



Rapport

Clusterbeleid in Europa

Een analyse van clusterprogramma's in Europese landen en regio's met een bijzondere aandacht voor Wallonië, Nederland en Duitsland

Brussel, februari 2016

Katrien Penne

Inhoud

Samenvatting.....	5
Inleiding	9
1 Objectieven van het clusterbeleid	12
1.1 Clusterbeleid als instrument voor de realisatie van een bredere visie	12
1.2 Specifieke doelstellingen van clusterprogramma's.....	13
1.3 Objectieven van het Waalse clusterbeleid	13
1.4 Objectieven van het Nederlandse clusterbeleid	14
1.5 Objectieven van het Duitse clusterbeleid	14
2 Aanduiden van strategische clusterdomeinen	16
2.1 Sectoroverstijgende benadering	16
2.2 Methodes in het keuzeproces	16
2.2.1. Cluster mapping	16
2.2.2. Cluster surveys	17
2.2.3. Open calls for proposals	17
2.2.4. Combinatie van methoden	17
2.3 Top-down of bottom-up: picking of backing the winners.....	17
2.3.1. Top-down	17
2.3.2. Bottom-up.....	18
2.3.3. Combinatie van top-down en bottom-up	18
2.4 Overzicht weerhouden strategische clusterdomeinen binnen Europa	18
2.5 Keuze voor strategische clusterdomeinen in Wallonië	19
2.5.1 Pôles de compétitivité: top down.....	19
2.5.2 Réseaux d'entreprises: bottom-up	20
2.6 Keuze voor strategische clusterdomeinen in Nederland: top down	20
2.7 Keuze voor strategische clusterdomeinen in Duitsland: bottom-up	21
3 Erkenning van een cluster	23
3.1 Erkenningssystemen	23
3.2 Selectiecriteria	23
3.3 Selectie-instantie	23
3.4 Clusterselectie in Wallonië.....	25
3.4.1 Installatie van de Pôles de compétitivité	25
3.4.2 Selectieprocedure voor de Réseaux d'entreprises	26

3.5	Clusterselectie in Nederland	27
3.6	Clusterselectie in Duitsland.....	28
4	Clusterpartners en Triple helix	31
4.1	Prioritaire doelgroep	31
4.2	Onderzoeks- of industriegedreven	31
4.3	Van Triple helix naar Quadruple helix	31
4.4	Clusterpartners in Wallonië.....	32
4.5	Clusterpartners in Nederland	33
4.6	Clusterpartners in Duitsland.....	34
5	De organisatiestructuur en governance van clusters	36
5.1	Governance van de clusters	36
5.2	Clustermanagement	36
5.3	Cluster-excellentie	37
5.4	Clustergovernance in Wallonië	38
5.4.1	Pôles de compétitivité	38
5.4.2	Réseaux d'entreprises	39
5.5	Clustergovernance in Nederland.....	39
5.6	Clustergovernance in Duitsland	41
6	Rol van de overheid.....	43
6.1	De overheid als Triple helix-partner: geïntegreerd clusterbeleid.....	43
6.2	Betrokkenheid van de overheid bij de clusterorganisatie.....	44
6.3	Rol van de overheid in het Waalse clusterbeleid: actief	44
6.4	Rol van de overheid in het Nederlandse clusterbeleid: reactief.....	45
6.5	Rol van de overheid in het Duitse clusterbeleid: activerend	45
7	Instrumentarium van het clusterbeleid	46
7.1	Variëteit in mogelijke instrumenten	46
7.2	Financiering van clusterinitiatieven	46
7.2.1	Financiering van clusterprojecten	47
7.2.2	Financiering van clusterorganisaties.....	47
7.3	Afstemming op de 'cluster life cycle'	48
7.4	Instrumentarium van het Waalse clusterbeleid.....	49
7.4.1	De ondersteuning van de Pôles de Compétitivité.....	49
7.4.2	De ondersteuning van de Réseaux d'entreprises.....	50
7.4.3	Open lidmaatschap van een Pôle of een Réseau	51

7.5	Instrumentarium van het Nederlandse clusterbeleid	51
7.6	Instrumentarium van het Duitse clusterbeleid	53
8	Kmo's in het clusterbeleid	55
8.1	Kansen voor kmo's in clusterverband	55
8.2	Toegenomen participatie van kmo's in Europese clusterprogramma's.....	55
8.3	Kmo-participatie in Waalse clusters	56
8.4	Kmo-participatie in Nederlandse clusters.....	57
8.4.1.	Omvang en prestaties van het mkb in de Topsectoren	57
8.4.2.	Kenmerken van het mkb in de Topsectoren.....	58
8.4.3.	Moeizame aansluiting bij het mkb	58
8.5	Kmo-participatie in Duitse clusters.....	60
9	Opvolging en evaluatie van clusterbeleid.....	61
9.1	Toenemende aandacht voor benchmarking, monitoring en evaluatie	61
9.2	Welke resultaten evalueren: input, output, outcome en impact	61
9.3	Opvolging en evaluatie in Wallonië	62
9.3.1	Opvolging en evaluatie van de Pôles.....	62
9.3.2	Opvolging en evaluatie van de Réseaux.....	63
9.4	Opvolging en evaluatie in Nederland	63
9.5	Opvolging en evaluatie in Duitsland.....	64
10	Kritische succesfactoren voor een geslaagd clusterbeleid.....	66
10.1	Succesfactoren voor een goede clusterontwikkeling.....	66
10.2	Succesfactoren voor een goede clusterbeleidsvoering	67
10.3	Valkuilen.....	68
10.4	Aandachtspunten bij het Waalse clusterbeleid.....	69
10.3.1	Bilan van de Réseaux d'Entreprises: wat kan beter?	70
10.4.2	Bilan van de Pôles de compétitivité: wat kan beter?	70
10.5	Aandachtspunten bij het Nederlands clusterbeleid.....	72
10.6	Aandachtspunten bij het Duitse clusterbeleid.....	73
	Synthesetabellen.....	75
	Lijst met figuren en tabellen.....	87
	Referentielijst	88

Samenvatting

Dit rapport brengt de ervaring met clusterprogramma's in de Europese lidstaten en regio's in kaart. Het bevat een overzicht van de kenmerken van het clusterbeleid in Europa en schetst een aantal actuele inzichten en trends. In het onderzoek baseren we ons op studiemateriaal en andere publieke documenten die een zicht geven van de stand van zaken van het clusterbeleid en de clusterprogramma's in de diverse Europese landen en regio's. We zoomen specifiek in op het clusterbeleid bij onze naaste burenen Wallonië, Nederland en Duitsland.

Op Europees vlak is er op dit ogenblik nog **niet echt sprake van een vaste 'standaard'** voor de uitrol van een clusterbeleid. Het betreft slechts de eerste stappen in de richting van een algemeen kader voor een Europees clusterbeleid, voor zover dit op termijn al mogelijk of wenselijk zal zijn. Tot nu toe bouwden de verschillende landen en regio's een eigen clusterbeleid uit, vertrekkende vanuit hun specifieke context, wat heeft geleid tot heel wat variatie in de wijze waarop het clusterbeleid binnen Europa vorm krijgt. Zo bouwde Nederland een clusterbeleid uit dat vertrekt vanuit een aantal specifieke 'topsectoren' en vooral inzet op het creëren van netwerking en samenwerkingsstructuren binnen deze topsectoren (Topsectorenbeleid), ondersteunt men in Wallonië vooral reeds gevestigde clusters of sectoren die men wil versterken om de Waalse competitiviteit te bevorderen (Poles de compétitivité en Réseaux d'entreprises) en kregen in Duitsland meerdere types clusterbeleid vorm (een clusterbeleid gericht op de ondersteuning van nationale en regionale clusterorganisaties, een programma dat vooral leidende clusters ondersteunt om Duitsland meer internationale competitiviteit te geven en een netwerkprogramma gericht op kmo's; daarnaast voert ook elke deelstaat een eigen clusterbeleid).

Wanneer we kijken naar de specifieke **objectieven binnen de clusterprogramma's** in Europa stellen we vast dat men het clusterbeleid overal plaatst binnen het realiseren van een brede visie op de economie en samenleving, zoals het stimuleren van innovatie en economische transformatie, het beantwoorden van globale maatschappelijke uitdagingen en het vorm geven aan een Slimme Specialisatie Strategie. Men wil deze effecten bereiken door in te zetten op het bevorderen van de samenwerking tussen ondernemingen en onderzoeksinstanties in de regio of het land. Op het niveau van de specifieke of operationele sleuteldoelstellingen treffen we binnen de landen en regio's in Europa heel wat variatie aan. Er zijn clusterprogramma's gericht op internationale competitiviteit, O&O(&I), vermarkting van onderzoek, kennisdiffusie, monitoring cluster-potentieel en trends, professionalisering van het clustermanagement, interactie tussen bedrijven en publieke onderzoeksinstanties, groeigerichte innovatie en internationalisering.

Bij de **aanduiding van de strategische clusterdomeinen** kiezen de overheden vooral voor clusterdomeinen die ten opzichte van de bestaande sectoren in een regio of land sectoroverschrijdend zijn. Men kiest doorgaans voor verwante sectoren waarin heel wat beroepen en competenties gemeenschappelijk zijn of waar de kennisdomeinen en waardenketens mekaar overlappen of samenhangen. We stellen vast dat er drie hoofdmethodes zijn die de overheden hanteren om de strategische clusterdomeinen aan te duiden. De eerste methode is clustermapping. Hierbij vertrekt men van een statistische analyse van de regionale economie en benchmarkregio's. De tweede methode is het werken met clustersurveys waarbij men een kwalitatieve bevraging doet van een aantal relevante actoren. Tot slot werkt men in sommige landen en regio's met een open call for proposals waarbij de overheid niet van op voorhand vastlegt wat de uitkomst qua clusterdomeinen is.

Clusterdomeinen kunnen zowel top-down als bottom-up tot stand komen. Vooral bij nieuwe clusterdomeinen met onvoldoende kritische massa kiest men voor een top-downbenadering. Dit brengt risico's inzake lobbying en verstarring van het economisch landschap met zich mee. Voor een bottom-up benadering wordt gekozen wanneer men het initiatief vooral aan het veld (bedrijfsleven of andere actoren) wil laten. Een bottom-up benadering biedt troeven wanneer het vooraf niet duidelijk is wie de beste of de mogelijke kandidaten zijn.

De **selectiemechanismen en selectiecriteria** die worden gehanteerd om een cluster te erkennen, schuiven steeds meer op van het louter voldoen aan erkenningsvoorwaarden naar een competitiesysteem waarbij de beste dossiers geselecteerd worden door een externe jury. Wanneer het clusterbeleid vooral focust op leidende clusters, berusten de meest gebruikte criteria op de bestaande sterkte van een cluster. Wanneer het clusterbeleid nieuwe ontluikende clusters wil ondersteunen, berusten de criteria op de inschatting van het potentieel van de cluster.

De betrokken **clusterpartners** en stakeholders verhouden zich als een Triple helix van ondernemingen, kenniscentra en overheid. In deze driehoeksverhouding neemt het bedrijfsleven gewoonlijk de zwaarste positie in, waardoor de clusteragenda's vaker industriegedreven dan onderzoeksgedreven zijn. Er is een nieuwe tendens waarbij men de klassieke Triple helix verruimt naar een Quadruple helix, met de 'civil society' als vierde pijler. Het gaat om andere potentiële stakeholders zoals consumenten en gebruikers, werknemers, vormingsinstanties, financiële instanties, dienstverlening, associaties, media, of andere actoren uit de lokale regionale omgeving.

Het overwicht van het bedrijfsleven wordt weerspiegeld in de **organisatiestructuur en governance** van de clusters. De governance berust gebruikelijk bij een Triple helix orgaan, met het bedrijfsleven aan het stuur. Het management ligt bij een clusterorganisatie, die een ruime waaier aan ondersteunende activiteiten en diensten kan ontwikkelen. Het succes van een cluster wordt in zeer sterke mate bepaald door de kwaliteit van de serviceportfolio van deze clusterorganisatie. Ze vormt ook de hefboom voor een voldoende participatie van kmo's. Het European Cluster Excellence Initiative stimuleert daarom de aangemelde clusterorganisaties via de uitreiking van bronzen, zilveren of gouden labels, om in hun werking en dienstenportfolio de excellentie na te streven.

De **rol die de overheid opneemt** binnen het clusterbeleid, kan sterk variëren. Het kan gaan om bestuurlijke, ambtelijke of subsidiërende betrokkenheid. Een centrale taak die de overheid wordt toebedeeld, is zorgen voor een geïntegreerd clusterbeleid. Dit impliceert dat de overheid op vier niveau's in actie treedt. De overheid zet hierbij ten eerste in op het initiëren van een geïntegreerd clusterprogramma dat gericht is op de ondersteuning van clusterprojecten van de netwerking en van het clustermanagement. Ten tweede stelt de overheid ook niet-cluster-specifieke financieringsprogramma's en instrumenten ter beschikking van de clusters. Ten derde biedt de overheid een structureel kader met infrastructuurinvesteringen en een regelgeving die het creëren van nieuwe markten voor producten en diensten ondersteunt. Tot slot zorgt de overheid voor een macro-economisch en fiscaal beleid dat het ondernemingsklimaat ondersteunt.

Het **instrumentarium** dat ingezet wordt bij clusterbeleid is meestal niet nieuw, maar berust op een effectiever gebruik van bestaande instrumenten. De focus ligt op de ondersteuning van het clusterplatform, van de samenwerkingsacties, en/of van de framework-conditions. De financiering van projecten gebeurt doorgaans met een gemengde publiek-private financiering. Het aandeel publieke financiering in Europa varieert van 43% tot 100%. Het private aandeel kan

afkomstig zijn van de bedrijven, of van ledenbijdragen, sponsoring, of andere Europese of nationale of regionale middelen. Gaat het om financiering van clusterorganisaties, dan houdt dit gewoonlijk een degressieve overheidstussenkomst in. De toegekende budgetten zijn moeilijk vergelijkbaar omdat ze niet steeds de volledige kost omvatten (personeel en activiteiten en in sommige gevallen ook clusterprojecten) en omdat in-kind ter beschikking stelling vaak gangbaar is.

De aansluiting van kmo's bij de clusterprogramma's gaat niet vanzelf. Er is wel een toegenomen **participatie van kmo's** (ondernemingen < 250 werknemers) merkbaar in de diverse Europese clusterprogramma's. Dit gaat samen met het streven om een kritische kmo-massa binnen de clusters aan te trekken, en een gegarandeerde kmo-deelname in de governance van de clusters te voorzien, evenals in de meer specifieke focus op de ontwikkeling van de kmo in de dienstenportfolio van de clusterorganisaties. Clusterbeleid wordt gezien als een efficiënt instrument om de competitiviteit en innovatiecapaciteit van kmo's te verhogen. De kmo heeft direct voordeel van de samenwerking met en de aanwezige kennis bij de andere clusterpartners.

Er is een toegenomen aandacht voor benchmarking, **monitoring en evaluatie** vast te stellen in de diverse clusterprogramma's. Er is hiervoor geen standaard set voorhanden van sluitende indicatoren. Deze zijn immers in de eerste plaats afhankelijk van de gekozen beleidsobjectieven. Het wordt aanbevolen om de opvolging op drie niveau's te organiseren: op het niveau van de input en output in een benchmarking van clusterorganisaties, op het niveau van de outcome via het meten van het effect van een cluster op een clusteractor, en op het algemene niveau via het doorvoeren van een beleidsimpactanalyse.

Wanneer we kijken naar de **succesfactoren en valkuilen voor een geslaagd clusterbeleid** kunnen we stellen dat de aanwezigheid van sterke partners, inzetten op de combinatie van R&D en vermarkting van innovatie en voldoende mogelijkheden voor de bedrijven in de clusters om geschikt personeel te vinden, cruciaal zijn. Om een goede *clusterbeleidsvoering* te hebben, is het van groot belang dat er een goede beheersstructuur wordt voorzien waarin alle relevante private en publieke actoren mekaar vinden en waarbij men op een goede financiële en technische ondersteuning kan rekenen. Valkuilen bij de uitbouw van het clusterbeleid zijn onder meer dat clusters te breed of net te eng worden afgebakend, dat de clusterstructuren die worden uitgetekend te zwaar zijn en te weinig op nieuwe ontwikkelingen of uitdagingen kunnen inspelen, en dat de weg die de clusters afleggen, onvoldoende gekaderd is in het uiteindelijke doel dat de overheid met de clusters wil bereiken.

Met betrekking tot het **Waalse clusterbeleid** stellen we vast dat de overheid hier voor een sturende rol heeft geopteerd en men sterk heeft ingezet op het creëren van een brede gedragenheid van het beleid, o.a. ook bij de sociale partners. De Waalse regering heeft een beperkt aantal Pôles de compétitivité aangeduid en daarnaast heeft men met de Réseaux d'entreprises ook voorzien in een lichtere structuur. In de Réseaux d'entreprises kunnen netwerken zelf het initiatief nemen in een of ander technologisch domein. Opzich is dit een zinvolle combinatie van instrumenten. Wel zijn er problemen op het vlak van de onderlinge afstemming tussen de Pôles en de Réseaux en is de aanpak eerder de universiteiten ten goede gekomen dan de bedrijfsprojecten. Er werden vooral onderzoeks- en vormingsprojecten uitgevoerd. Verder konden we vaststellen dat de Waalse kmo's weinig worden bereikt, onder meer omdat de procedures en doorlooptijden vrij omslachtig zijn, en niet afgestemd op de snelheid van de markt. Tot slot werden er nog geen sluitende set van opvolgings- en evaluatiecriteria vastgelegd.

Met betrekking tot het **Nederlandse clusterbeleid** stellen we vast dat de top-down keuze voor negen topsectoren een sterke organisatie-impuls heeft teweeggebracht voor de betrokken domeinen. Doordat het clusterbeleid is ingevoerd op een moment dat bespaard moest worden, zijn er wel weinig additionele middelen ter beschikking gekomen van dit beleid, wat een nadelig effect had op het enthousiasme bij de stakeholders. In Nederland is er op dit moment niet echt sprake van een breed gedragen visie inzake het clusterbeleid. Ondanks een uitgewerkte set aan opvolgingsindicatoren, is het op dit moment nog niet mogelijk de concrete beleidsimpact in te schatten.

Met betrekking tot het **Duitse clusterbeleid** stellen we vast dat er zowel op het niveau van de bondsstaat als in de deelstaten een breed gamma aan complementaire clusterprogramma's voorzien is. Hierdoor is het mogelijk dat er een clusterprogramma bestaat dat zich louter toespitst op het internationaal versterken van competitieve clusters die reeds zeer sterk staan in eigen land, en men tegelijkertijd met een ander programma focust op netwerking bij kmo's en met nog een ander programma specifiek de clusterorganisaties ondersteunt. Een aandachtspunt bij het Duitse beleid is dat men er nog te weinig inzet op de cross-cluster contacten en ervaringsuitwisseling. Verder is er wel een opvolgings- en evaluatieprocedure voorzien via een consortium van gespecialiseerde kenniscentra, maar heeft de aanpak nog niet tot onmiddellijke zichtbare of meetbare effecten geleid.

Per hoofdstuk is een synthese van de bevindingen, met vergelijking tussen Wallonië, Nederland en Duitsland, opgenomen in een specifieke tabel. Deze tabellen zijn weer te vinden op het einde van dit rapport.

Inleiding

Dit rapport brengt de ervaring met clusterprogramma's in de Europese lidstaten en regio's in kaart. Het bevat een overzicht van de kenmerken van het clusterbeleid in Europa en schetst een aantal actuele inzichten en trends. We zoomen specifiek in op het clusterbeleid in Wallonië, Nederland en Duitsland, waar telkens een verschillende beleidsaanpak gekozen werd.

De term 'clusterbeleid' is een vlag die de voorbije 20 jaar in Europa vele ladingen dekt. Clusters zijn een instrument om een bepaalde doelstelling te bereiken, eerder dan een doel op zich. In de praktijk geeft elke lidstaat of regio een eigen invulling aan het clusterbeleid. De focus ligt vaak op het verbeteren van de competitiviteit en de economische performantie van een specifieke cluster of van een groep van clusters, binnen een bepaalde regio of in verwante domeinen, in een bepaalde industrie, een brede sector of de gehele regionale economie.

Er is op dit ogenblik nog niet echt sprake van een vaste Europese 'standaard' voor de uitrol van een clusterbeleid. Wel zijn er initiatieven zoals Horizon 2020, het Vanguard Initiative, het European Cluster Observatory, de voorbereidende discussies van de Europese Commissie met de lidstaten over het toekomstige EU-clusterbeleid en diverse aanzetten in studies die met steun van de EU of de OESO uitgebracht worden.

Ook in Vlaanderen nam de Vlaamse regering recent enkele initiatieven. Op 17 juli 2015 keurde ze de conceptnota clusterbeleid goed, en in uitvoering hiervan werd op 30 oktober 2015 beslist over het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot regeling van de steun voor innovatieclusters in Vlaanderen. De SERV bracht hierover advies uit respectievelijk op 29 september 2015 en 30 november 2015¹.

Dit rapport is gebaseerd op een literatuurstudie van het bronnenmateriaal dat over de initiatieven in Europese lidstaten en regio's publiek beschikbaar is. Het rapport beslaat tien hoofdstukken, die een antwoord proberen te bieden op de volgende vragen:

1. Welke specifieke objectieven beogen clusterprogramma's?
2. Hoe worden strategische clusterdomeinen gekozen?
3. Welke selectiemechanismen en selectiecriteria worden gehanteerd om een cluster te erkennen?
4. Wie zijn de aangewezen clusterpartners en stakeholders?
5. Welke organisatiestructuur en governance hebben clusters?
6. Welke rol neemt de overheid op in clusterbeleid?
7. Welk instrumentarium wordt ingezet bij clusterbeleid?
8. Welke kansen hebben de kmo's bij clusterprogramma's?
9. Welke resultaten moet men monitoren en evalueren?
10. Wat zijn de succesfactoren en de valkuilen voor een geslaagd clusterbeleid?

In elk hoofdstuk kijken we naar de actuele inzichten en trends in de algemene praktijk bij Europese lidstaten en regio's. Er wordt vervolgens ook in ieder hoofdstuk stilgestaan bij de aanpak van onze naaste burens Wallonië, Nederland en Duitsland.

¹ SERV, [Advies over de conceptnota Clusterbeleid](#), 28 september 2015 en [Advies over het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot regeling van de steun voor innovatieclusters](#), 30 november 2015.

Voorbeelden uit Wallonië, Nederland en Duitsland

Een clusterbeleid is altijd maatwerk. Er bestaat geen 'one size fits all'-recept voor succes. Europese regio's verschillen in economische performantie, competitiviteit, institutionele capaciteit, politieke kracht, functionele rol, innovatiecapaciteit, ... Het profiel van een regio op deze dimensies bepaalt de keuzes inzake objectieven, instrumenten en de omvang van een clusterbeleid. Wat werkt in het buitenland is daarom nog geen ideale aanpak voor de eigen regio.

In het rapport zoomen we specifiek in op het clusterbeleid in Wallonië, Nederland en Duitsland omdat we zo een goede mix van verschillende types van clusterprogramma's en van aanpak van dichterbij kunnen bekijken:

Het clusterbeleid in **Wallonië** kreeg vorm met het eerste Marshall Plan ('Programme d'actions prioritaires pour l'avenir wallon') in 2005. Onder de benaming 'Pôles de compétitivité' en 'Réseaux d'entreprises' functioneren zes grote competitiviteitspolen en diverse bedrijfsnetwerken. Het clusterbeleid in Wallonië behoort tot het type clusterbeleid dat zich richt op de ondersteuning van gevestigde clusters, waarvan verwacht wordt dat ze de meeste tewerkstelling of toegevoegde waarde kunnen creëren voor de eigen regio. In dit type ligt de nadruk op financiering van clusterinitiatieven via economische ontwikkelingsagentschappen, op financiering van clustermanagement, en op financiering via andere reeds bestaande overheidsprogramma's.

In **Nederland** kondigde het kabinet Rutte I in 2010 de topsectorenaanpak aan, en koos hiermee voor een nieuw bedrijfslevenbeleid, geconcentreerd op negen economische Topsectoren. Het clusterbeleid in Nederland behoort tot het type van de sectorale netwerkprogramma's. Dit type focust op netwerking onder specifieke groepen van bedrijven of ontwikkelt actieagenda's voor specifieke sectoren of technologiedomeinen. Deze sectorprogramma's hebben veel gemeen met de clusterprogramma's maar hebben geen expliciete regionale dimensie.

In **Duitsland** bestaan er parallel diverse netwerk- en clusterprogramma's, zowel op het niveau van de federale bondsstaat, als bij de Länder. Zo is de Hightech-Strategie für Deutschland sinds 2006 het nationale kader waarbinnen netwerken en clusters worden ondersteund vanuit drie verschillende programma's: er is een specifiek kmo-programma onder de naam 'Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand' (ZIM) van het federaal ministerie voor economie en technologie (BMWi); een tweede programma heet 'GO-Cluster', is gericht op ondersteuning van clustermanagement, en gaat eveneens uit van het BMWi. Een derde programma, 'Spitzencluster Wettbewerb' van het federaal ministerie van onderwijs en onderzoek (BMBF), ondersteunt op wedstrijdbasis periodiek telkens vijf speerpuntclusters met een zeer hoog onderzoeks- en innovatiepotentieel. Daarnaast zijn er diverse regionale clusterprogramma's, waarvan sommige zelfs gericht zijn op het louter ondersteunen van andere bestaande programma's, bv door het organiseren van een gemeenschappelijk clustersecretariaat. De ondersteuning van leidende speerpuntclusters (Spitzencluster Wettbewerb) behoort tot het type programma's dat de leidende clusters uit het eigen land meer internationale competitiviteit probeert te geven. Er is weinig of geen aandacht voor de ondersteuning van de clusterorganisatie an sich (hetgeen in Duitsland wel wordt opgevangen door andere complementaire clusterprogramma's). De toegekende middelen zijn vooral bestemd voor samenwerkingsactiviteiten en voor investeringen in de cluster-specifieke bedrijfsomgeving.

Opbouw van dit rapport

In **hoofdstuk 1** bespreken we de beoogde objectieven van clusterprogramma's. We zien hoe clusterbeleid doorgaans ingezet wordt als instrument voor de realisatie van een bredere visie, vaak in relatie met slimme specialisatiestrategieën (S3). We overlopen de gemene deler in de objectieven van Europese clusterprogramma's, en de aanpak bij onze naaste burens.

In **hoofdstuk 2** beschrijven we het keuzeproses voor het aanduiden van strategische clusterdomeinen, en gaan na welke methoden hiervoor voorhanden zijn. We maken een onderscheid tussen een top down of een bottom up benadering. We maken ook een overzicht van de weerhouden strategische domeinen.

Hoofdstuk 3 behandelt het selectieproces voor de erkenning van clusters, en overloopt selectiecriteria en selectie-instanties.

In **hoofdstuk 4** wordt een overzicht gegeven van de partners die binnen een cluster met elkaar samenwerken. Daarbij wordt ook stilgestaan bij de evolutie van het Triple helix model naar een Quadruple helix, waarbij naast het bedrijfsleven, de onderzoeksinstanties en de overheid, een vierde pijler functioneert onder de verzamelnaam 'civil society'.

In **hoofdstuk 5** komt de organisatiestructuur van clusters aan bod, met oog voor hun governance, het clustermanagement en het streven naar 'cluster-excellentie'.

In **hoofdstuk 6** bespreken we de rol van de overheid in het clusterbeleid, met enerzijds aandacht voor het concept van een geïntegreerd clusterbeleid, en anderzijds een analyse van de variëteit in overheidsbetrokkenheid bij de clusterorganisatie.

Hoofdstuk 7 behandelt het instrumentarium waarmee de overheid het clusterbeleid vorm geeft. Dit zowel op het vlak van de ondersteuning van de clusterorganisatie, van de clusterinitiatieven en samenwerkingsprojecten, als van de framework conditions.

De participatie van kmo's in clusterprogramma's wordt geanalyseerd in **hoofdstuk 8**. Er wordt stilgestaan bij het bijeenbrengen van een kritische kmo-massa binnen de clusters, een kmo-deelname in de governance van de clusters, en de specifieke focus op kmo-ontwikkeling.

In **hoofdstuk 9** zoomen we in op de toegenomen aandacht voor monitoring en evaluatie, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen indicatoren op het vlak van input en output, outcome en impact.

In het laatste **hoofdstuk 10** overlopen we de kritische succesfactoren voor een geslaagd clusterbeleid, die werden geïdentificeerd in de literatuur. Deze worden gegroepeerd onder de noemers 'succesfactoren' en 'valkuilen'.

Op het einde van elk hoofdstuk vindt u een synthese van de bevindingen met een vergelijking tussen Wallonië, Nederland en Duitsland in een samenvattende tabel.

Dit rapport werd opgevolgd door de SERV-Commissie Economie.

1 Objectieven van het clusterbeleid

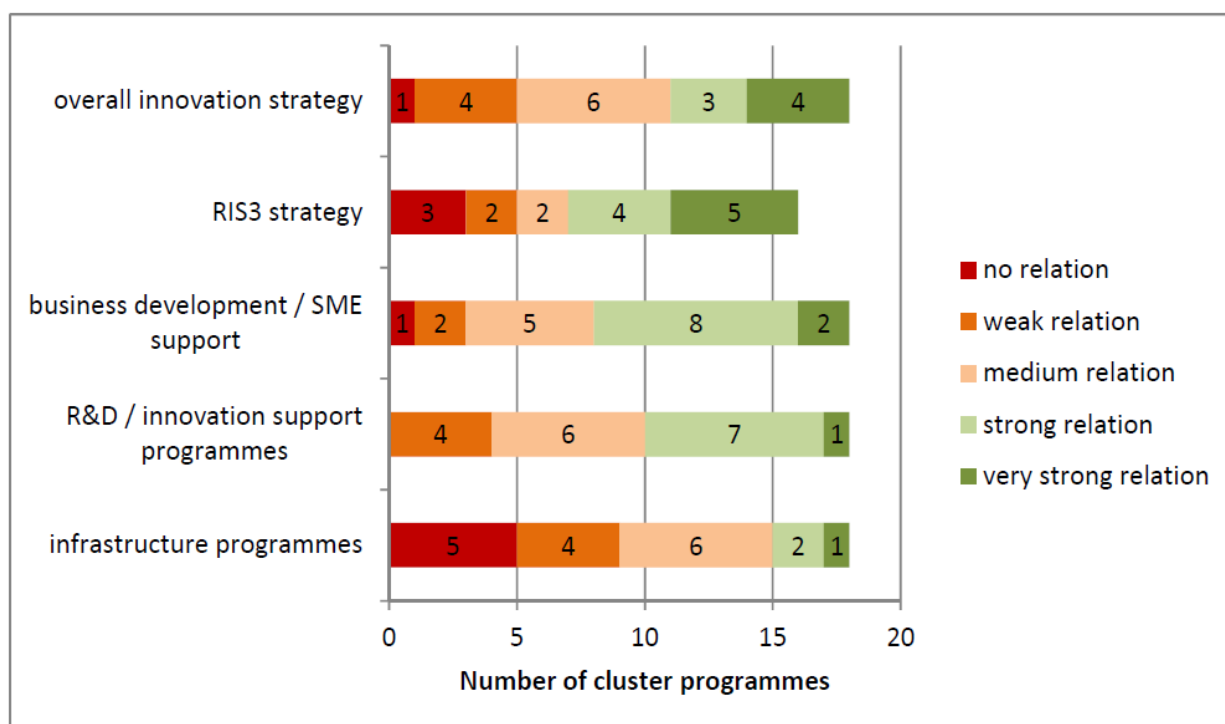
In dit eerste hoofdstuk bekijken we wat de beoogde objectieven zijn van clusterprogramma's. Hiertoe staan we eerst stil bij de toenemende trend om clusterbeleid in te zetten voor de realisatie van een bredere visie, vaak in relatie met Slimme Specialisatie Strategieën (S3). We overlopen de gemene deler in de objectieven van Europese clusterprogramma's, en de aanpak bij onze naaste burens Wallonië, Nederland en Duitsland.

1.1 Clusterbeleid als instrument voor de realisatie van een bredere visie

Uit een vergelijking van 28 clusterpraktijken in Europese lidstaten en regio's blijkt dat ondanks de zeer brede variëteit, een aantal gelijkaardige trends in het clusterconcept te zien zijn. Clusterinitiatieven staan niet enkel ten dienste van de industriële productiviteit en efficiëntie, maar zijn ook steeds meer gericht op het stimuleren van innovatie en economische transformatie, en op het beantwoorden van globale maatschappelijke uitdagingen. Het gebruik van clusters evolueert naar een bredere, globale, systematische aanpak (Tactics, 2012).

Er is een toenemend verband vast te stellen tussen clusterprogramma's en andere beleidsprogramma's, zoals blijkt uit onderstaande grafiek van het European Cluster Observatory. Ze toont de sterkte van deze relatie op grond van een vergelijking tussen veertien nationale en vijf regionale clusterprogramma's. Clusterbeleid wordt ingezet om een breder beleid mee vorm te geven. Dit gaat in de eerste plaats om een algemene innovatiestrategie of een Slimme Specialisatie Strategie. Er is ook vaak een relatie met het ondernemings- en kmo-beleid, het O&O&I-beleid, of infrastructuurprogramma's.

Figuur 1 Sterkte van de relatie tussen het clusterprogramma en andere steuninstrumenten



Bron: Report European Cluster Observatory, april 2015, p. 14

Onder impuls van Europese initiatieven (Horizon 2020, Vanguard Initiative,...) is er een sterke toenadering tussen het regionale clusterbeleid en Slimme Specialisatie Strategieën (S3). In se is elk clusterbeleid gericht op het verbeteren van de prestatie van een samenwerkingsverband van gelinkte bedrijven. Een clusterbeleid dat zich inschrijft in een S3, streeft een structurele transitie na van de economie, door innovatieve praktijken in te bedden in de economie en in de maatschappij, en zo de globale maatschappelijke uitdagingen aan te pakken. Dit maakt dat de beleidsaandacht verbreed wordt van louter ondersteuning van gevestigde clusters naar bijkomende steunverlening aan opkomende clusters. Clusterbeleid is een vaak voorkomend instrument in S3.

1.2 Specifieke doelstellingen van clusterprogramma's

Het European Cluster Observatory (ECO) vergeleek de actuele objectieven van 19 clusterprogramma's in Europa, en stelt vast dat er weliswaar een gemeenschappelijke motivering te vinden is maar dat er desondanks ook een grote variëteit bestaat onder de globale sleutel doelstellingen (Report European Cluster Observatory, 2015).

Een gemeenschappelijke motivering van alle programma's is het verhogen van de competitiviteit van de nationale of regionale economie door het faciliteren van samenwerking tussen ondernemingen en onderzoeks-stakeholders.

Sommige programma's geven hierin voorrang aan de competitiviteit (Slovakije, Montenegro, Lombardije), andere zijn hierbij vooral gericht op O&O(&I) (Denemarken, Tsjechië) of specifiek op de vermarkting ervan (Frankrijk, Montenegro). Er is ook prioriteit voor kennisdiffusie onder economische actoren (Portugal, Denemarken, Roemenië).

In diverse lidstaten is daarnaast het monitoren van clusterpotentieel en van internationale clustertrends een expliciete doelstelling van het programma. Ook het streven naar professionalisering van het clustermanagement en cluster excellentie zijn in een aantal programma's een nadrukkelijke globale doelstelling.

Enkele Noordse landen zetten vooral in op de versterking van O&O&I en de interactie tussen ondernemingen en publieke kennisinstellingen (Denemarken), op groeigerichte en samenwerkingsgebaseerde innovaties en internationalisering (Noorwegen), en op de ontwikkeling van sterke onderzoeks- en innovatieomgevingen, internationalisering, en de coördinatie van resources (Zweden).

1.3 Objectieven van het Waalse clusterbeleid

Het Waalse clusterbeleid is ingebed in de opeenvolgende Marshall Plannen voor Wallonië ('Programme d'actions prioritaires pour l'avenir wallon'). Het eerste plan werd gelanceerd in 2005. Het meest recente, het Plan Marshall 4.0, dateert van 29.05.2015 en bouwt nog steeds voort op de clustering. Het Waalse clusterbeleid focust op groei door innovatie en op kennisintensieve industrie om maatschappelijke uitdagingen aan te gaan, gekaderd in een Slimme Specialisatie Strategie.

Netwerken en clusters worden in Wallonië ondersteund vanuit twee verschillende programma's:

- Het zwaartepunt ligt bij de **Pôles de compétitivité**. Van de Pôles wordt verwacht dat deze de toekomstige Waalse economie zullen structureren net zoals de steenkool en staalindustrie dat gedurende een eeuw gedaan hebben. Hun doelstelling is de groei van de

deelnemende bedrijven te faciliteren, de naambekendheid van elke betrokken actor in Wallonië te verhogen, de zichtbaarheid van Wallonië op Europees en mondiaal vlak te versterken en de noodzakelijke competenties samen te brengen om ambitieuze innovatieve projecten te lanceren en de kwalificaties van de werknemers te verhogen. De Pôles zijn gericht op het realiseren van projecten op het vlak van hetzij bedrijfsinvesteringen, hetzij O&O, hetzij opleiding en vorming, en dit overeenkomstig de competitiviteitsstrategie die ze zelf hebben vastgelegd.

- Daarnaast worden op kleinere schaal een aantal erkende netwerken gefinancierd, de **Réseaux d'entreprises**, waarvan verwacht wordt dat zij economische bedrijvigheid zullen ontwikkelen, en innovatieve partnerverbanden van industriële, commerciële of technologische aard op de been zullen brengen.

1.4 Objectieven van het Nederlandse clusterbeleid

Het Nederlandse Topsectorenbeleid focust in de eerste plaats op competitiviteit, en minder op de maatschappelijke uitdagingen van het Europese S3 verhaal, althans bij de lancering ervan in 2012. De formele beleidsdoelstelling waar de topsectorenaanpak onder valt is 'een sterker innovatievermogen van de Nederlandse economie' (Tweede Kamer 2013). Deze doelstelling geldt voor het gehele bedrijvenbeleid, waar de topsectorenaanpak een onderdeel van is, en heeft de volgende drie subdoelen:

- Ten eerste is het de ambitie dat Nederland in 2020 mondiaal behoort tot de top vijf van de kenniseconomieën.
- In het kader van de Europa 2020 strategie stelt Nederland zich daarnaast als doel dat in 2020 2,5% van het bruto binnenlands product aan O&O wordt uitgegeven.
- Bovendien is het een ambitie van het bedrijvenbeleid dat publieke en private partijen in 2015 voor tenminste 500 miljoen euro participeren in Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI) binnen de Topsectoren, waarvan ten minste 40% gefinancierd wordt door het bedrijfsleven.

De economische component van deze ambities hoeft niet per se haaks te staan op de bijdrage aan maatschappelijke doelen. Het bedrijfseconomisch belang kan namelijk ook gevoed worden uit maatschappelijke uitdagingen. Alle Topsectoren besteden in hun visie aandacht aan de oplossing van maatschappelijke uitdagingen, onder het motto 'Global challenges, Dutch solutions' (AWTI 2014).

1.5 Objectieven van het Duitse clusterbeleid

De in 2010 door de bondsregering aangenomen 'Hightech-Strategie 2020 für Deutschland' is een cross-departementale strategie om de innovatiekracht te verbeteren zodat Duitsland de geglobaliseerde competitiviteitsvereisten kan trotseren. Het objectief van deze strategie is het creëren van leidende markten, het verbeteren van de kadervoorwaarden voor innovatie, het versterken van de samenwerking tussen wetenschap en bedrijfsleven, en het bevorderen van netwerking en clustervorming (er is hierbij geen expliciet onderscheid gemaakt tussen de termen "netwerk" en "cluster").

Netwerken en clusters worden in de Hightech-Strategie ondersteund vanuit drie verschillende programma's:

- **Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)** van het federaal ministerie voor economie en technologie (BMW).
 - Dit programma beoogt de ondersteuning van innovatie en competitiviteit bij de KMO's via de initiatie van kleine thematische netwerken.
- **Kompetenznetze Deutschland** (BMW).
 - Met dit programma worden de mature clusters en regionale netwerken ondersteund die streven naar cluster management excellentie.
 - Dit programma is recent opgevolgd door het programma **Go-cluster**.
- **Spitzencluster Wettbewerb** van het federaal ministerie van onderwijs en onderzoek (BMBF)
 - Dit programma organiseert periodieke competitierondes voor speerpuntclusters.
 - Overeenkomstig het motto 'Stärken stärken!' (*de sterken versterken!*) worden via een wedstrijdformule de sterkste clusters uit wetenschap en bedrijfsleven geselecteerd met de bedoeling hun internationale aantrekkingskracht nog te vergroten, en hen in de internationale kopgroep te plaatsen.
 - Door de ondersteuning van een dergelijke strategische ontwikkeling van op zich reeds excellente clusters wordt ook de omzetting van regionaal innovatiepotentieel in duurzame toegevoegde waarde beoogd.

2 Aanduiden van strategische clusterdomeinen

In dit hoofdstuk beschrijven we het keuzeproces voor het aanduiden van strategische clusterdomeinen, en gaan na welke methoden hiervoor voorhanden zijn. We maken een onderscheid tussen een top-down of een bottom-up benadering. We maken ook een overzicht van de weerhouden strategische domeinen in Europa. Vervolgens bekijken we op welke manier de strategische domeinkeuze is gebeurd in Wallonië, Nederland en Duitsland.

2.1 Sectoroverstijgende benadering

Beleidsmakers stappen steeds meer af van een strikte sectorale benadering van het clusterconcept. Onderzoek heeft aangetoond dat clusters meer moeten opgevat worden als een ecosysteem van verwante industrieën en competenties, die een breed web van onderlinge afhankelijkheden vormen. Innovatie komt makkelijk tot stand op het raakvlak tussen verschillende industrieën. Het sectoroverstijgend aspect van de clusterbenadering heeft vooral betrekking op verwante sectoren, die gemeenschappelijke competenties delen of waarvan het kennisdomein een grote proximateit vertoont. Deze worden geïntegreerd in een bestaande of nieuwe waardeketen (Delgado, Porter en Stern, 2014).

2.2 Methodes in het keuzeproces

De keuze voor een strategisch domein is in de eerste plaats gebaseerd op een overweging van factoren zoals de huidige sterkte van het bedrijfsleven in het domein, de traditie en voorgeschiedenis van het domein, de voorwaarden tot samenwerking tussen de verschillende actoren en de aanwezigheid van diverse ondersteunende activiteiten zoals onderzoek, onderwijs en aanverwante overheidsagentschappen.

Dergelijke keuzes zijn meestal gebaseerd op een mix van **drie hoofdmethodes**: cluster mapping, cluster surveys en open call for proposals.

2.2.1. Cluster mapping

Bij clustermapping gebeurt de afbakening van een strategisch clusterdomein op grond van een statistische analyse van economische gegevens (tewerkstelling, aantal bedrijven, export,...) van de regio en van benchmarkregio's.

Deze methode heeft enkele nadelen. Zo zijn economische statistieken soms met vertraging beschikbaar, zijn de gegevens gebaseerd op bestaande sectorindelingen waardoor men geen ontluikende nieuwe domeinen kan detecteren, of zeggen dergelijke statistieken niets over het groeipotentieel of over interne en externe kennisstromen van deze clusterdomeinen. Dit laatste probleem werd in Zweden opgelost door de beweging van gekwalificeerd personeel tussen de verschillende industrieën in kaart te brengen als indicator voor de proximateit tussen de kennisbasis van de verschillende industrieën. Zo konden nieuwe domeinen worden afgebakend. Ook kan een vergelijking van patent-indicatoren en publicatie-indicatoren van wetenschapsinstellingen een hint geven van de match of mismatch tussen het economisch en wetenschappelijk potentieel van een regio.

2.2.2. Cluster surveys

Kwalitatieve methoden worden gebruikt om clusterdomeinen en ontluikende activiteiten af te bakenen, met een bevraging van de relevante actoren zoals regionale experts, stakeholders, bedrijfsvertegenwoordigers ... Een nadeel hiervan is dat stakeholders soms eerder te kennen geven hoe ze zouden wensen dat de zaken er voor staan, dan hoe ze in realiteit zijn.

2.2.3. Open calls for proposals

Diverse clusterprogramma's binnen de EU-lidstaten zijn gebaseerd op open calls waarbij regionale partnerships wedijveren voor erkenning en fondsen. De selectiecriteria kunnen daarbij afgestemd worden op de specifieke noden van de regio. Indien bijvoorbeeld een actieve participatie van kmo's belangrijk geacht wordt, kan dit een groter gewicht krijgen in de evaluatie. Hierbij komt het wel voor dat sommige samenwerkingsprojecten beslissen toch door te gaan, ondanks het feit dat ze niet geselecteerd zijn en niet de verwachte subsidies krijgen.

2.2.4. Combinatie van methoden

In het uiteindelijke keuzeproces wordt vaak een mix van bovenvermelde methoden gebruikt. In Vlaanderen werd een gecombineerde methode gevolgd om een duurzame chemiesector af te bakenen. Hierbij werden kwantitatieve analyses van economische patronen gecombineerd met kwalitatieve surveys en consultaties van de stakeholders in de belangrijkste industrieën. Deze aanpak wordt vermeld als 'good practice' in OESO, 2013 en in EC DG Research and Innovation, 2013). Dit gebeurde met een mix van strategische oefeningen:

- vragenlijsten en interviews met de belangrijkste stakeholders over het belang van deze technologieën voor Vlaanderen en voor henzelf,
- technologische workshops over bepaalde topics,
- SWOT-analyses,
- road mapping,
- consultatie-evaluatiewerkshops met verschillende groepen van stakeholders (grote bedrijven, kmo's, maatschappelijke stakeholders).

2.3 Top-down of bottom-up: picking of backing the winners

Een andere invalshoek om het keuzeproces met aanduiding van de strategisch relevante clusterdomeinen te structureren, ligt bij de opbouw volgens een top-down- of bottom-up aanpak, of een combinatie van beide. De keuze is in dit geval afhankelijk van de achterliggende motiveringen (OESO, 2007).

2.3.1. Top-down

Bij een top-down benadering is het de beleidsvoerende overheid die de strategische domeinkeuzes maakt. Deze benadering is geschikt voor de selectie van nieuwe clusterdomeinen met nog onvoldoende kritische massa en biedt een grotere interne en externe signaalwaarde. Deze aanpak biedt het voordeel van duidelijke doelstellingen die strategisch en kwantitatief identificeerbaar zijn. Het maakt ook de coherentie met andere beleidsprogramma's

mogelijk. Bij een top-down benadering is het ‘picking the winners’ van de toekomst uiteraard niet zonder risico’s. Bovendien is ook het risico op beïnvloeding door lobby’s reëel. Vaak proberen beleidsinstanties dit te ontmijnen door onafhankelijke externe selectie-instanties in te schakelen, zoals bijvoorbeeld een jury. Een ander gevaar bij deze aanpak, is dat er verstarring kan optreden waardoor niet meer bijgestuurd wordt wanneer zich bepaalde economische evoluties voordoen. Om dit te vermijden is het aangewezen om het kader waarbinnen de domeinkeuze gebeurt toch van enige flexibiliteit te voorzien.

2.3.2. Bottom-up

Bij een bottom-up benadering laat de beleidsvoerende overheid het initiatief tot afbakening van de strategische clusterdomeinen over aan het veld. Dit vanuit de overtuiging dat het bedrijfsleven (of ruimer, de ondernemende actoren in brede zin) het best geplaatst zijn om prioritaire domeinen te identificeren waar opkomende marktopportunities en competitieve activiteiten mogelijk zijn voor een kritische massa van ondernemingen in de regio. Deze aanpak is vooral geschikt wanneer niet vooraf duidelijk is wie de beste/mogelijke kandidaten zijn. In het algemeen leidt een bottom-up aanpak tot een grotere activering van de clusterpartners, en een versterkte identificatie met het clusterdomein.

2.3.3. Combinatie van top-down en bottom-up

Er zijn ook combinaties mogelijk van een top-down en bottom-up benadering. Dergelijke combinatie lijkt de beste aanpak wanneer het gaat om een vooraf gedefinieerd nationaal kader, waarbij de selectie overgelaten wordt aan een lager beleidsniveau, dat hiervoor bijkomende overwegingen kan hanteren. Het vereist evenwel een grote samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus. Deze aanpak is zeer geschikt om op nationaal niveau strategische maatschappelijke en economische domeinen te versterken, zoals gezondheid, milieu, energie, ICT (Inno-Germany AG, 2010).

2.4 Overzicht weerhouden strategische clusterdomeinen binnen Europa

Het European Secretariat for Cluster Analysis (ESCA) geeft voor 2014 een overzicht van de strategische domeinen die in de verschillende bij haar aangemelde clusterprogramma’s weerhouden werden. In de opsomming die volgt, staat tussen haakjes telkens het totaal aantal clusters binnen Europa die actief zijn in dit domein. De domeinen zijn op die manier gerangschikt van ‘groot’ naar ‘klein’.

- Productie & engineering (107)
- Energie & milieu (93)
- ICT (81)
- Voedingsindustrie (50)
- Creatieve industrie & media (42)
- Transport & mobiliteit (41)
- Nanotechnologie (40)
- Nieuwe materialen & chemie (36)
- Gezondheid (35)
- Sport/vrije tijd/toerisme (27)

- Biotechnologie (21)
- Bouw (20)
- Vliegtuig & ruimte-industrie (15)
- Sociale innovatie en diensteninnovatie (13)

2.5 Keuze voor strategische clusterdomeinen in Wallonië

Voor de Pôles de compétitivité werd bij de aanduiding van de strategische clusterdomeinen een andere methode gebruikt dan voor de Réseaux d'entreprises.

2.5.1 Pôles de compétitivité: top down

De Pôles werden afgebakend via een cluster mapping methode. De Waalse aanpak is beïnvloed door de Franse ervaring met de Pôles de compétitivité die in Frankrijk sinds 2002 gepromoot worden. Daar resulteerde een eerste succesvolle projectoproep in de erkenning van 67 verschillende Pôles. Door de veelheid aan Pôles verwaterde het oorspronkelijke concept en werd een veelvoud aan projecten erkend die weliswaar interessant zijn maar zonder internationale strategische positionering.

Bij de uittekening van het Waalse concept wou men vermijden om techno-economische domeinen te selecteren die geen Europese of internationale basis hebben en niet de kritische massa kunnen bijeenbrengen om op Europees of internationaal vlak geloofwaardig te zijn. Daarom werd een studieopdracht gegeven aan Henri Capron, onderzoeker aan de ULB, om de Waalse techno-economische domeinen aan te duiden met potentieel voor de creatie van een Pôle de compétitivité met het kleinste risico op mislukking. Op basis van een weging van 36 kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren (economische, wetenschappelijke, technologische en ontwikkelingsperspectieven) werden in 2006 vijf domeinen aangeduid. Het gaat om sectoren met een hoge toegevoegde waarde die op dat moment reeds aanwezig waren op het Waalse grondgebied, die een hoog groeipotentieel hadden, en die ook in de lijn lagen van de Europese thema's in clusterprogramma's, zijnde:

- biowetenschappen,
- agro-industrie,
- machinebouw,
- transport-logistiek,
- vliegtuigbouwkunde en luchtvaart.

Er werd bij aanvang niet uitgesloten dat in de toekomst nog andere opkomende groeidomeinen kunnen erkend worden. In 2009 voorzag het nieuwe Marshall Plan 2.Vert in de erkenning van een zesde eco-groeidomein:

- Milieutechnologie

De Pôles overstijgen de traditionele sectorafbakeningen. Ook bedrijven die niet specifiek binnen een van de aangeduide groeidomeinen vallen, kunnen projecten indienen wanneer deze een toegevoegde waarde voor de Pôle in kwestie inhouden. Bovendien is geen exclusiviteit verbonden aan het lidmaatschap van een Pôle: er zijn tal van bedrijven die aan meerdere Pôles deelnemen.

2.5.2 Réseaux d'entreprises: bottom-up

Voor de domeinafbakening van de Réseaux d'entreprises hanteert het Waalse beleid een open thema methode. De leden van de bedrijfsnetwerken zijn in hoofdzaak bedrijven, maar ook onderwijsinstellingen, onderzoekscentra, vormingscentra of beroepsfederaties zijn bij sommige Réseaux aangesloten. De erkenning van de Réseaux is decretaal vastgelegd in het Décret relatif au soutien et au développement des Réseaux d'entreprises ou clusters d.d. 18.01.2007; en het Arrête d'exécution d.d. 16.05.2007. De erkenningsvoorwaarden hebben betrekking op de beoogde activiteiten (netwerking, kennisdeling, samenwerking). Er zijn geen erkenningsvoorwaarden die betrekking hebben op een vastgelegd strategisch domein van deze activiteiten. Het initiatief tot indiening van een erkenningsdossier gaat uit van een bestaande vereniging van bedrijven. Zij geven zelf hun activiteitendomein op. Decretaal is verder enkel voorzien dat de Réseaux moeten streven naar zowel complementariteit als synergie in hun activiteiten met de andere Réseaux en met de Pôles.

2.6 Keuze voor strategische clusterdomeinen in Nederland: top down

De afbakening van de strategische clusterdomeinen in Nederland is gebaseerd op de methode van de cluster survey. In 2010 werden door de regering negen Topsectoren aangeduid. Enerzijds waren dit de vijf zogenaamde 'sleutelgebieden' die reeds in 2004 erkend waren op voorstel van een toenmalig Innovatieplatform en van de Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie AWTI, zijnde:

- agro-food,
- high-tech,
- water,
- creatieve industrie,
- chemie.

Hier werden door de regering na consultaties van het bedrijfsleven nog vier extra sectoren aan toegevoegd:

- life sciences,
- energie,
- logistiek,
- tuinbouw.

Naast deze negen Topsectoren zijn ook enkele transversale aandachtsvelden aangeduid:

- 'Hoofdkwartieren' wat slaat op de uitbouw van de positie van Nederland als aantrekkelijk hoofdkwartier van internationaal opererende bedrijven,
- transversale thema's die aansluiten op de zgn. 'Grand Challenges' van het zevende kaderprogramma en Horizon2020.

Door de focus op de negen bovenvermelde Topsectoren lopen de transversale aandachtsvelden minder in de kijker (Tweede Kamer, 2013).

De keuze van de specifieke Topsectoren houdt verband met hun focus op vier factoren. Het zijn sectoren die (1) kennisintensief zijn, (2) export-georiënteerd zijn, (3) veelal (sector)specifieke wet- en regelgeving hebben, en (4) een belangrijke bijdrage (kunnen) leveren aan het oplossen

van maatschappelijke vraagstukken. Het ministerie van Economische zaken motiveert dit als volgt (Kamerbrief 'Naar de top: Het bedrijvenbeleid in actie(s)', 2011):

- (1) Voor sectoren met een hoge kennisintensiteit is een goede, structurele verbinding tussen publiek gefinancierde kennisinstellingen en privaat gefinancierd industrieel onderzoek van levensbelang. Dit zorgt ervoor dat onderzoeksprioriteiten daar worden gelegd waar het economisch rendement het hoogst is. Ook versterkt een goede wisselwerking tussen bedrijven en onderwijsinstellingen de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.
- (2) Voor internationaal georiënteerde sectoren liggen grote kansen op markten in opkomende landen. Het zijn markten waar de invloed van (buitenlandse) overheden groot is en waar gerichte inzet van economische missies en diplomatie noodzakelijk is om internationale kansen te verzilveren.
- (3) Sectorspecifieke wet- en regelgeving kan van doorslaggevend belang zijn voor de concurrentiekracht van een sector. Denk aan netwerkregulering in het geval van (duurzame) energie, wetgeving op het gebied van voedselveiligheid en dierenwelzijn in het geval van de sector agro & food, regels rondom vergoeding van geneesmiddelen en medisch-ethische toetsing in het geval van de sector life sciences & health en de voorwaarden waaronder buitenlandse markten mogen worden betreden (water).
- (4) Maatschappelijke vraagstukken als klimaatverandering en schaarste (water, voedsel, energie), vergrijzing (high tech, life sciences & health) bieden kansen aan het Nederlandse bedrijfsleven. Tegelijkertijd heeft de overheid bij deze vraagstukken een eigen verantwoordelijkheid, omdat publieke belangen in het spel zijn. In de Topsectoren is veel aandacht voor de koppeling van economische kansen aan maatschappelijke uitdagingen in de vorm van publiek-private samenwerking. Overheid, kennisinstellingen en bedrijfsleven trekken daarbij steeds meer als partners op.

De specifieke keuze voor de negen bovengenoemde Topsectoren was niet zonder kritiek, allereerst omwille van de ongelijke sterkte van deze sectoren. Er werd gesproken van 'backing lobbies' in plaats van 'backing the winners' (Jacobs en Velzing, 2013). Daarnaast is er een pleidooi om het aantal echte Topsectoren meer te beperken, wat kadert in de discussie van specifiek versus generiek beleid. Er wordt daarbij verwezen naar het feit dat steeds meer landen zich richten tot een beperkt aantal domeinen (vier à vijf) waarin ze echt excelleren. Hierdoor zou veel meer economische groei en werkgelegenheid gecreëerd kunnen worden want een regio of land kan niet overal kampioen in zijn. Een ander punt van kritiek is dat een eenduidige definitie en afbakening van de Topsectoren ontbreekt, waardoor bedrijven met een voorstel van innovatieproject soms tevergeefs aankloppen bij een Topsector (Velzing, 2012).

2.7 Keuze voor strategische clusterdomeinen in Duitsland: bottom-up

De periodieke call van het speerpuntclusterprogramma 'Spitzencluster-Wettbewerb' is opengesteld voor sterke clusters uit alle technologieën, zonder thematische beperkingen vooraf. De selectieprocedure zoekt in twee fasen naar de kandidaat-speerpuntclusters met de beste lange termijn strategie voor toekomstige markten in hun sector.

Deze benadering wordt beschouwd als een sterke mobiliseringsfactor voor deze competitie, waardoor clusterinitiatieven meer focus leggen in het vormgeven van hun activiteiten. Er bestaat geen vrees dat de open-thema-benadering de centrale Duitse sterktes en essentiële

maatschappelijke behoeften in gevaar brengt (Deutscher Bundestag, 2012). Een ander voordeel dat toegeschreven wordt aan deze wedstrijdformule, is dat de helft van de clusterinitiatieven die niet geselecteerd raakten (een vijftig-tal), toch activiteiten hebben ontplooid, ondanks het uitblijven van subsidie. Bij de tweede en de derde ronde mochten de initiatieven die het voordien niet gehaald hadden overigens opnieuw een dossier indienen. Zo komt het dat de vijf geselecteerde speerpuntclusters van de laatste ronde allemaal reeds aan een vorige ronde hadden deelgenomen.

Sinds 2007 werden intussen drie wedstrijdrondes georganiseerd, waaruit telkens vijf winnende speerpuntclusters kwamen. In totaal namen 67 clusterinitiatieven deel aan deze competitie. De vijftien uiteindelijk geselecteerde speerpuntclusters horen thematisch thuis in volgende domeinen (BMBF, 2015):

- Digitalisering, productie en communicatie
 - Cool Silicon
 - It's OWL – Intelligente Technische Systeme OstWestfalenLippe
 - MicroTEC Südwest
 - Software-Cluster
- Energie en grondstoffenefficiëncy
 - BioEconomy Cluster
 - Forum Organic Electronics
 - Solarvalley Mitteldeutschland
- Gezondheid
 - Biotechnologie-Cluster Rhein-Neckar (BioRN)
 - Cluster für Individualisierte Immunintervention (Ci3)
 - Medical Valley EMN
 - Münchner Biotech Cluster m4
- Mobiliteit en logistiek
 - EffizienzCluster LogistikRuhr
 - Electromobilität Süd-West
 - Hamburg Aviation
 - MAI Carbon

Uit evaluaties blijkt dat naar verhouding vooral de kandidaat-speerpuntclusters uit de biotechnologie en de medische technologie succesvolle dossiers hebben ingediend, wat kan verklaard worden door het feit dat er in het verleden reeds verschillende netwerk- en clusterprogramma's voor dat domein gelanceerd zijn. Een ander overwicht ligt op het regionale vlak: negen van de vijftien speerpuntclusters zijn gevestigd in Zuid-Duitsland.

3 Erkenning van een cluster

Dit hoofdstuk behandelt het selectieproces voor de erkenning van clusters, en overloopt de gebruikelijke selectieprocedures, -criteria en -instanties. Vervolgens wordt ingezoomd op de keuzes die bij onze naaste burens Wallonië, Nederland en Duitsland gemaakt zijn.

3.1 Erkenningsystemen

Er bestaat een heel brede waaier aan procedures om dit selectieproces te faciliteren. Vandaag worden vaker competities georganiseerd om de beste projecten te kunnen selecteren. Vroeger lag de focus meer op het voldoen aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor financiering. Bij het selectieproces is er in toenemende mate een rol voorzien voor een jury van onafhankelijke, internationaal georiënteerde externe experts, die elk vanuit hun achtergrond bijdragen tot een objectieve inschatting van het potentieel van ingediende voorstellen.

3.2 Selectiecriteria

Veel programma's focussen op leidende clusters. De bestaande sterkte van een regionale cluster is het meest gebruikte selectie criterium. Het betreft regionale clusters die op nationaal of globaal niveau reeds een marktsucces hebben bereikt. Het gaat om domeinen waarin de regio een relatief sterke aanwezigheid heeft in vergeleken met andere locaties. Minimaal hebben deze clusters een dominante rol in de regionale economie in termen van jobs en economische activiteit.

Een veel kleiner aantal programma's zijn daarentegen gericht op ontluikende (emerging) clusters, hoewel hun aantal toeneemt. Hiervoor komen regionale clusters in aanmerking die nog niet bovenstaande benchmarks halen, maar wel een sterke groei kennen of andere troeven hebben waardoor het waarschijnlijk lijkt dat deze groei zich in de nabije toekomst zal voordoen.

Onder de *regionale* clusterprogramma's zijn er in Europa steeds minder te vinden die zich tegelijkertijd zowel tot mature als tot ontluikende clusters richten. *Regionaal* clusterbeleid is daarentegen wel vaker gericht op het tegelijkertijd ondersteunen van alle soorten clusters, wat aansluit bij het gegeven dat een regio doorgaans bestaat uit clusters met een verschillend maturiteitsniveau.

Sommige programma's hebben een meer enge focus op specifieke sectoren, domeinen of 'cluster-categorieën' omdat deze kenmerken hebben die hen aantrekkelijk maken voor een publieke interventie. Ze zijn bijvoorbeeld onderzoeksintensief, kennen hoge lonen of zijn deelmarkten die verondersteld worden te groeien en die verband houden met zogenoemde 'grand challenges'. Ook hier berust de selectie op bestaande sterkte of op het waargenomen potentieel.

3.3 Selectie-instantie

De beoordeling van de mate waarin kandidaat-clusters voldoen aan de vooropgestelde criteria, is een van de fasen in het selectieproces waarbij de selectie-instantie doorgaans bloot staat aan diverse lobbykrachten. Om die reden gebeurt in de meeste landen de beoordeling niet meer louter door overheidsinstanties, maar worden in toenemende mate onafhankelijke externe

experten ingeschakeld. Dit laat de overheid toe om haar erkenningsbeslissingen enigszins te objectiveren.

De aanduiding van de leden van een onafhankelijke jury gebeurt op grond van verschillende afwegingen. Om dit te illustreren worden hieronder de criteria opgesomd die de bevoegde ministers hanteren bij de samenstelling van de jury voor het Duitse Spitzencluster-Wettbewerb en van de jury voor de Waalse Pôles de compétitivité.

In **Duitsland** is de jury voor het speerpuntclusterprogramma als volgt samengesteld (Deutscher Bundestag, 2012):

- De juryleden komen uit het bedrijfsleven en uit de wetenschappelijke wereld.
- Ze dienen een brede kennis te bezitten van de stand van de wetenschap, onderzoek en innovatie in Duitsland en internationaal.
- Ze vertegenwoordigen de verschillende bedrijfstakken en sectoren, zoals de farmaceutische industrie, informatie- en communicatietechnologie, de metaalsector, of nieuwe wetenschappelijke disciplines.
- De juryleden worden gekozen omwille van hun grote wetenschappelijke kennis van de ontwikkeling en het belang van clusters, en het beheer van cluster structuren.
- Er is een regionale spreiding over geheel Duitsland nagestreefd wat de actieterreinen van de jury betreft, waardoor de regionale sterke punten van het Duitse innovatielandschap zeker bekend zijn.
- Het supra-regionale perspectief wordt versterkt doordat twee leden van de jury hun werksfeer in het buitenland hebben. Een nog grotere vertegenwoordiging van buitenlandse experts in de jury vindt zijn begrenzing in de vereiste taalkennis, en het kunnen verwerken en beoordelen van zeer uitgebreide schriftelijke documentatie in een korte tijd.
- Bij de samenstelling van de jury werd ook rekening gehouden met de vertrouwelijkheid van mogelijks gevoelige strategische informatie die de Duitse economie kan raken. Daarom werden hooggeplaatste vertegenwoordigers uit de wetenschap, het bedrijfsleven en openbaar bestuur en beleid aangezocht, die door hun actuele of voorbijgaande activiteiten een hoge acceptatie ten aanzien van hun deskundige oordeel en hun neutraliteit genieten. Ook omwille van die reden zijn geen juniorprofessoren in de jury opgenomen.
- De jury wordt voor zijn beoordeling per cluster bijgestaan door telkens twee of drie onafhankelijke technische experts. Meestal zijn dit universitaire assistent-professoren die onderzoek doen op het domein van de cluster, en die hun onpartijdigheid schriftelijk hebben verklaard. Zij nemen de door de respectievelijke cluster ingediende documenten door, voeren een voor-onderzoek bij de cluster en maken op basis daarvan een technisch advies voor de jury.

In **Wallonië** is de jury voor het beoordelen van de oprichting van de Pôles en van de Pôle-projecten, samengesteld uit twaalf nationale en internationale experts met expertise op vlak van industrie, buitenland of regionale economie. Deze vertegenwoordigen drie onderscheiden groepen:

- industriële experts met internationale ervaring, hetzij door posities in het buitenland, hetzij als lid van het directiecomité van een internationale onderneming,
- buitenlandse experts die momenteel of in het verleden participeerden aan de oprichting of het functioneren van een Pôle,
- experts in de regionale economie met een bijzonder goede kennis van de economische context van de Waalse economie.

De 'délégué spécial' van de Waalse Regering neemt deel aan de jurywerkzaamheden als waarnemer. De jury wordt waar nodig bijgestaan door vormingsexperten en door de bevoegde overheidsadministratie. De actuele voorzitter en vicevoorzitter van de jury zijn respectievelijk Luc Baron Vansteenkiste en Philippe Bodson.

Deze jury treedt niet op voor de beoordeling van kandidaat-dossiers van de **Réseaux d'entreprises**. Hiervoor is in Wallonië een aparte **Onderzoekscommissie** opgericht. Deze commissie bestaat uit volgende afgevaardigden:

- een vertegenwoordiger van de minister van Economie,
- een vertegenwoordiger van de overheidsdirectie mbt de Réseaux d'entreprises,
- een vertegenwoordiger van het overheidsdepartement Technologie, Onderzoek en Energie,
- twee experts vanuit de Waalse sociale partners, via de Conseil Economique et Social de la Région Wallonne (CESW),
- twee onafhankelijke experts uit respectievelijk de industrie en de academische wereld.

3.4 Clusterselectie in Wallonië

De procedure, criteria en ingeschakelde selectie-instanties voor de installatie van de Pôles de compétitivité zijn uitgebreider dan die voor de erkenning van de Réseaux d'entreprises.

3.4.1 Installatie van de Pôles de compétitivité

Om de Pôles tot stand te brengen lanceerde de Waalse regering eind 2005 een oproep voor elk van de aangeduide domeinen.

De kandidaat-dossiers dienden voor elke Pôle een inhoudelijke omschrijving te geven van de strategie en de objectieven, de perimeter en de omgeving, een analyse van de positionering en een business plan met daarin de concrete projecten en financiering.

Het ingediende *cahier des charges* moest voldoen aan volgende **erkenningsvoorwaarden**:

- steunen op een stevig partnerschap tussen bedrijven, vormingsinstanties, onderzoekseenheden en desgevallend andere ad hoc organismen;
- een of meerdere ontwikkelingspijlers voorop stellen met potentieel op (middel)lange termijn met betrekking tot een (of meerdere) duidelijk bepaalde markt(en) en een (of meerdere) technologisch en wetenschappelijk domein(en);
- de doelstellingen en finaliteit van de Pôle duidelijk omschrijven met het oog op het ontwikkelen van economische activiteiten en de competitiviteit van Wallonië;
- de rol van de verschillende actoren afbakenen;
- het partnerverband moet het ganse Waalse grondgebied dekken in het zoeken naar complementariteit tussen actoren voor innovatieve projecten die een industriële toepassing op een termijn van vijf of tien jaar voorzien;
- het partnerverband moet een voldoende kritische massa bezitten om niet alleen in Wallonië maar ook internationaal visibiliteit te kunnen verwerven, vooral met het oog op het aantrekken van buitenlandse investeerders;
- tegelijkertijd moet de representativiteit van het Waalse economische weefsel gegarandeerd worden door de participatie van 'kmo's en van onderzoekseenheden;

- het partnerverband moet een internationale dimensie integreren op niveau van organisatie, functionering en ontwikkeling; dit door internationale samenwerking, deelname aan Europese programma's, onthaal van buitenlandse investeerders, en een exportbeleid.

De beoordeling gebeurt door de internationale jury (cfr. supra in punt 3.3), terwijl de uiteindelijke beslissing genomen wordt door de Waalse regering.

Er werden **zes Pôles** erkend volgens deze procedure, voor volgende specifieke projectthema's:

- BLOWIN (biowetenschappen - markers voor kanker, ontstekingen en hersenziekten),
- WAGRALIM (agro-industrie – gezonde voeding, innoverende productie- of bewaarmethoden, bio-verpakking, de ontwikkeling van een duurzame voedingsindustrie),
- MECATECH (machinebouw – nieuwe materialen, globale technologie, mechatronics en microtechnologie, intelligent onderhoud, nanotechnologie, betrouwbaarheid van het gereedschap),
- LOGISTICS IN WALLONIA (transport-logistiek – veiligheid, zekerheid, preventie en milieu, transport, distributie, opslagruimte, verpakking),
- SKYWIN (vliegtuigbouwkunde en luchtvaart – intelligente samengestelde vliegtuigen, de ontwikkeling van nieuwe toepassingen en diensten),
- GREENWIN (milieutechnologie - duurzame chemie, duurzame materialen, lifecycle van materialen).

Bij de installatie van de Pôles gaat het telkens om een handvol **spelers** die het initiatief nemen (Bayenet en Wunderle, 2009):

- BLOWIN: enkele grote ondernemingen uit de farmaceutische sector zoals het Britse GlaxoSmithKline, het Belgische UCB en het Amerikaanse Eli Lilly
- SKYWIN: Entreprises wallonnes de l'aéronautique EWA en Wallonie Espace (dit zijn op dat moment reeds bestaande clusters)
- Logistics in Wallonia: Transports & Logistique (samengesteld uit drie reeds bestaande clusters)
- Mecatech: Agoria
- Wagrallim: Fevia

De geïnstalleerde Pôles zijn op dit ogenblik zonder beperking in de tijd erkend.

3.4.2 Selectieprocedure voor de Réseaux d'entreprises

Sinds het decreet van 2007 kan op elk moment een dossier ingediend worden door een kandidaat-bedrijfsnetwerk. In dit dossier moeten volgende elementen opgenomen zijn: statuten, leden, analyse van het activiteitsdomein, strategisch plan, financieel plan, activiteitenprogramma opgebouwd rond zes vereiste pijlers, het profiel van de animator die het netwerk wil aanwerven, een voorstel van performantie-indicatoren ter opvolging, en de desgevallende synergiën met de andere netwerken en met de Pôles.

De **erkenning** als Réseaux d'entreprises is afhankelijk van:

- de mobilisatie van een kritische massa die representatief is en die één of meerdere activiteitsdomeinen beslaat (een Réseau geeft zelf aan welke specifieke domeinen dit zijn),
- het opzetten van een samenwerkingskader rond verwante activiteiten,
- de spontane ontwikkeling van complementaire relaties tussen de leden van de Réseaux

- de promotie van een gemeenschappelijke visie onder de clusterleden op de verdere ontwikkeling.

Er zijn geen voorwaarden wat betreft het activiteitendomein noch wat betreft de bedrijfsgrootte van de leden. Dit instrument richt zich niet specifiek tot de kmo.

De beoordeling gebeurt door de Onderzoekscommissie die hiervoor werd opgericht (cfr. supra in punt 3.3), terwijl de uiteindelijke beslissing genomen wordt door de Waalse Regering. De erkenning geldt voor drie jaar, en kan nadien nog twee keer verlengd worden met telkens nog eens drie jaar, afhankelijk van de tussentijdse evaluatierapporten.

Het aantal erkende bedrijfsnetwerken varieert in de tijd. Sinds het pilootproject in 2000, werden in totaal achttien Réseaux gefinancierd. Op dit ogenblik zijn er nog **negen Réseaux d'entreprises** erkend en gesubsidieerd op volgende activiteitendomeinen:

- ARESA (klinisch onderzoek),
- CAP 2020 (duurzame constructie en laag energieverbruik),
- VAL+ (inzameling, verwerking en recycling van afval),
- ECO-CONSTRUCTION (ecologisch bouwen),
- INFOPOLE (ICT),
- PHOTONIQUE (licht en laser),
- PLASTIWIN (plastiek industrie),
- TWEED (duurzame energie),
- TWIST (technologie van beeld, klank en tekst).

3.5 Clusterselectie in Nederland

Om de negen aangeduide Topsectoren te 'installeren' en structuur te geven, duidde het kabinet in 2011 voor elke Topsector een boegbeeld aan, dat een eigen Topteam moest vormen om een nieuwe vorm van organisatie en financiering van publiek-private samenwerking op te zetten. Voor elk Topteam werden vier mensen aangesteld die verantwoordelijk werden voor het proces van visie- en agendavorming in hun sector: een boegbeeld (topondernemer uit het bedrijfsleven), een wetenschapper, een 'mkb'er (afgevaardigde van het midden- en kleinbedrijf), en een topambtenaar. Het secretariaat van een Topteam berust bij de overheidsadministratie.

Elk Topteam is in de loop van 2011 het land ingetrokken, en heeft met alle belangrijke stakeholders uit de betrokken sector gesprekken gevoerd om kansen en knelpunten te identificeren en hieraan acties te koppelen voor zowel bedrijven, kennisinstellingen als de overheid. Dit heeft geleid tot negen ambitieuze Actie-agenda's voor de Topsectoren, gebundeld in een gezamenlijke brief van de boegbeelden aan het kabinet, waarin ook een aantal overkoepelende speerpunten werden gemarkeerd.

Aan de boegbeelden is vervolgens gevraagd om een voorstel te doen voor het mobiliseren van de Topsectoren bij de uitvoering van de agenda's. Daarbij golden volgende **uitgangspunten** (Beleidsbrief, 2011):

- De samenwerking tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid wordt op een structurele basis geborgd, om te zorgen dat de plannen uitmonden in concrete programma's en projecten op basis waarvan publieke en private budgetten worden ingezet.

- Per Topsector is een boegbeeld het aanspreekpunt voor de uitvoering van de agenda en de organisatie daarvan. Bij de samenstelling van het team betreft het boegbeeld het bedrijfsleven (inclusief MKB), de kennisinstellingen en de overheid.
- De wijze waarop de regie en de structuur van het uitvoeringsproces wordt vormgegeven, is in handen van de boegbeelden zelf. Zij kunnen daarvoor aanhaken bij bestaande sectorale initiatieven en structuren.
- Onder regie van het boegbeeld worden de verschillende onderdelen van de agenda uitgewerkt en uitgevoerd, waaronder de innovatiecontracten en de agenda's omtrent human capital. Voor het opstellen van de innovatiecontracten zitten de meest betrokken partijen (financiers én uitvoerders) aan tafel.
- De implementatie gaat over de gehele breedte van de agenda's. Die inzet op integraliteit geldt ook voor de verbinding en de synergie tussen en over de Topsectoren.

Deze aanpak maakt dat elke Topsector anders is samengesteld en logischerwijs gedomineerd wordt door een handvol topspelers uit het bedrijfsleven, zoals Philips, Campina en AkzoNobel. (Tweede Kamer, 2013). Ook de samenstelling van de Topteams is niet uniform en werd in enkele sectoren intussen flink uitgebreid.

3.6 Clusterselectie in Duitsland

Zoals vermeld in paragraaf 2.7, gebeurt de selectie van Duitse 'Spitzencluster' via een periodieke call. Sinds 2007 zijn tot nog toe drie wedstrijdrondes georganiseerd, die telkens ongeveer een jaar tijd in beslag namen. Per ronde kunnen maximum vijf speerpuntclusters erkend worden. Een onafhankelijke jury selecteerde in totaal reeds vijftien speerpuntclusters uit tachtig ingediende dossiers. De clusters worden geselecteerd op grond van het voorleggen van een omvattende lange termijn strategie voor hun technologiedomein.

De wedstrijdronde omvat twee procedurestappen. Eerst wordt een oproep gelanceerd om een clusterconcept in te dienen. Dit omvat een beschrijving van de cluster, een beschrijving van de internationale markt- en concurrentiepositie van de cluster en van de clusteractoren en een beschrijving van de clusterdoelstellingen op middellange en lange termijn. De concepten worden beoordeeld door een onafhankelijke jury. Hieruit worden vijftien clusterprojecten weerhouden.

Aan de vijftien weerhouden clusterkandidaten wordt vervolgens gevraagd een omvattende lange termijn strategie in te dienen, samen met een subsidieaanvraag voor de projecten van de eerste financieringsfase. Na beoordeling door de jury, worden uiteindelijk vijf speerpuntclusters geselecteerd. De **strategie** dient volgende elementen te bevatten:

- een omschrijving en opsomming van de karakteristieken van de cluster in kwestie,
- het bewijs van het reeds bereikte niveau van ontwikkeling, met binnenlandse en buitenlandse benchmark,
- een competentieanalyse langsheen de innovatieketen,
- een analyse van de actuele sterkten en zwakten evenals van de toekomstige ontwikkelingskansen en –risico's van de cluster (SWOT-analyse),
- een omschrijving van de ontwikkelingsdoelen op middellange en lange termijn,
- een ontwikkelingsplan voor de volgende jaren, dat aangeeft welke maatregelen van welke actoren wanneer en met welke middelen genomen zullen worden, en hoe de duurzaamheid van de clusterwerking na het einde van de ondersteuning zal verzekerd worden,

- een toelichting bij de bestaande en toekomstig geplande samenwerkings- en managementstructuren,
- een toelichting bij de financiering van deze clusterontwikkeling,
- een toelichting bij de indicatoren en methoden die gebruikt zullen worden om te meten of en hoe snel de cluster de vooropgestelde ontwikkelingsdoelen bereikt.

De beoordeling van de concepten, strategieën en projectvoorstellen gebeurt op grond van volgende **beoordelingsmaatstaven** (Ministerium BMBF, 2010):

- de strategie moet innerlijk consistent zijn,
- de daarin vooropgestelde doelstellingen moeten geschikt zijn,
- de strategie moet betrekking hebben op de voortdurende uitbouw van competenties, en de aanscherping van het clusterprofiel bewerkstelligen,
- de strategie dient de internationale concurrentiepositie en zichtbaarheid van de clusters duidelijk te verhogen,
- de ingediende projecten moeten leiden tot een merkbare stijging van de clusterontwikkeling,
- hun resultaat moet meetbaar zijn en hun effect moet voortdurend zijn.

De aanwezige capaciteit van de clusters vormt de grondslag voor de beoordeling van de strategische planning. In het bijzonder worden hierbij volgende **selectiecriteria** als relevant beschouwd:

- De cluster vertoont de nodige kritische massa, het nodige potentieel en een grote ontwikkelingsdynamiek. De aanwezige high-level actoren worden gekenmerkt door een groot prestatievermogen en een veelbelovende markt- en concurrentiepositie. Dit is aantoonbaar aan de hand van bv. O&O-resultaten (publicaties, patenten ...), het marktaandeel en de omzetontwikkeling van de ondernemingen, de invoering en succesrijke vermarkting van nieuwe producten, methoden en diensten, de oprichtingsdynamiek, de investeringsactiviteiten en de tewerkstellingsontwikkeling in de clusterregio.
- De strategie geeft de elementen aan die het de cluster mogelijk maken om zijn innovatiecapaciteit te verhogen, om internationaal een concurrentierelevant unique selling point (USP) te ontwikkelen en een toppositie in te nemen.
- De strategie bevat geschikte instrumenten om de duurzaamheid na het aflopen van de subsidie te verzekeren. De clusterstrategie is wetenschappelijk onderbouwd.
- De noodzakelijke voorwaarden voor de omzetting van de strategie, de controle op de voortgang ervan en de verdere ontwikkeling van de clusterstrategie ook onder gewijzigde markt- en concurrentiesituaties moeten aangegeven worden.
- De geplande projecten sluiten aan bij de sterktes en bij de high-level domeinen van de cluster. Ze bouwen voort op de toewijsbare successen van de cluster en bieden de mogelijkheid tot succesmeting. Ze zijn geschikt om duurzame veranderingen in te voeren of aan te wakkeren en verbeteren de samenwerking van de begunstigde actoren met het oog op de strategische doelstellingen. De gevraagde middelen zijn in verhouding tot de doelstellingen, perspectieven en maatregelen.
- De financiële participatie van het bedrijfsleven en van private investeerders bij de omzetting van de strategie is doorslaggevend. Gedurende de subsidieperiode bedraagt deze minstens 50% van de gezamenlijke ingediende uitgaven respectievelijk kosten van de projecten.

Onder de vijftien speerpuntclusters die aldus uit de voorbije wedstrijdrondes geselecteerd werden, zijn er vier uit het technologiedomein 'Digitalisatie, productie en communicatie', drie uit

het technologiedomein 'Energie en grondstoffenefficiëncy', vier uit het technologiedomein 'Gezondheid' en vier uit het technologiedomein 'Mobiliteit en logistiek'.

4 Clusterpartners en Triple helix

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de partners die binnen een cluster met elkaar samenwerken. Daarbij wordt ook stilgestaan bij de evolutie van het Triple helix model naar een Quadruple helix, waarbij naast het bedrijfsleven, de onderzoeksinstanties en de overheid, een vierde pijler functioneert onder de verzamelnaam 'civil society'.

4.1 Prioritaire doelgroep

De zogeheten 'Triple helix' refereert naar de driehoeksverhouding tussen universiteiten, ondernemingen en de overheid, en kadert in de theorieën over kennismanagement en de dynamiek van innovatiesystemen. Uit een vergelijkend onderzoek onder Europese clusterorganisaties blijkt dat het gewicht van elk van deze drie partners binnen de Triple helix kan variëren (Bartels, 2015). Het wordt algemeen beschouwd als een good practice wanneer een clusterbeleid het bedrijfsleven aan het stuur zet ('business in the driving seat' zoals omschreven in EC DG Research and Innovation, 2013). Samenwerkingsverbanden van bedrijven vormen de eerste doelgroep van het beleid, in toenemende mate met specifieke aandacht voor de gegarandeerde deelname van kmo. Binnen de clusters in Europa valt de meerderheid van de ondernemingen onder de Europese kmo-definitie, afgebakend als een onderneming met minder dan 250 werknemers. Het aandeel van de grote ondernemingen is (in aantal althans) relatief kleiner (ECSA, 2014).

4.2 Onderzoeks- of industriegedreven

De strategische agenda van de Europese clusters is overwegend bepaald door de industrie. Het ESCA stelt dat op een schaal van 1 tot 5, waarbij 1 staat voor 'onderzoeks-gedreven' en 5 staat voor 'industrie-gedreven', de meerderheid van de clusters zich tussen 4 en 5 situeren. Enkel in de domeinen gezondheid/medische wetenschap en sport/vrije tijd/toerisme zijn er meer clusters te vinden die onderzoeks-gedreven zijn. Productie en engineering, de bouwsector, de transportsector en mobiliteit zijn domeinen waarin de industrie de clusterobjectieven sterkst domineert (ECSA, 2014).

4.3 Van Triple helix naar Quadruple helix

De invulling van het Triple helix concept gebeurt in de Europese clusterprogramma's met uiteenlopende accenten, niet enkel wat het onderlinge gewicht van deze Triple helix partners betreft, maar ook en vooral door het betrekken van bijkomende clusterpartners. Uit de Europese clusterpraktijken komt de betrokkenheid en het engagement van relevante stakeholders als een centrale aanbeveling naar voor. Dit biedt het voordeel van wederzijdse informatie-uitwisseling, een bredere gedragenheid van de doelstellingen van het clusterbeleid en het zich collectief inschrijven in een bredere strategie. Het schept een vertrouwensklimaat wat essentieel is voor effectieve monitoring en evaluatie. De groep van potentiële stakeholders wordt daarbij zeer breed opgevat en gaat verder dan de typische Triple helix partners. Andere potentiële stakeholders zijn onder meer consumenten en gebruikers, werknemers, vormingsinstellingen, financiële instellingen, dienstverleners, associaties, media, de lokale regionale omgeving ... Het CLIQ-project via INTERREG 2008-2011, bijvoorbeeld, beschouwt uitdrukkelijk de kmo's als vierde pijler, waarbij CLIQ staat voor 'Creating Local Innovations for sme's through a Quadruple

helix'. Tot slot kunnen stakeholders ook verschillen naargelang het activiteitendomein (gevestigd of opkomend). Er zijn geen algemeen geldende criteria om alle relevante stakeholders aan te duiden.

De 'andere relevante actoren' die de vierde pijler binnen de Triple helix vormen, worden in de theoretische literatuur met een globale term omschreven als de 'civil society' (Mc Gregor et al., 2010). Dit Quadruple helix concept wordt voorgesteld als een meer hedendaags en democratisch innovatiemodel.

In dit kader kan ook verwezen worden naar het actuele WIN-project en het EuroWIN-project van het HIVA-KULeuven met steun van het Agentschap Ondernemen, over de inbedding van de sociale dialoog in de industriële innovatieclusters.

Ten slotte is het vermeldenswaardig dat in sommige landen actief wordt nagedacht over multi-helix-modellen. Zo overweegt men in het UK om de Triple helix te vervangen door een Quintuple helix waarin naast de driehoek overheid-ondernemingen-kenniscentra en de sociale factor/gebruikers als vierde pijler ook de financieringsinstanties als vijfde pijler worden opgenomen (Tactics, 2013).

4.4 Clusterpartners in Wallonië

De drie projectsoorten van de Pôles (onderzoeksprojecten, vormingsprojecten en bedrijfsprojecten) sluiten aan bij de drie instanties die de pijlers vormen binnen de Pôles: de ondernemingen, de vormingsinstellingen en de onderzoeksinstellingen (private en publieke). Er is daarbij voorzien dat ook andere types van organisaties deel kunnen uitmaken van dit partnerverband als dit nuttig is voor de Pôle in kwestie.

Het Waalse clusterbeleid betreft daarnaast ook de sociale partners expliciet bij het clusterbeleid. Deze betrokkenheid uit zich op twee niveaus: enerzijds bij de uitrol en anderzijds in de organisatiestructuur van het clusterbeleid.

Het clusterbeleid uit het Marshall Plan, met de Pôles de compétitivité, wordt bij de sociale partners breed gesteund. De Waalse Regering heeft in haar clusterbeleid van bij aanvang via de CESW gerapporteerd over haar intenties, adviezen gevraagd en een periodieke evaluatierol toegekend aan de sociale partners, zowel inzake de Pôles de compétitivité als inzake de Réseaux d'entreprises. Zo stipuleert bv. het clusterdecreet in artikel 9 dat elke drie jaar een evaluatie opgemaakt wordt 'en partenariat' tussen de Waalse Regering en de CESW, en dat deze evaluatie aan het parlement bezorgd wordt.

De Waalse Regering heeft daarnaast ook geprobeerd om de sociale partners een aparte plaats te geven in de organisatiestructuur van het clusterbeleid. De aanleiding hiervan was een discussie binnen de CESW. Omdat het beheer van de Pôles hoofdzakelijk in handen is van de bedrijven, in samenspraak met de onderzoekseenheden, wensten ook de vakbonden een complementaire betrokkenheid. Er werd gevolg gegeven aan de verzuchtingen van de syndicale organisaties via de oprichting van een **Haut Comité des Pôles**. Met de oprichting van dit Comité wou de Waalse Regering een breder draagvlak creëren en de vertegenwoordigers van de werknemers betrekken bij bepaalde beslissingen die in het kader van de Pôles genomen worden. Dit geldt vooral voor alles wat verband houdt met de vorming van de werknemers in het kader van de behoeften van de Pôles.

■ Samenstelling Haut Comité des Pôles:

- De vertegenwoordigers van de Pôles (voorzitter en vice-voorzitter van elke Pôle).

- De vertegenwoordigers van de representatieve werknemersorganisaties.
- Drie vertegenwoordigers van het ministerieel comité PST1 (Plan Stratégique Transversal n° 1).
- Voorzitter: vertegenwoordiger van de minister van economie.

■ Opdracht van het Comité:

- het onderhouden van een permanente dialoog tussen het bestuur van de Pôle en de vertegenwoordigers van de werknemers,
- het informeren van de vertegenwoordigers van de werknemers omtrent de concrete projecten en de strategie binnen elke Pôle,
- het wisselen van gedachten over de algemene oriëntaties van het clusterbeleid, de evolutie van de Pôles, en hun bijdrage tot de economische ontwikkeling van Wallonië,
- het voorstellen van maatregelen om het partnership tussen de diverse actoren te bevorderen en de werking van de Pôles te optimaliseren.

Er werd vooropgesteld dat dit Comité minimum twee keer per jaar zou samenkomen. In de praktijk komt het Comité echter al meerdere jaren niet meer samen, wat de mogelijkheid tot dialoog tussen de Pôles en de sociale partners vermindert (IWEPS, 2014).

4.5 Clusterpartners in Nederland

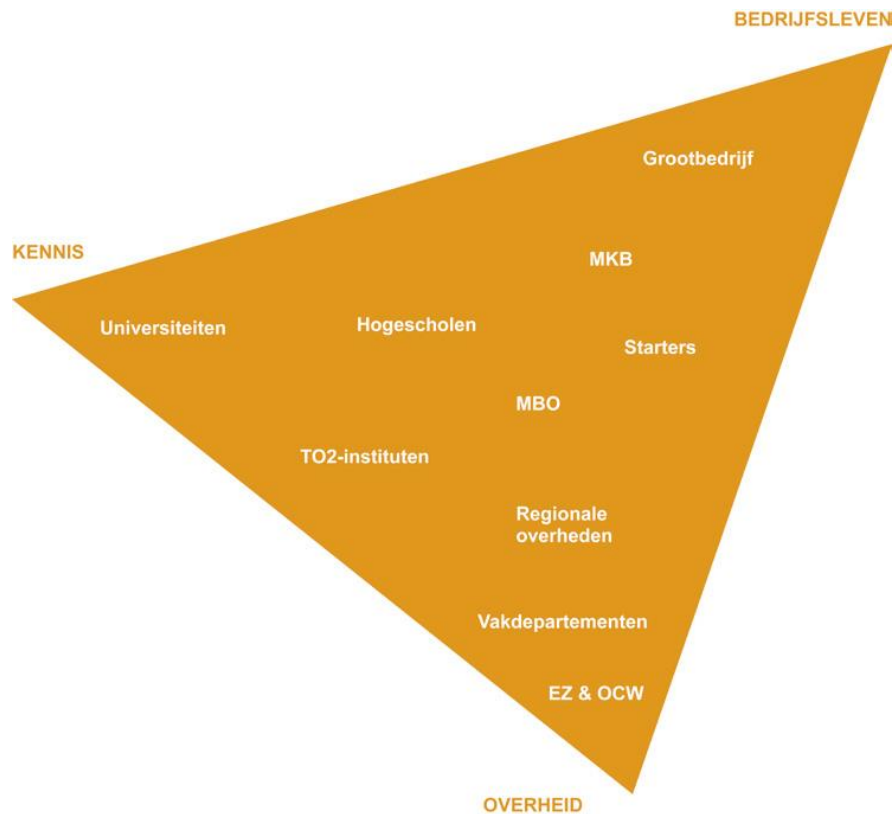
Bij de uitrol van het Topsectorenbeleid (vanaf 2010) werd zeer sterk de nadruk gelegd op de sturing door het bedrijfsleven met een beperkte en reactieve rol voor de overheid. Aanvankelijk vonden de universiteiten (als derde triple helix partner) zich te weinig betrokken in de Topsectorenaanpak. Dit heeft ertoe geleid dat het begrip 'vraaggestuurd' langzaam geëvolueerd is in het begrip 'gezamenlijk programmeren', waarin het gezamenlijke belang voor zowel bedrijven als universiteiten beter tot uiting komt in de zogeheten 'gouden driehoek'.

Een bijzondere opdracht die aan de Topsectoren gegeven werd, is het opstellen van een eigen Human Capital Agenda, waar de sociale partners en onderwijsvertegenwoordigers ook formeel bij betrokken zijn. De Human Capital Agenda's zijn er op gericht om leerlingen beter op te leiden voor die beroepen waar de arbeidsmarkt om vraagt. Hiervoor probeert men een krapte-indicator te ontwerpen voor de belangrijke beroepen binnen de Topsectoren (Panteia, 2013). Dit resulteerde in 2013 in het 'Nationaal Techniepact 2020', ondertekend door de regering, werkgevers, werknemers en het onderwijsveld.

De Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie (AWTI) adviseerde in haar 'Balans van de Topsectoren 2014' om nu over te gaan tot een verdere '**verrijking van de gouden driehoek**'. In de Topsectorenaanpak zijn er immers vooral sterke relaties ontwikkeld tussen het grootbedrijf, de universiteiten en de ministeries van Economische Zaken en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De AWTI geeft aan dat diverse partijen die belangrijk zijn voor het succes van de topsectorenaanpak, onvoldoende betrokken zijn. Hierdoor ontbreekt een gedeelde visie op het topsectorenbeleid, is het draagvlak kleiner en komen maatschappelijke uitdagingen er minder aan bod. Deze stakeholders zijn in eerste instantie de kennisorganisaties voor toegepast onderzoek, vakdepartementen van de overheid, het mkb, starters en groeibriljanten (innovatieve ondernemingen met de potentie om (internationaal) te groeien), hogescholen, beroepsonderwijs MBO, en regionale overheden (provincies). Deze spelers zouden voor de AWTI ook best opgenomen worden in de governance van de Topsectoren. Op dit ogenblik bestaat elk Topteam, dat instaat voor de strategische agenda van een Topsector, uit een boegbeeld uit het bedrijfsleven, een wetenschapper, een mkb'er en een topambtenaar.

Hier dient aldus het AWTI een extra lid aan toegevoegd te worden vanuit de hogescholen, regionale overheden en/of starters en groeibriljanten. Idealiter ziet de Triple helix of **Gouden driehoek** er dan als volgt uit:

Figuur 2 Gouden driehoek of Triple helix



4.6 Clusterpartners in Duitsland

De Duitse speerpuntclusters zijn gebaseerd op een ruimtelijke concentratie van verschillende actoren verbonden door een gemeenschappelijk doel en een gezamenlijke strategie. Naast grote ondernemingen en kmo's, zijn de voornaamste clusteractoren instanties als universiteiten, niet-universitaire opleidings- en onderzoekscentra, en ondersteunende organismen zoals financieringsmaatschappijen en overheidsorganismen. De partners moeten een overeenkomst sluiten die voldoet aan de richtlijnen van het bevoegde ministerie BMBF.

Het aantal partners verschilt sterk van speerpuntcluster tot speerpuntcluster, en varieert van 23 in het Forum Organic Electronics tot 349 in de cluster MicroTEC Südwest. Het bedrijfsleven heeft het numerieke overwicht onder de partners in elke speerpuntcluster. Daarnaast verschilt ook de mate waarin de verschillende stakeholders betrokken zijn in het clusterinitiatief. Door de bottom-up benadering kennen speerpuntclusters doorgaans een hoge participatiegraad van regionale stakeholders. Het gaat daarbij om ondernemingen, onderzoeksinstanties of andere organisaties die direct (als clusterlid) of indirect (door hun activiteit in het technologiedomein van de cluster) verbanden hebben met de clusteractiviteiten.

Doordat de speerpuntclusters een rechtsvorm hebben aangenomen, fungeert de wettelijk voorziene algemene vergadering tezelfdertijd als forum voor informatie-uitwisseling en netwerking. Uit evaluaties blijkt dat het functioneren van de organisatiestructuren in grote mate

afhangt van de interpersoonlijke relaties en samenwerking tussen een kleine groep van sleutelactoren (RWI, 2015).

5 De organisatiestructuur en governance van clusters

In dit hoofdstuk komt de organisatiestructuur van clusters aan bod, met oog voor hun governance, het functioneren van het clustermanagement en het streven naar 'cluster-excellentie'.

5.1 Governance van de clusters

Doorgaans berust de governance van een cluster bij een Triple helix beheersorgaan, waarin het bedrijfsleven aan het stuur zit en minstens ook de onderzoekscentra rechtstreeks in vertegenwoordigd zijn. Dit steunt op de opvatting dat de individuele bedrijven de drijvende kracht zijn achter het succes van een cluster. Wanneer vertegenwoordigers van de industrie geëngageerd worden om aan het roer te zitten, zullen zij ook gericht in het belang van de private sector handelen. Slechts uitzonderlijk treffen we in Europa andere leidende clusterpartners aan. Een voorbeeld is de Deense voedingscluster Öresund Food Network (ÖFN) waar de academische wereld aan het stuur zit, wat zijn verklaring vindt in het feit dat deze cluster historisch gegroeid is uit een Deens-Zweeds netwerk van kennisinstellingen (Guide for policymakers, 2010).

5.2 Clustermanagement

Het belang van de organisatie van het clustermanagement kan niet overschat worden. Clusterorganisaties worden ingezet om de samenwerking te faciliteren tussen clusterleden onderling en tussen clusterleden en andere spelers (bijvoorbeeld van andere clusters). Zij zijn ook de best geplaatste communicatiepartners naar de overheid om noden en oplossingen voor hun cluster te suggereren.

De serviceportfolio van de clusterorganisatie is bepalend voor het succes van een cluster: er is een aangetoond verband met de resultaten van de clusterleden wat betreft bedrijfsactiviteit, O&O-activiteit en internationale activiteit (Christensen et al., 2012) Hierbij is niet zozeer de kwantiteit maar wel de kwaliteit van de dienstverlening doorslaggevend. Het gaat om een geïntegreerd dienstenpakket aan de clusterleden op het vlak van:

- het zoeken naar zogenaamde derden-financiering,
- het initiëren van collaboratieve O&O&I projecten,
- het organiseren van interne netwerking,
- de informatieverzameling omtrent trends en marktopportunities in het clusterdomein,
- de begeleiding in het valoriseren en commercialiseren van onderzoeksresultaten,
- de ontwikkeling van HR,
- de ontwikkeling en stimulering van ondernemerschap,
- de matchmaking/netwerking met externe partners/clusters,
- de internationalisering van de clusterdeelnemers,
- de promotie van de cluster.

Voor kmo's worden de meest effectieve resultaten geboekt wanneer deze dienstverlening als een 'first-stop-service-shop' voor kmo's fungeert. Desgevallend ontvangt de clusterorganisatie bijkomende middelen om kmo's een geïntegreerde dienstverlening te bieden inzake

bedrijfsondersteuning en O&O-ondersteuning gericht op commercialisering. Het gaat voor kmo's vooral om:

- de stimulering van interne matchmaking tussen kmo's en andere clusterleden,
- de organisatie van thematische events of workshops voor de ondersteuning van het uitwerken van ideeën en concepten,
- het ondersteunen bij de zoektocht naar derden-financiering zowel voor O&O- als niet-O&O-projecten.

Een volledige uitwerking van kmo-gerichte instrumenten en tools in de serviceportfolio van een clusterorganisatie, is bijvoorbeeld online te vinden in het document 'Cluster Collaboration and Business Support Tools to facilitate Entrepreneurship, Cross-sectoral Cooperation and Growth' van het European Cluster Observatory (ECO) van de Europese Commissie.

Clusterprogramma's kunnen behalve financieringsmiddelen evenzeer technische bijstand en advies voorzien voor de professionalisering en vorming van het clustermanagement. Dit onder de vorm van workshops, seminars en toolboxen voor de staf van de clusterorganisatie, door het organiseren van netwerking tussen clusterorganisaties om best practices uit te wisselen en door belang te hechten aan het streven naar cluster-excellentie (zie hieronder punt 5.3).

Clusterorganisaties kunnen omwille van hun vertrouwdsheid met de noden van de deelnemende bedrijven ook goed ingezet worden als partners van het overheidsbeleid. Zij kunnen instaan voor de interne verdeling van de publieke financiering en bijdragen tot de uitwerking in het clusterbeleid van aangepaste thematische en netwerkprogramma's.

Een recente vergelijking van clusterprogramma's in Europa toont een toenemende trend in de lidstaten om niet te opteren voor de installatie van nieuwe organisaties voor clustermanagement, maar om te streven naar de verdere ontwikkeling en professionalisering van bestaande clusterorganisaties (ECSA, 2014).

5.3 Cluster-excellentie

Omwille van de significante voordelen van een professionele dienstenportfolio van de clusterorganisatie, wordt het streven naar excellentie in de kwaliteit van het clustermanagement gesteund door de Europese Commissie, via het European Cluster Excellence Initiative (ECEI). Hierbij fungeert het ESCA voor clusterorganisaties als een one-stop-shop in hun kwaliteitszoektocht. Via assessments en periodieke benchmarking verwerven clusterorganisaties een bronzen, zilveren of gouden 'Label of Cluster Management Excellence'. De 31 kwaliteitsindicatoren hebben betrekking op (ECSA, 2014):

- de structuur van de cluster,
- de typologie, governance en samenwerking,
- de financiering,
- de strategie, doelstellingen en dienstenportfolio,
- de verwezenlijkingen en bekendheid van de cluster.

Intussen is het belang van cluster-excellentie overal doorgedrongen, wat weerspiegeld wordt in het feit dat in meer dan 80% van de actuele clusterprogramma's in Europa er een expliciete focus op ligt. In bijna de helft van de clusterprogramma's is de inschrijving in het excellence-programma van het ECEI zelfs een verplichte voorwaarde voor betoelaging of criterium voor extra incentives (European Cluster Observatory, 2015; Tactics, 2012).

5.4 Clustergovernance in Wallonië

De organisatiestructuur en governance van de Pôles de compétitivité is op een andere wijze geregeld dan die van de Réseaux d'entreprises.

5.4.1 Pôles de compétitivité

Verschillende instanties spelen een rol in de publieke governance van de Pôles.

■ De Raad van Bestuur als strategisch orgaan

- Hier vinden we het Triple helix-model terug, met het bedrijfsleven aan het stuur. Het voorzitterschap wordt steeds toegewezen aan een industrieel, terwijl het vicevoorzitterschap aan een vertegenwoordiger van de academische wereld toekomt. Er wordt gestreefd naar een 'goede' verhouding tussen kmo's en grote ondernemingen. Daarnaast heeft de Waalse Regering twee waarnemende leden, die kunnen aangevuld worden met vertegenwoordigers van de administraties indien de Pôles hierom verzoeken.
- De Raad van Bestuur heeft als opdracht de strategie van de Pôles te bepalen, de strategische ontwikkelingspijlers te selecteren, in te staan voor de eerste selectie van de projecten, en projecten voor te stellen aan de Waalse overheid naar aanleiding van een projectoproep.

■ De operationele cel als operationeel orgaan

- Deze bestaat uit het eigen personeel van de Pôles.
- De operationele cel vormt het dagelijks bestuur van de Pôles wat betreft de communicatie, de relatie met de administratie, het beheer van de intellectuele eigendom, de bijstand aan het tot stand komen van partnerverbanden tussen de actoren van de Pôles en de onderzoekswereld en het mobiliseren van nieuwe actoren, in het bijzonder de kmo's. Ze voert ook het beheer van een competentiedatabank en stimuleert het indienen van projectvoorstellen naar aanleiding van een oproep.

■ De internationale jury als adviserende erkenningsinstantie

- De jury evalueert de kwaliteit van de Pôles en hun projecten. Op basis van dit advies gaat de Waalse overheid over tot erkenning en financiering van de Pôles.

■ De overheidsadministratie als ondersteunende instantie

- Er is een ondersteunende administratieve cel als centraal aanspreekpunt voor de Pôles. Deze cel centraliseert alle informatie omtrent de Pôles, staat in voor de financiële controle en opvolging van de projecten, informeert de bevoegde minister over de resultaten van de projecten en de algemene opvolging, legt de verbinding met de taskforce van het PST1 (Plan Stratégique Transversal – Création d'activités et d'emplois) in coördinatie met de 'délégué spécial' van de regering en de diverse betrokken overheidsinstanties. Deze cel neemt ook het secretariaat waar van het Comité Inter-pôles en van het Haut Comité des Pôles
- Er is een structurele ondersteuning voorzien vanuit AWEX (l'Agence Wallonne à l'Exportation) voor alle exportactiviteiten.
- Sofipôle ondersteunt investeringen inzake infrastructuur, gebouwen en uitrusting van de Pôles en staat in voor het beheer van de Waalse participaties in de incubatoren die actief zijn in de hoogtechnologische sector. Sofipôle is een gespecialiseerd filiaal van de Société Régionale d'Investissement de Wallonie SRIW (60%) en van de Société Wallonne de Financement et de Garantie des Petites et Moyennes Entreprises SOWALFIN (40%).

- Een andere ondersteunende overheidsinstantie zijn de ‘Centres de compétence’ voor vormingsacties. Er zijn in totaal 25 Centres de compétence actief, telkens toegewezen aan een bepaalde sector. Zij staan in voor de vormingsbehoeften van een divers doelpubliek: ondernemers, werknemers, werkzoekenden, leerjongeren, leerkrachten, studenten. Het betreft een partnerschap tussen de beroepssectoren, de sociale partners, FOREM, de Waalse overheid, IFAPME, en het Europees Sociaal Fonds.
- **Gemeenschappelijke instanties van de Pôles als informatieorganen**
 - Het Comité Inter-pôles staat in voor de informatie-uitwisseling tussen de bevoegde ministers en de voorzitters en ondervoorzitters van de Pôles.
 - Het Haut Comité des Pôles is opgericht om de dialoog met de vakbonden te ondersteunen (zie ook punt 4.4).

5.4.2 Réseaux d’entreprises

De publieke governance van de Waalse bedrijfsnetwerken is opgehangen rond volgende organen:

- **Een onderzoekscommissie als adviserende erkenningsinstantie**
 - De samenstelling en bevoegdheid van deze commissie kwam reeds aan bod in paragraaf 3.4.2.
- **Een comité ter ondersteuning en begeleiding als strategisch orgaan**
 - In dit comité zetelen drie overheidsvertegenwoordigers en hebben de drie vertegenwoordigers van de Réseaux slechts een raadgevende stem. Desgewenst kan deze samenstelling uitgebreid worden met vertegenwoordigers van andere overheidsadministraties en externe sectorale experts.
 - De opdracht van dit Comité is zeer breed, gaande van opvolging van de activiteiten van elk bedrijfsnetwerk tot strategische aansturing.
- **Een onafhankelijke externe consultant als evaluatie-orgaan**
 - Driejaarlijks worden de Réseaux onderworpen aan een externe evaluatie, als fundering van het besluit tot verlenging van de erkenning. Zoals eerder vermeld kan de totale periode waarbinnen een netwerk erkend wordt, maximaal drie keer drie jaar bedragen.

5.5 Clustergovernance in Nederland

De organisatiestructuur van de Topsectoren is gebaseerd op volgende **principes** (Reportage Bedrijvenbeleid, 2015):

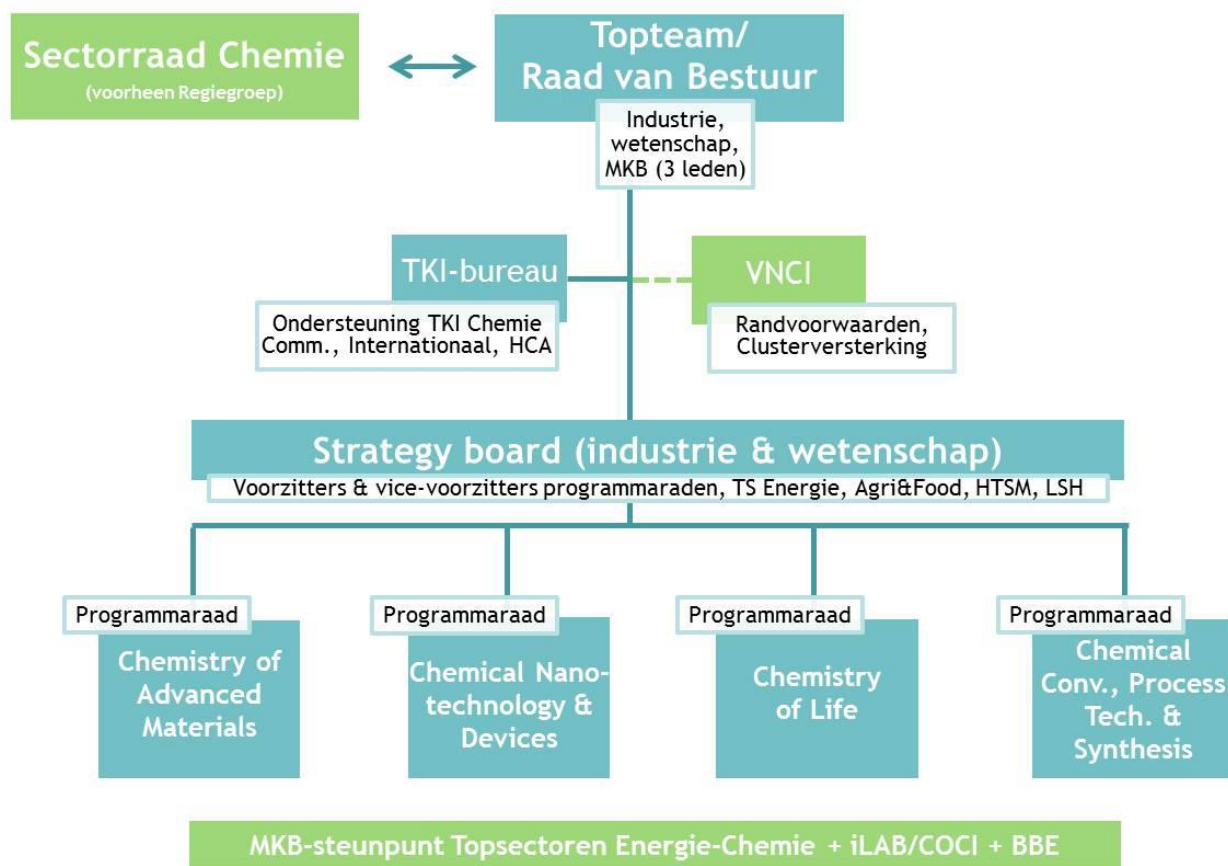
- De Topteams stellen een **Kennis- en Innovatie-Agenda (KIA)** op.
 - Deze jaarlijkse agenda is een gezamenlijke agenda van de Topsectoren, en geeft richting aan de activiteiten van elk Topteam in het betreffende jaar.
 - Ter illustratie: de Topteams hebben in juni 2015 hun KIA’s geactualiseerd voor de periode 2016-2019. Onder het motto ‘Gaan voor groei!’ voorziet de KIA Topsectoren 2015 als gezamenlijke hoofdthema’s: kennis en innovatie, human capital, internationale activiteiten, regeldruk, maatschappelijke aspecten, ICT, bio-based- en nanotechnologie. Dit is een thematische voortzetting van het jaar ervoor. Daarnaast gaat er extra aandacht in 2015 naar het opstellen van een innovatieagenda 2016-2019, startups, de uitvoering van de Samenwerkingsagenda MKB met de provincies, communicatie en monitoring, en de samenwerking tussen Topsectoren onderling. De

- KIA 2015 bevat ook voorstellen om de governance structuur van de Topsectoren te verbeteren, door publieke middelen en instrumenten ter beschikking te stellen van de Topteams, door de betrokkenheid van een bredere doelgroep na te streven, met inbegrip van kennisinstellingen voor fundamenteel en toegepast onderzoek en van de brancheorganisaties, en door de regiefunctie vanuit de overheid en het ministerie Economische Zaken verder te ontwikkelen (Agendabrief Topsectoren 2014 en 2015).
- Op basis van de KIA's hebben de Topteams in 2015 samen met de kennisinstellingen ook de **Kennis- en Innovatiecontracten (KIC)** voor hun Topsector geactualiseerd voor de jaren 2016-2017.
 - De KIC's worden afgesloten tussen overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen en vormen de basis voor de inzet van instituten voor fundamenteel en voor toegepast onderzoek voor de Topsectoren.
 - Bij het afsluiten van de eerste generatie KIC's in 2012, werd gepreciseerd dat door deze contracten dat jaar € 2,8 miljard beschikbaar kwam voor O&O in de Topsectoren, waarvan € 1,8 miljard werd bijgedragen door het bedrijfsleven, en € 1 miljard door de overheid via de (bestaande) budgetten van de instituten voor fundamenteel en voor toegepast onderzoek (AWTI, 2014).
 - Voor het uitvoeren van de KIC's zijn er in 2015 zeventien **Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI)** werkzaam, verspreid over de negen Topsectoren.
 - De TKI's zijn consortia waarbinnen tientallen bestaande initiatieven voor onderzoek worden samengevoegd. Ze programmeren het gezamenlijke onderzoek en de innovatie-activiteiten waarop de Topsectoren inzetten.
 - De overheid stimuleert samenwerking in TKI-verband via de TKI-toeslag, gericht op onderzoek, valorisatie en cofinanciering van nationale en Europese projecten. TKI's ontvangen 25% toeslag naar rato van de bijdragen van bedrijven aan publiek-private projecten.

Door het Topsectorenbeleid werd de druk om de zelforganisatie van de betrokken sectoren te verbeteren sterk opgedreven. De overheid wilde via het vehikel van de Topteams onmiddellijk met de Topsectoren aan tafel kunnen. Voor sectoren als de chemie, die al veel langer goed en sterk georganiseerd zijn, was dat geen echt probleem. Maar anderen, zoals bv. het Topteam Creatieve Industrie, hadden vanaf het begin een legitimatieprobleem, omdat het een sector moest vertegenwoordigen die intern bijzonder divers is en niet centraal georganiseerd.

Het nieuwe organigram van het Topconsortium voor Kennis- en Innovatie (TKI) van de sterk georganiseerde Topsector Chemie werd opgenomen in de Kennis- en Innovatieagenda 2016-2019, en ziet er als volgt uit:

Figuur 3 Organigram Topconsortium voor Kennis- en Innovatie van de Topsector Chemie



Bron: Topteam Chemie, 2015

5.6 Clustergovernance in Duitsland

De erkende speerpuntclusters zijn allen opgericht op basis van een voordien reeds bestaande structuur. In sommige gevallen ging het om een bestaand bedrijvennetwerk, in andere gevallen om een clusterorganisatie die reeds functioneerde op deelstaatniveau, of om een sectororganisatie. De partners binnen een speerpuntcluster dienen een overeenkomst te sluiten overeenkomstig de richtlijnen van de overheid. Hiertoe kozen de diverse speerpuntclusters uiteenlopende rechtsvormen, overeenkomstig de specificiteit van hun voordien bestaande structuur (bv. een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid GmbH, een geregistreerde vereniging e.V. ...).

Om het clustermanagement te stimuleren tot meer professionalisme voorziet het clusterprogramma Spitzencluster Wettbewerb in periodieke **clusterconferenties** met het oog op ervaringsuitwisseling tussen clustermanagers. De organisatie van deze clusterconferenties gaat uit van het federaal ministerie van onderwijs en onderzoek (BMBF).

Parallel met dit speerpuntclusterprogramma organiseert het federaal ministerie voor economie en technologie (BMWi) een complementaire ondersteuning van het clustermanagement, onder de benaming **Kompetenznetze Deutschland**. Met dit programma worden de mature clusters en regionale netwerken ondersteund die streven naar clustermanagementexcellentie. Hierbij zijn in totaal meer dan honderd clusters aangesloten (waaronder alle vijftien erkende

speerpuntclusters), afkomstig uit diverse Duitse sectoren en innovatieve regio's. Meer recent werden de accenten van dit programma versterkt onder de benaming '**GO-Cluster**'.

De pijlers van dit programma GO-Cluster zijn:

- het genereren van clusters met de hoogste capaciteit om uit te groeien tot 'excellence clusters',
- het analyseren van clustertrends op regelmatige basis,
- het stimuleren van diensteninnovatie door het cluster management via:
 - het promoten van een aangehouden nationale en internationale netwerking,
 - het installeren van een nationaal cluster-platform,
 - het ondersteunen van de organisatie van het clustermanagement in de richting van de ECEI richtlijnen (Gold Label of the European Cluster Excellence Initiative),
 - het faciliteren van innovatieve diensten door de clustermanagement organisaties.

6 Rol van de overheid

In dit hoofdstuk bespreken we de rol van de overheid in het clusterbeleid, met aandacht voor het concept van een geïntegreerd clusterbeleid. Een andere invalshoek om de rol van de overheid in kaart te brengen, ligt in de mate van haar betrokkenheid bij de clusterorganisaties. Tot slot wordt de rol van de overheid in het clusterbeleid van onze naaste buren Wallonië, Nederland en Duitsland nader bekeken.

6.1 De overheid als Triple helix-partner: geïntegreerd clusterbeleid

De overheid is als Triple helix partner aan zet wanneer het er op aan komt een geïntegreerd clusterbeleid te voeren dat gezamenlijk ontwikkeld en ondersteund wordt door de relevante overheidsdepartementen (Christensen et al., 2012). De inherente complexiteit van clusterpolitiek vereist de integratie van bestaand beleid, bestaande beleidsinstrumenten en bestaande budgetten uit de verschillende overheidsdepartementen binnen één gezamenlijk kader. Een geïntegreerde ontwikkelingsstrategie omvat **vier op elkaar voortbouwende niveaus**:

- **Niveau 1:** Een geïntegreerd clusterprogramma dat binnen de contouren van hetzelfde programma zowel een ondersteuning van de organisatie van het clustermanagement, als een ondersteuning van de clusterleden via thematische projectprogramma's en netwerkprogramma's voorziet.
- **Niveau 2:** In aansluiting hiermee kunnen clusterleden en clusterorganisaties ook een beroep doen op niet-cluster-specifieke financieringsprogramma's en instrumenten die evenzeer de ontwikkeling van de clusters kunnen stimuleren. Dit op het vlak van O&O, innovatie, technologie transfer, ontwikkeling van ondernemerschap en bedrijfsvoering, export promotie, internationale samenwerking, opleiding en vorming.
- **Niveau 3:** Op dit beleidsniveau gaat het om het uitbouwen van een structureel kader dat gericht is op investeren in infrastructuur en in regelgeving die het creëren van nieuwe markten voor producten en diensten ondersteunt.
- **Niveau 4:** Op het hoogste niveau is het scheppen van een macro-economisch kader belangrijk. Het macro-economisch en fiscaal beleid is niet clusterspecifiek, maar beïnvloedt ook de clusters door het creëren van een algemeen ondernemingsklimaat.

In vergelijking met 2008 hebben minder lidstaten een afzonderlijk 'clusterbeleid', wat samenhangt met het feit dat steeds meer lidstaten een geïntegreerde benadering volgen (COMPRCO, 2015).

Een geïntegreerd clusterbeleid vereist bij de overheid een stevige coördinatie en onderlinge afstemming met diverse departementen en agentschappen in relevante beleidsdomeinen als economische zaken, regionale ontwikkeling, fiscaliteit, O&O, innovatie, onderwijs en vorming, arbeidsmarkt, transport en ruimtelijke ordening. Dit zowel op een nationaal als regionaal beleidsniveau evenals op lokaal beleidsniveau indien aangewezen. Deze coördinatie heeft zowel betrekking op het specifieke clusterbeleid als op het macro-economisch kader.

Een ander essentieel element van het clusterbeleid is de langetermijnbenadering. Het duurt minstens vijf à tien jaar vooraleer een clusterbeleid significante resultaten oplevert. Van meet af aan moet consensus bestaan over de monitoring en evaluatiecriteria. In die tijd is een blijvende

inzet van alle stakeholders vereist. Het is een bijzondere uitdaging voor de overheid om te werken aan engagementen die de duur van een legislatuur overstijgen (Inno-Germany AG, 2010).

6.2 Betrokkenheid van de overheid bij de clusterorganisatie

Een andere invalshoek om de rol van de overheid in kaart te brengen, is de mate van haar betrokkenheid bij de clusterorganisaties. Uit een recente vergelijking van de organisatiestructuur van tien verschillende clusters uit Nederland, Vlaanderen, Zweden en Duitsland blijkt enige verscheidenheid te bestaan in de wijze waarop de overheid betrokken is bij de clusterorganisatie (Bartels, 2015). Er wordt een onderscheid gemaakt tussen bestuurlijke betrokkenheid, ambtelijke betrokkenheid en de financiële bijdrage aan de clusterorganisatie.

- **Bestuurlijke betrokkenheid** krijgt vorm door een bestuurlijke vertegenwoordiging in het stichtingsbestuur van de cluster.
- Van **ambtelijke betrokkenheid** is sprake wanneer overheidsmedewerkers activiteiten verrichten voor de clusterorganisatie of zetelen in een programmaraad voor de cluster.
- De **financiële bijdrage aan de basisfinanciering** vindt plaats in de vorm van subsidies.

Sommige clusterorganisaties kennen geen enkele betrokkenheid van de overheid op deze drie aspecten terwijl in een aantal clusterorganisaties de overheid juist op alle drie de aspecten een rol opneemt. In het eerste geval betekent dit nog niet dat er geen contacten of relaties bestaan tussen de overheid en deze clusterorganisaties. Er kan op bepaalde punten en binnen bepaalde projecten wel (intensief) samengewerkt worden, bijvoorbeeld in het kader van projectfinanciering of sponsoring.

6.3 Rol van de overheid in het Waalse clusterbeleid: actief

De Waalse overheid neemt een actief sturende rol op bij de installatie, de opvolging en de evaluatie van de Pôles de Compétitivité en de Réseaux d'entreprises. Allereerst engageert de overheid zich om op het niveau van de Pôles zelf, de bestaande instrumenten inzake publieke investeringen, onderzoekssteun, investeringssteun, vorming, onthaal van buitenlandse investeerders en export, ook specifiek ter beschikking te stellen van de Pôles (concrete toelichting hierbij in paragraaf 7.3). Daarnaast vult de overheid op beleidsniveau haar sturende rol in via diverse middelen:

- de jaarlijkse lancering van projectoproepen waar partnerverbanden via de Pôles kunnen op tekenen en erkenning van deze projecten ,
- de installatie van een internationale jury die de regering adviseert over de initiële projectvoorstellen tot oprichting van een Pôle en over de jaarlijkse projectvoorstellen binnen de Pôles,
- de vertegenwoordiging van de Waalse Regering (met raadgevende stem) in het beheersorgaan van elke Pôle,
- de installatie van een Comité Inter-Pôles (informatie-uitwisseling) en van een Haut Comité des Pôles (dialoog met de vakbonden),
- de beoordeling en budgettering van het jaarlijks werkprogramma van de Pôles,

- de periodieke evaluatie van de Pôles en van de Réseaux (rapport aan de CESW en aan het Waals parlement),
- de installatie van een speciale cel binnen de overheidsadministratie, die als centraal aanspreekpunt belast is met de coördinatie en de operationele opvolging van de Pôles. Deze cel wordt geleid door de 'délégué spécial' van de Waalse Regering. Zij staat ook in voor de opmaak van periodieke evaluatierapporten samen met het Institut Wallon de l'Evaluation de la Prospective et de la Statistique (IWEPS).

6.4 Rol van de overheid in het Nederlandse clusterbeleid: reactief

Beleidsmakers 'moeten weten wanneer ze nodig zijn en wegblijven als dat niet het geval is' (Vertrouwen in burgers, 2012). De rol van de Nederlandse overheid is gewijzigd met de komst van de Topsectorenaanpak. Dit paste in een trend waar de overheid klassieke sturingsmechanismen als regelgeving en subsidies vervangt door zogenoemde netwerksturing. Het uitgangspunt van netwerksturing is dat de overheid probeert om de maatschappelijke dynamiek zoveel mogelijk te faciliteren en mogelijk te maken. Maatschappelijke actoren zijn dan in belangrijke mate zelf actief en verantwoordelijk voor probleemoplossing. Mogelijk ook zelfs voor de definitie van het probleem.

De Nederlandse overheid heeft in principe geen inhoudelijke rol in de topsectorenaanpak (AWTI 2014). Er is vooral een verantwoordelijkheid op systeemniveau. Het Ministerie van Economische Zaken vult zijn rol reactief in: pas als er problemen naar voren worden gebracht vanuit de topsectoren worden deze opgepakt. Het voordeel hiervan is dat het de topsectoren dwingt om eerst zelf met oplossingen te komen. Bovendien is het budgettair perspectief nog steeds onduidelijk en wil het ministerie geen valse verwachtingen wekken. Het nadeel is echter dat er als gevolg van deze reactieve houding vertraging en verwarring optreedt waardoor betrokkenen mogelijk afhaken. Vanuit de AWTI wordt daarom gepleit voor een meer proactieve en faciliterende rol van de overheid.

6.5 Rol van de overheid in het Duitse clusterbeleid: activerend

Door het aanbieden van een fondsenkader voor gezamenlijke innovatieve projecten van bedrijven en onderzoeksinstituten, beoogt de Duitse overheid in de eerste plaats de traditionele verzuiling tussen onderzoek en bedrijfswereld te doorbreken. Door het speerpuntenbeleid is er een meer ontspannen relatie tussen beide ontstaan. Bedrijven kijken met meer aandacht naar de ideeën uit de academische wereld en omgekeerd. De rol van de overheid als Triple helix-partner is in essentie gefocust op het fungeren als katalysator voor een stimulerend innovatievriendelijk klimaat.

7 Instrumentarium van het clusterbeleid

Dit hoofdstuk behandelt het instrumentarium waarmee de overheid het clusterbeleid vorm geeft. Het instrumentarium verschilt naar gelang de invalshoek van het beleid, naargelang men zich richt op de ondersteuning van de clusterorganisatie, op de cofinanciering van clusterinitiatieven en samenwerkingsprojecten of op het verzekeren van omkaderende framework conditions. Er dient ook gekeken te worden naar de 'cluster life cycle', omdat het specifieke ontwikkelingsstadium van een cluster telkens andere accenten vereist. Vervolgens wordt het ingezette instrumentarium van het clusterbeleid in Wallonië, Nederland en Duitsland toegelicht.

7.1 Variëteit in mogelijke instrumenten

Er wordt een sterke verwevenheid gerapporteerd tussen het clusterbeleid enerzijds en anderzijds het beleid inzake innovatie, S3, ontwikkeling van het bedrijfsleven en ondersteuning van kmo's, O&O, en in toenemende mate ook met infrastructuurprogramma's (European Cluster Observatory, 2015). Clusterbeleid maakt niet zozeer gebruik van nieuwe instrumenten maar probeert vooral bestaande instrumenten zo effectief mogelijk in te zetten. Er is sprake van een **driedimensionaal beleid** waarbij de verschillende instrumenten kunnen ondergebracht worden in drie groepen (EC DG Research and Innovation, 2013):

- Het ondersteunen van clusterplatforms of van een clustersecretariaat.
 - Het gaat meestal om een relatief klein budget voor zowel operationele activiteiten als personeel.
- Het ondersteunen van samenwerkingsacties (O&O, vormingsprogramma,...).
 - Het gaat om meer substantiële budgetten.
 - Vaak is er een significante co-financiering door de bedrijven en onderzoeksinstituten zelf.
- Het versterken van de cluster-specifieke bedrijfsomgeving ('frameworkconditions').
 - Het gaat bv. om het opzetten van een onderzoeksinstituut, een ontwikkelingsprogramma voor geschikte arbeidskrachten, bedrijfsversterkende diensten of infrastructuur.
 - Het gaat om substantiële budgetten en soms zelfs volledige overheidsfinanciering.

Driekwart van de clusterprogramma's in Europa voorzien naast financiering ook in een specifieke technische bijstand (training, coaching of consultancydiensten) voor de capaciteitsontwikkeling van de clusterorganisaties. In toenemende mate is het beleid gefocust op de ontwikkeling van nieuwe bedrijfsondersteunende dienstverlening door de clusterorganisaties.

7.2 Financiering van clusterinitiatieven

De publieke financiering van clusteractiviteiten is een *hot topic* in vele regio's (Tactics, 2012). Wanneer financieringsovereenkomsten over meerdere jaren lopen kan hogere prestatie bereikt worden en kunnen clusterorganisaties beter vooruit plannen. In de meeste programma's zijn aparte budgetten voorzien voor de ondersteuning van het management en de activiteiten van de clusterorganisatie. In sommige landen zit dergelijke financiering vervat in aparte clusterprogramma's (Duitsland). Sommige landen opteren voor maatwerk en een flexibele financiering volgens de nood van elke cluster (Noorwegen). Wanneer een gefaseerde

financiering georganiseerd wordt, begint die in sommige landen reeds bij de voorstudies en conceptontwikkeling (Zweden).

7.2.1 Financiering van clusterprojecten

Het overzicht dat het ECO dit jaar opmaakte (European Cluster Observatory Report, 2015), biedt een beeld van de gangbare financieringsstructuur van clusterprojecten. De meeste programma's voorzien een gemengde publiek-private financiering, in verschillende verhoudingen.

Publieke cofinanciering tot 50% wordt voorzien in clusterprogramma's uit Denemarken, Duitsland, Noorwegen en Turkije. Een groter privaat aandeel wordt gevraagd in Frankrijk, waar de nationale overheid 23%, de regionale of lokale autoriteiten 20% en de private structuren instaan voor de resterende 57%. Een groter publiek aandeel is voorzien in Letland (85 tot 90% publieke financiering), Montenegro (70% publieke tussenkomst voor kleine ondernemingen en 60% voor middelgrote), Portugal (publieke financiering varieert tussen 65% en 85%), Slovaakse (70% publieke financiering), Oostenrijk (publieke financiering van 40% door de regionale overheid, 50% door Europese structuurfondsen en 10% private gelden), en Asturië (70% publieke financiering van samenwerkingsprojecten en een tienjarige degressieve financiering - van 100% naar 0% - van de clusterorganisatie).

Een relevante kanttekening hierbij is dat het 'private' aandeel van de projectmiddelen niet steeds uitsluitend door de bedrijven zelf gefinancierd moet worden, maar dat dit mede kan afkomstig zijn van Europese, nationale of regionale middelen, van ledenbijdragen of van sponsoring.

7.2.2 Financiering van clusterorganisaties

Wat de financiering van clusterorganisaties betreft, biedt een recente vergelijkende studie een beeld van de gangbare praktijk in een aantal clusters binnen Europa (Bartels, 2015). De financiële en personele omvang van de clusterorganisaties loopt sterk uiteen. Een belangrijke verklaring voor deze verschillen ligt bij de wijze waarop de staf wordt gefinancierd. Bij sommige clusters wordt de staf grotendeels 'in kind' ter beschikking gesteld door de stichtende partners, terwijl in andere gevallen deze volledig vanuit het budget moet gefinancierd worden. Het is bijgevolg niet steeds mogelijk om de budgetten één op één te vergelijken, ook al omdat sommige clusterorganisaties vanuit hun basisfinanciering (deels) projecten bekostigen, terwijl andere clusterorganisaties een aparte projectfinanciering regelen.

Wat betreft de partijen die aan de financiering bijdragen, zien we dat dit zelden een volledige Triple helix financiering is. In dat geval zouden zowel de overheid, het bedrijfsleven als de kennis- en onderzoeksinstituten financieel bijdragen aan de kosten van de clusterorganisatie. Meestal gebeurt de financiering echter vanuit slechts één of twee partijen binnen de Triple helix. Bij alle clusterorganisaties is er sprake van een (gedeeltelijke) financiering vanuit de overheid. Zeker in de opstartfase en beginjaren van de clusterorganisatie is een financiële bijdrage vanuit de overheid vaak zeer nuttig en waardevol. Bij de meeste clusterorganisaties groeit na verloop van tijd het besef om naast de bijdrage van de overheden te komen tot een cofinanciering vanuit het bedrijfsleven en om kosten te besparen door meer samenwerking tussen clusterorganisaties.

7.3 Afstemming op de ‘cluster life cycle’

Clusterorganisaties zijn een deel van de economie en dus constant in beweging. Afhankelijk van hun leeftijd, hun economische performantie, hun financiële middelen ... bevinden ze zich in verschillende ontwikkelingsstadia. Het is aldus aanbevolen dat de overheid een kwalificatiesysteem hanteert om zicht te hebben op het industriële ontwikkelingsstadium van elke cluster, zodat financiële en technische ondersteuning op maat kan geboden worden om hun kennis en innovatiecapaciteit verder te ontwikkelen. De kwalificatie van een cluster dient op regelmatige tijdstippen opnieuw geëvalueerd te worden. (Christensen et al., 2012).

De **ontwikkelingsstadia** van een clusterorganisatie kunnen worden opgevat naar analogie met hun levenscyclus:

- **immature clusters**: dit zijn nieuw gevestigde clusters of clusters met een beperkte sterkte,
- **mature clusters**: dit zijn ‘national champions’ of zelfs ‘world-class clusters’,
- **clusters in transitie**: deze kunnen hetzij een ondergang ervaren, hetzij een renaissance, hetzij de basis vormen voor de ontwikkeling van een nieuw ontluikend industriedomein.

Een clusterbeleid dat afgestemd is op het niveau van de clusterontwikkeling legt voor elk van deze groepen andere accenten (zie ook INNO Germany AG, 2010):

- Een ontwikkelingsprogramma voor **immature clusters** richt zich tot een breed spectrum van potentiële clusters, voorziet financiële ondersteuning voor het opzetten van een cluster management organisatie, voorziet technische ondersteuning voor de capaciteitsontwikkeling van de clusterorganisatie, en houdt een proactieve en begeleidende rol in voor de implementerende overheid evenals een actieve monitoring van de voortgang van de projecten. Een dergelijke cluster heeft een groeiend aantal leden, een groeiende graad van netwerking en een hoge graad van marktgroei.
- Een ontwikkelingsprogramma voor **mature clusters** richt zich via een transparant selectiesysteem tot een beperkt aantal clusterorganisaties die een zeer hoog potentieel hebben, voorziet in cofinanciering van het clustermanagement voor die domeinen die van publiek belang zijn, is sterk gericht op de internationale visibiliteit, zoekt naar een grote toegevoegde waarde, steunt op een duidelijke clusterstrategie en cluster-excellentie, en houdt een reactieve rol in voor de implementerende overheid. Een dergelijke cluster heeft een stabiel aantal leden, kent een intensieve netwerking en een lage marktgroei.
- Een ontwikkelingsprogramma voor **clusters in transitie die een renaissance ervaren**, gebeurt op basis van eerder individuele selectiecriteria, voorziet in cofinanciering en technische ondersteuning van de cluster management organisatie, vereist een grote flexibiliteit van het clusterprogramma en houdt een actieve ondersteunende rol in voor de implementerende overheid. Een dergelijke cluster heeft een groeiend aantal leden, een groeiende netwerkactiviteit en een grote marktgroei.
- Een ontwikkelingsprogramma voor **ontluikende (‘emerging’) industrieën** richt zich via een transparant selectiesysteem met meetbare criteria enkel tot de clusterorganisaties die een hoge potentie hebben om een opkomend industriedomein te worden, voorziet in cofinanciering en technische ondersteuning van de cluster management organisatie, en houdt een reactieve rol in voor de implementerende overheid evenals een onderling afgesproken monitoring van de clusterontwikkeling. Een dergelijke cluster heeft een groeiend aantal leden, kent een lage netwerkgroei en een grote marktgroei.

Volgens het ECO (European Cluster Observatory Report, 2015) verschuift in de toekomst de focus van clusterprogramma’s binnen Europa steeds meer naar de ‘emerging industries’. Hierbij

wordt gewezen op het ontbreken van een geharmoniseerde definitie van dit begrip, en op de verschillen in visie op dit vlak tussen de Europese lidstaten en regio's. Een evolutie die hiermee samenhangt, is de toenemende actieve ondersteuning van de clusterorganisaties zodat ze een serviceportfolio op maat zouden kunnen aanbieden.

7.4 Instrumentarium van het Waalse clusterbeleid

Zowel voor de Pôles als voor de Réseaux staan ondersteuningsinstrumenten ter beschikking, enerzijds voor de versterking van de clusterorganisatie en anderzijds voor de cofinanciering van projecten binnen de clusters.

7.4.1 De ondersteuning van de Pôles de Compétitivité

De **ondersteuning van het clustermanagement** gebeurt door een jaarlijkse tussenkomst voor de werking van de Operationele Cel van elke Pôle. Deze tussenkomst van de Waalse regering kan per Pôle en per jaar variëren, afhankelijk van de financiële participatie door de privésector. Het plafond van deze jaarlijkse tussenkomst is vastgelegd op 250.000 euro:

- maximum 70.000 euro voor de opdracht m.b.t. het beheer van de Pôle,
- maximum 60.000 euro voor de opdracht m.b.t. de competentiedatabank,
- maximum 70.000 euro voor de opdracht m.b.t. het projectbeheer,
- maximum 50.000 euro voor de administratieve ondersteuning.

Voor de **ondersteuning van de ontwikkeling van de Pôle en de Pôle-projecten**, stelt de Waalse Regering volgende instrumenten en middelen ter beschikking:

- **Publieke investeringen** in activa en participaties
 - Dit gebeurt via SOFIPOLE, de publieke investeringsmaatschappij, en heeft betrekking op infrastructuur en uitrusting noodzakelijk voor de Pôles-projecten en hun bedrijven.
 - Het gaat hetzij om eigen investeringen, hetzij om participaties in of leningen aan incubator-ondernemingen
- **Onderzoekssteun**
 - De onderzoekssteun die voorzien is in toepassing van het décret wallon du 5 juillet 1990 relatif aux aides et aux interventions de la Région wallonne pour la recherche et les technologies, staat ook ter beschikking van de Pôles.
 - Voor dergelijke steun komen ondernemingen of groeperingen van ondernemingen in aanmerking, evenals universitaire onderzoekscentra of van universitair niveau, en erkende onderzoekscentra.
 - Deze regels zijn in de loop van de voorbije jaren aangepast aan de Europese code m.b.t. ondernemingssteun. Actueel is de steun begrensd tot een maximaal percentage van de projectkost, meer bepaald:
 - 50% voor ondernemingen,
 - 70% voor kmo's (Europese definitie),
 - 50% voor erkende onderzoekscentra en 80% indien het gaat om een Technology Watch project of om technologische begeleiding,
 - 100% voor onderzoekscentra van universiteiten of van universitair niveau.
- **Investeringssteun**
 - De klassieke investeringssteun voor kmo's (décret du 11 mars 2004 relatifs aux incitants régionaux en faveur des petites et moyennes entreprises) wordt aangevuld

met een zogenaamde 'Pôle-bonus', wanneer het project wordt ingediend via een Pôle. Er wordt een onderscheid gemaakt naar gelang de grootte van de kmo:

- TPE of Très Petite Entreprise met <10 werknemers
- PE of Petite Entreprise met <50 werknemers
- ME of Moyenne Entreprise met <250 werknemers

Figuur 4 Overzicht van de investeringssteun met Pôle-Bonus

- De klassieke investeringssteun voor grote ondernemingen bedroeg maximaal 22% sinds 2005 maar is beperkt tot € 75.000 per bijkomende arbeidsplaats.
 - De investeringssteun in het kader van de bescherming van het milieu (décret du 11 mars 2004 relatifs aux incitants destinés à favoriser la protection de l'environnement et de l'utilisation durable de l'énergie) voorziet voor kmo's in 15, 20 of 30% en voor grote ondernemingen in 15 of 20%.
 - De investeringssteun inzake het gebruik van duurzame energie bedraagt 40% voor kmo's en 20% voor grote ondernemingen.
- **Vorming**
- Op vraag van een Pôle wordt een Centre de Compétence aangeduid dat instaat voor de organisatie van de nodige vormingsactiviteiten en voor het monitoren van de vormingsbehoeften en het vormingsaanbod in het kader van deze Pôle. De FOREM staat in voor de coördinatie van het netwerk van deze Centres de Compétence.
 - Ook andere vormingsinstellingen zoals bv. instellingen van hoger onderwijs of vormingsinstanties die instaan voor permanente vorming, alternerend leren, of sociale promotie, kunnen in het partnerverband van een Pôle opgenomen worden.
- **Aantrekken van buitenlandse investeerders**
- AWEX, het Waalse exportagentschap, stelt voor elke Pôle een specialist ter beschikking met expertise in het domein van de Pôle. Deze is belast met de actieve prospectie naar buitenlandse investeerders en met de internationalisering van de Pôle.
- **Exportsteun**
- Binnen AWEX bestaan drie specifieke ondersteuningsmaatregelen ten behoeve van elke aparte Pôle: de sectorale export-relais, een exportverantwoordelijke die de uitwerking ondersteunt van de jaarlijkse exportplanning van de Pôles, en de missies en acties van AWEX in het kader van de strategie van de Pôles.

Het uitgetrokken budget voor de Pôles bedroeg initieel in 2006 € 280 mln., gespreid over vier jaar en als volgt verdeeld:

- Publieke investeringen in activa en participaties (€ 50 mln.)
- Hulp voor onderzoek (€ 120 mln.)
- Vorming (€ 55 mln.)
- Investeringssteun (€ 45 mln.)
- Exportsteun (€ 5,5 mln.)
- Aantrekken van buitenlandse investeerders (€ 4,5 mln.)
- Financiering van projecten m.b.t. duurzame ontwikkeling en energie-efficiency (€ 42 mln.).

7.4.2 De ondersteuning van de Réseaux d'entreprises

De Waalse overheid voorziet in een financiële ondersteuning van de operationele cel van elke Réseau, evenals van samenwerkingsprojecten. De subsidiëring van de Réseaux is degressief gebaseerd op een driejaarlijkse herziening, na evaluatie van het driejaarlijks actieplan. De

aanvaarde kosten zijn geplafonneerd op € 160.000 per Réseau per jaar en hebben betrekking op de opstart en organisatie, de dagelijkse werking, en de ontwikkeling van een Réseau. Er wordt rekening gehouden met kosten die gedekt worden door andere programma's (regionale, nationale, communautaire).

De subsidie van de Réseaux weerspiegelt een percentage van de aanvaarde kosten, waarbij de volgende verdeling wordt gehanteerd:

- 100% van de kosten gedurende de eerste drie jaren,
- 80% van de kosten gedurende de drie daaropvolgende jaren,
- 50% van de kosten gedurende de drie laatste jaren.

Een bijkomende subsidie van maximaal € 24.000 is mogelijk wanneer een Réseau een internationaal partnerverband opzet.

7.4.3 Open lidmaatschap van een Pôle of een Réseau

De Waalse overheid vraagt dat elke cluster streeft naar een zo groot mogelijk aantal deelnemende bedrijven. Bedrijven kunnen van meerde clusters tezelfdertijd lid zijn. Dit lidmaatschap is een voorwaarde om te kunnen intekenen op een van de projectoproepen die de Waalse regering periodiek lanceert en waaraan een financiële Pôle-Bonus verbonden is. Het lidmaatschap kan een bedrijf daarnaast voordelen bieden op het vlak van de totstandkoming van nieuwe partnerverbanden, het verhogen van de visibiliteit, het aanboren van nieuwe markten, het verbeteren van de inzet van technologie, ervaringsuitwisseling, competentieontwikkeling, ondersteuning bij projectopmaak, en administratieve vereenvoudiging.

7.5 Instrumentarium van het Nederlandse clusterbeleid

De Topsectorenaanpak is ingevoerd in een tijd dat het noodzakelijk was voor de overheid om te bezuinigen, al werd aanvankelijk het beeld gecreëerd dat er veel middelen beschikbaar waren voor de Topsectoren (AWTI, 2014). Het werd echter snel duidelijk dat er geen additionele middelen zouden beschikbaar komen, en dat het ging om een herschikking van bestaande middelen. In verregaande mate werden subsidies waar mogelijk omgezet in fiscale of revolverende instrumenten (zoals kredieten). Daarnaast werd aan de betrokken kennis- en onderzoeksinstituten en aan de provincies opgelegd om zich binnen hun bestaande budgetten te heroriënteren om de Topsectoren zoveel mogelijk te bedienen.

Het instrumentarium voor de ondersteuning van de Topsectoren bevindt zich op verschillende niveaus: enerzijds in het kader van de algemene rijksmiddelenbegroting, anderzijds in het generieke en het specifieke spoor van het innovatiebeleid.

Enerzijds worden over de gehele **rijksmiddelenbegroting** financiële middelen gericht ingezet op de negen Topsectoren. Het Topteam van elke Topsector heeft daartoe een Agenda opgesteld. De Nederlandse Regering richt zich daarbij op bestuurlijke knelpunten zoals de verbetering van het vakonderwijs, handelsbelemmeringen wegnemen, de infrastructuur versterken, onnodige regels afschaffen, en een soepeler instroom van kenniswerkers bevorderen.

Het **generieke spoor van het innovatiebeleid** betreft verreweg het grootste deel van het totale innovatiebudget en bestaat voornamelijk uit:

- Het fiscale innovatie-instrumentarium:

- De WBSO (Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelswerk), die een fiscale stimuleringsregeling is waarmee een deel van de loonkosten voor O&O gecompenseerd worden
 - De RDA (R&D Aftrek), die voor de andere kosten en uitgaven van O&O-projecten een fiscaal voordeel biedt
 - De innovatiebox, die een speciale tariefbox binnen de vennootschapsbelasting voorziet, waarbij innovatieve ondernemers belast worden aan 5% i.p.v. 20 of 25%, wanneer ze winst maken met innovatieve activiteiten
- Het Innovatiefonds MKB+ (innovatiekredieten).

Het **specifieke spoor van het innovatiebeleid** heeft betrekking op de topsectorenaanpak. Deze berust op (zie ook paragraaf 5.6):

- Het afsluiten van **Kennis- en Innovatiecontracten (KIC)** in de Topsectoren tussen de betrokken bedrijven, kennisinstituten en de overheid, met afspraken om voortaan samen te investeren in activiteiten op de keten van fundamenteel onderzoek, toegepast onderzoek en valorisatie. Daarin wordt ook de inzet van middelen van de betrokken partijen bepaald.
- De samenwerking tussen bovenstaande partners wordt geconcretiseerd in **Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI)**. Er kunnen meerdere TKI's per Topsector opgezet worden (thans zijn er in totaal negentien TKI's verspreid over negen Topsectoren). De TKI-regeling houdt in dat in zogeheten Topconsortia voor Kennis en Innovatie tientallen bestaande initiatieven voor fundamenteel en toegepast onderzoek worden samengevoegd ten bate van een Topsector. Als bedrijven geld in het onderzoek van een TKI investeren, doet de overheid daar 25% bovenop. Voor kleine bedrijven is die toeslag 40% over de eerste € 20.000. Het is de ambitie van de Nederlandse regering dat in 2015 minimaal € 500 mln. omgaat in de TKI's, waarvan 40% privaat gefinancierd. De kennisinstituten moeten ook een deel van hun bestaande budgetten hierbij inzetten.

Deze specifieke beleidsaanpak heeft een integraal karakter omdat zowel wordt gewerkt aan de programmering van gezamenlijke onderzoeksagenda's (via de TKI's), als aan de beschikbaarheid van technisch personeel (Techniekpact), aan gerichte en gecoördineerde economische diplomatie, aan het aantrekken van buitenlandse investeringen, aan het identificeren en wegnemen van voor een sector specifieke belemmerende wet- en regelgeving, aan de deelname aan Europese onderzoeksprogramma's, aan het benutten van ICT-toepassingen, en aan de totstandkoming van op biomaterialen gebaseerde grondstoffen en milieuvriendelijker energieverbruik (Monitor Bedrijvenbeleid 2015).

Omdat het specifieke karakter van elk van de Topsectoren (technologie, aard van de economische activiteit, specifieke belemmeringen) verschilt, varieert ook de specifieke beleidsmix en aanpak per Topsector. Er zijn in de loop der jaren evenwel steeds meer **bedenkingen** geuit tegen het generieke beleid, waar het zwaartepunt van de middelen ligt, omwille van volgende redenen (Jacobs en Velzing, 2013):

- innovatie gaat om meer dan R&D. Het betreft ook de innovatiecultuur, de focus en ambitie van de onderneming, haar maatschappelijke oriëntatie, haar integratie in relevante netwerken,
- generiek beleid is minder effectief want ook bedrijven die sowieso van plan zijn R&D uit te voeren maken er aanspraak op,
- de moeizame aansluiting bij het MKB,
- een verdere fiscalisering maakt het beleid veel minder toegankelijk voor bedrijven die geen winst maken, in de eerste plaats de starters.

Om aan deze kritiek tegemoet te komen stelden de Nederlandse Regering samen met regionale overheden (Provincies) in 2015 voor het eerst gezamenlijk ruim € 50 mln. beschikbaar voor de MKB-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT) (Rapportage bedrijvenbeleid, 2015). Het doel is innovatie bij het midden- en kleinbedrijf over regiogrenzen heen te stimuleren. In de MIT werken het ministerie van Economische Zaken en de regio's vanuit een gezamenlijke instrumentenkoffer met het doel om nationale en regionale innovatiestimuleringsinstrumenten zo veel mogelijk te harmoniseren en onderling te verbinden. De instrumentenkoffer kent de volgende instrumenten:

- Regionaal aanbod:
 - adviesprojecten
 - haalbaarheidsprojecten
 - R&D-samenwerkingsprojecten
- Landelijk aanbod:
 - kennisvouchers
 - TKI-Innovatiemakelaars
 - TKI-netwerkactiviteiten.

7.6 Instrumentarium van het Duitse clusterbeleid

Het clusterprogramma Spitzencluster Wettbewerb berust op de periodieke organisatie van een oproep waarbij vijf speerpuntclusters geselecteerd worden die gedurende vijf jaar ondersteund worden. Sinds 2007 werden reeds drie wedstrijdrondes georganiseerd, waarbij in het totaal vijftien clusters erkend werden. Per ronde stelt het bevoegde ministerie vanuit de begroting (Titel 3004/683 10 'Instrumente im Wissens- und Technologietransfer im Rahmen der Hightech-Strategie') € 200 mln. ter beschikking van de speerpuntclusters, wat neer komt op een bedrag van € 40 mln. per cluster.

Dit bedrag wordt in de loop van vijf jaar in twee fasen verdeeld. Een eerste subsidiefase situeert zich onmiddellijk na de erkenningsprocedure. In hun erkenningsdossier moeten de kandidaat-clusters behalve een uitgewerkte toekomststrategie hiertoe ook al een subsidieaanvraag bijvoegen voor de eerste drie projecten die onmisbaar zijn voor een goede opstart van het project. De jury beoordeelt deze drie projectvoorstellen samen met de erkenningsaanvraag. Ongeveer twee jaar na de eerste subsidiefase moet de cluster een vooruitgangsverslag voorleggen samen met een voorstelling van de projecten die men in een tweede subsidiefase wil indienen. Ook deze worden beoordeeld door de jury.

Alle projectvoorstellen dienen te kaderen in volgende domeinen:

- O&O,
- investeringen in materieel en uitrustingen voor kwalificering, O&O&I (bouwinvesteringen komen niet in aanmerking),
- internationale clustermarketing,
- het stimuleren van nieuwe ontwikkelingen in het werkterrein van de cluster,
- het vormen van gekwalificeerd personeel en kaders,
- processen van clustermanagement (uitgezonderd de uitbouw van een basisstructuur voor de clusterorganisatie. Dit laatste moet met eigen middelen of via middelen van derden gefinancierd worden).

Voor deze projecten wordt uitgegaan van een cofinanciering door de overheid tot 50% voor bedrijven en tot 100% voor universiteiten en wetenschappelijke onderzoeksinstituten.

Aanvragers moeten vooraf nagaan welke componenten van hun project desgevallend in aanmerking komen voor Europese financiering en dit vermelden in hun aanvraag. De financiering moet ook voldoen aan de betreffende EU-regels, zoals het kader van de Europese regels met betrekking tot staatssubsidies voor O&O&I of de verordening van de Europese Commissie inzake bijstand aan kmo's. Het Europese regelgevend kader en de verordening laten voor groepsprojecten, voor kmo's en voor opleidingssteun een gedifferentieerde bonus toe die eventueel een hoger cofinancieringsaandeel kan inhouden. Cumulatie met financiering uit andere nationale programma's is niet toegestaan, wel is financiering door derden bijvoorbeeld mogelijk vanuit de Länder of via risicokapitaalverstrekkers.

8 Kmo's in het clusterbeleid

In dit hoofdstuk bekijken we op welke manier clusterbeleid kmo's kan bereiken. Hiertoe gaan we na wat in principe de kansen zijn voor de kmo's binnen een clusterverband, en wat de tendensen zijn in de aanpak van de Europese regio's en lidstaten. We kijken vervolgens naar de kmo-aanpak in het Waalse, Nederlandse en Duitse clusterbeleid. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de kmo-aanbevelingen uit beschikbare evaluatierapporten.

8.1 Kansen voor kmo's in clusterverband

Clusterprogramma's zijn in principe zeer effectieve instrumenten om de competitiviteit en de innovatiecapaciteit van kmo's te verhogen en hun deelname aan samenwerkingsprojecten op vlak van O&O te realiseren. Dit komt omdat kmo's direct voordeel hebben van de samenwerking met en aanwezige kennis bij de andere clusterpartners (grote bedrijven en kennisinstellingen). Daarnaast zetten steeds meer clusterprogramma's in op het specifiek ondersteunen van cross-sectorale samenwerkingsverbanden voor bedrijven waarbij ook kmo's betrokken zijn (Christensen et al., 2012).

Op dit vlak is voor kmo's een zeer belangrijke rol weggelegd bij de clustermanagement organisatie, zoals uitvoerig belicht is in het vorige hoofdstuk. Deze rol kan het clustermanagement enkel invullen indien het clusterbeleid zich qua doelgroep ook effectief mede richt tot de kmo's zodat zij voldoende deelnemen aan de clusters en vertegenwoordigd zijn in de governance ervan. Het effect van de dienstverlening van de clustermanagement organisaties op de ontwikkeling en versterking van de kmo's is door het ESCA in kaart gebracht. Op een schaal van 0 tot 4, waarbij 0 staat voor 'geen effect' en 4 staat voor 'significante effecten op de bedrijfsontwikkeling van een groot aantal kmo's' situeert de meerderheid van de clusterorganisaties zich tussen 2 en 3 (ESCA, 2014).

8.2 Toegenomen participatie van kmo's in Europese clusterprogramma's

Kmo's participeren in toenemende mate in clusterprogramma's, en deze trend manifesteert zich globaal in zowat alle initiatieven uit de diverse Europese regio's en lidstaten (Tactics, 2012). Enerzijds komt dit omdat clusterprogramma's er in toenemende mate op gericht zijn om een kritische massa aan kmo's aan boord te krijgen. Anderzijds leggen deze programma's in toenemende mate hun focus op de ontwikkeling van de kmo's. Dit gebeurt op verschillende manieren zoals blijkt uit onderstaande voorbeelden van een aantal landen.

- Finland: de focus wordt verbreed en verlegd van de grote gevestigde bedrijven naar de kmo's, zodat ook deze bedrijven kunnen groeien en zodat industrieën bereikt worden die in het verleden niet zoveel aandacht kregen.
- Frankrijk: de focus wordt eveneens verlegd naar kmo's, wat tot uiting komt in speciale kmo-maatregelen op vlak van marketing en financiering. Een van dergelijke maatregelen is de toekenning van het label van 'innovatieve clusteronderneming' aan potentieel succesvolle kmo's wat hen visibiliteit geeft ten aanzien van investeerders, en het contact tussen de bedrijven bevordert.

- Regio Venetië: de participatie van kmo's wordt opgedreven door een labelsysteem dat de visibiliteit van de kmo's uit de cluster verhoogt wanneer ze internationaal gaan.
- Denemarken: de clusters worden expliciet ingezet als een instrument om de innovatiecapaciteit bij kmo's te verhogen in industrieën met een groot groeipotentieel.

De ondersteuning van kmo's is het vaakst opgenomen als specifieke focus in de clusterprogramma's die zich richten tot de bestaande industrie binnen een regio. Ook in de meer recente clusterprogramma's die vaker focussen op cross-sectorale samenwerking, is er een sterke nadruk op kmo-ondersteuning. Men treft het minst een specifieke kmo-focus aan in de clusterprogramma's die zich richten tot ontluikende of 'emerging' industrieën. (European Cluster Observatory, 2015)

8.3 Kmo-participatie in Waalse clusters

Het Waalse clusterbeleid hanteert de Europese kmo-definitie. Er zijn formele regels om een minimale kmo-participatie te garanderen, zowel in de governance van de Pôles als in de Pôle-projecten. Zo hebben kmo's een gegarandeerde vertegenwoordiging in het beheersorgaan van elke Pôle doordat de overheid voor de samenstelling ervan een "goed evenwicht" oplegt met de grote ondernemingen. Er is ook een minimaal kmo-aandeel opgelegd binnen elk projectvoorstel dat ingediend wordt via de Pôles: het partnerverband moet steeds minstens één onderneming tellen met minder dan 250 werknemers.

Hierdoor kunnen de Pôles op het eerste zicht goede cijfers voorleggen wat de kmo-participatie betreft. Gemiddeld bereiken de Pôles 168 leden, waaronder 21 onderzoeks- en vormingsinstanties, 24 grote ondernemingen en 76 kmo's (cijfers voor 2012). Let wel: bedrijven kunnen zich zoals eerder aangehaald inschrijven bij verschillende Pôles. Het profiel van de bedrijven die lid zijn van een Pôle is sterk gericht op O&O-investeringen en vooral kmo's onderscheiden zich door hun technologische oriëntatie.

Deze goede kmo-vertegenwoordiging onder de leden van de Pôles wordt echter niet evenredig weerspiegeld in het kmo-aandeel in de ingediende O&O-samenwerkingsprojecten. De belangrijkste projectpartners zijn in Wallonië de onderzoeksinstituten met een aandeel van 55%, gevolgd door de kmo's met 29% en de grote ondernemingen met 15%. De analyse van het rotatiegehalte binnen de Pôle-projecten toont bovendien aan dat in de loop van de voorbije jaren het aantal nieuwe actoren binnen de erkende projecten sterk afneemt en dat er weinig nieuwe project-participanten zijn. In de opeenvolgende evaluatierapporten (IWEPS, 2007, 2011 en 2014) wordt telkens aangegeven dat de **kmo's onvoldoende bereikt** worden. Als **oorzaken** worden volgende elementen aangestipt:

- er bestaat een informatiedeficit bij de kmo-bedrijfsleiders,
- kmo-bedrijfsleiders hebben een gebrek aan tijd,
- kmo's moeten steeds zichtbare toegevoegde waarde zien,
- kmo's willen een snelle en reële return on investment,
- de perceptie heerst dat de Pôles louter het vehikel zijn van de grote ondernemingen en de onderzoekscentra.

Opdat de clusters kunnen functioneren als een operationeel instrument waardoor kmo's hun competitiviteit kunnen verbeteren en nieuwe markten kunnen betreden, worden voor de toekomst een aantal **pistes** gesuggereerd:

- het promoten van een cultuur van netwerking bij de Waalse kmo's,

- het bieden van individuele voordelen aan een kmo die via het clusterverband passeert om (project)ondersteuning aan te vragen,
- het voeren van een communicatiecampagne over de clustering,
- het vereenvoudigen van de erkenningsprocedures voor projecten,
- het verlagen van de doorlooptijden bij een projectaanvraag,
- de oprichting mogelijk maken van een soort 'mini-clusters' die geen aparte juridische structuur hebben en gekenmerkt worden door een beperkte financiële draagwijdte zodat de bijdrage van de kmo's naar de essentie van het gezamenlijke project gaat in plaats van naar administratieve clustertaken zonder zichtbare toegevoegde waarde.

8.4 Kmo-participatie in Nederlandse clusters

Er zijn gedetailleerde gegevens beschikbaar over de positie van het mkb in de Topsectoren, zowel wat betreft de omvang en prestaties als wat betreft het profiel van de ondernemingen. Hieruit blijkt dat voornamelijk het hoog-innovatieve middenbedrijf actief is in de Topsectoren. Er bestaan daarnaast verschillende evaluatierapporten die de moeizame aansluiting met het gros van het mkb verder analyseren.

8.4.1. Omvang en prestaties van het mkb in de Topsectoren

Een recent kwantitatief en kwalitatief onderzoek brengt de omvang en de prestaties van het mkb in de Topsectoren in kaart (Fris, 2014). De Europese indeling naar grootteklassen, waarbij het mkb bedrijven tot 250 werknemers omvat, wordt in deze analyses nader uitgesplitst in:

- micro, met minder dan 10 werknemers
- klein, met 10 tot 50 werknemers
- midden, met 50 tot 250 werknemers
- groot, met +250 werknemers

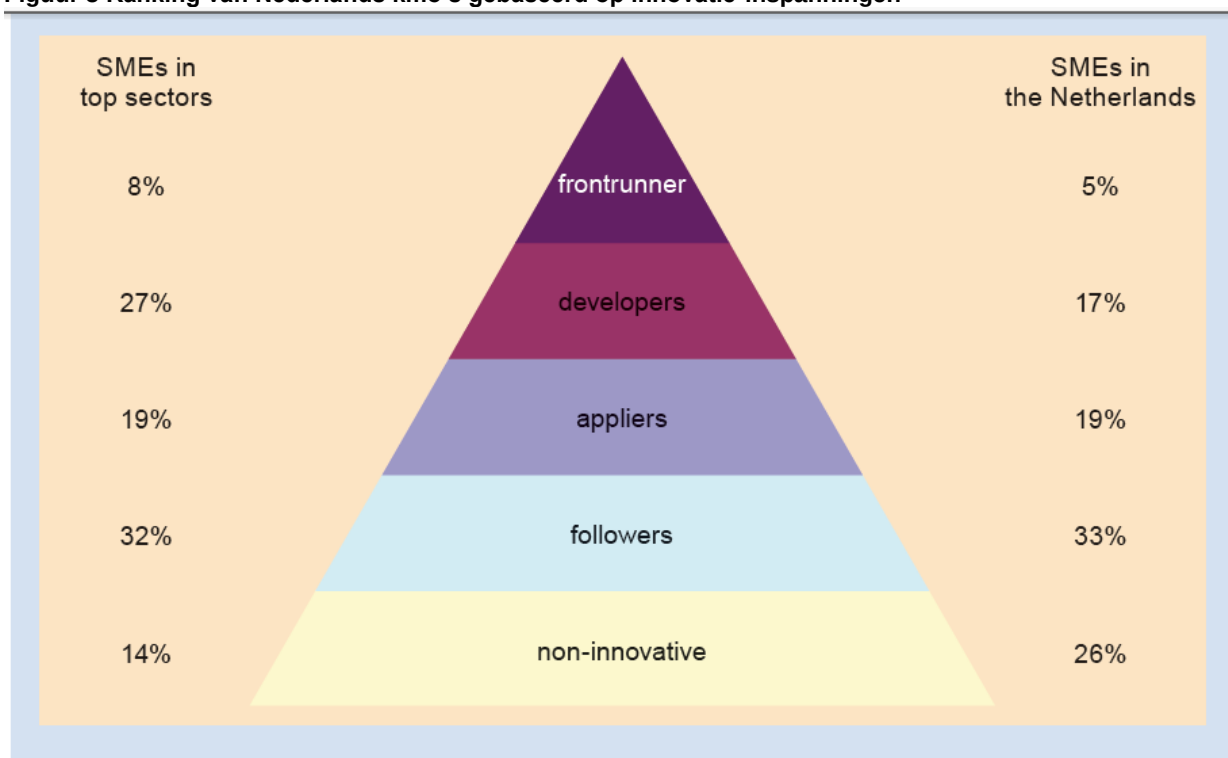
De omvang van het mkb in de Topsectoren werd vergeleken met de omvang van het Nederlandse (bedrijfsleven en overheid). Dit op het gebied van vier indicatoren: het aantal bedrijven, de afzet, de werkgelegenheid en de toegevoegde waarde. Hierbij blijkt dat het mkb-aandeel in het aantal bedrijven en in de toegevoegde waarde vrijwel gelijk is tussen de Topsectoren en Nederland in zijn geheel. Het mkb-aandeel in de afzet is kleiner in de Topsectoren, en het mkb-aandeel in de werkgelegenheid is groter in de Topsectoren. Deze goede cijfers worden vooral gerealiseerd door het middenbedrijf, zeg maar de grotere kmo's. Wanneer immers wordt ingezoomd op de micro-bedrijven (< 10 werknemers), ligt het mkb-aandeel van elke indicator lager in de Topsectoren dan voor Nederland in zijn geheel.

Naast de omvang werden ook de prestaties van het mkb in de Topsectoren gemeten. Deze gegevens werden vergeleken met het totaal van de Topsectoren en met het totale Nederlandse mkb. Voor de prestatie-indicatoren arbeidsproductiviteit, investeringsratio, exportratio en innovatieratio, geldt dat deze voor het mkb in de Topsectoren lager liggen dan voor het totaal van de Topsectoren (inclusief grootbedrijf). Op de investeringsratio na wijken de Topsectoren daarin niet af van de gemiddelde Nederlandse situatie. Deze conclusies over de omvang en de prestaties van het mkb zijn gemiddelden. Uiteraard bestaan er op dit vlak grote verschillen tussen de Topsectoren onderling.

8.4.2. Kenmerken van het mkb in de Topsectoren

Er is eveneens onderzoek verricht naar de typische kenmerken van het mkb dat deelneemt aan de Topsectoren (Blankestijn, 2014). Onderstaande piramide deelt bedrijven in naar gelang hun innovatie-inspanningen. Ze toont dat het mkb in de Topsectoren meer innovatief is, met hogere percentages in de top van de piramide, in vergelijking met het gemiddeld mkb in Nederland.

Figuur 5 Ranking van Nederlands kmo's gebaseerd op innovatie-inspanningen



Bron: Panteia/EIM & RSM, Topsectorpanel, 2^{de} meting, 2012 en Panteia/EIM, Monitor Determinants Business Performance, 2013.

In vergelijking met het gemiddelde Nederlandse mkb vertoont het mkb uit de Topsectoren dus een duidelijk hoger innovatieprofiel ('adapter', 'developer' of 'initiator'; in plaats van 'non-innovative' of 'follower of innovations'). Uit de bevraging blijkt verder dat vooral voor het mkb uit de Topsectoren innovatie lijkt te zorgen voor hogere inkomsten. Het onderzoek bevestigt ook dat samenwerking met klanten, leveranciers, kennisinstellingen en externe consultants in toenemende mate belangrijk is bij de bedrijven uit de Topsectoren voor hun toekomstige innovatie en marktprestaties.

8.4.3. Moeizame aansluiting bij het mkb

Op het eerste zicht krijgt het mkb specifieke aandacht in het Topsectorenbeleid, zoals bleek in de vorige hoofdstukken. Enerzijds is er in de governance van de Topsectoren een plaats voor het mkb in elk Topteam voorzien, en anderzijds is er een specifiek mkb-instrumentarium ontwikkeld, met name de MIT-regeling, het Innovatiefonds MKB+, en de mkb-loketten bij alle TKI. Toch vindt het topsectorenbeleid maar moeizaam aansluiting bij het mkb. In diverse evaluatierapporten (AWTI 2014; OESO, 2014; SIC, 2013) worden hiervoor volgende oorzaken aangeduid.

- De MIT-regeling is de enige nationale regeling die publiek-private samenwerking in het mkb faciliteert. De regeling wordt gewaardeerd, maar het beschikbare budget is vrij laag in relatie tot de andere instrumenten.
- De grote aandacht voor mkb in de Topsectoren is vooral geconcentreerd op voorlichting, en vertaalt zich niet in het realiseren van een geschikt instrumentarium (met uitzondering van de MIT-regeling).
- Voor de meeste mkb'ers is het niet interessant om financieel bij te dragen aan wetenschappelijk onderzoek door een universiteit of een kennisinstelling. Ook de inzet vanuit NWO (de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek, deze instelling is min of meer vergelijkbaar met het FWO in Vlaanderen) is voor de meeste mkb'ers een 'ver-van-mijn-bed-show'. Het mkb heeft meer baat bij toegepast onderzoek terwijl de beschikbare middelen voor samenwerking met partners sterk gedaald zijn. Ook zijn de subsidies voor innovatiesamenwerking vervangen door fiscale instrumenten, wat minder aanslaat bij het mkb.
- De OESO toonde zich reeds kritisch over de verregaande fiscalisering van het instrumentarium en pleitte voor meer directe subsidies voor O&O-samenwerking. Het fiscale instrument is minder geschikt voor het mkb, dat meer gebaat is met directe steuninstrumenten gegeven bijvoorbeeld de moeilijkheden voor het Nederlandse mkb om aan krediet te geraken.
- De visie en bekommernissen van het mkb moeten meer in de Actiegenda's van de Topsectoren geraken, bv. door open consultaties en bevragingen. Daarnaast is een sterkere vertegenwoordiging nodig van het mkb in de Topsectoren. Het volstaat niet om één vertegenwoordiger van het mkb op te nemen in de Topteams, gezien de grote diversiteit van het mkb.
- Het Topsectorenbeleid maakt enkel een opsplitsing tussen mkb en grootbedrijf. De categorie mkb wordt niet verder gedifferentieerd terwijl in het middenbedrijf in de regel geheel andere problemen spelen dan in het kleinbedrijf.
- Er is ook geen specifieke aandacht in het Topsectorenbeleid voor startups en groeiers. Startende innovatieve bedrijven moeten het vaak afleggen tegen gevestigde namen, zoals Phillips, Campina en AkzoNobel, voor onderzoek dat wellicht ook zonder overheidsgeld uitgevoerd zou kunnen worden. (Tweede Kamerdebat over het "Topsectorenbeleid 2013").
- De steun voor grote bedrijven wordt soms 'gecamoufleerd' als mkb-beleid. Er is bijvoorbeeld een 'Innovatiefonds MKB' opgericht dat innovatiekredieten voor technische ontwikkelingsprojecten voorziet. In eerste instantie was deze regeling gericht op kleinere bedrijven, maar inmiddels is het ook gericht op het 'mkb+', waarmee grote bedrijven bedoeld worden.
- Er is de eerste jaren van het Topsectorenbeleid een grote bestuurlijke drukte met ontelbare overlegondes georganiseerd, waardoor vooral kleinere bedrijven zijn afgehaakt. Bijvoorbeeld bleek achteraf dat bij de totstandkoming van de zogenaamde Innovatiecontracten via de Topteams, geen directe relatie te zijn tussen de Innovatiecontracten enerzijds en de projecten die naderhand bij NWO konden worden ingediend anderzijds. Dit bleek inefficiënt en leidde bij de betrokkenen tot frustratie. Ook wordt de werkwijze van de Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI's) door het mkb als zeer complex ervaren.

8.5 Kmo-participatie in Duitse clusters

Ook het Duitse clusterbeleid hanteert de Europese kmo-definitie. De Hightech-Strategie 2020 für Deutschland is een departement-overstijgende strategie om de innovatiekracht te verbeteren zodat Duitsland de geglobaliseerde competitiviteitsvereisten kan trotseren. De strategie werd uitgebouwd vanaf 2006 en werd sindsdien herbevestigd in diverse beleidsprogramma's. Het objectief van deze strategie is drieledig: het creëren van leidende markten, het verbeteren van de kadervoorwaarden voor innovatie, en het versterken van samenwerking tussen wetenschap en bedrijfsleven. Dit wordt nagestreefd door zowel generieke als kmo-specifieke maatregelen om de netwerking en clustervorming te bevorderen. Zoals eerder aangehaald worden netwerken en clusters ondersteund vanuit drie verschillende programma's:

- 'Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand' (ZIM) van het federaal ministerie voor economie en technologie (BMWf)
- 'Kompetenznetze Deutschland/ GO-Cluster' (BMWf)
- 'Spitzencluster Wettbewerb' van het federaal ministerie van onderwijs en onderzoek (BMBF)

Het eerste programma (ZIM) beoogt de ondersteuning van innovatie en competitiviteit bij kmo's via de initiatie van kleine thematische netwerken. Deze ondersteuning heeft een duurzame basis om bedrijfsgroei, job-behoud en jobcreatie te faciliteren. Er zijn drie modules:

- ZIM-KOOP: samenwerkingsprojecten,
- ZIM-SOLO: individuele projecten,
- ZIM-NEMO: gericht op management en organisatorisch ondersteunende diensten voor de ontwikkeling van innovatieve netwerken die minstens zes bedrijven tellen, en dit zonder enige restricties wat betreft het specifieke technologische of industriële domein.

De activiteiten die ondersteund worden, variëren naargelang de steunfase:

- Steun fase 1: activiteiten gericht op het ontwikkelen van netwerkconcepten en de creatie van duurzame netwerken;
- Steun fase 2: het implementeren van deze netwerkconcepten.

De netwerken dienen hoofdzakelijk te bestaan uit kmo's en onderzoekscentra afkomstig uit verschillende federale deelstaten, en dienen gericht te zijn op competitiviteitsverbetering en op het supra-regionaal verhogen van hun bekendheid.

In de speerpuntclusters van het programma Spitzencluster Wettbewerb gaan de toegekende middelen in verhouding voor 28% naar kmo's en voor 35% naar grote ondernemingen (Deutscher Bundestag, 2012).

9 Opvolging en evaluatie van clusterbeleid

Effectmeting en monitoring kunnen niet zonder elkaar. Om goed te kunnen evalueren is het noodzakelijk om vooraf duidelijke doelen en indicatoren te formuleren die kunnen worden gemeten en opgevolgd in de loop der tijd. Dit verhoogt de bruikbaarheid van evaluaties om een clusterprogramma bij te sturen nog tijdens het verloop ervan. In dit hoofdstuk bekijken we wat de tendensen zijn in de aanpak van de Europese regio's en lidstaten. We kijken vervolgens naar de wijze waarop opvolging en evaluatie georganiseerd zijn in het Waalse, Nederlandse en Duitse clusterbeleid.

9.1 Toenemende aandacht voor benchmarking, monitoring en evaluatie

Het belang van monitoring en evaluatie van clusters, clusterprogramma's en, meer algemeen, het clusterbeleid is toegenomen in vrijwel alle lidstaten en regio's. De methoden, sleutelindicatoren en dataverzameling lopen echter zeer sterk uiteen. De noden en de reikwijdte van de analyses verschillen bovendien, waardoor het moeilijk is om clusterprogramma's, -beleid en -impact te vergelijken tussen lidstaten en regio's. Er bestaat geen eensgezindheid omtrent de samenstelling van een uniforme set van beste evaluatie- en impact-assessment methodes en sleutelindicatoren.

9.2 Welke resultaten evalueren: input, output, outcome en impact

In de studie "Let's make a perfect cluster policy and cluster programme – smart recommendations for policy makers" (Christensen et al., 2012) hebben experts zich gebogen over de mogelijke elementen van een evaluatiemodel voor clusters en netwerken. We vinden er een uitgebreid overzicht van mogelijke indicatoren op vlak van input, output, outcome en impact. Er worden voor dergelijke evaluaties **drie invalshoeken** naar voor geschoven:

- de benchmarking van clusterorganisaties (input en output),
- het meten van het effect van een cluster op een clusteractor (outcome),
- het opstellen van een beleids-impactanalyse (impact).

Voor het **benchmarken van de clusterorganisaties (input en output)** wordt best gebruik gemaakt van de indicatoren die het cluster management excellence label voor zijn assessments hanteert (zie hoofdstuk 5). Vertrekkend van een analyse van de specifieke aard en samenstelling van de cluster, focust dit assessment op indicatoren die betrekking hebben op volgende dimensies:

- clustermanagement, governance, strategie van de clusterorganisatie,
- financiering van het clustermanagement,
- dienstenportfolio van de clusterorganisatie (spectrum en intensiteit),
- contacten en interactie met relevante spelers,
- verwezenlijkingen en waardering van de clusterorganisatie.

Voor het **meten van het effect van een cluster op een clusteractor (outcome)** is het relevant te weten of de competitiviteit en de innovatiecapaciteit van de cluster er op vooruit is gegaan, en in te schatten wat de bijdrage hiertoe was van het clusterbeleid, de clusterwerking en het

clustermanagement. In navolging van het Institute for Innovation and Technology Berlin worden hiervoor drie afzonderlijke dimensies in beschouwing genomen:

- de omkaderende 'framework conditions',
- de clusterleden,
- de cluster management organisatie.

Dit concept is gebaseerd op acht aannames:

- het concept moet van toepassing kunnen zijn voor elk type van cluster,
- er wordt een mix van kwalitatieve en kwantitatieve methodes gebruikt,
- er is een algemene instemming met en aanvaarding van het evaluatieproces,
- het concept fungeert als een lerend netwerk met praktijkgerichte aanbevelingen,
- de monitoring- en evaluatiesystemen voor de verschillende clusters en clusterprogramma's zijn op elkaar afgestemd,
- de data die gebruikt worden zijn reeds elders beschikbaar,
- de resultaten van monitoring en evaluatie worden met alle relevante actoren breed bediscussieerd,
- de evaluatie of benchmarking moet minstens tweejaarlijks herhaald worden.

Voor de organisatie van een **impactanalyse** gelden tot slot volgende principes als leidraad:

- Belangrijk uitgangspunt is dat de keuze van indicatoren in de eerste plaats afhankelijk is van de specifieke doelstellingen van een clusterprogramma.
- Aanbevolen is om dataverzameling volgens vaste standaarden uit te voeren en een onderscheid te maken tussen de verschillende types en grootteklassen van bedrijven.
- Er moet vooraf voorzien worden dat de resultaten kunnen vergeleken worden met een controlegroep van gelijkaardige bedrijven die niet in de clusterwerking betrokken zijn.
- Idealiter gebeurt de dataverzameling ononderbroken over een lange tijdsperiode van minimum zes jaar, wat evenwel coördinatie tussen alle opvolgende instanties vereist.
- Best wordt gebruik gemaakt van kwalitatieve bedrijfsdatabanken zoals nationale bedrijvenregisters.

De studie van Christensen et al. (2012) besluit met een volledige set van input-, output- en impact-indicatoren om het effect van een cluster op een individueel bedrijf te meten.

9.3 Opvolging en evaluatie in Wallonië

Voor de Pôles de Compétitivité en voor de Réseaux d'Entreprises is telkens een specifiek opvolgingstraject voorzien.

9.3.1 Opvolging en evaluatie van de Pôles

- Elke Pôle dient jaarlijks zelf een publiek activiteitenrapport bekend te maken met hierin:
 - het overzicht van de projecten en van de resultaten, ook financieel,
 - de vooruitgang in het programma van de Pôle,
 - een boordtabel met indicatoren omtrent:
 - de perimeter van de Pôle (beschrijving van de omgeving waarin de Pôle evolueert),
 - de activiteiten van de Pôle (meten van de activiteitsgraad),

- de impact en resultaten van de Pôle (meten van het resultaatenniveau binnen de Pôle en van de impact op de Waalse economie en van de gegenereerde vorming; extrapolaties op (middel)lange termijn).
- Externe evaluatierapporten over de werking van de Pôles worden ook publiek uitgebracht door:
 - de 'délégué spécial', die binnen de administratie over een aparte opvolgingscel beschikt om in opdracht van de regering de voortgang van de opeenvolgende Marshall Plannen te monitoren en te rapporteren (feiten en cijfers), en
 - het Institut Wallon de l'Evaluation de la Prospective et de la Statistique (IWEPS) in samenwerking met Technopolis, eveneens belast met de tussentijdse evaluaties van de opeenvolgende Marshall Plannen (impact en efficiëntie).
- De evaluaties van de internationale jury worden rechtstreeks aan de regering bezorgd.

9.3.2 Opvolging en evaluatie van de Réseaux

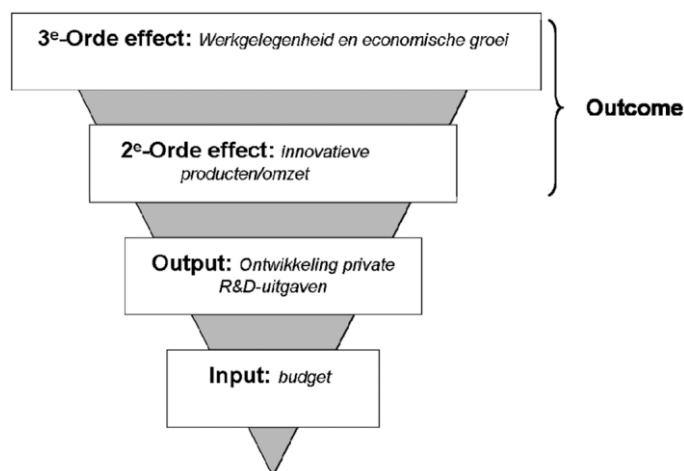
Het decreet en uitvoeringsbesluit van 2007 leggen de procedures van opvolging en evaluatie vast.

- De Waalse Regering deelt jaarlijks aan het Waals parlement en aan de CESW een voortgangsrapportage van het clusterbeleid inzake de bedrijfsnetwerken mee.
- Driejaarlijks maakt de Waalse Regering samen met de CESW een externe evaluatie op van het gevoerde clusterbeleid inzake de bedrijfsnetwerken. De conclusies van deze evaluatie worden aan het Waals parlement meegedeeld.
- Het laatste trimester van elke driejarige erkenningsperiode wordt van elke Réseau een globaal evaluatierapport opgemaakt door een onafhankelijke consultant. De regeringsbeslissing tot verlenging van de financiering is afhankelijk van dit rapport. Een samenvatting van dit rapport wordt gepubliceerd op de portaalwebsite. Volgende elementen worden hierin geëvalueerd:
 - de evolutie van de representativiteit van de leden van het bedrijfsnetwerk in het betrokken activiteitendomein, op schaal van de Waalse regio,
 - de toereikendheid van de gevolgde strategie van het bedrijfsnetwerk op concurrentie- en technologisch vlak in zijn activiteitendomein,
 - de analyse van de interne dynamiek van het bedrijfsnetwerk op het vlak van de governance, de betrokkenheid van de leden, de toegepaste methodieken op het vlak van activiteiten en informatie-uitwisseling,
 - de perspectieven op duurzaamheid van het bedrijfsnetwerk wat het vermogen tot autofinanciering betreft (na de erkenningsperiode).

9.4 Opvolging en evaluatie in Nederland

De OESO typeerde recentelijk de huidige evaluatieaanpak bij het bedrijvenbeleid als een sterk punt van het Nederlandse innovatiebeleid (OESO, 2014). In navolging van het rapport van de Commissie Theeuwes ('Durf te meten: Eindrapport Expertwerkgroep Effectmeting' d.d. 23.11.2012) gaat de Nederlandse overheid er van uit dat effecten van beleid op verschillende niveaus kunnen worden gemeten en zich op opeenvolgende momenten in de tijd laten zien. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen input (budget), output (ontwikkeling private R&D-uitgaven), en outcome (innovatieve producten/omzet; werkgelegenheid en economische groei). Onderstaande figuur geeft dit schematisch weer:

Figuur 6 Effectmeting Topsectorenbeleid



Bron: Rapportage Bedrijvenbeleid 2015 – Samenwerken aan vernieuwing.

Omdat de outcome-resultaten van beleid pas na enkele jaren beschikbaar zijn, zet het Ministerie van Economische Zaken in op een brede monitoring van de voortgang van het bedrijvenbeleid en in een communicatiestrategie die zich richt naar ondernemers, bestuurders, parlementsleden, onderzoekers en andere geïnteresseerden. Elk jaar wordt in september een voortgangsrapportage over de Topsectoren aan het parlement bezorgd. Dit bestaat uit (i) een Brief aan de Tweede kamer over de voortgang van het bedrijvenbeleid waarin de beleidsmatige ontwikkelingen staan, en (ii) een Monitor Bedrijvenbeleid van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), die de belangrijkste ‘facts and figures’ schetst en een (economische) duiding geeft waar mogelijk.

De meest actuele versie hiervan is de Kamerbrief Aanbieding Rapportage Bedrijvenbeleid 2015 van 5 oktober 2015 met de voortgangsrapportage ‘Samen werken aan vernieuwing’ en de Monitor Bedrijvenbeleid 2015. Voor iedere Topsector is nu voor een groot aantal kernindicatoren cijfermateriaal beschikbaar voor de afgelopen vijf jaar. Daarnaast stelt het Ministerie EZ een online webtool ter beschikking (het Dashboard Monitor Topsectoren 2015) met uitkomsten, methodebeschrijving en tabellenset en een maatwerktabellenset over Topsectoren naar regio (provincie).

Evaluaties houden een waardeoordeel in over de monitorresultaten en de effecten van beleid en in dat kader kondigde de Nederlandse regering bij de lancering van het Topsectorenbeleid aan dat evaluaties zullen uitbesteed worden aan onafhankelijke onderzoeksbureaus. In 2013 bracht AWTI een briefadvies uit met een tussenbalans, wat in 2014 vervolledigd werd in het AWTI-rapport ‘Balans van de Topsectoren’. De databank van de Monitor wordt ook gebruikt door Panteia om rapporten over het beeld en de ontwikkeling van de Topsectoren uit te brengen. Panteia is een allround onderzoeksbureau voor economisch en sociaal beleidsonderzoek, transportonderzoek en marktonderzoek.

9.5 Opvolging en evaluatie in Duitsland

De Duitse overheid voorziet een permanente evaluatie van het clusterprogramma Spitzencluster-Wettbewerbscluster en van de ontwikkeling van elke speerpuntcluster. De resultaten hiervan worden regelmatig teruggekoppeld naar de betrokken clusters. Er worden in dit kader ook gerichte ervaringsuitwisselingsconferenties georganiseerd. De uitvoering van deze

permanente evaluatie is toevertrouwd aan een wetenschappelijk consortium dat bestaat uit volgende partners:

- RWI Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (projectcoördinatie),
- ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH,
- Leerstoel economie/micro-economie Friedrich Schiller University Jena,
- Joanneum Research GmbH.

Het RWI bracht intussen ook al een globaal evaluatierapport uit, met betrekking tot de periode 2008-2014. Het evaluatierapport maakt gebruik van een uitgebreide set van kwantitatieve en kwalitatieve data en focust op drie brede invalshoeken:

- Het selectieproces, de activiteiten van clusterorganisaties, en de positie van de speerpuntclusters in de sectorale en regionale innovatie-omgeving. Meer bepaald:
 - de selectieprocedure en de toepassing van de gehanteerde selectiecriteria,
 - organisatie en governance van de clusters,
 - kwalificatienoden van personeel en leidinggevenden,
 - de innovatieomgeving van de speerpuntclusters.
- De activiteiten die geïnitieerd zijn door de speerpuntclusters en de gegenereerde effecten op het vlak van project output, effect op ondernemingsniveau, regionale en algemene economische impact. Meer bepaald:
 - netwerking en kennisoverdracht,
 - regionale impulsen,
 - overzicht van de effecten van het clusterprogramma en een impact analyse.
- Lessen die hieruit kunnen getrokken worden voor het clusterbeleid in het algemeen en het programma in het bijzonder. Meer bepaald:
 - inzichten,
 - aanbevelingen voor de toekomst.

10 Kritische succesfactoren voor een geslaagd clusterbeleid

In zowat alle publicaties die de trends analyseren in clusterprogramma's in Europa, wordt ook een oplijsting gemaakt van de geïnventariseerde succesfactoren en van de meest voorkomende zwaktes, telkens bekeken vanuit het specifieke opzet van de publicatie. De meeste van deze elementen zijn in bovenstaande hoofdstukken aan bod gekomen.

Hieronder wordt bij wijze van afsluiting een overzicht gegeven van de meest voorkomende inzichten. Ze kunnen gegroepeerd worden onder de noemers 'succesfactoren' of 'valkuilen'. Succesfactoren kunnen zowel geformuleerd worden vanuit het oogpunt van een goede clusterontwikkeling als vanuit de aandacht voor een goede beleidsvoering.

10.1 Succesfactoren voor een goede clusterontwikkeling

Voor een goede clusterontwikkeling is een onderscheid te maken tussen noodzakelijke, bijdragende en complementaire factoren.

Noodzakelijke succesfactoren voor een goede clusterontwikkeling zijn:

- de aanwezigheid van sterke netwerkende partnerships binnen de clusters,
- de combinatie van zowel R&D als (de vermarkting van) innovatie,
- de toegang tot kwantitatief en kwalitatief "human capital" (arbeidskrachten) voor een cluster.

Bijdragende succesfactoren voor een goede clusterontwikkeling zijn:

- de aanwezigheid van een adequate fysieke infrastructuur met faciliteiten voor bedrijven en hun werknemers, met een goed transport- en communicatienetwerk,
- de aanwezigheid van grote bedrijven binnen de clusters is noodzakelijk om te kunnen beschikken over een kritische massa van ervaren managers en arbeidskrachten, een uitgebouwde klant- en leveranciersbasis, en het scheppen groeikansen voor hoogtechnologische bedrijven,
- het cultiveren van een ondernemerschapsgeschied bij de deelnemende bedrijven, wat leidt tot aanwezigheid van kmo's in de cluster zoals groeibedrijven, start-ups en spin-outs,
- het verzekeren van een toegang tot financiering met voldoende fondsen en een mix tussen publieke en private gelden.

Complementaire succesfactoren voor een goede clusterontwikkeling zijn:

- het uitbouwen van een aantrekkelijke dienstenportfolio voor de deelnemende bedrijven door de clusterorganisatie, ter ondersteuning van bedrijfsvoering en netwerking,
- het voorzien van clusterondersteuning om een product waar lange tijd R&D in geïnvesteerd werd, op de markt te krijgen,
- de aanwezigheid binnen een cluster van 'natuurlijke leiders': actoren die de andere actoren motiveren en overtuigen.

10.2 Succesfactoren voor een goede clusterbeleidsvoering

Bij het uitwerken van een clusterbeleid, dienen beleidsmakers niet alleen oog te hebben voor de bovenstaande factoren die een goede clusterontwikkeling begunstigen, maar kunnen ook nog onderstaande aanbevelingen meegegeven worden.

Inzake de objectieven van het clusterbeleid:

- Stem het clusterbeleid af op de eigen regio: vertrek van een analyse van het eigen regioprofiel en het regionaal potentieel om hier de meest geschikte keuzes qua objectieven, instrumenten en de omvang van het clusterbeleid aan te kunnen koppelen.
- Voorzie in een beleid en project op lange-termijn
- Zet het clusterbeleid in om de grote maatschappelijke uitdagingen aan te gaan.
- Gebruik het clusterbeleid in het kader van een slimme specialisatiestrategie (S3).
- Organiseer de clusters als een platform voor open innovatie.
- Verzeker en ondersteun dat clusters ook onderling tot kennisuitwisseling en samenwerking komen (cross-clustering).
- Voorzie competentieversterking in het clusterbeleid en aandacht voor menselijk kapitaal en kennis.
- Ondersteun de internationalisering van de clusters en hun activiteiten, en van de clusterleden. Koppel hier de promotie van de eigen regio aan.

Inzake de keuze van strategische domeinen en de clusterselectie:

- Beperk een cluster niet tot een specifieke 'sector' maar baseer deze cross-sectoraal op een economische waardenketen. Zorg ook voor samenwerking tussen de verschillende domeinclusters, zodat het clusterbeleid leidt tot een verhoging van de innovatiecapaciteit
- Organiseer een afbakening van strategische domeinen en selectiemechanismen op grond van een combinatie van kwantitatieve analyses en kwalitatieve surveys en consultaties van de stakeholders in de belangrijkste industrieën.
- Zorg voor een optimale balans tussen gevestigde en ontluikende clusters, en stem het clusterbeleid af op het niveau van deze clusterontwikkeling.

Inzake de clusterpartners:

- Laat de clusters functioneren als een forum dat alle relevante publieke en private stakeholders verenigt.
- Betrek alle stakeholders inclusief de 'civil society'.

Inzake de governance van de clusters:

- Voorzie een triple helix beheersstructuur met een leidende rol voor het bedrijfsleven
- Zet in op een meer geïnstitutionaliseerd professioneel clustermanagement en procesondersteuning, gezien dit bepalend is voor de efficiëntie en voor de effectiviteit van de clusterwerking.
- Voorzie financiële en technische ondersteuning van de professionalisering van het clustermanagement, zodat ze een aangepaste dienstenportfolio kunnen ontwikkelen, en zich ontplooiën in de richting van internationalisatie, cross-clustering en cluster management excellentie.
- Voorzie incentives voor de clustermanagement organisatie om zich in te schrijven in het Europese excellence programma of leg de deelname hieraan op als een erkenningsvoorwaarde.

Inzake de rol van de overheid:

- Zorg voor een geïntegreerde strategie die de beleidsdepartementen overstijgt.
- Organiseer de synergie tussen beleidsdepartementen en tussen beleidsniveaus.
- Zorg voor een goede afstemming met het EU-beleid en de programma's.
- Voorzie in een parallelle infrastructuurontwikkeling.
- Vermijd overbodige administratieve lasten.
- Bouw de nodige flexibiliteit in om snel te kunnen antwoorden op wijzigingen in de economische en technologische omgeving.

Inzake het instrumentarium dat ingezet wordt:

- Voorzie fondsen op prestatiegerichte basis, met betrokkenheid van de private sector, en met lange termijn oriëntatie (duurzaamheid).
- Zorg voor elke cluster op termijn voor een financiering op maat.

Inzake de participatie van kmo's:

- Gebruik het clusterinstrument om de innovatiecapaciteit van kmo's te verhogen.
- Zorg voor voldoende kmo-focus zodat deze doelgroep meer bereikt wordt.

Inzake de opvolging en evaluatie:

- Organiseer van bij de start een evaluatiesysteem van de clusterperformantie.
- Organiseer een systeem voor clusterevaluatie, met benchmarking op het niveau van de clusterorganisaties, monitoring op het niveau van de clusterleden, en een bredere impactmeting van het beleid.
- Stel duidelijke en meetbare targets per cluster.
- Organiseer de evaluaties op periodieke tijdstippen en stuur bij.

10.3 Valkuilen

De valkuilen voor clusters en clusterbeleid komen naar voor wanneer het clusterbeleid leidt tot **onbedoelde en ongewenste gevolgen**. Dit komt voor in volgende situaties:

- Wanneer een regio haar clusterbeleid te zeer focust is op één of twee specialisaties, leidt dit tot een te grote kwetsbaarheid.
- Wanneer de clusterfocus lokaal blijft, externe linkjes verwaarloosd worden en een gebrek aan vooruitziendheid heerst, treden *lock-in* effecten op.
- Wanneer de clusterstructuren te zwaar zijn, leidt dit tot verstarring waardoor radicale re-oriëntaties tegengewerkt worden.
- Wanneer binnen een cluster te weinig competitieve druk bestaat, is er ook minder druk tot innovatie.
- Wanneer enkel uitgegaan wordt van incrementele innovaties misloopt een cluster trendwijzigingen (het zogenaamde *self-sufficiency* syndroom).
- Wanneer er binnen één clusterinitiatief teveel spelers en een te breed marktsegment aanwezig is, zal de cluster moeilijk tot een 'momentum' komen en genereert de cluster weinig toegevoegde waarde voor de leden.
- Wanneer de clusterfocus enkel op specifieke productiethema's en technologieën ligt in plaats van op de hele waardeketen, is er te weinig clusterdynamiek.
- Wanneer het clusterbeleid louter als een trendy modeverschijnsel opgevat wordt, wordt het ten onrechte voorgesteld als een oplossing voor alle problemen.

- Wanneer het clusterbeleid enkel op korte termijn en niet op lange termijn gericht is, dan kunnen de verwachtingen ervan niet realistisch geformuleerd worden.
- Wanneer men op voorhand precieze uitspraken wil doen over de outcome van een clusterbeleid, dient dit steeds onder voorbehoud van een ex-post evaluatie te gebeuren.
- Wanneer bestaande agentschappen ingezet worden voor de implementatie van het clusterbeleid, neigen deze er vaak toe om teveel gefocust te blijven op hun bestaande corebusiness en die te vertalen naar de clusters, in plaats van te vertrekken van de behoeften van de clusters.

De **meest voorkomende vergissingen** bij clusterbeleid komen voor in volgende situaties:

- Wanneer het clusterbeleid kiest voor de ondersteuning van zwakke of immature clusters en zich qua instrumentarium beperkt tot de financiering van een 'platform', dan is de impact gering en dreigt een verspilling van publieke middelen.
- Wanneer het clusterbeleid kiest voor ontluikende clusters die niet gebaseerd zijn op lokale troeven maar enkel uitgaan van een globale marktvraag op nationaal of EU-niveau, dan dreigt verspilling van publieke middelen en wordt de consolidatie van ontluikende clusters met reële onderliggende sterktes verhinderd.
- Wanneer geen systematische verkenning van marktopportunities voor nieuwe clusters voorzien wordt, dreigen clusterprogramma's te conservatief te worden (ze financieren enkel bestaande sterke clusters) of bestaat het risico's dat het vormen van nieuwe clusters ondersteund wordt in domeinen waar de competitiviteit of het marktsucces onvoldoende zal zijn.
- Wanneer resultaten uitblijven en zwakke of ontluikende clusters ongewijzigd ondersteund blijven, dreigen marktdistorties en verspilling van publieke middelen.
- Wanneer het clusterbeleid niet is opgevat als een geïntegreerd beleid in een bredere competitiviteitsstrategie, wordt geen hefboomeffect voor de bredere regionale economie bereikt.
- Wanneer de zelfgekozen actieprioriteiten van clusterorganisaties doorkruist worden met door de overheid gekozen acties, dan zullen clusterorganisaties gefocust zijn op het verkrijgen van publieke gelden, maar deze niet noodzakelijk aanwenden voor de beste bestedingen.
- Wanneer bedrijven (terecht) aan het stuur staan maar niet getoetst wordt of de aangewende overheidsmiddelen gericht zijn op de sleuteluitdagingen inzake competitiviteit van de cluster.

Hierna volgt tot slot een korte bilan van het gevoerde clusterbeleid in Wallonië, Nederland en Duitsland. Het feit dat hierbij enkel gefocust wordt op de aandachtspunten en verbeterpunten die op grond van publieke evaluatierapporten en parlementaire besprekingen kunnen aangestipt worden, impliceert daarom niet dat het gevoerde beleid onvoldoende succesvol zou zijn vanuit het perspectief van de betrokken beleidsvoerders.

10.4 Aandachtspunten bij het Waalse clusterbeleid

Zowel voor de Réseaux d'Entreprises als voor de Pôles de Compétitivité zijn uitgebreide evaluatierapporten publiek beschikbaar. Hieronder worden enkel de aandachtspunten en verbeterpunten weergegeven.

10.3.1 Bilan van de Réseaux d'Entreprises: wat kan beter?

Gebrek aan afstemming met de activiteiten van de Pôles de compétitivité

De Réseaux d'entreprises worden gefinancierd om economische activiteiten te ontwikkelen en innovatieve partnerships te bevorderen van industriële, commerciële of technologische aard. De Pôles de compétitivité worden vooral gesteund om investeringsprojecten, O&O of vorming te realiseren, in overeenstemming met de strategie inzake competitieve positionering die ze zelf vastgelegd hebben. Doordat beide formules los naast elkaar bestaan, kan het in de praktijk voorkomen dat zij complementair, parallel of overlappend aangewend worden. In zowat alle evaluatierapporten (CRISP, IWEPS, Délégué Spécial, CESW, Waals parlement,...) wordt gewezen op het ontbreken van een gestructureerde afstemming tussen de Réseaux en de Pôles. Op dit ogenblik zijn de Réseaux decretaal verankerd; de Pôles nog niet.

Degressieve financiering weegt op de “life cycle” van de Réseaux.

De aangesloten bedrijven zijn weinig geneigd om de financiering over te nemen eenmaal de subsidieperiode is afgelopen. De voorziene degressieve overheidsfinanciering maakt dat de Réseaux na deze periode meestal proberen om andere financieringsbronnen aan te grijpen, zoals betaalde dienstverlening/consultancy, ook gericht op niet-leden. De aangesloten bedrijven voelen zich hierdoor nog minder geroepen om bij te dragen tot de financiering van de Réseaux.

Wel netwerking maar geen effectieve projectwerking

De Réseaux komen wel tot netwerkinsactiviteiten en de vorming van partnerschappen maar dit leidt vooralsnog niet echt tot gezamenlijke projecten tussen de leden. De impact van de Réseaux ligt dus vooral op het vlak van het bevorderen van een cultuur van netwerking en samenwerking.

10.4.2 Bilan van de Pôles de compétitivité: wat kan beter?

Geen sluitende opvolgings- en evaluatiecriteria

Er zijn geen duidelijke opvolgings- en evaluatiecriteria vastgelegd, waardoor de rapportages geen onderscheid maken tussen “resultaten” en “realisaties”. Er is geen meldplicht (tussentijds, na afloop) voor de projectuitvoerders, waardoor de rapportagecijfers eigenlijk enkel betrekking hebben op wat in de initieel ingediende projecten vooropgesteld wordt.

De impact op de competitiviteit is pas op lange termijn zichtbaar

Hoewel vooropgesteld wordt dat de echte resultaten op lange termijn moeten afgemeten worden, is er wel een tussentijdse aftoetsing van vooropgestelde beleidsdoelstellingen op basis van de voorgelegde cijfers en rapportages, waarvoor men bijsturingen van het beleid verwacht. Zo bestaan de ondersteunde Pôle-projecten tot nog toe hoofdzakelijk uit universitaire onderzoeksprojecten en komen de andere pijlers veel minder uit de startblokken (bedrijfsinvesteringsprojecten, vorming, export, aantrekken buitenlandse investeerders). Er is haast geen valorisatie, onder meer omdat aan de onderzoeksprojecten geen “vermarktingsluik” is verbonden, en onderzoeksresultaten worden weinig of niet gecommercialiseerd. Daar waar voor het concept van de Pôles initieel een zeer brede steun bestond (politiek, sociale partners), gaven de moeilijk meetbare en mogelijks magere tewerkstellingsresultaten in de loop van 2014 aanleiding tot vragen in parlement en in de pers. De tussentijdse resultaten zouden niet in verhouding zijn tot het geïnvesteerde bedrag. Volgens het laatste IWEPS-rapport is de impact op competitiviteit en tewerkstelling bovendien zeer moeilijk te becijferen, enerzijds omdat de

verdiensten van een project zich niet noodzakelijkerwijs onmiddellijk manifesteren, maar in de loop van de legislatuur, anderzijds omdat vele projecten nog niet geleid hebben tot een economische activiteit. Alvast 78% van de projecten zouden minder dan 50% van de vooropgestelde tewerkstelling gerealiseerd hebben. Wat de gerealiseerde vorming betreft, wordt vastgesteld dat de begunstigden in hoofdzaak gespecialiseerde kenniswerkers zijn en niet het gros van de doorgaans laaggeschoolde Waalse arbeidskrachten.

Auto-financiering wordt te weinig gestimuleerd

Verschillende evaluatierapporten bevelen aan om in de toekomst meer autofinanciering te stimuleren en het financieringskader meer af te stemmen op het Europese kader.

Verstarring van het aantal clusterdomeinen

Doordat de beleidsbenadering in hoofdzaak top-down gebeurt, is er weinig ruimte voor het erkennen of ondersteunen van opkomende nieuwe (emerging) clusterdomeinen.

Er zijn nog te weinig activiteiten inter-Pôle

Er vinden nog te weinig activiteiten plaats waarbij meer dan één Pôle betrokken is.

Procedures en doorlooptijden voor de erkenning van projecten zijn niet afgestemd op de snelheid van de markt

De doorlooptijd voor de erkenning van een project neemt meerdere maanden in beslag. De erkenningsprocedure is bovendien zeer complex.

Weinig rotatie onder projectpartners

Er zijn tot nog toe tien thematische projectoproepen gelanceerd door de Waalse Regering, wat neerkomt op ongeveer één per jaar. Via de Pôles kunnen samenwerkingsverbanden hier op intekenen. Bedrijven kunnen ook aansluiten bij meer dan één Pôle. Bij de ingediende projectvoorstellen wordt doorheen de jaren heel weinig rotatie onder de projectpartners genoteerd.

Kmo's worden te weinig bereikt

Hoewel elk projectvoorstel moet uitgaan van een samenwerkingsverband waarbij minstens één kmo betrokken is, melden de verschillende rapporten telkens dat “kmo's te weinig bereikt worden”. Om kmo's meer te betrekken worden onder andere volgende pistes gesuggereerd:

- het promoten van een cultuur van netwerking bij de Waalse kmo's,
- het toekennen van individuele voordelen voor een kmo die via het clusterverband passeert om (project)ondersteuning aan te vragen,
- een kmo-communicatiecampagne over de clustering,
- het vereenvoudigen van de erkenningsprocedures voor projecten,
- het inkorten van de doorlooptijden,
- de oprichting mogelijk maken van 'mini-clusters' zonder aparte juridische structuur en met een beperkte financiële draagwijdte, zodat de bijdragen van kmo's naar de essentiële activiteiten van het gezamenlijke project gaan, en niet naar administratieve clustertaken zonder toegevoegde waarde.

10.5 Aandachtspunten bij het Nederlands clusterbeleid

In 2013 werd op vraag van de bevoegde minister een eerste Briefadvies over de Topsectoren uitgebracht door de AWTI. De raad beveelt aan het Topsectorenbeleid voort te zetten omwille van de dynamiek die het op gang brengt binnen de ‘gouden driehoek’ (zie Figuur 2) maar stelt op korte termijn volgende **verbeterpunten** voor:

- verbeter de organisatie van de Topsectoren,
- concretiseer ‘aansluiting van het mkb’,
- zet sterker in op de aanpak van sectoroverschrijdende (maatschappelijke) vraagstukken;
- ga een dialoog aan met beleidsmakers op regionaal niveau en zorg voor afstemming tussen nationaal en regionaal bedrijvenbeleid,
- faciliteer maatwerk in de inzet van instrumenten binnen verschillende Topsectoren.

In 2014 bracht de AWTI een eerste globale ‘**Balans van de Topsectoren**’ uit. De minister van Economische Zaken had ter voorbereiding gevraagd een zeer brede consultatie te organiseren onder alle stakeholders in de zoektocht naar verbeterpunten. Hierbij werden volgende **conclusies** getrokken:

- Het Topsectorenbeleid houdt een **ingrijpende systeemverandering** in het Nederlandse innovatiebeleid in. Op verregaande wijze zijn de uitgangspunten van een sectorale, integrale en vraaggestuurde aanpak ingevoerd. Dit vond plaats in een tijd van budgettaire krapte, waarbij tegelijkertijd bestaande structuren werden afgebouwd. Dit heeft ertoe geleid dat alle partijen in het innovatiesysteem hun weg opnieuw hebben moeten vinden. Het is nog niet mogelijk om het succes van de nieuwe dynamiek echt te beoordelen, ook al is het Topsectorenbeleid al ‘ingezet’ sinds 2011.
- Er **ontbreekt een gedeelde overkoepelende visie** achter de Topsectorenaanpak bij de meeste stakeholders. Nog te vaak wordt het beleid gezien als financiële steun voor de gevestigde orde, verkapte bezuinigingen of een ‘greep in de kas’ van het wetenschappelijk onderzoek (NWO).
- De direct betrokkenen ervaren een **aanzienlijke bestuurlijke drukte**. De Topsectoren zijn de eerste jaren vooral bezig geweest met de interne organisatie van hun sector en het opstellen van de agenda’s, vervolgens met het onderhandelen en afsluiten van de Kennis- en Innovatiecontracten, daarna met het organiseren van de Topconsortia voor Kennis en Innovatie en tot slot het omzetten van een human capital agenda in het zgn ‘Techniekpact’. Deze sterk interne focus belemmert bovendien een cross-sectorale dynamiek.
- Belangrijke partijen uit de ‘**Gouden driehoek**’ voelen zich **onvoldoende betrokken**. Er zijn intussen wel relaties ontwikkeld tussen bedrijven, universiteiten, centra voor toegepast onderzoek en de nationale overheid van het ministerie van Economische Zaken, maar de betrokkenheid ontbreekt van het mkb, van de regionale overheden (provincies), van de hogescholen en van de vakdepartementen.
- De **governance** kan verbeterd worden door de overheid een meer proactieve faciliterende rol te doen opnemen, en door alle partijen op te nemen in de beheersstructuur.
- Het actuele **budget** van het innovatie-instrumentarium is ontoereikend. Indien er geen additionele middelen ter beschikking komen, moeten een aantal regelingen vereenvoudigd worden.

10.6 Aandachtspunten bij het Duitse clusterbeleid

Het evaluatierapport 2008-2014, dat onder coördinatie van het RWI is opgesteld, beveelt geen algemene heroriëntatie aan van het clusterprogramma, maar maakt wel volgende **optimalisatiesuggesties** voor de resterende looptijd tot 2017:

- de periodieke organisatie van cluster-conferenties als uitwisselingsforum voor alle stakeholders van de diverse speerpuntclusters,
- de verlenging van de subsidieperiode na het aflopen van de erkenningsperiode van vijf jaar, en dit voor bepaalde elementen van de verdere clusterontwikkeling, bijvoorbeeld op het vlak van internationale samenwerking,
- het opzetten van een ervaringsuitwisseling ten behoeve van de meest recent erkende speerpuntclusters, zodat deze kunnen leren van de voordien erkende clusters;
- een ex-post evaluatie organiseren vijf jaar na afloop van de subsidieperiode aangezien de meeste effecten van een clusterprogramma pas op lange termijn zichtbaar worden.

Het evaluatierapport formuleert ook verschillende aanbevelingen voor de uitwerking van het toekomstige clusterbeleid, zowel specifiek voor Duitsland als in het algemeen. De aanbevelingen hebben zowel betrekking op de opportuniteit om clusterprogramma's in te zetten als financieringsinstrument, als op de specifieke accenten die het toekomstige clusterbeleid dient te leggen. Hieronder worden deze aanbevelingen beknopt weergegeven.

Wanneer is het opportuun om clusterprogramma's in te zetten als financieringsinstrument?

In het algemeen wordt aangeraden clusterinitiatieven maar te subsidiëren wanneer de volgende voorwaarden voorhanden zijn:

- het moet gaan om een ruimtelijke agglomeratie van relevante bedrijven en publieke onderzoeksinstanties,
- de ondersteunde technologieën moeten in een stadium zijn waarbij in de toekomst een technologische doorbraak is te verwachten,
- de clusters moeten over een voldoende kritische massa aan relevante innovatiecapaciteit beschikken zodat redelijkerwijs kan verwacht worden dat ze in de toekomst een hoofdrol kunnen spelen in de ontwikkeling van hun relevante technologie of industrietak,
- er moet een sterk engagement zijn van de betrokken stakeholders,
- de technologie en industrie in kwestie moet een significant aandeel hebben in de totale economie.

Welke accenten moet het toekomstige clusterbeleid leggen?

- Het subsidiëren van clusters en netwerking blijft een belangrijk instrument van het innovatiebeleid, omwille van het mobiliserend effect op netwerking en kennisoverdracht.
- Een clusterprogramma heeft de meeste impact wanneer het gebaseerd is op een open competitie die niet begrensd is tot bepaalde technologiedomeinen.
- De focus van clusterprogramma's moet gericht zijn op een snelle en brede commercialisering van onderzoeksresultaten.
- Het lijkt aanbevolen om parallel voor de betrokken stakeholders een infrastructuurprogramma op lange termijn op te zetten en hen gemeenschappelijke faciliteiten te bieden, om zo de duurzaamheid van de clustereffecten te verhogen.
- De financiering van een cluster mag niet louter beperkt blijven tot de partnerverbanden van de eigen regio maar moet ook openstaan voor partnerverbanden die de regionale grenzen

overstijgen voor zover het gaat over wetenschappelijke samenwerking van het hoogste niveau.

- De duurtijd van de financiering kan desgevallend langer dan vijf jaar zijn, indien dit relevant is voor de innovatiecyclus in kwestie.
- Selectiecriteria moeten rekening houden met een overtuigend engagement van de sleutelstakeholders, met een duidelijke gemeenschappelijke strategie, en met het voorhanden zijn van een functionele organisatiestructuur.
- Resultaten en successen van clusterprogramma's moeten van meet af aan breed gecommuniceerd worden, want dit heeft een motiverend effect op de stakeholders en verhoogt de zichtbaarheid van de subsidiëring.
- Er moet overwogen worden om ook het voortraject te financieren en de strategieontwikkeling van een potentiële cluster in wording te ondersteunen. Hier kan ook een opleidingstraject voor toekomstige clustermanagers aan gekoppeld worden.
- De monitoring van de clusterontwikkeling moet van bij de start gebeuren in nauwe coördinatie tussen het clustermanagement en de opvolgende instanties.
- Er moet gestreefd worden naar een evenwichtige verhouding tussen kmo's en grote ondernemingen. Uit de evaluatie bleek immers dat innovaties vaker resulteren uit een samenwerkingsverband tussen beide types van ondernemingen.
- Het inschakelen van een onafhankelijke jury ter beoordeling van clusterkandidaten vereist een kritische selectie en screening van geschikte juryleden met een evenwichtige mix van economische en wetenschappelijke competenties.
- Er wordt afgeraden na 2017 nog een identiek clusterprogramma voor Duitsland uit te rollen omdat het effect steeds kleiner wordt. Er kan eerder gedacht worden aan een ondersteuningsprogramma voor jonge innovatieve clusters en netwerken.

Het blijft een goede zaak dat in Duitsland zowel op bondsniveau als in de deelstaten een variëteit aan clusterprogramma's tezelfdertijd actief zijn.

Synthesetabellen

1. Welke specifieke objectieven beogen clusterprogramma's?

Clusterprogramma's in Europa	Wallonië	Nederland	Duitsland
+ Het is een instrument om een breder visie te realiseren, zoals het stimuleren van innovatie en economische transformatie, het beantwoorden van globale maatschappelijke uitdagingen, of het vorm geven van een Slimme Specialisatie Strategie. + Gemeenschappelijke motivering: competitiviteitsverhoging door samenwerking tussen ondernemingen en onderzoeksinstanties. + Grote variëteit onder de sleutel-doelstellingen: internationale competitiviteit, O&O(&I), vermarkting van onderzoek, kennisdiffusie, monitoring cluster-potentieel en trends, professionalisering clustermanagement, interactie tussen bedrijven en publieke onderzoeksinstanties, groeigerichte innovatie, internationalisering,...	+ 2005 Marshall Plan Wallonië: beoogt maatschappelijke uitdagingen op te lossen via innovatie en kennisintensieve industrie, gekaderd in een Slimme Specialisatie Strategie. + Pôles de compétitivité: moeten structuur geven aan de toekomstige Waalse economie. Ze zijn gericht op bedrijfsgroei, internationale naam bekendheid, en competentieversterking van werknemers. + Réseaux d'entreprises: deze bedrijfsnetwerken worden ondersteund om economische bedrijvigheid te ontwikkelen.	+ 2011 Topsectoren-aanpak als onderdeel van een bedrijven-beleid gericht op versterking van innovatiecapaciteit en competitiviteit. + Ambities: Nederland behoort in 2020 tot de top vijf van de kenniseconomieën, spendeert in 2020 2,5% BBP aan O&O, en in 2015 moeten private en publieke partners minstens €500 mln. spenderen in Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI) binnen de Topsectoren. + De economische component van deze ambities is verzoenbaar met maatschappelijke uitdagingen: 'Global challenges, Dutch solutions'.	+ 2010 Hightech- Strategie für Deutschland: crossdepartementele strategie gericht op innovatiekracht en internationale competitiviteit. + Clusterbeleid met drie verschillende netwerkprogramma's, gericht op respectievelijk kmo's, cluster excellentie, en speerpuntclusters. + Spitzencluster Wettbewerb selecteert de sterkste speerpunt-clusters uit wetenschap en bedrijfsleven om ze ook internationaal in de kopgroep te plaatsen: 'Stärken stärken!'

2. Hoe worden strategische clusterdomeinen gekozen?

Clusterprogramma's in Europa	Wallonië	Nederland	Duitsland
+ Sectoroverstijgend: verwante sectoren met gemeenschappelijke competenties of proximateit in hun kennisdomein (waardeketen). + Drie hoofdmethodes: clustermapping (statistische analyse van regionale economie en benchmarkregio's) – clustersurveys (kwalitatieve bevraging relevante actoren) – open call for proposals. + Top-down? Bij nieuwe clusterdomeinen met onvoldoende kritische massa. Risico's: lobby, verstarring. + Bottom-up? Wanneer niet vooraf duidelijk is wie de beste of de mogelijke kandidaten zijn, dan is het bedrijfsleven best geplaatst om domeinen zelf te identificeren. + Productie & engineering, energie & milieu, en ICT worden vaakst gekozen; sociale innovatie en diensteninnovatie het minst.	+ Pôles: Top-down aanduiding van de strategische domeinen via clustermapping (studie ULB). ⇒ Zes Pôle-domeinen. + Réseaux: Bottom-up aanduiding via open call voor bedrijfsnetwerken zonder restrictie qua technologiedomein. ⇒ Negen Réseaux.	+ Topsectoren: Top-down aanduiding van de sectoren via een cluster survey methode (advies AWTI en consultaties). ⇒ Negen Topsectoren.	+ Speerpuntclusters: Bottom-up aanduiding via een open thema call for proposals, die wedijveren om selectie. ⇒ Vijf Speerpuntclusters per wedstrijdronde. Na drie rondes zijn in totaal reeds vijftien speerpuntclusters erkend, verspreid over vier brede technologiedomeinen.

3. Welke selectiemechanismen worden gehanteerd om een cluster te erkennen?

Clusterprogramma's in Europa	Wallonië	Nederland	Duitsland
+ Brede waaier aan mogelijke procedures en criteria, men hanteert steeds vaker competities en schakelt een externe jury in. + Indien het beleid focust op leidende clusters: het meest gebruikte criterium is de bestaande sterkte van een cluster + Indien het beleid focust op nieuwe ontluikende clusters: het meest gebruikte criterium is het waargenomen potentieel van een cluster	+ Pôles: zijn 'onbeperkt' erkend in de tijd, de overheid lanceert voor elk domein een oproep, en beslist na advies van de externe jury. + Réseaux: zijn erkend voor maximum drie keer drie jaar, de kandidaatstelling kan op eender welk moment, de overheid beslist na advies van een administratieve onderzoekscommissie, en vraagt een evaluatierapport van een externe consultant in geval van verlenging. + Het cahier de charges bevat o.m. de strategie, het businessplan, de projectvoorstellen.	+ De overheid stelt voor elke Topsector een Topteam aan, met vier leden: een boegbeeld uit het bedrijfsleven, een wetenschapper, een mkb-er, een topambtenaar. + Topteams trekken het land in en geven hun Topsector vorm, al dan niet o.b.v. bestaande sectorale structuren. + Topteams stellen jaarlijks de eigen actieagenda's op.	+ De wedstrijd verloopt in twee fasen: → eerst worden de ingediende clusterconcepten beoordeeld, waaruit vijftien kandidaten geselecteerd worden. → zij dienen in een tweede fase een lange termijnstrategie en projectvoorstellen in te dienen bij een jury, die hieruit de vijf beste clusters overhoudt.

4. Wie zijn de aangewezen clusterpartners en stakeholders?

Clusterprogramma's in Europa	Wallonië	Nederland	Duitsland
+ De prioritaire doelgroep is het bedrijfsleven (grote bedrijven en kmo's). + Clusteragenda's zijn eerder industrie-gedreven dan onderzoeksgedreven. + De klassieke Triple helix met de driehoeksverhouding ondernemingen, universiteiten en overheid, evolueert naar een Quadruple helix met de 'civil society' als vierde pijler (andere potentiële stakeholders zoals consumenten en gebruikers, werknemers, vormingsinstanties, financiële instanties, dienstverlening, associaties, media, lokale regionale omgeving,...).	+ Pôles kennen drie hoofdactoren: ondernemingen, onderzoeksinstituten en vormings-instituten. Dit stemt overeen met de drie soorten Pôle-projecten: investerings-, onderzoeks- of vormingsprojecten. Elke Pôle kan hier op eigen inzicht andere partners bijkomend bij betrekken. + Sociale partners worden expliciet betrokken bij zowel de uitrol van het clusterbeleid (via rapporteringen en evaluaties door de CESRW) als in de organisatiestructuur van het clusterbeleid (via het Haut Comité des Pôles waarin Pôles, regering en sociale partners zetelen).	+ In de 'gouden driehoek' zijn het grootbedrijf, de universiteiten en het ministerie van Economische Zaken de hoofdparters. + AWTI pleit voor een 'verrijking' van de gouden driehoek, met kennisorganisaties voor toegepast onderzoek, andere betrokken overheidsdepartementen, het mkb, starters en groeibriljanten, de hogescholen, het beroepsonderwijs, en regionale overheden (Provincies).	+ Speerpuntclusters hebben 23 tot 349 actieve partners: grote ondernemingen, kmo's, universiteiten, niet-universitaire opleidings- en onderzoekscentra, financieringsmaatschappijen en overheidsorganismen. + Het bedrijfsleven (grote ondernemingen en kmo's) heeft het numerieke overwicht.

5. Welke organisatiestructuur en governance hebben clusters?

Clusterprogramma's in Europa	Wallonië	Nederland	Duitsland
+ Voor de governance staat doorgaans een Triple helix orgaan in, met het bedrijfsleven aan het stuur. + Het succes van een cluster wordt bepaald door de kwaliteit van de serviceportfolio van de clusterorganisatie. + Kmo's kunnen participeren wanneer de clusterorganisatie fungeert als een 'first-stop-service shop' voor kmo's. + Het European Cluster Excellence Initiative kent een bronzen, zilveren of gouden label toe aan clusterorganisaties die in hun werking en dienstenportfolio de excellentie nastreven.	+ Pôles: → Raad van Bestuur als strategisch orgaan → Operationele Cel als operationeel orgaan → Jury als adviserende erkenningsinstantie → Overheidsadministratie als ondersteunende instantie (coördinerende administratieve cel, en structurele samenwerking met AWEX, FOREM, Sofipôle) → Gemeenschappelijke Pôle-organen (Comité Interpôles en Haut Comité des Pôles). + Réseaux: → Onderzoekscommissie als adviserende instantie → Comité ter ondersteuning en begeleiding als strategisch orgaan → Onafhankelijke externe consultant als evaluatie-orgaan.	+ Jaarlijks stellen Topteams een eigen Kennis- en Innovatie-agenda (KIA) op. + Kennis- en Innovatiecontracten (KIC) worden afgesloten tussen een Topteam, kennisinstellingen en de overheid. + Topconsortia voor Kennis en Innovatie (KIC) groeperen bestaande onderzoeksinitiatieven binnen de Topsectoren (momenteel zeventien KIC verspreid over negen Topsectoren). + Topteams zijn de gesprekspartner voor de overheid, en zorgen zelf dat ze kunnen terugvallen op een eigen sectorstruc-tuur.	+ De geselecteerde speerpunt-clusters zijn allemaal opgericht o.b.v. een voordien reeds bestaande sectorstructuur of netwerk. + Speerpuntclusters kiezen een formele rechtsvorm met een Raad van Bestuur en een Algemene Vergadering + Het professionalisme van het clustermanagement wordt sterk gestimuleerd, door de periodieke cluster-conferenties voor cluster-managers, en door het complementaire clusterprogramma 'Komptenznetze Deutschland /GO-Cluster' ter ondersteuning van cluster-excellentie

6. Welke rol neemt de overheid op in clusterbeleid?

Clusterprogramma's in Europa	Wallonië	Nederland	Duitsland
+ Een geïntegreerd clusterbeleid behelst vier niveau's: → Allereerst een geïntegreerd clusterprogramma gericht op management, projecten, en netwerking → Niet-cluster-specifieke financieringsprogramma's en instrumenten. → Een structureel kader met infrastructuurinvesteringen en een regelgeving die het creëren van nieuwe markten voor producten en diensten ondersteunt. → Een macro-economisch en fiscaal beleid ter ondersteuning van het ondernemingsklimaat. + Er is een grote variëteit in overheidsbetrokkenheid bij de clusterorganisatie: het kan gaan om bestuurlijke, ambtelijke of subsidiërende betrokkenheid bij de clusterorganisatie.	+ De overheid neemt een actieve rol op: ze is expliciet sturend bij de installatie, opvolging en evaluatie van de Pôles. + De overheid lanceert jaarlijkse thematische projectoproepen, beslist over erkenning van Pôles en van hun projecten, na advies van een jury. + De overheid is raadgevend vertegenwoordigd in het beheersorgaan van de Pôle, en zetelt in de overkoepelende Pôle-instanties. + De overheid beoordeelt en subsidieert jaarlijks het Pôle-werkprogramma. + De overheid organiseert een periodieke evaluatie van de Pôles. + Er is een coördinerende administratieve cel o.l.v. 'le délégué spécial' van de Waalse regering geïnstalleerd.	+ De overheid neemt een reactieve rol op: 'beleidsmakers moeten weten wanneer ze nodig zijn en wegblijven als dat niet het geval is'. + De overheid heeft geen inhoudelijke rol in de Topsectoren-aanpak + Topsectoren moeten zelf naar de overheid toestappen indien er problemen zouden zijn. + AWTI pleit voor een meer proactieve en faciliterende rol van de overheid.	+ De overheid neemt een activerende rol op. + De overheid biedt het kader waarbinnen de verzuiling tussen onderzoek en bedrijfsleven kan doorbroken worden. + Ze fungeert als een katalysator voor een stimulerend innovatie-vriendelijk klimaat.

7. Welk instrumentarium wordt ingezet bij clusterbeleid?

Clusterprogramma's in Europa	Wallonië	Nederland	Duitsland
+ De focus kan liggen op de ondersteuning van het cluster-platform, van de samenwerkingsacties, of van de framework-conditions. + Clusterbeleid zet geen nieuwe instrumenten in, maar zet bestaande effectiever in. + De financiering van projecten gebeurt doorgaans met een gemengde publiek-private financiering. Het aandeel publieke financiering in Europa varieert van 43% tot 100%. Het private aandeel kan afkomstig zijn van de bedrijven, ledenbijdragen, sponsoring, of andere Europese/ nationale/regionale middelen + De financiering van cluster-organisaties houdt vaak een degressieve overheidstussenkomst in. Toegekende budgetten omvatten niet steeds de volledige kost (personeel en activiteiten). In-kind ter beschikking stelling is vaak gangbaar.	+ Pôles: → Publieke investeringen in activa en participaties via Sofipôle → Onderzoekssteun overeenkomstig het decreet 1990 → Klassieke investeringssteun overeenkomstig decreet 2004, aangevuld met een 'Pôle-bonus' van 3 tot 12% → Milieu-investeringssteun overeenkomstig het decreet 2004 → Energie-investeringssteun → Vorming via de Centres de Compétence van FOREM → Aantrekken van buitenlandse investeerders en exportsteun via AWEX + Réseaux: → Degressieve financiering gedurende 3 keer 3 jaar (100%, 80% en 50% van €160.000) → Extra subsidie van €24.000 bij internationaal partnerverband.	+ Geen additionele middelen maar grotendeels eenerschikking van bestaande middelen + Het generiek beleid omvat: → Het fiscaal innovatie-instrumentarium → Het Innovatiefonds MKB+ + Het specifiek beleid Topsectoren omvat: → Een toeslag (25%) voor Topconsortia voor Kennis- en Innovatie (TKI), afhankelijk van de bijdrage van de bedrijven (minimum 40%), van de onderzoeksinstituten en van de Provincies → De MKB-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT) via een instrumentenkoffer met een regionaal en een landelijk aanbod.	+ Elke erkende speerpuntcluster krijgt maximaal €20 mln., gespreid over vijf jaar. + Hiertoe dienen de speerpunt-clusters projectvoorstellen in, waarbij de overheid instaat voor 50% cofinanciering voor bedrijven en tot 100% voor onderzoeksinstituten.

8. Welke kansen hebben de kmo's bij clusterprogramma's? (1/2)

Clusterprogramma's in Europa	Wallonië	Nederland	Duitsland
+ kmo < 250 werknemers + Clusterbeleid is een zeer efficiënt instrument om de competitiviteit en innovatiecapaciteit van kmo's te verhogen. De kmo heeft direct voordeel van de samenwerking met en de aanwezige kennis bij de andere cluster-partners. + Er is een toegenomen participatie van kmo's in de diverse Europese cluster-programma's. Dit uit zich in het aantrekken van een kritische kmo-massa binnen de clusters, een kmo-deelname in de governance van de clusters, en meer specifieke focus op de ontwikkeling van de kmo in de dienstenportfolio van de cluster-organisaties. + Programma's gericht op de bestaande industrie hebben een sterke kmo-focus, programma's gericht op 'emerging' industrie een zwakke kmo-focus.	+ Er is een garantie op een minimale kmo-participatie, doordat het beheersorgaan van elke Pôle en 'goed' evenwicht tussen klein en groot voorziet, en doordat elk projectvoorstel moet uitgaan van een partnerverband waarvan minstens één onderneming <250 werknemers. + Gemiddeld aantal leden per Pôle: 168, waarvan 24 grote ondernemingen en 76 kmo's. Lidmaatschap bij meerdere Pôles is mogelijk. + Gemiddeld aandeel in de samenwerkingsprojecten is 55% onderzoeksinstituten, 15% grote ondernemingen, en 29% kmo's. + Er is weinig rotatie onder de jaarlijkse projectindieners	+ Voor de omvang van het mkb Topsectoren t.o.v. het mkb Nederland geldt: er is een gelijk mkb-aandeel in het aantal bedrijven en in de toegevoegde waarde, een kleiner mkb-aandeel in de afzet, en een groter mkb-aandeel in de werkgelegenheid. + Voor de omvang van de micro-ondernemingen (<10WN) Top-sectoren t.o.v. Nederland geldt: er is een kleiner aandeel in het aantal bedrijven, in de toegevoegde waarde, in de afzet, en in de werkgelegenheid. + De prestatie-indicatoren van het mkb Topsectoren t.o.v. het totaal Topsectoren wijzen op een lagere arbeidsproductiviteit, investeringsratio, exportratio en innovatieratio, zoals ook gemiddeld in Nederland. + Het mkb Topsectoren heeft in verhouding tot het mkb Nederland een duidelijk hoger innovatieprofiel in de innovatiepiramide.	+ De projecten van de speerpuntclusters kennen naar verhouding 28% van de toegekende middelen toe aan kmo's, en 35% aan grote ondernemingen. Het totale ondersteuningsbedrag bedraagt €20 mln. per speerpuntcluster, gespreid over vijf jaren.

8. Welke kansen hebben de kmo's bij clusterprogramma's? (2/2)

Wallonië	Nederland	Duitsland
+ IWEPS geeft volgende oorzaken voor het onvoldoende bereik bij kmo's: er is een informatiedeficit en gebrek aan tijd bij bedrijfsleiders; kmo's moeten reële toegevoegde waarde zien; kmo's willen een snelle en reële return on investment; de perceptie overheerst dat de Pôles er enkel zijn voor grote ondernemingen en onderzoekscentra. + IWEPS doet aanbevelingen: het bevorderen van een netwerk-cultuur bij Waalse kmo's; kmo's meer individuele voordelen bieden indien ze in het partnerverband van een cluster instappen; een communicatiecampagne over clusterbeleid; het vereenvoudigen van de erkenningsprocedure en verlagen van project-doorlooptijden; het oprichten van 'mini-clusters' zonder juridische structuur, met beperkte financiële draagwijdte, waarbij de eigen bijdrage van de kmo's naar de essentie van het gezamenlijke project gaat.	+ De moeizame aansluiting bij het mkb wordt geweten aan: → het lage budget voor het enige mkb-instrument 'MIT' → de voorlichting van het mkb is niet gekoppeld aan een geschikt instrumentarium → er is weinig toegepast onderzoek voor het mkb → fiscaliteit is een ongeschikt instrument voor het mkb → het mkb is onvoldoende betrokken bij opstellen van de Actieagenda's → er is geen differentiatie binnen de grote groep van het mkb (middenbedrijf, micro-bedrijf, start-ups, groeiers,...) → het 'Innovatiefonds MKB+' is eigenlijk ook voor grote bedrijven → er is teveel 'bestuurlijke drukte' en een te complexe werkwijze binnen de Topsectoren en de Topconsortia voor Kennis en Innovatie TKI	+ Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand ZIM is een specifiek clusterprogramma voor het ontwikkelen en implementeren van duurzame netwerkconcepten van hoofdzakelijk kmo's en onderzoekscentra. + Open thema benadering: geen restricties wat betreft het specifieke technologisch of industrieel domein + Gericht op competitiviteitsverbetering en supra-regionaal verhogen van naambekendheid. + Drie modules: → ZIM-KOOP: samenwerkingsprojecten → ZIM-SOLO: individuele projecten → ZIM-NEMO: clustermanagement en dienstverlening

9. Welke resultaten moet men monitoren en evalueren?

Clusterprogramma's in Europa	Wallonië	Nederland	Duitsland
+ Er is een toegenomen aandacht voor benchmarking, monitoring en evaluatie. + De zoektocht naar de meest geschikte indicatoren, is afhankelijk van de gestelde beleidsobjectieven. + Welke resultaten meten? → Input en output: benchmarking van clusterorganisaties → Outcome: meten van het effect van een cluster op een clusteractor → Impact: opstellen van een beleids-impactanalyse.	+ Pôles: → maken jaarlijks zelf een activiteitenrapport bekend met o.m. een boordtabel met indicatoren. → De 'délégué spécial' van de Waalse regering, brengt een periodiek rapport uit (feiten en cijfers). → Het IWEPS is belast met de tussentijdse evaluaties van de opeenvolgende Marshall Plannen (impact en efficiëntie). → De evaluaties van de internationale jury worden rechtstreeks aan de regering bezorgd. + Réseaux: → de regering rapporteert aan CESRW en aan parlement → CESRW is co-evaluator → driejaarlijkse evaluatie door externe consultant	+ monitoring van input, output en outcome. + jaarlijkse Kamerbrief van de regering met de voortgang van het bedrijvenbeleid en de Monitor Bedrijvenbeleid van het CBS. + Het Dashboard Monitor Topsectoren 2015, is een online webtool met uitkomsten, methodebeschrijving en een maatwerk-tabellenset over Topsectoren naar regio (Provincie) + AWTI : brengt periodiek een Balans van de Topsectoren uit. + Panteia: verricht wetenschappelijk onderzoek op basis van de Monitor.	+ De permanente evaluatie van het programma Spitzencluster Wettbewerb is opgedragen aan een consortium olv het RWI. + Eerste globaal RWI-evaluatie-rapport over de periode 2008-2014, met drie invalshoeken: → Het selectieproces, de activiteiten van clusterorganisaties, en de positie van de speerpuntclusters in de sectorale en regionale innovatie-omgeving → De activiteiten die geïnitieerd zijn door de speerpuntclusters en de gegenereerde effecten op het vlak van project output, effect op ondernemingsniveau, regionale en algemene economische impact. → Lessen die hieruit kunnen getrokken worden voor het clusterbeleid in het algemeen en het programma in het bijzonder.

10. Wat zijn de succesfactoren en de valkuilen voor een geslaagd clusterbeleid? (1/2)

Clusterprogramma's in Europa	Wallonië	Nederland	Duitsland
Succesfactoren voor een goede clusterontwikkeling + sterke netwerkende partnerships met 'natuurlijke leiders' + O&O&I gekoppeld aan de vermarkting ervan + human capital + fysieke infrastructuur + grote en kleine bedrijven + publiek-private financiering + dienstenportfolio clusterorganisatie Succesfactoren voor een goede beleidsvoering + deze bestaan erin de bovenstaande goede clusterontwikkeling mogelijk te maken door de trends en aanbevelingen uit de negen voorgaande tabellen te integreren in de beleidsvoering (zie opsomming p. 63-64).	Verbeterpunten Pôles + gebrek aan sluitende opvolgings- en evaluatiecriteria + impact op de competitiviteit is nog onvoldoende zichtbaar + auto-financiering wordt te weinig gestimuleerd + verstarring van het aantal clusterdomeinen + te weinig activiteiten tussen de Pôles + procedures en doorlooptijden projecten zijn niet afgestemd op de snelheid van de markt + Weinig rotatie onder projectpartners + kmo's worden te weinig bereikt.	AWTI aanbevelingen + verbeter de organisatie van de Topsectoren + concretiseer de aansluiting van het mkb + zet sterker in op sectoroverschrijdende maatschappelijke vraagstukken + zorg voor afstemming tussen nationaal en regionaal bedrijvenbeleid + faciliteer maatwerk in de inzet van instrumenten binnen verschillende Topsectoren + impact op de competitiviteit is nog onvoldoende zichtbaar + er ontbreekt een gedeelde overkoepelende visie bij de meeste stakeholders + de Topsectoren hebben een sterke interne focus met veel bestuurlijke drukte; dit belemmert een cross-sectorale dynamiek	RWI optimalisatiesuggesties + periodieke cluster-conferenties als uitwisselingsforum voor alle stakeholders + verlenging van de subsidieperiode na afloop van de vijfjarige ondersteuning, voor bepaalde onderdelen zoals bv internationale samenwerking + ervaringsuitwisseling tussen voorheen erkende clusters en nieuw erkende clusters + aangezien de effecten pas op lange termijn zichtbaar zijn, wordt aanbevolen een ex post evaluatie te organiseren vijf jaar na afloop van de subsidieperiode.

10. Wat zijn de succesfactoren en de valkuilen voor een geslaagd clusterbeleid? (2/2)

Clusterprogramma's in Europa	Wallonië	Nederland	Duitsland
Valkuilen en vergissingen treden naar voor wanneer het clusterbeleid leidt tot onbedoelde en ongewenste gevolgen. (zie opsomming p.65).	Verbeterpunten Réseaux + gebrek aan afstemming met de activiteiten van de Pôles + degressieve financiering weegt op de life cycle van de réseaux + wel netwerking maar geen effectieve projectwerking.	+ belangrijke partijen uit de 'gouden driehoek' voelen zich onvoldoende betrokken + verbeter de governance door de overheid een meer proactieve faciliterende rol te doen opnemen en door alle partijen op te nemen in de beheersstructuur + het actuele budget van het innovatie-instrumentarium is ontoereikend.	RWI-inzichten + wanneer is het opportuun om clusterprogramma's in te zetten als financieringsinstrument? (zie opsomming p.69) + welke accenten moet een volgend clusterprogramma na afloop van het Spitzencluster Wettbewerb leggen? (zie opsomming p.69-70)

Lijst met figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1 Sterkte van de relatie tussen het clusterprogramma en andere steuninstrumenten	12
Figuur 2 Gouden driehoek of Triple helix	34
Figuur 3 Organigram Topconsortium voor Kennis- en Innovatie van de Topsector Chemie	41
Figuur 4 Overzicht van de investeringssteun met Pôle-Bonus	50
Figuur 5 Ranking van Nederlands kmo's gebaseerd op innovatie-inspanningen	58
Figuur 6 Effectmeting Topsectorenbeleid	64

Referentielijst

Europa

- EU cluster portaal via http://ec.europa.eu/growth/smes/cluster/index_en.htm
- S3 Platform van de Europese Commissie via <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/>
- Portaalsite European Secretariat for Cluster Analysis ESCA via <http://www.cluster-analysis.org/>
- Portaalsite Vanguard initiative via <http://www.s3vanguardinitiative.eu/>
- Christensen, T.A., Lämmer-Gamp, T., & Meier zu Köcker, G. (2012). Smart recommendations for policy-makers - Let's make a perfect cluster policy and cluster programme. (pp.51). Berlin/Copenhagen: VDI/VDE Innovation + Technik GmbH.
- COMPRCO Working Group Meeting 04.05.2015
- Delgado, M., Porter, M.E., & Stern, S. (2014). Defining clusters of related industries. Working paper Harvard Business school No. 20375. (pp. 38). Boston.
- EC-DG Enterprise and Industry. (oktober 2012). Where the cluster winds are blowing in Europe – Better clusterpolicies and tools for implementation. Tactics (pp.124).
- EC-DG Research and Innovation. (2013). The role of clusters in Smart Specialisation Strategies S3. Expertenrapport (pp. 64). Brussel.
- European Cluster Observatory. (april 2015). Clusterprogrammes in Europe. (pp. 41). Brussel.
- European Secretariat for Cluster Analysis ESCA. (september 2014). Cluster organisations in Europe. Insights from Bronze and Gold Label assessments. (pp.50). Brussel.
- Inno-Germany AG. (2010). Clusters and clustering policy: a guide for regional and local policy makers by. (pp. 195). België: E.U. & Committee of the Regions.
- MacGregor, S.P., Marques-Gou, P. & Simon-Villar, A. (2010). Gauging readiness for the Quadruple Helix: A study of 16 European organisations. J. Knowledge Econ, 1: 173-190
- OESO. (2007). Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches. (pp. 350). Parijs.
- OESO. (2013). Innovation driven-Growth in Regions : The role of Smart Specialisation. (pp. 202). Parijs.

Wallonië

- Portaalsite clusterbeleid Wallonië: <http://clusters.wallonie.be/federateur-fr/>
 - Pôles de compétitivité: philosophie générale
 - Pôles de compétitivité: rôle des pouvoirs publics
 - 6ème Pôle: philosophie générale
 - 6ème Pôle: dossier de candidature
 - 8ème Appel à Projets - Développement Durable : Cahier des Charges
 - Demande de prolongation des projets de formation
 - Formulaire appel à projets
 - La notice Formulaire
 - Le vadémécum
 - Bilans des Pôles de compétitivité

- Plan Marshall: Les actions prioritaires pour l'avenir wallon. (30.08.2005): http://economie.wallonie.be/sites/default/files/PlanMarshall_ConcentrerNosForces.pdf
- Plan Marshall 4.0. (29.05.2015): <https://www.digitalwallonia.be/plan-marshall-4-0/>
- Décret relatif au soutien et au développement des réseaux d'entreprises ou clusters d.d. 18.01.2007; Arrête d'exécution d.d. 16.05.2007.
- Bayenet, B. & Wunderle, M. (2009). Les Pôles de compétitivité wallon. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2009/25 (n° 2030). (pp.5-42).
- Conseil économique et social de la Région Wallonne CESRW. (2009). Avis A. 975 Recommandations du CESRW concernant un futur Plan d'actions prioritaires pour l'avenir wallon. Adoptées par le Bureau le 23 mars 2009 (pp. 3).
- Conseil économique et social de Wallonie CESW. (2011). Avis d'initiative A. 1047 Suivi du Plan Marshall 2.vert. Adopté par le Bureau du CESW le 13 juillet 2011. (pp.20).
- Conseil économique et social de Wallonie CESW. (2012). Avis A. 1079 Plan Marshall 2.vert – rapport de suivi. Adopté par le Bureau du CESW le 2 juillet 2012. (pp.6).
- Délégué special, Secrétariat general, Cellule des Stratégies transversales. (avril 2010). Mise en oeuvre des Actions prioritaires pour l'Avenir wallon 2006-2009. (pp. 240). Service Public de Wallonie SPW.
- Délégué special, Secrétariat general, Cellule des Stratégies transversales. (juillet 2012). Plan Marshall 2.vert. Rapport synthétique de suivi. (pp. 35). Service Public de Wallonie SPW.
- Délégué special, Secrétariat general, Cellule des Stratégies transversales. (mars 2013). Plan Marshall 2.vert. Rapport de suivi. (pp. 343). Service Public de Wallonie SPW.
- Délégué special, Secrétariat general, Cellule des Stratégies transversales. (avril 2014). Plan Marshall 2.vert. Rapport de suivi. (pp. 335). Service Public de Wallonie SPW.
- Infanti, G. (2007) Plan Marshall: évaluation intermédiaire. (pp.8). CEPAG.
- Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique IWEPS. (2009). Evaluation du Plan d'actions prioritaires pour l'Avenir wallon. Rapport de synthèse. Période 2006-2008. (pp. 151). Belgrade.
- Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique IWEPS. (2009). Annexes au rapport de synthèse. (pp. 76). Belgrade.
- Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique IWEPS. (2014). Evaluation du Plan Marshall 2.Vert. Evaluation thématique n°1. Pôles de compétitivité. Rapport final. (pp. 191). Belgrade.
- RTBF. (2014). http://www.rtbf.be/info/economie/detail_les-six-poles-de-competitivite-wallons-ne-creent-pas-assez-d-emplois?id=8384559 (23.10.2014).
- P.W.- Parlement Wallon, Session 2014-2015, Compte Rendu Avancé, Séance publique de la Commission de l'économie et de l'innovation, Jeudi 13 novembre 2014 (pp 48).
 - Interpellation de Mme Schyns a M. Marcourt, Ministre de l'Economie, de l'Industrie, de l'Innovation et du Numérique, sur « le rapport d'évaluation des poles de compétitivité »
 - Question orale de M. Henry a M. Marcourt, Ministre de l'Economie, de l'Industrie, de l'Innovation et du Numérique, sur « les résultats des poles de compétitivité »;
 - Question orale de M. Jeholet a M. Marcourt, Ministre de l'Economie, de l'Industrie, de l'Innovation et du Numérique, sur « les remarques et recommandations du jury sur les poles de compétitivité »
- Van Haeperen, B. (2011). Comment évaluer les effets du Plan Marshall2.Vert ? *Regards économiques UCL* Numéro 90/Octobre 2011. Institut de Recherches Economiques et Sociales IRES. (pp. 18).

Nederland

- Portaal site clusterbeleid Nederland: <http://topsectoren.nl/>
- Kennissite MKB en Ondernemerschap: <http://www.ondernemerschap.nl/>
- Portaal site van het Instituut voor Onderzoek en Dialoog over Wetenschap, Technologie en Innovatie: <https://www.rathenau.nl/nl>
- Portaal site overheidsdocumenten via <https://www.rijksoverheid.nl/>
- Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie AWTI. (2013). Briefadvies 01.10.2013: Eerste observaties uit de 'Balans van de topsectoren. (pp. 5). Den Haag.
- Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie AWTI. (2014). Balans van de Topsectoren 2014. (pp. 79). Den Haag.
- Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie AWTI. (2015). Briefadvies 15.10.2015: Blijf scherp op continue ontwikkeling topsectorenaanpak. (pp. 4). Den Haag.
- Beleidsbrief Ministerie van EL&I. (september 2011). Naar de top: Het bedrijvenbeleid in actie(s). (pp.62).
- Blankestijn, S., Tiggeloo, N. & Snijders, J. (2014). Characteristics of SMEs in top sectors. *Entrepreneurship in the Netherlands-The Top sectors* (pp. 49-70).
- Bureau Bartels. (2015). Vergelijking financiering clusterorganisaties. Eindrapportage uitgevoerd in opdracht van de Provincie Gelderland. (pp. 61).
- Centraal Bureau voor de Statistiek CBS. (2015). Monitor Bedrijvenbeleid 2015. (pp. 107).
- Fris, drs.P. (2014). Omvang en prestaties van het MKB in de Topsectoren. (pp. 18). Zoetermeer: Panteia.
- Jacobs, D. & Velzing, E-J. (2013). Innovatie- en industriebeleid in het begin van de 21ste eeuw. Topsectoren, fiscale regelingen en een techniekpact. Essay Strategische Adviescommissie van Stichting voor Industriebeleid en Communicatie SIC. (pp.14).
- Ministerie EZ. (2014). Agendabrief: Koersvast en bijsturen. Agenda Topsectoren 2014. (pp.10).
- Ministerie EZ. (2015). Agendabrief: Gaan voor groei! Agenda Topsectoren 2015. (pp. 16).
- Ministerie EZ. (3 oktober 2015). Rapportage-Bedrijvenbeleid-2015-Samen-werken-aan-vernieuwing. (pp.91).
- OESO. (2014). Reviews of Innovation Policy: Netherlands 2014. (pp. 280). Parijs.
- Panteia. (2013). Ontwerp krapte indicator belangrijke beroepen Topsectoren. (pp. 46). Zoetermeer: Panteia.
- Panteia. (2014). Entrepreneurship in the Netherlands-The Top sectors. (pp. 98). Zoetermeer: Panteia.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2013). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2014. Vergaderjaar 2013-2014 Dossiënr. 33750-XIII.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2013). 32637 Bedrijfslevenbeleid, stuk nr.72 Verslag van het Algemeen Overleg, vastgesteld op 08.08.2013. (pp.24).
- Velzing E-J. (2012). Stand van zaken Topsectorenbeleid. Essay Strategische Adviescommissie van Stichting voor Industriebeleid en Communicatie SIC. (pp. 9).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid WRR. (2012). Rapport: Vertrouwen in burgers. (pp. 287).

Duitsland

- Portaal site clusterbeleid Duitsland:
<http://www.clusterplattform.de/CLUSTER/Navigation/DE/Home/home.html>
- Portaal site Spitzencluster: <http://www.spitzencluster.de/>

- Bundesministerium für Bildung und Forschung BMBF. (2015). Deutschlands Spitzencluster/Germany's Leading-Edge Clusters. (pp. 49). Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung BMBF. (2011). Bekanntmachung von Richtlinien zur Förderung für den Spitzencluster-Wettbewerb (16.12.2010-31.03.2011). (pp. 10).
- Deutscher Bundestag. (2012). Erfolge und Defizite des Spitzencluster-Wettbewerbs des Bundesministeriums. Drucksache 17/9899 d.d. 11.06.2012. (pp. 24).
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung RWI. (2014). Begleitende Evaluierung des Förderinstruments 'Spitzencluster Wettbewerb' des BMBF. *Materialien* 83. (pp. 58).
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung RWI. (2015). Accompanying Evaluation of the Funding Instrument 'Spitzencluster Wettbewerb'. *Materialien* 90. (pp. 50).