



# ADVIES

GROENBOEK: DE TOEKOMST VAN HET VLAAMSE  
CLUSTERBELEID

Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W [www.serv.be](http://www.serv.be) - T +32 2 209 01 11 - E [info@serv.be](mailto:info@serv.be)

Adviesvraag	Groenboek: de toekomst van het Vlaamse clusterbeleid
Adviesvrager	Jo Brouns - Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw
Ontvangst adviesvraag	27 maart 2024
Decretale opdracht	SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)
Goedkeuring raad	6 mei 2024
Contactpersoon	Wim Knaepen <a href="mailto:wknaepen@serv.be">wknaepen@serv.be</a>

De heer Jo Brouns

Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw

Ellipsgebouw

Koning Albert-II laan 35

1030 Schaarbeek

## Groenboek: de toekomst van het Vlaamse clusterbeleid

Mijnheer de minister

U vroeg de SERV op 27 maart 2024 om advies over het Groenboek betreffende de toekomst van het Vlaamse clusterbeleid. De SERV waardeert dat hij in een vroege fase bij de beleidsvorming betrokken wordt. De SERV heeft zich steeds voorstander getoond van het doordacht gebruik van groen- en witboeken. Een transparante vroege betrokkenheid van maatschappelijke actoren bij de beleidsontwikkeling versterkt immers de kwaliteit van de besluitvorming en het draagvlak voor de besluiten. Het vergroot ook de effectiviteit en de efficiëntie van de consultatieprocessen.

De adviesvraag zelf is tweeledig en betreft:

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

Voor het eerste luik van de adviesvraag formuleert de SERV een antwoord op basis van beknopte beschouwingen bij elk van de vier scenario's. Voor het tweede luik volstaat de SERV met een korte standpuntbepaling.

### Eerste luik: de vier voorgestelde scenario's

Voor de beknopte afweging van de positionering van de clusters binnen de vier scenario's vertrekt de SERV van een aantal essentiële karakteristieken van het clusterbeleid. Meer concreet gaat het volgens de SERV om volgende kenmerken:

- De doelstellingen van het Vlaamse clusterbeleid omvatten het vergroten van de competitiviteit bij Vlaamse ondernemingen, maar ook het bijdragen aan oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen met een directe economische meerwaarde voor Vlaamse ondernemingen. Een combinatie dus van economische en maatschappelijke valorisatie. De economische meerwaarde van clusters blijkt uit een studie van ECOOM<sup>1</sup> dat een significant positief effect van clusterlidmaatschap op de totale factorproductiviteit (TFP) onthult, variërend van 1% tot 4,4%, afhankelijk van de gebruikte specificaties.
- Het Vlaamse clusterbeleid richt zich primair op samenwerkingsverbanden van Vlaamse ondernemingen met andere ondernemingen waaronder ook minder en niet-innovatie gerichte kmo's, kennisinstellingen, overheid en meer en meer ook maatschappelijke organisaties. De rol van de (speerpunt)clusters als netwerker en coördinator van diverse belanghebbenden binnen de quadruple helix wordt als één van de vier belangrijke rollen (binnen 14 mogelijke internationaal erkende rollen) onderkend in een studie van de VUB<sup>2</sup>. De quadruple helix filosofie beklemtoont het belang van een goede samenwerking tussen overheid, kennisinstellingen, (sociale) ondernemingen, sector- en werkgeversorganisaties, werknemers en werknemersorganisaties, burgers of burgerorganisaties.
- Speerpuntclusters nemen een bottom-up benadering aan, waarbij de impact wordt bepaald door de behoeften en vereisten van ondernemingen. Hierbij betrekken ze een diverse mix van ondernemingen (ook maatwerkbedrijven en coöperaties) en bevorderen ze actieve co-creatieve samenwerking tussen ondernemingen onderling en tussen ondernemingen en anderen actoren van de quadruple helix. Hun rol als vraaggedreven, neutrale en centrale spelers in het Vlaamse ecosysteem werd in het clusterpact 2023 bevestigd.
- Het engagement van de overheid en de clusters voor de uitvoering van het competitiviteitsplan/actieplan wordt vastgelegd in een clusterpact/overeenkomst. In het geval van de speerpuntclusters zegt de overheid financiële middelen toe voor de clusterwerking en innovatieve projecten in ruil voor de uitvoering van hun competitiviteitsprogramma's én de aanpak van beleidsprioriteiten. Clusterpacten/overeenkomsten

---

<sup>1</sup> Angelino, P., Czarnitzki, D. en Volckaert, A. (2023), *Impact van clusterlidmaatschap op bedrijfsprestaties*, Beleidsrapport STORE-23-018, 27 december.

<sup>2</sup> VUB (2024), *Analyse van en aanbevelingen voor een optimale rol van de Vlaamse speerpuntclusterorganisaties (SPCO's)*, 1 februari.

bieden in de ogen van de SERV perspectieven op flexibele modaliteiten in functie van beleidsprioriteiten en economische en maatschappelijke uitdagingen.

Bovenstaande kenmerken hebben veelal betrekking op speerpuntclusters aangezien het Groenboek hoofdzakelijk hierop focust. De werking van Innovatieve Bedrijfsnetwerken (IBN), ook deel van het Clusterbeleid, komt nauwelijks aan bod. Nochtans kan ook met kleinere clusterwerking gerichte impact gegenereerd worden.

Hierna volgt een korte beoordeling van de mogelijke clusterpositionering in de vier scenario's.

### **Scenario 1: duurzaam bedrijfsmodel met overheidsfinanciering voor specifieke taken**

Dit scenario beoogt in essentie de continuering van de bestaande speerpuntclusters met hun huidige werkzaamheden, zij het met alternatieve financieringsbronnen ter vervanging van de basissubsidie. Verhoogde ledenbijdragen of betalende commerciële dienstverlening voor de leden en/of een breder publiek zijn mogelijke pistes. Financiering ad-hoc voor specifieke opdrachten binnen hun rol van centrale en neutrale actor alsook een geormerkt budget voor innovatieprojecten kunnen overwogen worden. Dit scenario van zelfbedrijvendheid is wellicht enkel voor mature speerpuntclusters met economische impact in het Vlaamse innovatie-ecosysteem weggelegd. Zij zullen vermoedelijk hun leden ertoe kunnen motiveren om als particuliere organisatie een meer bedrijfsgerichte consultancy aanpak aan te nemen, aangevuld met ad-hoc financieringssteun van de overheid voor specifieke activiteiten en doelen. Zekerheid over voldoende financiële middelen zowel voor de werking als voor de opzet van innovatieprojecten kan echter niet geboden worden. Dit kan het voortbestaan van de clusters op de helling zetten en het noodzakelijke vertrouwen van de quadruple helix ondermijnen. Daarnaast begeeft een cluster met een commercieel verdienmodel zich meer en meer op het terrein van andere economische actoren die ook deze commerciële diensten aanbieden. Nu reeds bestaat de indruk dat er zich een wildgroei voordoet in de dienstverlenende clusteractiviteiten (events, netwerkmomenten,...) en er heel wat overlap aan het ontstaan is met activiteiten van andere organisaties. Het clusterbeleid moet volgens de SERV dan ook bekeken worden als element van het bredere innovatielandschap en de linken daarmee. Last but not least stelt zich de vraag in welke mate clusters in dit scenario engagementen kunnen opnemen in de realisatie van beleidsprioriteiten, inzonderheid op het vlak van het faciliteren van systeemtransities.

## **Scenario 2: Inkanteling van de speerpuntclusters in bestaande organisaties**

Dit scenario beoogt de verankering van de werking van de speerpuntclusters door inkanteling in bestaande organisaties zoals SOC's of andere Vlaamse onderzoekscentra met inhoudelijke raakvlakken. De SERV heeft ernstige bedenkingen bij dit scenario omdat de bedrijfsgerichte en ondernemersgedreven clusteridentiteit onvoldoende tot haar recht dreigt te komen binnen de meer wetenschappelijk/academische logica van de kennisinstellingen. Ook de voorziening van sturende indicatoren ter vrijwaring van de bedrijfsgerichtheid van clusteractiviteiten kunnen die vrees niet wegnemen. De SERV verwijst onder meer naar de moeilijke doorvertaling naar de bedrijfswereld bij de beleids- en impulsprogramma's Artificiële Intelligentie, Cybersecurity en Innovatie in gezondheid en zorg. Uiteindelijk leidt dit steeds tot een te sterke technology push, met tal van discussies over IP, licenties, ... Clusters zijn net opgericht los van de kennisinstellingen om de economische vertaling van onderzoek van kennisinstellingen naar ondernemingen te verbeteren en te versnellen.

## **Scenario 3: Uitdaging gedreven aanpak met modulair ondersteuningsmechanisme**

Dit scenario gaat uit van een verderzetting van het huidig partnerschap tussen de Vlaamse overheid en de clusterorganisaties, met behoud van de sterktes van het huidig clusterbeleid. De ondersteuning en financiering van clusters wordt geïntegreerd in een overkoepelende strategie voor industrie- en innovatiebeleid, waarbij de focus ligt op hun rol om nieuwe economische en maatschappelijke uitdagingen aan te pakken.

Het behoud van de essentie van de huidige clusterwerking – bedrijfsgerichte en ondernemersgedreven aanpak, economische competitiviteit door innovatie en lange termijnvisie - voor de opbouw van het vernieuwde clusterbeleid richting systeemtransities op het kruispunt tussen economische en maatschappelijke uitdagingen is voor de SERV het meest evident, zowel ten aanzien van bestaande speerpuntclusters als nieuwe initiatieven. De speerpuntclusters zijn nu reeds bijvoorbeeld actief ingeschakeld in domeinen van de Visie 2050 transitieprioriteiten. Tevens zijn er de cSBO-projecten (Strategisch Basisonderzoek voor clusters) in het kader het Moonshotprogramma "De Vlaamse industrie koolstofcirculair en CO2-arm in 2050". Los van de wijze van financiering binnen de Europese staatssteunregels, dient de verdere ondersteuning van clusters uitgewerkt te worden binnen de context van economische en maatschappelijke uitdagingen en lange termijn doelstellingen. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan steun voor samenwerking binnen en tussen clusters in het kader van missiegedreven innovatiebeleid, waarbij bottom-up en top-down

innovatie-initiatieven gecombineerd worden om een aantal maatschappelijke en sociaaleconomische breed gedragen transitie binnen een langetermijnkader te versnellen<sup>3</sup>.

De SERV wijst er erop dat de verschuiving van de clusterwerking richting meer transitiegericht beleid een intense(re) dynamiek en wisselwerking behoeft tussen de quadruple helix actoren voor de (prioritaire) agendasetting van het competitiviteitsprogramma, de engagementen in het clusterpact en de betrokkenheid van een goede mix van diverse stakeholders. De overheid en kennisinstellingen zijn duidelijke afgebakende partijen, in tegenstelling tot het werkveld en burgers, die in wisselende samenstellingen opereren. Er moet beter afgestemd worden hoe we deze categorieën kunnen operationaliseren en daadwerkelijk betrekken bij de werking van de speerpuntclusters.

De SERV pleit ervoor om ook voor de maatschappelijke uitdagingen de link tussen de activiteiten van de speerpuntclusters en hun bijdrage aan de Vlaamse lange termijnbeleidsprioriteiten meer expliciet vast te leggen in de clusterpacten. Een meer transitiegerichte agenda met effectieve betrokkenheid van de quadruple helix vergt ook een adequaat management voor de coördinatie en opvolging van de clusterwerking en -projecten.

#### **Scenario 4: nieuw clusterprogramma voor systemische transformatie**

Dit scenario gaat uit van een gericht innovatiebeleid ingebed in een globale aanpak voor systeemtransities. Het primaire doel wordt bij te dragen aan belangrijke sociale en duurzaamheidsuitdagingen via O&O&I en commercialiseringsactiviteiten.

De SERV beschouwt dit scenario als het toekomstscenario voor de langere termijn, mits bovendien de scope van de economische valorisatie en ondernemerschap die in scenario drie expliciet aan bod komen ook in dit scenario blijven behouden en niet ondergesneeuwd raken. Vanuit die optiek kan scenario drie beschouwd worden als een overgangsfase naar de rol van de clusters in een volwaardig transitiegericht innovatiebeleid.

---

<sup>3</sup> SERV (2021), Advies 'Het klavertje 5 van een missiegedreven innovatiebeleid', 22 maart. In het advies 'Missiegericht innovatiebeleid met optimale quadruple helix betrokkenheid' van 21 maart 2022 heeft de SERV een methodiek ontwikkeld om missies te selecteren en prioriteren met optimale betrokkenheid van de quadruple helix: middenveldactoren, bedrijven, kennisinstellingen en burgers.

De SERV is van oordeel dat de clusters op dit moment nog niet klaar zijn om een rol van mandaathouder voor systeemtransitie op te nemen, dit om de volgende redenen<sup>4</sup>:

- Een transitiegericht innovatiebeleid veronderstelt een overkoepelende en richtinggevende beleidsaansturing. Daartoe is een aangepaste beleidsstructuur op het niveau van de Vlaamse overheid nodig. Systemische beleidsvoering veronderstelt immers een geïntegreerde beleidsaanpak die de departementale beleidslijnen overstijgt.
- Transitiegericht innovatiebeleid veronderstelt een effectieve beleidsmix van ondersteunende instrumenten en maatwerk in het kader van de maatschappelijke uitdagingen. Vaak zal er ook nood zijn aan beleidsinstrumenten die buiten de grenzen van het wetenschaps- en innovatiebeleid liggen: facetten van toekomstverkenning, vernieuwingen in onderliggende infrastructuren of netwerken, in beleidsaanpak (cf. nudging), in verdienmodellen, in routines bij gebruikers en in opvattingen van burgers en via aanpassingen in regelgeving. De rol van de clusters in interactie met de brede waaier aan beleidsinstrumenten is voorlopig nog onduidelijk.
- Indien men de clusters wil inschakelen voor een transitiegericht innovatiebeleid moet een financiële buy-in van andere beleidsdomeinen worden voorzien. Dergelijke financiële omkadering of horizontale afstemming en integratie is momenteel nog onvoldoende ingebed in de begrotingspraktijk van de Vlaamse overheid. Hier kan de Vlaamse regering de volgende legislatuur op inzetten.
- Voor de aanpak van bredere maatschappelijke uitdagingen is de betrokkenheid van een bredere mix van stakeholders vereist in de clusterorganisatie. Naast de technologische kennis van de quadruple helix in het innovatiegebeuren, is ook kennis nodig over de maatschappelijke en arbeidscontext waarin nieuwe innovaties moeten functioneren. Onder meer sociale ondernemingen moeten hierbij erkend en aangespoord worden als innovators.
- De vraag stelt zich of de clusters op dit moment over de nodige capaciteit beschikken om mee te gaan in het verhaal van systemische transformatie, zowel op vlak van management, personeel en kennis. Tevens rijst de vraag of de huidige clusterorganisaties zelf zich geroepen voelen om meer activiteiten en verantwoordelijkheden op te nemen en hun leden

---

<sup>4</sup> De SERV verwijst onder meer naar het recente advies van VARIO (2024), *Transformatiegericht innovatiebeleid: een bestuurskader voor de Vlaamse overheid*, Advies nr. 35, maart.



kunnen overtuigen om mee de omschakeling te maken in het transitiedenken.

### **Tweede luik: speerpuntclusters in nieuwe domeinen**

Wat de bestaande clusterorganisaties betreft, is er sowieso verscheidenheid. Op basis van een grondige, individuele evaluatie, kan nagegaan worden welk toekomstscenario voor elk van hen het best geschikt is. De doelstelling mag niet het voortbestaan van de speerpuntcluster op zich zijn, maar wel de impact die ermee economisch en maatschappelijk gegenereerd kan worden. Net zoals nieuwe initiatieven zouden zij op basis van een nieuw, ambitieus plan een selectieproces moeten ondergaan, zodat er een nieuwe, evenwichtige mix ontstaat.

Nieuwe clusters moeten volgens de SERV dus (beperkt) kunnen, mits zij een strategische meerwaarde voor Vlaanderen betekenen. Een mogelijkheid is om sommige eerst als IBN (Innovatief BedrijfsNetwerk) te lanceren voor een beperkte periode, zoals in het verleden, maar best is ook om deze beperkt te houden in aantal. Hierbij wordt best gefocust op opkomende domeinen die in de toekomst aan strategisch belang zullen winnen. Alleszins mag de aanpak van de maatschappelijke uitdagingen niet leiden tot een wildgroei van bijkomende clusters en de versnippering van middelen in het innovatielandschap.

Hoogachtend

Pieter Kerremans  
administrateur-generaal

Danny Van Assche  
voorzitter