

Een onderzoek naar clusterondersteuning in Vlaanderen

Management samenvatting

15 juni 2020

Jozef II-straat 40 B1

1000 Brussel

T: +32 2 282 17 10

info@ideaconsult.be

www.ideaconsult.be

Steven Knotter  
Kristof Mertens  
Wim Van der Beken  
Dries Ballyn  
Stijn Zegel (Technopolis)

Projectteam

**Doel en aanpak van de evaluatie**

Na 3 jaar Vlaams clusterbeleid wenst VLAIO op basis van de ervaringen en lessen tot nu toe een analyse te maken van de resultaten/effecten van het clusterbeleid, in hoeverre deze resultaten aansluiten bij de uitgangspunten en doelstellingen van dit beleid, en van de wijze waarop de clusters in de toekomst beter ondersteund kunnen worden vanuit de overheid. Op basis hiervan wil VLAIO een aantal belangrijke inzichten verwerven over onderstaande thema’s en tot aanbevelingen komen over hoe het clusterbeleid in de toekomst nog meer doelmatig ingericht kan worden:

* de *werking* van de clusters en de onderlinge verhouding en positionering van de clusters in het innovatie-landschap en het ruimer netwerk van actoren actief in ondernemerschapsbevordering;
* de *resultaten/effecten* bij bedrijven, clusterorganisaties en andere stakeholders als gevolg van de cluster-werking en de steun aan innovatieclusters;
* de mate waarin de uitgangspunten en de strategische en operationele doelstellingen van het Vlaams cluster-beleid in de praktijk *aansluiten bij de noden* *van de bedrijven* (en andere stakeholders);
* de mate waarin het ondersteuningsmechanisme van clusters toelaat om de *vooropgestelde doelstellingen te bereiken* en de clusters uit te bouwen tot een *duurzaam ecosysteem*;
* de wijze waarop clusters ingeschakeld (kunnen) worden bij het tot stand komen van *nieuwe ecosystemen in ontluikende domeinen, transities*;
* de wijze waarop clusters ingeschakeld (kunnen) worden bij het uitwerken en de uitrol van *nieuwe top down thema’s* gekoppeld aan (nieuwe) beleidsagenda’s.

Deze aspecten worden apart onderzocht voor de Speerpuntclusters en de Innovatieve Bedrijfsnetwerken, gezien de grote verschillen in werking en beoogd resultaat van beide clustertypes.

De evaluatie liep van september 2019 tot mei 2020 aan de hand van onderstaande onderzoeksstappen:

* Deskresearch van algemene beleidsnota’s, de steunovereenkomsten en jaarverslagen, de clusterpacten, clusterleden, zelfevaluaties en toekomstvisies, projectoproepen, -goedkeuringen en -resultaten (geoormerkte middelen, intercluster, moonshots, SCOPE, FIT-partnerschap).
* Diepte-interviews met een aantal relevante overheidsactoren (VLAIO, EWI, WSE, FIT) en innovatie-/ondernemerschaps-actoren (VLOOT, Sirris, Agoria, VOKA, VLHORA)
* Analyse van inzichten uit het buitenland op basis van deskresearch en telefonische interviews met accountmanagers van clusterbeleid en/of clustermanagers.
* Een online bevraging van alle bedrijfsleden van de IBN’s en de SPC’s, op basis van door hen ter beschikking gestelde adreslijsten. In totaal vulden 328 IBN-leden en 232 SPC-leden de bevraging in.
* Dieptegesprekken met alle IBN- en SPC-clustermanagers (soms ook met belangrijke leden in hun RvB).
* Een beknopte bevraging van 8 verantwoordelijken binnen de Vlaamse overheid die betrokken waren bij de opmaak van de clusterpacten.
* Een consultatie van een panel van internationale experten die tijdens een tweedaags online panelsessie het clusterbeleid evalueerden en aanbevelingen formuleerden ter optimalisatie van de speerpuntclusterwerking:
  + Madeline Smith (Head of Strategy at Innovation School – Glasgow School of Art)
  + Emily Wise (independent consultant and affiliated research fellow Lund University)
  + Merete Daniel Nielsen (co-founder and -director of Cluster Excellence Denmark - President TCI Network)
  + Gerd Meier zu Köcker (Managing Director ClusterAgentur Baden-Württemberg – VDI/VDE Innovation)

**Het Vlaamse clusterbeleid**

In 2015 werd met de conceptnota ‘Clusterbeleid’ (VR2015 1707 DOC.0842/1TER) een start gegeven aan de  
vormgeving van het Vlaams clusterbeleid, vanuit de ambitie om triple helix samenwerking in innovatieve waardeketens tot stand te brengen en de samenwerking tussen ondernemingen te stimuleren. Parallel werd een uitvoeringsbesluit uitgewerkt (clusterbesluit, 4 maart 2016) voor de toekenning van de steun aan clusterorganisaties, conform de modaliteiten voor steun aan innovatieclusters.

Artikel 2 van het Clusterbesluit omschrijft de overkoepelende doelstelling van het Vlaamse clusterbeleid als volgt: *“De ondersteuning van de innovatieclusters heeft als doel :*

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

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

De clusterwerking dient om duurzame innovatiegerichte samenwerking tussen de clusterleden tot stand te brengen, voor de realisatie van zowel individuele bedrijfsdoelstellingen als een sterkere competitiviteit van de cluster als geheel. Dit moet zich vertalen in economische meerwaarde voor de deelnemende bedrijven en de hele Vlaamse economie (groei omzet en tewerkstelling, nieuwe producten en markten, bijkomende investeringen, …).

De primaire doelgroep voor het Vlaamse clusterbeleid zijn consortia van Vlaamse ondernemingen met groei-ambities, innovatiebewust, met internationale blik en openstaand voor samenwerking met andere ondernemingen en kenniscentra. Idealiter zet een cluster ook minder- en niet-innovatiegerichte ondernemingen/kmo’s aan om aansluiting te vinden en actief betrokken te worden bij de clusterwerking.

**Twee types innovatieclusters binnen het Vlaams clusterbeleid**

Het clusterbeleid wordt concreet vormgegeven aan de hand van twee types innovatieclusters (zie tabel 1), *Speerpuntclusters* en *Innovatieve Bedrijfsnetwerken*, die cofinanciering ontvangen voor hun werking onder een aantal algemene criteria en voorwaarden:

* 50% cofinanciering door leden/deelnemers in de cluster;
* actieve directe betrokkenheid en sturing door een groep ondernemingen met kritische massa;
* reële duurzame samenwerking staat centraal in de werking;
* een realistische visie en actieplan op maat van en gedragen door de clusterleden;
* de clusterorganisatie is facilitator voor de clusterleden en neemt geen centrale rol op in de projectuitvoering;
* focus ligt op de stap tussen kennisopbouw en (vermarkten van) innovatie;
* internationale oriëntatie.

*Tabel 1: Twee types clusters*

|  |  |
| --- | --- |
| **Speerpuntclusters (#=6)** | **Innovatieve bedrijfsnetwerken (#=20)** |
| Jaarlijks max €500.000 voor max. 10 jaar | Jaarlijks max €150.000 voor max. 3 jaar |
| Aansluitend bij Vlaams strategische domeinen | Bottom-up ontstaan vanuit bedrijven in een specifiek (opkomend) domein met samenwerkingspotentieel |
| Ambitieus en grootschalig, met een langetermijnvisie (10 jaar) | Beperkter van schaal en ambitieniveau, met korte termijn focus (3 jaar) |
| Triple helix commitment in een clusterpact (met Vlaamse overheid) | Bedrijfsnetwerk in opkomende niches |
| Geprivilegieerde toegang tot projectmiddelen en steuninstrumenten |

Bron: Toelichting clusternota en -beleid, VLAIO

De nadruk ligt hierbij op (innovatiegerichte) samenwerking tussen clusterleden op basis waarvan beide clustertypes geacht worden bij te dragen aan de beleidsdoelstelling, weliswaar met duidelijk andere rollen, in lijn met verschillen in looptijd, middelen en omvang (*Tabel 2*). Voor de SPC’s is bovendien naast de werkingssteun een geprivilegieerde toegang tot een deel van de middelen in het steuninstrumentarium voor clusteractiviteiten en -projecten voorzien.

*Tabel 2: Verschillende rollen vanuit het Vlaamse beleidskader*

|  |  |
| --- | --- |
| **Speerpuntclusters** | **Innovatieve bedrijfsnetwerken** |
| Centrale actor/spil in strategisch domein, facilitator in het ecosysteem | Het uitbouwen, versterken en dynamiseren van de cluster/ecosysteem in een specifiek domein |
| Opzetten en genereren van relevante samenwerkingsinitiatieven |
| Mandaat om programmamiddelen te beheren en extra middelen te mobiliseren | Het doen samenwerken van ondernemingen en andere actoren in de cluster |

**Ondersteunde innovatieclusters**

In totaal werden en worden 6 SPC’s en 20 IBN’s ondersteund door de Vlaamse overheid sinds de tweede helft van 2016. Een overzicht van de goedgekeurde en SPC’s en IBN’s is opgenomen in *Tabel 3*.

*Tabel 3: Overzicht ondersteunde clusters*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Speerpuntclusters (#=6)** | **Looptijd** |  | **Innovatieve bedrijfsnetwerken (#=20)** | **Einddatum** |
| Catalisti *(duurzame chemie en kunststofsector)*  SIM *(materialen)*  Flux50 *(energiecluster rond energie, ICT en bouw)*  VIL *(logistiek)* | 1/1/2017 - 31/12/2026 | **1e oproep (#=14)** | |
| Power to Gas (waterstof) | 31/08/2019 |
| Air Cargo Belgium  B-hive (fintech)  BIM (Bouw Informatie Modellen)  Digitising Manufacturing | 30/09/2019 |
| EUKA (drones)  Composieten  Smart Digital Farming  Innovatieve Coatings  Bouwindustrialisatie | 31/12/2019 |
| Offshore energy | 20/02/2020 |
| FLAG (luchtvaartindustrie)  Groen Licht Vlaanderen  Flanders' bike Valley | 31/03/2020 |
| Flanders' FOOD *(agrifood)*  Blauwe Cluster *(maritieme/ blauwe economie)* | 1/1/2018 - 31/12/2027 | **2e oproep (#=6)** | |
| MaaS (Mobility as a Service) | 30/06/2021 |
| Smart Cities Vlaanderen (IoT for Society) | 31/07/2021 |
| Flanders.health | 31/08/2021 |
| Space 4.0 | 30/09/2021 |
| Smart Buildings in Use | 31/10/2021 |

**Innovatieve bedrijfsnetwerken:** belangrijkste bevindingen en conclusies

**20 bottom-up samenwerkingsinitiatieven met groeiend aantal leden-bedrijven**

* De werking van de IBN’s heeft een duidelijke nood ingevuld van bedrijven om samenwerkingspotentieel en -dynamiek te stimuleren en te ondersteunen binnen nieuwe en opkomende domeinen, en de brug te leggen tussen ondernemingen en kennisactoren. Er werden op basis van 2 oproepen 20 IBN’s geselecteerd. De meerderheid hiervan zal zijn activiteiten verderzetten na afloop van de VLAIO-cofinanciering, hetzij op eigen benen, hetzij ingekanteld in een andere organisatie.
* De IBN’s betrekken in totaal bijna 1.200 ondernemingen in hun werking, en hebben in hun looptijd een duidelijke groei gerealiseerd met ongeveer 660 nieuwe leden. De overgrote meerderheid hiervan zijn KMO’s, en 60% wordt gedefinieerd als kleine onderneming. Men is over het algemeen succesvol geweest in het mobiliseren van de benodigde cofinanciering, ten bedrage van in totaal €6,2 mln. Er bestaan wel grote verschillen tussen de IBN’s: de kleinsten hebben rond de 30 leden met over het algemeen beperkte groei, terwijl de grootsten (ver) boven de 100 leden hebben, met sterke toename tijdens de looptijd.

**Twee type organisaties met eigen insteek en focus**

De groep IBN’s kent een grote diversiteit, met grote verschillen in ontstaansgeschiedenis en achtergrond alsook in inhoudelijke focus en aanpak. We onderscheiden hierin twee types IBN’s, die op een aantal belangrijke aspecten van elkaar verschillen (uiteraard in verschillende gradaties):

* **Zelfstandige** IBN’s zijn sterk bedrijfsgedreven en -gestuurde greenfield initiatieven, gericht op brede gezamenlijke ontwikkeling en dynamiek in hun domein. De IBN is hier vaak een middel om een doorlopende of nieuwe werking te financieren, waarbij zij als organisatie sterk afhankelijk zijn van de middelen voor de clusterwerking (EUKA, Aircargo Belgium, FLAG, …).
* **‘Gevestigde’** IBN’s zijn ontstaan vanuit een grotere bestaande organisatie, en focussen meer op het opzetten van projectmatige samenwerkingen (met name binnen het VLAIO-instrumentarium). Ze beschouwen IBN’s eerder als projectfinanciering voor kennisontwikkeling en netwerkversterking rond nieuwe thema’s. Zij kunnen de clusterwerking na de cofinanciering ook makkelijker binnen de bredere organisatie inbedden en voortzetten (BIM, Innovatieve Coatings, …).

**Hoge relevantie, betrokkenheid en verwachte bijdrage aan competitiviteit**

* De werking van de IBN’s wordt door hun leden als relevant ervaren, en bijna 80% van hen neemt actief deel aan de activiteiten van de IBN (minstens 2 keer per jaar). Ruim 60% van de IBN-leden ziet een (verwachte) bijdrage van het lidmaatschap van de IBN aan hun competitiviteit.
* De IBN-leden zijn in het bijzonder tevreden over de focus van de IBN’s op het stimuleren van kennisuitwisseling, netwerking, matchmaking en samenwerking met het oog op product- en marktvernieuwing. Deze aspecten moeten volgens hen ook voor de toekomst prioritair blijven. IBN’s hebben in gevarieerde mate ook aandacht voor competentieontwikkeling en internationalisering (enkelen via een partnerschap met FIT).
* De bedrijven voelen zich binnen de IBN deel van een gezamenlijke inspanning, identificeren zich duidelijk met de cluster en vinden dat ze tot een gedeelde visie komen over de strategische uitdagingen en doelstellingen van het domein. Ook zijn ze positief over de openheid en bereidheid binnen de IBN om informatie uit te wisselen, en het effect op het vermogen om te gaan met (onverwachte) externe/nieuwe ontwikkelingen.

**Positieve samenwerkingsdynamiek, maar risico op verlies van opgebouwd kapitaal**

* De IBN’s rapporteren tot nu toe in totaal 194 samenwerkingsinitiatieven met minstens 3 deelnemende partijen, maar de verscheidenheid in opgezette, uitgewerkte en opgestarte samenwerkingen gaat verder dan deze KPI. De IBN’s zijn goed in staat om vanuit eigen benaderingen diverse concrete samenwerkingen te definiëren en in gang te zetten tussen bedrijven onderling en met kennisinstellingen, in lijn met de noden van de leden. Het blijft wel vaak een zoektocht naar de passende financiering hiervoor, of wel bij de deelnemende partijen zelf of externe financieringskanalen, bij het ontbreken van specifieke oproepen of kanalen voor IBNs.
* Het IBN-instrument draagt dus bij aan een positieve samenwerkingsdynamiek en innovatiecapaciteit in het domein. Het opzetten van projecten waar verschillende bedrijven actief in deelnemen en financieel engagement opnemen, vergt wel veel tijd en inspanning en dus een substantieel deel van de middelen van de IBN. De resultaten van de samenwerkingsprojecten zijn ook nog niet duidelijk en de bijdrage van de IBN’s aan nieuwe marktproducten/-diensten en groei van het domein is nog niet geconcretiseerd.
* Ook tussen IBN’s onderling en met een aantal SPC’s zijn uitwisselingen en relaties uitgebouwd, en in een aantal gevallen ook interclusterprojecten opgezet, hiertoe in staat gesteld door twee specifieke VLAIO-oproepen. In het algemeen functioneren de IBN’s en SPC’s echter te veel apart van elkaar, en is er een gebrek aan samenhangende dynamiek tussen beide (bv IBN’s als mechanisme voor doorstroming van nieuwe ontwikkelingen).
* Het IBN-instrument heeft meerwaarde als tijdelijke impuls van de bottom-up clusterwerking in een specifiek opkomend domein. Het draagt bij aan het versterken en uitbouwen van ecosystemen en netwerken tussen de bedrijven in deze domeinen. Drie jaar is echter erg kort om een volwaardige duurzame clusterdynamiek op te bouwen. Bij het wegvallen van de basisfinanciering dreigt een domeinspecifiek forum en aanspreekpunt voor bedrijven en het opgebouwde menselijk en sociaal kapitaal verloren te gaan.

**Speerpuntclusters:** belangrijkste bevindingen en conclusies

* De SPC’s hebben eind 2019 meer dan 1.600 lidbedrijven, met een groei van 22% sinds 2018. De ledensamenstelling is sterk sector overschrijdend, ongeveer 80% is KMO en 60% internationaal actief. Ze vertegenwoordigen ruim 220.000 VTE’s en bijna €28,5 mln toegevoegde waarde, respectievelijk 12% en 15% van het Vlaams totaal.
* De werking van de SPCs evolueert, in de meeste gevallen vanuit een rol als competentiepool/lichte structuur, naar een gepaste en effectieve samenhang tussen innovatiegerichte dienstverlening en realiseren van een brede lange-termijnagenda. De strategische roadmap zorgt hierbij voor meer stroomlijning en doelgerichtheid in de O&O-inspanningen en -investeringen op het betreffende domein, gedragen door een brede vertegenwoordiging van bedrijven op dat domein, met meer focus op hogere TRL-niveau’s.
* De afgelopen jaren heeft de nadruk op projectgeneratie wel een groot beslag gelegd op de werking en absorptiecapaciteit van de SPCs, waardoor er beperkte ruimte voor andere en bijkomende taken was.
* Voortbouwend op bestaande werking hebben de vier eerst gestarte SPC’s een stevige organisatiestructuur uitgebouwd met duidelijke governance-mechanismes en bestuursorganen in lijn met het uitgangspunt van bedrijfsgedrevenheid. Ook de later gestarte SPC’s hebben op dit vlak al de nodig basis gelegd. Iedere SPC beschikt daarbij over een aantal goed beslagen cluster- en/of innovatie-managers, die de clusterwerking animeren en mogelijke samenwerkingsprojecten verkennen en opzetten.
* Leden beoordelen de opportuniteiten voor cross-sectorale connecties en participatie in innovatiegerichte samenwerking, maar ook de algemene netwerk- en informatiesessies als zeer relevant. Ze waarderen de gezamenlijke inspanning op basis van een gedeelde visie op de uitdagingen en doelstellingen voor het domein, en voelen zich door de cluster vertegenwoordigd richting institutionele actoren (bv. Vlaamse overheid). Dit uit zich in de hoge mate waarin ze andere bedrijven zouden aanraden lid te worden van de SPC.
* De SPC’s slagen er goed in om via de geoormerkte middelen verschillende types relevante samenwerking-projecten op te zetten passend in hun strategische lange termijn agenda (roadmaps). Tot eind 2019 startte men met de geoormerkte middelen 213 samenwerkingsprojecten op met bijna €202 mln projectondersteuning. Daarnaast rapporteerde men tot eind 2018 93 samenwerkingsprojecten met minstens 3 ondernemingen, en minstens €1.1 mld gegenereerde bijkomende omzet en 915 bijkomende VTE’s. Bovendien heeft 30% van de leden naar eigen zeggen haar competitiviteit reeds versterkt door deelname aan de cluster, en verwacht nog eens 40% dit binnen 3 jaar.
* De SPC’s werken ook onderling goed samen, onder andere via concrete interclusterprojecten in de transitie-domeinen. De Moonshot vormt een interessant nieuw kader voor samenhangende inspanning op strategische thema’s. Ook met de IBN’s zijn verschillende samenwerkingsinitiatieven, en in enkele gevallen integratie-processen gaande. Dit samenwerkingspotentieel verdient structurele aandacht om de samenhang in het clustersysteem te vergroten.
* Naast de geoormerkte middelen hebben de SPCs in 2017 €129 mln en in 2018 €212 mln aan bijkomende projectmiddelen gegenereerd.
* SPC’s treden in zekere mate op als centrale actor in hun domein en het Vlaamse innovatiesysteem, zeker voor hun leden-bedrijven. Met kenniscentra en sectororganisaties bestaan ook intensieve relaties, maar is nog nadere uitklaring van de rolverdeling en positionering nodig voor consolidatie van de plaats van de SPC’s.
* SPC’s worden ook geconsulteerd door verschillende beleidsactoren binnen het strategisch domein (vb. FIT, MOW, of rond transities industrie 4.0, circulaire economie, energie,...), geformaliseerd in de clusterpacten. Onderstreept door de internationale experten zijn de clusterpacten een interessant verder te valoriseren kader om de clusterwerking in een breder kader te plaatsen, waarin men ook bijdraagt aan hogere Vlaamse strategische doelstellingen. De SPC’s zijn bij uitstek toegerust om deze rol op te nemen, als triple helix partnerschappen met een sterke inhoudelijke expertise op hun domein. Dit maakt hen unieke actoren in het Vlaamse landschap, en uitstekend geplaatst om als partner van de Vlaamse overheid breder ingeschakeld te worden. De clusterpacten worden echter nog te weinig actief opgevolgd, en het betreft in de praktijk vooral ad hoc taken zonder bijkomende middelen.
* De SPC’s kunnen nog verdere stappen zetten op het vlak van internationalisering. De meesten bouwen relaties uit met mature tegenhangers en andere initiatieven in Europa in hun domein, maar men kan een nog actievere rol in Europese netwerken opnemen, en van daaruit faciliteren in de internationale activiteiten van leden-bedrijven.