

Nieuw Industrieel Beleid in Vlaanderen: een stand van zaken

Het politieke debat in Europa over de perspectieven voor economische groei en werkgelegenheid zal de komende jaren worden beheerst door het nieuw industrieel beleid. Vlaanderen is met zijn Nieuw Industrieel Beleid perfect mee in die internationale trend die is ingezet met de herbezinning over het economisch beleid na het uitbreken van de financieel-economische crisis. Deze interesse in een nieuw industrieel beleid is enerzijds een teruggrijpen naar de 'reële economie', na het falen van de groeirecepten van de financiële economie, maar anderzijds ook een vooruitlopen op een nieuw duurzaam post-industrieel groeiparadigma. Het gaat dus over de vraag welk transitiebeleid moet en kan gevoerd worden om een economie uit te bouwen die de maatschappelijke uitdagingen van de 21ste eeuw aandurft en die de technologische beloften van een nieuwe industriële revolutie (op basis van de nanobio-ICT convergentie) kan waarmaken. Het industrieel beleid zal in de komende maanden prominent op de Europese agenda staan, met als hoogtepunt een speciale zitting van de Europese Raad hierover in februari 2014. Ook in Vlaanderen komt het Nieuw Industrieel Beleid (NIB) in een hogere versnelling, na de opstartfase vanaf 2010. Het industrieel beleid wordt de motor van een nieuwe investeringsdynamiek in markten voor de toekomst.

In dit artikel wordt een stand van zaken gegeven van het NIB tot op heden: de historiek, de noodzaak van een nieuw productiviteitsoffensief vanuit de onderliggende analyse van het competitiviteitsprobleem van de Vlaamse industrie, de internationale beleidscontext en de meest recente evolutie naar een gericht clusterbeleid. Daarbij gaan we in op de concrete

realisaties tot op heden, maar vooral op de aanpak voor de komende periode. Tot slot zoomen we in op de plaats van werk in het NIB.

Historiek

Het Nieuw Industrieel Beleid is een 'nieuw' beleid. Het kan niet losgezien worden van de beweging die sinds midden de jaren negentig door de Vlaamse Regering is ingezet als antwoord op de verzwakking van de concurrentiekracht van onze economie om – in samenwerking met de sociale partners – een 'nieuw businessplan voor Vlaanderen' uit te werken. Dat nam al vlug de vorm aan van een omvattend toekomstplan voor Vlaanderen ('Vlaanderen in Actie' – ViA), met steun van een grote coalitie van middenveldorganisaties (het 'Pact 2020') dat een omvattend programma voor maatschappelijke vernieuwingen nastreeft.¹ De transitie van de Vlaamse economie is echter het kernstuk daarvan. De

kiemen van het NIB werden dan ook gelegd in de ambitie van ViA om in 2020 een topregio te zijn in Europa, door omschakeling naar een innovatiegedreven, duurzame en inclusieve groeistrategie.

Maar de concrete uitkristallisering van een 'industrieel beleid' in Vlaanderen werd dan weer sterk bepaald door de voortdurende industriële herstructureringen, met het geleidelijk afkalven van de

industriële werkgelegenheid in vele sectoren (vaak bij een blijvend niveau van toegevoegde waardecreatie) en ook het verschromelen van het industrieel weefsel zelf door rationalisatie en delocalisatie. De spectaculaire manifestaties hiervan zijn de groot-schalige herstructureringen in de automobielsector, zoals de fabriekssluitingen van GM-Antwerpen en Ford Genk. Maar het knipperlicht dat op de achtergrond steeds sneller flikkert, is het snelle verlies aan marktaandeel in vele traditionele sectoren, terwijl er te weinig nieuwe innovatiegedreven niches daarvoor in de plaats komen.

De concrete aanloop tot het NIB werd genomen met het samenroepen van de 'Staten-Generaal voor de Industrie' door de Vlaamse Regering in februari 2010, na de sluiting van GM-Antwerpen. Daar heeft de Vlaamse Regering de grote industriële sectoren (Agoria, essenscia, Fevia en Fedustria, voor respectievelijk de technologische industrie, de chemie, de voeding en de meubel- en textielindustrie) opgeroepen om actieplannen te ontwikkelen voor transformatie van de economie, volgens een nieuwe benadering via waardeketens, clusters en met grote projecten als hefboomen. De oprichting van een Transformatie- en Innovatiefonds (TINA) met een kapitaal van 200 miljoen euro moet dit laatste ondersteunen. Met dit initiatief tot een Staten-Generaal neemt de Vlaamse Regering een tweeledige positie in die sindsdien consequent wordt aangehouden: enerzijds door de ondernemers en hun vertegenwoordigers het heft in handen te laten nemen, anderzijds door een nieuwe oriëntatie voor transformatie uit te werken, waarin de verandering in de structuren van het economisch weefsel zelf centraal komen staan, om hierdoor een nieuwe basis voor versterkte competitiviteit te leggen. Die oproep van de Vlaamse Regering resulteerde in een mobilisatie binnen deze vier sectoren en het voorleggen in juni 2011 van vier actieplannen met een reeks van projecten en voorstellen op verschillende terreinen, maar met klemtoon op innovatie. Die actieplannen waren echter vrij divers, als weerspiegeling van de verschillende blootstelling aan de transformatiedruk en de verschillende vorm van bewustzijn en strategische invulling. Daarom besliste de Vlaamse Regering om de focus op transformatie te versterken met de lancering in oktober 2010 van een Groenboek 'Een nieuw industrieel beleid voor Vlaanderen' waarin een visie op de Fabriek van de Toekomst en de krachtlijnen van een nieuw industrieel beleid werden voorgelegd. Na discussie en advies resulteerde dit op 27 mei 2011

in het Witboek 'Een nieuw industrieel beleid voor Vlaanderen' (Vlaamse overheid, 2011), met vijftig acties in vier beleidspijlers en ondersteunende maatregelen. Het 'nieuw' karakter van het industrieel beleid uit zich in een geïntegreerde aanpak van een omvattend transformatiebeleid waarvan de ministers van economie, innovatie en werk de kop trekken in een interministerieel comité industrie (ICI). Niet toevallig werd op dezelfde dag als het Witboek eveneens de Conceptnota 'Innovatiecentrum Vlaanderen' door de Vlaamse Regering goedgekeurd. Daarmee werd ook een nieuw gericht innovatiebeleid voorgesteld, dat maatschappelijke uitdagingen als uitgangspunt neemt voor een vraaggedreven beleid rond zes innovatieknooppunten (eco-innovatie, groene energie, duurzame mobiliteit en logistiek, zorginnovatie, sociale innovatie en transformatie door innovatie waaronder de industriële transformatie valt) waarvoor innovatiestrategieën worden uitgewerkt.

Vanaf die datum kon het NIB pas echt starten, vooreerst met de uitbouw van een strategische managementstructuur: de oprichting van een bureau voor het ICI (het Interministerieel Comité Industrie met de leidende ambtenaren en de vertegenwoordigers van de drie ministers), een interdepartementale coördinatie onder leiding van het Departement Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI) voor de regeringsbrede uitrol van het 50-puntenplan, en de oprichting van een Industrieraad. Deze laatste werd eind 2011 samengesteld uit een aantal industriële en experts onder voorzitterschap van Wouter De Geest (CEO van BASF) om de Vlaamse Regering te adviseren over de beleidsmaatregelen voor het NIB. De Industrieraad bracht in januari 2013 een eerste globaal advies uit over het ondersteunend industrieel beleid met onder meer bijzondere aandacht voor het geassocieerd onderwijs.²

Begin 2013 is het NIB dan ook klaar voor een nieuwe stap, waarin het 'nieuw industrieel ondernemen' zelf aan bod moet komen. In 2012 werden immers de vijftig beleidsacties gestroomlijnd in een Actieplan NIB waarin de voorgestelde beleidsmaatregelen worden gepreciseerd in een aantal mijlpalen die over de rest van de legislatuur worden uitgevoerd (zie www.nieuwindustrieelbeleid.be). Eind 2012 is die uitrol van het nieuwe beleid op schema. De meest zichtbare resultaten hiervan komen uit twee oproepen van het Agentschap Ondernemen voor de 'Fabriek van de Toekomst' en 'Sleuteltechnologieën', waarmee projecten voor transformatie werden opgezet op het vlak van bewustmaking en

coaching, studie, netwerking en bedrijfsgerichte aanpak van transformatietrajecten. Meer dan vijftig projecten werden goedgekeurd met een budget van 18 miljoen euro die onder meer uitvoering geven aan de voormelde actieplannen van de sectoren, maar ook nieuwe platformen ondersteunen die kruisbestuivingen tussen innovatietrajecten van sectoren organiseren. Zo zijn er samenwerkingsprojecten tussen bouw en chemie (Buildchem) voor open innovatie rond nieuwe materialen, of de exploratie van toepassingen van technisch textiel in de maritieme sector (Zeetex) en andere 'pre-clusterprojecten'. Deze projecten leggen de basis van nieuwe clustervorming. Soms gaat dit via de weg van systeeminnovaties op vlak van industriële symbiose (Symbiose) en overschakeling naar een nieuwe grondstoffenbasis (Bio-cluster) en energiebasis (Flanders Wind Farm). Deze projecten werden samengebracht in een 'Strategisch Leerplatform NIB' dat tot doel heeft om leerervaring uit te wisselen en deze projecten te laten bijdragen tot de versterking van bestaande clusterplatformen of vorming van nieuwe. Terzelfdertijd heeft het TINA-fonds begin 2013 al 90 miljoen euro geïnvesteerd in een vijftal grote transformatieprojecten waarmee voor 181 miljoen euro privé-investeringen in transformatieprojecten van consortia worden gemobiliseerd.

Het NIB Actieplan werkt in vier beleidspijlers en een ondersteunend beleid aan transformaties: een economische pijler (voor het stimuleren van de Fabrik van de Toekomst); een innovatiepijler (voor transformatie door innovatie via maatschappelijke uitdagingen); een competentiepijler (voor partnerschappen om talenten voor de toekomst te kweken) en een infrastructuurpijler (om open innovatie en proeftuinen te ondersteunen). Het ondersteunend beleid werkt op de basisvoorwaarden voor deze transformatie: een adequaat regelgevend klimaat, kostenefficiënte materialen- en energievoorziening en internationalisering met aandacht voor slimme specialisaties. Een strategisch clusterbeleid, dat het transformatief ondernemerschap centraal plaatst, begint vorm te krijgen. Op 8 maart 2013 wordt door de Vlaamse Regering de Conceptnota 'Een slimme specialisatiestrategie voor een gericht clusterbeleid' aangenomen.

Een nieuw productiviteitsoffensief

De noodzaak van een transformatiebeleid dat ingrijpt op de structurele samenstelling en samenhang

van het economisch weefsel komt reeds duidelijk tot uiting in een grondige analyse van de dalende performantie van het industrieel systeem, al lang voordat de economische crisis toesloeg. Maar die analyse op het niveau van industrieel systeem zelf wordt vertroebeld door de versnippering van beleidsbevoegdheden. De persistentie van de recessie heeft het bewustzijn over de achterliggende oorzaken echter verscherpt.

Eén van de belangrijkste discussiepunten omtrent de relevantie van het NIB is de verhouding tussen maatregelen voor een flankerend industrieel beleid (verbeteren van het ondernemingsklimaat en de kostenpositie) en maatregelen voor een gerichte transformatie (zoals een clusterbeleid en de innovatiekracht). Is het ene belangrijker dan het andere? Is flankerend beleid vooral korte termijn en transformatie vooral lange termijn? En zo niet, hoe kan een coherent beleid worden georganiseerd? Omwille van de institutionele realiteit van België zijn die beleidspakketten verdeeld tussen het federale en het regionale niveau. Daardoor zijn maatregelen voor het verlichten van de kostenpositie vooral afhankelijk van de federale overheid (voor de regulering van de loonkost, energiekost, fiscale druk) terwijl maatregelen voor het verbeteren van de structurele competitiviteit via vorming en innovatie vooral op het regionaal niveau moeten genomen worden. Een gedeelde visie op de noodzaak van structurele verandering van het kosten- en competitiviteitsmodel zelf krijgt maar geleidelijk vorm. En dit hangt samen met een gedeelde analyse van de aard van de competitiviteitsuitdagingen.

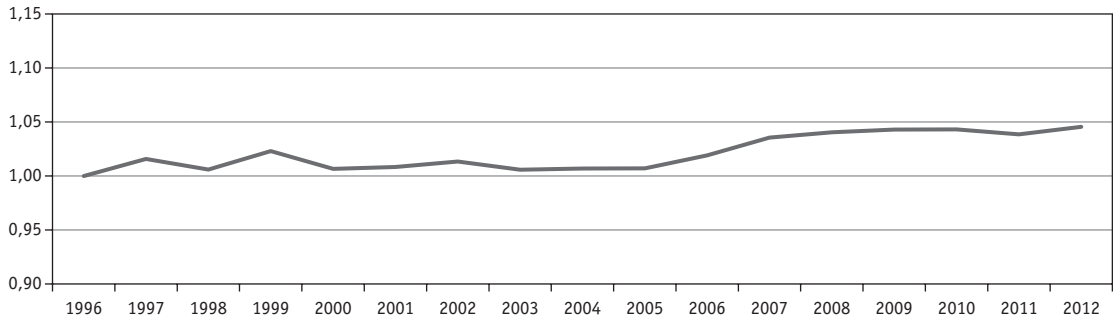
In het jaarverslag 2012 van de Nationale Bank wordt voor het eerst duidelijk melding gemaakt van de structurele verslechtering van de productiviteitsgroei, als één van de twee componenten van de competitiviteitsevolutie, die wordt gemeten in termen van loonkost per eenheid product. Terwijl iedereen erkent dat er een loonkostprobleem is (zie figuur 1), werd dit (tot voor kort) onvoldoende gerelateerd tot het probleem van de evolutie van de arbeidsproductiviteit, die toch de belangrijkste bron is van economische groei. Nochtans heeft het Federaal Planbureau deze analyse al eerder gemaakt in een aantal publicaties die mee aan de basis liggen van het Witboek NIB. In deze publicaties wordt een langetermijnbeeld gegeven van de componenten van de competitiviteit die van het grootste belang is voor een effectief industrieel beleid. Deze evolutie van de uurproductiviteit verslechtert al geruime

tijd relatief ten opzichte van de buurlanden (zie figuur 2). De belangrijkste oorzaak daarbij is de

verzwakking van de 'totale factorproductiviteit' of innovatiekracht van onze economie.

Figuur 1.

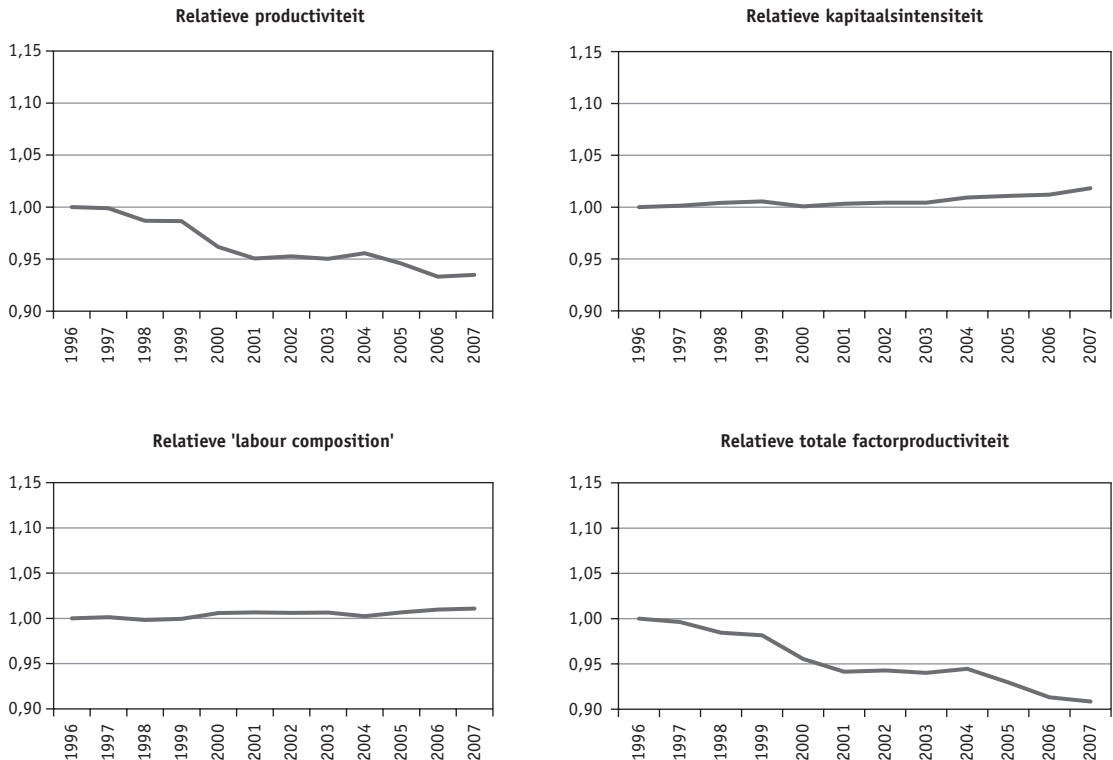
Evolutie van de relatieve lonen (in privésector) in België ten opzichte van de drie buurlanden (gecumuleerd sinds 1996)



Bron: Federaal Planbureau

Figuur 2.

Evolutie van de relatieve productiviteit (in privésector) in België ten opzichte van de drie buurlanden (gecumuleerd sinds 1996), opgedeeld naar componenten



Bron: Federaal Planbureau

De statistieken van het Planbureau tonen het effect van de vertraging van de groei van de arbeidsproductiviteit in de verwerkende nijverheid in ons land zodat een relatieve verzwakking van de productiviteitspositie ten opzichte van onze buurlanden optreedt (figuur 2). Deze verzwakking gebeurt ondanks een grotere kapitaalsintensivering dan in deze buurlanden (figuur 2). Het absoluut niveau van onze arbeidsproductiviteit is echter dankzij die hoge automatiseringsinvesteringen in het verleden bij de internationale top. De conclusie dringt zich dan op dat de marginale opbrengst van deze investeringen aan de grens van de 'technology frontier' daalt. Dit is niet alleen slecht nieuws voor ons land, maar eigenlijk ook voor alle industrielanden, want de grenzen van het klassiek industrieel groeimodel zijn blijkbaar bereikt. Maar in Vlaanderen kampen we met een bijkomend probleem. In het verleden kon de productiviteitsvoorsprong een hogere loonkost beter verdragen (de toegevoegde waarde per eenheid product is samengesteld uit de vergoedingen van de verschillende productiefactoren en toont aan dat deze kunnen gerealiseerd worden op de markt). Maar de verzwakking van de arbeidsproductiviteit weerspiegelt de dalende marges voor nog veelal intermediaire producten in ons exportpallet waarvoor de globale concurrentie toeneemt omdat iedereen de modernste technologie kan toepassen. Dit wil zeggen dat de competitiviteit van Vlaanderen verzwakt onder druk van de relatief gestegen productiviteit én de relatief gedaalde loonkost in de buurlanden.

De capaciteit om producten met hogere toegevoegde waarde (hogere marges of betere kostenmix) te produceren in Vlaanderen is te beperkt. Dit lezen we uit de verzwakking van de groei in 'totale factorproductiviteit' die de efficiëntie van de combinatie van productiefactoren meet (figuur 2). Dit betekent dat er een relatieve verzwakking in de vorming van 'nieuwe combinaties' optreedt, wat kort door de bocht 'innovatie' wordt genoemd. Het gaat echter niet enkel over technologische innovatie maar over alles wat een efficiënte interactie tussen de productiefactoren bevordert in een moderne economie, bijvoorbeeld door verbetering van infrastructuur, beter gebruik van intermediaire inputs, synergieën in de waardeketens en clusters, verspreiding van kennis en beter gebruik van kennis-spillovers, en vooral de totale benutting van het talent van alle medewerkers als steeds belangrijker (en vaak onderbenutte) bronnen van productiviteit.

Het gaat hier wel om macro-economische trends die nog onvoldoende sectoraal of op clusterniveau zijn gedifferentieerd (door gebrek aan data). Maar ze staven de onderliggende analyse van het NIB:

- De globale competitiviteitspositie van onze economie is fundamenteel verslechterd door de verzwakking van de historische voorsprong op vlak van arbeidsproductiviteit.
- Door de relatief sterkere loonbeheersing in de buurlanden (in bijzonder Duitsland) wordt daardoor de competitiviteitsdruk onhoudbaar.
- De fundamentele reden voor het verlies aan productiviteitsvoorsprong is het achterblijven van de eigen innovatiekracht van de economie die niet meer gecompenseerd wordt door het inkopen van technologie via kapitaalsinvesteringen indien de grenzen van het productiemodel worden bereikt.
- De confrontatie met een technologische grens en het feit dat de (factor)productiviteit in alle industrielanden convergeert naar nul toont ook aan dat die innovatieuitdaging voor het versterken van productiviteit en groei geen Vlaams of Belgisch fenomeen is, maar een globaal fenomeen. De 'kredietbubbles' hebben de uitputting van dit industrieel massaproductie- en massaconsumptiemodel enkel tijdelijk verdoezeld. De inhaalbeweging van de groeielanden is niet duurzaam.
- Vlaanderen is dus slachtoffer van de 'wet van de remmende voorsprong' in kapitaalsintensivering zodat niet tijdig begonnen is met de omschakeling naar een meer innovatieintensieve economie.

Die analyse leidde tot de oproep voor een 'nieuw productiviteitsoffensief' in het Witboek NIB.³ De Fabriek van de Toekomst staat immers voor een ander productiviteits- en concurrentiemodel, dat beroep doet op de onderbenutte productiviteitsbronnen door beter gebruik van integratievoorwaarden van de aanwezige kennis- en competentiebronnen op basis van proximiteit. Dit nieuwe productiviteits- en concurrentiemodel is zeker aantrekkelijk in een relatief kleine economische geografische ruimte (met een centrale internationale locatie) en een divers economisch weefsel zoals Vlaanderen.

- Dit betekent omschakeling naar een kennis- en innovatiegedreven productiviteitsmodel, gebaseerd

op clustervorming, met een breed innovatieconcept dat de hele waardeketen omvat, om oplossingen met hoge toegevoegde waarde te kunnen leveren. Maar het economisch weefsel in Vlaanderen is echter sterk gefragmenteerd. Eén van de oorzaken is de blootstelling van de zeer open economie aan de globale outsourcingstrategieën van multinationals.

- Dit betekent ook een internationale differentiatiestrategie voor Vlaamse clusters via slimme specialisatie. Internationalisering creëert niet alleen ex ante positionering van de sterkten van de regio in speerpuntclusters. Dat vraagt echter een versterking van de strategische ondernemerscapaciteiten op clusterniveau.

De ambitie om een topregio te zijn, houdt dus in dat Vlaanderen de achterstand op het vlak van strategische clustervorming kan wegwerken waardoor 'economies of integration' van diverse aard kunnen gerealiseerd worden door een nieuw productiviteitsoffensief op alle onderbenutte factoren van het innovatiesysteem. Inzetten op de technologisch-wetenschappelijke excellentie van onze kenniscentra is onvoldoende wanneer er een mismatch bestaat in Vlaanderen tussen de specialisaties van dat wetenschapssysteem en van het industriële systeem. Exemplarisch zijn de co-existentie van een sterke chemische industrie en een relatief zwak wetenschappelijk-technologisch netwerk voor diens transformatie, terwijl de bestaande wetenschappelijk-technologische excellentie in technologische sterkten zoals nano-elektronica vaak onderbenut wordt door de bestaande industrie.

De capaciteit om strategische clusterverbanden te creëren, maakt het verschil in het productiviteitsoffensief. Maar zulke nieuwe clusters worden niet gecreëerd van bovenaf. De traditionele Vlaamse clusters in textiel, automobiel of petrochemie zijn matuur. Hun zelforganiserend vermogen was zwak en biedt een onvoldoende basis voor een doorstart naar innovatieclusters met een proactieve capaciteit. De vorming van strategische platformen in oude of nieuwe clusters is echter een 'publiek goed', dat gemeenschappelijke voordelen creëert die moeilijk toewijsbaar zijn aan de individuele belanghebbenden zodat er te weinig in gemeenschappelijke platformen wordt geïnvesteerd. Daarom is een stimulerend industrieel beleid nodig.

De Europese beleidscontext

Het Nieuw Industrieel Beleid is een exponent van de beleidsvernieuwing die gradueel vorm krijgt op Europees niveau.⁴ De economisch-financiële crisis test de capaciteit van onze instituties om een echt transitiebeleid te ontwikkelen. De klassieke stabilisatiemechanismen via begrotingsbeleid en rentebeleid om macro-economische onevenwichten weg te werken, kunnen niet volstaan ten aanzien van deze structurele crisis. De grote uitdaging is om een 'multi-level' governance te ontwikkelen voor het voeren van een transformatiebeleid waarvoor alle beleidsinstrumenten op alle beleidsniveaus op een gerichte manier moeten ingezet worden.

Deze 'grote recessie' kan niet door Vlaanderen alleen doorbroken worden. Er is een nieuwe groei-strategie op Europees vlak nodig (een transitiegedreven groei), die compatibel is met het herstel van een budgettair evenwicht (meer doen met minder) en met de capaciteit van de economische actoren (zowel bedrijven als de regio's en landen) om in die transitieperiode hun competitiviteit en bestaande welvaart te handhaven. In de laatste jaren kan men de contouren van zo'n groeistrategie (moeizaam) zien vorm krijgen.

In de EU 2020-strategie is dit nieuw perspectief vertolkt door een aantal *Flagship*-initiatieven die op de structuur van de economie en samenleving ingrijpen, zoals de 'Digital Agenda', 'Resource Efficient Europe', 'An Agenda for New Skills and Jobs', en ook 'Innovation Union' en 'Industrial Policy for the Globalisation Era'.⁵ Deze strategie loopt parallel met de toekomststrategie 'Vlaanderen in Actie' met zijn dertien transities.

De reële impact op de economische transformatie hangt echter af van de realisatie van initiatieven die een sterkere Europese samenwerking (multi-level governance) vragen. Dit gaat nog verder dan de 'Bankenunie' of de integratie van het budgetair beleid, want dit zijn uiteindelijk de manifestaties in de financiële sfeer van een Europees project dat niet zonder een grondslag in de economische (en sociale) sfeer kan bestaan.

De transformatie van de reële economie op continentale schaal, in perspectief van een Europees toekomstproject voor een duurzame economie, wordt momenteel vooral belichaamd door een drietal nieuwe beleidsbenaderingen.

Een eerste belangrijke component is het vraaggedreven innovatiebeleid, gericht op nieuwe leadmarkten voor de toekomst die ontstaan uit de nieuwe maatschappelijke behoeften in een wereld met groeiende (maar ook verouderende) populatie en een krimpende basis van grondstoffen en fossiele energiebronnen (en de druk van een klimaatsverandering). In het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie 'Horizon 2020' krijgt daarom het onderdeel 'Societal Challenges' het grootste gewicht. Dit betekent dat de middelen voor onderzoek en innovatie zullen ingezet worden op zes grote maatschappelijke missies: Health, demographic change and wellbeing; Food security, sustainable agriculture, marine and maritime research and the bio-economy; Secure, clean and efficient energy; Smart, green and integrated transport; Climate action, resource efficiency and raw materials; Inclusive, innovative and secure societies.

Dit beleid komt overeen met het 'gericht innovatiebeleid' dat ook in Vlaanderen wordt ontwikkeld met de innovatieknooppunten. In veel gevallen volstaan product- en procesinnovaties niet om te kunnen voorzien in deze nieuwe energie-, milieu-, mobiliteits- of zorgbehoeften. Het gaat om echte 'systeeminnovaties' waarvoor het geheel van beleidsinstrumenten zal moeten worden ingezet van de betrokken beleidsdomeinen (van nieuwe regelgeving tot nieuwe infrastructuren).

De tweede component is de modernisering van de economische aanbodscapaciteit om duurzame oplossingen voor deze nieuwe markten te kunnen aanbieden door de re-design van de ganse waardeketen, van idee tot markt en van grondstof tot dienst-op-maat, op competitieve basis. Hier wordt vertrokken van de vaststelling dat Europa nog steeds een groot deel van de kennisbasis in de wereld produceert maar er niet in slaagt die voldoende te valoriseren. De snelle de-industrialisatie bedreigt de toekomstige innovatiecapaciteit en ondergraaft het sociale systeem. Daarom krijgt op Europees niveau het industrieel beleid een steeds grotere rol, met de nieuwe doelstelling om tegen 2020 het aandeel industriële activiteiten opnieuw tot 20% van het bruto binnenlands product uit te bouwen. Dit objectief werd geformuleerd in de Mededeling 'A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery' (European Commission, 2012), samen met een proactieve strategie waarin vooral de investeringen in zes 'priority action domains' een vernieuwende aanpak belooft. Deze prioritaire

domeinen (advanced manufacturing technologies, key enabling technologies, bio-based products, sustainable industrial and construction policy and raw materials, clean vehicles, smart grids) zijn immers speerpunten voor de transformatie van de economie, ook in Vlaanderen.

Er is een grote overeenstemming tussen dit nieuwe Europese industrieel beleid en het NIB. Het industrieel beleid in Europa is echter vooral de bevoegdheid van de lidstaten, daarom is er een rol weggelegd voor België/Vlaanderen om de implementatie van het nieuwe proactieve Europees beleid te helpen versnellen en hiermee de hefboomen voor het eigen beleid te versterken.

Een derde component is daarom 'slimme specialisatie'. Dit is een nieuwe beleidsbenadering die Europa heeft ontwikkeld om inefficiënt gebruik van de investeringsmiddelen voor onderzoek en innovatie door duplicatie en fragmentatie op Europees niveau tegen te gaan.⁶ De beleidsboodschap is dat de lidstaten en de regio's hun innovatiestrategieën veel meer moeten focussen op eigen sterkten, hun comparatieve voordelen, om een grotere coherentie op Europees niveau te bereiken door de complementariteit van de lokale ecosystemen te versterken. Bovendien wordt slimme specialisatie gedefinieerd als een resultaat van een 'ondernemersgedreven zoekproces' in deze lokale clusters, en dus niet als een 'picking winners' beleid. De voornaamste toepassing hiervan door de Europese Commissie zelf heeft betrekking op het gebruik van de middelen van het cohesiebeleid voor regionale ontwikkeling, die in het verleden door de lidstaten niet altijd even oordeelkundig werden aangewend. Daarom wordt het voorleggen van een 'regionale innovatiestrategie voor slimme specialisatie' een 'ex ante conditionaliteit' voor deelname aan deze structurele fondsen: circa 100 miljard euro wordt geoormerkt voor projecten die moeten beantwoorden aan dergelijke slimme specialisatiestrategieën. Vanuit Vlaanderen wordt hier positief op gereageerd, ondanks het feit dat wij als ontwikkelde regio eigenlijk niet veel te verwachten hebben van structuurfondsen. Het ontwikkelen van slimme specialisatie als keuzebeleid voor Vlaanderen in Europees perspectief, wordt als een centraal element in het Nieuw Industrieel Beleid opgenomen.

Een Europese groeistrategie voor nieuwe toekomstgerichte markten, gebaseerd op radicale vernieuwing van de productienetwerken (Fabriek van de Toekomst), kan een groot investeringsoffensief

uitlokken door een nieuw positief marktklimaat te creëren. Dat is echter pas mogelijk indien de Europese initiatieven sporen met die van de landen en van de regio's die de lokale investeringsvoorwaarden bepalen. Slimme specialisatie is een vorm van regionaal industrieel beleid dat het ondernemerschap binnen regionale clusters aanspreekt om zich internationaal te onderscheiden. Slimme specialisatie moet een antwoord kunnen bieden op de toenemende groeidispariteiten in Europa tussen regio's die nog een zekere veerkracht hebben en anderen die in een neerwaartse spiraal worden gezogen van negatieve verwachtingen. Het geeft groeiperspectieven aan alle regio's op basis van regionale sterkten en internationale complementariteit.

In deze context is de uitbouw van de grensoverschrijdende dimensie van het NIB aan de orde. Daarvoor zal meer met buurregio's worden afgestemd en actief met de Europese Commissie worden gezocht naar beleidssynergieën (onder meer voor financiering van transformatie door innovatie). In het bijzonder zullen de Vlaamse innovatieprioriteiten worden 'gemapt' op de prioriteiten van Europese strategische innovatieplatformen en op de prioritaire domeinen van het industrieel beleid. Deze mapping via de Europese prioriteiten is ook nuttig om de beleidsprioriteiten van regio's en landen beter op elkaar af te stemmen. De ambitie is dat dan gezamenlijke actieplannen kunnen worden opgebouwd voor het ontwikkelen van nieuwe markten, met de precisering van gezamenlijke doelstellingen en eigen slimme specialisaties.

Het gericht clusterbeleid

Op 8 maart 2013 werd een nieuw beleidsdocument door de Vlaamse Regering goedgekeurd, dat een vergaande impact moet hebben op de implementatie van het NIB in deze nieuwe fase van mobilisatie van transformerend ondernemerschap met een duidelijke internationale en Europese dimensie. De Conceptnota 'Een slimme specialisatiestrategie voor een gericht clusterbeleid' legt de basis van een nieuwe governance voor een keuzebeleid dat slagkracht wil geven aan het NIB. Het vormt een voorlopig eindpunt van een ganse beleidsdiscussie over de noodzaak van zwaartepuntvorming en gericht inzetten van middelen op een beperkt aantal speerpunten die in 2006 voor het eerst een

uitdrukking kreeg in de 'speerpuntclusters' van de toenmalige Vlaamse Raad voor Wetenschap en Innovatie (VRWI).⁷ Maar sindsdien kon deze discussie niet afgerond worden met een voldoende consensus over de wenselijkheid en mogelijkheid van een keuzebeleid, de aard van die speerpuntclusters en de wijze waarop die dan zouden moeten geselecteerd worden. Deze Conceptnota steunt onder meer op een beleidsvoorbereidend traject in de vorm van een OESO-studie over slimme specialisatie waarin het Departement EWI actief participeerde.⁸

Daaruit resulteerde de bevinding dat de slimme specialisatiestrategie als operationele methode kan dienen om een gericht clusterbeleid vorm te geven. Dit gericht clusterbeleid is ook geen nieuw, afzonderlijk beleid maar de voltooiing door middel van de focusstrategie van slimme specialisatie van verschillende strategische processen in Vlaanderen die nog te veel naast elkaar liepen: het transitiebeleid van Vlaanderen in Actie (aanpak voor systeeminnovatie), het gericht innovatiebeleid met maatschappelijke missies (vraaggedreven innovatiestrategieën voor lead-markten met grote maatschappelijke meerwaarde in innovatieknooppunten) en het transformatiebeleid dat nieuw industrieel ondernemen centraal stelt, dit wil zeggen de creatie van economische en maatschappelijke meerwaarde (de Fabriek van de Toekomst die op de integratie van waardeketens en op clustervorming is gebouwd). 'Slimme specialisaties' zijn geen thematische domeinen maar waardecreërende activiteiten die het resultaat zijn van een ondernemersgedreven zoekproces voor het gebruiken van regionale sterkten op gebied van kennis en competenties in nieuwe marktopportunities. 'Slimme specialisatie' betekent dus dat het innovatie- en transformatiebeleid in een regio krachten en middelen bundelt op een beperkt aantal toekomstgerichte clusters met waardecreërende activiteiten waarbij deze regio verder bouwt op eigen specifieke sterkten.

Concreet wordt de slimme specialisatiestrategie als operationalisering van een gericht clusterbeleid gebruikt via de methode van 'roadmapping'. Dat betekent een verdere stap in strategische alliantievorming op het niveau van de 'triple helix', door het omzetten van sterke visies in sterke engagementen voor gedeelde objectieven met waardecreërend potentieel en dit in een internationale context. Daarbij wordt maximaal gerefereerd naar internationale/Europese roadmaps in domeinen die van belang zijn voor een gezamenlijke groeistrategie gebaseerd

op de transitie in Europa en waarin Vlaanderen een gedifferentieerde positie kan innemen. De roadmap definieert dus duidelijke doelstellingen voor markt- en waardecreatie in toekomstmarkten, met de nodige stappen naar opeenvolgende investeringsprojecten in de vorming/transformatie van die waardeketen, van idee tot markt en van grondstof tot oplossing.

De Conceptnota maakt een onderscheid tussen stimulering van generieke clustervorming om alle domeinen te activeren en steun aan speerpuntclusters in een aantal strategische domeinen die beantwoorden aan bepaalde criteria (groot potentieel voor maatschappelijke en economische waardecreatie met internationale competitiviteit).

Het speerpuntclusterbeleid moet gesitueerd worden in een Europees en internationaal kader waarin landen en regio's geconfronteerd worden met gemeenschappelijke grote maatschappelijke uitdagingen die ook lead-markten kunnen zijn, markten met een groot ontwikkelingspotentieel, indien er gezamenlijk in geïnvesteerd wordt. Door de crisis worden overheden nog meer dan vroeger gedwongen om hun middelen gericht in te zetten en gebruik te maken van synergieën en complementariteiten binnen hun eigen clusters, maar ook tussen clusters binnen internationale netwerken en waardeketens. Het NIB wil een gericht clusterbeleid stimuleren dat gebruik maakt van de dynamiek van slimme specialisatie als een

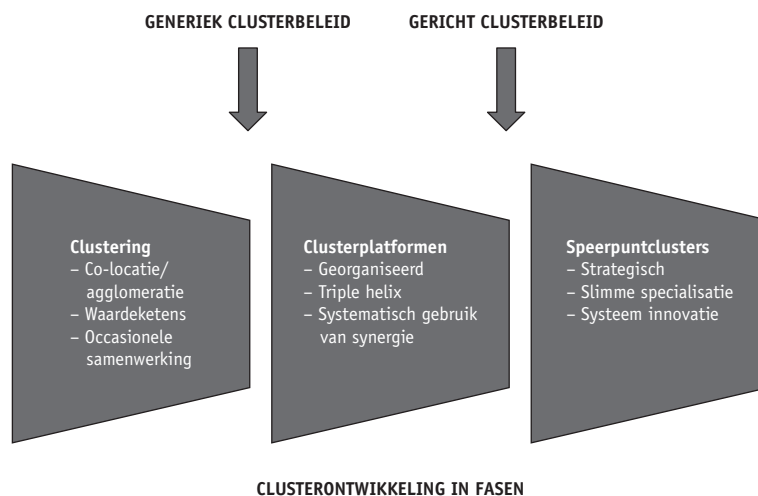
'ondernemersgedreven ontdekkingsproces' van specifieke opportuniteiten met internationaal potentieel binnen de eigen regio voor de markten van de toekomst.

Die transitiegedreven strategie is gebaseerd op een groeiend besef dat er systeeminnovaties nodig zijn voor een nieuw groeimodel: zoals slimme netwerken voor energie en mobiliteit, logistieke systemen gebaseerd op 'internet-of-things', kringloopsluiting voor duurzaam materiaalbeheer, gezondheids- en zorgsystemen gebaseerd op gepersonaliseerde therapie. Deze systeeminnovaties creëren een nieuwe context voor de traditionele sterkten in bijvoorbeeld duurzame chemie, technisch textiel, gezonde voeding, beeldvorming, enzovoort. Vlaanderen kan in welbepaalde segmenten van de nieuwe waardeketens een rol van internationale betekenis spelen: dit is de missie van 'speerpuntclusters'.

Speerpuntclusters zijn volgens de Conceptnota, die strategische clusterplatformen die door de Vlaamse overheid erkend worden op basis van de kwaliteit van hun 'roadmap' op basis van een bottom-up ondernemersgedreven zoekproces en een top-down oriëntatie op maatschappelijke transitie, economische transformatie en internationale differentiatie, om een geprivilegeerd partnerschap mee aan te gaan. Deze roadmaps zijn gebaseerd op een proces van zelforganisatie door de betrokken actoren, maar de Vlaamse Regering zal de samenwerking

Figuur 3.

Twee types clusterbeleid



voor transformatie stimuleren via de ondersteuning van een managementsstructuur voor de strategische clustervorming. Met erkende speerpuntclusters wordt een partnerschapsakkoord gesloten waarbij alle partijen zich verbinden tot het bereiken van de doelstellingen van de goedgekeurde strategische clusterroadmap. Daarbij zal de overheid op een gecoördineerde wijze het geheel van zijn instrumenten inzetten over het ganse traject – dit wil zeggen daar waar er beleidsadditionaliteit bestaat ten opzichte van de private engagementen – door oormerking van budgetten en een gestructureerde dialoog voor een beleid-op-maat.

Drie basiscomponenten van het gericht clusterbeleid:

1. Strategische roadmap: basis voor de erkenning van een speerpuntcluster en verdere samenwerking tussen speerpuntcluster en Vlaamse overheid (afgestemd op Europese roadmaps)
2. Lichte managementstructuur: toegekend door de Vlaamse overheid voor ondersteuning van het strategisch innovatie- en transformatiewerk van een erkend clusterplatform
3. Partnerschapsovereenkomst: langetermijnengagementverklaring van alle betrokken partijen voor de uitvoering van de roadmap, met structurele dialoog rond gebundelde ondersteuning en oormerking van geprioriteerd budget in alle departementen en begeleiding door accountmanagers die instaan voor een geïntegreerde aanpak.

Hoe gaat dit gericht clusterbeleid ingevoerd worden? De Conceptnota heeft hiervoor een stappenplan voorzien. In de rest van deze legislatuur worden de praktische modaliteiten uitgewerkt voor de governance van partnerschappen met speerpuntclusters, op basis van een drietal proeftrajecten zodat een nieuwe regering onmiddellijk werk kan maken van het nieuwe strategisch clusterbeleid.

Dit betekent dat in het komende jaar op de verschillende elementen van de nieuwe governance zal gewerkt worden: roadmapping (methodologie); de strategische managementstructuur (internationalisering van de Vlaamse clusterplatformen); de gestructureerde partnerschapsdialoog ('droogzwem-oefeningen'); de interne coördinatie en externe stroomlijning van het overheidsbeleid ('toolbox benadering'); de internationale positionering en afstemming (grensoverschrijdende samenwerkingen).

Het NIB en een veranderende arbeidsmarkt

De missie van het NIB vertrekt vanuit een geïntegreerd beleid dat doelstellingen van diverse beleidsdomeinen combineert. Ook de werkcomponent en de arbeidsmarkt maken hier een belangrijk deel van uit. Naast de economische uitdagingen zijn ook de uitdagingen op de arbeidsmarkt immers groot.

- De vergrijzing zorgt voor een uitredingsgolf en een stijgend aantal vervangingsvacatures.
- Onder invloed van de economische crisis wordt de afbouw van de industriële tewerkstelling en laaggeschoolde arbeid versneld.
- Binnen de huidige knelpunteneconomie krijgen werkgevers bepaalde functies slechts moeizaam of niet ingevuld.

Stuk voor stuk uitdagingen die de wendbaarheid van onze arbeidsmarkt bepalen en dus ook de flexibiliteit waarmee we transformaties kunnen vorm geven. De verwevenheid van het arbeidsmarktbeleid en het Nieuw Industrieel Beleid is groot. Het is dan ook belangrijk om bij het uittekenen van maatregelen binnen NIB, rekening te houden met de impact op een veranderende arbeidsmarkt. Zo moet het NIB kunnen bijdragen aan een duurzame werkgelegenheid en een verhoogde werkzaamheidsgraad onder andere voor 50-plussers en jongeren. De veranderingen die op onze economie af komen maken ook dat we op onze arbeidsmarkt zullen evolueren van een jobzekerheid naar een loopbaanzekerheid. Dit vereist een aangepast loopbaanbeleid. De Vlaamse sociale partners en de Vlaamse Regering sloten in 2012 een loopbaanakkoord af. Binnen de contouren van dit akkoord staat meer maatwerk op de arbeidsmarkt voorop. Dit betekent meer procesgericht denken over loopbanen, talentbenutting en talentontwikkeling. Competenties en talenten staan hierbij centraal voor zowel individuen als voor organisaties. De afstemming tussen organisatie-doelen en ambities/talenten van werknemers vormt hierbij het sleutelement. Transformatiebeleid heeft daarom een noodzakelijke component van investeren in menselijk kapitaal, in het levenslang ontwikkelen van competenties en het aanpassen van de arbeidsorganisatie om die creativiteit en competenties voluit te kunnen benutten.

Daarnaast heeft het NIB een belangrijke hefboom om het werken in de industrie terug aantrekkelijk te maken en om een perspectief te scheppen op

jobbehoud en jobcreatie.⁹ De strategie van 're-industrialisatie' moet in de eerste plaats sterk gekoppeld worden aan een herwaardering van werk in de industrie. Er is immers een onmiddellijke nood aan geschoolde arbeidskrachten en STEM-profielen (Science – Technology – Engineering – Mathematics) voor de continuïteit van het industrieel apparaat wegens de grote uitstroom van oudere werknemers en een beperkte instroom van jongeren. Een herwaardering van werken in een industriële context is cruciaal om de unieke opgebouwde expertise en het verplaatsen van industriële activiteiten naar andere regio's wegens gebrek aan geschikte werknemers tegen te houden.

Naast de vraag naar huidige technische profielen zullen de hoger geschetste transformaties echter ook veranderingen in toekomstige competentienoden met zich meebrengen. In het Europese project 'Vlaams arbeidsmarktonderzoek van de toekomst (VLAMT)' werd een concept uitgewerkt om strategische focusstudies naar toekomstige competentienoden uit te voeren. Sectorale opleidings- en vormingsfondsen werden aangemoedigd en ondersteund om strategische focusstudies uit te voeren op sectorniveau. Deze studies stellen de sector maar ook de overheid in staat om te anticiperen op de toekomstnoden die zich op vlak van competentieontwikkeling zullen voordoen en op die manier transformaties proactief te ondersteunen.

We staan aan het begin van die hertekening van het economisch weefsel, waarbij alvast één tendens duidelijk is: het vervangen van het 'bedrijf' als eenheid van analyse van onze sociaal-economische werkelijkheid door grotere gehelen (waardeketens, clusters) die nodig zijn om effectieve product-dienstencombinaties te leveren. Om deze waardeketens te kunnen ondersteunen op het vlak van competenties en talenten zullen partnerschappen cruciaal worden tussen de onderwijs-, economische en werkweld, tussen overheid en private actoren, tussen het Vlaamse en het lokale niveau, enzovoort. Enkel op deze manier kan er gericht (en efficiënter) een antwoord geboden worden op specifieke knelpunten/knelpuntvacatures in een sector, cluster, of regio.

De arbeidsmarkt van de toekomst is dus onderdeel van het zoekproces naar nieuwe beleidsaanpakken en nieuwe sociale praktijken die de transformatie van het industrieel systeem begeleiden.

Jan Larosse

Departement Economie, Wetenschap en Innovatie

Kim Geerts

Departement Werk en Sociale Economie

(de auteurs verzorgen deze bijdrage in eigen naam)

Noten

1. Zie <http://www.vlaandereninactie.be>
2. Zie <http://www.nieuwindustrieelbeleid.be/nieuws/2013/advies-van-de-industrieraad>
3. "Een productiviteit- en concurrentiebeleid, gericht op een nieuw productiviteitsoffensief, met als knooppunt de nieuwe *Fabriek voor de Toekomst*. Dit beleid zal gevoerd worden binnen een gericht clusterbeleid waarbij focus en keuzen worden gemaakt." (p. 9 Witboek Nieuw Industrieel Beleid)
4. De opgang van een nieuw industrieel beleid is een internationale trend, die ook sterk aanwezig is in de Verenigde Staten. Sinds 2011 is er een 'advanced manufacturing partnership initiative' opgezet door de Amerikaanse regering (<http://www.manufacturing.gov/welcome.html>), voor het terughalen van jobs in industriële sectoren die strategisch worden geacht voor de toekomst van de VS. Recent werd door Google de volledige productieketen van zijn Google Glass (intelligente bril) in de VS opgestart.
5. Zie [http://ec.europa.eu/europe2020/Europe_2020_in_a_Nutshell/Flagship Initiatives](http://ec.europa.eu/europe2020/Europe_2020_in_a_Nutshell_Flagship_Initiatives)
6. Zie ook de bijdrage van Debackere (2013) over slimme specialisatie elders in dit Over.Werk-nummer.
7. Zie <http://www.vrwi.be/publicaties/clusterbrochure>
8. Zie de resultaten van deze studies op <http://www.ewi-vlaanderen.be/ewi/wat-doen-we/programmas-subsidies/industrieel-beleid/slimme-specialisatie>
9. Zie Witboek Nieuw Industrieel Beleid, p.31

Bibliografie

- Debackere, K. 2013. 'Slimme specialisatie' als link tussen innovatie- en industrieel beleid. *Over.Werk, Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 23 (2). Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie.
- European Commission. 2012. *A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery*. Brussels.
- Vlaamse overheid. 2011. *Witboek. Een nieuw industrieel beleid voor Vlaanderen*. <http://www.ewi-vlaanderen.be/ewi/witboek-een-nieuw-industrieel-beleid-voor-vlaanderen>.