
‘Slimme specialisatie’ als link tussen innovatie- en industrieel beleid

Dit artikel bestaat uit twee uittreksels uit een gelijknamig essay van Koenraad Debackere dat in 2012 verscheen als hoofdstuk in het VLEVA-cahier ‘Industrie en innovatie in Europa’ (Debackere & Tajani, 2012). Het oorspronkelijk essay geeft een historiek van het industrieel beleid, staat uitgebreid stil bij de rol die onze universiteiten en onderzoekscentra te spelen hebben in het innovatiegebeuren en gaat dieper in op het concept ‘slimme specialisatie’, met aandacht voor de achterliggende dynamieken en strategieën, de implementatie, meting en evaluatie en de uitwerking van een beleidskader. In dit artikel richten we de aandacht op de totstandkoming van het Nieuw Industrieel Beleid en het belang van ‘slimme specialisatie’ als link tussen wetenschap, innovatie en bedrijven.

Nieuw Industrieel Beleid: ontstaan en evolutie in een internationale context

De diepe financiële crisis van 2008 veranderde ons vertrouwen en onze inzichten in de sterkte en de invloed van de vrijemarktkrachten.¹ Het laissez faire-beleid dat in de financiële sector leek te hebben overheerst, moest opnieuw worden bekeken. Er moesten grenzen worden gesteld aan het zelfregulerende karakter van de markten. Het spreekt voor zich dat dit inzicht ernstig werd genomen door het overheidsbeleid. Naarmate de financiële crisis omsloeg in een crisis van de ‘echte’ economie, weerklonk de roep om een nieuwe vorm van industrieel beleid. Gesterkt door de lessen die uit de negatieve reacties op het traditionele industriële beleid werden getrokken en met meer dan een decennium ervaring inzake innovatiebeleid, zijn vele landen

vanuit de dringende noodzaak om wat te doen aan de negatieve uitwassen van het vrijemarktsysteem nu op zoek naar een “nieuw” industrieel beleid dat kan zorgen voor een duurzaam herstel van de competitiviteit en de groeidynamiek van hun economieën. Dit ‘Nieuwe’ Industrieel Beleid wordt gemakkelijk gekoppeld aan de belangrijke maatschappelijke uitdagingen van vandaag, en wordt daardoor vaak geïncorporeerd in een algemene transformatieagenda.²

In juni 2009 keurde de OESO een strategie voor groene groei goed

met het oog op een vlotte overgang naar een economisch ontwikkelingsmodel dat door innovatie en ‘vergroening’ van de economie wordt gedreven. De financiële en economische crisis zette de Europese Commissie ertoe aan om een nieuwe Europese beleidsagenda op te stellen die de opvolger van de Lissabon-strategie moet worden. Zo ontstond de ‘Europa 2020-groei-strategie’ die op drie prioriteiten gebaseerd is: slimme, duurzame en inclusieve groei.³

Met ‘slimme groei’ wordt bedoeld op een economie die op kennis en innovatie steunt. Duurzame groei verwijst naar een groenere, competitieve economie waarin efficiënter met hulpbronnen wordt omgesprongen. Inclusieve groei staat voor een economie met veel aandacht voor werkgelegenheid en sociale en territoriale cohesie. Om dit te verwezenlijken, moeten vijf meetbare EU-streefdoelen tegen 2020 gerealiseerd zijn. Zij worden omgezet in nationale streefdoelen inzake werkgelegenheid, onderzoek

en innovatie, klimaatverandering en energie, onderwijs en armoedebestrijding. Specifiek gaat het om:

1. 75% van de bevolking tussen 20-64 jaar moet werk hebben.
2. 3% van het EU BBP moet worden geïnvesteerd in O&O.
3. De 20/20/20-klimaat- en energiedoelstellingen moeten worden gehaald (inclusief een grotere daling met 30% als aan de nodige voorwaarden voldaan is).
4. Het percentage voortijdige schoolverlaters moet minder dan 10% bedragen, en minstens 40% van de jongere generatie moet een diploma hoger onderwijs hebben.
5. Het aantal mensen voor wie armoede dreigt, moet met 20 miljoen dalen.

In deze context stelt de Europese Commissie een aantal katalysatoren voor die deze transformatie moeten bevorderen. Een Nieuw Industrieel Beleid (NIB) vormt in deze tijden van globalisering en herstel van onze industriële competitiviteit een belangrijke hoeksteen van de transformatieagenda, samen met de verdere uitbouw van een innovatie-unie die de toegang tot de financiering en de (gezamenlijke, grensoverschrijdende) programma's voor onderzoek en innovatie moet verbeteren, zodat innovatiemogelijkheden en -kansen worden omgezet in producten en diensten die groei en banen creëren.⁴ Hiervoor worden nieuwe beleidsconcepten en -instrumenten zoals innovatiepartnerschappen en slimme specialisatie naar voren geschoven, terwijl ook het belang van een geïntegreerd beleid dat zowel de aanbod- als de vraagzijde overspant, wordt benadrukt. Innovatie wordt daarbij meer gericht op de doorsnede van economische en maatschappelijke uitdagingen. De zogenaamde innovatiepartnerschappen zijn gericht op grootschalige maatschappelijke behoeften met een zware economische impact zoals vergrijzing, drinkwatervoorziening, efficiënt gebruik van grondstoffen en hun transformatie, stadsbeheer, realisatie van een koolstofarme economie, leiderschap in milieusectoren, enzovoort. Het is belangrijk om in dit verband de nadruk te leggen op het identificeren van maatschappelijke behoeften die duidelijke economische effecten en gevolgen hebben. Op die manier worden maatschappelijke behoeften economische hefboomen.⁵ Precies door hun generisch karakter zorgen deze maatschappelijke behoeften ervoor dat een breed

platform van industriële en dienstenactiviteiten ontstaat en wordt gestimuleerd.

In deze context wordt het principe van een horizontale, geïntegreerde benadering van het NIB (van regulering over subsidies en fiscaal beleid tot publieke aanbestedingen) vooropgesteld om de transformatie van de industrie te ondersteunen, en dan meer in het bijzonder de omschakeling naar hogere energie- en materiaalefficiëntie, een snellere herstructurering van sectoren in moeilijkheden in de richting van toekomstgerichte activiteiten, een versnelde groei van de kmo's en een toegenomen internationalisering. Europa heeft slechts beperkte bevoegdheden op het vlak van industrieel beleid, zodat dus vooral een gecoördineerde inspanning van de lidstaten zelf wordt verwacht.⁶ Het uittekenen en implementeren van een 'hernieuwd' industrieel beleid op nationaal of regionaal niveau vormt dan ook een noodzakelijke aanvulling op het Europese beleid. Deze hernieuwde aandacht voor industrieel beleid vinden we in Duitsland, maar ook in Vlaanderen waar formele NIB-structuren en kaders werden vastgelegd.

Toch is het belangrijk dat de lidstaten de internationale dimensie van hun NIB's ook toetsen aan de context van het vernieuwde industriële beleid dat op het niveau van de Europese Commissie wordt uitgetekend, onder meer in het kader van de EU2020-Flagship-Initiative Industrial Policy. In verscheidene andere Europese landen, maar ook in de Verenigde Staten, steken nieuwe NIB-initiatieven de kop op. De huidige belangstelling voor een NIB duidt ook op een zoektocht naar een structurele aanpak om de voorwaarden te scheppen waarin de secundaire sector binnen een globale kenniseconomie kan bestaan. Bij deze zoektocht moet ervoor worden gezorgd dat er een duidelijke lijn wordt getrokken tussen de nieuwe aanpak en het controversiële Oude Industriële Beleid (OIB) dat om zijn protectionistische en dirigistische karakter werd bekritiseerd. Uit het samenbrengen van deze inzichten ontstaan nu nieuwe beleidsbenaderingen – bijvoorbeeld in onze buurlanden – waarmee Vlaamse beleidsmakers ook rekening hebben gehouden.

In Frankrijk wordt een industrieel beleid op basis van waardeketens ontwikkeld. Naar aanleiding van de *Etats-Généraux de l'Industrie* werd op 8 juli 2010 in uitvoering van een 23 punten tellend actieprogramma een *Conférence Nationale de l'Industrie* opgericht, een permanent overlegorgaan inzake NIB-aangelegenheden onder leiding van de eerste

minister. Eén van de belangrijkste maatregelen was de oprichting van de Comités Stratégiques Filières voor 11 strategische markten en groeiemarkten. Alle actoren die betrokken zijn bij de versterking van de competitiviteit van deze waardeketens – van grondstof tot eindproduct – werken samen op basis van een strategische road map (gedeelde visie, gezamenlijke innovatieprogramma's, proactief competentie- en werkgelegenheidsbeleid, en versterking van duurzame samenwerkingsrelaties binnen de keten). Een belangrijk aandachtspunt is de broosheid van het kmo-weefsel door een gebrek aan strategische investeringen op middellange termijn. De genoemde road maps worden op regionaal niveau uitgewerkt binnen een specifiek kader: 'Structuration des filières industrielles stratégiques françaises'. Hiervoor werd in september een oproep tot het indienen van projecten gelanceerd ten bedrage van 69 miljoen euro. Het gaat daarbij om projecten in verband met: (1) gemeenschappelijke industriële entiteiten zoals proeffabrieken of testfaciliteiten, (2) de ontwikkeling van gemeenschappelijke diensten zoals logistieke platformen en marketingplatformen, (3) begeleiding om kmo's te sensibiliseren en begeleiden rond strategieontwikkeling binnen algemene waardeketens, en (4) de oprichting van specifieke financieringsfondsen per keten. Er werd in totaal 1 miljard euro uitgetrokken voor de verdere ontwikkeling van deze waardeketens.

In Duitsland is de Spitzencluster Wettbewerb een vlaggenschipinitiatief van de Duitse hightechstrategie onder het motto 'Deutschlands-Spitzencluster: Mehr Innovation, Mehr Wachstum, Mehr Beschäftigung'. Het initiatief wil op een heel uitdrukkelijke en zichtbare wijze de brug slaan tussen onderzoek en industrie. Het doel bestaat erin om excellente clusterplatforms, die academisch langetermijnonderzoek verbinden met regionaal innovatiepotentieel, te laten doorgroeiën tot internationaal competitieve clusters van wereldklasse. Als onderdeel van een proces dat in drie fasen verloopt, selecteert een internationale jury telkens de 5 clusters met de beste strategie voor de toekomstmarkten of "lead markets". Zij krijgen een ondersteuningsbudget van 200 miljoen euro voor vijf jaar ('Stärken stärken').

In Nederland werd al in 2007 het Innovatieplatform⁷ opgericht. Dit Innovatieplatform besloot in juli 2010 zijn tweede mandaat met een 'Concurrentieagenda' die Nederland bij de Top-5 van kennislanden moet brengen, bijvoorbeeld door meer op sleutelgebieden en grote projecten in te zetten.

Recent leidde dit beleid tot de zogenaamde 'Nota Verhagen' waarin wordt gekozen voor een Nieuw Innovatie- en Industrieel Beleid (NIIB) dat op negen sectoren inzet.⁸

De behoefte aan een Nieuw Industrieel Beleid: de Belgische context

Het federaal industrieel beleid in België is, in essentie, een flankerend beleid en richt zich op de versterking van algemene competitiviteit van de industrie. De globalisering van economie en technologie maar ook van de grote maatschappelijke ontwikkelingen, creëert een nieuwe context van uitdagingen en opportuniteiten. Het concurrentievermogen van onze economie is de basis van groei, werkgelegenheid en welvaart.

Het concurrentievermogen van een economie is een complex gegeven dat door tal van factoren wordt bepaald. Daarom zijn er verschillende manieren om het concurrentievermogen te meten, gaande van een (eenvoudige) relatie tussen de evolutie van de productiviteit en loonkosten in een land of regio tot een complexe samengestelde indicator zoals deze die het World Economic Forum (WEF) elk jaar uitwerkt en definieert.

Zo houdt de GCI Global Competitiveness Index⁹ van het WEF rekening met zowel kwantitatieve als kwalitatieve factoren die de evoluties meten van de technologische ontwikkelingen (innovatie), de publieke dienstverlening en de macro-economische omgeving – naast verschillende andere maatstaven. Volgens de GCI Index behoudt België min of meer haar positie in de 2010-2011 rangordes (19e-20e plaats) maar boet het, in relatieve termen, in aan concurrentiekracht vergeleken met de directe buurlanden die hun concurrentiepositie verbeteren.

Als alleen kwantitatieve gegevens zouden in aanmerking komen, scoort België, in vergelijking met andere landen, niet zo goed op het vlak van de internationale concurrentiekracht. De evolutie van onze concurrentiekracht ten opzichte van andere landen is ook afhankelijk van de evolutie van de productiviteit en loonkosten van onze belangrijkste handelspartners.¹⁰ Een goede maatstaf voor dit aspect van de concurrentiekracht is om tussen landen de vergelijking te maken van de verhouding tussen loonkosten en productiviteit, ook wel arbeidskosten per eenheid product genoemd. Dit dient als basis

van de macro-economische loonnorm die door de wet op het concurrentievermogen wordt bepaald. Het Belgische macro-economische loonbeleid is gebaseerd op de wet van 25 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en de preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen. Deze wet legt een norm op voor de maximale stijging van de nominale loonkosten per gewerkt uur die kan worden toegekend in de tweejaarlijkse sectorale loonsonderhandelingen. De Belgische loonkosten per eenheid product evolueerden ten opzichte van de Duitse economie ongunstig. Volgens een recent jaarrapport van de Nationale Bank bedraagt het gecumuleerd verschil in loonkosten per eenheid product voor de periode 1996-2008, ongeveer 20,4%.

Vergeleken met Frankrijk bedroeg dit verschil slechts 1% en in vergelijking met Nederland was er zelfs een winst van 6%. Belangrijke verklaringen voor verschil tussen België en Duitsland zijn enerzijds de loonsverminderingen sinds de Harz hervorming aan het begin van dit decennium en anderzijds de sterkere productiviteitstijgingen in Duitsland.

Niettemin staande de relatieve verslechtering van de loonkosten per eenheid product, kon de Belgische industrie de voorbije 10 jaar toch een sterke productiviteitsgroei aanhouden. Uit cijfers van de Nationale Bank van België blijkt dat de loonkosten per eenheid product in de industrie met ongeveer 10% gedaald zijn sinds 1998. Dit komt door een snellere stijging van de productiviteit in vergelijking met de stijging in de loonkosten per uur. Nochtans was deze evolutie niet voldoende om de internationale concurrentiekracht van België te vrijwaren, zeker in vergelijking met Duitsland. Volgens recente gegevens is er niettemin ook een daling in de Duitse productiviteit in 2010, wat tot op zekere hoogte onze concurrentiekracht een duwtje zou moeten geven.¹¹ De financieel-economische crisis kan een opportuniteit bieden om de concurrentiekracht van de industrie opnieuw te versterken. Het is algemeen aanvaard dat de 'exit' uit de crisis en het (Keynesiaanse) herstelbeleid op korte termijn, gepaard moeten gaan met een transformatie op lange termijn die een nieuwe groeidynamiek op gang brengt met het behoud van het sociaal systeem (dat gebaseerd was op de herverdeling van de productiviteitswinsten). De globale transformatie van de voertuigindustrie – één van de kernsectoren van heel wat industriële systemen – naar een mobiliteitsindustrie (gebaseerd op nieuwe productdienstencombinaties) is

een voorbeeld van de nieuwe industriedynamiek en schetst de uitdaging voor een NIB.

Ook stellen we vast dat de inspanningen voor investeringen in O&O en innovatie bij de Belgische en Vlaamse industrie de jongste jaren stagneren tot dalen. De uitgaven van Vlaamse ondernemingen in O&O bedraagt vandaag 1,4% van het Vlaamse Bruto Nationaal Product (BNP) terwijl dit in 2001 nog 1,8% was. Waar in 2000 nog 69% van de Vlaamse industrie aangaf actief met innovatie bezig te zijn, is dit percentage in 2009 naar 56% gezakt. Wat de innovatie-intensiteit van alle ondernemingen in Vlaanderen betreft (zowel in de industrie als in de diensten) is er een neerwaartse trend van 58% in 2000 naar 52% in 2009.¹²

Deze evolutie is op zijn minst een uitdaging want het is duidelijk dat de toekomst van de industrie ligt in de combinatie van markt- en technologievernieuwing. In 2009 bracht de Europese Commissie een rapport uit met de conclusie dat er meer geïnvesteerd moet worden in een reeks belangrijke technologieplatformen die de industriële transformatie in de Europese industrie zullen ondersteunen, zoals:

1. Materialen
2. Nano-technologie
3. Micro- en nano-elektronica
4. Industriële biotechnologie
5. Fotonica
6. Geavanceerde procestechologieën

Onderzoekscentra zoals VIB, IMEC, IBBT en VITO zijn, naast en samen met de universiteiten, actief in deze gebieden. Echter, er is bij de Belgische industrie nood aan meer absorptievermogen om dit onderzoek om te zetten naar concurrentiekracht. Bovendien scoren België en Vlaanderen ook vrij gemiddeld wat het aantal 18-jarigen betreft die een hogere opleiding kiezen in de wetenschappen en ingenieursberoepen. Dezelfde vaststelling geldt voor het aantal afgestudeerden in deze richtingen. Bovendien is er, ondanks de succesvolle inspanningen om meer doctoraathouders te hebben, een te beperkte absorptie van gedoctoreerden door de industrie. Tegelijkertijd behoort de wetenschappelijke productie van onze kennisinstellingen tot de hoogste en meest zichtbare van Europa.¹³

De combinatie van de stagnerende investeringen in innovatie door ondernemingen, de te beperkte absorptie van wetenschappelijk en technologisch talent en onderzoeksresultaten door het bedrijfsleven,

en de negatieve evolutie van de loonkosten per eenheid product ondanks de loonkostenbeheersing, wijzen op de beperkingen van ons traditioneel productiviteitsmodel en de behoefte aan een nieuw productiviteitsoffensief dat gebaseerd is op transformerende innovaties.

Nieuw Industrieel Beleid in Vlaanderen: schets en aanzet

Op basis van de voornoemde recente onderzoeksinzichten en van de 'innovation score board' van de Europese Commissie, worden de uitdagingen voor het Belgische en Vlaamse NIB kort als volgt samengevat: "Afgezien van de kortetermijnbezorgdheden ten gevolge van de economische crisis, zoals de nood voor ondernemingen om efficiënt toegang tot bankfinanciering te verkrijgen, is de belangrijkste uitdaging voor de industrie de bedrijfsomgeving in België die gekenmerkt wordt door grote administratieve lasten en een zwaar wetgevend en regelgevend kader. Bovendien heeft het innovatiesysteem, met zijn beperkt aandeel nieuwe gediplomeerden in de wetenschappen en technologie en een gering aandeel van de hightech export in de totale export, nood aan structurele verbeteringen, zoals betere netwerking tussen clusters – evenals algemene ondersteunende maatregelen voor onderzoek in de private sector, vooral voor kmo's."

De Wereldbank maakt een onderscheid tussen 'soft' industrieel beleid en 'hard' industrieel beleid waarbij een 'hard' industrieel beleid verwijst naar directe overheidsinterventies via subsidies aan bedrijven en sectoren. Een 'soft' industrieel beleid is gericht op het wegwerken van de coördinatieproblemen tussen bedrijven en sectoren.¹⁴

Zowel academici en internationale instellingen zijn zich bewust van de gevaren van een falend industrieel beleid maar ze erkennen ook de succesverhalen.¹⁵ Al zijn ook de succesverhalen niet altijd makkelijk uit te leggen. Wat men hieruit vooral leert, is dat deze industriële beleidsinitiatieven die de marktevoluties versterken, het meest succesvol blijken. Bovendien is het duidelijk dat het beleid heel wat moeite ondervindt bij de ontwikkeling van een industrieel beleid. Eerst en vooral is het voor de overheid niet makkelijk om risico's te nemen, zeker wanneer de resultaten afwezig of moeilijk voorspelbaar zijn. Ten tweede is het voor de overheid niet evident om er, gelet op de politieke

druk waaronder ze opereert, een langetermijnvisie op na te houden. Ten derde verloopt de politieke besluitvorming niet makkelijk, zeker niet als het om de keuze voor en de steun aan bepaalde (economische) activiteitsgebieden boven andere gaat. Ten vierde is de portfolio van de publieke beleidsinstrumenten beperkt tot subsidies, fiscale stimuli, overheidsopdrachten en regelgeving. Hoewel dit een gevarieerd en rijk scala aan instrumenten lijkt, is de impact ervan meestal vrij beperkt in het licht van de wereldwijde concurrentie.¹⁶

Slim is noodzakelijk

Bijgevolg moet een NIB 'slim' zijn. Een structurele transformatie van onze industrie is essentieel voor economische groei, maar het moet er dan wel een zijn die afgestemd is op de dynamieken van de marktwerking. En dit vergt een mix van marktwerking en overheidssteun. Te veel overheidsinterventie doodt creatief ondernemerschap maar te weinig interventie kan er voor zorgen dat er te weinig innovatie en verandering worden gecreëerd. Een NIB gaat over het stimuleren van innovatie, concurrentie en investeringen in knowhow; over het faciliteren van transformatie en de herstructurering van krimpnde sectoren/ondernemingen via het ontwikkelen en stimuleren van hun bijdrage aan nieuwe, globale waardeketens.

Wat is een NIB niet? NIB gaat niet over ad hoc interventies en het kiezen van winnaars of het redden van verliezers, en al evenmin over meer regelgeving of meer staatsteun.

NIB staat wel voor een slimmere en betere regulering zoals staatsteun in de context van een meer algemene langetermijndoelstelling (bijvoorbeeld groene economie of duurzame mobiliteit). Bijgevolg moet een NIB zich richten op de belangrijkste factoren die, met het oog op de marktevolutie, onze industrie versterken en haar groei stimuleren. In de Belgische en Vlaamse context zijn belangrijke factoren: (1) het stimuleren om de resultaten en inzichten van een goed functionerend wetenschaps- en innovatiesysteem te valoriseren door de universiteiten en onderzoeksinstituten als innovatiemotoren te beschouwen, (2) het maximaal benutten van de opportuniteiten die zich in een Europese context voordoen (onze centrale ligging in Europa kan directe buitenlandse investeringen, professionele diensten, en activiteiten rond mobiliteit en

logistiek met toegevoegde waarde aantrekken), (3) het ondernemen in België en Vlaanderen verder aantrekkelijk maken en houden (door het ondernemerschap te stimuleren, een aantrekkelijk investeringsklimaat te creëren, de concurrentiekracht van onze bedrijven te vrijwaren, enzovoort) en (4) het ondersteunen van een aantal slimme specialisatieclusters die de voorbodes van een toekomstige groei kunnen zijn (bijvoorbeeld duurzame chemie, transformatie van materialen, nanotechnologie voor medische toepassingen, enzovoort, cfr. infra). Het nieuw opgerichte Vlaamse TINA-fonds van 200 miljoen euro (zie voetnoot 12) moet deze doelstellingen ondersteunen en realiseren.

Met andere woorden: met het 'heruitgevonden' NIB wil de overheid zich niet in de plaats stellen van de ondernemingen en ambities van de bedrijven. Het gaat hier dus niet om het a priori kiezen of selecteren van bepaalde projecten van bovenaf, maar wel om het bevorderen van de competitiviteit volgens vier grote actielijnen:

1. Een productiviteits- en concurrentiebeleid dat gericht is op een nieuw productiviteitsoffensief.
2. Een wetenschaps- en innovatiebeleid dat de motor is van vernieuwing, kennisoverdracht, economische transformatie en specialisatie.
3. Een beleid dat gericht is op de ontwikkeling van talenten en een arbeidsorganisatie die competenties van wereldklasse aantrekt en kan behouden.
4. Een cluster- en infrastructuurbeleid dat het draagvlak voor systeeminnovaties uitbouwt.

Deze vier actielijnen vormen de basis voor de rol die de overheid en de industrie gezamenlijk krijgen in het NIB. Behalve de overheid en de industrie zullen echter ook de universiteiten en onderzoekscentra hun steentje bijdragen om het NIB tot een succes te maken. De jongste decennia maken deze onderzoekscentra meer en meer deel uit van de economische cyclus. Ze spelen een zeer centrale rol bij het wetenschaps- en innovatiebeleid en ook bij het talent- en clusterbeleid.

Slimme specialisatie: de nieuwe link tussen wetenschap, innovatie en bedrijven

Nu we een beter begrip hebben van de context en de vereisten van het NIB, richten we onze aandacht op een nieuw economisch concept dat vorm en

inhoud kan geven aan de ontluikende economische clusters die de hoeksteen vormen van een NIB, met name het concept van de slimme specialisatie.

Slimme specialisatie is een nieuw economisch concept dat opportuniteiten creëert om de regionale economische groei en werkgelegenheid te versterken via verbeteringen aan de analyse- en selectiemethodes die gebruikt worden om innovatieve bedrijfsontwikkeling te ondersteunen. Het is geen planningsdoctrine waarbij een regio zich in een bepaalde industrie moet specialiseren. Slimme specialisatie zoekt naar betrouwbare en transparante instrumenten om de economische activiteiten, bijvoorbeeld op een regionaal niveau, te identificeren die al sterk zijn en/of die baat hebben bij O&O en innovatie. Dus, veeleer dan een methode om uit te maken of een hypothetische regio een 'sterkte' heeft in bepaalde activiteiten (bijvoorbeeld toerisme en visserij) gaat het om de cruciale vraag of die regio baat zou hebben bij en zich zou moeten specialiseren in O&O en innovatie voor die specifieke activiteiten. Dit betekent dat slimme specialisatie zich richt tot de ontbrekende of zwakke schakels tussen enerzijds de O&O- en innovatiemiddelen en -activiteiten van een land of regio en anderzijds de sectorgebaseerde structuur van de economie.

De belangrijkste grondgedachte bij slimme specialisatie is de beleidsmakers een methode aan te reiken om een geloofwaardig innovatie- en industrieel beleid uit te bouwen en hiermee een positief antwoord te bieden op de problemen van regio's die zich op middellange en lange termijn in hun groei en werkgelegenheid bedreigd voelen. De slimme specialisatie aanpak is ook begaan met de op vlak van innovatie minder gevorderde regio's. Een ommekeer van regionale innovatietekorten in die regio's zou niet alleen op lokaal vlak gewenst zijn, doch ze zou ook tot een betere efficiëntie leiden bij de toewijzing van middelen op systeemniveau (zowel op het niveau van de lidstaat als op niveau van de EU). De volgende eigenschappen van slimme specialisatie zijn beleidsmatig het meest relevant.

Het concept 'slimme specialisatie' heeft twee facetten: concentratie van kennisbronnen en de particularisatie van de kennisbasis

Ten eerste delen deskundigen en beleidsmakers de wijdverbreide mening dat "de regio's niet alles

kunnen doen in de kenniseconomie". Daarom is het belangrijk op bepaalde domeinen te focussen om het potentieel aan scale, scope & spill-overs bij kennisproductie te realiseren en te gebruiken aangezien deze de belangrijkste drijfveren zijn voor de productiviteit op het vlak van O&O en innovatiegerelateerde activiteiten.

De focus op een bepaald domein is evenwel niet voldoende als definitie van een slimme specialisatiestrategie. Het is immers belangrijk op bepaalde domeinen te focussen om de unieke en meest geschikte specialisatiegebieden voor de toekomst te ontwikkelen.

Sterk mimetische regionale programma's zoals de promotie van exportgroei in bepaalde populaire hightechdomeinen of de bevordering van de industriële agglomeraties van hightechbedrijven die dupliceren wat er in buurlanden of aanpalende regio's gebeurt, hebben binnen de EU tot resultaat dat ze de potentiële winsten van grote agglomeratie-economieën fnuiken en dat ze de inspanningen teniet te doen om meerdere, verschillende regionale en nationale specialisatielijnen te creëren die voldoende winstgevend zijn.¹⁷

Samengevat: een imitatie- en duplicatiebeleid dat erop gericht is de volgende 'mirakelgroei regio' te creëren met een leidende positie in een belangrijk segment van de huidige kernsectoren zoals halfgeleiders, biotechnologie, automobiel of software voor de massamarkt, geeft niet alleen een geringe kans op slagen maar zet ook het patroon verder van traditionele marktdominantie met leiders en volgers. Dit is precies het resultaat dat men bereikt wanneer er een gebrek aan een slimme specialisatiestrategie is.

Slimme specialisatie is geen spel dat alleen door de meeste geavanceerde regio's en de technologieleiders gespeeld moet worden

Het concept slimme specialisatie biedt strategieën en rollen voor elke regio. Het concept draait om het feit dat er meer dan één keuze is op het vlak van O&O en innovatie, i.e. er zijn veel andere soorten productieve en mogelijk succesvolle innovatie-activiteiten afgezien van de uitvinding van de fundamentele kennis die vereist is voor de ontwikkeling van general purpose technologies and tools (GPT's) zoals informatie- en communicatietechnologie

(ICT) of biotechnologie. In feite zijn er verschillende innovatielogica's of -systemen.¹⁸

Bepaalde regio's specialiseren zich in het uitvinden van GPT's terwijl andere investeren in de co-uitvinding van applicaties om specifieke kwaliteits- en productiviteitsproblemen in één of meer belangrijke sectoren van hun economieën aan te pakken. Co-uitvinding is een belangrijk begrip in die zin dat het geen eenvoudige taak is om sommige ICT-technologieën (of elke andere generieke technologie) concreet toe te passen om de operationele efficiëntie of productiviteit te vergroten in een bepaalde industrie of dienst. ICT-toepassingen staan zelden gereed op de plank te wachten voor nieuwe gebruikers. De co-uitvinding van applicaties brengt heel wat O&O, ontwerp en herontwerp met zich mee, wat een veelheid aan kennisgedreven activiteiten inhoudt. Met andere woorden, innovatie gaat gepaard met processen van aanpassen en hercombineren, het overbruggen van de kloof tussen onderzoeks- en bedrijfsorganisaties bij de co-creatie van toepassingen, eerder dan uit te gaan van het eenvoudig lineair model waarbij het O&O laboratorium een uitvinding doet die dan stroomafwaarts moet worden uitgewerkt naar commercialisatie toe. Slimme specialisatie verwerpt daarom het principe van de scherpe deling van activiteiten tussen kennisproducenten en kennisgebruikers.

Tot slot zou het niet correct zijn om de consolidatie van de verschillen tussen volgers en leiders te wijten aan slimme specialisatie, waarbij de minder geavanceerde regio's tot de ontwikkeling van afgeleide toepassingen en incrementele innovaties worden veroordeeld. Slimme specialisatie beschikt natuurlijk niet over het wondermiddel om achterblijvers tot wereldwijde leiders te maken. Niettemin kan een slimme specialisatiestrategie op haar minst de minder geavanceerde regio's omturnen tot goede volgers. Een regio kan in een overgangsfase aan zijn capaciteiten werken en kennisbronnen in een bepaald toepassingsgebied coördineren zodat hij kennis spill-overs van de leiders (zijnde diegene die de basistechnologie uitvinden) kan verwerven en verder kennis kan aantrekken om zo een innovatie-ecosysteem te ontwikkelen in de hoop en met het realistisch vooruitzicht ook een leider te worden. Geen leider die de generische technologie uitvindt maar een mede-uitvinder van specifieke applicaties (bijvoorbeeld ICT toegepast op logistiek of biotechnologie applicaties voor de controle van de landbouwproductie).

Dit betekent dat de regio's en de bedrijven die volgen binnen die regio's, door het toepassen van een slimme specialisatiestrategie, gaan deel uitmaken van een meer realistische en haalbare competitieve omgeving – een omgeving waarin de spelers (andere regio's met gelijkaardige strategieën) meer symmetrisch gepositioneerd zijn en waarin voor de betrokken bedrijven een levensvatbare marktische gecreëerd kan worden die niet onmiddellijk door grote externe concurrenten wordt weggeblazen. De talentbasis en de middelen die de regio's ontwikkeld hebben dankzij hun hoger onderwijs, hun beroepsopleidingen en hun onderzoeksprogramma's, vormen 'co-specialized assets'¹⁹ – troeven die gezamenlijk ontwikkeld werden door verschillende organisaties en aldus hun individuele capaciteiten aanvullen. Op die manier beperken de regio's het risico dat talent en investeringen de regio ontvluchten.

Slimme specialisatie vertoont een efficiëntie op systeemniveau

Wat slimme specialisatie beleidsmatig opmerkelijk maakt, zijn de potentiële bijdragen tot een grotere efficiëntie in het toewijzen van middelen (menselijk kapitaal, onderzoeksinfrastructuren, gespecialiseerde diensten voor innovaties) op systeemniveau (bijvoorbeeld het niveau van een geïntegreerd regionaal systeem zoals de EU). Slimme specialisatie als aanzet tot lokale strategie- en voor het identificeren en ontwikkelen van originele, distinctieve en succesvolle specialisatiegebieden voor de toekomst, zal binnen het economisch systeem eerder een grotere diversiteit in de kennis- en expertisegebieden bevorderen, waardoor ook de hele economie meer baat kan hebben bij de aanwezigheid van lokale agglomeratie-economieën. Anderzijds kan van een clusterbeleid op zich – dat niet gedreven wordt door slim specialisatieproces – niet verwacht worden dat het even aanzienlijke efficiëntiewinsten oplevert bij de toewijzing van middelen op systeemniveau omdat lokale oversijpelings-effecten en netwerken dan ontbreken. Een slimme specialisatiestrategie leidt gewoonlijk tot een meer duurzame innovatiecluster.

Een clusterbeleid op regionaal niveau waar geen slim specialisatieconcept achter staat, zal meer dan waarschijnlijk de klemtoon leggen op sterk mimetische programma's van lokale en nationale industriële ontwikkeling – en op die manier resulteren

in de bevordering van een standaardisering van de kennisbasis, een verspillende duplicatie en een versnippering van de potentiële agglomeratie-economieën op systeemniveau – aangezien veel imiterende lokale overheden concurreren om een beperkte pool van mobiel kapitaal, van managementexpertise en van kennisbronnen aan te trekken. De daaruit voortvloeiende duplicatie, de onproductieve uniformiteit en het gebrek aan verbeelding en visie op het vlak van keuzes van innovatie- en clusterprioriteiten zullen hoogstwaarschijnlijk leiden tot zwakke resultaten op het niveau van de EU. De meeste regio's zullen daardoor aantrekkingskracht missen en niet in staat zijn met andere regio's te concurreren om waardevolle middelen aan te trekken en hun troeven te behouden. Waarom zouden bedrijven hun O&O-activiteiten in een regio verankeren die min of meer dezelfde, subkritische en ondoeltreffende kennisbasis heeft als andere gelijkaardige regio's? Slimme specialisatie daarentegen betekent de ontdekking van deze elementen die een lokale kennisbasis origineel en uniek maken en zo efficiëntie-eigenschappen op systeemniveau vertoont – namelijk in de context van een geïntegreerd regionaal systeem als geheel, zoals de EU.

*Koenraad Debackere
KU Leuven*

Noten

1. J. Cassidy, *How markets fail*, Penguin Books, 2009.
2. Wat het Vlaams Gewest betreft, verwijs ik naar het Witboek over een Nieuw Industrieel Beleid van de Vlaamse Regering (goedgekeurd in 2011), dat voortbouwt op de concepten die in dit document naar voren worden geschoven. Het Witboek definieert een specifieke benadering en werkwijze om dit NIB uit te tekenen en te implementeren. Ter ondersteuning van het NIB creëerde de Vlaamse Regering het TINA-fonds ten bedrage van 200 miljoen euro (TINA staat voor Transformatie, Innovatie en Acceleratie).
3. Europese Commissie, *Europe 2020*, 2010. Zie ook: VLEVA-cahier (2011) voor een bespreking over de groeistrategie die in de context van het EU2020-kader tot stand moet komen.
4. Europese Commissie, *Europa 2020, Vlaggenschipinitiatief: Innovatie-unie*, 2010: 10.
5. M. Porter & M. Kramer, *How to fix capitalism*, Harvard

- Business Review, Jan-Feb 2011.
6. Europe 2020, op. cit.
 7. Geïnspireerd op de Finse Raad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid, waarin kennisinstututen en de bedrijfs wereld overleg plegen over de nationale strategie onder leiding van de eerste minister.
 8. www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/02/04/naar-de-top-de-hoofdpijnen-van-het-nieuwe-bedrijfslevenbeleid.html.
 9. The Global Competitiveness Report 2010-2011. Regionale indicatoren zijn niet beschikbaar. www.weforum.org/documents/GCR10/Full_rankings.pdf.
 10. Het is voor ons land onvoldoende om zijn arbeidskosten aan de ontwikkeling van de productiviteit aan te passen als de productiviteit van andere landen die in dezelfde exportmarkten actief zijn, meer stijgt en/of als hun arbeidskosten minder stijgen. In dat geval gaat de internationale concurrentiekracht van onze ondernemingen achteruit, ook al is er een verbetering op nationaal niveau.
 11. Voor details zie Abraham, F. & J. Konings. Loonkosten, Productiviteit en Werkgelegenheid in een concurrentiële internationale omgeving: Een analyse met Belgische bedrijfsgegevens, een studie in opdracht van het Verbond van Belgische Ondernemingen (VBO) in België, 2010.
 12. Voor gedetailleerde gegevens over RD&I indicatoren en trends in Vlaanderen en België met uitgebreid internationaal benchmarking, zie "Vlaams Indicatorenboek Wetenschap, Technologie en Innovatie", K. Debackere en R. Veugelers (red.), ECOOM, Vlaamse Gemeenschap, tweejaarlijkse uitgaven in 2003, 2005, 2007, 2009 en 2011.
 13. Zie Vlaams Indicatorenboek Wetenschap, Technologie en Innovatie, op. cit. Wat de absorptie van gedoctoreerden door de industrie betreft, werd onlangs opgemerkt dat er een mogelijke mismatch is qua 'vaardigheden' tussen de kwalificaties van de doctoraathouders en de verwachtingen van de werkgevers, zie De Grande, H., De Boyser, K., Vandevelde, K. en R. Van Rossem. The Skills Mismatch: What Doctoral Candidates and Employers Consider Important? ECOOM-Gent: HR2, 2011.
 14. Justin Lin & Ha-Joon Chang, Development Policy Review, 27 (5), 2009: 483-502.
 15. Dani Rodrik van de Harvard Universiteit, bijvoorbeeld, wijst op het falend beleid om de elektronica-industrie te promoten in Frankrijk in de jaren '80 maar geeft ook succesverhalen aan, zoals de oprichting van een publiek Venture Capital fonds in Chili (dat een enorme stimulans was voor de Chileense zalmindustrie) en de Chinese automobielenindustrie, als voorbeelden van een succesvol industrieel beleid.
 16. Zie ook W.J. Baumol, R.E. Litan & C.J. Schramm, Good capitalism, bad capitalism and the economics of growth and prosperity, Yale, 2007.
 17. Voor de analytische argumentatie, zie P.A. David, "Krugman's geography of development: NEG's, POG's and naked models in space", International Regional Science Review, 1999, Vol. 22.
 18. T. Bresnahan & M. Trajtenberg, "General purpose technologies: engines of growth", Journal of Econometrics, 1995, Vol. 65.
 19. D.Teece, "Profiting from technological innovation: implications for integration, collaboration, licensing and public policy", Research Policy, 1986, Vol. 15, No. 6.

Bibliografie

Debackere, K. & Tajani, A. 2012. *Industrie en innovatie in Europa*. Lannoo Campus.