



Advies

Beleidsnota Economie, Wetenschapsbeleid en Innovatie 2019-2024

Brussel, 2 december 2019

Vooraf

Op 8 november 2019 publiceerde de Vlaamse Regering de beleidsnota's 2019-2024. In uitvoering van zijn decretale opdrachten brengt de SERV advies uit over de meest relevante beleidsnota's die behoren tot het werkveld van de SERV. Met die adviezen wil de SERV vooral een voorzet geven voor de verdere concretisering van de ambities van de Vlaamse Regering en aangeven bij welke prioritaire dossiers de SERV intens betrokken wenst te worden of zelf het voortouw wil nemen. Voor een aantal thema's verwijst de SERV naar eerdere adviezen en akkoorden.

Een algemene vaststelling is dat de meeste beleidsnota's niet volledig voldoen aan de inhoudelijke en vormelijke bepalingen van de Vlaams Codex Overheidsfinanciën en de Omzendbrief Beleids- en regelgevingsprocessen. De SERV gaat ervan uit dat er bij de toelichting van de aangepaste begroting 2020 (april 2020) en de eerstvolgende Beleids- en Begrotingstoelichtingen (oktober 2020) voldoende tijd is om deze bepalingen wel integraal en consistent toe te passen. Ze zijn immers belangrijk voor de transparantie van de begroting en het Regeringsbeleid.

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)
Goedkeuring raad: 2 december 2019

Contactpersoon: Wim Knaepen - wknaepen@serv.be



Mevrouw Hilde Crevits
Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw
Consciencegebouw
Koning Albert II laan 15
B- 1210 Sint-Joost-ten-Node

contactpersoon

Wim Knaepen
wknaepen@serv.be

ons kenmerk

SERV_20191202_Beleidsnota_ECO_2019-2024_BR

Brussel

2 december 2019

Beleidsnota Economie, Wetenschapsbeleid en Innovatie 2019-2024

Mevrouw de viceminister-president

Artikel 20, §2, 7° van het decreet van 7 mei 2004 inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen bepaalt dat de Raad in de hoedanigheid van Strategische Adviesraad voor het beleidsveld Economie als opdracht heeft reflecties te leveren over de bij het Vlaams Parlement ingediende beleidsnota's. Als overlegorgaan heeft de SERV bovendien, conform artikel 11, §1, een algemene bevoegdheid om op eigen initiatief overleg te plegen over aangelegenheden met een sociaaleconomische dimensie. In dit advies geeft de SERV dan ook zijn beschouwingen weer over de gehele beleidsnota, inclusief de beleidsvelden wetenschapsbeleid en innovatie. Omdat heel wat aangekondigde beleidsintenties en -plannen nog concrete uitwerking behoeven, betreft het hier een advies op hoofdlijnen.

Globaal genomen kan de SERV zich inhoudelijk scharen achter de ambities van de beleidsnota. In dit advies wil de SERV echter de aandacht vestigen op beleidsitems die inhoudelijk voor hem primeren, zowel op transversaal als op themaspecifiek vlak. Daarnaast geeft de SERV aan dat hij bij de uitwerking of de uitrol van bepaalde beleidsinitiatieven intensief wil betrokken worden. De beleidsnota zelf geeft een aantal aanzetten tot SERV-betrokkenheid (digitale beleidsagenda, missiegedreven innovatiebeleid, scorebord met strategische beleidsindicatoren op basis van RIS).

Wij appreciëren tenslotte dat u bij het ontwikkelen van het beleid op het vlak van onderzoek, innovatie en ondernemerschap zal rekening houden met de strategische adviezen en aanbevelingen van de SERV en tijdig zal overleggen in de schoot van VESOC.

Met deze belofte in ons achterhoofd, kijken wij uit naar een vruchtbare en nauwe samenwerking.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Caroline Copers
voorzitter

Inhoud

Inhoud	5
Krachtlijnen	6
Advies	8
1 Transversale beleidsintenties	8
1.1 Geïntegreerd plan digitalisering	8
1.2 Transversaal innovatiebeleid	9
1.3 Actieplan ondernemerschap	10
2 Specifieke beleidsintenties	11
2.1 Industriebeleid	11
2.2 Samenwerking vanuit quadruple-helix-benadering.....	12
2.3 Financieringsinstrumenten.....	15
2.4 Indicatoren economie en innovatie	16
2.5 Instrumentele en systemische evaluaties EWI	17

Krachtlijnen

In dit advies op hoofdlijnen gaat de SERV dieper in op beleidsaangelegenheden die voor hem prioritair zijn. Onderscheid wordt gemaakt tussen beleidsintenties met enerzijds een transversaal karakter en anderzijds van themaspecifieke aard. Daarnaast markeert hij proactief een aantal beleidsitems waarin hij verzoekt om intense betrokkenheid en samenwerking. Hierna accentueert de SERV de belangrijkste prioriteiten.

■ Transversale beleidsitems.

- Geïntegreerd plan digitalisering. Voor de SERV is het cruciaal dat de aangekondigde beleidsagenda niet louter een economisch-technologische doorslag krijgt maar ook de sociaal-maatschappelijke en juridisch-ethische component onder meer op het vlak van dataregulering meeneemt. Tevens is het belangrijk dat afstemming wordt nagestreefd met reeds bestaande of nieuwe beleidsplannen en dat een budgettair en gefaseerd kader wordt voorzien. Als voortrekker en pleitbezorger van een digitale beleidsagenda in Vlaanderen vraagt de SERV om intens betrokken te worden bij de uitwerking hiervan.
- Transversaal innovatiebeleid. De SERV onderschrijft de ambitie van de Vlaamse Regering om, in navolging van de Europese Commissie, haar innovatiebeleid steeds meer in het teken van 'grand societal challenges' ofwel maatschappelijke uitdagingen te stellen, het zogenaamde missiegericht innovatiebeleid. De SERV merkt op dat een afbakening van de missies nodig is, waar hij nauw bij betrokken wil worden. Verder moet een missiegericht innovatiebeleid in Vlaanderen gedragen worden door een optimale mix van een top-down en bottom-up benadering die zich ook vertaalt in budgettaire keuzes. Daarom is het noodzakelijk om, wat betreft de missies, te prioriteren en duidelijke keuzes te maken.
- Actieplan Ondernemerschap. Voor de SERV is ondernemerschap een transversaal thema omdat het raakt aan tal van sectoren, doelgroepen, vormen en levensfasen.

■ Themaspecifieke beleidsintenties.

- Industriebeleid. De SERV vraagt dat naar aanleiding van het halfjaarlijks overleg van het op te richten Industrieforum een terugkoppeling wordt voorzien in VESOC. De SERV waarschuwt er overigens voor dat de samenstelling van industrieforum niet mag leiden tot een vernauwing van het beleid tot de belangrijkste sectoren en onderneming. Voor het aanhalen van de banden met het Europees industriebeleid moet de Vlaamse overheid erin slagen om (i) de Vlaamse belangen bij Europese beleidsbeslissingen te laten doorwegen; (ii) de deelname van Vlaamse ondernemingen en kennisinstellingen aan Europese steunfaciliteiten en programma's te versterken en te vergroten en (iii) het Vlaamse missiegedreven beleid te kaderen in de Europese missiegedreven agenda van grote maatschappelijke uitdagingen.
- Samenwerking vanuit de quadruple helix. Het quadruple helix open innovatiemodel impliceert dat niet langer alleen ondernemers en wetenschappers tot samenwerking worden aangezet, maar ook burgers en middenveld een actieve rol krijgen toebedeeld. De SERV merkt op dat de beleidsnota voor de actoren in het open innovatiemodel waardevolle aandachtspunten belicht waar hij zich achter schaaft. De SERV heeft reeds vroeger de beleidsstrategische intentie om via slimme specialisaties economische vernieuwing na te streven onderschreven. De SERV waarschuwt er evenwel voor dat een Vlaams beleid van regionale slimme specialisatie, niet mag leiden tot een

concurrentiële strijd en opbod tussen de regio's voor de inzet van Vlaamse en Europese steuninstrumenten. Het innovatiebeleid van de Vlaamse overheid moet volgens de SERV immers Vlaamsbreed uitgetekend en uitgerold worden en een kader aanreiken met principes die Vlaamsbreed gelden. De SERV formuleert daarbij een aantal horizontale principes voor een Vlaams beleid voor regionale slimme specialisatie: de betrokkenheid van de quadruple helix, een coherente, evenwichtige en efficiënte inzet van steuninstrumenten uit de diverse beleidsdomeinen en een efficiënte interactie met en doorstroming naar het Vlaams beleid met het oog op een Vlaamsbrede afstemming.

- Financieringsinstrumenten met bijzondere aandacht voor de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid. De SERV beklemtoont het belang van transparante communicatie, ook op budgettair vlak, via een jaarlijks geaggregeerd rapport aan het Vlaams Parlement.
- Indicatoren economie en innovatie. De RIS 2019 maakt duidelijk dat Vlaanderen een onderbouwde indicatorenset behoeft die kan dienen als strategische gids en benchmark voor de top-5 ambitie inzake innovatieve kennisregio's. De SERV apprecieert de intentie van de Vlaamse Regering om de sociale partners hierbij te betrekken.
- Instrumentele en systemische evaluaties EWI. Evaluatie moet structureel ingebed worden in beleidsprocessen, als sluitstuk van de beleidscyclus en tegelijk als begin van een nieuwe cyclus ('evaluate first' principe). De SERV vraagt om in een vroege fase betrokken te worden bij de evaluatieoefeningen. De SERV zal onder meer ook zelf het verdere verloop over de 3%-norm opvolgen, zowel wat betreft het kwantitatief groeipad als de kwalitatieve invulling en outcomes ervan.

Advies

In de vorige legislatuur werden heel wat stappen ondernomen om de instellingen, instrumenten en administratieve processen binnen het beleidsdomein EWI te herstructureren tot een gestroomlijnd en coherent geheel. Digitalisering werd toen al aangegrepen als tool om bij te dragen aan het stroomlijningsproces. De SERV stelt vast dat de huidige beleidsnota nog sterker inzet op de mogelijkheden van digitalisering om de efficiëntie van beleidsprocessen en de dienstverlening aan ondernemingen te verhogen. Een belangrijke randvoorwaarde hiervoor is het bevorderen van de interoperabiliteit om een goed en coherent functionerend netwerk tot stand te brengen.

De SERV vindt het positief dat op de ingeslagen weg wordt verder gegaan door de uitrol van al uitgetekende of de aankondiging van nieuwe beleidsambities, zowel binnen het beleidsdomein zelf als beleidsdomeinoverschrijdend. Wat dit laatste betreft, is de SERV steeds pleitbezorger geweest om – met het oog op een efficiënte, coherente en cross-sectorale aanpak van maatschappelijke uitdagingen – verkokering tegen te gaan en synergiën te zoeken in de aanwezige knowhow en expertise van de Vlaamse administratie om te komen tot een transversale overkoepelende aanpak en/of samenwerking tussen diverse beleidsdomeinen.

Hierna accentueert de SERV de voor hem belangrijkste prioriteiten.

1 Transversale beleidsintenties

1.1 Geïntegreerd plan digitalisering

De beleidsnota zet terecht in op de verdere uitbouw van Vlaanderen tot een slimme regio met performante en digitale infrastructuur. Het voorziet daartoe een geïntegreerd plan voor de verdere digitalisering van Vlaanderen en de ontwikkeling van artificiële intelligentie. Dit plan heeft betrekking op baanbrekend O&O maar zal o.a. ook handelen over (netwerk)infrastructuur, ondernemerschap, digitale platformen, de ontwikkeling van digitale competenties bij lerenden, ondernemers en werknemers, kennisdiffusie naar kmo's en regelgeving en ethiek. De SERV waardeert dat de aanpak zal afgestemd worden op de aanbevelingen van de SERV¹ en de Europese doelstellingen ter zake. Als voortrekker en pleitbezorger van een digitale beleidsagenda in Vlaanderen vraagt de SERV om intens betrokken te worden bij de uitwerking hiervan.

De digitale transformatie beïnvloedt alle aspecten van het maatschappelijk leven. Ze is qua omvang, snelheid en complexiteit veel ingrijpender dan de transformaties waarmee de samenleving in het verleden werd geconfronteerd. De digitalisering leidt tot nieuwe kansen voor groei, jobs, efficiëntie, welvaart en welzijn en draagt bij aan de oplossing van diverse dringende maatschappelijke problemen. De SERV meent dat de ambitie van Vlaanderen moet zijn om koploper te zijn in het digitale verhaal (als economie, overheid ...). Dat iedereen 'Mee is' is een cruciale voorwaarde om deze kansen te benutten, als individu, bedrijf, organisatie en regio. Naast kansen zijn er echter ook talrijke uitdagingen, voor het onderwijs, de arbeidsmarkt, het economisch beleid, de privacy en veiligheid, de sociale rechtvaardigheid en inclusie, de

¹ SERV (2018). Visienota 'De transitie naar een digitale samenleving: aanzet voor een integrale beleidsagenda, 17 januari 2018

regulering en het functioneren van overheden. Vanuit die optiek is het voor de SERV cruciaal dat de aangekondigde beleidsagenda niet louter een economisch-technologische doorslag krijgt maar ook de sociaal-maatschappelijke en juridisch-ethische component onder meer op het vlak van dataregulering meeneemt. Alleen op die manier kan er sprake zijn van een volwaardige integrale beleidsagenda die oog heeft voor de kansen en uitdagingen van iedereen in de samenleving. De betrokkenheid van een ruime waaier aan stakeholders staat garant voor een brede transversale benadering en maatschappelijke gedragenheid van de beleidsagenda. Zoals reeds aangegeven, vraagt de SERV om een intense betrokkenheid van de sociale partners bij de opmaak van de digitale agenda.

Bij de opmaak van de integrale beleidsagenda is het tevens belangrijk dat afstemming wordt nagestreefd met reeds bestaande of nieuwe beleidsplannen waarin digitalisering een rol speelt of kan spelen, als daar zijn artificiële intelligentie, cybersecurity, i-learning, Mobilidata, de uitrol van slimme steden, Vlaanderen Radicaal Digitaal II, Visie 2050 – een langetermijnstrategie voor Vlaanderen, Vlaams Klimaat- en Energieplan 2021-2030, strategisch plan ondernemerschap en ondernemerschapscompetenties ..., en dat een budgettair en gefaseerd kader wordt voorzien.

Specifiek voor AI beklemtoont de SERV de nood aan een ethisch-maatschappelijke omkadering. De SERV vindt het positief dat het Kenniscentrum Data & Maatschappij hierop zal inspelen en haar expertise zal inzetten op vraag van bedrijven, overheden en politiek. De SERV zal een verkennend en internationaal vergelijkend onderzoek voeren naar de kansen, opportuniteiten en uitdagingen van AI. In het bijzonder wordt ingezoomd op de nationale/regionale beleidsplannen en de ethische omkadering. Dit informatierapport is een vervolgininitiatief op de SERV-academie die op 11 december 2019 wordt georganiseerd rond de ethisch-maatschappelijke aspecten van digitalisering en de zal de aanzet vormen voor een advies over AI.

1.2 Transversaal innovatiebeleid

De SERV onderschrijft de ambitie van de Vlaamse Regering om, in navolging van de Europese Commissie, haar innovatiebeleid steeds meer in het teken van 'grand societal challenges' ofwel maatschappelijke uitdagingen te stellen, het zogenaamde missiegericht innovatiebeleid. Missies hebben tot doel een versnelling te brengen in het zoeken naar oplossingen voor complexe maatschappelijke uitdagingen en in het realiseren van doorbraken in technologie en innovatie. In haar actieplan digitalisering² heeft de SERV het belang van missiegericht innovatiebeleid dat zich richt op de belangrijke maatschappelijke uitdagingen, op win-wins voor ondernemingen en werknemers en op de realisatie van specifieke doelen, expliciet benadrukt. Het innovatiebeleid geeft dan expliciete technologische en sectorale richtingen om de 'missie' te realiseren, sturing d.m.v. een gericht O&O beleid en economisch instrumentarium (incl. subsidies) en laat tegelijk ruimte voor bottom-up experimenten en leren.

De Beleidsnota kondigt een kader aan om ad hoc-initiatieven voor missiegericht innovatiebeleid en gelijksoortige projecten binnen het reguliere onderzoeks- innovatiebeleid te stroomlijnen en de meerwaarde van nieuwe initiatieven proactief te kunnen toetsen. Op die manier wil de Vlaamse Regering een stap in de richting van een transversaal of horizontaal innovatiebeleid zetten, over de verschillende beleidsdomeinen heen. Het samenwerkingsmodel tussen burgers, overheid,

² SERV (2018) De transitie naar een digitale samenleving: Aanbevelingen en acties, 4 juli 2018.

kennisinstellingen en bedrijven zal gebruikt worden om vorm te geven aan het missiegedreven innovatiebeleid. Dit open proces moet leiden naar creatieve oplossingen voor de missie.

Ondanks zijn waardering voor de intenties van de Vlaamse Regering om via open innovatie de missies op het terrein te realiseren, wil de SERV een aantal aandachtspunten belichten:

- Voor de invulling van het vooropgestelde beleidskader is het afbakenen van de missies een cruciale stap. Omwille van de sociaaleconomische en maatschappelijke relevantie van die afbakening vragen de sociale partners om in een vroege fase betrokken te worden.
- Een missiegericht innovatiebeleid in Vlaanderen moet gedragen worden door een optimale mix van een top-down en bottom-up benadering. Top-down impliceert dat, vanuit de specifieke socio-economische en wetenschappelijk-technologische Vlaamse context, aansluiting gezocht met het Europese beleid om in te spelen op de grote maatschappelijke uitdagingen, onder meer via de Strategische onderzoekscentra en de speerpuntclusters. Bottom-up houdt in dat vrijheid wordt geboden aan creatieve, innovatieve ideeën en samenwerkingsprocessen die van onderuit opborrelen en eveneens kunnen leiden tot betekenisvolle oplossingen of doorbraken. Deze gezonde mix moet zich ook doorvertalen in de budgettaire keuzes die worden gemaakt. Daarom is het noodzakelijk om, wat betreft de missies, te prioriteren en duidelijke keuzes te maken. Een missiegedreven beleid mag geenszins leiden tot een wildgroei van het aantal missies. Deze blijven best beperkt om de focus en bundeling van middelen te bewaken zodat de missies daadwerkelijk voor voldoende hefboom kunnen zorgen.

Op basis van onder meer een verkennend onderzoek door de Stichting Innovatie & Arbeid naar mission oriented innovatiebeleid in het buitenland wil de SERV essentiële beleidsaandachtspunten aankaarten. De bedoeling is om de mogelijke bouwstenen van een missiegericht innovatiebeleid in kaart te brengen. Daarbij wordt gekeken naar de wijze waarop de vernieuwing van beleidsdoelen en beleidsinstrumenten vorm gegeven wordt om te komen tot nieuwe manieren van innoveren waarin de maatschappelijke inbedding van innovaties centraal staat. Ook de rol van de sociale partners en de dynamiek in de quadruple helix wordt onder de loep genomen.

1.3 Actieplan ondernemerschap

De beleidsnota zet terecht in op het aanwakkeren van ondernemerschap en het bevorderen van ondernemerscompetenties en kondigt, in samenwerking met het beleidsdomein Onderwijs, een strategisch plan voor de lange termijn aan dat tot doel heeft ondernemerszin, ondernemerschap en de ontwikkeling van ondernemerscompetenties blijvend te stimuleren. Ook in de beleidsnota's Klimaat, Energie, Onderwijs en Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding neemt de focus 'ondernemerschap' een centrale plaats in.

Voor de SERV is ondersteuning van het ondernemerschap dan ook een transversaal thema omdat het raakt aan tal van sectoren (productiesectoren, dienstensectoren, zorgsectoren, creatieve sectoren, sociale economie), doelgroepen (studenten, vrouwen, personen met een arbeidshandicap, personen met een migratieachtergrond, werkzoekenden, werknemers, ouderen, freelancers), vormen (digitaal, circulair, sociaal ondernemerschap) en levensfasen (de zogenaamde levenscyclusbenadering met opstart, doorgroei, internationalisering, mature ondernemingen, opvolging, overname en ondernemingen in moeilijkheden).

2 Specifieke beleidsintenties

2.1 Industriebeleid

De beleidsnota poneert een integraal industriebeleid om de concurrentiekracht en de productiviteit van de Vlaamse economie te versterken. Dit impliceert een beleid dat de ontwikkeling van de industrie stimuleert, ook vanuit andere beleidsdomeinen. De beleidsnota kondigt de oprichting van een industrieforum aan, waarin de minister-president, leden van de Vlaamse Regering en de belangrijkste industriële sectoren en ondernemersorganisaties halfjaarlijks overleg zullen overleggen over het industrieel beleid.

In zijn advies van 19 januari 2015³ beklemtoonde de SERV dat de industriële sector van cruciaal belang is voor de Vlaamse economie en dit zowel wat betreft haar aandeel in de (directe en indirecte) tewerkstelling, in de Vlaamse export als in de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling. Evenwel staat de Vlaamse industrie onder grote druk en is een industriële transformatie genoodzaakt. De SERV herhaalt hierbij zijn standpunt dat een toekomstgerichte beleidsvisie voor de Vlaamse industrie en industriële transformatie in de eerste plaats alomvattend moet zijn, m.a.w. oog moet hebben voor alle sectoren en alle grootte-dimensies van ondernemingen. De SERV waarschuwt er daarom voor dat de samenstelling van industrieforum niet mag leiden tot een vernauwing van het beleid tot de belangrijkste sectoren en ondernemingen. Dit zou immers leiden tot een selectief beleid hetgeen de ambitie van de Vlaamse Regering over integraliteit zou ondergraven.

Overigens wijst de SERV erop dat het industrieel transformatiebeleid niet louter een technologisch-economisch aangelegenheid betreft. De SERV vindt het dan ook positief dat de beleidsnota de economische transitie vanuit diverse perspectieven overschouwt. De beleidsnota geeft bijvoorbeeld aan dat de Vlaamse Regering wil nagaan hoe de industrie 4.0-technologieën en organisatievernieuwingen een grotere rol kunnen spelen in het verhogen van de werkzaamheidsgraad door de ondersteuning van de integratie in het arbeidsleven van niet-actieven en meer werkbaar werk, hetgeen een doelstelling van het programma zal uitmaken.

Het Europees economisch en innovatiebeleid beïnvloedt niet alleen in grote mate het Vlaamse beleid, inzonderheid op het vlak van industriële ontwikkelingen, het biedt ook heel wat kansen voor ondernemingen en kennisinstellingen via haar steunfaciliteiten en onderzoeksprogramma's. Het is dan ook van primordiaal belang dat de Vlaamse overheid erin slaagt om (i) de Vlaamse belangen bij Europese beleidsbeslissingen te laten doorwegen, (ii) de deelname van Vlaamse ondernemingen en kennisinstellingen aan Europese steunfaciliteiten en programma's te versterken en te vergroten en (iii) het Vlaamse missiegedreven beleid te kaderen in de Europese missiegedreven agenda van grote maatschappelijke uitdagingen.

Gelet op de relevantie van de thematiek voor de SERV als SAR, vraagt de SERV dat naar aanleiding van het halfjaarlijks forumoverleg een terugkoppeling wordt voorzien in VESOC. Dit geeft de sociale partners de gelegenheid om hierover te brainstormen en beleidsaandachtspunten mee te geven die ter harte kunnen genomen worden in het industrieforum.

³ SERV (2015) Advies 'Naar een efficiënt en doeltreffend industrieel KMO-beleid', 19 januari 2015.

2.2 Samenwerking vanuit quadruple-helix-benadering

De SERV stelt verheugd vast dat de beleidsnota een nieuw innovatiemodel voor de samenleving naar voor schuift in antwoord op de sociaaleconomische en maatschappelijke uitdagingen, de 'Quadruple helix'. Dit impliceert niet langer dat alleen ondernemers en wetenschappers tot samenwerking worden aangezet, maar ook burgers en middenveld een actieve rol krijgen toebedeeld.

De SERV is een believer van het open innovatiemodel in een quadruple helix-context. Aldus beklemtoonde hij het belang van de betrokkenheid en het engagement van relevante stakeholders in een clusterpartnerschap⁴, omwille van het voordeel van wederzijdse informatie-uitwisseling, een bredere gedragenheid van de doelstellingen, het zich collectief inschrijven in een bredere strategie en de schepping van een vertrouwensklimaat: *“De groep van potentiële stakeholders moet zich daarbij niet beperken tot de typische Triple Helix Partners. Andere potentiële stakeholders zijn werknemers en werknemers- en werkgeversorganisaties naast consumenten en gebruikers, vormingsinstellingen, financiële instellingen, dienstverleners, associaties, de lokale regionale omgeving...”* Recent hernieuwde⁵ de SERV zijn geloof in het quadruple helix-model door expliciet aan te geven dat in open innovatieprocessen en clusters ook gebruikers een belangrijke rol moeten krijgen, naast ondernemingen, kennisinstellingen en overheden ('quadruple helix'). Mee door nieuwe digitale technieken en vormen van burgerbetrokkenheid wordt innovatie steeds meer een proces van co-creatie met inbreng van werknemers, gebruikers en 'crowds' die data en ideeën genereren, concepten beoordelen, zelf nieuwe zaken ontwikkelen, enz. Het belang van het quadruple helix-model werd ook beklemtoond in de SERV-werkzaamheden⁶ rond slimme steden.

De SERV wijst er op dat ook Europa het quadruple helix open innovatiemodel heeft omarmd. Open Innovation 2.0 (OI2) is een nieuw paradigma op basis van het Quadruple Helix-model waarbij overheid, industrie, academische wereld, burgers en organisaties samenwerken om structurele veranderingen te stimuleren. In dergelijk innovatiemodel wordt optimaal gebruik gemaakt van de kruisbestuiving van ideeën die leidt tot experimenten en prototyping in de werkelijke wereld. De Europese Commissie verwacht dat dit nieuw model van open innovatie zal leiden tot een grotere economische impact en een betere gebruikerservaring in Europa.

De SERV merkt op dat de beleidsnota voor de actoren in het open innovatiemodel waardevolle aandachtspunten belicht waar hij zich achter schaaft:

- Betrokkenheid van de burger brengt technologie dichterbij de samenleving en leidt tot meer vertrouwen in het wetenschappelijk en bedrijfsonderzoek. Die vertrouwensband kan volgens de SERV mede gevoed worden door een goede wetenschapscommunicatie naar de burger toe, door goede voorbeelden van burgerinitiatieven in de schijnwerpers te zetten en door het continueren van citizen science oproepen. Ook Scivil, het Vlaamse kenniscentrum voor Citizen Science, kan een rol spelen door de citizen science community in Vlaanderen verder uit te bouwen en handvaten aan te bieden ter ondersteuning van burgerwetenschapsprojecten.

⁴ SERV, Advies 'Conceptnota clusterbeleid', 28 september 2015

⁵ SERV, (2018). Visienota 'De transitie naar een digitale samenleving: aanzet voor een integrale beleidsagenda', 17 januari 2018

⁶ SERV, Advies 'Slimme steden', 8 april 2019; SERV, Informatierapport 'Slimme steden', 8 april 2019.

- De intentie om de wisselwerking tussen de kennisinstellingen en Vlaamse industrie omtrent industriële onderzoeksagenda's te versterken via een betere betrokkenheid van de Vlaamse ondernemingen bij het strategisch basisonderzoek. Andersom beoogt men met de Baekeland- en Innovatiemandaten om individuele onderzoekers de kans te bieden om een doctoraats- of postdoctoraal onderzoek uit te voeren in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven.
- Het voornemen om navolging te geven aan intersoc-initiatieven, onder meer rond digitale toepassingen en nieuwe productietechnieken gericht op de grote arbeidsmarktuitdagingen. Tevens wordt gesteld dat de clusters goed afgestemd worden met de werking van de strategische onderzoekscentra (SOC's) en andere actoren in het innovatielandschap. Ook voor de SERV⁷ is de intersoc, intercluster en soc-clustersamenwerking een belangrijk item. Aldus heeft de SERV gepleit voor meer samenwerking tussen de speerpuntclusters en tussen de SOC's en tussen universiteiten. Interclusterwerking moet verder worden gestimuleerd en ondersteund (cf. VLAIO-oproep, budget € 15 miljoen) met onder meer digitalisering als bindmiddel. Dat geldt ook voor de SOC's (imec, VIB, VITO, Flanders Make). De onderlinge samenwerking moet als expliciete doelstelling naar voor worden geschoven. Daarnaast blijft de hechte band van de SOC's met de industrie over sectoren heen en met kennisinstellingen essentieel voor de transformatie van (fundamenteel) onderzoek naar valoriseerbaar onderzoek voor de industrie. Er moet ook worden gezorgd voor meer samenwerking tussen de Vlaamse universiteiten.
- Het toegankelijker maken van kennis van universiteiten, hogescholen, SOC's en de wetenschappelijke instellingen, in het bijzonder voor kleinere bedrijven, in de vorm van een vraaggedreven 'Technology Transfer'. Om de valorisatie van kennis van de hogescholen naar kmo's uit te bouwen krijgen de hoge scholen steun voor het ontwikkelen van een kennisdiffusie-instrument.
- De kennisverspreiding naar minder onderzoeksintensieve kmo's. Conform zijn advies uit 2015⁸ vindt de SERV dat de beleidsaandacht moet gaan naar de diverse segmenten van KMO's, waarbij moet gedifferentieerd worden volgens de aandachtspunten, kenmerken en noden van elk segment. Een dergelijk segment vormen de zogenaamde innovatievolgers die in het model van open innovatie niet uit het oog mogen verloren worden⁹.

In de beleidsnota wordt een beleid voor slimme specialisatie vooropgesteld waarmee de Vlaamse Regering het (sub)regionale economische weefsel Vlaamsbreed wil helpen transformeren. Provincies en streken zullen worden ondersteund om met betrokkenheid van regionale sociale partners en stakeholders een strategie uit te werken en op te volgen. Daarbij zal een overkoepelende methodiek ontwikkeld worden die door de provincies en streken gebruikt kan worden om een regionale strategie uit te tekenen en de verschillende strategieën op Vlaams niveau op elkaar af te stemmen. Ook zal getoetst worden welke rol clusters kunnen spelen in een beleid van regionale slimme specialisatie (pg. 45 beleidsnota). De beleidsnota legt verder de link met de processen van regiovorming waarvan sprake in de beleidsnota 'Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid'.

⁷ SERV (2018) De transitie naar een digitale samenleving: Aanbevelingen en acties, 4 juli 2018.

⁸ SERV, Advies 'Naar een efficiënt en doeltreffend industrieel KMO-beleid, 19 januari 2015.

⁹ SERV (2018) De transitie naar een digitale samenleving: Aanbevelingen en acties, 4 juli 2018.

Slimme specialisatie betekent dat het innovatie- en transformatiebeleid in een regio de middelen focust op een beperkt aantal toekomstgerichte activiteiten in nieuwe waardeketens, waarin deze regio specifieke sterkten heeft. Opdat de groeistrategie succesvol is en om de grote maatschappelijke uitdagingen waar elke Europese regio mee geconfronteerd wordt, aan te gaan, moeten bedrijven rond die slimme specialisaties over de grenzen van de klassieke sectoren heen in clusters samenwerken met kennisinstellingen, onderzoeksinstituten, de overheid en de burgers en gebruikers. In zijn advies van 2 april 2013¹⁰ heeft de SERV de beleidsstrategische intentie om via slimme specialisaties economische vernieuwing na te streven onderschreven. De SERV waarschuwt er evenwel voor dat een Vlaams beleid van regionale slimme specialisatie, niet mag leiden tot een concurrentiële strijd en opbod tussen de regio's voor de inzet van Vlaamse en Europese steuninstrumenten. Het innovatiebeleid van de Vlaamse overheid moet volgens de SERV immers Vlaamsbreed uitgetekend en uitgerold worden en een kader aanreiken met principes die Vlaamsbreed gelden. Hierna formuleert de SERV een aantal van deze horizontale principes voor een Vlaams beleid voor regionale slimme specialisatie:

- de betrokkenheid van de quadruple helix is van primordiaal belang. Er moet dan ook nagegaan worden welke mechanismen en processen kunnen ingezet worden om de relevante stakeholders uit de quadruple helix op een laagdrempelige manier te mobiliseren.
- De Vlaamse steuninstrumenten van de diverse beleidsdomeinen (economie, arbeidsmarkt, innovatie,...) moeten coherent, evenwichtig en efficiënt ingezet worden.
- Er moet een efficiënte interactie en doorstroming met en naar het Vlaamse beleid tot stand worden gebracht, zodat een Vlaamsbrede afstemming wordt gefaciliteerd.

In zijn advies van 2019¹¹ stelde de SERV dat het streekoverleg regionaal een brugfunctie kan spelen tussen de beleidsdomeinen en de schakel vormen tussen de regionale stakeholders en het Vlaamse niveau. Verder gaf de SERV in een advies van 2015¹² aan dat er geen sprake kan zijn van een geïntegreerd streekbeleid zonder alle relevante stakeholders, in het bijzonder de sociale partners. Sociaaleconomische streekoverleg mobiliseert immers heel wat vertegenwoordigers uit het sociaaleconomisch middenveld en kan een belangrijke bijdrage leveren voor het sociaaleconomische beleid (o.a. activering potentiële arbeidsreserve en lokaal arbeidsmarktbeleid) van de diverse overheden en voor de sociaaleconomische ontwikkeling van de streek¹³. Om de interactie tussen het streekoverleg en de Vlaamse overheid te versterken, stelde de SERV¹⁴ voor om medewerkers van de Vlaamse overheid te detacheren naar de streek om de gemeenten en stakeholders uit de streek op de hoogte te houden van wijzigingen in de beleidsdomeinen die voorwerp uitmaken van het overleg. Zo kan er een waterval worden gevormd die de beleidsintenties ook op het streekniveau doet doordringen. Dit moet zorgen voor een stroomlijning in de uitvoering van het beleid. Vandaag ontbreekt de vertaling van het Vlaams niveau naar dit streekniveau waardoor willekeur troef wordt en bijvoorbeeld activerende instrumenten niet overal activerend worden ingezet.

Tenslotte geeft de SERV aan dat de samenwerkingscomponent in een regionale context aan bod komt in zijn werkprogramma 2020, waarbij de nodige aandacht uitgaat naar de actoren in het

¹⁰ SERV, Advies over conceptnota 'Slimme Specialisatiestrategie', 2 april 2013.

¹¹ SERV, Advies 'Vernieuwd en verankerd streekoverleg', 1 juli 2019.

¹² SERV, Advies over Conceptnota "Naar een versterkt streekbeleid en (bovenlokaal) werkgelegenheidsbeleid, 5 oktober 2015.

¹³ SERV, Advies 'Beleidsnota 2014-2019 Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie', 24 november 2014.

¹⁴ SERV, Advies 'Vernieuwd en verankerd streekoverleg', 1 juli 2019.

quadruple helix-model. Regio's nemen vandaag in belangrijke mate initiatieven door hun regionale economie te onderzoeken, strategische agenda's op te stellen of triple/quadruple/full-helix in te richten en uit te bouwen. Het is daarbij belangrijk dat uitdagingen op vlak van economie, arbeidsmarkt en onderwijs gezamenlijk worden bekeken. De SERV wil een bijdrage leveren aan deze uitdaging door na te gaan hoe de samenwerking tussen en binnen regio's, steden, provincies én andere actoren zoals het bedrijfsleven en regionale sociale partners, versterkt kan worden. Daarbij worden onder meer op basis van een door Stichting Innovatie & Arbeid uitgevoerd terreinonderzoek naar een aantal bestaande samenwerkingsverbanden, lessen getrokken over hoe de regionale samenwerking efficiënter kan worden georganiseerd. De aandacht wordt ook gericht op de inzet van EFRO-middelen, investeringen in O&O&I-infrastructuren, technologische dienstverlening naar ondernemers en maatregelen op het vlak van hoger onderwijsaanbod en levenslang leren.

2.3 Financieringsinstrumenten

De beleidsnota omvat een aantal beleidsintenties betreffende het steuninstrumentarium van de Vlaamse overheid, zoals de aankondiging van een nieuw waarborgdecreet.

De investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid spelen een sleutelrol in het economisch overheidsinstrumentarium. Via haar investeringsmaatschappijen wordt gerefereerd naar de rol die de overheid via haar investeringsmaatschappijen opneemt als ondernemer/investeerder. Omwille van hun bijzonder economisch-maatschappelijke betekenis heeft de SERV in 2016¹⁵ een referentiekader aangereikt ten aanzien van het optreden van de investeringsmaatschappijen in hun rol van ondernemer/investeerder. Het referentiekader omvat vier toetsstenen die aangeven wat verwacht mag worden van een investeringsmaatschappij die ageert als ondernemer/investeerder:

1. Investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid interveniëren op marktconforme wijze op een afgebakend speelveld in Vlaanderen conform de Europese staatssteunregels. Dit speelveld wordt bepaald door marktfaalen, de creatie van nieuwe markten, een sterke maatschappelijke profilering (streven naar sociaaleconomische en maatschappelijke meerwaarde) en de nood aan strategische verankering.
2. Investeringsmaatschappijen opereren coherent, efficiënt en effectief.
3. Investeringsmaatschappijen worden gerund via de principes van corporate governance.
4. Investeringsmaatschappijen moeten geresponsabiliseerd worden ten aanzien van de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement via een transparante communicatie.

De SERV wil naar aanleiding van dit advies nogmaals het belang van transparante communicatie, ook op budgettair vlak, beklemtonen. In zijn advies wees de SERV erop dat zowel het beleid van de Vlaamse overheid ten aanzien van de investeringsmaatschappijen (en in ruimere zin van de overheidsbedrijven tout court) als de resultaten zelf, behaald door de investeringsmaatschappijen en op hun efficiëntie en effectiviteit getoetst aan dat beleid, via een jaarlijks geaggregeerd rapport moeten worden voorgelegd aan het Vlaams Parlement. In de rapportering moeten alvast de visie, de strategische en operationele (ook maatschappelijke) doelstellingen, de verwachte economische en sociaal-maatschappelijke outcome, de budgettaire omkadering, de financiële rendementsdoelstellingen (KPI's), de dividendenpolitiek, de operationele kosten, het

¹⁵ SERV, Advies 'Referentiekader voor de overheid in haar rol als ondernemer-investeerder', 20 juni 2016.

risicomanagementbeleid alsook de (maatschappelijke) effecten van de geïnvesteerde middelen inzonderheid op het vlak van de werkgelegenheid aan bod komen.

2.4 Indicatoren economie en innovatie

De beleidsnota ambieert een top 5-positie bij de innovatieve kennisregio's van Europa, zoals gedefinieerd door het Regional Innovation Scoreboard (RIS) van de EU. Deze ambitie wordt de centrale toetssteen van het innovatiebeleid van de Vlaamse Regering. Aan de VARIO wordt een voorzet gevraagd tot opmaak van een set van strategische beleidsindicatoren op basis van de RIS, waarna de planning hiervan wordt afgestemd met de VARIO en de SERV. Er wordt voorzien in een transparante rapportering.

De SERV onderschrijft de ambitie van de Vlaamse Regering om Vlaanderen in de top-5 van innovatieve kennisregio's te piloteren. Zij breidt daarmee een verlengstuk aan doelstelling 1 van het Pact 2020: *“Vlaanderen groeit uit tot een competitieve, polyvalente kenniseconomie die op een duurzame manier welvaart creëert. Het behoort in 2020 tot de top-5 van de kennisintensieve regio's op het vlak van geproduceerde en verdiende welvaart. Het Vlaamse Gewest blijft in 2020 bij de top 5 van de kennisintensieve regio's op het gebied van investeringen.”*

De SERV apprecieert de intentie van de Vlaamse Regering om de sociale partners te betrekken bij het finaliseren van een scorebord met relevante indicatoren en bij de lancering of bijsturing van beleidsinitiatieven op basis van een transparante rapportering. Dat er nood is aan een onderbouwde indicatorenset die als strategische gids en benchmark moet dienen voor de realisatie van de verwoorde ambitie, blijkt uit de RIS-score 2019 waaruit blijkt dat Vlaanderen op de 40^{ste} positie een strong+ innovator is (Brussel is een innovation leader, Wallonië een strong innovator) en op een aantal vlakken een achterstand vertoont (bijvoorbeeld design application, lifelong learning, non-R&D innovatieve expenditures, tewerkstelling kennisintensieve sectoren¹⁶).

¹⁶ Vlaanderen heeft nu al een tekort aan hoogopgeleiden in kennisintensieve sectoren. Veel kennisintensieve bedrijven zijn daarom verplicht om werknemers in het buitenland te recrutereren.

2.5 Instrumentele en systemische evaluaties EWI

De beleidsnota gaat voor een beleid gedreven door feiten en cijfers. Via benchmarking en monitoring wil men de doelmatigheid en impact van het economisch en innovatiebeleid bewaken, verhogen en versterken. Daartoe worden uitgaventoetsen en gestandaardiseerde en systemische impactanalyses uitgevoerd met het oog op mogelijke bijsturing en heroriëntering van het economisch en innovatiebeleid.

De SERV heeft in zijn advies¹⁷ van 6 februari 2017 gepleit voor een decretale basis in het bestuursdecreet van ex ante en ex post evaluatie van beleid en regelgeving. Evaluatie moet structureel ingebed worden in beleidsprocessen, als sluitstuk van de beleidscyclus en tegelijk als begin van een nieuwe cyclus ('evaluate first' principe)¹⁸. Daarbij moet ook de link worden gelegd naar de opvang van signalen over moeilijkheden bij de toepassing van wetgeving in de praktijk. Daarnaast stelde de SERV een extra artikel voor in het bestuursdecreet dat zou bepalen dat de Vlaamse Regering periodiek een overzicht van de geplande, lopende en afgeronde beleidsevaluaties publiceert op de centrale website van de Vlaamse overheid. Vanop dat portaal kan worden doorgelinkt naar de verschillende documenten en eventuele beleidsgerichte syntheses.

Alleszins vraagt de SERV om in een vroege fase betrokken te worden bij de evaluatieoefeningen. De SERV zal onder meer ook zelf het verdere verloop over de 3%-norm opvolgen, zowel wat betreft het kwantitatief groeipad als de kwalitatieve invulling en de outcomes ervan. De SERV dringt er tevens op aan dat, voortbouwend op het werk van het Federaal Planbureau, bij evaluaties van het Vlaamse instrumentarium de effecten van gecombineerd gebruik van directe Vlaamse steun met indirecte federale fiscale steun voor O&O&I mee onderzocht worden. Tenslotte wijst de SERV op een aantal sleutelprincipes (beperking negatieve externe effecten en financiële kosten; coherente en uniforme definities, selectie- en beoordelingscriteria; creatie van meerwaarde en additionaliteit; transparantie en eenvoud; stimuleren van samenwerking; ondersteuning van het volledige innovatietraject met bijzondere aandacht voor valorisatie) die bij evaluatie van steuninstrumenten moeten afgetoetst worden¹⁹.

¹⁷ SERV (2017) Advies 'Voorontwerp bestuursdecreet', 6 februari 2017

¹⁸ SERV (2015) Advies 'Tien denksporen voor ex post decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement, 21 september 2015; SERV (2014) Advies 'Slagkrachtige overheid: aandachtspunten voor de nieuwe legislatuur', 22 januari 2014

¹⁹ SERV, Advies 'Herstructurering van het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie', 15 juni 2015