



- De overheid en het bedrijfsleven: flankerend of sturend?
- Met ViA naar een Nieuw Industrieel Beleid
- Het bestaande instrumentarium
- Vlaanderen, een Europese topregio?
- Wat vinden ondernemers zelf?
- Een aantal aanbevelingen
- Conclusie

Voor een bedrijvig Vlaanderen

Evaluatie economisch ondersteuningsbeleid

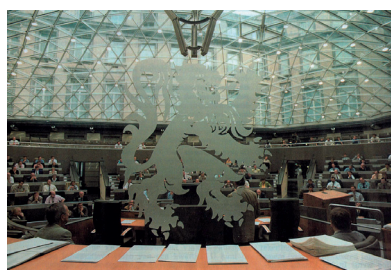
Vlaanderen heeft de ambitie om een Europese topregio te worden. Deze ambitie staat of valt met meer tewerkstelling, innovatief ondernemerschap en een sterker industrieel weefsel. Met Vlaanderen in Actie werd hiertoe reeds in 2006 een aanzet gegeven. Inmiddels lanceerde de Vlaamse regering in het kader van een 'Nieuw Industrieel Beleid (NIB)' 50 concrete actiepunten. Een overvloed aan maatregelen en een versnippering van middelen ondermijnen evenwel de goede bedoelingen. Op basis van een uitgebreide enquête bij Vlaamse ondernemingen stellen we bovendien vast dat het bedrijfsleven de overheid in de eerste plaats oproept tot het creëren van een gunstige economische omgeving. Die oproep strookt met ervaringen uit het verleden en uit het buitenland, die het beperkt succes van een meer actieve industriële politiek onderstrepen.

1. De overheid en het bedrijfsleven: flankerend of sturend?

De overheid speelt vanouds een belangrijke rol in de economie. Markten zijn immers niet perfect. Naast het corrigeren van marktvalingen, zoals het aanbieden van publieke goederen (onder meer wegeninfrastructuur), speelt de overheid ook een sturende rol in het economisch bestel. Zo stimuleert zij bepaalde activiteiten omdat ze voordien zouden zijn (zogenaamde 'merit goods' in het economisch jargon) en remt ze andere af (bijvoorbeeld milieuvuiling). Zulke concrete keuzes zijn lang niet altijd eenduidig te bepalen. Het is uiteindelijk aan de bevolking en het democratisch proces om aan te geven waar de klemtonen komen te liggen. Het is geweten dat dit niet altijd tot de meest efficiënte uitkomst leidt.

Het Vlaams regeerakkoord 2009-2014 stelt: Om onze welvaart en welzijn in de toekomst veilig te stellen, moeten we in Vlaanderen kunnen blijven beschikken over ondernemers, over bedrijven die voluit inzetten op talentontwikkeling, innovatie en internationaal ondernemen. We willen een stimulerend omgevingskader voor het ondernemen tot stand brengen. Daarmee benadrukt de Vlaamse regering het belang van het creëren van gunstige omgevingsfactoren, maar geeft zij toch ook de richting aan waarin het bedrijfsleven moet evolueren, m.n. een geïnternationaliseerde kennisindustrie. Ook milieu en hernieuwbare energie vormen voor de Vlaamse regering een belangrijke motor van een nieuwe economische ontwikkeling.

De Vlaamse overheid ziet haar rol dus niet beperkt tot het scheppen van een gunstige economische omgeving. Integendeel, zij trekt tevens de kaart van een actief industrieel beleid. In de meest enge zin houdt industrieel beleid de directe (financiële) ondersteuning van bepaalde sectoren of activiteiten in.¹ Dergelijk sectorbeleid heeft niet altijd de beste naam, maar is desalniettemin aan een opmars bezig. Door de



Auteurs:

Kris Boschmans, Geert Janssens en
Caroline Ven

Redactieadres:

Sneeuwbeslaan 20 - 2610 Wilrijk
Tel.: 03 829 25 06
Fax: 03 829 25 22
E-mail: vkw.metena@vkw.be
www.vkwmetena.be

Verantwoordelijke uitgever:
VKW Denktank

¹ De verwijzing naar industrie sluit dienstensectoren niet uit.

financiële crisis hebben heel wat landen actief ingegrepen in hun financiële sector. De Verenigde Staten, toch wel de bakermat van het *laissez faire* kapitalisme, ondernam maatregelen om hun auto-industrie uit de nood te helpen. Verschillende landen in ontwikkeling, met China op kop, combineren een sterke economische groei met een door de overheid gestuurde economie. West-Europese overheden sturen dan weer sterk aan op een vergroening van hun economie, zoals tot uiting komt in een strengere regelgeving, subsidies voor hernieuwbare energie en een ondersteuning van groene technologie.

2. Met ViA naar een Nieuw Industrieel Beleid

Met ViA (Vlaanderen in Actie) werd door de Vlaamse regering een aantal jaren geleden een belangrijke voorzet gegeven tot het realiseren van de ambitie om binnen Europa bij de top vijf te behoren. Om dat waar te maken moet Vlaanderen uitblinken op elk maatschappelijk domein. Daartoe werden er in de schoot van ViA zeven doorbraakdomeinen geformuleerd: open ondernemer, lerende Vlaming, innovatiecentrum Vlaanderen, groen en dynamisch stedengewest, slimme draaischijf van Europa, warme samenleving en slagkrachtige overheid. Deze doorbraken werden in het Pact 2020 omgezet in 20 concrete doelstellingen. Inmiddels ondertekenden de Vlaamse Regering en de sociale partners dit Pact en engageerden ze zich tot uitvoering ervan. Het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2009-2014 is overigens opgebouwd rond de doelstellingen van ViA.

De visie op het Vlaams industrieel beleid kreeg eind mei 2011 concreet vorm in een witboek voor een Nieuw Industrieel Beleid (NIB). Het werd een overkoepelende visie op de toekomst van de industrie in Vlaanderen. Bedoeling is via een transformatiebeleid de bestaande industrie een toekomst te geven. Hiermee wordt het belang van de industrie voor het door ViA uitgetekend socio-economisch model benadrukt. Het witboek is ook de afronding van een beleidsproces dat midden 2010 werd op gang getrokken met de lancering van

een Staten-Generaal voor de Industrie (SGI). Dit resulteerde in aanbevelingen vanuit de industrie alsook de mobilisering van vier grote industriële sectorfederaties: Essenscia (chemische industrie), Agoria (technologische industrie), Fevia (voedingsindustrie) en Fedustria (textiel-, hout- en meubelindustrie).

In het zog van dit nieuw industrieel beleid werd alvast een TINA-fonds opgericht.² TINA staat voor Transformatie, Innovatie en Acceleratie, en is feitelijk een investeringsfonds dat innovatie wil versterken en sneller naar de markt wil brengen. Samenwerkingsverbanden tussen ondernemingen (consortia) die fundamenteel bijdragen tot de vernieuwing en het versterken van het Vlaamse economische weefsel, kunnen een beroep doen op het fonds. TINA is een uitvloeisel van de Staten-Generaal voor de Industrie en vormt een essentieel onderdeel in zowel het toekomstig clusterbeleid als in het industrieel transformatiebeleid.

De cruciale vraag is of deze aanpak de juiste zal blijken. In de volgende paragraaf geven we een kort overzicht van de voornaamste beleidsinstrumenten waarvan de Vlaamse overheid zich be dient.

3. Het bestaande instrumentarium

Hoewel in het witboek voor een NIB een aantal sectoren als cruciaal worden vermeld, wordt de term industrieel beleid veel ruimer ingevuld. Zo behoren bijvoorbeeld de versterking van het technisch onderwijs of de uitbouw van de innovatie-infrastructuur tot de actiepunten, ambities die niet direct één enkele sector ten goede komen en die eerder omschreven kunnen worden als goede omgevingsfactoren. Heel wat economen pleiten voor een minimalistische rol voor de overheid, met de klemtoon op het zorg dragen voor een gunstige omgeving waarin ondernemers zo weinig mogelijk in de weg wordt gelegd.

² Het transformatiefonds TINA kreeg een kapitaal van 200 miljoen euro mee en is operationeel binnen de ParticipatieMaatschappij Vlaanderen (PMV).

Maar onze Vlaamse overheid, en heel wat overheden met haar, zien het in realiteit veel ruimer. De focus ligt vaak op het actief en kunstmatig bevorderen van ondernemerschap en economische ontwikkeling. De waaier aan gehanteerde instrumenten en doelstellingen is bijzonder uitgebreid. Een voorbeeld hiervan is de 64 pagina's tellende Subsidieleidraad voor het bedrijfsleven van het Agentschap Ondernemen.³ Het is moeilijk door de bomen het bos te zien. De instanties die we hierna kort bespreken, houden zich vooral bezig met kapitaalverschaffing, stimulering van innovatie en internationalisering.

3.1. Financiering

Vooraleer kleinere en startende ondernemingen in hoogtechnologische sectoren vinden het vaak moeilijk om (risico)kapitaal te bemachtigen, en dit gaat mogelijk ten koste van de economisch dynamiek. Doordat de privésector in deze in gebreke zou blijven, is er een noodzakelijke rol voor de overheid weggelegd. In Vlaanderen neemt vooral de ParticipatieMaatschappij Vlaanderen (PMV) deze taak op zich. Deze instelling investeert niet alleen direct in beloftevolle instellingen, maar neemt ook minderheidsbelangen in private fondsen die aan risicofinanciering doen (cf. Arkimedes-fonds), en faciliteert het bekomen van kredieten bij private kredietverstrekkers (bijvoorbeeld via waarborgen). PMV beschikt over een totaal vermogen van 393 miljoen euro en heeft voor ongeveer 200 miljoen euro participaties in verschillende projecten.

3.2. Innovatie

De idee dat extra investeringen in onderzoek en ontwikkeling de economische groei en performantie ten goede komen en dat hiervoor opnieuw de overheid moet ingrijpen, is wijdverspreid. Heel wat landen ondersteunen innovatieve bedrijfsprojecten in de veronderstelling dat de privésector onvoldoende investeert in O&O. In Vlaanderen kent het IWT

³ Subsidieleidraad voor het bedrijfsleven. U investeert - kleine en middelgrote ondernemingen, maart 2011.

(agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie) elk jaar voor ongeveer 300 miljoen euro subsidies toe aan bedrijven. Daarnaast wordt er ook advies verstrekt om innovatieprojecten uit te voeren en wordt de kennis van verschillende bedrijven en andere kenniscentra gebundeld en gecoördineerd.

3.3. Internationalisering

Een gelijkaardige redenering gaat op voor internationale handel. De meeste westerse landen hebben instanties die middelen verstrekken om exporterende ondernemingen bij te staan en die buitenlandse investeringen proberen aan te trekken. Zonder deze overheidssteun zouden te weinig ondernemingen de stap naar het buitenland zetten en zouden te weinig internationale ondernemingen zich hier vestigen, zo luidt de redenering. In Vlaanderen neemt het FIT (Flanders Investment and Trade) deze taak, die kan bestaan uit het verschaffen van informatie, contacten uitwisselen

of een financiële tegemoetkoming, op zich. De jaarlijkse dotatie van de Vlaamse overheid aan het FIT bedraagt om en bij de 50 miljoen euro.

4. Vlaanderen, een Europese topregio?

Naast hogergenoemde zijn er nog instellingen die tot taak hebben om het ondernemerschap te bevorderen. Het Agentschap Ondernemen, bijvoorbeeld, is het aanspreekpunt van de Vlaamse overheid voor ondernemers en geeft onder meer informatie omtrent subsidies, vergunningen, formaliteiten en procedures. Flanders DC promoot creativiteit in ondernemingen. Vlajo wil dan weer een brug vormen tussen het bedrijfsleven en de onderwijswereld.

Deze instellingen bestaan reeds langer dan vandaag. De overheid wil dan ook al sinds lang richting geven aan de economie. De Derde Industriële Revolutie in Vlaanderen (DIRV) van 1982 vertoont

heel wat gelijkenissen met het NIB van vandaag. Eén van de grote doelstellingen van toen was het vernieuwen van het industrieel weefsel en het aanmoedigen van de werkgelegenheid in toekomstgerichte sectoren. Om van Vlaanderen een absolute topregio te maken, werden relatief grote investeringen gedaan in het versterken van technologische vernieuwing, het aantrekken van hoogtechnologische bedrijven uit het buitenland, en de samenwerking tussen de bedrijfssector en onderzoekscentra, zoals universiteiten, te verbeteren.

Bijna 30 jaar later is Vlaanderen welvarend en heeft de gemiddelde Vlaming weinig redenen tot klagen. In vergelijking met andere regio's in Europa doet Vlaanderen het op socio-economisch vlak zelfs opvallend goed. Toch behoren we niet tot de absolute top, een positie die we nochtans sinds lang ambiëren. De obstakels zijn evenwel substantieel zoals blijkt uit onze prestaties op de vijf hoofdcriteria van de EU 2020-strategie, die betrekking hebben op de werkge-

| | | Beschikbaar inkomen in € per capita | Jobs op grondgebied in % bevolking 15-64 jaar | Werkgelegenheidsgraad in % bevolking 15-64 jaar | Hoog-opgeleiden in % bevolking 15-64 jaar | Levenslang Leren % aandeel volwassenen | O&O in % BBP | Patenten per miljoen inwoners |
|----------------------|----|--|---|--|---|---|-----------------|-------------------------------------|
| | | 2007 | 2007 | 2009 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 |
| Hamburg | D | 22.911 | 90,1 | 71,6 | 30,4 | 9,6 | 1,9 | 206 |
| Île de France | FR | 21.050 | 70,8 | 66,7 | 43,3 | 7,4 | 2,9 | 264 |
| Bremen | D | 20.247 | 88,4 | 64,6 | 26,0 | 9,6 | 2,2 | 116 |
| Emilia-Romagna | IT | 20.114 | 79,3 | 68,5 | 17,8 | 6,7 | 1,2 | 144 |
| Baden-Württemberg | D | 19.815 | 77,8 | 74,4 | 29,3 | 8,8 | 4,4 | 576 |
| South-East | UK | 19.592 | 76,0 | 74,3 | 36,3 | 21,4 | 2,6 | 153 |
| Ostösterreich | AT | 19.432 | 72,2 | 70,3 | 22,2 | 14,0 | 2,6 | 187 |
| Bayern | D | 19.348 | 78,9 | 74,6 | 27,7 | 7,6 | 2,8 | 444 |
| Westösterreich | AT | 18.976 | 63,7 | 74,1 | 17,4 | 13,0 | 2,0 | 237 |
| Manner-Suomi | FI | 18.251 | 70,6 | 68,7 | 37,9 | 23,0 | 3,5 | 248 |
| Vlaanderen | BE | 17.140 | 62,4 | 65,8 | 38,3 | 7,6 | 2,0 | 154 |
| Southern and Eastern | IE | 16.293 | 71,6 | 62,8 | 42,1 | 7,7 | 1,3 | 55 |
| East-Midlands | UK | 16.143 | 73,3 | 71,7 | 30,5 | 19,4 | 1,7 | 78 |
| Zuid-Nederland | NL | 15.375 | 60,9 | 76,2 | 29,4 | 15,8 | 2,6 | 559 |
| EU-15 | EU | nb | 67,3 | 65,8 | 29,5 | 10,7 | 1,9 | 142 |
| Brussel | BE | 15.432 | 95,7 | 55,1 | 50,5 | 9,6 | 1,4 | 113 |
| Wallonië | BE | 14.656 | 51,6 | 56,2 | 37,4 | 4,6 | 2,1 | 110 |

Tabel 1:

Vlaanderen in vergelijking met een selectie van Europese topregio's.

Bron: Eurostat, Studiedienst van de Vlaamse Regering

legenheidsgraad, de investeringen in onderzoek en ontwikkeling (O&O), de klimaatdoelstellingen 20/20/20, het percentage schoolverlaters zonder diploma alsook het percentage met een hogere opleiding, en ten slotte, de armoedegrade. Behoudens onze zwakke prestatie op het vlak van hernieuwbare energie doet Vlaanderen het op alle doelstellingen beter dan het EU-gemiddelde.

De afstand met de Europese top blijft evenwel aanzienlijk zoals we uit tabel 1 kunnen afleiden. Heel wat regio's vertonen meer economisch dynamisme en scoren beter op vlak van werkgelegenheid, inkomen per capita, O&O en dergelijke meer. Tekenend is dat Vlaanderen qua beschikbaar inkomen per capita slechts op de 33ste plaats staat van 131 Europese regio's. Onze zwakste punten situeren zich vooral op het vlak van werkgelegenheidsgraad en innovatie.

De relatief lage werkgelegenheidsgraad blijkt ook uit het beperkt aantal jobs op het eigen grondgebied dat zich met 62,4 procent bijna vijf procentpunten onder het EU-15 gemiddelde situeert. Van de topregio's scoort enkel Zuid-Nederland, mogelijks ook door een gebrek aan metropool, nog lager. Dit nadeel halen we in Vlaanderen deels in door een grote pendelbeweging naar Brussel waardoor onze werkgelegenheidsgraad net het EU-15 gemiddelde haalt. Dat belet niet dat in de overige topregio's de werkgelegenheidsgraad vele procentpunten hoger ligt dan bij ons. Voor wat betreft het aandeel hogeropgeleiden in

de beroepsbevolking hoort Vlaanderen bij de absolute top, maar het duurzaam effect van die positie wordt onmiddellijk in vraag gesteld door het lage aandeel volwassenen dat betrokken is in een programma van levenslang leren. Ook onze O&O-activiteiten steken er niet bovenuit. We stellen bovendien vast dat het rendement van die uitgaven in termen van patenten, die achterstand niet kan goedmaken. Ten slotte is er ook een grote achterstand op het vlak van milieu en duurzame ontwikkeling (niet in tabel 1 opgenomen).

5. Wat vinden ondernemers zelf?

Er is met andere woorden nog werk aan de winkel. Vraag is in hoeverre het beleid, en meer bepaald het Vlaams NIB, hiertoe gaat bijdragen. Bedrijfsleiders zijn zich alleszins goed bewust van de beperkingen van een economisch ondersteuningsbeleid. Dat blijkt uit een recente VKW-bevraging bij 250 ondernemingen. De eerste vraag die we stelden, betref de rol van de overheid ter bevordering van het ondernemerschap in Vlaanderen. Vrijwel iedereen was het eens met de stelling dat de overheid gunstige kadervoorwaarden moet scheppen om ondernemerschap te stimuleren. Daarbij werd vooral gedacht aan vlotte procedures, een beheersing van de loon- en energiekosten, een relatief eenvoudige fiscaliteit, een adequate infrastructuur en dergelijke meer.

Terwijl ongeveer de helft van de gepeilde bedrijfsleiders vindt dat de overheid eveneens informatie dient te ver-

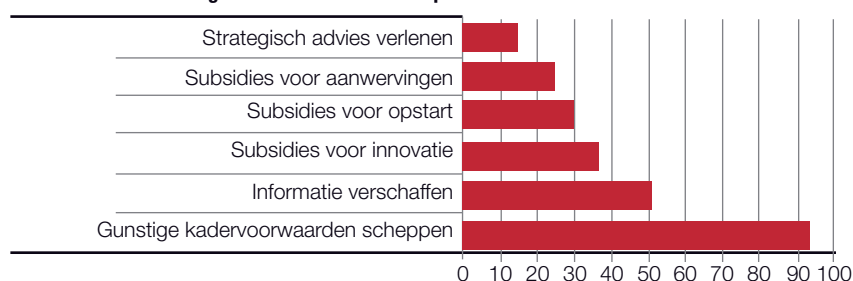
schaffen, vindt slechts een minderheid van hen subsidies essentieel voor het bevorderen van ondernemerschap. Deze subsidies zouden vooral betrekking moeten hebben op innovatie in de eerste plaats en starters in de tweede plaats. Het verstrekken van strategisch advies wordt door slechts 18 procent als zinvol aanzien (zie figuur 1).

Een eerste opvallende conclusie van de peiling is aldus dat de meeste ondernemers veel meer belang hechten aan het creëren van een gunstige economische omgeving en niet zozeer aan subsidies. Minder administratieve regels, transparantie in de besluitvorming en lastenverlagingen moeten bijdragen tot dit ondernemingsgezind kader. Het Vlaams beleidsprogramma, met ViA op kop, bewijst deze principes veel lippendienst. Vlaanderen doet wat het zelf doet, helaas, niet altijd beter. Onze bevraging toont echter aan dat het flankerend beleid van de Vlaamse overheid nog veel te wensen overlaat. De resultaten bevestigen eerdere bevindingen uit een onderzoek bij 25 industriële kmo's waarin werd gepeild naar de rol van het Vlaams economisch ondersteuningsbeleid voor het succes van deze bedrijven (VKW, UNIZO en Econopolis, 2010). We overlopen kort de grootste mankementen.

5.1. Onvoldoende naambekendheid

Ondanks de overvloed aan instrumenten en organisaties worden er relatief weinig bedrijven effectief bereikt. Een teken aan de wand is de gebrekkige naambekendheid van de instellingen die fungeren als uithangbord van het Vlaams economisch beleid. Uit onze peiling blijkt dat het FIT (Flanders Investment and Trade) en het IWT (Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie) bij respectievelijk een derde en een kwart van de gepeilde ondernemers niet bekend is (figuur 2). De helft van de respondenten heeft nog niet gehoord van de ParticipatieMaatschappij Vlaanderen (PMV), die onder meer waarborgen en leningen verstrekt aan bedrijven. Vlajo is slechts bij 35% van de respondenten bekend. Nochtans is deze enquête afgenomen op een moment dat de krapte op de arbeidsmarkt

Welke rol zou de overheid moeten spelen ter bevordering van het ondernemerschap?



Figuur 1: Omkadering belangrijker dan subsidies.

Bron: VKW Metena

als één van de voornaamste economische problemen werd gezien en de ondernemerswereld zeer vragende partij was voor een nauwere samenwerking tussen onderwijs en bedrijven.⁴

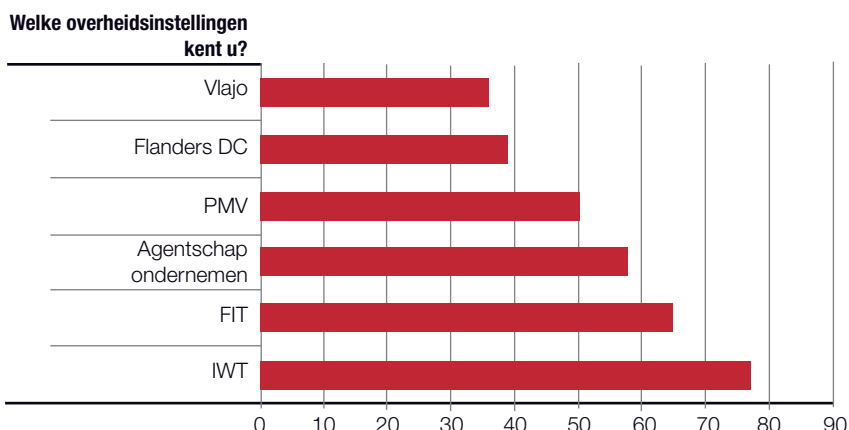
Gegeven de beperkte naambekendheid van de steunpilaren van het Vlaams economisch ondersteuningsbeleid, mag het ons niet verwonderen dat heel wat acties en initiatieven weinig ingang vinden bij bedrijven.

5.2. Overvloed aan maatregelen

De gebrekkige bekendheid is voor een groot stuk te wijten is aan de veelheid aan instrumenten en beleidsorganen. Naast hoger genoemde instellingen betreden nog een brede waaier van administraties en gesubsidieerde instellingen de markt van de advies- en steunverlening. Mede door de veelheid van aparte maatregelen en initiatieven wordt het inderdaad moeilijk om het bos nog door de bomen te zien. De overlap is groot en zou nog groter worden indien we ook de federale initiatieven in de analyse zouden betrekken. Een tekenend voorbeeld betreft het zonnepanelenbeleid. Via het federale niveau kan er bovenop de Vlaamse initiatieven een aanzienlijke belastingvermindering worden bekomen. Die combinatie van ondersteuningsmechanismen is niet alleen complex maar brengt ook de maatschappelijke effectiviteit in het gedrang. Wie de verschillende betoelagingsmechanismen handig weet te combineren, kan zijn zonnepanelen zelfs door de gemeenschap laten betalen. Dit kan niet de bedoeling zijn.

Ook een doorlichting van het Rekenhof betreffende de organisatie en het beheer van het Europees Sociaal Fonds in Vlaanderen en het gelijkkansenbeleid, geeft een weinig flatterend beeld van de subsidiestromen. De verdeling van de Europese middelen, die tot doel hebben het concurrentievermogen en de werkgelegenheid te versterken, verloopt niet altijd even transparant. Verder

⁴ Voorbeelden ter zake zijn Duitsland en Zwitserland, waar er veel meer interactie bestaat tussen studeren en het bedrijfsleven, bijvoorbeeld door middel van stages.



Figuur 2:
Naambekendheid Vlaamse instellingen.

Bron: VKW Metena

bestaan er telkens risico's voor belangenvermenging, dubbele subsidiëring en onderbenutting van de middelen, zo vermeldt het Rekenhof.

5.3. Tevreden over instellingen

Ondernemers die steun ontvingen van het FIT, IWT, Agentschap Ondernemen en de PMV zijn nochtans over het algemeen tevreden over de geleverde diensten, zo blijkt uit onze enquête. Zowel qua snelheid, communicatie als relevantie van de steun krijgen deze instellingen goede scores mee. Enkel wat gebruiksvriendelijkheid betreft laat het beleid steken vallen. Terwijl het FIT ook op deze parameter nog vrij goed presteert, zijn minder dan de helft van de ondervraagden tevreden of zeer tevreden over de gebruiksvriendelijkheid van het IWT, Agentschap Ondernemen of de PMV. Deze bevinding is des te meer opvallend aangezien we enkel peilden bij ondernemers die effectief steun ontvingen en dus niet bij bedrijven wiens dossier geweigerd werd of die afhaakten gedurende de procedure.

5.4. Ingewikkelde procedures

De relatief zwakke score inzake gebruiksvriendelijkheid heeft ons inziens veel te maken met de ingewikkelde procedures om in aanmerking te komen voor overheidssteun. Heel vaak moeten KMO's externe consulenten inhuren om in aanmerking te komen

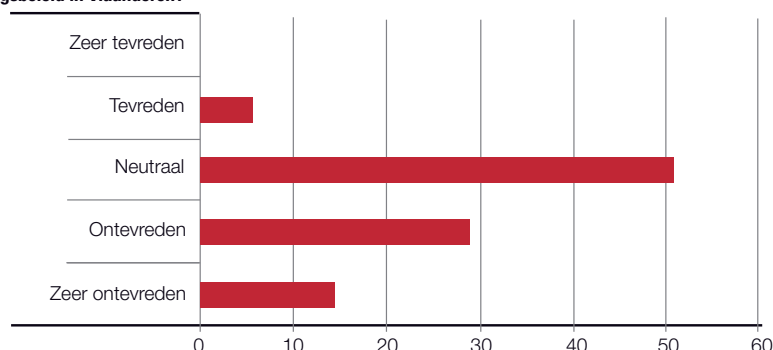
voor een subsidie. Het begrip subsidiooloog dat aanvankelijk een ironische bijklank had, wordt in Vlaanderen steeds meer een gerespecteerd beroep.

Ook voor het bekomen van een vergunning dient men steeds meer een beroep te doen op expertise van derden. Een vaak gehoorde klacht in dit verband is dat men tot nader order zowel een stedenbouwkundig attest als een milieuvergunning dient aan te vragen. Slechts 5 procent van de respondenten in onze enquête noemde zich tevreden met het Vlaams vergunningsbeleid en niemand was zeer tevreden (figuur 3). Blijkbaar zullen de smeekbeden van de Vlaamse bedrijven binnenkort gehoor krijgen. Naar Waals model keurde de Vlaamse Regering in de zomer van 2011 een startnota goed die de principes vastlegt voor de omgevingsvergunning. Het is hoopvol wachten op het vervolg van deze eerste stap naar de langverwachte unieke vergunning, het samensmelten van de stedenbouwkundige en de milieuvergunning.

5.5. Mattheüs-effect

Een neveneffect van de complexiteit is dat grote en gevestigde waarden een toegangsvoordeel kennen bij het bekomen van subsidies. Kleine, jonge ondernemingen, die geen specialisten kunnen of willen inhuren en minder ervaren zijn in het aantrekken van subsidies, maken blijkbaar weinig gebruik van de beschikbare overheidsinstrumenten.

Hoe tevreden bent u met het vergunningsbeleid in Vlaanderen?



Figuur 3:

Vergunningsbeleid krijgt onvoldoende.

Bron: VKW Metena

Nochtans is het aannemelijk dat jonge KMO's net meer noodzaak hebben aan ondersteunend beleid. Voor hen kan een subsidie van het IWT absoluut noodzakelijk zijn voor het bekostigen van een waardevolle innovatie; exportondersteuning kan essentieel zijn voor het doorbreken in het buitenland of een waarborg kan het verschil uitmaken tussen leven en dood. We kunnen in dit verband spreken van een Mattheüs-effect. Deze term, oorspronkelijk gelanceerd door Herman Deleek, houdt in dat sociale voordelen vaak terechtkomen bij de relatief begoeden en niet zozeer bij diegenen die ze het meest nodig hebben.⁵

De uitgebreidheid van het instrumentarium en de vaak omslachtige procedures doen vermoeden dat het Vlaams ondersteuningsbeleid ook onderhevig is aan dit Mattheüs-effect. In lijn met eerder Europees onderzoek werden ook in onze eigen enquête hiervan sporen teruggevonden. Dit kwam vooral tot uiting in de steunverlening door het IWT waarvan geweten is dat de dossierlast hoog kan oplopen. Kleine bedrijven blijken verhoudingsgewijze minder vaak samen te werken met het IWT dan de grote. Slechts een kwart van de bedrijven met minder dan tien werknemers gaf aan ooit samengewerkt te hebben

⁵ De naam Mattheüs-effect vindt zijn oorsprong in de Bijbel: "Want wie heeft zal nog meer krijgen, en wel in overvloed, maar wie niets heeft, hem zal zelfs wat hij heeft nog worden ontnomen." - Evangelie volgens Mattheüs, 25:29.

met het IWT tegenover 43% voor bedrijven met meer dan 500 werknemers.

6. Een aantal aanbevelingen

Het is goed dat de Vlaamse overheid veel aandacht heeft voor het flankerend beleid dat moet bijdragen tot een gunstig economisch omgevingsklimaat. Het voorgaande geeft echter aan dat nog heel wat pijnpunten onze doorgroei naar de top in de weg staan. De vraag is of het NIB hieraan voldoende zal tegemoetkomen. Veel zal afhangen van de concrete uitwerking. We stellen alvast 7 beleidsaanbevelingen voorop.

6.1. Voorzichtig met directe steun aan sectoren

De geschiedenis wijst uit dat er zeer zorgvuldig omgesprongen moet worden met het ondersteunen van bepaalde sectoren. Het Belgische verleden, waarbij vooral sectoren in moeilijkheden zoals de scheepvaart of mijnindustrie gestut werden, heeft aangetoond dat dit zeker geen productief gebruik is van belastinggeld.

In het NIB is de wil duidelijk aanwezig om in toekomstgerichte sectoren, eerder dan in de sectoren van gisteren, te investeren. Ook dit is niet zonder gevaar. De overheid is immers niet per definitie beter geplaatst dan de markt om deze succesvolle activiteiten of sectoren vroegtijdig te detecteren. Indien men de sectoren van de toekomst niet goed kan identificeren,

komt toeval in het spel. Een recente doorlichting (door de Vlaamse overheid zelf) van de DIRV van 1982 illustreert dit. De sectoren die men toen omschreef als toekomstsectoren, zoals micro-electronica, biotechnologie of nieuwe materialen, hebben sindsdien een vrij sterk verlies aan werkgelegenheid laten optekenen (Vergeynst, 2008). Bovendien stelt de auteur dat 'toekomstgerichtheid' geen synoniem is met technologische georiënteerdheid. Niet zelden wordt er meer waarde gecreëerd door het vermarkten van nieuwe technologie dan door het uitvinden zelf. Innovatie vindt bovendien plaats in de meest traditionele sectoren. Ook dienstensectoren hebben een zeer groot onontgonnen potentieel. Zeker bij ons waar er nog veel ruimte is voor deregulering.

Als bovenstaande hordes toch met succes worden genomen en het beleid een goede kans maakt om beter te doen dan in het verleden, dan riskeren bureaucratie, vriendjespolitiek, politieke inmenging en concurrentievervalsing de maatschappelijke baten teniet te doen. Een belangrijke les is dat wanneer er toch zou worden gewerkt met subsidies, men dit liefst doet voor de gehele sector en niet voor slechts één of enkele bedrijven. Zo niet, dan riskeren de baten terecht te komen bij enkele private belanghebbenden of drukkingsgroepen (rentseeking) in plaats van aan de gehele gemeenschap.

6.2. Vraaggericht te werk gaan

Een positief punt in de benadering van het Nieuw Industrieel Beleid (NIB) is de vraaggerichte aanpak. Niet alleen door sociale partners erbij te betrekken (Pact 2020) maar vooral ook door sectorale organisaties zelf op de proppen te laten komen met voorstellen, wordt een vraaggerichte sturing ingebouwd. Hierdoor verkleint het risico dat men de verkeerde sectoren steunt. Toch kan ook hier een waarschuwend vinger worden opgestoken. De toekenning van de middelen, zoals met het TINA-fonds staat bloot aan de gevaren van rentseeking en vrijbuitergedrag, zoals hierboven beschreven. Het Mattheüs-effect (zie infra) in gedachten is het niet denkbeeldig dat gevestigde waarden aan de

haal gaan met de grootste brokken. Ook politieke inmenging loert voortdurend om de hoek.

Een belangrijke vuistregel uit de internationale literatuur is dat bij dit soort industrieel beleid de keuze van de sector op zijn minst moet worden ingegeven door de potentiële toegevoegde waarde, eventueel gemeten via het aandeel hogergeschoolden. De criteria van het Vlaams NIB lijken hiermee alvast in overeenstemming. Ten slotte, internationaal onderzoek geeft ook aan dat er een zekere ruimte is voor overheidsinterventie voor wat betreft het stimuleren van kennisoverdracht tussen bedrijven. Dat betekent dat er een zekere ruimte is voor het stimuleren van innovatie op sectorniveau. Ook hier kan het NIB een rol van betekenis vervullen.

6.3. Vereenvoudiging van het huidige instrumentarium

In het verleden werd het industrieel-economisch beleid in Vlaanderen te veel opgevat vanuit een instrumentele visie. Haast blindelings werden voor alle mogelijke noden of tekortkomingen alsmaar meer instrumenten ontwikkeld. Zo dacht men meer starters, ondernemers, bedrijven en jobs te kunnen creëren vanuit het niets. Dit leidde tot de uitbouw van een zeer breed instrumentarium waarvan men de effectiviteit haast nooit in vraag heeft gesteld. Het leidde bovendien tot de uitbouw van een flink uit de kluiten gewassen overheidsapparaat. Dat alles kwam vaak bovenop bestaande federale regelgeving en dienstverlening. De eruit resulterende versnippering is evenwel niet enkel een gevolg van de verspreiding van bevoegdheden over verschillende niveaus heen, maar komt gebeurelijk ook voor binnen het eigen Vlaams beleidskader. Een grondige doorlichting van de bestaande instrumentaria, hun nut en kostprijs verdient aanbeveling.

Deze aanbevelingen zijn verre van nieuw. Het rapport Soete bijvoorbeeld, dat het innovatiebeleid in onze regio recent doorlichtte, legt de vinger op de wonde. Typerend is de conclusie dat 'het Vlaams innovatie-instrumentarium volledig is, maar complex, ondoorzichtig

en weinig gebruiksvriendelijk' en dit al sinds 1983. Dit vat niet alleen het innovatiebeleid, maar eigenlijk het hele beleid samen. Denken we in dit verband maar aan de 116 verschillende tewerkstellingsmaatregelen (inclusief de federale).

Vereenvoudiging en transparantie zouden de sleutelwoorden moeten zijn. FIT, Agentschap Ondernemen, IWT, Flanders DC, het Vlaams innovatienetwerk, net zoals de talloze overheidsgesubsidieerde consultants bieden gelijkaardige diensten aan die er, kort gezegd, op gericht zijn om het ondernemerschap te bevorderen. Dit leidt tot versnippering en halfslachtige ondersteuning. Idealiter zouden deze diensten aangeboden worden door één instelling, zoals bijvoorbeeld het geval is in Ierland (Enterprise Ireland). Zo'n eengemaakte instelling met een sterker budget kan streven naar schaalvoordelen alsook naar 'economies of scope'. En of het nu gaat om exportondersteuning, innovatie, financiering of nieuwe start-ups, relatiebeheer met 'captains of industry' is voor alle beleidsdomeinen en instellingen belangrijk. Laten we dit dan ook clusteren, zodoende dat alle bedrijven beter weten waar ze moeten zijn en ook een betere dienstverlening krijgen.

6.4. Uniforme en doorzichtige regels voor subsidies

Zoals doorlichtingen van het Rekenhof aantonen, zijn de regels voor toekenning van subsidies niet altijd even transparant en uniform als we zouden mogen verwachten. De risico's zijn verspilling, belangenvermenging en versnippering van middelen. We pleiten dan ook voor een globaal registratiesysteem voor subsidies, idealiter zowel voor Vlaamse, federale als Europese, en duidelijke, uniforme en transparante regels voor de toekenning van en controle op de toekenning van deze middelen.

6.5. Noodzaak aan beter controlemechanisme

Een andere, gelijkaardige tekortkoming van het Vlaamse beleid is dat men te weinig zicht heeft op wat werkt en wat niet. Beleidsmaatregelen, instrumenten of beleidsorganen worden niet syste-

matisch doorgelicht op hun efficiëntie, effectiviteit en andere effecten. In Nederland maakt het Centraal Planbureau wetenschappelijke analyses van het economisch beleid die, door het gezag van de instelling, ook vaak gevolgen hebben voor het beleid. Ook in het Verenigd Koninkrijk worden het beleid en de beleidsplannen grondig nagerekend en wordt er rekening gehouden met deze doorlichting.

Het oprichten van een Vlaams gezaghebbend 'centraal planbureau' op Nederlandse leest zou het mogelijk maken om bepaalde diensten of instrumenten aan te passen indien ze hun doel voorbijgeschieten, of eventueel af te schaffen. In het verleden vonden doorlichtingen al te vaak plaats op een ad-hocbasis en werden de conclusies niet zelden aangevochten, beperkt opgevolgd of bleven ze volledig dode letter.

6.6. Versterken van concurrentie op thuismarkt

Ongeacht de aard of het beleidsniveau van de interventie, kan een overheid weinig verkeerd doen door de werking van de thuismarkt ten gronde te willen verbeteren of te herstellen. Het gebruiken van subsidies is meestal niet de meest productieve weg. Als voorbeeld geven we het eerder geciteerde zonnepanelenbeleid. Een recente doorlichting vanwege de SERV hekelt het gebrek aan marktwerking in de energiesector waardoor het beleid niet stuurt op de juiste parameters. Vooraleer de geldkraan open te draaien, zouden we eerst moeten uitmaken welke technologieën en toepassingen we willen ondersteunen, en waarom. Wie het rapport goed leest, moet vaststellen dat de efficiëntieverliezen als gevolg van de subsidiëring van zonnepanelen oplopen tot een veelvoud van de bijkomende middelen die de Vlaamse overheid investeert in haar NIB. Wat we in de energiesector nodig hebben, is precies meer concurrentie en dus minstens één bijkomende producent die een aanbod tegen marktconforme (niet gesubsidieerde) prijzen kan verzorgen. Een eigen Vlaams energiebedrijf zou hiertoe een oplossing kunnen zijn, maar niet iedereen is ervan overtuigd of Vlaanderen hiertoe binnen

België bevoegd is. Maar zelfs dan nog: het is niet omdat men niet bevoegd is voor het ene (marktwerking), dat men zich blindweg moet geroepen voelen tot het andere (subsidiëring), zeker niet na het lezen van het SERV-rapport.

6.7. Flankerend beleid moet centraal staan

Uit figuur 1 blijkt dat een meerderheid van de respondenten van onze peiling van mening is dat subsidies geen rol hoeven te spelen bij het stimuleren van het Vlaamse ondernemerschap. Het scheppen van gunstige kadervoorwaarden daarentegen wordt wel als zeer belangrijk geacht. Deze kadervoorwaarden vormen dan ook het beste beleid om onze industrie en economie te ondersteunen. Terwijl er veel aandacht wordt besteed aan de economie van de toekomst, ondervinden heel wat ondernemers geen verbetering van het algemene ondernemingsklimaat ten opzichte van enkele jaren geleden. De concurrentiehandicaps ten opzichte van het buitenland blijven bestaan, het Vlaamse voornemen om een investeringsregering te zijn, blijft grotendeels meer een voornemen dan realiteit, de administratieve complexiteit van Vlaamse en lokale overheden blijft een pijnpunt en het wordt steeds moeilijker om gekwalificeerd personeel te vinden.

Uiteraard kan een Vlaamse regering niet alle problemen in één keer aanpakken, maar het verbeteren van het algemene investeringsklimaat, zou voor de meerderheid van de bedrijfs wereld meer op prijs worden gesteld dan extra subsidiestromen of instrumenten ter bevordering van het ondernemerschap.

7. Conclusie

Het nieuw industrieel beleid kent veel verdiensten. Alleen al het feit dat de Vlaamse regering ambitieuze doelstellingen vooropzet, verdient aanbeveling, net als de aandacht die gaat naar het ondernemerschap in het algemeen en de industrie in het bijzonder. Het is immers onze overtuiging dat een sterke,

competitieve economie nood heeft en zal blijven hebben aan een sterke industriële onderbouw. Verder is het ook zeer positief dat het NIB er is gekomen in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven en de betrokkenen zelf. Vele van de vijftig vooropgezette beleidsacties zijn dan ook waardevol en zullen, indien gerealiseerd, bijdragen tot het versterken van ons economisch draagvlak.

Toch zijn er een aantal punten van kritiek. Allereerst blijft het document vaak vaag over de concrete beleidsuitwerking alsook de budgetten die hiervoor worden vrijgemaakt. Zo lijkt het geen slecht idee dat 'internationaal gerichte networking' voor KMO's wordt aangemoedigd, maar er wordt weinig vermeld hoe de Vlaamse overheid hiertoe gaat bijdragen. Het technisch en industrieel onderwijs is inderdaad toe aan een opwaardering, maar hoe dit precies dient te gebeuren, blijft onduidelijk. We staan sterk achter 'ondernemen met zorg voor duurzaamheid', maar welke rol de Vlaamse overheid hier concreet in zal spelen, wordt niet uit de doeken gedaan.

Bovendien bestaat de vrees dat het NIB zal leiden tot nieuwe subsidiestromen, bijkomende instrumenten om het ondernemerschap te stimuleren en extra instanties bovenop de bestaande instrumentaria en organisaties. Idealiter zou het omgekeerde plaatsvinden. Een nieuw industrieel beleid zou het huidige beleid moeten doorlichten, stroomlijnen en zo sterk mogelijk vereenvoudigen. Tot slot blijkt duidelijk uit onze enquête dat bedrijfsleiders in de eerste plaats bekommerd zijn om het algemene kader om te ondernemen. Het beschikbaar stellen van extra bedrijfsterreinen, het stroomlijnen van de overgang tussen onderwijs en werk, de energie- en loonkostenhandicap wegwerken, de procedures vereenvoudigen en de arbeidsmarkt verder activeren zijn stuk voor stuk kerntaken van de overheid, zo vinden heel wat ondernemers. Het uitwerken van een uitgekiend clusterbeleid of het opzetten van fabrieken van de toekomst zijn mogelijk waardevolle projecten zolang er voldoende aandacht aan het algemene ondernemingsklimaat wordt geschonken.

Referenties

PARKER, C. S., (2004), *The Economics of Self-employment and Entrepreneurship*, Cambridge: Cambridge University Press.

RODRIK, D., (2004), *Industrial policy for the twenty-first century*, CEPR Discussion paper, nr 4767. Londen: CEPR.

SERV, (2011), *Rapport hernieuwbare energie, bundeling van de hoofdlijnen*. Brussel: SERV.

SOETE, L., (2007), *Eindrapport: Expertgroep voor de doorlichting van het Vlaams innovatie-instrumentarium*. Online at: http://www.iwt.be/sites/default/files/eindrap_doorlichting_innovatie_instrumentarium.pdf.

VERGEYNST, T., (2008), *Vlaanderen 25 jaar na de start van 'Flanders technology international'*, Brussel: Studiedienst van de Vlaamse regering.

VLAAMSE RAAD VOOR WETENSCHAPSBELEID, (2008), *Zes clusters en hun speerpunten*. Online at: <http://www.vrwi.be/pdf/clusterbrochure.pdf>.

VLAAMSE REGERING, (2011), *Witboek, Een nieuw industrieel beleid voor Vlaanderen*. Online at: http://ikdoe.vlaandereninactie.be/wp-content/uploads/2011/06/Witboek_nieuw_industrieel_beleid.pdf.