

Op koers?

Een onderzoek naar de
Innovatieroute Twente

Op koers?

Een onderzoek naar de
Innovatieroute Twente

Voorwoord

Innovatie is een belangrijk begrip geweest de afgelopen jaren. Onder leiding van premier Balkenende is sterk ingezet op innovatie. Over het succes daarvan zijn de meningen in ons land verdeeld, maar dat het thema terecht aandacht had en heeft, is onomstreden. De toespraak van de gedeputeerde Rietkerk op het jongste IPO-congres was daar ook weer een bewijs van.

Immers, ook in Overijssel is de weg naar innovatie ingeslagen. De route daartoe in Twente is door de Rekenkamer onderzocht. Dit rapport betreft een onderzoek naar de doelgerichtheid daarvan.

Vanuit de Staten kwam de vraag of de Rekenkamer onderzoek kon doen. De gestelde vragen door PvdA en CDA zijn nadrukkelijk bij de basis van het onderzoek meegenomen. De Rekenkamer houdt er rekening mee dat veel innovatieprojecten nog maar net van start zijn gegaan. Het effect van de Innovatieroute op de Twentse economie zal grotendeels nog in de komende jaren moeten blijken. We hebben daarom geen antwoord kunnen geven op de maatschappelijke effecten van de Innovatieroute Twente op de langere termijn. We geven in deze tussentijdse evaluatie wel een duidelijk beeld van de stand van zaken, en beoordelen of de middelen voldoende doelgericht worden ingezet.

Bij het onderzoek heeft de Rekenkamer zich laten spiegelen door wetenschappers op het gebied van innovatie. Het belang van het beleid is groot. Er is veel geld in geïnvesteerd door de provincie en de regio en de doelstellingen waren ambitieus.

Het is dan ook begrijpelijk dat de hoofdrolspelers teleurgesteld reageren op de hoofdconclusie uit het rapport: daar komt een beeld uit van onvoldoende doelgericht ingezette middelen door te weinig sturing en informatie. Dat is heftig.

En toch mag dat niet uitsluitend het beeld zijn dat op het netvlies blijft hangen. Want het rapport geeft ook wegen aan waarlangs het beleid zichtbaar succesvoller kan worden. En ook wordt aangegeven wat er wel goed is - de probleemanalyse deugt en bij velen (waarvan veel ondernemers) is het vertrouwen in de toekomst van de Innovatieroute Twente nog steeds ruim aanwezig. Er zijn bedreigingen, maar er zijn ook veel kansen.

Bijzonder aan dit rapport is, dat er niet één maar drie bestuurlijke reacties zijn toegevoegd. De lezing daarvan moet bij de kennisname van dit rapport niet worden overgeslagen, evenmin als het nawoord daarop van de Rekenkamer.

De Rekenkamer spreekt de wens uit dat het u hierbij toegezonden rapport een bijdrage mag leveren aan de verdere uitwerking en verbetering van het beleid, dat de burgers van de provincie ten goede komt. Natuurlijk wil ook dit rapport kritisch worden benaderd - maar laat ook de kritische lezer niet vergeten dat de doelstelling waarmee dit rapport is geschreven, belangrijker is dan het rapport zelf: de verbetering van de kaderstelling en controle door de Staten op dit concreet stuk beleid. Dit rapport wil daartoe een hulpmiddel zijn.

De Rekenkamer dankt iedereen die aan de totstandkoming van dit rapport heeft bijgedragen door het geven van tijd en medewerking en door een open instelling.

Hoogachtend,
Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'P. van Dijk', with a long horizontal flourish extending to the right.

P. van Dijk
voorzitter

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen.

Het eerste deel van het rapport bevat de bestuurlijke samenvatting van het onderzoek naar de Innovatieroute Twente. In dit deel vindt u ook de bestuurlijke reacties op het onderzoek van Gedeputeerde Staten, de Regio Twente en de Stichting Innovatieplatform Twente. Lezers die snel inzicht willen krijgen in de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek kunnen volstaan met het lezen van het eerste deel van het rapport.

In het tweede deel van het rapport worden de bevindingen beschreven. De bevindingen zijn - samen met de van toepassing zijnde norm(en) - samenvattend weergegeven in de kaders aan het begin van elke subparagraaf. De nummering van de paragrafen in het tweede deel van het rapport is voor de leesbaarheid gekoppeld aan de paragraafnummering in het eerste deel van het rapport. Hierdoor kunt u eenvoudig terugvinden op welke bevindingen de conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd.

In de bijlagen vindt u onder meer een overzicht van de projecten van de Innovatieroute Twente, de geraadpleegde bronnen en een lijst met geïnterviewde personen.

Voor de lezer met weinig tijd hebben we hierna een samenvatting opgenomen.

Samenvatting

De Rekenkamer heeft op verzoek van Provinciale Staten van Overijssel onderzoek gedaan naar de Innovatieroute Twente. Het onderzoek is geen evaluatie van afgerond beleid, maar is een tussentijdse evaluatie. De Rekenkamer concentreert zich in deze fase van het beleid op de vraag of de middelen op een doelgerichte wijze worden ingezet. De Innovatieroute is een samenwerkingsverband van de provincie Overijssel, de Regio Twente, ondernemingen, en onderwijs- en onderzoeksinstituten. Bestuurlijke afspraken over de Innovatieroute worden gemaakt in het Innovatieplatform Twente (IPT), waarin GS de provincie vertegenwoordigen.

In dit rapport geven we antwoord op de volgende deelvragen:

- 1. Wat zijn de achtergronden, ideeën, afspraken en beoogde prestaties, resultaten en effecten van de Innovatieroute Twente?*

Eind 2004 werd het Innovatieplatform Twente officieel geïnstalleerd. De jaren 2005 en 2006 werden gebruikt om de Innovatieroute Twente inhoudelijk uit te werken. Het belangrijkste resultaat daarvan was een focus op vijf clusters: Voeding, Gezondheid, Materialen & high tech systemen, Veiligheid en Bouw.

In de plannen is opgenomen dat de Innovatieroute uiteindelijk een financiële impuls van € 400 miljoen moet opleveren voor de Twentse economie en dat er 12.000 banen moeten worden behouden en/of gecreëerd. De Regio Twente en de Provincie Overijssel hebben beide een budget van € 50 miljoen gereserveerd voor de Innovatieroute.

Vanaf 2007 is gestart met de feitelijke uitvoering. Tot aan de zomer van 2010 is inmiddels € 168 miljoen geïnvesteerd in zo'n 40 innovatieprojecten. De clusters Materialen & high tech systemen en Gezondheid zijn qua financiën de meest omvangrijke clusters (82,3 mln. & 34 mln.).

- 2. Op welke wijze en in welke mate dragen de provincie Overijssel en het Innovatieplatform Twente zorg voor het doelgericht inzetten van middelen?*

Onder de doelgericht inzet verstaan wij de mate waarin is voorzien in het inrichten en sturen van het proces, en het waarborgen van de benodigde randvoorwaarden, om de gestelde doelen te kunnen behalen. De hoofdconclusie is dat de inzet van de middelen voor de Innovatieroute Twente onvoldoende doelgericht is. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn een gebrekkige sturing en beperkte informatie over de voortgang en effecten van de Innovatieroute. Deze aspecten zijn naar het oordeel van de Rekenkamer van essentieel belang, zeker gezien de grote financiële omvang. Zolang het IPT niet zichtbaar heeft en maakt waar de inzet van deze middelen toe leidt, loopt het platform het risico het vertrouwen van de partners te verliezen. Een gevolg kan zijn dat daarmee het financieel en bestuurlijk draagvlak bij de partners voor de Innovatieroute sterk afneemt.

De Rekenkamer heeft 11 aanbevelingen geformuleerd om de doelgerichtheid van de inzet van de middelen te verbeteren. De aanbevelingen hebben betrekking op het verbeteren van de informatiepositie en de regierol van het IPT. Daarnaast gaan de aanbevelingen in op het heroverwegen van de focus op 5 clusters, het inzetten van alternatieve financierings-varianten, het uitwerken van doelstellingen en het bepalen van de doelgroep(en) van de Innovatieroute Twente. Tot slot zijn enkele aanbevelingen bedoeld ter verbetering van de bedrijfsvoering van het IPT-bureau.

3. Wat zijn de belangrijkste kansen en bedreigingen voor de Innovatieroute Twente?

De hierna beschreven kansen en bedreigingen vormen de rode draad van door respondenten in het onderzoek genoemde kansen en bedreigingen. De belangrijkste kansen die de Innovatieroute biedt zijn: de mogelijkheid voor Twentse partijen om nieuwe vormen van samenwerking aan te gaan, het zet Twente als economische regio op de kaart, het biedt ondernemers een stimulans om nieuwe wegen in te slaan, draagt bij aan behoud van hoger opgeleiden in Twente en de naam 'Innovatieroute Twente' wordt als positief en wervend beschouwd.

De belangrijkste bedreigingen die genoemd werden zijn: vroegtijdig stoppen (innovatie kost nu eenmaal tijd), partijen gaan hun eigen weg, onbekendheid bij ondernemers, te veel aandacht voor structuurdiscussies en free-riders gedrag (wel de lusten, niet de lasten).

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Leeswijzer	5
Samenvatting	7
DEEL 1: Conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reacties	13
1. Aanleiding, doel en vraag.....	15
1.1. Aanleiding	15
1.2. Doel en centrale vraag.....	15
1.3. Het Innovatieplatform & de Innovatieroute Twente	16
1.3.1. <i>Platform</i>	16
1.3.2. <i>Innovatieroute</i>	17
1.3.3. <i>De spelers (organisatie & context)</i>	17
1.3.4. <i>Het spel (inhoud Innovatieroute Twente)</i>	18
1.3.5. <i>Het speelveld (bestuurlijke context)</i>	22
2. Conclusies en aanbevelingen.....	23
2.1. Opstartfase: het probleem is in beeld gebracht	25
2.2. Analyse- en voorbereidingsfase: voorwaarden voor sturing zijn onvoldoende ingevuld	25
2.3. Uitvoering van de Innovatieroute Twente kent belangrijke verbeterpunten	28
2.4. Monitoring en verantwoording hebben tot nu toe onvoldoende aandacht gehad	34
3. Bestuurlijke reactie.....	39
3.1. Bestuurlijke reactie GS	40
3.2. Bestuurlijke reactie Regio Twente	46
3.3. Bestuurlijke reactie Innovatieplatform Twente	49
4. Nawoord Rekenkamer	55
Bijlage 1: Overzicht leden van het IPT.....	129
Bijlage 2: Projectenoverzicht.....	131
Bijlage 3: Introductie Cases	135
Bijlage 4: Geraadpleegde bronnen.....	139
Bijlage 5: Overzicht geïnterviewde personen	143
Bijlage 6: Normenkader	145
Bijlage 7: Vragenlijst online enquête	147

DEEL 2: Nota van bevindingen	59
1. Inleiding	61
1.1. In vogelvlucht: een korte geschiedenis van 2004 tot nu	61
1.2. Het spel en de knikkers; de inhoud & organisatie van de Innovatieroute	62
1.2.1. <i>De spelers (organisatie & context)</i>	62
1.2.2. <i>Het spel (inhoud Innovatieroute Twente)</i>	64
1.2.3. <i>Het speelveld (bestuurlijke context)</i>	66
1.3. Verantwoording rekenkameronderzoek: het spel en de knikkers?	70
1.3.1. <i>Aanleiding en onderzoeksplan</i>	70
1.3.2. <i>Hoofdvraag en deelvragen</i>	71
1.3.3. <i>Normenkader</i>	71
1.3.4. <i>Verantwoording onderzoeksmethoden</i>	71
1.3.5. <i>Bijzondere procedure hoor en wederhoor</i>	73
2. Totstandkoming en uitvoering Innovatieroute Twente	75
2.1. Opstart van de Innovatieroute Twente	75
2.1.1. <i>Probleemanalyse en inbedding</i>	75
2.2. Analyse en voorbereiding.....	78
2.2.1. <i>Betrokkenheid van de 4 O's</i>	79
2.2.2. <i>Clustervorming IPT</i>	79
2.2.3. <i>Doelstellingen Innovatieroute Twente</i>	81
2.2.4. <i>Financiering Innovatieroute Twente</i>	83
2.2.5. <i>De organisatie: het Innovatieplatform Twente</i>	85
2.2.6. <i>Communicatie Innovatieroute Twente</i>	89
2.2.7. <i>Netwerk van de Innovatieroute Twente</i>	91
2.3. Uitvoering: selectie en subsidiëring van projecten	92
2.3.1. <i>Innovatieroute Twente, stand van zaken per april 2010</i>	93
2.3.2. <i>Stimulerende en ondersteunende rol van het IPT</i>	95
2.3.3. <i>Subsidies voor projecten</i>	103
2.4. Monitoring, evaluatie en verantwoording	108
2.4.1. <i>Zicht op de Innovatieroute door IPT</i>	108
2.4.2. <i>Zicht op de Innovatieroute door de provincie</i>	112
3. Kansen, bedreigingen en vergelijking.....	115
3.1. Kansen, bedreigingen en verbeterpunten	115
3.1.1. <i>Kansen voor de Innovatieroute</i>	115
3.1.2. <i>Bedreigingen voor de Innovatieroute Twente</i>	116
3.1.3. <i>Verbeterpunten voor de Innovatieroute Twente</i>	117
3.2. Vergelijking tussen innovatieregio's	117
3.2.1. <i>Landelijke Innovatieplatform</i>	118
3.2.2. <i>Brainport Eindhoven, Food Valley & Stedendriehoek</i>	120
3.2.3. <i>Overeenkomsten en verschillen</i>	124

DEEL 1: Conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reacties

1. Aanleiding, doel en vraag

1.1. Aanleiding

Op 14 februari 2009 is in de Commissie Economie, Mobiliteit en Bestuur van de provincie Overijssel het onderzoeksprogramma 2009 van de Rekenkamer Oost-Nederland behandeld. In het onderzoeksprogramma was ruimte open gelaten voor een nog nader te bepalen onderwerp. Naar aanleiding van de commissievergadering is de Innovatieroute Twente als potentieel onderzoeksonderwerp in beeld gekomen. Het hoofddoel van de Innovatieroute is om via innovatieprojecten, de Twentse economie duurzaam te versterken en de werkgelegenheid te bevorderen. Van de fracties van het CDA en de PvdA heeft de rekenkamer op 19 maart 2009 een lijst met potentiële onderzoeksvragen over dit onderwerp mogen ontvangen. Naar het onderwerp is vervolgens een verkennend onderzoek gedaan, op basis waarvan besloten is om de Innovatieroute op te nemen in het onderzoeksprogramma 2009. Eind 2009 zijn de voorbereidingen op het onderzoek gestart en in januari 2010 heeft de rekenkamer het *Onderzoeksplan Innovatieroute Twente* vastgesteld en aan Provinciale Staten toegezonden.

1.2. Doel en centrale vraag

Het doel van dit onderzoek is:

Provinciale Staten te informeren over de doelgerichtheid van de inzet van middelen voor de Innovatieroute Twente en de verbeteringen die daarin mogelijk zijn, om daarmee Provinciale Staten te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol.

Hoewel we als provinciale rekenkamer ons in eerste instantie richten op de provinciale overheid, verwachten we dat de resultaten van dit onderzoek ook voor de partners in de Innovatieroute Twente toegevoegde waarde kunnen hebben.

Uit het doel leiden we de volgende centrale vraag af:

In welke mate is er bij de Innovatieroute Twente sprake van een doelgerichte inzet van middelen en welke verbeterpunten zijn daarbij aan te geven?

Onder doelgericht verstaan wij het inrichten en sturen van het proces en het voorzien in de benodigde randvoorwaarden om de doelstelling te kunnen behalen.

We hebben de centrale vraag opgedeeld in drie deelvragen:

1. Wat zijn de achtergronden, ideeën, afspraken en beoogde prestaties, resultaten en effecten van de Innovatieroute Twente?
2. Op welke wijze en in welke mate dragen de provincie Overijssel en het Innovatieplatform Twente zorg voor het doelgericht inzetten van middelen?
3. Wat zijn de belangrijkste kansen en bedreigingen voor de Innovatieroute Twente?

In de volgende paragraaf wordt de eerste deelvraag beantwoord. Deze paragraaf heeft een beschrijvend karakter. In hoofdstuk 2 volgen de antwoorden op de deelvragen 2 en 3. Dat hoofdstuk heeft een toetsend karakter en is voorzien van conclusies en aanbevelingen. Wij hebben er voor gekozen om de resultaten van vraag 3 te verweven in de conclusies en aanbevelingen behorende bij de tweede vraag. De normen die wij hebben gebruikt als toetsingskader zijn opgenomen in bijlage 6 van dit rapport.

1.3. Het Innovatieplatform & de Innovatieroute Twente

In deze paragraaf gaan we in op het Innovatieplatform en het programma van de Innovatieroute Twente. Na een inleiding op beide onderdelen wordt de Innovatieroute met behulp van de ‘spelmetafoor’ nader toegelicht.

1.3.1. Platform

In 2003 startte onder het voorzitterschap van de minister-president het landelijke Innovatieplatform. In 2004 nam de provincie Overijssel het initiatief om een soortgelijk innovatieplatform voor de regio Twente op te richten. Op 21 december 2004 werd het Innovatieplatform Twente officieel geïnstalleerd. In januari 2005 werd een startbijeenkomst georganiseerd voor de leden van het Innovatieplatform Twente (IPT). De bijeenkomst stond onder leiding van de eerste voorzitter van het platform: de heer Meijer. Tijdens deze eerste bijeenkomst stonden de mogelijke ambities, focus, aanpak en organisatie van het Innovatieplatform centraal¹. De leden van het IPT vormden samen een brede stuurgroep van vertegenwoordigers uit de zogenaamde 4 O's: overheden, ondernemingen, onderwijs- en onderzoeksinstellingen (zie voor een overzicht bijlage 1). Het Rijk en Europa zijn indirect betrokken als subsidieverstrekkers. Het Innovatieplatform Twente wordt naast een onafhankelijke voorzitter ondersteund door een klein programmabureau.

Vanuit de decentrale overheid dragen de provincie Overijssel en de regio Twente bij aan de Innovatieroute Twente. De provincie Overijssel wordt via een gedeputeerde vertegenwoordigd in het Innovatieplatform Twente. De

¹ Innovatieplatform (2005). Startnotitie. Auteurs: H.Slijp, R.Schouten, W. Meijer.

Twentse gemeenten worden via de voorzitter van de Regio Twente vertegenwoordigd. De Innovatieroute Twente is één van de instrumenten die GS inzetten voor het realiseren van de door PS vastgestelde doelen voor economische innovatie. De provincie Overijssel is een van de partijen binnen het innovatienetwerk waarin verschillende partijen zich georganiseerd hebben. De sturing op de Innovatieroute is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van deze partijen en is belegd bij de stuurgroep van de Innovatieroute.

1.3.2. Innovatieroute

De leden van het Innovatieplatform Twente hebben gezamenlijk een programma opgesteld om de economische innovatie in Twente te stimuleren. Dit programma staat bekend als de *Innovatieroute Twente*. Op 7 december 2005 werd het programma van de Innovatieroute Twente aangeboden aan minister-president Balkenende². Binnen de Innovatieroute is het beleid gecentreerd rond vijf innovatieclusters in Twente. Met deze aanpak wil het IPT de Innovatieroute voldoende ‘focus en massa’ mee geven. Deze vijf clusters zijn gekozen omdat ze worden gezien als veelbelovende economische aandachtsgebieden voor Twente. Het gaat om de clusters Voeding, Gezondheid, Materialen & High Tech Systemen, Veiligheid en Bouw. De rode lijn in alle clusters is het thema ‘technologie’.

De financiering is een belangrijk onderdeel van de besluitvorming rond de Innovatieroute Twente geweest. Afgesproken werd dat zowel de regio Twente (= de Twentse gemeenten) als de provincie Overijssel, € 50 mln. beschikbaar zouden stellen voor de uitvoering van de Innovatieroute Twente³. De hoofddoelstelling is om de Twentse economische structuur duurzaam te versterken en om 12.000 arbeidsplaatsen te behouden en te creëren⁴.

Na de opstartfase werd in 2007 de uitvoeringsfase gestart. Dat betekent dat de eerste projecten waren geselecteerd en gestart werd met de feitelijke uitvoering van de Innovatieroute Twente. Per 1 januari 2008 is er een nieuwe, afgeslankte stuurgroep ingesteld voor de advisering en strategische begeleiding van de Innovatieroute Twente. Voor de tweede periode is een nieuwe voorzitter aangewezen: de heer Kraaijeveld. Sinds de start van de Innovatieroute zijn er zo’n veertig projecten van start gegaan.

1.3.3. De spelers (organisatie & context)

Aan de hand van de ‘spelmetafoor’ lichten we de organisatie en bestuurlijke context van de Innovatieroute toe. De ‘spelers’ van de Innovatieroute zijn de betrokken partijen vanuit vier verschillende maatschappelijke domeinen.

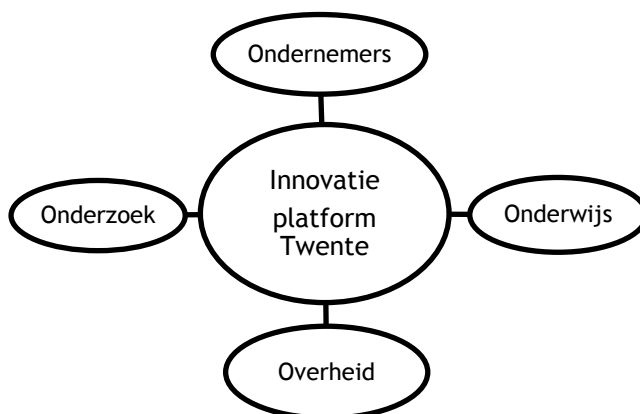
² Verslag vergadering Innovatieplatform Twente d.d. 12 januari 2006.

³ Voor de provincie Overijssel betreft het € 30 mln. in de collegeperiode 2007-2011, en olopende tot € 50 mln. tot 2015. Bron: Statenvoorstel nr. PS/2007/303 *Voortgang en financiering Innovatieroute Twente*.

⁴ Statenvoorstel nr. PS/2007/303 *Voortgang en financiering Innovatieroute Twente*. Het IPT geeft in een brochure uit 2007 aan dat het werkgelegenheidsdoel is om 12.000 te behouden en nieuw te creëren.

In de beleidstukken wordt dan gesproken van de vier O's, waarmee verwezen wordt naar Ondernemers, Onderzoekinstellingen, Onderwijsinstellingen en Overheidsorganisaties. Het Innovatieplatform Twente kan worden bestempeld als de 'spelverdeler' tussen de vier O's. Het platform dient een gezamenlijke strategie uit te werken, zodat het voor alle spelers duidelijk is wat de Innovatieroute voor hen betekent. De spelverdeler fungeert niet alleen als de verbindende schakel, maar geeft ook sturing aan het spel. De volgende figuur geeft een vereenvoudigd overzicht:

Figuur 1 Overzicht spelers en spelverdeler



1.3.4. Het spel (inhoud Innovatieroute Twente)

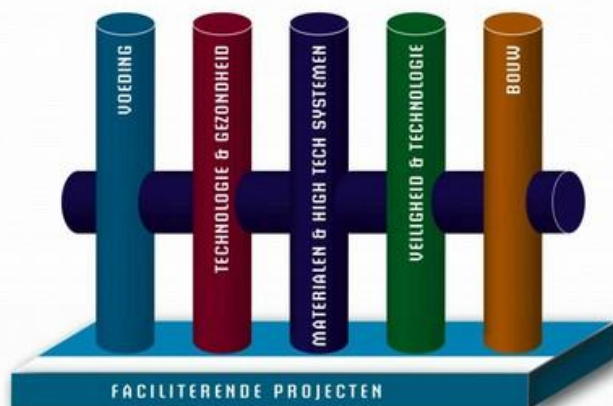
In deze paragraaf geven we een introductie op het 'spel' om zo de inhoud van de Innovatieroute te beschrijven. Het begrip innovatieplatform heeft dus betrekking op de organisatorische kant, en het begrip innovatieroute op de inhoudelijke kant van het beleid.

Innovatie via clusters

De Innovatieroute Twente heeft tot doel om de economische innovatie te stimuleren. Voor projecten gericht op innovatie kan er subsidie worden aangevraagd. Het Innovatieplatform Twente heeft ervoor gekozen om een focus (afbakening) in het innovatiebeleid aan te brengen. Dat is gedaan door het beleid te richten op vijf inhoudelijke clusters. Daarnaast is er nog een 'faciliterend' cluster waarin projecten zijn opgenomen, die een ondersteunende functie hebben voor de algehele innovatiestructuur in Twente. Een voorbeeld is het project VentureLab Twente. VentureLab is een programma dat ontwikkeld is door de Universiteit Twente/NIKOS met als doel startende ondernemers te ondersteunen bij het opzetten en ontwikkelen van een eigen onderneming.

De onderstaande figuur geeft de clusterindeling weer.

Figuur 2 Schema Innovatieroute, bron website Innovatieroute Twente



Uit bovenstaande figuur wordt duidelijk dat binnen de Innovatieroute Twente de focus ligt op innovatie binnen de clusters Voeding, Technologie & Gezondheid, Materialen en High Tech Systems, Veiligheid & Technologie en Bouw.

Theoretische basis voor de Innovatieroute Twente

Het beleid van de Innovatieroute Twente is gebaseerd op een aantal veronderstellingen over de aard van innovatie en de rol van de overheid daarbij. Deze set van veronderstellingen waarop beleid is gebaseerd wordt in de bestuurskunde aangeduid als de beleidstheorie. Op basis van de verzamelde informatie hebben we de beleidstheorie van de Innovatieroute gereconstrueerd. In de beleidstheorie van de Innovatieroute Twente wordt ervan uitgegaan dat:

- a) In de bestaande *uitgangssituatie* de economische innovatie in Twente achterblijft omdat er nog onvoldoende samen wordt gewerkt tussen ondernemers, onderwijsinstellingen, onderzoeksinstituten en overheden. Vraag en aanbod van innovatie komen onvoldoende bij elkaar, waardoor er een innovatieparadox in Twente bestaat. Er is in potentie voldoende kennis aanwezig, maar die wordt onvoldoende benut in economische zin.
- b) De Innovatieroute Twente en het Innovatieplatform Twente zijn *instrumenten* om de aanwezige financiële-, organisatorische- en kennismiddelen in samenhang in te zetten.
- c) Het uiteindelijke *doel* is om de economische structuur van Twente duurzaam te versterken en om 12.000 nieuwe banen te behouden en te creëren.

Hoewel een beleidstheorie geen wetenschappelijke theorie is, is het innovatiebeleid van de overheid wel geïnspireerd op wetenschappelijke inzichten. Het idee om de economische innovatie in Twente te bundelen binnen een aantal clusters, kent een wetenschappelijke basis in de clustertheorie van Michael Porter. In zijn boek 'The competitive advantage of nations' (1990) legt Porter zijn clustertheorie uit. In de studie 'Clusters

en economische groei' (2007) heeft het Planbureau voor de Leefomgeving⁵ de kern van de theorie als volgt beschreven.

'Centraal in deze theorie staat de gedachte dat fysieke clustering van bedrijven binnen gespecialiseerde groeisectoren een bron is voor regionaal economische groei. De ruimtelijke nabijheid tussen deze bedrijven zou de leerprocessen en de onderlinge concurrentie stimuleren. Een van de bekendste buitenlandse voorbeelden hiervan is de concentratie van de ICT sector in het Amerikaanse 'Silicon Valley'.

Overigens gaat het voor Nederlandse begrippen bij Silicon Valley om een 'megaregio'; Silicon Valley is in omvang vergelijkbaar met de hele Randstad. In Nederland zijn op regionaal niveau verschillende innovatieregio's ontwikkeld die zich richten op een of enkele clusters, zoals Brainport Eindhoven, Health Valley (Arnhem-Nijmegen), Food Valley (Wageningen e.o.) en de Innovatieroute Twente⁶.

De clusters Food Valley (Wageningen e.o.) en Brainport Eindhoven zijn volgens de wetenschappers Nauta en Eveleens in navolging van de clustertheorie van Porter, de enige twee clusters in Nederland. Zij voldoen namelijk aan de volgende aspecten van de clustertheorie van Porter:

- de clusters hebben voldoende hulpbronnen en vaardigheden om internationale kritische massa⁷ te bereiken;
- de clusters hebben de mogelijkheid om een economische toppositie te bereiken;
- de clusters hebben voldoende duurzaam concurrentievoordeel ten opzichte van andere regio's.⁸

Bij het nastreven van een economische toppositie zijn de keuze van de thema's van de clusters en de mate van openheid van clusters ook van belang. Het IPO en de VNG hebben recent het rapport 'De Lissabonstrategie in Nederlandse gemeenten en regio's'⁹ uitgebracht waarin wordt aangegeven dat innovatie op specifieke terreinen de kans op excelleren vergroot. Om een economische toppositie te behalen en daarmee te excelleren op een bepaald terrein, moeten er keuzes gemaakt worden waar exact de focus op gelegd wordt. Het opzoeken van niches en specifieke deelgebieden om te innoveren kan de kans op het excelleren doen vergroten.

In het rapport van IPO en VNG wordt ook duidelijk dat de openheid van clusters van belang is, omdat kennis en vaardigheden om te innoveren niet altijd aanwezig zijn in een regio. Innovatie beperkt zich niet altijd tot een bepaald gebied, industrie of technologie. Daarom dient er sprake te zijn van 'open innovatieclusters' die ontstaan voor internationale samenwerking. Dit kan op projectniveau plaatsvinden door partijen van buiten de regio in het project te betrekken, of op clusterniveau door het aangaan van allianties met andere clusters. Internationalisering van innovatie is volgens

⁵ Het rapport is gepubliceerd onder de oude naam: Ruimtelijk Planbureau.

⁶ In hoofdstuk drie van het tweede deel van dit rapport worden enkele innovatieregio's met elkaar vergeleken.

⁷ Met kritische massa wordt de omvang van de bedrijvigheid van een cluster bedoeld.

⁸ Nauta, F. en Eveleens, C. (september 2009). *Provinciale sterktes in beeld*.

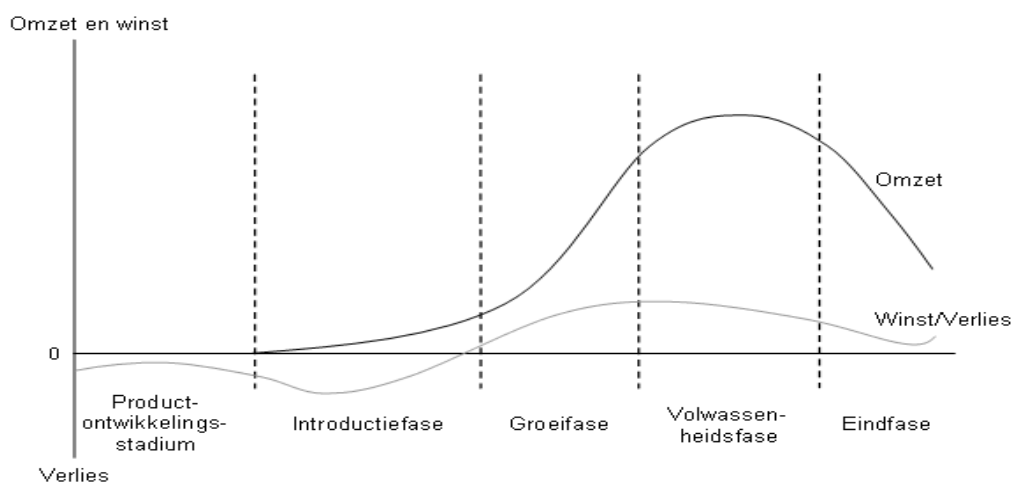
⁹ IPO en VNG rapport. (2010). *De Lissabonstrategie in Nederlandse regio's en gemeenten. Hoe de Nederlandse gemeenten en regio's hun arbeidsproductiviteit en arbeidsparticipatie verhogen in de overgang naar een duurzame kenniseconomie*.

de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) belangrijk om nieuwe uitdagingen en kennis op te zoeken om zo tot nieuwe ideeën te komen die leiden tot innovatie.¹⁰

Innovatie kost tijd

In de innovatieliteratuur wordt erop gewezen dat een innovatieproces tijd nodig heeft, om van de eerste ideeën te komen tot een bedrijfseconomisch interessant eindproduct. De productlevenscyclus is een geschikt model om dit in beeld te brengen.

Figuur 3 De productlevenscyclus (Kotler, 2005)



De figuur laat zien dat een product start in een ontwikkelingstadium. Daarna wordt geprobeerd het te introduceren in de markt. Als het goed blijft gaan, wordt de introductie gevolgd door een groeifase. Na de groeifase treedt er verzadiging in de markt op en bereikt het product de volwassenheidsfase. Dit is de fase waarin de meerderheid van de consumenten (of een doelgroep daarbinnen) het product heeft aangeschaft. Ten slotte bereikt het product de eindfase en wordt het product overbodig of vervangen door een alternatief (denk aan de overgang van lp naar cd). De figuur maakt ook duidelijk dat aan het begin van de cyclus er verlies wordt geleden. Pas aan het einde van de introductiefase begint het product winst op te leveren.

De productlevenscyclus maakt op een goede manier inzichtelijk dat een innovatieproces gericht moet zijn op de langere termijn. Het duurt enige tijd voordat een innovatie leidt tot de introductie van een nieuw product (of dienst, of proces) en vervolgens tot winst. De lengte van de cyclus kan per product sterk verschillen. Een 'rage' of een modeartikel kent bijvoorbeeld een hele korte levenscyclus.

Het is belangrijk erop te wijzen dat de Innovatieroute Twente in hoofdzaak bedoeld is voor ondersteuning van het productontwikkelingsstadium. In de

¹⁰ WRR rapport. (2008). *Innovatie vernieuwd. Opening in viervoud*. University Press: Amsterdam.

interviews is erop gewezen dat de stap van de introductie van een innovatie op de markt, ook vraagt om ondersteuning.

1.3.5. Het speelveld (bestuurlijke context)

De Innovatieroute Twente maakt onderdeel uit van het innovatiebeleid van overheden op verschillende bestuursniveaus. Deze bestuurlijke context kunnen we duiden als het 'speelveld' waarop gespeeld wordt. De kenmerken van het speelveld zijn van invloed op het beleid en uitvoering van de Innovatieroute Twente. Die invloed blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de meeste Twentse innovatieprojecten (mede) gefinancierd worden uit bovenregionale budgetten.

Het betreft het innovatiebeleid op het niveau van:

- de Twente gemeenten afzonderlijk, en gezamenlijk via de regio Twente;
- de provincie Overijssel;
- de rijksoverheid voor heel Nederland;
- en de Europese Unie via het 'landsdeel' Oost-Nederland.

De provincie Overijssel heeft naast de Innovatieroute Twente verschillende andere innovatieregelingen. Sommige regelingen gelden voor een bepaalde regio, andere voor de hele provincie of voor landsdeel Oost. We noemen: Overijssel innoveert verder!, regio Stedendriehoek, de regio Zwolle / IJsselvecht, ICT-Diensteninnovatie, Nano4Vitality, Kennispark Twente en Kennisbeleid Oost.

Op nationaal niveau is er een rijksbeleid gericht op economische innovatie, zoals bijvoorbeeld het innovatieprogramma Pieken in de Delta. Dit innovatieprogramma is opgedeeld per landsdeel. Voor Overijssel en Gelderland gaat het om het deelprogramma Pieken in de Delta Oost-Nederland (PIDON).

Ook voert de Europese Unie een innovatiebeleid. Vanaf het Europese bestuursniveau komt er o.a. geld uit het structuurfonds Europees Fonds Regionale Ontwikkeling (EFRO). De provincies Gelderland en Overijssel werken op Europees niveau samen onder de noemer GO Gebundelde Innovatiekracht.

2. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren we de conclusies en aanbevelingen, en geven daarmee antwoord op de onderzoeksvraag. De Rekenkamer houdt er rekening mee dat veel innovatieprojecten nog maar net van start zijn gegaan. Het effect van de Innovatieroute op de Twentse economie zal grotendeels nog in de komende jaren moeten blijken. Het onderzoek is geen evaluatie van afgerond beleid, maar is een tussentijdse evaluatie. De Rekenkamer concentreert zich in deze fase van het beleid op de vraag of de middelen op een doelgerichte wijze worden ingezet.

Omdat ‘doelgerichtheid’ een brede term is die niet voor iedereen dezelfde betekenis heeft, hebben we het voor dit onderzoek nader gedefinieerd. Onder doelgericht verstaan wij het inrichten en sturen van het proces, en het voorzien in de benodigde randvoorwaarden, om de doelstelling te kunnen behalen.




De **hoofdconclusie** is de volgende:

De inzet van de middelen voor de Innovatieroute Twente is onvoldoende doelgericht. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn een gebrekkige sturing en beperkte informatie over de voortgang en effecten van de Innovatieroute. Deze aspecten zijn naar het oordeel van de Rekenkamer van essentieel belang, zeker gezien de huidige omvang van het innovatieprogramma; 40 projecten en een financiële investering van € 168 mln. Zolang het IPT niet zichtbaar heeft en maakt waar de inzet van deze middelen toe leidt, loopt zij het risico het vertrouwen van de partners te verliezen. Een gevolg kan zijn dat daarmee het financieel en bestuurlijk draagvlak bij de partners voor de Innovatieroute sterk afneemt.

De hoofdconclusie wordt in de deelconclusies hierna per beleidsfase uitgewerkt en waar nodig voorzien van aanbevelingen. Omdat het innovatieprogramma voor de Innovatieroute Twente een gezamenlijk opgave is voor het hele Innovatieplatform, adresseren we onze conclusies en aanbevelingen aan Provinciale Staten en aan de leden van de stuurgroep van het Innovatieplatform.

Onderstaande tabel geeft een beknopt overzicht van de conclusies en de bijbehorende beoordelingen.

Tabel 1 Overzicht conclusies en beoordelingen

	Onderwerp van de conclusie	beoordeling
<i>Opstartfase (2.1)</i>		
A	Probleemanalyse als onderbouwing voor Innovatieroute is aanwezig	
B	Innovatieroute sluit aan bij Twentse kenmerken	
<i>Analyse en voorbereidingsfase(2.2)</i>		
C	Doelen zijn onvoldoende specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden gedefinieerd	
D	Uitwerking doelgroep(en) ontbreekt	
E	Heroverweging gewenst voor focus op vijf clusters en financieringsvarianten	
<i>Uitvoering(2.3)</i>		
F	Sturing IPT is beperkt	
G	Het is niet eenduidig welke projecten tot Innovatieroute Twente behoren	
H	De communicatie-activiteiten zijn in beperkte mate uitgevoerd	
I	Beleidsplan en takenpakket zijn verouderd	
J	Kwaliteit van de administratieve organisatie is onvoldoende	
K	Investerings provincie Overijssel en Regio Twente lopen niet gelijk op, inzicht in exacte bestedingen ontbreekt	
L	Uitgangspunt verhouding private en publieke middelen is niet haalbaar	
<i>Monitoring en verantwoording (2.4)</i>		
M	Kwaliteit voortgangsinformatie is onvoldoende	
N	Geschikt monitoringsysteem ontbreekt	
O	IPT voert zelfevaluaties uit	
P	Positief beeld bij respondenten over toekomstige resultaten en effecten van de Innovatieroute	
Q	Provinciale Staten worden op programmaniveau geïnformeerd	
<p> Cruciale aandachtspunten</p> <p> Aandachtspunten</p> <p> Geen aandachtspunten</p>		

2.1. Opstartfase: het probleem is in beeld gebracht

Eind 2004 heeft de provincie Overijssel het initiatief genomen om een innovatieplatform op te richten voor de regio Twente. Een jaar later, op 7 december 2005 presenteert het *Innovatieplatform Twente* zijn plannen voor de *Innovatieroute Twente* aan de minister-president.

De rekenkamer heeft deze opstartfase meegenomen in haar onderzoek. We concluderen dat in de opstartfase goed in kaart is gebracht wat het 'probleem' is waarop de Innovatieroute zich richt. De eerste twee deelconclusies hebben betrekking op de opstartfase.

- A. *Er is een probleemanalyse opgesteld die als inhoudelijke basis heeft gediend en waaruit de noodzaak voor de Innovatieroute Twente duidelijk wordt.*

In de opstartfase is onder de regie van de toenmalige voorzitter van het Innovatieplatform Twente (IPT) een uitgebreide probleemanalyse opgesteld. Er zijn tientallen verkennende gesprekken geweest met verschillende partijen en er is een analyse gemaakt van het bedrijfsleven in Twente. Uit de analyse is naar voren gekomen dat aanbod en vraag van innovatie niet voldoende op elkaar aansluiten en dat er onvoldoende wordt samengewerkt op dit punt in Twente. Het IPT hanteert de probleemanalyse als uitgangspunt om de innovatiekracht van Twente via de Innovatieroute Twente te gaan verbeteren.

- B. *De Innovatieroute Twente sluit aan bij Twentse kenmerken.*

Het IPT heeft de sociaaleconomische situatie van Twente in beeld gebracht en heeft die kennis gebruikt om inhoud te geven aan de Innovatieroute Twente. Kenmerkende eigenschappen van Twente zoals bijvoorbeeld de productiestructuur en het ondernemersklimaat zijn hierin meegenomen.

2.2. Analyse- en voorbereidingsfase: voorwaarden voor sturing zijn onvoldoende ingevuld

De opstartfase van het Innovatieplatform Twente loopt in 2005 door in een fase van analyse en beleidsvoorbereiding. In deze fase dient de probleemanalyse uit de opstartfase doorvertaald te worden in daadwerkelijk beleid. We concluderen dat die doorvertaling op enkele punten onvoldoende is waardoor sturing (= doelgerichte beïnvloeding van beleid) wordt bemoeilijkt.

C. *De doelen zijn onvoldoende specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden geformuleerd.*

De rekenkamer acht het van belang dat beleidsdoelen goed worden geformuleerd. Dat is nodig om op doelen te kunnen sturen en om achteraf verantwoording af te kunnen leggen. De norm is dat doelen zo SMART mogelijk geformuleerd dienen te zijn (specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden). We concluderen dat dit nog onvoldoende gebeurd is.

De doelen op het niveau van de gehele Innovatieroute (programmaniveau) zijn niet voldoende *specifiek* geformuleerd om op te kunnen sturen of verantwoording af te leggen. Het algemene doel van de Innovatieroute Twente wordt geformuleerd als het versterken van de economische structuur van Twente en het behoud en creëren van 12.000 arbeidsplaatsen. Het *verschil* tussen behoud of creëren van werkgelegenheid wordt onvoldoende gemaakt. De uitwerking van het algemene doel naar operationele doelen beoordelen we als onvoldoende concreet, vanwege formuleringen als ‘versnellen’, ‘vergroten’ of ‘in gang zetten’. Met dit type formuleringen blijft het onduidelijk wanneer doelen zijn gerealiseerd.

De *meetbaarheid* van het doelbereik is beperkt. Er ontbreken indicatoren op basis waarvan het versterken van de economische structuur of de effecten op de werkgelegenheid worden bijgehouden. We constateren overigens dat er per afzonderlijk project van de Innovatieroute Twente projectdoelen zijn opgesteld. Daarbij wordt ook een inschatting gemaakt van het aantal arbeidsplaatsen dat gecreëerd kan worden, wanneer het project succesvol is. Die informatie wordt nog onvoldoende gebruikt.

De doelen zijn onvoldoende *realistisch en tijdgebonden* geformuleerd. Dit geldt naast de doelstelling van 12.000 banen ook voor de doelstelling om in totaal € 400 mln. aan middelen te kunnen genereren voor de Innovatieroute Twente. Beide doelstellingen zijn gebaseerd op schattingen en zijn niet met harde gegevens onderbouwd. De rekenkamer is van mening dat deze doelstellingen in de eerste fase van de Innovatieroute voldeden; hardere gegevens waren nog niet beschikbaar en de doelen stralen bovendien uit dat de Innovatieroute Twente een groot en serieus innovatieprogramma betreft. Nu de opstartfase voorbij is, is de rekenkamer van mening dat het tijd is om te komen tot realistische en onderbouwde hoofddoelstellingen. Ook ontbreekt een uitgewerkt tijdspad.

De doelen zijn wel voldoende *afgestemd* met belangrijke partijen. Er is zowel binnen als buiten het Innovatieplatform uitgebreid afstemming en overleg geweest over de doelen van de Innovatieroute.

Aanbeveling 1

Werk de doelstellingen concreet uit, zodat het mogelijk is om op het beleid te sturen en om verantwoording af te leggen. Formuleer de doelen meer specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden

D. Er ontbreekt een uitgewerkte definitie van de doelgroep(en) van de Innovatieroute Twente.

Voor een doelgerichte inzet van middelen is het nodig om een duidelijke doelgroep te benoemen en de communicatieactiviteiten daarop af te stemmen. In de startdocumenten en het communicatieplan uit 2005 ontbreekt het aan een duidelijke omschrijving van de doelgroep van de Innovatieroute Twente. In het beleidsplan 2007 wordt evenwel het betrekken van het MKB als voorwaarde voor een succesvolle Innovatieroute Twente genoemd. In het communicatieplan uit 2008 wordt dit echter niet verder uitgewerkt. Het ontbreken van een duidelijke doelgroep beperkt de doelgerichte inzet van de middelen.

Uit de online enquête komt de onbekendheid van de Innovatieroute en het Innovatieplatform als bedreiging naar voren. Aangegeven wordt dat er nog steeds doelgroepen zijn die slecht bekend zijn met de Innovatieroute. Het wordt daarom van groot belang geacht om met de verschillende doelgroepen te blijven communiceren en ook de drempelvrees bij kleinere bedrijven om contact op te nemen met het Innovatieplatform te verlagen. Daarnaast speelt ook de beeldvorming en daarmee het draagvlak voor de Innovatieroute op dit punt een rol. In de beeldvorming van onder andere Statenleden is de Innovatieroute bedoeld voor alle MKB-bedrijven. In de praktijk richt het IPT zich voornamelijk op high-tech bedrijven, waaronder spin-offs van de UT.

Aanbeveling 2

Bepaal de doelgroep(en) voor de Innovatieroute Twente

E. De opzet en inrichting van de Innovatieroute Twente is, met uitzondering van doelstelling en doelgroep, vooraf goed doordacht. Op onderdelen is de Innovatieroute Twente toe aan een heroverweging. Hierbij gaat het om de focus op vijf clusters en alternatieve financieringsvarianten naast het subsidie-instrument.

Het proces van de beleidsvoorbereiding (totstandkoming) liep grofweg vanaf de startbijeenkomst begin 2005 tot en met de start van de uitvoering van de eerste projecten in 2007. De rekenkamer constateert dat het hele proces van de totstandkoming van beleid een relatief lange doorlooptijd heeft gehad. Er zijn duidelijke en onderbouwde keuzes gemaakt ten aanzien van belangrijke zaken zoals de cofinanciering, de clusters en de organisatiestructuur. Zo is er gekozen voor co-financiering waarbij de private partijen minstens 50% financieren, om een te grote afhankelijkheid van subsidiegelden te voorkomen. Daarnaast zijn er andere financieringsinstrumenten verkend zoals die van de launching customer, fondsen voor 'kiemgeld' en het betrekken van venture capitalists¹¹. Van die

¹¹ Een 'launching customer' is een private of publieke organisatie die fungeert als de eerste (grote) klant die een innovatief product of dienst aankoopt, waardoor de introductie op de markt wordt vergemakkelijkt. Een pril, maar kansrijk innovatief idee wordt wel een 'kiem' genoemd. Kiemgeld is bedoeld om een idee verder uit te werken. 'Venture capital' wordt

instrumenten is in de uitvoering geen gebruik gemaakt. Brainport Eindhoven maakt naast het subsidie-instrument ook gebruik van andere financieringsvarianten. Zo biedt Brainport, afhankelijk van de levensfase waarin het bedrijf verkeert, achtergestelde (persoonlijke) leningen, borgtochten en risicodragend kapitaal aan. Naar de mening van de rekenkamer is het van belang om deze en andere financieringsvarianten nogmaals te bezien als aanvulling op het subsidie-instrument.

De keuze voor vijf clusters (aangevuld met faciliterende projecten) is inhoudelijk onderbouwd en past binnen de gekozen strategie om te komen tot focus en massa. De rekenkamer plaats hierbij de kanttekening dat de keuze voor de focus op vijf verschillende inhoudelijke clusters binnen een gebied (Twente) afwijkt van Porter's clustertheorie. Het IPT streeft er niet naar om, zoals de theorie aangeeft, voor ieder cluster een internationale kritische massa en economische toppositie te bereiken. Ook het creëren van een voldoende duurzaam concurrentievoordeel ten opzichte van andere regio's is in de huidige opzet niet het streven. Het cluster High Tech Systemen en Materialen past theoretisch het beste binnen Porter's clustertheorie. De clusters Voeding en Gezondheid overlappen qua inhoud met die van de dichtbij gelegen innovatieregio's Food Valley en Health Valley. Het cluster Bouw heeft een regionale insteek en een bovenregionale doelstelling, maar niet de doelstelling om tot een internationale kritische massa te komen. Het cluster Veiligheid bestaat uit één project (Iseti) en er is tot nu toe geen sprake van een clustering van bedrijven op het gebied van veiligheid. Daarnaast behoren de clusters Veiligheid en Bouw qua financiële omvang tot de kleinste clusters. Korthedshalve verwijzen we hiervoor naar de verdeling van de middelen over de clusters die in de volgende paragraaf aan de orde komt.

Aanbeveling 3

Heroverweeg de focus op vijf clusters en de inzet van alternatieve financieringsvarianten

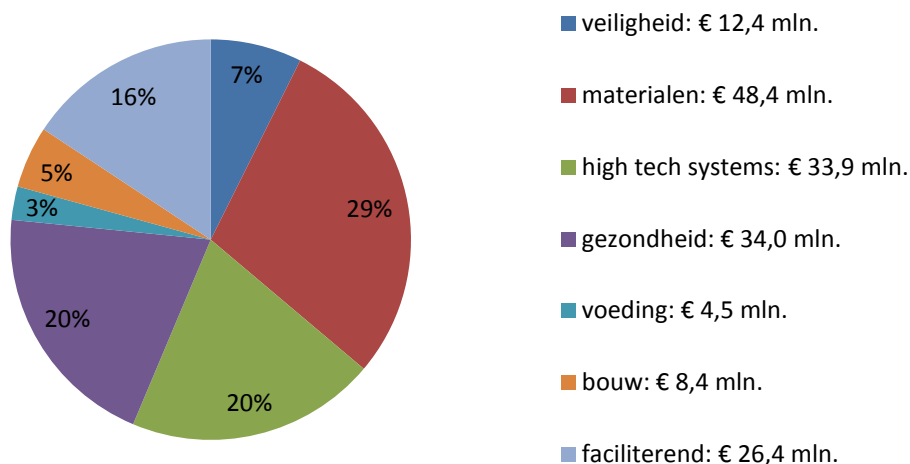
2.3. Uitvoering van de Innovatieroute Twente kent belangrijke verbeterpunten

In april 2010 bestond de Innovatieroute Twente uit een veertigtal projecten met een investeringsagenda van € 168 mln. In de volgende figuur is zichtbaar gemaakt hoe de verdeling van deze middelen over de clusters er in de praktijk uitziet. Daarbij hebben we het onderscheid dat in de administratie gemaakt wordt tussen materialen en hightech systemen (oorspronkelijk één cluster), eveneens tot uitdrukking gebracht.

ook wel durfkapitaal genoemd. Durfkapitaal kan zowel van een vermogende particulier als een professionele participatiemaatschappij komen. Als investeerder nemen ze relatief grote risico's doordat zij met relatief grote bedragen investeren in jonge bedrijven.

Figuur 4 Financiële verdeling over clusters

Verdeling over clusters



Bron: Gegevens provincie Overijssel, bewerking door Rekenkamer Oost-Nederland

Uit de figuur komt naar voren dat de clusters materialen, high tech systems en gezondheid qua financiële omvang tot de grootste clusters behoren. De clusters voeding, bouw en veiligheid behoren tot de kleinere clusters.

Met een investeringsagenda van € 168 mln. is er een substantieel bedrag gemoeid met de Innovatieroute Twente en mogen er ook zeker eisen gesteld worden aan de wijze waarop de uitvoering van de Innovatieroute Twente ter hand wordt genomen. De rekenkamer concludeert dat de uitvoering nog veel aandachtspunten kent. Hieronder volgen de deelconclusies met onderbouwing en de aanbevelingen die er bij horen.

F. De sturende rol en de informatiepositie van het IPT zijn beperkt.

Aanvankelijk was het de bedoeling dat er een apart innovatiefonds voor de financiering van de Innovatieroute Twente zou komen, waarin de provincie Overijssel en de Regio Twente hun bijdrage zouden storten. Dat is uiteindelijk niet gerealiseerd. Er is nu sprake van projectfinanciering en niet van programmafinanciering. Een reden hiervoor was de politieke wens bij de Regio Twente en de provincie Overijssel, om zelfstandig over de in te zetten middelen te kunnen besluiten. Bovendien zou het fonds tot een ongewenste extra administratieve laag voor subsidieaanvragers leiden.

De rekenkamer concludeert dat de keuze voor projectfinanciering een onderbouwde keuze is geweest. We signaleren tegelijkertijd dat de keuze voor projectfinanciering onbedoelde gevolgen heeft gehad. Doordat het beheer en de verantwoordelijkheid voor de middelen bij projectfinanciering bij de verschillende subsidiegevers ligt, heeft het Innovatieplatform een minder centrale en sturende positie binnen de Innovatieroute. Een neveneffect is dat de beleidsinformatie in eerste instantie bij de

subsidiegevers aanwezig is en niet centraal en rechtstreeks bij het IPT. De beleidsinformatie is daardoor gefragmenteerd.

We plaatsen hierbij de kanttekening dat het Innovatieplatform ook bij projectfinanciering deze centrale positie in zou kunnen nemen. Het is dan nodig dat het IPT actief informatie verzameld bij de verschillende subsidieverstrekkers. Dit is tot op heden onvoldoende gebeurd, waardoor het ‘sturend vermogen’ of de ‘regie’ van het IPT op de inhoud en voortgang van de Innovatieroute Twente is achtergebleven.

De rekenkamer heeft op basis van dit onderzoek geen voorkeur voor projectfinanciering of programmafinanciering. Voor beide varianten zijn voordelen en nadelen aan te duiden. De rekenkamer is van mening dat ongeacht de financieringsvariant, het voeren van de regie het centrale thema is.

Aanbeveling 4

Versterk de informatiepositie en de regierol van het IPT, door het opzetten van een actueel managementinformatiesysteem. Dit systeem moet in elk geval voorzien in financiële informatie (omvang van de clusters, bijdragen van de verschillende partners) en inhoudelijke informatie (aantal projecten, beoogde resultaten van de projecten, gerealiseerde resultaten)

G. Het is niet eenduidig welke projecten tot de Innovatieroute Twente worden gerekend.

Bij het opvragen van een overzicht van projecten die tot de Innovatieroute behoren, bleken IPT en provincie niet van dezelfde lijst uit te gaan. Zo stonden er projecten op de lijst van de één die niet op de lijst van de ander stonden en omgekeerd. Hieruit blijkt dat er onvoldoende afstemming is over wat wel en niet tot de Innovatieroute wordt gerekend. Daarnaast zijn er projecten die door de provincie en het IPT wel tot de Innovatieroute gerekend worden, maar die niet worden gefinancierd uit de door de provincie toegezegde € 50 mln. Hiervoor zet de provincie dus extra middelen in, bovenop die € 50 mln. Daarmee zijn er projecten die inhoudelijk wél en financieel niet tot de Innovatieroute gerekend worden. Dit leidt tot een onduidelijke en ingewikkelde situatie. Een gevolg daarvan is dat de vergelijking tussen de inzet van de middelen van de provincie versus de regio niet eenvoudig is en al gauw leidt tot voorbarige conclusies over de inzet van middelen door provincie respectievelijk de regio Twente.

Aanbeveling 5

Maak eenduidige afspraken binnen het IPT over welke projecten en welke middelen tot de Innovatieroute Twente gerekend worden

H. De communicatie-activiteiten zijn in beperkte mate uitgevoerd.

Eerder in deze rapportage is aan de orde geweest dat de doelgroep voor de Innovatieroute niet duidelijk is. In de uitvoering komt dit aandachtspunt weer terug. Het IPT beschikt niet over een adressenbestand van de doelgroep en de beoogde communicatieactiviteiten zijn in beperkte mate uitgevoerd. Ook uit de praktijk komt het signaal dat er verbeteringen nodig zijn op het gebied van communicatie. Het leggen van nieuwe verbindingen tussen de verschillende O's (Onderwijs, Onderzoek, Ondernemers, Overheid) is één van de uitgangspunten van de Innovatieroute Twente. Betrokken ondernemers in de projecten geven veelvuldig aan dat er meer verbindingen mogelijk en nodig zijn. Zij zouden graag zien dat er meer netwerkbijeenkomsten binnen en tussen clusters zouden worden belegd, om zo meer zicht te krijgen op mogelijke nieuwe verbindingen. Zij zijn daarbij van mening dat het organiseren van deze bijeenkomsten een taak is voor het IPT. Uit de online enquête komt het leggen van nieuwe verbindingen ook als belangrijke kans voor de Innovatieroute naar voren. Respondenten van de enquête vinden daarnaast dat er meer aandacht besteed moet worden aan het leggen van nieuwe verbindingen tussen ondernemers, onderwijs, onderzoek en overheden.

Aanbeveling 6

Stem de communicatie-activiteiten af op de doelgroep en maak van het leggen van nieuwe verbindingen binnen de bestaande clusters en projecten een vast onderdeel van de communicatiestrategie

I. Het beleidsplan en de omschrijving van het takenpakket van het IPT zijn verouderd en een koppeling met de benodigde omvang van het programmabureau ontbreekt.

In de uitvoeringsfase bleken een aantal onderdelen van de plannen bij nader inzien niet werkbaar (werkplaatsen als kiemplek voor nieuwe projecten), niet haalbaar (adviesraad) of niet meer nodig (expertisecentrum subsidies). Er is op zich niets op tegen om onderdelen van de plannen te wijzigen, zolang de achterliggende doelen voldoende worden geborgd. Concreet: is voldoende geborgd dat er nieuwe projecten komen nu de werkplaatsen zijn losgelaten? Is de regie en het draagvlak voldoende geregeld, nu de adviesraad vanwege gebrek aan belangstelling is opgeheven? En is er voldoende aansluiting op (Europese) subsidies nu het IPT zichzelf niet langer als expertisecentrum ziet? We constateren dat het beleidsplan sinds 2007 niet meer is aangepast en daardoor achterloopt op de feitelijke situatie.

Het programmabureau van het IPT heeft in vergelijking met de bureaus van Food Valley en Health Valley een beperkte omvang. Een analyse van de personele omvang van het programmabureau in verhouding tot het takenpakket (wat kan wel en niet met de huidige personele omvang?) ontbreekt. Ook het takenpakket van het programmabureau is verouderd. Het beleidsplan en het takenpakket dienen te worden geactualiseerd en vervolgens kan de benodigde omvang van het programmabureau worden vastgesteld.

Aanbeveling 7

Actualiseer het beleidsplan en het takenpakket en pas de omvang van het programmabureau daarop aan

- J. In de administratieve organisatie van de Innovatieroute Twente (als geheel) is in onvoldoende mate voorzien.*

Het IPT kent een in omvang beperkt programmabureau, dat aan onderdelen van de (verouderde) taakomschrijving niet of niet in voldoende mate toekomt. Hierbij gaat het naast de eerder genoemde communicatieactiviteiten en het fungeren als expertisecentrum voor subsidies, ook om de taken die tot de administratieve organisatie worden gerekend. Het programmabureau heeft geen prioriteit gegeven aan het vastleggen van besluiten en het bijhouden van een archief waarin ook de projecten van de Innovatieroute Twente een plek zouden moeten hebben. Gevolg van de onvolledige administratieve organisatie is dat het programmabureau niet beschikt over een totaal overzicht van de Innovatieroute, waardoor sturing en verantwoording bemoeilijkt worden.

Het programmabureau heeft de beperkte omvang van het bureau als verklaring gegeven voor de gehanteerde prioriteitstelling. Overigens heeft het programmabureau de afgelopen jaren van de subsidie voor apparaatskosten geld overgehouden, dat ook ingezet had kunnen worden voor taken die nu niet zijn opgepakt. Voor de goede orde merken wij hier op dat de geconstateerde onvolledige administratieve organisatie bij het IPT niet wil zeggen dat er over de € 168 mln. aan projecten geen administratie is bijgehouden. Deze administratie is namelijk gevoerd bij de provincie Overijssel, de regio Twente en voor enkele projecten ligt de administratie bij de provincie Gelderland.

Aanbeveling 8

Professionaliseer de administratieve organisatie van de Innovatieroute Twente en benut daarvoor de beschikbare middelen voor de apparaatskosten van het IPT. Het gaat daarbij naast een projectadministratie die als basis voor de managementinformatie moet dienen ook om de archivering van de besluitvorming van de stuurgroep

- K. De regio heeft minder geïnvesteerd dan de provincie, maar het overzicht van de exacte inzet van middelen door provincie en regio is voornamelijk niet gemaakt door IPT of provincie.*

De provincie subsidieert ook projecten die om inhoudelijke redenen wel tot de Innovatieroute gerekend worden, maar die niet meetellen bij de toegezegde provinciale middelen van € 50 mln. In de administratieve organisatie van het IPT en de provincie, bleek men niet bij te houden

hoeveel de provincie en hoeveel de Regio Twente tot nu toe hebben geïnvesteerd van de toegezegde € 50 mln. in de Innovatieroute. De rekenkamer heeft deze analyse voor dit onderzoek wel gemaakt en daaruit komt naar voren dat de provincie tot nu toe ruim € 18 mln. van de toegezegde € 50 mln. heeft geïnvesteerd. De Regio Twente heeft € 9 mln. geïnvesteerd van de eveneens toegezegde € 50 mln.¹². De regio loopt daarmee op dit moment achter ten opzichte van de provincie. Voor het draagvlak is het van belang om de inzet van beide partijen niet te ver uiteen te laten lopen. In de komende tijd zullen vanwege de uitputting van EFRO- en PIDON- middelen, de aanvragen voor subsidie vooral bij provincie en regio terecht komen. Het is op dat moment van belang om de investeringen van beide partijen weer dicht bij elkaar te brengen, en zicht te hebben en te houden op de actuele stand van zaken.

Aanbeveling 9

Zorg voor actueel inzicht in de bijdragen van de provincie Overijssel en de regio Twente en zorg ervoor dat de investeringen van deze twee partijen gelijk oplopen

- L. Het uitgangspunt dat er minimaal 50% aan private middelen moet worden ingezet, is niet behaald en niet haalbaar gezien combinatie met Europese en Rijkssubsidie.*

Het uitgangspunt van de Innovatieroute is geweest dat maximaal 50% van de benodigde middelen wordt gesubsidieerd, waardoor minimaal 50% van de benodigde middelen door de private sector moet worden ingebracht. Uit de analyse van de rekenkamer is gebleken dat 41% van de middelen¹³ door de private sector is ingebracht. Dit komt doordat voor PIDON en Interreg projecten andere subsidieregels worden gehanteerd, waardoor de totale overheidssubsidie boven de 50% uit kan komen. Cofinanciers, in dit geval de provincie Overijssel, hebben zich te voegen naar deze regels van het rijk en Europa. Met andere woorden; de private partijen kan niet worden aangerekend dat zij voor minder dan 50% deelnemen in de Innovatieroute Twente. Het uitgangspunt om maximaal 50% te subsidiëren is daarmee alleen haalbaar (en behaald) voor projecten die alleen door provincie en/of regio Twente worden gesubsidieerd. Voor de beeldvorming en daarmee voor het draagvlak is het van groot belang om dit uitgangspunt en de werkelijke bijdrage van private partijen goed te communiceren.

¹² Zonder de verrekening voortkomend uit de analyse is het verschil tussen de inbreng van provincie en regio Twente groter; de investering van de provincie komt dan op € 23,7 mln. tegenover € 9 mln. van de regio Twente.

¹³ Het private aandeel op het totaal van de projecten komt op 41%. Als de middelen voor het project 'Innovatiefonds PPM Oost NV' buiten beschouwing wordt gelaten is het aandeel 46%.

2.4. Monitoring en verantwoording hebben tot nu toe onvoldoende aandacht gehad

Ook ten aanzien van monitoring en verantwoording zijn er aandachtspunten. De rekenkamer realiseert zich, gezien de relatief recente start van veel projecten, dat het nog vroeg is om nu al inzicht te hebben in de uiteindelijke effecten van projecten. Het is echter voor de legitimiteit en sturing van de Innovatieroute Twente van groot belang om de monitoring van de voortgang op orde te hebben.

M. Het IPT beschikt op dit moment nog niet over actuele, volledige en betrouwbare voortgangsinformatie.

Tot voor kort werd er door het IPT geen prioriteit gegeven aan het beschikbaar hebben van voortgangsinformatie en werd de beschikbare capaciteit op andere werkzaamheden ingezet. Gevolg is dat de leden van de stuurgroep beperkt worden in hun mogelijkheden tot regie en advisering, waardoor een doelgerichte sturing op de inzet van middelen moeilijk te realiseren is.

We wensen hierbij wel een kanttekening te plaatsen. De behoefte aan goede voortgangsinformatie bij het IPT moet niet leiden tot extra administratieve lasten op projectniveau. Uit de enquête bleek dat het vereenvoudigen van administratieve lasten, juist werd genoemd als een verbeterpunt voor de toekomst.

Aanbeveling 10

Zorg voor actuele, volledige en betrouwbare voortgangsinformatie om een doelgerichte sturing op de inzet van middelen mogelijk te maken

N. Een geschikt monitoringsysteem ten behoeve van effectmeting is niet beschikbaar.

De Twente Index was beoogd als monitoringsysteem, maar is in de huidige vorm niet geschikt als monitor van innovatie. Daarmee ontbreekt een instrument om de effecten van de Innovatieroute in kaart te brengen. De stuurgroep van het IPT heeft dit in haar eigen evaluatie in september 2009 eveneens als één van de verbeterpunten aangeduid. Daarom heeft het Lectoraat Regionaal Economisch Ontwikkeling van Saxion Hogeschool de opdracht gekregen om de Twente Index beter geschikt te maken voor het monitoren van innovatie.

Voor het monitoren is het van belang om een aantal indicatoren te benoemen, waarover overeenstemming bestaat. Uit het rekenkameronderzoek is naar voren gekomen dat Statenleden zeer geïnteresseerd zijn in de betrokkenheid van MKB bedrijven bij de

Innovatieroute Twente. De informatie over de betrokkenheid van MKB bedrijven bij de Innovatieroute is niet beschikbaar bij het IPT. Het is de rekenkamer ook na veel inspanningen niet gelukt om de informatie daarover compleet te krijgen. Dit komt doordat de administratie niet is ingericht op deze vraag, wat een logisch gevolg is van het feit dat de doelgroep voor de Innovatieroute niet duidelijk is.

Overigens is op projectniveau informatie beschikbaar over het geschatte aantal arbeidsplaatsen dat gegenereerd zal worden met de projecten. Deze informatie - hoewel ook niet meer dan een inschatting en afhankelijk van het succes van een project- kan zicht bieden op de verwachtingen ten aanzien van het aantal arbeidsplaatsen. De informatie is bij het IPT niet beschikbaar en niet uit de administratie te halen.

Aanbeveling 11

Stel voor het monitoringsysteem een aantal relevante indicatoren vast waarover periodiek gerapporteerd zal worden

O. Het IPT heeft zichzelf sinds 2006 tweemaal geëvalueerd.

Het is van belang om met regelmaat te bekijken of je als organisatie nog op koers zit en zo nodig bij te sturen. Het IPT heeft dit begin 2007 en eind 2009 gedaan door zichzelf te evalueren. Uit beide evaluaties zijn verbeterpunten naar voren gekomen. De verbeterpunten uit 2007 zijn verwerkt in het beleidsplan 2007. De verbeterpunten uit de evaluatie van 2009 hebben onder meer betrekking op het ontbreken van voortgangsinformatie, de regievoering en de communicatiestrategie. Het streven was om deze punten nog voor de zomer van 2010 op te pakken.

P. Er bestaat bij respondenten een positief beeld over de (toekomstige) resultaten en effecten van de Innovatieroute Twente.

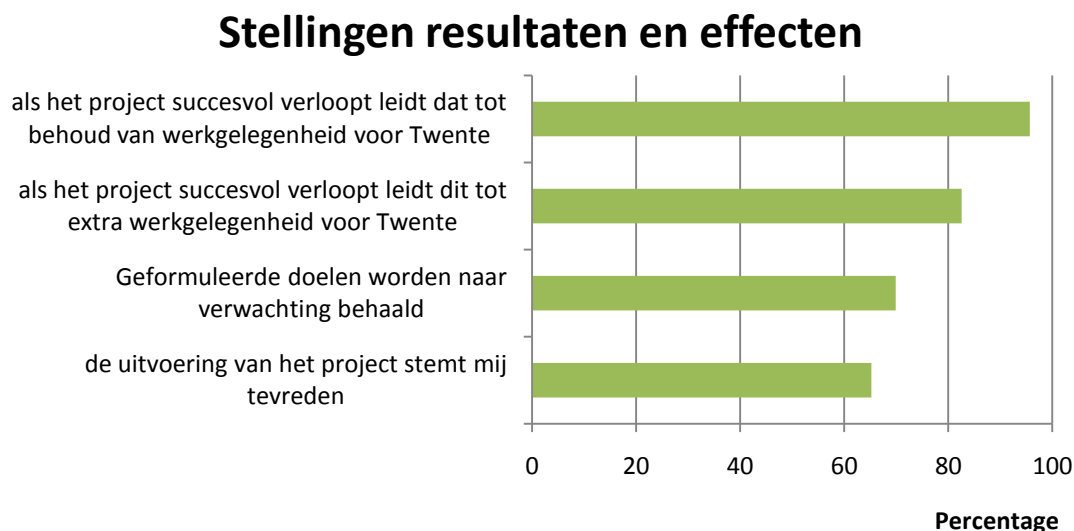
Onderdeel van dit onderzoek was het versturen van een online enquête om de ideeën en verwachtingen over de Innovatieroute en het Innovatieplatform te peilen. Omdat het IPT geen specifiek bestand heeft van de doelgroepen van de Innovatieroute, hebben we het adressenbestand van het IPT gebruikt. Dit betekent dat de mate van representativiteit niet precies bekend is. De resultaten van de enquête moeten daarom met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. De response op de enquête is 41.2% en de verdeling van de 70 respondenten is als volgt:

Tabel 2 Verdeling respondenten enquête

Onderwijs & Onderzoek	13%
Ondernemers	76%
Overige (vooral overheid/gemeente)	11%

De respondenten schetsen een overwegend positief beeld van de verwachte resultaten en effecten.

Figuur 5 Stelling resultaten en effecten



Bron: resultaten online enquête, bewerking door Rekenkamer Oost-Nederland

Uit de figuur blijkt dat bijna 90% van de respondenten er vanuit gaat dat het project, wanneer het succesvol verloopt, leidt tot behoud van werkgelegenheid voor Twente. Ruim 80% ziet mogelijkheden voor extra werkgelegenheid bij een succesvol project.

In een open vraag over de kansen voor de Innovatieroute zijn daarnaast de volgende positieve punten genoemd:

- kans om sterker uit de economische crisis komen;
- het behouden van hoger opgeleiden in Twente;
- het verbeteren van het economisch imago van Twente;
- de naam 'Innovatieroute Twente' werkt stimulerend en verbindend voor Twentse partijen.

Op basis van de online enquête kan worden afgeleid dat de respondenten positief zijn over de toekomst (te verwachten resultaten en effecten). Aan de hand van de monitoringgegevens zal te zijner tijd een meer onderbouwd beeld van de resultaten en effecten gegenereerd moeten kunnen worden.

In een open vraag over bedreigingen wordt aangegeven dat het van groot belang is om de Innovatieroute de tijd te gunnen. Het duurt enkele jaren voordat er resultaten zichtbaar zijn. Het vroegtijdig stoppen met de Innovatieroute is door de respondenten als belangrijke bedreiging voor de Innovatieroute aangegeven. Daarnaast wordt gewaarschuwd voor voortdurende discussies over de structuur en structuurveranderingen. Ten slotte wordt gewezen op het gevaar van 'free riders' gedrag. Als partijen mee profiteren zonder actief deel te nemen, dan gaat dit ten koste van het draagvlak bij partijen die wel veel inzet tonen.

Q. Provinciale Staten worden op programmaniveau geïnformeerd.

De Innovatieroute Twente is één van de instrumenten van de provincie Overijssel om de doelen ten aanzien van economische innovatie te bereiken. Gevolg is dat PS op een hoger abstractieniveau dan de Innovatieroute Twente worden geïnformeerd. Als extra service wordt PS naast de P&C-documenten geïnformeerd middels een (jaarlijks) overzicht over de Innovatieroute Twente. In deze overzichten komt de onduidelijkheid tot uitdrukking over wat wel en niet tot de Innovatieroute Twente gerekend wordt (zie conclusie 7). Innovatie als totaal en de Innovatieroute Twente lopen in deze overzichten door elkaar. De overzichten bieden daarnaast geen zicht op resultaten en/of effecten. Het door PS gewenste overzicht over de Innovatieroute Twente zou door het IPT geleverd moeten kunnen worden (zie aanbeveling 4).

3. Bestuurlijke reactie

Op de volgende pagina's zijn de bestuurlijke reacties opgenomen van respectievelijk Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel, de regio Twente en de Stichting Innovatieplatform, mede namens de stuurgroep van het Innovatieplatform. In hoofdstuk 4 volgt het nawoord van de rekenkamer.

3.1. Bestuurlijke reactie GS

Luttenbergstraat 2
Postbus 10078
8000 GB Zwolle
Telefoon 038 499 88 99
Fax 038 425 48 88
overijssel.nl
postbus@overijssel.nl

RABO Zwolle 39 73 41 121

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zp 6
7411 GE DEVENTER

Inlichtingen bij
dhr. C.J. Timmer
telefoon 038 499 87 77
CJ.Timmer@overijssel.nl

Reactie Rapport Innovatieplatform Twente.

Datum
14.09.2010
Kenmerk
Pagina
1
Uw brief
15.09.2010
Uw kenmerk

Geachte heer Bruggink,

Gedeputeerde Staten van Overijssel hebben met veel interesse kennisgenomen van het rapport van de Rekenkamer over het Innovatieplatform Twente (IPT). Het rapport bevat veel waardevolle informatie, waar wij in de verdere uitvoering van ons economisch beleid ons voordeel kunnen doen. Wij kunnen een aantal suggesties voor verbetering die door de Rekenkamer worden voorgedragen prima toepassen. Wij kunnen ons echter niet vinden in de door de Rekenkamer geformuleerde hoofdconclusie.

Duurzame versterking van de economische structuur.

Waar verdient Overijssel en in het bijzonder Twente in 2030 zijn geld mee? Dit is een vraag die wij ons moeten stellen. De toenemende internationale prijsconcurrentie vraagt van ondernemingen om efficiënter te produceren en producten en diensten te ontwikkelen die door ontwerp, technische eigenschappen, duurzaamheid, marketing, et cetera, meerwaarde bieden ten opzichte van soortgelijke producten. Ook wordt de levenscyclus van producten en diensten steeds korter en vraagt van ondernemingen dat zij niet alleen bezig zijn met het bedienen van de huidige markt, maar ook bezig zijn met de vraag welke producten en diensten over enkele jaren door de markt gevraagd worden. Vernieuwing of innovatie is een noodzakelijk onderdeel van de dagelijkse bedrijfsvoering geworden.

De provincie Overijssel speelt een stimulerende en faciliterende rol in economische innovatie. Wij hebben samen met Provinciale Staten (PS) extra middelen voor de economische ontwikkeling van Oost-Nederland en in het bijzonder Twente vrijgemaakt. Doel is de transformatie van de Twentse economie van de traditionele maakindustrie, naar een economie die is gebaseerd op de toepassing van kennis.

In 2005 hebben de provincie Overijssel en de Netwerkstad Twente het uitvoeringsinstrument IPT opgezet. Het IPT stimuleert en faciliteert samenwerkingsverbanden tussen bedrijven. Het IPT is de Overijsselse piek, die samen met de Gelderse Pieken "Food" en "Health" de innovatie Triangle Oost Nederland vormen. Het IPT past daarmee naadloos in de beleidsafspraken die met de provincie Gelderland en het Rijk zijn gemaakt.

In de opstartfase hebben PS € 1 miljoen beschikbaar gesteld om het IPT, onder leiding van de heer W. Meijer, een agenda voor Twente te laten ontwikkelen. Daarbij was de overheid in eerste instantie niet actief betrokken.

Bijlagen

Datum verzending
27.09.2010

provincie  overijssel

Destijds is er bewust voor gekozen onderwijs, onderzoek en ondernemers de agenda te laten bepalen. Provincie en Regio zijn pas toegetreden na een uitdrukkelijk verzoek van de betrokken partijen. Toen zijn ook de afspraken gemaakt over de bijdragen van de verschillende partijen, € 50 miljoen elk van de provincie, de Regio, de ondernemers en de kennisinstellingen. Te verdubbelen door Rijk en Europa.

Voor het doel dat de provincie voor ogen had, was een efficiënte en effectieve, maar vooral kleine netwerkorganisatie nodig. Het opzetten van het IPT heeft voor een positieve dynamiek in de regio Twente gezorgd. In vergelijking met 2005 zijn er veel meer initiatieven voor samenwerking. Bedrijven en kennisinstellingen weten elkaar steeds beter te vinden. Twente staat als kennisregio beter op de kaart en heeft zich in de afgelopen jaren opgewerkt tot de tweede innovatieregio in Nederland. De vele Twentse bedrijven en instellingen die bijvoorbeeld meedraaien in projecten binnen het Rijksprogramma "Pieken in de Delta", de begin 2010 verkregen status van "campus van nationaal belang" voor Kennispark Twente, de recent met FES-gelden gehonoreerde aanvragen in het kader van Advanced Technology Oost-Nederland en de bouw van het nationaal Sleutelproject "Innovatiedriehoek Twente" zijn enkele concrete voorbeelden van de toegenomen dynamiek en schaal in de regio.

Datum
14.09.2010
Kenmerk
Pagina
2
Uw brief
15.09.2010
Uw kenmerk

In 2010 is bezinning op de rol van het IPT als meest geëigende instrument in deze fase nodig. Deze stappen hebben wij met het IPT al in gang gezet. Het rapport sterkt ons in de overtuiging, dat wij daarin de juiste stappen aan het zetten zijn.

Rol van het IPT en het programmabureau.

Het programmabureau van het IPT jaagt aan en verbindt, maar besluit niet over de toekenning van middelen. De stuurgroep beoordeelt of nieuwe initiatieven passen binnen de Innovatieroute. Het is vervolgens aan de betrokken overheden te bepalen, of en in welke mate, subsidie aan het project kan worden toegekend.

De keuze voor een klein programmabureau was een heel bewuste. Een groot programmabureau leidt tot meer bureaucratie voor de aanvragers en legt te veel beslag op de beschikbare middelen voor de projectuitvoering. Het IPT werkt zeer nauw samen met ontwikkelingsmaatschappij Oost NV, waar de provincie aandeelhouder van is en dat innovatie als een van haar speerpunten heeft.

Doelstellingen en effecten.

Het versterken van de economische structuur van een regio is een kwestie van een lange adem van alle betrokken partijen, zowel van het bedrijfsleven, de overheid als de kennisinstellingen. Dit leert de ervaring met de regio's Eindhoven en Leuven. De harde resultaten van het beleid zijn pas zichtbaar na verloop van jaren en fluctueren mee met de conjunctuur.

Met Provinciale Staten is meermaals gecommuniceerd over de doelen die het IPT heeft opgesteld. Onder andere in het statenvoorstel (kenmerk 2007/0217959), wordt duidelijk gesproken over "12.000 arbeidsplaatsen op termijn". Aan deze doelstelling is geen jaartal gekoppeld.

Omdat de effecten van het innovatiebeleid pas op langere termijn (10 tot 15 jaar) zichtbaar zijn, is het ook moeilijk deze doelstellingen meer SMART te maken. Op basis van het ontbreken van deze SMART-doelstellingen trekt de Rekenkamer de conclusie dat de middelen daarom ondoelmatig worden ingezet. Wij delen deze conclusie niet.

Wij hebben met PS gezocht naar een manier waarop de effecten van het economische beleid en het innovatiebeleid in het bijzonder, in indicatoren te vatten zijn. In de programmabegroting voor 2010 hebben wij het spinnenwebmodel van Nauta geïntroduceerd. Met deze methode kunnen wij meten hoe het regionale innovatie ecosysteem zich op langere termijn ontwikkeld. Deze methode past dus prima bij het feit dat innovatiebeleid alleen op langere termijn meetbaar is. In een advies van de SER Overijssel (d.d. 30 augustus 2010) wordt dit onderschreven. De SER is van mening dat het van te voren nooit duidelijk is wat een innovatie gaat opleveren. De SER stelt verder dat een overheid die, met recht, voor zichzelf een belangrijke rol weggelegd ziet bij innovatie verstandig zal moeten omgaan met regelparadox en onzekerheden. Zij zien nog wel eens, dat gedurende een in gang gezet innovatietraject de overheid zo scherp de voortgang bewaakt, dat de bureaucratische druk die daaruit voortvloeit de aandacht bij de innoverende organisatie afleidt van het innovatieproces zelf.

Innovatie is onzekerheid.

Vernieuwing en innovatie zijn noodzakelijk voor een sterke en duurzame regionale economische structuur. Investeren in innovatie is risicovol. Dit geldt zowel voor innovaties die gedreven worden door de technologie, veelal voortkomend uit fundamenteel onderzoek van universiteiten, als voor de marktgedreven innovaties. Het is bijvoorbeeld nooit zeker of het product ook daadwerkelijk te produceren is, of dat de markt de innovatie accepteert. De vergelijking die de Rekenkamer maakt met de productlevenscyclus zet de lezer dan ook op een verkeerde denklijn, omdat dit een lineair model is met elkaar opvolgende, vanzelfsprekende, fases. De Rekenkamer benadert het innovatiebeleid vanuit een lineair denkmodel waarbij via een SMART geformuleerde New Public Management aanpak vooraf wordt vastgelegd wat over een x aantal jaren bereikt moet worden. Dit model knelt in de praktijk zeer. Dat wordt ook wetenschappelijk onderkend: verschillende studies geven aan dat er bij werkelijke innovatie geen sprake kan zijn van een Grand Design, maar dat er sprake is van een zich voortdurend wijzigende portefeuille van activiteiten, een incrementeel proces. Er is meer sprake van evolutie dan van een planbare aanpak. Of, zoals de onderzoekers van de NLRO aangeven: Innovatiebeleid was eenduidig en helder (want veel geld steken in R&D leidt automatisch tot innovatie), nu is het een tijd van zoeken door uiteenlopende doelen van zeer verschillende deelnemers. Systeeminnovaties ontstaan daar waar vorsers (kennisgeneratie), experts (kundes en technologieën) en vernieuwers (innovatie) elkaar raken.

Door de bank genomen is één op de tien innovaties een daadwerkelijk succes. Het innovatieve klimaat in de regio is daarom ook belangrijker dan de individuele projecten. De WRR (2008) wijst nog eens op veelvoorkomende (perverse) effecten van het zetten van deliverables: de ontwikkeling wordt in een onvruchtbare richting gestuurd en feiten worden foutief gelinkt aan het gestelde doel om betalingen veilig te stellen. Daarom vereist innovatie openheid in vier dimensies:

1. naar onzekerheid in het innovatieproces,
2. naar samenwerking met andere organisaties op een optimale cognitieve afstand,
3. naar nieuwe innovatieve partners en binnenkomers op de markt en
4. naar nieuwe gebieden van toepassing, landen, industrieën, markten en organisaties.

Dit staat in schril contrast met veel innovatiebeleid van vandaag. Wij hebben geprobeerd om die zo noodzakelijke openheid binnen de projecten vorm te geven, door via het IPT vooral toe te werken naar een innovatief klimaat en een goede (kennis)infrastructuur, waarin partijen elkaar gemakkelijker kunnen vinden. Wij menen dat wij daarin op de goede weg zijn.

Datum
14.09.2010
Kenmerk
Pagina
3
Uw brief
15.09.2010
Uw kenmerk

De samenwerking met de Regio Twente.

De provincie Overijssel heeft € 50 miljoen beschikbaar gesteld onder de voorwaarde dat de Regio Twente dit ook zou doen. De Regio Twente heeft dit als onderdeel van de Agenda van Twente ook gedaan. Wel is er sprake geweest van een verschil van doorlooptijd in de besluitvorming.

In 2007 is door Provinciale Staten besloten een snelle start te maken met de uitvoering van de Innovatieroute. De projecten waren klaar voor uitvoering, de provincie had de middelen beschikbaar, er was echter nog onzekerheid over het beschikbaar komen van de middelen van de Regio Twente. Dit had te maken met het veel complexere besluitvormingsproces in de Regio Twente. Destijds is door PS besloten de projectuitvoerders niet te laten wachten, maar ervoor te zorgen dat zij een start konden maken met het uitvoeren van hun projecten. Dit is mede de oorzaak dat de provincie Overijssel tot nu toe meer heeft uitgegeven aan de innovatieroute dan de Regio Twente.

Enkele maanden na het besluit van PS is door de Regio Twente een besluit genomen over het beschikbaar stellen van de middelen. Afhankelijk van het type project (zie hieronder) betaalt de Regio Twente mee aan de projecten uit de Innovatieroute.

Datum
14.09.2010

Kenmerk
[code]

Pagina
4

Uw brief
15.09.2010

Uw kenmerk

Een andere oorzaak is de cofinanciering van het Programma "Pieken in de Delta". Gezien het karakter van de regeling is het niet mogelijk het programma exclusief open te stellen voor projecten uit de Innovatieroute. In Oost-Nederland wordt het Pieken-programma meegefinancierd door de beide provincies. De regio's en steden spelen hierin geen rol. Ongeveer de helft van de voor het Pieken-programma gereserveerde Rijksmiddelen zijn ten goede gekomen aan projecten in Overijssel (voornamelijk Twente). Dit veelal in samenhang met partners in Gelderland. Pieken in de Delta is een goed voorbeeld van de kracht van het Triangle-programma, waarin de samenwerking tussen de technologie in Twente, de voeding in Wageningen en de gezondheidszorg in Nijmegen nadrukkelijk wordt gezocht.

Voor de overige projecten geldt grotendeels dat in nauwe samenspraak tussen provincie en de Regio Twente is afgestemd wie welke bijdrage voor zijn rekening neemt. Feit is echter wel dat de Regio tot nu toe minder heeft uitgegeven. De deelnemers aan de projecten hebben hiervan tot op heden geen hinder ondervonden.

Doelgroepen.

Het Overijsselse innovatiebeleid is altijd al gericht op de maakindustrie. Het IPT heeft gekozen voor een aantal clusters. Het IPT heeft niet de doelstelling om het brede MKB aan zich te binden. De gekozen clusters zijn soms succesvol en soms minder succesvol geweest in het betrekken van een brede groep MKB-bedrijven. Het cluster Bouw is er bijvoorbeeld in geslaagd een brede groep grote en kleine ondernemingen aan zich te binden. Het cluster Veiligheid echter verkeerde tot voor kort nog veel in een onderzoeksfase en heeft daarom pas de laatste paar maanden geïnvesteerd in het bereiken van een brede groep bedrijven.

Het MKB is geen doorsnee doelgroep met een gezamenlijk doel. Het is eerder een grote verzameling van bedrijven met individuele behoeften en wensen en soms met een gezamenlijk doel. De clusters en netwerken rondom het IPT zijn georganiseerd rondom dat gezamenlijke doel. Vandaar uit worden de bedrijven ook benaderd, de vraag is echter altijd of de bedrijven op het moment van communiceren ook open staan voor de boodschap. Het IPT blijft inzetten op het bereiken van een grote groep bedrijven, ook buiten Twente.

De monitoring van projecten.

Ten aanzien van de monitoring van de voortgang van projecten in de Innovatieroute dient onderscheid te worden gemaakt tussen twee niveaus.

1. **Projectniveau.** Op projectniveau worden projecten bezocht en leveren de projecten bij het aanvragen van voorschotten rapportages op. Deze worden afgehandeld door de betrokken overheidspartijen. Met de nieuwe directeur van het IPT is afgesproken dat ook hij hierin een rol krijgt. Met deze vorm van monitoring wordt inzicht verkregen in de voortgang van het project en de wijze waarop de beoogde resultaten worden behaald. Indien nodig wordt bezien of bijsturing noodzakelijk is.
2. **Monitoring van het effect.** In de regio Twente is met de Twente Index een aanzet gegeven tot een monitoringsinstrument. Daarbij is steeds het uitgangspunt geweest gebruik te maken van data die op nationaal en Europees niveau beschikbaar zijn, en die kunnen worden doorvertaald naar provinciaal en regionaal niveau. Uit gesprekken met CBS en CPB is gebleken dat de benodigde data niet structureel wordt verzameld. Incidenteel worden in opdracht van het Rijk onderzoeken uitgevoerd. Verder blijkt dat als er al data wordt verzameld, deze veelal niet betrouwbaar te vertalen zijn naar regionaal niveau.

Datum
14.09.2010

Kenmerk

Pagina
5

Uw brief
15.09.2010
Uw kenmerk

De Rekenkamer had op dit punt meer aandacht mogen hebben voor de discussie die gaande is in de innovatieliteratuur: door verschillende wetenschappers wordt geconstateerd dat het innovatieonderzoek naar verklarende factoren nog in zijn kinderschoenen staat. Men is er nog niet in geslaagd om samenhangende en betrouwbare indicatoren voor innovatie te produceren. Er zijn methodologisch nog geen goede oplossingen gevonden die ook nog betaalbaar zijn. Groot probleem voor innovatieonderzoek blijft de enorme kloof tussen formele modellen en de empirische praktijk.

Onze visie op de toekomst.

Twente speelt een belangrijke rol in de toekomstige economische ontwikkeling van Overijssel en het landsdeel Oost Nederland in het bijzonder. Kennispark Twente en de Innovatiedriehoek zijn daarin belangrijke motoren. Het innovatiebeleid van de provincie Overijssel gericht op de regio Twente bevindt zich in een nieuwe fase. Daarin past een herbezinning op het instrumentarium dat wordt ingezet. Wij zijn van mening dat onze inzet op innovatie moet worden gecontinueerd. Dit beleid is gestoeld op de samenwerking tussen de 40's en vraagt een lange adem en een langjarige inzet en betrokkenheid van de overheid.

De vraag is of het IPT daarbij in deze fase nog het passende instrument is. In de motie Lock c.s. (d.d. 25 november 2009) worden wij opgeroepen PS uitvoerig te informeren tot in welke mate de continuering van het IPT, op basis van de tot nu toe behaalde resultaten, gerechtvaardigd is. PS vraagt ons daarbij, waar mogelijk, gebruik te maken van de informatie afkomstig uit de zelfevaluatie en het Rekenkameronderzoek.

Wij zijn dit samen met het IPT aan het onderzoeken. Hierbij worden enkele aanbevelingen uit het rapport van de Rekenkamer meegenomen. Het betreft onder andere de aanbevelingen over de heroverweging van de te ondersteunen clusters en de rol en positie van het programmabureau.

In de evaluatie van het IPT wordt zowel gekeken naar het type projecten als naar de te ondersteunen clusters. Dit zal leiden tot een verdere inperking van de doelgroep van dit onderdeel van het Overijssels innovatiebeleid. Hierbij zijn, naast het IPT, ook de Regio Twente, de provincie Gelderland en het Rijk betrokken. Er worden in dat kader ook gesprekken gevoerd met onder andere UT, Kennispark Twente, IKT en VMO.

Wij zullen PS dit najaar informeren over de uitkomsten van dit onderzoek.

Samenvattend.

Wij kunnen ons vinden in een belangrijk deel van de conclusies en aanbevelingen. Een deel van de aanbevelingen van de Rekenkamer zijn door ons reeds in gang gezet. Het betreft:

- de heroverweging op de focus op vijf clusters. Hiermee wordt ook bepaald wat de doelgroep van het IPT is;
- het vaststellen en invoeren van een monitoringssysteem;
- de rol en positie van het programmabureau wordt tegen het licht gehouden.

Wij zien de conclusies van de Rekenkamer dan ook als stimulans om deze maatregelen door te zetten.

Wij kunnen ons echter niet vinden in de formulering van de hoofdconclusie. De resultaten in Twente spreken de conclusie tegen. Twente staat zowel nationaal, als internationaal op de kaart als innovatieve regio. Wij hebben de indruk dat de Rekenkamer de rol van het IPT te groot heeft gemaakt en een te zwaar instrumentarium voor de evaluatie heeft ingezet.

Datum
14.09.2010
Kenmerk
Pagina
6

Wij willen onze inzet voor de economische ontwikkeling onverkort voortzetten. Wij blijven met de 4 O's (ondernemers, onderzoek, onderwijs en overheid) inzetten voor de toekomstige economie van Overijssel. Daarbij past een bezinning op de wijze waarop het beleid ten uitvoer wordt gebracht. Maar wij zijn trots op de resultaten die wij samen met onze vitale coalitiepartners tot nu toe hebben bereikt!

Uw brief
15.09.2010
Uw kenmerk

Gedeputeerde Staten van Overijssel,

voorzitter,

secretaris,

3.2. Bestuurlijke reactie Regio Twente



Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE DEVENTER

Nijverheidstraat 30
7511 JM Enschede
Postbus 1400
7500 BK Enschede
tel. 053 487 65 43
fax 053 487 65 00
www.regiotwente.nl
info@regiotwente.nl

Uw kenmerk:

-

Ons kenmerk:

1000664

Datum:

15 september 2010

Bijlage(n):

-

Onderwerp:

reactie onderzoek innovatieroute
Twente

Behandeld door:

T. Windmulder

Doorkiesnummer:

6552

E-mail:

t.windmulder@regiotwente.nl

Geachte heer, mevrouw,

VERZONDEN 15.09.10

Naar aanleiding van de toezending van uw Nota van Bevindingen inzake het Onderzoek Innovatieroute Twente delen wij u onderstaand onze reactie mede.

In uw rapport concludeert u dat de inzet van de middelen voor de Innovatieroute Twente onvoldoende doelgericht is. Dit brengt problemen met zich mee als een gebrekkige sturing en beperkte informatie over de voortgang en effecten van de Innovatieroute.

Naar uw oordeel zijn deze aspecten van essentieel belang, zeker gezien de huidige omvang van het innovatieprogramma; 40 projecten en een financiële investering van € 168 mln. Zolang het IPT niet zichtbaar heeft waar de inzet van deze middelen toe leidt, loopt zij het risico het vertrouwen van de partners te verliezen. Een gevolg kan zijn dat daarmee het financieel en bestuurlijk draagvlak bij de partners voor de Innovatieroute sterk afneemt.

Aansluitend hierop geeft u ook aan dat de doelen onvoldoende meetbaar zijn, de sturing van het IPT beperkt is, kwaliteit van de administratieve organisatie en de kwaliteit van de voortgangsinformatie onvoldoende is.

In uw rapport wordt geconstateerd dat de uitwerking van algemene doelen naar operationele doelen onvoldoende concreet is om verantwoording te kunnen afleggen. De formulering van de doelen is onvoldoende specifiek, niet meetbaar en onvoldoende tijdgebonden. Daarom kan het realistische gehalte van de doelen niet beoordeeld worden.

In het algemeen kan Regio Twente achter uw analyses en aanbevelingen staan. Daaraan willen wij nog het volgende toevoegen:

Uitspraken Regioraad

De Regioraad van Regio Twente is nauw betrokken bij de uitvoering van de Innovatieroute. In februari 2010 heeft men enkele bepalende uitspraken gedaan. Ten eerste is er een uitbreiding vastgesteld van de verantwoordingseisen, hierdoor wordt de monitoring meer gericht op resultaten. Daarnaast heeft de Regioraad uitgesproken een voorstel te willen ontvangen voor een Revolving Fund inzake de Innovatieroute. Ook rondom beperking clusters en communicatie heeft de Regioraad haar doelen bepaald. Een aantal aanbevelingen van de Rekenkamer komt dan ook overeen met reeds door de Regioraad genomen initiatieven.

Onderstaand gaan wij expliciet in op de volgende punten:

1. Motivering van het beperken van het aantal clusters.

De keuze van de innovatieve clusters binnen de Innovatieroute Twente moet gericht zijn op het verdienend vermogen van een economische regio. In concreto betekent dit dat innovatiegeld gestoken wordt in de stuwende sector van de Twentse economie, dus gericht op de export van de

Ons Regiokantoor bevindt zich op 250 meter loopafstand van NS-station Enschede CS.

RE.bnf.2

-vervolgblad 1

geproduceerde goederen. Dit levert de werkelijke toegevoegde waarde van de regio op en heeft een directe relatie met het regionaal inkomen c.q. het besteedbaar inkomen per hoofd van de bevolking.

2. Samenwerking met bedrijfsleven primair.

Anders dan de opmerkingen over de samenwerking tussen de "4 O's", dient het primaat van de innovatie te liggen bij het stuwende bedrijfsleven. Het dient daarbij a priori te gaan om economische groei in inkomen en arbeidsplaatsen.

De potentiële innovatieve Twentse bedrijven bepalen mede de keuze van het clusterbeleid. Als er geen bedrijfsmatige activiteiten in een regio zijn, die de innovatieve kennis productief kunnen maken, heeft keuze voor dergelijke clusters geen zin.

Ook dient de 50%-50% regeling gehandhaafd te blijven. Indien het bedrijfsleven geen innovatief perspectief ziet in het meefinancieren van 50% van de kosten, moet men zich de vraag stellen of het innovatieve project realiteitsgehalte heeft naar de markt.

Het is dan ook het bedrijfsleven dat het initiatief moet formuleren tot samenwerking en onderzoek met de kennisinstellingen en daarmee contracten moet aangaan. Kennisinstellingen kunnen zeker innovatief technologische perspectieven schetsen, de besluitvorming over het aan te gane innovatie traject dient op basis van een marktperspectief te worden opgesteld.

3. De meetbaarheid van de doelstellingen.

Op langere termijn zijn doelstellingen als werkgelegenheid, inkomen en toegevoegde waarde meetbaar. Dit geldt ook voor de verwachtingswaarde van de Twentse Innovatieroute, waarin sprake is van behoud en/of creatie van ca. 12.000 arbeidsplaatsen. Dit werkgelegenheidseffect zal zich echter pas op een langere termijn manifesteren (ex post). Voor de besluitvorming over innovatieve projecten is dit op het moment onvoldoende.

Daarom dient reeds bij het in te dienen projectvoorstel een doorzicht naar een of andere vorm van een business plan eraan te worden toegevoegd. Een dergelijke voorwaarde betekent in veel gevallen ook de gewenste participatie vanuit een business-partner. Het innovatieve project blijft dan niet beperkt tot de technologische aspecten van de kennisinstelling, maar krijgt een "luik" mee vanuit de marktperspectieven, inclusief lange termijn meerjarenplan, risicoanalyse, overgang innovatiefase naar pre-productiefase, etc.

Het toevoegen van een (lange termijn) business-plan biedt tevens de gelegenheid tot het inpassen van revolving fund constructies bij de verdere financiering van het innovatieve en het productieve tijdspad. Dit laatste – een revolving fund – is zeer gewenst gezien de beperktheid van overheidsfinanciën en het lange termijn beleid van een innovatieve regio.

4. Regie en uitvoering.

De regie en dus de beheersing van de innovatieroute dient bij één persoon of organisatie in handen te zijn.

Waarschijnlijk is het het beste om de regiefunctie bij het projectbureau van de Innovatieroute neer te leggen. Dat betekent echter dat taak, expertise, bevoegdheid en omvang van het bureau op niveau zal moeten worden gebracht. Het bureau communiceert, besluit, bewaakt, administreert en evalueert de aan te gane innovatieve projecten en investeringen, maar legt hierover ook verantwoording aan de relevante partners af.

Met andere woorden, het projectbureau dient over de gewenste professionaliteit te beschikken om deze taken naar behoren te kunnen uitoefenen.

5. Overige aspecten van samenwerking.

Bij de evaluatie van de Twentse Innovatieroute moet wel bedacht worden dat deze activiteiten onderdeel uitmaken van het landelijk programma van de Innovatieroute. Onderdeel daarvan is de deelluitwerking voor Oost-Nederland, waarin de kennisinstellingen van de universiteiten van Wageningen, Nijmegen en Twente, partners uit het bedrijfsleven, het Ministerie EZ, de provincies Gelderland en Overijssel en lagere overheden (w.o. Regio Twente) in verschillende gebiedsdeelgerichte innovatieve platforms participeren. Dit betekent dat afspraken inzake ontwikkeling- en financieringsstrategie voor een zekere termijn zijn aangegaan en onder de koepel vallen van het landelijk beleid inzake "Lissabon" en de Innovatieroute. Voorstellen tot wijziging c.q.



-vervolgblad 2

aanpassing van gebiedsdeel gerichte innovatieprogramma's (w.o. de Innovatieroute Twente) dienen binnen het afsprakenkader van het landelijk programma te blijven.
Het onderhavige onderzoek van de Rekenkamer Oost-Nederland schenkt te weinig aandacht aan de plaats en positie van de Twentse Innovatieroute binnen dit landelijk beleidsstreven. De Twentse Innovatieroute dient zeker een bijdrage te leveren aan nationaal economische doelstellingen c.q. het nationaal inkomen en de werkgelegenheid in het land.
Daarnaast is er middels een getekende samenwerkingsovereenkomst tussen Provincie Overijssel en Regio Twente vastgelegd dat beide partijen 50 miljoen euro zullen aanwenden voor de Twentse Innovatieroute. Verschil in bijdragen tussen beide partijen is slechts van tijdelijke aard.

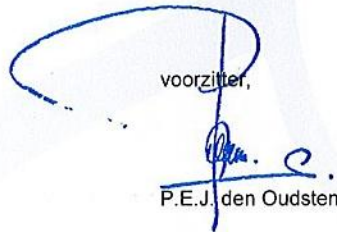
Wij denken met onze reactie een bijdrage te kunnen leveren aan de effectiviteit en de doelstellingen van de Innovatieroute Twente en zien onze opmerkingen in lijn met hetgeen in uw rapport wordt geconstateerd.
Indien gewenst, zijn wij gaarne bereid een verdere toelichting te geven op onze reactie.

Hoogachtend,
dagelijks bestuur,
secretaris,



Dr. J.M.E. Traag

voorzitter,



P.E.J. den Oudsten



3.3. Bestuurlijke reactie Innovatieplatform Twente

innovatieplatform twente

Rekenkamer Oost-Nederland
t.a.v. de heer drs. C.F.M. (Claudio) Bruggink RO
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer

Ons kenmerk: 10-027

Onderwerp: Herziene reactie Rekenkamer Oost-Nederland onderzoek over de Innovatieroute Twente

Datum: 22 september 2010

Behandeld door: P. Dillingh
Doorkiesnummer: 053-4836893
E-mail: p.dillingh@innovatieplatformtwente.nl

Geachte heer Bruggink,

Met belangstelling heeft de Stichting Innovatieplatform Twente kennis genomen van de inhoud van het rapport van de Rekenkamer Oost-Nederland. Het Stichtingsbestuur heeft de inhoud van het rapport en de aanbevelingen van de Rekenkamer met de leden van de Stuurgroep Innovatieplatform Twente besproken en heeft bijgaande reactie geformuleerd. De bestuurders van de Provincie Overijssel en de Regio Twente, die zitting hebben in de stuurgroep van het Innovatieplatform Twente, zullen een eigen reactie op het rapport geven.

De bevindingen die in de rapportage zijn weergegeven en de aanbevelingen die zijn gedaan ter verbetering, hebben wij op hun merites beoordeeld en zullen daar waar relevant worden toegepast in de operationalisatie van de Innovatieroute. Het bestuur en de stuurgroep willen het geschetste beeld nadrukkelijk nuanceren, waarbij op voorhand opgemerkt wordt dat zij zich niet herkennen in de hoofdconclusie van het rapport.

Nut en noodzaak Innovatieplatform

De aanzet voor het inrichten van het Innovatieplatform Twente (IPT) ligt in de vraag waar de kansen op economische groei in de regio Twente zich zouden kunnen voordoen, mede vanuit de waarneming dat de snel veranderende mondiale economische verhoudingen een zware wissel op de economische structuur van Twente trekken.

In samenspraak met de Regio Twente heeft de Provincie Overijssel derhalve in 2005 het Innovatieplatform Twente (IPT) opgericht met de doelstelling een impuls te geven aan de ontwikkelingskansen en innovatiekracht van de Twentse economie. In samenwerking met het regionale bedrijfsleven en de kennisinstellingen is gewerkt aan het neerzetten van een herkenbare regionale structuur waarbinnen consortia tot ontwikkeling komen, financiering beschikbaar wordt gesteld en kennisposities worden versterkt en uitgebouwd.

Innovatieplatform Twente
The Corridor
Hengelosestraat 525, 7521 AG ENSCHEDE
T 053 - 483 68 91
KvK 08129588
Rabobank 10.23.87.583

De missie van het IPT is het bestaande innovatieproces bij het bedrijfsleven en onderwijs- en onderzoeksinstellingen te versnellen. Het ontwikkelen van een strategische agenda en het bevorderen van samenwerking tussen de 4 O's zijn belangrijke taken van het IPT, hetgeen moet leiden tot 'verrassende' verbindingen (crossborder innovations) en clustervorming ten behoeve van nieuw economisch elan. Het Innovatieplatform Twente richt zich niet op individuele ondernemers, maar ondersteunt de ontwikkeling van creatieve samenwerkingsverbanden, clusters, c.q. consortia die gezamenlijk werken aan trajecten die een positieve invloed hebben op de economische structuur in de regio.

Het IPT staat niet op zich, maar laat zich inspireren door maatschappelijke ontwikkelingen die kansen voor kennisontwikkeling en economische groei bieden, zowel nationaal als internationaal. De maatschappelijke ontwikkelingen geven immers aan waar de markten van de toekomst ontstaan, welke drempels te verwachten zijn, waar specifieke kansen zich voordoen etc. Juist door in de samenwerking van de 4 O's deze maatschappelijke trends te analyseren en te vertalen in strategische keuzes, kunnen de regionale kansen worden gecreëerd.

Het IPT is continue kritisch op zich zelf en evalueert periodiek voortgang, organisatievorm, keuzes die gemaakt zijn etc. Zo zit het IPT momenteel in het proces waarbij naar de clustervorming wordt gekeken teneinde een advies te kunnen formuleren richting de Provincie en Regio over eventuele bijstellingen.

Innovatieroute

De Innovatieroute is de operationele agenda van het Innovatieplatform Twente. Het is in een iteratief proces tussen de verschillende stakeholders tot stand gekomen en kent een dynamisch karakter. Constant wordt gekeken of er nieuwe initiatieven zijn die een positieve bijdrage kunnen leveren aan de economische structuur, waarbij de opmerking geplaatst dient te worden dat met name innovatieprojecten een **langlopend karakter** hebben en resultaten niet gegarandeerd kunnen worden. Het economisch proces kent vele invloeden die het wel of niet slagen van innovaties bepalen. Denk bijvoorbeeld aan de financieel economische crisis die een majeure invloed op de economische ontwikkeling heeft gehad en nog heeft.

Een vooruitstrevend programma als de Innovatieroute, waarbij de 4 O's elkaar daadwerkelijk hebben gevonden en de Provinciale en Regionale overheden concreet investeren in het verbeteren van de concurrentiekracht van een Regio door bedrijven te ondersteunen in het uitbouwen en verzilveren van kennisposities, kan worden bestempeld als uitermate vooruitstrevend en effectief. Dat er een democratische verantwoordelijkheid is om de inzet van de middelen te rechtvaardigen, wordt absoluut gedeeld. De economische wetten leren echter ook dat de werkelijke effecten van innovatiebeleid pas op langere termijn zichtbaar worden. Door stimuleringsimpulsen kan worden bijgedragen aan het versterken van de **concurrentiepositie** van het bedrijfsleven, met als gevolg:

1. toenemend economisch verkeer resulterend in werkgelegenheid en investeringen
2. versterking van de kennisinfrastructuur;
3. intensivering relatie kennisinfrastructuur met het bedrijfsleven;
4. activeren van de koopkracht van het regionale overheden (innovatiegericht inkopen);

Innovatieplatform Twente
 The Corridor
 Hengelosestraat 525, 7521 AG ENSCHEDE
 T 053 - 483 68 91
 KvK 08129588
 Rabobank 10.23.87.583

5. activeren overheid als opdrachtgever aan het bedrijfsleven en de kennisinfrastructuur (launching customership);
6. economische stimulans door als grensregio te groeien;
7. versterken van de positie van de regio op nationaal en Europees niveau;
8. versterking van de regionale kennis- en handelspositie op de exportmarkt (WTC, UT positie internationaal).

Het Innovatieplatform Twente concentreert zich daarbij niet op individuele ondernemers die een innovatietraject willen doorlopen. Daar zijn ondersteuningsmaatregelen voor die door AgentschapNL (een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Economische Zaken) worden uitgevoerd, waarbij het IPT bemiddelt bij het verkrijgen van ingangen. Ter illustratie: via AgentschapNL landt jaarlijks (referentie 2009) ruim 200 miljoen Euro innovatiesteun bij individuele ondernemers (voornamelijk MKB) in de Regio Twente. De ondernemers in Twente scoren daarmee bovengemiddeld in Nederland. Het IPT richt zich op de complexe projecten, waarbij bedrijven en kennisinstellingen samenwerken aan het realiseren van een internationaal opvallende kennispositie.

Bij de operationalisatie van de Twentse Innovatieroute is aansluiting gezocht bij de genoemde innovatieregio's Health Valley en Food Valley. Dat wordt mede bewerkstelligd door de ondersteuning van OOST N.V., die alle Valley's ondersteunt en naar synergie streeft. Deze samenwerking wordt verder geïntensiveerd.

Organisatie

In tegenstelling tot de oorspronkelijke ideeën om een separaat programmabureau in te richten met een eigen verantwoordelijkheid over de inzet en toekenning van de financieringsmiddelen, is gekozen voor een 'lean and mean' projectbureau met zeer lage kosten. Het projectbureau ondersteunt bij het tot stand komen van complexe projecten, enthousiasmeert om te gaan samenwerken, denkt conceptueel mee in de vormgeving van consortia, analyseert business cases, etc.

De toekenning van middelen ligt bij de subsidiënten. Dat zijn in eerste instantie de Provincie Overijssel en de Regio Twente, maar dat zijn ook het Ministerie van Economische Zaken (Pieken in de Delta) en de Provincie Overijssel (Management Autoriteit EFRO). De in het rapport gedane aanbevelingen betreffende monitoring en de administratieve organisatie gaan voorbij aan de keuzes die ten opzichte van de governance zijn gemaakt. De beschikkingen worden door subsidiënten verstrekt en daar ligt dan ook de verantwoordelijkheid voor de administratieve organisatie. Deze opdracht ook nog bij het IPT neer te leggen zou een onnodige bureaucratiseringslag met zich mee brengen. Een goede afstemming tussen de verschillende partijen is evenwel nodig en daar wordt ook aan gewerkt.

Het programmabureau heeft intensief contact met medewerkers van de Provincie Overijssel, de Regio Twente, OOST N.V. en Kennispark Twente in het zo geheten programmateam, waar initiatieven, ontwikkelingen en vragen periodiek worden doorgesproken. Deze wijze van samenwerken is effectief en efficiënt en zorgt voor snelle en accurate behandeling van dossiers. Op deze wijze is de ontwikkeling en ondersteuning van projecten transparant en

Innovatieplatform Twente
The Corridor
Hengelosestraat 525, 7521 AG ENSCHEDE
T 053 - 483 68 91
KvK 08129588
Rabobank 10.23.87.583

wordt ook de politieke achterban (Provinciale Staten, Regioraad) goed op de hoogte gehouden over de voortgang van de Twentse Innovatieroute. Door deze wijze van opereren is er ook een goed begrip over het takenpakket van het programmabureau. Gezien de relatief korte periode dat het programmabureau bestaat, vinden er wel op continue basis aanscherpingen plaats in de taakdefinitie. Dat daarmee af wordt geweken van oudere beleidsdocumenten is niet verwonderlijk en ook niet verontrustend, gezien de continue afstemming over de activiteiten van het programmabureau met de Regio Twente en de Provincie Overijssel.

Monitoring

In het algemeen geldt dat voor instrumenten als het Innovatieplatform Twente, zich richtend op het stimuleren van innovatie en het verbeteren van de concurrentiekracht van de regio, het uiterst moeilijk is om indicatoren smart te formuleren. Zowel bij de toewijzing van de middelen als de uitvoering van de projecten speelt het IPT immers geen operationele rol. De meetbare output van het IPT is het aantal gefinancierde projecten, het aantal deelnemende partijen en de projectomvang van de projecten (inclusief financieringsgrondslag) en de door de bedrijven in business cases geëxpliciteerde resultaten (waarbij er nooit garanties op het behalen van die resultaten gegeven kunnen worden, aangezien dat afhankelijk is van marktontwikkelingen, acceptatie van technologie, concurrentieposities, beschikbaarheid van kapitaal e.d.). Het meten van de effectiviteit van innovatiebeleid is een wetenschap op zich, waarbij normaliter een instrument als de Twente Index (gebaseerd op metingen van o.a. het CBS) wordt gehanteerd om te volgen wat er regionaal op verschillende indicatoren gebeurt. Aan de hand van die waarnemingen kunnen trends worden herkend en geanalyseerd, waarbij op sectorniveau kan worden ingeschat wat er aan de hand is.

Er is reeds gestart met het monitoren van de projecten die worden ondersteund. Daarbij ligt het primaat bij de subsidiënten, die immers een formele relatie met de projectuitvoerders hebben door middel van de verstrekte beschikkingen waarin de verplichtingen zijn opgenomen. Bij de Pidon projecten wordt de voortgang vooral aan de Provincie gemeld, bij de projecten waar zowel de Provincie Overijssel als de Regio Twente financieren aan beide organisaties. Wel wordt er in samenspraak met de organisaties gewerkt aan een monitoringsvorm om op projectniveau te volgen welke resultaten geboekt worden, waarbij echter een causale relatie tussen projecten en resultaten niet eenduidig aan te tonen is (er zijn tal van factoren die van invloed zijn op de bedrijfsontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld de economische crisis 2008/2009).

Communicatie

Het is noodzakelijk helder te communiceren wat het belang van innovatie in relatie tot samenwerking en concurrentiepositie is. Er wordt in het rapport aangegeven dat op dat gebied verbeteringen te realiseren zijn. Op dit moment wordt hard gewerkt aan het uitbreiden en operationaliseren van het communicatieplan voor het IPT. Ook daar worden niet solitair, maar in samenspraak met verschillende stakeholders instrumenten ontwikkeld die moeten bijdragen aan het verbeteren van de zichtbaarheid van de innovaties in de regio en de kansen die dat voor ondernemers biedt. Het gaat immers niet om de organisatie IPT, maar om de ondernemers die aan de hand van projecten in staat worden gesteld hun

Innovatieplatform Twente
The Corridor
Hengelostraat 525, 7521 AG ENSCHEDE
T 053 - 483 68 91
KvK 08129588
Rabobank 10.23.87.583

concurrentiekracht te verbeteren en aan de hand daarvan nieuw economisch elan en werkgelegenheid in de regio bewerkstelligen. Daarbij heeft het IPT een duidelijk beeld van de doelgroep voor ogen. De suggestie dat de beeldvorming bij de Statenleden op dat punt kan afwijken, wordt ter harte genomen en zal in de communicatiestrategie worden meegenomen.

Conclusie

Hoewel het rapport een aantal interessante beschouwingen en suggesties presenteert, wordt de hoofdconclusie van het rapport **niet** gedeeld. Het IPT is een instrument dat niet in het juiste perspectief is geplaatst doordat in de analyse van oude veronderstellingen is uitgegaan die niet meer passen bij de huidige werkverhoudingen.

Het IPT ziet zichzelf als een belangrijk instrument om de regionale kansen op het gebied van innovatie continue te agenderen en verder te helpen door de intensieve samenwerking tussen de 4 O's, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau. Het IPT is dan ook trots op hetgeen is bewerkstelligd in de afgelopen jaren en hoopt op een continuering op langere termijn om de gemeenschappelijk geformuleerde ambitie ook waar te kunnen maken.

Het IPT is een instrument dat voortdurend in ontwikkeling is. Het zal de aanbevelingen van de Rekenkamer in dat kader ook met een positieve grondhouding bezien.

Met de meeste hoogachting,

Namens de Stichting Innovatieplatform Twente
Drs. A. Kraaijeveld
Drs. P. Dillingh

Namens de Stuurgroep Innovatieplatform Twente
Dr. A.H. Flierman
Drs. J.W. Boomkamp
Mr. H.J. Hazewinkel
Dr. ir. D.A. Schipper
Ir. A.C. Blokhuis
Drs. R. Snel
Prof. Dr. J.H. Kingma

4. Nawoord Rekenkamer

Op verzoek van de Statencommissie Economie, Mobiliteit en Bestuur (EMB) heeft de rekenkamer onderzoek gedaan naar de Innovatieroute Twente. Bij de Innovatieroute is niet alleen de provincie Overijssel betrokken, maar ook de Regio Twente en uiteraard het Innovatieplatform Twente (IPT) zelf. We hebben hen gevraagd naar een bestuurlijke reactie op het onderzoeksrapport. In dit nawoord gaat de rekenkamer in op de reacties die wij van Gedeputeerde Staten van Overijssel (GS), de Regio Twente en het IPT (in casu: het stichtingsbestuur en de stuurgroep) hebben ontvangen.

Met belangstelling heeft de rekenkamer kennisgenomen van de reacties van Gedeputeerde Staten, de Regio Twente en het Innovatieplatform Twente. Wij bedanken hen voor de tijd en energie die zij gestoken hebben in het opstellen van een reactie.

Reactie op de hoofdconclusie

De kern van de reactie van GS en van het IPT is dat zij zich *niet* herkennen in de *hoofdconclusie* van het rekenkamerrapport. Het IPT en GS staan in de reacties uitgebreid stil bij hun eigen visie op de Innovatieroute en het Innovatieplatform, maar reageren nauwelijks op de inhoudelijke bevindingen van de rekenkamer.

Naar de mening van de rekenkamer leidt dit tot een diffuse boodschap; de hoofdconclusie wordt niet herkend, maar het wordt niet duidelijk met welke van de onderliggende conclusies men het niet eens is en waarom niet. Het valt ons op dat GS aangeeft (p.5) zich wél te kunnen vinden in een belangrijk deel van de conclusies en aanbevelingen en enkele aanbevelingen mee te zullen nemen richting toekomst. Ook het IPT laat weten de aanbevelingen uit het rapport, daar waar relevant, toe te passen in de operationalisatie van de Innovatieroute. Het is de rekenkamer daardoor niet duidelijk wat GS en het IPT vinden van de afzonderlijke conclusies en aanbevelingen¹⁴.

De Regio Twente geeft aan in het algemeen achter de analyse en aanbevelingen te staan en heeft geconstateerd dat een aantal aanbevelingen overeenkomt met door de regioraad genomen initiatieven. Of de Regio zich herkent in de hoofdconclusie wordt uit de reactie niet duidelijk.

Vershil in reacties

We constateren dat de inhoudelijke reacties van GS, het IPT en de Regio Twente van elkaar verschillen. Of dit alleen speelt bij deze reacties op het rekenkameronderzoek of geldt voor de Innovatieroute in het algemeen is voor de rekenkamer een vraag. Concreet: hoe staan GS en het IPT ten opzichte van de uitspraken van de Regio over het beperken van de clusters, het primaat bij het bedrijfsleven, de revolving fund-gedachte en het gebruiken van een businessplan bij projecten? Hoe verhoudt de voorkeur van GS en het IPT voor een klein ('lean and mean') programmabureau bij de

¹⁴ Om die reden heeft de rekenkamer in afwijking van andere rapporten geen samenvattende tabel met conclusies, aanbevelingen, bestuurlijke reactie(s) en nawoord opgenomen.

voorkeur van de Regio om de regiefunctie van de Innovatieroute neer te leggen bij het projectbureau?

Kortom, het lijkt ons voor PS van belang om in gesprek met GS duidelijkheid te krijgen over de geconstateerde verschillen tussen de bestuurlijke reacties.

Kanttekening

De rekenkamer wil graag kort reageren op enkele kritiekpunten uit de bestuurlijke reacties.

- *Gedeputeerde Staten* geven aan dat de rekenkamer te weinig rekening heeft gehouden met de onzekerheid en het niet lineaire karakter van innovatie. Bovendien wordt de rekenkamer voorgehouden niet op de hoogte te zijn van de wetenschappelijke discussie in de innovatieliteratuur.

De rekenkamer heeft in het onderzoek (zie het inleidende hoofdstuk) terdege rekening gehouden met het bijzondere karakter van innovatie waarbij onzekerheid troef is, innovatie tijd kost en garanties niet gegeven kunnen worden. Wij hebben ons -juist vanwege het bijzondere karakter van innovatie en innovatiebeleid- voor dit onderzoek laten bijstaan door een klankbordgroep bestaande uit twee deskundigen. Het betreft Frans Boekema, hoogleraar Economische geografie en bijzonder hoogleraar Europees regionaal management in Nijmegen en tevens universitair hoofddocent Regionale economie aan de universiteit van Tilburg, en Frans Nauta voormalig secretaris van het Nationaal Innovatieplatform en Professor of Public Sector Innovation aan de Hogeschool Arnhem Nijmegen.

In hun reactie geven GS aan dat de rekenkamer concludeert dat de middelen *ondoelmatig* worden ingezet omdat er geen SMART-doelstellingen zijn (blz 2). Deze conclusie trekt de rekenkamer niet. Ons onderzoek heeft de doelgerichtheid als insteek en we doen dus geen uitspraak over de doelmatigheid. Bovendien is de hoofdconclusie op meer gebaseerd dan alleen het ontbreken van SMART-doelstellingen.

- Het *IPT* is van mening dat het IPT een instrument is dat niet in het juiste perspectief is geplaatst doordat in de analyse van oude veronderstellingen is uitgegaan, die niet meer passen bij de huidige werkverhoudingen.
De rekenkamer deelt dit punt van kritiek niet. We hebben tot en met de fase van ambtelijk wederhoor (juni 2010) de meest actuele informatie verzameld. Als die informatie, zoals bijvoorbeeld het beleidsplan 2007, uitgaat van verouderde veronderstellingen, dan geldt dat als een extra ondersteuning voor onze aanbeveling om het bestaande beleidsplan en het huidige takenpakket te actualiseren.
- *De Regio Twente* is van mening dat het onderzoek te weinig aandacht besteedt aan de plaats en positie van de Innovatieroute in de landelijke doelen voor innovatie.

De context en bestuurlijke inbedding van de Innovatieroute is naar onze mening voldoende aan de orde gekomen in het onderzoek. In bijvoorbeeld het inleidende hoofdstuk (1.3.5) stellen we letterlijk dat ‘de Innovatieroute Twente maakt onderdeel uit van het innovatiebeleid van overheden op verschillende bestuursniveaus. Als provinciale rekenkamer hebben we de focus van het onderzoek gelegd op de Innovatieroute Twente, en minder op het landelijke (en Europese) innovatiebeleid.

Insteek van het onderzoek: doelgerichtheid

Wellicht ten overvloede merken we hier op dat het een bewuste keuze van de rekenkamer was om onderzoek te doen naar de *doelgerichtheid*. We hebben niet de doeltreffendheid (effectiviteit) van de Innovatieroute onderzocht, omdat de effecten van de innovatieprojecten nu nog niet te verwachten zijn. De doelgerichtheid, dat wil zeggen de mate waarin is voorzien in het inrichten en sturen van het proces, en het waarborgen van de benodigde randvoorwaarden, om de gestelde doelen te kunnen behalen, staat centraal in dit onderzoek. Dit vanuit de gedachte dat het waarborgen van de aspecten die op dit moment wél kunnen worden beïnvloed, het meest relevant zijn voor de betrokken bestuurders. De rekenkamer concludeert dat daarin nog aanzienlijke verbeteringen mogelijk zijn en dat leidt tot onze hoofdconclusie dat de inzet van de middelen¹⁵ voor de Innovatieroute nog onvoldoende doelgericht is.

Toekomst

In de Innovatieroute zijn de afgelopen jaren vele miljoenen geïnvesteerd en dat heeft inmiddels een flink aantal projecten opgeleverd. Dat is op zich een mooi resultaat. Juist daarom vinden wij het van belang dat er verbeteringen komen op de onderdelen waarop provincie, samen met de partners, invloed uit kan oefenen. En tevens omdat het gaat om belastinggeld, waar zorgvuldig mee om dient te worden gegaan. De voortzetting van de huidige situatie betekent volgens de rekenkamer een risico voor het voortbestaan van de Innovatieroute. Door gerichte verbetervoorstellen in de vorm van aanbevelingen te geven hebben wij een bijdrage willen leveren aan de toekomst van de Innovatieroute. Zo hebben wij het verwoord in onze bestuurlijke nota en in dat licht moeten onze conclusies en aanbevelingen ook gezien worden.

¹⁵ *Wellicht ten overvloede merken we op dat wij in dit onderzoek onder middelen niet alleen financiën verstaan, maar ook activiteiten en menselijke en materiële hulpbronnen die nodig zijn om van de Innovatieroute een succes te maken.*

DEEL 2: Nota van bevindingen

1. Inleiding

In dit deel van het rapport (de nota van bevindingen) presenteren we de resultaten van het onderzoek. In het eerste hoofdstuk introduceren we de Innovatieroute Twente en lichten we de inhoud van het rekenkameronderzoek toe.

Om het onderzoeksonderwerp te verduidelijken beginnen we met een korte geschiedenis van de Innovatieroute Twente. Vervolgens gebruiken we de metafoor van het ‘spel’ met ‘spelers’ en het omliggende ‘speelveld’ om de achtergrond te schetsen. We sluiten af met een verantwoording van de opzet en uitvoering van het rekenkameronderzoek.

1.1. In vogelvlucht: een korte geschiedenis van 2004 tot nu

Het idee van een innovatieplatform kwam in 2003 hoog op de politieke agenda toen het landelijke Innovatieplatform werd opgericht. De voorzitter van het platform werd de minister-president. Dit Innovatieplatform is een van de instrumenten ter uitvoering van de Lissabon strategie van de Europese Unie. Het doel daarvan was om van Europa in 2010, de meeste concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te maken. In de loop van 2004 neemt de provincie Overijssel het initiatief om een soortgelijk platform in te stellen voor de regio Twente. Op 21 december 2004 werd het *Innovatieplatform Twente* officieel geïnstalleerd. Vervolgens werd in januari 2005 een startbijeenkomst georganiseerd voor de toenmalige leden van het Innovatieplatform Twente (IPT). De bijeenkomst stond onder leiding van de eerste voorzitter van het platform: de heer Wim Meijer. Tijdens deze eerste bijeenkomst stonden de gewenste ambities, focus, aanpak en organisatie van het Innovatieplatform centraal¹⁶. De leden van het IPT vertegenwoordigden gezamenlijk de zogenaamde 4 O's: de Twentse overheden, ondernemingen, onderwijs- en onderzoeksinstituten (zie voor een overzicht bijlage 1).¹⁷ Vanuit de lokale overheid hebben de provincie Overijssel en de regio Twente zitting genomen in het Innovatieplatform Twente.

De leden van het Innovatieplatform Twente hebben gezamenlijk een programma opgesteld om de economische innovatie in Twente te stimuleren. Dit programma staat bekend als de *Innovatieroute Twente*. Op 7 december 2005 werd het programma van de Innovatieroute Twente aangeboden aan de minister-president Balkenende.¹⁸ Binnen de Innovatieroute is het beleid gecentreerd rond vijf innovatieclusters in Twente. Het Innovatieplatform Twente heeft met deze afbakening de Innovatieroute voldoende ‘focus en massa’ willen meegeven. Deze vijf

¹⁶ Innovatieplatform (2005). Startnotitie. Auteurs: H. Slijp, R. Schouten, W. Meijer.

¹⁷ Naast de vier O's wordt in de wetenschap ook gewezen op het belang van de 'O' van omgeving. Regio's kunnen onderling sterk verschillen en dat heeft invloed op de lokale mogelijkheden voor economische innovatie.

¹⁸ Verslag vergadering Innovatieplatform Twente d.d. 12 januari 2006.

clusters zijn gekozen omdat ze worden gezien als veelbelovende economische aandachtsgebieden voor Twente. Het gaat om de clusters Voeding, Gezondheid, Materialen & High Tech Systemen, Veiligheid en Bouw. De rode lijn in alle clusters is het thema 'technologie'.

De besluitvorming rond de financiering van de Innovatieroute is een belangrijk aspect in de opstartfase geweest. Een belangrijk uitgangspunt was dat de projecten voor maximaal 50% vanuit publieke middelen zouden worden gefinancierd. Bovendien werd afgesproken dat zowel de regio Twente (= de Twentse gemeenten) als de provincie Overijssel, € 50 mln. beschikbaar zouden stellen voor de uitvoering van de Innovatieroute Twente.¹⁹ De hoofddoelstelling van de Innovatieroute is om de Twentse economische structuur duurzaam te versterken en om 12.000 arbeidsplaatsen te behouden en nieuwe te creëren.²⁰

Het Innovatieplatform Twente wordt naast de onafhankelijke voorzitter ondersteund door een klein programmabureau.

Na de opstartfase startte in 2007 de fase van de uitvoering. Dat betekent dat de eerste projecten werden geselecteerd en er door projectaanvragers daadwerkelijk werd begonnen met een aantal innovatieprojecten. Per 1 januari 2008 is er een nieuwe, afgeslankte stuurgroep ingesteld voor de advisering en strategische begeleiding van de Innovatieroute Twente. Na de heer Meijer is er voor de tweede periode ook een nieuwe voorzitter aangewezen: de heer Arie Kraaijeveld. Sinds de start van de Innovatieroute zijn er bijna veertig projecten geselecteerd en van start gegaan.

1.2. Het spel en de knikers; de inhoud & organisatie van de Innovatieroute

We maken in deze paragraaf gebruik van de 'spel' metafoor om de inhoud en organisatie van de Innovatieroute Twente te beschrijven. Daartoe onderscheiden we:

- de spelers: de betrokken partijen, inclusief spelverdelers;
- het spel: de inhoud van de Innovatieroute Twente, inclusief de onderliggende beleidstheorie;
- het speelveld: de beleidsmatige context van de Innovatieroute Twente.

1.2.1. De spelers (organisatie & context)

De 'spelers' van de Innovatieroute zijn de betrokken partijen vanuit vier verschillende maatschappelijke domeinen. In de beleidstukken wordt dan gesproken van de vier O's. Het gaat om Ondernemers, Onderzoekinstellingen, Onderwijsinstellingen en Overheidsorganisaties. We geven hieronder een korte omschrijving van de spelers.

¹⁹ Voor de provincie Overijssel betreft het € 30 mln. in de collegeperiode 2007-2011, en olopende tot € 50 mln. tot 2015. Bron: Statenvoorstel nr. PS/2007/303 *Voortgang en financiering Innovatieroute Twente*.

²⁰ Het IPT geeft in een brochure uit 2007 aan dat het werkgelegenheidsdoel is om 12.000 arbeidsplaatsen te behouden en nieuwe te creëren.

Ondernemers

Het eerste type spelers dat we noemen zijn de ondernemers uit Twente. Uit het projectenoverzicht van 2010, blijkt dat het gaat om verschillende soorten van ondernemers en ondernemingen. Zo zijn er grote bedrijven betrokken als Thales, Grolsch, Vredestein, Ten Cate en Volker Wessels. Daarnaast zijn er verschillende kleine en middelgrote bedrijven actief bij de uitvoering van de Innovatieroute.

Onderwijs- en onderzoeksinstellingen

Het tweede en derde type spelers zijn de onderwijs -en onderzoeksinstellingen. Zij worden in de innovatieliteratuur samen aangeduid als de kennisinstellingen. Binnen de Innovatieroute Twente gaat het in eerste instantie om de Universiteit Twente, Saxion Hogescholen en ROC Twente. Bij enkele projecten zijn er echter ook kennisinstellingen actief van buiten Twente, zoals bijvoorbeeld de Wageningen Universiteit en de Universiteit Leiden.

Overheden

Het vierde type speler bestaat uit de betrokken overheidsorganisaties. De Twentse gemeenten zijn vertegenwoordigd in het Innovatieplatform via de regio Twente.²¹ De voorzitter van de regio Twente is lid van het Innovatieplatform Twente. De regio Twente is formeel een stadsregio conform de *Wet gemeenschappelijke regelingen plus (Wgr+)*. Er zijn in Nederland in totaal 8 stadsregio's. De bestuursvorm van een stadsregio wordt wel 'verlengd lokaal bestuur' genoemd. Dit wil zeggen dat de gemeenteraden uit hun midden de leden van hun 'regioraad' aanwijzen. De provincie Overijssel wordt in het IPT vertegenwoordigd via de gedeputeerde van Economische zaken. De rijksoverheid en de Europese Unie zijn indirect betrokken via nationale -en Europese subsidieregelingen voor innovatie.

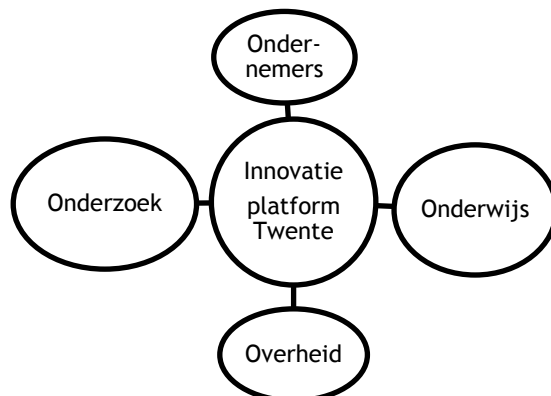
Stichting Innovatieplatform Twente

Het Innovatieplatform Twente is strikt genomen niet een van de 4 O's, maar is het samenwerkingsverband tussen de spelers om te komen tot gezamenlijk handelen. In het geval van het Innovatieplatform Twente is gekozen voor de rechtsvorm van een stichting. De officiële aanduiding is Stichting Innovatieplatform Twente. In hoofdstuk 2 wordt uitgebreid stilgestaan bij de organisatie en rol van het Innovatieplatform. Het Innovatieplatform Twente kan worden bestempeld als de 'spelverdeler' tussen de vier O's. Het platform dient een gezamenlijke strategie uit te werken, zodat het voor alle spelers duidelijk is wat de Innovatieroute voor hen betekent. De spelverdeler fungeert niet alleen als de verbindende schakel, maar geeft ook sturing aan het spel.

²¹ De aangesloten gemeenten zijn: Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Hof van Twente, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden. De voorzitter van de regio Twente maakt onderdeel uit van de stuurgroep van het IPT.

De volgende figuur geeft een vereenvoudigd overzicht:

Figuur 6 Overzicht spelers



1.2.2. Het spel (inhoud Innovatieroute Twente)

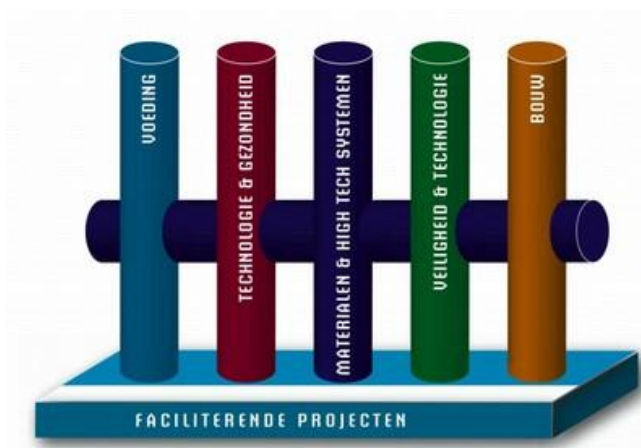
Het overzicht van de spelers heeft een algemeen beeld opgeleverd van de organisatie van het *Innovatieplatform Twente*. In deze paragraaf geven we een introductie op het ‘spel’ om zo de inhoud van de *Innovatieroute* te beschrijven. Het begrip *innovatieplatform* heeft dus betrekking op de organisatorische kant, en het begrip *innovatieroute* op de inhoudelijke kant van innovatie in Twente.

Innovatie via clusters

De *Innovatieroute Twente* heeft tot doel om de economische innovatie te stimuleren. In de literatuur worden verschillende soorten van innovatie onderscheiden. Een voorbeeld is de indeling in technische innovatie, productinnovatie, diensteninnovatie, procesinnovatie, marktinnovatie en sociale innovatie.²² Binnen de *Innovatieroute Twente* is het mogelijk om projecten in te dienen die gericht zijn op een van de genoemde soorten van innovatie, of op een combinatie ervan (bijvoorbeeld een nieuwe productmarkt combinatie). Het *Innovatieplatform Twente* heeft ervoor gekozen om een focus (afbakening) in het innovatiebeleid aan te brengen. Dit is gedaan door het beleid te richten op vijf clusters. Daarnaast is er nog een ‘faciliterend’ cluster waarin projecten zijn opgenomen, die een ondersteunende functie hebben voor de algehele innovatiestructuur in Twente. Een voorbeeld is het project *VentureLab Twente*. *VentureLab* is een programma dat ontwikkeld is door de Universiteit Twente/NIKOS en heeft als doel om startende ondernemers te ondersteunen bij het opzetten en ontwikkelen van een eigen onderneming. De onderstaande figuur geeft een goed beeld van de clusters en de faciliterende projecten.

²² Groupe & Van Zutphen (2009). *Innoveren met subsidie*. Academic Service / Den Haag.

Figuur 7 Schema clusters Innovatieroute Twente



Bron: gegevens website van de Innovatieroute Twente, geraadpleegd april 2010.

Uit bovenstaande figuur wordt duidelijk dat binnen de Innovatieroute Twente de focus ligt op innovatie binnen de clusters Voeding, Technologie & Gezondheid, Materialen en High Tech Systems, Veiligheid & Technologie en Bouw.

Theoretische basis voor de Innovatieroute Twente

Het beleid van de Innovatieroute Twente is gebaseerd op een aantal veronderstellingen over de aard van innovatie en de rol van de overheid daarbij. Deze set van veronderstellingen waarop beleid is gebaseerd wordt in de bestuurskunde aangeduid als de beleidstheorie.

Een beleidstheorie kan geanalyseerd en beschreven worden door de relaties te laten zien tussen de maatschappelijke Ausgangssituatie, de middelen en beleidsinstrumenten, en de doelen van beleid.²³ Op basis van de verzamelde informatie hebben we de beleidstheorie van de Innovatieroute gereconstrueerd. In de beleidstheorie van de Innovatieroute Twente wordt ervan uitgegaan dat:

- a) In de bestaande *uitgangssituatie* de economische innovatie in Twente achterblijft omdat er nog onvoldoende samen wordt gewerkt tussen ondernemers, onderwijsinstellingen, onderzoeksinstellingen en overheden. Vraag en aanbod van innovatie komen onvoldoende bij elkaar, waardoor er een innovatieparadox in Twente bestaat. Er is voldoende kennis aanwezig, maar die wordt onvoldoende benut in economische zin.
- b) De Innovatieroute Twente en het Innovatieplatform Twente *instrumenten* zijn om de aanwezige financiële-, organisatorische- en *kennismiddelen* in samenhang in te zetten.
- c) het uiteindelijke *doel is* om de economische structuur van Twente duurzaam te versterken en om 12.000 arbeidsplaatsen te behouden en te creëren.

Hoewel een beleidstheorie geen wetenschappelijke theorie is, is het innovatiebeleid van de overheid wel geïnspireerd op wetenschappelijke

²³ Zie bijvoorbeeld : Meeus, Oerlemans & Boekema, 1996 in Atzema & Van Dijk (red.). Technologie en de regionale arbeidsmarkt. Assen: Van Gorcum. pp.144-162, 1996.

inzichten. Het idee om de economische innovatie in Twente te bundelen binnen een aantal clusters, kent een wetenschappelijke basis in de clustertheorie van bijvoorbeeld Michael Porter. In zijn boek 'The competitive advantage of nations' (1990) legt Porter zijn clustertheorie uit. In de studie 'Clusters en economische groei' (2007) heeft het Planbureau voor de Leefomgeving²⁴ de kern van de theorie als volgt beschreven. 'Centraal in deze theorie staat de gedachte dat fysieke clustering van bedrijven binnen gespecialiseerde groeisectoren een bron is voor regionaal economische groei. De ruimtelijke nabijheid tussen deze bedrijven zou de leerprocessen en de onderlinge concurrentie stimuleren. Een van de bekendste voorbeelden hiervan is de concentratie van de ICT sector in het Amerikaanse 'Silicon Valley'.

In Nederland zijn op regionaal niveau verschillende innovatieregio's ontwikkeld of in ontwikkeling, zoals Brainport Eindhoven, Health Valley (Arnhem-Nijmegen), Food Valley (Wageningen e.o.) en de Innovatieroute Twente.²⁵

1.2.3. Het speelveld (bestuurlijke context)

Met de beschrijving van de spelers en het spel is de organisatie en inhoud van de Innovatieroute geïntroduceerd.

De Innovatieroute Twente maakt onderdeel uit van het innovatiebeleid van overheden op verschillende bestuursniveaus. Deze bestuurlijke context kunnen we duiden als het 'speelveld' waarop gespeeld wordt. De kenmerken van het speelveld zijn van invloed op beleid en uitvoering van de Innovatieroute Twente. Die invloed blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de meeste innovatieprojecten (mede) gefinancierd worden uit bovenregionale budgetten.

Het betreft het innovatiebeleid op het niveau van:

- de Twente gemeenten afzonderlijk, en gezamenlijk via de regio Twente;
- de provincie Overijssel;
- de rijksoverheid voor heel Nederland;
- en op Europees bestuursniveau via het 'landsdeel' Oost-Nederland.

Hieronder geven we kort het speelveld weer waarbinnen de Innovatieroute Twente als beleidsprogramma ingebed is.

o *Regionaal niveau: Agenda van Twente*

De Innovatieroute Twente maakt op regionaal niveau onderdeel uit van de *Agenda van Twente*.²⁶ De Agenda van Twente is een meerjarenplan van de regio Twente in samenwerking met de provincie Overijssel. De Agenda van Twente is gericht op de verbetering van de sociaaleconomische structuur van Twente. Het plan is opgestart in 2007 en loopt tot 2017. Het totaalbudget vanuit de regio Twente is € 80 mln., waarvan € 50 mln. bestemd is voor projecten uit de Innovatieroute.

²⁴ Het rapport is gepubliceerd onder de oude naam: Ruimtelijk Planbureau.

²⁵ In hoofdstuk drie worden enkele innovatieregio's met elkaar vergeleken.

²⁶ Ten behoeve van de externe communicatie is in 2009 de brochure: *de Agenda van Twente* gepubliceerd. Dit is een uitgave van Regio Twente.

○ *Provinciaal niveau: innovatiebeleid Overijssel*

In april 2007 is het coalitieakkoord *&Overijssel* voor de bestuursperiode 2007-2011 vastgesteld. Als onderdeel van het economisch beleid is ondermeer afgesproken, om een snelle start te maken met de uitvoering van de projecten van de Innovatieroute Twente.

De hoofddoelstelling van het provinciaal economisch beleid is het behouden en waar mogelijk uitbreiden van de werkgelegenheid in Overijssel. Het provinciaal economisch beleid is opgebouwd langs vier programmalijnen. Het gaat om (1) het verbeteren van het vestigingsklimaat voor het bedrijfsleven, (2) economische innovatie, (3) onderwijs & arbeidsmarkt en (4) toerisme & recreatie. De Innovatieroute Twente maakt onderdeel uit van de programmalijn 'economische innovatie'.

Het provinciaal beleid voor economische innovatie is uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma: *Meerjarig Economisch Uitvoeringsprogramma 2008-2011: Overijssel Werkt!* (juni 2008). De provinciale inzet is gericht op twee actielijnen: (1) het stimuleren van innovatieve processen en (2) het versterken van de regionale innovatie-infrastructuur. In het uitvoeringsprogramma wordt vermeld dat de Innovatieroute Twente op dat moment een investeringsagenda kent met ruim 20 projecten. Uiteraard is het provinciale innovatiebeleid breder dan de Innovatieroute Twente alleen. De onderstaande tabel geeft een overzicht van het provinciale beleid op het gebied van economische innovatie in Overijssel.

Tabel 3 Overzicht innovatiebeleid van Overijssel per april 2010²⁷

Kennisbeleid Oost	De provincie Overijssel werkt op het gebied van de versterking van de economische structuur samen met de provincie Gelderland. Het resultaat van de samenwerking is de visie Triangle, gebaseerd op de drie aanwezige kennisclusters Voeding (Wageningen e.o., Food Valley), Technologie (Twente, Innovatieroute) en Gezondheid (Nijmegen e.o., Health Valley).
Kennispark Twente	Kennispark is een programma van de provincie Overijssel, Universiteit Twente en de gemeente Enschede. Bij Kennispark Twente draait alles om werk maken van kennis. Kennis van de Universiteit wordt in samenwerking met het bedrijfsleven (regionaal en internationaal) ingezet voor het ontwikkelen van nieuwe bedrijvigheid op de campus van de UT of het aangrenzende Business & Sciencepark.
Pieken in Delta	Pieken in de Delta Oost-Nederland (PIDON) is een gebiedsgericht programma van het ministerie van Economische Zaken. Het programma is gericht op het versterken van de economie in Oost-Nederland. Overijssel is co-financier.
Nano4Vitality	Het programma Nano4Vitality wil de toepassing van nanotechnologie in de markten voor voedings- en gezondheidsmiddelen stimuleren. Dit gebeurt in samenwerkingsprojecten tussen ondernemingen en onderzoeksinstituten binnen een programma. Nano4Vitality is een initiatief van de universiteiten van Wageningen, Nijmegen en Twente en de kennisintensieve ondernemingen rondom die kenniscentra. Na de twee tenderrondes in 2008 en 2009 is het volledige budget van het programma Nano4vitality -

²⁷ De tekst in de tabel komt grotendeels van de website van de provincie Overijssel, geraadpleegd april 2010. Tijdens het ambtelijk wederhoor (juni 2010) werd erop gewezen dat de regio's Zwolle en Stedendriehoek inmiddels verder in de beleidscyclus zijn.

	€ 6 mln. - toegekend aan projecten. Er komt geen nieuwe tenderronde. Het komt nu aan op de uitvoering en het realiseren van de gewenste innovaties. De meeste projecten lopen door tot en met 2012.
ICT-Diensten-innovatie	In de afgelopen jaren is door de samenwerkende gemeenten en de provincie in Overijssel meer dan € 5 mln. geïnvesteerd in een adequate breedbandinfrastructuur en in een aantal proefprojecten binnen een divers aantal maatschappelijke sectoren. Die projecten lopen voor een groot deel nog. Voor de komende programmaperiode 2008-2011 is een aanscherping van de focus en massa nodig om de investeringen in de maatschappelijke en zakelijke dienstverlening uit het proefniveau te halen en om te zetten in een robuuste ontwikkeling, waarvan zowel maatschappij als bedrijfsleven profiteren.
Regio Zwolle	Voor de regio Zwolle/IJsselvecht (o.a. de gemeenten Zwolle, Kampen, Hardenberg, Steenwijkerland en Zwartewaterland) is het Kennis- en Innovatieprogramma 'Samen slim samen sterk' in ontwikkeling. Het bevat de opgave voor de regio naar versterking van de economische structuur.
Steden-driehoek	Voor de regio Stedendriehoek is op initiatief van het Economisch Platform Stedendriehoek, de economische visie Stedendriehoek opgesteld. Deze visie verwoordt de opgaven voor de regio voor de komende periode. De Economische Visie is opgesteld door het Economisch Platform Stedendriehoek. Hierin zijn de volgende organisaties vertegenwoordigd: Kamer van Koophandel Oost-Nederland, VNO-NCW Stedendriehoek, MKB Oost-Nederland, Saxion, ROC Aventus, de gemeenten uit de regio Stedendriehoek, Recron Gelderland, provincie Gelderland, provincie Overijssel en het Ministerie van EZ regio Oost.
Overijssel innoveert verder!	Vanaf medio februari 2010 voert de Provincie Overijssel de bedrijfsgerichte Innovatieregeling Overijssel Innoveert Verder! uit. De provincie wil hiermee stimuleren dat goede ideeën en kennis met elkaar worden verbonden. De doelgroep van deze regeling bestaat uit MKB bedrijven in de (kennisintensieve) maakindustrie. Er is € 7,7 mln. aan subsidie beschikbaar in de periode 2010/2011. De regeling is intussen uitgeput.

○ *Nationaal niveau: Pieken in de Delta Oost-Nederland (PIDON)*

Naast de regio Twente en de provincie Overijssel, voert ook de rijksoverheid een innovatiebeleid. Het nationaal innovatieplatform heeft bijvoorbeeld een aantal 'sleutelgebieden' aangewezen waaronder High Tech Systemen & Materialen. Een ander voorbeeld van het nationaal innovatiebeleid is het programma Pieken in de Delta. Pieken in de Delta Oost-Nederland (PIDON) is een deelprogramma van het ministerie van Economische Zaken en is gericht op het versterken van de economie in Oost-Nederland. Het programma wenst bij te dragen aan de Europese ambitie van de Lissabon-strategie. In het programma PIDON werkt het ministerie van Economische Zaken samen met de provincies Overijssel en Gelderland. De ingediende projecten worden gezamenlijk beoordeeld en gefinancierd. De afspraak is dat van de overheidssubsidie de ene helft door het Rijk wordt gefinancierd en de andere helft door de provincies.²⁸ Oost N.V. kan een intake rol vervullen bij de totstandkoming van projectaanvragen. Voor de beoordeling van de

²⁸ www.overijssel.nl/thema's/economie/economische/pieken-delta-oost. Geraadpleegd april 2010.

projecten en de advisering aan de minister is een programmacommissie ingesteld. In de programmacommissie zitten vertegenwoordigers van kennisinstellingen, het bedrijfsleven en regionale overheden. Zij doen dit op persoonlijke titel.²⁹ Bij de formele beoordeling van de projecten speelt Agentschap NL een belangrijke rol.

Het subsidieproces loopt via het tender systeem. Dat betekent dat de subsidieregeling voor een bepaalde tijd in het jaar openstaat voor projectvoorstellen en dat het subsidiebudget gebonden is aan een maximumbedrag. De eerste tender was in 2006. De meeste recente tender was de voorjaartender 2010. Voor heel Nederland was toen € 26,5 mln. beschikbaar, waarvan € 4 mln. voor Oost-Nederland.³⁰

o *Europees niveau: GO Oost Nederland*

Innovatie is een thema dat ook onderdeel is van het Europees beleid. Het is als beleidsthema ondermeer opgenomen in het Europees beleid voor regionale ontwikkeling. 'Regionaal' verwijst hier niet naar de in Nederland bekende regio's, maar naar de zogenoemde landsdelen. Overijssel en Gelderland vormen gezamenlijk het landsdeel Oost. Onder de naam GO werken een aantal bestuurlijke partijen uit Oost-Nederland samen op het gebied van innovatie.³¹ De afkorting GO staat voor Gelderland en Overijssel. Officieel wordt gesproken van het *Operationeel Programma Oost-Nederland: GO Gebundelde Innovatiekracht*. GO is een gezamenlijk subsidieprogramma van de provincies Overijssel en Gelderland en vijf stedelijke netwerken in Oost Nederland: Zwolle-Kampen Netwerkstad, Stedendriehoek, Netwerkstad Twente, Regio De Vallei en Stadsregio Arnhem Nijmegen. Het programma heeft betrekking op activiteiten die medegefinancierd worden uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Het huidige programma loopt van 2007-2013. Het programma heeft drie hoofddoelstellingen:

- versterken innovatiekracht, kenniseconomie en ondernemerschap
- versterken innovatieklimaat in de stedelijke netwerken
- versterken attractiviteit van steden

De totale omvang van het programma voor de komende zes jaar bedraagt ruim € 363 mln.³² De middelen komen uit publieke en private financieringsbronnen. De Europese Unie levert met € 164 mln. het grootste aandeel. Dit geld is afkomstig uit het Europees Fonds Regionale Ontwikkeling (EFRO). Dit Europese fonds heeft onder meer tot doel de versterking van de regionale concurrentiekracht en bevordering van de regionale werkgelegenheid. Gedeputeerde Staten van Gelderland zijn voor het EFRO aangewezen als Management Autoriteit. Zodoende is GS Gelderland verantwoordelijk voor het totale beheer en de gehele uitvoering van het programma GO en voor het nemen van besluiten over subsidieaanvragen. Er is afgesproken dat Gedeputeerde Staten van

²⁹ Uit Overijssel maken de volgende personen deel uit van de programmacommissie: mevrouw drs. C. Abbenhues, gedeputeerde Economie, Toerisme en Arbeidsmarkt Provincie Overijssel, dr. A.H. Flierman, voorzitter College van Bestuur Universiteit Twente; H.J. Hazewinkel RA, commissaris Reggeborgh; P.E.J. den Oudsten, burgemeester Enschede.

³⁰ website SenterNovem, geraadpleegd april 2010

³¹ Zie voor meer, en actuele informatie de website www.go-oostnederland.eu

³² www.go-oostnederland.eu, geraadpleegd april 2010

Overijssel beslissen over subsidieaanvragen van projecten op het grondgebied van Overijssel. Er is een Comité van Toezicht ingesteld.³³ Subsidieaanvragers kunnen in eerste instantie terecht bij het Europees Programmasecretariaat van de Provincie Gelderland. Gelderland werkt samen met het Europoloket van de Provincie Overijssel. Oost N.V. kan ook bij EFRO-projecten een intake rol vervullen bij de totstandkoming van projectaanvragen.

Uit het voorgaande blijkt dat er sprake is van een complex speelveld bestaande uit verschillende bestuursniveaus.

In deze paragraaf hebben we het speelveld van de Innovatieroute kort beschreven. In de volgende paragraaf wordt een toelichting gegeven op de opzet van het rekenkameronderzoek. We maken duidelijk dat onze focus ligt op een analyse van de doelgerichtheid van de ingezette middelen.

1.3. Verantwoording rekenkameronderzoek: het spel en de knikkers?

De focus van dit rekenkameronderzoek ligt op de relatie tussen het spel (de Innovatieroute) en de knikkers (de ingezette middelen). Het onderzoek richt zich op de doelgerichtheid van de ingezette middelen binnen de Innovatieroute Twente. We hebben in het onderzoeksplan van januari 2010 uitgelegd dat we onder doelgericht verstaan: het inrichten en sturen van het proces en het voorzien in de benodigde randvoorwaarden om de doelstelling te kunnen behalen. Ook is in het onderzoeksplan opgenomen dat wij onder middelen niet alleen financiën, maar ook activiteiten en menselijke en materiële hulpbronnen verstaan die nodig zijn om van de Innovatieroute een succes te maken.

1.3.1. Aanleiding en onderzoeksplan

Op 14 februari 2009 is in de Commissie Economie, Mobiliteit en Bestuur van de provincie Overijssel het onderzoeksprogramma 2009 van de Rekenkamer Oost-Nederland behandeld. In het onderzoeksprogramma was ruimte open gelaten voor een nog nader te bepalen onderwerp. Naar aanleiding hiervan is de Innovatieroute Twente als potentieel onderzoeksonderwerp in beeld gekomen. Op 19 maart 2009 heeft de rekenkamer via de Griffie van de provincie Overijssel, van de fracties van het CDA en de PVDA, een lijst met potentiële onderzoeksvragen omtrent de Innovatieroute en Innovatieplatform Twente mogen ontvangen. Hierop heeft de rekenkamer contact gehad met de beide fracties. Het onderwerp is vervolgens opgenomen op de groslijst van het lopende onderzoeksjaar 2009. De voorbereidingen voor het onderzoek zijn eind 2009 opgestart en in januari

³³ De samenstelling van het comité bestaat uit vertegenwoordigers van de provincie Gelderland en Overijssel, Europese Commissie, Rijk, de stedelijke netwerken, kennisinstellingen, Stadsregio Arnhem-Nijmegen, SER Gelderland en Overijssel en de Duurzaamheidsautoriteit.

2010 is het onderzoeksplan Innovatieroute Twente vastgesteld en aan Provinciale Staten toegezonden.³⁴

1.3.2. Hoofdvraag en deelvragen

In dit rekenkameronderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal:

In welke mate is er bij de Innovatieroute Twente sprake van een doelgerichte inzet van middelen en welke verbeterpunten zijn daarbij aan te geven?

We hebben de hoofdvraag opgedeeld in drie deelvragen:

1. Wat zijn de achtergronden, ideeën, afspraken en beoogde prestaties, resultaten en effecten van de Innovatieroute Twente?
2. Op welke wijze en in welke mate dragen de provincie Overijssel en het Innovatieplatform Twente zorg voor het doelgericht inzetten van middelen?
3. Wat zijn de belangrijkste kansen en bedreigingen voor de Innovatieroute Twente voor dit moment en op termijn?

1.3.3. Normenkader

Zoals gebruikelijk bij rekenkameronderzoek is er een normenkader opgesteld. Dit normenkader geldt als beoordelingskader voor de in dit onderzoek verzamelde gegevens. De normen zijn gebaseerd op normen uit beleidsdocumenten, theoretische inzichten over economische innovatie en algemene normen voor goed bestuur.³⁵ Het voorlopige normenkader van het onderzoeksplan is op enkele punten aangepast. De definitieve versie is opgenomen in bijlage 6. We hebben de normen gekoppeld aan de verschillende fasen van de Innovatieroute Twente (opstartfase, analyse & voorbereiding, selectie en subsidiëring van projecten, en de laatste fase is monitoring, evaluatie & verantwoording).

1.3.4. Verantwoording onderzoeksmethoden

In dit rekenkameronderzoek hebben we gebruik gemaakt van verschillende methoden en technieken om informatie te verzamelen over de Innovatieroute Twente. We hebben informatie verzameld vanuit

³⁴ In november 2009 hebben Provinciale Staten unaniem Gedeputeerde Staten opgeroepen om PS te informeren over het IPT en waar mogelijk gebruik te maken van dit rekenkameronderzoek (N.a.v. agendapunt PS nr. PS/2009/903, 25 november 2009).

³⁵ Onder algemene normen van goed bestuur verstaan we 1. Voldoende openheid en transparantie van het beleidsproces 2. Voldoende participatie en afstemming van beleid met betrokken partijen 3. Duidelijke rol-, taak- en verantwoordelijkheidsverdeling 4. Voldoende draagvlak voor de uitvoering van beleid 5. Adequate informatievoorziening aan bestuur en burgerij 6. Voldoende motivering van het overheidshandelen (gebaseerd op Code voor goed Bestuur, Min. BZK en Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur).

verschillende informatiebronnen om zo de betrouwbaarheid van het onderzoek te borgen. We beschrijven hieronder de methoden kort.

- *Documentenanalyse*

Er zijn een groot aantal documenten bestudeerd. Het betrof stukken met een officiële status zoals subsidiebeschikkingen en beleidsnota's, en informele documenten als verslagen en tussenrapportages. De rekenkamer merkt op dat een deel van de documenten die aangeleverd zijn door het IPT niet zijn voorzien van een datum of de status van het stuk (is het een voorstel of een besluit?). In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de geraadpleegde documenten.

- *Interviews*

We hebben in totaal 14 interviews afgenomen onder bestuurders, ambtenaren en leidinggevenden bij het bedrijfsleven en kennisinstellingen. Op deze wijze heeft een selectie van vertegenwoordigers van de 4 O's, hun kennis en ervaringen met de rekenkamer gedeeld. De interviewverslagen zijn door de respondenten goedgekeurd. Zie bijlage 5 voor een overzicht van geïnterviewde personen.

- *Internet- enquête*

De rekenkamer heeft een internet-enquête uitgezet onder die organisaties die door het IPT als 'relaties' zijn gekenschetst. Dit adressenbestand is niet gelijk aan de beoogde doelgroep, maar een actueel, betrouwbaar en volledig bestand van de doelgroep bleek niet beschikbaar. In bijlage 7 is de vragenlijst opgenomen. We hebben op 8 maart 2010 de enquête gesloten. Van de 170 succesvol verstuurd e-mails hebben 70 respondenten de enquête ingevuld. De respons is 41,2%. Het betrof een combinatie van open vragen en stellingen over de inhoud, organisatie, meerwaarde, kansen en bedreigingen van de Innovatieroute Twente.

- *Groepsgesprek PS*

Op 17 februari 2010 is er een groepsgesprek gehouden met vertegenwoordigers van Provinciale Staten van Overijssel. Aanwezig waren vertegenwoordigers van het CDA, CU, VVD. Leden van de PvdA en GroenLinks hadden zich afgemeld bij de Griffie. Van de Griffie waren er twee ambtenaren aanwezig.

- *Case study*

We hebben zes projecten van de Innovatieroute Twente geselecteerd om na te gaan wat de meningen van deze projectaanvragers en projecttrekkers zijn over de Innovatieroute en het Innovatieplatform. We hebben de organisaties bezocht en leidinggevenden geïnterviewd. Per cluster is a-select een project gekozen. We hebben de volgende projecten geselecteerd:

- ISETI: internationaal veiligheidsinstituut (Veiligheid)
- Inkjet technology als regionale kans / TREX (Materialen & high tech systemen)
- Hepatitis B vaccinatie / U-Needle (Gezondheid)
- Zelfreinigende verpakking (Voeding)
- Stichting Pioneering (Bouw)
- Virtuele omgeving T-Xchange (Faciliterend)

In bijlage 3 worden de projecten kort toegelicht.

- *Klankbordgroep*

Twee deskundigen fungeerden als klankbordgroep:

- prof. Dr Frans Boekema (hoogleraar Economische Geografie aan Radboud Universiteit Nijmegen (RUN), bijzonder hoogleraar Europees regionaal management (RUN), UHD Regionale Economie aan de Universiteit van Tilburg).
- Frans Nauta MA (Professor of Public Sector Innovation, HAN University en o.a. voormalig secretaris van het Nationaal Innovatieplatform).

Zij hebben geadviseerd bij de opzet van het onderzoek en hebben gereflecteerd op de bevindingen van het onderzoek. De inhoud van dit onderzoek is opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de rekenkamer.

- *Externe advisering*

Adviesbureau Peter Houtsma heeft onderzoeksondersteuning geboden bij de verzameling en analyse van financiële gegevens.

1.3.5. Bijzondere procedure hoor en wederhoor

In het onderzoeksprotocol van de Rekenkamer Oost-Nederland (art.6) is opgenomen dat het dagelijks bestuur van de provincie (GS) de mogelijkheid krijgt om vooraf aan de officiële publicatie van een rekenkamerrapport, het rapport in te zien en een bestuurlijke reactie te geven. Deze bestuurlijke reactie wordt integraal opgenomen in het eindrapport. Omdat de provincie Overijssel niet de enige 'bestuurlijke eigenaar' van de Innovatieroute is, is afgesproken dat zowel Gedeputeerde Staten van Overijssel als de stuurgroep van het Innovatieplatform Twente, de mogelijkheid heeft om een bestuurlijke reactie te geven. De rekenkamer heeft een bestuurlijke reactie ontvangen van de Stichting Innovatieplatform Twente, mede namens de stuurgroep³⁶. Ook de regio Twente heeft een bestuurlijke reactie opgesteld.

Bovendien is de nota van bevindingen voor 'technisch' wederhoor naar de provincie Overijssel en het Innovatieplatform toegezonden. Deze procedure is bedoeld als controlemiddel om feitelijke onjuistheden in het rapport te voorkomen.

³⁶ De bestuurders van de provincie Overijssel en de Regio Twente die zitting hebben in de stuurgroep hebben een eigen reactie gegeven en hebben de reactie van de stichting om die reden niet mede-ondertekend.

2. Totstandkoming en uitvoering Innovatieroute Twente

In het vorige hoofdstuk zijn de Innovatieroute Twente en het IPT kort ingeleid en is het rekenkameronderzoek verantwoord. In dit hoofdstuk bespreken we de bevindingen ten aanzien van de totstandkoming en de uitvoering van de Innovatieroute Twente. Aan de hand van de volgende fasen worden de bevindingen achtereenvolgens besproken:

- Opstart;
- Analyse en voorbereiding;
- Uitvoering: selectie en subsidiëring van projecten;
- Monitoring, evaluatie en verantwoording.

2.1. Opstart van de Innovatieroute Twente

In paragraaf 2.1 gaan we in op de probleemanalyse waarop de Innovatieroute is gebaseerd en geven we aan op welke wijze de Innovatieroute Twente is ingebed in de regio.

2.1.1. Probleemanalyse en inbedding

Norm: Er is een probleemanalyse uitgevoerd waaruit de noodzaak voor de Innovatieroute Twente duidelijk wordt en het begrip innovatie is beschreven

Bevindingen Rekenkamer

Het Innovatieplatform Twente heeft in 2005 een analyse uitgevoerd waaruit de noodzaak voor de Innovatieroute Twente duidelijk wordt. De probleemanalyse bestaat uit een beschrijving van de ambitie, middelen, processen en organisatie ten behoeve van innovatie. De kernboodschap uit deze analyse is dat aanbod en vraag niet voldoende op elkaar aansluiten en dat er onvoldoende wordt samengewerkt in Twente. Het IPT hanteert dit als aangrijpingspunten om de innovatiekracht van Twente te verbeteren.

Toelichting

Eind 2004 initieerde de Commissaris van de Koningin van de provincie Overijssel, de heer Jansen, het Innovatieplatform Twente. Onder leiding van de toenmalige voorzitter van het Innovatieplatform Twente, de heer Meijer, is het innovatieprogramma van de Innovatieroute opgesteld. Hierbij is gekeken naar de sterktes en zwaktes van de regio Twente en welke programma's en activiteiten nodig zijn voor versterking van de economie. Het IPT heeft hierbij een aantal kennisclusters benoemd.

Bij het opstellen van het innovatieprogramma voor de Innovatieroute Twente heeft het Innovatieplatform Twente een analyse uitgevoerd waarin de noodzaak voor de Twentse Innovatieroute wordt beschreven. Het uitgangspunt van deze analyse van het IPT is: *innovatie is mensenwerk*³⁷. Innovatie komt tot stand door mensen met *ambities*, die werken binnen de juiste *processen*, ondersteund door een adequate *organisatie* en beschikken over de juiste *middelen* in Twente. De samenhang tussen ambitie, processen, organisatie en middelen is essentieel om te innoveren volgens het Innovatieplatform Twente. Het IPT heeft het volgende geconstateerd over de vier elementen die noodzakelijk zijn voor innovatie:³⁸

Ambitie: Een veelheid aan ambities zonder gemeenschappelijke visie. Volgens het Innovatieplatform Twente zijn er voldoende ambities in Twente, maar het ontbreekt aan een gedeelde visie van alle 4 O's. Het bedrijfsleven is onvoldoende aanwezig in het proces van het formuleren van ambities en plannen. Deze worden vooral door de onderzoek- en onderwijsinstellingen en de overheid geformuleerd. Ook is er geen leidende visie aanwezig in de regio voor het delen van kennis, kansen en inzichten tussen partijen. Het gevolg is onder andere dat er ad hoc en onvoldoende gecoördineerd wordt ingespeeld op subsidiemogelijkheden.

Middelen: De aanwezige middelen vormen een goede basis, benchmarken met andere kennisregio's is belangrijk. Het Innovatieplatform Twente verstaat onder de beschikbare middelen het geheel van mensen, competenties, systemen en financiële middelen die gebruikt worden om te komen tot innovatie. Twente beschikt over verschillende grotere bedrijven, heeft een goede kennisinfrastructuur en er zijn veel startende bedrijven (*spin-offs*) vanuit de Universiteit Twente. Daarnaast valt het Innovatieplatform Twente op dat een groot aantal kleine bedrijven en de traditionele industrie in Twente nog onvoldoende of niet innoveren. De vraag of er voldoende middelen aanwezig zijn in Twente dient volgens het Innovatieplatform Twente verder te worden bestudeerd door middel van vergelijkend onderzoek (benchmarken). De aanwezige middelen vormen volgens het Innovatieplatform Twente niet het grootste probleem. Het probleem is eerder dat de middelen onvoldoende benut worden.

Processen: De processen zijn sterk inputgericht en aanbodgedreven. Het innovatieproces in Twente is volgens het Innovatieplatform Twente te weinig vraaggestuurd en marktgericht en te sterk inputgericht en aanbodgedreven. Dit betekent dat er relatief veel aandacht is voor het formuleren van ambities (inputgericht) en de kennis voor innovatie (aanbod van innovatie). Maar er wordt te weinig gekeken naar de behoefte voor het innovatieproduct vanuit de markt (vraaggestuurd/marktgericht).

³⁷ Innovatieplatform Twente. (november 2005). *Twentse Innovatieroute, Vaststelling Twentse Innovatieroute.*

³⁸ Innovatieplatform Twente. (november 2005). *Twentse Innovatieroute, Vaststelling Twentse Innovatieroute.*

Organisatie: De partijen in Twente vertonen te veel 'arenagedrag' dat is gericht op de korte termijn.

Wat betreft de organisatie van innovatie in Twente geeft het Innovatieplatform Twente aan, dat er makkelijk nieuwe structuren en samenwerkingsverbanden opgezet worden die elkaar zeer sterk overlappen. Met arenagedrag wordt bedoeld dat partijen vooral hun eigenbelangen op korte termijn nastreven binnen een bepaald samenwerkingsverband (arena). Dit werkt belemmerend voor het collectieve resultaat op de langere termijn. De 4 Twentse O's dienen dan ook een gemeenschappelijke agenda te creëren en een juiste wijze van samenwerking te vinden waarmee gezamenlijke resultaten op de lange termijn worden nagestreefd.

Het Innovatieplatform Twente concludeert dat uit de analyse blijkt dat er voldoende middelen zijn voor innovatie in Twente, maar dat de processen en organisatie tussen de 4 O's om gezamenlijk te innoveren verbeterd kunnen worden.

Het Innovatieplatform Twente geeft naast deze vier punten ook aan dat er sprake is van een 'innovatieparadox' in Twente. Er is namelijk al (door onderzoek) veel kennis, maar dit wordt naar verhouding niet goed benut in commerciële toepassingen.³⁹

De hoofdconclusie van het Innovatieplatform Twente, ten aanzien van de situatie in Twente luidt: 'Twente heeft (bijna) alles. Het gaat in de kern om het beter organiseren van het innovatieproces om de aanwezige kwaliteiten en potenties beter te benutten.'⁴⁰

Opvatting begrip innovatie

Innovatie wordt door het Innovatieplatform Twente opgevat als een belangrijke route voor het versterken van de concurrentiekracht van Twente. Meer specifiek geeft het Innovatieplatform Twente in hun opstartfase aan dat uitgegaan is van drie benaderingswijzen van innovatie. Dit zijn het versterken van de kennisbasis, de kennisvalorisatie en de marktinnovatie. Deze benaderingswijzen zijn voortgekomen uit gesprekken tussen het Innovatieplatform Twente en partners van de 4 O's.

De eerste visie, versterken van de regionale kennisbasis, heeft betrekking op het investeren in en ontwikkelen van kennis in de regio. De tweede visie op innovatie is kennisvalorisatie. Dit houdt in dat de opgebouwde kennis wordt benut ten behoeve van producten, diensten en productieprocessen. De derde wijze is marktinnovatie, wat inhoudt dat nieuwe behoeften van de markt worden ontdekt.⁴¹ Deze drie benaderingen zijn volgens het Innovatieplatform Twente de uitgangspunten voor de ambitie en strategie van het IPT.

³⁹ Slijp, Schouten en Meijer. (januari 2005). *Innovatieplatform Twente, Startnotitie t.b.v. eerste bijeenkomst op 11 januari 2005.*

⁴⁰ Innovatieplatform Twente. (november 2006). *Twentse Innovatieroute Investeringsagenda, Voorstel Investeringsagenda ter bespreking tijdens de vergadering van het Innovatieplatform Twente op 29 november 2006.*

⁴¹ Innovatieplatform Twente. (november 2005). *Twentse Innovatieroute, Vaststelling Twentse Innovatieroute.*

Norm: *De Innovatieroute Twente is ingebed in Twente waarbij rekening is gehouden met bepalende historische kenmerken*

Bevindingen Rekenkamer

Het IPT heeft de sociaaleconomische situatie van Twente goed in beeld gebracht en geeft hierbij aan hoe deze te verbeteren. Kenmerkende eigenschappen van Twente als de productiestructuur en het ondernemersklimaat zijn hierin meegenomen.

Toelichting

Het Innovatieplatform Twente noemt in zijn brochure vier uitdagingen voor de sociaaleconomische situatie van Twente. Om de economische structuur te versterken en werkgelegenheid te creëren, dient de Innovatieroute Twente zich op deze vier uitdagingen te richten. Hierna volgt een korte beschrijving van deze uitdagingen.⁴²

- De regio Twente kent vanouds veel industriële bedrijvigheid. Dit type bedrijvigheid is gevoelig voor economische schommelingen. Door innovatie moet de regionale economie duurzaam worden versterkt. Hierdoor wordt Twente minder gevoelig voor conjuncturele schommelingen.
- Twente wordt gekenmerkt door relatief veel hoger opgeleiden die vervolgens elders in Nederland gaan werken. Om de economische groei te laten stijgen, is het belangrijk om deze hoger opgeleiden te behouden voor de regio Twente.
- Starters en doorgroei van startende bedrijven zijn noodzakelijk om de economie te versterken. Twente kent een bovengemiddelde ondernemersmentaliteit en heeft veel midden- en kleinbedrijven. Het MKB waaronder de starters dienen versterkt te worden door onder andere meer samenwerking tussen bedrijven.
- Bij het bedrijfsleven is innovatiekracht in grote mate aanwezig. Door dit beter te benutten en de innovatie met andere bedrijven te delen kan men van elkaars kennis profiteren en leidt dit tot economische groei.

2.2. Analyse en voorbereiding

In deze paragraaf staan de analyse en voorbereiding van de Innovatieroute centraal. Hierin komt onder meer aan bod: de betrokkenheid van de 4 O's, clustervorming, financiering, doelstellingen, de opzet van de organisatie, communicatie en netwerkvorming van de Innovatieroute.

⁴² Innovatieplatform Twente. (2007). *Brochure Twentse Innovatieroute*.

2.2.1. Betrokkenheid van de 4 O's

Norm: De 4 O's (Ondernemers, Onderzoeks- en Onderwijsinstellingen en Overheid) zijn voldoende betrokken in de voorbereiding op de Innovatieroute Twente

Bevindingen Rekenkamer

De Rekenkamer constateert dat de 4 O's voldoende zijn betrokken in de voorbereiding op de Innovatieroute Twente.

Toelichting

Het Innovatieplatform Twente is geïnitieerd vanuit de provincie Overijssel. Vervolgens heeft de voorzitter van het IPT samen met de secretaris het innovatieprogramma opgesteld in samenspraak met het veld.

Uit de startnotitie van het Innovatieplatform Twente komt naar voren dat de voorzitter van het IPT in november en december van 2004 ruim 40 gesprekken heeft gevoerd met verschillende partijen van de 4 O's. De startnotitie is gebaseerd op deze gesprekken en bevat voorstellen ten aanzien van de doelstellingen, financiering, werkwijze en organisatie van het Innovatieplatform Twente. Deze aspecten komen bij de betreffende normen in dit hoofdstuk aan de orde.

Uit de interviewronde blijkt dat bij het opstellen van het innovatieprogramma het bedrijfsleven actief is betrokken. Omdat er veel bedrijven in Twente gevestigd zijn, was het volgens respondenten niet mogelijk om alle Twentse ondernemers erbij te betrekken. Daarom zijn in eerste instantie vooral de grote(re) bedrijven erbij betrokken. Vervolgens is het programma zodanig opgesteld dat kleine(re) bedrijven gemakkelijk kunnen aanhaken bij de Innovatieroute Twente. In de interviews is aangegeven dat de 4 O's voldoende betrokken zijn bij de opstartfase.

2.2.2. Clustervorming IPT

Norm: De indeling in clusters is voldoende onderbouwd

Bevindingen Rekenkamer

De Rekenkamer constateert dat het IPT vanaf begin 2005 actief is geweest met de ontwikkeling van clusters. Er zijn acht potentiële clusters naar voren gekomen. Het IPT heeft vijf clusters benoemd en toegelicht in hun brochure. De overwegingen leidend tot het besluit om deze vijf clusters te benoemen, zijn niet expliciet in besluitvorming vastgelegd.

Toelichting

De volgende clusterindeling hanteert het IPT:⁴³

- Voeding;
- Technologie & Gezondheid;
- Materialen & High Tech Systemen;

⁴³ Zo blijkt uit de beschrijving van de clusters op www.twentse-innovatieroute.nl, geraadpleegd april 2010; Deze indeling wordt gehanteerd in documenten van het IPT.

- Veiligheid & Technologie;
- Bouw.

Daarnaast zijn er nog een aantal ondersteunende projecten die tezamen als het faciliterende cluster wordt beschouwd. Volgens het IPT kan hiermee ondermeer het ondernemerschap of de groei van starters worden gestimuleerd. Een voorbeeld van een faciliterend project is het gebruik van een virtuele simulatieruimte die ingezet kan worden voor innovatieprojecten uit alle clusters.

In de voorbereidingsfase is er in opdracht van het IPT in april 2005 een quick scan onderzoek door Deloitte & Touche verricht naar het benoemen van mogelijke innovatieve clusters. In het onderzoek zijn trends en ontwikkelingen verbonden met de sterktes en competenties van het bedrijfsleven in Twente. Vervolgens is aan de hand van drie criteria een top acht van clusters opgesteld. Deze drie criteria zijn:⁴⁴

- Samenstelling en karakteristiek van de branche (aantal werkplaatsen in bijvoorbeeld de branche chemie, voeding, textiel, machines en de bouw);
- Aanwezigheid van potentiële trekkers (vanuit de groep grote ondernemingen);
- Aansluiting bij kennisinfrastructuur in Twente (kennisinstituten zoals MESA+, CTIT, Impact, BMTI⁴⁵).

De top acht van mogelijke clusters zijn in afnemende kansrijkheid:⁴⁶

1. Gezondheidszorg, Hulpmiddelen en Protheses;
2. Veiligheid en Persoonlijke Bescherming;
3. ICT en Zorg;
4. Vergrijzing en Wonen;
5. Veiligheid en Wonen;
6. Vervoersmiddelen en Materialen/Systemen;
7. Duurzaam Bouwen;
8. Voeding.

De meeste clusters/thema's komen terug in de huidige clusters. Thema's zoals vergrijzing, wonen en vervoersmiddelen hebben niet duidelijk geleid tot een (deel van een) cluster. Uit de documenten en interviews is niet duidelijk geworden hoe het Innovatieplatform Twente van deze acht thema's uiteindelijk tot de vijf clusters is gekomen. Wel is duidelijk dat ook de band met Food Valley en Health Valley een rol heeft gespeeld in de selectie van de clusters en dat signalen uit de bouwsector van Twente een rol hebben gespeeld.

⁴⁴ Presentatie Deloitte aan het IPT. (april 2005). *Kansrijke innovatieve clusters in de regio Twente*.

⁴⁵ De vier genoemde instituten zijn verbonden aan de Universiteit Twente. Het MESA+ is een instituut voor nanotechnologie, het CTIT is het *Centre for Telematics and Information Technology*, het Impact is het *Institute of Mechanics Processes And Control* en BMTI staat voor het Biomedisch Technologisch Instituut. Overigens is het BMTI inmiddels overgegaan in MIRA.

⁴⁶ Presentatie Deloitte aan het IPT. (april 2005). *Kansrijke innovatieve clusters in de regio Twente*.

In de brochure van het Innovatieplatform Twente van 2007 wordt de clusterindeling toegelicht en geeft het IPT aan dat deze aansluiten bij de sterktes van de regio. Er zijn geen compleet nieuwe clusters ontwikkeld, maar bestaande sectoren worden versterkt. Binnen de gekozen sectoren/gebieden is veel kennis aanwezig en zijn er veel kleine en middelgrote bedrijven actief, aldus het IPT. Per cluster geeft het IPT aan dat Twente beschikt over kennis die relevant is voor dat cluster en dat Twente beschikt over de bedrijven die actief zijn binnen de clusters.

In paragraaf 2.3.1 gaan we in op de verdeling van middelen en projecten over de clusters van de Innovatieroute per april 2010.

2.2.3. Doelstellingen Innovatieroute Twente

Een belangrijk onderdeel in de beleidsvoorbereiding is het formuleren van de doelen voor de Innovatieroute Twente. De geformuleerde doelen maken duidelijk wat het Innovatieplatform Twente bereiken wil. We stellen als norm dat beleidsdoelen op een dusdanige wijze worden geformuleerd, dat ze kunnen worden gebruikt om verantwoording over af te afleggen. De beleidsdoelen zijn geanalyseerd aan de hand van de SMART criteria.⁴⁷

Norm: De doelen zijn dusdanig geformuleerd dat op basis van de beleidsdoelen verantwoording kan worden afgelegd (SMART)

Bevindingen Rekenkamer

De uitwerking van algemene doelen (ambities) naar operationele doelen is onvoldoende concreet uitgewerkt om verantwoording over af te kunnen leggen. De formulering van de doelen zijn onvoldoende specifiek, meetbaar en tijdgebonden. Het realistische gehalte van de doelen kon niet beoordeeld worden. De doelen zijn wel uitgebreid afgestemd.

Toelichting

Specifiek

De subnorm is dat beleidsdoelen zo specifiek (concreet en consistent) mogelijk worden geformuleerd. Het moet duidelijk zijn welke prestaties en effecten worden beoogd.⁴⁸

Uit de analyse blijkt dat de doelen van de Innovatieroute op verschillende manieren zijn geformuleerd. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de algemene en operationele doelen, zoals geformuleerd in een selectie van documenten.

⁴⁷ Wij zijn als rekenkamer op de hoogte van de kritiek op het SMART principe, maar zijn van mening dat de vijf SMART criteria zinvolle beoordelingscriteria zijn, mits ze niet te rigide worden toegepast. De hier toegepaste SMART-analyse is mede gebaseerd op de uitwerking van de Algemene Rekenkamer (i.h.b. de handreiking *Verantwoorden van beleid* (2000) en Normenbijlage bij rapport *Duurzame Visserij*, 2008).

⁴⁸ We maken een theoretisch onderscheid in beleidsdoelen en projectdoelen. Projectdoelen hebben alleen betrekking op de beoogde resultaten van een afzonderlijk innovatieproject. Een beleidsdoel verwijst naar de beoogde resultaten van het 'beleidsinstrument' Innovatieroute Twente.

Tabel 4 Overzicht doelen Innovatieroute Twente

Startnotitie IPT 2005	Periodeverslag 2004-2007 IPT & Jaarverslag 2008 IPT	Beleidsplan IPT 2007
<i>Algemeen beleidsdoel:</i>	<i>Algemeen doel:</i>	<i>Algemeen doel:</i>
Versterken van de concurrentiekracht van Twente	Economische structuurversterking en behoud en creatie werkgelegenheid	Behoud en creatie van 12.000 arbeidsplaatsen
<i>Operationeel beleidsdoel:</i>	<i>Operationeel doel:</i>	<i>Operationeel doel:</i>
Verbeteren van de samenwerking tussen verschillende regionale partijen	Vergroten concurrerend vermogen	In gang zetten van de Innovatieroute en laten zien dat de Innovatieroute werkt
Verbeteren van de communicatie en kennisuitwisseling	Verhogen rendement innovatieprocessen	
Versnellen doorlooptijd innovatieprocessen	Verdere opbouw 5 innovatieclusters	
Innovatie meer vraaggericht maken en realiseren verrassende verbindingen	Implementatie Investeringsagenda	
Vergroten betrokkenheid en effectiviteit van de overheid		
Actualiseren samenwerking overheid en bedrijfsleven		

Uit onze analyse blijkt dat het algemene doel van de Innovatieroute tijdens de voorbereidingsfase werd omschreven als het versterken van de concurrentiekracht van Twente (zie Startnotitie, 2005). In het beleidsplan 2007 (uitvoeringsfase) wordt het algemene doel door het IPT geformuleerd als het versterken van de economische structuur en om 12.000 arbeidsplaatsen te behouden en creëren. In een statenvoorstel uit 2007 over de voortgang en financiering, wordt alleen gesproken van ‘creatie’ van 12.000 arbeidsplaatsen.⁴⁹ Het ‘behoud’ van arbeidsplaatsen wordt daar niet als expliciet doel genoemd.

De afbakening in vijf inhoudelijke clusters draagt positief bij aan het concretiseren van het beleid voor de Innovatieroute. De uitwerking van algemeen doel naar operationele doelen is echter onvoldoende concreet, gezien formuleringen als ‘versnellen’, ‘vergroten’ of ‘in gang zetten’.

Meetbaar

De subnorm is dat de realisatie van de vastgestelde doelen moet kunnen worden gemeten.

Voor het algemeen doel ‘versterken van de economische structuur’ zijn geen indicatoren vastgesteld, die duidelijk maken of en welk effect de Innovatieroute heeft op de economische structuur van Twente.

Voor het doel ‘behoud en creatie werkgelegenheid’ is een streefwaarde vastgesteld (12.000), maar het is onduidelijk hoe het behouden, of het

⁴⁹ Statenvoorstel nr. PS/2007/303. *Voortgang en financiering Innovatieroute Twente*.

creëren van werkgelegenheid gemeten zal worden. De vastgestelde doelen blijken dus beperkt meetbaar te zijn.

Afgestemd

De subnorm is dat beleidsdoelen worden opgesteld na afstemming met de doelgroep of doelgroepen van beleid. Uit interviews en documenten komt naar voren dat de beleidsdoelen voor de Innovatieroute zijn opgesteld na een uitvoerig proces van overleg en afstemming tussen vele, en verschillende Twentse partijen. De doelen zijn daarom voldoende afgestemd.

Realistisch

De subnorm is dat beleidsdoelen realiseerbaar zijn onder alle plausibele omstandigheden.

De rekenkamer heeft geen inhoudelijke onderbouwing aangetroffen voor het doel om 12.000 arbeidsplaatsen te behouden en/of creëren. Dit getal is gebaseerd op een schatting. Of dit doel realistisch is of niet, is derhalve niet te beoordelen. Het is daarnaast onduidelijk wat de invloed van de huidige economische crisis is.

Tijdgebonden

De subnorm is dat er een datum moet zijn vastgelegd waarop het einddoel moet zijn bereikt; bij langlopende projecten kunnen ook tussendoelen en bijbehorende data van belang zijn. Op projectniveau worden er plannings gemaakt over het verloop van het project. Op programmaniveau (= voor de hele Innovatieroute) ontbreekt voor de Innovatieroute een uitgewerkt tijdpad.

In paragraaf 2.4.1 en 2.4.2 wordt gekeken in hoeverre het IPT en de provincie Overijssel zicht hebben op de resultaten van de Innovatieroute.

2.2.4. Financiering Innovatieroute Twente

Norm: Er is onderbouwd gekozen voor een vorm van financiering die past bij de Innovatieroute Twente

Bevindingen Rekenkamer

Hoewel het IPT in de voorbereidingsfase de voorkeur had voor programmafinanciering, werkt het IPT in de praktijk met projectfinanciering. Een reden hiervoor is dat financiering vanuit de EU en het Rijk gebonden is aan eigen regelgeving en het niet wenselijk werd gevonden om de uitvoering complexer te maken door een IPT bureau hieraan toe te voegen. Een andere reden is dat de provincie Overijssel en regio Twente de voorkeur hebben om de middelen in eigen beheer te houden.

Toelichting

De Innovatieroute wordt gefinancierd op basis van projectfinanciering. Bij projectfinanciering wordt ieder innovatieproject afzonderlijk gefinancierd. Het is ook mogelijk om via programmafinanciering te werken. Een programma is een geheel van samenhangende projecten en activiteiten gericht op een van te voren gedefinieerde doelstelling. Programmafinanciering houdt in dat er sprake is van één budget voor het gehele programma, dat in dit geval de Innovatieroute Twente is.

Oorspronkelijk is het idee van het IPT geweest om één fonds in te stellen. Hiermee zou sprake zijn van programmafinanciering. Regionale overheden en de provincie Overijssel zouden dan jaarlijks een bedrag kunnen inleggen in het fonds. De ondernemers en onderzoeks- en onderwijsinstellingen zouden hierbij rechtstreeks in projecten investeren. Vanuit zo'n cofinancieringsfonds konden vervolgens nationale en Europese gelden worden benut. In 2005 heeft het IPT het volgende aangegeven over een innovatiefonds: 'Een Twents innovatiefonds is nodig om effectief en efficiënt innovatieprojecten in de clusters op te kunnen zetten. Het fonds kent duidelijke criteria en een fondsdirectie met een adviesraad die besluit over toekenning.'⁵⁰

In het beleidsplan van 2007 staat dat er geen fonds is gevormd voor de projecten van de Innovatieroute Twente. De reden hiervoor is: 'Regionale, Rijks- en Europese financieringen kennen hun eigen regels en uitvoering moet niet gecompliceerd worden door het tussenvoegen van het programmabureau.'⁵¹

Uit de interviewronde kwam deze reden ook naar voren. Tevens is als belangrijke reden genoemd dat een fonds tot gevolg zou hebben dat de provincie en regio geen directe controle over de besteding van de middelen zouden hebben.

Norm: *Er zijn duidelijke afspraken vastgelegd over het beschikbaar stellen van middelen*

Bevindingen Rekenkamer

Zowel de provincie Overijssel als de regio Twente hebben toegezegd om ieder 50 mln. euro beschikbaar te stellen. Private partijen dienen minimaal 50% van een innovatieproject te financieren.

Toelichting

De provincie Overijssel heeft bij de voorbereiding en start van de Innovatieroute Twente een inspanningsverplichting op zich genomen om de benodigde middelen beschikbaar te stellen voor de realisatie van de Innovatieroute Twente.⁵² De inspanningsverplichting is erop gericht om tot 2015 € 50 mln. beschikbaar te stellen. Dekking van dit bedrag vindt plaats

⁵⁰ 'Twentse Innovatieroute. *Vaststelling Twentse Innovatieroute Bad Boekelo*, 23 november 2005.

⁵¹ Innovatieplatform Twente. (september 2007). *Beleidsplan Innovatieplatform Twente, Van agendering naar uitvoering van de Twentse Innovatieroute*.

⁵² Statenvoorstel Provinciale Staten van Overijssel 'Voortgang en financiering Innovatieroute', via het Stateninformatiesysteem PS/2007/303, geraadpleegd april 2010.

vanuit de Ontwikkelingsreserve. Aan dit bedrag is de voorwaarde verbonden dat de regio Twente hetzelfde bedrag beschikbaar zal stellen. Eind 2007 heeft de regio Twente besloten om € 50 mln. beschikbaar te stellen voor de Innovatieroute. Van deze € 50 mln. wordt in 2008 een eerste bedrag van € 8,5 mln. geïnvesteerd. De regio geeft aan dat de Innovatieroute onderdeel is van de Agenda van Twente.⁵³

Tevens is binnen het IPT afgesproken dat minimaal 50% van een innovatieproject gefinancierd wordt door private middelen vanuit het bedrijfsleven, onderwijs- of kennisinstellingen. Maximaal 50% van een innovatieproject wordt gefinancierd met publieke middelen vanuit provincie, regio, Rijk en/of de EU.⁵⁴

In paragraaf 2.3.3 gaan we in op de herkomst van de middelen voor innovatieprojecten in de praktijk.

2.2.5. De organisatie: het Innovatieplatform Twente

Norm: De keuze voor de organisatiestructuur is onderbouwd

Bevindingen Rekenkamer

De organisatiestructuur is met het beleidsplan 2007 aangepast. De taken worden (mede aan de hand van het organogram) toegelicht in het beleidsplan 2007.

Norm: De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken partijen zijn duidelijk vastgelegd

Bevindingen Rekenkamer

De samenstelling van het IPT is beschreven en toegelicht. De taken en verantwoordelijkheden zijn op papier vastgelegd. De betrokken partijen uit de 4 O's zijn vertegenwoordigd in het dagelijks bestuur.

Toelichting

Het IPT onderscheidt twee fasen waarin de organisatie de Innovatieroute Twente heeft opgezet en vervolgens uitvoert. De agenderingsfase beslaat de periode 2004-2007 en de uitvoeringsfase is vanaf 2007 van start gegaan. Met de overgang naar de uitvoeringsfase is de organisatiestructuur van het IPT ook gewijzigd, omdat taken en werkterreinen volgens het IPT zijn veranderd.⁵⁵

⁵³ De Agenda van Twente is een ontwikkelingsprogramma dat de Regio Twente samen met de Twentse gemeenten en de provincie tot 2017 wil uitvoeren. De regio en provincie stellen samen 130 mln. euro beschikbaar voor de Agenda, waarvan 100 mln. euro voor de Innovatieroute is bestemd. De Agenda is gericht op sociaaleconomisch en ruimtelijk terrein in Twente.

⁵⁴ Innovatieplatform Twente. (september 2007). *Beleidsplan Innovatieplatform Twente, Van agendering naar uitvoering van de Twentse Innovatieroute*; Innovatieplatform Twente, juni 2008, *Presentatie De Twentse Innovatieroute*.

⁵⁵ Innovatieplatform Twente. (september 2007). *Beleidsplan Innovatieplatform Twente, Van agendering naar uitvoering van de Twentse Innovatieroute*.

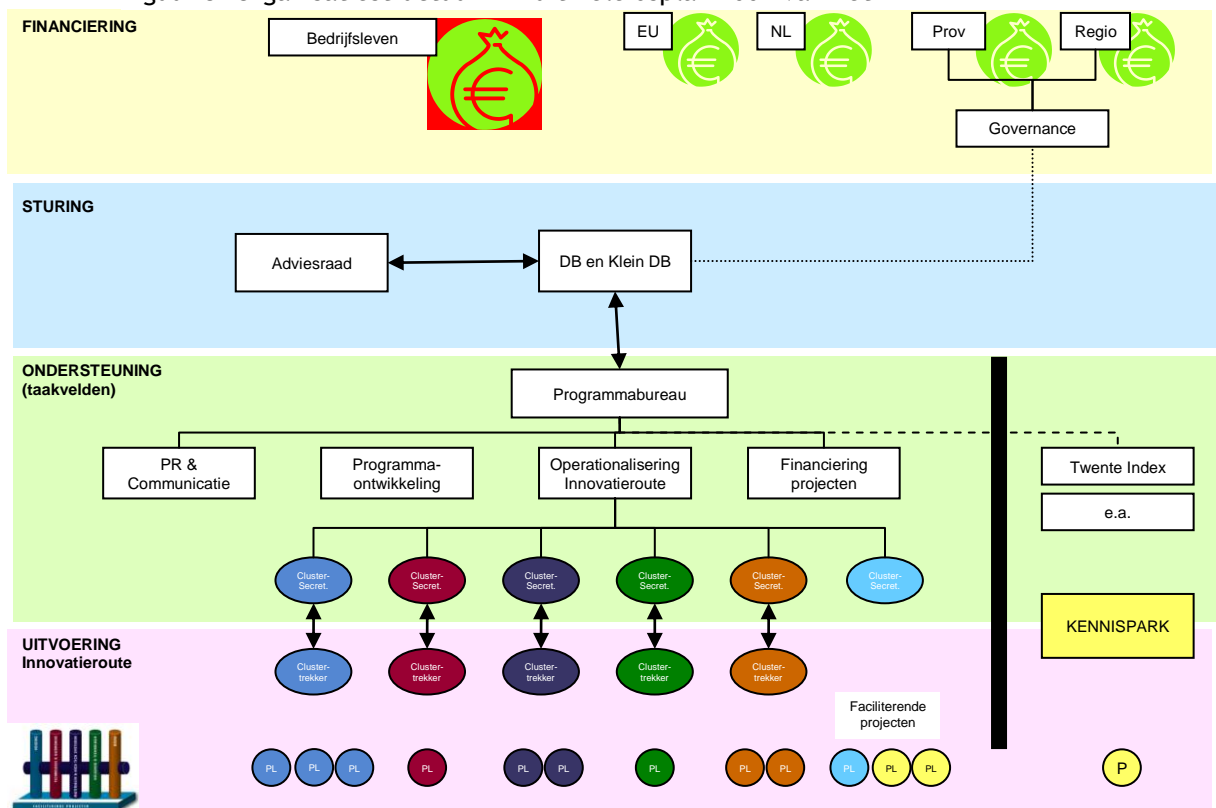
Organisatiestructuur vanaf 2005

In de startnotitie van het IPT van 2005 is kort aangegeven dat het IPT bestaat uit een platform en ondersteuning door een secretariaat. Het platform, zoals geïnstalleerd in december 2004, bestond uit 12 leden die de 4 O's vertegenwoordigden en een voorzitter en secretaris. Het platform beoogt een forum te zijn waarbinnen de regio tot gemeenschappelijke doelstellingen kan komen. Het heeft de rol van aanjager en begeleider van gewenste veranderingen. In opdracht van het platform vindt de uitvoering plaats door innovatieclusters en werkgroepen. Hierover zal gerapporteerd worden aan het platform. Het platform zelf zal zo'n vijf keer per jaar vergaderen. Deze bijeenkomsten zijn richtinggevend en toetsend volgens het IPT.

Organisatiestructuur vanaf 2007

Het IPT geeft in zijn beleidsplan van 2007 aan, dat met de overgang naar de uitvoering van de Innovatieroute Twente de taken en werkterreinen van het platform veranderen. Daarmee is er volgens het IPT ruimte om een nieuwe sturingsstructuur op te zetten. Figuur 8 is het organogram dat door het IPT wordt gehanteerd vanaf medio september 2007.

Figuur 8 Organisatiestructuur IPT uit Beleidsplan 2007 van het IPT



De organisatiestructuur is volgens het beleidsplan 2007 verdeeld in vier domeinen, namelijk financiering, sturing, ondersteuning en uitvoering. Per domein heeft het IPT aangegeven welke organisatiedelen hier deel van uitmaken met bijbehorende taken.

Het IPT heeft de financiering (eerste domein uit figuur 8) gekoppeld aan het bedrijfsleven, de EU, Nederland, de provincie en regio. De provincie en

regio hanteren een organisatiestructuur voor beoordeling van het innovatieprogramma⁵⁶ en staan in direct contact met het dagelijks bestuur (DB) en het klein dagelijks bestuur (Klein DB). Sturing (tweede domein) gebeurt door het dagelijks bestuur en het klein dagelijks bestuur, tezamen met de adviesraad. Het dagelijks bestuur en klein dagelijks bestuur worden ondersteund door het programmabureau. Het programmabureau vormt de ondersteuning (derde domein) en is uitgesplitst in aantal taakvelden. Door middel van projecten binnen de geselecteerde clusters, wordt uitvoering gegeven aan de Innovatieroute (vierde domein).

In het beleidsplan geeft het IPT aan dat de gekozen organisatievorm vanaf 2007 het volgende inhoudt:

- Voortzetting stichting IPT;
- Installatie van een dagelijks bestuur (met bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de eerste vier taken IPT);
- Onafhankelijk externe voorzitter dagelijks bestuur;
- Installatie van een klein dagelijks bestuur (met gemandateerde bevoegdheid om besluiten te nemen);
- Breed samengestelde adviesraad.

Taken en organisatiedelen IPT

Het IPT zal zich op de volgende vijf taken richten:

1. Monitoren & (bij)sturen van de Twentse Innovatieroute;
2. Actualiseren van het programma en inbrengen bij de governance commissie (provincie en regio);
3. Lobbyvoering;
4. Verbinding realiseren met de regionale ontwikkelingsagenda;
5. Ontmoetingsplaats voor de Twentse top en creëren en behouden van regionaal draagvlak.

Vervolgens heeft het IPT per organisatiedeel (het dagelijks bestuur, klein dagelijks bestuur, de adviesraad en het programmabureau) de taken en de samenstelling ervan weergegeven.

Het dagelijks bestuur is bestuurlijk verantwoordelijk voor de eerste vier taken van het IPT die hiervoor zijn aangegeven. Dit bestuur vergadert tweemaandelijks en bestaat uit 10 personen vanuit de 4 O's. Het dagelijks bestuur zal de nieuwe projecten en programmawijzigingen toetsen (op effectiviteit, efficiëntie en werkgelegenheidseffecten) en legt dit voor aan de provincie en regio. Hierbij kan de adviesraad worden geraadpleegd. Het IPT beoogt een klein en slagvaardig dagelijks bestuur in te stellen. Het IPT verwacht dat de werkzaamheden zullen gaan toenemen. Daarom stelt het IPT voor om een scheiding binnen het dagelijks bestuur aan te brengen tussen sponsors die sturing geven en clustertrekkers die clusters ontwikkelen. De sponsors zijn verantwoordelijk in het dagelijks bestuur.

⁵⁶ Het IPT hanteert voor organisatiestructuur de term 'governance'. Hiermee voorzien provincie en regio in onafhankelijke beoordeling c.q. goedkeuring van het programma en toekomstige aanpassingen daarop, aldus het IPT. Het IPT geeft verder aan dat de EFRO criteria als uitgangspunt worden genomen en gekeken wordt naar effectiviteit, efficiëntie en werkgelegenheidseffecten.

Naast het dagelijks bestuur zal het IPT ook een gemandateerd klein dagelijks bestuur instellen. Deze zal bestaan uit vier personen die elk één van de 4 O's vertegenwoordigen. Het klein dagelijks bestuur wordt ingesteld om de snelheid in de besluitvorming te bevorderen.

Zowel het dagelijks bestuur als het klein dagelijks bestuur staan in verbinding met de adviesraad. Deze is breed samengesteld met allerlei partijen, waaronder VNO-NCW, MKB en de Industriële Kring Twente (IKT). Het IPT geeft aan dat met deze raad de bestuurders en ondernemers draagvlak en richting kunnen geven aan het doel van de Innovatieroute Twente. Daarbij moet het de ontmoetingsplaats voor de Twentse top zijn, aldus het IPT.

De sturing van de Innovatieroute (dagelijks bestuur, klein dagelijks bestuur en adviesraad) wordt ondersteund door het programmabureau. De taken van het programmabureau vanaf het beleidsplan 2007 zijn:

- Operationalisering van de Innovatieroute;
- Ontwikkelen van nieuwe projecten en clusters;
- Expertisecentrum financiering;
- PR en communicatie;
- Administratieve organisatie.

Met deze administratieve organisatie zullen volgens het IPT aanvragen, beschikkingen en geldstromen inzichtelijk zijn. Daarnaast zal het IPT een werkboek voor alle procedures die relevant zijn voor de projectindieners opstellen en op de website van de Innovatieroute plaatsen. Verder zal het IPT tweemaandelijks een voortgangsrapportage voor het dagelijks bestuur opstellen.

De uitvoering van de Innovatieroute Twente zal gebeuren door clustertrekkers en projectindieners. Hierbij is de clustertrekker het boegbeeld van het cluster en stimuleert ontwikkeling hiervan. De clustersecretaris of het programmabureau geeft hierbij ondersteuning. De projectleider is verantwoordelijk voor de uitvoering en het resultaat van het project. De clustersecretaris ondersteunt de projectleider hierbij en vormt de link met het programmabureau.

In paragraaf 2.3.2 bekijken we hoe deze organisatiestructuur in de praktijk uitpakt.

Norm: *Er is een programmabureau van voldoende omvang voor de taakopdracht en er is inzicht in de benodigde middelen voor de bedrijfsvoering van het IPT*

Bevindingen Rekenkamer

De taakomschrijving van het programmabureau dateert van 2007. Het IPT is ervan uitgegaan dat 5 fte nodig is voor het programmabureau van het IPT. Deze omvang is niet gebaseerd op het takenpakket, maar tot stand gekomen in vergelijking met de bureaus van Food en Health Valley. Er is in de voorbereidingsfase geen inzicht in de benodigde middelen voor de bedrijfsvoering van het IPT.

Toelichting

Het programmabureau wordt omschreven als: ‘... een kleine, niet-bureaucratische en virtuele organisatie met als doel om - middels coördinatie en lichte regie - continuïteit te waarborgen van de Twentse Innovatieroute.’⁵⁷ Het programmabureau bestaat anno 2010 uit: secretariaatsondersteuning (2 parttime secretaresses), een communicatiemedewerker, programmadirecteur en de voorzitter van de stichting. De rol van voorzitter van de stichting wordt ingevuld door de voorzitter van het IPT. Het IPT geeft aan dat de taken van het programmabureau veranderd zijn door de overgang van de agenderingsfase naar de uitvoeringsfase van het Innovatieplatform Twente. De rol van het programmabureau in het IPT is ondersteunend. De meest recente taakomschrijving van het programmabureau van het IPT dateert van 2007 en is in deze paragraaf al aan de orde geweest.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat het programmabureau een ‘lean and mean’ bureau is. Dit houdt in dat het bureau zo klein mogelijk dient te blijven en het budget zoveel mogelijk aan de innovatieprojecten dient te worden besteed.

De capaciteit van het bureau is vastgesteld op 5 fte. De onderbouwing van deze omvang is als volgt omschreven: ‘Redenerend vanuit het takenpakket en in vergelijking met de bureaus van Health Valley en Food Valley gaat het hierbij om een capaciteit van circa 5 fte.’⁵⁸

Uit het onderzoek is niet gebleken dat het IPT tijdens de voorbereidingsfase beschikte over een begroting voor de benodigde middelen voor de bedrijfsvoering van het IPT.

In paragraaf 2.3.2 gaan we na of de omvang van het programmabureau voldoende is voor de uitvoering van de taken en hoeveel middelen het IPT heeft ontvangen.

2.2.6. Communicatie Innovatieroute Twente

Norm: Er is een communicatieplan opgesteld en de doelgroep is beschreven

Bevindingen Rekenkamer

Zowel in 2005 als in 2008 is er een communicatieplan opgesteld. Uit het communicatieplan wordt niet duidelijk op welke doelgroep(en) de Innovatieroute Twente zich richt.

Toelichting

Er is gebruik gemaakt van de diensten van een extern communicatiebureau. Dat heeft geleid tot een communicatieplan eind 2005 en een tweede communicatieplan in 2008.

⁵⁷ Innovatieplatform Twente. (september 2007). *Beleidsplan Innovatieplatform Twente, Van agendering naar uitvoering van de Twentse Innovatieroute.*

⁵⁸ Stichting Innovatieplatform Technologie Platform. (november 2005). *Twentse Innovatieroute, Vaststelling Twentse Innovatieroute.*

In het communicatieplan van 2005 is onder andere opgenomen dat het IPT een beweging is (en niet een product) dat zorgt voor een keurmerk voor innovatie in Twente. Daarnaast is aangegeven dat het communicatieplan een strakke regie en een helder budget dient te hebben. Het plan voor de communicatie van het IPT is inhoudelijk uitgewerkt aan de hand van vier uitgangspunten met een drietal communicatietrajecten. Deze trajecten zijn visies op de beeldvorming en communicatie van de Innovatieroute en innovatie in de (Twentse) media. Ze bevatten onder andere informatie over wat innovatie is, een innovatie-ideeënbus, het betrekken van Persbureau Twente, het gebruik van communicatievouchers voor innovatie van het ministerie van Economische Zaken.

In het communicatieplan worden de volgende doelgroepen genoemd: 'decision makers', 'influentials' en 'overig'. Deze drie groepen worden niet verder toegelicht of concreet gemaakt. Uit het communicatieplan en andere documenten van het IPT is niet duidelijk op welke doelgroep(en) de Innovatieroute Twente zich richt.

In 2008 is nogmaals een communicatieplan opgesteld door hetzelfde adviesbureau. Hierin zijn onder meer communicatiedoelen, -middelen en een planning opgenomen. De volgende communicatiedoelen worden genoemd:

- Intern en extern de successen van het IPT en de projecten onder de aandacht brengen;
- Intern een goede communicatiestructuur optuigen en draaiende houden;
- Extern in Twente het MKB informeren en aansluiting realiseren;
- Extern in Den Haag en Brussel motiveren tot aandacht, onder andere via de pers.

In het communicatieplan is een driedelige boodschap opgenomen:

1. Innovatie komt uit Twente/Oost Nederland;
2. In Twente wordt geïnvesteerd in innovatie door de 4 O's met het primaat bij ondernemers;
3. Twente staat open voor investeringen en samenwerking.

De communicatiemiddelen die hierbij worden ingezet zijn:

- Website continue up-to-date;
- 7x per jaar digitale nieuwsbrief voor projectleiders;
- 5x per jaar digitale nieuwsbrief voor externe doelgroep (NB niet nader beschreven);
- 3x per jaar papieren nieuwsbrief voor interne en externe doelgroep afgestemd op of rondom belangrijke communicatiemomenten;
- Brochure eind van het jaar;
- DVD;
- 5x per jaar aanzienlijke publicatie in landelijke en/of vakmedia;
- 6x per jaar aandacht voor de Innovatieroute in Twentse media.

In het communicatieplan is een jaarplanning opgenomen waarin per maand is aangegeven welke communicatiemiddelen ingezet dienen te worden. In paragraaf 2.3.2 geven we aan op welke wijze er in de praktijk over de Innovatieroute wordt gecommuniceerd.

2.2.7. Netwerk van de Innovatieroute Twente

Norm: *Het netwerk voor de Innovatieroute Twente is georganiseerd; de mate van openheid is bepaald, er is een leider en de rolverdeling van partijen is vastgelegd*

Bevindingen Rekenkamer

Het netwerk is georganiseerd door situaties te creëren waar de 4 O's elkaar ontmoeten, zoals de werkplaatsen. Het leiderschap is in handen van een Twents Leiderschapsteam en de rolverdeling van de 4 O's is beschreven. Het IPT heeft benadrukt dat de netwerken open dienen te zijn. Indien nodig kunnen partners buiten de regio bij innovatieprojecten worden betrokken.

Toelichting

Het Innovatieplatform Twente heeft op papier aangegeven dat men open innovatieclusters wil bewerkstelligen. Dit houdt in dat clusters open staan voor partijen vanuit de 4 O's om zich bij clusters aan te sluiten. Daarnaast dient er rekening te worden gehouden met voldoende focus, massa en 'commitment' van betrokken bedrijven.⁵⁹

Ook via communicatie kan tot een open netwerk tussen de 4 O's worden gekomen, aldus het IPT. Relevante kennis en gegevens kunnen in zo'n netwerk worden uitgewisseld.⁶⁰

Uit de startnotitie (2005) van het IPT blijkt dat de geraadpleegde partners tijdens de opstartfase hebben aangegeven dat, indien nodig, de samenwerking voor innovatie open dient te staan voor bedrijven en kennisinstellingen van buiten de regio.⁶¹

Bij een Twents Leiderschapsteam wil het IPT het leiderschap van de Innovatieroute Twente beleggen. Dit leiderschapsteam zou de leiderschapsrol en regieverantwoordelijkheid toebedeeld krijgen. Het team dient te bestaan uit: de voorzitter van de regio Twente, de voorzitter van de Ronde Tafel Ondernemers en de voorzitter van de Ronde Tafel Onderzoek en Onderwijs. Het team zal ondersteund worden door de CdK van de provincie Overijssel. Verder heeft het IPT beschreven waarom leiderschap voor innovatie in Twente noodzakelijk is. Door leiderschap worden namelijk de verhoudingen tussen de 4 O's duidelijk en is er commitment aan afspraken, aldus het IPT. Het team wordt ondersteund door het programmabureau. Taken van het leiderschapsteam zijn onder andere:

- Periodiek vernieuwen van de Innovatieroute;
- Proces- en voortgangsbewaking;
- Coördinatie van de lobby;
- Het versterken van de innovatiereputatie;

⁵⁹ Slijp, Schouten en Meijer. (januari 2005). *Innovatieplatform Twente, Startnotitie t.b.v. eerste bijeenkomst op 11 januari 2005.*

⁶⁰ Idem.

⁶¹ Idem.

- Afstemming binnen het Triangle verband met de Food en Health Valley.⁶²

Ook de rolverdeling tussen de 4 O's is door het IPT puntsgewijs genoemd per type speler.

Naast de bepaling van de leider en de rolverdeling van partijen in het netwerk, heeft het IPT de organisatie en doelen van het netwerk ook beschreven. Het IPT heeft namelijk voorgesteld om werkplaatsen in te richten waarin partners van de 4 O's samenkomen om voeding te geven voor innovatieprojecten. De werkplaatsen dienen aan te sluiten op de gevormde clusters.

Het doel volgens het IPT van werkplaatsen is:⁶³

- Uitwisseling en bundeling van kennis;
- Vertalen van praktijkvragen in kennis- en onderzoeksvragen en vice versa;
- Formuleren van onderzoeksvragen en het beschikbaar stellen van onderzoeksresultaten;
- Initiatief nemen tot onderzoek en verbindingen leggen met bestaande onderzoeksprojecten;
- Integratie van verschillende kennisgebieden;
- Richting geven aan opleidingen;
- Definiëren van afstudeeronderzoek;
- Benutten van expertise, demonstrators en faciliteiten.

Verder heeft het IPT het idee voorgesteld om deze werkplaatsen te laten bestaan uit een 'dynamisch kernteam' met kringen rondom dit kernteam die bestaan uit een professor, docent of vakexpert. De rol van het bedrijfsleven is volgens het IPT essentieel vanwege de financiering en facilitering van de werkplaatsen. Ook dient elke werkplaats een missie met taken te hanteren volgens het IPT.

In paragraaf 2.3.2 gaan we in op de wijze waarop het netwerk in de praktijk wordt onderhouden door het IPT.

2.3. Uitvoering: selectie en subsidiëring van projecten

De uitvoering van de Innovatieroute Twente vindt plaats via twee lijnen. De ene lijn betreft de subsidiëring en uitvoering van projecten. De andere lijn betreft de werkzaamheden van het IPT die direct dan wel indirect moeten leiden tot geschikte projecten. In deze paragraaf gaan we in op deze stimulerende en ondersteunende rol van het IPT (2.3.2), daarna komt de subsidiëring van projecten in 2.3.3 aan bod. Allereerst wordt kort ingegaan op de stand van zaken van de Innovatieroute in april 2010.

⁶² Stichting Innovatieplatform Technologie Twente. (november 2005). *Twentse Innovatieroute, Vaststelling Twentse Innovatieroute.*

⁶³ Stichting Innovatieplatform Technologie Twente. (november 2005). *Twentse Innovatieroute, Vaststelling Twentse Innovatieroute.*

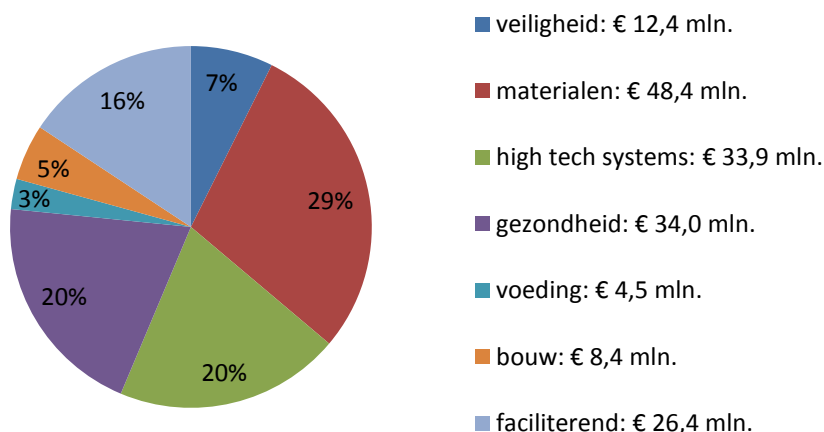
2.3.1. Innovatieroute Twente, stand van zaken per april 2010

Om de stand van zaken in kaart te brengen hebben we een inventarisatie gemaakt van de projecten die behoren tot de Innovatieroute Twente. Daarbij bleek dat de overzichten van de projecten die tot de Innovatieroute gerekend worden door IPT en provincie Overijssel niet op elkaar aansloten. Op verzoek van de rekenkamer hebben provincie Overijssel en IPT in april 2010 een definitieve lijst opgesteld. De Innovatieroute bestaat inmiddels uit een 40-tal projecten, met in totaal een volume van € 168 mln. In bijlage 2 is het totaaloverzicht van de projecten opgenomen.

In onderstaande figuur is in beeld gebracht hoe de verdeling van de middelen over de verschillende clusters er uitziet. In de administratie van IPT en provincie Overijssel wordt voor het cluster high tech systemen en materialen inmiddels een onderscheid gemaakt tussen high tech systemen en materialen. Dit onderscheid hebben wij in de volgende figuur eveneens aangehouden. Uit de figuur blijkt dat het cluster materialen qua financiële omvang het grootste cluster is. De clusters voeding, bouw en veiligheid behoren qua financiële omvang tot de kleinere clusters.

Figuur 9

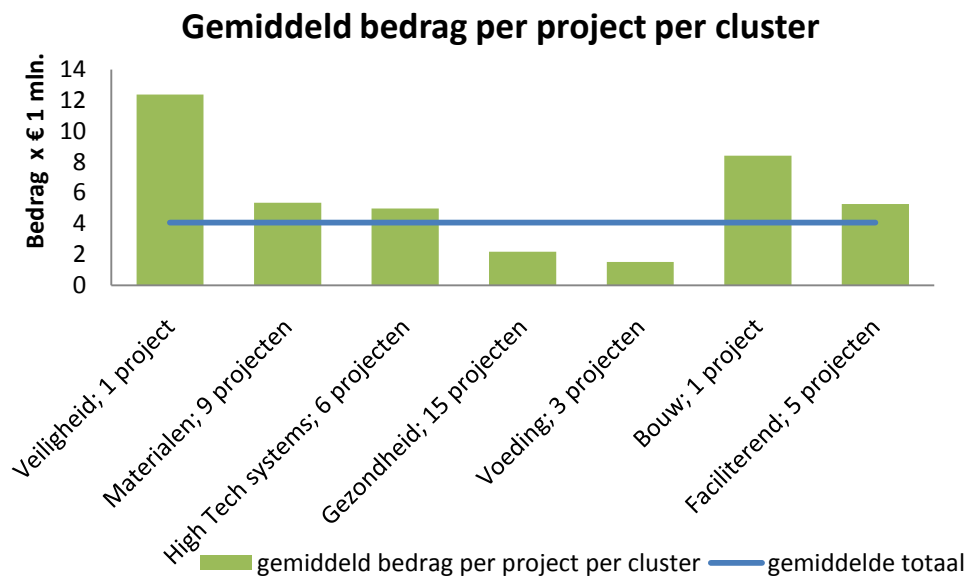
Verdeling over clusters



Bron: Gegevens provincie Overijssel, bewerking door Rekenkamer Oost-Nederland

Het cluster gezondheid is qua financiële omvang het een na grootst en omvat de meeste projecten, zoals ook blijkt uit het volgende figuur.

Figuur 10

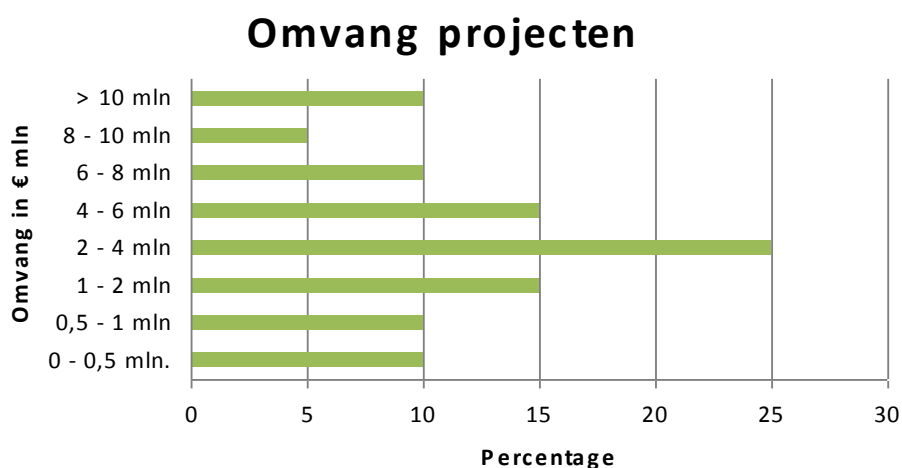


Bron: Gegevens provincie Overijssel, bewerking door Rekenkamer Oost-Nederland

In de figuur zijn de gemiddelde bedragen per project per cluster opgenomen. Uit de figuur is af te leiden dat dit gemiddelde bedrag sterk uiteenloopt. De clusters veiligheid en bouw behoren niet alleen qua financiële omvang tot de kleinere clusters, maar ook qua aantal projecten. Voor de bouw geeft dit echter een vertekend beeld. Onder de bouw (Pioneering) vallen namelijk meerdere projecten⁶⁴.

Om een beeld te geven van de financiële omvang van de projecten zijn de gegevens in de figuur hierna opgenomen.

Figuur 11



Bron: Gegevens provincie Overijssel, bewerking door Rekenkamer Oost-Nederland

⁶⁴ Bij het ambtelijk hoor en wederhoor in juni 2010 heeft het programmabureau aangegeven dat het bij veiligheid en bouw gaat om programma's en niet om projecten.

Uit bovenstaande figuur blijkt dat een kwart van de projecten een totale omvang kent tussen de € 2 en € 4 mln. Een vijfde van de projecten heeft een omvang tot € 1 mln. Een kwart van de projecten heeft een omvang groter dan € 6 mln.

2.3.2. Stimulerende en ondersteunende rol van het IPT

Norm: De uitvoering van de Innovatieroute vindt plaats conform het vooraf opgestelde plan

Bevindingen Rekenkamer

De uitvoering wijkt op bepaalde punten af van de plannen zoals gemaakt in de opstartfase. Hierbij gaat het onder meer om het loslaten van de werkplaatsen als kiemplaats voor nieuwe projecten. De Rekenkamer heeft geen jaarplannen van het IPT ontvangen, waardoor een beoordeling of de uitvoering plaats vindt conform plan op dat niveau niet mogelijk was.

Toelichting

Zoals in de paragrafen 2.1 en 2.2 is aangegeven heeft de eerste fase van het Innovatieplatform in het teken gestaan van plannen maken. De uitvoeringsfase is in 2007 voorzichtig van start gegaan en de jaren daarna hebben vooral in het teken van de uitvoering gestaan.

De uitvoering wijkt op diverse punten af van de plannen. Zo is de formule waarbij werkplaatsen fungeren als kiemplaats voor nieuwe projecten losgelaten. Voor het cluster Bouw zijn er wel werkplaatsen gerealiseerd. Voor de andere clusters is dat niet tot stand gekomen en door het IPT wordt het realiseren van werkplaatsen voor de andere clusters als een 'weeffout' in de gedachtegang rondom de Innovatieroute gezien. Werkplaatsen passen bij de bouw, maar zijn niet geschikt voor de overige clusters, zo luidt de mening van het IPT.

Ook de organisatiestructuur en de communicatie-activiteiten zijn gewijzigd ten opzichte van wat oorspronkelijk de bedoeling was. Deze twee aspecten komen later in deze paragraaf aan de orde.

De Rekenkamer heeft van het IPT geen jaarplannen ontvangen⁶⁵. Daardoor kan op dat niveau niet beoordeeld worden of de uitvoering plaats vindt conform plan.

⁶⁵ Bij het ambtelijk hoor en wederhoor in juni 2010 heeft het IPT aangegeven dat er sinds 2009 wel jaarplannen worden opgesteld. Deze zijn in de fase van informatieverzameling echter niet aan de rekenkamer verstrekt, waardoor deze niet in het onderzoek zijn meegenomen.

Norm: *Er wordt actief en herkenbaar gecommuniceerd over de Innovatieroute Twente*

Bevindingen Rekenkamer

Op papier is er sprake van een communicatieplan, waarvan het meest recente dateert uit 2008. In de praktijk is de uitvoering van de communicatieplannen niet op alle punten ter hand genomen. Er vinden communicatie-activiteiten plaats, maar een actueel kader/duidelijke sturing ontbreekt. De externe doelgroep is niet nader beschreven en het IPT beschikt niet over een bestand van de doelgroep.

Op dit moment is er nog geen sprake van actief en herkenbare communicatie.

Toelichting

Door het programmabureau is aangegeven dat niet aan alle onderdelen uit het communicatieplan uit 2008 uitvoering is gegeven. Het plan is opgesteld door een extern bureau en dit bureau zou ook de uitvoering ter hand nemen. De stuurgroep heeft echter besloten om de middelen die daarvoor nodig waren niet ter beschikking te stellen. Naar de mening van de stuurgroep zou de communicatie niet door een externe partij gedaan moeten worden, bovendien zouden de middelen die voor de uitvoering van het plan nodig waren een groot beslag leggen op het budget van het IPT. Door het (tot voor kort) ontbreken van een (vaste) communicatiemedewerker zijn de communicatie-activiteiten beperkt tot het bijhouden van de website. Daarnaast heeft het IPT als uitgangspunt genomen om pas te communiceren als er iets te melden is. Naar de mening van het programmabureau was dit eind 2009 het geval, hetgeen geleid heeft tot een publicatie in de Twentsche Courant Tubantia. Inmiddels is in september 2009 een communicatiemedewerker aangesteld en is een overzicht gemaakt van uit te voeren communicatieactiviteiten. Hierbij gaat het onder andere om het actueel houden van de website en het vernieuwen van de brochure. Daarnaast wordt gekeken of het IPT kan 'aanhaken' bij communicatieactiviteiten van bijvoorbeeld Kennispark Twente.

Uit het communicatieplan wordt niet duidelijk wie het IPT als externe doelgroep beschouwd. Wel wordt in het communicatieplan onderscheid gemaakt in niveaus van beïnvloeding; 'decisionmakers', 'influentials' en overig. Een nadere uitwerking ontbreekt. Het IPT beschikt niet over een overzicht van de doelgroep. Het IPT werkt met een adressenbestand, opgebouwd rondom de projecten en de overige contacten van het IPT. Dit bestand, dat dus kleiner is dan de potentiële doelgroep, is door de Rekenkamer gebruikt voor het uitzetten van een online-enquête. De resultaten van deze enquête komen elders in deze rapportage aan bod. Hier volstaat de constatering dat bij het gebruik van het adressenbestand van het IPT gebleken is dat het bestand niet up-to-date is.

Uit interviews is duidelijk geworden dat het IPT zich bij het ontwikkelen van projecten niet richt op alle MKB, maar vooral op kennisintensieve high-tech bedrijven, veelal spin-off bedrijven van de Universiteit Twente.

Norm: Het netwerk wordt actief en bewust onderhouden

Bevindingen Rekenkamer

Het netwerk wordt actief en bewust onderhouden voor zover het de betrokken overheidspartijen betreft. Het onderhouden van het netwerk met ondernemers gebeurt reactief en mist een achterliggende visie. In de uitvoering (de projecten) wordt een actieve inzet van het netwerk om te komen tot nieuwe verbindingen gemist.

Toelichting

Het programmabureau en met name de voorzitter van het IPT informeert het MKB en overige geïnteresseerden over het IPT. Dit gebeurt voornamelijk op uitnodiging van het MKB of de geïnteresseerden. Daarnaast worden gemeenteraden en colleges bezocht door de voorzitter van het IPT, daarbij ligt het initiatief wel bij het IPT. Overigens is het onderhouden van contacten met ondernemersnetwerken niet voorbehouden aan het programmaniveau. Ook Oost N.V. en het programmateam hebben hierin een rol.

Uit interviews met de projectleiders is naar voren gekomen dat er verschillend wordt gedacht over de mate waarin er sprake is van nieuwe verbindingen en/of nieuwe netwerken bij de totstandkoming van het project. De ene helft constateert dat het project is voortgekomen uit al bestaande contacten en netwerken. Voor de andere helft geldt dat er nieuwe verbindingen ten grondslag lagen aan de oorsprong van het project. Meer gelijklopend zijn de meningen over de wens om de netwerken actiever in te zetten om te komen tot nieuwe verbindingen. Daarbij gaat het zowel om verbindingen binnen als tussen clusters. Hierin zien betrokkenen een taak weggelegd voor het IPT.

Norm: De regie is geregeld en er is draagvlak voor de regisseur

Bevindingen Rekenkamer

In de opstartfase is aandacht besteed aan de wijze waarop de regie georganiseerd zou worden, in de praktijk is het anders gelopen dan bedacht. De organisatiestructuur is in de loop van de tijd enkele keren gewijzigd, waarmee (impliciet) ook de plek waar de regie is belegd is gewijzigd. In de praktijk blijkt de rol van het IPT niet voor iedereen duidelijk te zijn. Hieruit kan worden afgeleid dat de (invulling van de) regierol een verbeterpunt is.

Toelichting

In een proces met verschillende partijen is het van groot belang dat de regie geregeld is. Regie vatten we daarbij op als een vorm van sturen gericht op de afstemming met partners over hun doelen en handelen gericht

op een gezamenlijk geformuleerd eindresultaat⁶⁶. Daarnaast is het van belang dat er draagvlak is voor de regisseur; zonder draagvlak is een proces gedoemd te mislukken.

In de opstartfase is aandacht besteed aan leiderschap, destijds bestond het beeld van een leiderschapsteam. Zie hiervoor paragraaf 2.2. In de praktijk is dit leiderschapsteam niet tot stand gekomen.

De omvang en de constellatie rondom het bestuur is in de loop der tijd gewijzigd. Bij de start van de Innovatieroute wilden alle partijen vertegenwoordigd zijn en werd er een bestuur van een flinke omvang samengesteld. Om de slagkracht te behouden werd er daarnaast een dagelijks bestuur samengesteld.

Toen de uitvoeringsfase van de Innovatieroute van start ging is besloten om het bestuur in omvang terug te brengen naar een bestuur van tien personen. De (overige) personen uit het oorspronkelijke grote bestuur werden daarbij opgenomen in de adviesraad voor het bestuur.

De huidige voorzitter van de stuurgroep heeft bij zijn aantreden in januari 2008 aangegeven dat er formeel geen sprake kan zijn van een bestuur, omdat hijzelf en de directeur van het programmabureau de bestuurders zijn van de stichting Innovatieplatform Twente. Vanaf dat moment is de term stuurgroep gehanteerd voor het (afgeslankte) bestuur. In de loop van 2008 is het dagelijks bestuur opgeheven, omdat dit niet meer paste in de structuur met een stuurgroep en twee bestuursleden van de stichting.

De adviesraad is in de loop van 2009 opgeheven, bij gebrek aan belangstelling. Om de partners uit de adviesraad toch te betrekken is besloten om captain's dinners te organiseren onder de naam Highway A one. Daarbij worden er op locatie bij ondernemers diners georganiseerd waarbij enkele projecten worden toegelicht om zo te delen wat er in Twente wordt gedaan en om zichtbaar te maken wat de innovatiekracht in Twente is. Er ligt geen uitgeschreven plan ten grondslag aan de Highway A one.

Naast het programmabureau van het IPT bestaat een programmateam waarin provincie, regio Twente en Oost NV zijn betrokken. In dit programmateam wordt de voortgang op ambtelijk niveau besproken, worden potentiële projecten doorgenomen en wordt de stuurgroepvergadering voorbereid.

Om een beeld te krijgen hoe de rol van het IPT in de praktijk wordt beleefd, hebben we zowel in de enquête als in de interviews hiernaar gevraagd. Uit de enquête komt naar voren dat 45% van de respondenten aangeeft het eens te zijn met de stelling 'de rol van het IPT is duidelijk'. De overigen hebben aangegeven neutraal te staan ten opzichte van de stelling (40%) of zijn het niet met de stelling eens (13%). Uit de toelichting op de stellingen kan worden afgeleid dat het voor respondenten niet altijd duidelijk is

⁶⁶ Definitie afgeleid van de definitie die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hanteert: 'Een vorm van sturen gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel met het oog op een bepaald resultaat van al deze handelingen.'

wanneer een project tot de Innovatieroute gerekend wordt en wanneer het IPT een rol speelt.

Voor een deel van de geïnterviewde projectleiders is de rol van het IPT duidelijk, daarbij zien zij het IPT vooral als knooppunt voor contacten, waaronder de contacten met subsidieverstrekkers. Anderen geven aan dat het IPT bij hun project(aanvraag) geen rol heeft gespeeld. Dit kan deels verklaard worden uit het feit dat een aantal van de geselecteerde projecten zonder bemoeienis van het IPT zijn 'aangehaakt' bij de Innovatieroute. Dit aspect komt in het vervolg van deze paragraaf nader aan de orde.

Norm: De selectie van geschikte projecten geschiedt aan de hand van vooraf opgestelde criteria

Bevindingen Rekenkamer

Er zijn vooraf criteria opgesteld waaraan projecten moeten voldoen. Voor een deel van de projecten die tot de Innovatieroute worden gerekend geldt dat het IPT geen rol heeft gehad bij de (voor)selectie van deze projecten.

Toelichting

Het IPT heeft een drietal criteria opgesteld waaraan projecten moeten voldoen, te weten effectiviteit, efficiëntie en verbondenheid. Door het IPT zijn deze termen als volgt geoperationaliseerd⁶⁷:

Effectiviteit: de mate waarin het project bijdraagt aan één of meer doelen van de Innovatieroute Twente. Deze doelen zijn:

- Vergroten concurrentiekracht van Twente
- Versnellen van de innovatieprocessen
- Groei en doorgroei van (startende) bedrijven

De te verwachten effecten moeten zo concreet mogelijk worden omschreven.

Efficiëntie:

- Hoe verhouden de verwachte baten zich tot de kosten, wat is de toegevoegde waarde die wordt gerealiseerd?
- Waar zitten de onzekerheden en risico's ten aanzien van zowel de kosten als de baten?
- Wat gebeurt er met het project wanneer er geen middelen vanuit het Twente Innovatiefonds beschikbaar worden gesteld?

Verbondenheid: dit criterium kent een regionale en een nationale dimensie:

- Nationaal: Hoe past het project binnen de nationale prioriteitstelling zoals deze tot uitdrukking komt in Pieken in de Delta en het beleid van het Nationale Innovatieplatform?
- Regionaal: Hoe past het project binnen de sociaal-economische structuur van de regio Twente? In het bijzonder gaat het daarbij om

⁶⁷ De criteria en uitwerking zijn opgenomen in een memo van het IPT dd 6 juli 2006, ref.nr. 06-029

de verbinding met de kennisinstellingen en de aansluiting met het MKB bedrijfsleven.

Deze criteria worden gehanteerd bij de totstandkoming van projecten. Zo blijkt uit het projectenoverzicht van het IPT van mei 2007 dat projectomschrijvingen zijn opgezet rondom deze criteria.

Ook projecten waarmee het IPT bij de start geen bemoeienis heeft gehad worden tot de Innovatieroute gerekend. Daarbij gaat het om projecten die passen binnen de clusters van de Innovatieroute en waarbij Twentse ondernemers betrokken zijn. Deze subsidieaanvragers melden zich 'spontaan' bij de loketten van landelijke en Europese subsidies of bij de provincie voor de Nano4vitality-regeling. Het IPT speelt bij de totstandkoming van deze subsidieaanvragen geen rol. Het aantal projecten en de middelen die daarmee gepaard gaan, komen aan bod in de volgende paragraaf.

Norm: Er is voldoende capaciteit beschikbaar bij het IPT voor het takenpakket

Bevindingen Rekenkamer

Het meest recente takenpakket is deels verouderd, zo wordt het expertisecentrum financiering niet meer als taak gezien door het programmabureau. De invulling van een deel van de taken is niet of niet in voldoende mate gerealiseerd. Het ontbreken van voldoende capaciteit is daarbij door het programmabureau genoemd als oorzaak.

Toelichting

In paragraaf 2.2 zijn de taken opgenomen zoals omschreven in het beleidsplan 2007. Hierbij gaat het naast het operationaliseren van de Innovatieroute en het ontwikkelen van nieuwe projecten en clusters om PR en communicatie, het voorzien in een expertisecentrum financiering en het zorg dragen voor taken die tot de administratieve organisatie worden gerekend. De eerste drie taken zijn in deze rapportage al aan de orde geweest. Op de taken ten aanzien van het expertisecentrum financiering en de administratieve organisatie wordt hierna ingegaan.

Expertisecentrum financiering

Ten behoeve van het IPT is in opdracht van de provincies Gelderland en Overijssel door Ecorys in maart 2008 een subsidiegids⁶⁸ uitgebracht. Het doel van deze gids is om inzicht te geven in welke Europese fondsen gebruikt kunnen worden om de doelen van het Innovatieplatform Twente te realiseren. Ook wordt aangegeven welke onderdelen van het fonds het meest relevant zijn voor het Innovatieplatform Twente. Uit interviews met het programmabureau blijkt deze gids echter niet gebruikt te worden. De reden daarvoor is dat subsidie-expertise elders aanwezig is en het IPT het

⁶⁸ Internationale positionering van het Innovatieplatform Twente, Subsidiegids voor het Innovatieplatform Twente, Ecorys, maart 2008

ook niet (meer) als haar taak ziet om deze kennis in huis te hebben. Er is binnen het programmabureau wel voldoende kennis over subsidiemogelijkheden en mogelijke partners daarbij, zodat er gericht doorverwezen kan worden.

Administratieve organisatie

Onder de noemer administratieve organisatie is opgenomen dat het programmabureau een goede administratie zal voeren waarin per project de aanvragen, beschikkingen en geldstromen inzichtelijk zijn ten behoeve van rapportage. Daarnaast zal het programmabureau voor alle procedures een beknopt werkboek samenstellen en publiceren op de website. Op dit moment is een dergelijke projectadministratie niet aanwezig bij het programmabureau, deze taak had geen prioriteit bij het programmabureau. Onlangs is een start gemaakt met het verzamelen van kopieën van subsidiebeschikkingen per project. Een werkboek met procedures is niet beschikbaar.

Geïnterviewden geven aan dat de grens van wat het programmabureau aan kan in zicht is dan wel al bereikt is, waardoor bijvoorbeeld de voortgangsrapportages aan de stuurgroep in onvoldoende mate kunnen worden opgeleverd.

Norm: De middelen t.b.v. de apparaatskosten zijn volgens afspraak beschikbaar gesteld aan het IPT, daarbij zijn afspraken gemaakt over terugkoppeling en verantwoording. De verantwoording door het IPT aan de provincie vindt plaats conform afspraken

Bevindingen Rekenkamer

De middelen t.b.v. de apparaatskosten zijn volgens afspraak beschikbaar gesteld aan het IPT. In de beschikkingen zijn afspraken opgenomen over verantwoording. In de opstartfase (periode 2004 tot en met 2006) heeft er -ondanks deze afspraken- geen jaarlijkse verantwoording en vaststelling plaatsgevonden. Vanaf 2007 gebeurt dit wel. Inmiddels is gebleken dat van de afgesproken jaarlijkse bijdrage ad € 650.000 waarvan provincie en regio ieder de helft betalen, geld overblijft.

Toelichting

In de tabel hierna is een overzicht opgenomen van de middelen die aan het IPT zijn verstrekt in de periode 2004 tot en met 2009 en de kosten van het IPT tot en met 2008.

Tabel 5

	2004-2007	2008	2009
Subsidieverlening provincie Overijssel	982.500	325.000	325.000
Extra subsidie provincie Overijssel t.b.v. clusterkosten	370.600		
Subsidieverlening regio Twente	128.005	325.000	325.000
Subsidie totaal	1.481.105 ⁶⁹	650.000	650.000
Kosten IPT	1.481.105	374.514,69	Nog niet bekend

De provincie Overijssel en de regio Twente zorgen sinds 2008 ieder voor de helft van de middelen voor de apparaatskosten voor het bureau van het IPT. In de verleningsbeschikkingen van de provincie Overijssel zijn de voorwaarden opgenomen waaraan de verantwoording door het IPT moet voldoen:

‘U dient voor 1 mei 20xx de aanvraag in tot vaststelling van de subsidie. Bij deze aanvraag levert u een verslag van de geleverde prestaties en een verslag van de gemaakte kosten voor de gesubsidieerde activiteiten. Bij uw aanvraag tot het vaststellen van de subsidie levert u ook een accountantsverklaring, waaruit blijkt dat alle subsidievoorschriften zijn nageleefd’.

De provincie heeft het IPT in maart 2007 laten weten de periode 2004 tot en met 2007 als opstarttraject te beschouwen en akkoord te gaan met één verantwoording en één accountantsverklaring over deze periode, hoewel er verschillende subsidieaanvragen en -verleningen aan ten grondslag liggen.

In juli 2007 heeft het IPT een afrekening en verantwoording over de periode 2004 tot en met 2006 aan de provincie aangeleverd. Daarnaast is er een periodeverslag Stichting innovatieplatform Twente 2004 tot en met 2007. Opvallend is dat de financiële verantwoording en de inhoudelijke verantwoording daarbij niet dezelfde periode beslaan.

Vanaf 2007 worden er jaarlijkse afrekeningen gemaakt en vanaf 2008 wordt er jaarlijks een verslag gemaakt. Voor 2007 gaat het voor de provincie Overijssel naast de reguliere subsidie, ook om clustersubsidie. Hierbij gaat het om subsidie om de clusters (verder) te ontwikkelen. Uit de verantwoording van het IPT over 2008 blijkt dat de kosten in totaal € 374.515 bedragen. Het IPT heeft de provincie (en de regio) verzocht om de subsidie ad € 325.000 vast te stellen (totaal € 650.000) en de niet-bestede middelen te mogen reserveren.

De subsidie voor de apparaatskosten van het IPT vanuit de provincie Overijssel en de regio bedraagt voor de jaren 2009 en 2010 € 325.000. De afrekening over 2009 is nog niet beschikbaar. Uit interviews met het programmabureau is gebleken dat er opnieuw middelen over zijn.

⁶⁹ Door de regio Twente is een aanvullende subsidie verleend om de totale kosten van het IPT te kunnen dekken

Naast de financiële bijdrage ten behoeve van de apparaatskosten dragen de provincie Overijssel, de regio Twente en Oost NV jaarlijks bij door personele capaciteit (directie, secretariaat, administratieve ondersteuning) om niet beschikbaar te stellen aan het Innovatieplatform.

2.3.3. Subsidies voor projecten

Het subsidieverleningsproces ziet er in de regel als volgt uit: op basis van een aanvraag verleent de subsidieverstreker (al dan niet) een subsidie. Veelal wordt een voorschot van het subsidiebedrag vervolgens naar de aanvrager overgemaakt. Na de verantwoording over de besteding van de middelen door de aanvrager volgt de vaststelling van de subsidie door de verstreker. Op dat moment wordt de hoogte van de subsidie vastgesteld en wordt het verschil uitgekeerd dan wel teruggevraagd aan de aanvrager.

Norm: Er is zicht op andere subsidiebronnen (internationaal, Europees, nationaal, regionaal en lokaal)

Norm: De beoordeling van aanvragen en toekenning van subsidie gebeurt aan de hand van vooraf opgestelde criteria

Bevindingen Rekenkamer

Er is zicht op andere subsidiemogelijkheden; in eerste instantie wordt getracht andere subsidiebronnen te gebruiken voor de projecten. In die gevallen zijn de subsidieloketten van Europa en het Rijk leidend in de beoordeling van de aanvraag. De provincie Overijssel is wel betrokken bij de beoordeling van projecten. Voor de projecten die niet passen bij Europese of landelijke subsidies beoordelen provincie en regio de aanvraag aan de hand van vooraf opgestelde criteria. Er is niet of nauwelijks sprake van afwijzingen op subsidieaanvragen, omdat alleen succesvolle projecten worden doorgeleid. Aanvragers van subsidie in het kader van de Innovatieroute geven er blijk van eveneens zicht te hebben op andere subsidiebronnen; zo'n 60% maakt ook gebruik van andere subsidies. Een derde van de aanvragers van subsidie in het kader van de Innovatieroute geeft aan de selectiecriteria van de Innovatieroute vooraf gekend te hebben.

Toelichting

Veelal worden middelen van de provincie Overijssel ingezet als cofinanciering voor Europese of nationale subsidies. De provincie Overijssel is vertegenwoordigd in de programmacommissie voor PIDON-projecten en is daarmee betrokken bij de beoordeling van projecten. Voor EFRO-subsidie is de provincie Gelderland Management Autoriteit maar is de afspraak gemaakt dat GS Overijssel beslissen over projecten op het grondgebied van Overijssel. Voor EFRO en PIDON -subsidies kan 'iedereen' een aanvraag doen, men hoeft niet eerst bij IPT of provincie langs te gaan. Het gevolg is dat er 'verrassingen' uit naar voren komen die goed passen binnen de

Innovatieroute. Dit zijn dan projecten waarbij het IPT in de ontwikkelingsfase geen rol heeft gespeeld.

Om problemen ten aanzien van ongeoorloofde staatssteun te voorkomen, hebben de provincies gezamenlijk de Omnibus Decentraal Regeling (ODR) opgesteld. De ODR biedt een zo ruim mogelijk juridisch kader voor overheidssteun aan projecten voor Onderzoek, Ontwikkeling en Innovatie (OO&I). Zolang provincies en gemeenten de voorwaarden van de ODR respecteren, zijn zij, mits zij wel alle Europese regels op het gebied van staatssteun en risicokapitaal correct toepassen, vrij om subsidies of risicokapitaal te verstrekken aan bedrijven. Zij hoeven niet meer vooraf een staatssteunmelding te doen bij de Europese Commissie.

Wanneer Europese of landelijke subsidies niet passen bij de subsidieaanvraag (qua inhoud of qua timing) nemen de provincie en/of de regio de aanvraag in overweging. Daarbij worden de criteria gebruikt zoals opgesteld door het IPT. Nu de middelen voor PIDON en EFRO op zijn, is de verwachting van de provincie dat er meer aanvragen bij provincie en regio terecht komen.

Er is niet of nauwelijks sprake van afwijzingen op subsidieaanvragen waarbij het IPT betrokken is geweest. In interviews is aangegeven dat dit komt omdat in de voorfase al een schifting plaats vindt. Alleen de kansrijke projecten worden doorgeleid naar een aanvraag. De overige projecten worden in een eerdere fase al doorverwezen naar alternatieve financieringsbronnen of leiden niet tot een aanvraag.

Ook bij de subsidieaanvragers zijn andere subsidiebronnen bekend. Zo blijkt uit de enquête dat ruim 60% van de aanvragers ook gebruik maakt van andere subsidies op het gebied van innovatie. Zo'n 30% van de respondenten geeft aan dat de selectiecriteria van de Innovatieroute Twente vooraf bij hen bekend waren. Uit de enquête en de interviews komt daarnaast het beeld naar voren dat het subsidieproces veelal een langdurig traject is, waarbij een jaar tussen de concept-aanvraag en de beschikking geen uitzondering is. Dit is mogelijk een verklaring waarom maar 30% van de respondenten het eens is met de stelling dat de kosten en de opbrengsten van de subsidieaanvraag in verhouding zijn. Naar verluid zijn de doorlooptijden bij PIDON-procedures inmiddels veel korter.

Norm: Financieringsmogelijkheden van de publieke en private sector worden benut

Bevindingen Rekenkamer

Zowel de publieke als de private sector dragen bij aan de Innovatieroute. De provincie en de regio stellen middelen beschikbaar, waarbij het aandeel van de regio kleiner is dan het aandeel van de provincie. De afspraak tussen provincie en regio is dat de Nano4vitality-projecten en de projecten PIDON waar het IPT bij de ontwikkeling geen rol heeft gespeeld niet mee tellen in de bijdrage van de provincie voor de Innovatieroute. Ook wanneer deze cofinanciering buiten beschouwing wordt gelaten, heeft de provincie twee maal zoveel middelen ingezet dan de regio. De exacte informatie hierover was tot nu toe bij provincie en regio niet beschikbaar.

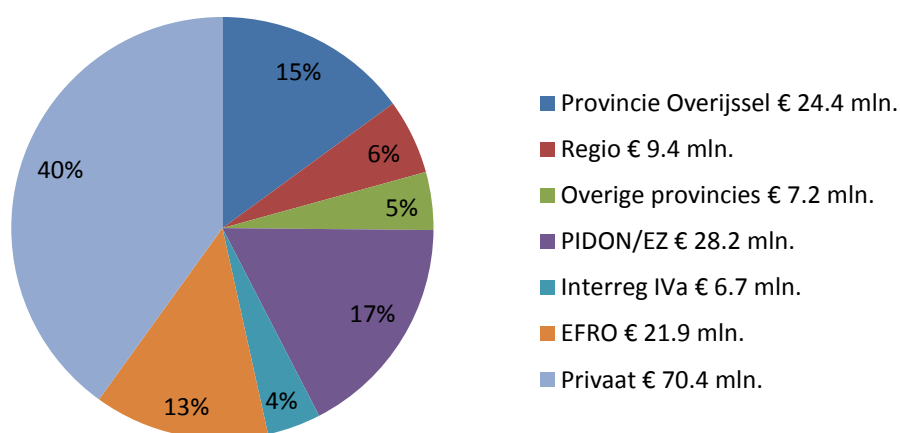
Het aandeel van de private middelen is, wanneer het Innovatiefonds PPM buiten beschouwing wordt gelaten 46%. Dit is (iets) lager dan de afgesproken 50% en wordt veroorzaakt door afwijkende subsidieregels van het Rijk waarnaar decentrale overheden zich hebben te voegen.

Toelichting

De volgende figuur geeft zicht op de 'oorsprong' van de middelen van de Innovatieroute Twente.

Figuur 12

Subsidiebronnen



Bron: gegevens provincie Overijssel, bewerking door Rekenkamer Oost-Nederland

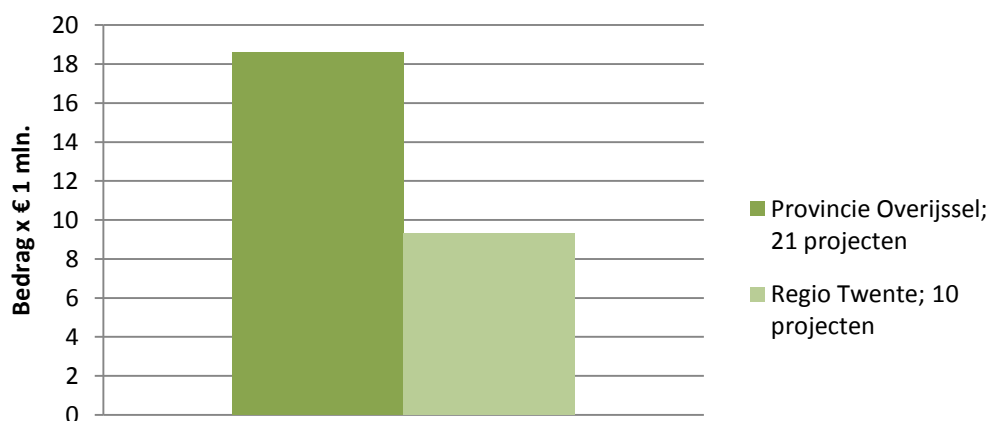
Uit bovenstaande figuur blijkt dat de provincie Overijssel vooralsnog meer middelen heeft ingezet dan de regio Twente. Een deel van de verklaring zit in de cofinanciering van PIDON-projecten en Nano4vitality. Voor beide regelingen geldt dat de regio er geen rol in speelt. Het zijn samenwerkingsverbanden tussen de provincies Overijssel en Gelderland en het rijk, waarbij de regio niet betrokken is geweest bij het opstellen van de programma's. Bovendien doen ook de Gelderse stadsregio's niet mee en zouden aanvragers bij deelname door de regio met nóg meer beschikkingen

geconfronteerd worden. Met de regio is afgesproken dat de projecten in het kader van Nano4vitality niet meegerekend worden bij de door de provincie in te zetten middelen voor de Innovatieroute. Ook is afgesproken dat alleen de PIDON-projecten waarbij het IPT direct betrokken is (geweest) mee zullen worden geteld voor de financiering van de Innovatieroute door de provincie Overijssel. De overige PIDON-projecten varen daarmee wel onder de vlag van de Innovatieroute, maar de subsidie voor deze projecten wordt door de provincie Overijssel niet uit de toegezegde € 50 mln. voor de Innovatieroute betaald, maar is 'extra'. De provincie heeft nog niet in kaart gebracht welke PIDON-projecten buiten de scope van de € 50 mln. voor de Innovatieroute vallen, dit had vooralsnog geen prioriteit.

Op basis van gegevens van het IPT heeft de Rekenkamer deze analyse gemaakt. Bij de helft van de 18 PIDON-projecten heeft het IPT bij de ontwikkeling van de projecten geen of een zeer beperkte rol gespeeld⁷⁰. Daarnaast zijn er zes Nano4vitality-projecten. Met deze 15 projecten is een bijdrage van de provincie gemoed van zo'n € 5,7 mln.

Wanneer deze PIDON en Nano4-vitality projecten buiten beschouwing worden gelaten ontstaat het volgende beeld.

Figuur 13



Bron: gegevens provincie Overijssel, bewerking door Rekenkamer Oost-Nederland

Het verschil tussen de inbreng van de provincie en de regio is kleiner dan in figuur 12, maar de provincie heeft ten opzichte van de regio twee maal zoveel projecten gesubsidieerd en ook het dubbele aan middelen ingezet.

Daarnaast blijkt uit figuur 12 dat private partijen 40% van de middelen inbrengen. Bij één van de projecten van de Innovatieroute Twente, te weten het Innovatiefonds PPM Oost, is van te voren niet bekend welke eigen inbreng private financierders zullen hebben. Daardoor is voor dit project geen private inbreng opgenomen. Wanneer dit project buiten beschouwing wordt gelaten loopt het aandeel van de private financiering op tot 46%. De provincie hanteert de richtlijn dat in principe maximaal 50% van de

⁷⁰ Het gaat hierbij om de volgende projecten: HIPRINS, Minder Majoh met Johma, RNCI, Vacuum microgolf drogen van membranen, nieuwe generatie heupbeschermers, 3D weven, Fusion, Senior en Perfectos.

middelen benodigd voor een project gesubsidieerd worden. Voor PIDON en Interreg projecten voegt de provincie zich naar de regels die door het Rijk gehanteerd worden. Het subsidiepercentage is daarbij afhankelijk van het soort onderzoek in een project.

Norm: *Er is zicht in de verdeling van de middelen over de clusters en grootte/type bedrijven en in de herkomst van middelen*

Bevindingen Rekenkamer

Er is een overzicht van projecten, verdeeld over clusters en voorzien van de 'herkomst' van de subsidie. Er wordt niet gestuurd op het verdelen van middelen over clusters. Er is bij het IPT geen zicht op de grootte en het type bedrijven dat subsidie ontvangt. Hoewel aangegeven is dat een dergelijk overzicht wel kan worden opgesteld, blijken deze gegevens niet voor alle projecten in de administratie aanwezig te zijn.

Toelichting

Per project is bekend welke partijen daarbij betrokken zijn, wat de kosten zijn en van welke subsidie (EFRO, Interreg, PIDON, provincie®io) gebruik wordt gemaakt. De verdeling van de middelen over de clusters is een gegeven; de resultante van geschikte projecten en geslaagde subsidieaanvragen. Met andere woorden er wordt niet gestuurd op het (evenredig) verdelen van de middelen over de clusters.

Een overzicht van de verdeling van de middelen over de grootte en het type bedrijven is bij het programmabureau en de provincie niet beschikbaar. Aangegeven is dat in de aanvragen en in een deel van de subsidiebeschikkingen betrokken partijen zijn opgenomen, zodat een dergelijk overzicht wel gemaakt kan worden. Op verzoek van de Rekenkamer is een overzicht opgesteld op basis van deze gegevens. Dit bleek een tijdsintensieve klus te zijn. Daarnaast moest de informatie over een aantal projecten via de provincie Gelderland verkregen worden. In het overzicht dat is samengesteld zijn bij alle projecten de partners aangegeven. In de subsidiesystemen van de provincie(s) is niet van alle partners opgenomen of het al dan niet om een MKB-bedrijf gaat. De Rekenkamer heeft getracht het overzicht compleet te maken door extra informatie te (laten) verzamelen. Dit bleek binnen de beschikbare tijd niet mogelijk te zijn, doordat de namen van de partners niet in alle gevallen (meer) correct zijn en de vestigingsplaats van een bedrijf in het aangeleverde overzicht ontbrak⁷¹. Uit de aangeleverde gegevens blijkt dat ook MKB-bedrijven betrokken zijn bij de projecten van de Innovatieroute Twente. Maar omdat de gegevens niet compleet zijn is het helaas niet mogelijk om exact inzicht te geven in de betrokkenheid van MKB-bedrijven bij de Innovatieroute Twente.

⁷¹ De vestigingsplaats van de partners is bij de provincie wel bekend, maar door ons niet gevraagd en dus niet opgenomen in het aan de Rekenkamer aangeleverde bestand

2.4. Monitoring, evaluatie en verantwoording

In deze paragraaf gaan we in op de mate waarin er zicht is op resultaten en effecten. Daarbij kijken we zowel naar het IPT als naar de provincie Overijssel. Bij het IPT gaat het om het zicht op het totaal van de Innovatieroute. Voor de provincie Overijssel gaat het enerzijds om het zicht op de resultaten van door de provincie gesubsidieerde projecten (de prestaties). Anderzijds gaat het om de bijdrage van deze projecten en de Innovatieroute Twente aan de economische doelen van de provincie Overijssel. In deze paragraaf presenteren we ook de resultaten van de online enquête en maken we gebruik van de interviews met de projectleiders van de geselecteerde projecten.

2.4.1. Zicht op de Innovatieroute door IPT

Norm: Er is bij het IPT zicht op de prestaties en tussentijdse effecten van projecten

Bevindingen Rekenkamer

Bij het IPT-bureau is er nog geen zicht op de prestaties en tussentijdse effecten van projecten. Recent is in het kader van de zelfevaluatie gestart met het in kaart brengen van de stand van zaken bij projecten. Uit de meting door de rekenkamer komt een positieve attitude ten aanzien van de te verwachten prestaties en effecten van projecten.

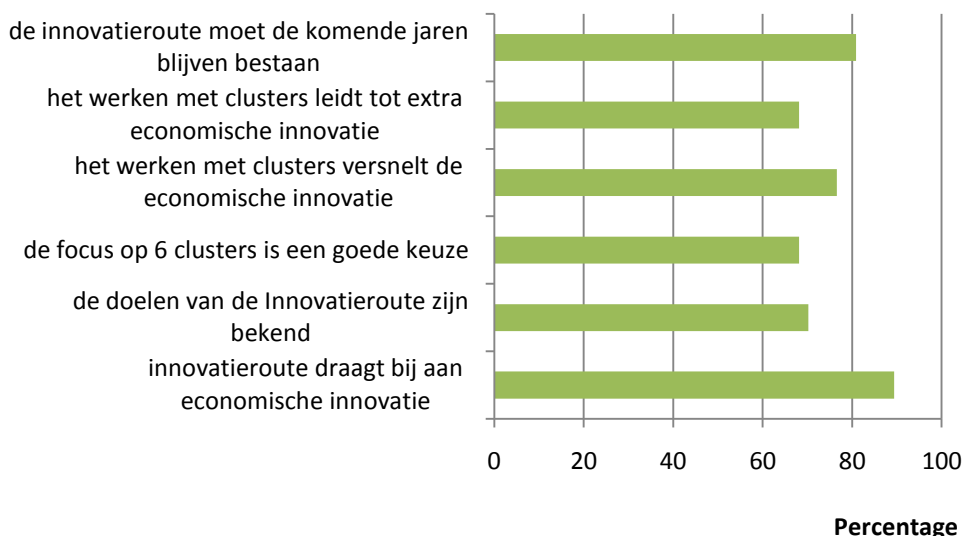
Toelichting

Subsidieontvangers leggen in principe verantwoording af aan de subsidieverstrekking. Het IPT heeft geen rol in deze formele verantwoordingsverplichting die gekoppeld is aan de subsidieverstrekking. Het monitoren van de projecten is op projectniveau een taak van de subsidieverstrekking, maar op het niveau van de Innovatieroute Twente als geheel een taak voor het IPT. Het programmabureau heeft tot voor kort geen tijd besteed aan het monitoren van de prestaties en tussentijdse effecten van de Innovatieroute. Onlangs is dit opgepakt, als onderdeel van de zelfevaluatie van het IPT (waarover later meer in deze paragraaf). Gezien de relatief recente start van projecten (met uitzondering van enkele opstartsubsidies, zijn de meeste projecten vanaf 2008 gaan draaien), vond het programmabureau het eerder nog niet aan de orde. Monitoring wordt door het programmabureau wel als taak gezien, tegelijkertijd wordt opgemerkt dat met het uitvoeren van de monitoring-taak het bureau qua capaciteit tegen zijn grenzen aanloopt.

Uit interviews en de enquête voor dit onderzoek komt naar voren dat de Innovatieroute als waardevol wordt beschouwd.

Figuur 14

Stellingen nut Innovatieroute



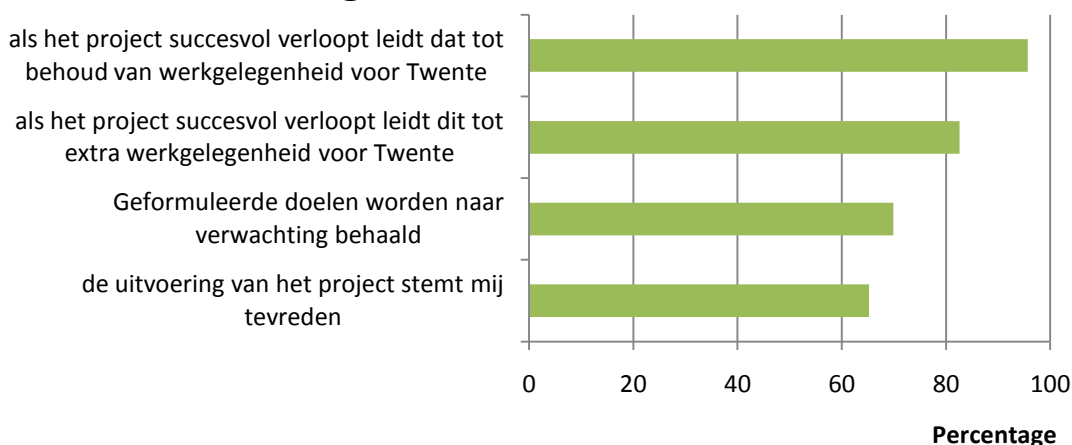
Bron: resultaten online enquête, bewerking door Rekenkamer Oost-Nederland

Uit bovenstaand figuur blijkt dat de respondenten van de online enquête het in grote getale eens zijn met de stellingen over de innovatieroute en het werken met clusters. Ook de geïnterviewde projectleiders zijn van mening dat de Innovatieroute bijdraagt aan economische innovatie in Twente. Daarbij is aangegeven dat de subsidie het zetten van de stap van idee naar actie heeft mogelijk gemaakt. Zonder de subsidie zouden de projecten niet of pas ergens in een verre toekomst zijn uitgevoerd.

De enquête laat ook een positief beeld zien over te verwachten resultaten en effecten.

Figuur 15

Stellingen resultaten en effecten



Bron: resultaten online enquête, bewerking door Rekenkamer Oost-Nederland

Bijna 90% van de respondenten gaat er vanuit dat het project als het succesvol is, leidt tot behoud van werkgelegenheid voor Twente. Ruim 80% ziet mogelijkheden voor extra werkgelegenheid bij een succesvol project. Ruim 60% is tevreden over de uitvoering van het project tot nu toe, twee derde verwacht dat de geformuleerde doelen behaald zullen worden.

Norm: Er wordt gemonitord op indicatoren, waarmee inzicht wordt verkregen in de te bereiken effecten

Norm: Er is een nulmeting beschikbaar voor de indicatoren

Bevindingen Rekenkamer

De beoogde nulmeting en monitoring voldoen in de praktijk niet. Er wordt gewerkt aan verbetering.

Toelichting

Oorspronkelijk was de Twente Index bedoeld als monitoringsysteem. Zo is opgenomen in het document Twente Innovatieroute, Startpunt Twente Index: 'De Twente Index laat periodiek - te beginnen met een bepaling van de uitgangspositie- zien of Twente op koers ligt met zijn Innovatieroute'.

Inmiddels is gebleken dat de Twente Index daarvoor niet geschikt is. Door programmabureau en provincie is aangegeven dat de Twente Index op een hoger aggregatieniveau een weergave geeft van de economische ontwikkeling in de regio, maar in de huidige vorm niet geschikt is als monitor voor innovatie. Het lectoraat Regionaal Economische Ontwikkeling van de Saxion Hogeschool is gevraagd om de Twente Index beter geschikt te maken voor het monitoren van innovatie. Daarvoor is onder meer contact gelegd met het CBS en het Planbureau voor de leefomgeving. Uit deze contacten is gebleken dat er ook landelijk geen actuele data zijn die voor een innovatiemonitor kunnen worden gebruikt.

Norm: Verantwoording en monitoring leiden zichtbaar tot bijsturing

Bevindingen Rekenkamer

Begin 2007 heeft een (proces)evaluatie plaats gevonden. Eind 2009 is gestart met een zelfevaluatie, de acties die daaruit voortkomen leiden mogelijk tot bijsturing.

Toelichting

Begin 2007 heeft het IPT een evaluatie gehouden door deelnemers aan het IPT en enkele externen telefonisch te bevragen. De resultaten van deze evaluatie zijn in de vorm van een presentatie aan de leden van de stuurgroep aangeboden. Uit deze evaluatie kwamen samengevat de volgende resultaten⁷²:

⁷² Presentatie Innovatieplatform Twente, Arno Peels en Anne Flierman, 18 januari 2007

- De deelnemers zijn positief over de clusters- en projectenkeuze
- Het IPT heeft iets neergezet dat zich nu moet gaan bewijzen
- Inzicht in elkaar activiteiten verhoogt toegankelijkheid en bilaterale contacten: de ontmoetings- en inspiratiefunctie
- Het IPT moet na 2007 nog enkele jaren doorgaan op de huidige basis (realisatie programma)
- Daarna voortzetting (eventueel) in gewijzigde vorm.

Daarnaast zijn er in deze evaluatie van de heren Flierman en Peels leerpunten voor de toekomst benoemd. Hieronder volgen enkele voorbeelden van deze leerpunten.

- Huidige vorm van het IPT moet eind 2007 eindigen, daarna compacter
- IPT als regiegroep
- Taken programmabureau:
 - Lichte regie
 - Nieuwe initiatieven
 - Klein (directeur en secretaresse)
 - Administratie
 - Externe communicatie en PR

De resultaten van deze evaluatie zijn, hoewel niet expliciet aangegeven, betrokken in het beleidsplan 'van agendering naar uitvoering' dat in september 2007 is opgesteld.

In september 2009 werd opnieuw een evaluatiemoment gecreëerd. De stuurgroep heeft daarbij de positie en de rol van het IPT in de huidige context besproken, waarbij een doorkijk naar de komende jaren is gemaakt. De resultaten daarvan zijn vastgelegd in een document met als titel 'IPT in de midterm'.

De conclusie van de stuurgroep is dat het Innovatieplatform Twente een nuttig instrument is om innovatie aan te jagen in de regio Twente, waarbij een strategische agenda en de daaruit volgende prioriteitstelling de kern vormen. Het niet over eigen middelen beschikken wordt door de stuurgroep als nadeel ervaren. Voor de legitimiteit van het IPT is het volgens de stuurgroep van belang om te kunnen beschikken over concrete voortgangsinformatie. Die informatie mist op dit moment nog. De inschatting van de stuurgroep is dat vooral de regievoering van het IPT, het scherp houden van de regio en het ontwikkelen van de communicatiestrategie onvoldoende uit de verf zijn gekomen. De stuurgroep acht verdere verbetering mogelijk als het gaat om het optuigen van open innovatieclusters en de vraagarticulatie. In de financiering is volgens de stuurgroep in principe goed voorzien. Daarbij wordt aangetekend dat de afhankelijkheid van andere bronnen (EFRO, PIDON etc) de invloed van de stuurgroep op het toekennen van middelen bepaalt. De stuurgroep is van mening dat de opsomming van projecten die onder het IPT zijn gehangen daardoor geen heldere lijn laten zien.

Door het programmabureau zijn vervolgens de volgende voorstellen gedaan om invulling te geven aan de door de stuurgroep gememoreerde verbeterpunten:

1. Om de effecten van de investeringen in projecten op een goede wijze te kunnen monitoren, wordt het Lectoraat Regionaal Economische Ontwikkeling (Saxion) gevraagd hier inhoud aan te geven;
2. Tevens wordt het Lectoraat gevraagd de SWOT die ten grondslag ligt aan de keuzes van de clusters (het onderzoek door Deloitte en Touche) te updaten;
3. Specifieke projecten die buiten de reguliere subsidieprogramma's (EFRO, PIDON) worden ondersteund, te laten evalueren door een onafhankelijk instituut;
4. Het beeldmerk Highway A-one verder te ontwikkelen als regionale uiting van innovatie en ambitie in samenspraak met Kennispark en andere relevante organisaties, daarbij aansluitend bij de regionale ontwikkelingen op het gebied van Twente Positionering;
5. De governance structuur te vernieuwen conform discussie, waarvoor een separate notitie wordt voorbereid.

De stuurgroep heeft conform deze voorstellen besloten. De update van de analyse die ten grondslag ligt aan de keuzes zal voor de zomer van 2010⁷³ gereed zijn.

Naast deze midtermbespreking en de acties die daaruit voortkomen, bestaat de zelfevaluatie ook uit een verantwoording aan de stuurgroep over de monitoringbezoeken aan de projecten die door de directeur van het programmabureau worden afgelegd. Het streven is om voor de zomer van 2010⁷⁴ de rapportage hierover aan de stuurgroep aan te bieden.

2.4.2. Zicht op de Innovatieroute door de provincie

Norm: Er is zicht op de prestaties en tussentijdse effecten van de projecten

Norm: De verantwoording door subsidieontvangers aan de provincie vindt plaats conform afspraken

Bevindingen Rekenkamer

Er zijn afspraken over verantwoording waarmee de provincie zicht kan krijgen op prestaties en tussentijdse effecten. Doordat de start van de projecten veelal vanaf 2008 heeft plaats gevonden, zijn er nog niet veel verantwoordingen aangeleverd bij de provincie. De provincie werkt aan een monitoringsysteem, dat breder ingezet zal worden dan alleen de projecten uit de Innovatieroute.

⁷³ Bij het afsluiten van de fase van dataverzameling op 1 juni 2010 was deze informatie nog niet beschikbaar.

⁷⁴ Bij het afsluiten van de fase van dataverzameling op 1 juni 2010 was deze informatie nog niet beschikbaar.

Toelichting

In de verleningsbeschikkingen heeft de provincie de verplichtingen opgenomen die met de subsidieverlening samenhangen. Hierbij gaat het om de aanwending van de middelen voor de in de beschikking omschreven resultaten. Daarnaast zijn verplichtingen opgenomen over de verantwoording. Daarbij gaat het om het moment waarop en de onderdelen waaruit deze verantwoording moet bestaan (inhoudelijk verslag en een financieel verslag). In de beschikking is daarnaast opgenomen dat tenminste éénmaal een bezoek aan het project gebracht zal worden om de voortgang te bespreken.

Aan een deel van de projecten is een bezoek gebracht. Gezien de lange doorlooptijd van veel projecten en het feit dat de projecten in 2008 pas van start zijn gegaan, zijn er nog niet veel verantwoordingsrapportages (en vaststellingsbeschikkingen) beschikbaar.

De provincie Overijssel is bezig met het ontwikkelen van een monitoringsysteem, dat de komende periode zal worden geïmplementeerd. Aspecten die daarin aan de orde komen zijn de frequentie van het bezoek aan projecten en de punten waarop er gecontroleerd zal gaan worden. Dit monitoringsysteem is breder ingestoken dan alleen de Innovatieroute, omdat de verantwoordelijkheid van de provincie Overijssel breder is.

Daarnaast werkt de provincie Overijssel met een economische barometer. Daarmee wil de provincie met een beperkt aantal indicatoren in kaart brengen wat de effecten zijn van de verschillende programmalijnen, waaronder economische innovatie, op de Overijsselse economie. Een eerste proeve van deze barometer is in januari 2009 aan Provinciale Staten aangeboden. Door de commissie Economie, Mobiliteit en Bestuur is op 11 februari 2009 geconstateerd dat de barometer in de toekomst nog beter aan het beeld van een barometer zou moeten voldoen.

Norm: De verantwoording van GS aan PS over de voortgang en resultaten van de Innovatieroute zijn tijdig, betrouwbaar en relevant

Bevindingen Rekenkamer

In de P&C-documenten wordt PS op een hoger abstractieniveau dan het instrument Innovatieroute gerapporteerd. Deze wijze van rapporteren is conform afspraken. Daarnaast wordt PS als extra service geïnformeerd middels een (jaarlijks) overzicht. In deze overzichten lopen economische innovatie als totaal en de Innovatieroute door elkaar. De overzichten bieden daarnaast geen zicht op resultaten en/of effecten.

Toelichting

De provincie Overijssel kiest ten aanzien van economische innovatie voor een intensivering van de inzet van de middelen. Dit komt ondermeer tot uitdrukking in de toename van de provinciale middelen hiervoor in 2010 ten

opzichte van de begroting 2009 (van 12,3 mln. in 2009 naar 18.6 mln. in 2010). Daarnaast blijkt de intensivering uit het naar voren halen van middelen voor de Innovatieroute in het kader van de recessiemaatregelen.

PS worden via de reguliere P&C-cyclus geïnformeerd op programmaniveau. Met PS is afgesproken om geen extra voortgangsrapportages op te stellen naast de reguliere P&C producten. De Innovatieroute Twente is één van de instrumenten om te komen tot de doelstelling Stimulering economische innovatie. Het logische gevolg van het rapporteren op het niveau van doelstellingen is dat PS geen zicht krijgen op de voortgang en de resultaten van de Innovatieroute. Omdat PS hebben aangegeven meer zicht te willen, heeft de gedeputeerde in de commissievergadering van 14 februari 2009 een overzicht uitgedeeld, waarin inzicht wordt gegeven in de besteding van de middelen voor Economische Innovatie. Over 2009 wordt/is een soortgelijk overzicht opgesteld. Deze overzichten hebben deels betrekking op de besteding van alle middelen op het gebied van economische innovatie, daarnaast wordt ingezoomd op de projecten die onder de Innovatieroute vallen.

Per project is aangegeven wie (provincie, regio, rijk, Europa, overige overheid en privaat) welke bijdrage levert. Bij twee projecten (apothekers van de toekomst en Gezonde klassen) is aangetekend dat zij tot het domein van IJssel-Vecht behoren, hoewel zij onder de noemer Innovatieroute Twente staan opgenomen⁷⁵. In deze overzichten lopen economische innovatie als totaal en de Innovatieroute daarmee door elkaar. De overzichten bieden daarnaast geen zicht op resultaten en/of effecten.

Norm: Verantwoording en monitoring leiden zichtbaar tot bijsturing

Bevindingen Rekenkamer

Verantwoording en monitoring hebben nog niet geleid tot bijsturing, wel heeft PS aan GS gevraagd om extra informatie om de noodzaak tot bijsturing te kunnen beoordelen.

Toelichting

De verantwoording over de Innovatieroute heeft vooralsnog niet geleid tot bijsturing. PS hebben in het voorjaar van 2009 de Rekenkamer de suggestie gedaan om een onderzoek te doen naar het Innovatieplatform. Eind 2009 heeft PS GS in een motie⁷⁶ opgeroepen om PS uitvoerig te informeren tot in welke mate de continuering van het IPT op basis van de tot nu toe behaalde resultaten, gerechtvaardigd is, waarbij waar mogelijk gebruik wordt gemaakt van de informatie afkomstig uit de zelfevaluatie en het Rekenkameronderzoek.

⁷⁵ Deze projecten zijn in het definitieve overzicht van projecten dat voor dit onderzoek is opgesteld overigens weer buiten beschouwing gelaten.

⁷⁶ Motie 1, begroting 2010, 25 november 2009

3. Kansen, bedreigingen en vergelijking

Dit hoofdstuk bestaat uit twee paragrafen. In paragraaf 3.1 beschrijven we de belangrijkste kansen, bedreigingen en verbeterpunten voor de Innovatieroute en voor het IPT, zoals die naar voren zijn gekomen in de interviews en de enquête. In 3.2 volgt een vergelijking van de Innovatieroute Twente met het Nationaal Innovatieplatform, Brainport Eindhoven, de Gelderse Food Valley en het Innovatienetwerk Stedendriehoek dat deels in Gelderland, deels in Overijssel ligt. We sluiten het hoofdstuk af met een overzicht van overeenkomsten en verschillen.

3.1. Kansen, bedreigingen en verbeterpunten

Bevindingen Rekenkamer

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste bevindingen samengevat.

Tabel 6 Overzicht kansen, bedreigingen en verbeterpunten

Kansen	Bedreigingen	Verbeterpunten
Nieuwe verbindingen	Vroegtijdig stoppen	Blijf communiceren
Sterker uit de crisis	Ieder voor zich	Hou het eenvoudig
Behoud hoger opgeleiden	Onbekend maakt onbemind	Leg verbindingen
Twente op de kaart	Geen structuurdiscussie	Hou de drempel laag
Sterke naam	Wel de lusten, niet de lasten	

3.1.1. Kansen voor de Innovatieroute

Op basis van informatie uit de interviews en enquêtes, is een samenvatting gemaakt van de meest genoemde kansen voor de Innovatieroute Twente.⁷⁷ Het gaat om de volgende vijf kansen:

Nieuwe verbindingen: de Innovatieroute biedt Twentse partijen de kans om nieuwe vormen van samenwerking aan te gaan, zowel binnen als tussen de clusters. Dit kan leiden tot nieuwe economische activiteiten (bijvoorbeeld nieuwe product-marktcombinaties). Ook wordt gewezen op kansen voor samenwerking binnen de Innovatieroute met partijen van buiten Twente.

⁷⁷ In de enquête is in een open vraag de mogelijkheid geboden om kansen voor de Innovatieroute aan te geven, 35 respondenten hebben daar gebruik van gemaakt.

Twente gaat voorop: de huidige economische crisis is niet alleen een bedreiging voor de Twentse economie, maar het kan ook een kans bieden. Verschillende geïnterviewden wijzen erop dat de huidige economische crisis een stimulans kan zijn voor ondernemers om nieuwe wegen in te slaan. Nu investeren in innovatie kan leiden tot een voorsprong op een specifiek gebied en de economische positie versterken voor als de economie weer aantrekt.

Behoud hoger opgeleiden: de Innovatieroute biedt kansen om te komen tot meer kennisintensieve bedrijvigheid waardoor hoger opgeleide werknemers binnen Twente blijven wonen en werken.

Twente op de kaart: de Innovatieroute kan het economische imago verbeteren, waardoor bedrijven blijven behouden voor Twente of meer bedrijven zich in Twente wensen te vestigen.

Sterke naam: de 'Innovatieroute Twente' is uiteraard niet de naam van een fysieke route, maar is een beleidsterm en verwijst naar het gebiedsgerichte innovatiebeleid voor de geografische regio 'Twente'. In de interviewronde werd opgemerkt dat de naam Innovatieroute *Twente* goed gekozen is, omdat het verwijst naar een regio met een duidelijke culturele identiteit. Bewoners en ondernemers van Twente voelen en noemen zich Twentenaar, waarmee de naam 'Innovatieroute Twente' een positieve en wervende lading meekrijgt.

3.1.2. Bedreigingen voor de Innovatieroute Twente

Op basis van informatie uit de interviews en enquêtes, is een samenvatting gemaakt van de meest genoemde bedreigingen voor de Innovatieroute Twente.⁷⁸ Het gaat om de volgende vijf bedreigingen:

Vroegtijdig stoppen: er wordt gewaarschuwd voor het te snel stoppen met, of bezuinigen op de Innovatieroute. Het duurt enkele jaren voordat de projecten binnen de clusters zijn uitgevoerd en de resultaten zichtbaar en meetbaar zijn.

Ieder voor zich: Partijen moeten samenwerken en niet proberen het allemaal zelf te regelen.

Onbekend maakt onbemind: de Innovatieroute Twente en het Innovatieplatform moeten niet alleen voldoende bekend zijn bij verschillende doelgroepen, maar ook voldoende communiceren wat ze voor welke doelgroep kunnen betekenen en wat de bereikte (tussentijdse)resultaten tot nu toe zijn.

Geen structuurdiscussie: er wordt gewaarschuwd voor voortdurende discussies over de structuur van de Innovatieroute en het platform. Veelvuldige verandering leidt tot onduidelijkheden over de inhoud van de

⁷⁸ In de enquête is in een open vraag de mogelijkheid geboden om bedreigingen voor de Innovatieroute aan te geven. Ongeveer de helft van de respondenten (n=39) heeft daar gebruik van gemaakt.

Innovatieroute (wat valt er wel en niet onder?) en over de onderlinge taak- en verantwoordelijkheidsverdeling.

Wel de lusten, niet de lasten: er moet een redelijke verdeling zijn van kosten en opbrengsten tussen de betrokken partijen. Er moet gelet worden op ‘free riders gedrag’⁷⁹ waardoor de behoefte om deel te nemen of te blijven deelnemen afneemt.

3.1.3. Verbeterpunten voor de Innovatieroute Twente

Op basis van informatie uit de interviews en enquêtes, is een samenvatting gemaakt van de meest genoemde verbeterpunten voor de Innovatieroute Twente.⁸⁰ Het gaat om de volgende 4 verbeterpunten:

Blijf communiceren: het is van belang om de communicatie naar bedrijven en burgers te blijven herhalen. Het is nodig om te blijven uitleggen wat de Innovatieroute kan betekenen voor de verschillende partijen in Twente;

Hou het eenvoudig: om de Innovatieroute aantrekkelijker te maken is het goed om procedures voor projectaanvragen zo eenvoudig mogelijk te maken en administratieve lasten zo laag mogelijk te houden;

Leg verbindingen: besteed meer aandacht aan het samenbrengen van verschillende partijen uit verschillende segmenten van de maatschappij (40’s).

Hou de drempel laag: voor kleinere bedrijven is er enige drempelvrees om contact op te nemen met het Innovatieplatform, waarin bestuurders zitten van overheden, kennisinstellingen en grote Twentse bedrijven.

3.2. Vergelijking tussen innovatieregio’s

In deze paragraaf maken we een beschrijvende vergelijking tussen vijf innovatieregio’s. Het gaat om het landelijke Innovatieplatform, Brainport Eindhoven, de Food Valley en het Innovatienetwerk Stedendriehoek⁸¹. We sluiten deze paragraaf af met een analyse van de belangrijkste overeenkomsten en verschillen.

⁷⁹ Free riders gedrag is een term uit de economie en verwijst naar problematisch gedrag bij collectief handelen. Een partij (de free-rider) deelt wel in de opbrengsten van het collectief, maar niet in de kosten. In dit geval kunnen partijen die niet bijdragen aan de Innovatieroute, op termijn wel voordelen hebben van de (geplande) economisch structuurversterking.

⁸⁰ In de enquête is in een open vraag de mogelijkheid geboden om verbeterpunten voor de Innovatieroute aan te geven, 28 respondenten hebben daar gebruik van gemaakt.

⁸¹ We hebben deze vier platforms geselecteerd om verschillende redenen. We hebben het Innovatieplatform gekozen als enige voorbeeld op nationaal niveau. Brainport Eindhoven is gekozen omdat het in interviews met regelmaat werd aangehaald als een succesvol regionaal voorbeeld. De Food Valley en het Innovatienetwerk Stedendriehoek zijn ‘at random’ geselecteerd als voorbeelden uit Oost-Nederland. Andere waren bijvoorbeeld Health Valley of T-Valley Twente (Mechatronics)

In onderstaande tabel geven we een samenvatting van de bevindingen.

Bevindingen Rekenkamer

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste bevindingen samengevat.

Tabel 7 Samenvatting overeenkomsten en verschillen

Overeenkomsten	Verschillen
Gebruik van methode van clustering	Groot verschil in omvang van de investeringsagenda
Overlap in enkele inhoudelijke thema's	Vershil in geografische omvang
Samenwerking tussen ondernemers, kennisinstellingen en (semi)overheden	Omvang projectbureau
Altijd een projectbureau	
Soortgelijke doelstellingen	

Uit de vergelijking blijkt dat de Innovatieroute Twente een relatief klein projectbureau en omvangrijke investeringagenda heeft. Opvallende overeenkomsten tussen de onderzochte innovatieregio's zijn de aanpak via clusters en inhoudelijke overlap op de thema's High Tech Systems, Voeding en Zorg.

3.2.1. Landelijke Innovatieplatform

Start

In september 2003 startte onder het voorzitterschap van de Nederlandse minister-president het landelijke Innovatieplatform. Er worden twee aanleidingen genoemd. Ten eerste de politieke wens om de Nederlandse economie meer concurrerend te maken en daarbij meer de nadruk te leggen op kenniseconomie en innovatie. Dit streven past binnen de Lissabonstrategie van de EU. In 2000 is afgesproken om van Europa in 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te maken. De tweede aanleiding is de constatering van het toenmalige kabinet dat er sprake is van een kennisparadox. Dit betekent dat er een (schijnbare) tegenstelling bestaat tussen uitstekend wetenschappelijk onderzoek enerzijds, en het lage aandeel van nieuwe en verbeterde producten in de omzet van bedrijven anderzijds.

Organisatiestructuur

Bij het instellingsbesluit van 23 april 2007 is besloten om een nieuw Innovatieplatform op te richten. In het besluit is opgenomen dat het Innovatieplatform bestaat uit ten hoogste zeventien leden en dat de minister-president de voorzitter is (art.3). In de praktijk is ervoor gekozen om het maximale aantal leden te benoemen. De zeventien leden vervullen managementfuncties binnen de overheid, ziekenhuizen, kennisinstellingen (hogescholen, universiteit) en het bedrijfsleven. Als voorbeeld noemen we Gerard Kleisterlee (Philips) en Robbert Dijkgraaf (KNAW). Het

Innovatieplatform wordt ondersteund door een projectbureau. Het projectbureau adviseert en ondersteunt het Innovatieplatform. Het projectbureau wordt geleid door een secretaris en rapporteert aan de voorzitter van het Innovatieplatform. Het projectbureau is organisatorisch ondergebracht bij het ministerie van Economische Zaken. De staf van het projectbureau is zodanig ingericht dat deze mee kan bewegen met de drukte en aard van het werk van het Innovatieplatform. Het minimum aantal vaste stafleden is 10. Dit aantal kan in drukke tijden worden uitgebreid tot zo'n 20 personen. Deze medewerkers worden ingebracht vanuit verschillende betrokken organisaties, zoals de ministeries van Algemene Zaken en Economische Zaken, het bedrijfsleven en de wetenschap. In april 2007 is het platform zijn tweede periode ingegaan. Het voortbestaan van het platform is verbonden aan een kabinetstermijn. Als een kabinet wordt vervangen, dient het nieuwe kabinet te besluiten over de eventuele voortgang van het platform. Dit betekent dat gezien het vallen van het kabinet Balkenende IV, het onduidelijk is (per juni 2010) of het landelijk Innovatieplatform blijft bestaan.

Takenpakket

In het instellingsbesluit is de taak van het Innovatieplatform omschreven.

‘Het Innovatieplatform heeft tot taak de voorwaarden te scheppen, de verbindingen te leggen en de visie te ontwikkelen die nodig zijn om een impuls te geven aan de innovatie en het ondernemerschap in Nederland als motor van productiviteitsgroei en duurzame economische ontwikkeling, met bijzondere aandacht voor de terreinen zorg, energie en waterbeheer. Voorts draagt het Innovatieplatform bij aan een langetermijnstrategie voor innovatie en ondernemerschap waarin innovatie in onderwijs, zorg, energie en andere publieke voorzieningen eveneens een plaats krijgt, door samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven, wetenschap en onderwijs’(art.2).

Deze taak is in de praktijk uitgewerkt in verschillende activiteiten. We noemen als voorbeeld:

- het verrichten en publiceren van economische studies over innovatie en gerelateerde onderwerpen;
- het organiseren van bijeenkomsten;
- vanaf 2006 het uitbrengen van een Kennisagenda (KIA) waarin actuele aandachtspunten voor het innovatiebeleid worden opgenomen;
- het subsidiëren van projecten uit de sleutelgebieden;
- het uitvoeren van ondersteunende projecten, zoals een project gericht op het aantrekken van 50 significante internationale bedrijven in de komende 3-5 jaar, het project om 1000 internationale promovendi (PhD) aan te stellen of het versterken van Internationale scholen.

Focus op sleutelgebieden

Binnen het Innovatieplatform (IP) wordt niet gesproken van clusters (zoals in Twente) maar van sleutelgebieden. Het beleidsconcept van de sleutelgebieden is ontstaan vanuit de gedachte dat Nederland niet op alle

gebieden kan excelleren en dat innovatie dus beperkt moet worden tot een aantal topgebieden. Organisaties met veel economische massa en zelforganiserend vermogen konden zich in 2004 melden bij het IP. Het IP heeft zo'n 100 inzendingen mogen ontvangen. Op basis van de reacties zijn een aantal sleutelgebieden gekozen. Anno 2010 zijn er 6 sleutelgebieden: High Tech Systemen & Materialen, Flowers & Food, Water, Chemie, Creatieve Industrie en Pensioen & Sociale Verzekering. Deze sleutelgebieden zijn begin 2009 onderzocht en beoordeeld op hun 'performance'.⁸² Hieruit is gebleken dat 4 sleutelgebieden voldeden aan de verwachtingen. Twee sleutelgebieden kregen een 'gele kaart', omdat zij hun verwachtingen nog niet waarmaakten. Bij de Creatieve Industrie bleek het zelforganiserende vermogen nog onvoldoende ontwikkeld en bij het sleutelgebied Pensioenen & verzekeringen bleek de marktpotentie minder dan aanvankelijk werd gedacht.

Volgens de *Voortgangsrapportage 2009* zijn er sinds 2006 negen publiek-private innovatieprogramma's gestart op terreinen waarin Nederland kan excelleren. Voor de periode 2005-2012 is in totaal € 846 mln. voor de programma's gereserveerd. De programma's hebben 591 deelnemers en van de verstrekte subsidies komen voor ruim 40% bij het MKB terecht. Het Innovatieplatform is een van de instrumenten binnen het nationale innovatiebeleid. Er worden daarnaast verschillende andere beleidsinstrumenten ingezet om de innovatie in Nederland te stimuleren, zoals het innovatieprogramma Pieken in de Delta.

Verantwoording

Het Innovatieplatform legt aan de Tweede Kamer verantwoording af over haar werkzaamheden. Via openbare documenten (jaarverslag, voortgangsrapportage, evaluatie) en de eigen website legt ze ook publiekelijk verantwoording af.

Toekomst onzeker

In het instellingsbesluit is besloten dat op 1 juli 2011 het Innovatieplatform komt te vervallen. Met het vallen van het kabinet Balkenende IV staat de voortgang van het Innovatieplatform op losse schroeven. Feike Sijbesma, topman van chemieconcern DSM en lid van het platform, heeft in de media aangegeven dat de eventuele opvolger van het Innovatieplatform meer dan alleen advies moet kunnen geven. Het moet meer besluitvormingskracht krijgen.⁸³

3.2.2. Brainport Eindhoven, Food Valley & Stedendriehoek

50 Innovatieregio's

Naast het Nationaal innovatieplatform bestaan er op regionaal niveau vele samenwerkingsverbanden met als doel om innovatie te stimuleren. Uit een

⁸² Voortgang Sleutelgebieden en tussentijdse evaluatie Sleutelgebieden-aanpak, Den Haag, 21 januari 2009

⁸³ TV-programma Buitenhof 11 april 2010; Financieel Dagblad, 12 april 2010.

recent onderzoek in opdracht van het IPO en VNG blijken er 50 regionale innovatieregio's en/of innovatienetwerken in Nederland te zijn.⁸⁴ In deze paragraaf beschrijven we drie innovatieregio's in Nederland en in de volgende paragraaf staan we stil bij overeenkomsten en verschillen.

Brainport Eindhoven

Brainport Eindhoven is een economisch cluster dat expliciet de internationale samenwerking zoekt. Brainport maakt onderdeel uit van de grensoverschrijdende innovatieregio Eindhoven - Leuven - Aken triangle (ELAt) die zich ruwweg uitstrekt van Eindhoven tot Leuven en Aken. Brainport Eindhoven heeft een geografische inbedding in Zuidoost-Brabant. Het gaat om de stad Eindhoven en 20 omliggende gemeenten. De 21 gemeenten werken al sinds 1993 op regionaal niveau samen in het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE). De samenwerking heeft betrekking op diverse gebieden die gemeentegrenzen overstijgen; zoals verkeer en vervoer, toerisme en recreatie, economische ontwikkeling, volkshuisvesting en milieu. Het SRE is een zelfstandige organisatie met een eigen bestuursstructuur en een staf waar ongeveer 250 mensen werken.⁸⁵ Brainport is een innovatieprogramma dat onderdeel uitmaakt van het economisch beleid van de SRE. Binnen de regio zijn grote internationale bedrijven actief als ASML, Philips, NXP en DAF. Een succesvol innovatief product vanuit Brainport is bijvoorbeeld de Senseo van Philips. De missie van Brainport wordt omschreven als: 'duurzaam succesvol economisch concurreren op mondiaal niveau dankzij een innoverende kennisindustrie'.⁸⁶ De nadruk ligt op toptechnologie. Binnen het innovatieprogramma ligt de focus op vijf clusters: High Tech Systems & Materials, Food, Automotive, Lifetec en Design. Een kernpunt van de innovatiestrategie is gelegen in de gerichte samenwerking tussen ondernemingen, kennisinstellingen en overheden.

De organisatiestructuur (of governance) van Brainport Eindhoven is een programmaorganisatie bestaande uit een bestuur, een adviesraad en een programmabureau. De leden van het bestuur komen samen onder de naam van de Triple-Helix. De 12 bestuursleden zijn voorzitter, burgemeester of directeur waarmee het bestuur een zekere autoriteit vertegenwoordigd. In juli 2009 publiceerde Brainport de tussentijdse resultaten over de jaren 2006 tot en met 2008.⁸⁷ Uit deze midterm review bleek dat door de inzet en samenwerking van de Triple Helix er 106 projecten en/of programma's zijn ontwikkeld. Van deze groep zijn 82 projecten afgerond of in uitvoering. Er zijn 24 projecten in ontwikkeling en 5 projecten zijn gestopt of niet gerealiseerd. Bedrijven, kennisinstellingen en overheden hebben inmiddels circa 2,35 miljard euro geïnvesteerd in de Brainport strategie (Midterm review, p.5).⁸⁸

⁸⁴ Buck Consultants (2009). Lisbon Strategy in Dutch Regions and Municipalities How the Dutch regions raise productivity and participation in the transition to a sustainable knowledge economy. (In opdracht van IPO / VNG).

⁸⁵ SRE (jaar onbekend) . Brochure: Neem plaats op onze kennisbank. Brochure.

⁸⁶ www.brainporteindhoven.nl. geraadpleegd maart 2010.

⁸⁷ Brainport/ Commissie Sistermans (2009). Brainport Navigator 2013, Lissabon voorbij! Midterm review 2006 t/m 2008.

⁸⁸ In de Midterm is het volgende voorbehoud gemaakt over de exactheid van de data. 'Omdat Brainport uitloopt over staatkundige grenzen en gebaseerd is op netwerken in

Food Valley

De naam Food Valley (start 2005) wordt gebruikt voor de innovatieregio rond Wageningen⁸⁹. De focus ligt hier op innovaties in de 'agrifoodbusiness'. Food Valley is een samenwerkingsverband tussen de provincie Gelderland, de gemeenten Wageningen, Ede, Rhenen & Veenendaal, het Biopartner Center Wageningen⁹⁰ en verschillende kennispartners.

Het bestuur van de stichting Food Valley wordt gevormd door een onafhankelijke voorzitter, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, kennisinstellingen en de regio. Aan het bestuur zijn drie adviseurs toegevoegd.⁹¹ Food Valley wordt ondersteund door een bureau van 22 personen, waarvan een deel gedetacheerd is vanuit Oost NV en Synthens. Het doel van de stichting Food Valley is het stimuleren van nieuwe bedrijvigheid door het bevorderen van vestiging van foodbedrijven, het faciliteren van uitbreiding van bestaande bedrijven en het stimuleren van technologische samenwerking tussen bedrijven en kennisleveranciers in de regio. Net als bij het Innovatieplatform Twente is behoud en toename van werkgelegenheid, de belangrijkste reden voor de publieke en private partijen om de regionale economische innovatie te stimuleren. Uit het Jaarverslag 2008 blijkt dat de stichting Food Valley een norm heeft gesteld om jaarlijks voor € 15 mln. aan projecten uit te voeren.

Enkele voorbeelden van projecten zijn:

- **Melk op maat:** richt zich op de vraag hoe de variatie in melksamenstelling op een effectieve manier kan worden aangewend om meer toegevoegde waarde te realiseren voor de zuivelketen.
- **De Sapfabriek:** is een samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven. Het betreft een 'leerfabriek' in Ede voor vmbo- en mbo, maar ook voor hbo.
- **Food Valley Consortium:** een tijdelijk samenwerkingsverband dat start-ups van bedrijven stimuleert. Startende ondernemers kunnen terecht voor een persoonlijke lening, ondersteuning bij een octrooiaanvraag, bemiddeling bij gebruik van apparatuur en andere faciliteiten (ondermeer in het Biopartner Center Wageningen) en begeleiding voor het opstarten van een bedrijf.

De rol van Stichting Food Valley kan per project sterk verschillen. Bij het project Melk op maat omschrijft zij zichzelf als 'aanvoerder'. Dit betekent dat de stichting Food Valley penvoerder is van het project, lid van de coördinatiegroep en mede-trekker van één van de projectonderdelen. Onder meer door deelname in het bestuur van de Sapfabriek blijft de stichting Food Valley voorlopig haar bijdrage leveren aan de verdere optimalisatie van het concept.

speerpuntsectoren, waarvan de begrenzing per speerpuntsector kan variëren, is het niet altijd mogelijk om exacte en/of geaggregeerde gegevens te presenteren' (p.15).

⁸⁹ De informatie uit deze paragraaf komt van de website van Food Valley. Geraadpleegd maart 2010

⁹⁰ Aandeelhouders zijn Oost NV en Wageningen Universiteit

⁹¹ Voorzitter M.Meijer. Bestuur uit organisaties: Wageningen UR, FrieslandCampina, NIZO, Gemeente Ede, Gemeente Wageningen, Keygene, DSM Food, Heinz, OMVE Van Drie Group. Adviseurs: directeur Oost NV, algemeen directeur Synthens en gedeputeerde Economische Zaken van provincie Gelderland.

In het Consortium gaat het om een financiële participatie van de Stichting Food Valley.

Daarnaast participeren ook Wageningen UR, Ontwikkelingsmaatschappij Oost Nederland NV en Biopartner Center Wageningen BV.

In de provincie Gelderland zijn sinds enkele jaren een Health Valley en een Food Valley actief. Health Valley is gelegen in de regio Arnhem-Nijmegen en de focus ligt op innovatie in de gezondheidszorg. In het Gelderse coalitieakkoord 2007-2011 worden Food Valley en Health Valley genoemd als speerpunten van het sociaal economisch beleid. Health Valley, Food Valley en het Innovatieplatform Twente werken als kennisregio voor Oost-Nederland samen onder de naam 'Triangle'.

De CdK's, gedeputeerden en een afvaardiging van de Triangle Wageningen, Nijmegen en Twente hebben een regulier overleg. In een interview werd erop gewezen dat bepaalde thema's in alle drie de regio's aandacht krijgen (Food, Health, Technology).

Innovatienetwerk Stedendriehoek

De regio Stedendriehoek is het samenwerkingsverband van de zeven gemeenten Apeldoorn, Brummen, Deventer, Epe, Lochem, Voorst en Zutphen. Het is dus een combinatie van Overijsselse en Gelderse gemeenten. In de huidige vorm bestaat de Stedendriehoek sinds 2005. Binnen de regio Stedendriehoek is een Economisch Platform Stedendriehoek gevormd. Dit platform bestaat uit vertegenwoordigers van het regionale bedrijfsleven⁹², de onderwijs- en kennisinstellingen Saxion Hogescholen en ROC Aventus en de genoemde gemeenten. In 2008 heeft het platform een economische visie opgesteld. Op basis van deze visie is vervolgens een Uitvoeringsprogramma Economische Visie 2009-2012 opgesteld dat de titel 'Stedendriehoek onderneemt' heeft meegekregen.⁹³ Een van de instrumenten binnen de economische visie is het stimuleren van innovatie via een daartoe opgericht innovatienetwerk. Er zijn drie clusters aangewezen: Maakindustrie, Wellness & Zorg, Energie. Op 30 september 2009 is het innovatienetwerk Stedendriehoek officieel van start gegaan. Het innovatienetwerk wordt organisatorisch ondersteund door een programmadirecteur en een programmamanager. In 2010 en 2011 is er per jaar een totaalbudget van circa € 600.000.⁹⁴ om innovatieprojecten te subsidiëren. Het innovatienetwerk Stedendriehoek wordt ondersteund door een programmabureau dat per 1 maart 2009 van start is gegaan. Het programmabureau bestaat uit een programmadirecteur en een programmamanager. De programmadirecteur is het 'boegbeeld' van de organisatie en is voor een dag in de week beschikbaar. De programmamanager is aangesteld voor drie dagen per week. In een terugblik op 2009 schrijft de programmadirecteur dat de personele invulling van het bureau veel tijd in beslag heeft genomen en dat er lange tijd veel onzekerheid was over de projectmiddelen.

⁹² Kamer van Koophandel Oost-Nederland, VNO-NCW Stedendriehoek en MKB Stedendriehoek

⁹³ zie www.stedendriehoekonderneemt.nl

⁹⁴ Dries Crama, programmadirecteur in het document *Terugblik Stedendriehoek Onderneemt 2009*. Zie www.regiostedendriehoek.nl/bestanden/025420Terugblik%20Stedendriehoek%20Onderneemt.pdf.

De volgende tabel geeft een overzicht van de doelstellingen die met het uitvoeringsprogramma 2009-2012 zijn gesteld (kolom 2) en wat de verwachte resultaten zijn bij de stand van zaken per 2009.

Tabel 8 Doelstellingen Stedendriehoek onderneemt⁹⁵

	Doelen 2012	Resultaten per stand van 2009
Arbeidsplaatsen	800	300
Nieuwe bedrijven	10	11
Innovatietrajecten	150	72
investeringen uit bedrijfsleven	€ 1.000.000	€ 800.000 in R&D. € 700.000 aan projecten
investeringen derden (provincies, Rijk, 'Brussel')	€ 1.500.000	€ 900.000
overige partijen		€ 150.000
bij- of omgeschoolde mensen	300	150
extra uitstroom van gekwalificeerde arbeidskrachten in zorg en techniek vanuit regionale onderwijsinstellingen.	200	30

3.2.3. Overeenkomsten en verschillen

Op basis van de verzamelde gegevens zijn een aantal overeenkomsten en verschillen tussen de innovatieregio's te zien.

Overeenkomsten

Op basis van de vergelijking tussen de vijf geselecteerde regio's constateren we de volgende overeenkomsten:

- a) **Gebruik van methode van clustering:** in alle vijf regio's zijn een of enkele focusgebieden waarop de innovatie zich richt.
- b) **Overlap in enkele inhoudelijke thema's:** High Tech Systems, Voeding en Zorg zijn thema's die in meerdere innovatieregio's zijn gekozen.
- c) **Samenwerking tussen ondernemers, kennisinstellingen en (semi)overheden:** in alle vijf regio's wordt innovatie gezien als een gedeelde verantwoordelijkheid voor ondernemers, kennisinstellingen (onderwijs- en onderzoeksinstituten) en (semi)overheden.
- d) **Altijd een projectbureau:** alle onderzochte regio's hebben een ondersteunend projectbureau (omvang verschilt).
- e) **Soortgelijke doelstellingen:** het beleid is gericht op soortgelijke doelen: versterking economische structuur, behoud of toename werkgelegenheid, stimuleren vestigingsklimaat.

Verschillen

Op basis van de vergelijking tussen de vijf geselecteerde regio's constateren we de volgende verschillen:

⁹⁵ Vanuit het programma 'investeren in Overijssel' is nog € 1 mln. gelabeld voor de Stedendriehoek.

- a) **Groot verschil in omvang van de investeringsagenda:** Er is een groot verschil tussen de investeringsagenda's in de vijf regio's. In de Stedendriehoek gaat het om € 600.000 per jaar (laagste bedrag) en bij Brainport om bijna 800 mln. (€ 2,35 miljard in 2006 t/m 2008)(hoogste bedrag).
- b) **Vershil in geografische omvang:** Er is een behoorlijk verschil in grootte van de innovatieregio's. Er is een grote grensoverschrijdende regio (Eindhoven-Leuven-Aken), maar ook een kleine regio zoals Food Valley (Wageningen e.o).
- c) **Omvang projectbureau:** De omvang van het projectbureau (in fte) fluctueert tussen ongeveer 20 medewerkers en 2 medewerkers.

Vergelijkende tabel

De volgende tabel geeft een vergelijkend overzicht tussen het landelijk Innovatieplatform, Brainport Eindhoven, Innovatieroute Twente, Food Valley en Innovatienetwerk Stedendriehoek.

Tabel 9 Vergelijking van innovatieregio's: overeenkomsten en verschillen

Platform	landelijk Innovatieplatform	Brainport Eindhoven	Innovatieroute Twente	Food Valley	Stedendriehoek
Plaats	Sleutelgebieden door Nederland	Eindhoven e.o. als onderdeel driehoek Eindhoven-Leuven-Aken	Regio Twente	Gelderse vallei (Wageningen e.o.)	Apeldoorn, Brummen, Deventer, Lochem, Epe, Voorst, Zutphen
Cluster(s)	1. High Tech Systemen & Materialen 2. Flowers & Food 3. Water 4. Chemie 5. Creatieve industrie 6. Pensioen & Sociale Verzekering	1. High Tech Systems & Materials 2. Food 3. Automotive 4. Lifetec 5. Design	1. High Tech Systems & Materials 2. Food 3. Gezondheid 4. Bouw 5. Security	1. Agrifood-sector	1. Maakindustrie 2. Wellness & Zorg 3. Energie
Start	2003	2006	2005	2005	2009
Omvang investeringsagenda	€ 846 mln. in periode 2005-2012	€ 2,35 miljard van 2006 t/m 2008	€ 400 mln.	Planning is € 15 mln. per jaar	€ 600.000 voor 2010 en 2011
Programma-bureau	Flexibel, tussen de 10-20 fte	250 binnen SRE, ongeveer 20 voor Brainport	Programma directeur (fulltime), voorzitter (1,5 dag per wk) + ondersteuning (ongeveer 3 fte)	Het Food Valley Team (circa 10 personen)	Programma directeur (1 dag per wk) + programma manager (3 dagen per week)

BIJLAGEN

Bijlage 1: Overzicht leden van het IPT

Overzicht Innovatieplatform Twente (vanaf 2008)

Samenstelling Bestuur Stichting Innovatieplatform Twente

De heer ir. A.C. Blokhuis	Thales Nederland B.V.
De heer dr. A.H. Flierman	Universiteit Twente
De heer drs. R. Snel	Koninklijke Grolsch B.V.
De heer mr. H.J. Hazewinkel	Reggeborgh
De heer prof. dr. J.H. Kingma	Medisch Spectrum Twente
De heer dr. ir. D.A. Schipper	Demcon B.V.
De heer P.E.J. den Oudsten	Gemeente Enschede / regio Twente
De heer drs. J.W. Boomkamp	Saxion Hogescholen
Mevrouw drs. C. Abbenhues	Provincie Overijssel
De heer drs. A. Kraaijeveld	Onafhankelijk voorzitter

De heer P. Dillingh is sinds december 2008 aangesteld als programmadirecteur van het Innovatieplatform.

Bijlage 2: Projectenoverzicht

Overzicht financieringsbronnen
projecten IPT 2010

Projectomschrijving	Cluster	Provincie	Regio	Andere prov.	PIDON/EZ	Interreg IVa	EFRO	Privaat	TOTAAL	Opmerking
ISETI Internationaal Veiligheidsinstituut	Security	450.000	1.492.863		1.492.863		2.985.725	5.971.450	12.392.901	EFRO
Subtotaal cluster Security		450.000	1.492.863	-	1.492.863	-	2.985.725	5.971.450	12.392.901	
MainMEP	Ma&Man	683.940	683.941				5.102.085	4.868.000	11.337.966	EFRO
Integraal Praktijkcentrum investering	Ma&Man				400.000		1.821.345	4.125.355	6.346.700	EFRO
Save Tires& energy saving	Ma&Man	-	-	-	139.500	-	1.336.500	1.494.000	2.970.000	EFRO
HiPrins Inkjetsystemen	Ma&Man	294.264		882.802	1.177.056			2.252.668	4.606.790	PIDON
Kiemprojecten	Ma&Man	662.182			662.182			1.466.332	2.790.696	PIDON
Inkjet technology als regionale kans	Ma&Man	1.305.625	1.305.625					2.611.250	5.222.500	REG/PROV
Vacuum-micro golf drogen membramen	Ma&Man	71.592		71.592	143.184			621.540	907.908	PIDON
GMA verhogen productietijd	Ma&Man	872.942		972.942	100.000	3.502.591		2.335.061	7.783.536	INTERREG
3D Weven materiaaltechnologie	Ma&Man	1.115.447		100.000	1.215.447			4.000.000	6.430.894	PIDON
Subtotaal cluster Materials and Manufacturing		5.005.992	1.989.566	2.027.336	3.837.369	3.502.591	8.259.930	23.774.206	48.396.990	
High Tech factory fase 1	HTS	2.198.310			2.198.310			3.875.771	8.272.391	PIDON

Projectomschrijving	Cluster	Provincie	Regio	Andere prov.	PIDON/EZ	Interreg IVa	EFRO	Privaat	TOTAAL	Opmerking
High Tech factory fase 2 en 3	HTS	2.000.000	2.000.000		7.600.000			4.000.000	15.600.000	EZ
Teleflex telemanipulatiesystemen	HTS	801.510			801.510			1.992.678	3.595.698	PIDON
Regionaal Netwerk Competenties Innovaties	HTS	274.280			274.280			896.000	1.444.560	PIDON
N-Gap generiek productieplatform	HTS	348.337	348.338		348.337		1.045.012	2.090.025	4.180.049	EFRO
Businesscluster semiconductors	HTS	167.838		167.838	335.675			173.549	844.900	PIDON
Subtotaal cluster High Tech Systems		5.790.275	2.348.338	167.838	11.558.112	-	1.045.012	13.028.023	33.937.598	
VIP-Brain network clustering semicon-bedrijven	Health	573.421		573.421	1.146.842			2.948.698	5.242.382	PIDON
MIAS grensoverschrijdend innovatieplatform medische techniek	Health	952.971		952.971	400.000	3.176.571		2.178.219	7.660.732	INTERREG
U-needle	Health	590.885						615.419	1.206.304	N4V
Veterinaire diagnostiek@the point of animal care	Health	500.233						574.736	1.074.969	N4V
Ammonia Breath Analyzer	Health	283.708						189.138	472.846	N4V
Hydrogen Peroxide Breath Analyzer	Health	564.814						432.642	997.456	N4V
LOPES looprobot	Health	815.104			815.104			1.867.955	3.498.163	PIDON
MYOPRO myo elektrische prothese	Health	699.829			735.083			1.247.851	2.682.763	PIDON
Fieldlab for client centered care	Health	23.750	23.750					47.500	95.000	REG/PROV
Robotarm	Health	442.998			442.998			1.107.642	1.993.638	PIDON
Senior	Health	129.926		129.926	259.851			572.818	1.092.521	PIDON
Nieuwe generatie heupbeschermers	Health	121.974			121.974			223.096	467.044	PIDON

Projectomschrijving	Cluster	Provincie	Regio	Andere prov.	PIDON/EZ	Interreg IVa	EFRO	Privaat	TOTAAL	Opmerking
Perfectos	Health	251.510		251.510	503.019			1.243.262	2.249.301	PIDON
Fusion (ambulante methode voor 3d bewegingsmonitoring en feedback)	Health	347.350		347.350	694.700			1.222.606	2.612.006	PIDON
Nirion (lab on a chip technologie tbv nierfalen)	Health				913.107		913.107	855.223	2.681.437	EFRO
Subtotaal cluster Health		6.298.473	23.750	2.255.178	6.032.678	3.176.571	913.107	15.326.805	34.026.562	
Zelfreinigende verpakking	Food	663.000						553.077	1.216.077	N4V
Vulture (aldehyde scavenger toepassing in kroonkurken)	Food	278.484						320.462	598.946	N4V
Minder Majoh met Johma	Food	267.450		267.450	534.899			1.663.699	2.733.498	PIDON
Subtotaal cluster Food		1.208.934	-	267.450	534.899	-	-	2.537.238	4.548.521	
Pioneering (stimulering veranderingsvermogen bouwbedrijven)	Construction	1.838.711	1.838.712					4.733.911	8.411.334	REG/PROV
Subtotaal cluster Construction		1.838.711	1.838.712	-	-	-	-	4.733.911	8.411.334	
IPC-exploitatie	Ondersteunend	460.973	460.973		460.973		1.382.917	2.765.836	5.531.672	EFRO
T-Xchange (virtuele omgeving)	Ondersteunend	783.532			570.836			1.603.142	2.957.510	PIDON
Bio-energiepark	Ondersteunend	52.063	37.500					75.000	164.563	REG/PROV
Innovatiefonds PPM Oost	Ondersteunend	2.500.000		2.500.000	2.500.000		6.100.000		13.600.000	EFRO
Venture Lab	Ondersteunend		1.166.666		1.166.667		1.166.667	668.474	4.168.474	EFRO
Subtotaal cluster Ondersteunend		3.796.568	1.665.139	2.500.000	4.698.476	-	8.649.584	5.112.452	26.422.219	
TOTAAL PROJECTENVOLUME		24.388.953	9.358.368	7.217.802	28.154.397	6.679.162	21.853.358	70.484.085	168.136.125	

Bijlage 3: Introductie Cases

In het onderzoek zijn 6 innovatieprojecten (de cases) van de Innovatieroute nader onderzocht. In deze bijlage geven we achtergrondinformatie over deze innovatieprojecten. De informatie is verkregen door middel van interviews met betrokkenen bij het project, aangevuld met informatie van de websites van de projecten. Het gaat om de volgende projecten:

1. ISETI: internationaal veiligheidsinstituut (veiligheid)
2. Inkjet technology als regionale kans / TREX (hightech systemen & materialen)
3. Hepatitis B vaccinatie / U-Needle (gezondheid)
4. Zelfreinigende verpakking/ Lightmotif (voeding)
5. Stichting Pioneering (bouw)
6. Ecosystems Development/ T-Xchange (ondersteunend)

1. ISETI internationaal veiligheidsinstituut

Oprichting en organisatie

ISETI staat voor *International Security Experimentation and Transformation Institute*. Het is ontstaan vanuit een initiatief van het IPT. ISETI is gevestigd in Enschede. ISETI heeft een bestuur van drie personen. ISETI is een non-profit organisatie die als vierde partij opereert tussen cliënten, industrie en kenniscentra.

Financiën en duur van het project

Het totale budget van ISETI bedraagt zo'n € 12,3 mln. Zowel de provincie, de regio, het ministerie van EZ en de EU (EFRO subsidie) zorgen, naast de private partijen, voor de financiering. Het project loopt van halverwege 2008 tot begin 2011.

Doel en omschrijving project

Het project moet leiden tot de realisatie van een internationaal veiligheidsinstituut in Twente (stichting ISETI). Betrokken partijen van een bepaald veiligheidsvraagstuk nemen deel aan simulaties en serious gaming en kunnen vervolgens met de ontworpen oplossing het probleem in de praktijk aanpakken. De essentie van ISETI is om niet alleen lokale en complexe problemen aan te pakken maar ook om de oplossing voor andere landen interessant te maken. De verwachting is dat daarmee hoogwaardige werkgelegenheid in Twente wordt gecreëerd, vooral ook omdat de partners⁹⁶ van ISETI vooral bestaan uit instellingen en bedrijven in Twente.

⁹⁶ Op de website van ISETI worden 24 partners vermeld, waaronder Thales Nederland BV, Universiteit Twente, Saxion Hogescholen, VTS Politie Nederland, TKH Groep NV, Volker Wessels, TNO Defensie & Veiligheid; www.iseti.eu, geraadpleegd april 2010

2. Inkjet technology als regionale kans / TREX

Oprichting en organisatie

Het idee om de inkjet technologie te digitaliseren is al in 2002 ontstaan. De digitalisering is vervolgens opgesplitst in een product- en proceskant. Het inkjet proces is ondergebracht in het project TREX dat onder de Innovatieroute valt. Begin 2007 is het idee van TREX ontstaan, begin 2009 is men van start gegaan.

Financiën en duur van het project

Het subsidiebedrag heeft betrekking op de periode 2009 tot begin 2011. De financiering bedraagt zo'n € 5,2 mln. Dit betreft de financiering door provincie, regio en private partijen. De partners in dit project zijn: TenCate, Reden, Xennia, Osiris.

Doel en omschrijving project

Doelstelling van het project is de ontwikkeling, het ontwerp, de bouw en validatie van een volwaardige 'proof of concept' textiel printer. Het consortium verwacht in de toekomst opdrachten voor het uitvoeren voor allerlei R&D-trajecten van derden, om het in dit project uitgewerkte principe om te zetten in industriële prototypes; industriële printsystemen en industriële applicaties. Daardoor levert het project voor de regio erkenning op als één van Europa's meest innovatieve inkjet technologiecentra op textielgebied.

3. Hepatitis B vaccinatie / U-Needle (gezondheid)

Oprichting en organisatie

U-Needle is als spin-off bedrijf van de Universiteit Twente in maart 2008 opgericht door de Universiteit Twente, International Ventures en MESA+ instituut. U-needle maakt voor haar productie gebruik van de MESA+faciliteiten.

Financiën en duur van het project

Het totale budget voor het project bedraagt € 1,2 mln., waarvan de provincie en private partijen de financierders zijn. Vanuit de provincie wordt het gefinancierd vanuit het Nano4vitality programma. Het Nano4vitality programma is een programma van het ministerie van EZ en de provincies Overijssel en Gelderland. De Universiteit Twente en Medspray zijn de partners.

Doel en omschrijving van het project

Binnen de Universiteit Twente is expertise opgebouwd op het gebied van micronaalden. Het doel van U-Needle is om deze kennis verder te ontwikkelen en richting de markt te exploreren.

4. Zelfreinigende verpakking / Lightmotif (voeding)

Oprichting en organisatie

Lightmotif is een spin-off bedrijf van de Universiteit Twente en het Materials innovation institute (M2i). Het is begin 2008 opgericht. Anno 2010 zijn er zes personen werkzaam.

Financiën en duur van het project

Het totale budget bedraagt € 1,2 mln. en wordt door de provincie vanuit het Nano4Vitality programma en door private partners gefinancierd. Partners in het onderzoek zijn de Universiteit Twente (membraantechnologie), Huuskes en Veriplast.

Doel en omschrijving van het project

Binnen het project worden technieken ontwikkeld om op termijn op industriële schaal voedselverpakkingen te vervaardigen die een zelfreinigend karakter hebben. Het voedsel kan dan niet blijven plakken in de verpakking waardoor deze na gebruik schoon achter blijft. Dit vermindert voedselverbruik, heeft een positief effect op recycling en voorkomt afvalstromen. Het industriële onderzoek richt zich op de mogelijkheden van een nieuwe laserbewerking voor matrijzen, waarmee materialen een nanostructurering kunnen krijgen.

5. Stichting Pioneering (bouw)

Oprichting en organisatie

Het idee van Pioneering is medio 2004 ontstaan, voordat de Innovatieroute werd opgericht. Eind 2006 hebben partijen het cluster/project bouw opgezet en is dit onder de Innovatieroute geschaard. In 2007 is de stichting Pioneering opgericht. De stichting heeft een bestuur dat bestaat uit zeven personen uit de bouwsector en een programmabureau.

Financiën en duur van het project

Het budget voor het project bedraagt tot 2010 € 8,4 mln. Het project wordt sinds eind 2008 gefinancierd door de provincie, regio en private partijen en zal in 2013 aflopen. In totaal bedraagt de financiering € 30 mln. Partners zijn de Universiteit Twente, Saxion Hogescholen, het ROC van Twente en een groot aantal bouwbedrijven, in totaal bijna 100 partners.

Doel en omschrijving van het project

Doel van het project is de concurrentiepositie van de Twentse bouwsector te versterken en werkgelegenheid te stimuleren door middel van innovatie. Bijna 100 bedrijven en instellingen werken actief samen in tien verschillende projectgroepen, de 'werkplaatsen'. De deelnemende partijen delen hun kennis in verschillende business cases en ontwikkelen samen nieuwe werkwijzen en producten.

6. Ecosystems Development / Virtuele omgeving T-Xchange

Oprichting en organisatie

T-XChange is eind 2005 opgericht en er zijn rond de 15 personen werkzaam. Het project 'Ecosystems Development' van T-XChange maakt deel uit van de Innovatieroute.

Financiën en duur van het project

De totale financiering van het project bedraagt € 2,9 mln. Het project wordt gefinancierd door de provincie, het ministerie van EZ via de PIDON

regeling en private partijen. Het project is halverwege 2008 gestart en loopt tot het einde van 2010.

Thales en de Universiteit van Twente zijn betrokken in het project.

Doel en omschrijving van het project

T-XChange biedt een gestructureerd denk- & ontwerpproces aan voor probleemeigenaren en belanghebbende partijen om gezamenlijk complexe problemen naar een oplossing te brengen. Het innovatieproces wordt ondersteund met geavanceerde vormen van facilitatie, visualisaties en serious gaming. De kern van het project 'Ecosystems Development' is om te komen tot een technologie platform dat complexe besluitvormingsprocessen kan ondersteunen.

Bijlage 4: Geraadpleegde bronnen

Innovatieplatform Twente

- Albers & De Vries Communicatie. (december 2005). *Communicatieplan*.
- Deloitte & Touche. (april 2005). *Presentatie Kansrijke innovatieve clusters in de regio Twente*.
- Innovatieplatform Twente. *Begroting IPT 2010-2013*.
- Innovatieplatform Twente. *Projectenoverzicht november 2009*.
- Innovatieplatform Twente. *Jaarverslag 2008*.
- Innovatieplatform Twente. (2008). *Beleidsplan communicatie*.
- Innovatieplatform Twente. (oktober 2008). *Brief t.a.v. provincie Overijssel 2007/0028327*.
- Innovatieplatform Twente (maart 2008). *Internationale positionering van het Innovatieplatform Twente. Subsidiegids voor het innovatieplatform Twente*. In opdracht van Provincies Gelderland en Overijssel. ECORYS BV.
- Innovatieplatform Twente. *Periodeverslag 2004 t/m 2007*.
- Innovatieplatform Twente. (2007). *Brochure Twentse innovatieroute*.
- Innovatieplatform Twente. *Projectenoverzicht 31 januari 2007*.
- Innovatieplatform Twente. *Voorstel aan bestuur IPT, Investeringsagenda 2006*.
- Innovatieplatform Twente. (november 2006). *Twentse Innovatieroute Investeringsagenda. Voorstel Investeringsagenda ter bespreking tijdens de vergadering van het Innovatieplatform Twente op 29 november 2006*. Enschede.
- Innovatieplatform Twente. (november 2006). *Twentse innovatieroute. Investeringsagenda*. Enschede.
- Innovatieplatform Twente. (juli 2006). Ref.nr 06-029. *Criteria ten behoeve van de selectie van projecten voor de Twentse Investeringsagenda*.
- Innovatieplatform Twente. (november 2005). *Vaststelling Twentse innovatieroute*. Bad Boekelo.
- Innovatieplatform Twente (april 2005). *Kan Twente sneller in de toekomst aankomen? Eerste rapportage van het innovatieplatform Twente aan de Stuurgroep Netwerkstad Twente*. Enschede.
- Innovatieplatform Twente. (januari 2005). *Startnotitie t.b.v. eerste bijeenkomst op 11 januari 2005 Innovatieplatform Twente*. Deventer.
- Innovatieplatform Twente. *Twentse innovatieroute, Startpunt Twente Index*.
- Innovatieplatform Twente. *Twentse innovatieroute bestemming, doel en middelen*.
- Innovatieplatform Twente. *Twentse innovatieroute werk in uitvoering investeringsprogramma*.
- Peels, A. en Flierman, A. (januari 2007). *Presentatie Innovatieplatform Twente*.

Provincie Overijssel

- Provinciale Staten Overijssel. (november 2009). *Motie M1 naar aanleiding van agendapunt van PS nr. PS/2009/903. Begroting 2010.*
- Provinciale Staten Overijssel. (2009). *Brief 2009/017618. Visitatie Agenda van Twente.*
- Provincie Overijssel. (oktober 2009). *Begroting 2010.*
- Provincie Overijssel. (2008). *Notitie aan Commissie EMB, Besteding middelen. economische innovatie.*
- Provincie Overijssel. (maart 2009). *Jaarverslag 2008.*
- Provincie Overijssel. (2008). *Besluitenlijst commissie EMB 7 mei 2008.*
- Provincie Overijssel. (september 2008). *Begroting 2009.*
- Provincie Overijssel. (juli 2008). *Overijssel werkt! Meerjarig Economisch Uitvoeringsprogramma 2008-2011.*
- Provincie Overijssel. (april 2008). *Statenvoorstel nr. PS/2008/0059815 Agenda van Twente 2008-2011.*
- Provincie Overijssel. *Begroting 2008.*
- Provincie Overijssel. *Jaarverslag 2007.*
- Provincie Overijssel. (2007). *Besluitenlijst commissie EMB 23 mei 2007.*
- Provincie Overijssel. (augustus 2007). *Brief PS/2007/716. Voortgang Innovatieroute Twente.*
- Provincie Overijssel. (april 2007). *Statenvoorstel nr. PS/2007/303. Voortgang en financiering Innovatieroute Twente.*

Regio Twente

- Regio Twente. (juni 2009). *Besluitvorming dagelijks bestuur Regioraad Twente cofinanciering projecten IPT.*
- Regio Twente. (april 2009). *De agenda van Twente.*
- Regio Twente. (2008). *Voorstel regioraad 27 november 2008 over voortgangsrapportage Twentse innovatieroute.*
- Regio Twente. (2007.) *Voorstel regioraad 20 december 2007 over Agenda van Twente en Twentse innovatieroute.*
- Regio Twente. (2007). *Verslag algemeen bestuur regio Twente 21 november 2007.*
- Regio Twente. (2007). *Verslag algemeen bestuur regio Twente 21 februari 2007.*

Overige documenten

- Algemene Rekenkamer. (2000). *Verantwoorden van beleid.*
- Buck Consultants B.V. (2009). *Lisbon Strategy in Dutch Regions and Municipalities How the Dutch regions raise productivity and participation in the transition to a sustainable knowledge economy.* In opdracht van IPO en VNG.
- Commissie Siermans. (juli 2009). *Brainport Navigator 2013 Lissabon voorbij! Midterm Review 2006 t/m 2008.*
- Crama, D. *Terugblik 2009 Stedendriehoek Onderneemt.*
- Innovatieplatform. (januari 2009). *Voortgang Sleutelgebieden en tussentijdse evaluatie Sleutelgebieden- aanpak.*
- Innovatieplatform. (2006). *Kennisinvesteringsagenda 2006-2016.*

- Financieel dagblad. (12 april 2010). *Innovatieplatform moet meer kunnen besluiten*.
- Grouve & Van Zutphen. (2009). *Innoveren met subsidie*. Den Haag: Academic Service.
- LEI. (2003). *Innovatie en prestatie, resultaten van de LEI-Innovatiemonitor*. Den Haag.
- Meeus, Oerlemans & Boekema, (1996). In Atzema & Van Dijk (red.). *Technologie en de regionale arbeidsmarkt*. Assen: Van Gorcum. pp.144-162.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (juli 2009). *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, Beginselen van deugdelijk bestuur*.
- Nauta, F. en Eveleens, C. (september 2009). *Provinciale sterktes in beeld*.
- Oost NV. (2008). *Activiteitenplan 2008*.
- Oost NV. *Jaarverslag 2008*.
- Oost NV. *Jaarverslag 2007*.
- Partners+Pröpper. (april 2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de lokale regiefunctie*. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties.
- Ruimtelijk Planbureau. (juni 2007). *Clusters en economische groei*.
- SRE. (september 2006). *Samenwerkingsverband Regio Eindhoven. Neem plaats op onze kennisbank*.
- Stichting Twente Index. *Twente Index 2009*.
- Stichting Twente Index. *Twente Index 2008*.
- Stichting Twente Index. *Twente Index 2007*.
- Stichting Twente Index. *Twente Index 2006*.
- Stichting Twente Index. *Twente Index 2005*.
- Schenkel en Pieters. (2003). *Joseph A. Schumpeter & regionale innovaties*.
- Twentsche Courant Tubantia. (6 februari 2010). *Speciale editie 'De Kracht van Twente'*.

Websites

- www.foodvalley.nl
- www.go-oostnederland.eu
- www.health-valley.nl
- www.innovatieplatform.nl
- www.ipo.nl
- www.iseti.eu
- www.knooppuntinnovatie.nl
- www.lei.wur.nl
- www.lightmotif.nl
- www.overijssel.nl
- www.pbl.nl
- www.pioneering.nl
- www.qaplus.info
- www.regiostedendriehoek.nl
- www.regiotwente.nl
- www.rijksoverheid.nl/ministeries/ez
- www.senternovum.nl

- www.sre.nl
- www.stedendriehoek.nl
- www.stedendriehoekonderneemt.nl
- www.twente-index.nl
- www.twentse-innovatieroute.nl
- www.txchange.nl
- www.uneedle.com
- www.vpro.nl/programma/buitenhof

Bijlage 5: Overzicht geïnterviewde personen

Innovatieplatform Twente

- Mw. C. Abbenhues
Gedeputeerde provincie Overijssel
- Dhr. P. Dillingh
Directeur IPT
- Dhr. A. Kraaijeveld
Voorzitter IPT
- Dhr. R. van Lambalgen
Voormalig directeur IPT
- Dhr. P. den Oudsten
Voorzitter Regio Twente
- Dhr. C. Timmer
Programmaleider Economische Innovatie, provincie Overijssel

Projecten

- Dhr. F. Copini
ISETI
- Dhr. R.K. van Duijvenbode
Ten Cate
- Dhr. M. Groenendijk
Lightmotif
- Dhr. J. de Heer
T-XChange
- Dhr. G.A. Koele
Ten Cate
- Dhr. K.J. Nossent
Ten Cate
- Dhr. B. van der Veen
Stichting Pioneering
- Dhr. J. Wissink
U-Needle

Overig

- Dhr. S.M. van der Geest
Bestuurslid VNO-NCW Twente
- Dhr. R. Oostermeijer
Regiomanager VNO-NCW Midden
- Dhr. J.P. van den Toren
Secretaris landelijk Innovatieplatform

Bijlage 6: Normenkader

Fase	Norm
Opstartfase	Er is een probleemanalyse uitgevoerd waaruit de noodzaak voor de Innovatieroute duidelijk wordt en het begrip innovatie is beschreven
	De Innovatieroute Twente is ingebed in Twente waarbij rekening is gehouden met bepalende historische kenmerken
Analyse & voorbereiding	De 4 O's zijn voldoende betrokken in de voorbereiding op de Innovatieroute Twente
	De indeling in clusters is voldoende onderbouwd
	De doelen zijn dusdanig geformuleerd dat op basis van de beleidsdoelen verantwoording kan worden afgelegd (SMART)
	Er is onderbouwd gekozen voor een vorm van financiering die past bij de Innovatieroute Twente
	Er zijn duidelijke afspraken vastgelegd over het beschikbaar stellen van middelen
	De keuze voor de organisatiestructuur is onderbouwd
	De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken partijen zijn duidelijk vastgelegd
	Er is een programmabureau van voldoende omvang voor de taakopdracht en er is inzicht in de benodigde middelen voor de bedrijfsvoering van het Innovatieplatform Twente
	Er is een communicatieplan opgesteld en de doelgroep is beschreven
	Het netwerk voor de Innovatieroute Twente is georganiseerd; de mate van openheid is bepaald, er is een leider en de rolverdeling van partijen is vastgelegd.
Selectie & subsidiëring projecten	De uitvoering van de Innovatieroute vindt plaats conform het vooraf opgestelde plan
	Er wordt actief en herkenbaar gecommuniceerd over de Innovatieroute Twente
	Het netwerk wordt actief en bewust onderhouden
	De regie is geregeld en er is draagvlak voor de regisseur
	De selectie van geschikte projecten geschiedt aan de hand van vooraf opgestelde criteria
	Er is voldoende capaciteit beschikbaar bij het IPT voor het takenpakket
	De middelen t.b.v. de apparaatskosten zijn volgens afspraak beschikbaar gesteld aan het IPT, daarbij zijn afspraken gemaakt over terugkoppeling en verantwoording. De verantwoording door het IPT aan de provincie vindt plaats conform afspraken
	Er is zicht op andere subsidiebronnen (internationaal, Europees, nationaal, regionaal en lokaal)
	De beoordeling van aanvragen en toekenning van subsidie gebeurt aan de hand van vooraf opgestelde criteria
	Financieringsmogelijkheden van de publieke en private sector worden benut
Er is zicht in de verdeling van de middelen over de clusters en grootte/type bedrijven en in de herkomst van middelen	
Monitoring, evaluatie en verantwoording	Er is bij het IPT zicht op de prestaties en tussentijdse effecten van projecten
	Er wordt gemonitord op indicatoren, waarmee inzicht wordt verkregen in de te bereiken effecten
	Er is een nulmeting beschikbaar voor de indicatoren
	Verantwoording en monitoring leiden zichtbaar tot bijsturing
	Er is zicht op de prestaties en tussentijdse effecten van de projecten
	De verantwoording door subsidieontvangers aan de provincie vindt plaats conform afspraken
	De verantwoording van GS aan PS over de voortgang en resultaten van de Innovatieroute zijn tijdig, betrouwbaar en relevant
Verantwoording en monitoring leiden zichtbaar tot bijsturing	

Bijlage 7: Vragenlijst online enquête

Na een aantal introductievragen worden stellingen voorgelegd in 3 categorieën, per categorie gevolgd door de mogelijkheid om een toelichting op de antwoorden te geven. Daarna volgen een aantal open vragen.

a. Stellingen over de Innovatieroute Twente

Antwoordcategorieën: eens - neutraal - oneens - weet niet - n.v.t.

- De Innovatieroute Twente draagt bij aan de economische innovatie in Twente
- Het is duidelijk wat de Innovatieroute Twente voor mijn organisatie betekent
- De doelen van de Innovatieroute Twente zijn bekend
- De innovatieroute Twente heeft gezorgd voor meer aandacht voor innovatie in mijn organisatie
- De Innovatieroute Twente moet de komende jaren blijven bestaan
- De focus op 6 clusters is een goede keuze
- Het werken met clusters versnelt de economische innovatie in Twente
- Het werken met clusters leidt tot extra economische innovatie in Twente
- De rol van het Innovatieplatform is duidelijk
- Er zijn voldoende middelen beschikbaar voor innovatie in Twente

Toelichting:

b. Stellingen over de middelen voor de Innovatieroute

Antwoordcategorieën: eens - neutraal - oneens - weet niet - n.v.t.

- De selectiecriteria van de Innovatieroute Twente waren vooraf bekend
- Bij het aanvragen van subsidie staan de kosten (qua tijd en moeite) in verhouding tot de opbrengsten (de subsidie)
- De financiële middelen voor het project zijn volgens afspraak beschikbaar gesteld
- Over de besteding van de subsidie wordt verantwoording afgelegd aan de subsidieverstrekker(s)
- Ik maak naast subsidie in het kader van de Innovatieroute Twente ook gebruik van andere subsidies op het gebied van innovatie

Toelichting:

c. Stellingen over het project

Antwoordcategorieën: eens - neutraal - oneens - weet niet - n.v.t.

- Er is sprake van een duidelijke taakverdeling tussen de deelnemers aan het project
- De onderlinge samenwerking met de partners in het project verloopt goed
- Het project wordt uitgevoerd volgens de afspraken die daarover bij de start zijn gemaakt

- De uitvoering van het project stemt mij tevreden
- De geformuleerde doelen worden naar verwachting behaald
- Er zijn duidelijke afspraken met het Innovatieplatform over de verantwoording van (tussentijdse) resultaten van het project
- De verantwoording van het project aan het Innovatieplatform verloopt zoals afgesproken
- Als het project succesvol verloopt leidt dit tot extra werkgelegenheid voor Twente
- Als het project succesvol verloopt leidt dat tot behoud van werkgelegenheid voor Twente

Toelichting:

Open vragen:

- d. Wat zijn volgens u de grootste kansen voor de Innovatieroute Twente?
- e. Wat zijn volgens u de grootste bedreigingen voor de Innovatieroute Twente?
- f. Zijn er verbeteringen mogelijk als het gaat om de Innovatieroute Twente?
- g. Kunt u in het kort aangeven wat de Innovatieroute Twente voor uw organisatie tot nu toe heeft opgeleverd?