

# Innovatieroute Twente

## Onderzoeksplan

Januari 2010



# **Innovatieroute Twente**

## **Onderzoeksplan**

Rekenkamer Oost-Nederland  
Deventer, januari 2010



## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>11</b>
<b>2.</b>	<b>Innovatieroute Twente .....</b>	<b>11</b>
<b>3.</b>	<b>Beleid provincie Overijssel .....</b>	<b>13</b>
<b>4.</b>	<b>Doel- en vraagstelling Innovatieroute Twente .....</b>	<b>14</b>
4.1	Doelstelling en centrale vraag .....	14
4.2	Deelvragen .....	14
<b>5.</b>	<b>Onderzoeksopzet .....</b>	<b>15</b>
5.1	Afbakening .....	15
5.2	Normenkader (beoordelingskader) .....	16
5.3	Onderzoeksmethoden .....	16
5.4	Externe deskundigheid .....	17
5.5	Planning .....	17
5.6	Producten: rapport & studiemiddag .....	18
	<b>Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen .....</b>	<b>19</b>
	<b>Bijlage 2: Voorlopig normenkader .....</b>	<b>20</b>



## 1. Inleiding

Het bestuur van de Rekenkamer Oost-Nederland heeft besloten om op suggestie van de Overijsselse Staten (commissie Economie, Mobiliteit en Bestuur) onderzoek te doen naar de Innovatieroute Twente. In de voorbereiding op het rekenkameronderzoek zijn documenten bestudeerd, deskundigen geraadpleegd en verkennende gesprekken gevoerd met o.a. de verantwoordelijke gedeputeerde, de voorzitter van de regio Twente, de voorzitter en een bestuurlid van Stichting Innovatieplatform Twente. Op basis hiervan is het voor u liggende onderzoeksplan opgesteld.

Het onderzoeksplan is als volgt opgebouwd:

- § 2 toelichting op innovatie en de Innovatieroute Twente
- § 3 een beschrijving van het beleid van de provincie Overijssel
- § 4 doel- en vraagstelling
- § 5 beschrijving van de onderzoekopzet

## 2. Innovatie en de Innovatieroute Twente

### *Focus op economische innovatie*

‘Innovatie’ is een containerbegrip, paraplubegrip of verzamelbegrip. Dat betekent dat het een woord is waarvoor geen eenduidige definitie bestaat. Zowel in het reguliere taalgebruik als in de vakliteratuur zijn er verschillende definities in omloop. Een gemene deler is dat er sprake is van een vorm van vernieuwing.

Innovatie kan op tal van verschillende terreinen betrekking hebben. In dit onderzoek beperken we ons tot het werkveld van het Innovatieplatform Twente: de *economische* innovatie.

Economische innovatie definiëren we in dit onderzoeksplan als de ontwikkeling en introductie van een vernieuwing op de markt.<sup>1</sup>

Soms is die vernieuwing het gevolg van een revolutionair nieuw idee (radicale innovatie). In de meeste gevallen is innovatie echter het gevolg van een vooraf gepland en uitgewerkt innovatieproces (incrementele innovatie). In de literatuur over regionale innovatie worden vijf soorten innovaties onderscheiden<sup>2</sup>:

- *Productinnovatie*: het verbeteren van bestaande producten of het ontwikkelen van nieuwe producten
- *Procesinnovatie*: vernieuwen in of van het productieproces
- *Organisatie-innovatie*: vernieuwen van de managementstructuur
- *Marktinnovatie*: aanboren van nieuwe markten (product-marktcombinaties)
- *Grondstofinnovatie*: ontwikkelen van nieuwe grondstoffen of ruwe materialen

Uit het rekenkameronderzoek zal moeten blijken welke soorten van innovatie de (meeste) aandacht krijgen binnen de Innovatieroute Twente.

---

<sup>1</sup> Zie LEI, 2003

<sup>2</sup> Schenkel en Pieters (2003). *Joseph A. Schumpeter & regionale innovaties*.

### *Innovatie als regionale opgave*

Op zijn website geeft het Innovatieplatform Twente aan dat innovatie een regionale verantwoordelijkheid is, die niet alleen kan worden overgelaten aan individuele bedrijven en instellingen.<sup>3</sup> Innovatie wordt dus gezien als een regionale opgave en moet ontwikkeld worden binnen een regionaal netwerk waarin verschillende publieke en private organisaties deelnemen. De economische innovatie hoeft in dit geval niet per se een mondiale- of nationale innovatie te zijn. Het kan ook betrekking hebben op een regionale (Twentse) innovatie, bijvoorbeeld een nieuwe product-markt-combinatie in de Twentse economie.

De overheid ziet innovatie als een belangrijk onderdeel van een gezonde economische structuur en wenst daarom innovatie te ondersteunen.<sup>4</sup> Het innovatiebeleid van de overheid kan zich in hoofdlijnen richten op:

- a) het wegnemen van belemmeringen en knelpunten bij het innovatieproces;
- b) het stimuleren en ondersteunen van innovaties.

Als belemmeringen en knelpunten voor innovatie worden wel genoemd: onzekerheid ten aanzien van regelgeving, knellende regels (bijv. licenties, patentrecht), hoge kosten, gebrek aan tijd en geld, moeizame samenwerking, technische obstakels, gebrek aan marktpotentieel.<sup>5</sup> Het stimuleren van innovatie kan onder meer gebeuren door middel van subsidies, fiscale regelingen, organisatorische ondersteuning, kennisverspreiding.

### *Innovatie in de schijnwerper*

Innovatie is een belangrijk onderdeel van de moderne kenniseconomie. Een van de mogelijke instrumenten om innovatie te ondersteunen is het oprichten van een innovatieplatform. In 2003 neemt de rijksoverheid het initiatief om het Nationaal Innovatieplatform op te richten. Om het belang ervan te onderstrepen is de minister-president voorzitter van het platform. Het platform wordt ondersteund door een projectbureau dat ambtelijk onder het Ministerie van Economische Zaken valt.

### *Wat is de Innovatieroute Twente?*

Op initiatief van de provincie Overijssel wordt in 2004 een soortgelijke netwerkorganisatie voor de regio Twente opgericht: het Innovatieplatform Twente. Dit platform is een co-productie tussen overheden, ondernemingen, onderwijs- en onderzoeksinstituten (de zogenaamde 40's). Het bestuurlijke samenwerkingsverband Regio Twente vertegenwoordigt de 14 Twentse gemeenten in het platform.<sup>6</sup>

Het doel van de Twentse Innovatieroute is om via innovatieprojecten de Twentse economische structuur duurzaam te versterken. De innovatie is gericht op vijf clusters:

---

<sup>3</sup> Zie [www.twentse-innovatieroute.nl](http://www.twentse-innovatieroute.nl), geraadpleegd december 2009.

<sup>4</sup> In het Coalitieakkoord (2007) van het Kabinet Balkenende IV is opgenomen dat: 'een vitale en innovatieve economie is de basis voor duurzame ontwikkeling van onze welvaart'.

<sup>5</sup> Zie LEI, 2003.

<sup>6</sup> Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Hof van Twente, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holtten, Tubbergen, Twenterand en Wierden.

- Voeding
- Technologie en Gezondheid
- Materialen en High Tech systemen
- Veiligheid en Technologie
- Bouw

Het beleid wordt bekostigd via co-financiering waarbij de provincie Overijssel, de Regio Twente, het Rijk, Europa en het bedrijfsleven financiële middelen ter beschikking stellen (de onderwijs- & onderzoeksinstituten leveren kennis). In 2007 zijn de projecten van de Innovatieroute Twente van start gegaan.

### 3. Beleid provincie Overijssel

#### *Coalitieakkoord 2007-2011*

In april 2007 is het coalitieakkoord &Overijssel voor de bestuursperiode 2007-2011 vastgesteld. Daarin is ondermeer afgesproken om een snelle start te maken met de uitvoering van de projecten van de Innovatieroute Twente. Voor het thema Innovatie en Kennisintensieve maakindustrie wordt € 30 miljoen gebudgetteerd.

#### *Overijssel werkt!(beleid 2008-2011)*

De Innovatieroute Twente maakt onderdeel uit van de provinciale programmalijn 'economische innovatie' zoals vastgelegd in het Meerjarig Economisch Uitvoeringsprogramma 2008-2011 (Overijssel Werkt!). In deze nota<sup>7</sup> wordt beschreven wat tot dan toe is bereikt en wat de doelen zijn voor de huidige bestuursperiode. Hieronder volgt een citaat uit deze nota.

#### *Wat is tot nu toe bereikt?*

De provincie heeft in de vorige collegeperiode (2003-2007) via de 4 O's een start gemaakt met het stimuleren van de gewenste samenwerking. Dit heeft onder meer geresulteerd in de oprichting van het Innovatieplatform Twente en het opstellen van de Innovatieroute Twente. In de Innovatieroute is vastgelegd op welke wijze de komende jaren gewerkt zal worden aan de ontwikkeling van de kennisintensieve bedrijvigheid. Bij het uitvoeren van de route werkt de provincie Overijssel nauw samen met het regionale bedrijfsleven, de regionale kennis- en onderwijsinstellingen en de regionale overheden. De afgelopen jaren heeft de provincie ruim 6 miljoen euro bijgedragen aan majeure projecten uit de clusters bouw, *high tech* materialen, voeding, gezondheid en veiligheid van de Innovatieroute. Met de provinciale bijdrage is een snelle start van de projecten mogelijk gemaakt.

De Innovatieroute Twente vormt, in samenhang met *Food Valley* en *Health Valley* de basis voor het programma Pieken in de Delta Oost-Nederland (PIDON) en het Operationeel Programma Oost-Nederland (EFRO). Bij het uitvoeren van de innovatieagenda's wordt dan ook volop gebruik gemaakt van de Europese fondsen (EFRO en INTERREG), het programma Pieken in de Delta Oost-Nederland en de landelijke innovatieprogramma's.

<sup>7</sup> Meerjarig Economisch Uitvoeringsprogramma 2008-2011 (Overijssel Werkt!)

De Provincie Overijssel geeft aan dat door het stimuleren van samenwerking tussen de 4 O's (Ondernemers, Onderzoek- en Onderwijsinstellingen en de Overheid) de innovatiekracht van het bedrijfsleven wordt vergroot. Dit moet zich op de lange termijn vertalen in het behoud van werkgelegenheid en het creëren van nieuwe, betere banen. Bij de Innovatieroute Twente ziet de provincie het als haar taak om projecten uit de Innovatieroute Twente te financieren en te begeleiden.

Het beleid wordt gefinancierd met middelen uit de Dynamische Investeringsagenda. Met het programma wil de provincie een extra impuls geven aan de inzet, met als doel sneller tot de beoogde resultaten te komen.

## 4. Doel- en vraagstelling Innovatieroute Twente

### 4.1 Doelstelling en centrale vraag

Met dit onderzoek heeft de Rekenkamer als doel Provinciale Staten te informeren over de doelgerichtheid van de inzet van middelen<sup>8</sup> voor de Innovatieroute Twente en de verbeteringen die daarin mogelijk zijn, om daarmee PS te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol. De provincie is echter niet de enige belanghebbende bij de Innovatieroute Twente. De Rekenkamer verwacht dat de resultaten van dit onderzoek ook voor de partners in de Innovatieroute Twente toegevoegde waarde kunnen hebben.

De centrale vraag luidt als volgt:

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.

### 4.2 Deelvragen

1. Wat zijn de achtergronden, ideeën, afspraken en beoogde prestaties, resultaten en effecten van de Innovatieroute Twente? Aandachtspunten daarbij zijn onder meer:
  - a. Definitie van innovatie
  - b. Achterliggende beleidstheorie

---

<sup>8</sup> Onder middelen verstaan wij activiteiten en menselijke, financiële en materiële hulpbronnen nodig om te komen tot een product

- c. Probleemanalyse
- 2. Op welke wijze en in welke mate dragen de provincie Overijssel en het Innovatieplatform Twente zorg voor het doelgericht inzetten van middelen?  
Aandachtspunten daarbij zijn onder meer:
  - a. Formuleren van duidelijke doelstelling
  - b. Afspraken over netwerk, structuur en taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en uitvoering conform deze afspraken
  - c. Afspraken over de inbreng van middelen van de verschillende participanten en het nakomen van deze afspraken. Daarnaast inzicht in overige financieringsmogelijkheden bijvoorbeeld vanuit Europa en/of het rijk
  - d. Selectie van projecten / criteria voor subsidieverlening
  - e. Verdeling van middelen over verschillende clusters en over MKB en grote(re) bedrijven, waarbij herkomst van de middelen inzichtelijk is
  - f. Zicht op prestaties en tussentijdse effecten
  - g. Afspraken over monitoring en verantwoording en bijsturing en het in praktijk brengen van deze afspraken
- 3. Wat zijn de belangrijkste kansen en bedreigingen voor de Innovatieroute Twente voor dit moment en op termijn?  
Aandachtspunten daarbij zijn onder meer:
  - a. Risico's en bijbehorende maatregelen
  - b. Kansen en bedreigingen
  - c. Gesignaleerde kansen en bedreigingen bij andere innovatieplatforms

## 5. Onderzoeksopzet

### 5.1 Afbakening

Het onderzoek wordt als volgt afgebakend:

- De Innovatieroute Twente wordt als een afzonderlijk onderzoeksonderwerp benaderd, het overige economische beleid van de provincie Overijssel valt buiten het bestek van dit onderzoek.
- De onderzoeksperiode loopt van 2005 t/m februari 2010.
- Het onderzoek heeft het karakter van een tussentijdse evaluatie, waarbij wordt nagegaan of met de huidige inzet van middelen<sup>9</sup> er een voldoende basis is om de vooraf vastgestelde doelstellingen van de Innovatieroute Twente te realiseren. De effectiviteit van de Innovatieroute in de zin van een causaal verband tussen inzet en effecten wordt buiten het onderzoek gehouden. Niet alleen belemmeren de vele beïnvloedende factoren een uitspraak over de causaliteit, ook is het gezien de relatief korte looptijd van de

<sup>9</sup> Onder middelen verstaan wij activiteiten en menselijke, financiële en materiële hulpbronnen nodig om te komen tot een product

Innovatieroute Twente nog te vroeg voor een dergelijk effectiviteitsonderzoek. Uiteraard zal informatie over prestaties en effecten voor dit onderzoek worden benut.

## 5.2 Normenkader (beoordelingskader)

Zoals gebruikelijk bij rekenkameronderzoek is er een normenkader opgesteld. Dit normenkader geldt als beoordelingskader voor de in dit onderzoek te verzamelen gegevens. De normen zijn gebaseerd op normen uit beleidsdocumenten, theoretische inzichten rondom innovatie en netwerken en algemene normen voor goed bestuur. Het (voorlopig) normenkader is opgenomen in bijlage 2. We hebben de normen gekoppeld aan de fasen uit het onderstaande model dat we aanduiden als de projectcyclus van de Innovatieroute Twente.



Op basis van het materiaal dat verzameld wordt ten behoeve van de eerste deelvraag, wordt het normenkader aangevuld en definitief gemaakt.

## 5.3 Onderzoeksmethoden

De uitvoering van het onderzoek vindt plaats door middel van een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden- en technieken.

### 1) Dossieronderzoek en literatuurstudie

Bestudering van relevante onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten, websites en vakliteratuur.

## 2) Interviews

Interviews met een selectie van de partners in het innovatieplatform, bestuurders, ambtenaren en projectaanvragers, onder meer ten behoeve van een kwalitatieve netwerkanalyse. Daarnaast zullen interviews worden gehouden met betrokkenen van andere innovatieplatforms voor inzicht in de kansen en bedreigingen.

## 3) Meervoudige casestudy

Per cluster worden a-select enkele projecten geselecteerd om inzichtelijk te maken wat de Innovatieroute Twente in de praktijk inhoudt.

## 4) Enquête

Met een online enquête gericht op de doelgroep van de Innovatieroute Twente wordt in kaart gebracht hoe de Innovatieroute wordt ervaren, wat de resultaten zijn en of er (eveneens) op andere wijze subsidie wordt verkregen voor innovatie.

## 5.4 Externe deskundigheid

### *Klankbordgroep*

Voor dit onderzoek heeft de Rekenkamer een klankbordgroep ingesteld voor een deskundige reflectie op de onderzoeksaanpak, de bevindingen en de conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek. De klankbordgroep bestaat uit:

- Prof. Dr. F. Boekema (Universitair Hoofddocent Regionale Economie aan de Universiteit van Tilburg en Radboud Universiteit Nijmegen)
- F. Nauta MA (Professor of Public Sector Innovation aan de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen)

De uitvoering van en eindverantwoordelijkheid voor het onderzoek ligt bij de Rekenkamer Oost-Nederland.

## 5.5 Planning

De planning op hoofdlijnen ziet er als volgt uit:

<i>streefdata</i>	
Onderzoeksplan openbaar	Half december 2009
Materiaal verzamelen	Januari en februari 2010
Analyse en rapportage	Maart 2010
Bestuurlijke nota opstellen	April 2010
Hoor en wederhoor	Mei 2010
Rapport openbaar	Juni 2010

## 5.6 Producten: rapport & studiemiddag

Het resultaat van het onderzoek publiceren we in een eindrapport bestaande uit een Nota van bevindingen en een Bestuurlijke nota.<sup>10</sup> Daarnaast zal gekeken worden of en in welke vorm er behoefte is aan het bespreken van de uitkomsten van het onderzoek met bij de Innovatieroute Twente betrokken partijen.

---

<sup>10</sup> In de Nota van Bevindingen wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste onderzoeksresultaten. In de Bestuurlijke nota formuleert de Rekenkamer haar belangrijkste conclusies en aanbevelingen aan het provinciebestuur.

## Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

### Documentatie

LEI (2003). *Innovatie en prestatie*. Resultaten van de LEI-Innovatiemonitor. Den Haag

Provincie Overijssel (2008). *Overijssel Werkt!* Meerjarig Economisch Uitvoeringsprogramma 2008 - 2011.

Schenkel en Pieters (2003). *Joseph A. Schumpeter & regionale innovaties*. Download [socgeo.ruhosting.nl/html/files/geoapp/.../Schumpeter.pdf](http://socgeo.ruhosting.nl/html/files/geoapp/.../Schumpeter.pdf), geraadpleegd in december 2009.

### Websites

[www.innovatieplatform.nl](http://www.innovatieplatform.nl)  
[www.provincie.overijssel.nl](http://www.provincie.overijssel.nl)  
[www.twentse-innovatieroute.nl](http://www.twentse-innovatieroute.nl)

### Geraadpleegde personen

- Mevrouw C. Abbenhues, gedeputeerde Economie, Toerisme en Arbeidsmarkt van de provincie Overijssel;
- De heer F. Boekema, Universitair Hoofddocent Regionale Economie aan de Universiteit van Tilburg en Radboud Universiteit Nijmegen
- De heer P. Bijleveld, Lector Regionale Ontwikkeling van Saxion Hogeschool
- De heer P. Dillingh, programmadirecteur Innovatieplatform Twente
- De heer A. Flierman, lid bestuur Stichting Innovatieplatform Twente
- De heer A. Kraaijeveld, voorzitter van het Innovatieplatform Twente
- De heer R. Nauta MA, Lector Innovatie Publieke Sector aan de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen
- De heer P.E.J. den Oudsten, voorzitter Regio Twente
- De heer C. Timmer, programmamanager Economische Innovatie van de provincie Overijssel

## Bijlage 2: Voorlopig<sup>11</sup> normenkader

Fase	Norm
<b>Opstartfase</b>	De 4 O's zijn voldoende betrokken in de voorbereiding op de Innovatieroute
	De omgeving is eveneens betrokken in de voorbereiding op de Innovatieroute
	De voor- en nadelen van projectfinanciering versus programmafinanciering zijn vooraf in kaart gebracht en hebben geleid tot een logische keuze
	Er is een programmabureau van voldoende omvang voor de taakopdracht
	De keuze voor de organisatiestructuur is onderbouwd en succesvolle voorbeelden hebben daarbij een rol gespeeld
<b>Analyse &amp; voorbereiding</b>	Er is een probleemanalyse uitgevoerd op basis waarvan duidelijk is onderbouwd wat de aard en omvang van het beleidsprobleem is, en welke bijdrage van de Innovatieroute wordt verwacht.
	Er zijn doelen geformuleerd voor de Innovatieroute
	De doelen van de Innovatieroute zijn consistent met het provinciaal beleid
	Er zijn afspraken over wie in het netwerk participeren en de mate waarin het netwerk openstaat voor andere actoren
	Het netwerk is georganiseerd; er is een regisseur, de rolverdeling en de inzet van middelen is vastgelegd
	De indeling in clusters en binnen clusters biedt voldoende focus en is voldoende onderbouwd, waarbij historische dimensie en padafhankelijkheid een rol hebben gespeeld
	Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken partijen zijn duidelijk vastgelegd
	Er zijn afspraken gemaakt over tussendoelen met de betrokken partijen van de Innovatieroute
	Alternatieve financieringsbronnen zijn onderzocht
	De ondersteuningsmogelijkheden vanuit Pieken in de delta en de innovatieagenda van EZ zijn in beeld
	Er is een realistisch plan vastgesteld ten behoeve van de uitvoering
	Er is inzicht in benodigde menskracht en middelen
	Er zijn duidelijke afspraken vastgelegd over het beschikbaar stellen van middelen
<b>Selectie &amp; toekenning projecten</b>	De selectie van projecten en toekenning van subsidie gebeurt aan de hand van vooraf opgestelde criteria
	Er is zicht op andere subsidiebronnen (internationaal, Europees, nationaal, regionaal en lokaal)
	Financieringsmogelijkheden van de publieke en private sector worden benut
<b>Uitvoering &amp; Monitoring</b>	De middelen zijn volgens afspraak beschikbaar gesteld
	De regie is geregeld en er is draagvlak voor de regisseur
	Er zijn duidelijke afspraken over terugkoppeling en verantwoording
	Er is sprake van een goed communicatie- en PR-traject; permanent en herkenbaar
	Het netwerk wordt actief en bewust onderhouden
	De uitvoering vindt plaats conform plan
	Er is inzicht in de verdeling van middelen over de clusters en grootte/type bedrijven en in de herkomst van de middelen
	Er is zicht op de prestaties en tussentijdse effecten

<sup>11</sup> De ervaring leert dat het normenkader door voortschrijdend inzicht gedurende het onderzoek nog wordt aangescherpt of verbeterd.

Fase	Norm
Evaluatie & verantwoording	De verantwoording door subsidieontvangers aan IPT vindt plaats conform afspraken
	De verantwoording door IPT aan financierders vindt plaats conform afspraken
	Er zijn indicatoren vastgesteld die de lading dekken voor onder meer de volgende effecten: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Toename financiële middelen voor innovatie (multiplier van private en publieke middelen)</li> <li>- Meer samenwerking bij R&amp;D tussen ondernemingen (o.a. via clustering)</li> <li>- Meer en betere kennisverspreiding en toepassing (=kennisvalorisatie)</li> <li>- Toename uitvindingen en spin off's</li> <li>- Toename werkgelegenheid (incidenteel en structureel)</li> <li>- Versterken (regionale) economische structuur</li> </ul>
	Er is een nulmeting beschikbaar voor de indicatoren
	Verantwoording en monitoring leiden zichtbaar tot bijsturing
	De verantwoording van GS aan PS over de voortgang en resultaten van de Innovatieroute zijn tijdig, betrouwbaar en relevant