

White paper:

## **Innovatieve regio's verdienen andere ondersteuning**

*Naar een programmatische financiering van innovatie*

**In de globaliserende economie concurreren regio's met elkaar. Het belang van de regio is groeiende, omdat daar de bedrijven en kennisinstellingen gevestigd zijn. Om regio's te laten excelleren en uit te laten groeien tot krachtige ecosystemen, is een zorgvuldige procesvoering nodig tussen ondernemingen en kennisinstellingen ter plekke, waardoor nieuwe businesscases ontstaan, voor het overgrote deel gefinancierd door ondernemers en kennisinstellingen. In verschillende regio's wordt op deze manier gewerkt. Voor het ondersteunen van het proces en het afdekken van de onrendabele top in de regionale agenda wordt door de regio's een beroep gedaan op de (landelijke) overheid. Deze overheid is alleen bereid bij te dragen op projectniveau vanuit diverse regelingen met steeds weer andere voorwaarden. Gevolg is dat een door de regio gedragen coherente agenda uiteenvalt in losse projecten die allemaal in de bureaucratische molen terecht komen. Vooral de ondernemers haken hierdoor af.**

**Als regionale innovatiegremia vragen wij om erkenning van de toegevoegde waarde van dat regionale proces en als uitvloeisel daarvan om een andere financieringsaanpak. Deze bestaat uit:**

- **Het vooraf maken van goede afspraken tussen regio en de landelijke overheid over de voorwaarden van financiering.**
- **Nadat de afspraken zijn gemaakt krijgen de regio's de ruimte om het beschikbare geld over een langere periode te investeren in innovatieprogramma's.**
- **Het verminderen van het aantal subsidieregelingen en het verruimen van de kredietverlening.**

**Op die manier kan met minder geld innovatie effectiever ondersteund worden.**

### **Innovatie enige weg uit de crisis en naar de top**

Nederland wordt net als vele landen in de wereld op dit moment geteisterd door een forse economische crisis. Voor het eerst sinds vele decennia verschijnen er negatieve groeicijfers van enkele procenten op het scoreboard. De werkloosheid loopt snel op, bedrijven zien hun winsten slinken of omslaan in verliezen. De politiek geeft aan dat Nederland versterkt uit deze crisis te voorschijn kan komen, door versterking van de kenniseconomie en te investeren in het innovatieklimaat. Sinds de opstelling van de Lissabonagenda in 2000 is de EU zich als geheel bewust van de noodzaak tot innoveren om op de wereldmarkt competitief te blijven. Daarna hebben de EU-afspraken hun weg gevonden in het kabinetsbeleid. De instelling van een Innovatieplatform, naar Fins voorbeeld, talrijke subsidieregelingen ter bevordering van innovatie en sinds kort ook de instelling van een interdepartementale projectdirectie Kennis & Innovatie, getuigen daarvan.

### **Global and local**

Juist in een globaliserende economie vindt de concurrentie meer en meer op mondiaal niveau plaats en gaat 'de strijd' dus tussen de VS, China, Japan, India, Brazilië en de EU. Daarom is het van belang om mondiaal te denken. Maar dat is niet voldoende. Innovatie is steeds meer een open proces geworden, dat in netwerken tot stand komt. Hierin werken bedrijven en kennisinstellingen op basis van wederzijds vertrouwen samen. Deze

netwerken concentreren zich hoofdzakelijk in geografische regio's. In de studie 'Innovatie vernieuwd' van de WRR wordt onderbouwd waarom dit voordelen biedt. Het zorgt voor gebundelde aantrekkingskracht van afnemers en een gebundelde vraag voor leveranciers, draagt bij aan de uitwisseling van werknemers en als er sprake is van complementaire activiteiten zijn de snelheid en efficiëntie van de afstemming groter. Bovendien is regionaal de kans op toevallige ontmoetingen en nieuwe combinaties groter en heeft de regio het goede schaalniveau om innovatieprocessen te regisseren.

Uit de studie van de WRR wordt ook duidelijk dat deze open innovatienetwerken niet zo maar tot stand komen. De netwerken functioneren alleen naar behoren als er daadwerkelijk sprake is van samenwerking, die op basis van wederzijds vertrouwen tot stand komt. Dat is vaak een moeizaam proces, omdat bedrijven gewend zijn om top/down te denken, bestaande oplossingen veelal niet passen in deze nieuwe context en de gebruikelijke sturing door de overheid veelal de verkeerde reflex is. In het rapport van de WRR wordt dan ook gesteld dat het juist nieuwe intermediairs zijn die een constructieve rol kunnen vervullen in het tot stand brengen en laten functioneren van deze netwerken.

Onderstaande organisaties zijn voorbeelden van deze nieuwe intermediairs. De meeste zijn ontstaan op basis van een zorgvuldig en door de vier O's (ondernemingen, overheden, onderwijs- en onderzoekinstellingen) gedragen proces. In dat proces is een SWOT-analyse (een analyse van sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen) van de regio gemaakt, welke heeft geresulteerd in een economische visie op de regio. Op basis van deze visie zijn ambities geformuleerd, waarbij is uitgegaan van de authentieke kracht van de regio. Vanuit die kracht en die ambities is een investeringsprogramma of innovatieprogramma opgesteld, dat door alle partijen gezamenlijk wordt onderschreven, uitgevoerd en gefinancierd. Deze agenda's bevatten veelal businesscases: projecten die bijdragen aan de doelstellingen van de regio en tevens aan de doelstellingen van de deelnemende partijen. Op basis van deze 'doelvervlechting' investeren betrokkenen en nemen zij hun verantwoordelijkheid. Tevens is er veelal een (new) governancestructuur ontworpen, waarbij de nadruk ligt op het vormen van een meer samenwerkingsgerichte stijl van besturing. Overheden, ondernemers, onderzoeks- en onderwijsinstellingen bundelen de krachten in horizontale netwerken. Hierbij ligt de focus op het oplossen van problemen en het benutten van kansen. De ontwikkeling en realisatie van de economische strategie wordt daarmee een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de vier O's.

Voor de uitvoering van de regionale agenda's en programma's en de ondersteuning van de governancestructuur zijn nieuwe uitvoeringsorganisaties opgericht. Het gaat daarbij meestal niet om een nieuwe intermediaire partij, maar om een kleine slagvaardige netwerkorganisatie, die de krachten van de bestaande intermediaire partijen en uitvoeringsorganisaties binnen het economisch domein (in de regio) bundelt en deze gericht inzet op het realiseren van de regionale doelen. Organisaties als het Innovatieplatform Twente en Sensor Universe zijn hiervan goed functionerende voorbeelden.

### **Overheidsfinanciering obstakel bij regionale innovatie**

Voor de uitvoering van de regionale investerings- en innovatieprogramma's is vaak medefinanciering door de landelijke overheid nodig. De overheidsmiddelen zijn nodig voor het afdekken van de onrendabele top. Opzettelijk wordt hier gesproken over medefinanciering. Het gaat namelijk niet om een subsidie 'driven' proces, waarbij regionaal een plan wordt ontwikkeld en vervolgens wordt gekeken bij welke subsidieregeling dit het beste past. Het gaat regionaal om een proces dat uitmondt in een investeringsagenda met concrete projecten en businesscases waarin stakeholders

investeren. Projecten en cases zijn met elkaar verbonden waardoor synergetische voordelen worden behaald.

Speelt het beleid van de landelijke overheid nu voldoende in op de vraag om medefinanciering van regionale innovatieprogramma's? Projectsubsidie is de afgelopen jaren sterk in opkomst geweest. Van medefinanciering van complete regionale innovatieprogramma's is echter nog geen sprake. Dit leidt tot enkele obstakels:

- Zorgvuldig opgebouwde regionale investeringsprogramma's moet worden opgeknipt in afzonderlijke projecten, waarvan het nog maar de vraag is of die allemaal voor medefinanciering in aanmerking komen. Dit gaat ten koste van de samenhang.
- Elk ministerie heeft zijn eigen regelingen met eigen procedures en eigen criteria. Er is geen sprake van een integraal financieringsprogramma vanuit alle ministeries dat gericht is op innovatie. Ondernemers, en dan met name uit het midden- en kleinbedrijf, zien door de bomen het bos niet meer en haken af.
- De criteria van regelingen en instrumenten zijn dwingend. Wat ook het idee moge zijn dat centraal staat in het project, het moet zo worden opgeschreven dat het past in het subsidiekader. Niet de beste projecten, maar de best passende projecten worden gefinancierd.
- De aanvraagtijd is lang en de procedures zijn veelal complex. Bij een programma als 'Pieken in de Delta' is een aanvraagtijd van negen maanden gebruikelijk. Voor het EFRO-programma gelden soortgelijke looptijden. Ook hierdoor haken vooral de ondernemers af.
- Innoveren gebeurt steeds vaker vanuit (open) innovatienetwerken. Dit vraagt om investeringen in netwerkvorming en projectontwikkeling. Proces- en organisatiekosten worden echter niet of nauwelijks vergoed vanuit bestaande regelingen.
- Tussentijds en na afloop van het project zijn betrokkenen veel tijd kwijt aan het verantwoorden van het project.
- Innovatie vereist flexibiliteit, snelheid van handelen om op kansen te kunnen inspelen. De langdurige procedures die doorlopen moeten worden voordat flattering en financiering plaatsvinden, maken dit onmogelijk.
- Projectfinanciering legt een zware hypotheek op het commitment van de vier O's ten aanzien van een zorgvuldige en duurzame gezamenlijke aanpak. Het bevordert het korte termijn denken en de continuïteit wordt niet geborgd.

Als Nederland sterker uit de crisis wil komen is innovatie van groot belang. De wijze waarop nu vanuit het landelijke niveau de innovatieprocessen in de regio worden ondersteund doet hier afbreuk aan. Het remt de innovatie, in plaats van deze te bevorderen. Om die reden bepleiten wij een herziening van het huidige financieringsinstrumentarium.

### **Naast project- ook programmafinanciering**

De landelijke overheid is nu (in toenemende mate) gericht op het subsidiëren van projecten, waarbij elk ministerie haar eigen regelingen heeft. Deze vorm is voor bepaalde typen projecten zeer waardevol maar heeft zijn tekortkomingen. Daar waar regio's na een intensief proces met de voornaamste stakeholders uit de vier O's tot een uitgebalanceerd investering- of innovatieprogramma zijn gekomen en om medefinanciering van de overheid vragen, bepleiten wij dat de mogelijkheid van programmafinanciering wordt geboden. Programmafinanciering betekent een integrale bijdrage van de rijksoverheid voor een aantal jaren aan een investeringsprogramma, waarbij vervolgens de regio zelf bepaalt welke financiële middelen aan welke projecten worden besteed. Het betekent ook dat de verantwoording over de besteding van de middelen zich concentreert op de resultaten die

met de uitvoering van het programma worden bereikt. Om dit mogelijk te maken zijn vooral heldere afspraken tussen de regio en de landelijke overheid nodig bij de start van de financiering. Afspraken die het vertrouwen moeten wekken dat gefourneerde middelen een hoog rendement zullen hebben. Wij denken hierbij aan de volgende elementen:

- Proces: er is een zorgvuldig proces met vier O's doorlopen en er is een goede governancestructuur ontworpen en een heldere uitvoeringsstructuur aanwezig.
- Programma:
  - Is er een goed onderbouwde analyse gemaakt van de economische potentie van de regio's en is er sprake van een goede focus op enkele regionale speerpunten.
  - Doelen en beoogde resultaten zijn SMART geformuleerd en sluiten aan bij de landelijke doelen.
  - Er is sprake van een door de vier O's gedragen visie en strategie
  - Financiële bijdrage: het investeringsprogramma kent een evenwichtige bijdrage van alle betrokkenen.
  - participatie van partijen hangt nadrukkelijk samen met de kansen die zij zelf zien om tot nieuwe producten of diensten te komen.
- Naast subsidies worden aan bedrijven in toenemende kredieten verstrekt, die worden terugbetaald als de innovatie slaagt.
- Er worden goede afspraken gemaakt met de regio over de verantwoording van de besteding van de middelen, niet alleen achteraf, maar ook tussentijds.

Indien een regio aan deze criteria voldoet zou de rijksoverheid bereid moeten zijn om tot medefinanciering over te gaan. Van belang daarbij is wel dat de rijksoverheid zich verplicht om een besluit over medefinanciering op programmaniveau binnen een afzienbare tijd te nemen.

**Ondertekenaars White Paper**

<b>Organisatie</b>	<b>Vertegenwoordigd door:</b>	<b>Functie</b>
Food Valley	Th. Meijer Dr. R. van Hoesel	Voorzitter Directeur
Oost-Brabant	Drs. H.N. Rosman	Algemeen directeur Kamer van Koophandel
Health Valley	Drs. J. Werner	Voorzitter
Kennisalliantie	G.A.A. Verkerk	Voorzitter en burgemeester Delft
Innovatiestuurgroep West-Brabant	Mr. Chr. G.J. Rutten	Voorzitter Voorzitter Kamer van Koophandel Zuidwest Nederland
Innovatienetwerk Zeeland	Ing. J.P.R. Allemeersch  Drs. A.A.D. Saman	Voorzitter en directeur Philips Lighting Terneuzen  Secretaris en secretaris Brabant Zeeuwse Werkgevers
Economic Development Board Rotterdam	L. Bikker	Voorzitter
Kennispoort Zwolle	Drs. O.W.A.H.M. Mengelberg Mw. N.A. Beumers	Voorzitter Programmadirecteur
Sensor Universe	H.A. Koopmans	Directeur
Amsterdamse Innovatie motor	Mw. drs. J. van Antwerpen	Directeur
Innovatieplatform Twente	Drs. A. Kraaijeveld Drs. P. Dillingh	Voorzitter Directeur