
Grenzen aan grensoverschrijdende innovatie?

Een onderzoek naar de invloed van grenzen op het succes
en falen van grensoverschrijdende innovatieprojecten
tussen Nederland en Duitsland in de EUREGIO



Anke Remmers 0213233
Master Thesis Sociale Geografie



Radboud Universiteit Nijmegen

Grenzen aan grensoverschrijdende innovatie?

Een onderzoek naar de invloed van grenzen op het succes en falen van
grensoverschrijdende innovatieprojecten tussen Nederland en
Duitsland in de EUREGIO

Anke Remmers 0213233

Nijmegen, 18 oktober 2007

Master thesis Sociale Geografie

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Begeleider: dhr. prof. dr. F.W.M. Boekema

Tweede lezer: mw. drs. R.A.H. Pijpers



Radboud Universiteit Nijmegen

Correspondentieadres auteur:

A.M. Remmers

Oude Bleekweide 2

7622 JA Borne

anker_emmers@hotmail.com

Illustratie:

http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/index_en.htm

**Growth means change
and change involves risk,
stepping from the known
to the unknown**

George Shinn

**There are things known
and there are things unknown,
and in between
are the doors of perception**

Aldous Huxley, 1894-1963

**Wie zijn grenzen niet zoekt,
kan er nooit overheen gaan**

Voorwoord

Eindelijk is het zover: scriptie klaar, inbinden maar! Het is heel snel gegaan, net als mijn hele studietijd voorbij gevlogen lijkt te zijn. Ik heb er dan ook hard voor gewerkt om dit onderzoek snel af te ronden, ook al werd aan het begin van de master gezegd dat het moeilijk zou zijn om het in een jaar te doen. Maar met een goed stageadres, waar ik veel ruimte kreeg om aan dit onderzoek te werken, lukte dat toch bijna!

Tijdens mijn studie Sociale Geografie in Nijmegen ben ik altijd breed geïnteresseerd geweest. Dat was ook één van de redenen om voor een vrije afstudeervariant te kiezen. Daarin lag de nadruk op economische geografie, maar ook kon ik daarin vakken met meer nadruk op maatschappelijke en sociale ontwikkelingen toevoegen. In dit scriptieonderwerp kon ik deze interesse verder uitwerken.

Eén van de leukste en meest leerzame periodes tijdens mijn vijf studiejaren was mijn buitenlandse avontuur in Tours. Mede daardoor wilde ik mijn afstudeeronderzoek richten op grensoverschrijdende samenwerking en de invloed van grenzen. Via Frans Boekema kwam ik in contact met ERAC (European Regional Affairs Consultants), waar gevraagd werd om een onderzoek naar succes- en faalfactoren van grensoverschrijdende projecten. Door bij en voor hen mijn afstudeeronderzoek te doen, had ik niet alleen goede toegang tot respondenten, maar kon ik ook een heel praktisch onderzoek doen en een vraag beantwoorden die echt leeft. Die praktische insteek vond ik aantrekkelijk en leerzaam.

Graag wil ik een aantal mensen bedanken. Allereerst natuurlijk Frans Boekema voor de scherpe en opbouwende feedback. Naast hem Maikel Gijzen voor zijn tijd, feedback en ondersteuning bij de interviews, en Rob de Haas voor de samenwerking in de uitvoering van het onderzoek. Ook wil ik ERAC, en speciaal Louis Linders en Luc Broos, bedanken voor de mogelijkheden die ik heb gekregen om mijn onderzoek uit te voeren, ERAC formeel én informeel, te leren kennen en voor de leuke Europese ervaringen en de gezelligheid! Natuurlijk ook een woord van dank naar alle respondenten van de euregio's voor hun tijd en informatie. En, last but not least, Jurgen, mijn ouders en vriend(inn)en, voor het aanhoren van mijn verhalen als ik het soms even niet zag zitten. En nu: op naar een nieuwe leerzame periode als Netwerkstad-trainee!

Anke Remmers

Nijmegen, 18 oktober 2007

Samenvatting

Doel- en probleemstelling

Grensvervaging en de internationalisering van de economie leiden ertoe dat grensoverschrijdend beleid steeds belangrijker wordt. De EU stimuleert dit met het INTERREG-programma. In het kader van INTERREG IV worden momenteel de programma's voor de periode 2007-2013 uitgekristalliseerd. Hierin ligt het accent op uitvoering van onder andere de Lissabon-doelstellingen: Europa moet de meest concurrerende en dynamische, op kennis gebaseerde economische zone ter wereld worden. Ook het Nederlandse ruimtelijk-economische beleid, dat vorm heeft gekregen in *Pieken in de Delta*, legt de nadruk op technologie, innovatie en kennisoverdracht. Het merendeel van het budget voor grensoverschrijdende projecten gaat door deze ontwikkelingen naar innovatieprojecten.

Ondanks het vervagen van fysieke grenzen onder invloed van de Europese integratie, lijken grenzen nog altijd een barrière voor ondernemers wanneer het gaat om grensoverschrijdend ondernemen en innoveren. Om van grensoverschrijdende innovatieprojecten daadwerkelijk een succes te maken, is het van belang om:

Inzicht verkrijgen in de rol van grenzen in het succes of falen van grensoverschrijdende innovatieprojecten, teneinde aanbevelingen te kunnen doen voor toekomstige grensoverschrijdende innovatieprojecten.

Om dit doel te bereiken is de centrale vraag van dit onderzoek:

In hoeverre is nog sprake van invloed van grenzen in het succes en falen van grensoverschrijdende innovatieprojecten tussen Nederland en Duitsland in de EUREGIO?

Door deze gebiedsafbakening kan in het tijdsbestek van het onderzoek dieper op grenzen worden ingegaan dan wanneer het hele Nederlandse grensgebied met Duitsland zou worden genomen. De EUREGIO is bovendien de oudste euregio van de EU. Daarom is het relevant om na te gaan of grenzen daar nog aanwezig zijn of daadwerkelijk zijn verminderd.

Om de rol van grenzen in het succes en falen van grensoverschrijdende innovatieprojecten te achterhalen, zijn verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd. Er zijn interviews gehouden met de programmasecretariaten en projectmanagers van de EUREGIO en de andere zes euregio's waar Nederland onderdeel van is. Met de interviews in de andere euregio's kunnen uitspraken voor de EUREGIO worden gestaafd of weerlegd, zodat tot sterkere conclusies gekomen wordt. Daarnaast vindt een literatuurstudie plaats naar succes- en faalfactoren in eerdere, vergelijkbare onderzoeken.

Grensoverschrijdende innovatie

Innovatie is een onderwerp waar, sinds Schumpeter in 1935 de eerste was die erover theoretiseerde, veel over is geschreven. Lange tijd miste er een ruimtelijke component in het innovatiedebat, die voor grensoverschrijdende innovatie relevant is. Tegenwoordig is echter steeds meer aandacht voor de invloed van de omgeving op innovatie en worden bijvoorbeeld aspecten als urbanisatievoordelen, het lokale productiemilieu en nabijheid meegenomen in het denken.

Innovatie vindt vaak plaats in een samenwerkingsverband tussen meerdere partijen omdat meestal niet alle noodzakelijke kennis aanwezig is binnen een bedrijf of organisatie. De omgeving van het bedrijf is dus belangrijk. Een aantal aspecten zijn belangrijk, wil een regio een sterk innovatieklimaat realiseren en een samenwerkingsverband slagen: **netwerk autonomie, oppervlakkige hiërarchie, flexibele netwerkgrenzen, overeenkomstige innovatiestrategieën, gemeenschappelijke doelen, complementaire vaardigheden en vertrouwen**. Doordat innovatie moeilijk te plannen is en veel onzekerheden kent, is het stimuleren lastig. Overheden, kennisinstellingen en intermediairs hebben ieder een eigen rol in het stimuleren van innovatie.

Om grensoverschrijdende innovatie te theoretiseren is inzicht in grenzen en grensoverschrijdende interactie van belang. Grenzen hoeven niet alleen fysieke scheidingslijnen te zijn. Er worden vier dimensies van grenzen onderscheiden: **fysieke, politiek-institutionele, economische en sociaal-culturele grenzen**. Het ontstaan van grensoverschrijdende interactie kent zes fasen: **contact, attractie, interactie, transactie, relatie en succes**. Samen met de bovenstaande stimuleringsfactoren wordt een conceptueel model van innovatie neergezet van de factoren die van invloed zijn op succesvolle grensoverschrijdende innovatie.

Grensoverschrijdende innovatie in de praktijk

De EUREGIO de oudste euregio van Europa. Hier is men voor het eerst begonnen om grensoverschrijdende samenwerking te institutionaliseren en een bestuurlijk lichaam te geven. Uit de interviews met een aantal mensen die dagelijks met de grensoverschrijdende praktijk in de EUREGIO te maken hebben, blijkt echter dat ook in deze euregio na ruim 50 jaar nog altijd sprake is van grenzen aan innovatie. De volgende grenzen zijn in de EUREGIO het meest relevant:

Economisch	Sociaal-cultureel	Politiek-institutioneel
Verschil in definitie van innovatie	Taalbarrière	Verschillen in politieke structuur
	Instelling/houding ten opzichte van innovatie en verandering	Verschillen in verhoudingen tussen bestuurslagen
	Verschillen in manier van communiceren en (hiërarchische) werkstructuur	

1 – Grenzen aan grensoverschrijdende innovatie in de EUREGIO

Deze bevindingen zijn vergeleken met de bevindingen van andere euregio's. Wanneer alle bevindingen op een rij worden gezet, blijken de opvallendste grenzen aan grensoverschrijdende innovatie:

Economisch	Sociaal-cultureel	Politiek-institutioneel
Beter innovatieklimaat in Nederland	Taalbarrière	Verschillen in politieke structuur
Economische speerpuntverschillen	Instelling/houding ten opzichte van innovatie en verandering	Verschillen in verhoudingen tussen bestuurslagen
Afwijkende economische ontwikkeling tussen grensregio's	Verschillen in manier van zakendoen en (hiërarchische) werkstructuur	Beleidsaccentverschillen
	Houding ten opzichte van inhuren externe bureaus	

2 – Belangrijkste grenzen aan grensoverschrijdende innovatie

Wanneer deze twee tabellen met elkaar worden vergeleken, is te zien dat een aantal aspecten niet specifiek voor de EUREGIO gelden, maar in alle euregio's naar voren komen. Deze aspecten kunnen dus worden veralgemeniseerd als succes- en faalfactoren in grensoverschrijdende innovatie.

	Succesfactoren	Faalfactoren
Politiek-institutioneel	• Gerichtheid op grensoverschrijdende meerwaarde • Overeenkomstige beleidsdoelen	• Politiek-institutionele structuurverschillen • Verschillen in communicatiestructuren tussen politiek-bestuurlijke lagen
Economisch	• Overeenkomstige economische speerpuntsectoren • Gelijke economische ontwikkeling	• Afwijkende economische speerpuntsectoren • Verschillende economische ontwikkeling
Sociaal-cultureel	• Kennis van en begrip voor verschillen in communicatiestructuren • Wederzijdse taalkennis • Progressieve en flexibele houding t.o.v. vernieuwing en innovatie • Vertrouwen	• Verschillen in communicatiestructuur en -cultuur (hiërarchisch vs. informeel) • Taalbarrière • Conservatieve houding t.o.v. vernieuwing en innovatie • Wantrouwen

3 – Succes- en faalfactoren grensoverschrijdende innovatie

Overige succes- en faalfactoren

Uit de interviews in het kader van dit onderzoek en een vergelijkbaar onderzoek (RePro Q&A) zijn een groot aantal factoren naar voren gekomen die moeten worden meegenomen bij het opstellen van grensoverschrijdende projecten. Er zit veel overlap in

de bevindingen van beide onderzoeken, dus deze succes- en faalfactoren gelden niet specifiek voor innovatieprojecten, maar kunnen worden veralgemeniseerd.

Succesfactoren	Faalfactoren
Vooronderzoek of haalbaarheidsonderzoek	Verschillende structuren
Flexibiliteit in de INTERREG-structuur	Gebrek aan transparantie
Betrokkenheid van alle relevante partijen	Manier van werken INTERREG • Bureaucratie • Kostenverdeling • Complexe aanvraagprocedure
Praktijkgerichtheid	
Inzet van de juiste mensen	
Communicatie	
Gelijkwaardige partners	
Compatibele partners	
Mediator/coördinator	
Ervaring met INTERREG-projecten	
Bestaand netwerk	
Rol van euregio's en intermediairs	
Belang van werknemers	

4 – Succes- en faalfactoren grensoverschrijdende INTERREG-projecten

Conclusie en aanbevelingen

Er is nog altijd sprake van grenzen aan grensoverschrijdende innovatie, zelfs in de EUREGIO waar al ruim 50 jaar wordt gewerkt aan het overkomen van grenzen. De belangrijkste grenzen in de EUREGIO bleken sociaal-culturele grenzen en politiek-institutionele grenzen. Deze kwamen ook in andere euregio's veelvuldig naar voren en dit geldt dus niet alleen voor de EUREGIO als een faalfactor voor grensoverschrijdende innovatie.

Het **verschillende innovatieklimaat** dat zo ontstaat in Nederland, Duitsland en België kan een belemmering vormen voor succesvolle grensoverschrijdende innovatie. Het is daarom van belang dat deze mogelijke barrières tijdig worden herkend en wanneer ze voorkomen, kan er rekening mee worden gehouden voordat er daadwerkelijk problemen ontstaan. Hier kan vooronderzoek of haalbaarheidsonderzoek een belangrijke rol in spelen. Ook is het in bepaalde relatiefasen van belang om meer rekening te houden met de werking van grenzen, met name in de interactiefase en de ontwikkeling van netwerkkenmerken en de mate van wederzijdse kennisuitwisseling in netwerken.

Daarnaast blijkt ook de manier waarop het INTERREG-programma in elkaar zit, ondanks de centrale doelstelling van het programma, belemmerend te werken. Tenslotte noemden respondenten een groot aantal succes- en faalfactoren die ook in veel andere onderzoeken naar grensoverschrijdende samenwerking naar voren komen. Dat deze nog altijd worden genoemd, geeft aan dat ze ook vandaag de dag nog een rol spelen en niet over het hoofd moeten worden gezien.

Op basis van de resultaten van dit onderzoek en bovenstaande conclusies zijn de volgende aanbevelingen te doen:

- Innovatieprojecten moeten niet worden dichtgetimmerd met regels om onzekerheden tegen te gaan.

- Voordat een project van start gaat, moet een haalbaarheidsonderzoek aantonen dat een project daadwerkelijk praktijkgericht is en welke factoren succesvolle grensoverschrijdende innovatie kunnen belemmeren.
- Het bedrijfsleven moet een prominentere rol krijgen in het INTERREG-programma.
- De contacten van intermediairs, in het bijzonder ontwikkelingsmaatschappijen en Kamers van Koophandel, moeten meer worden benut.
- De regelgeving van het INTERREG-programma moet worden versoepeld.
- Blijf rekening houden met de algemene succes- en faalfactoren.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	I
SAMENVATTING	II
INHOUDSOPGAVE.....	VII
1 INLEIDING	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doel- en probleemstelling	1
1.3 Relevantie	2
1.4 Onderzoeksdesign.....	3
1.5 Leeswijzer.....	4
2 BELEIDSKADER	5
2.1 Europees beleid	5
2.1.1 De Lissabon-agenda.....	5
2.1.2 INTERREG.....	6
2.1.3 INTERREG IV	7
2.2 Nederlands beleid: Pieken in de Delta	7
2.2.1 Regionale perspectieven	8
2.3 Duits beleid	10
2.3.1 Niedersachsen	10
2.3.2 Nordrhein-Westfalen	11
2.4 Euregionale speerpunten	11
2.5 Conclusie	12
3 GRENDOVERSCHRIJDENDE INNOVATIE.....	13
3.1 Innovatie	13
3.1.1 Het begin: Schumpeter	13
3.1.2 Innovatiemodellen.....	14
3.1.3 Innovatie in een ruimtelijke context.....	15
3.1.4 Innovatie: te hanteren definitie	16
3.2 Stimuleren van innovatie.....	17
3.2.1 Regionale innovatienetwerken.....	18
3.2.2 Samenwerking	20
3.2.3 De rol van de overheid	21
3.2.4 De rol van de EU	22
3.2.5 De rol van de kennisinstellingen.....	23
3.2.6 De rol van intermediairs.....	23
3.2.7 Conclusie: stimuleringsfactoren van innovatie	24
3.3 Grenzen en innovatie	24
3.3.1 Het ontstaan van grenzen	25

3.3.2	Dimensies van grenzen.....	26
3.3.3	Grensoverschrijdende interactie.....	27
3.3.4	Grensoverschrijdende relaties en innovatie.....	29
3.4	Grensoverschrijdende innovatie in model	30
3.4.1	Uitleg van het model.....	31
4	GEBIEDSBESCHRIJVING: EUREGIO.....	35
4.1	Politiek.....	35
4.2	Geografie.....	36
4.3	Economie	36
5	<i>GRENDOVERSCHRIJDENDE INNOVATIE IN DE PRAKTIJK.....</i>	38
5.1	Inleiding.....	38
5.2	Politiek-institutionele grenzen.....	39
5.2.1	In de EUREGIO.....	39
5.2.2	In de overige Nederlandse euregio's	40
5.3	Economische grenzen	41
5.3.1	In de EUREGIO.....	41
5.3.2	In de overige Nederlandse euregio's	41
5.4	Sociaal-culturele grenzen.....	43
5.4.1	In de EUREGIO.....	43
5.4.2	In de overige Nederlandse euregio's	44
5.5	Aandacht voor overbruggen van verschillen	45
5.5.1	In de EUREGIO.....	45
5.5.2	In de overige Nederlandse euregio's	46
5.6	Koppeling met de theorie.....	47
5.6.1	Grensdimensies onderling.....	47
5.6.2	Grenzen en innovatiestrategie, afhankelijkheid en vaardigheden.....	47
5.6.3	Grenzen en vertrouwen.....	48
5.6.4	Grenzen en de stadia naar succesvolle grensoverschrijdende innovatie.....	49
5.7	Samenvatting.....	50
6	OVERIGE SUCCES- EN FAALFACTOREN	53
6.1	Inleiding.....	53
6.2	Succesfactoren	53
6.2.1	Vooronderzoek of haalbaarheidsonderzoek	53
6.2.2	Flexibiliteit in de INTERREG-structuur.....	54
6.2.3	Betrokkenheid van alle relevante partijen.....	54
6.2.4	Praktijkgerichtheid.....	54
6.2.5	Inzet van de juiste mensen.....	55
6.2.6	Communicatie	55
6.2.7	Gelijkwaardige partners	56
6.2.8	Compatibele partners.....	56
6.2.9	Mediator/coördinator.....	56
6.2.10	Ervaring met INTERREG-projecten	57
6.2.11	Bestaand netwerk.....	57
6.2.12	Rol van de euregio's en intermediairs.....	57

6.2.13	Belang van werknemers	57
6.3	Faalfactoren	58
6.3.1	Verschillende structuren.....	58
6.3.2	Gebrek aan transparantie	58
6.3.3	Manier van werken INTERREG.....	58
6.4	Samenvatting.....	59
7	CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	60
7.1	Conclusies	60
7.2	Aanbevelingen	61
7.3	Onderzoeksagenda.....	63
	LITERATUURLIJST	64
	BIJLAGE 1 – GESPREKSPARTNERS TIJDENS DE INTERVIEWS	67
	BIJLAGE 2 – KAARTBEELD EUREGIO	68

1 Inleiding

1.1 *Aanleiding*

Grensvervaging en de internationalisering van de economie leiden ertoe dat grensoverschrijdend beleid steeds belangrijker wordt. INTERREG is een Europees programma dat grensoverschrijdende samenwerking en het aangaan van duurzame grensoverschrijdende relaties tussen grensregio's van verschillende EU-lidstaten stimuleert. Tussen 1991 en 2006 zijn drie INTERREG-programma's uitgevoerd. INTERREG III heeft een uitvoeringsperiode tot en met 2008. In het kader van INTERREG IV worden momenteel de programma's voor de periode 2007-2013 uitgekristalliseerd en de intentieverklaringen getekend. In deze intentieverklaringen ligt het accent op uitvoering van onder andere de Lissabon-strategie, die de regeringsleiders van de EU in 2000 hebben vastgesteld: Europa moet de meest concurrerende en dynamische, op kennis gebaseerde economische zone ter wereld worden. Daarbij ligt de focus in Nederland op aansluiting bij bestaand nationaal beleid, zoals *Pieken in de Delta*.

De beleidsnota *Pieken in de Delta* betekende in 2004 een koerswijziging van de doelstelling van het ruimtelijk-economische beleid in Nederland. Het Nederlandse ruimtelijk-economische beleid speelde voor 2004 in op regionale ontwikkeling met als doel de interregionale welvaartsverschillen te verkleinen. Sinds 2004 wordt ingespeeld op de kansen van regio's. Die kansen moeten worden benut, zodat zij een bovenregionale uitstraling hebben en een bijdrage leveren aan de nationale economie. In de nota worden zes economische regio's in Nederland onderscheiden (Ministerie van Economische Zaken, 2004). Het benoemen van deze 'pieken' past eveneens in de centrale doelstelling van de Lissabon-strategie.

Grensoverschrijdende 'pieken' zijn erg belangrijk in deze tijd van grensvervaging en internationalisering van de economie. In de grensregio's van Nederland met Duitsland en met België is een veelheid aan grensoverschrijdende projecten en initiatieven te vinden, die tot doel hebben de sociale en economische integratie en samenwerking te bevorderen. Het accent ligt vaak op technologie, innovatie en kennisoverdracht in het kader van de Lissabon-strategie, *Pieken in de Delta* en INTERREG III en IV. Grensregio's hebben kansen in hun ligging en die moet worden benut. Om van deze grensregio's daadwerkelijk economisch succesvolle regio's te maken, is het nodig om inzicht te hebben in de factoren die het succes of falen bepalen in grensoverschrijdende innovatieprojecten en initiatieven die reeds zijn opgezet.

1.2 *Doel- en probleemstelling*

Ondanks het vervagen van de fysieke grens onder invloed van de Europese sociale en economische integratie, lijken grenzen nog altijd een barrière voor ondernemers wanneer

het gaat om grensoverschrijdend ondernemen en innoveren. Spelen grenzen in de belevingswereld van ondernemers misschien nog op een andere manier een rol? De doelstelling van deze scriptie is als volgt:

Inzicht verkrijgen in de rol van grenzen in het succes of falen van grensoverschrijdende innovatieprojecten, teneinde aanbevelingen te kunnen doen voor toekomstige grensoverschrijdende innovatieprojecten.

Het gebied waarop dit onderzoek zich richt, beperkt zich tot een euregio in het Nederlands-Duitse grensgebied, te weten de EUREGIO. Door deze afbakening kan in het tijdsbestek van het onderzoek dieper op grenzen worden ingegaan dan wanneer het hele Nederlandse grensgebied met Duitsland zou worden genomen. De EUREGIO is bovendien de oudste euregio van de EU. Daarom is het relevant om na te gaan of grenzen daar nog aanwezig zijn of daadwerkelijk zijn verminderd. Op basis van deze afbakening is gekomen tot de volgende centrale vraag:

In hoeverre is nog sprake van invloed van grenzen in het succes en falen van grensoverschrijdende innovatieprojecten tussen Nederland en Duitsland in de EUREGIO?

Om te komen tot een antwoord op de hoofdvraag zijn de volgende deelvragen van belang:

- Wat zijn de belangrijkste economische, sociaal-culturele en politiek-institutionele verschillen in het grensgebied?
- In hoeverre bepalen deze factoren het succes of falen van grensoverschrijdende innovatieve projecten?
- Besteden overheden, kennisinstellingen en intermediairs voldoende aandacht aan het overbruggen van mogelijke barrières die het gevolg zijn van deze verschillen?
- Wat zijn kansen of knelpunten voor de toekomst en hoe kunnen knelpunten worden opgelost?

Om de rol van grenzen in het succes en falen van grensoverschrijdende innovatieprojecten te achterhalen, worden verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd, waaronder interviews met het programmasecretariaat en projectmanagers van de EUREGIO, data-analyse van projectdossiers en literatuurstudie.

1.3 Relevantie

Door middel van de inzichten die voortkomen uit dit onderzoek kunnen aanbevelingen worden gedaan voor toekomstige grensoverschrijdende innovatieprojecten zodat deze optimaal kunnen bijdragen aan de nationale economie en een concurrerend, dynamisch en innovatief Europa. Deze aanbevelingen zijn voor verschillende overheden nuttig, met

name voor euregio's omdat grensoverschrijdende projecten vaak van daaruit worden geïnitieerd. Wanneer zij inzicht hebben in de succes- en faalfactoren, kunnen zij daar investeren waar het grootste succes te verwachten valt en de meeste meerwaarde voor de regionaal economische ontwikkeling. Daarnaast wordt op die manier duidelijk waar en hoe de grensoverschrijdende problematiek nog een rol speelt en hoe die overwonnen kan worden. Ook projectindieners, -uitvoerders en subsidieverstrekkers kunnen belang hebben bij de uitkomsten. Zij kunnen daarmee toekomstige projecten optimaal inrichten en beoordelen. Subsidieadviesbureaus, zoals ERAC, hebben baat bij de uitkomsten omdat zij partijen in de toekomst optimaal kunnen adviseren over het inzetten van gelden.

Ook wetenschappelijk gezien is dit onderzoek relevant. De onderzoeksvelden van innovatie en grensoverschrijdende relaties zijn de laatste jaren steeds populairder geworden. Vooral sinds de openstelling van de grenzen in de EU in 1995 door het Akkoord van Schengen en de groeiende invloed van Europees beleid. Een combinatie is echter nog niet voor handen. In dit onderzoek wordt in de theoretische inkadering ingegaan op de ruimtelijke context van innovatie, die vaak nog onderbelicht is. Daarnaast wordt het specifieke karakter van innovatietheorieën toegepast op grensoverschrijdende relaties. Grenzen geven namelijk nog weer een extra dimensie aan de ruimtelijke context van innovatie, die nog niet is meegenomen in bestaande theorieën.

1.4 Onderzoeksdesign

Om de rol van grenzen in het succes en falen van grensoverschrijdende innovatieprojecten te achterhalen, zijn verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd. Er zijn interviews gehouden met de programmasecretariaten en projectmanagers van de EUREGIO en de andere zes euregio's waar Nederland onderdeel van is. Met de interviews in de andere euregio's kunnen uitspraken voor de EUREGIO worden gestaafd of weerlegd, zodat tot sterkere conclusies gekomen wordt. Daarnaast vindt een literatuurstudie plaats naar succes- en faalfactoren in eerdere, vergelijkbare onderzoeken.

In de interviews met programmasecretariaten zijn algemene vragen gesteld met betrekking tot grenzen en de invloed van verschillen op het succes of falen van innovatieprojecten. Deze interviews met de programmasecretariaten hebben tot doel een eerste inzicht te krijgen in de invloed van grenzen in de euregio's.

Vervolgens zijn op basis van inzichten van de programmasecretariaten een aantal relevante projecten gekozen en de betreffende euregionale projectmanagers geïnterviewd. Met deze interviews wordt een beeld verkregen van de rol van grenzen op projectniveau.

Literatuurstudie moet ten slotte zorgen voor een sterke theoretische inbedding en een onderbouwing van de uitkomsten van de interviews.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt allereerst een korte schets gegeven van het relevante beleid op de verschillende betrokken niveaus. Er wordt ingegaan op Europees beleid (de Lissabon-agenda) en het INTERREG-programma dat uitvoering geeft aan het grensoverschrijdende beleid, het Nederlandse beleid (Picken in de Delta), het Duitse beleid in Nordrhein-Westfalen en Niedersachsen en euregionaal beleid.

Vervolgens zal in hoofdstuk drie de theoretische inbedding plaatsvinden van innovatie, het stimuleren van innovatie en de invloed van grenzen in grensoverschrijdende innovatie. Hoofdstuk 4 geeft een korte inleiding op de EUREGIO, het gebied dat de casus vormt in dit onderzoek. Vervolgens komen in hoofdstuk 5 de onderzoeksresultaten aan bod: hoe worden grenzen nog gevoeld in de EUREGIO? Is er voldoende aandacht voor het overbruggen van verschillen? En in hoeverre komt dit overeen met bevindingen in andere euregio's? De resultaten worden vervolgens teruggekoppeld naar de theorie van hoofdstuk 3. Naast grenzen zijn er natuurlijk ook andere factoren van invloed op het slagen en falen van grensoverschrijdende innovatie. Deze kansen en knelpunten worden in hoofdstuk 6 behandeld om een totaalbeeld van slaag- en faalfactoren te geven. In hoofdstuk 7 wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen voor toekomstige grensoverschrijdende innovatieprojecten en voorstellen voor een verdere onderzoeksagenda.

2 Beleidskader

Voordat de euregio's en grensoverschrijdende samenwerking geanalyseerd kunnen worden, is het van belang om het bestaande beleid ten aanzien van (grensoverschrijdende) economische ontwikkeling helder neer te zetten. Het gaat daarbij om beleid op verschillende niveaus. Ten eerste het Europese niveau, omdat van daaruit het grensoverschrijdende aspect sterk wordt benadrukt, onder andere in het INTERREG-programma. Dit programma is onder meer gestoeld op de Lissabon-doelstellingen, die ook grote invloed hebben op de huidige speerpunten in het nationale beleid. In 2007 gaat een nieuwe INTERREG-programmaperiode van start: INTERREG IV. Het beleid in deze nieuwe periode wijkt op enkele punten af van INTERREG III. Deze verschillen worden kort beschreven.

Pieken in de Delta vormt voor Nederland de richting voor de ruimtelijk-economische ontwikkeling in komende jaren. Deze nota omvat een zestal regionale perspectieven, waarin economisch ontwikkelingsbeleid voor specifieke regio's wordt neergezet. In grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten in de EUREGIO heeft men echter niet alleen met Nederlands beleid te maken, maar ook met regionaal economisch beleid in Duitsland. Voor de EUREGIO gaat het dan om het beleid van de deelstaten Niedersachsen en Nordrhein-Westfalen. Daarom zal dit ook kort worden beschreven. Tenslotte heeft ook de EUREGIO een aantal euregionale speerpunten op een rij gezet.

2.1 Europees beleid

Sinds 2000 is innovatie een kernbegrip in het Europees beleid. In dat jaar vond in Lissabon de EU-leiders top plaats. Tijdens deze bijeenkomst hebben de Europese regeringsleiders een aantal doelstellingen geformuleerd, die ook doorwerking hebben op programma's zoals INTERREG. Daarom zal kort op deze doelstellingen, die later bekend zijn geworden als de Lissabon-doelstellingen of de Lissabon-strategie, worden ingegaan.

Het beleid van de Lissabon-agenda heeft onder andere doorwerking in het INTERREG-programma. Samenwerking wordt binnen de Europese Unie gezien als een belangrijk instrument ter bevordering van de evenwichtige groei van Europa en het vervagen van de landsgrenzen tussen de lidstaten. Om ervoor te zorgen dat de gezamenlijke ruimte van de Europese Unie zich duurzaam (toekomstbestendig) ontwikkelt en de kwaliteit verbetert, heeft de Europese Commissie INTERREG ontwikkeld.

2.1.1 De Lissabon-agenda

Tijdens de bijeenkomst van de Europese regeringsleiders in 2000 in Lissabon heeft de EU zich tot doel gesteld dat de Europese Unie in 2010 de meest dynamische en

concurrerende kenniseconomie ter wereld moet zijn (Sociaal-Economische Raad, 2004: 16). Deze doelstelling wordt ook wel aangeduid als de Lissabon-strategie of de Lissabon-doelstellingen. Dit moet het antwoord zijn op de mondialisering en de toenemende vergrijzing in Europa. De Europese lidstaten spraken af zich in te zetten voor gezonde overheidsfinanciën, economische groei, kennis en innovatie, volledige werkgelegenheid en behoud van de natuurlijke omgeving.

De Lissabon-strategie wordt in de INTERREG IV-periode nadrukkelijk toegepast. De verschillende Europese lidstaten, waaronder Nederland, realiseren zich inmiddels dat ook het nationale beleid hierop moet inspelen om mee te kunnen komen in de Europese economie. Daarom wordt ook in de Nederlandse notitie *Pieken in de Delta* sterk de nadruk op kennis en innovatie gelegd. Ook de *Innovatiebrief* van het Ministerie van Economische Zaken (2003) geeft uitdrukking aan de wens om de Nederlandse economie om te vormen tot een sterke kenniseconomie. EZ geeft aan dat bij innovatie niet alleen aan technologische vernieuwing moet worden gedacht, maar dat ook veranderingen in bedrijfs- en organisatieprocessen innovaties zijn (Ministerie van Economische Zaken, 2003: 9).

2.1.2 INTERREG

Het INTERREG-programma is een van de manieren waarop de EU haar beleidsdoelstellingen vorm geeft. De financiering van de internationale samenwerking, die in dit programma wordt gepromoot, komt uit EFRO, het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, dat gevuld wordt door de Europese lidstaten. Het uitgangspunt van INTERREG is dat de binnen- en buitengrenzen van de EU geen hindernis mogen zijn voor een evenwichtige ontwikkeling en integratie van het Europese grondgebied.

Het nieuwste INTERREG IV-programma loopt van 2007 tot 2013. De programmaperiode van INTERREG III liep tot 2006 en de laatste projecten van dit programma worden in 2008 afgerond. INTERREG I liep van 1991 tot 1993, waarna INTERREG II van 1994 tot 1999 volgde. Na afronding daarvan werd in 2000 gestart met het INTERREG III-programma.

INTERREG kent drie 'luiken':

- A – projecten met grensoverschrijdende samenwerking;
- B – projecten met transnationale samenwerking;
- C – projecten met interregionale samenwerking.

INTERREG A-projecten zijn projecten waarin partners aan beide zijden van een gemeenschappelijke landsgrens samenwerken. Hiertoe hebben begin jaren '90 de euregio's langs de Europese binnengrenzen een extra impuls gekregen. Er waren daar op verscheidene plaatsen al samenwerkingsverbanden aanwezig. Sindsdien kunnen de partners in de euregio's grensoverschrijdende projecten vanuit INTERREG-gelden financieren.

INTERREG B heeft tot doel de transnationale samenwerking tussen nationale, regionale en lokale overheden te bewerkstelligen. In deze INTERREG B-projecten werken partners uit tenminste twee landen van een programmagebied samen. Iedere partner draagt zowel financieel als inhoudelijk bij aan het project dat nationale grenzen overstijgt. Door de transnationale scope wordt de integratie van grote groepen van Europese regio's bevorderd.

INTERREG C is gericht op versterking van economische en sociale samenwerking tussen regio's, door het uitwisselen van kennis en ervaring. Er wordt ook speciale aandacht besteed aan samenwerking met kandidaat-lidstaten en regio's buiten de EU.

2.1.3 INTERREG IV

In 2007 gaat het vierde INTERREG-programma van start. Dit programma wordt ook wel Europese Territoriale Samenwerking genoemd, maar ook de naam Doelstelling 3 komt voor. In INTERREG IV komt veel meer nadruk op de Lissabon- en Göteborg-doelstellingen te liggen dan in de voorgaande perioden. Dit betekent dat het versterken van de concurrentiepositie van Europa als een op kennis gebaseerde economische zone en het bevorderen van duurzaamheid centraal komen te staan. Dit uit zich in een veel sterkere thematische focus op innovatie en milieu en risicopreventie. De aandacht voor uitvoeringsgerichtheid blijft bestaan. De programmagebieden voor het transnationale beleid zijn grotendeels gelijk gebleven. Voor het interregionale programma verdwijnt de zone-indeling in noord, oost, zuid en west. De grensoverschrijdende gebieden (de INTERREG IVA-gebieden) waarin Nederland participeert zijn echter gewijzigd (Ministerie van Economische Zaken, 2007). Met ingang van 2007 zijn er vier INTERREG A-programma's, namelijk:

- Gensregio Nederland-Duitsland (samenwerking tussen de Eems Dollard Regio, EUREGIO, Euregio Rijn-Waal en euregio rijn-maas-noord);
- Euregio Maas-Rijn;
- Gensregio Vlaanderen-Nederland (samenwerking tussen de Euregio's Benelux Middengebied en Scheldemond); en
- Er komt een nieuw Maritiem programma, waarin Nederland samenwerkt met België, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk en waarin een aantal programma's is samengevoegd.

De euregio's blijven wel het aanspreekpunt voor projecten in hun eigen regio.

2.2 *Nederlands beleid: Pieken in de Delta*

Vanuit de Europese Unie werd voor 2004 op regionale ontwikkeling ingespeeld met als doel de interregionale welvaartsverschillen te verkleinen. De ruimtelijk-economische beleidsnota *Pieken in de Delta* (Ministerie van Economische Zaken, 2004) betekende in

2004 een koerswijziging van dit beleid. Sinds 2004 wordt ingespeeld op de kansen van regio's, die bijdragen aan de nationale economische ontwikkeling en dus een bovenregionaal belang hebben. Hiervoor is regionaal maatwerk vereist. Deze kansen worden in de nota 'pieken' genoemd. Naast een aantal maatregelen die gelden voor het hele land, zoals het verminderen van de administratieve lastendruk, een goed werkende arbeidsmarkt en de zorg voor een concurrerend fiscaal klimaat, die passen binnen de Lissabon-strategie, bevat deze beleidsnotitie dan ook gebiedsgerichte acties.

Lokale overheden en provincies zijn verantwoordelijk voor het optimaal benutten van de kansen in hun regio. Daarom wordt uitgegaan van het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet', waardoor het rijk wel verantwoordelijk blijft voor de basiskwaliteit van alle delen van Nederland.

Pieken in de Delta richt zich op de volgende economische prioriteiten:

- Internationaal concurrerende mainports;
- Economische kerngebieden;
- Topprojecten bedrijventerreinen;
- Prioritaire hoofdverbindingssassen;
- Gebiedsgericht innovatiebeleid; en
- Stedelijke economie en toerisme.

Met het actiepunt 'gebiedsgericht innovatiebeleid' sluit de nota aan bij de Lissabon-strategie om te komen tot een dynamische en concurrerende kenniseconomie. Vooral voor de grensregio's is dit belangrijk en worden 'grensoverschrijdende pieken' herkend. Er wordt ingegaan op de aanwezige kennisconcentraties, strategische ligging en sterke technologische posities door de aanwezigheid van technische universiteiten. Met name Zuidoost-Brabant en Oost-Nederland worden aangemerkt als sterke innovatieregio's.

2.2.1 Regionale perspectieven

Pieken in de Delta onderscheidt zes regio's. Voor ieder van deze zes regio's is een specifiek regionaal perspectief geschreven, dat de kansen van de regio benadrukt en daarop inspeelt. Deze regio's zijn: Noord-Nederland, Oost-Nederland, Noordvleugel Randstad (incl. Utrecht), Zuidvleugel Randstad, Zuidwest-Nederland en Zuidoost-Nederland. Iedere regio kent een aantal economische kerngebieden, waar een belangrijke concentratie van stuwende werkgelegenheid aanwezig is, een of meerdere universiteiten gevestigd zijn en/of die belangrijke relaties hebben met de twee mainports, Schiphol en de Rotterdamse haven (zie figuur 2.1).



Figuur 2.1 – Pieken in de Delta (bron: Ministerie van Economische Zaken, 2004: 10)

Voor dit onderzoek zijn alleen Noord-Nederland, Oost-Nederland, Zuidwest-Nederland en Zuidoost-Nederland van belang, omdat dit grensregio's zijn. Daarom wordt hier kort ingegaan op de gestelde doelen en onderscheiden pieken in deze vier regio's.

Noord-Nederland

Noord-Nederland omvat de provincies Groningen, Friesland en Drenthe. Voor Noord-Nederland heeft EZ tot doel gesteld dat deze regio de schakel moet worden tussen de Randstad en Noordoost-Europa. Dit kan bijvoorbeeld door de positie van de Eemsdelta in deze zone. De aanwezigheid van sterke agribusiness en life science sectoren rondom Groningen en Leeuwarden wordt als piek herkend. Verder is de energiesector die in Groningen aanwezig is kansrijk, waardoor deze regio ook Energy Valley genoemd.

Oost-Nederland

De regio Oost-Nederland bestaat uit Overijssel en Gelderland. Deze regio moet de aanwezige kennisconcentraties benutten. In Wageningen, Enschede en Nijmegen zijn universiteiten, die ieder een specialiteit hebben. Daarom wordt ook wel gesproken over de Food Valley rondom Wageningen, Technology Valley in Twente en Health Valley rond Arnhem/Nijmegen. Hier liggen dan ook de pieken van deze regio.

Zuidwest-Nederland

Zuidwest-Nederland bestaat uit Zeeland en West-Brabant. Deze regio moet profiteren van de gunstige ligging tussen de mainports in Rotterdam en Antwerpen. Een van de pieken ligt dan ook in de logistieke mogelijkheden. Daarnaast worden de procesindustrie en het toerisme genoemd.

Zuidoost-Nederland

Midden- en Oost-Brabant en Limburg zijn onderdeel van de regio Zuidoost-Nederland. EZ voorziet dat deze regio op weg is om, in samenwerking met de regio's rond Aken, Luik en Leuven, een technologische topregio te worden. Hiervoor liggen kansen in hightech systems and materials, life sciences en food & nutrition.

2.3 Duits beleid

In de EUREGIO is ook het Duitse beleid van belang. Op nationaal niveau heeft Duitsland het *Nationales Reformprogramm* (Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie NRW, 2007: 52). Dit valt onder de algemene doelstelling “Innovationen forcieren – Sicherheit im Wandel fördern – Deutsche Einheit vollenden”. De Bondsrepubliek Duitsland zet in op de versnellende technologische ontwikkeling, de voortschrijdende globalisering en de veranderende leeftijdsopbouw van de bevolking.

Voor de EUREGIO is het beleid op het niveau van Niedersachsen en Nordrhein-Westfalen meer van belang, aangezien dat dichterbij komt qua overheidsniveau.

2.3.1 Niedersachsen

Ook voor Niedersachsen staan, naast de Göteborgdoelen, de Lissabon-doelstellingen centraal in de toekomstige ontwikkeling. Op basis van deze doelen zet Niedersachsen in op het vergroten van de concurrentiekracht van de regio's en het verbeteren van de voorwaarden voor een dynamische economische groei, vooral door verbetering van de situatie op de arbeidsmarkt en het scheppen van structurele arbeidsplaatsen (Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie NRW, 2007: 54). De belangrijkste selectiecriteria voor grotere (majeure, regio-overstijgende) en kleine regionale projecten zijn de kwaliteit van de projecten en het verwachte effect op het scheppen van arbeidsplaatsen en economische groei.

In Niedersachsen zijn de belangrijkste economische sectoren de agribusiness, energie, gezondheidszorg, recreatie- en cultuureconomie en (maritieme) logistiek. Hierin ligt de potentie voor economische groei omdat er in deze sectoren reeds sterke regionale en bovenregionale netwerken en structuren aanwezig zijn.

2.3.2 Nordrhein-Westfalen

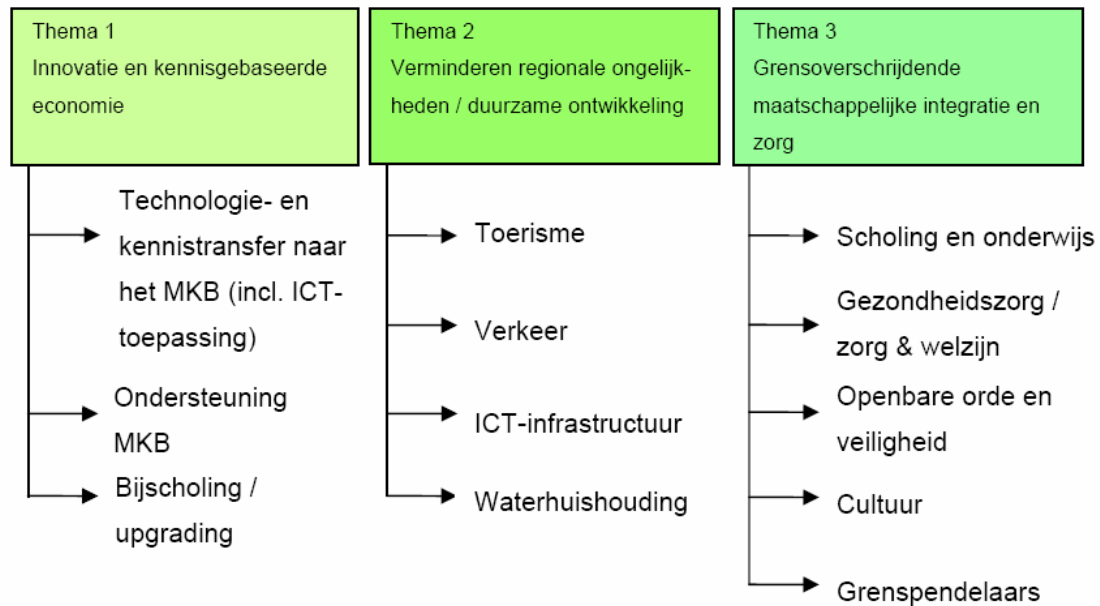
Net als Niedersachsen, benadrukt Nordrhein-Westfalen (NRW) het belang van de Lissabon- en Göteborg-strategie en dat komt tot uiting in het beleid van deze deelstaat. Groei en werkgelegenheid en duurzame ontwikkeling door middel van milieutechnologieën en ecologische en sociale innovaties staan centraal. Voor NRW zijn dit allemaal onderdelen van een sterk concurrentievermogen. Om kennis en innovatie te bevorderen heeft NRW de volgende doelstellingen (Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie NRW, 2007: 53):

- stijging van de publieke en private uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling;
- vergroting van het prestatie- en innovatievermogen van hogescholen en buitenuniversitaire onderzoeksinstellingen;
- verbetering van het schoolonderwijs en van het systeem van beroepsopleidingen; en
- versterking van de inzet van de middelen uit de EU-structuurfondsen ter bevordering van innovatie.

Het ontwikkelingsbeleid van NRW, ook wel “Clusterpolitik” genoemd, heeft twee benaderingen. Om het potentieel van de deelregio’s in kaart te brengen wordt allereerst een SWOT-analyse gedaan. Hierdoor kunnen ondernemingen of kennisinstellingen in een “Landescluster” actief worden. De sterke clusters in NRW zijn onder andere: chemie, nieuwe grondstoffen, machinebouw, energie, gezondheid, logistiek, media en culturele economie (ibid.: 53). In sommige deelregio’s ligt het potentieel op een ander vlak, bijvoorbeeld toerisme. Ten tweede volgt men een aanpak “versterken van de sterke punten” (ibid.: 53). Dus in die clusters waar NRW sterk is, worden samenwerkingsverbanden ondersteund om zo een innovatieve bedrijfsomgeving te creëren.

2.4 Euregionale speerpunten

De EUREGIO heeft op basis van de Europese en nationale en regionale beleidskaders haar euregionale speerpunten opgesteld. Deze zijn onderverdeeld in drie thema’s met onderliggende maatregelen:



Figuur 2.2 – Speerpunten van de EUREGIO (bron: EUREGIO, 2006: 6)

De EUREGIO geeft aan dat het thema “Innovatie en kennisgebaseerde economie” centraal staat in het toekomstige subsidieprogramma. Waarschijnlijk zal meer dan de helft van de INTERREG-subsidiegelden voor dit thema ter beschikking komen. De vraag vanuit bedrijven wordt centraal gesteld, doordat in het nieuwe programma de ondersteuning van het MKB en de technologietransfer- en bijscholingsprojecten onder één thema zijn samengevoegd.

2.5 Conclusie

Voor de grensoverschrijdende innovatieprojecten zijn de beleidslijnen van de Lissabon-agenda, die zijn uitgezet in het Europese INTERREG-programma en ook vervolg hebben gekregen in de Nederlandse ruimtelijk-economische notitie *Pieken in de Delta*, bepalend. Ook het Duitse regionaal-economische beleid is sterk door de Lissabon-doelstellingen beïnvloed. Beide landen richten zich voor de toekomst sterk op ontwikkeling op basis van innovatie en kennisoverdracht, als uitvloeisel van de Lissabon-strategie, en leggen daarin dezelfde accenten, bijvoorbeeld door het herkennen van pieken en clusters. Daarbij moeten grensregio's de kansen benutten die liggen in de nabijheid en complementariteit die hun buurland hen te bieden heeft. Tegen de achtergrond van deze ideeën, worden initiatieven voor grensoverschrijdende projecten gericht op innovatie en kennisoverdracht aangemoedigd en in de INTERREG IV programmaperiode gaat dan ook een groot deel van het beschikbare budget naar dergelijke projecten. Reden te meer om inzicht te krijgen in de factoren die ten grondslag liggen aan het succes en falen van dit type projecten en de invloed van grenzen daarop.

3 Grensoverschrijdende innovatie

In maart 2000 formuleerde de Europese Raad van Lissabon de volgende doelstelling: Europa moet de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie in de wereld worden, waarbij een duurzame economische groei leidt tot meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang. Deze staat sindsdien beter bekend als de Lissabon-strategie en is in het Europese en nationale beleid veelvuldig overgenomen. In de nieuwe structuurfondsprogramma's van INTERREG IV komt dit naar voren in de nadruk op innovatie en ondernemerschap (Ministerie van Economische Zaken, 2007: 6). De verschillende programma's geven hier voor de periode 2007-2013 invulling aan in prioriteit 1, waarin versterking van het innovatieve vermogen en de kenniseconomie centraal staan. Gedurende INTERREG III viel dit onder prioriteit 2, maatregel 2.

Voordat de succes- en faalfactoren van grensoverschrijdende innovatieprojecten kunnen worden beschouwd, is het van belang om een beeld te hebben van de inhoud van het begrip 'innovatie' en hoe innovatie kan worden gestimuleerd, ook als sprake is van grenzen. In dit hoofdstuk worden daarom de volgende vragen beantwoord: wat is innovatie? Hoe kan innovatie gestimuleerd worden en wat is de rol van verschillende actoren daarin? Wat is grensoverschrijdende innovatie? Hoe kan innovatie aan beide kanten van een grens gestimuleerd worden?

3.1 *Innovatie*

Het begrip innovatie wordt gedefinieerd aan de hand van een beschrijving van de ontwikkeling in het denken over innovatie, te beginnen bij Schumpeter, tot aan het huidige debat waarin de ruimtelijke component meer aandacht krijgt. Deze paragraaf wordt afgesloten met een keuze voor een definitie van innovatie, die als uitgangspunt dient voor het onderzoek.

3.1.1 Het begin: Schumpeter

De eerste theoreticus die een grote bijdrage heeft geleverd aan de theorievorming rond innovatie is de Oostenrijkse econoom Schumpeter. Hij probeerde te ontdekken welke onderliggende factoren economische ontwikkeling bepalen. Volgens Schumpeter zijn de meest bepalende factoren *neue Kombinationen* en ondernemerschap (Rutten, 1998).

Schumpeter neemt het op concurrentie gerichte kapitalisme als uitgangspunt voor de werking van de economie (Atzema et al, 2002: 144). Bedrijven kunnen concurrenten aftroeuen door een hogere productiviteit, die het resultaat is van het doen van nieuwe dingen of het uitvoeren van bestaande processen op een andere manier. Dit noemt Schumpeter 'Durchsetzung neuer Kombinationen', beter bekend als innovaties.

Aan de basis van innovatie ligt het proces van *creative destruction* (ibid.: 144). Dit houdt in dat door het invoeren van nieuwe combinaties van producten, processen of organisatiestructuren, oude combinaties worden vervangen. Dit proces van *creative destruction* wordt veroorzaakt door entrepreneurs (ondernemers). Een ondernemer is dan ook gedefinieerd als iemand die nieuwe combinaties verwezenlijkt. Ondernemers moeten afwijken van bestaande paden, breken met routines en dientengevolge weerstanden overwinnen. Ondernemerschap is de functie die leidt tot innovatie.

Ondernemerschap is volgens Schumpeter in beginsel dus niet het bedenken van iets nieuws, maar het realiseren van nieuwe combinaties; mogelijkheden voor innovatie zijn namelijk altijd voorhanden, hulpbronnen zijn aanwezig en nieuwe technologie is al ontworpen door mensen wier taak dat is. De kern van ondernemerschap en daarmee ook van innovatie is echter het benutten van de aanwezige kansen door deze factoren tot leven te brengen in nieuwe combinaties, waardoor ze uiteindelijk bijdragen aan de dynamiek binnen de economie. De theorie van Schumpeter brak met het idee dat innovaties spontaan ontstaan en niet te beïnvloeden zijn. Hij was de eerste die inzag dat de economische structuren en de aanwezigheid van bepaalde factoren geleidelijk, maar wel voortdurend veranderen (ibid.: 143).

3.1.2 Innovatiemodellen

De ontwikkeling van de theorievorming omtrent innovatie stopte niet na Schumpeter. Zoals Marinova en Philimore (2003) schetsen, volgden diverse innovatiemodellen elkaar op.

Zo ontstond na Schumpeter het idee dat innovatie een stapsgewijs proces is. Deze lineaire modellen namen aan dat innovatie ontstaat aan de hand van het doorlopen van de stappen: fundamenteel onderzoek, toegepast onderzoek, engineering, fabricage, marketing en verkoop. In de hierop volgende fase van de interactieve modellen beseften men dat de invloed die de markt uitoefent op de ontwikkeling van innovatie niet onderschat mag worden. Interactieve modellen nemen daarom als uitgangspunt dat innovatie het resultaat is van interactie tussen ontwikkelingen op het vlak van de technologie en veranderingen in de markt.

Vervolgens ontwikkelde de theorievorming over innovatie zich door in de zogenaamde systeemmodellen rekening te gaan houden met de betrokkenheid van organisaties en andere spelers. Deze benadering stelt dat de innovativiteit van een organisatie bepaald wordt door het netwerk waarin zij zich bevindt. Innovatie hoeft namelijk niet slechts een intern proces te zijn in de vorm van *learning by doing* en *learning by using* (Håkansson, 1989). Kennis kan ook extern worden verworven en benut door middel van *learning by interacting* (Oerlemans, 1996). Daarom is het volgens de systeemmodellen van belang om toegang te hebben tot (externe) kennis, kapitaal en te beschikken over sterke verbindingen met andere organisaties.

Een volgende generatie innovatiemodellen werd geïnspireerd door de evolutietheorie. Innovatie een proces is dat bestaat uit de creatie van variatie, selectie en de overdracht van wat succesvol is (Nooteboom, 2004: 12). De evolutionaire benadering stelt dat innovatie het doorbreken van het evenwichtsdenken vereist. Innovatie is geen planbaar proces en uitkomsten zijn niet te voorspellen. Het belangrijkste is het innovatieproces goed te laten verlopen.

De creatie van variatie is nog een blinde vlek binnen de innovatietheorie. Het ontwikkelen van beleid voor dit onderdeel van het innovatieproces is daarom lastig en beleid om andere facetten van het innovatieproces te stimuleren kan mogelijk zelfs een negatieve impact hebben op de creatie van variatie (ibid.: 12). Zo kan het opstellen van procedures gunstig zijn voor de overdracht van kennis, maar slecht voor de creatie van variatie omdat dit onderdeel van het innovatieproces het doorbreken van standaarden vereist.

Het maken van een selectie uit nieuwe combinaties is de volgende fase van het innovatieproces volgens de evolutionaire innovatietheorie. Dit proces wordt sterk beïnvloed door de selectieomgeving, die ook aan verandering onderhevig is en die gevormd wordt door o.a. markten, instituties en algemeen geldende opvattingen en percepties. Tenslotte vindt de overdracht van succesvolle innovaties plaats in de vorm van groeiende, succesvolle bedrijven, imitatie en kennisoverdracht.

3.1.3 Innovatie in een ruimtelijke context

In dit onderzoek staat grensoverschrijdende innovatie centraal. Daarbij kan een ruimtelijk element niet in ontbreken. Binnen het denken over innovatie wordt de invloed van de ruimtelijke context regelmatig over het hoofd gezien. Schumpeter besteedt hier bijvoorbeeld helemaal geen aandacht aan, maar ook in de bovenbeschreven modellen ontbreekt die context vaak, hoewel die in de modernste modellen meer naar voren komt. In de systeemmodellen werd bijvoorbeeld rekening gehouden met externe spelers en de evolutionaire benadering neemt het belang van de selectieomgeving mee. Theorieën die innovatie een ruimtelijke component meegeven bestaan wel degelijk.

Zo stelt Rutten (2002) dat in de aanvangsfase van het innovatieproces bedrijven een voorkeur hebben voor samenwerking met regionale partners. Deze voorkeur bestaat omdat in de aanvangsfase de benodigde kennis specifiek is, maar niet per definitie uniek. Dit zorgt voor een redelijke hoeveelheid aan potentiële partners. Hierdoor is de kans dat een geschikte partner binnen de eigen regio beschikbaar is relatief groot. Een belangrijk bijkomend voordeel van een partner uit de eigen regio is dat het door de ruimtelijke nabijheid relatief makkelijk is regelmatig face-to-face contact te hebben en intensief te overleggen, wat tijdens de beginfase nog vaak nodig is. Later in het innovatieproces wordt ruimtelijke nabijheid minder belangrijk, omdat men dan op zoek gaat naar de juiste kennis en die is vaak niet binnen de eigen regio beschikbaar (Rutten, 2002: 193).

Hier gaan ook urbanisatievoordelen een rol spelen. Daarbij gaat het “niet om gelijksoortige bedrijven, maar om ongelijksoortige bedrijven” (Atzema e.a., 2002: 145). Plaatsen (steden, regio’s, etc.) met een gediversificeerde economie zijn vaak een bron van nieuwe ontwikkelingen en innovaties. In een gediversificeerde economie is meer kans op innovatie door de veelsoortigheid van de aanwezige bedrijven, organisaties en instellingen. Regio’s met een eenzijdige productiestructuur lopen het risico ontwikkelingen te missen en daardoor terecht te komen in een periode van economische stagnatie.

De relatie tussen het innovatieproces en het lokale productiemilieu wordt door Maillat verder uitgediept. Hij ziet het productiemilieu als een ruimtelijk samenhangend geheel van economische en technische factoren dat synergie-effecten genereert. In hoeverre het lokale productiemilieu daadwerkelijk belangrijk is voor het innovatieproces is afhankelijk van de gekozen innovatiestrategie en het type innovatie (Oerlemans e.a., 1998: 21). Vooral bij radicale innovaties is het productiemilieu van grote invloed en de regionale context relevant, omdat interne middelen vaak niet toereikend zijn om zo’n innovatie te doen. Hetzelfde geldt voor de gekozen innovatiestrategie. Wanneer gedurende het innovatieproces gebruik wordt gemaakt van al bestaande technologische trajecten, dan is de invloed van het productiemilieu gering. Wanneer sprake is van *technology creation* tijdens het innovatieproces en er dus radicaler wordt geïnnoveerd, dan is het lokale productiemilieu wel van belang aangezien dan input in de vorm van nieuwe technologie uit het productiemilieu nodig zijn om tot innovatie te komen.

Een econoom die eveneens aandacht had voor de ruimtelijke context van innovatie is de Deen Lundvall (1992). Hij gaat uit van twee basisaannames. Een moderne economie is gebaseerd op de hulpbron kennis, en kennis wordt benut door middel van een interactief leerproces. Volgens Lundvall komen innovaties uit bestaande routines in combinatie met aanwezige productiesystemen. Lundvall beziet innovatie in nationaal verband. Volgens hem zijn nationale innovatiesystemen gebaseerd op historisch gegroeide economische specialisaties, de houding van de overheid ten opzichte van vernieuwing en de mogelijkheden voor communicatie. Aangezien deze factoren per land verschillen, is sprake van nationale innovatiesystemen en dit verklaart mede verschillen tussen landen in economische ontwikkeling. Om zicht te krijgen op het innovatieproces is aandacht voor de culturele en institutionele context noodzakelijk. Lundvall gaat hierbij in op het belang van ‘nabijheid’ en onderscheidt culturele, economische en organisatorische nabijheid. Hier wordt in paragraaf 3.3 meer aandacht aan besteed in het kader van verschillende grensdimensies.

3.1.4 Innovatie: te hanteren definitie

Vastgesteld kan worden dat sprake is van veel verschillende theorieën over innovatie, ook al omdat innovatie betrekking kan hebben op meerdere aspecten. Zo is het mogelijk om te innoveren door middel van de introductie van nieuwe producten, processen en

organisatievormen. Dit blijkt ook uit de definitie zoals die gehanteerd wordt door de Europese Commissie:

“Innovation is a complex concept that embraces three major components: product innovation that includes the development of new products and the rise of new industry sectors; process innovation that requires the development and use of more advanced technologies; and organizational innovation that introduces more efficient arrangements, co-operation networks, flexibility, and optimization of internal and external relations” (Europese Commissie, 2006: 3).

Aangezien deze definitie de basis vormt van het INTERREG-programma en een goed beeld geeft van de wijze waarop geïnnoveerd kan worden zal deze definitie worden gebruikt wanneer wordt gesproken over innovatie in dit onderzoek. Deze definitie komt namelijk ook sterk overeen met de definitie die het Ministerie van Economische Zaken in de innovatiebrief *In actie voor Innovatie* (Ministerie van Economische Zaken, 2003) hanteert en die voor *Pieken in de Delta* leidend is:

“Innovatie is vernieuwing die neerslaat in producten, diensten, processen of organisatievormen. De essentie van innovatie bij bedrijven is het omzetten van kennis in geld. Innovatie leidt tot duurzame economische toegevoegde waarde en benut kennis voor het oplossen van maatschappelijke knelpunten. Het overdragen en toepassen van bestaande kennis is, vooral in het midden- en kleinbedrijf, van belang. Innoveren is mensenwerk en vergt niet alleen de ontwikkeling van technologie. Innovatie is ook afhankelijk van factoren als management, logistiek en marketing, zeker in de dienstensector” (Ministerie van Economische Zaken, 2003: 9).

In beide definities komt naar voren dat innovatie niet alleen een vernieuwing van een product is, maar ook in processen en organisatiesystemen kan plaatsvinden. In deze definities mist echter nog een ruimtelijke component. Zoals we hebben gezien, is innovatie niet slechts een interne aangelegenheid binnen bedrijven, maar komen vernieuwingen veelal voort uit samenwerkingsverbanden tussen actoren. De omgeving moet dus complementariteit te bieden hebben. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op aspecten die innovatie stimuleren en die de ene regio innovatiever maken dan de andere.

3.2 Stimuleren van innovatie

In de vorige paragraaf is vastgesteld wat innovatie is en dit heeft uitgemond in een definitie van innovatie. Nu moet een volgende stap worden gezet, namelijk: hoe kan innovatie worden gestimuleerd in een regionale context? Deze vraag zal in deze paragraaf

worden beantwoord. Een belangrijk aspect daarbij is samenwerking. Omdat innovaties vaak uit samenwerking met andere actoren voortkomen, is het van belang om inzicht te hebben in problemen die daarbij kunnen optreden en hoe die kunnen worden omzeild. Vertrouwen is daarin essentieel. Omdat INTERREG-projecten altijd grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden zijn, kan dat een grote rol gaan spelen. Verder zijn de rollen die verschillende actoren zoals overheden, kennisinstellingen en intermediairs kunnen spelen relevant.

3.2.1 Regionale innovatienetwerken

Innovatie kan plaatsvinden binnen één bedrijf, maar vaak is samenwerking met andere partijen wenselijk omdat niet alle noodzakelijke kennis aanwezig is binnen een bedrijf (Rutten, 2002: 108). Diverse partijen laten samenwerken is ook de manier waarop INTERREG tracht innovatie te stimuleren. Daarom is het relevant om de ontwikkeling van netwerken te bestuderen.

Innovatienetwerken zijn samenwerkingsverbanden tussen bedrijven en andere partijen, zoals kennisinstellingen, overheden en intermediairs, die tot doel hebben kennis te vergroten en succesvoller innoveren (Rutten, 2002: 108). Betrokken partijen kunnen samenwerken binnen teams. Belangrijke condities om deze teams succesvol te laten opereren zijn *network autonomy*, *shallow hierarchy* en *flexible boundaries* (ibid.: 191). Netwerk autonomie wil zeggen dat participerende partijen geen controle uitoefenen op teams waar zij onderdeel van zijn. Mensen die in een samenwerkingsteam zitten, zitten daar op basis van hun vaardigheden en kennis, er is dus een oppervlakkige hiërarchie. En er moeten flexibele netwerkgrenzen zijn, wat inhoudt dat deelnemende partijen het samenwerkingsverband zien als een uitbreiding van hun organisatie. De belangrijkste voorwaarde om aan deze condities te kunnen voldoen is de aanwezigheid van vertrouwen, waarop hierna dieper wordt ingegaan.

In hoeverre het vormen van sterke innovatienetwerken regionaal georiënteerd is, hangt af van de soort innovatie die men beoogt. Enerzijds kan regionale nabijheid een positieve factor zijn omdat culturele en sociale factoren, die vaak vertrouwen beïnvloeden, meer met elkaar overeenkomen wanneer sprake is van regionale nabijheid. Dit hoeft echter niet altijd het geval te zijn. Wanneer er een gebrek is aan bepaalde kennis binnen een regio, maar er wel mogelijkheden aanwezig zijn om samen te werken met minder nabije partners, hoeven netwerken niet gevormd te worden binnen de eigen regio. Naarmate het innovatieproces vordert en er steeds specifiekere kennis nodig is, of wanneer een radicale innovatie wordt gewenst, wordt (regionale, economische, culturele, etc.) nabijheid in innovatieprojecten minder belangrijk (Rutten, 2002: 193). Afhankelijk van de fase in het proces en het type innovatie, speelt nabijheid dus wel een rol.

Vertrouwen

Het belang van vertrouwen in samenwerkingsrelaties en tijdens het innovatieproces wordt door verschillende auteurs benadrukt (o.a. Van Houtum, 1998; Rutten, 2002). In de economische literatuur wordt vertrouwen gedefinieerd als de mate waarin een ondernemer verwacht of denkt dat zijn partner welwillend en eerlijk is en niet zijn voordeel zal nemen over de rug van de ander heen, maar dat gewerkt wordt zodat beiden winst halen uit de samenwerking (Van Houtum, 1998: 113; Rutten, 2002: 190).

Het krijgen en opbouwen van vertrouwen heeft twee, onderling verbonden, dimensies (Van Houtum, 1998: 114). Perceptie en interpretatie zijn belangrijk in de beginfase van een samenwerkingsrelatie omdat er dan nog allerlei onzekerheden zijn doordat partners elkaar nog niet goed kennen. Daarom moet een inschatting worden gemaakt van het mogelijke gedrag van partners. Het wel of niet geven van vertrouwen aan de partner gebeurt dan op basis van perceptie en interpretatie van eerdere handelingen. Ten tweede wordt het vertrouwen getest in de opstartfase. Verwachtingen worden waargemaakt of niet en als gevolg daarvan zal het vertrouwen groeien of afnemen. Het geven en krijgen van vertrouwen is dus een voortschrijdend proces (ibid.: 114). Hoe meer vertrouwen, hoe kleiner de kans op opportunistisch gedrag door een van de partners.

Volgend uit deze twee dimensies, heeft vertrouwen twee kanten: het is een voorwaarde voor en een resultaat van interactie en daardoor een voorwaarde voor het succes van een samenwerkingsrelatie (ibid.: 115).

Wanneer een relatie draait om innovatie is vertrouwen extra belangrijk. Van tevoren zijn de uitkomsten van de relatie onzeker. Deze onzekerheid betekent dat alle partners vertrouwen in elkaar moeten hebben en elkaar vooraf duidelijkheid moeten geven over wat men zal doen wanneer de samenwerking niet leidt tot een succesvolle innovatie. Wie draait er bijvoorbeeld op voor de gemaakte kosten?

Rutten (2002) laat zien dat drie factoren in zo'n onzekere situatie leiden tot meer onderling vertrouwen: overeenkomstige strategieën, gemeenschappelijke doelen en elkaar aanvullende vaardigheden. Als partners gelijke strategieën voeren, zorgt dat voor stabiliteit in het samenwerkingsverband en het geeft aan dat partners gemeenschappelijke doelen hebben. Om die doelen te bereiken zijn ze van elkaar afhankelijk. Er is dus sprake van "inter-firm dependancy" (Rutten, 2002: 190). Deze onderlinge afhankelijkheid is ook op andere actoren van toepassing, bijvoorbeeld kennisinstellingen, overheden en intermediairs. Door die onderlinge afhankelijkheid zijn partners op zijn minst genoodzaakt om te doen alsof zij elkaar vertrouwen, want alleen op die manier kan het doel worden bereikt. Wanneer partners in een samenwerkingsverband elkaar aanvullen op vaardigheden zijn zij geen concurrenten van elkaar, wat de stabiliteit in de relatie ten goede komt.

Deze factoren zijn dus van belang om een samenwerkingsrelatie met als doel een innovatie, en die dus een onzekere uitkomst heeft, sterk te maken. Hiermee kunnen partners een inschatting maken of zij elkaar wel of niet kunnen vertrouwen.

3.2.2 Samenwerking

We hebben nu gezien dat een aantal aspecten belangrijk zijn, wil een regio een sterk innovatieklimaat realiseren en een samenwerkingsverband slagen. Genoemd zijn:

- Netwerk autonomie;
- Oppervlakkige hiërarchie;
- Flexibele netwerkgrenzen;
- Overeenkomstige innovatiestrategieën;
- Gemeenschappelijke doelen;
- Complementaire vaardigheden;
- Vertrouwen.

De aanwezigheid van al deze aspecten, leidt echter niet per definitie tot een succesvolle innovatie. Samenwerking is van cruciaal belang en daarin kunnen zich verschillende problemen voordoen, namelijk: coöperatie-, coördinatie- en overmachtproblemen (Rooks, 2002).

Coöperatieproblemen ontstaan door opportunisme onder partners. Opportunisme en zelfzucht tasten het wederzijdse vertrouwen aan, de belangrijkste bouwsteen in een relatie. Daarom worden dit soort problemen ook wel vertrouwensproblemen genoemd. Hoewel het voor alle partners een meerwaarde kan zijn om samen te werken, kan opportunisme altijd ontstaan. Dit komt door het duale karakter van samenwerking. Partners hebben een gemeenschappelijk belang in een project, maar tegelijkertijd hebben zij eigen belangen die buiten het gemeenschappelijke vallen. Wanneer de individuele belangen de overhand krijgen kunnen coöperatieproblemen ontstaan.

Maar zelfs als alle partners zich volledig coöperatief gedragen kunnen problemen ontstaan. Naast coöperatie van de partners, speelt de coördinatie van de activiteiten een rol: ze moeten op elkaar worden afgestemd om de samenwerking goed te laten verlopen. Hiervoor is onderlinge communicatie cruciaal. Wanneer deze niet optimaal is en misverstanden ontstaan, kan dit problemen veroorzaken. Rooks (2002) onderscheidt een aantal factoren die van invloed zijn op coördinatieproblemen, zoals de grootte van de groep betrokken partners, de heterogeniteit van de partners (bijvoorbeeld opleidingsverschillen of verschillen in cultuur en achtergrond), de geografische afstand tussen samenwerkende partners en de fysieke complexiteit van het product.

Misverstanden kunnen ook ontstaan door cognitieve afstand (Nooteboom, 2004: 7). Dit begrip moet niet worden verward met cognitieve ruimte, wat in de geografie wordt gebruikt. Cognitieve afstand is de verschillende kijk van mensen op bepaalde kennis als gevolg van verschillen in inzichten en interpretaties. Dezelfde informatie kan dus door verschillende mensen worden omgezet in verschillende kennis. Een te kleine cognitieve afstand is echter ook niet wenselijk. De verschillen moeten wel groot genoeg zijn om iets van elkaar te leren.

Wanneer de coöperatie en de coördinatie beide goed verlopen, wil dit niet altijd zeggen dat geen problemen kunnen ontstaan. Onvoorziene omstandigheden waar de partners geen invloed op hebben, kunnen zich altijd voordoen en kunnen problemen en vertragingen veroorzaken. Deze worden ook wel overmachtproblemen genoemd. Volgens Rooks (2002) wordt dit type problemen veroorzaakt door “random acts of nature”.

Oplossingen

Om projecten toch goed te laten verlopen, kunnen diverse manieren van samenwerkingsmanagement worden gebruikt. Een belangrijke manier om samenwerkingproblemen te voorkomen is het gebruik maken van contracten. Hoe groter het risico op problemen is, des te omvangrijker zullen de contracten worden. Contracten zijn echter kostbaar en niet alles valt te voorzien en daarom op te nemen in contracten. Verder kunnen contracten beperkend werken op innovaties. Sociale inbedding kan een soort alternatief vormen, want wanneer men elkaar beter vertrouwt, vermindert de drang om alles tot in detail in contracten vast te leggen. Hier komt vertrouwen dus weer om de hoek kijken.

Een andere mogelijkheid is het zorgvuldig zoeken van de juiste partner. Hoe risicovoller het samenwerkingsverband is, des te zorgvuldiger gezocht zal moeten worden. Dit zoekproces brengt echter kosten met zich mee en kan tijdrovend zijn.

Tenslotte is het een optie om te communiceren over (mogelijke) problemen of ze op een hoger niveau op de agenda te zetten. Ook kan men niet slechts dreigen met maatregelen maar ze ook echt uitvoeren.

In ieder geval is het belangrijk dat iedere partij zijn of haar rol helder definieert en daarbij rekening houdt met het onzekere karakter van innovatie. Daarom wordt nu van een aantal partijen bekeken wat hun rol kan zijn in innovatieprojecten, of wat zij juist niet zouden moeten doen.

3.2.3 De rol van de overheid

De overheid kent verschillende lagen. De nationale overheden zijn in het INTERREG-programma vooral betrokken als cofinancier. Door het beleid dat de overheden voeren, hebben zij veel invloed op het karakter van INTERREG-projecten. Dat is bijvoorbeeld te zien door *Pieken in de Delta*, dat sterk aanstuurt op innovatie. Lagere overheden voeren een beleid dat sterk is afgeleid van landelijke nota's. Omdat projecten moeten passen binnen het gevoerde beleid, zullen zij zich daarin moeten aanpassen om voor financiering in aanmerking te komen. Dit is dus een belangrijke factor in het feit dat het aantal innovatieprojecten sterk groeit. De EU heeft eenzelfde rol en stuurt ook sterk aan op innovatie en kennisoverdracht. Daar zal in de volgende paragraaf op worden ingegaan.

Nooteboom (2004) gaat uitgebreid in op de rol van de overheid in het stimuleren van innovatie en de (on)mogelijkheden van het plannen en programmeren ervan. Bij

overheden bestaat de indruk dat innovatie te plannen en programmeren valt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het selecteren van speerpunt- of sleutelgebieden en bedrijven en het ontwerpen van onderzoeksprogramma's en -projecten. Het plannen en programmeren van innovatie is echter een paradoxale benadering. Wanneer de uitkomsten van te voren voorspeld kunnen worden, is namelijk geen sprake meer van innovatie. Toch moet er geïnvesteerd worden, maar dat is voornamelijk een taak van het bedrijfsleven en niet van overheden (Nooteboom, 2004: 4). Overheden moeten slechts goede randvoorwaarden scheppen door te investeren in infrastructuur, onderwijsinstellingen, kennisoverdracht, voorlichting en cultuur.

Daarnaast bestaat het risico dat juist de meest innovatieve bedrijven niet deelnemen aan geplande en geprogrammeerde innovatie. Nieuwe, innovatieve bedrijven beginnen meestal klein. Daardoor hebben zij weinig schaalvoordelen in transactiekosten. Voor het deelnemen aan geplande en geprogrammeerde innovatietrajecten moeten transactiekosten gemaakt worden (kosten van lobby, overleg, procedures en het opstellen en naleven van overeenkomsten). Door een gebrek aan schaalvoordelen bij deze transactiekosten haken kleine, innovatieve, bedrijven af in het proces van planning en programmering. De meest innovatieve partijen liggen dus eigenlijk buiten het bereik van overheden.

3.2.4 De rol van de EU

Niet alleen de nationale en regionale overheden proberen invloed uit te oefenen op innovatie in hun gebied. Ook de EU vindt innovatie zeer belangrijk als facet van de economische ontwikkeling en heeft dat in de Lissabon-doelstellingen erkend.

Binnen de EU is sprake van een aantal barrières voor innovatie (Brouwer & Van Damme, 2006), bijvoorbeeld administratieve lasten, korte termijnbudgettering en planning, culturele en organisatietechnische beperkingen om beschikbare technologieën te gebruiken, gebrek aan beloning of prikkels om te innoveren en onwil om te stoppen met slechte programma's en organisaties. Dit zijn echter niet de enige problemen die de EU kent met betrekking tot innovatie. De EU is namelijk aan een aantal paradoxen onderhevig (Brouwer & Van Damme, 2006). In Europa wordt wel voldoende uitgevonden maar het wordt onvoldoende omgezet in nieuwe producten, banen en patenten. Daarnaast zijn veel kleine, zeer innovatieve starters aanwezig, maar die groeien niet uit tot grote, wereldwijde, succesvolle bedrijven. Tenslotte heeft in sommige sectoren de adoptie van (ICT)-innovaties geleid tot belangrijke productiviteitswinsten, maar in andere sectoren is dat niet gebeurd. Na het vaststellen van de moeilijkheden die bestaan voor innovatie in de EU heeft men de volgende manieren vastgesteld om innovatie te stimuleren:

- De realisatie van Europees leiderschap op toekomstige strategische technologieën in European Technology Platforms (ETPs) waarin diverse publieke en private stakeholders bij elkaar gebracht worden;

- Een veel sterkere band smeden tussen universiteiten, onderzoek en bedrijfsleven, onder andere in clusters en een European Institute of Technology (EIT); en
- Randvoorwaarden verbeteren, bijvoorbeeld het realiseren van een geïntegreerde markt, financiering van innovatie, beleid voor intellectueel eigendomsrecht.

Gezien de al eerder besproken visie over het stimuleren van innovatie door de overheid kunnen vraagtekens geplaatst worden bij de realisatie van ETPs aangezien innovatie moeilijk van bovenaf te plannen is. Het stimuleren van kennisoverdracht in clusters is positief, maar dan ontstaat het gevaar dat clusters slechts een ‘wensenlijstje’ vormen. Wanneer de randvoorwaarden helder zijn, krijgen bedrijven en kennisinstellingen de mogelijkheid om nieuwe innovaties te ontwikkelen zonder dat zij vooraf al sterk in een richting worden gestuwd, waardoor echte baanbrekende innovatie zou kunnen uitblijven. Ook biedt het verschaffen van goede randvoorwaarden voor innovatie de mogelijkheid aan hen die komen met innovaties, om daar dan de vruchten van te plukken, wat weer een extra stimulans is voor innovatie.

3.2.5 De rol van de kennisinstellingen

Zoals ook hiervoor al aan de orde kwam, hebben kennisinstellingen door de bij hen aanwezige kennis een belangrijke rol in innovatie. Om ervoor te zorgen dat kennisinstellingen een bijdrage kunnen blijven leveren aan innovatie is het noodzakelijk dat toekomstige onderzoekers goed worden opgeleid. Kwalitatief goed onderwijs is dus een belangrijke randvoorwaarde voor innovatie.

Eveneens is het van belang dat de aanwezige kennis binnen een kennisinstelling wordt uitgewisseld met andere kennisinstellingen en derden. Het stimuleren van (transparante) kennisoverdracht is een positieve stimulans voor innovatie. De relatie tussen het bedrijfsleven en kennisinstellingen kan worden versterkt om innovatie nog meer te stimuleren. Wanneer het bedrijfsleven beter op de hoogte is van waar kennisinstellingen mee bezig zijn, wordt de kans groter dat innovaties uiteindelijk worden toegepast en op de markt komen. Ook is het voor het stimuleren van een innovatieve economie gunstig wanneer kennisinstellingen weten aan welk soort innovaties het bedrijfsleven behoefte heeft. Transparantie is dus erg belangrijk om deze synergie-effecten te bewerkstelligen.

3.2.6 De rol van intermediairs

Intermediairs kunnen een bijdrage leveren aan het begeleiden van samenwerking tussen (vooral kleine) bedrijven op het vlak van het benutten van complementaire kennis en bij risicobeheersing (Nooteboom, 2004: 10). Intermediairs kennen namelijk de diverse partijen en kunnen daardoor inschatten wat zij voor elkaar kunnen betekenen, ook op het vlak van innovatie. Intermediairs kunnen bijvoorbeeld de waarde van kennis beoordelen,

wederzijds begrip en vertrouwen opbouwen, transactiekosten verminderen door bemiddeling en zorgdragen voor een goed einde van de relatie.

Om hun rol goed in te vullen, moeten intermediairs deskundig, onafhankelijk en onkreukbaar zijn. Dit kan worden bereikt door een juiste ethiek en een goede reputatie. Eventueel is monitoring ook een mogelijkheid. De overheid dient niet een rol als intermediair te vervullen in verband met haar gevoeligheid voor corruptie. De overheid kan wel de betrokkenheid van intermediairs stimuleren en eventueel voor toezicht zorgen.

3.2.7 Conclusie: stimuleringsfactoren van innovatie

Na in paragraaf 3.1 innovatie te hebben gedefinieerd, is in deze paragraaf getracht vast te stellen hoe innovatie gestimuleerd kan worden. Er zijn een zevental aspecten genoemd die sterk bijdragen. Verder is in het bijzonder aandacht besteed aan samenwerkingsverbanden, aangezien INTERREG gebaseerd is op samenwerking tussen diverse partijen. Bij samenwerking kunnen coöperatie-, coördinatie en overmachtproblemen ontstaan en vertrouwen speelt een grote rol. Door intermediairs bij de samenwerkingsverbanden te betrekken kunnen dergelijke problemen worden voorkomen of opgelost en vertrouwen worden opgebouwd.

Samenwerking kan plaatsvinden binnen netwerken, maar deze hoeven door het specifieke karakter van innovatie niet per definitie regionaal te zijn. Doordat innovatie moeilijk te plannen is, is het stimuleren ervan ook niet eenvoudig. Het verstandigste lijkt daarom om de juiste randvoorwaarden voor innovatie te scheppen, waar de overheid een grote rol in heeft. Innovatie speelt zich voor een belangrijk deel af binnen het bedrijfsleven, maar ook binnen kennisinstellingen bestaan veel mogelijkheden om te innoveren of een bijdrage daaraan te leveren. Om die innovaties marktgericht te maken, is transparantie van cruciaal belang. Het moet helder zijn wat bedrijfsleven en kennisinstellingen voor elkaar kunnen betekenen: welke vragen leven en wie heeft welke kennis?

3.3 *Grenzen en innovatie*

In paragraaf 3.1 is gebleken dat innovatie een complex begrip is en dat de ruimtelijke dimensie belangrijk is. De omgeving van een bedrijf heeft invloed op innovatie en verschillende theorieën en onderzoeken wijzen op het belang van nabijheid voor innovatie (o.a. Rutten, 2002; Storper & Harrison, 1991; Lundvall, 1992). Voor kennis moeten organisaties immers vaak een beroep doen op hun omgeving. Er wordt dikwijls een onderscheid gemaakt tussen fysieke nabijheid en culturele nabijheid, maar verder wordt voorbijgegaan aan de invloed van grenzen op die nabijheid, vooral in de bestudering van innovatie. De fysieke grenzen verdwijnen dan wel onder invloed van de Europese integratie, maar in de praktijk blijkt dat landen en regio's toch nog erg op de

eigen achterban gericht zijn en dat van de grens nog altijd een barrièrewerking uitgaat. Grenzen zijn op die manier ook van invloed in regionale innovatienetwerken en samenwerkingsverbanden.

Om na te gaan welke invloed grenzen kunnen hebben op innovatie, is het allereerst van belang de werking van grenzen in beeld te brengen: Hoe ontstaan grenzen? Welke functies kunnen grenzen hebben? Welke dimensies van grenzen kunnen worden onderscheiden? Vervolgens wordt het INTERFACE-model beschreven; een gedragstheoretisch concept met betrekking tot het ontstaan van grensoverschrijdende interactie (Van Houtum, 1998). Het INTERREG-programma wil immers grensoverschrijdende interactie bevorderen en dan is het belangrijk om te weten welke factoren daarop van invloed zijn. Onder andere vertrouwen blijkt erg belangrijk te zijn, zoals we in paragraaf 3.2 al hebben gezien. In het INTERFACE-model wordt niet specifiek ingegaan op grensoverschrijdende relaties met als doel innovatie. Door middel van Rutten's model (Rutten, 2002) kunnen toevoegingen worden gedaan zodat een beeld ontstaat van het ontstaan van grensoverschrijdende innovatierelaties en de factoren die daarop van invloed zijn.

3.3.1 Het ontstaan van grenzen

Paasi (1986) definieert regio's als sociale constructies die zich uiten in territoriale, symbolische, institutionele en identificatie vormen. De territoriale vorm komt tot uitdrukking in grenzen en ruimtelijke afbakening. Symbolische vormen zijn bijvoorbeeld vlaggen en volksliederen. Institutionele vormen zijn overheden die regels en wetten opstellen voor een bepaald gebied. En tenslotte is een regio een constructie waarmee mensen zich identificeren en op basis waarvan zij hun eigen identiteit construeren. Grenzen die op basis van die sociale constructies ontstaan, gaan acties en gedrag van mensen determineren.

Volgens de neoklassieke economische theorieën heeft de aanwezigheid van een grens een negatieve invloed op grensregio's (Ernste, 2005: 96). Grenzen worden dan als barrière gezien, omdat ze internationale handel en mobiliteit hinderen en het marktgebied van bedrijven in grensregio's begrenzen waardoor ze de winstgevendheid in deze regio's zouden verlagen. De Europese integratie is erop gericht om deze barrièrewerking te verminderen door het weghalen van handelstarieven en institutionele en wetmatige verschillen. Grenzen worden opener. Het huidige theoretische debat is daardoor steeds meer gericht op grenzen als contactpunt tussen twee of meer landen. Grensregio's zouden de unieke aanwezigheid van de grens in hun voordeel moeten gebruiken (ibid.: 112).

Grenzen zijn immers niet alleen een territoriale scheidingslijn die een barrière vormt; ze zijn ook een symbool van een proces van sociale binding en buitensluiting (Van Houtum, 2000: 7). De basis voor sociale binding en buitensluiting wordt

geconstrueerd en gereproduceerd in de samenleving en komt tot uiting in gezamenlijke percepties, symbolen, normen en waarden en houdingen. Deze twee functies van grenzen zorgen voor verschillende effecten van grenzen, die Ratti (1993: 244) als volgt benoemt: grens als barrière, grens als een filter en open grens met veel contacten over en weer. Anderen geven andere benamingen, en spreken bijvoorbeeld over gesloten en open grenzen en een tussenvorm waarin sprake is van een zekere wederzijdse afhankelijkheid zonder daadwerkelijke integratie (Martinez, 1994) of geïsoleerde, onderling verbonden en gezamenlijk gecontroleerde grensregio's (Giaoutzi e.a., 1993). Deze benamingen komen echter allemaal op hetzelfde neer: een grens hoeft niet altijd een barrière te zijn. Binnen deze effecten van grenzen zijn verschillende dimensies van grenzen werkzaam.

3.3.2 Dimensies van grenzen

Grenzen hoeven niet alleen fysieke scheidelijnen te zijn. In de bundel van Spoormans e.a. (1999) worden bestuurskundige grenzen, juridische grenzen en economische grenzen onderscheiden, maar er kan ook gedacht worden aan politiek-institutionele en sociale of sociaal-culturele barrières (Giaoutzi e.a., 1993). In het theoretische debat over het belang van nabijheid voor innovatie worden ook verschillende soorten nabijheid onderscheiden. Lundvall (1992) noemt bijvoorbeeld economische, organisatorische en culturele nabijheid. In dit alles kunnen een viertal constanten worden onderscheiden, die hierna worden uitgewerkt.

Fysieke grenzen

Fysieke of geografische grenzen zijn grenzen die zijn ontstaan door natuurlijke barrières, zoals rivieren, bergketens of bossen. De ruimte wordt dus fysiek begrensd. Ook landsgrenzen zijn fysieke of geografische grenzen, maar dan kunstmatig (Van Houtum, 1998: 14). Deze grenzen bakenen een ruimte af door middel van grenswachten en andere obstakels waar men langs moet alvorens de grens te passeren.

Politiek-institutionele grenzen

Politiek-institutionele of bestuurskundige grenzen zijn grenzen die geïnstitutionaliseerd zijn in onder andere wetten en regelgeving. Hiertoe behoort bijvoorbeeld de organisatie en verdeling van bevoegdheden van overheden, die per land kan verschillen. Er zijn drie manieren waarop grenzen tussen verschillende politiek-institutionele systemen zich manifesteren: wettelijk, controlerend en fiscaal (Guichonnet en Raffestin, 1974). Ook de relatieve positie van een regio in nationale of internationale machtsrelaties is een vorm van een politieke grens (Giaoutzi e.a., 1993: 110). Deze positie bepaalt namelijk de grenzen van machtsuitoefening van een politieke eenheid. Juridische grenzen zijn vaak het gevolg van politieke grenzen. Juridische grenzen bepalen het gebied waarbinnen bepaalde wetten en regels gelden en waarbinnen het gezag daarover kan worden uitgevoerd.

Economische grenzen

Economische grenzen ontstaan door het oprichten van transport- en handelsbarrières. Voorbeelden van handelsbarrières zijn subsidies of steun aan eigen producenten en producten of het instellen van in- en uitvoerbeperkingen op producten van en naar andere landen. Deze beperkingen kunnen de vorm hebben van import- en exportvergunningen of het moeten overleggen van keuringscertificaten en voorschriften met betrekking tot de herkomst van producten. Door zulke beperkingen is er sprake van een zekere discriminatie in het nadeel van bepaalde landen. Handelsbarrières verhogen de kosten van het verkrijgen van toegang tot een bepaald netwerk of land (Giaoutzi, 1993: 110).

Sociaal-culturele of affectieve grenzen

Bij sociale grenzen worden obstakels genoemd die ontstaan door een zekere passiviteit in bestaande sociale patronen en automatische reacties, het educatieniveau en andere aspecten van een sociaal milieu (Giaoutzi, 1993: 110). Doordat weinig verandert in deze sociale patronen, worden sociale grenzen in stand gehouden.

Culturele grenzen worden gedefinieerd op basis van gedeelde normen en waarden onder een bepaalde groep mensen. Indicatoren zijn bijvoorbeeld: collectivisme, de waarde die aan mannelijkheid wordt gehecht, anticonservatisme en tolerantie van ongelijkheid (Brons, 2005: 64).

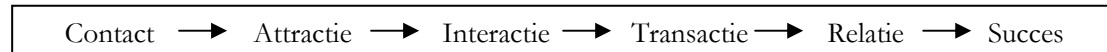
Sociaal-culturele grenzen kunnen aldus worden gedefinieerd als grenzen die ontstaan door verschillen in normen en waarden en daarop gebaseerde sociale patronen. Met betrekking tot sociaal-culturele verschillen wordt ook wel gesproken over het zich wel of niet ‘thuis voelen’ in een gebied of een affectieve grens (Van Houtum, 1998: 23).

3.3.3 Grensoverschrijdende interactie

In paragraaf 3.3.1 zijn grenzen omschreven als sociale constructies. Deze kijk op grenzen is georiënteerd op menselijk gedrag en percepties, terwijl grenzen voorheen vooral vanuit een economisch perspectief werden bestudeerd (Van Houtum, 1998; Van Houtum, 2000). Het INTERFACE-model van Henk van Houtum is een voorbeeld van een model met een sterke oriëntatie op menselijk gedrag en percepties en hun invloed op het ontstaan van grensoverschrijdende relaties.

Van Houtum onderscheidt in dit model zes fasen die elkaar opvolgen (zie figuur 3.1). Dit model laat op die manier duidelijk zien dat het ontstaan van grensoverschrijdende interactie een proces is, waarin verschillende stadia doorlopen moeten worden. In het INTERFACE-model zijn ondernemers degenen die de verschillende fasen doorlopen. Het kan dan gaan om grote en kleine bedrijven in alle economische sectoren. Het model is echter ook toepasbaar op andere partijen die grensoverschrijdende relaties aan kunnen gaan. Ieder is uiteindelijk gericht op de

meerwaarde van een relatie en die hoeft niet persé in geldelijke winst uitgedrukt te worden. Voor overheden zijn er bijvoorbeeld maatschappelijke meerwaarden te halen uit grensoverschrijdende relaties.



Figuur 3.1 – De stadia van het INTERFACE-model (bron: Van Houtum, 1998: 88)

Iedere stap in het model eindigt met de vraag: ja of nee? Dus: wel of geen contact, wel of geen attractie, wel of geen interactie, et cetera. Wanneer het niet lukt om naar een volgende fase te komen, zijn er later in de relatie nog altijd momenten om te proberen dit wel te bereiken. Ook is het mogelijk heen en weer te gaan tussen stadia. Dat betekent niet dat helemaal opnieuw begonnen moet worden: men heeft nu immers ervaring met grensoverschrijdende relaties en begint dus niet weer blanco (Van Houtum, 1998: 86-87).

De eerste fase is ‘contact’. Zonder contact, geen relatie. Als twee actoren elkaar ontmoeten, betekent dat natuurlijk niet direct dat er een grensoverschrijdende relatie ontstaat: een van de twee moet de intentie hebben om grensoverschrijdende relaties te ontwikkelen. Deze intentie wordt beïnvloed door een aantal ‘contact determinanten’ (ibid.: 91), namelijk de actieruimte, de cognitieve ruimte en de affectieruimte.

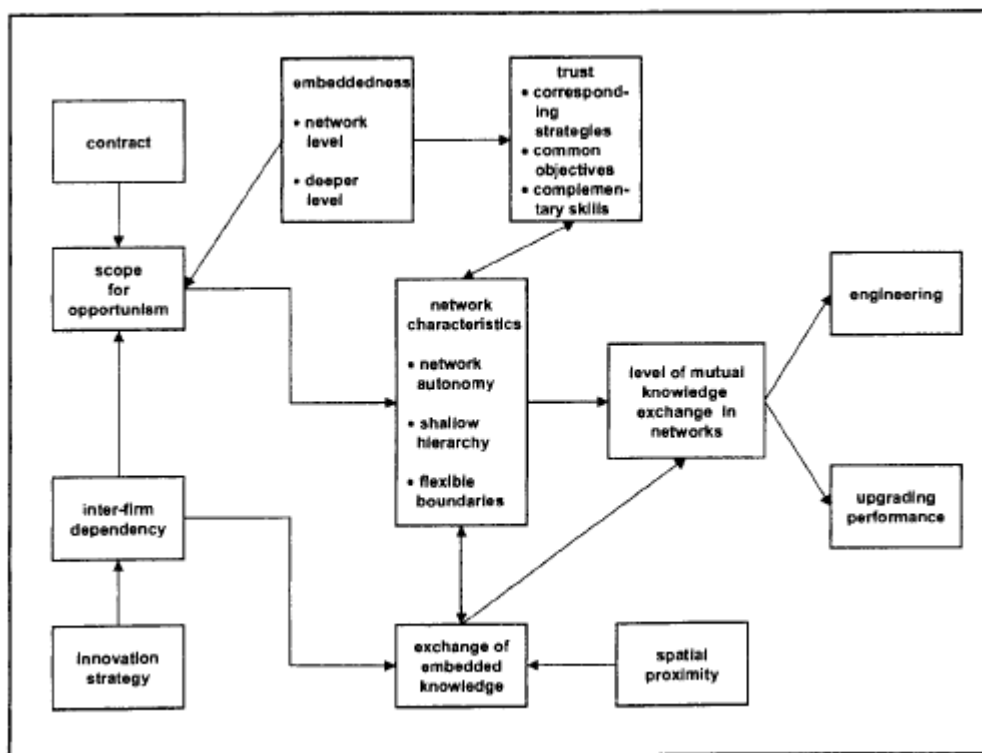
Wanneer beide actoren het idee hebben dat een relatie een meerwaarde kan bieden is sprake van attractie of aantrekking tussen hen. Hier gaan factoren een rol spelen die bepalen dat er een ‘klik’ is tussen de twee (ibid.: 102). Voorbeelden hiervan zijn overeenkomsten, aanvullingen, externe of fysieke aantrekkingskracht en ruimtelijke nabijheid.

Als er contact is gelegd en de actoren voelen zich tot elkaar aangetrokken, gaat men de interactiefase in. Er wordt onderhandeld over de voordelen die beide partijen uit de samenwerking willen halen. Het gedrag van de tegenpartij is voor een deel niet te voorspellen en dus de uitkomsten van een relatie ook niet, waardoor in deze fase vertrouwen een belangrijke rol gaat spelen (ibid.: 111). Vertrouwen vermindert de onzekerheid. In deze fase zal het voor beiden duidelijk moeten worden of de relatie meer opbrengt dan dat hij kost. Als dat zo is, gaat men door naar de transactiefase.

In de transactiefase wordt het besluit genomen om een relatie aan te gaan. Dit kan schriftelijk worden vastgelegd, maar dat is niet persé nodig (ibid.: 116). Voor het daadwerkelijk opbouwen van een relatie is het vervolgens van belang dat er continuïteit blijft bestaan in het handelsverkeer tussen beide partijen (ibid.: 116). De laatste fase, succes, is de mate waarin een relatie al dan niet een succes is en blijft. De basis hiervoor is in de eerdere fasen gelegd in de mate van interactie en de groei van vertrouwen. Succes is dus sterk afhankelijk (ibid.: 118).

3.3.4 Grensoverschrijdende relaties en innovatie

Het INTERFACE-model beschrijft hoe grensoverschrijdende relaties ontstaan, maar gaat niet specifiek in op relaties met als doel innovatie. Daarvoor is het nuttig om de gedachten van Rutten (2002) erbij te betrekken. Hij heeft namelijk een conceptueel model neergezet van een innovatienetwerk (figuur 3.2).



Figuur 3.2 – Rutten's conceptuele model (bron: Rutten, 2002: 194)

Het conceptuele model dat Rutten heeft ontwikkeld laat meer onderdelen van een samenwerkingsrelatie zien dan het INTERFACE-model. In dit conceptuele model worden de netwerkkarakteristieken die in paragraaf 3.2.1 zijn besproken meegenomen (netwerk autonomie, oppervlakkige hiërarchie en flexibele netwerkgrenzen). Deze karakteristieken zijn belangrijk voor een succesvol samenwerkingsverband gericht op innovatie. Daarnaast worden vertrouwen en de drie factoren die vertrouwen sterker maken in het model nadrukkelijk benoemd, wat in het INTERFACE-model niet specifiek wordt genoemd. De drie factoren die vertrouwen sterker maken zijn ook aanwezig, namelijk de innovatiestrategie, onderlinge afhankelijkheid tussen actoren en complementaire vaardigheden. Ook laat het model zien dat er sprake is van onderlinge afhankelijkheid tussen actoren ("inter-firm dependancy"). Die wordt volgens Rutten beïnvloed door de innovatiestrategie, dus bijvoorbeeld of een bedrijf veel of weinig externe kennis benut.

De netwerkkarakteristieken, die onder andere afhankelijk zijn van vertrouwen en de onderlinge afhankelijkheid, beïnvloeden de mate waarin kennis wordt uitgewisseld

binnen een netwerk. Wanneer het vertrouwen klein is of de onderlinge afhankelijkheid laag, zal er minder kennisuitwisseling plaatsvinden.

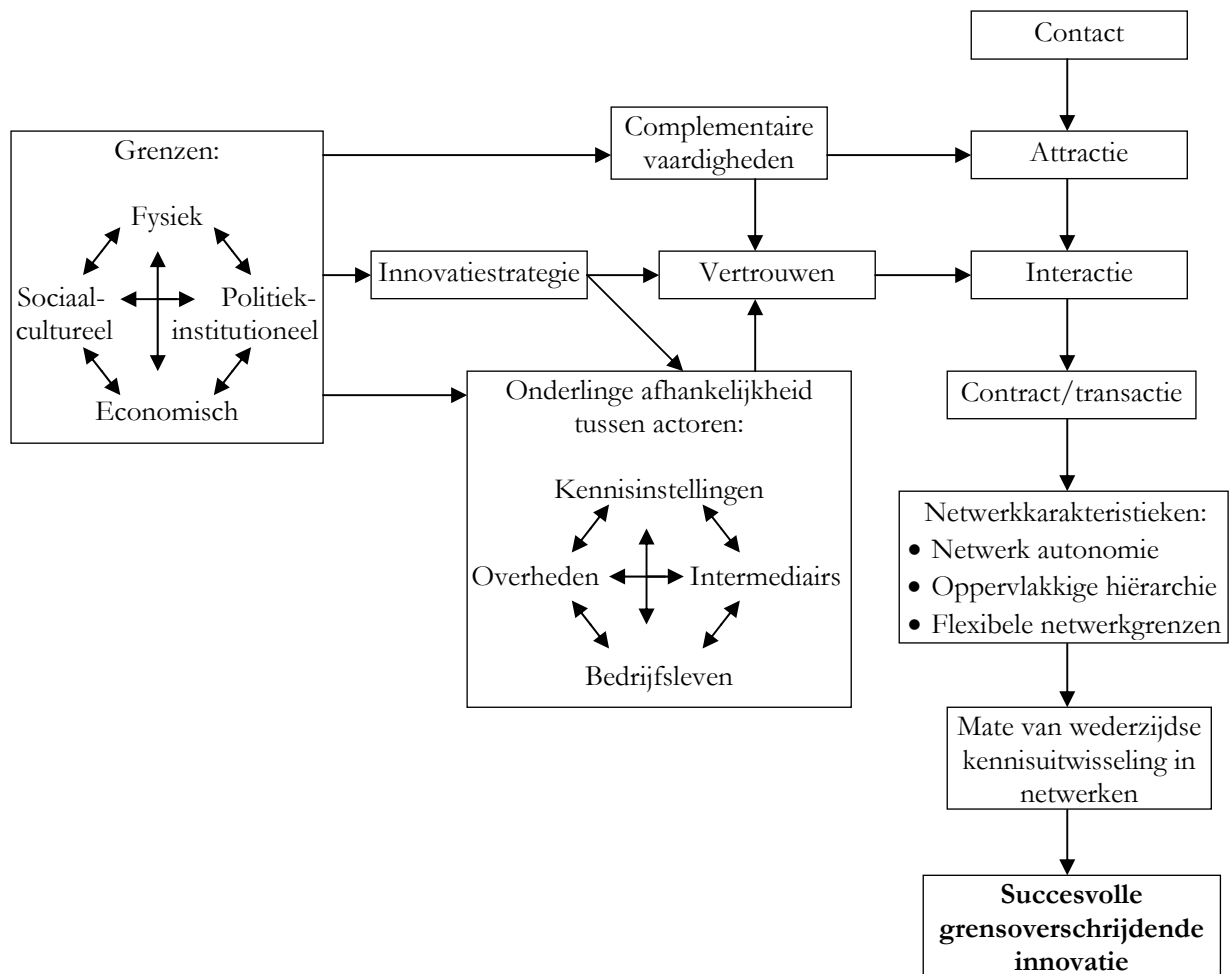
Beide modellen hebben ook overeenkomsten. De transactiefase van het INTERFACE-model komt overeen met het 'contract' in Ruttens model. Volgens Van Houtum hoeft een relatie niet persé in een contract te worden vastgelegd (Van Houtum, 1998: 116), maar zoals we in paragraaf 3.2.2 hebben gezien, kunnen contracten een oplossing zijn in het geval van coöperatie- of coördinatieproblemen en wanneer het onderlinge vertrouwen niet groot is. Waar Van Houtum de relatiefase beschrijft, onderscheidt Rutten de netwerkkarakteristieken en de mate van kennisuitwisseling in netwerken. Rutten diept de relatiefase eigenlijk verder uit dan Van Houtum en onderscheidt twee cruciale onderdelen van een innovatierelatie. Verder stelt Van Houtum dat complementaire vaardigheden er voor kunnen zorgen dat er attractie is tussen actoren. Deze complementaire vaardigheden noemt Rutten ook, maar in zijn model staan ze in verband met vertrouwen.

3.4 Grensoverschrijdende innovatie in model

Het is duidelijk geworden dat innovatie een complex proces is, dat een aantal fasen kent: er wordt een nieuwe combinatie gecreëerd, waarna die nieuwe combinatie het moet opnemen in de markt waardoor alleen de sterkste creaties door de selectie komen. Tenslotte vindt de overdracht van de nieuwe kennis plaats. Een nieuwe creatie hoeft niet persé de vorm van een product te hebben, maar kan ook een proces- of organisatiestructuurinnovatie zijn. Communicatie is in alle fasen van groot belang.

Vaak wordt tijdens het innovatieproces gebruik gemaakt van kennis van verschillende partijen. Er is dan sprake van afhankelijkheid van de omgeving, die afhangt van de fase waarin een innovatie zich bevindt en het type innovatie. Met externe partijen is het nog belangrijker om de communicatie goed te laten verlopen, om impliciete kennis juist over te brengen en om het vertrouwen hoog te houden. De aanwezigheid van een aantal aspecten in de omgeving kan sterk bijdragen aan een innovatief klimaat, namelijk: netwerk autonomie, oppervlakkige hiërarchie, flexibele netwerkgrenzen, overeenkomstige innovatiestrategieën, gemeenschappelijke doelen en complementaire vaardigheden.

Tenslotte is geconstateerd dat grenzen in innovatienetwerken van invloed kunnen zijn. Door de modellen van Van Houtum en Rutten te combineren ontstaat een beeld van grensoverschrijdende innovatie. Van Houtum heeft de invloed van grenzen meegenomen, maar richt zich niet specifiek op innovatie. Rutten doet dit laatste wel, maar hij houdt geen rekening met de invloed van grenzen. Door de beide modellen elkaar te laten aanvullen en grenzen er expliciet in te betrekken, kan het ontstaan van succesvolle grensoverschrijdende innovatierelaties worden geanalyseerd (zie figuur 3.3).



Figuur 3.3 – Conceptueel model grensoverschrijdende innovatie

3.4.1 Uitleg van het model

Het bovenstaande model werkt van links naar rechts en van boven naar beneden. De verschillende fasen in het ontstaan van grensoverschrijdende samenwerkingsrelaties staan onder elkaar. Dit wil niet zeggen dat lagere fasen ondergeschikt zijn, maar geeft alleen aan dat de fasen elkaar opvolgen. Van links naar rechts staan verschillende factoren die van invloed zijn op grensoverschrijdende innovatierelaties. Hierna zal per verband kort worden uitgelegd wat het inhoudt.

Eerder is een viertal dimensies van grenzen onderscheiden. Deze komen terug in het model en ze beïnvloeden elkaar allemaal en wederzijds. Dit is onder andere het gevolg van het feit dat grenzen sociale constructies zijn en dus door mensen een betekenis gegeven worden. Fysieke grenzen bepalen bijvoorbeeld vaak politiek-institutionele grenzen, doordat fysieke grenzen vaak landsgrenzen hebben bepaald en die begrenzen op hun beurt politiek-institutionele gebieden. Deze twee hebben eenzelfde soort relatie met sociaal-culturele grenzen doordat mensen zich vaak richten op hun eigen land of eigen natie (hoewel een natie niet persé binnen landsgrenzen hoeft te wonen, zoals in Afrika vaak het geval is door de koloniale grenzen). Andersom

beïnvloeden sociaal-culturele grenzen ook politiek-institutionele grenzen, wat soms zelfs kan leiden tot geweldsuitbarstingen wanneer deze grenzen niet overeenkomen. Economische grenzen worden ook door de andere dimensies beïnvloed, bijvoorbeeld door fiscale en juridische grenzen.

Grenzen staan vervolgens met een aantal factoren in verband. Allereerst met de door Rutten onderscheiden condities waaronder samenwerkingsverbanden succesvol kunnen werken: complementaire vaardigheden, de innovatiestrategie, en de onderlinge afhankelijkheid tussen actoren. In hoeverre er sprake is van complementaire vaardigheden kan tussen landen verschillen, doordat bepaalde kennis of bepaalde gebruiken bijvoorbeeld aan de ene kant van de grens wel aanwezig zijn en aan de andere kant niet. Partijen kunnen elkaar grensoverschrijdend aanvullen. Enige aanwezigheid van grenzen is dus niet erg, zolang ze maar geen obstakel vormen maar zich manifesteren als contactzone. Door verschillen op een goede manier in te zetten, kan men elkaar aanvullen. De regionale competenties (bijvoorbeeld economische beleidsspeerpunten en aanwezige instellingen en organisaties) moeten dan wel op elkaar aansluiten.

Ook de innovatiestrategie kan door grenzen worden beïnvloed, bijvoorbeeld door de mate van conservativiteit, hiërarchie en openheid in werkstructuren, die verschilt per sociaal-cultureel gebied. Het kan dan dus zo zijn dat innovatieve samenwerking van Nederlanders, die open en bottom-up werken, met Duitsers, gehecht aan hiërarchie en een top-down werkstructuur, voor Nederlanders helemaal niet zo innovatief is dan wanneer voor Nederlandse partijen wordt gekozen. De onderlinge afhankelijkheid tussen actoren is afhankelijk van de barrièrewerking van de verschillende grenzen. Hoe groter de barrière, hoe minder onderlinge afhankelijkheid.

De actoren beïnvloeden elkaar ook onderling. Zo hebben overheden door middel van wet- en regelgeving invloed op het handelen van bedrijven, kennisinstellingen en intermediairs. Verder beïnvloedt bijvoorbeeld het bedrijfsleven wat kennisinstellingen doen door hun vragen neer te leggen, maar beïnvloeden kennisinstellingen het bedrijfsleven en andere actoren door wat zij bedenken. Intermediairs en euregio's kunnen een rol vervullen in het vinden van de juiste grensoverschrijdende partners omdat zij enerzijds inzicht hebben in de aanwezige partijen (euregio's) en anderzijds de aanwezige kennis en vraag in beeld hebben (intermediairs). Actoren zijn dus binnen en over grenzen heen met elkaar verbonden.

De innovatiestrategie staat ook in verbinding met de onderlinge afhankelijkheid van actoren. Afhankelijk van de manier waarop actoren innoveren gaan zij meer of minder relaties aan met andere actoren en is dus meer of minder onderlinge afhankelijkheid.

De drie factoren (complementaire vaardigheden, innovatiestrategie en onderlinge afhankelijkheid) staan in verband met vertrouwen. In paragraaf 3.2.1 is dit verband al aan de orde geweest. Doordat partners complementaire vaardigheden hebben, zullen zij

elkaar niet beconcurreren, wat zorgt voor stabiliteit en vertrouwen. Dat is erg belangrijk om de onzekerheid die innovatie met zich meebrengt tegen te gaan. Verder zorgen gelijke strategieën voor stabiliteit in het samenwerkingsverband. Dit geeft ook aan dat partners gelijke doelen hebben en om die te bereiken zijn ze van elkaar afhankelijk en moeten ze op elkaar vertrouwen. Vandaar dat er ook een verband is tussen de innovatiestrategie en de onderlinge afhankelijkheid.

Hier komen we aan bij het moment dat deze factoren samenwerkingsrelaties gaan beïnvloeden. De fasen waaruit het ontstaan van die relaties bestaat en hoe die in relatie tot elkaar staan, zijn door Van Houtum al uitgebreid beschreven (Van Houtum, 1998: 89-118) en ook in paragraaf 3.3.3. In dit model is echter de relatiefase opgesplitst op basis van het model van Rutten, met extra aandacht voor de rol van innovatie. Maar eerst worden de nieuw aangebrachte verbanden met complementaire vaardigheden en vertrouwen kort toegelicht.

In de attractiefase bepalen partijen of zij meerwaarde zien in een samenwerkingsrelatie. Die meerwaarde ontstaat vooral doordat partners elkaar aanvullen, bijvoorbeeld op het gebied van kennis, vaardigheden of andere beschikbare hulpbronnen. Hier kunnen grenzen positieve invloed hebben, doordat bijvoorbeeld bepaalde bronnen aan de ene kant van een grens wel aanwezig zijn en aan de andere kant niet. Hoe meer vaardigheden van partijen elkaar aanvullen, hoe groter de attractie tussen hen zal zijn.

Als partijen overtuigd zijn van de meerwaarde die zij voor elkaar hebben, gaan zij de interactiefase in en worden posities en inbreng onderhandeld. Het gedrag van de tegenpartij moet voor een deel worden ingeschat en dus ook de uitkomst van de relatie, zeker bij innovatie aangezien daar de factor onzekerheid nog groter is. Partners zullen elkaar moeten vertrouwen om de gezamenlijke doelen te halen, waardoor vertrouwen in verband staat met de interactiefase.

Nadat partijen de daarop volgende transactiefase goed hebben doorlopen en er eventueel afspraken in een contract zijn gezet, wat zeker bij matig vertrouwen meer zekerheid biedt, gaat Van Houtum verder naar de relatiefase waarin relaties continuïteit krijgen. Hier is de relatie uitgesplitst. De transactiefase bepaalt hoe partijen tot elkaar in verband staan in netwerken en in hoeverre er sprake is van netwerk autonomie, hiërarchie en flexibele netwerkgrenzen. Zo kunnen afspraken worden gemaakt over de vorm van de samenwerkingsrelatie en dat het een uitbreiding is van de eigen organisatie van partners. Dan is er sprake van flexibele netwerkgrenzen. De netwerkkarakteristieken bepalen vervolgens in hoeverre kennis onderling wordt uitgewisseld. Zitten alle mensen er bijvoorbeeld om hun competenties, en is er dus slechts oppervlakkige hiërarchie. En hebben alle partners hetzelfde beeld van de samenwerkingsrelatie als uitbreiding van de eigen organisatie.

Wanneer alle stappen succesvol zijn doorlopen, ontstaat succesvolle grensoverschrijdende innovatie. Een innovatieproject is succesvol wanneer (RePro Q&A, 2007):

- Voldaan wordt aan de gestelde verwachtingen;
- Het voldoet aan de indicatoren uit de projectaanvraag;
- Het project duurzaam is, wat wil zeggen dat bijvoorbeeld:
 - Het product wordt gebruikt
 - Het opgebouwde netwerk blijft bestaan
 - Er een volgproject komt (met dezelfde partners)
- Er sprake is van synergie-effecten.

4 Gebiedsbeschrijving: EUREGIO

In dit hoofdstuk volgt een korte beschrijving van de regio waar dit onderzoek zich op focust: de EUREGIO. Deze euregio is de oudste euregio van Europa en is in 1958 ontstaan als een samenwerkingsverband tussen enkele gemeenten in het huidige EUREGIO-gebied. Dit had vooral praktische redenen. Beide grensgebieden liggen in de periferie van het thuisland en het gezamenlijk optreden bood meer mogelijkheden om een stem te hebben in het eigen land en bijvoorbeeld economie en bereikbaarheid te stimuleren.

In 1971 richtte men een sociaal-culturele werkgroep op, die tegenwoordig de EUREGIO-Mozer-commissie heet, genoemd naar haar oprichter en eerste voorzitter Alfred Mozer. In 1978 is de EUREGIO-raad voor het eerst bijeengekomen, wat een belangrijke stap was op de weg van een afgelegen grensgebied tot erkend voortrekker in Europa.

4.1 *Politiek*

De EUREGIO-raad is het politieke orgaan van de EUREGIO en telt 82 stemgerechtigde leden. Deze plekken zijn exact fiftyfifty verdeeld over Duitsers en Nederlanders. De EUREGIO-raad is het advies- en coördinatieorgaan voor actuele kwesties in de grensregio, door bijvoorbeeld resoluties te formuleren, projecten te beoordelen en voorstellen te doen voor nieuwe activiteiten. Dit alles met als doel de grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen. De raad kiest uit zijn midden een voorzitter en twee plaatsvervangers voor een periode van vier jaar.

De EUREGIO heeft een aantal werkterreinen geformuleerd:

- Sociaal-culturele integratie
- Sociaal-economische ontwikkeling
- Burgeradvisering
- Intergemeentelijke samenwerking
- Interregionale samenwerking

De sociaal-culturele integratie heeft betrekking op het bij elkaar brengen van verschillende manieren van denken en doen en zo leereffecten te genereren. Insteek hierbij is: hoe beter men elkaar kent, hoe hoger het animo om grensoverschrijdend samen te werken. Daarnaast wil de EUREGIO de kansen voor burgers, bedrijven, organisaties en aangesloten gemeenten aan weerszijden van de grens vergroten en de welvaart en het welzijn in het grensgebied vergroten. Sociaal-economische ontwikkeling is dan ook een hoofddoelstelling van de EUREGIO. Hierin mag de grens geen scheidslijn meer zijn. Burgeradvisering heeft vooral betrekking op voorlichting over de verschillen tussen de Duitse en Nederlandse wetgeving, belastingssystemen en sociale zekerheid. Dit is bijvoorbeeld voor grenspendelaars belangrijk.

Tenslotte richt de EUREGIO zich op intergemeentelijke en interregionale samenwerking. Voor de gemeenten die zijn aangesloten bij de EUREGIO is er een platform voor overleg en samenwerking, waarin zaken besproken worden die vragen om een grensoverschrijdende aanpak (bijvoorbeeld gezondheidszorg, rampenbestrijding en openbare veiligheid en openbaar vervoer en verkeer). De interregionale samenwerking gaat in de komende INTERREG programmaperiode gestalte krijgen in het gemeenschappelijke IVA-programma voor het Nederlands-Duitse grensgebied. Daarin wordt samenwerking tussen de verschillende euregio's gestimuleerd en kunnen projecten over de euregionale grenzen heen worden opgezet. Daarnaast is de EUREGIO lid van de Werkgemeenschap van Europese Gensregio's (WvEG), die de belangen behartigt, advies en informatie geeft en fondsen werft voor de uitvoering van projecten. Van de 115 "formele" gensregio's zijn er 90 lid van de WvEG.

4.2 Geografie

Het samenwerkingsverband van de EUREGIO bestaat inmiddels uit 130 Duitse en Nederlandse leden (gemeenten en "Kreise") en heeft een oppervlak van 13.000 km². De Duitse partners komen uit de deelstaten Niedersachsen en Nordrhein-Westfalen. De belangrijkste steden in dit gebied zijn Osnabrück en Münster. Ongeveer tweederde van het oppervlak behoort tot het Duitse deel. In Nederland horen de Achterhoek, Twente en Noordoost-Overijssel en de gemeente Coevorden in Drenthe tot de EUREGIO. In bijlage 2 is een kaartbeeld van de EUREGIO opgenomen.

De EUREGIO heeft ruim 3,2 miljoen inwoners (EUREGIO, 2005). Ongeveer tweederde daarvan woont aan Duitse kant: ongeveer 2,2 miljoen. Het Nederlandse deel heeft zo'n 1 miljoen inwoners.

Er zijn enkele stedelijke gebieden in de regio (Enschede/Hengelo/Almelo en Münster en Osnabrück), maar er is toch een sterk plattelandskarakter. De bevolkingsdichtheid in de EUREGIO ligt met 245 inwoners per km² op het niveau van het Duitse gemiddelde (EUREGIO, 2005), maar ver onder het Nederlandse gemiddelde, waar 483 mensen per km² wonen. In een paar stedelijke gebieden in de EUREGIO ligt de bevolkingsdichtheid echter veel hoger dan het EUREGIO-nale gemiddelde. In het Nederlandse deelgebied is die 462 en in Nordrhein-Westfalen 527 inwoners per km². Vooral het Duitse gebied buiten de steden heeft dus een lage bevolkingsdichtheid.

4.3 Economie

In 2003 telde de EUREGIO 119.333 werklozen/werkzoekenden. Tegen een beroepsbevolking van bijna 1,5 miljoen is dat 8% van de beroepsbevolking van het

gebied¹ (EUREGIO, 2005). In het Duitse deel van de EUREGIO is het percentage werkenden hoger dan in het Nederlandse deel (respectievelijk 48% en 43,7%). Het gemiddelde aantal werkenden in de EUREGIO is 46,7%.

Net als landelijk, zijn in de EUREGIO de meeste mensen werkzaam in de handel en dienstverlening (64,4%). De werkgelegenheid in de industrie is nog relatief hoog in het gebied, met ruim een kwart van de werkzame personen (25,9%). Vooral in het Duitse deel van de EUREGIO is dit percentage erg hoog: 28.3%. Daarbij valt op dat in het AA-bezirk Ahlen 42% van de mensen in de industrie werkzaam is en in Münster slechts 12,4% (tegen 81% in de dienstverlening). In de stedelijke gebieden is het aantal mensen dat in de dienstverlenende sector werkt traditioneel hoger. 7,3% van de werkzame personen in de EUREGIO werkt in de bouw (EUREGIO, 2005).

De EUREGIO beschikt over een groot aantal universiteiten en hogescholen (EUREGIO, 2005). In het Nederlandse gebied zijn de voornaamste de Universiteit Twente en de Saxion Hogeschool in Enschede. De Achterhoek beschikt niet over een hogeschool. In het Duitse deelgebied zijn twee universiteiten (Osnabrück en Münster) gevestigd en vier hogescholen (in Osnabrück (2), Steinfurt, Bochelt).

¹ In 2000/2001 was het werkloosheidspercentage 2% (EUREGIO, 2005). Na 2003 heeft een opleving van de economie plaatsgevonden en is het percentage werklozen zowel in Nederland als Duitsland weer gedaald.

5 Grensoverschrijdende innovatie in de praktijk

5.1 Inleiding

Om na te gaan in hoeverre grensoverschrijdende innovatie baat heeft bij dan wel last heeft van grenzen, zijn interviews gehouden met de programmasecretariaten en projectcoördinatoren van alle euregio's waar Nederlandse regio's deel van uitmaken en de secretarissen van de gemeenschappelijke INTERREG-secretariaten Nederland-Duitsland en Vlaanderen-Nederland. Er zijn in totaal 20 betrokkenen geïnterviewd (zie bijlage 1). Aan hen is gevraagd een inschatting te maken van de mate waarin grenzen of verschillen tussen regio's een rol spelen in de grensoverschrijdende innovatieprojecten in het kader van INTERREG III A². Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen politiek-institutionele, economische en sociaal-culturele grenzen. Deze grenzen zijn in hoofdstuk 3 reeds aan de orde gekomen. Naar de invloed van fysieke grenzen is niet gevraagd, omdat die sinds het Akkoord van Schengen steeds verder zijn verdwenen.

Bijna alle respondenten verklaarden dat politiek-institutionele, economische en sociaal-culturele verschillen nog altijd een vertragende werking kunnen hebben op projecten, wanneer er niet genoeg aandacht aan wordt besteed. Wel wordt aangegeven dat dergelijke factoren er niet direct voor zorgen dat een project faalt, ze werken eerder complicerend. Ook de respondenten van de EUREGIO gaven aan dat de verschillen geen echt probleem zijn, maar juist meerwaarde kunnen bieden doordat partijen elkaar aanvullen. Onderlinge communicatie is dan wel cruciaal.

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de politiek-institutionele, economische en sociaal-culturele grenzen in grensoverschrijdende innovatieprojecten besproken. Iedere paragraaf begint met een beschrijving van de grensbeleving in de EUREGIO, waarna die wordt vergeleken met de beleving in de andere euregio's in Nederland. Paragraaf 5.5 gaat in op de aandacht vanuit verschillende organisaties en instellingen voor het overbruggen van verschillen. Tenslotte worden in paragraaf 5.6 de theoretische bevindingen van hoofdstuk 3 toegepast op de bevindingen uit de interviews en volgt in paragraaf 5.7 de conclusie van dit hoofdstuk: is daadwerkelijk sprake van *grensoverschrijdende innovatie*? Welke barrières zijn er nog?

² De conclusies die in dit hoofdstuk zijn beschreven, zijn gebaseerd op de afgenomen interviews en zijn een interpretatie van de onderzoeker.

5.2 *Politiek-institutionele grenzen*

5.2.1 In de EUREGIO

Al vijftig jaar wordt in de EUREGIO samengewerkt op politiek niveau om de economische ontwikkeling in het gebied te stimuleren. Er liggen echter nog steeds politiek-institutionele moeilijkheden. Zelfs binnen de eigen EUREGIO-raad komen politiek-institutionele grenzen soms nog naar voren. Deze raad bestaat voor de helft uit Nederlandse en voor de helft uit Duitse leden. Bij sommige onderwerpen, zoals sport, cultuur of toerisme, spreken de leden echter nog sterk voor hun eigen gebied in plaats van voor het algemeen belang van de EUREGIO. Dit heeft tot gevolg dat er soms niet objectief naar projecten wordt gekeken, maar dat ieder zijn of haar eigen subjectieve criteria gebruikt om na te gaan of een project goedkeuring verdient of geslaagd is of niet. Bij innovatieprojecten is dit echter niet het geval.

De grootste politiek-institutionele problemen worden veroorzaakt door structuurverschillen tussen de Nederlandse en Duitse overheden. In Nederland kennen we gemeenten, provincies en het Rijk. In Duitsland wordt gewerkt in Kreise en deelstaten. Die niveaus komen niet met elkaar overeen. Een Kreis heeft meer zeggenschap dan een gemeente, maar minder dan een provincie. Een deelstaat is echter weer meer dan een provincie.

Ook kent Duitsland geen ontwikkelingsmaatschappijen zoals we die in Nederland hebben. In Duitsland heeft iedere Kreis een Wirtschaftsförderungsgesellschaft, die ongeveer dezelfde doelen heeft als een ontwikkelingsmaatschappij. Ze werken beiden echter niet op eenzelfde niveau. Nederlandse ontwikkelingsmaatschappijen werken meestal in één tot drie provincies, terwijl de Wirtschaftsförderungsgesellschaften voor hun eigen Kreis opkomen. Dit kan bijvoorbeeld in vergaderingen leiden tot scheve verhoudingen. Bij een overleg kunnen acht Wirtschaftsförderungsgesellschaften aan tafel zitten, tegenover één afgevaardigde van Oost NV. De Wirtschaftsförderungsgesellschaften zijn dan in de meerderheid, terwijl Oost NV een veel groter gebied representeert.

Niet alleen structuurverschillen in overheden zijn complicerend, ook verschillen de landen in het afstemmingsproces tussen de verschillende overheidsniveaus. In Nederland wordt er veel gecommuniceerd tussen de nationale, provinciale, regionale en lokale overheden. Op ieder niveau wordt soepel omgegaan met beleidsverschillen, maar ieder voert globaal wel uit wat er van bovenaf wordt verlangd. Er zijn dus wel verschillen maar die worden niet nadrukkelijk benoemd. In Duitsland zoeken Kreise vooral de confrontatie met deelstaten en nationale beleidslijnen. Bij Kreise is de onderlinge concurrentie groot. Dit komt onder andere doordat iedere Kreis zijn eigen economische ontwikkelingsmaatschappij heeft, die sterk gericht is op de eigen ontwikkeling. Iedere Kreis wil zijn eigen profiel neerzetten en zet daarvoor het deelstaatbeleid om naar de

eigen belangen. Verschillen met deelstaatbeleid worden nadrukkelijk benoemd en er wordt meer de confrontatie opgezocht met het hogere overheidsniveau. Daardoor is er minder communicatie tussen de niveaus, terwijl die in Nederland wel goed is. Dit kan doorspelen in grensoverschrijdende innovatieprojecten.

5.2.2 In de overige Nederlandse euregio's

De EU streeft ernaar om politiek-institutionele grenzen zoveel mogelijk op te lossen en regelgeving grensoverschrijdend aan elkaar aan te passen zodat grensoverschrijdende samenwerking niets in de weg wordt gelegd. Toch heeft ieder land nog wel de vrijheid om bepaalde regelgeving naar eigen inzicht te handhaven. Hoewel in de EUREGIO werd aangegeven dat er nog wel politiek-institutionele verschillen zijn, geven de meeste euregionale respondenten aan dat politiek-institutionele verschillen in het Nederlandse grensgebied met België en Duitsland niet voor veel problemen zorgen en dat er weinig verschillen in wetgeving zijn. In alle landen hebben overheden bovendien ongeveer dezelfde beleidsdoelen. Dit komt natuurlijk mede doordat zij zich allemaal achter de Europese Lissabon- en Göteborg-doelstellingen hebben geschaard. Er zijn echter wel accentverschillen. Zo wordt in Nederland al enige tijd sterk de nadruk gelegd op de verschillende 'valleys', terwijl die aan de andere kant van de grens nog maar recent worden ontdekt. In de andere euregio's wordt echter niet een grote tegenstelling binnen het euregionale bestuur ervaren, zoals dat in de EUREGIO-raad wel naar voren komt.

Net als in de EUREGIO, zorgen verschillende politieke structuren ook in andere euregio's voor de meeste problemen. Vooral de verschillen tussen het Nederlandse en Duitse bestel worden als complicerend ervaren, wat ook in de EUREGIO naar voren kwam. Tussen België en Nederland zijn de verschillen minder sterk. In België werkt men ook met gemeenten en provincies. Daarboven staan de Vlaamse Gemeenschap (of het Vlaams Gewest, oftewel Vlaanderen) en de Franse en Duitstalige gemeenschappen, die tezamen het Waals Gewest of Wallonië vormen. Brussel vormt een eigen gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dat niet bij Vlaanderen en ook niet bij Wallonië hoort. België kent geen sterke nationale overheid door de scheiding tussen Vlaanderen en Wallonië. De respondenten die met België te maken hebben spreken van betrokkenheid van de Vlaamse Gemeenschap in plaats van de nationale overheid. De Belgische provincies bestaan uit arrondissementen, een niveau dat in Nederland vergeleken kan worden met regio's. Regio's hebben in Nederland echter weinig politieke zeggenschap, behalve een aantal stadsregio's, terwijl de Belgische arrondissementen dat wel hebben.

Daarnaast wordt ook in de andere euregio's aangegeven dat de verhoudingen binnen de politieke bestellen afwijken. In Duitsland en België wordt nog meer waarde gehecht aan hiërarchie. In paragraaf 5.4 wordt daar verder op ingegaan, maar dit komt ook terug in het bestuurlijke systeem, dat in Duitsland en België nog hiërarchischer werkt dan in

Nederland. Nederlanders vinden de buurlanden soms dan ook inflexibel en bureaucratisch. Maar hoewel men in Nederland vrijer is in de omgang, ook in de verschillende bestuurslagen, werkt dit soms ook tegen; afspraken zijn flexibeler, terwijl in de buurlanden geldt: afspraak is afspraak. Voor Duitsers en Belgen is dat nog wel eens lastig en onbegrijpelijk. Hierin zijn dus ook verschillen in communicatiestructuren tussen overheidsniveaus te herkennen, maar hier minder met de nadruk op Kreise die zich verzetten tegen hogere overheden. In de andere euregio's gaat het juist om een sterke top-down communicatie, die in Nederland veel soepeler is.

Al met al is het dus voor de verschillende politieke niveaus moeilijk om hun gelijke te vinden in de buurlanden. Vooral tussen Nederland en Duitsland kan dat zorgen voor evenwichtsverschillen in besprekingen en kan het innovatie remmen.

5.3 Economische grenzen

5.3.1 In de EUREGIO

Economische verschillen werden in de EUREGIO weinig genoemd als complicerende factor of als oorzaak van het slagen of falen van grensoverschrijdende innovatieprojecten. Wat het meest speelt is een verschil in de manier waarop Nederlanders en Duitsers innovatie definiëren. In Nederland wordt de brede definitie van het Ministerie van Economische Zaken (zie paragraaf 3.1) gebruikt van product-, proces- en organisatievorminnovatie, terwijl in Duitsland een sterk technisch accent aanwezig is. Dit kan doorwerken in de accenten in ingediende innovatieprojecten en de onderlinge communicatie. Er is dan sprake van een cognitieve afstand: hetzelfde begrip wordt verschillend geïnterpreteerd, wat in dit geval tot problemen kan leiden omdat niet iedereen het over hetzelfde heeft. Of dat is gebeurd, is echter niet nadrukkelijk naar voren gekomen in de interviews.

De economische speerpunten die de beide grensregio's in hun beleid hebben benoemd, komen sterk overeen en veroorzaken dan ook geen problemen in de EUREGIO. De betrokken grensregio's werken goed samen in het opstellen van Euregionaal beleid. De clusters die Nordrhein-Westfalen en Niedersachsen hebben benoemd, zijn erg vergelijkbaar met de pieken uit het Nederlandse *Pieken in de Delta*. Bovendien wil ook NRW inzetten op de sterkste punten, wat ook de doelstelling van *Pieken in de Delta* is.

5.3.2 In de overige Nederlandse euregio's

Ook in andere euregio's zijn economische verschillen geen grote complicerende factor of oorzaak van het slagen of falen van grensoverschrijdende innovatieprojecten geweest. Deze verschillen spelen dus over het algemeen geen grote rol in innovatieprojecten. Het

gaat vaak slechts om economische accentverschillen die een innovatieremmende factor kunnen zijn. In andere euregio's werd daarbij niet het interpretatieverschil van innovatie dat in de EUREGIO wordt ervaren genoemd, maar verschillen in speerpuntsectoren. De verschillende grensregio's binnen een euregio hebben niet allemaal dezelfde speerpuntsectoren en willen dus niet allemaal in dezelfde mate inzetten op innovatie. Omdat alle betrokken regio's zich wel moeten kunnen vinden in het euregionale beleid, kan het voorkomen dat compromissen moeten worden gesloten en dat ambitieuze doelstellingen van sommige regio's moeten worden afgezwakt. Dit heeft dus meer te maken met de competenties van regio's, dan met de interpretatie van het begrip innovatie. Het afzwakken van ambities kan echter leiden tot minder innovaties, vooral radicale innovaties.

De euregio waar dergelijke economische verschillen het meest worden gevoeld is de Eems Dollard Regio in het noorden van Nederland. Groningen, Friesland en Drenthe zijn perifere gebieden in Nederland en ook het Niedersachsische gebied, dat bij deze regio is aangesloten, is perifeer in Duitsland. Het Duitse gebied is echter nog meer perifeer ten opzichte van Duitsland dan de Nederlandse gebieden in Nederland. Dat betekent dat er in het Duitse gebied minder gelijkwaardige instellingen en bedrijven zijn, dan in het Nederlandse gebied, waardoor het voor projectaanvragers soms moeilijk is om passende partners te vinden in het buurland. De verwachting is echter dat dit probleem kleiner wordt met het vergroten van het programmagebied in INTERREG IV. Bovendien weten partijen vaak niet welke kennis er aan de andere kant van de grens aanwezig is, terwijl de fysieke afstand klein is.

Ook de Euregio Maas-Rijn voelt economische grenzen in INTERREG-projecten door verschillen tussen de Provincie Luik en de andere betrokken grensregio's. Doordat Luik een smaller budget heeft, is deze regio strenger op bestedingen en het controleren daarvan, wat soms voor wrijving kan zorgen. In de andere euregio's is de economische ontwikkeling aan beide kanten van de grens ongeveer gelijk, zodat er geen problemen ontstaan.

Een belangrijk aspect dat in andere interviews vaak naar voren kwam, is dat Nederland een gunstiger 'innovatieklimaat' heeft dan Duitsland en België. Dit is weer het gevolg van sociaal-culturele en politiek-institutionele verschillen tussen de landen, bijvoorbeeld doordat men in Nederland informeler met elkaar omgaat en soepeler regelgeving heeft. Nederlanders durven meer risico's te nemen en dat is belangrijk bij innovatie. In alle landen zijn wel voldoende instellingen aanwezig die innovatie kunnen aanwakkeren en die daarvoor ook de juiste kennis hebben, maar dat gebeurt dus niet op dezelfde manier.

Dit sluit aan bij de minder hiërarchische werkstructuur die ook in het Nederlandse gebied in de EUREGIO aanwezig is. Dus, hoewel dit in de EUREGIO niet werd benoemd, zou Nederland ook daar een beter innovatieklimaat kunnen hebben dan Duitsland door de soepeler, informeler communicatiestructuur.

5.4 *Sociaal-culturele grenzen*

5.4.1 In de EUREGIO

In de EUREGIO spelen sociaal-culturele verschillen nog altijd een belangrijke rol, ondanks dat men hier al bijna 50 jaar bezig is deze barrières te overbruggen. Vooral de eerder genoemde sterk hiërarchische top-down werkstructuur in Duitsland staat haaks op de informele werksfeer in Nederland. In Duitsland wordt een beslissing of standpunt hoog in een organisatie (in)genomen, terwijl in Nederland ambtenaren of medewerkers uitspraken kunnen doen. Het gevolg daarvan is dat in Duitsland die beslissing of het standpunt vast staat, terwijl een uitspraak of standpunt van een Nederlandse organisatie veranderlijker is doordat een persoon in een lagere functie ook beslissingen kan nemen. Voor Duitsers is dat lastig, want Nederlanders komen daardoor vaker terug op gedane uitspraken, vooral in de voorbereidingsfase van projecten, terwijl dat bij hen niet snel voor zal komen.

Hieruit voortvloeiend speelt een verschil in communicatiecultuur. Hier gaat het om communicatie in algemene zin in projecten, niet tussen overheidslagen. In Nederland wordt vaak hardop gedacht, terwijl Duitsers niet alles uitspreken. Dit komt bijvoorbeeld naar voren tijdens de looptijd van projecten. Nederlanders vragen zich wel eens hardop af of alle partners in een volgende fase nog wel nodig zijn, maar Duitse partners zullen dat niet hardop uitspreken.

In de interviews is de taalbarrière een terugkerend onderwerp. De taalbarrière speelt nog altijd een belangrijke rol in grensoverschrijdende projecten in de EUREGIO. Nederlanders zijn beter in Duits, dan andersom. In vergaderingen gaat het vaak nog wel goed. Maar wanneer specifieke problemen besproken moeten worden, blijkt het met name voor Duitsers lastig om zich uit te drukken en anderen te verstaan.

Verder lijken vooroordelen over Duitsers nog altijd mee te spelen, hoewel anderen stellen dat dit niet zo is. Een Duitser zou meer tijd moeten stoppen in het overtuigen van een Nederlander van zijn plan, terwijl Duitsers zich snel laten overtuigen door Nederlanders en daarin minder terughoudend zijn. In Duitsland zou meer sympathie zijn voor Nederlanders dan andersom. Dit geldt zeker niet voor iedereen: het is persoonsgebonden.

Deze bevinding staat haaks op de conservativiteit van Duitsers ten opzichte van verandering en innovatie. Duitsers zijn kritisch ten opzichte van nieuwe ontwikkelingen en verandering en vragen zich eerst af of een verandering wel echt nodig is: er is toch al een systeem dat goed werkt, waarom dan iets nieuws? In Nederland worden nieuwe ideeën sneller opgepakt. Er wordt meer van ‘voortschrijdend inzicht’ uitgegaan: de wereld is in verandering en om mee te gaan moet je soms dingen aanpassen.

5.4.2 In de overige Nederlandse euregio's

Sociaal-culturele verschillen werden ook in andere euregio's het meest genoemd. Uit de afgenomen interviews komen geen duidelijke verschillen naar voren in sociaal-culturele grenzen tussen Nederland en Duitsland en Nederland en België. In beide grensregio's worden sociaal-culturele verschillen dus ongeveer op dezelfde manier ervaren.

Zoals al kort is aangegeven in de paragraaf over economische grenzen, wordt er een duidelijk verschil waargenomen in de houding of instelling van Nederlanders, Duitsers en Belgen in grensoverschrijdende innovatieprojecten. Over het algemeen kan gesteld worden dat er in Nederland een beter klimaat is om tot innovaties te komen. Nederlanders zijn los in de omgang en binnen organisaties en instellingen bestaat een relatief informele sfeer. Nederlanders durven bovendien meer risico's te nemen en nemen regels minder nauw. Met name Belgen verschillen op deze laatste punten. De directe en nuchtere Nederlandse manier van zakendoen schrikt hen nogal eens af. Dit heeft er in sommige gevallen zelfs voor gezorgd dat persoonlijkheden in een project dusdanig met elkaar botsten dat het project er onder te lijden had. Bovendien zien Belgen graag dat regels goed worden nageleefd en spelen ze liefst op zeker.

Net als in België, heeft men in Duitsland graag dat aan regels wordt voldaan en neemt men graag ruim de tijd voor een gedegen voorbereiding van een project. Bovendien hebben Duitsers een meer afwachtende houding ten opzichte van nieuwe ontwikkelingen en innovaties, terwijl in Nederland nieuwe ideeën snel worden opgepakt. Verder kent Duitsland een sterk hiërarchische, top-down werkstructuur. Waar in Nederland soms ambtenaren of medewerkers uitspraken doen, moet dat in Duitsland eerst overlegd worden met de baas. Daardoor zijn beslissingen in Duitsland zekerder dan in Nederland, waar men nog wel eens op een uitspraak wil terugkomen, wat irritatie opwekt. Dit kwam dus niet alleen in de EUREGIO voor.

Uit deze hiërarchische structuur vloeit ook voort dat het in Duitsland langer duurt voordat een stevige vertrouwensband ontstaat. Voor Duitse organisaties is het belangrijk dat een partnerorganisatie een goede naam heeft. Bijvoorbeeld een verbinding met een universiteit stelt men zeer op prijs. Als nieuwe partner kom je in een Duitse instelling niet zomaar binnen, dit kan beter via bijvoorbeeld een Kamer van Koophandel, Handelskamer of Wirtschaftsförderungsgesellschaft gebeuren. Op basis van alle interviews kan dus gesteld worden dat Nederland een beter innovatieklimaat heeft door de opener, flexibelere communicatie- en werkstructuren.

In Nederland is het ook veel normaler om externe bureaus in te schakelen om bijvoorbeeld een advies voor te bereiden of een onderzoek te doen. Veel INTERREG-projecten hebben als doel om bedrijven en instellingen advies te geven over de meest optimale inrichting om tot innovatie te komen. Dit soort projecten werkt door die verschillen in vertrouwen minder goed in Duitsland, omdat het daar minder normaal is om zaken extern te laten doen en men elkaar eerst goed wil kennen. In Nederland is het

juist heel normaal om eerst een extern onderzoek te laten doen alvorens een standpunt in te nemen.

De grootste barrière die problemen geeft in grensoverschrijdende projecten is toch nog altijd de taal. Hoewel in beide gebieden Nederlands wordt gesproken, is zelfs tussen Belgen en Nederlanders soms sprake van een taalbarrière die tegenwerkt. Uitdrukkingen hebben niet altijd dezelfde betekenis en Belgen zijn minder direct dan Nederlanders.

Langs de Duits-Nederlandse grens nemen euregionale medewerkers waar dat de kennis van het Duits onder Nederlanders afneemt, hoewel Nederlanders nog altijd denken dat ze goed Duits spreken. Nederlanders hebben de Duitse taal dus wel beter onder de knie dan andersom, zoals in de EUREGIO ook naar voren kwam, maar wel steeds minder goed. Dit merkt ook de Euregio Maas-Rijn, waar men zelfs met drie talen te maken heeft (Nederlands, Duits en Frans). Steeds meer communicatie gaat zelfs in het Engels, vooral binnen kennisinstellingen. Er wordt opgemerkt dat Nederland zich erg richt op Groot-Brittannië, ook in de grensregio's met Duitsland, terwijl Duitsland toch dichterbij is. Doordat dan iedereen niet meer zijn eigen taal spreekt, kan die omschakeling naar het Engels voor nog complexere verwarringen zorgen.

5.5 *Aandacht voor overbruggen van verschillen*

Al met al zijn er nog altijd barrières die in grensoverschrijdende projecten invloed uitoefenen. Vooral voor innovatieprojecten kunnen een aantal van die barrières een extra hindernis zijn. Tijdens de interviews is gevraagd of er genoeg aandacht is voor het overbruggen van verschillen.

5.5.1 In de EUREGIO

De respondenten uit de EUREGIO geven aan dat verschillen op zich niet een probleem zijn, zolang de communicatie en onderlinge afstemming maar goed is. De EUREGIO kan daarin een begeleidende taak hebben, omdat projectpartners het belang van onderlinge afstemming en communicatie vaak onderschatten. Deze taak neemt de EUREGIO al op zich door potentiële projectpartners te wijzen op mogelijke valkuilen en verschillen. De EUREGIO neemt vaak al een sturende rol op zich in het bij elkaar brengen van potentiële partners en neemt soms zelfs het initiatief voor een project.

Daarnaast zou vooronderzoek naar de haalbaarheid van een project bij kunnen dragen aan onderlinge afstemming en duidelijkheid over ieders positie in het project. Vooral in innovatieprojecten kan dit in belangrijke mate onderling vertrouwen vergroten en onzekerheid verminderen. Een dergelijk vooronderzoek is echter vaak moeilijk te financieren, omdat de meerwaarde voor partijen niet duidelijk genoeg is en het, optimaal gezien, vóór de start van een project moet worden uitgevoerd. Het valt eigenlijk buiten het daadwerkelijke project, wat (gezamenlijke) financiering soms lastiger maakt.

5.5.2 In de overige Nederlandse euregio's

In de andere euregio's kwam een wisselend beeld naar voren ten aanzien van de aandacht voor het overbruggen van verschillen. Over het algemeen stelt men dat het overbruggen van verschillen 'an sich' steeds minder het doel van INTERREG-projecten wordt. Na drie programmaperioden kennen partners elkaar immers wel en is het dus voor INTERREG IV niet meer een hoofddoel om grensoverschrijdende contacten te leggen. Hieruit kan echter ook worden geconcludeerd dat men niet veel van partner wisselt en er weinig nieuwe partijen worden betrokken.

In de ene euregio wordt meer aandacht besteed aan het overbruggen van verschillen dan in de ander. In hoeverre er aandacht voor is, verschilt ook per instelling of organisatie. Daarnaast hangt het vaak van de persoon af of er veel of weinig aandacht is en kan de behoefte aan weerszijden van de grens verschillen. Over het algemeen zijn er geen specifieke programma's voor, maar, net als in de EUREGIO, nemen andere euregio's ook een begeleidende rol op zich. Zo wordt aangegeven wat men kan verwachten wanneer grensoverschrijdende relaties worden aangegaan en wordt ondersteuning geboden bij het vinden van overeenstemming over de financiering en regelgeving. Men stelt dat culturele barrières vanzelf worden overwonnen wanneer daar eenmaal overeenkomsten over zijn. Bovendien is het economische belang, in de vorm van de INTERREG-subsidies, een extra stimulans voor partijen om eventuele barrières te slechten.

Respondenten gaven meerdere keren aan dat communicatie cruciaal is. Dit werd ook in de EUREGIO al genoemd. Alle mogelijke partners moeten zoveel mogelijk met elkaar communiceren. Dan gaat het dus om zowel overheden, kennisinstellingen en intermediairs als het bedrijfsleven. Als de communicatie goed is, zijn verschillen geen groot probleem. Voor innovatieprojecten is het bovendien belangrijk dat kennisinstellingen weten welke vraag er bij bedrijven leeft, zodat zij marktgerichte innovaties kunnen doen, en geen dingen ontwikkelen waar geen behoefte aan is. Dit draagt, naast vooronderzoek, bij aan de haalbaarheid van een innovatieproject. Daarnaast is het voor bedrijven nuttig om te weten welke kennis er is en waar die kennis aanwezig is.

Dit bij elkaar brengen van vraag en aanbod kan eventueel onder begeleiding van euregio's, maar ook intermediairs, met name ontwikkelingsmaatschappijen en Kamers van Koophandel, zouden een grotere rol kunnen hebben in het overbruggen van verschillen en het leggen van contacten tussen partijen. Zij hebben immers contacten bij zowel het bedrijfsleven als overheden.

5.6 *Koppeling met de theorie*

In hoofdstuk 3 is een theoretisch model van grensoverschrijdende innovatie uitgewerkt. Nu zijn de resultaten die in dit hoofdstuk naar voren zijn gekomen daarmee te vergelijken op overeenkomsten en verschillen. Dit onderzoek heeft zich vooral gericht op die onderdelen van het model waar grenzen een rol spelen, dus in hoeverre grenzen de andere factoren beïnvloeden.

5.6.1 Grensdimensies onderling

In het model zijn een viertal dimensies van grenzen onderscheiden. Door het Akkoord van Schengen is er tussen Nederland en Duitsland en België geen sprake meer van een fysieke grens. Deze dimensie is dan ook voor dit onderzoek minder relevant. Er liggen immers ook geen natuurlijke barrières, bijvoorbeeld een rivier of gebergte, die de betreffende grenzen markeren en een remmende werking hebben. In de vorige paragrafen is echter gebleken dat andersoortige grenzen nog altijd, in meer of mindere mate, invloed hebben op grensoverschrijdende innovatierelaties. De fysieke grenzen die voor Schengen aanwezig waren, hebben deze andere grenzen wel voor een belangrijk deel gedefinieerd. De politiek-institutionele, economische en sociaal-culturele grenzen liggen immers nog altijd ongeveer op dezelfde plek als waar eerder grensposten lagen.

Vaak is het voor respondenten ook lastig te zeggen of een verschil sociaal-cultureel, economisch dan wel politiek-institutioneel is. Ze overlappen elkaar vaak. Zijn bijvoorbeeld economische speerpuntverschillen politiek-institutioneel of economisch? In feite zijn beleidsverschillen tussen regio's het gevolg van economische verschillen. Iedere regio heeft zijn eigen economische competenties en richt zich daarop in het beleid. Het een is dus een gevolg van het ander. Respondenten bedoelden vaak hetzelfde, maar noemen de ene keer speerpuntverschillen en de andere keer beleidsverschillen als mogelijk obstakel.

5.6.2 Grenzen en innovatiestrategie, afhankelijkheid en vaardigheden

Vervolgens blijkt uit de onderzoeksresultaten dat grenzen invloed hebben op de innovatiestrategie, complementaire vaardigheden en de onderlinge afhankelijkheid tussen actoren. Door de open, informele manier waarop Nederlanders werken en doordat zij risico's durven nemen en op hun manier flexibel met regels omgaan, heeft Nederland een gunstig klimaat voor innovaties. Innovatie vereist immers het doorbreken van bestaande patronen en Nederlanders kiezen dus voor een goede strategie. In Duitsland en België is men minder bereidt om risico's te nemen en worden daarom veel regels en voorwaarden ingebouwd om onzekerheden te verkleinen. Dat is hun inborst en die bepaalt hun innovatiestrategie, maar die is voor innovatieprojecten niet gunstig. Sociaal-culturele grenzen zijn een belangrijk obstakel in alle euregio's, vooral wanneer het om innovatie gaat. De belangrijkste sociaal-culturele barrière blijkt echter nog altijd de taal te zijn. Dit

geldt met name tussen Nederland en Duitsland, hoewel ook tussen Nederlanders en Belgen de taal voor problemen kan zorgen.

Op basis van de gekozen innovatiestrategie gaan actoren onderlinge relaties aan. Via die verbinding hebben grenzen dus invloed op de onderlinge afhankelijkheid, maar grenzen beïnvloeden die ook rechtstreeks. Tussen Duitsland en Nederland is onderlinge afhankelijkheid tussen bijvoorbeeld overheden lastig, doordat bestuurslagen niet overeenkomen. Een zelfde structuurverschil bemoeilijkt grensoverschrijdende contacten tussen ontwikkelingsmaatschappijen en andere intermediairs.

Voor het bedrijfsleven is transparantie belangrijk. Zij gaan contacten leggen als voor hen duidelijk is dat er aan de andere kant van de grens iets extra's te halen is. Het moet duidelijk zijn wie welke kennis heeft en dus niet alleen in het eigen land, maar ook aan de andere kant van de grens. In een aantal euregio's werd aangegeven dat daar nog veel aan gedaan kan worden. Hier kunnen bijvoorbeeld euregio's en intermediairs een rol in vervullen door hun vele relaties met instellingen en organisaties.

In een aantal voorbeelden werd ook duidelijk dat vaardigheden en kennis elkaar grensoverschrijdend kunnen aanvullen. Zo heeft iedere regio eigen economische speerpunten en hebben zij op die vlakken veel kennis. Deze kan strategisch worden ingezet in innovatieve samenwerkingsprojecten over grenzen heen. Bovendien zou het voor Duitsers en Belgen gunstig zijn om met Nederland samen te werken door het positieve innovatieklimaat in Nederland. Andersom zou de instelling in Duitsland en België voor Nederlanders een belemmering kunnen zijn, waar op een goede manier op moet worden ingespeeld. Zo hebben dus ook sociaal-culturele verschillen invloed op complementaire vaardigheden.

5.6.3 Grenzen en vertrouwen

Via de bovengenoemde drie factoren beïnvloeden grenzen het aspect vertrouwen. Als partijen elkaar bijvoorbeeld heel erg aanvullen in hun kennis en vaardigheden, zullen zij elkaar niet beconcurreren. Doordat die vaardigheden over grenzen heen op nog meer manieren aanvullend kunnen zijn, beïnvloeden grenzen via vaardigheden het vertrouwen.

Daarnaast dragen gelijke innovatiestrategieën en gelijke doelen bij aan vertrouwen. Zo kunnen grenzen dus ook een rol spelen in vertrouwen. Wanneer men bijvoorbeeld niet dezelfde doelen heeft, of die niet op dezelfde manier denkt te bereiken, kan dat ervoor zorgen dat partijen elkaar minder vertrouwen. De manier van doelbereiking is immers niet voor ieder land hetzelfde, alleen al door verschillen in wet- en regelgeving, maar ook door verschillen in normen en waarden.

De mate van onderlinge afhankelijkheid van actoren draagt ook bij aan vertrouwen. Als partijen van elkaar afhankelijk zijn, zullen ze immers in ieder geval moeten doen alsof ze elkaar vertrouwen. We hebben al gezien dat grenzen die afhankelijkheid beïnvloeden. Een voorbeeld is het feit dat het in Duitsland tijd vergt om een vertrouwensrelatie op te bouwen. Daardoor zullen Duitse bedrijven en instellingen

niet snel afhankelijke relaties aangaan met organisaties buiten Duitsland omdat men die nog minder goed kent en er dus minder vertrouwen is.

5.6.4 Grenzen en de stadia naar succesvolle grensoverschrijdende innovatie

In het conceptuele model zijn stadia van het ontstaan van grensoverschrijdende interactie weergegeven. In de interviews kwamen vooral grenzen naar voren die in de interactiefase spelen en die de netwerkkarakteristieken en mate van wederzijdse kennisuitwisseling bepalen.

In de interactiefase bepalen partijen of de (grensoverschrijdende) samenwerking voor hen meerwaarde biedt. Hier zijn dus complementaire vaardigheden belangrijk. Daarnaast wordt de mate van vertrouwen bepaald. Het gedrag van de tegenpartij moet worden ingeschat en daarbij is het bijvoorbeeld belangrijk om te weten dat de houding ten opzichte van verandering en innovatie in de verschillende landen kan verschillen en dat communicatie- en werkstructuren verschillen. Er moet een inschatting worden gemaakt van de mate waarin dergelijke factoren voor problemen kunnen zorgen wanneer daadwerkelijk een samenwerkingsrelatie wordt aangegaan.

Grenzen blijken daarnaast belangrijk in het ontstaan van netwerkkarakteristieken. In de verschillende landen bestaan verschillende communicatie- en werkstructuren, heeft men diverse innovatiestrategieën en wijkt de onderlinge afhankelijkheid tussen actoren af. Dit is belangrijk voor het ontstaan van netwerkkarakteristieken. De mate waarin een persoon in een team zelfstandig kan werken (netwerk autonomie), kan bijvoorbeeld afwijken door verschillen in hiërarchische werkstructuren. Bovendien is die gehechtheid aan hiërarchie bepalend voor de mate van hiërarchie in innovatieteams. Die kan groter zijn wanneer men hiërarchie belangrijk vindt.

Via deze stadia zijn grenzen ook belangrijk voor de mate van wederzijdse kennisuitwisseling in netwerken, die voor een groot deel al wordt bepaald in voorgaande stadia. Hierin werken grenzen dus deels indirect door, via de voorgaande stadia. Grenzen hebben ook directe invloed. Transparantie is een belangrijke factor die de mate van wederzijdse kennisuitwisseling bepaalt. Hoe meer kennisuitwisseling, hoe transparanter het is welke kennis waar aanwezig is. De mate van transparantie blijkt nog altijd door grenzen te worden bepaald. Zo is niet altijd duidelijk welke kennis in buurlanden aanwezig is.

Tenslotte wordt grensoverschrijdende innovatie wel of niet succesvol en uit het voorgaande is gebleken dat grenzen op verschillende momenten en op uiteenlopende wijze daarin een rol hebben. Innovatie is al een complex proces, maar grenzen maken het nog ingewikkelder.

5.7 *Samenvatting*

Zoals gezegd, is de EUREGIO de oudste euregio van Europa. Hier is men voor het eerst begonnen om grensoverschrijdende samenwerking te institutionaliseren en een bestuurlijk lichaam te geven. Uit de interviews met een aantal mensen die dagelijks met de grensoverschrijdende praktijk in de EUREGIO te maken hebben, blijkt echter dat ook in deze euregio na ruim 50 jaar nog altijd sprake is van grenzen aan innovatie. De volgende grenzen zijn in de EUREGIO het meest relevant:

Economisch	Sociaal-cultureel	Politiek-institutioneel
Verschil in definitie van innovatie	Taalbarrière	Verschillen in politieke structuur
	Instelling/houding ten opzichte van innovatie en verandering	Verschillen in verhoudingen tussen bestuurslagen
	Verschillen in manier van communiceren en (hiërarchische) werkstructuur	

Tabel 5.1 – Grenzen aan grensoverschrijdende innovatie in de EUREGIO

Deze bevindingen zijn vergeleken met de bevindingen van andere euregio's. In de voorgaande paragrafen is daarover uitgebreide informatie te vinden. Wanneer alle bevindingen op een rij worden gezet, blijken de opvallendste grenzen aan grensoverschrijdende innovatie:

Economisch	Sociaal-cultureel	Politiek-institutioneel
Beter innovatieklimaat in Nederland	Taalbarrière	Verschillen in politieke structuur
Economische speerpuntverschillen	Instelling/houding ten opzichte van innovatie en verandering	Verschillen in verhoudingen tussen bestuurslagen
Afwijkende economische ontwikkeling tussen grensregio's	Verschillen in manier van zakendoen en (hiërarchische) werkstructuur	Beleidsaccentverschillen
	Houding ten opzichte van inhuren externe bureaus	

Tabel 5.2 – Belangrijkste grenzen aan grensoverschrijdende innovatie

Wanneer deze twee tabellen met elkaar worden vergeleken, is te zien dat een aantal aspecten niet specifiek voor de EUREGIO gelden, maar in alle euregio's naar voren komen. Deze aspecten kunnen dus worden veralgemeniseerd als succes- en faalfactoren in grensoverschrijdende innovatie. Concreet komen uit de interviews de succes- en faalfactoren met betrekking tot grensoverschrijdende innovatie naar voren die in tabel 5.3

zijn samengevat. Niet alleen grenzen kunnen echter zorgen voor succes of falen van grensoverschrijdende innovatie. Uit de interviews kwamen ook veel andere succes- en faalfactoren naar voren. Hoewel dit onderzoek zich vooral richtte op de invloed van grenzen, zijn deze overige factoren ook van belang om mee te nemen. Daarom worden ze in het volgende hoofdstuk kort toegelicht.

	Succesfactoren	Faalfactoren
Politiek-institutioneel	• Gerichtheid op grensoverschrijdende meerwaarde • Overeenkomstige beleidsdoelen	• Politiek-institutionele structuurverschillen • Verschillen in communicatiestructuren tussen politiek-bestuurlijke lagen
Economisch	• Overeenkomstige economische speerpuntsectoren • Gelijke economische ontwikkeling	• Afwijkende economische speerpuntsectoren • Verschillende economische ontwikkeling
Sociaal-cultureel	• Kennis van en begrip voor verschillen in communicatiestructuren • Wederzijdse taalkennis • Progressieve en flexibele houding t.o.v. vernieuwing en innovatie • Vertrouwen	• Verschillen in communicatiestructuur en -cultuur (hiërarchisch vs. informeel) • Taalbarrière • Conservatieve houding t.o.v. vernieuwing en innovatie • Wantrouwen

Tabel 5.3 – Succes- en faalfactoren grensoverschrijdende innovatie

Met de resultaten van de interviews kan het conceptuele model worden onderbouwd. De diversie grensdimensies blijken sterk met elkaar verbonden en veel invloed op elkaar te hebben. Soms is moeilijk te zeggen welke dimensie een rol speelt of dat het combinatie is van meerdere.

Grenzen zijn ook van invloed op innovatiestrategieën, de complementariteit van vaardigheden en de onderlinge afhankelijkheid tussen actoren. Innovatiestrategieën verschillen tussen landen door afwijkende communicatie- en werkstructuren. De open en informele werkstructuur en de durf om risico's te nemen in Nederland creëren een stimulerend innovatieklimaat. In Duitsland en België is men soms geneigd om onzekerheden te voorkomen, wat innovatie kan remmen. Vaardigheden en kennis blijken tussen landen te verschillen. Niet alleen vaardigheden op het gebied van omgaan met risico's, maar ook kennis en vaardigheden die tot een specifieke innovatie kunnen leiden. De onderlinge afhankelijkheid tussen actoren wordt bovendien sterk door grenzen bepaald, doordat bijvoorbeeld de overheidsstructuren tussen Nederland en Duitsland sterk van elkaar verschillen. Daardoor is het lastig voor hen om elkaars gelijke aan de andere kant van de grens te vinden.

Grenzen spelen ook een rol in vertrouwen. Wanneer men bijvoorbeeld niet dezelfde doelen heeft, of die niet op dezelfde manier denkt te bereiken, kan dat ervoor zorgen dat partijen elkaar minder vertrouwen. De mate van onderlinge afhankelijkheid van actoren draagt ook bij aan vertrouwen.

Vervolgens werken grenzen via de verschillende stadia van het ontstaan van interactie door naar succesvolle grensoverschrijdende innovatie. Uit de resultaten blijkt dat grenzen met name in de interactiefase spelen en de netwerkkarakteristieken en mate van wederzijdse kennisuitwisseling bepalen. Via al deze factoren zijn grenzen van invloed op het slagen of falen van grensoverschrijdende innovatie.

6 Overige succes- en faalfactoren

6.1 *Inleiding*

In het vorige hoofdstuk is uitgebreid ingegaan op de invloed van grenzen op grensoverschrijdende innovatie en is duidelijk geworden dat grenzen zeker een belangrijke rol hebben. Er zijn echter nog andere factoren die kansen of knelpunten kunnen zijn voor succesvolle grensoverschrijdende innovatie in de toekomst en waar op gelet moet worden. Deze worden in dit hoofdstuk nader toegelicht.

Deze overige succes- en faalfactoren zijn voor een deel naar voren gekomen tijdens de gehouden interviews. Daarnaast worden gelijksoortige onderzoeken gebruikt waarin ook is gekeken naar succes- en faalfactoren van grensoverschrijdende projecten. Een zeer vergelijkbaar onderzoek is gedaan door dhr. Vaessen (2007). Hij heeft op een kwantitatieve manier samenwerkingsverbanden gericht op innovatie onderzocht. Daarvan zijn echter nog geen resultaten bekend. Die komen waarschijnlijk in het laatste kwartaal van 2007. Daarnaast zijn er andere recente onderzoeken die erg bruikbaar zijn, hoewel ze niet specifiek over innovatie-projecten gaan, maar bijvoorbeeld arbeidsmarkt en scholing (RePro Q&A, 2007). Daarin komen echter wel succes- en faalfactoren naar voren die ook voor andersoortige projecten relevant zijn, bijvoorbeeld voor innovatieprojecten.

De genoemde succes- en faalfactoren zijn samengesteld op basis van de resultaten van RePro Q&A en de interviews van dit onderzoek. Deze factoren gelden dus voor innovatieprojecten, maar ook voor arbeidsmarktprojecten. Dit zijn zeer verschillende onderwerpen, maar de succes- en faalfactoren komen sterk overeen. En aangezien INTERREG-projecten altijd vernieuwend moeten zijn, en dus innovatief, zou gezegd kunnen worden dat dit succes- en faalfactoren zijn voor grensoverschrijdende projecten in het algemeen.

Het is niet persé nodig dat alle factoren aanwezig zijn, maar wel een deel. Hoe meer, hoe beter, maar iedere factor draagt bij aan succes. De succes- en faalfactoren zullen ieder kort worden toegelicht.

6.2 *Succesfactoren*

6.2.1 *Vooronderzoek of haalbaarheidsonderzoek*

Het belang van vooronderzoek komt zowel in de interviews als het onderzoek van RePro Q&A naar voren. Door een vooronderzoek of haalbaarheidsonderzoek moeten partijen al nadenken over een nauwkeurige projectomschrijving. Zonder duidelijkheid over het doel kan immers geen uitsluitsel over haalbaarheid worden gegeven. Een vooronderzoek zorgt er dus voor dat al voor de start van een project voor alle partijen helderheid over het doel en de middelen wordt gegeven. Daarbij worden tijdens een vooronderzoek de

randvoorwaarden in Nederland en de buurlanden geanalyseerd. Deze randvoorwaarden zijn een aspect waar projecten vaak op stranden doordat systemen en regels niet op elkaar aansluiten. Ook hier geeft een vooronderzoek helderheid en kan er van tevoren op worden ingespeeld in plaats van dat tijdens de looptijd van een project er veel tijd aan moet worden besteed.

Voor innovatieprojecten is een belangrijk voordeel dat vooronderzoek laat zien waar een gat in de markt zit en waar behoefte aan is bij bedrijven en consumenten. Zo worden projecten veel praktijkgericht. Bovendien komt door een gedegen vooronderzoek naar boven welke potentiële partners er zijn, zowel in eigen land als over de grens.

6.2.2 Flexibiliteit in de INTERREG-structuur

Vooronderzoek blijkt volgens beide onderzoeken vaak moeilijk te realiseren als gevolg van de manier waarop INTERREG in elkaar zit. Vooronderzoek maakt geen deel uit van het daadwerkelijke project en partijen moeten het dus zelf financieren. Het maakt echter wel meteen duidelijk of een project haalbaar is of niet, wat tijdens de looptijd van een project over het hoofd kan worden gezien om het project niet in gevaar te brengen. Er zou dus meer ruimte moeten zijn voor financiering van een haalbaarheidsonderzoek in INTERREG-projecten en meer ruimte voor bijsturing van plannen en doelstellingen na de indiening van de aanvraag.

6.2.3 Betrokkenheid van alle relevante partijen

Het is belangrijk dat alle relevante partijen bij het project zijn betrokken, zodat alle kennis en benodigde vaardigheden aanwezig zijn om een optimaal resultaat te bereiken. Daarom moet van tevoren duidelijk zijn welke vaardigheden nodig zijn om het project tot een goed einde te brengen en welke partijen die in huis hebben. Aan beide kanten van de grens moeten alle relevante partijen betrokken worden. Op die manier ontstaan nieuwe netwerken en groeit de betrokkenheid bij het probleem en bij de oplossing. Dit geldt zowel voor innovatieprojecten als andersoortige (INTERREG-)projecten.

6.2.4 Praktijkgerichtheid

Een innovatieproject is pas succesvol wanneer sprake is van duurzaamheid. Het nieuwe product moet daadwerkelijk worden gebruikt. Om dat te realiseren moeten projecten dus praktijkgericht zijn en voorzien in de behoefte die op de markt aanwezig is. Een haalbaarheidsonderzoek kan hier in belangrijke mate aan bijdragen, maar ook tijdens het project moet gecommuniceerd worden met het bedrijfsleven om eventuele marktveranderingen tijdig te signaleren. Het is in het kader van INTERREG IIIA tot nu toe niet mogelijk om het bedrijfsleven als partner te betrekken. Voor intermediairs is

daarom een belangrijke taak weggelegd om deze communicatie zo optimaal mogelijk te maken en ervoor te zorgen dat kennisinstellingen, bedrijven en overheden dezelfde “taal” spreken en elkaar begrijpen, en dus de cognitieve afstand te verkleinen, zowel over grenzen heen als binnen grenzen.

6.2.5 Inzet van de juiste mensen

Een van de netwerkkarakteristieken in het theoretische model is “oppervlakkige hiërarchie”. Voor innovatieprojecten is het van belang dat de beste mensen in de teams zitten. Zij moeten beschikken over de juiste vakkennis, maar wel praktijkgericht zijn en een sterke motivatie hebben. Het is belangrijk dat die personen door hun eigen bedrijf of organisatie worden gesteund. In een samenwerkingsverband komen immers verschillende organisaties bij elkaar. Hier ligt een duidelijke link met de netwerk autonomie in het theoretisch model. Ieder teamlid moet wel autonoom kunnen handelen maar zich gesteund voelen door zijn eigen organisatie, zodat zij zich volledig kunnen inzetten en niet te veel hoeven inbinden. Uit het RePro Q&A-onderzoek en de eigen interviews kwam naar voren dat Nederlanders vaak niet de benodigde positie hebben. Mensen die lager in de organisatie staan worden in Nederland vaak ingezet in projecten, terwijl Duitsers vaak hoger geplaatste personen afvaardigen. Nederlanders hebben lager in de organisatie wel meer verantwoordelijkheden dan Duitsers, maar voor daadwerkelijke beslissingen moesten zij dan vaak terugkoppelen met de directie, wat vertragend werkte.

Te weinig rugdekking vanuit de eigen organisatie kan er namelijk voor zorgen dat er hiërarchie ontstaat binnen het team, en dat moet juist niet te sterk aanwezig zijn om iedereen volledig tot zijn recht te laten komen. Daarvoor is goede communicatie cruciaal, zowel tussen organisaties als binnen een team.

6.2.6 Communicatie

Inmiddels is het belang van communicatie al meerdere keren naar voren gekomen. De respondenten noemden dit vaak als een belangrijke succes- of faalfactor en ook het RePro Q&A-onderzoek benoemt communicatie specifiek. Communicatie moet zowel horizontaal als verticaal plaatsvinden. Dus tussen teamleden onderling en tussen teamleden en hun bazen en directies. Er moet echter ook gecommuniceerd worden met groepen die geen projectpartner zijn, bijvoorbeeld het bedrijfsleven en de consument (in de vorm van een klankbordgroep), om een vraaggericht project te realiseren. RePro Q&A (2007) stelt dat regelmatige persoonlijke contacten belangrijk zijn. Ook in de eigen interviews kwam dit regelmatig terug. Veel dingen worden namelijk niet direct gezegd, maar komen wel in lichaamstaal naar voren. Door regelmatig persoonlijk contact te hebben en met elkaar om tafel te zitten, kunnen problemen in een vroeg stadium worden gesignaleerd. Persoonlijke contacten vergroten de betrokkenheid en creëren vertrouwen. Betrokkenheid wordt verder vergroot door het project in de hele organisatie duidelijk

zichtbaar te maken en dus ook te communiceren naar mensen die niet direct betrokken zijn.

6.2.7 Gelijkwaardige partners

Gelijkwaardigheid van partners in een project voorkomt ook de vorming van hiërarchie binnen een project. Bij gelijkwaardigheid gaat het niet alleen om de grootte van de organisaties, maar ook om de financiële en personele inbedding van de verschillende partijen in het project, dus dat ieder gelijkwaardig bijdraagt. Ongelijkheid kan ongelijke verwachtingen creëren. En, zoals in de interviews naar voren kwam, kan ongelijkheid ervoor zorgen dat de communicatie verslechtert. Als een partner veel groter is of het project voor een partner meer meerwaarde heeft dan voor de ander, kan die partner alles op zich nemen en beslissingen niet of slecht terugkoppelen met andere partners. Als die kleinere partners zich er dan mee gaan bemoeien, is het vaak al te laat.

Het RePro Q&A-onderzoek geeft aan dat projecten met ongelijke partners slechts succesvol kunnen zijn als vooraf duidelijk is waar de verschillen liggen en procedures en taakstellingen van tevoren worden vastgelegd. Dit zorgt ervoor dat verschillen zich niet pas tijdens de looptijd van een project uiten, en daardoor een faalfactor worden.

6.2.8 Compatibele partners

Dat partners compatibel zijn, wil zeggen dat zij dezelfde doelstellingen hebben of dat zij elkaar aanvullen. In het theoretische model kwam dit naar voren in de gelijkwaardige innovatiestrategie en compatibele vaardigheden. Gelijke doelen en aanvullende doelen en vaardigheden zorgen voor meer vertrouwen en stabiliteit in het samenwerkingsverband. Vooral voor innovatieprojecten zijn dit factoren die bijdragen aan succes. Bovendien moet het grensoverschrijdende aspect van het project voor alle partijen een meerwaarde zijn.

6.2.9 Mediator/coördinator

Iemand moet de taak op zich nemen om te bemiddelen in het geval van (grensoverschrijdende) conflicten of problemen. In de meeste gevallen wordt in projecten echter geen specifieke mediator of coördinator aangewezen, maar als het nodig is wordt dit nu vaak door de euregio's, als zijnde het INTERREG IIIA-programmasecretariaat, opgepakt. Euregio's zijn in dergelijke gevallen geen projectpartner en dat draagt bij aan hun onafhankelijkheid, wat belangrijk is in het geval van bemiddelaars in conflicten. Maar het zou goed zijn van tevoren iemand aan te wijzen, want dit blijkt volgens RePro Q&A bij te dragen aan het succes van een project.

6.2.10 Ervaring met INTERREG-projecten

Als er reeds ervaring is met INTERREG-projecten en men weet wat het inhoudt en wat de regels zijn, versnelt dit het ontwikkelingsproces. Ervaren partijen weten waar ze op moeten letten en wat mogelijke valkuilen zijn. Bovendien hebben ze al een grensoverschrijdend netwerk opgebouwd en kennen zij de INTERREG IIIA-programmasecretariaten bij de euregio's en de diverse lokale en regionale politici in de euregionale raden en zonodig de politieke afgevaardigden in Den Haag, Düsseldorf en Hannover. Ze weten van het betekent om grensoverschrijdend samen te werken en met culturele verschillen om te gaan.

6.2.11 Bestaand netwerk

Deze succesfactor sluit aan bij de vorige. Wanneer een partij reeds een bestaand netwerk heeft en beschikt over contacten in zowel het thuisland als het buurland, vergemakkelijkt dit het overeenstemmingsproces. Doordat men elkaar al kent is er reeds een vertrouwensband opgebouwd, dus worden de volgende fasen versneld bereikt.

6.2.12 Rol van de euregio's en intermediairs

De euregio's hebben een belangrijke rol in de INTERREG-projecten als programmasecretariaat. Zij geven in de interviews zelf ook al aan dat zij vaak bemiddelen in het geval van problemen, maar zij zijn ook een belangrijke schakel in het bij elkaar brengen van partijen. Hier is ook een belangrijke taak weggelegd voor intermediairs, met name ontwikkelingsmaatschappijen en Kamers van Koophandel. Zij hebben goede contacten met zowel het bedrijfsleven als overheden en kennisinstellingen. Daardoor kunnen intermediairs en euregio's ervoor zorgen dat vraag en aanbod bij elkaar komen en dat projecten praktijkgericht worden.

Daarnaast kunnen euregio's een rol vervullen in het wijzen op het belang van vooronderzoek en de randvoorwaarden van INTERREG-financiering. Vooral voor kleine organisaties is financiering van projecten lastig, en voor hen zou de euregio een opstap kunnen zijn wanneer euregio's bijvoorbeeld geld kunnen voorschieten.

6.2.13 Belang van werknemers

RePro Q&A wijst erop dat het belangrijk is om het belang van werknemers in het oog te houden in grensoverschrijdende projecten. Veel INTERREG-projecten komen werknemers ten goede door bijvoorbeeld bijscholingstrajecten en het scheppen van nieuwe banen en het veilig stellen van bestaande. Werknemers worden echter vaak niet betrokken bij de projectarchitectuur, terwijl zij dicht bij de praktijk zitten dan de directie van organisaties. Zij weten dus meer van wat er leeft op de werkvloer en waar eventueel behoefte aan is. Het betrekken van werknemers, niet alleen tijdens de

voorbereiding maar ook tijdens de looptijd van het project, vergroot de praktijkgerichtheid van het project.

6.3 Faalfactoren

6.3.1 Verschillende structuren

In het vorige hoofdstuk is al uitgebreid ingegaan op het probleem van verschillende structuren tussen Nederland, Duitsland en België. Daarom zal dit niet nogmaals worden herhaald, maar het RePro Q&A-onderzoek onderbouwt deze bevindingen. Deze verschillen zijn een belemmerende factor in grensoverschrijdende projecten en dit geldt dus niet slechts voor innovatieprojecten, maar ook voor andersoortige grensoverschrijdende projecten.

6.3.2 Gebrek aan transparantie

Er is vaak een gebrek aan informatie over waar welke kennis aanwezig is. Daarnaast is er weinig bekend over andere projecten en waar die zich mee bezig houden. Er is weinig uitwisseling van ervaringen en opgedane kennis en daardoor hebben projecten te weinig synergie-effecten. Die zouden groter kunnen zijn door meer onderlinge kennis- en ervaringsuitwisseling. Aldus RePro Q&A is er op dit gebied de laatste jaren al wel veel verbetering zichtbaar. Met name respondenten van oudere projecten wijzen op dit gebrek. Maar het speelt nog wel, want ook de respondenten uit de eigen interviews wijzen op het gebrek aan transparantie van wat anderen doen en weten.

6.3.3 Manier van werken INTERREG

INTERREG wil grensoverschrijdende relaties stimuleren. Door de subsidies die beschikbaar komen, zijn ook veel nieuwe contacten gelegd, hoewel het geld nooit de reden moet zijn voor een partij, want dat is ook een belangrijke faalfactor. Maar de eigen structuur van INTERREG is ingewikkeld en bemoeilijkt op verschillende manieren het ontstaan van grensoverschrijdende relaties.

Bureaucratie

Er zit te veel tijd tussen het moment van de INTERREG-aanvraag en de goedkeuring ervan. Dit is een lange fase van onzekerheid of het project wel of geen doorgang zal vinden. In die tijd zou al veel gedaan kunnen worden en bovendien kunnen randvoorwaarden tussentijds veranderen, waardoor doelen misschien moeten worden bijgesteld.

De kostenverdeling

De EU vereist via haar wet- en regelgeving dat van tevoren een kostenberekening wordt gemaakt en een overzicht van de verdeling van die kosten over de projectpartners, per kostenpost en in de tijd. Vooral het vooraf calculeren van de verdeling van kosten over de verschillende kostenposten blijkt erg lastig. Er zou meer flexibiliteit moeten zijn bij verschuivingen tussen kostenposten.

Complexe aanvraagprocedure

De indiening van projectaanvragen in INTERREG is erg complex en ingewikkeld. Vooral kleine organisaties zijn niet in staat om een aanvraag in te dienen. Dit kost veel tijd en geld, en dat hebben zij niet, ook niet om een subsidieadviseur als ERAC in te huren voor hulp. Bovendien blijft de behoefte die bij kleine organisaties leeft vaak onderbelicht, waardoor voor hun problemen geen project wordt ingediend. In hoofdstuk 3 hebben we echter al gezien dat juist daardoor de kleine organisaties de meest innovatieve zijn en er ook wel komen zonder INTERREG-subsidie. Die subsidie zou hen echter net die stap verder kunnen brengen die nodig is om tot een doorbraak te kunnen komen.

6.4 Samenvatting

Uit de interviews in het kader van dit onderzoek en het onderzoek RePro Q&A zijn een groot aantal factoren naar voren gekomen die moeten worden meegenomen bij het opstellen van grensoverschrijdende projecten. Er zit veel overlap in de bevindingen van beide onderzoeken, dus deze succes- en faalfactoren gelden niet specifiek voor innovatieprojecten, maar kunnen worden veralgemeniseerd. In tabel 6.1 zijn de belangrijkste succes- en faalfactoren op een rij gezet.

Succesfactoren	Faalfactoren
Vooronderzoek of haalbaarheidsonderzoek	Verschillende structuren
Flexibiliteit in de INTERREG-structuur	Gebrek aan transparantie
Betrokkenheid van alle relevante partijen	Manier van werken INTERREG • Bureaucratie • Kostenverdeling • Complexe aanvraagprocedure
Praktijkgerichtheid	
Inzet van de juiste mensen	
Communicatie	
Gelijkwaardige partners	
Compatibele partners	
Mediator/coördinator	
Ervaring met INTERREG-projecten	
Bestaand netwerk	
Rol van euregio's en intermediairs	
Belang van werknemers	

Tabel 6.1 – Succes- en faalfactoren grensoverschrijdende INTERREG-projecten

7 Conclusie en aanbevelingen

7.1 Conclusies

Door middel van interviews met programmasecretariaten en projectleiders van de zeven euregio's waar Nederland onderdeel van is, is in deze thesis gezocht naar een antwoord op de volgende vraag:

In hoeverre is nog sprake van invloed van grenzen in het succes en falen van grensoverschrijdende innovatieprojecten tussen Nederland en Duitsland in de EUREGIO?

Hiertoe is in hoofdstuk 3 een theoretisch model van succesvolle grensoverschrijdende innovatie neergezet, dat vervolgens in hoofdstuk 5 aan de praktijk is gekoppeld. Er is een onderscheid gemaakt tussen fysieke, politiek-institutionele, economische en sociaal-culturele grenzen en het is duidelijk geworden dat deze onderling sterk met elkaar te maken hebben. Ondanks dat de Europese Unie door middel van het Akkoord van Schengen en programma's als INTERREG het verdwijnen van grenzen stimuleert, laten de resultaten van hoofdstuk vijf zien dat grenzen nog altijd van invloed zijn op het slagen of falen van grensoverschrijdende projecten. Dit geldt ook voor innovatieprojecten: er is sprake van grenzen aan grensoverschrijdende innovatie.

Ondanks dat in de EUREGIO al 50 jaar grensoverschrijdend wordt samengewerkt, zijn ook daar nog grenzen aanwezig die grensoverschrijdende innovatie beïnvloeden. De belangrijkste grenzen in de EUREGIO bleken sociaal-culturele grenzen en politiek-institutionele grenzen. De grote politiek-institutionele structuurverschillen bleken een belangrijke belemmerende factor te zijn. Daarnaast botsen de verschillende manier van werken in Nederland en Duitsland en de afwijkende communicatieculturen soms met elkaar. De bijkomende taalbarrière bemoeilijkt het komen tot succesvolle grensoverschrijdende innovatie soms nog meer.

Deze verschillen in communicatieculturen en werkstructuren zijn voor innovatieprojecten het meest van belang. Deze kwamen ook in andere euregio's veelvuldig naar voren en dit geldt dus niet alleen voor de EUREGIO als een faalfactor voor grensoverschrijdende innovatie. Nederlanders zijn risiconemers en gaan flexibel om met regels, terwijl in Duitsland en België het liefst zo veel mogelijk onzekerheden tegen worden gegaan door regels in te bouwen. Voor innovatie is dit laatste niet stimulerend. Innovatie vereist het doorbreken van patronen en er is altijd sprake van onzekerheid over de uitkomsten.

Het verschillende innovatieklimaat dat zo ontstaat in Nederland, Duitsland en België kan een belemmering vormen voor succesvolle grensoverschrijdende innovatie. Wanneer door deze factoren een barrière ontstaat, hoeft het voor Nederlanders niet per definitie een meerwaarde te zijn om samen te werken met Duitse of Belgische

organisaties. Nederland lijkt door de aanwezige cultuur een gunstiger innovatieklimaat te hebben en daarbij spelen sociaal-culturele en politiek-institutionele factoren de grootste rol. Andersom zou het voor Duitse en Belgische organisaties wel gunstig zijn om met Nederlandse instellingen en organisaties samen te werken, doordat zij door hun manier van werken en de durf om risico's te nemen theoretisch gezien beter in staat zijn om tot radicale innovaties te komen. Het is daarom van belang dat deze mogelijke barrières tijdig worden herkend en wanneer ze voorkomen, kan er rekening mee worden gehouden voordat er daadwerkelijk problemen ontstaan. Hier kan vooronderzoek of haalbaarheidsonderzoek een belangrijke rol in spelen. Ook is het in bepaalde relatiefasen van belang om meer rekening te houden met de werking van grenzen, met name in de interactiefase en de ontwikkeling van netwerkkenmerken en de mate van wederzijdse kennisuitwisseling in netwerken.

Naast deze factoren die leiden tot een verschil in innovatieklimaat tussen Nederland, Duitsland en België (ook samengevat in de tabellen 5.1-5.3) spelen nog een aantal andere factoren een rol in het slagen van grensoverschrijdende projecten in het algemeen (niet specifiek voor innovatieprojecten). Verschillen in structuren zijn al vaker genoemd, maar ook de manier waarop het INTERREG-programma in elkaar zit blijkt, ondanks de centrale doelstelling van het programma, belemmerend te werken. Er is sprake van bureaucratie wat zorgt voor een lange periode van onzekerheid, en regels met betrekking tot kostenposten en de aanvraag zijn ingewikkeld en onpraktisch.

Tenslotte noemden respondenten een groot aantal succes- en faalfactoren die ook in veel andere onderzoeken naar grensoverschrijdende samenwerking naar voren komen (zie hoofdstuk 6). Vele daarvan zijn dus niet origineel en waren te verwachten. Dat deze nog altijd worden genoemd, geeft aan dat ze ook vandaag de dag nog een rol spelen en niet over het hoofd moeten worden gezien.

7.2 Aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken zijn een groot aantal succes- en faalfactoren van grensoverschrijdende innovatie genoemd. Dit onderzoek richtte zich op de invloed van grenzen op het succes of falen van grensoverschrijdende innovatie. Er zijn nog altijd grenzen aan grensoverschrijdende innovatie. Daarom worden met name aanbevelingen op dat vlak gedaan. Op basis van de resultaten van dit onderzoek en bovenstaande conclusies zijn de volgende aanbevelingen te doen:

- Innovatieprojecten moeten **niet worden dichtgetimmerd met regels om onzekerheden tegen te gaan**. Door vroegtijdige signalering kan de open, stimulerende omgeving voor innovatie behouden blijven, die een zekere mate van onzekerheid vereist. Nederlandse partijen zijn vaak bereid om risico's te nemen en moeten dat vooral blijven doen en dit ook stimuleren bij Duitse en Belgische partijen.

De open en informele communicatiestructuur in Nederland die bijdraagt aan het gunstige innovatieklimaat moet behouden blijven. Door openheid komen eventuele problemen immers eerder aan het licht en dat vergroot de kans op succesvolle innovatie. Bovendien gaat dit hiërarchie in samenwerkingsverbanden tegen.

- Voordat een project van start gaat, moet een **haalbaarheidsonderzoek** aantonen dat een project daadwerkelijk praktijkgericht is en welke factoren succesvolle grensoverschrijdende innovatie kunnen belemmeren (o.a. de genoemde grenzen). Tijdens dit vooronderzoek moet dan ook reeds de markt worden verkend, waardoor bedrijven betrokken worden bij de innovatie. Bovendien draagt een vooronderzoek bij aan het succes van projecten, doordat van tevoren de doelstelling helder moet zijn en er eventuele barrières naar voren kunnen komen, die later in het project gebagatelliseerd kunnen worden om het project niet in gevaar te brengen.
- Het **bedrijfsleven moet een prominentere rol krijgen** in het INTERREG-programma. In de komende periode richt dit programma zich sterk op innovatie. Projecten zijn pas succesvol wanneer innovaties daadwerkelijk worden gebruikt en er dus wordt voorzien in een bestaande behoefte. Door mededingingswetgeving is het niet mogelijk bedrijven projectpartner te laten zijn. Daarom moeten zij op een andere manier worden betrokken tijdens het project., bijvoorbeeld door middel van klankbordgroepen en haalbaarheidsonderzoek. Dit vergroot de praktijkgerichtheid van innovatieprojecten.
- De contacten van **intermediairs**, in het bijzonder ontwikkelingsmaatschappijen en Kamers van Koophandel, **moeten meer worden benut**. Deze actoren hebben contacten in het bedrijfsleven en bij overheden en kennisinstellingen. Zij weten welke vraag er leeft en kunnen vragers middels hun contacten koppelen aan de juiste kennisaanbieders. Hierin hebben ze een belangrijke intermediaire rol, die soms nog te weinig wordt benut.
- De **regelgeving van het INTERREG-programma moet worden versoepeld**, zodat dit programma optimaal kan bijdragen aan zijn centrale doelstelling, namelijk het wegnemen van hindernissen voor de Europese integratie. Projectaanvragen moeten sneller worden goedgekeurd, zodat geen tijd verloren gaat waarin bovendien randvoorwaarden kunnen veranderen. Daarnaast moet het mogelijk zijn tussen kostenposten te schuiven, omdat er tijdens de looptijd van een project veel kan wijzigen. Tenslotte is het belangrijk dat het ook voor kleine organisaties makkelijk is om een INTERREG-subsidie aan te vragen. Hiertoe moet de aanvraagprocedure worden vergemakkelijkt, zodat er minder tijd en geld in gaat zitten.
- **Blijf rekening houden met de algemene succes- en faalfactoren** van grensoverschrijdende projecten, zoals die in hoofdstuk 6 zijn benoemd. Deze factoren worden al sinds lange tijd als succes- en faalfactoren genoemd en zijn niet nieuw, maar blijken ook na dit onderzoek nog altijd van belang voor grensoverschrijdende projecten, ook voor grensoverschrijdende innovatieprojecten.

7.3 *Onderzoeksagenda*

De conclusies van dit onderzoek zijn gebaseerd op interviews met programmamanagers en projectleiders van de euregio's waar Nederland onderdeel van is. Er hebben geen gesprekken plaatsgevonden met partijen die daadwerkelijk in projecten hebben geparticipeerd en er is geen gebruik gemaakt van kwantitatieve gegevens. Er is voor deze onderzoeksopzet gekozen omdat er vanuit werd gegaan dat euregio's een overzicht kunnen bieden van alle innovatieprojecten en niet van slechts enkele. Aan de ene kant voorkomt dit partijdige standpunten, aan de andere kant is er niet van binnen uit bij projecten geanalyseerd. In het onderzoek RePro Q&A (2007) is dat echter wel gebeurd en dat onderzoek kwam op zeer vergelijkbare succes- en faalfactoren uit als dit onderzoek. Dit suggereert dat dit onderzoek op dit punt representatief is. Om het beeld van dit onderzoek, dat draaide om innovatieprojecten, helemaal volledig te maken, zouden projectpartners betrokken kunnen worden bij een vervolgonderzoek. Vooral een vergelijking van meningen van Nederlandse, Duitse en Belgische projectpartners is interessant om na te gaan of grenzen verdwijnen of blijven bestaan en om de verschillen in innovatieklimaat, die in dit onderzoek naar voren komen, verder uit te diepen. Dit draagt verder bij aan inzicht in grensoverschrijdende innovatie. Bovendien zouden kwantitatieve gegevens de uitkomsten kunnen staven.

Dat het RePro Q&A-onderzoek voor een groot deel dezelfde succes- en faalfactoren achterhaalde, betekent tegelijkertijd dat er geen opzienbarende resultaten met betrekking tot grensoverschrijdende innovatie naar voren zijn gekomen. Er zijn wel een aantal factoren genoemd die belangrijk zijn bij innovatieprojecten, maar veel van de genoemde factoren zijn ook toepasbaar op andersoortige grensoverschrijdende projecten.

Daarom, en omdat het een nieuw onderzoeksveld is, is het relevant om grensoverschrijdende innovatie verder te theoretiseren. In dit onderzoek is een eerste aanzet gedaan, maar het onderwerp staat nog in de kinderschoenen. In het onderzoeksveld van innovatie wordt wel steeds meer rekening gehouden met de ruimtelijke context, maar de invloed van grenzen in die ruimtelijke context wordt nog niet meegenomen. Sinds het Akkoord van Schengen is het onderzoeksveld van grenzen ook sterk in beweging, maar nog niet toegepast op innovatie. De kennis uit beide onderzoeksvelden zou met elkaar in verband moeten worden gebracht, zodat de relatie tussen grenzen en innovatie duidelijker wordt. Vooral nu de Europese Unie met de Lissabon-doelstellingen innovatie hoog op de Europese integratie- en ontwikkelingsagenda heeft gezet, is inzicht in dit onderwerp van groot belang.

Literatuurlijst

- ATZEMA, O., J. LAMBOOY, T. VAN RIETBERGEN & E. WEVER (2002), *Ruimtelijke Economische Dynamiek: Kijk op bedrijfslocatie en regionale ontwikkeling*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, tweede herziene druk.
- BLUMBERG, B.F. (1997), *Das Management van Technologiëkooperationen: Partnersuche und Verhandlungen mit dem Partner aus empirisch-theoretischer Perspektive*, Thesis Publishers, Amsterdam.
- BRONS, L. (2005), "Cultural borders as barriers to firm relocation". In: Vilsteren, G. van & E. Wever (red.), *Borders and economic behaviour in Europe: A geographical approach*, Royal van Gorcum, Assen, p. 62-76.
- BROUWER, E. & E.E.C. VAN DAMME (2006), collegestof Seminar Privatization, Regulation, Productivity and Competitiveness, Universiteit van Tilburg.
- ERNSTE, H. (2005), "Border regions seen in a new perspective". In: Vilsteren, G. van & E. Wever, *Borders and economic behaviour in Europe: A geographical approach*, Royal Van Gorcum, Assen, p. 96-115.
- EUREGIO (2005), *Euregionale structurele rapportage: Een schets van de EUREGIO aan de hand van kerngegevens over de euregionale arbeidsmarkt*, Enschede.
- EUREGIO (2006), *Position Paper "ETS in de EUREGIO"* – via http://www.interreg.euregio.de/pdfs/positionpaper_etz_euregio.pdf.
- EUROPESE COMMISSIE (2006), *Innovation in the National Strategic Reference Frameworks: Working document of the Directorate General for Regional Policy*.
- GIAOUTZI, M., L. SUAREZ-VILLA & A. STRATIGEA (1993), "Spatial Information Aspects and Communication Barriers in Border Areas". In: Ratti, R. & S. Reichman (red.), *Theory and Practice of Transborder Cooperation*, Helbing & Lichtenhahn, Basel, p. 103-122.
- GUICHONNET, P. & C. RAFFESTIN (1974), *Géographie des frontières*, Presses universitaires de France, Parijs.
- HÅKANSSON, H. (1989), *Corporate Technological Behaviour: Co-operation and networks*, Routledge, Londen.
- HOUTUM, H. VAN (1998), *The Development of Cross-Border Economic Relations*, proefschrift.
- HOUTUM, H. VAN (2000), "Introduction: Current Issues and Debates on Borders and Border Regions in European Regional Science". In: Velde, M. van der & H. van Houtum (eds.), *Borders, Regions, and People*, European research in regional science 10, Pion, Londen, p. 1-11.
- LUNDVALL, B-Å (1992), "User-producer relationships, national systems of innovations and internationalisation". In: Lundvall, B-Å (ed.), *National systems of innovation: Towards a theory of innovation and interactive learning*, Pinter, Londen, p. 45-67.
- MARINOVA, D. & J. PHILIMORE (2003), "Models of Innovation". In: Shavinina, L.V. (ed.), *The International Handbook on Innovation*, Vol. 1, Elsevier, Amsterdam.

- MARTINEZ, O.J. (1994), "The Dynamics of Border Interaction: New Approaches to Border Analysis". In: Schofield, C.H. (red.), *Global Boundaries*, vol. I, Routledge, Londen, p. 1-15.
- MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN (2003), *In actie voor innovatie: Aanpak van de Lissabon-ambitie*, Den Haag.
- MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN (2004), *Pieken in de Delta: Gebiedsgerichte economische perspectieven*, Den Haag.
- MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN (2007), *Grensoverschrijdende Samenwerking: Structuurfondsen 2007-2013*, Den Haag.
- MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, MITTELSTAND UND ENERGIE NRW (2007), *Europese Territoriale Samenwerking INTERREG IVA Nederland-Duitsland 2007-2013: Operationeel Programma*, www.territorial-cooperation.eu.
- NOOTEBOOM, B. (2004), *Innovatie: theorie en beleid*, Tilburg, oratierede.
- OERLEMANS, L.A.G. (1996), *De ingebedde onderneming: Innoveren in industriële netwerken*, Tilburg University Press, Tilburg, proefschrift.
- OERLEMANS, L.A.G., M.T.H. MEEUS & F.W.M. BOEKEMA (1998), "Innovatie en ruimte: theoretische perspectieven". In: J. van Dijk & F. Boekema (eds.), *Innovatie in bedrijf en regio*, Van Gorcum, Assen, p. 9-27.
- PAASI, A. (1986), "The Institutionalisation of Regions: A Theoretical Framework for Understanding the Emergence of Regions and the Constitution of Regional Identity". In: *Fennia*, 164, p. 105-146.
- RATTI, R. (1993), "Strategies to Overcome Barriers: From Theory to Practice". In: Ratti, R. & S. Reichman (red.), *Theory and Practice of Transborder Cooperation*, Helbing & Lichtenhahn, Basel, p. 241-267.
- ROOKS, G. (2002), *Contract en conflict: Strategisch management van inkooptransacties*, Thela Thesis, Amsterdam, proefschrift.
- RUTTEN, R.P.J.H. (1998), *The process of innovation: Firms, networks, and their spatial dimensions*, WORC, Tilburg.
- RUTTEN, R.P.J.H. (2002), *The Entrepreneurial Coalition: Knowledge-based collaboration in a regional manufacturing network*, WLP, Nijmegen, proefschrift.
- SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD (2004), *Advies: Evaluatie van de Lissabon-strategie*, publicatienummer 2004/10, Den Haag.
- SPOORMANS, H.C.G., E.A. REICHENBACH & A.F.A. KORSTEN (RED.) (1999), *Grenzen over: Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*, Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- STORPER, M. & B. HARRISON (1991), "Flexibility, hierarchy and regional development: The changing structure of industrial production systems and their forms of governance in the 1990's". In: *Research Policy*, vol. 20, 5, p. 407-422.
- VAESSEN, P. (2007), *Innoveren en samenwerken in de Duits-Nederlandse euregio's: Evaluatie-onderzoek Interreg III A projecten, Tussenrapportage*, Nijmegen.

WEBSITE REPRO Q&A (2007), www.reproqa.eu, *Presentatie: Resultaten van de enquête*, 9 juli 2007.

Bijlage 1 – Gesprekspartners tijdens de interviews

Gemeenschappelijke INTERREG-secretariaten:

- Dhr. P.P. Knol (Gemeenschappelijk INTERREG-Secretariaat Nederland-Duitsland)
- Dhr. G. Penneman (Beheersautoriteit Vlaanderen-Nederland)

Euregionale INTERREG-programmasecretariaten:

- Dhr. C. van den Bosch (Euregio Benelux Middengebied)
- Mevr. I. Jeanfils (Euregio Maas-Rijn)
- Dhr. H. de Jonge (Euregio Scheldemond)
- Dhr. J.P.M. Kamps (Euregio Rijn-Waal)
- Dhr. A. Kohl (Euregio Maas-Rijn)
- Dhr. J.B. Oostenbrink (EUREGIO)
- Dhr. H. Wessels (Eems Dollard Regio)
- Dhr. S. Zoete (euregio rijn-maas-noord)

Euregionale INTERREG-projectmanagers:

- Dhr. A. Gallinat (Eems Dollard Regio)
- Dhr. C. de Jong (Euregio Benelux Middengebied)
- Mevr. S. Koch (EUREGIO)
- Dhr. A. Kochs (Euregio Rijn-Waal)
- Mevr. E. Piqueur (Euregio Scheldemond)
- Dhr. D. Plees (Euregio Maas-Rijn)
- Dhr. M. Reichartz (euregio rijn-maas-noord)
- Dhr. P. Seitz (EUREGIO)
- Mevr. T. Vonk (Eems Dollard Regio)
- Mevr. P. Witt (Euregio Maas-Rijn)

