

ONDERZOEKSOPZET

Regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's)

Aandachtspunten voor de vier Randstedelijke
provincies

Flevoland
Noord-Holland
Utrecht
Zuid-Holland

| juli 2024



| Inhoudsopgave |

1.	AANLEIDING EN ACHTERGROND	3
2.	PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN	5
3.	AFBAKENING.....	5
4.	WERKWIJZE.....	6
5.	ORGANISATIE, RAPPORTAGE, PLANNING EN PROCEDURE	7
	BIJLAGE A: MOTIE PS FLEVOLAND.....	8

1. Aanleiding en achtergrond

Een regionale ontwikkelingsmaatschappij (ROM) zet zich in voor het versterken van de economie en werkgelegenheid in een regio. ROM's fungeren als gezamenlijk instrument van Rijk en regio in het regionaal economisch beleid en innovatiebeleid. Elke ROM heeft als kerntaken:

- investeren in innovatieve ondernemers;
- innoveren door ondernemers in de regio onderling en met relevante kennisinstellingen te verbinden en te helpen nieuwe ideeën te ontwikkelen in specifieke innovatieprojecten en business cases;
- internationaliseren door zowel internationale ondernemingen aan te trekken als te helpen met het waarmaken van internationale ambities van ondernemers in regio.

In totaal telt Nederland negen ROM's die samen alle Nederlandse regio's vertegenwoordigen. In de provincie Flevoland gaat het om Horizon Flevoland, in de provincie Utrecht om ROM Utrecht Region, in de provincie Noord-Holland om ROM InWest en in de provincie Zuid-Holland om InnovationQuarter. Elke ROM is een onderneming met publieke aandeelhouders zonder winstoogmerk. Het Rijk (ministerie van EZK), provincies en soms ook gemeenten, universiteiten en academische ziekenhuizen, zijn aandeelhouder en subsidieverstrekker van ROM's.¹

Provinciale Staten (PS) van Flevoland hebben de Randstedelijke Rekenkamer in 2023 via een motie gevraagd onderzoek te doen naar Horizon Flevoland en zo mogelijk naar andere Randstedelijke ROM's. In de motie wordt geconstateerd dat er onduidelijkheden zijn met betrekking tot de context waarbinnen Horizon Flevoland opereert, dat onbekend is welke resultaten er worden of zijn bereikt met de door provincie Flevoland verstrekte subsidies en dat er – al dan niet terecht – ophef is ontstaan over subsidies die zijn verleend aan bedrijven die soms (grotendeels) buiten Flevoland opereren.² Daarbij geven de indieners van de motie aan dat een onderzoek inzicht kan bieden in de wijze waarop de relatie tussen Horizon en de provincie en PS is vormgegeven, in de wijze waarop PS hun kaderstellende en controlerende rol invullen, en in de resultaten die worden bereikt met de door de provincie verstrekte subsidies.

De motie van PS Flevoland is voor de Rekenkamer aanleiding geweest om in de tweede helft van 2023 een verkenning uit te voeren naar het onderwerp ROM's. In november 2023 heeft de Programmaraad positief gereageerd op deze verkenning en de Rekenkamer geadviseerd om het onderwerp op te nemen in het onderzoeksprogramma 2024.

In de aanloop naar deze onderzoeksopzet signaleerden wij een aantal ontwikkelingen rond de ROM's die relevant zijn om verder te verkennen:

- De activiteiten van een ROM dienen het regionaal economische belang en zijn door de publieke aandeelhouders (waaronder de provincie) bewust op afstand geplaatst van de eigen organisatie. Het op afstand zetten van uitvoering heeft tot gevolg dat kaderstellen, aansturen en controleren op een andere wijze verloopt dan bij uitvoering in eigen beheer.³ De Noordelijke Rekenkamer constateerde in 2023 dat de Noordelijke PS-en hun ROM niet goed konden controleren doordat de kwaliteit van de informatie die GS

¹ ROM Nederland (2024), www.rom-nederland.nl, geraadpleegd 15 mei 2024

² Provincie Flevoland (2023), Motie Verzoek tot onderzoek Randstedelijke Rekenkamer inzake Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Horizon, 19 juli 2023

³ Provincie Flevoland (2015), Kadernota Verbonden partijen

toestuurd en ontoereikend was.⁴ En in de motie van Flevoland werd in 2023 geconstateerd dat het voor GS en PS een uitdaging blijft om tot een werkzame consensus te komen ten aanzien van de ROM.⁵

- De meeste ROM's hebben meerdere publieke aandeelhouders. Een goede samenwerking vraagt om een gedeelde visie op de doelstellingen van de ROM. Uit verkennende gesprekken met de provincies blijkt onder andere dat er verschil van inzicht kan zijn over de vraag of aandeelhouders van de ROM mogen verwachten dat zij hun beleid één op één uitvoert of dat de activiteiten van de ROM gericht zijn op het overstijgende, regionale doel.
- Er is (nog) geen goed zicht op de bijdrage van ROM's aan de versterking van de regionale economie.⁶ De ROM's investeren met publiek geld. Tegenover deze maatschappelijke kosten dienen maatschappelijke baten te staan. Naast de gecreëerde bedrijfseconomische baten kan de meerwaarde van de investeringen van de ROM's ook liggen in de bijdrage die hun investeringen leveren aan oplossingen voor de maatschappelijke uitdagingen.⁷ Recente onderzoeken benoemen onder andere dat de ROM's gezien worden als 'verbinders' en 'kenners' van het regionaal innovatie-ecosysteem en dat de ROM's helpen de financieringskloof te overbruggen voor innovatieve en moeilijk te financieren bedrijven.⁸ Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat effectiviteit en efficiency lastig kwantitatief meetbaar zijn omdat veel gegevens over, en goede indicatoren voor, effecten ontbreken.⁹
- In een landelijke evaluatie van de ROM's wordt geconstateerd dat het speelveld van de ROM's in de afgelopen jaren groter is geworden door onder meer het invulling geven aan missiegedreven innovatiebeleid en daaraan gekoppelde transitieopgaven, meer bovenregionale samenwerking en extra ondersteuning die geleverd is voor regelingen en fondsen (COL, Nationaal Groeifonds). Deze verruiming van het speelveld is ook van belang geweest voor het ministerie van EZK en heeft de inzetbaarheid van de ROM's voor meerdere beleidsdossiers van EZK vergroot. Hiervoor is een breder (integraal) EZK-opdrachtgeverschap met een goede verankering binnen EZK-beleidsdossiers in ontwikkeling.¹⁰ Dit roept de vraag op hoe zich dit verhoudt tot de uitvoering van provinciale taken en beleid door de ROM.
- De ROM's hebben verschillende verschijningsvormen in de vier Randstedelijke provincies. Het aandeelhouderschap, de visie van de vier provincies op de rol van de ROM, de tijdsgeest waarin ze opgericht zijn en de mate waarin PS zich betrokken tonen bij de ROM's verschillen. Het is waarschijnlijk dat zij daardoor anders omgaan met (de bovenstaande) ontwikkelingen.

Rekenkameronderzoek

De bovenstaande ontwikkelingen en de Flevolandse motie geven de Rekenkamer aanleiding voor een explorierend en signalerend onderzoek. Uit de verkenning en gesprekken met de provincies komt niet direct een keuze voor één meest urgente onderzoeksrichting naar voren. Daarnaast heeft de provincie Flevoland inmiddels adviezen laten opstellen over het informatierecht van PS bij verbonden partijen en heeft de ambtelijke organisatie

⁴ Noordelijke Rekenkamer (2023), Op zoek naar de maatschappelijke effecten van de NOM

⁵ Provincie Flevoland (2023), Motie Verzoek tot onderzoek Randstedelijke Rekenkamer inzake Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Horizon, 19 juli 2023

⁶ BCI (2022), Evaluatie ROM's 2016-2020; Noordelijke Rekenkamer (2023), Op zoek naar de maatschappelijke effecten van de NOM & Span, Tommy, Brenda Bos, Marcel Kleijn en Boy Schmidt (2024), 'ROM-participaties helpen risicovolle innovatieve bedrijven' in ESB maart 2024, p. 2-6

⁷ Span, Tommy, Brenda Bos, Marcel Kleijn en Boy Schmidt (2024), 'ROM-participaties helpen risicovolle innovatieve bedrijven' in ESB maart 2024, p. 2-6

⁸ BCI (2022), Evaluatie ROM's 2016-2020 & Span, Tommy, Brenda Bos, Marcel Kleijn en Boy Schmidt (2024), 'ROM-participaties helpen risicovolle innovatieve bedrijven' in ESB maart 2024, p. 2-6

⁹ BCI (2022), Evaluatie ROM's 2016-2020; Noordelijke Rekenkamer (2023), Op zoek naar de maatschappelijke effecten van de NOM & Span, Tommy, Brenda Bos, Marcel Kleijn en Boy Schmidt (2024), 'ROM-participaties helpen risicovolle innovatieve bedrijven' in ESB maart 2024, p. 2-6

¹⁰ BCI (2022), Evaluatie ROM's 2016-2020

een beeldvormende sessie en werkbezoek van PS aan Horizon georganiseerd.¹¹ Hiermee is al deels tegemoet gekomen aan de motie van Flevoland. Daarnaast worden de ROM's op landelijk niveau elke vijf jaar geëvalueerd en zal de evaluatie over de periode 2021-2025 naar verwachting volgend jaar starten. In deze evaluatie zullen naar verwachting de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ROM's aan bod komen.

2. Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om de kansen en risico's met betrekking tot de ROM's voor de vier Randstedelijke provincies in kaart te brengen. Hiervoor voeren we een signalerend en explorerend onderzoek uit naar de relatie tussen de provincie en de ROM en de kansen en risico's voor de vier ROM's. Hieruit volgen leerpunten voor de vier provincies, mogelijke aandachtspunten voor een vervolgonderzoek op provinciaal niveau door de Randstedelijke Rekenkamer en eventueel aandachtspunten vanuit de vier Randstedelijke provincies voor de landelijke evaluatie 2021-2025.

Centrale onderzoeksvraag

Hoe is de beleidsmatige en bestuurlijke relatie tussen de Randstedelijke provincies en de ROM's vormgegeven en welke kansen en risico's spelen er?

We beantwoorden de centrale onderzoeksvraag aan de hand van de volgende deelvragen:

Beschrijving van de relatie tussen provincies en ROM's

1. Welke doelen streeft de provincie na met de ROM en hoe worden deze door de ROM uitgevoerd?
2. Hoe is de samenwerking tussen de provincie en de ROM georganiseerd?
3. Welke financiële middelen stelt de provincie beschikbaar aan de ROM en wat zijn hierbij de overwegingen?

Inventarisatie van kansen en risico's

4. Welke kansen en risico's spelen er ten aanzien van de ROM's die relevant zijn voor de provincie?

3. Afbakening

Dit onderzoek heeft het karakter van een signalenrapport: we rapporteren kansen en risico's die op de ROM en de provincie afkomen. Het doel daarbij is om het aandachtspunt te verkennen, om de provincie erover te informeren, en om – al naar gelang de uitkomsten van het onderzoek – hierover een signaal af te geven richting de provincie. We zullen daarbij niet uitputtend rapporteren over hoe elke provincie hiermee omgaat of oplossingen aandragen.

Naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek maakt de Rekenkamer een afweging of vervolgonderzoek op provinciaal niveau gewenst is, en zo ja naar welke aandachtspunten.

Het onderzoek richt zich verder op:

- De wijze waarop de provincie haar beleidsuitvoering laat ondersteunen door de ROM;
- De wijze waarop de provincie de ROM aanstuurt en de rolverdeling van PS en GS daarbij;
- Een inventarisatie van de geldstroom van de provincie naar de ROM.

¹¹ Provincie Flevoland (2023), Beeldvormende sessie EMS 20 september 2023 en Werkbezoek ROM 4 oktober 2023; Wieringa Advocaten (2023), Memorandum 'Provinciale Staten en verbonden partijen', 13 september 2023 & Pels Rijcken (2023), Advies 'De informatievoorziening aan PS met betrekking tot als aandeelhouder ontvangen informatie', 22 november 2023

Het onderzoek richt zich **niet** op:

- Het beoordelen van het (doelmatig en doeltreffend) functioneren van de ROM;
- De kwaliteit van het (economische of verbonden partijen)beleid van de provincie;
- De rol van andere ROM-deelnemers dan de provincie.

4. Werkwijze

Deze paragraaf bevat een uitwerking van de onderzoeksvragen en beschrijft op welke wijze de beantwoording van de vragen zal plaatsvinden.

1. Welke doelen streeft de provincie na met de ROM en hoe worden deze door de ROM uitgevoerd?

Voor de beantwoording van deze vraag gaan we allereerst na vanuit welke overwegingen en doelstellingen de provincie deelneemt aan de ROM, of hier in de loop van de tijd ontwikkelingen in zijn geweest en of de huidige relatie tussen de provincie en de ROM nog in lijn is met de initiële overwegingen en doelstellingen. Vervolgens gaan we na hoe de inhoudelijke doelstellingen van de ROM bepaald worden en wat de rol van de provincie daarbij is. Ook brengen we in kaart hoe de doelen van de ROM zich verhouden tot provinciale doelen. Daarnaast beschrijven we hoe de ROM zich periodiek verantwoordt over de realisatie van haar doelstellingen en hoe GS en PS hun controlerende rol daarbij invullen. Aan de hand van de statuten, andere oprichtingsdocumenten en de bijbehorende statenvoorstellen zullen we de initiële overwegingen en doelen achterhalen. Voor het inventariseren van de doelstellingen van de ROM en het provinciale beleid zullen we de betreffende beleidsdocumenten bestuderen. Verantwoordingsinformatie verwachten we aan te treffen in het stateninformatiesysteem. Voor duiding van met name ontwikkelingen en verschillen zullen we interviews houden met betrokkenen bij de provincie, de ROM en eventueel de andere aandeelhouders.

2. Hoe is de samenwerking tussen de provincie en de ROM georganiseerd?

De provincie heeft twee rollen ten aanzien van de ROM, namelijk die van aandeelhouder en van opdrachtgever. Voor de beantwoording van deze vraag gaan we in op de invulling van beide rollen. We beschrijven hoe de afstemming tussen de ROM en de provincie is georganiseerd op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Hiervoor zullen we het provinciale verbonden partijenbeleid raadplegen, evenals adviezen en rapporten die hierover informatie bevatten. Ook zullen we interviews met betrokkenen bij de provincie en de ROM houden.

3. Welke financiële middelen stelt de provincie beschikbaar aan de ROM en wat zijn hierbij de overwegingen?

Zoals hiervoor aangegeven, is de provincie aandeelhouder en opdrachtgever van de ROM. Financieel betekent dit dat de provincie aandelen verwerft en subsidie(s) verleent. Aandelen worden verworven in de ROM en daarnaast in de verschillende fondsen die de ROM in beheer heeft. Als opdrachtgever verleent de provincie over het algemeen een exploitatiesubsidie en daarnaast structurele en incidentele subsidies voor het ontwikkelen van specifieke activiteiten door de ROM. We zullen deze verschillende geldstromen meerjarig in kaart brengen. Een

deel van deze informatie verkrijgen we uit openbare documenten zoals de jaarstukken van de ROM en de provincie. Dan nog ontbrekende informatie zullen we opvragen bij de provincie.

4. Welke kansen en risico's spelen er ten aanzien van de ROM's die relevant zijn voor de provincie?

We gaan na welke kansen en risico's door experts en inhoudelijke betrokkenen gesignaleerd worden. De kansen en risico's die in paragraaf 1 reeds zijn genoemd, vormen daarbij een vertrekpunt. Voor elk punt brengen we kort in kaart wat er speelt (de beantwoording van de deelvragen 1, 2 en 3 kan daaraan ondersteunend zijn) en wat dit de provincie voor mogelijkheden biedt en/of welke aandacht het vraagt. We onderbouwen dit met reeds bestaand onderzoeksmateriaal, aangevuld met duiding door deskundigen en betrokkenen, zoals het ministerie van EZK.

5. Organisatie, rapportage, planning en procedure

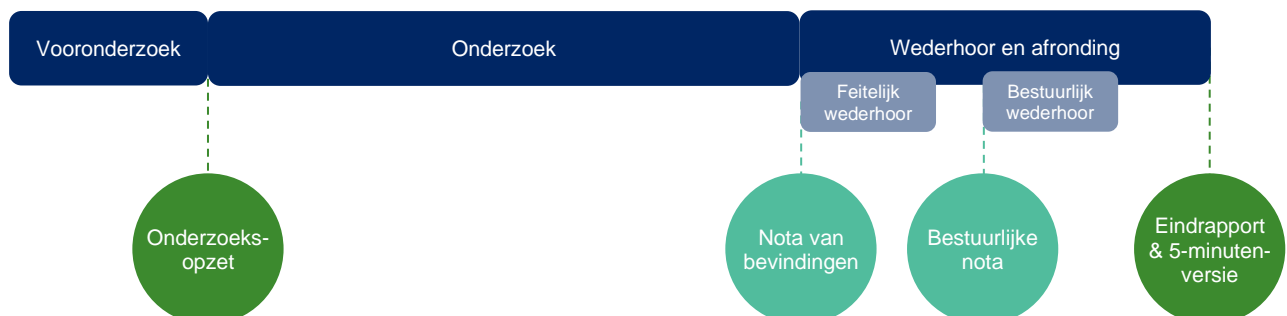
Organisatie

In opdracht van de Rekenkamer voert Decisio het onderzoek uit. Het onderzoeksteam bestaat uit:

- Lara Blommestijn
- Daan van Gent (projectleider)
- Peter Haanen
- Guus Kersten
- Gerwin van der Meulen
- Suzanne Steegman

Rapportage, planning & procedure

De Rekenkamer stelt één rapport op waarin de bevindingen voor alle Randstedelijke provincies gezamenlijk staan uitgeschreven. Deze concept Nota van bevindingen zal bij de provincie worden voorgelegd voor feitelijk wederhoor. Na ontvangst van de feitelijke reactie wordt de Bestuurlijke nota opgesteld. Deze nota bevat de conclusies en aanbevelingen. De Bestuurlijke nota zal worden voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor. Voorafgaand aan het bestuurlijk wederhoor kan eventueel een gesprek plaatsvinden met de verantwoordelijk gedeputeerde. In Figuur 1 zijn de fasen van het onderzoek en de verschillende producten weergegeven. Het streven is om het rapport eind 2024/begin 2025 te publiceren.



Figuur 1 Onderdelen en producten onderzoek

Bijlage A Motie PS Flevoland



PROVINCIE FLEVOLAND

PROVINCIALE STATEN

MOTIE

Artikel 25 van Reglement van Orde Provinciale Staten van Flevoland

Motie nr.: 10

(In te vullen door de griffier)

Onderwerp: Verzoek tot onderzoek Randstedelijke Rekenkamer inzake Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Horizon

Agendapunt: 9e

Onderwerp Statenvoorstel: Economische Visie 2030 en Economisch programma 2023-2028

Numerum Statenvoorstel: 3104530

Aan de voorzitter van Provinciale Staten

Provinciale Staten van Flevoland

In vergadering bijeen op: 19 juli 2023

Constateerende dat:

Er binnen de Provinciale Staten van Flevoland regelmatig gesproken is over

- Onduidelijkheden met betrekking tot de context waarbinnen de Flevolande Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Horizon opereert;
- Onbekend is welke resultaten er worden of zijn bereikt met de door provincie Flevoland verstrekte subsidies;
- Er - al dan niet terecht - ophof is ontstaan over subsidies die zijn verleend vanuit de provincie Flevoland aan bedrijven die soms (grotendeels) buiten Flevoland opereren;
- De invulling van de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten;

Daarnaast

- Er begin juli 2023 minimaal 4 openstaande toezeggingen waren vanuit G5 richting PS met betrekking tot Horizon;
- Er in het Statenvoorstel Economisch programma 2023-2028 een verhoging van EUR 600.000 zit t.b.v. Horizon

Overwegende dat:

- Het voor PS en G5 uitdagerend blijft om tot een werkbare consensus te komen inzake Horizon;
- De Randstedelijke Rekenkamer vergaande bevoegdheden heeft om onafhankelijk onderzoek te plegen;
- Een onderzoek inzicht kan bieden in de wijze waarop de relatie met de provincie en PS is vormgegeven. De wijze waarop PS haar kaderstellende en controlerende rol invult en welke resultaten er worden bereikt met de door de Provincie Flevoland verstrekte subsidies;
- Een onderzoek zowel het nieuwe college hulp kan bieden (bij te sturen) in haar beleid, als PS in haar kaderstellende en controlerende rol;
- De Randstedelijke Rekenkamer ervaring heeft met soortgelijke onderzoeken zoals het onderzoek inzake de Economic Board Utrecht;
- Er mogelijk in andere Randstedelijke provincies ook behoefte is om de samenwerking met hun ROM onder de loep te nemen en te vergelijken met andere provincies;
- Half september, al voor de eerste Provinciale Staten na het zomerreces, de Programmaraad van de Randstedelijk Rekenkamer bijeen komt;

Verzoeken het college (dictum) / Dragen het college op (dictum) / Spreken uit (dictum)
Verzoekt de Randstedelijke Rekenkamer onderzoek te plegen rondom Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Horizon en waar mogelijk dit te combineren met soortgelijke of aansluitende onderzoek behoeften van andere (Randstedelijke) provincies.

en gaan over tot de orde van de dag.

Naam initiatiefnemer: E. Broer (JA21)

Handtekening initiatiefnemer:

| Colofon |

Randstedelijke Rekenkamer

Teleportboulevard 110

1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl

www.randstedelijke-rekenkamer.nl

Volg ons op LinkedIn via: [Randstedelijke Rekenkamer](#)