

Evaluatie van de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's)

Eindrapportage

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken

Rotterdam, 2 mei 2016



Evaluatie van de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's)

Eindrapportage

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken

Viek Verdult (Ecorys)

Walter Hulsker (Ecorys)

Elvira Meurs (Ecorys)

Paul Kelder (Conquaestor)

Joost van der Zon (Veneficus)

Rotterdam, 2 mei 2016

Managementsamenvatting

Inleiding

Context

In verschillende regio's in Nederland zijn al van oudsher organisaties actief gericht op het stimuleren van de regionale economie en het bevorderen van regionaal ondernemerschap, door het versterken van de economische structuur van regio's, en door zorg te dragen voor meer bedrijvigheid en werkgelegenheid in de regio's. Deze organisaties opereren onder verschillende namen, maar de gebruikelijke soortnaam is Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM). In vijf van deze ROM's participeert het Ministerie van Economische Zaken (EZ) als aandeelhouder en subsidiënt.

Vraagstelling

Het ministerie heeft opdracht gegeven voor een periodieke evaluatie van de vijf ROM's waarin zij aandeelhouder en subsidiënt is. Deze richt zich vooral op de toegevoegde waarde van de ROM's als instrument van regionaal economisch beleid en als verbindende schakel naar het nationale innovatiebeleid.

De evaluatie vindt plaats aan de hand van vier thema's:

- Algemeen functioneren van de ROM's;
- Functioneren van het ontwikkelingsbedrijf (de taken business development en acquisitie);
- Functioneren van het participatiebedrijf;
- Impact van de uitgevoerde interventies door de ROM's.

In deze evaluatie is in eerste instantie gekeken of de doelen van het beleid gerealiseerd zijn. Voor deze evaluatie vormt de interventielogica het referentiekader. Deze bevat de volgende elementen: behoeften, doelen, input, resultaten (outputs), effecten (outcomes) en impact (houdbaarheid en duurzaamheid)¹. De belangrijkste evaluatiecriteria zijn vervolgens relevantie, effectiviteit en efficiëntie.

Vooruitlopend op de conclusie

Uit onze evaluatie komt een positief beeld van het functioneren van de ROM's naar voren. Zij doen ertoe binnen het regionaal economisch systeem en als verbindende schakel naar het nationale innovatiebeleid. Uiteraard zijn er verbeteringen mogelijk, maar dat laat het algemene beeld onverlet.

Afbakening

De evaluatie beperkt zich tot die vijf ROM's waarin EZ (mede)aandeelhouder is. Dit zijn de Noordelijke Ontwikkelings-Maatschappij (NOM; werkzaam in Friesland, Groningen en Drenthe), Oost N.V. (werkzaam in Gelderland en Overijssel), de Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (BOM; werkzaam in Noord-Brabant), LIOF (werkzaam in Limburg) en Innovation Quarter (IQ; werkzaam in Zuid-Holland). De onderzoeksperiode is 2010 tot 2015.

Voor het meten van het functioneren van de ROM's zijn de prestatie-indicatoren zoals opgenomen in de subsidiebeschikkingen, afgegeven door EZ, als uitgangspunt genomen. De beschikkingen die

¹ Op bladzijde 21 staat een grafische weergave van de evaluatie-methodologie.

door de provincies daarop aanvullend worden afgegeven aan de ROM's worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Bronnen

In het onderzoek hebben de evaluatoren gebruik gemaakt van verschillende bronnen, te weten: documentatie van de ROM's (zoals jaarverslagen, werkplannen), van EZ (zoals subsidiebeschikkingen), bestaande literatuur, enquêtes en interviews. Voor het ontwikkelingsbedrijf is de evaluatie over het algemeen kwalitatief van aard, voor het participatiebedrijf is een meer kwantitatieve analyse uitgevoerd. Daarbij is getracht aan te sluiten bij de benadering zoals voorgesteld door de Commissie Theeuwes.

Beperkingen van het onderzoek

Het evaluatieonderzoek kent een aantal beperkingen:

- Door het uitvoeren van interviews met stakeholders zijn er meningen verwerkt in het rapport. Daar waar het gaat om meningen hebben de onderzoekers dit aangegeven in de rapportage.
- De enquête heeft een respons rate van 16%. Dit zegt dat ongeveer 1 op de 6 recente contacten van de ROM's is bevestigd. Voor het totaaloverzicht voor alle ROM's is de respons voldoende om betrouwbare uitspraken te kunnen doen. Daar waar het gaat om individuele ROM's moet echter in gedachten gehouden worden dat dit soms gebaseerd is op een beperkt aantal bevestigden.
- Gezien de onvoldoende beschikbaarheid van bruikbare data, is de econometrische analyse niet uitgevoerd zoals de commissie Theeuwes deze in gedachten had. In plaats van in de vorm van een paneldatamodel, is gekozen voor een *ordered logit model* om op deze wijze de vraagstelling van de evaluatie opdracht te kunnen beantwoorden.

Context van het onderzoek

Ontwikkeling in de periode 2010-2014: heroriëntatie op provinciale taken

In de onderzoeksperiode was sprake van een wisselend perspectief op het regionaal economisch beleid op nationaal niveau. De beginperiode vormde het slotakkoord van het programma "Pieken in de Delta" dat zich richtte op de versterking van regionale hotspots. Na beëindiging van Pieken in de Delta werd met het regeerakkoord van het kabinet Rutte-I "het regionaal economisch beleid geschrapt en gedecentraliseerd".² Het meer specifieke regionale beleid werd vervangen door het generieke, nationale Topsectorenbeleid. Daarmee deed EZ aanvankelijk ook een stap terug in haar betrokkenheid bij de ROM's. De subsidiebedragen zijn in deze fase door EZ neerwaarts bijgesteld.

Gaandeweg bleek evenwel dat ook de topsectoren behoefte hadden aan een regionale inbedding, waardoor het belang van de ROM's voor EZ weer groeide. De zorg om het gebrek aan aanhaken van het (regionaal georiënteerde) MKB, alsmede het innovatiepotentieel van het MKB zijn daar een belangrijke aanleiding toe geweest. Daarvoor zet EZ overigens ook andere instrumenten in, zoals het Nationale Techniekpact 2020, de MKB Samenwerkingsagenda Rijk – regio en de MIT-regeling (Innovatiestimulering MKB), welke samen met de provincies worden uitgevoerd.

De sturing van EZ op het ontwikkelingsbedrijf van de ROM's vindt vooral plaats aan de hand van de in de subsidiebeschikking opgenomen prestatie-indicatoren. Deze zijn aan te duiden als de meetbare doelen van de beleidsinterventie op nationaal niveau.

Parallel aan bovenstaande ontwikkeling vond een heroriëntatie op de provinciale kerntaken plaats. De regionale economische ontwikkeling werd één van de belangrijkste kernverantwoordelijkheden

² "Vrijheid en verantwoordelijkheid; Regeerakkoord VVD-CDA", blz. 11.

van de provincies. Het provinciale regionaal economische beleid is te duiden als het doel van de beleidsinterventie door de decentrale overheden. De wijze waarop deze verantwoordelijkheid het best ingevuld kon worden en welke partijen daarbij betrokken konden worden (en in het verlengde daarvan, of, en zo ja, welke rol de ROM's daarbij konden spelen) noopte de ROM's ook tot een zekere heroriëntatie op hun positie en functioneren. De onderzoekers stellen vast dat provincies deze taak op verschillende manieren invulden.

In de provincies waar het beleid steviger werd opgepakt, en in het kader van de uitvoering van het economisch beleid voor een prominente rol van de ROM's is gekozen, zijn de ROM's succesvoller in hun functioneren dan elders waar dit niet of minder het geval is geweest.

Voor een deel heeft dit te maken met de verminderde aandacht voor de aansturing van de ROM's door EZ, dat zich vooral concentreert op het nationaal beleid. Waar provincies deze aansturing gecompenseerd hebben, is een duidelijker beleidskader voor de ROM's beschikbaar. In de onderzoeksperiode zien we overigens een groeiende congruentie tussen het door de provincies geformuleerde beleid en de focus van de ROM's. Daarbij past wel de kanttekening dat niet in alle vijf de gevallen er voldoende sprake is van "samen optrekken" door de provincies en de ROM's. De afstand tussen de provinciale beleidsmakers en de ROM's is soms aanzienlijk.

Schaalniveau van de ROM's

Niet in alle gevallen is de schaal waarop het regionaal economisch beleid aangrijpt en de schaal van het openbaar bestuur overeenstemmend. Weging van een aantal elementen die van belang zijn voor de effectiviteit van het regionaal economisch beleid (zoals: economie, nabijheid, cultuur en begrip) leidt enerzijds tot de conclusie dat de geografische schaal waarop optimaliteit bereikt kan worden, soms ligt tussen het niveau van gemeenten en de provincies in. Ondernemers opereren provincie- en landsoverstijgend. De verbinding met de regio is belangrijk om op voor ondernemers belangrijke aspecten van het werk van de ROM's echt relaties te kunnen bouwen. Deze verbinding vergt schakelen op verschillende schaalniveaus, van lokaal, subregionaal naar nationaal en internationaal.

De meerwaarde van EZ als subsidiënt en aandeelhouder

Nederland kent een groot aantal ROM's die vrijwel allemaal een mate van overheidsfinanciering kennen voor hun activiteiten. Soms is dit op een structurele basis en soms is dit bijvoorbeeld op projectbasis. Vanuit een studie naar Impuls Zeeland blijkt dat een ROM ook zonder EZ als structurele subsidiënt op het gebied van het ontwikkelingsbedrijf adequaat kan functioneren binnen de eigen regionale context. Keerzijde hiervan is echter wel dat het topsectoren beleid, dat de regionale basis ontbeert, dan minder sturing kent. Daarbij past de kanttekening dat door de relatief geringe schaalgrootte van Impuls er beperkingen zijn aan slagkracht. Impuls is daarmee minder robuust dan de "buren" in Zuid-Holland en Noord-Brabant, waar EZ wel structureel subsidiënt is.

Voor het participatiebedrijf wordt door Impuls Zeeland aangegeven dat de belangrijkste beperking de beschikbaarheid van voldoende kapitaal is. Impuls Zeeland geeft aan dat met EZ als aandeelhouder er wellicht wel kapitaal verkregen zou kunnen worden. De evaluatoren maken hierbij wel de opmerking dat er in deze evaluatie niet onderzocht is of er voldoende kapitaalbehoefte is in Zeeland om een robuust kapitaalfonds op te zetten in het segment waar de ROM's zich op richten. Voor de ROM's met EZ als aandeelhouder is de meerwaarde dus vooral gelegen in het beschikbaar hebben van meer kapitaal voor het participatiebedrijf.

Good practices uit het buitenland

Behalve Impuls Zeeland zijn ook de buitenlandse initiatieven Invest Bavaria/Bavaria's Cluster Initiative en de Innovation and Development Agency van Andalusië als referentie-ROM voor het ontwikkelingsbedrijf onderzocht. Hoewel elk op een andere schaal zijn ze qua activiteiten en werkwijze vergelijkbaar met de Nederlandse ROM's. Van de eerste kan het geconcentreerde clustermanagement als *good practice* genoemd worden. Deze dekt de gehele waardeketen van een cluster af. Dit hebben de evaluatoren in de Nederlandse situatie niet aangetroffen. Van de tweede kan geleerd worden dat toegespitste steun aan universiteiten en kennisinstellingen gecombineerd met inzet van Europese middelen goed werkt. In Nederland stimuleren meerdere partijen de verwerving van Europese middelen. De provincies, de Technologiestichting STW, maar ook de ROM's zijn op dit gebied actief. Zij zoeken elk daarbij de samenwerking met kennisinstellingen en universiteiten en tussen kennisinstellingen en bedrijven. Daardoor is er het risico dat er meerdere loketten naast elkaar bestaan.

Individuele ROM's

Individuele ROM's scoren redelijk goed op de prestatie-indicatoren

In het rapport worden de belangrijkste kenmerken en karakteristieken van de individuele ROM's weergegeven. Uit de beschrijving wordt duidelijk dat er een zekere congruentie is tussen de doelen op nationaal en decentraal niveau en de vertaling daarvan in de doelen en indicatoren die de ROM's in hun jaar- en werkplannen opnemen³. Een eerste globale analyse laat zien dat de ROM's redelijk goed scoren op de geformuleerde doelstellingen en indicatoren. Dit wordt ondersteund door het uitbetalen van de subsidies voor alle ROM's voor de periode 2010-2013 door EZ. De subsidies over 2014 en 2015 zijn door EZ nog niet definitief vastgesteld.

Onderling vergelijken echter lastig, door verschillen in omvang en slagkracht

Tegelijkertijd wordt ook duidelijk dat het onderling vergelijken van de effectiviteit en efficiëntie van de ROM's vrijwel onmogelijk is. De verschillen tussen de ROM's in hun organisatie, in omvang en in slagkracht zijn daarvoor te groot. Een deel van deze verscheidenheid kan verklaard worden door het decentraliseren van het regionaal beleid naar de provincies. Elke provincie kent immers ook de eigen regionaal economische opgave. Voor een volgende evaluatie is het aan te bevelen dat de provincies in samenspraak met EZ in een vroeg stadium doelstellingen en indicatoren formuleren die voor alle ROM's vergelijkbaar zijn⁴, zodat de toegevoegde waarde van de subsidies van beide overheden aan de Nederlandse economie beter kan worden vastgesteld. Met de nieuwe indicatoren voor de periode 2014-2016 is hiermee een stap in de goede richting gezet, echter wordt er door de ROM's in de onderzochte periode nog niet op deze indicatoren verslag gedaan. Hierdoor is de werking van deze nieuwe indicatorenset niet meegenomen in dit onderzoek.

Algemeen functioneren van de ROM's

Redelijk goede score op prestatie indicatoren

Zoals eerder aangegeven in de voorgaande paragraaf scoren de ROM's redelijk goed op de benoemde indicatoren, al is onderling vergelijken lastig door verschil in omvang en slagkracht.

³ Idealiter zijn de doelen en indicatoren een afgeleide van de opdracht van de subsidiënten.

⁴ Overigens zodanig dat het geen eenheidsworst wordt, maar ook recht doet aan de regionale verschillen.

Samenwerking met andere organisaties

Samenwerking met aandeelhouders

Zoals eerder beschreven loopt de afstand van de provinciale overheid tot de ROM's uiteen. Enkele verklarende variabelen hiervoor zouden kunnen zijn: 1) de visie van de provincies op de ROM's bij de uitvoering van het regionaal beleid; en 2) de omvang van het provinciale aandeel in het kapitaal. Overigens zijn er bij de meeste ROM's geen andere aandeelhouders dan EZ en provincies. Alleen IQ vormt hierop een uitzondering.

Samenwerking met clusterorganisaties

Naast de ROM's zijn in veel provincies ook clusterorganisaties actief. Deze richten zich veelal op specifieke sectoren en/of gebieden. Eerstelijns dienstverlening en business development zijn daarbij de primaire invalshoek. In sommige gevallen zijn deze clusterorganisaties op enigerlei wijze verbonden met de ROM's. Het is echter niet altijd duidelijk wie welke verantwoordelijkheid heeft en voor welke vraag een ondernemer bij welk loket moet zijn. Een stroomlijning van taken en verantwoordelijkheden kan een aanzienlijke verbetering in de effectiviteit van het optreden naar de ondernemers betekenen. De provincies zijn hiervoor, gezien hun verantwoordelijkheid voor het regionaal economisch beleid, het eerste aanspreekpunt.

Samenwerking met Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA)

De samenwerking van de ROM's met de Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA) verloopt grosso modo goed. In de evaluatie-periode is de NFIA steeds meer als "spelverdeler" gaan functioneren voor de geografische allocatie van investeringen door buitenlandse bedrijven. De NFIA heeft met alle regionale acquisitieorganisaties, inclusief de ROM's een helder convenant afgesloten. Dit convenant functioneert nu naar ieders tevredenheid, kennisdeling via een gemeenschappelijk systeem is daarbij de basis. De onderlinge afstemming tussen de ROM's van binnenlandse leads kan overigens wel verbeterd worden.

Meerwaarde van samenvoeging van de drie taken

De combinatie van business development en participatie wordt door de geïnterviewden over het algemeen positief beoordeeld. Wel wordt aangegeven dat er meer afstemming tussen de taken mogelijk zou zijn. De meerwaarde van de acquisitietaken met de andere twee taken is moeilijker te duiden op basis van de uitkomsten van dit onderzoek.

Uitkomsten enquête en interviews over het algemeen functioneren

Uit de enquête blijkt dat het regionale bedrijfsleven positief is over de inzet en het werk van de ROM's. Wel is er een verschil in appreciatie voor de verschillende onderdelen. Voor business development wordt een duidelijke meerwaarde onderkend. Uit de interviews met economic boards komt dat ondernemers zien dat de ROM's voor een deel ook de leemte invullen die is ontstaan door de herpositionering van de Kamers van Koophandel en het beëindigen van de activiteiten van Syntens. De participatieactiviteiten worden minder hoog beoordeeld in de enquête, maar ook hier wordt voldoende gescoord.

Kostenbewustheid en het loongebouw

Tenslotte is de kostenbewustheid en de implementatie van de afspraken over het loon- en functiegebouw beoordeeld. Over het geheel beschouwd kan worden geconcludeerd dat de cijfers geen conclusie toelaten over de mate van kostenbewustheid. Dat laat overigens onverlet dat de gemaakte afspraken over de implementatie van het (aangescherpte) loon- en functiegebouw correct zijn verwerkt in de arbeidsvoorwaardenreglementen en conform worden uitgevoerd.

Functioneren van het ontwikkelingsbedrijf

Het ontwikkelingsbedrijf heeft de volgende twee taken: 1) business development; en 2) acquisitie.

Sturing door EZ

De sturing vanuit het Ministerie van Economische Zaken aan het ontwikkelingsbedrijf is beperkter dan de sturing die wordt gegeven aan het participatiebedrijf. Weliswaar wordt er in de subsidiebeschikking een set prestatie-indicatoren gegeven, maar die zijn dusdanig globaal dat daarmee volgens de evaluatoren veel ruimte voor eigen invulling bestaat. Met de nieuwe indicatorenset 2014-2016 is een stap in de goede richting gemaakt, echter deze is niet door alle ROM's over 2014 al meteen toegepast. Voor de meeste provincies is het nog zoeken naar de juiste aansturing voor de ROM's. Aan de ene kant is er sturing nodig vanuit het beleid om succesvol te zijn op de beleidsdoelen, aan de andere kant geven ROM's aan beleidsvrijheid nodig te hebben om slagkracht te hebben. Er is dus sprake van een dunne balans tussen te strikte sturing vanuit de provincie op beleidsdoelen en de noodzakelijke flexibiliteit die ROM's moeten hebben om hun taken uit te voeren. Overigens zijn de subsidieverstrekkingen over het algemeen positief over het functioneren van het ontwikkelingsbedrijf.

Samenwerking met andere organisaties

Tijdens de interviews kwam naar voren dat er soms gebrek is aan wederzijdse kennis tussen, met name, regionaal opererende netwerk- en clusterorganisaties en de ROM's. Er wordt aangegeven dat er meer gebruik gemaakt zou kunnen worden van elkaars kennis en kunde en dat kennis over elkaars agenda's dubbel werk kan voorkomen. Uit de interviews kwam naar voren dat alleen IQ hierop een uitzondering vormt dankzij zijn regionale verankering door de brede subsidiëntenstructuur.

Beoordeling van de dienstverlening

De klanten van het ontwikkelingsbedrijf beoordelen de dienstverlening gemiddeld als goed. De kennis van zaken en de aangedragen netwerken worden zeer positief gewaardeerd. Ook wordt aangegeven dat de ROM vaak een nuttige inbreng had in het ontwikkelen van een netwerk of business case. Bij het vestigen van een bedrijf in de regio werd de dienstverlening ook zeer positief beoordeeld, maar werd tegelijkertijd aangegeven dat de rol van de ROM logischerwijze relatief beperkt was voor de uiteindelijke locatiekeuze.

Dit geconstateerd hebbende, achten de evaluatoren een beschouwing op zijn plaats over de rol van EZ bij de financiering van de ROM's bij vestigingsplaatskeuze. De evaluatoren zijn van mening dat het aantrekken van buitenlandse vestigingen (oftewel *Foreign Direct Investments*, (FDI)) van nationale betekenis is. De vestiging van een internationaal bedrijf is namelijk van belang voor de Nederlandse economie. Het is dan volgens de evaluatoren ook logisch dat de primaire verantwoordelijkheid voor acquisitie bij de NFIA ligt. Voor de Nederlandse economie als geheel maakt het namelijk niet uit of een bedrijf zich in regio A of regio B vestigt. De rol van de NFIA als "spelverdeler" past hierbij. De regionale landing van een nieuwe vestiger is vervolgens een rol voor de provincies (en dus ROM's). In de loop van deze evaluatieperiode is dit inmiddels de gebruikelijke praktijk geworden. Echter, de evaluatoren zijn van mening dat voor verhuizingen en/of verplaatsingen tussen regio's er op landelijk niveau geen economische meerwaarde is. Voor de regio's zelf is deze meerwaarde natuurlijk wel aanwezig, maar hierdoor lijkt een provinciale aanpak zonder EZ bijdrage gerechtvaardigd.

In de totale beoordeling van de effectiviteit van het ontwikkelingsbedrijf is de conclusie dat de ROM's een waardevol instrument zijn voor de ontwikkeling van de regionale economie, als verbindende schakel tussen nationaal Topsectorenbeleid en het regionale beleid, waar blijvende

betrokkenheid van zowel EZ als de provincies betekenis heeft. In het bijzonder de netwerkvorming, business development en verwijfsfunctie van de ROM's worden gewaardeerd door het bedrijfsleven. Met betrekking tot business development kan de aansluiting bij en met de andere regionaal georiënteerde organisaties als verbeterpunt worden genoemd. Door beter van elkaar te weten waar men mee bezig is en gebruik te maken van elkaars kennis en kunde, kan een effectiviteits- en efficiëntieslag gemaakt worden.

Functioneren van het participatiebedrijf

Legitimatie van overheidsingrijpen

De legitimatie van overheidsinterventie op de markt van bedrijfsfinanciering is gelegen in marktfalen. In die situaties waarin de markt niet voorziet in de kapitaalbehoefte van ondernemingen, ligt er een taak voor overheden om dat te compenseren. Dit manifesteert zich vooral aan het begin van de financieringsketen, de *(pre)seed-* en *early stage* fase (de zogenoemde 'valley of death') waar private partijen het vanwege het hoog risicovolle karakter van de investeringen veelal laten afweten. In latere fasen lijkt de rol van de overheid minder nodig omdat er een ruimer aanbod is van privaat kapitaal en er veel meer samengewerkt kan worden met private partijen (*venture capitalists*).

De participatiebedrijven van de ROM's zijn vooral actief in de *early stage* fase (financiering van innovatieve startende en snelgroeïende bedrijven). Uit ons onderzoek blijkt dat er in het bijzonder behoefte is aan *proof of concept* en *(pre)seed* kapitaal, aansluitend op de initiatieven die er al zijn gestart door het Ministerie van EZ. Mede omdat het een uitdaging is om technisch interessante innovaties in Nederland te vertalen naar interessante ondernemersinitiatieven.

Risicomijdend gedrag kan voortvloeien uit de aandeelhoudersinstructie

Een algemeen beeld dat uit de interviews naar voren komt is dat ROM's als risicomijdend worden gepercipieerd in hun participatie-activiteiten.⁵ Dit zou kunnen voortvloeien uit de aandeelhoudersinstructie waarin als na te streven rendementsdoelstelling is opgenomen dat, na aftrek van de exploitatiekosten, de koopkracht van het vermogen in stand gehouden dient te worden zodat het fonds (100%) revolverend blijft.

De evaluatoren geven in overweging na te gaan of de aandeelhoudersinstructie zodanig aangepast kan worden dat er meer ruimte komt om risicovollere *early stage investments* aan te gaan zonder dat er gelijk de zorg ligt dat een deel van het geld niet terugkomt.⁶

Identificatie van versterking voor de positie van de ROM's

Op basis van de interviews met de participatiedirecteuren concluderen de evaluatoren dat voor bedrijfsparticipaties van grotere omvang onderzocht kan worden of er door het verder versterken van de samenwerking tussen ROM's, Nederlands Investerings Agentschap en de Europese Investeringsbank een platform gecreëerd kan worden dat in meer omvangrijke participaties kan voorzien.

De evaluatoren zijn van mening dat de ROM's nog meer een anticyclisch beleid zouden kunnen voeren. Juist als door macro-economische omstandigheden *venture capitalist* partijen zich terugtrekken en er toch voldoende goede ondernemersplannen liggen dan is er, volgens de

⁵ Los van het feit of een dergelijke perceptie te staven valt met afgewezen aanvragen, kan vastgesteld worden dat de ROM's in dit opzicht op zijn minst een imago probleem hebben.

⁶ Hierbij kunnen twee kanttekeningen gemaakt worden: het niet voldoen aan de eis van revolverendheid kan leiden tot een bijstort-verplichting voor de aandeelhouders en het risico op het niet-staatssteunproof zijn van de participaties kan toenemen.

evaluatoren, alle reden om toch verder een portefeuille op te bouwen waarbij minder zwaar weegt om private partijen aan te laten haken bij een participatie. Er zou dan gedacht kunnen worden om op jaarbasis meer te schakelen met de beleidsmatige kaders van de provincies en EZ, en tegelijkertijd de ROM's hierin meer ruimte te geven.

Provinciale fondsen versus 'EZ' participatiefonds bij de ROM's

Vanuit de door de evaluatoren uitgevoerde analyses blijkt dat het overgrote deel van de participaties gefinancierd met het EZ participatiefonds betrekking heeft op de topsectoren Agrofood, HTSM en Life Sciences. Dit hangt samen met de nationale en regionale speerpunten. Echter, gedurende de onderzoeksperiode hebben inmiddels vrijwel alle provincies het beheer van 'eigen' fondsen bij de ROM's ondergebracht. Een aantal ROM's kan hierdoor bij aanvragen van ondernemers 'kiezen' uit meerdere participatiefondsen die, onder andere, gefinancierd zijn door provinciale gelden. Gevolg van deze keuze is, volgens de evaluatoren, dat het fonds waarin EZ, participeert bij deze ROM's een onduidelijker profiel heeft gekregen. Ook constateren de evaluatoren dat deze ROM's de EZ-fondsen voor een belangrijk deel niet in de (*pre*)seed fase inzetten en dat er een dominantie is voor slechts enkele topsectoren.

Uit de analyses uitgevoerd in het kader van deze evaluatie blijkt dus dat het speelveld van de ROM's veranderd is door de introductie van provinciale fondsen ondergebracht bij de ROM's. De evaluatoren zijn van mening dat niet helder is hoe er gekozen wordt tussen de benutting van de fondsen waardoor het gevaar aanwezig is dat het EZ fonds meer het karakter lijkt te krijgen van een "overlooffonds".

Beoordeling van het participatiefonds

Met diverse methodes is geanalyseerd of de participatiefondsen waarin EZ deelneemt, marktconform opereren en een vergelijkbare succesratio als andere fondsen kennen. Door de beperkte data beschikbaarheid van met name participaties in innovatieve bedrijven die niet zijn gedaan door de EZ participatiefondsen is alleen te concluderen dat de EZ fondsen niet substantieel minder of meer presteren dan andere marktpartijen bij het selecteren van innovatieve bedrijven en dat er geen aanleiding is dat de succesratio van hun participaties substantieel afwijkt van andere fondsen.

Ondernemers beoordelen de inzet van het participatiefonds in de enquête ook positief. Voor de toekomst zien de evaluatoren dan ook een nog belangrijkere rol voor de ROM als centrale financierings-spil bij het financieren van ondernemersplannen, naast een actieve rol in het omzetten van hoogwaardige technologische kennis in goede ondernemersplannen (ontwikkelingstaak). Anders dan banken of private partijen kunnen zij de ondernemer volledig onafhankelijk en daarmee veel objectiever bij staan omdat het snel behalen van rendement veel minder relevant is dan voor private partijen.

De evaluatoren willen ook meegeven dat het verkrijgen van een totaaloverzicht van de inzet van de verschillende door de ROM's beheerde fondsen de nodige moeite kostte. Dit geldt voor zowel het fonds dat door EZ mede wordt gefinancierd als voor de provinciale fondsen. Veel data op dit gebied ontbreken en er zijn geen afspraken op provinciaal niveau gemaakt hoe dit te monitoren. De evaluatoren willen de subsidiënten (in gezamenlijkheid) dan ook meegeven dat een ROM-bredere evaluatie van alle relevante participatiefondsen nuttig is.

Impact van de uitgevoerde interventies door de ROM's

De impact van de interventies door de ROM's komt vooral tot uitdrukking waar doelstellingen gecombineerd kunnen worden opgepakt. In hoofdstuk 7 wordt dit aangeduid met dubbeldoelstellingen. Bijvoorbeeld via het Topsectorenbeleid, geënt op het bijdragen aan maatschappelijke vraagstukken, en het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving. Die maatschappelijke uitdagingen stimuleren ook de cross-overs tussen traditionele sectoren die juist door regionale netwerkvorming, zoals voorzien door de ROM's, en fysieke nabijheid makkelijker tot stand kunnen komen. Deze specialisatie strategieën zijn ook zichtbaar als internationale trend in navolging van de Societal Challenges in de Europe 2020 strategie.

Ook door de participatietaak gericht te benutten voor het investeren in (*pre-*)seed ideeën en uitbreidingen met een maatschappelijk verantwoorde doelstelling kan een ROM haar maatschappelijke impact vergroten. Het stimuleren van natuur inclusief ondernemen biedt kansen om de relatie tussen natuur en economie te vergroten. ROM's hebben eveneens een belangrijke rol bij het scheppen van randvoorwaarden voor een sterke regionale economie en innovatie door middel van sterke campussen, het aantrekkelijk en zichtbaar maken van de regio, bevorderen en ondersteunen van ondernemerschap en het bieden van impulsen voor internationalisering.

Tenslotte wordt ook aandacht besteed aan de interventies van de ROM's op het gebied van de *circular economy* en de *biobased economy*. Ook die activiteiten dragen bij aan het vergroten van de maatschappelijke impact.

Aanbevelingen

Op basis van de conclusies uit de verschillende analyse-hoofdstukken wordt tot slot nog een aantal aanbevelingen geformuleerd. Deels zijn deze hiervoor in de tekst verwerkt. De belangrijkste zijn als volgt samen te vatten:

Aan EZ

1. Herbevestig de uniciteit van de huidige ROM's als regionale uitvoeringsorganisatie door de meerwaarde van de taken business development, participatie en acquisitie in één organisatie. Breng deze herbevestiging tot uitdrukking in blijvende financiële betrokkenheid in de hoedanigheid van subsidiënt én aandeelhouder.
2. Formaliseer een hernieuwde subsidierelatie met prestatie-indicatoren op de drie kerntaken en focus daarbij op het verbinden van doelstellingen van nationaal en regionaal economisch beleid. Blijf in dat verband de ROM's stimuleren tot een goed evenwicht in regionaal en bovenregionaal denken en handelen.
3. Onderzoek de mogelijkheden voor een bredere rol van de ROM's in de financieringsketen met name in de regionale coördinatie en regievoering voor het MKB. Kijk daarbij ook - zonder in te boeten op de eis van revolverendheid en staatsteun - concreet naar opties voor ROM-activiteiten in de risicovollere fase richting valorisatie en de *early stage* fase. Bezie hiervan de eventuele consequenties voor de te stellen eisen aan het aandeelhouderschap en/of aan de subsidierelatie. Bevorder een versterkte samenwerking tussen de ROM's en de onlangs opgerichte NIA. Het beleidsvoornemen zoals geformuleerd in de Kamerbrief ter zake van 8 oktober 2015 verdient dan ook spoedige implementatie.
4. Ondersteun initiatieven vanuit andere delen van het land, waar EZ nog niet participeert in een ROM om op deze wijze invulling te geven aan het landelijke topsectoren beleid op regionaal niveau.

5. Vraag aan de ROM's om een jaarlijkse rapportage over de drie taken die zij uitvoeren, zodat jaarlijks de efficiëntie per ROM kan worden gemonitord en beoordeeld.
6. Betrek in een volgende evaluatie alle aspecten van de ROM's en beperk die niet, zoals in deze evaluatie, tot alleen die activiteiten van de ROM's waarin sprake is van een betrokkenheid van het Ministerie van Economische Zaken. De toegevoegde waarde die de ROM's hebben voor de regionale economische ontwikkeling is breder dan de activiteiten waar EZ bij betrokken is.
7. Ga in overleg met het CBS om te bezien hoe innovaties per regio naar omvang en sector bij te houden zijn, zodat in het vervolg voor het monitoren van het participatiedeel) de ROM's aangehouden worden tegen een referentiegroep en daarmee de methode Theeuwes kan worden toegepast.

Aan de ROM's

1. Benut de kennis en expertise van de partijen in het regionale ecosysteem bij het opstellen en uitvoeren van de werkprogramma's. Zoek in elk geval proactief partijen uit de triple-helix en clusterorganisaties op.
2. Realiseer een strakke verbinding tussen de nieuwe, door de overheid gefinancierde, clusterorganisaties en de ROM's, bijvoorbeeld door de organisatie en het management onder te brengen bij de ROM's.
3. Bouw voort op de huidige praktijk voor de invulling van kerntaak 'acquisitie' door de kerncompetentie van de NFIA als 'spelverdeler' te benutten en doe dat in overleg met de provincies.
4. Draag zorg voor een goed functionerend data- en informatiesysteem op basis waarvan aan EZ, provincies en andere organisaties snel en adequaat gevraagd en ongevraagd informatie kan worden verstrekt.
5. Voer jaarlijks een *activity based costing* analyse uit van de drie taken. Het is immers van belang om jaarlijks de efficiëntie te monitoren en te beoordelen.
6. Houdt afgewezen participatie-aanvragen bij of monitor deze (bijvoorbeeld door middel van een contactmoment na een jaar). Dit om in het vervolg het participatiedeel goed te kunnen monitoren en de methode Theeuwes toe te kunnen passen. Mocht blijken dat ze alsnog doorgang hebben gevonden, kunnen deze dienen als referentiegroep om de effectiviteit van de ROM's te bepalen.