



**Buck  
Consultants  
International**

## **Evaluatie ROM's 2016-2020**

---

### **Eindrapport**

**Uitgevoerd in opdracht van:**  
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Nijmegen, 25 april 2022

# Woord van de begeleidingscommissie

De Regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) zijn belangrijke spelers in het bevorderen van de innovatie- en concurrentiekracht van Nederlandse regio's. De voor u liggende evaluatie voor de periode 2016–2020 gaat hier verder op in.

Via de ROM's verbinden het Rijk en de provincies verschillende spelers in het innovatieve Nederlandse regionale ecosysteem met elkaar om omissies en sterke punten in het ecosysteem te verbeteren respectievelijk verder te ontwikkelen. De samenstelling van de begeleidingscommissie is daar een afspiegeling van.

Tussen juli 2021 en maart 2022 is de begeleidingscommissie vijf keer digitaal bij elkaar gekomen om haar licht te schijnen op de onderzoeksopzet, vraagstelling en resultaten. Daarnaast is er een digitaal overleg met het CBS geweest om de econometrische onderzoeksresultaten te bespreken. Kritische opmerkingen of suggesties van de begeleidingscommissie zijn door BCI op een transparante manier in het eindrapport verwerkt, of met een heldere argumentatie niet opgenomen. Een werkwijze waar de commissie zich in kon vinden. De toevoeging door het CBS van een gedegen econometrische analyse die verschillende databronnen combineert is een waardevolle toevoeging aan het analysekader die ook veel mogelijkheden biedt voor de toekomst. Dat EZK daar middelen voor beschikbaar heeft gesteld, en de samenwerking met een private partij voor heeft gezocht is lovenswaardig.

Als relatieve buitenstaander viel mij op dat de begeleidingscommissie zich eensgezind vanuit verschillende invalshoeken en disciplines inzette voor een goede evaluatie van het instrument ROM als geheel. Dat lijkt vanzelfsprekend, maar dat hoeft niet zo te zijn. Wat mij betreft is deze prettige samenwerking dan ook een afspiegeling van hoe de ROM's zich als belangrijke, zelfbewuste en volwassen spelers in het regionale innovatieve bedrijfsleven begeven. Een veld dat er deels is dankzij hun inspanningen. Een inzicht dat ook niet vanzelfsprekend is.

Graag zou ik de leden van de begeleidingscommissie danken voor hun inzet, net als BCI, CBS en alle andere deelnemers aan het onderzoek.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Felix Zwart, Amsterdam, april 2022

Technisch voorzitter begeleidingscommissie

# Inhoudsopgave

Blz.

<b>Management samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b>	<b>13</b>
1.1 Achtergrond	13
1.2 ROM-taken	14
1.3 Interventiologica	15
1.4 Aanpak en methodologie	19
1.5 Leeswijzer	22
<b>Hoofdstuk 2 Instrument ROM's</b>	<b>23</b>
2.1 Profiel ROM's	23
2.2 Waarom ROM's?	25
2.3 Synergie drie taken	30
2.4 Internationale vergelijking	32
2.5 Aansturing aandeelhouders	35
2.6 Financiering en kosten	37
2.7 Conclusies	40
<b>Hoofdstuk 3 Investeren</b>	<b>41</b>
3.1 Inleiding	41
3.2 Positionering	42
3.3 Ontwikkelingen financieringsmarkt	44
3.4 Doelstellingen en resultaten	47
3.5 Oordeel bedrijfsleven	50
3.6 Effecten	53
3.7 Samenwerking	57
3.8 Conclusies	59

<b>Hoofdstuk 4 Innoveren</b>	<b>62</b>
4.1 Inleiding	62
4.2 Kader ROM-inzet Innovatie	63
4.3 Doelstellingen en resultaten	66
4.4 Oordeel bedrijfsleven	70
4.5 Effecten	73
4.6 Positionering en samenwerking	75
4.7 Innovatietaak ROM's in context	77
4.8 Conclusies	79
<b>Hoofdstuk 5 Internationaliseren</b>	<b>81</b>
5.1 Inleiding	81
5.2 Resultaten	83
5.3 Economisch belang buitenlandse bedrijven	85
5.4 Resultaten buitenlandse investeringsbevordering in perspectief	86
5.5 Handelsbevordering	92
5.6 Conclusies	94
<b>Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>96</b>
6.1 Conclusies	96
6.2 Reflectie op aanbevelingen 2010-2015	102
6.3 Aanbevelingen	104
<b>Literatuurlijst</b>	<b>108</b>
<b>Bijlage 1 Begeleidingscommissie</b>	<b>110</b>
<b>Bijlage 2 Interviewpartners</b>	<b>111</b>
<b>Bijlage 3 Literatuurstudie</b>	<b>113</b>
<b>Bijlage 4 Onderzoeksvragen</b>	<b>117</b>

# Management samenvatting

## 1 Inleiding

### **Achtergrond en vraagstelling**

Regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) zijn actief om de innovatie- en concurrentiekracht van Nederlandse regio's te bevorderen. De ROM's fungeren als gezamenlijk instrument van Rijk en Regio in het regionaal economisch (innovatie-)beleid. Het Rijk is aandeelhouder en subsidient van ROM's. Eenzelfde positie wordt ingenomen door provincies (en in sommige gevallen ook andere organisaties waaronder regio's, gemeenten en kennisinstellingen). Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) voert elke vijf jaar een beleidsevaluatie uit waarin het functioneren van de ROM's centraal staat. Voorliggend rapport is het eindresultaat van de evaluatie van het instrument ROM's voor de periode 2016-2020. De evaluatie richt zich op ROM's die het grootste deel van deze periode actief zijn: Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (BOM), Economische Impuls Zeeland, InnovationQuarter (IQ), Limburgs Instituut voor Ontwikkeling en Financiering (LIOF), Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM) en Ontwikkelingsmaatschappij Oost-Nederland (Oost NL). De hoofdvraag van het onderzoek is als volgt:

***Wat is de relevantie van de ROM's, en hebben de ROM's hun taken in opdracht van het Ministerie van EZK – zoals bepaald is in de prestatiedoelen gekoppeld aan de verleende subsidie en het bepaalde in de aandeelhoudersinstructie – voor wat betreft de drie kerntaken in de periode 2016 – 2020 op een doelmatige en doeltreffende manier uitgevoerd?***

De evaluatie richt zich op de drie kerntaken van de ROM's:

- *Investeren*: investeringen door ROM's in innovatieve (door)startende MKB-bedrijven resp. snelle groeiers.
- *Innoveren*: aanjagen door ROM's van de ontwikkeling van ideeën tot business in de vorm van innovatieprojecten en business cases.
- *Internationaliseren*: aantrekken door ROM's van buitenlandse investeringen, relatiebeheer met internationale bedrijven en bevorderen internationaal ondernemerschap.

### **Methodiek**

Ten behoeve van een gestructureerde aanpak van de evaluatie is gebruik gemaakt van een evaluatiekader dat gebaseerd is op de aanpak via de interventielogica (de theory of change). Hierin wordt het functioneren van de ROM's uiteengezet in verschillende onderdelen, startend

met een contextanalyse (waarom wordt het instrument ROM's ingezet?) en eindigend met de impact van ROM's (waar leidt de inzet van ROM's uiteindelijk toe?). De interventielogica biedt de structuur om alle relevante aspecten van het functioneren van ROM's tegen het licht te kunnen houden. In lijn met de hoofdvraag is gefocust op drie deelvragen:

- *Relevantie*: wat is de beleidsmatige legitimiteit voor het bestaan van de ROM's? Zie onderdeel 2 van deze samenvatting.
- *Doeltreffendheid (effectiviteit)*: in hoeverre worden de doelen gerealiseerd? Zie onderdeel 3 van deze samenvatting.
- *Doelmatigheid*: in hoeverre worden de doelen met efficiënte inzet van middelen bereikt? Zie onderdeel 4 van deze samenvatting.

Er zijn drie onderzoeksmethoden ingezet om het functioneren van de ROM's onder de loep te nemen. Als eerste is een kwantitatieve meting uitgevoerd naar het presteren van ROM's op basis van analyses van jaarverslagen, data van de Nederlandse Vereniging van Participatiemaatschappijen (NVP) en econometrisch onderzoek door het CBS. Ten tweede zijn ten aanzien van de kerntaken investeren en innoveren web enquêtes uitgezet onder 'klanten' van de ROM's (starters, scale-ups en innovatief MKB die de afgelopen periode ondersteund zijn door een ROM) om hun mening over het functioneren van ROM's te achterhalen. Ten derde zijn interviews afgenomen onder de grootste aandeelhouders (Rijk en provincies) en experts vanuit de kapitaalmarkt, wetenschap en van clusterorganisaties in de regio's. Door de inzet van de interventielogica en de drie onderzoeksmethoden is het functioneren van ROM's vanuit meerdere invalshoeken geanalyseerd.

## **2 Relevantie en beleidsmatige legitimiteit**

Innovatie is een bron van productiviteits- en werkgelegenheidsgroei en daardoor is innovatie een belangrijke aanjager van economische ontwikkeling. Vanuit maatschappelijk perspectief kunnen te weinig investeringen door het MKB in innovatie als **marktfalen** worden beschouwd. Hier bevindt zich van origine het bestaansmotief van de ROM's. Zij hebben een rol in het oplossen van o.a. informatiegebreken (bijv. bedrijven beschikken over onvoldoende informatie en zekerheden of een R&D-investering leidt tot een daadwerkelijk waardevolle innovatie), het reduceren van externe effecten (bijv. bedrijven investeren onvoldoende in innovatie omdat opbrengsten van innovatie op het moment van investeren nog onduidelijk zijn) en het leggen van verbindingen (bijv. omdat kennis van onderzoeksinstituten niet bij kansrijke bedrijven belandt). Wanneer vanuit het perspectief van marktfalen naar de drie kerntaken van ROM's wordt gekeken, dan wordt gesteld dat de Investeringsstaak in termen van vroege fase financiering legitiem is omdat de markt onvoldoende investeert in innovatieve starters met een hoog risicoprofiel. Wat betreft innoveren komen innovatieprogramma's met meerdere stakeholders in een regio niet vanzelf tot stand. Dit vraagt om een organisatie die partijen met elkaar verbindt, oftewel het 'makelen en schakelen' door de ROM's. Wat betreft internationalisering lossen ROM's marktfalen op door o.a. het verminderen van onvolledige informatie bij de buitenlandse bedrijven met voornemens om te investeren (in Nederland) en het vergroten van positieve externe effecten van buitenlandse investeringen in Nederland (door ze te verbinden met andere bedrijven en kennisinstellingen in de regio).

In de laatste jaren is sprake van een veranderende omgeving waarin ROM's actief zijn. Dit heeft primair betrekking op de innovatietaak van de ROM's. Mede aangejaagd door de Kabinetsstrategie 'Versterken van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen' (2020) wordt van ROM's verwacht dat zij een rol spelen in het versterken van innovatie-ecosystemen. Dit zijn "dynamische sets van samenhangende actoren, activiteiten, faciliteiten en regels die van belang zijn voor het onderzoeks- en innovatievermogen van individuele actoren en groepen van actoren en, hierdoor, voor het creëren van waarde" (Dialogic, 2020). In deze innovatie-ecosystemen kan sprake zijn van **stysteemfalen** wanneer bepaalde actoren ontbreken, onvoldoende ontwikkeld zijn of elkaar niet of onvoldoende kunnen vinden. In het kader van o.a. het topsectorenbeleid wordt van ROM's verwacht dat zij hierin een rol spelen, o.a. door (meer) werk te maken van netwerkvorming. Daarnaast wordt de laatste jaren ook van de ROM's verwacht om in het kader van het missiegedreven innovatiebeleid een rol te spelen op bovenregionale thema's, en vanuit de kracht van de regionale ecosystemen meer aandacht te besteden aan bovenregionale samenwerking. Denk aan Groeifondsvoorstellen waarin innovatieprogramma's/-projecten bovenregionaal opgeschaald worden en de samenwerking tussen Rijk en regio dat in de Coronaperiode een versnelling heeft gekregen in het kader van het Herstelplan Regionale Economie.

Recent is **transitiefalen** ten aanzien van maatschappelijke uitdagingen zoals klimaatverandering, vergrijzing, duurzame mobiliteit en duurzame voedselvoorziening opgekomen als vraagstuk waarin ROM's een rol dienen te vervullen. Van overheden wordt verwacht dat zij regie nemen en actief belemmeringen wegnemen voor duurzame innovatieve investeringen en zo een heel netwerk van partijen in beweging brengen. ROM's en hun aandeelhouders maken hier in toenemende mate werk van, o.a. in het kader van het missiegedreven innovatiebeleid.

***De relevantie c.q. beleidsmatige legitimiteit van de ROM's is in de laatste jaren verschoven van sec marktfalen naar ook systeemfalen (innovatie-ecosystemen en bovenregionale samenwerking) en transitiefalen (maatschappelijke opgaven). Deze verschuiving is niet expliciet zichtbaar in de aandeelhoudersinstructie en subsidiebeschikking van de ROM's.***

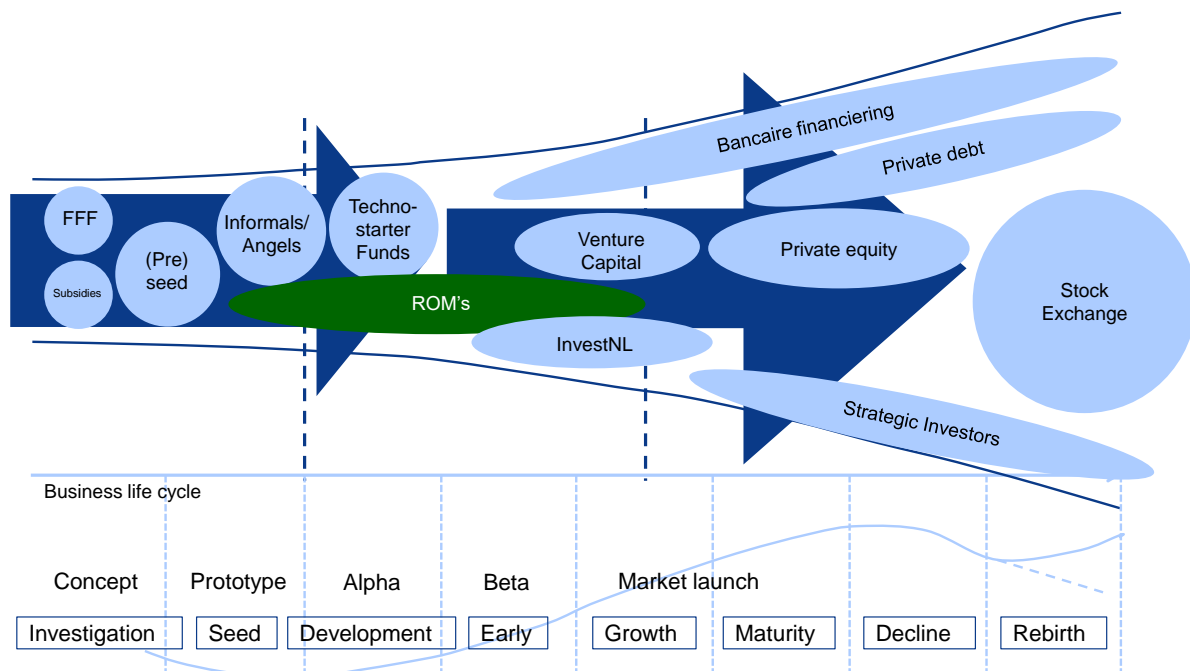
### **3 Doelstellingen en performance kerntaken (doeltreffendheid)**

#### **3A Kerntaak Investeren**

ROM's zijn een **belangrijke speler op de markt voor venture capital** c.q. durfkapitaal. Het betreft innovatieve bedrijven die nog té ver van de markt staan en het is daardoor risicovol om in die bedrijven te investeren. Vanuit alleen de private markt wordt deze groep bedrijven daarom onvoldoende bediend. In de periode 2016-2020 hadden ROM's een aandeel van 15% in het totale investeringsvolume op de venture capital markt in Nederland en verzorgden zij 55% van de investeringen qua aantal bedrijven en 45% van het aantal investeringen (bron: NVP). ROM's financieren steeds meer (startende) ondernemingen: in 2016 ging het om 126 bedrijven en 133 investeringen en in 2020 was er sprake van 191 bedrijven en 284 investeringen. Binnen het venture capital segment vullen ROM's vooral de kleinere tickets in. Techleap (2020) heeft geconstateerd dat een beweging zichtbaar is waarbij private partijen

zich terugtrekken uit VC-investeringen onder de €1 miljoen. Dit maakt de inzet van de ROM's des te belangrijker. Hoewel het accent ligt op verschaffen van venture capital, spelen de ROM's ook een rol als investeerder in een groter deel van de financieringsketen (van seed tot en met begin van de groeifase van bedrijven, zie figuur 1). Die langjarige betrokkenheid is van belang om de fondsen ook revolverend in te kunnen zetten. Enkele grote 'exits' dekken de verliezen die op andere (risicovolle) investeringen worden geleden.

Figuur 1 Positionering ROM's



Bron: BCI 2022, o.b.v. Debreed

ROM's stellen zich, in afstemming met aandeelhouders, jaarlijks doelstellingen/KPI's. Deze hebben vooral betrekking op output (bijv. aantal investeringen gedaan door de ROM) en in jaarverslagen wordt hierover gerapporteerd. Van de 119 jaardoelstellingen die zijn gesteld in de periode 2016-2020 hebben de ROM's er 72 weten te realiseren (61%). Per saldo resulteert het beeld dat de ROM's aan hun **taakstellingen voor 2016-2020 voldoen**.

Uit de web survey onder bedrijven met wie ROM's een financieringsrelatie onderhouden blijkt dat zij de **dienstverlening van ROM's waarderen**. Aandachtspunten daarbij zijn slagvaardigheid en innovatie qua dienstverlening. Bedrijven weten de ROM's goed te vinden, vooral via persoonlijk contact met ROM-medewerkers. Bedrijven zijn tevreden over de financiële afspraken met ROM's en komen terug voor vervolfinanciering.

Het CBS heeft onderzoek gedaan naar de effecten van ROM-financiering. Dit door de ontwikkeling van de bedrijven waarin door de ROM's is geïnvesteerd te vergelijken met enkele controlegroepen (overige NVP-participaties, bedrijven die gebruik hebben gemaakt van de Speur- en Ontwikkelingsregeling<sup>1</sup> en overige MKB bedrijven). Het CBS heeft daarbij bedrijven

<sup>1</sup> Betreft bedrijven die gebruik hebben gemaakt van de Wet Bevordering Speur & Ontwikkelingswerk (WBSO). Dit is een fiscale regeling om innovatie te bevorderen.



met elkaar vergeleken die dezelfde kenmerken hebben en daardoor onderling vergelijkbaar zijn. Van dit **econometrisch onderzoek** is een afzonderlijke CBS publicatie verschenen (Kwantitatieve Effectmeting Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen 2011 – 2020, februari 2022). Dat onderzoek laat zien dat binnen de kaders die het CBS heeft gehanteerd geen éénduidig, onbetwist positief effect zichtbaar is van ROM-participaties op bedrijfsprestaties winst, omzet, werkgelegenheid en S&O-inspanningen. Er is sprake van een **wisselend beeld** waarbij voor sommige indicatoren een positief significant effect zichtbaar is (bijv. winst), andere een negatief significant effect (bijv. S&O-voordeel) en geen statistisch meetbare invloed zichtbaar is op werkgelegenheid en omzet. Een kanttekening bij het positieve effect op winstgevendheid kan zijn dat ROM-bedrijven (innovatieve starters met negatieve winstcijfers) - voordat er door de ROM's werd geïnvesteerd - in een ongunstige (financiële) positie verkeerden ten opzichte van de controlegroepen. Dat de ROM-bedrijven in een ongunstige (financiële) uitgangspositie verkeerden is logisch, omdat ROM's zich richten op moeilijk door de markt te financieren bedrijven (marktfalen). Dat deze bedrijven zich na enkele jaren voor wat betreft winst al beter ontwikkelen dan andere bedrijven, en op omzet en werkgelegenheid vergelijkbaar presteren als bedrijven die doorgaans een gunstiger uitgangspositie hadden, kan vanuit dat perspectief als positief worden beschouwd. Tot slot wordt aangetekend dat door het CBS slechts gedurende een periode van drie jaar na interventie door de ROM's naar de bedrijfsresultaten is gekeken. In de regel hebben ROM's voor een langere periode een positie in een bedrijf omdat het 'opwerken' van starter tot volwaardig bedrijf meer tijd vraagt.

Analyse van jaarverslagen laat zien dat ROM's in staat zijn om **positieve financiële resultaten** te bereiken met hun investeringsactiviteiten. Over de periode 2016-2020 is sprake van een positief saldo van €47 mln. Onderliggend is sprake van een volatiel beeld van goede en slechte jaren en wisselende resultaten per individuele ROM. Dit heeft primair te maken met het feit of een ROM één of meerdere succesvolle exits heeft weten te realiseren. Andere doelstelling van de financieringsverschaffing door ROM is het realiseren van hefboomwerking. Uit jaarverslagen blijkt dat elke door een ROM geïnvesteerde euro met een factor 3 tot 6 doorwerkt qua private financiering. Oftewel, ROM's **realiseren hefboomwerking** waarbij inbreng van overheidsgeld het vertrouwen van marktpartijen versterkt c.q. het risico verlaagt, waardoor privaat geld kan worden aangetrokken.

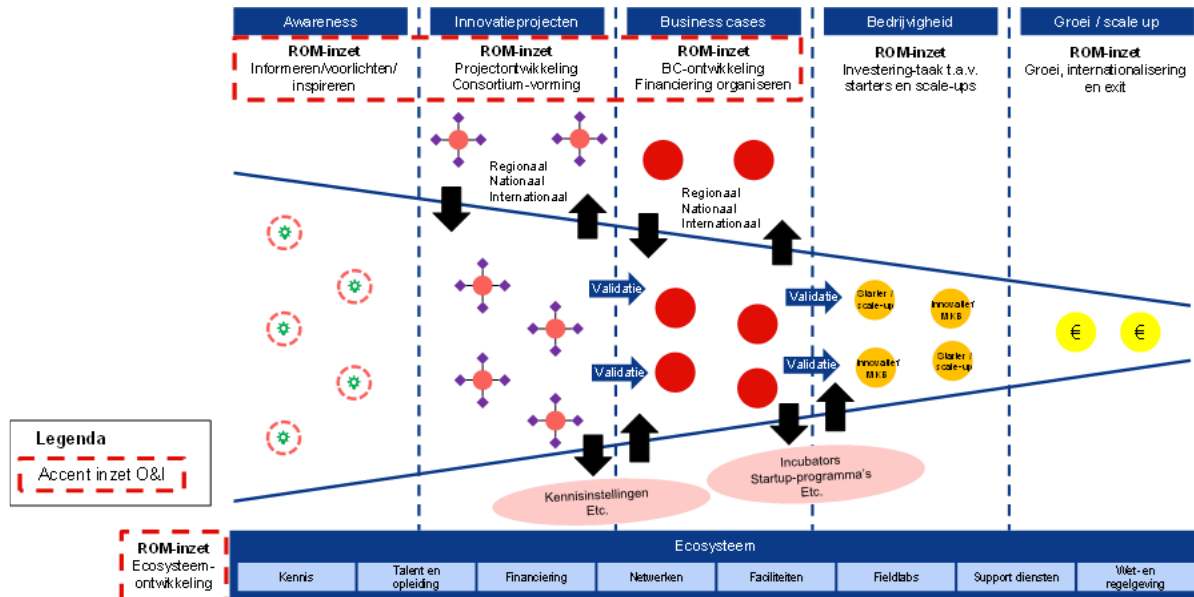
Naast samenwerking met private marktspelers via gezamenlijk investeringen in bedrijven, financieren ROM's ook private fondsen via fund-in-fund investeringen (financieren van investeringsfondsen in plaats van bedrijven). Er is sprake van intensieve samenwerking tussen ROM's en private partijen. De samenwerking tussen ROM's en Invest-NL is in ontwikkeling en biedt vanuit ROM-optiek kansen voor co-investeringen en het doorgeven van grotere investeringsvragen. Wat betreft institutionele investeerders is sprake van beperkte samenwerking. Het marktsegment waar de ROM's zich op richten sluit qua omvang (relatief klein) en risico (relatief hoog) beperkt aan op het investeringsprofiel van institutionele investeerders.

### **3B Kerntaak Innoveren**

De inzet van de ROM's wat betreft innoveren is tweeledig: het gaat om **projectontwikkeling** en activiteiten die het **innovatie-ecosysteem** versterken. ROM's werken met (consortia van) bedrijven en kennisinstellingen aan innovatieprojecten en business cases, maar ook aan randvoorwaarden voor innovatie zoals fieldlabs, beschikbaarheid van financiering en

ontwikkelen van netwerken. In figuur 2 is de verscheidenheid aan activiteiten schematisch weergegeven, geredeneerd vanuit de verschillende stadia van innovatie en ontwikkeling van bedrijven.

Figuur 2 Innovatiefunnel, innovatie-ecosysteem en activiteiten ROM's



Bron: BCI, 2022

ROM's zijn goed in staat hun jaarlijkse **doelstellingen/KPI's inzake innoveren te bereiken**. Van de 65 jaardoelstellingen die zijn gesteld in de periode 2016-2020 hebben de ROM's er 55 weten te realiseren (85%). Geconcludeerd wordt dat de ROM's hiermee overall gezien aan hun taakstellingen voor 2016-2020 voldoen. Er is bij 'innoveren' sprake van een gebrek aan eenduidigheid in registratie van prestaties. Het is raadzaam om in de toekomst voor alle ROM's gezamenlijk de wijze van kwantitatief registreren van innovatieprojecten en business cases op te pakken, ecosysteem-activiteiten kwalitatief te beschrijven en ook aandacht te besteden aan de maatschappelijke impact van innovatieprojecten en businesscases. Dit laatste vergt verdere methodiekontwikkeling.

Versterking van regionale **innovatie-ecosystemen** is een wezenlijk onderdeel van het activiteitenpakket van de ROM's op het gebied van innovatie. Gezien het belang van regionale ecosystemen voor de (nationale) KIA's (Kennis- en Innovatie Agenda's) en het groeivermogen van de economie (Bron: Kamerbrief Ministerie EZK 13 december 2019), is dit ook een logische rol van ROM's. In jaarverslagen wordt hierover beperkt (gestructureerd) gerapporteerd waardoor onvoldoende helder is welke activiteiten zijn uitgevoerd.

Uit de web survey onder bedrijven waarmee ROM's samenwerken op het gebied van innovatie blijkt dat zij de **inzet van ROM's waarderen**. Qua activiteiten wordt het organiseren van financiering voor projecten en de rol als adviseur en sparringpartner positief gewaardeerd. In de dienstverlening van ROM's zijn bedrijven vooral tevreden over klantvriendelijkheid, contacten/connecties/netwerk en de affiniteit met het bedrijfsleven. Evenals bij de investerings-taak zijn persoonlijke contacten met medewerkers en netwerken van medewerkers en zakenpartners de belangrijkste kanalen waarlangs bedrijven in contact komen met ROM's.

Effecten van de innovatieprojecten die door ROM's worden ondersteund, zoals werkgelegenheids- of productiviteitsgroei, worden **niet geregistreerd** door ROM's, EZK en/of andere aandeelhouders. Dit is ook lastig omdat doelen van innovatieprojecten breed zijn (doorontwikkelen product, markt, techniek, digitalisering, verduurzaming, etc.) en soms ook moeilijk meetbaar zijn.

De web survey wijst op beperkte werkgelegenheidseffecten van de innovatieprojecten die door ROM's zijn ondersteund. Niet alle innovatieprojecten hebben echter markt- en/of werkgelegenheidsgroei tot doel. Uit de web survey blijkt dat bij een substantieel deel van door ROM's ondersteunde innovatieprojecten een bijdrage aan maatschappelijke opgaven wordt nagestreefd.

Het **regionale innovatielandschap** is druk bezet met verschillende organisaties naast ROM's, die ook werken aan innovatie(bevordering). Denk bijvoorbeeld aan campussen, economic boards, knowledge/tech transfer offices van universiteiten en andere stimuleringsorganisaties. De partners van de ROM's hebben merendeels aangegeven dat de **onderlinge afstemming in de afgelopen jaren verbeterd is**. Belangrijk onderscheidend vermogen van de ROM's is dat zij door hun Rijk-Regio aandeelhouderschap in principe een positie als gedelegeerde decentrale ecosysteemverantwoordelijke kunnen vervullen. Belangrijk daarbij is het uitgangspunt dat het primaat van de ROM's in de regio ligt, en dat ROM's bovenregionaal/nationaal verbindingen leggen indien dat van meerwaarde is voor regionale ecosystemen. ROM's beschikken over een relatief grote uitvoeringsorganisatie waardoor zij in staat zijn grotere projecten en programma's te (kunnen) ontwikkelen of te ondersteunen.

Door aandeelhouders en andere partners is ook gemeld dat in de afgelopen jaren de **bovenregionale samenwerking** tussen de ROM's is toegenomen, mede door de grotere programma's in het kader van het missiegedreven innovatiebeleid, diverse Europese programma's en ook door de voorbereidingen van programma's voor het Nationaal Groeifonds.

### **3C Kerntaak Internationaliseren**

ROM's hebben sinds hun ontstaan de taak om **buitenlandse bedrijven** naar hun regio aan te trekken om daarmee de economie en werkgelegenheid in de betreffende regio's te stimuleren. In de jaren sinds 2018 is het takenpakket van de ROM's uitgebreid met ondernemersondersteuning in het (verder) internationaal ondernemen.

De 6 ROM's wisten in de evaluatieperiode 711 investeringsprojecten (65% boven doelstelling) te realiseren, waarbij €6,2 miljard (bijna 3 maal zoveel als taakstelling) werd geïnvesteerd en bijna 24.000 arbeidsplaatsen werden gerealiseerd (10.000 meer dan de gezamenlijke taakstellingen). Daaruit kan worden geconcludeerd dat de ROM's voor wat betreft 'Internationaliseren' ruimschoots aan hun taakstelling voldoen.

Naast het aantrekken van buitenlandse bedrijven voeren ROM's ook gesprekken met al gevestigde buitenlandse bedrijven in de regio (**investor relations**). Dit is waardevol in termen van verankering van buitenlandse bedrijven in de regio, ophalen van signalen over het nationale en regionale vestigingsklimaat (bijv. tekort aan plekken op internationale scholen, tekort

technisch personeel, etc.), verkrijgen van leads voor uitbreidingsinvesteringen en profilering van Nederland en de betreffende regio als goede vestigingslocatie (testimonials).

De samenwerking tussen **Rijk (NFIA) en ROM's** wordt breed geprezen als een voorbeeld hoe uitvoeringsorganisaties van Rijk en Regio's kunnen samenwerken. De NFIA is een belangrijke bron van leads, maar zeker niet het enige kanaal. Er is namelijk sprake van een breed scala van kanalen waaruit ROM's leads genereren (o.a. eigen netwerk, branche- en clusterorganisaties, marketinginspanningen in het buitenland).

**Handelsbevordering** en het Trade and Innovate NL (TINL) zijn relatief recente activiteiten van ROM's (sinds 2018). Resultaten zijn daardoor niet goed in kaart te brengen, ook omdat Corona de (internationale) activiteiten in 2020/2021 flink heeft beïnvloed. Er dient ook hier nog methodiekontwikkeling plaats te vinden om niet alleen throughput/output indicatoren bij te houden, maar ook de effecten van handelsbevordering beter in beeld te krijgen.

### **3D Doeltreffendheid totaalbeeld**

De gestelde doelstellingen/KPI's voor de drie kerntaken worden in de regel behaald door ROM's. Uitgaande van realistisch-ambitieuze KPI's die door de aandeelhouders zijn gesteld, wijst dit op een **positieve beoordeling op doeltreffendheid**. Naast realisatie van kwantitatieve doelen is er waardering vanuit de doelgroep (bedrijven die door ROM's zijn ondersteund) voor de activiteiten van de ROM's. Dat geldt ook voor de geïnterviewde andere aandeelhouders (provincies), clusterorganisaties en experts vanuit de wetenschap en financiële wereld.

Daarbij wordt opgemerkt dat doelstellingen vooral output-gerelateerd zijn (bijv. aantal investeringen) en dat veel gegevens ontbreken over effecten (bijv. bedrijfsontwikkeling in termen van omzet en werkgelegenheid). Hierdoor is vaak niet scherp wat het causale verband is tussen ROM-ingrijpen en de ontwikkeling van het geholpen bedrijf. In dit licht is het opvallend dat onderzoek van het CBS geen éénduidig, onbetwist positief effect laat zien van ROM-participaties op bedrijfsprestaties winst, omzet, werkgelegenheid en S&O-inspanningen. In het bijzonder voor de kerntaak innovatie ontbreken gegevens over effecten en dat geldt momenteel ook nog voor handelsbevordering.

In onderdeel 2 is gemeld dat gedurende de evaluatieperiode de werkzaamheden van de ROM's zijn verbreed in afstemming met de aandeelhouders. Echter toetsbare doelstellingen in lijn met systeemfalen (ecosysteem-ontwikkeling en bovenregionale samenwerking) en transitiefalen (maatschappelijke opgaven) worden niet gesteld waardoor beoordeling van de doeltreffendheid op deze aspecten niet mogelijk is.

In de evaluatie zijn voorbeelden aangetroffen van de synergie tussen de drie kerntaken van de ROM's (bijv. bedrijven in innovatieprogramma's die doorstromen naar kapitaalverstrekking door de ROM's of internationale bedrijven die het innovatie-ecosysteem van de regio versterken). Die synergie zou in de komende jaren nog versterkt kunnen worden en in jaarverslagen explicieter en gestructureerd gepresenteerd kunnen worden.

## 4 Doelstellingen en inrichting instrument ROM's (doelmatigheid)

De zes ROM's die in deze evaluatie centraal staan verrichten grotendeels dezelfde activiteiten (in het kader van hun drie kerntaken) maar **lopen qua karakter uiteen** in termen van o.a. structuur, omvang en financiering van de organisatie. Dit komt mede omdat ze actief zijn in regio's met een eigen onderscheidende economische structuur, ze een eigen geschiedenis hebben en omdat er sprake is van uiteenlopende aandeelhouders met verschillende visies op het instrument ROM. Geconstateerd kan worden dat 'dé ROM niet bestaat'. Conform de opdracht is in deze evaluatie het instrument ROM's geëvalueerd en niet individuele ROM's.

**ROM-organisaties groeien.** In de periode 2016-2020 is de personele omvang van ROM's toegenomen van 310 naar 400 medewerkers. Parellel zijn exploitatiesubsidies van Rijk en vooral provincies gestegen van in totaal €20 mln. naar €28 mln. Waar ROM's in 2016 €20 mln. exploitatiesubsidie kregen waarvan €5 mln. van het Rijk en €15 mln. van overige aandeelhouders, was dat in 2020 €28 mln. waarvan €6 mln. van het Rijk en €22 mln. van overige aandeelhouders. Kortom, provincies en andere aandeelhouders zijn in toenemende mate de dragende financiers van de ROM's. In de onderzochte periode zijn de gemiddelde personeelskosten van ROM's licht gedaald. Dit o.a. door invoering van de Rijks-CAO en wisselingen in directies en personeelsbestand.

De doelmatigheid van ROM's is moeilijk kwantitatief meetbaar omdat veel gegevens over effecten en specifieke inputs ontbreken. Vanuit financieel perspectief laat de Investeringsstaak van de ROM's positieve financiële resultaten zien. Dit betekent dat fondsen minimaal revolverend zijn en dat de door aandeelhouders gewenste doelmatigheid wat dat betreft op orde is (input minimaal terugverdiend). Voor innoveren is onvoldoende zicht op effecten om een gefundeerde beoordeling te geven over doelmatigheid. Wat betreft internationaliseren kan uit de omvang van de effecten (2016-2020: investeringsvolume €6,2 miljard en bijna 24.000 arbeidsplaatsen), in relatie tot de totale formatie van de ROM's gericht is op deze taak (77 personen), logischerwijs afgeleid worden dat de doelmatigheid op orde is.

Aansturing van de ROM's vindt plaats vanuit het Ministerie van EZK en overige aandeelhouders, voornamelijk provincies. De ROM's zijn een **belangrijke uitvoeringspartner** van het Ministerie van EZK op het vlak van financiering van het innovatieve MKB, business development, ecosysteemontwikkeling en internationalisering (in samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking). Meerwaarde van de ROM's is gelegen in het feit dat zij als 'verbinders' en 'kenners' van het regionaal innovatie-ecosysteem fungeren, een geïntegreerde aanpak van de drie deeltaken volgen en verbindingen met het landelijk beleid organiseren. EZK zet de ROM's taakgericht in vanuit verschillende beleids terreinen, bijvoorbeeld via het Vroegefasefonds (VFF), Corona-OverbruggingsLening (COL), Mkb-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT) en het Invest in Holland netwerk.

EZK werkt momenteel aan de doorontwikkeling van het (integraal) EZK-opdrachtgeverschap met een **breder verankering van de ROM's binnen de diverse beleidsdossiers/opgaven van EZK**. Uit de veranderende context, waarin ROM's actief zijn (zie onderdeel 2 relevantie), kan worden afgeleid dat in de afgelopen jaren, ecosysteemontwikkeling, bovenregionale samenwerking en bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke opgaven steeds

belangrijker zijn geworden. Die taken moeten goed verankerd worden in de (integrale) aansturing en opdrachtformulering aan de ROM's.

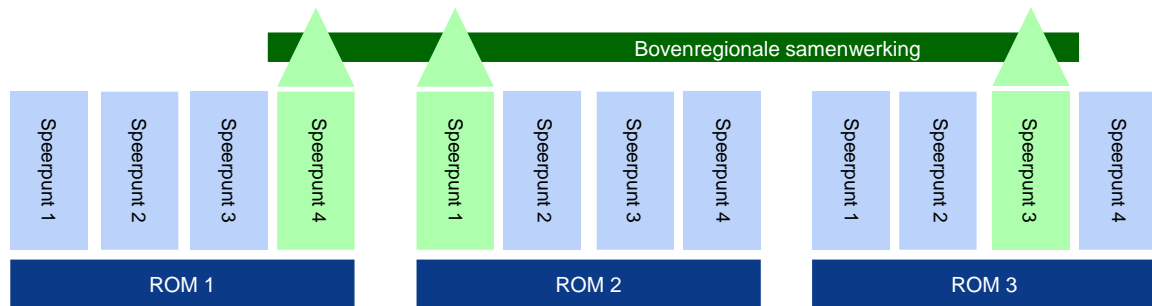
## 5 Aanbevelingen

### Ministerie van EZK

- 1 Continueer de betrokkenheid van het Rijk in de ROM's als uitvoeringsorganisatie met een breed netwerk in regionale ecosystemen, een geïntegreerde aanpak van de drie kerntaken (investeren, innoveren en internationaliseren) en het organiseren van verbindingen met landelijk beleid. Dit betekent ook blijvende financiële betrokkenheid van het Rijk als aandeelhouder en subsidient. De relevantie van de ROM's is in de laatste jaren verschoven van sec marktfalen naar ook systeemfalen (innovatie-ecosystemen en bovenregionale samenwerking) en transitiefalen (maatschappelijke opgaven). Qua aansturing is daardoor **breder (integraal) EZK-opdrachtgeverschap** nodig met een goede verankering van de ROM's binnen de verschillende EZK-beleidsdossiers/opgaven. Daarbij is het belangrijk dat de aandeelhoudersinstructie en subsidiebeschikking scherp aangeven wat van ROM's verwacht wordt, o.a. inzake ecosysteem-ontwikkeling, bovenregionale samenwerking en maatschappelijke opgaven. Deze beweging is ingezet.
- 2 Houd de **aandeelhoudersinstructie van het participatiefonds tegen het licht** in samenwerking met de andere aandeelhouders. Dit gezien de vele veranderingen aan de vraag- en aanbodzijde van de kapitaalmarkt. Wat betreft de vroege fase financiering van innovatieve MKB bedrijven vraagt bijvoorbeeld de opkomst van deep tech (lange time-to-market, relatieve grote investeringsbedragen en specifieke expertise) om een antwoord van de aandeelhouders van de ROM's (in afstemming met partners zoals Invest-NL, Techleap.nl, etc.). Als blijkt dat ROM's vanuit hun participatiefonds hierop moeten inspelen, dan vraagt dit aanpassing van de aandeelhoudersinstructie in termen van o.a. maximale looptijd, maximale investeringsomvang en risicoprofiel.
- 3 ROM's maken werk van het versterken van regionale innovatie-ecosystemen. Ook voor het organiseren van maatschappelijke transities (bijv. verduurzaming binnenvaart, lokale/regionale warmtenet, eiwittransitie in de agrofood, etc.) wordt naar ROM's gekeken. Deze moeten vaak met ondersteuning van de regionale innovatie-ecosystemen aangepakt worden en/of door samenwerking met meerdere regio's. Betrokkenheid van ROM's is vanuit deze optiek dus logisch. Als EZK **meer van ROM's gaat vragen** inzake ecosysteem-ontwikkeling, maatschappelijke transities en bovenregionale samenwerking dan zullen daarvoor extra doel- of exploitatiesubsidies beschikbaar gesteld moeten worden. Daarbij geldt dat de verhouding in financiering van ROM's door Rijk en overige aandeelhouders tegenwoordig overhelt naar andere aandeelhouders. Om in de financiering van het Rijk-regio uitvoeringsinstrument geen disbalans aan te brengen is het bijtrekken van het been door het Rijk gewenst.
- 4 De ROM's hebben een unieke positie als uitvoeringsinstrument van Rijk en regio. Vanuit deze positie is het te overwegen om de ROM's een **positie te geven in de uitvoering van grote nationale en Europese programma's** (bijv. NGF). De neiging bestaat nu om voor de governance van grote projecten of programma's aparte organisaties op te gaan zetten zonder dat de verbindingen met de ROM's goed gelegd zijn. Dit leidt tot meer versnippering en tot gemiste kansen in het betrekken van regionale ecosystemen (waarvan

de ROM's dé kenner zijn). Belangrijk daarbij is dat de regionale verankering en speerpunten leidend blijven, en ROM's alleen voor de ecosystemen waarvoor dat regionaal van belang is, werk maken van bovenregionale samenwerking (figuur 3).

Figuur 3 Bovenregionale samenwerking en regionale speerpunten



Bron: BCI, 2022

- 5 Ten aanzien van internationalisering dient de koerswijziging **'van volume naar value'** doorgezet te worden. Er kan meer ingezet worden op het aantrekken van bedrijven die de regionale ecosystemen versterken. De ROM's kunnen benoemen wat de 'missing links' zijn in de regionale ecosystemen om vervolgens daarop gericht te gaan werven. Dit leidt nog meer dan nu tot een integrale inzet van de drie kerntaken van ROM's.

## ROM's

- 1 ROM's moeten het **meten van KPI's** onderling beter afstemmen. In het licht van nationale dekking is het logisch om met een gezamenlijke set basis KPI's te werken en flexibel te zijn om daar desgewenst per ROM een specifieke plus op te zetten. Een centraal data-systeem waarin KPI's gestructureerd worden bijgehouden kan bijdragen aan een beter en laagdrempeliger inzicht in de performance van ROM's voor de aandeelhouders, en daarmee meer inzichten geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid. In Tabel 1 is daarvoor een voorstel gedaan.

Tabel 1 Voorstel KPI's

	Investeren	Innoveren	Internationaliseren
Basisperformance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investerings (aantal en omvang)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovatieprojecten (aantal en omvang)</li> <li>• Businesscases (aantal en omvang)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aangetrokken bedrijven (aantal, investeringsomvang en werkgelegenheid)</li> </ul>
Innovatie-ecosysteem	<ul style="list-style-type: none"> <li>• -</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Activiteiten ontplooid t.b.v. ecosysteemversterking</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aangetrokken bedrijven met bijdrage innovatie-ecosysteem</li> </ul>
Maatschappelijke opgaven	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investerings bedrijven actief op maatschappelijke opgave (aandeel totaal)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovatieprojecten met bijdrage maatschappelijke opgave (aandeel totaal)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aangetrokken bedrijven actief op maatschappelijke opgave (aandeel totaal)</li> </ul>
Effecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omzet</li> <li>• Werkgelegenheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omzet</li> <li>• Werkgelegenheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omzet</li> <li>• Werkgelegenheid</li> </ul>

• Speur- & ontwikkelingswerk	• Speur- & ontwikkelingswerk	• Speur- & ontwikkelingswerk
• Winst	• Winst	• Winst

Aan de hand van de KPI's kan in toekomstige evaluaties ook beter inzicht worden gekregen in de effecten van ROM-ondersteuning aan de hand van causaal onderzoek uitgevoerd met (pseudo-) experimentele methoden (Koeman en Koopmans, 2019). Dit is in lijn met het advies van de commissie Theeuwes in het rapport 'Durf te meten' (2012). Dit vraagt om een goede koppeling tussen de door aandeelhouders gestelde doelen en de daarbij te hanteren indicatoren voor effecten, een goede registratie van wel en niet ondersteunde bedrijven (interventie- en controlegroep) en longitudinaal volgen van bedrijven zodat effecten op bedrijfsprestaties kunnen worden bepaald.

- 2 Het is logisch dat de ROM's in samenwerking met EZK, bij een landelijk dekkend netwerk en meer bovenregionale functies, ook gaan nadenken over een bijpassende organisatievorm. Een **lichte overkoepelende netwerkstructuur** behoort daarbij tot de mogelijkheden. Bij die lichte structuur gaat het o.a. om het meten van gezamenlijke/gedeelde KPI's, CRM-/datasystemen, communicatie en om bepaalde ROM's leidend te laten zijn op bepaalde bovenregionale speerpunten. Deze structuur kan vanuit het bestaande ROM-netwerk worden ingericht.
- 3 Bij een rol van ROM's als door Rijk-Regio gedelegeerde regionale ecosysteemontwikkelaar hoort een **regionale innovatie-ecosysteem agenda** die opgenomen is in jaarplannen/meerjarenplannen van ROM's. Het gaat om een agenda waarin de grootste opgaven en projecten voor regionale innovatie-ecosystemen zijn opgenomen waar de ROM's mee aan de slag gaan. Belangrijk daarbij is om als ROM de juiste rol te vervullen ten aanzien van het versterken van de ecosystemen en daar rekening te houden met andere partners (bijv. voor op campussen geclusterde ecosystemen zijn campus-organisaties een meer een logische trekker) en om aandacht te geven aan bovenregionale relaties. In de subsidiebeschikking van het Rijk naar de ROM's kan verwezen worden naar activiteiten die worden ondernomen ten behoeve van versterking van regionale innovatie-ecosystemen.
- 4 Zet de **drie kerntaken meer geïntegreerd** in op ecosysteem-versterking. Wat betreft de kerntaken investeren en innoveren is de focus op ecosystemen aanwezig. Ten aanzien van internationaliseren is er nog ruimte om meer te focussen op de 'missing links' in de regionale ecosystemen. Dit past ook in de ambitie om de koers te wijzigen van 'volume naar value', zoals deze reeds is ingezet.
- 5 Om als ROM's grote, meerjarige privaat/publieke programma's gericht op maatschappelijke transitie te kunnen ontwikkelen is versterking van de ontwikkelkracht van ROM's nodig. Dit vraagt echter ook om **additionele capaciteiten** van de ROM's. Er is namelijk een groot verschil tussen enerzijds het ontwikkelen en uitvoeren van kleine Europese projecten (EFRO, POP) en anderzijds grote, meerjarige programma's met verschillende financieringsbronnen en een groot aantal betrokken partijen. Daarnaast is bij het oppakken van maatschappelijke opgaven ook een rol weggelegd voor **nieuwe financieringsarrangementen** (mix publiek/privaat, mix subsidie/leningen).
- 6 Blijf de **samenwerking met Invest-NL en RVO uitbouwen**. O.a. de grote transitie-opgaven en deeptech ontwikkelingen maken dat samenwerking tussen Invest-NL en ROM's gewenst is om de kapitaalvrager goed te kunnen bedienen, efficiënt gebruik te maken van beschikbare fondsen en te profiteren van elkaars kennis en netwerken. Beter samenwerking met RVO kan de toegang van regionale bedrijven tot het RVO-instrumentarium verbeteren.



# Hoofdstuk 1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt als eerste de achtergrond van de evaluatie ROM's besproken (§1.1). Vervolgens worden de drie kerntaken van de ROM's toegelicht (§1.2). In de derde paragraaf wordt de interventielogica uiteengezet als leidend analysekader voor de evaluatie (§1.3). Het vierde onderdeel gaat in op de onderzoeksopbouw en methodologie (§1.4). Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer voor de rest van het rapport (§1.5).

## 1.1 Achtergrond

Regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) zijn actief om de innovatie- en concurrentiekracht van Nederlandse regio's te bevorderen. Het Rijk heeft een positie als aandeelhouder en subsidiënt van deze organisaties. Een vergelijkbare rol wordt ingevuld door provincies. Daarnaast zijn in sommige gevallen ook andere organisaties, bijvoorbeeld regio's, gemeenten en kennisinstellingen, (minderheids)aandeelhouder en/of subsidiënt van de ROM's. De ROM's fungeren dan ook als gezamenlijk instrument van Rijk en regio in het regionaal economisch (innovatie-)beleid. Sinds de oprichting van een ROM met het Rijk als aandeelhouder in Flevoland (2021), Utrecht (2020) en Noord-Holland (2022) is sprake van een landsdekkend netwerk van ROM's.

Figuur 1.1 Landsdekkend ROM-netwerk



Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) voert elke vijf jaar een formele beleidsevaluatie uit van het functioneren van de ROM's. De meest recente hebben plaatsgevonden in 2004, 2010 en 2015. Voorliggend rapport is het eindresultaat van de evaluatie van het EZK-instrument ROM's voor de periode 2016-2020. In deze evaluatie staan de ROM's die het grootste deel van deze periode operationeel zijn geweest centraal. Dit zijn de Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (BOM), Economische Impuls Zeeland, InnovationQuarter (IQ), Limburgs Instituut voor Ontwikkeling en Financiering (LIOF), Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM) en Ontwikkelingsmaatschappij Oost-Nederland (Oost NL). De ROM's voor de Regio Utrecht, Noord-Holland (InWest) en Horizon Flevoland zijn recent opgericht en zijn daarom niet meegenomen in de analyses die in het kader van deze evaluatie zijn uitgevoerd. In de aanbevelingen wordt wel rekening gehouden met het landsdekkend netwerk van ROM's dat is ontstaan door de recente oprichting van deze ROM's.

De hoofdvraag van het onderzoek is als volgt:

***Wat is de relevantie van de ROM's, en hebben de ROM's hun taken in opdracht van het Ministerie van EZK – zoals bepaald is in de prestatiedoelen gekoppeld aan de verleende subsidie en het bepaalde in de aandeelhoudersinstructie – voor wat betreft de drie kerntaken in de periode 2016 – 2020 op een doelmatige en doeltreffende manier uitgevoerd?***

## 1.2 ROM-taken

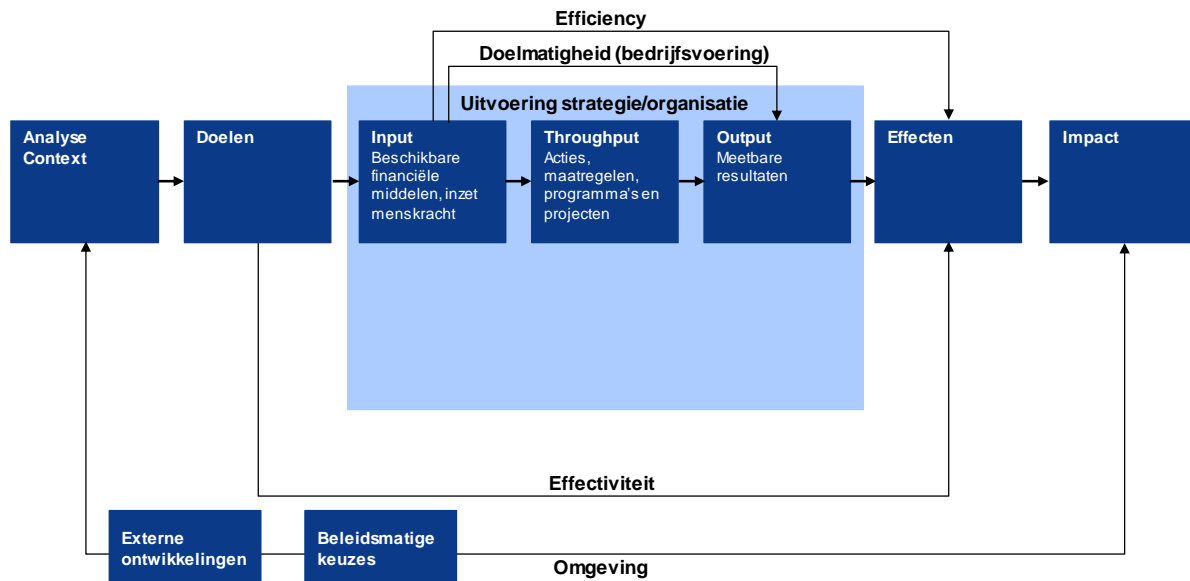
De ROM's hebben drie kerntaken:

- ***Investeren:*** dit betreft investeringen door ROM's in innovatieve (door)startende MKB-bedrijven resp. snelle groeiers. Het risicokapitaal dat ROM's verstrekken aan deze bedrijven komt uit fondsen die door EZK en provincies zijn verstrekt. EZK heeft voor deze taak een aandeelhoudersrelatie met de ROM's en stuurt die via de aandeelhoudersinstructie. De investeringstaak van ROM's dient zichzelf financieel te bedruipen, oftewel het rendement van het uitgezette kapitaal moet de exploitatiekosten dekken.
- ***Innoveren:*** deze taak heeft betrekking op de ontwikkeling van ideeën tot business. In de praktijk krijgt dit veelal vorm door ontwikkeling van innovatieprojecten en business cases voor zowel individuele bedrijven als consortia van bedrijven. Hiertoe ontvangen ROM's jaarlijkse subsidies vanuit EZK en provincies. EZK heeft voor deze taak een subsidiere relatie met de ROM's en stuurt hierop via de subsidiebeschikking.
- ***Internationaliseren:*** deze taak heeft betrekking op het aantrekken van buitenlandse investeringen en relatiebeheer met internationale bedrijven door ROM's. EZK stuurt op deze taak via dezelfde subsidiebeschikking als voor de Innoveren-taak. In 2018 is de Internationaliseringstaak uitgebreid met ondernemersondersteuning in het (verder) internationaal ondernemen. Voor deze deeltaak ontvangen ROM's jaarlijks subsidies van het Ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS).

## 1.3 Interventiologica

Ten behoeve van een gestructureerde aanpak van de evaluatie is gebruik gemaakt van een evaluatiekader in de vorm van de interventiologica (zgn. theory of change). Deze is in de figuur hieronder schematisch weergegeven.

Figuur 1.2 Interventiologica



Bron: BCI, 2022

De onderdelen van de interventiologica zijn in figuur 1.3 verder uitgewerkt en worden hieronder nader toegelicht:

- Analyse van de context (knelpunten en kansen die aanleiding vormen voor de beleidsinterventie)**: dit betreft de kansen en/of problemen die de grondslag vormen voor het bestaan van ROM's. ROM's zijn in de jaren '70-'80 van de vorige eeuw ontstaan vanuit de behoefte bij Rijk en regio aan verdere versterking van de economische structuur in de regio. Het stimuleren van ondernemerschap en doorgroei van het MKB via ROM's diende te zorgen voor convergentie van regionaal economische ontwikkeling (oftewel: een impuls voor achterblijvende regio's). Later is het accent verschoven naar innovatie vanuit de gedachte dat dit cruciaal is voor het concurrentievermogen van de Nederlandse economie ('Pieken in de Delta'). In lijn met de aandeelhoudersinstructie en subsidiebeschikking komt de legitimatie voor het bestaan van de ROM's voort uit onderinvesteringen in innovatie door het MKB, beperkte aansluiting van het MKB op Topsectoren-/ Missiegedreven innovatiebeleid, beperkte interactie tussen MKB, grootbedrijf en kennisinstellingen in de regio, onvoldoende ondernemerschap en een gebrek aan vroege fase financiering voor starters en groeiend MKB. In paragraaf 2.3 wordt dieper ingegaan op de legitimiteit van het bestaan van de ROM's.

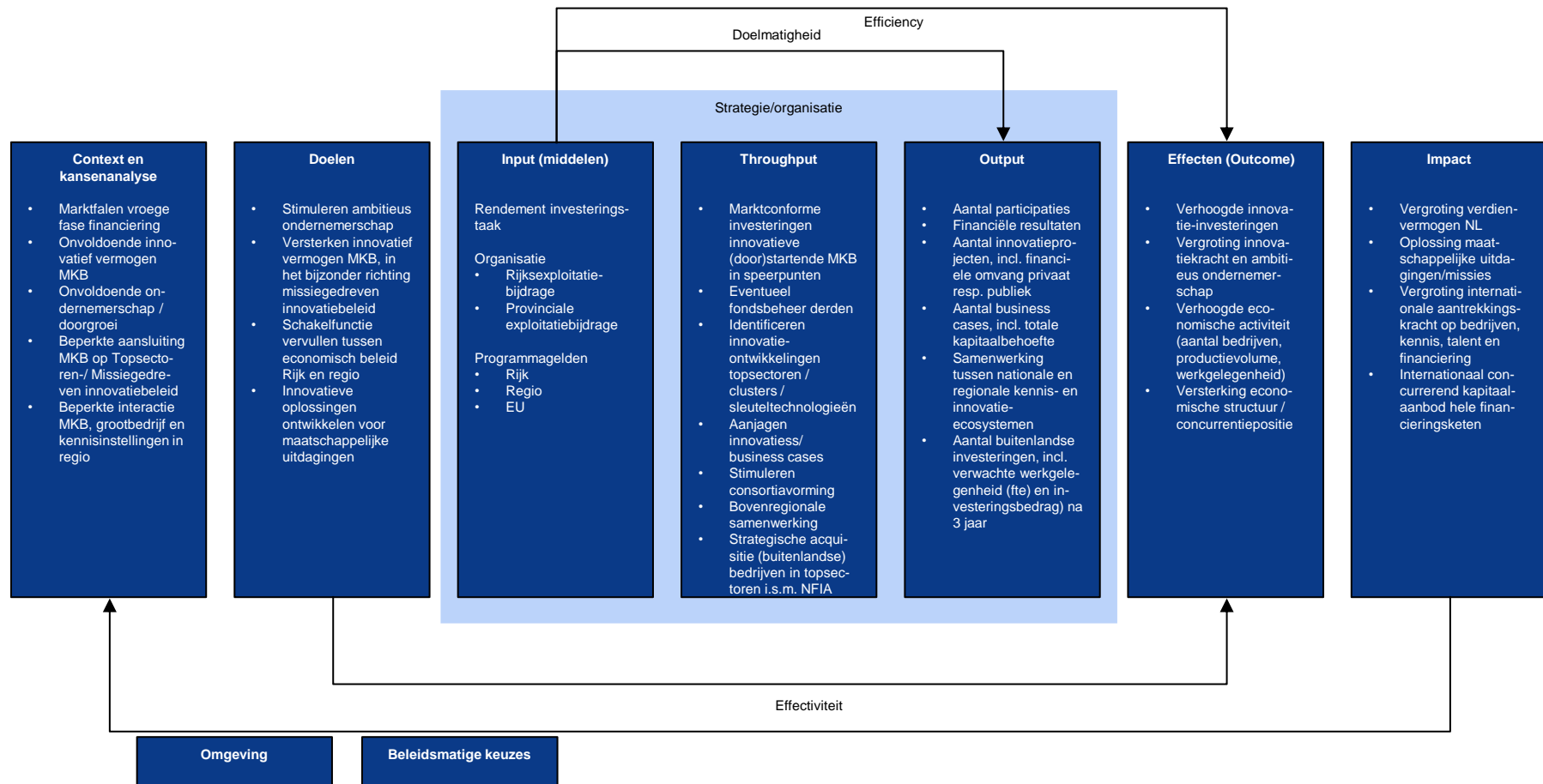
- **Doelen (van de beleidsinterventie):** ROM's zijn opgericht als stimuleringsorganisatie om (door)ontwikkeling van innovatieve (door)startende MKB-bedrijven resp. snelle groeiers aan te jagen en buitenlandse bedrijven aan te trekken om de regionaal economische structuur en het concurrentievermogen van de economie te versterken. Hiertoe vervullen ROM's drie taken: Investeren, Innoveren en Internationaliseren.
- **Input (voor het realiseren van de doelen van de beleidsinterventie):** de ROM's financieren hun inzet ten aanzien van de taken Innoveren en Internationaliseren uit subsidies van vooral EZK, BHOS en provincies. De EZK-bijdrage aan de ROM's varieert tussen €350.000 tot circa €1 mln. per ROM per jaar. De taak Investeren dient zichzelf te bedruipen, wat betekent dat het rendement van het uitgezette kapitaal de exploitatiekosten moeten dekken. In paragraaf 2.5 wordt nader ingegaan op de financiering van de ROM's.
- **Throughput (activiteiten van de ROM's):** de inzet van ROM's ten aanzien van Investeren heeft betrekking op het verschaffen van financiering (eigen en/of vreemd vermogen) aan innovatief MKB in lijn met de aandeelhoudersinstructie. Daarnaast hebben ROM's in sommige gevallen fondsen van derden in beheer (bijv. provinciale fondsen). Wat betreft Innoveren richten ROM's zich op business development door het identificeren van innovatie-ontwikkelingen in topsectoren/clusters/sleuteltechnologieën, aanjagen van innovatieprojecten en business cases, stimuleren van consortiavorming en bovenregionale samenwerking. Wat betreft Internationaliseren focussen ROM's op strategische acquisitie en relatiemanagement van (buitenlandse) bedrijven in topsectoren i.s.m. NFIA.
- **Output (producten en diensten van de ROM's):** dit betreft aarde en omvang van de producten en diensten die de ROM's aan de verschillende doelgroepen leveren. Denk aan het aantal participaties, innovatieprojecten, businesscases en aangetrokken buitenlandse bedrijven. De prestatie-indicatoren (KPI's) van de ROM's zijn ook vaak op deze output gericht. In de hoofdstukken waarin de performance van de ROM's inzake investeren, innoveren en internationaliseren wordt geanalyseerd, wordt ingegaan op de realisatie van KPI's.
- **Outcome (economische effecten van de beleidsinterventie):** dit betreft het verschil tussen de autonome ontwikkeling (economische ontwikkeling in een regio wanneer de ROM niet zou bestaan) en de effecten mét beleidsinterventie van de ROM's. In lijn met de doelen waarvoor ROM's aan de lat staan, gaat het hierbij om verhoogde innovatieinvesteringen, toename van innovatiekracht en verhoogde economische activiteiten (o.a. aantal bedrijven, productievolume, productiviteit, werkgelegenheid) en vergroting internationale aantrekkingskracht op bedrijven, kennis, talent en financiering.
- **Impact (maatschappelijke effecten van de beleidsinterventie):** hiermee worden de hogere orde effecten van de interventie bedoeld. In geval van ROM's betreft dit internationaal concurrerend kapitaal-aanbod in de hele financieringsketen, vergroting van het verdienvermogen van de Nederlandse economie en oplossingen voor belangrijke maatschappelijke uitdagingen/missies.

In de evaluatie wordt de consistentie van de beschreven interventielogica getoetst. In hoeverre is de beleidsinterventie logisch en samenhangend? Kernbegrippen zijn:

- **Relevantie:** in hoeverre zijn de doelen van de ROM's nog steeds opportuun, ook gegeven de veranderingen in context?
- **Effectiviteit:** in hoeverre worden de doelen gerealiseerd in termen van beoogde economische outcome/effecten c.q. grotere maatschappelijke impact?

- **Efficiency (beleidsinterventie):** in hoeverre staat de input in verhouding tot de gecreëerde outcome/effecten?
- **Doelmatigheid (bedrijfsvoering):** in hoeverre wordt de output tegen zo laag mogelijke kosten (input) bereikt?

Figuur 1.3 Interventielogica

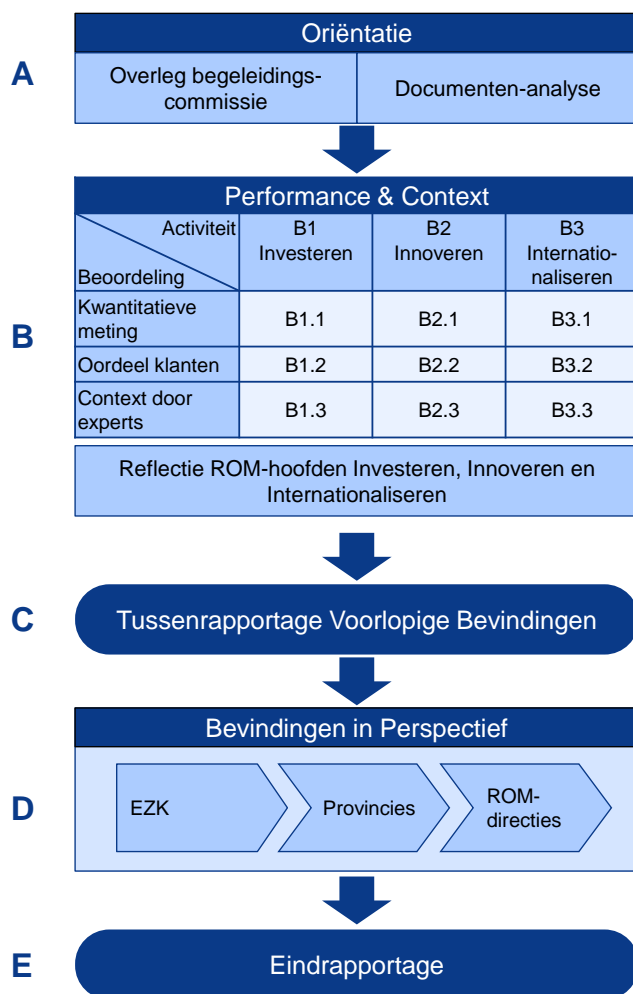


Bron: BCI, 2022

## 1.4 Aanpak en methodologie

De evaluatie is uitgevoerd aan de hand van de volgende aanpak:

Figuur 1.4 Aanpak



De fasen A-E worden hieronder toegelicht.

### Fase A Oriëntatie

Gestart is met een oriëntatiefase. Hierin heeft een startoverleg met de begeleidingscommissie (zie bijlage 1 voor de samenstelling van de begeleidingscommissie) plaatsgevonden en zijn documenten geanalyseerd. Dit laatste betreft o.a. de aandeelhoudersinstructie en subsidiebeschikkingen en studies over het Nederlandse innovatielandschap en de positie daarin van ROM's (bijv. van auteurs AWTI, Dialogic en IPO). Op deze wijze is zowel een 'blik van

binnen' als een 'blik van buiten' gehanteerd. Hiermee is een eerste inzicht verkregen in de rol van de ROM's en de context waarin zij actief zijn.

## **Fase B Performance en context**

Deze fase heeft betrekking op het meten van de prestaties van de ROM's (op basis van beschikbare data) en het analyseren van de context waarin de ROM's opereren. Drie methodieken zijn gehanteerd om de drie kerntaken van de ROM's (Investeren, Innoveren en Internationaliseren) te analyseren.

### **1 Kwantitatieve meting**

Meerjarenplannen, jaarplannen en jaarverslagen van ROM's vormen een belangrijke pijler onder de kwantitatieve meting van deze evaluatie. Deze documentatie verschaft namelijk gegevens over voornemens en realisatie van de KPI's van de ROM's (bijv. aantal innovatieprojecten en verschaft financiering). Daarnaast bevatten deze bronnen informatie over vrijwel alle onderdelen van de interventielogica. Met behulp van data van de Nederlandse Vereniging van Participatiemaatschappijen (NVP) is de positie van ROM's in de kapitaalmarkt geschetst. Daarnaast heeft het CBS een econometrische analyse uitgevoerd naar de Investeringsstaak van de ROM's. Dit conform de aanbevelingen van de Commissie Theeuwes<sup>2</sup> om - zo veel als technisch mogelijk is – bij evaluaties econometrische methoden toe te passen waarbij gebruik wordt gemaakt van controlegroepen. Dit onderzoek is separaat beschikbaar. In hoofdstuk 3 van deze evaluatie zijn conclusies van het CBS-onderzoek opgenomen en geduid.

### **2 Web survey**

Om zicht te krijgen op het functioneren van de ROM's in termen van tevredenheid van klanten (i.e. het bedrijfsleven) zijn web survey's uitgezet voor de kerntaken Investeren en Innoveren. Centraal staat de beoordeling van de dienstverlening door de ROM's door bedrijven waarmee ROM's in de onderzoeksperiode 2016-2020 hebben samengewerkt. In afstemming met EZK is besloten om geen web survey inzake internationaliseren uit te zetten. Dit omdat ROM-jaarverslagen reeds voorzien in relevante kwantitatieve data (bijv. aantal investeringsprojecten incl. bijbehorende werkgelegenheid), in het kader van recent evaluatie-onderzoek ook een brede survey is uitgezet onder buitenlandse bedrijven ('NFIA 2010- 2018', MIR maart 2020), het risico op overvragen bestaat en medewerking krijgen van buitenlandse bedrijven lastig is (o.a. taalbarrière, beperkt gevoel voor context en meerwaarde evaluatie voor Nederlands beleid). Daarom is gekozen om verdiepende informatie te verzamelen bij de ROM's (o.a. over lead channels), extra expert-interviews af te nemen en een workshop met hoofden Internationalisering van ROM's te organiseren.

Opzet en vragenlijst van de web survey's zijn afgestemd met zowel de begeleidingscommissie als een kerngroep met vertegenwoordigers van EZK en ROM's. De web survey's zijn uitgezet door de ROM's. Zij hebben bedrijven in hun adressenbestanden aangeschreven met een uitnodiging om deel te nemen aan een anonieme web survey. Via een link in de uitnodiging kwamen de geënquêteerden in een door BCI beheerde survey waardoor de evaluatoren direct toegang hebben tot brondata en vertrouwelijkheid van survey-deelnemers

---

<sup>2</sup> Commissie Theeuwes (2012) Durf te meten. Eindrapport Expertwerkgroep Effectmeting. Den Haag, November 2012



gegarandeerd kon worden. Web survey's zijn tussen 6 en 15 september 2021 uitgezet waarna tussen 30 september en 4 oktober 2021 reminders zijn verzonden.

De web survey's bevatten vragen in vier categorieën:

- A Profiel bedrijf
- B Profiel investering/innovatieproject
- C Effect investering/innovatieproject en beoordeling ROM
- D Toekomstverwachtingen

De verdeling van de respons is als volgt:

Tabel 1.1 Respons web survey's

	Investeren			Innoveren		
	Steekproef	Reacties	Respons (%)	Steekproef	Reacties	Respons (%)
BOM	130	32	25	182	31	17
Impuls Zeeland	45	13	29	150	39	26
InnovationQuarter	76	25	33	87	15	17
LIOF	60	11	18	350	45	13
NOM	102	18	18	127	7	6
Oost NL	356	55	15	731	77	11
Niet ingevuld		18			60	
Totaal	769	172	22	1.727	274	16

Bovenstaande tabel laat het volgende beeld zien:

- Substantiële verschillen tussen de omvang van de steekproef per ROM. Oost NL heeft een groot contactenbestand aangeschreven, terwijl de omvang van de steekproef voor InnovationQuarter, LIOF (investeren) en Impuls Zeeland (investeren) kleiner is. Dit kan te maken hebben met verschillen in de aantallen projecten die de ROM's uitvoeren (en de contacten die zij daardoor hebben) of het aanschrijven van een deel van het totale contactenbestand door een aantal ROM's.
- Totale respons op de web survey's bedraagt 22% (investeren) en 16% (innoveren). Dit is hoger dan de totale respons op de web survey uit de evaluatie ROM's over de periode 2011-2015 die op 16% lag (bron: Ecorys, 2016). Het klanttevredenheidsonderzoek over ROM's onder haar klanten/partners (Motivaction, 2021) behaalde een respons van 4-8%. Kortom, de hoogte van de respons is overall gezien als voldoende te beoordelen.
- Voor het overzicht over alle ROM's wordt de respons voldoende betrouwbaar geacht als bouwsteen voor de conclusies. Voor individuele ROM's is de respons onvoldoende om robuuste conclusies te trekken. Dit laatste valt ook buiten de scope van deze evaluatie, die zich namelijk richt op het instrument ROM's.

### 3 Expert-interviews

Er zijn semigestructureerde interviews afgenomen met experts. Het betreft vertegenwoordigers van brancheorganisaties en andere cluster-/stimuleringsorganisaties en wetenschappelijk experts. Doel van deze interviews is om een externe blik op de positionering en het functioneren van de ROM's op te halen. In totaal zijn 29 expert-interviews afgenomen (zie bijlage 2 voor interviewpartners).

De tussenresultaten van de drie onderzoeksmethoden zijn in workshops met ROM-hoofden Investeren, Innoveren en Internationaliseren bediscussieerd om feitelijke onjuistheden te corrigeren en witte vlekken aan te vullen.

### ***Fase C Tussenrapportage voorlopige bevindingen***

De tussenrapportage met voorlopige bevindingen is besproken met de Begeleidingscommissie waarbij met name de performance en context aan de orde zijn gekomen.

### ***Fase D Bevindingen in perspectief***

De tussenresultaten zijn in perspectief geplaatst aan de hand van interviews met direct betrokken stakeholders om hun oordeel over doelstellingen, aansturing en resultaten te achterhalen. Interviews zijn afgenomen met de aandeelhouders EZK en provincies en met ROM-directies. Interviews met EZK en provincies zijn semigestructureerd gevoerd aan de hand van een vragenlijst. Dit betrof 20 personen (zie bijlage 1 voor interviewpartners). Interviews met ROM-directies zijn gevoerd aan de hand van een management samenvatting van tussenresultaten met bijpassende vragenlijst. Dit betrof 6 personen (zie bijlage 1).

### ***Fase E Eindrapportage***

De resultaten van het onderzoek zijn opgenomen in dit eindrapport.

## **1.5 Leeswijzer**

Opbouw van de evaluatie is als volgt.

- ***Hoofdstuk 2: Instrument ROM's:*** analyse nut & noodzaak ROM's en analyse organisatorisch functioneren ROM's (aansturing en financiering).
- ***Hoofdstuk 3: Investeren:*** analyse performance en context Investeringstaak ROM's.
- ***Hoofdstuk 4: Innoveren:*** idem voor Innovatietaak ROM's.
- ***Hoofdstuk 5: Internationaliseren:*** idem voor Internationaliseringstaak ROM's.
- ***Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen***

## Hoofdstuk 2 **Instrument ROM's**

In dit hoofdstuk staat het instrument ROM's centraal. Daartoe wordt eerst een beknopt profiel geschetst van de zes ROM's die centraal staan in deze evaluatie (§2.1). Vervolgens wordt ingegaan op de legitimatie onder het bestaan van ROM's (§2.2). De synergie tussen de drie taken staat centraal in de derde paragraaf van dit hoofdstuk (§2.3). In het vierde onderdeel is een vergelijking gemaakt met twee buitenlandse ROM's (§2.4). Daarna wordt ingegaan op de aansturing van ROM's door de twee grootste aandeelhouders -Ministerie van EZK en provincies (§2.5). In de volgende paragraaf staan kosten en financiering van ROM's centraal (§2.6). Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies (§2.7).

### 2.1 Profiel ROM's

#### ***Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (BOM)***

De BOM is opgericht in 1983 door de provincie Noord-Brabant en het Ministerie van EZK. Organisatorisch bestaat de BOM uit een holding en verschillende onderliggende BV's. De provincie Noord-Brabant is enig aandeelhouder in de holding. Het Ministerie van EZK heeft een minderheidsbelang (49,9%) in BOM Business Development & Foreign Investments B.V. en BOM Capital I B.V. die onder de holding vallen. De overige BV's onder de BOM-holding, BOM Bedrijfslocaties, BOM Vastgoed, BOM Vastgoed II, Innovatiefonds Brabant, Energiefonds Brabant, Life Sciences & Health Fund, Biobased Brabant Fonds en het Spin-off Fonds Brabant zijn 100% eigendom van de BOM Holding (en dus de provincie Noord-Brabant). Het Ministerie van EZK onderhoudt een subsidierelatie met de BOM ten aanzien van Innovatie en Internationalisering. In 2020 bedroeg deze subsidie €1.100.000. Op 31-12-2020 had de BOM 75 FTE medewerkers tegenover gemiddeld 74 FTE in 2016.

Brabantse Ontwikkelings Maatschappij



#### ***Economische Impuls Zeeland***

Economische Impuls Zeeland (hierna Impuls Zeeland) is opgericht in 2007 door de Provincie Zeeland en de Zeeuwse gemeenten. Sinds 2018 heeft het Ministerie van EZK zich verbonden aan Impuls Zeeland, aan de hand van een positie in Investeringsfonds Zeeland (aandelenbelang 47%). Naast het



Ministerie van EZK zijn ook de Provincie Zeeland en Impuls Zeeland aandeelhouder in Investeringsfonds Zeeland (aandelenbelangen van respectievelijk 29% en 24%). Impuls Zeeland heeft een NV als organisatorische entiteit. Vanuit de NV voert Impuls het bestuur, het management en de administratie van Investeringsfonds Zeeland BV. Investeringsfonds Zeeland B.V. is op haar beurt (mede)aandeelhouder van het Zeeuws Investeringsfonds, het Zeeuws Participatiefonds en het Fonds Verblijfsrecreatie Zeeland. In 2021 heeft het Rijk besloten €20 miljoen te investeren in Investeringsfonds Zeeland als één van de afspraken uit het compensatiepakket Wind in de zeilen. Het Ministerie van EZK onderhoudt een subsidierelatie met Impuls Zeeland inzake de ROM-taken Innovatie en Internationalisering. In 2020 bedroeg deze subsidie €350.000. De personele omvang van Economische Impuls Zeeland bedroeg gemiddeld 16 FTE in 2016 en 26 FTE in 2020.

## ***InnovationQuarter***

In 2014 is InnovationQuarter opgericht door de provincie Zuid-Holland, het Ministerie van EZK, een aantal gemeenten, het Leids Universitair Medisch

**Innovation  
Quarter**

investeren &  
innoveren in  
Zuid-Holland

Centrum, het Erasmus Medisch Centrum, de Universiteit Leiden en de Technische Universiteit Delft. Grootaandeelhouders van InnovationQuarter zijn de provincie Zuid-Holland en het Ministerie van EZK met beiden ruim 40% van de aandelen. De resterende 20% van de aandelen is verdeeld over diverse gemeenten, universiteiten en de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden. Naast een eigen fonds (IQCapital) heeft InnovationQuarter fondsen van derden in beheer (UNIIQ en ENERGIQ). Het Ministerie van EZK heeft een subsidierelatie met InnovationQuarter voor wat betreft de ROM-taken Innovatie en Internationalisering. In 2020 was de hoogte van de subsidie €1.100.000. In 2020 had InnovationQuarter gemiddeld 75 FTE medewerkers tegenover 45 FTE in 2016.

## ***Limburgs Instituut voor Ontwikkeling en Financiering (LIOF)***

In 1975 is het LIOF opgericht met het Ministerie van EZK als meerderheidsaandeelhouder en de provincie Limburg, Limburgse gemeenten en de Kamer van Koophandel als minder-aandeelhouders. Sinds 2016 zijn deze verhoudingen herschikt en beschikken aandeelhouders Provincie Limburg en Ministerie



van EZK ieder over 50% van de aandelen in LIOF. Het LIOF heeft een eigen investeringsfonds (LIOF Participatiefonds) en heeft tevens een aantal fondsen in beheer voor derden (Nedermaas Hightech Ventures, Limburg Business Development Fonds en MKB Leningen Fonds). In Limburg is ook de provincie erg actief met (deels) eigen investeringsfondsen, ook ten behoeve van het innovatieve MKB (bijv. Brightlands Agrifood Fund). Het Ministerie van EZK onderhoudt een subsidierelatie met LIOF voor de ROM-taken Innovatie en Internationalisering. In 2020 was de hoogte van deze subsidie €1.100.000. In 2020 was de personele omvang van LIOF gemiddeld genomen 48 FTE tegenover 43 FTE in 2016.

## **Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM)**

De NOM is opgericht in 1974 als voortzetting van het Industrialisatiebureau 'Noorden des Lands'. Het Ministerie van EZK was bij aanvang enig aandeelhouder waarna de drie noordelijke provincies (Groningen, Friesland en Drenthe) in 1991 ieder aandeelhouder zijn geworden met 0,01% van de aandelen. In 2016 zijn deze verhoudingen herschikt en zijn de provincies Groningen, Drenthe en Friesland in bezit gekomen van 50% van de aandelen. De NOM beschikt over eigen fondsen (Aanjaagfonds en Groei- en Overnamefonds) en beheert fondsen voor derden (MKB Fonds Drenthe, Investeringsfonds Groningen, Friese Ontwikkelingsmaatschappij en GROEFonds EBG). Het Ministerie van EZK onderhoudt een subsidierelatie met de NOM in relatie tot de ROM-taken Innovatie en Internationalisering. In 2020 bedroeg deze subsidie €1.100.000. Het team van de NOM heeft een omvang van 49 FTE in 2020 tegenover 38 FTE in 2016.



## **Oost NL**

Oost NL is in 2003 ontstaan door de fusie van de Overijsselse Ontwikkelingsmaatschappij (OOM), Gelderse Ontwikkelingsmaatschappij (GOM) en Stichting Eskan c.q. de toenmalige ontwikkelingsmaatschappij regio Arnhem-Nijmegen. In eerste instantie was sprake van scheiding tussen de ontwikkel- en investeringsactiviteiten. Halverwege 2017 zijn ontwikkelingsmaatschappij Oost NV en participatiemaatschappij PPM Oost gefuseerd tot Oost NL. De aandeelhouders in Oost NL zijn het Ministerie van EZK (55%), provincie Gelderland (30%), provincie Overijssel (13%), Universiteit Twente (2%) en de regio Twente (1 aandeel). Oost NL is eigenaar van Participatiefonds Oost NL en heeft diverse fondsen in beheer in opdracht van vooral de provincies Gelderland en Overijssel (Gelderland voor Innovaties I en II, Innovatie en Energiefonds Gelderland, Innovatiefonds Twente, Innovatiefonds Overijssel I en II, Ontwikkelings- en Herstructureringsmaatschappij Gelderland Financieringen, ION+, MKB Kredietfaciliteit Gelderland, Perspectiefonds Gelderland en Topfonds Gelderland). Het Ministerie van EZK heeft een subsidierelatie met Oost NL wat betreft de ROM-taken Innovatie en Internationalisering. In 2020 had dit betrekking op een subsidiebedrag van €1.100.000. Er is sprake van groei in het aantal medewerkers tussen 2016-2020 van 91 FTE naar 127 FTE.



## **2.2 Waaron ROM's?**

### **Grondslag overheidsingrijpen inzake innovatie**

**Innovatie** heeft betrekking op de toepassing van kennis en ideeën in nieuwe productiemethoden en (sociale) organisatievormen en het op de markt brengen van nieuwe producten

(Commissie Theeuwes, 2012). Voordeel voor bedrijven is dat zij (tijdelijk) voorsprong opbouwen op concurrenten, een nieuwe markt of een groter marktaandeel ontwikkelen en in staat zijn hogere winsten te realiseren. Consumenten krijgen betere producten en diensten. De maatschappij profiteert in de vorm van bijvoorbeeld werkgelegenheid in de innoverende bedrijven en productiviteitsgroei, hetgeen een belangrijke aanjager is van economische groei. De opkomst van innovatieve bedrijven kan ten koste gaan van minder innovatieve bedrijven. De Oostenrijkse econoom Schumpeter (1883-1950) beschreef dit proces als creatieve destructie: succesvolle toepassingen van nieuwe technieken vervangen oude technieken. Historisch gezien heeft dit proces van creatieve destructie per saldo geleid tot welvaarts-groei, omdat de baten van winnaars groter waren dan verliezen van de verliezers.

Centrale vraag is of de samenleving innovatie aan de vrije markt kan overlaten om het optimale niveau van innovatie te bereiken (Commissie Theeuwes, 2012). Op dit niveau is sprake van een efficiënte allocatie van goederen, diensten en productiefactoren. Er bestaat echter een uitgebreide (neoklassieke) literatuur over het feit dat er sprake is van **marktfalen** wanneer vanuit maatschappelijk perspectief onder-investeringen in innovatie kunnen plaatsvinden. Marktfalen kan de vorm aannemen van marktmacht, publieke goederen, externe effecten, informatiegebreken en coördinatiegebreken. In relatie tot innovatiebeleid wordt het volgende over deze vormen van marktfalen gesteld:

- *Marktmacht* heeft betrekking op monopolies. Een bedrijf dat een markt domineert innoveert beperkt (concurrentie met eigen product) en kan nieuwe toetreders belemmeren. Met mededingingsbeleid wordt dit voorkomen.
- *Publieke goederen* worden niet door de markt voorzien omdat de baten van het goed non-exclusief zijn (bijv. een dijk waarvan alle bewoners profiteren). Bij ontwikkeling van nieuwe kennis bestaat de kans dat dit de vorm aanneemt van een publiek goed, waardoor ontwikkelde bedrijven de winsten hiervan onvoldoende aan zichzelf kunnen toerekenen. Via overheidsfinanciering van fundamenteel onderzoek en intellectueel eigendomsrechten wordt dit marktfalen geadresseerd.
- *Externe effecten* hebben betrekking op gedrag dat invloed uitoefent op een derde partij, zonder dat deze hiervoor betaalt of gecompenseerd wordt (bijv. milieuvervuiling door een fabriek). In geval van innovatie gaat het om positieve externe effecten, omdat kennis zich soms gedraagt als publiek goed. Hierbij spelen twee varianten een rol:
  - *Kennis spillovers* hebben betrekking op het feit dat bedrijven een deel van de uitkomsten van hun investeringen in R&D ten goede zien komen aan andere ondernemingen die ook van de resultaten kunnen leren (Frenken en Hekkert, 2017). Wanneer hier geen vergoeding tegenover staat is sprake van een kennisspillover.
  - *Rent spillovers* ontstaan wanneer gebruikers van een nieuw product/dienst meer welvaart ervaren dan de marktprijs die ze ervoor betaald hebben. Het innoverende bedrijf kan het voordeel voor de afnemer niet naar zich toetrekken.

Beide vormen van externe effecten zorgen voor onderinvesteringen in innovatie, dat wil zeggen minder investeringen in innovatie dan maatschappelijk gewenst is.

- *Informatiegebreken* hebben betrekking op het gebrek aan of ongelijke van informatie bij bedrijven over bijvoorbeeld prijzen, kwaliteit, kosten of risico's. In relatie tot innovatie is sprake van onzekerheid ten aanzien van de uitkomsten van R&D-investeringen. Dit omdat bedrijven niet kunnen voorzien of een R&D-investering leidt tot een daadwerkelijk waardevolle innovatie. Daardoor kunnen bedrijven vanuit maatschappelijk perspectief

onder-investeren in R&D. Dit vraagt om publieke investeringen en subsidies om de R&D-inzet van bedrijven toch op een wenselijk niveau te brengen.

- *Coördinatiegebreken* hebben betrekking op het ontbreken van markten voor alle goederen en diensten, voor alle toekomstige periodes en mogelijk indekking voor alle mogelijke risico's. Wanneer markten niet aanwezig zijn kunnen consumenten en bedrijven vanzelfsprekend ook geen transacties uitvoeren. Wat betreft innovatie spelen coördinatiegebreken bij het ontbreken van markten voor vroege fase-financiering en hoge zoek- en informatiekosten wanneer bijvoorbeeld onderzoeksinstituten en universitaire onderzoekers over kennis beschikken maar deze niet bij kansrijke bedrijven landt.

In het bijzonder sinds het verschijnen van de Kabinetsstrategie (oktober 2020) 'Versterken van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen' is ecosysteemversterking is het denken over innovatie verschoven in de richting van innovatie-ecosystemen. Dit zijn "dynamische sets van samenhangende actoren, activiteiten, faciliteiten en regels die van belang zijn voor het onderzoeks- en innovatievermogen van individuele actoren en groepen van actoren en, hierdoor, voor het creëren van waarde" (Dialogic, 2020). In deze innovatie-ecosystemen kan sprake zijn van **stysteemfalen** wanneer voldoende dan wel bepaalde actoren ontbreken, onvoldoende ontwikkeld zijn of elkaar niet of onvoldoende kunnen vinden (Schipper-Tops et al, 2021). Dit kan ook wel worden gezien als een vorm van coördinatiegebreken. Systeemfalen vraagt om overheidsingrijpen gericht op netwerk- en regievorming (bijv. Topsectorenbeleid). Hierbij verbindt en mobiliseert de overheid en geeft zij richting.

Meer recent is de wens ontstaan om met innovatiebeleid een bijdrage te leveren aan maatschappelijke uitdagingen als klimaatverandering, vergrijzing, duurzame mobiliteit en voedselvoorziening (Frenken en Hekkert, 2017). Generiek beleid gericht op markt- en systeemfalen zal hierop weinig effect sorteren, omdat slechts een beperkt aantal bedrijven innovaties ontwikkelt gericht op maatschappelijke uitdagingen. In dit licht wordt gesproken van **transformatiefalen** waarbij bestaande innovatiesystemen 'vastzitten' in hun huidige koers waardoor het niet lukt om een radicaal andere koers in te zetten (bijv. door pad-afhankelijkheid, ontbrekende markten, ingebedde routines en lobbykracht en/of onduidelijkheid over de beschikbaarheid en prijzen van belangrijke productiefactoren). Om dit op te lossen neemt de overheid de regie en pakt actief belemmeringen voor duurzame innovatieve investeringen aan en brengt zo een heel netwerk van partijen in beweging (Schipper-Tops et al, 2021). Dit past bij het beeld van de 'ondernemende overheid' zoals verwoord door Mazzucato (2018). Daarbij speelt de overheid een actieve rol bij innovatie door een stap verder te gaan dan sec het wegnemen van marktfaalen voor de private sector.

Hieronder een overzicht van de drie vormen van falen:

Tabel 2.1 Drie vormen van falen

Marktfalen	Systeemfalen	Transformatiefalen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marktmarkt</li> <li>• Publieke goederen</li> <li>• Externe effecten</li> <li>• Informatiegebreken</li> <li>• Coördinatiegebreken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gebrekkige fysieke en kennisinfrastructuur</li> <li>• Verouderde regelgeving en maatschappelijke normen</li> <li>• Gefragmenteerde netwerken</li> <li>• Gebrek aan de juiste kennis en competenties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gebrek aan richtinggevende visie</li> <li>• Gebrekkige vraagarticulatie</li> <li>• Gebrekkige beleidscoördinatie</li> <li>• Gebrek reflexiviteit en leervermogen</li> <li>• Gebrek aan urgentie</li> </ul>

Bron: Frenken en Hekkert, 2017 en Commissie Theeuwes, 2012

Tegenover de drie 'falens' waar de overheid een rol in kan spelen bestaat het risico op **overheidsfalen**. Daarbij leidt het handelen van de overheid uiteindelijk niet tot welvaartsverhoging. Dit kan komen omdat sprake is van informatieproblemen, efficiencyproblemen, sturingsproblemen, feilbaarheid en verstoring (Kalshoven en Verbraak, 2018).

Wanneer met de blik van de drie 'falens' naar de aandeelhoudersinstructie en de (doelstellingen in de) subsidiebeschikking van de ROM's wordt gekeken, dan zijn deze vooral georiënteerd op marktfalen en systeemfalen. Het bestaansrecht van de ROM's vindt zijn grondslag dus vooral in de (traditionele) welvaartstheorie gericht op productiviteits- en economische groei. Het transitiefalen staat centraal in het missiegedreven innovatiebeleid van het Rijk, en werkt via die lijn door naar de ROM's. In de aandeelhoudersinstructie en de (doelstellingen in de) subsidiebeschikking is echter geen expliciete positie voor ROM's opgenomen om een rol te spelen in het oplossen van transitiefalen, maar via het missiegedreven innovatiebeleid zijn ROM's wel actief in deze richting.

## **Beleidscontext Rijk**

- Het Rijk heeft in 2011 het Topsectorenbeleid geïntroduceerd waarbij de verdere ontwikkeling van sterke sectoren centraal staat (agrifood, chemie, creatieve industrie, energie, health, hightech, logistiek, tuinbouw & uitgangsmaterialen, water & maritiem en digital/ICT). Het betreft sectoren met een hoge arbeidsproductiviteit, kennisintensiteit en een sterke exportpositie. Binnen de topsectoren wordt ingezet op samenwerking tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en de overheid ten behoeve van innovatie. Dit bijvoorbeeld in de vorm van publiek-private samenwerkingsverbanden en MKB-samenwerkingsprojecten. Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI) verzorgen een belangrijk deel van (de regie op) de uitvoering door Kennis -en Innovatieagenda's (KIA's) op te stellen, onderzoeksprogrammering te verzorgen en uitvoeringsregelingen en cofinanciering te bieden. Denk aan de PPS-toeslag en de regeling MKB-Innovatiestimulering Topsectoren (MIT). Deze laatste regeling betreft een samenwerking tussen Rijk en provincies.
- In 2019 is de topsectorenaanpak verder ontwikkeld naar een missiegedreven topsectoren- en innovatiebeleid. Daarbij staan economische kansen nog steeds centraal, maar wel door maatschappelijke uitdagingen op te lossen en te investeren in sleuteltechnologieën. Denk bijvoorbeeld aan betaalbare en toegankelijke zorg, duurzame voedselproductie en de transitie naar een meer circulaire economie. Intentie is om deze oplossingen, innovaties en technologie (inter)nationaal in te zetten om maatschappelijke uitdagingen op te lossen en economische kansen te verzilveren (andere landen hebben vergelijkbare opgaven als Nederland).
- In de uitvoering van het innovatiebeleid van het Rijk wordt ook nadrukkelijk naar de regio gekeken. Dit omdat het groeivermogen van de economie vraagt om sterke regionale, nationale en internationale onderzoeks- en innovatie-ecosystemen (Bron: Kamerbrief Ministerie EZK 12 december 2019). De Kabinetsstrategie 'Versterken van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen' (30 oktober 2020) onderstreept dit uitgangspunt. De ROM's zijn actief als schakel tussen Rijk en regio. ROM's voeren nationaal beleid en regelingen (bijv. COL) uit en geven daarnaast signalen uit de regio door naar het Rijk. In de praktijk vertaalt



zich dit bijvoorbeeld naar de inhoud van de subsidiebeschikking van de ROM's. Hierin is o.a. opgenomen dat ROM's innovatieprojecten ontwikkelen in lijn met topsectoren en het missiegedreven innovatiebeleid en dat ROM's activiteiten en ontwikkelingen in de regio signaleren en het Ministerie van EZK hierover informeren.

- Er is sprake van een goede aansluiting tussen de topsectoren en de beleidspeerpunten van de ROM's. Achter deze match zit een logische verbinding tussen de nationale topsector en de regionale economische structuur die aan de basis staat van de inzet van de ROM's. Denk aan de topsector chemie die terugkomt bij de BOM (clusters Moerdijk en Bergen op Zoom), Impuls Zeeland (Kanaalzone tussen Gent en Terneuzen) en de NOM (clusters Emmen en Delfzijl).

## Beleidscontext Regio

De verschillende provincies die aandeelhouder zijn in de ROM's hebben eigen economische speerpunten c.q. sterke sectoren. Deze hebben zij opgenomen in het provinciale economisch beleid. Het betreft veelvuldig sectorale speerpunten. Deze beleidskeuzes worden door provincies doorvertaald naar de beoogde inzet van de ROM's. Onderstaand overzicht geeft dit op hoofdlijnen weer met als startpunt 2016-2017 (in lijn met de start van de evaluatieperiode 2016-2020 die centraal staat in dit onderzoek).

Tabel 2.2 *Beleidspeerpunten provincies en ROM's: matches inzet ROM met inzet provincie dikgedrukt*

Provincie	Speerpunt	Bron	ROM	Speerpunt	Bron
Drenthe	Vrijtijdseconomie, zorg, <b>landbouw &amp; agribusiness, HTSM, chemie</b> en maakindustrie	Economische Koers 2016-2019	NOM	Watertechnologie, Life-Sciences, <b>Agri-food, Biobased en groene chemie, Big-data en IT HTSM</b>	Jaarverslag 2017
Gelderland	<b>Food, HTSM, Health</b>	Werken aan de economie van de toekomst, 2016	Oost NL	<b>Agro-Food, Clean-tech &amp; Energy, Life Sciences &amp; Health, High-tech</b>	Jaarverslag 2017
Groningen	<b>Chemie, landbouw, energy, healthy aging, HTSM, biobased economy/circulaire economie, innovatief bouwen, ICT</b>	Programma Economie & Arbeid markt, 2016	NOM	Watertechnologie, Life-Sciences, <b>Agri-food, Biobased en groene chemie, Big-data en IT, HTSM</b>	Jaarverslag 2017
Friesland	<b>Agrofood, watertechnologie, recreatie &amp; toerisme, duurzame energie, zorgeconomie, HTSM</b>	Beleidsbrief 'Wurkje mei Fryslan', 2015	NOM	<b>Watertechnologie, Life-Sciences, Agri-food, Biobased en groene chemie, Big-data en IT, HTSM</b>	Jaarverslag 2017
Limburg	Chemie/materialen, gezondheid, <b>agrofood, data &amp; smart services</b>	Versnellingsagenda economie (2005), motie economische structuurversterking (2012)	LIOF	Maakindustrie, Logistiek, <b>Agrofood</b>	Jaarverslag 2017

Provincie	Speerpunt	Bron	ROM	Speerpunt	Bron
Noord-Brabant	<b>HTSM, Health, Food, Logistiek, Maintenance, Biobased Economy</b>	Economisch programma Brabant 2020	BOM	<b>HTSM, Agrofood, Health, Maintenance, Logistiek en Biobased Economy</b>	Jaarverslag 2016 en 2017
Overijssel	<b>HTSM, Health, Energie, Agro-food</b>	Investeringsvoorstel 'Iedereen in Overijssel doet mee! 2016-2019	Oost NL	<b>Agro-Food, Cleantech &amp; Energy, Life Sciences &amp; Health, High-tech</b>	Jaarverslag 2017
Zeeland	<b>Logistiek, proces-industrie (inclusief biobased economy en energie), landbouw, visserij, vrijetijdseconomie</b>	Bestedingsplan economie 2016	Impuls Zeeland	<b>Circulaire economie, smart delta resources, vrijetijdseconomie, logistiek en maintenance, gezondheidseconomie</b>	Jaarverslag 2017
Zuid-Holland	<b>HTSM, Health, maritiem, Logistiek, HIC, Greenports</b>	Programma Zuid-Hollandse Economie 2019 - 2022	InnovationQuarter	<b>Life sciences, cleantech, horticulure, security, water&amp;maritiem en smart industry</b>	Jaarverslag 2016 en 2017

Bron: economische programma's provincies en jaarverslagen ROM's

- De overzichtstabel laat zien dat van de 48 provinciale speerpunten er 32 (twee derde van het totaal) terugkomen als speerpunt bij de ROM's. Dit wordt beschouwd als goede match met dien verstande dat:
  - Naast ROM's ook andere cluster-/stimuleringsorganisaties actief zijn op provinciale speerpunten. In Limburg is Chemie/materialen bijvoorbeeld een speerpunt voor de provincie maar niet voor LIOF. Dit komt omdat deze sector sterk geconcentreerd is op industrieel bedrijventerrein Chemelot Geleen waar een specifieke clusterorganisatie actief is. Voor Groningen is Healthy Ageing bijvoorbeeld een belangrijk thema waarop de Healthy Ageing Campus actief is en niet de NOM.
  - Sommige ROM's bedienen meerdere provincies waardoor veel speerpunten in aanmerking komen voor ROM-ondersteuning. In deze gevallen is zichtbaar dat ROM's in de breedte van de drie taken (Investeren, Innoveren en Internationaliseren) wel focussen op een aantal speerpunten. Daarbij zijn zij flexibel om op basis van doelsubsidies (smalle) activiteiten te ontplooiën op speerpunten die buiten de hoofdfocus vallen. Zie bijvoorbeeld de NOM die drie provincies ondersteunt maar wel focus houdt.

## 2.3 Synergie drie taken

Zoals aangegeven vervullen ROM's drie taken:

- **Investeren:** dit betreft investeringen in innovatieve (door)startende MKB-bedrijven resp. snelle groeiers.
- **Innoveren:** deze taak heeft betrekking op de ontwikkeling van ideeën tot business. In de praktijk krijgt dit veelal vorm door de ontwikkeling van het regionaal innovatie-ecosysteem, van innovatieprojecten en van businesscases.

- **Internationaliseren:** deze taak heeft betrekking op het aantrekken van buitenlandse investeringen en relatiebeheer met internationale bedrijven door ROM's alsmede op exportbevordering.

Er zijn geen kwantitatieve gegevens beschikbaar over de mate waarin de drie taken van de ROM's elkaar versterken. Om hier toch inzicht in te bieden is hieronder per ROM een voorbeeld gegeven van hoe de drie taken elkaar versterken ten aanzien van speerpuntontwikkeling (bijv. hightech systemen en materialen) en bedrijfsontwikkeling (bijv. bedrijf waarin geïnvesteerd wordt en dat participeert in een innovatieprogramma).

Tabel 2.3 Samenhangende ROM-inzet

ROM	Investeren	Innoveren	Internationaliseren
BOM <i>HTSM (fotonica)</i>	SMART Photonics, de Eindhovense scale-up voor de productie van fotonicachips, ontving in 2020 €35 mln. van een groep van investeerders waaronder de BOM.	BOM is mede-initiator van het Photonic Integration Technology Center (PITC). Het PITC is een onafhankelijk R&D en innovatiecentrum dat fotonische technologieën industrialiseert, partnerschappen onderhoudt, het Eindhoven en Massachufotonica-ecosysteem versterkt en het koppelt aan het wereldwijde klantenveld.	Tijdens een werkbezoek aan Boston sloten Amerikaanse partners af op het gebied van fotonica, robotica en sensortechnologie (o.a. samenwerking TU Eindhoven en Massachusetts Instituut of Technology / MIT).
Impuls Zeeland <i>Biobased</i>	In 2017 is het Zeeuws Participatiefonds (indirect) aandeelhouder geworden in zowel HemCell® als BioBase Pack Europe. Deze bedrijven ontwikkelen volledig biologisch afbreekbaar kunststof op basis van agrarisch restmateriaal	Impuls Zeeland trekt biobased innovatieprogramma Biovoice. Hierin worden grootbedrijven met een bio-based vraag gekoppeld aan starters en innovatief MKB. Cargill zoekt bijvoorbeeld samenwerking op het thema biobased en biologisch afbreekbare meststofcoatings.	Foodtechbedrijf ENOUGH uit Schotland is gestart met de bouw van 's werelds grootste proteïnefabriek. De fabriek is operationeel in 2022 en vestigt zich op het terrein van Cargill in Sas van Gent en maakt gebruik van reststromen van Cargill. Impuls Zeeland heeft dit bedrijf aangehouden.
InnovationQuarter <i>3D-printen</i>	Het Delftse Manometric ontwikkelde een geautomatiseerd 3D-printproces, waarmee het bedrijf uiterst nauwkeurige braces voor prothesen op maat print. En zeer snel: van vijf uur naar vijf minuten arbeid per product. Voor het versterken van het team en het opschalen van de unieke technologie ontvangt het bedrijf een kapitaalinjectie van NextGen Ventures en InnovationQuarter.	InnovationQuarter staat samen met Havenbedrijf Rotterdam en RDM Makerspace aan de basis van het Fieldlab Additive Manufacturing. Hier werken 3D-printerproviders uit binnen- en buitenland, eindgebruikers, onderwijs- en kennisinstellingen, certificeringsbureaus, softwarebedrijven en engineers samen aan veelbelovende technieken.	3D&FPP (Integrating Metal 3D Printing & Flexible Post Processing) is een internationaal opererend consortium op het gebied van 3D-printing. InnovationQuarter heeft het consortium ondersteund bij het ontwikkelen van een internationale afzetmarkt.
LIOF <i>Gezondheid</i>	Via het LIOF participatiefonds kreeg Cristal Therapeutics (een biofarmaceutisch bedrijf) een financiële impuls om innovatieve nanomedicijnen te ontwikkelen	Met het InnovatieProject kan een bedrijf via LIOF een financiële tegemoetkoming aanvragen ter ondersteuning van de ontwikkeling van een prototype van een innovatie.	De Israëlische startup Paragate Medical ontwikkelt een implantaarbaar apparaat voor de behandeling van het vasthouden van vocht bij patiënten met chronisch hart- of

ROM	Investeren	Innoveren	Internationaliseren
	voor ziektebehandeling. De productontwikkelingen zijn in diverse stadia en worden deels in samenwerking met internationale partijen ontwikkeld.	De regeling dekt 35% van de kosten met een maximaal bedrag van € 50.000 voor de ontwikkeling van een prototype van een product, dienst of proces binnen onder meer de maatschappelijke opgave 'gezondheid'	niervalen. Na de winst binnen het acceleratie-programma MedLim komt een delegatie van het bedrijf naar Limburg komen, waar het kan profiteren van een netwerk van erdevaren medische technologie-bedrijven op o.a. Brightlands Maastricht Health Campus.
NOM <i>Watertechnologie</i>	CE-Line ontwikkelde een nieuw meetsysteem voor de waterkwaliteit in de glastuinbouw. Het bedrijf ontvangt financiering van Netherlands Enabling Watertechnologie (NEW), een landelijk en sectorspecifiek fonds dat door de NOM wordt beheerd en uitgevoerd.	Water Alliance is ontstaan op initiatief van regionale overheden, Wetsus en diverse ondernemers. Ondersteund door de NOM heeft Water Alliance zich ontwikkeld tot zelfstandige, landelijke stichting met meer dan honderd leden in de watertechnologie.	Met ondersteuning van de NOM en in samenwerking met Water Alliance is European Hub for Water Technology ontwikkeld. Dit fungeert als internationale springplank voor o.a. Brightwork uit Sneek.
Oost NL <i>Voedselverspilling</i>	In een financieringsronde geleid door Oost NL en Shift Invest heeft OneThird in 2021 €1,5 mln. opgehaald. OneThird ontwikkelt technologie om houdbaarheid en kwaliteit van voedsel te registreren.	Oost NL begeleidde OneThird bij vestiging op Kennispark Twente. Daarbij bracht Oost NL het bedrijf in contact met de Universiteit Twente om samen te werken op het gebied van Artificial Intelligence (AI).	On-Krush is een ontwikkelaar van ontbijtproducten op basis van gebroken nootjes, te kleine zaden en andere 'imperfecte' ingrediënten. Via het programma FOOD2020 kwam Krush in contact met het Duitse bedrijf Frudist. Door samenwerking heeft Krush beter toegang tot de Duitse markt.

Bron: jaarverslagen en websites ROM's

De voorbeelden laten zien dat sprake is van parallelle inzet van drie taken op één speerpunt (alle voorbeelden), maar soms ook van gezamenlijke inzet van meerdere taken op hetzelfde bedrijf (voorbeelden Impuls Zeeland, InnovationQuarter en Oost NL). Dit wijst op synergie tussen de ROM-taken op speerpunt- en bedrijfsniveau. Op basis van de voorbeelden kan niet worden beoordeeld of dit structurele praktijk betreft. Gesprekken met ROM-directies wijzen erop dat er mogelijkheden zijn om de integrale benadering vanuit de drie taken verder te versterken.

## 2.4 Internationale vergelijking

ROM's zijn niet een specifiek Nederlands fenomeen. Ook in het buitenland zijn ROM's actief om innovatieve bedrijven te ondersteunen. In dit onderdeel wordt ingezoomd op drie buitenlandse ROM's om inzicht te krijgen in het model waarlangs zij functioneren. Gekeken is naar de POM West-Vlaanderen, NRW.Global Business / NRW Invest (Noordrijn-Westfalen) en ACCIÓ (Catalonië). Centraal staan taken en organisatiemodel van deze buitenlandse ROM's.

Tabel 2.4 Taken internationale ROM's

	POM West-Vlaanderen	NRW.Global Business / NRW Invest	ACCIÓ
Investeren	Geen eigen investeringsactiviteiten. Wel ondersteuning van bedrijven bij het zoeken naar financiering. Zo zijn starters in de Coronacrisis ondersteund met een 'financiële zelfscan' en advies hoe het best met de financiële bedrijfssituatie omgegaan kan worden.	Geen eigen investeringsactiviteiten. Wel ondersteuning van internationale bedrijven, die zich vestigen in NRW bij het zoeken naar financiering door netwerkcontacten aan te dragen.	Geen eigen investeringsactiviteiten. Wel ondersteuning van bedrijven bij het zoeken naar financiering. Zo worden meetings georganiseerd tussen starters en investeerders en specifieke venture capital verschaffers.
Innoveren	Startende en groeiende ondernemers worden ondersteund (workshops netwerkevents, opleidingen, etc.). Programma Fabrieken van de Toekomst als innovatieproeftuinen voor speerpuntsectoren nieuwe materialen, voeding, blue energy, machinebouw & mechatronica en zorgeconomie. Bijv. Circular Materials Center in Kortrijk voor speerpunt nieuwe materialen.	Geen eigen innovatieactiviteiten. Wel ondersteuning van internationale bedrijven, die zich vestigen in NRW bij het zoeken naar kennis en expertise door netwerkcontacten aan te dragen.	Ondernemers krijgen ondersteuning voor het uitvoeren van R&D samenwerkingsprojecten. Ook ondersteunt ACCIÓ de kennisoverdracht tussen bedrijven, technologiecentra, universiteiten. Zo ondersteunt ACCIÓ bedrijven die inzetten op Industry 4.0 met coupons voor ondersteuning en advies. Daarnaast zet ACCIÓ in op clusterontwikkeling.
Internationaliseren	Brexit-taskforce ingesteld om bedrijven te ondersteunen. €2,5 mln. gemobiliseerd om bedrijfsleven te assisteren met Brexit	Kerntaak van NRW Invest. De organisaties heeft 17 internationale satellietkantoren om internationale vestigers naar de regio te trekken en internationale handel te bevorderen.	ACCIÓ is sterk actief op internationalisering. De organisatie beschikt over ca 40 internationale satellietkantoren om internationale vestigers naar de regio te trekken en internationale handel te bevorderen.
Overig	<i>Duurzaam transport:</i> bijv. uitbreiding River Terminal Wielsbeke en initiatieven ten behoeve van modal shift <i>Toekomst arbeidsmarkt:</i> bijv. versterken opleidings-infrastructuur met behulp van EU fondsen (€7,1 mln. in 2020) <i>Ondersteuning detailhandel:</i> o.a. stimuleren lokale verkopen met campagnes en digitalisering detailhandel <i>Bedrijventerreinen:</i> transitieplannen toekomstbestendige bedrijventerreinen, ruimtemonitor (volgen aanbod en uitgifte) en stimuleren circulaire economie	Geen overige taken	Geen overige taken

Bron: jaarverslagen en websites ROM's

Tabel 2.5 Organisatiemodel internationale ROM's

	POM West-Vlaanderen	NRW.Global Business / NRW Invest	ACCIO
Aandeelhouders	Provincie West-Vlaanderen (één van de tien provincies van België)	Bundesland Noordrijn-Westfalen (één van de zestien negentien Bundesländer in Duitsland)	Regio Catalonië (één van de zestien negentien regio's/steden in Spanje)
Aansturing	Raad van bestuur POM West-Vlaanderen bestaat uit 25 stemgerechtigde leden aangewezen door de provincieraad. Het betreft 13 leden van de provincieraad, 6 leden voorgedragen door werknemersorganisaties en 6 leden voorgedragen door de werkgeversorganisaties	Onbekend	Onbekend
Formatie	Ca 50 medewerkers	Ca 100 medewerkers	Zeven vestigingen Catalonië

Bron: jaarverslagen en websites ROM's

Op basis van de analyse van de taken en het organisatiemodel van buitenlandse ROM's kan het volgende worden gesteld.

- Takenpakketten van de buitenlandse ROM's laten een grote diversiteit in activiteiten zien. De POM West-Vlaanderen is bijvoorbeeld breder actief dan Nederlandse ROM's (ook transport, arbeidsmarkt en bedrijventerrein) terwijl NRW Global Business juist gefocust is op internationalisering. Nederlandse ROM's vallen op doordat zij zelf ook investeren in bedrijven, terwijl de geanalyseerde buitenlandse vooral bedrijven ondersteunen bij het vinden van financiering.
- De drie geanalyseerde ROM's zijn in termen van aandeelhouderschap ook echt regionaal van aard met de provincie/Bundesland/regio als aandeelhouder. Op dit vlak verschillen zij van Nederlandse ROM's waar het Rijk ook aandeelhouder is. De Rijk-Regio samenwerking in ROM's in Nederland is daarmee onderscheidend.
- Opvallend is de brede aansturing van de POM West-Vlaanderen. Naast overheden hebben werknemers- en werkgeversorganisaties een rol in het bestuur van de ROM. Dit verschilt van de Nederlandse ROM's waar deze organisaties geen formele rol hebben in de aansturing (maar soms wel meedenken over meerjarenplannen).
- Qua omvang van de organisatie van POM West-Vlaanderen en NRW Invest is grofweg in lijn met de Nederlandse ROM's (25-125 FTE). Van ACCIO is de personele omvang niet bekend, maar gezien het feit dat de organisatie zeven vestigingen heeft lijkt deze substantieel. De formatie van NRW.Global Business lijkt groot omdat deze organisatie alleen internationalisering als taak heeft. Echter, in de regio wonen 17,9 mln. mensen (Nederland 17,6; bron: CBS, 2022) en het BRP bedraagt €697 mld. (Nederland €800 mld. bron: CBS, 2020), hetgeen erop wijst dat de economische massa van de regio bijna vergelijkbaar is met Nederland als totaal. Bij de zes ROM's (dus niet landsdekkend) werken 77 aan internationalisering, hetgeen verhoudingsgewijs in hoofdlijnen aansluit bij de 100 medewerkers van NRW.Global Business.

## 2.5 Aansturing aandeelhouders

### **Ministerie van Economische Zaken en Klimaat**

- Vanuit het Ministerie van EZK verzorgt het directoraat-generaal Bedrijfsleven en Innovatie (B&I) de aansturing van de ROM's. Binnen dit DG onderhouden de volgende vier directies vooral relaties met de ROM's. Dit zijn:
  - Innovatie en Kennis
  - Ondernemerschap
  - Topsectoren en industriebeleid
  - RegioDeze vier directies zijn geïnterviewd om te achterhalen hoe de aansturing van de ROM's vanuit het Ministerie van EZK verloopt.
- ROM's worden aangestuurd vanuit een taakgerichte benadering vanuit verschillende beleidsterreinen, bijvoorbeeld via het Vroegefasefonds (VFF), Corona-OverbruggingsLening (COL), Mkb-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT) en het Invest in Holland netwerk. EZK werkt momenteel aan de doorontwikkeling van het (integraal) EZK-opdrachtgeverschap met een **brede verankering binnen EZK-beleidsdossiers/opgaven**. Dit is mede nodig gezien het feit dat ROM's in 2021 een landsdekkende structuur hebben gekregen, en de invulling van de maatschappelijke opgaven om meer samenwerking tussen Rijk en Regio's en tussen de ROM's vragen.
- De operationele aansturing van ROM's verloopt via de aandeelhoudersinstructie (Investeringsstaak) en jaarlijkse subsidiebeschikking (Innovatie- en Internationaliseringstaak).
  - Aansturing vanuit de aandeelhoudersinstructie is sterk *corporate governance* gedreven: accent ligt op marktpositionering ROM (in relatie tot staatssteunregels), sectorale speerpunten waarin ROM's moeten investeren en continuïteit bedrijfsvoering (ROM's zichzelf moeten bedruipen wat betreft deze taak). De aandeelhoudersinstructie vormt tevens het strategisch kader voor investeringen door ROM's. De aandeelhoudersinstructie is identiek voor alle ROM's met dien verstande dat het Ministerie van EZK soms aandeelhouder is in de ROM-organisatie (BOM, InnovationQuarter, LIOF, NOM en Oost NL) en soms in een ROM-fonds (Investeringsfonds Zeeland).
  - De subsidiebeschikking wordt afgegeven op jaarplannen van ROM's en heeft betrekking op de exploitatiesubsidie voor activiteiten inzake innovatie en internationaliseren die daarin zijn opgenomen. De subsidiebeschikking stuurt op basis van beleidsprioriteiten en doelstellingen/KPI's. Doelstellingen/KPI's voor innoveren hebben een vergelijkbare insteek, maar verschillen per ROM. Van sommige ROM's wordt bijvoorbeeld verwacht dat zij een x-aantal innovatieconsortia van samenwerkende bedrijven ontwikkelen, terwijl van andere ROM's een x-aantal innovatieprojecten wordt verwacht. Doelstellingen/KPI's voor internationaliseren zijn in de aard identiek maar verschillen qua hoogte/ambitieniveau. Van sommige ROM's worden 50 buitenlandse investeringsprojecten verwacht en van andere 10.

- Het Rijk heeft vanuit haar rol als aandeelhouder een stem in de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AVA) van ROM's. Via deze weg stuurt het Rijk mee op de activiteiten en bedrijfsvoering van de ROM's omdat zij een stem heeft in het vaststellen van meerjarenplannen, jaar- en activiteitenplannen. Bij het formuleren van deze strategische documenten denkt het Rijk eveneens mee. Dit gebeurt o.a. via de regio-ambassadeurs die fungeren als liaison tussen regio en Den Haag. ROM's rapporteren over voortgang en resultaten in hun jaarverslagen.
- ROM's laten zich in toenemende mate zien op landelijk niveau. Denk aan de betrokkenheid bij de Corona-OverbruggingsLening (COL), Smart Industry programma's, Groeifondsvoorstellen, de Programmeringstafel van IPO en EZK, Digitale Werkplaatsen en Trade & Innovate NL. De ROM's hebben dus volop een rol in nationale initiatieven. Dit wijst erop dat ROM's een *logische* positie hebben die wordt (h)erkend op landelijk en regionaal niveau.

## Provincies

- Provincies zijn belangrijke medeaandeelhouders in ROM's. Acht provincies die aandeelhouder zijn in de zes geëvalueerde ROM's zijn geïnterviewd (Groningen, Drenthe, Overijssel, Friesland, Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Brabant, Limburg en Zeeland).
- Uit de interviews blijkt dat provincies een behoorlijk beeld hebben van hoe zij strategisch omgaan met ROM's. Provincies maken afgewogen keuzes over de taken die zij in eigen beheer uitvoeren en die zij bij ROM's neerleggen. Daarbij is het netwerk van ROM's onder bedrijven en kennisinstellingen een belangrijke reden voor provincies om taken uit te besteden. De kanttekening wordt meegegeven dat provincies het van belang vinden om 'gevoel' en contact te houden met het MKB in de eigen provincie. Daarom vinden provincies het van belang om ook altijd zelf een positie te hebben in ontwikkeling en uitvoering van projecten en programma's met het MKB.
- Operationele aansturing van de Investeringsstaak door provincies vindt plaats via aandeelhoudersinstructie/investeringsinstructies. Omdat ROM's verschillende fondsen in beheer hebben, ook fondsen van provincies zonder positie van het Ministerie van EZK, is sprake van uiteenlopende investeringsinstructies. Zo hebben ROM's zowel fondsen in beheer die 100% revolverend moeten zijn, bijvoorbeeld fondsen voor innovatieve bedrijven, als fondsen met een lagere mate van revolverendheid waarbij het fondsvermogen op termijn mag dalen, bijvoorbeeld fondsen voor herontwikkeling van bedrijventerreinen. Ten aanzien van de ontwikkelactiviteiten verlenen provincies (aanvullende) subsidies voor het verrichten van bepaalde activiteiten. Denk bijvoorbeeld aan een subsidie om een bepaald innovatienetwerk op te zetten en daarvan de secretariaatsfunctie te vervullen.
- Ook de provincies hebben een stem bij het opstellen en vastleggen van meerjarenplannen, jaar- en activiteitenplannen van ROM's. Uit de interviews met provincies blijkt dat zij een uiteenlopende betrokkenheid van het Ministerie van EZK ervaren. Sommigen geven aan dat zij het Ministerie van EZK intensief betrokken vinden bij het opstellen van jaar- en meerjarenplannen, terwijl anderen juist aangeven voor een belangrijk deel zelf het roer in handen te hebben omdat het Ministerie van EZK beperkt aanstuurt.



## 2.6 Financiering en kosten

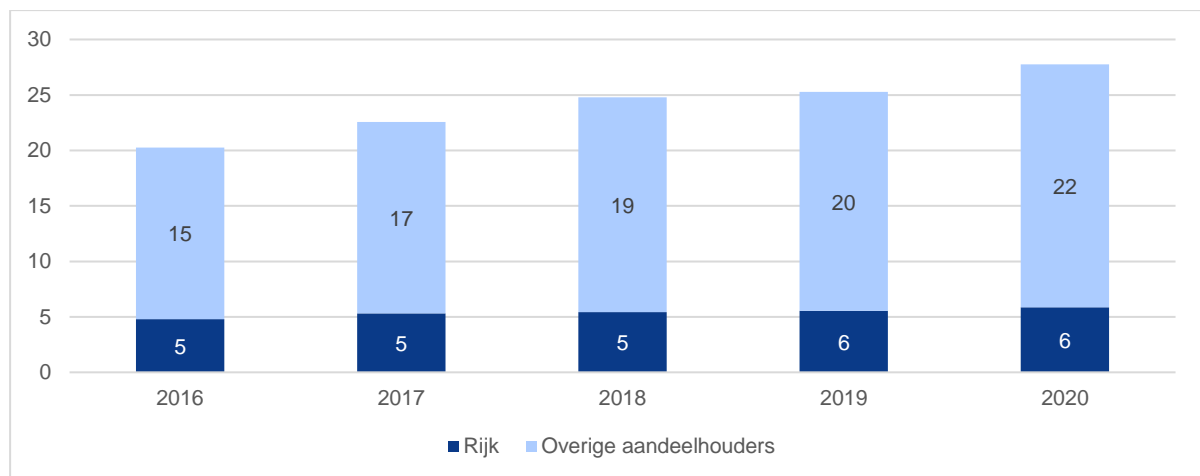
### Financiering

De financiering van de ROM-taken is als volgt:

- *Investeren*: inkomsten uit het rendement van investeringen. De ROM's dienen zichzelf te bedruipen wat betreft deze taak.
- *Innoveren en internationaliseren*: inkomsten uit jaarlijkse exploitatiesubsidies van het Rijk, provincies en overige aandeelhouders.

In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de financiële resultaten van de Investeringsstaak van de ROM's en de mate waarin deze taak zichzelf financieel kan bedruipen. Wanneer wordt gekeken naar de ontwikkeling van de jaarlijkse exploitatiesubsidies (zie figuur 2.1), blijkt dat de Rijksbijdrage stabiel is in de periode 2016-2020 terwijl de bijdrage van de overige aandeelhouders is gestegen. Waar ROM's in 2016 €20 mln. exploitatiesubsidie kregen waarvan €5 mln. van het Rijk en €15 mln. van overige aandeelhouders, was dat in 2020 €28 mln. waarvan €6 mln. van het Rijk en €22 mln. van overige aandeelhouders. Kortom, provincies en andere aandeelhouders zijn in toenemende mate de dragende financiers van de ROM's.

Figuur 2.1 Omvang exploitatiesubsidies (€ mln.)

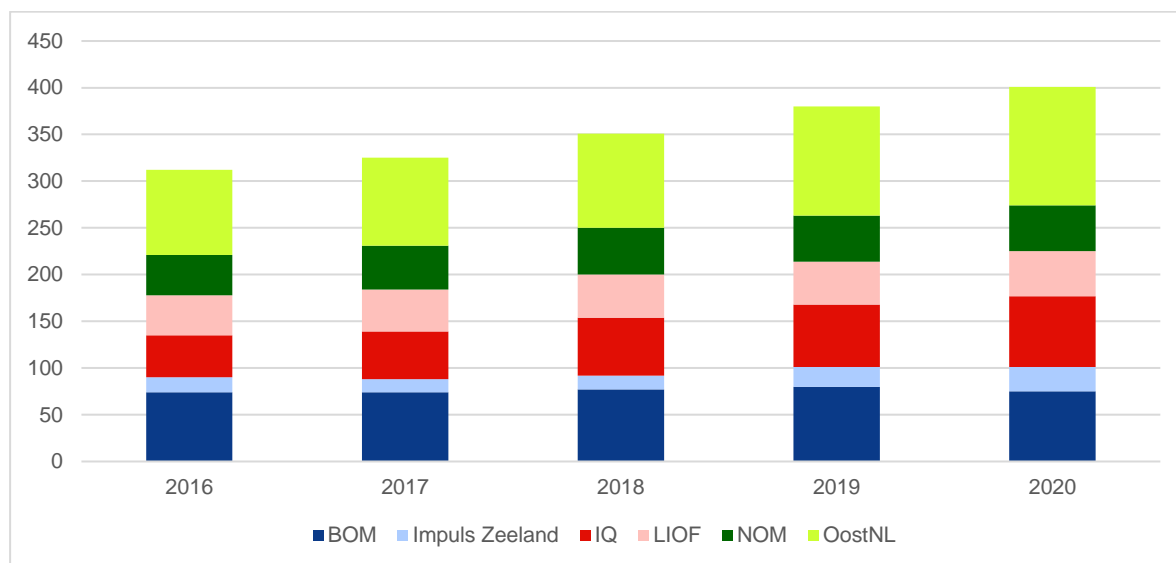


Bron: jaarverslagen ROM's 2016-2020

## Organisatie-omvang en personeelskosten<sup>3</sup>

De grootste kostenpost voor de ROM's zijn de uitgaven aan het personeel. Gekeken naar de periode 2016-2020 is het personeelsbestand van de ROM's gegroeid van 310 naar 400 medewerkers. Vooral InnovationQuarter en Oost NL zijn gegroeid in deze periode. Bij Impuls Zeeland, NOM en LIOF was sprake van beperkte groei en voor de BOM is een stabiel beeld zichtbaar.

Figuur 2.2 Formatie ROM's

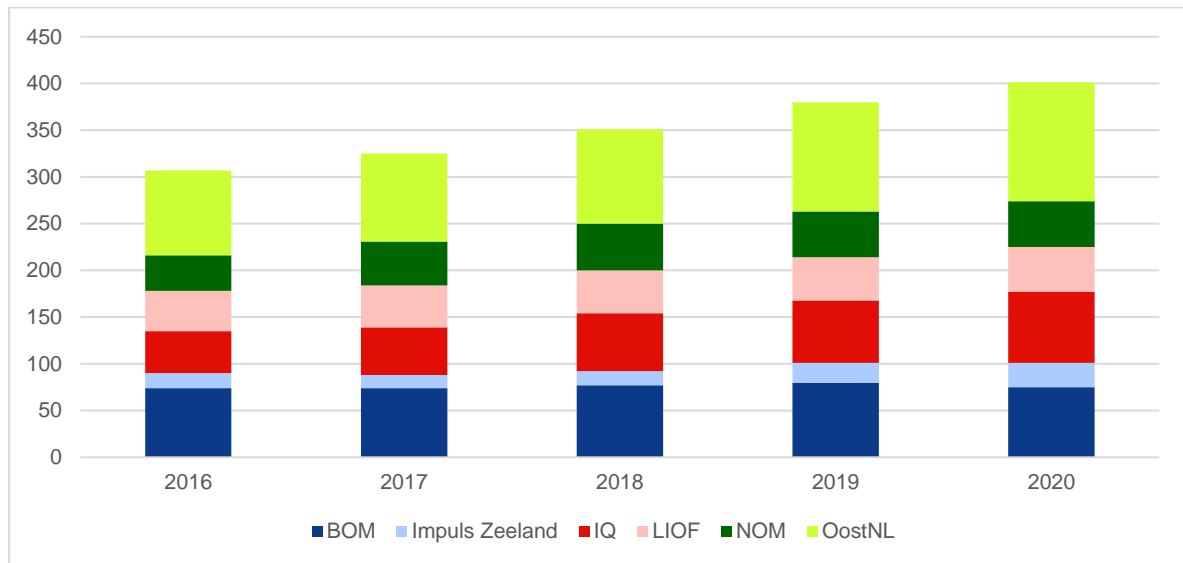


Bron: jaarverslagen ROM's 2016-2020

Gekoppeld aan de groeiende omvang van de organisaties zijn ook de personeelskosten van de ROM's toegenomen. Deze lagen op €36 mln. in 2016 en op €45 mln. in 2020. Het betreft een groei van bijna 25% in kosten tegenover 30% in organisatieomvang. In lijn met de groei van het personeelsbestand zijn vooral de personeelskosten bij InnovationQuarter en Oost NL gegroeid. Bij NOM en Impuls Zeeland was sprake van beperkte groei van personeelskosten, bij LIOF zijn deze stabiel gebleven en bij de BOM is sprake van een daling van de kosten.

<sup>3</sup> Conform scope van deze evaluatie is gekeken naar totale organisatie-omvang en personeelskosten ongeacht financieringsbron. Er is dus niet verdiept naar specifieke organisatieonderdelen en financieringsbronnen, bijvoorbeeld wanneer een ROM medewerkers op de payroll heeft staan voor het beheer van een fonds van een specifieke aandeelhouder en een hieraan gekoppelde beheervergoeding ontvangt.

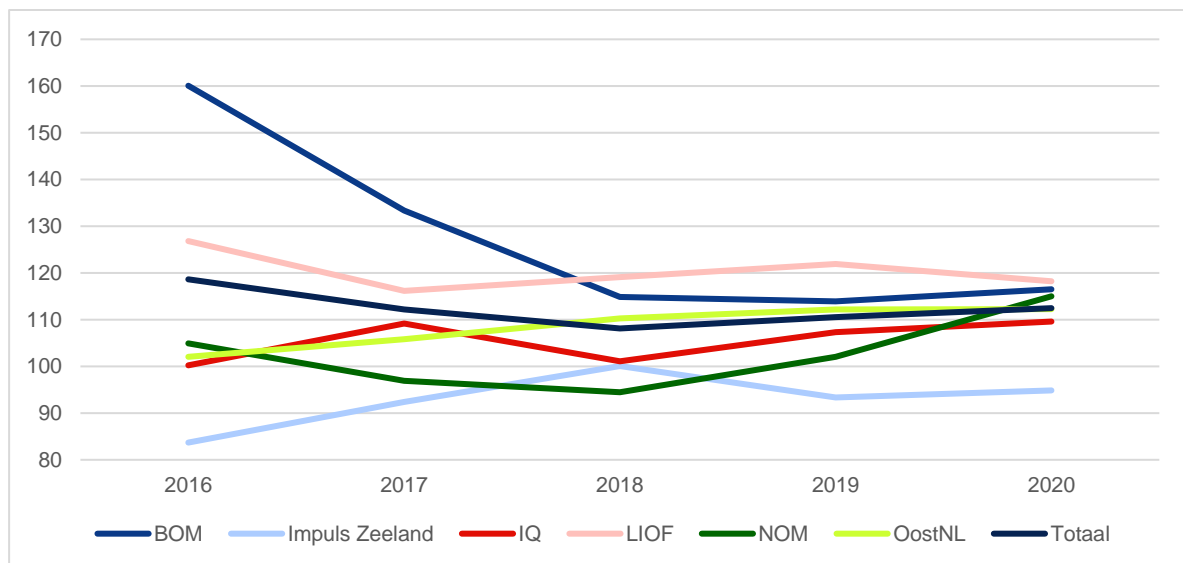
Figuur 2.3 Personeelskosten ROM's (x€1.000)



Bron: jaarverslagen ROM's 2016-2020

Wanneer gekeken wordt naar de gemiddelde personeelskosten per FTE dan is zichtbaar dat deze zijn gedaald van €117k naar €112k tussen 2016-2020. Dit komt doordat het loongebouw in lijn is gebracht met de CAO Rijk en door wisselingen in directies en personeelsbestand. Hiermee is ook de spreiding van gemiddelde personeelskosten tussen de ROM's verminderd. Alle ROM's zitten inmiddels rond de €110-118k per medewerker, buiten Impuls Zeeland waar de gemiddelde personeelskosten €95k per medewerker bedragen. Opvallend is de sterke daling van de gemiddelde kosten bij de BOM. Sinds 2016 zijn de gemiddelde personeelskosten gedaald van €160k naar €118k per medewerker. De totale personeelskosten bij deze ROM zijn dan ook gedaald van €11,8 mln. in 2016 naar €8,7 mln. in 2020.

Figuur 2.4 Personeelskosten ROM's per FTE (x€1.000)



Bron: jaarverslagen ROM's 2016-2020

## 2.7 Conclusies

### **Bevindingen**

- De zes ROM's die in deze evaluatie centraal staan verrichten grotendeels dezelfde activiteiten (in het kader van hun drie kerntaken) maar lopen qua karakter uiteen. Gesteld kan worden dat dé ROM niet bestaat omdat elke ROM een eigen geschiedenis heeft, organisatorisch anders in elkaar steekt, in een ander regionaal speelveld actief is en over een eigen takenpakket en financieringsstructuur beschikt. Onderling vergelijken van prestaties is daardoor ook geen logische benadering. In deze evaluatie is in lijn met de opdracht vanuit EZK het instrument ROM's geëvalueerd en niet individuele ROM's.
- ROM's richten zich primair op marktfaalen en systeemfaalen in relatie tot innovatiebeleid. Beoogde impact van de inzet van de ROM's is dan ook vooral productiviteits- en economische groei. Recent is transitiefalen opgekomen als vraagstuk waar overheden een rol in kunnen vervullen. ROM's hebben geen expliciete opdracht om een rol te spelen in het oplossen van dit type vraagstukken.
- De geïntegreerde aanpak van die deeltaken maakt het mogelijk om de aspecten van regionale ecosystemen te versterken die relevant zijn vanuit de opdracht van de ROM's. Dit gaat primair om het financieren van innovatief MKB, het ontwikkelen van innovatieprojecten en businesscases en het aantrekken van buitenlandse bedrijven die passen in de regionale economische speerpunten en idealiter het ecosysteem versterken. Functioneren van ROM's op de drie deeltaken komt aan bod in de volgende hoofdstukken.
- Aansturing van de ROM's vindt plaats vanuit het Ministerie van EZK en overige aandeelhouders, voornamelijk provincies. Het Rijk stuurt vooral taakgericht vanuit verschillende beleidsterreinen. Provincies voeren hun economisch beleid (groten)deels uit via de ROM's<sup>4</sup>. In die zin vormen ROM's een belangrijk deel van het provinciale uitvoeringsapparaat. Dit komt tot uitdrukking in de financiering van de ROM's die voor het grootste deel door de provincies verzorgd wordt.
- ROM's groeien qua omvang van het uitvoeringsapparaat. In de periode 2016-2020 is de omvang van de ROM-organisaties substantieel toegenomen. De gemiddelde personeelskosten zijn in de dezelfde periode echter licht gedaald. Dit komt doordat het loongebouw in lijn is gebracht met de CAO Rijk en door wisselingen in directies en personeelsbestand.

---

<sup>4</sup> Provincies zijn sinds 2010-2012 voor een belangrijk deel verantwoordelijk voor het regionaal economisch beleid waar dit voorheen (mede) bij het Rijk lag (Technopolis, 2014). Na enkele oriënterende en beleidsvormende jaren zijn provincies in de periode van deze evaluatie meer tot uitvoering gekomen.

## Hoofdstuk 3 **Investeren**

Dit hoofdstuk is gericht op de Investeringsstaak van de ROM's. Gestart wordt met een inleiding gegeven over de aard van deze activiteit (§3.1). Vervolgens wordt de positie van de ROM's in de financieringsmarkt bepaald (§3.2) waarna marktontwikkelingen van de afgelopen vijf jaar aan bod komen (§3.3). In paragraaf 3.4 wordt ingegaan op doelstellingen en resultaten van de ROM-inzet inzake investeren. Daarna wordt ingegaan op het oordeel van het bedrijfsleven over het functioneren van de ROM's op basis van een web survey onder deze doelgroep (§3.5). In paragraaf zes staan de effecten van door ROM's verschaft financiering centraal (§3.6). De samenwerking met partners is onderwerp van paragraaf 3.7. Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies (§3.8).

### 3.1 Inleiding

- De aandeelhoudersinstructie van de ROM's maakt duidelijk dat participatiefondsen van ROM's waarin EZK participeert, de taak hebben om met het door de aandeelhouders ter beschikking gestelde kapitaal een bijdrage te leveren aan de realisatie van het door de overheden vastgestelde economisch beleid, met primair aandacht voor de beleidsspeerpunten die gelden voor de regio. Hiervoor hebben de ROM's verschillende financieringsinstrumenten ter beschikking. Naast de gezamenlijke Rijk-Regio fondsen mogen ROM's onder voorwaarden ook (al dan niet tijdelijk) fondsbeheer voor individuele aandeelhouders uitvoeren (bijv. provinciale fondsen).
- Ten aanzien van het algemeen kader van fondsen waarin ook EZK participeert worden in de aandeelhoudersinstructie verschillende eisen gesteld aan de financieringsverlening door ROM's. Hieronder zijn de belangrijkste kaders weergegeven:
  - 1 Investeren in innovatieve (door)startende MKB-bedrijven respectievelijk snelle groeiers, uitzonderingen mogelijk onder beleidsvrij deel (zie 11).
  - 2 Handelen als marktdeelnemer in een markteconomie met inachtneming van alle Europese regelgeving inzake staatssteun.
  - 3 Bij voorkeur gezamenlijk participeren met private partijen (gelijktijdig en onder vergelijkbare condities en voorwaarden).
  - 4 Maximale omvang deelnemingen € 5,0 miljoen, uitzonderingen mogelijk onder beleidsvrij deel (zie 11).
  - 5 Totaal publieke aandelenbelang <50% van de totale participatie, uitzonderingen mogelijk na goedkeuring RvC.
  - 6 Financieringsinstrumenten waarvan de ROM's gebruik mogen maken zijn (al dan niet gecombineerd):

- participatie in aandelenkapitaal;
  - converteerbare achtergestelde leningen;
  - achtergestelde leningen;
  - overige leningen.
- 7 Marktconforme vergoeding voor leningen wordt in rekening gebracht.
  - 8 Duur participatie in beginsel niet langer dan acht jaar, ROM's informeren aandeelhouders over participaties >8 jaar.
  - 9 Richtlijn is om de koopkracht van het doelvermogen meerjarig in stand te houden;
  - 10 Investeren focussen op het geografische werkgebied van de ROM, vrijstelling indien aandeelhouders instemming verlenen en onder beleidsvrij deel (zie 11).
  - 11 Beleidsvrijheid 40% van het geplaatste kapitaal (zie 1, 4 en 10).
  - 12 Investeren nationale en provinciale speerpuntsectoren.
  - 13 Gelijktijdig met het uitbrengen van het jaarverslag brengen ROM's schriftelijk verslag uit aan aandeelhouders over hun invulling van de beleidsvrije ruimte (zie 11).
- De omvang van het participatiebedrijf van de ROM's loopt uiteen. Oost NL heeft de grootste personele capaciteit op Investeren en Impuls Zeeland de kleinste. Per saldo is zichtbaar dat de personele capaciteit die de ROM's inzetten op investeren in de periode 2016-2020 is gegroeid (voor zover bekend). Dit heeft o.a. te maken met de groei van het aantal fondsen in beheer bij ROM's.

Tabel 3.1 Totale personeelsformatie Investeren bij de ROM's (incl. fondsen in beheer)

	2016	2017	2018	2019	2020
BOM	26	26	N.B.	N.B.	26
Impuls Zeeland	N.B.	N.B.	N.B.	5	5
InnovationQuarter	10	16	16	18	23
LIOF	18	16	15	21	21
NOM	14	17	19	20	21
Oost NL	33	33	31	38	44
Totaal	101	108	81	102	140

NB: niet beschikbaar

Bron: Jaarverslagen ROM's en ROM-jaaroverzicht

- ROM's hebben vanuit de aandeelhoudersinstructie geen (jaarlijkse/meerjarige) doelstellingen/KPI's. Wel stellen zij zich KPI's vanuit hun meerjaren-/jaarplannen waarover in jaarverslagen wordt gerapporteerd voor wat betreft voortgang/realisatie. In paragraaf 3.4 over resultaten/KPI's wordt hier nader op ingegaan.

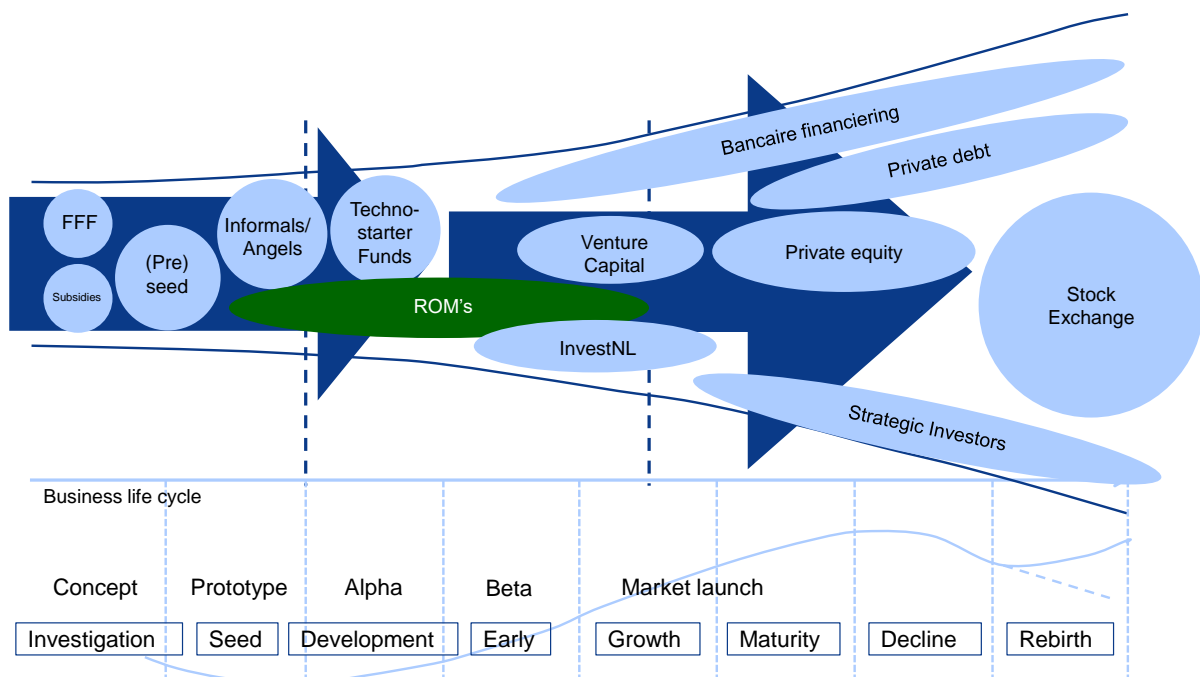
## 3.2 Positionering

- ROM's richten zich op de financiering van innovatieve (door)startende MKB-bedrijven respectievelijk snelle groeiers. Voor deze bedrijven is het binnenhalen van externe financiering een uitdaging. Uit de financieringsmonitor van het CBS (2020) blijkt bijvoorbeeld dat bedrijven in de uitbreidingsfase en bedrijven die aan het opschalen zijn het vaakst

externe middelen kunnen gebruiken. Innovatieve starters en scale-ups verkrijgen echter lastig kapitaal wegens hun hoge risicoprofiel en de behoefte aan slimme financiering c.q. de combinatie van kapitaal met kennis, ervaring en een netwerk (KplusV, 2020).

- Figuur 3.1 biedt een schematische weergave van de positionering van ROM's. De focus van ROM's heeft betrekking op bedrijfsactiviteiten die te veel kapitaal vragen om gedekt te worden door kapitaalverschaffing door contacten uit de persoonlijke omgeving van de ondernemer (FFF: Friends, Family and Fools), R&D-subsidies en (andere) bronnen van (pre)seed capital, maar waar veel private investeerders nog niet in willen investeren omdat de innovatie nog té ver van de markt afstaat en daardoor zeer risicovol is. De facto verschaffen ROM's dan ook vooral venture capital aan innovatieve starters en scale-ups.

Figuur 3.1 Positionering ROM's



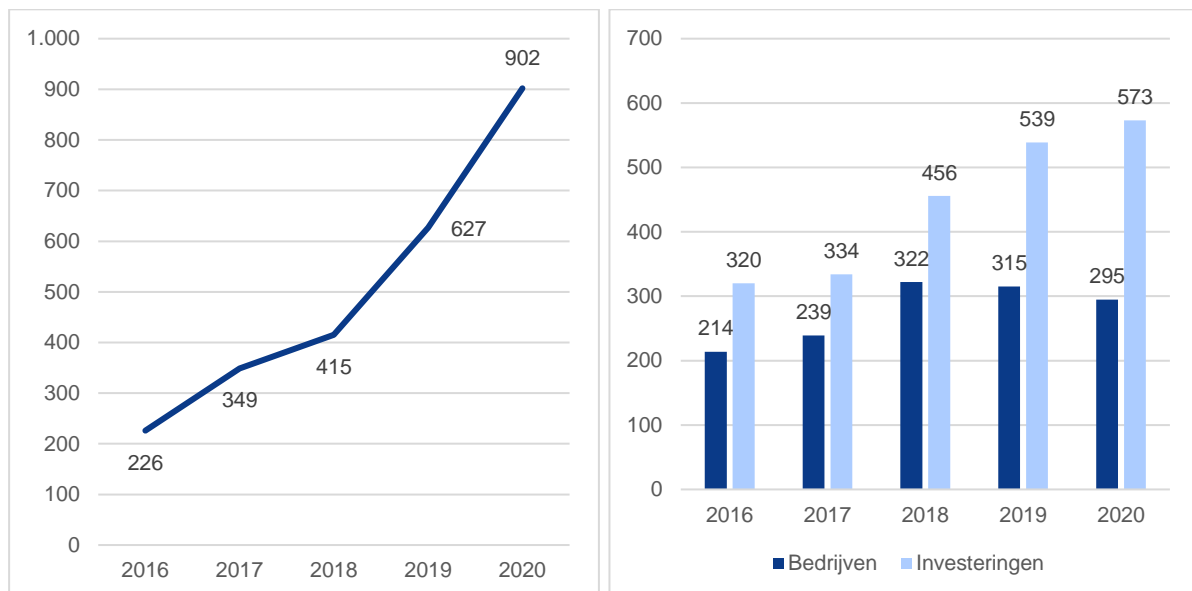
Bron: BCI 2022, o.b.v. Debreed

- Hoewel de ROM's vooral venture capital verschaffen laat de figuur een ellips zien. Dit komt omdat ROM's soms al in de (pre) seed fase kapitaal verschaffen (bijv. aan een beginnend ondernemer die vanuit de Ontwikkeltak wordt aangedragen) en soms positie houden tot uiterlijk het begin van de groeifase. ROM's geven aan dat dit laatste belangrijk is omdat winsten van exits uit deze fase nodig zijn om de verliezen die gepaard gaan met risicokapitaalverschaffing aan bedrijven in vroegere fasen te kunnen compenseren. Dit om te kunnen voldoen aan de eis van revolverendheid van de aandeelhoudersinstructie. Daarnaast willen ROM's over de hele ontwikkelketen contacten houden met bedrijven en andere financiers.

### 3.3 Ontwikkelingen financieringsmarkt

- De NVP is de branchevereniging van participatiemaatschappijen in Nederland en houdt cijfers bij over de omvang van de markt voor venture capital<sup>5</sup>. Hieruit blijkt dat deze een omvang heeft van ruim €900 mln. in 2020 tegenover €226 miljoen in 2016. In de tussentijdse jaren is sprake geweest van continue groei van het totale investeringsvolume. Het aantal bedrijven waarin geïnvesteerd wordt is eveneens gestegen. Dit ging omhoog van 214 in 2016 naar 295 in 2020. Het aantal investeringen is gegroeid van 320 in 2016 naar 573 in 2020 (er kan sprake zijn van meerdere investeringsrondes in hetzelfde bedrijf waardoor het aantal investeringen groter is dan het aantal bedrijven waarin geïnvesteerd is).

Figuur 3.2 Omvang VC-investeringen (€ mln.) (links) en aantal bedrijven en investeringen (#) (rechts)



Bron: NVP, bewerking BCI

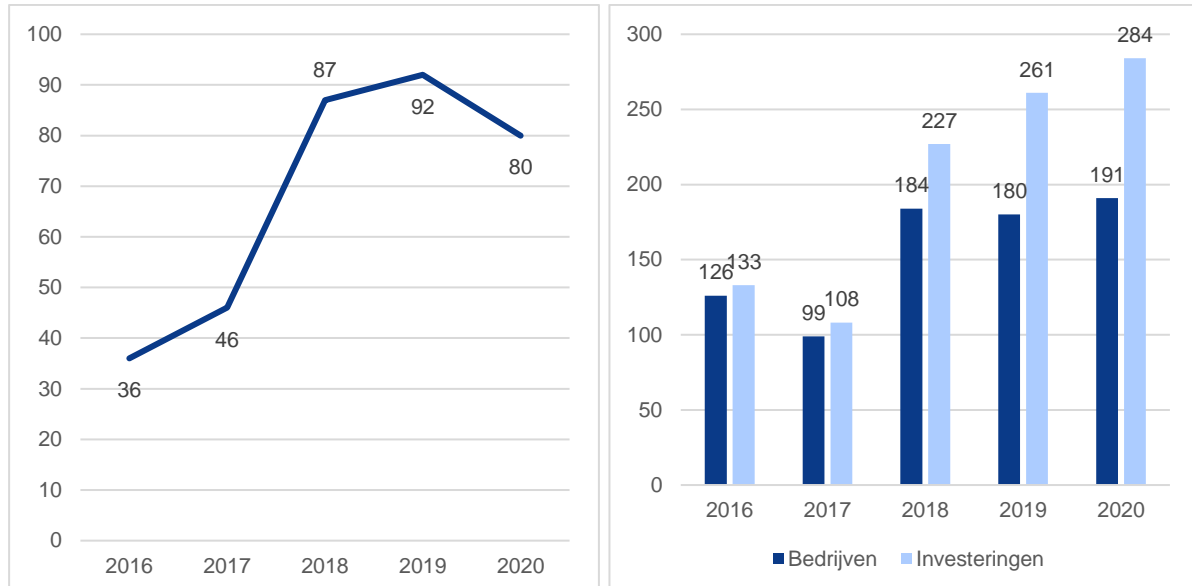
- ROM's verschaffen vooral venture capital. Wanneer wordt gekeken naar het investeringsvolume van de ROM's, dan is zichtbaar dat deze is gestegen van €36 mln. in 2016 naar €80 mln. in 2020. Het aantal bedrijven waarin geïnvesteerd wordt en het aantal investeringen door de ROM's groeit eveneens. In 2016 ging het om 126 bedrijven en 133 investeringen en in 2020 was sprake van 191 bedrijven en 284 investeringen. In de periode 2016-2020 hadden ROM's een aandeel van 15% in het totale investeringsvolume op de venture capital markt en verzorgden zij 55% van de investeringen qua aantal bedrijven en 45% van het aantal investeringen. Dit is exclusief het hemboomeffect waarbij ROM-investeringen fungeren als aanjager van private investeringen (zie ook §3.6). **ROM's zijn dus een belangrijke partij op de VC-markt en richten zich vooral op kleinere tickets.** Wanneer wordt ingezoomd op de fasen waarop ROM's financiering verschaffen aan

<sup>5</sup> Investeringsfasen: seed, start-up en later stage



bedrijven is duidelijk dat het voornamelijk om kapitaal in de start-up fase gaat. Circa 70% van het venture capital dat in de periode 2016-2020 door ROM's is verschaft, wordt in de start-up fase van bedrijven gestoken.

Figuur 3.3 ROM's: omvang VC-investeringen (€ mln.) (links) en aantal bedrijven en investeringen (#) (rechts)

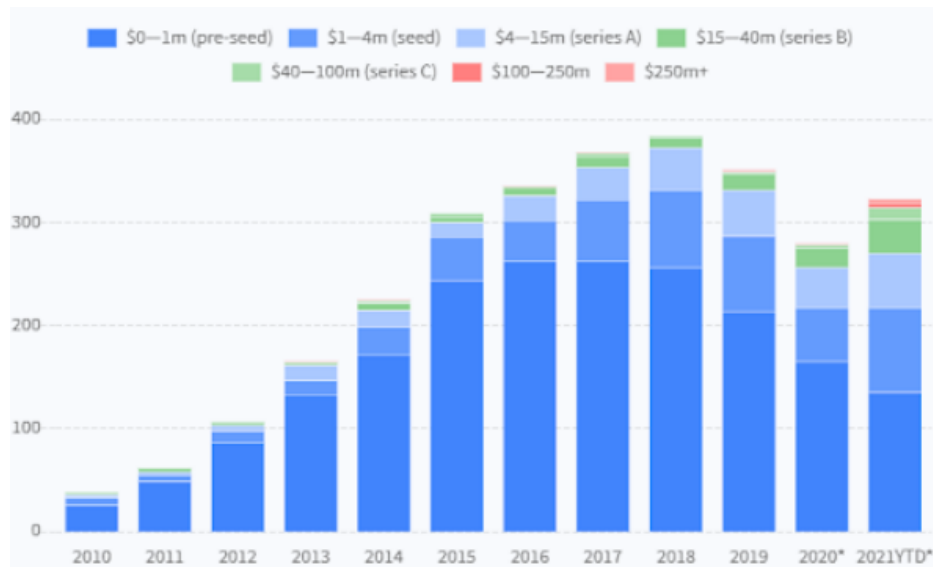


Bron: NVP, bewerking BCI

- Techleap.nl (2020) heeft op basis van data van Dealroom<sup>6</sup> verder ingezoomd op het aantal preseed en venture capital investeringsronden naar financieringsfase/-omvang (figuur 3.4). Voor 2016-2020 blijkt hieruit een tamelijk stabiel totaal aantal investeringsrondes, maar een **daling van het aantal vroege fase investeringen en groei van de latere fase investeringen**. Op basis van data van Golden Egg Check constateert Teapleap.nl dat vooral venture capital fondsen zich sinds 2018 terugtrekken uit investeringen onder de €1 miljoen. Dit is juist het segment waarin ROM's actief zijn en een steeds grotere rol vervullen (figuur 3.3). Om dit financieringsgat te dichten suggereert Techleap dat het wenselijk is om een regeling te ontwikkelen die meer business angels tot investeren verleidt. Dialogic, RSM en ECE (2019) constateren in hun onderzoek naar de beleidsaanpak van de MKB financieringsmarkt dat het, gezien de behoefte aan durfkapitaal, te overwegen is om ROM's te stimuleren meer durfkapitaalinvesteringen te doen.

<sup>6</sup> Dealroom neemt verstrekkingen vanuit RVO-instrumenten niet mee omdat dit leningen betreft en geen equity.

Figuur 3.4 Aantal rondes per jaar



\* 2020 en 2021 YTD door vertraging in verslaggeving, worden de rondes in de laatste 12 maanden vaak lager gerapporteerd, vooral in het geval van kleine rondes, die vaker onder de radar plaatsvinden

Bron: Techleap.nl, o.b.v. Dealroom

- Naast het financieringsgat in vroege fase investeringen onder de €1 mln. wijst Techleap (2020) op onvoldoende investeringen in starters en scale-ups in **deep tech** (bijv. fotonica, nanotechnologie of kunstmatige intelligentie). Zo gaat momenteel 15% van alle startup investeringen in Nederland naar deep tech startups, tegenover 22% in Europa. Dit terwijl **deep tech** veelal sleuteltechnologieën betreft die ook noodzakelijk zijn om transitie op het gebied van bijvoorbeeld klimaat en zorg te realiseren. Belangrijke uitdagingen voor deep tech bedrijven en financiers zijn de lange time-to-market, relatieve grote investeringsbedragen en de specifieke expertise die gewenst is. De medtech en life sciences markt staan voor dezelfde uitdagingen. Deze marktkenmerken passen niet goed bij het kader vanuit de aandeelhoudersinstructie dat de ROM's hebben meegekregen voor de fondsen waarin EZK ook participeert (i.e. maximale investeringshoogte en -duur). Het feit dat ROM's 40% beleidsvrije ruimte hebben geeft echter enige vrijheid om hiermee om te gaan. Daarnaast hebben het Rijk en Invest-NL een deeptech fonds aangekondigd (mede naar aanleiding van door ROM's afgegeven signalen) om bedrijven in dit segment beter te kunnen financieren en voert RVO de Seed Capital Deep tech tender uit. Geconcludeerd wordt dat er sprake is van ontwikkelingen in de financieringsmarkt die niet per se matchen met de aandeelhoudersinstructie. Daarom wordt geadviseerd om de aandeelhoudersinstructie nog eens te bezien in het licht van ontwikkelingen in de financieringsmarkt, technologische ontwikkelingen, nieuwe fondsen die beschikbaar zijn gekomen (bijv. Invest-NL) en de vraag naar langjarige financiering van transitie.

## 3.4 Doelstellingen en resultaten

- ***ROM's realiseren het merendeel van hun hun jaarlijkse doelstellingen/KPI's. Van de 119 jaardoelstellingen die zijn gesteld in de periode 2016-2020 hebben de ROM's er 72 weten te realiseren (61%). Vooral in 2019 en 2020 waren ROM's goed in staat om de doelstellingen te behalen terwijl in 2017 en 2018 relatief veel KPI's niet behaald werden. Per saldo resulteert het beeld dat de ROM's aan hun taakstellingen voor 2016-2020 voldoen.***
- De variatie in doelstellingen die ROM's stellen en waarover zij rapporteren is groot, dit zowel tussen ROM's als tussen de verschillende jaren waarover ROM's verslag doen (zie tabellen 3.2 en 3.3). Het betreft KPI's over output (bijv. aantal investeringen) en effecten (bijv. aantal nieuwe scale-ups). Sommige ROM's rapporteren over negen KPI's terwijl Impuls Zeeland via investeringsdochter Investeringsfonds Zeeland B.V. rapporteert over KPI's inzake investeren en dus niet in de jaarverslagen van Impuls Zeeland zelf. De variatie is dus groot en er is geen sprake van een eenduidige set van KPI's inzake investeren op ROM-niveau.
- Wat betreft de individuele ROM's is zichtbaar dat InnovationQuarter in vrijwel alle jaren in de periode 2016-2020 de doelstellingen haalt, de NOM en Oost NL in de meeste jaren en LIOF en de BOM deze ook vrij regelmatig niet halen. In geval van de BOM waren 2017 en 2018 twee jaren waarin diverse doelstellingen niet zijn behaald (NB: sprake van veel doelstellingen en verschillende) en voor LIOF geldt dat 2016 en 2017 lastige jaren waren. Zowel de BOM als LIOF laten in 2019 en 2020 betere resultaten zien.
- Uit gesprekken met experts en ROM's blijkt dat er behoefte is om naar meer eenduidige KPI's te gaan om een beter beeld te kunnen schetsen van ROM's op instrumentniveau (totaal ROM's) en om de performance van ROM's onderling te kunnen vergelijken. Aantal investeringen en investeringsomvang zijn de belangrijkste basisindicatoren geënt op output. Deze indicatoren worden door de meeste ROM's ook al gebruikt. Daarboven zouden doelstellingen inzake effecten en bijdrage aan maatschappelijk opgaven gezet kunnen worden. Voorbeeld hiervan is de BOM die wat betreft effecten rapporteert over aantal nieuwe scale-ups en het aantal bedrijven dat doorstroomt naar een nieuwe levensfase en qua maatschappelijke opgaven rapporteert over investeringen in bedrijven die actief zijn op maatschappelijke opgaven. Hierbij wordt opgemerkt dat vooral wat betreft effecten, het wel of niet behalen van KPI's sterk afhankelijk is van andere factoren dan *sec* het functioneren van de ROM. Het wel halen van dergelijke KPI's is niet per se te danken aan de inzet van ROM's en het niet halen is niet per se te wijten aan het functioneren van ROM's. Het is dan ook belangrijk om hiermee rekening te houden bij de interpretatie van deze cijfers.

Tabel 3.2 Doelstellingen en realisatie

	2016		2017		2018		2019		2020	
	Doel	Realisatie	Doel	Realisatie	Doel	Realisatie	Doel	Realisatie	Doel	Realisatie
<b>BOM</b>										
• Directe investeringen (#)	20	15	19	13	19	16	20	17	20	128
• Vervolginvesteringen (#)	14	12	11	12	15	14	15	19	15	37
• Fund-to-fund investeringen (#)	3	5	4	1	2	2	2	0**	2	7
• Exits (#)	5	5	5	8	5	5	5	2**	5	1
• Bedrijven naar volgende levensfase (#)			7	4	7	5	7	8	7	7
• Nieuwe scale-ups (#)					4	2	4	4	-	11
• Aantal bedrijven in BO-portfolio (#)			80	56	80	62	65	93	-	117
• Werkgelegenheidsgroei bedrijven BO-portfolio (FTE)					500	-	750	163***	-	664****
• Gemiddelde omzetgroei bedrijven in BO-portfolio (%)					20	-	20	31***	-	36****
• Investeringen in bedrijven in BO-portfolio (€ mln.)					80	-	120	71***	-	75****
• Bedrijven BO-portfolio op maatschappelijke opgave (%)			60	69	60	56	60	60	-	63
• Aantal nieuwe bedrijven in IR-programma (#)					40	46				
• Werkgelegenheidsgroei bedrijven Inv.-portfolio (FTE)					300	80*	400	163***	400	-
• Gemiddelde omzetgroei bedrijven Inv.-portfolio (%)					20	7,8 mln.*	20	71***		
• Geïnvesteed vermogen bedrijven Inv.-portfolio (€ mln.)					60	46*	60	71***	60	63
<b>InnovationQuarter</b>										
• Gerealiseerde investeringen	10	11	20	23	26	24	24	33	26	30
• Geïnvesteed vermogen totaal (€ mln.)	24-30	27	43-63	45						
• Aantal arbeidsplaatsen	80-100	241	100-120	348	210	379		1.868		2.656
• Geïnvesteed vermogen (€ mln.)	8-10	9	8-13	11,5	18	17	17	18	18	21
• Instroom leads (#)	350	352	600	617						
• Uitgelokte investeringen (€ mln.)					36	63	23	54	28	72

\* Wordt 1x per jaar over jaarcijfers van de ondernemingen gemeten. Op moment rapporteren nog niet alle gegevens zijn beschikbaar

\*\* Twee closings zijn verschoven van december 2019 naar januari 2020 (Fund-to-Fund) en twee exits lopen over jaarwisseling heen

\*\*\* Betreft cijfers 2018. Cijfers 2019 bekend nadat 2020 Q2 rapportage is samengesteld.

\*\*\*\* Betreft cijfers over 2019. De cijfers over 2020 zijn pas bekend bij nadat de 2021 Q2 rapportage is samengesteld

Bron: Jaarverslagen ROM's

Tabel 3.2 Doelstellingen en realisatie

	2016		2017		2018		2019		2020	
	Doel	Realisatie	Doel	Realisatie	Doel	Realisatie	Doel	Realisatie	Doel	Realisatie
<b>LIOF<sup>7</sup></b>										
• Investeringsvolume in de regio (€ mln.)	10	5	10	7	10	10	10	11	10	6
• Nieuwe MKB-/startersfinancieringen in de regio (#)	26	15	26	19	26	24	26	24	24	24
<b>NOM</b>										
• Uitzettingen (#)	8-12	4	8-12	8	8-12	10				
• Investor ready: aantal ondernemingen gefinancierd (#)							20	21	20	15
• Investor ready: totale financieringen (€ mln.)							5	6	5	5
• Investor ready: nieuwarbeidsplaatsen (#)							145	175		131
• Investeren: gerealiseerde financieringen (#)							40	99	40	52
• Investeren: verstrekt kapitaal (€ mln.)							12-18	25	12	19
• Flinc**: financieringen (#)	22	25								
• Flinc**: financieringen bedrijven (#)	15	12	13	12	18	14				
• Flinc**: directe en indirecte investeringen (€ mln.)	2	4	3	3	5	4				
• Flinc**: aantal arbeidsplaatsen (#)	80	150	150	178	115	152				
• Flinc** leads (#)	100	170	140	173	190	207				
• Flinc** adviestrajecten (#)	40	25								
• Flinc** onderzoeksproject (#)			30	23	28	33				
<b>Oost NL</b>										
• Investeringsvolume (€ mln.)	17	19								
• Exit-opbrengsten (€ mln.)	12	15	5	7	7	6	36	42	28	52
• Verstrekte financieringen			32	30	26	32	20	32	20	61
• Investeringsvolume (cash-out)			20	19	20	37	10	5	10	45

\* Vanaf 2018 weergegeven in FTE i.p.v. arbeidsplaatsen

\*\* Flinc is er voor het ondersteunen van innovatieve startups met een financieringsvraag. Flinc wordt gefinancierd uit de boekjaarsubsidie van EZK en de Provincies.

Bron: Jaarverslagen ROM's

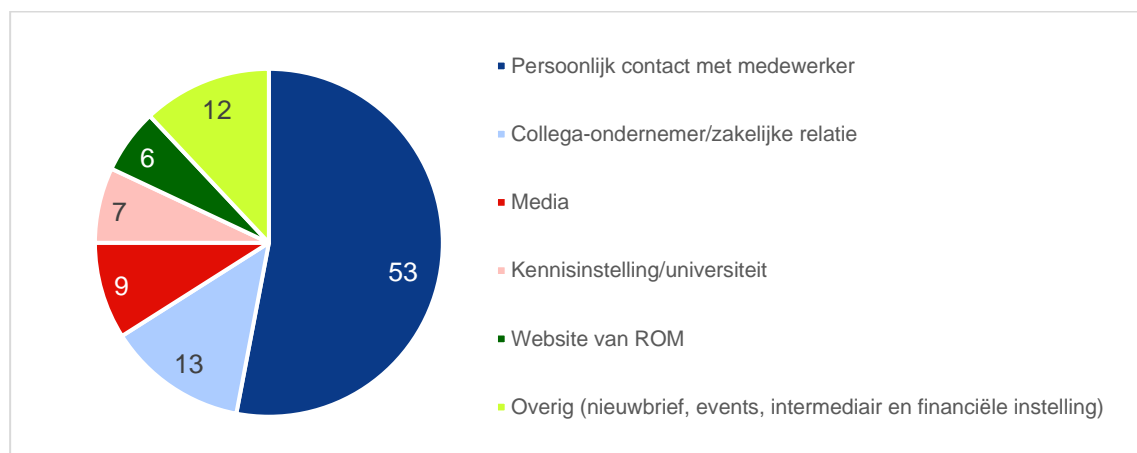
<sup>7</sup> Heeft met name betrekking op het Participatiefonds  
Buck Consultants International

## 3.5 Oordeel bedrijfsleven

*Deze paragraaf is gebaseerd op de web survey van BCI die ROM's hebben uitgezet onder bedrijven die in de periode 2016-2020 relaties met ROM's hebben onderhouden vanuit de ROM-taak Innoveren. Centraal staat de beoordeling van de ROM-dienstverlening door deze bedrijven.*

- Kapitaalverschaffing door een ROM start met een eerste contact tussen ondernemer en ROM. Persoonlijk contact met een ROM-medewerker is in 53% van de gevallen het eerste punt van contact. Daarnaast is het zakelijk netwerk van belang (13%) gevolgd door media (9%) en kennisinstellingen/universiteiten (7%). Duidelijk is dat het netwerk van ROM's het belangrijkste is als eerste stap richting kapitaalverschaffing.

Figuur 3.5 Wijze van in contact komen met ROM's



Bron: BCI-enquête bedrijfsleven Investeren

- Bedrijven is ook gevraagd of zij ten tijde van de ROM financiering elders terecht konden voor financiering. Uit de reacties blijkt dat twee derde van de gefinancierde bedrijven niet op andere plekken terecht kon voor financiering en een derde wel. Het deel van het bedrijfsleven dat zonder ROM geen toegang had tot financiering werd vooral gehinderd door de afwezigheid van een track-record, hoog risicogehalte en gebrek aan eigen vermogen. Het deel dat wel elders terecht kon maar heeft gekozen voor ROM-financiering, wijst vooral naar de goede ervaringen met de ROM als motivatie om voor ROM-financiering te kiezen. ROM's zijn vanuit de aandeelhoudersinstructie verplicht om private co-investeerders te zoeken wat een verklaring biedt voor het feit dat een deel van de bedrijven aan geeft ook elders terecht te kunnen voor financiering.

Tabel 3.3 Mogelijkheden voor financiering elders

	Aandeel (%)
Niet elders terecht voor financiering	64
Wel elders terecht voor financiering	36
Totaal	100

Bron: BCI-enquête bedrijfsleven Investeren

Tabel 3.4 Top 3 motivaties waarom bedrijven niet elders terecht konden (meerdere antwoorden mogelijk)

	Aandeel (%)
Onvoldoende track-record bewezen bedrijfsresultaten	67
Bank vond kredietverstrekking te risicovol	36
Gebrek aan eigen vermogen / te lage solvabiliteit	28

Bron: BCI-enquête bedrijfsleven Investeren

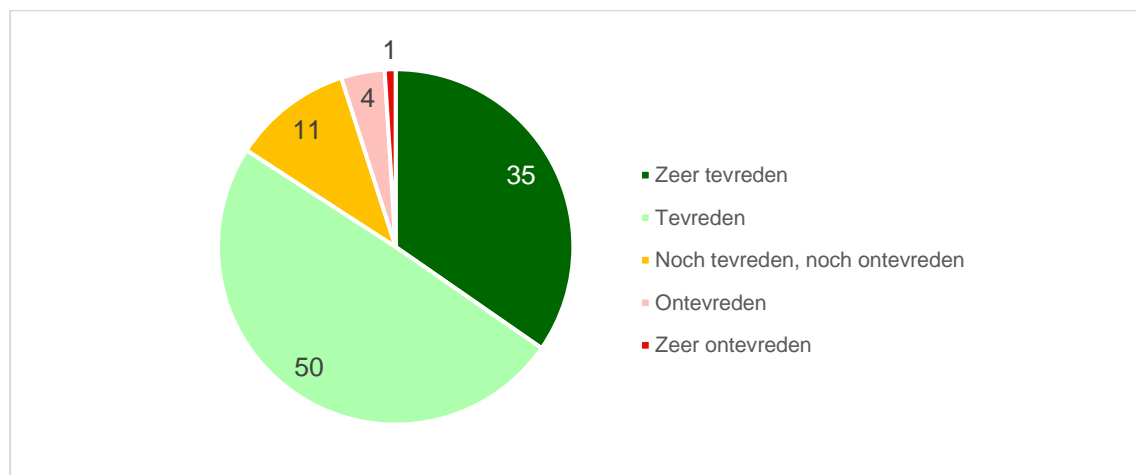
Tabel 3.5 Top 3 motivaties waarom bedrijven die wel elders terecht konden kozen voor ROM-financiering (meerdere antwoorden mogelijk)

	Aandeel (%)
Goede ervaringen en prettig contact met ROM	46
Wens cofinanciers	22
Netwerk ROM	17

Bron: BCI-enquête bedrijfsleven Investeren

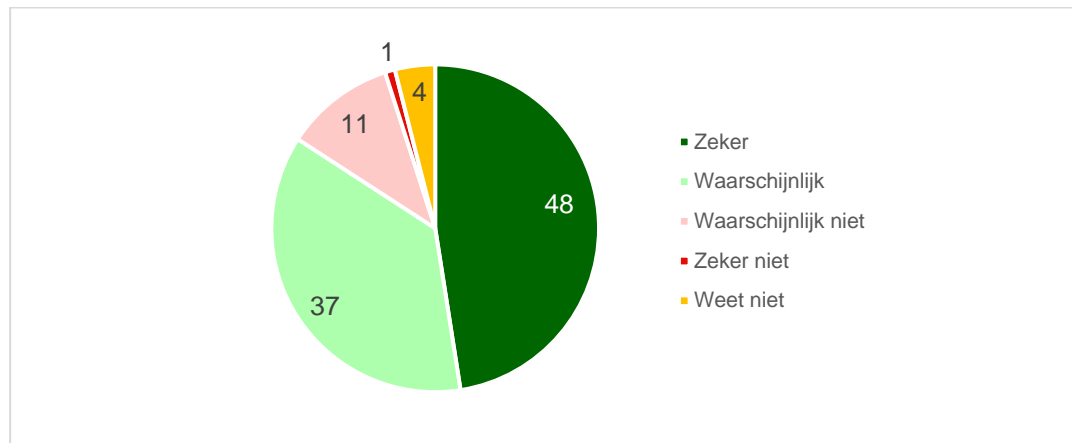
- Gefinancierde bedrijven zijn overall gezien (zeer) tevreden over de financiële afspraken met de ROM. In lijn daarmee wil de overgrote meerderheid weer contact zoeken met de ROM wanneer zij behoefte hebben aan vervolfinanciering. Kortom, een positief beeld.

Figuur 3.6 Tevredenheid financiële afspraken ROM



Bron: BCI-enquête bedrijfsleven Investeren

Figuur 3.7 Toenadering tot ROM voor eventuele vervolfinanciering



Bron: BCI-enquête bedrijfsleven Investeren

Tabel 3.6 Beoordeling aspecten dienstverlening ROM's

	Zeer goed (%)	Goed (%)	Niet goed/niet slecht (%)	Slecht (%)	Zeer slecht (%)
Contacten/connecties/netwerk	25	52	15	6	2
Klantvriendelijkheid	35	52	10	2	1
Affiniteit bedrijfsleven	24	49	21	5	1
Kennis van zaken	24	49	21	5	1
Slagvaardigheid	19	44	26	7	4
Resultaatgerichtheid	18	54	24	4	2
Innovatief	16	37	36	7	4

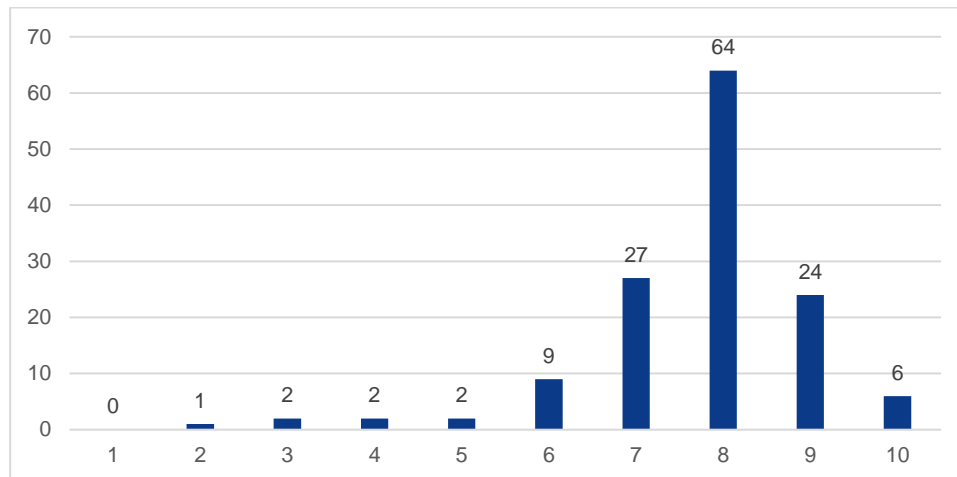
Cellen in kleur indien >25%

Bron: BCI-enquête bedrijfsleven Investeren

- Tot slot is de deelnemers aan de enquête gevraagd om hun oordeel over de dienstverlening van de ROM's te vatten in een rapportcijfer. Van de 137 reacties geeft 95% een cijfer 6 of hoger en gemiddeld wordt een 8 gegeven. Geconcludeerd wordt dat het bedrijfsleven dat ondersteund is met financiering positief oordeelt over de ROM's.



Figuur 3.8 Frequentie rapportcijfers ROM's



Bron: BCI-enquête bedrijfsleven Investeren

## 3.6 Effecten

Effecten van de investeringsactiviteiten van ROM's zijn drieledig:

- *Doorontwikkeling bedrijven die financiering hebben ontvangen:* ROM's financieren innovatieve (door)startende MKB-bedrijven respectievelijk snel groeiende innovatieve MKB-bedrijven met doorontwikkeling als beoogd effect.
- *Financiële resultaten:* de investeringstaak van de ROM's heeft de opdracht om revolvent te opereren. Het beoogde effect is dan ook minimaal een kostendekkend resultaat om de investeringskracht van het doelvermogen meerjarig in stand te houden.
- *Hefboomwerking:* een verschafte financiering door ROM's dient hefboomwerking te hebben omdat deze private partijen overhaalt om te co-investeren.

Van ROM's wordt niet verwacht dat zij de effecten van door hun versterkte financiering op de doorontwikkeling van bedrijven registeren. Ook EZK en andere aanhouders houden dit niet bij. Om toch zicht te krijgen op effecten heeft het CBS onderzoek verricht naar de ontwikkeling van bedrijven waarin ROM's hebben geparticipeerd in vergelijking met drie controlegroepen. Hierover is een separaat onderzoek gepubliceerd, en de conclusies van dit onderzoek worden hieronder opgenomen en gedeut. Wat betreft financiële resultaten en hefboomwerking rapporteren ROM's hierover in hun jaarverslagen. Deze resultaten worden eveneens hieronder behandeld.

### ***ROM-participaties in perspectief***

Het CBS heeft in opdracht van het Ministerie van EZK een kwantitatieve effectmeting uitgevoerd ten aanzien van de effectiviteit van participaties door de ROM's op basis van individuele

bedrijfsgegevens (bron: CBS, 2022, Kwantitatieve effectmeting Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen, 2011-2020). Doel van de effectmeting is om het causale effect te berekenen van een participatie door een ROM op vier bedrijfsprestaties: werkgelegenheid, omzet, winst en inspanningen op het gebied van speur- en ontwikkelingswerk (S&O). Hiertoe zijn bedrijven, waarin is geparticipeerd door een ROM (de interventiegroep), vergeleken met drie controlegroepen: bedrijven waarin door overige participatiemaatschappijen is geparticipeerd (controlegroep 1), bedrijven die aan speur- en ontwikkelingswerk doen (controlegroep 2) en overig bedrijfsleven (controlegroep 3).

In de aanpak is gekeken naar een onderzoeksperiode van 2011 tot en met 2020. De bedrijven in de controlegroepen zijn op basis van *Propensity Score Matching (PSM)* vergelijkbaar gemaakt met de interventiegroep (ROM-participaties). Op deze manier worden dus bedrijfsprestaties van bedrijven waarin ROM participeren vergeleken met prestaties van bedrijven waar een ROM weliswaar niet in geparticipeerd heeft, maar die wel vergelijkbaar zijn met bedrijven waar dat wel is gebeurd. Bij de berekening van de *propensity scores* is gekeken naar bedrijfskenmerken (bedrijfstak, leeftijd, regio en of het bedrijf tot het zelfstandig mkb behoort), financiële status (solvabiliteit en liquiditeit) en de uitkomstmaten (werkgelegenheid, omzet, winst en S&O-inspanningen). Bij de statistische analyse van de uitkomstmaten is een periode aangehouden van 3 jaar voor de interventie (i.e. participatie) en 3 jaar na de interventie. Hierbij is gebruik gemaakt van de *difference-in-difference* methode. Daarmee wordt het effect van een ingreep bepaald door het verschil vóór en ná de ROM-participatie (*first difference*) en het verschil tussen bedrijven waar wél of níet door een ROM in geparticipeerd is (*second difference*) tegenover elkaar te zetten.

Op basis van de analyse-uitkomsten zijn door het CBS de volgende conclusies getrokken over de effecten van participaties door ROM's:

- Een participatie door een ROM heeft een positief en statistisch significant effect op de winst van bedrijven ten opzichte van de controlegroepen 1 en 2.
- Een ROM-participatie heeft geen statistisch meetbare invloed op de werkgelegenheid en omzet van bedrijven waar in geïnvesteerd wordt. De ontwikkeling van de vier bestudeerde groepen is vergelijkbaar.
- De uitkomsten op winst, omzet en werkgelegenheid impliceren een bepaalde samenhang. Winst is namelijk het verschil tussen opbrengsten en kosten, waarbij personeel een voornaamste kostenpost vormt voor bedrijven. Aangezien de winst na een participatie door een ROM harder stijgt en de omzet en werkgelegenheid gelijk blijven, zou dat kunnen betekenen dat een ROM-investering tot een andersoortig kostenbesparing leidt. Dit is niet getoetst in de effectmeting.
- Het via de WBSO genoten S&O-belastingvoordeel neemt relatief gezien harder af na een participatie door een ROM, vooral in vergelijking met de controlegroep overige participaties (controlegroep 1).
- In de kwantitatieve effectmeting zijn de verschillen in ontwikkeling van ROM-bedrijven in relatie tot drie controlegroepen geanalyseerd. Over het algemeen laten de drie controlegroepen een vergelijkbaar beeld zien in hun ontwikkeling in vergelijking met ROM's.

De resultaten van het CBS worden door BCI als volgt gedeut:

- Binnen de kaders van het CBS-onderzoek is geen éénduidig, onbetwist positief effect zichtbaar van ROM-participaties op bedrijfsprestaties winst, omzet, werkgelegenheid en

S&O-inspanningen. Er is sprake van een wisselend beeld waarbij op sommige indicatoren een positief effect zichtbaar is (bijv. winst), andere een negatief effect (bijv. S&O-belastingvoordeel) en andere geen significant effect (werkgelegenheid en omzet).

- De aandeelhoudersinstructie van ROM's stelt dat zij dienen te investeren in innovatieve (door)startende MKB-bedrijven resp. snelle groeiers. De resultaten van het CBS-onderzoek zijn meer in lijn met het beeld dat verwacht wordt bij innovatieve (door)startende MKB-bedrijven dan bij snelle groeiers (er is immers geen versnelde omzet- en werkgelegenheids groei zichtbaar). Dit past bij de uitkomsten van de analyse uit paragraaf 3.3 dat ROM's vooral investeren in de startup fase van bedrijven. In deze startup fase draait het in eerste instantie om het op orde krijgen van het bedrijfsmodel (bijv. marktvalidatie van de product-markt combinatie, ontwikkelen van prototypes, etc.) en minder om groei. Daarnaast mag verwacht worden dat snelle groeiers door de markt worden gefinancierd.
- ROM-bedrijven zitten in een moeilijke startpositie. Het betreft innovatieve bedrijven waarvan product, techniek, markt, team en financiering hoogst onzeker zijn. Dat blijkt o.a. uit de lagere scores op de indicator 'winst' (voor interventie) door ROM-bedrijven ten opzichte van de controlegroepen. Deze risicovolle positie van de ROM-bedrijven maakt ook dat private investeerders terughoudend zijn met het verschaffen van financiering, hetgeen overheidsingrijpen via ROM's rechtvaardigt. Dat deze bedrijven zich na enkele jaren voor wat betreft winst al beter ontwikkelen dan andere bedrijven, en op omzet en werkgelegenheid vergelijkbaar presteren als bedrijven die doorgaans een gunstiger uitgangspositie hadden, kan vanuit dat perspectief als positief worden beschouwd.
- ROM's nemen vrijwel altijd private co-investeerders mee in investeringsrondes. Gezien het ontbreken van privaat risicokapitaal dat de volledige investeringsronde voor hun rekening neemt, kan de vraag gesteld worden of de startende bedrijven waarin ROM's investeren überhaupt wel zouden bestaan zonder ROM-interventie. Daarbij zorgt de private financiering ervoor dat bedrijven waarin ROM's participeren ook blootstaan aan marktprikkels en dus een positief verdienmodel moeten ontwikkelen.
- De analyseperiode van drie jaar (na interventie) is een te korte termijn om de uiteindelijke effecten van participaties door ROM's op bedrijfsontwikkeling te zien. Uit interviews blijkt dat het 'opwerken' van een innovatief bedrijf tot een volwaardig bedrijf meer tijd vraagt. ROM's hebben dan ook veelvuldig langer dan drie jaar een positie in een bedrijf. Dit om de tijd te hebben te werken aan de doorontwikkeling van een bedrijf met bijvoorbeeld *market readiness* en *investor readiness* programma's. Vanuit de aandeelhoudersinstructie hebben zij ook deze ruimte (streven naar een maximale duur van het aandeelhouderchap van 8 jaar). Doel is om de ROM-interventie af te sluiten met volwaardig bedrijf en een succesvolle exit.

## **Financiële resultaten**

- Op basis van de in jaarverslagen gerapporteerde financiële resultaten van de investeringsafdelingen van ROM's is hieronder een totaaloverzicht voor de ROM's samengesteld.

Tabel 3.7 Financiële resultaten ROM's (x€1.000)<sup>8</sup>

	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
BOM*	-1.375	116	-221	24	-2.580	-4.036
InnovationQuarter	-2.532	-1.329	-1.063	-3.760	-2.528	-11.212
LIOF*	2.315	13.087	6.957	1.209	-6.228	17.340
NOM	14.659	6.005	662	-5.250	4.729	20.805
Oost NL	-1.097	716	2.255	-4.430	26.883	24.327
Totaal	11.970	18.595	8.590	-12.207	20.276	47.224

\* BOM (2015) positief resultaat van €8.920.000, LIOF (2015) negatief resultaat van €-8.217.000

Bron: Jaarverslagen ROM's

- Uit de tabel wordt het volgende geconcludeerd:
  - Resultaten van de investeringsafdelingen van ROM's hebben een grillig verloop qua winst en verlies. Dit past bij taak van de ROM's: het bieden van risicokapitaal aan innovatieve bedrijven. Deze markt wordt gekenmerkt door hoge risico's en extremen qua succesrate (succesvolle exit tegenover faillissement).
  - Per saldo is in de periode 2016-2020 een substantieel positief resultaat gerealiseerd door de ROM's (+€47 mln.). De goede resultaten van Oost NL, NOM en LIOF liggen hieraan ten grondslag. InnovationQuarter en BOM scoren over de periode 2016-2020 een negatief resultaat.
  - Positieve resultaten komen primair voort uit succesvolle exits, oftewel inkomsten uit verkoop van participaties. In geval van Oost NL (2020) gaat dit om verkoop van het belang in HyGear (grootste exit in de geschiedenis van Oost NL) en voor LIOF (2017) gaat dit om verkoop van belangen in o.a. Pharmacell en MGG. De exits die schuil gaan achter de goede resultaten van de NOM in 2016 zijn niet bekend.
  - Negatieve resultaten van InnovationQuarter hebben te maken met de ontwikkelfase waarin deze ROM zich bevindt. Conform de J-curve van investeringen in jonge bedrijven worden in de eerste jaren na investering namelijk negatieve rendementen behaald en ontstaan beleggingswinsten in de daaropvolgende jaren naarmate de portefeuilles van bedrijven volwassen worden. De investeringen die InnovationQuarter vanaf haar oprichting in 2014 heeft gedaan zullen zich dan ook in de komende jaren moeten bewijzen. Positief signaal uit 2022 (buiten de formele evaluatieperiode) is de exit uit Cybersprint die InnovationQuarter circa €10 mln. oplevert (bron: FD, 1 maart 2022).
  - De BOM heeft over de afgelopen 5 jaar per saldo verlies geleden op haar investeringsactiviteiten. Dit omdat er geen grote exits hebben plaatsgevonden. In 2015 had de organisatie echter een erg goed jaar wat de prestaties in de periode 2016-2020 meer dan compenseert.

## Hefboomwerking

De financiering die door ROM's wordt verschaft aan bedrijven wordt geacht een hefboomwerking te hebben. Diverse ROM's rapporteren individueel over uitgelokte investeringen en

<sup>8</sup> Impuls Zeeland rapporteert via investeringsdochter Investeringsfonds Zeeland B.V. over KPI's inzake investeren en dus niet in de jaarverslagen van Impuls Zeeland zelf. Daarom valt deze ROM buiten dit overzicht.

gerealiseerde hefboomwerking (tabel 3.12). In onderstaande tabel is qua hefboomwerking een range zichtbaar van factor 3 tot 6 voor elke door een ROM geïnvesteerde euro. ROM's zijn dus in staat om hefboomwerking te realiseren waarbij inbreng van overheidsgeld het vertrouwen van marktpartijen versterkt c.q. het risico verlaagt, waardoor eenvoudiger privaat geld kan worden aangetrokken.

Tabel 3.8 Financiële resultaten ROM's<sup>9</sup>

ROM	Zinsnede jaarverslag
BOM	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voor iedere door de BOM geïnvesteerde euro komt vanuit de markt nog eens meer dan €4 beschikbaar (2018).</li> </ul>
InnovationQuarter	<ul style="list-style-type: none"> <li>Investerings IQ ter hoogte van €21 mln. hebben €72 mln. aan aanvullende investeringen uitgelokt (2020).</li> <li>Uit de resultaten blijkt dat de private multiplier op investeringen 6 is: met € 1 investering van IQ weet de organisatie € 6 privaat kapitaal voor de regio aan te trekken (2016).</li> </ul>
LIOF	<ul style="list-style-type: none"> <li>Investerings vanuit het MKBLF (MKB Leningenfonds) trekken cofinanciering aan van gemiddeld € 5,47 per € 1 geïnvesteerd door MKBLF (2020).</li> </ul>
Oost NL	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oost NL verstrekke €51,7 mln. aan financieringen (excl. € 61,2 mln. cash-out) en lokte daarmee €146,7 mln. aan extra investeringen uit (2020)</li> <li>Oost NL verstrekke €42,2 mln. aan financieringen (excl. € 31,6 mln. cash-out) en lokte daarmee €245,4 mln. aan extra investeringen uit (2019)</li> </ul>

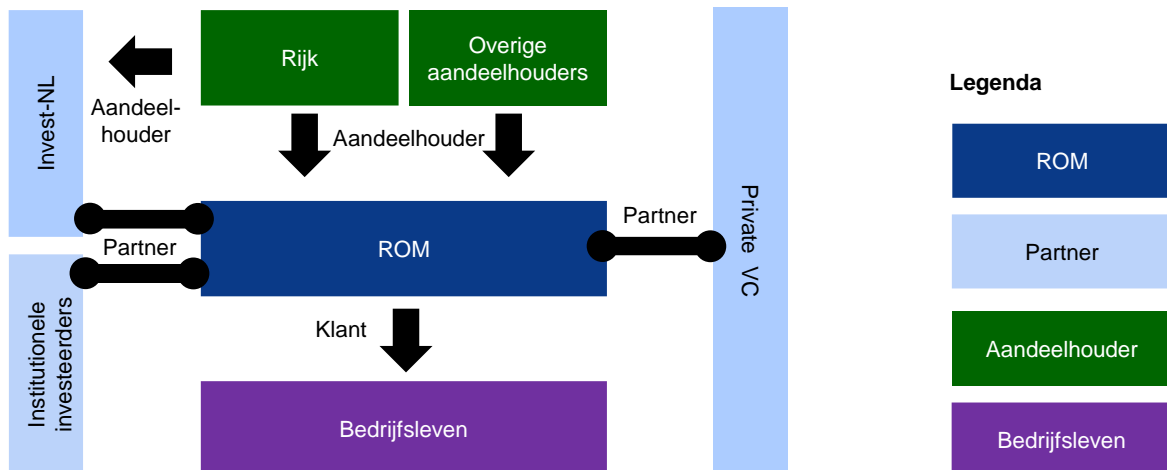
Bron: jaarverslagen ROM's

## 3.7 Samenwerking

- De investeringsactiviteiten van ROM's vinden plaats in een speelveld waarin ook andere publieke, private en institutionele organisaties actief zijn. ROM's hebben een aandeelhoudersrelatie met het Rijk en overige aandeelhouders (voornamelijk maar niet uitsluitend provincies). Wat betreft partner relaties spelen drie (typen) organisaties een rol. Ten eerste is er de relatie tot **Invest-NL** (waarin het Rijk eveneens aandeelhouder is). ROM's en Invest-NL zijn beide publieke organisaties die financiering verschaffen aan het bedrijfsleven. Belangrijk in deze onderlinge verhouding is het onderscheidend vermogen van beide organisaties. Ten tweede zijn er **private venture capital** ondernemingen waarmee ROM's samenwerken. Hier is het van belang dat ROM's complementair werken zodat enerzijds private financiering losgetrokken wordt en anderzijds geen sprake is van verdringing van privaat door publiek geld. Ten derde zijn er **institutionele investeerders** zoals pensioenfondsen. Deze partijen zijn vooralsnog beperkt actief in de financiering van innovatieve (door)startende MKB-bedrijven terwijl zij wel over een omvangrijk fondsvermogen beschikken. In de expertinterviews en de workshop met de hoofden Investeren van de ROM's is gereflecteerd op de positionering ten opzichte van en samenwerking met de partners Invest-NL, institutionele investeerders en privaat venture capital.

<sup>9</sup> Impuls Zeeland rapporteert via investeringsdochter Investeringsfonds Zeeland B.V. over KPI's inzake investeren en dus niet in de jaarverslagen van Impuls Zeeland zelf. Daarom valt deze ROM buiten dit overzicht. Voor de NOM is in jaarverslagen geen informatie gevonden over hefboomwerking.

Figuur 3.9 Overzicht stakeholders Investeringsstaak ROM's



Bron: BCI, 2022

- Ten aanzien de positionering tussen ROM's en Invest-NL is sprake van een onderscheidende positie. Invest-NL richt zich primair op tickets groter dan €5 mln. terwijl ROM's €5 mln. als maximum hebben. Dit betekent dat ROM's kunnen co-investeren met Invest-NL en grotere investeringsvragen kunnen doorgeven. Hierover bestaan ook afspraken tussen beide organisaties (bron: Kamerstuk 2019–2020, 29 697, nr. 86, p. 4). De samenwerking tussen beide organisaties staat voornamelijk in de kinderschoenen. Qua afstemming en wederzijds informeren loopt het goed, maar het aantal gezamenlijke projecten is voornamelijk beperkt zij het groeiend. Aangezien Invest-NL van start is gegaan in januari 2020 is dit ook een logische situatie. Mijlpaal in de samenwerking ROM's en Invest-NL is het Deeptech fonds (€250 mln.). Dit fonds wordt gefinancierd door het Ministerie van EZK en Invest-NL, en is vormgegeven in samenwerking met de ROM's. Verwacht wordt dat naar mate de onderlinge relaties tussen Invest-NL en ROM's sterker en vertrouwd worden, de samenwerking in termen van gezamenlijke projecten ook groter wordt.
- De samenwerking tussen ROM's en institutionele investeerders loopt uiteen.
  - *EIB/EIF*: de Europese Investeringsbank (EIB) is grootaandeelhouder in het Europees Investeringsfonds (EIF). Het EIF fungeert als belangrijk instrument vanuit EIB voor investeringen in (door)startende MKB-bedrijven respectievelijk snelle groeiers. EIF heeft vooral een sterke relatie met Invest-NL en het Ministerie van EZK. Gezamenlijk hebben zij bijvoorbeeld in 2020 het Dutch Future Fund (DFF) gelanceerd met een totaalbudget van €300 mln. gericht op investeringen in durf- en groeikapitaalfondsen (fund-in-fund). Daarnaast hebben zij in 2021 het *Dutch Alternative Credit Instrument* (DACI) gestart (€200 mln.). DACI heeft als doel niet-bancaire financiers te voorzien van fondsen om het MKB te bedienen. EIB/EIF werkt vooral samen met de oudere en grotere ROM's (bijv. BOM en Oost NL).
  - *Pensioenfondsen*: er is mondjesmaat sprake van samenwerking tussen pensioenfondsen en ROM's. Pensioenfondsen zijn dan ook veelal actief in andere markten dan ROM's (bijv. obligaties, vastgoed en aandelenbeurzen). Techleap.nl & NVP (2021) laten op basis van data van NVP/Invest Europe zien dat pensioenfondsen tussen 2016-2021 circa €220 mln. aan VC-kapitaal hebben verschaft, oftewel 0,012% van de totale marktwaarde van beleggingen door pensioenfondsen. De investeringsstrategie

van pensioenfondsen past dan ook niet goed bij de kleine financiële volumes en behoorlijke risico's die de financieringsmarkt voor innovatief MKB karakteriseren. Toch wijzen geïnterviewden erop dat banden tussen ROM's en pensioenfondsen te versterken zijn om het grote vermogen van pensioenfondsen beschikbaar te maken voor het innovatief MKB. Aanknopingspunt hiervoor is de recente volmaking van een landelijk dekkend netwerk van ROM's. Als collectief zijn ROM's mogelijk een logischere partner voor pensioenfondsen. Kansen en meerwaarde van een eventuele samenwerking vraagt verdere verkenning.

- *BNG*: de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) focust haar financieringsaanbod op de publieke sector en streeft maximale maatschappelijke impact na. BNG werkt samen met o.a. provincies, gemeenten, waterschappen, woningcorporaties, zorginstellingen en andere organisaties waarvan het aandelenkapitaal voor minimaal de helft door de overheid wordt verschaft en/of activiteiten waarvoor de overheid 100% garant staat. ROM's vallen in deze laatste categorie. Er is vrijwel geen samenwerking tussen ROM's en BNG omdat de doelgroep van ROM's - innovatieve (door)startende MKB-bedrijven respectievelijk snelle groeiers - ook veel vragen om eigen vermogen (equity) in plaats van vreemd vermogen (leningen). BNG richt zich juist op het verschaffen van vreemd vermogen.
- Er is sprake van intensieve samenwerking tussen ROM's en private investeerders. Gezamenlijke investeringen zijn de standaard. Dit mede vanuit de aandeelhoudersinstructie voor het participatiefonds van de ROM's waarin de voorkeur is aangegeven voor een maximum van 50% qua publiek aandelenbelang. Daardoor is per definitie samenwerking met private partijen noodzakelijk. Daarnaast werken private partners werken graag samen met ROM's om investeringsrisico's te delen. Tot slot maken diverse ROM's (Oost NL, BOM en InnovationQuarter) gebruik van fund-in-fund investeringen waarbij de ROM kapitaal verschaft aan een privaat fonds van waaruit vervolgens wordt geïnvesteerd.

## 3.8 Conclusies

### **Bevindingen**

- ROM's hebben een belangrijke positie in het verschaffen van venture capital aan innovatieve starters en scale-ups. Het gaat om innovatieve bedrijven die nog té ver van de markt staan en daardoor risicovol zijn. Vanuit alleen de private markt wordt deze groep bedrijven daarom onvoldoende bediend. Binnen dit segment zijn het vooral de kleinere tickets die ROM's invullen. In het licht van de constatering van Techleap (2020) dat een beweging zichtbaar is waarbij private partijen zich terugtrekken uit VC-investeringen onder de €1 miljoen, lijkt de inzet van ROM's des te belangrijker.
- De investeringstaak van de ROM's voldoet per saldo aan de taakstelling voor 2016-2020. De (output) doelstellingen/KPI's die ROM's zich stellen worden in meerderheid van de jaren behaald. In verhouding met de twee andere taken (Innoveren en Internationaliseren)

is investeren wel het taakveld dat haar doelstellingen/KPI's het minst haalt. Uitgaande van reële doelstellingen is een mogelijke verklaring dat het speelveld van investeren erg dynamisch is. Jaarlijkse aantallen regionale starters en scale-ups met groeiambities zijn klein en kunnen bovendien sterk fluctueren. Dit laat onverlet dat geconcludeerd wordt dat ROM's vanuit het perspectief van hun opdracht en (output) doelstellingen op het gebied van investeren naar behoren functioneren.

- De klanten van de ROM's, het kapitaalzoekend innovatief MKB, heeft een hoge waardering voor de dienstverlening door de ROM's. Aandachtspunten in de goede beoordeling zijn slagvaardigheid en innovatie qua dienstverlening. Bedrijven weten ROM's goed te vinden, primair via persoonlijk contact met een ROM-medewerker, en zijn tevreden over de gemaakte financiële afspraken. De goede ervaring maakt dat bedrijven ook graag terugkomen bij ROM's voor vervolffinanciering.
- Effecten van ROM-investeringen in termen van het financiële resultaat van de ROM's is positief. Over de periode 2016-2020 wordt een substantieel positief resultaat gerealiseerd door de ROM's (+€47 mln.). Onderliggend aan dit totaal is een volatiel beeld zichtbaar van goede en slechte jaren en wisselende resultaten per individuele ROM afhankelijk van hun specifieke situatie (bijv. relatief recent opgericht waardoor investeringen nog niet kunnen renderen).
- CBS-onderzoek laat zien dat binnen de onderzoekskaders geen éénduidig, onbetwist positief effect zichtbaar is van ROM-participaties op bedrijfsprestaties winst, omzet, werkgelegenheid en S&O-inspanningen. Er is sprake van een wisselend beeld waarbij op sommige indicatoren een positief effect zichtbaar is (bijv. winst), andere een negatief effect (bijv. S&O-belastingvoordeel) en andere geen effect (werkgelegenheid en omzet). Een verklaring hiervoor wordt geboden door het feit dat de ROM-bedrijven, voordat er door de ROM's werd geïnvesteerd, voor wat betreft winst in een ongunstige positie verkeerden ten opzichte van de controlegroepen. Dit is ook de reden dat private financiers terughoudend zijn om in deze bedrijven te investeren (marktfalen). Dat deze bedrijven zich na enkele jaren voor wat betreft winst al beter ontwikkelen dan andere bedrijven, en op omzet en werkgelegenheid vergelijkbaar presteren als bedrijven die doorgaans een gunstiger uitgangspositie hadden, kan vanuit dat perspectief als positief worden beschouwd. Daarnaast wordt aangemerkt dat slechts gedurende drie jaar na interventie door de ROM's naar de bedrijfsresultaten is gekeken. ROM's hebben echter in de regel langer een positie in een bedrijf omdat het 'opwerken' van een starter tot een volwaardig bedrijf meer tijd vraagt. Dit in lijn met de aandeelhoudersinstructie.
- ROM's werken samen met uiteenlopende partijen. Het intensiefst is de samenwerking met private financiers waarbij gezamenlijk wordt geïnvesteerd en een positie hebben in fund-in-fund investeringen van ROM's. Samenwerking met Invest-NL wordt intensiever en biedt kansen voor co-investeringen en het doorgeven van grotere investeringsvragen. Wat betreft institutionele investeerders is sprake van beperkte samenwerking. Het marktsegment waar de ROM's zich op richten sluit qua omvang (relatief klein) en risico (relatief hoog) beperkt aan op het investeringsprofiel van institutionele investeerders. De recente volmaking van een landsdekkend netwerk van ROM's kan kansen bieden om als gezamenlijke ROM's beter op de radar te komen bij institutionele investeerders (bijv. pensioenfondsen).



## Koers

- Aan de aanbodzijde van de kapitaalmarkt hebben zich in de afgelopen jaren forse ontwikkelingen voorgedaan (grote kwantitatieve beschikbaarheid van kapitaal, lage rentestand, nieuwe initiatieven financieringsverschaffing zoals het Dutch Future Fund, etc.). Daarnaast is ook vraagkant van de markt in ontwikkeling, zie bijvoorbeeld de opkomst van deeptech met een geheel eigen financieringsvraag. Het is de vraag in hoeverre de aandeelhoudersinstructie van ROM's voldoende rekenschap houdt met deze ontwikkelingen. Daarom wordt geadviseerd om de aandeelhoudersinstructie nog eens tegen het licht te houden tegen veranderingen aan de vraag- en aanbodzijde van de kapitaalmarkt om te bezien of deze herijking behoeft.
- Er is noodzaak om naar meer eenduidige KPI's te gaan die alle ROM's op gelijke wijze registreren. Aantal investeringen en investeringsomvang zijn daarbij de belangrijkste basisindicatoren. Daarboven kunnen KPI's inzake maatschappelijk opgaven worden gezet. De BOM loopt hierin voorop door al enkele jaren te publiceren over het aandeel portfolio-investeringen in bedrijven die actief zijn op maatschappelijke opgaven. Een ROM-brede discussie over de meest geschikte KPI's inzake maatschappelijk opgaven zorgt ervoor dat voortgebouwd wordt op ervaringen uit het verleden en eenduidigheid van registratie naar de toekomst. Tot slot is het interessant om niet alleen te kijken naar outputindicatoren, maar ook naar effectindicatoren. Daarbij is het gewenst om aan te sluiten bij het advies van de commissie Theeuwes in het rapport *Durf te meten* (2012). Daarin wordt aanbevolen om causaal onderzoek uit te voeren met inzet van (pseudo-) experimentele methoden. Dit vraagt om goede registratie van wel en niet ondersteunde bedrijven (interventie- en controlegroep), het longitudinaal volgen van beide groepen waarna (in samenwerking met het CBS) effecten op bedrijfsprestaties kunnen worden bepaald.
- De samenwerking met Invest-NL kan verder uitgebouwd worden door niet alleen af te stemmen maar ook meer gezamenlijke programma's en investeringen te verwezenlijken. O.a. de grote transitie-opgaven en deeptech ontwikkelingen maken dat samenwerking van Invest-NL en ROM's meerwaarde kan bieden om kapitaalvragers goed te kunnen bedienen, efficiënt gebruik te maken van beschikbare fondsen en te profiteren van elkaars kennis, ondersteuningsprogramma's en netwerken.

## Hoofdstuk 4 **Innoveren**

Dit hoofdstuk focust op de Innovatietaak van de ROM's. In de eerste paragraaf wordt een inleiding gegeven over de aard van deze activiteit (§4.1). Vervolgens wordt een kader gegeven aan de hand waarvan de brede innovatietaak van de ROM's gestructureerd kan worden (§4.2). In paragraaf drie wordt ingegaan op doelstellingen en resultaten van de ROM-inzet inzake investeren (§4.3). Daarna wordt ingegaan op het oordeel van het bedrijfsleven over het functioneren van de ROM's op basis van een web survey onder deze doelgroep (§4.4). In paragraaf vijf staan de effecten van de ROM-inzet centraal (§4.5). Samenwerking met partners is onderwerp van paragraaf 6 (§4.6). De één na laatste paragraaf plaatst de ROM-activiteiten op het gebied van innoveren in context (§4.7). Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies (§4.8).

### 4.1 Inleiding

- De subsidiebeschikking maakt duidelijk dat regionale ontwikkelingsmaatschappijen een belangrijke taak hebben in het stimuleren van innovatief en ambitieus ondernemerschap. Gefocust wordt op het MKB dat een belangrijke rol vervult in het vernieuwen en versterken van de economie. Hierbij dienen de ROM's binnen de volgende kaders te handelen:
  - Fungeren als verbindende schakel tussen Rijk en regio;
  - Zorgdragen voor een goede aansluiting met het missiegedreven innovatiebeleid, regionale afspraken Kennis- en Innovatieconvenant 2020-2023, Digitaliseringsstrategie en het MKB-actieplan;
  - Benutten van haar kracht in regionale clustervorming;
  - Focussen op regionale speerpuntsectoren en maatschappelijke uitdagingen;
  - Verbeteren aansluiting MKB bij topsectoren;
  - Versterken samenwerking MKB, kennisinstellingen en het grootbedrijf;
  - Goede bovenregionale samenwerking tussen ROM's;
  - Aansluiting met activiteiten Kamer van Koophandel, RVO, Invest-NL en Techleap.nl.
- Voor de context van deze opdracht wordt gekeken naar de vijfde positie van Nederland in Europa op het gebied van onderzoek en innovatie (Bron: European Innovation Scoreboard, 2021). Achter *Innovation Leaders* Zweden, Finland, Denemarken en België is Nederland de eerste *Strong Innovator*. De onderliggende scores laten zien dat Nederland goed presteert op onderzoek, samenwerking/verbindingen en IT/digitalisering. Nederland blijft achter op het gebied van innovatie, door relatief lage scores op product- en procesinnovatie in het MKB. Hier ligt dus een opgave waarin o.a. de ROM's een rol vervullen.
- De personele inzet van de ROM's op innovatie loopt uiteen. Ten opzichte van de andere ROM's heeft Oost NL bijvoorbeeld een relatief groot team dat zich hiervoor inzet, terwijl

de NOM beperkte capaciteit inzet. Per saldo is wel zichtbaar dat de personele capaciteit die de ROM's inzetten op innovatie in de periode 2016-2020 is gegroeid.

Tabel 4.1 Personeelsformatie Innoveren bij de ROM's

	2016	2017	2018	2019	2020
BOM	24	16	-	-	20
Impuls Zeeland	-	-	9	8	11
InnovationQuarter	13	16	16	14	18
LIOF	15	15	15	15	15
NOM	7	8	12	8	6
Oost NL	36	37	45	51	47
Totaal	96	92	97	96	117

NB: niet beschikbaar

Bron: Databestand ROM Jaaroverzicht

- Het Ministerie van EZK en de ROM's stellen (jaarlijks) doelstellingen/KPI's op die terugkomen in de subsidiebeschikking aan de ROM's. Voor 2020 waren deze als volgt:
  - *BOM*: twee doelstellingen inzake innovatie<sup>10</sup>
    - 5-10 projecten opzetten in ecosysteemontwikkeling met consortia van twee of meer betrokken partijen.
    - 100-120 partijen bij elkaar brengen in de projecten.
  - *Impuls Zeeland*: Impuls Zeeland heeft (nog) geen KPI's. Aangegeven wordt dat het tot nog toe lastig is om accurate doelstellingen vast te leggen, en dat Impuls Zeeland in 2020 start met het experimenteren volgens een KPI-methodiek.
  - *InnovationQuarter*: 40 business cases en innovatieprojecten met een financiële omvang van in totaal €20 miljoen aan publiek/private investeringen.
  - *LIOF*: 75 innovatieprojecten met een totale projectomvang van €12,5 miljoen. 10 business development cases met een totale financiële omvang van €10 miljoen.
  - *NOM*: 10 projecten met €6 miljoen investeringsvolume in innovatieprojecten.
  - *Oost NL*: 20 consortia van samenwerkende bedrijven in de keten en/of clusters van de grond trekken. Qua innovatie-investeringen gaat het om circa €50 miljoen aan publieke en private investeringen. Het totaal aantal arbeidsjaren dat daarmee gemoeid gaat, komt daarmee uit op circa 4.400 directe- en indirecte arbeidsjaren.

## 4.2 Kader ROM-inzet Innovatie

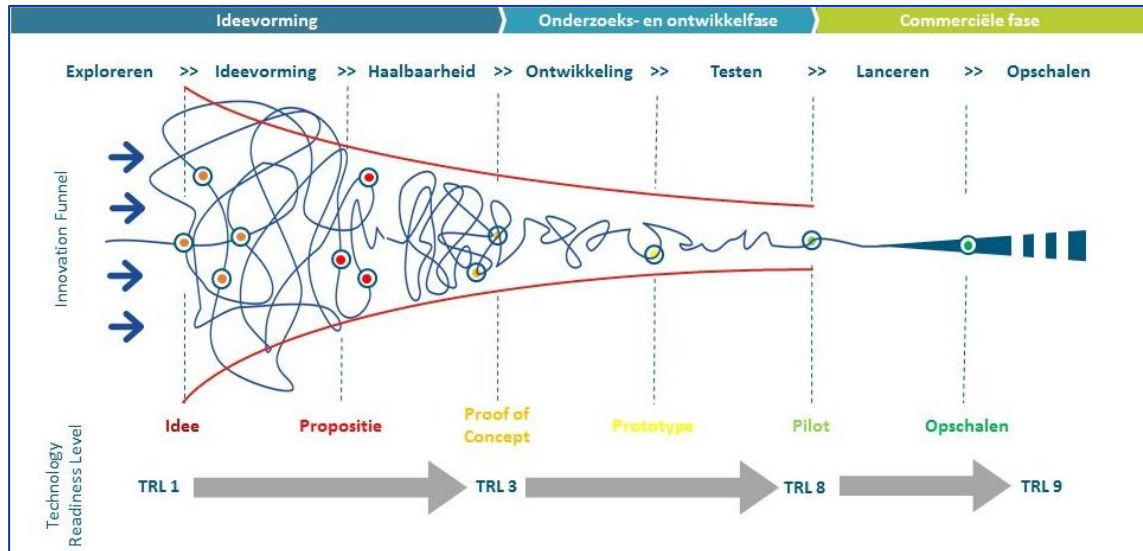
Als kader voor de op innovatie gerichte activiteiten van ROM's zijn de concepten innovatiefunnel en onderzoeks- en innovatie-ecosysteem relevant. De essentie van deze concepten is als volgt:

- *Innovatiefunnel*: het traject van ideevorming, via onderzoek- en ontwikkeling tot uiteindelijk de commerciële fase. Dit betreft het op-/uitwerken van een idee naar een

<sup>10</sup> Exclusief doelstelling Brabant-Ventures

daadwerkelijk commercieel succesvol product, proces of dienst. ROM's hebben in dit traject een aanjagende rol door de ontwikkeling van innovatieprojecten en businesscases te ondersteunen aan de hand van inbreng van o.a. kennis, kapitaal en kennissen (netwerk).

Figuur 4.1 Innovatiefunnel en technology readiness levels (TRL)



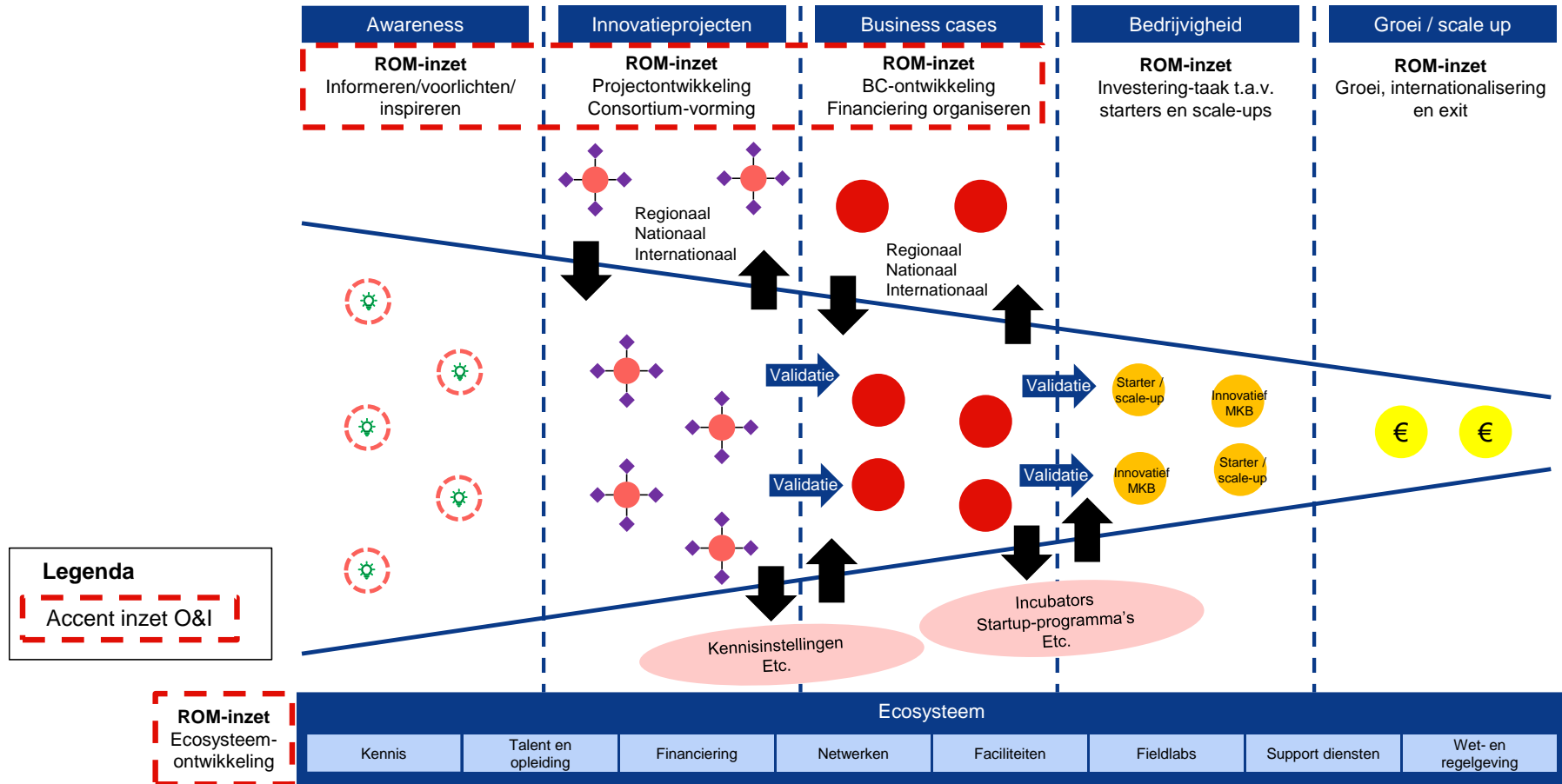
- **Onderzoeks- en innovatie-ecosysteem:** “Een ecosysteem voor onderzoek en innovatie omvat een dynamische set van samenhangende actoren, activiteiten, faciliteiten en regels die van belang zijn voor het onderzoeks- en innovatievermogen van individuele actoren en groepen van actoren en, hierdoor, voor het creëren van waarde” (bron: Dialogic, 2020). ROM's zijn actief in de ontwikkeling van het innovatie-ecosysteem door bijvoorbeeld fieldlabs te ontwikkelen, netwerken te bouwen en de ontwikkeling van onderzoeks-faciliteiten te ondersteunen.

Op de volgende pagina is een schematische weergave opgenomen van de activiteiten van ROM's in relatie tot de innovatiefunnel en het innovatie-ecosysteem. Hierbij wordt vermeld dat het doorlopen van de innovatiefunnel geen lineair proces betreft, maar meer een interactief proces is met stappen voor- en achteruit (zie figuur 4.1). Ten behoeve van het overzicht is dit iteratieve karakter niet in de figuur opgenomen.

De figuur laat het volgende zien:

- **Samenhang tussen activiteiten Innoveren, Investeren en Internationaliseren.** Grof gezegd wordt een idee door de Innovatie-afdeling van een ROM opgewerkt tot nieuw bedrijf of nieuw onderdeel binnen een bestaand MKB-bedrijf waaraan de Investeringsafdeling vervolgens kapitaal verschaft. Tijdens de daaropvolgende bedrijfsontwikkeling draagt de Internationaliseringsafdeling bij aan de ontwikkeling van buitenlandse afzetmarkten.
- **ROM's werken zowel aan het opwerken van ideeën tot projecten en business cases als de ontwikkeling van het innovatie-ecosysteem.** In die zin is de inzet van ROM's dus tweeledig. Hiervoor maken ROM's gebruik van een sterk netwerk van bedrijven, kennisinstellingen en overheden in de regio.

Figuur 4.2 Innovatiefunnel, innovatie-ecosysteem en activiteiten ROM's



Bron: BCI, 2022

## 4.3 Doelstellingen en resultaten

- **ROM's zijn goed in staat hun jaarlijkse doelstellingen/KPI's te bereiken. Van de 65 jaardoelstellingen die zijn gesteld in de periode 2016-2020 hebben de ROM's er 55 weten te realiseren (85%). Geconcludeerd wordt dat de ROM's hiermee overall gezien aan hun taakstellingen voor 2016-2020 voldoen.**
- Alle individuele ROM's weten in de meeste afzonderlijke jaren in de periode 2016-2020 hun doelstellingen te behalen (zie tabel 4.2). De NOM haalt in alle jaren haar doelstellingen en BOM, InnovationQuarter, LIOF en Oost NL in verreweg de meeste jaren. Impuls Zeeland heeft (nog) geen doelstellingen/KPI's. Opgemerkt wordt dat sommige ROM's targets over een meerjarige periode stellen en deze vervolgens terugrekenen naar jaartargets (bijv. LIOF). Zo wordt beter omgegaan met externe factoren die het presteren van ROM's op jaartargets kunnen beïnvloeden.
- Er hebben in de afgelopen periode geen uitvoerige discussies plaatsgevonden tussen de aandeelhouders en de ROM's over het aanvullen of veranderen van de KPI's. Daartoe bestaan echter wel aanknopingspunten, die hieronder worden toegelicht:
  - Maak een onderscheid bij projecten tussen innovatieprojecten en business cases (tabellen 4.3 en 4.4).
    - *Innovatieproject*: project (deels) gefinancierd met niet-risicodragend/niet-revolverend publiek kapitaal ('subsidie')
    - *Business case*: project gefinancierd met risicodragend/revolverend kapitaal ('leningen en aandelenkapitaal'), publiek en/of privaat

Deze gegevens zijn incompleet en ook na verschillende bijeenkomsten met ROM-vertegenwoordigers is het niet mogelijk gebleken om hieruit een dekkend beeld te formuleren. Toch is het raadzaam om in de komende jaren deze gegevens bij te houden om zicht te krijgen op hoe de innovatiefunnel functioneert en als opmaat voor een nationaal beeld van de ROM-inzet.

  - Maak inzichtelijk wat de ROM's doen op het gebied van ecosysteemontwikkeling (zie tabel 4.5). De rol van ROM's op dit thema is breed en bestaat uit initiëren, begeleiden, adviseren, ontwikkelen, financieren, gefinancierd krijgen en uitvoeren. Afhankelijk van het vraagstuk, interventiemogelijkheden en de positie van andere spelers kiezen ROM's de meest gepaste rol. Omdat ecosysteemontwikkeling een veelkoppige rol is wordt aanbevolen om vooral kwalitatief te rapporteren over deze inzet.
  - Ontwikkel een set indicatoren die ook ingaan op de maatschappelijke impact van projecten (zoals werkgelegenheid, maar ook indicatoren voor de maatschappelijke opgaven zoals CO2 reductie, bespaarde energie/opwek duurzame energie, aandeel hernieuwbare grondstoffen, etc.).

Tabel 4.2 Doelstellingen en realisatie

	2016		2017		2018		2019		2020	
	Doel	Realisatie	Doel	Realisatie	Doel	Realisatie	Doel	Realisatie	Doel	Realisatie
<b>BOM</b>										
• Aantal projecten met minimaal 2 partijen (#)			10	10	13	26	5-10	10	5-10	15
• Aantal partijen in projecten samengebracht (#)			50	78	150	204	50-100	108	50-100	100
• Nieuwe businessideeën in BOM-portfolio (#)			15	7	30	44				
• Innovatieve samenwerkingsverbanden (#)	25	25								
• Doorgeleide proposities naar ROM-fondsen (#)	12	14								
• Financieringen Made In Brabant (#)	3	5-10								
• (Inter)nationale samenwerkingspartners (#)	91	50								
• Ondersteuning bij financieringsplan (#)	75	98								
<b>Impuls Zeeland</b>										
• Geen										
<b>InnovationQuarter</b>										
• Businesscases en innovatieprojecten (#)			40	56	40	33	40	43	40	58
• Uitgelokte investeringen (€mln.)	15	16	17,5	23	20	21	20	26	20	48
• Projectenportefeuille (#)	70	114			60	74	60	48		
• Samenwerkingsverbanden (#)	15	16								
<b>LIOF</b>										
• Aantal innovatieprojecten (#)	75	78	75	111	75	167	75	195	75	89
• Omvang innovatieprojecten (€mln.)	12,5	18,4	12,5	20,5	12,5	20,1	12,5	27,2	12,5	9,7
• Aantal business development cases (#)	10	15	10	15	10	16	10	11	10	15
• Omvang business development cases (€ mln.)	10	6,6	10	8,1	10	9,7	10	10,8	10	4,0
<b>NOM</b>										
• Innovatieprojecten (#)							10	11	10	10
• Investeringen in innovatie (€ mln.)	6	21,8	6	15,5	6	6,5	6	23	6	22,1
<b>Oost NL</b>										
• Uitgelokte investeringen (€ mln.)	50	42,8	35	38,3	40	40,8	50	70,9	50	77,1
• Arbeidsjaren (#)			1.500	1.997	3.520	3.590	4.400	6.240	4.400	6.788
• Arbeidsplaatsen (#)									400	723

Bron: Jaarverslagen ROM's

Buck Consultants International

Tabel 4.3 Innovatieprojecten: project (deels) gefinancierd met niet-risicodragend/niet-revolvered publiek kapitaal ('subsidie')

	2016		2017		2018		2019		2020	
	Aantal	Omvang (€ mln.)	Aantal	Omvang (€ mln.)	Aantal	Omvang (€ mln.)	Aantal	Omvang (€ mln.)	Aantal	Omvang (€ mln.)
BOM	25	-	10	-	26	-	10	-	15	-
Impuls Zeeland*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
InnovationQuarter	7	7	37	7,1	26	15,7	35	17,6	49	25,9
LIOF	78	18,4	111	20,5	167	20,1	195	27,2	89	9,7
NOM**	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Oost NL	21	24,6	38	19,3	39	30,4	55	38,3	81	41,1
Totaal	131	50	196	47	258	66	295	83	234	77

\* Impuls Zeeland: Impuls maakt geen onderscheid gemaakt tussen innovatieprojecten en business development cases. Totaal projectvolume: 2018 (19; €15 mln.), 2019 (14; €20 mln.) en 2020 (16; €3,5 mln.). Bron: opgave ROM

\*\* NOM: maakt geen onderscheid tussen innovatieprojecten en business development cases. Totaal projectvolume: 2016 (2 projecten €21 mln.), 2017 (28 projecten omvang €15,5 mln.), 2018 (omvang €6,5 mln.), 2019 (omvang €23 mln.) en 2020 (10 projecten omvang €22 mln.). Bron: jaarverslagen ROM

Bron: Databestand ROM Jaaroverzicht, jaarverslagen ROM's en opgave ROM's

Tabel 4.4 Business development cases: project gefinancierd met risicodragend/revolverend kapitaal ('leningen en aandelenkapitaal'), publiek en/of privaat

	2016		2017		2018		2019		2020	
	Aantal	Omvang (€ mln.)	Aantal	Omvang (€ mln.)	Aantal	Omvang (€ mln.)	Aantal	Omvang (€ mln.)	Aantal	Omvang (€ mln.)
BOM*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Impuls Zeeland**	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
InnovationQuarter	9	9	19	16,0	7	5,2	8	8,9	9	22,9***
LIOF	15	6,6	15	8,1	16	9,7	11	10,8	15	4,0
NOM****	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Oost NL	47	18,2	92	18,9	99	10,4	274*****	32,6*****	284*****	36,0*****
Totaal	71	34	126	43	122	25	293	52	308	63

\* BOM: heeft geen registratie van het aantal business development projecten

\*\* Impuls Zeeland: maakt geen onderscheid tussen innovatieprojecten en business development cases. Totaal projectvolume: 2018 (19; €15 mln.), 2019 (14; €20 mln.) en 2020 (16; €3,5 mln.). Bron: Opgave ROM.

\*\*\* Sprake van één grote business case (€16 mln.) die het totaal sterk verhoogd

\*\*\*\* NOM: maakt geen onderscheid tussen innovatieprojecten en business development cases. Totaal projectvolume: 2016 (2 projecten €21 mln.), 2017 (28 projecten omvang €15,5 mln.), 2018 (omvang €6,5 mln.), 2019 (omvang €23 mln.) en 2020 (10 projecten omvang €22 mln.). Bron: Jaarverslagen ROM

\*\*\*\*\* Inclusief De Groeiversneller

Bron: Databestand ROM Jaaroverzicht, jaarverslagen ROM's en opgave ROM's

Buck Consultants International



Tabel 4.5 Illustratieve dwarsdoorsnede resultaten ROM's ecosysteem-ontwikkeling.

	BOM	Impuls Zeeland	InnovationQuarter	LIOF	NOM	Oost NL
Kennis	Food2020 grensoverschrijdende samenwerking technologie-transfer en innovatiesamenwerking	Engineering department UCR JRC wordt Gebouwd Delta Climate Center (i.o), beperkte rol Impuls	Topsector projecten rondom thema Vertical Farming, Voeding & Gezondheid	Partner in ontwikkeling AI-hub Brightlands	Offshore Wind Innovation Center (OWIC) als voortvloeisel NNOW, TCNN en EU-project Inn2POWER	Groiefondsaanvraag Switch to Sustainable Food Systems
Talent & opleiding	TU/e contest voor ondernemende studenten met prototype of business ideeën	Circulair netwerk K&I Opleidingstraject bouw en installateurs Dare2Share Hospitality pact	Human Capital actieplan in regionale quantum agenda	Collectieve projecten met mix masterclasses en individuele opvolging/ondersteuning	Partner in TechnologieCentrum Noord-Nederland die o.a. seminars offshore wind ondersteund	Green Impact Raalte, Beleggen bij Metaalunie en Techniekpact Tech4Future
Financiering	Codex 4 SME's: vouchers voor ondersteuning klinische trials of marktonderzoeken	Financieringstafels Zeeland-West Brabant	Financiering voor platform Quantum for Business	Viertal ontwikkelprogramma's ontwikkeld, met publiek bijdrage van zo'n € 20 miljoen.	Fliinc/NOM beschikt over een groot netwerk van meer dan 250 financiers	Business Angels Netwerk Oost-Nederland
Netwerken	Smart Industry Hub Zuid	Smart Delta Resources FoodDelta Zeeland	Indoor Farming Nederland: netwerkontwikkeling rond thema Vertical Farming	Netwerken rond focussectoren maakindustrie, logistiek (LCV) en agrofood	Bijdrage ontwikkeling Water Alliance tot landelijk cluster van ruim honderd bedrijven	Medtech Twente Cluster, The Protein Cluster. Boost Smart Industry
Faciliteiten	Smart Bio Materials Center	Rusthoeve (proefboerderij), De Kaap (ontwikkel test/demo centrum)	Overeenkomsten ontwikkeling PlantOne voor pilots industriële elektrificatie	Mobiele Klimaat Kamer voor teeltonderzoek Light4Food	Innovatiecentrum Chemie & Engineering Zernike Campus Groningen	Green East, Digipro, Ipro-N, Rocket, DiPlast, Fraunhofer Project Center
Fieldlabs	Data Value Center, Brainport Industries Campus, Praktijkcentrum voor Precisie-landbouw Zuid-NLD	Living lab autonoom transport Voorbereidingen living lab schelpdierkweek voordelta.	Opschaling FieldLab Industrial Elektrificatie (FLIE)	Fieldlab Robotics	Region of Smart Factories met 40 partners	Insectlab Barneveld The Garden, Peron038, Fieldlab Industrial Robotics
Support diensten	Diverse ondersteuningsprogramma's (IRP, MRP, BIP Food etc.).	Accelerator & groeiprogramma's Dockwize	Diverse ondersteuningsprogramma's (BIP Food etc.).	Meerdere incubatieprogramma's met tientallen deelnemende MKB'ers	Fliinc: matchen van innovatieve ondernemers met investeerders	StartLife, Digitale werkplaatsen (DWP)
Wet- en regelgeving (vooral signalerende rol)	Wet- en regelgeving consumptie insecten	Green Deal waterstofverbinding DOW-Yara.	Publiek-Privaat debat "Waarde van Digitale Hoofdinfrastructuur"	Gebruiksruimte e-vrachtwagens en infrastructuur	-	Afspraken samenstelling plastic grondstoffen

Bron: Opgave ROM's

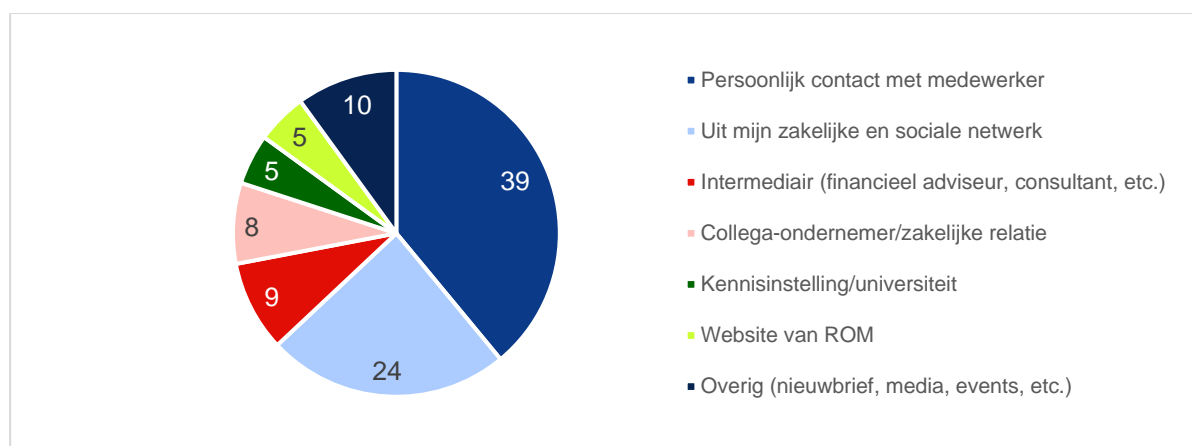
Buck Consultants International

## 4.4 Oordeel bedrijfsleven

*Deze paragraaf is gebaseerd op de web survey van BCI die ROM's hebben uitgezet onder bedrijven die in de periode 2016-2020 relaties met ROM's hebben onderhouden vanuit de ROM-taak Innoveren. Centraal staat de beoordeling van de ROM-dienstverlening door deze bedrijven.*

- De beoordeling van de dienstverlening van ROM's door het bedrijfsleven is onderdeel van de web survey onder bedrijven die in het kader van een innovatieproject hebben samengewerkt met een ROM. Hieronder worden de belangrijkste uitkomsten van de web survey gepresenteerd. Voor de methodologische toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 1.
- Een innovatieproject begint met het eerste contact tussen bedrijfsleven en ROM. In 40% van de gevallen is persoonlijk contact met een ROM-medewerker de wijze waarop bedrijven deze relatie opbouwen met een ROM. Daarnaast is het zakelijk en sociaal netwerk van belang (24%). Het relatienetwerk van ROM's met het regionaal bedrijfsleven is dus essentieel als opmaat naar innovatieprojecten.

*Figuur 4.3 Wijze van in contact komen met ROM's*



*Bron: BCI-enquête bedrijfsleven Innoveren*

- ROM's vervullen verschillende rollen bij de ontwikkeling van innovatieprojecten. De web survey laat zien dat ROM's vooral van waarde zijn in het mee ontwikkelen van ideeën (43%) en het organiseren van financiering (39%). Het in positie brengen van een kartrekker vanuit het bedrijfsleven die een consortium naar daadwerkelijke realisatie van new business leidt, is lastiger (5%). ROM's hebben echter ook vooral een aanjagende en ondersteunende rol. De lead van (uitvoering van) projecten ligt bij bedrijven.

Tabel 4.6 Rol ROM in opzetten innovatieproject (meerdere antwoorden mogelijk): aandeel wel/geen rol

	Wel een rol (%)	Geen rol (%)
Mee ontwikkelen idee/concept voor projectaanvraag	43	57
Ondersteuning bij financieringsmogelijkheden (privaat en/of publiek)	39	61
Smeden en formaliseren samenwerkingsverband	22	78
Uitwerken business case	18	82
Borgen financiering	18	82
Consortiumvorming resulterend in projectplan	13	87
Realiseren kartrekker bedrijfsleven die consortium naar daadwerkelijke realisatie new business leidt	5	95
Overig	15	85

Bron: BCI-enquête bedrijfsleven Innoveren

- Eén van de taken van ROM's is om partijen te laten samenwerken in innovatieprojecten. Zichtbaar is dat in 90% van innovatieprojecten inderdaad sprake is van samenwerking tussen verschillende organisaties. Dit varieert van samenwerking met één andere partner (een derde van de gevallen) tot samenwerking met meer dan vijf partners (een vijfde van de gevallen). Duidelijk is dat volop samenwerkingsrelaties worden gelegd in door ROM's ondersteunde innovatieprojecten.

Tabel 4.7 Aantal samenwerkingspartners in innovatieproject

	Aandeel (%)
Eén andere partij	32
Twee andere partijen	13
Drie tot vijf andere partijen	24
Meer dan vijf andere partijen	19
Geen samenwerking	11
Totaal	100

Bron: BCI-enquête bedrijfsleven Innoveren

- Bedrijven is ook gevraagd naar waar zij de meerwaarde van ROM's zien. Hieruit blijkt dat deze vooral te vinden is in het verkrijgen van subsidie (67%) en door een rol als adviseur/sparringpartner (52% en 32%). 'Makelen en schakelen' tussen partijen wordt als vierde belangrijkste punt benoemd. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat bedrijven dit niet als onderscheidende inzet zien, bedrijven zelf al relaties onderhouden met collega-bedrijven en kennisinstellingen of ROM's beperkt onverwachte nieuwe samenwerkingspartners aandragen. Geconcludeerd wordt dat ROM's in ieder geval meer zijn dan 'olie-mannetje' in een netwerk. ROM's dragen ook bij aan het inhoudelijk verder brengen van projectideeën/-voorstellen en het regelen van financiering.

Tabel 4.8 Meerwaarde samenwerking ROM (meerdere antwoorden mogelijk)

	Meerwaarde (%)	Geen meerwaarde (%)
Ik kreeg subsidie	67	33
Ik kreeg bruikbare adviezen	52	48
Ik had een goede sparringpartner	43	57
Ik kreeg bruikbare doorverwijzingen	29	71
Ik kreeg toegang tot netwerk andere bedrijven	21	79
Ik kreeg toegang tot kennisinstellingen	16	84
Er was geen meerwaarde	5	96

Bron: BCI-enquête bedrijfsleven Innoveren

- De dienstverlening door de ROM's wordt op alle aspecten goed gewaardeerd. Klantvriendelijkheid scoort het beste, gevolgd door contacten/connecties/netwerk en de affiniteit met het bedrijfsleven. Slagvaardigheid en innovatief vermogen scoren ook positief, maar het minst goed in vergelijking met de andere aspecten.

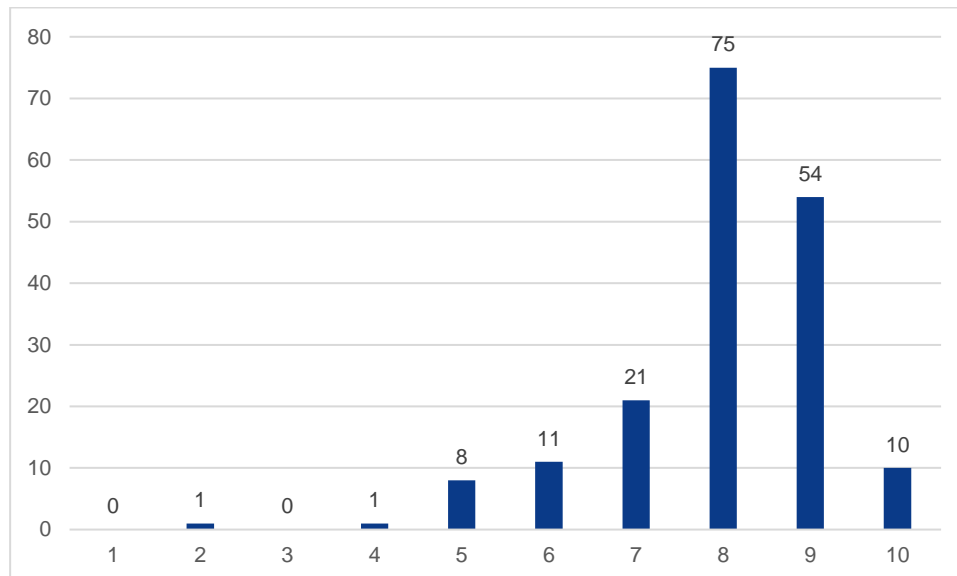
Tabel 4.9 Beoordeling aspecten dienstverlening ROM's (meerdere antwoorden mogelijk)

	Zeer goed (%)	Goed (%)	Niet goed/niet slecht (%)	Slecht (%)	Zeer slecht (%)
Klantvriendelijkheid	41	52	6	2	0
Contacten/connecties/netwerk	29	61	9	1	0
Resultaatgerichtheid	26	53	17	4	1
Affiniteit bedrijfsleven	25	62	11	2	0
Kennis van zaken	25	60	12	2	1
Slagvaardigheid	23	55	15	7	1
Innovatief	21	52	22	2	2

Bron: BCI-enquête bedrijfsleven Innoveren

- Tot slot is de deelnemers aan de enquête gevraagd om hun oordeel over de dienstverlening van de ROM's te vatten in een rapportcijfer. Van de 181 reacties geeft 95% een cijfer 6 of hoger en gemiddeld wordt een 8 gegeven. Kortom, het bedrijfsleven beoordeelt de dienstverlening van de ROM's positief.

Figuur 4.4 Frequentie rapportcijfers ROM's



Bron: BCI-enquête bedrijfsleven Innoveren

## 4.5 Effecten

- Effecten van de innovatieprojecten die door ROM's worden ondersteund, worden niet geregistreerd door ROM's, EZK en/of andere aandeelhouders. Daarom zijn hierover vragen gesteld in de web survey om zodoende toch een beeld te kunnen schetsen van de effecten van innovatieprojecten.
- Bedrijven is in de web survey gevraagd of de realisatie van het ontwikkelings-/innovatieproject heeft geleid tot nieuwe werkgelegenheid. Een derde van de geënquêteerde bedrijven geeft aan dat dit het geval is, 55% geeft aan geen werkgelegenheidseffect te zien en een kleine 10% kan deze vraag niet beantwoorden. Dit is een lagere score dan in de evaluatie ROM's van de periode 2011-2015 (bron: Ecorys, 2016). In de destijds gehouden enquête gaf ruim de helft (56%) van de respondenten aan dat de business case ontwikkeling uiteindelijk heeft geleid tot nieuwe werkgelegenheid. Mogelijke verklaring is dat huidige innovatieprojecten meer gericht zijn op productiviteitsstijging (o.a. via digitalisering) door krapte op de arbeidsmarkt.

Tabel 4.10 Werkgelegenheidseffect ontwikkelings-/innovatieproject

Antwoord	Aandeel (%)
Ja, sprake van een werkgelegenheidseffect	36
Nee, geen sprake van een werkgelegenheidseffect	55
Onbekend	9
Totaal	100

Bron: BCI-enquête bedrijfsleven Innoveren

- Bedrijven waar sprake is van een werkgelegenheidseffect is gevraagd naar de omvang van dit effect. Hieruit blijkt dat het in de helft van de gevallen gaat het om 1 of 2 werkzame personen. In 80% van de gevallen is de maximale omvang 10 werkzame personen. Dit komt overeen met het beeld in de periode 2011-2015 (bron: Ecorys, 2016) toen 83% een werkgelegenheidseffect meldde van maximaal 10 FTE.

Tabel 4.11 Omvang werkgelegenheidseffect ontwikkelings-/innovatieproject

Antwoord	Aandeel (%)
1 werkzame persoon	20
2 werkzame personen	31
3 werkzame personen	13
4 werkzame personen	9
5 werkzame personen	3
6 t/m 10 werkzame personen	5
>10 werkzame personen	14
Niet/onjuist ingevuld	5
Totaal	100

Bron: BCI-enquête bedrijfsleven Innoveren

- Hiervoor is al geconstateerd dat het doel van innovatieprojecten niet altijd bedrijfsgroei (motief bedrijf) en daaraan gekoppelde werkgelegenheidsgroei (motief ROM) is. Zo hebben projecten gericht op digitalisering soms expliciet betrekking op het efficiënter maken van processen en het vergroten van de arbeidsproductiviteit. Het effect van door de ROM's ondersteunde innovatieprojecten op dit aspect is niet bekend.
- Het meten van de werkgelegenheidseffecten van de innovatieprogramma's is niet eenvoudig te achterhalen, zie bovengenoemde redenen. Het gaat vaak om een ondersteuning van innovatieteams binnen bedrijven die al in dienst zijn en waardoor de continuïteit van innovatie in die bedrijven ondersteund wordt. De indicator werkgelegenheid is voor de komende jaren mogelijk minder relevant, gezien de krapte op de arbeidsmarkt en het accent dat op het duurzaam verdienvermogen van bedrijven wordt gelegd. Het is mogelijk interessanter om de indicator werkgelegenheid onderdeel te laten zijn van een bredere set indicatoren die de bijdragen van ondersteunde bedrijven aan de maatschappelijke transitie weergeven.
- In de web survey is bedrijven ook gevraagd naar de bijdrage van hun innovatieproject aan maatschappelijke opgaven zoals deze zijn geformuleerd in de kennis- en innovatie agenda's (KIA's) van het missiegedreven innovatiebeleid. Hieruit blijkt dat ruim 40% van de bedrijven verwacht dat hun innovatieproject een bijdrage levert aan de ontwikkeling van sleuteltechnologieën. Dit percentage ligt op 34% voor energietransitie & duurzaamheid, 30% voor gezondheid & zorg en 26% voor landbouw, voedsel & water. Veiligheid scoort het laagst (slechts 4%). Het aandeel bedrijven dat geen bijdrage verwacht te leveren aan de maatschappelijke opgaven is van laag naar hoog: 34% bij energietransitie & duurzaamheid, 35% ontwikkeling sleuteltechnologieën, 47% gezondheid & zorg, 57% landbouw, voedsel & water en 88% bij veiligheid. Gezien het feit dat (maatschappelijke) missies pas sinds 2019 richting geven aan het nationale innovatiebeleid wordt geconcludeerd dat deze missies al een groot aandeel hebben in door de ROM's ondersteunde innovatieprojecten.

Tabel 4.12 Bijdrage ontwikkelings-/innovatieproject aan maatschappelijke opgaven

Antwoord	Grote bijdrage (%)	Beperkte bijdrage (%)	Geen bijdrage (%)
1 <i>Energietransitie &amp; duurzaamheid</i> : bijv. vermindering broeikasgasuitstoot, CO2-vrij elektriciteits-systeem, CO2-vrije gebouwde omgeving	34	32	34
2 <i>Landbouw, water en voedsel</i> : bijv. kringlooplandbouw, vermindering gebruik grond-/hulpstoffen in de landbouw, klimaatneutrale landbouw	26	17	57
3 <i>Gezondheid en zorg</i> : verlengen gezonde levensduur, verbetering levensstijl, zorg in eigen leefomgeving	30	22	47
4 <i>Veiligheid</i> : terugdringen georganiseerde criminaliteit, versterken cyberveiligheid, slim datagebruik veiligheidsorganisaties	4	8	88
5 <i>Doorontwikkeling sleuteltechnologieën</i> : Chemical Technologies, Digital Technologies, Photonics & Light Technologies	42	23	35

Bron: BCI-enquête bedrijfsleven Innoveren

- Om in de toekomst beter zicht te krijgen op de effecten van innovatieprojecten is het longitudinaal volgen van de ontwikkeling van bedrijven een denkbare maar in de praktijk lastige oplossing (in welke mate valt bedrijfsontwikkeling te relateren aan een innovatieproject?). Uit discussies met de hoofden van de Innovatie-afdelingen van de ROM's is de wens naar voren gekomen om in de komende jaren innovatieprojecten en business cases gericht op maatschappelijke uitdagingen specifiek te monitoren. Deze kwantitatieve output-indicator kan vervolgens kwalitatief gerelateerd worden aan bepaalde opgaven.

## 4.6 Positionering en samenwerking

### **Regionaal**

- In interviews wordt erop gewezen dat ROM's actief zijn in een druk speelveld op het gebied van innovatie. Naast ROM's houden ook cluster- en aanjaagorganisaties, campusen, regio's, Economic Boards, provincies, topsectoren, brancheverenigingen, etc. zich bezig met dit thema. Ter illustratie zijn voor de BOM in tabel 4.14 vijftien regionale organisaties in de externe omgeving van de BOM weergegeven. Hieruit blijkt dat de BOM te maken heeft met regionale aanjaagorganisaties als incubators, accelerators en campusorganisaties. In sommige gevallen is de BOM partner in deze organisaties vanuit haar rol in de ontwikkeling van het innovatie-ecosysteem. In deze voorwaardenschepende sfeer voor innovatie zijn ook de regio's en Economic Boards actief. De BOM ontplooit geen activiteiten meer op het gebied van verduurzaming van bedrijventerreinen. Dit wordt vooral door de vier Brabantse regio's opgepakt. Maatschappelijke opgaven, zoals

projecten op het gebied van transitie agrofoodsector en verduurzaming mobiliteit, worden recent mede door de BOM samen met andere partners opgepakt.

Tabel 4.13 Illustratieve doorsnede activiteiten aanjaagorganisaties in werkgebied BOM

Organisatie	Organisatie	Organisatie
Agrifood Capital	Metropoolregio Eindhoven	Braventure*
Brainport Development	Regio Hart van Brabant	High Tech XL
Midpoint Brabant	Regio West-Brabant	Bright Move*
REWIND West-Brabant	Provincie Brabant	Hightech Campus
Regio NO-Brabant	Economic Board W-Brabant	Automotive Campus

\* BOM is partner

Bron: BCI

- Gezien het drukke speelveld op het gebied van innovatie ontwikkeling wijzen geïnterviewden op het belang van scherpte in de definiëring van taken en samenwerkingsafspraken met al die verschillende partners. Op deze wijze ontstaat duidelijkheid voor de betreffende organisaties en naar buiten toe naar het bedrijfsleven. Die scherpte in de samenwerking tussen ROM's en andere partners in de regio is de laatste jaren steeds vaker en beter aangebracht, zo is de ervaring van die partners.

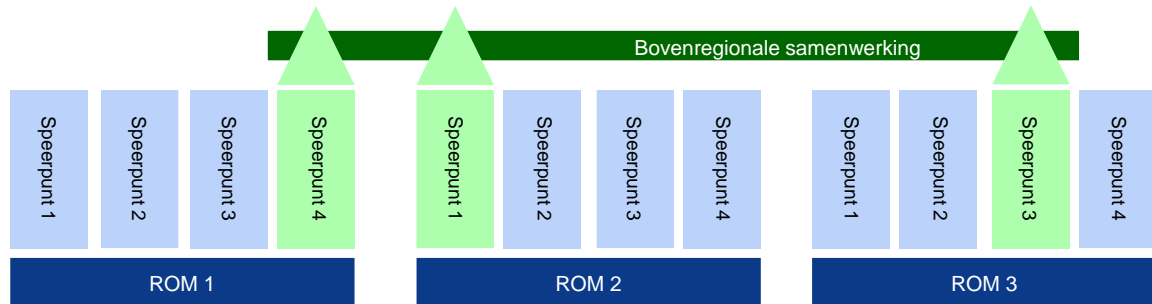
## **Bovenregionaal**

- De laatste jaren van de evaluatieperiode heeft de bovenregionale samenwerking een impuls gekregen. Dat is allereerst het gevolg van de Missiegedreven aanpak van het Topsectorenbeleid (door middel van KIA's en KIC's). In dat traject hebben Rijk en Regio afspraken gemaakt over de speerpunten en de inzet van middelen. Ten tweede is door de Coronacrisis de intensiteit van samenwerking tussen Rijk en Regio toegenomen. Dit is niet alleen zichtbaar in de uitvoering van de COL-regeling, maar ook door het traject dat Rijk en Regio hebben doorlopen in het kader van het Herstelplan Regionale Economie. In laatstgenoemde traject hebben de ROM's een belangrijke rol vervuld in het benoemen van kansen voor bovenregionale samenwerking in innovatieprojecten en -programma's. Ten derde geldt dat onder invloed van onder meer het Nationaal Groeifonds er tussen de ROM's volop geschakeld is om de kracht van de regionale ecosystemen goed te verbinden in grote nationale programma's.
- Geconcludeerd kan worden dat de ROM's een belangrijke schakel zijn in de samenwerking tussen Rijk en Regio op het gebied van het versterken van het duurzaam verdienvermogen van regio's en dat de bovenregionale aanpak van innovatieprogramma's steeds meer vorm en inhoud krijgt. Tegelijkertijd is ook geconstateerd dat met het ontstaan van grotere programma's (bijv. vanuit het Groeifonds en Europese fondsen) ook weer nieuwe programmaorganisaties en fondsen gaan ontstaan. Het is in ieder geval van belang dat de ROM's een positie hebben in die nieuwe organisaties om de verankering van die programma's in het regionaal ecosysteem te garanderen.
- Nu de ROM's in 2021 een landsdekkend instrumentarium zijn geworden van Rijk en Regio, liggen er meer kansen voor bovenregionale afstemming tussen ecosystemen die zich



op dezelfde thema's richten. Het onderling verbinden van ecosystemen en het koppelen aan landelijke thema's/programma's is een rol die goed past bij ROM's. Belangrijk daarbij is dat de regionale verankering en speerpunten leidend blijven, en ROM's alleen voor de ecosystemen waarvan dat regionaal van belang is, werk maken van bovenregionale samenwerking (figuur 4.5).

Figuur 4.5 Bovenregionale samenwerking en regionale speerpunten



Bron: BCI

- Het is in dit verband ook logisch dat de ROM's een functie vervullen in het kader van het Nationaal Groeifonds door bij te dragen aan de ontwikkeling van voorstellen en de beoordeling van het onderdeel ecosysteemanalyse voor hun rekening te nemen. Door het landsdekkend karakter kan in de komende jaren de samenwerking met Invest-NL ook een extra impuls krijgen.

## 4.7 Innovatietaak ROM's in context

### **Expert interviews**

Er zijn verschillende gesprekken gevoerd met (wetenschappelijke) experts en organisaties die actief zijn in hetzelfde speelveld als de ROM's. Hieruit kunnen conclusies worden getrokken inzake de positie en het functioneren van ROM's in het innovatielandschap:

- ROM's zijn sterk verweven in de regionale context en worden makkelijk gevonden door innovatieve MKB-bedrijven. ROM's staan in het hart van regionale ecosystemen en fungeren daardoor ook als belangrijke partner voor organisaties die minder relaties hebben met het regionaal bedrijfsleven.
- Het landsdekkend netwerk van ROM's is een positieve ontwikkeling. Daarbij is het zoeken naar een logische verdeling van taken tussen de business development activiteiten van Invest-NL en de inzet van een nationaal netwerk van ROM's.
- Bovenregionale samenwerking tussen ROM's op het gebied van innovatie komt op stoom. Het Nationaal Groeifonds en de samenwerking in het kader van het Herstelplan Regionale Economie hebben hierin een katalyserende rol vervuld. Naar de toekomst toe

is het belangrijk om deze ontwikkeling door te trekken gezien de aandacht die maatschappelijke opgaven vragen.

- Het regionale perspectief van ROM's kan leiden tot een te nauwe blik. Het regionaal bedrijfsleven is namelijk wel actief in wereldwijde waardeketens, netwerken en heeft internationaal concurrenten. Daarom is het belangrijk om ook regio-overstijgende relaties te leggen en het bedrijfsleven niet op te sluiten in de regio.
- Er zijn nog verbeteringen aan te brengen in het meten van de effecten en prestaties van de ROM's. De nu gepubliceerde indicatoren (aantal projecten, omvang van gerealiseerde programma's) in jaarverslagen passen niet goed bij het meten van de impact van inspanningen op het gebied van de maatschappelijke opgaven. Ook kan nog nadrukkelijker door de ROM's worden aangegeven hoe de drie kerntaken (investeren, innoveren en internationalisering) meer in samenhang doorwerken in het versterken van de regionale speerpunten.

## **Provincies**

De vertegenwoordigers van de provincies zijn vrijwel zonder uitzondering tevreden over het functioneren van de ontwikkeltak van de ROM's. Daaruit zijn de volgende signalen naar voren gekomen:

- Er wordt in toenemende mate door de aandeelhouders gewerkt aan een meerjarenplan om de activiteiten en speerpunten op het gebied van innovatie ontwikkeling te benoemen.
- Er wordt actief gezocht naar de samenwerking met de beleidsafdelingen van de provincie, zodat de scheidslijn tussen beleidsontwikkeling en -uitvoering van de benoemde taken voor de ROM's duidelijker is geworden in de afgelopen jaren, maar waarvoor nog steeds aandacht nodig blijft.
- De ROM's moeten hun huidige focus houden. Er moet voor worden gewaakt dat ROM's andere activiteiten gaan oppakken, zoals ondersteuning van het brede MKB, het opstellen en trekken van Human Capital Agenda's. Bij die thema's worden de ROM's uiteraard wel als regionale partner betrokken, maar zij moeten volgens de provincies hierin geen trekende rol vervullen.
- Het speelveld waarin de ROM's fungeren is weliswaar druk, maar de ROM's hebben een onderscheidende positie doordat zij innovatieve bedrijven kennen en over uitvoeringscapaciteit beschikken.
- De komende vier jaar worden ook voor de ROM's van groot belang om de juiste rol te vinden in het versnellen van de vier transitie die de provincies onderscheiden (digitalisering, energie, circulaire economie, preventieve zorg). Gezien de grote programma's die Rijk en EU hiervoor beschikbaar hebben, zullen de ROM's ook een belangrijke rol moeten vervullen in het langjarig, strategisch programmeren van de grote maatschappelijke opgaven.
- De provincies geven aan dat ook de andere aandeelhouder (EZK) concreter kan worden wat zij verwacht van de prioriteiten in de ontwikkeltaak van de ROM's. Het Rijk heeft een belangrijke rol (inhoudelijk en financieel) in het versnellen van de transitie. De provincies zijn daarom van mening dat het Rijk ook in haar financiële bijdrage aan de uitvoeringskracht van de ROM's dat toenemend belang zou kunnen laten blijken. Nu financieren de provincies het overgrote deel van de formatiekosten van de uitvoeringsorganisatie van de ROM's.

- De provincies en het Rijk zullen er gezamenlijk op moeten blijven letten dat de roep om een stevige governance van langjarige (grote) programma's niet leidt tot een groei van het aantal programma-/clusterorganisaties die geen goede verbindingen hebben met de ROM's.

## 4.8 Conclusies

### **Bevindingen**

- ROM's voeren hun opdracht inzake Innoveren naar behoren uit: bedrijven worden ondersteund bij de ontwikkeling van innovatieprojecten en vernieuwende businesscases. Daarbij realiseren ROM's de doelstellingen die zij vanuit de subsidiebeschikking meekrijgen vanuit het Rijk. Kortom, vanuit de optiek van hun opdracht en (output) doelstellingen functioneren de ROM's als een nuttig instrument voor EZK. Wat betreft de effecten van de innovatieprojecten en businesscases wijst de web survey op werkgelegenheidseffecten en een bijdrage aan maatschappelijke opgaven. Er zijn echter onvoldoende gegevens beschikbaar om een gefundeerd beeld te schetsen.
- Versterking van regionale innovatie-ecosystemen is een wezenlijk onderdeel van het activiteitenpakket van de ROM's op het gebied van innovatie. Gezien het belang van regionale ecosystemen voor de KIA's (bijv. KIA Gezondheid & Zorg, 2019) en het groeivermogen van de economie (Bron: Kamerbrief Ministerie EZK 13 december 2019), is dit ook een logische rol van ROM's.
- Het bedrijfsleven weet ROM's vooral te vinden via netwerken van medewerkers en zakenpartners. Bedrijven waarderen de ondersteuning door de ROM's, in het bijzonder ten aanzien van het organiseren van financiering en door de rol van ROM's als adviseur/sparingpartner. In de dienstverlening van ROM's zijn bedrijven content over klantvriendelijkheid, contacten/connecties/netwerk en de affiniteit met het bedrijfsleven. Kortom, de doelgroep is tevreden over het functioneren van de ROM's.
- Effecten van door ROM's ondersteunde innovatieprojecten worden niet geregistreerd. De web survey wijst op beperkte directe werkgelegenheidseffecten van de innovatieprojecten die door ROM's zijn ondersteund. Niet alle innovatieprojecten hebben markt- en werkgelegenheidsgroei tot doel. In het bijzonder projecten gericht op digitalisering zijn meer gericht op groei van de arbeidsproductiviteit en een toekomstbestendige bedrijfsvoering. Deze effecten zijn niet in beeld. Een substantieel deel van door ROM's ondersteunde innovatieprojecten levert een bijdrage aan maatschappelijke opgaven. In het licht van het recente karakter van het missiegedreven innovatiebeleid is dit een positief gegeven.
- ROM's zijn actief in een druk landschap waarin ook tal van andere organisaties werken aan innovatie(bevordering). Belangrijk onderscheidend vermogen van de ROM's is dat zij door hun Rijk-Regio aandeelhouderschap in principe een positie als gedelegeerde

decentrale ecosysteemverantwoordelijke kunnen vervullen. Daarnaast brengen de ROM's uitvoeringskracht ten aanzien van projectontwikkeling en innovatie-ecosysteemontwikkeling. Met andere woorden: ROM's zijn een logisch en krachtig instrument voor het Rijk om innovatie in de regio te stimuleren.

## **Koers**

- Verbeteren van de registratie innovatieprojecten en business cases is nodig om een beter overzicht van de totale ROM performance te kunnen schetsen. Dit ook om een beeld te schetsen van de doorstroming in de Innovatiefunnel (idee, project, businesscase). Dit is een gemiste kans omdat hierdoor geen zicht bestaat op de ideeën die opgewerkt worden tot daadwerkelijke business. Beter registratie van deze aspecten is dan noodzakelijk.
- De ecosysteemontwikkeling in de regio's wordt door alle geraadpleegde partijen als een belangrijke kerntaak van de ROM's gezien. Daarover kan meer gestructureerd gerapporteerd worden door de ROM's, maar het vraagt ook om een expliciete aansturing vanuit Rijk en provincies en ook in de daarvoor in te zetten capaciteit en middelen.
- ROM's maken werk van maatschappelijke uitdagingen in hun Innovatie-activiteiten (conform missiegedreven innovatiebeleid en KIA's). Het is wenselijk om, in onderlinge afstemming met de aandeelhouders, de bijdrage van de ROM's innovatieprojecten en businesscases aan maatschappelijke uitdagingen scherper te benoemen en de effecten van die inspanningen ook breder te meten en te rapporteren.
- Met de groeiende urgentie van maatschappelijke uitdagingen wordt ook voor planontwikkeling en financiering van grotere innovatieve transitieprojecten naar ROM's gekeken (bijv. verduurzaming binnenvaart, lokale/regionale warmtenet, eiwittransitie in de agrofood, verduurzaming chemie, etc.). Hier ligt ook een taak voor de Innovatie-afdeling van de ROM's. Belangrijk is dat de ROM's in de grote programma's goed zijn aangehaakt en over capaciteit (kennis, uitvoeringskracht en financiële middelen) beschikken om hierin een rol te vervullen.
- Bij een rol van ROM's als door Rijk-Regio gedelegeerde regionale ecosysteemontwikkelaar hoort een **regionale innovatie-ecosysteemagenda** die past binnen jaarplannen/meerjarenplannen van ROM's. Het gaat om een agenda waarin de grootste opgaven en projecten voor regionale innovatie-ecosystemen zijn opgenomen waar de ROM's mee aan de slag gaan. Belangrijk daarbij is
  - Als ROM de juiste rol te vervullen ten opzichte van andere partners (bijv. voor op campussen geclusterde ecosystemen zijn campus-organisaties meer een logische trekker)
  - Aandacht te geven aan bovenregionale relaties. Ten aanzien van welke aspecten van het regionale ecosysteem wordt samengewerkt met andere regio's en wat levert dit op voor het bedrijfsleven in de eigen regio?In de subsidiebeschikking van het Rijk naar de ROM kan dan verwezen worden naar activiteiten die worden ondernomen in het kader van het versterken van regionale innovatie-ecosystemen.

## Hoofdstuk 5 **Internationaliseren**

Dit hoofdstuk focust op de Internationaliseringstaak van de ROM's. Paragraaf één geeft een inleiding over de aard van deze activiteit (§5.1). In paragraaf twee wordt ingegaan op doelstellingen en resultaten van de ROM-inzet inzake Internationaliseren (§5.2). Vervolgens wordt het belang buitenlandse bedrijven voor de BV Nederland behandeld (§5.3). De vierde paragraaf zet de resultaten op het gebied van Internationaliseren in perspectief (§5.4). Inzet van ROM's inzake handelsbevordering staat centraal in paragraaf vijf (§5.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies (§5.6).

### 5.1 Inleiding

- De regionale ontwikkelingsmaatschappijen hebben al sinds hun ontstaan als één van de taken het aantrekken van bedrijven naar hun regio om daarmee de economie en werkgelegenheid in de betreffende regio's te stimuleren. Binnen die taak gaat het primair om het aantrekken en faciliteren van uitbreiden van buitenlandse bedrijvigheid, omdat die per definitie de nationale economie doen groeien.
- Binnen de taken 'Internationaliseren' (bij elke ROM anders aangeduid en organisatorisch verankerd) staat het aantrekken van buitenlandse bedrijvigheid centraal. In de jaren sinds 2018 is hier ook exportbevordering expliciet aan toegevoegd. Deze taak wordt (grotendeels) gefinancierd door het Ministerie BHOS.
- Aangezien de internationale investeringsbevorderingsactiviteiten tot op heden dominant zijn in de internationaliseringstaak van de ROM's staan die activiteiten centraal in deze rapportage (paragraaf 2 t/m 4). Internationale handelsbevordering is het centrale thema in paragraaf 5.
- Van belang is te onderkennen dat dé ROM niet bestaat, ook niet op internationaliseringsgebied. Zowel qua periode van uitoefening van deze taak, werkingsgebied en omvang van de teams die zich hiermee bezighouden, zijn er grote verschillen.

Tabel 5.1 Personeelsformatie 'Internationaliseren' bij de ROM's

	Medewerkers Internationaliseren	Medewerkers Handelsbevordering	Support	Totaal
BOM	11	4	3	18
LIOF	3	3	1	7
Oost NL	15,7	3	2,2	20,9
NOM	6,5	0,6	-	7,1
InnovationQuarter	10	6	3	19
Impuls Zeeland	2	2	1	5

Bron: Interviews hoofden internationalisering ROM's, 2021

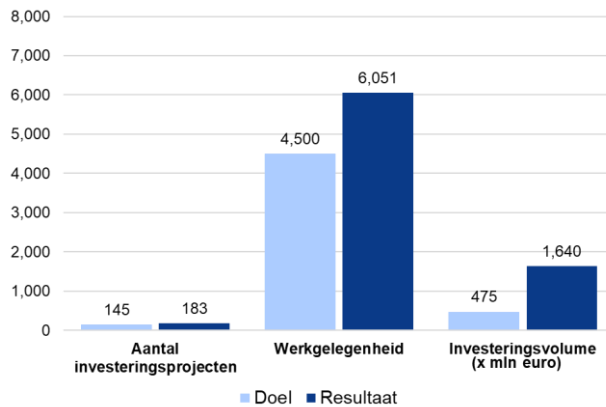
- Een andere belangrijke opmerking vooraf betreft de samenwerking met NFIA. De Netherlands Foreign Investment Agency is de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en het ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) om de buitenlandse directe investeringen in Nederland te stimuleren. De NFIA coördineert het Invest in Holland-netwerk waarin de NFIA en de ROM's nauw samenwerken met als gezamenlijk doel meer buitenlandse bedrijven naar Nederland te halen. De NFIA draagt als sturend, overkoepelend orgaan bij aan de successen die ROM's boeken op Internationaliseringsgebied. Zo hebben de ROM's baat bij de activiteiten van de bijna 30 NFIA-kantoren in het buitenland, waar gespeurd wordt naar bedrijven die intenties hebben om te investeren in Europa en Nederland mogelijkwijs een kandidaat locatie kan zijn. Omgekeerd zijn ROM's met hun kennis van regionale vestigingsklimaten en innovatie- en ecosystemen onontbeerlijk om vestigingskandidaten uitgebreid kennis te laten maken met (een) mogelijke vestigingsregio('s) in Nederland.
- De transparantie tussen ROM's en de NFIA is groot, onderstreept door het gebruik van het elektronische Achilles-systeem (het interne CRM-systeem van de NFIA), waarbij leads en projecten door betrokkenen kunnen worden gevolgd met verschillende niveaus van toegankelijkheid. De samenwerking tussen NFIA en ROM's maakt ook het toerekenen van resultaten naar één van beide partijen niet mogelijk, omdat beide partners vaak gezamenlijk aan de basis staan van een 'landing' (vakjargon voor een succesvolle nieuwvestiging of uitbreiding van een buitenlands bedrijf). Dat betekent ook dat bijvoorbeeld de positieve 'Evaluatie van de NFIA 2010-2018' (uitgevoerd in 2020 door een onderzoeksconsortium o.l.v. MIR) ook een positieve beoordeling betekent voor de inzet van de ROM's. Om toch meer scherp te krijgen in de rolverdeling tussen NFIA, ROM's en andere partners zijn ROM's gevraagd om de lead channels van succesvol aangetrokken buitenlandse bedrijven aan te leveren aan de evaluatoren (§5.4). Uit de evaluatie van de NFIA blijkt tevens dat bedrijven die via de NFIA zijn aangetrokken, beter doorgroeien dan bedrijven zonder NFIA-bemoeienis. Bedrijven met vervolginvesteringen via de NFIA scoren bovendien qua productiviteit (net als andere buitenlandse bedrijven) hoog, hoger dan soortgelijke Nederlandse bedrijven. Bij vervolginvesteringen via de NFIA is de productiviteitsontwikkeling minder gunstig dan bij soortgelijke bedrijven zonder de bemoeienis van de NFIA. Echter, deze bedrijven zijn nog steeds productiever dan soortgelijke Nederlandse bedrijven.
- Bovendien is er in toenemende mate sprake van samenwerking tussen ROM's, waardoor ROM's regelmatig gezamenlijk aan de basis staan van de landing van een buitenlands

bedrijf. Hier komt bij dat stedelijke regio's – die niet gebonden zijn aan provinciegrenzen – zich steeds sterker profileren en het daardoor lastig is om een landing toe te wijzen aan één specifieke provincie (en dus ROM).

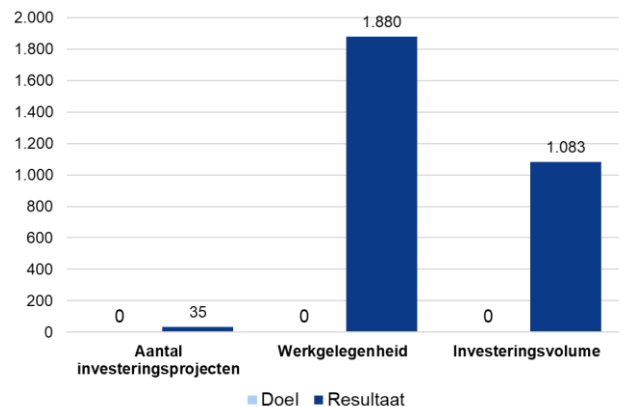
## 5.2 Resultaten

- ***De 6 ROM's wisten in de evaluatieperiode 711 investeringsprojecten (65% boven doelstelling) te realiseren, waarbij 6,2 miljard EU (bijna 3 maal zoveel als taakstelling) werd geïnvesteerd en bijna 24.000 arbeidsplaatsen werden gerealiseerd (10.000 meer dan de gezamenlijke taakstellingen). Daaruit kan worden geconcludeerd dat de ROM's voor wat betreft 'Internationaliseren' ruimschoots aan hun taakstelling voldoen.***
- De 6 regionale ontwikkelingsmaatschappijen halen individueel en ook in de afzonderlijke jaren meestal ruimschoots de met het Ministerie van EZK afgesproken doelen:
  - Opgeteld voor de periode 2016-2020 halen BOM, Impuls Zeeland, InnovationQuarter en LIOF alle harde KPI's (aantal aangetrokken bedrijven, totale werkgelegenheid, investeringsvolume. De NOM en Oost NL blijven wat betreft aantal aangetrokken investeringsprojecten op resp. 55% en 73% van de doelstelling, qua werkgelegenheid en investeringsvolume worden de taakstellingen door beide ROM's wél gehaald.
  - Soms zijn er jaren dat er doelstellingen niet worden bereikt, maar die worden dan snel daarna 'ingehaald'. Door de Coronacrisis is 2020 voor veel ROM's een lastig jaar gebleken.

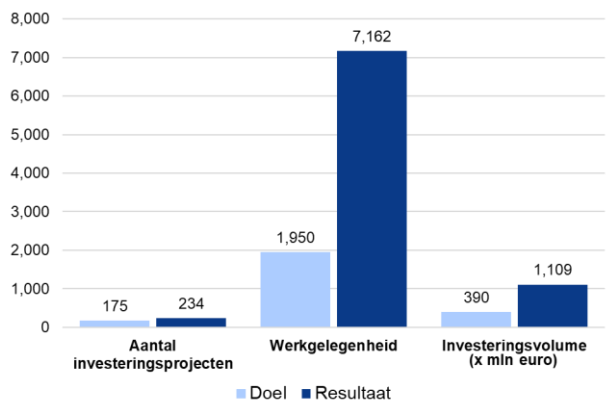
Figuur 5.1 BOM 2016 t/m 2020



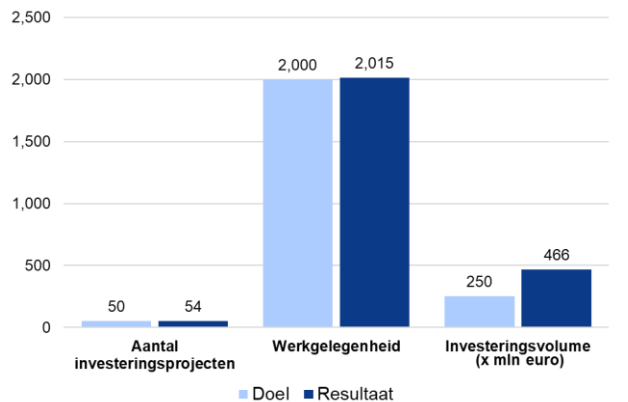
Figuur 5.2 Impuls Zeeland 2016 t/m 2020



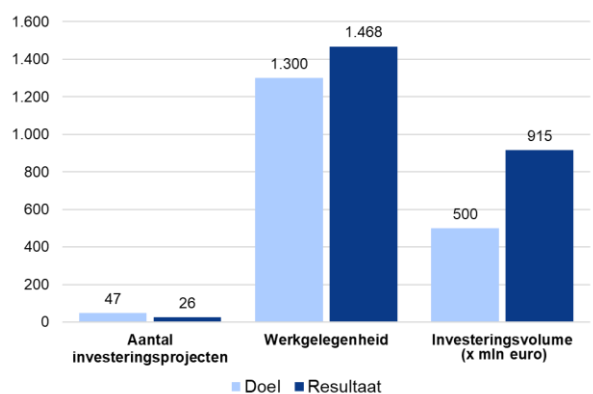
Figuur 5.3 InnovationQuarter 2016 t/m 2020



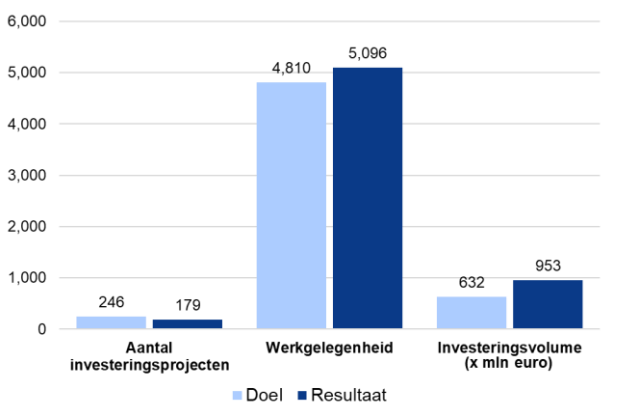
Figuur 5.4 LIOF 2016 t/m 2020



Figuur 5.5 NOM 2016 t/m 2020



Figuur 5.6 Oost NL 2016 t/m 2020



- In de taakstelling van de ROM's wordt geen onderscheid gehanteerd tussen nieuwvestigingen ('greenfield') en uitbreidingsinvesteringen, terwijl juist ook in die uitbreidingsinvesteringen goede resultaten worden gehaald (zie Tabel 5.2)



Tabel 5.2 Buitenlandse investeringsprojecten ROM's 2016-2020

	BOM	Impuls Zeeland <sup>1)</sup>	Innova- tion- Quarter	LIOF	NOM <sup>2)</sup>	Oost NL <sup>3)</sup>	<b>Totaal Buitenland</b>
<b>Greenfield</b>							
• Aangetrokken bedrijven	100	25 (10)	186	37	8 (10)	126 (50)	<b>482</b>
• Werkgelegenheid <sup>4)</sup>	2.118	586 (86)	4.057	1.206	169 (403)	3.403 (1.607)	<b>11.539</b>
• Investeringsvolume (mln)	(x 299	996 (3)	683	131	2 (123)	378 (145)	<b>2.489</b>
<b>Uitbreidingsinvesteringen</b>							
• Uitbreidingsprojecten	83	10 (3)	48	17	18 (1)	53 (23)	<b>229</b>
• Werkgelegenheid <sup>4)</sup>	3.933	1.294 (785)	3.105	809	1.299 (30)	1.693 (510)	<b>12.133</b>
• Investeringsvolume (mln)	(x 1.341	87 (14)	426	335	913	575 (150)	<b>3.677</b>
<b>Totaal</b>							
• Aangetrokken bedrijven	183	35	234	54	26	179	<b>711</b>
• Werkgelegenheid	6.051	1.880	7.162	2.015	1.468	5.096	<b>23.672</b>
• Investeringsvolume <sup>4)</sup>	1.640	1.083	1.109	466	915	953	<b>6.166</b>

- 1) Impuls Zeeland richt zich ook op Nederlandse investeringsprojecten
  - voor wat betreft nieuwvestigingen zijn de getallen resp. 10, 86 en 3
  - voor wat betreft uitbreidingsprojecten zijn de getallen resp. 3, 785 en 14
- 2) NOM richt zich ook op Nederlandse investeringsprojecten
  - voor wat betreft nieuwvestigingen zijn de getallen resp. 10, 403 en 123
  - voor wat betreft uitbreidingsprojecten zijn de getallen resp. 1, 30 en 0
- 3) Oost.NL richt zich ook op Nederlandse investeringsprojecten
  - voor wat betreft nieuwvestigingen zijn de getallen resp. 50, 1.607 en 145
  - voor wat betreft uitbreidingsprojecten zijn de getallen resp. 23, 510 en 150
- 4) Te verwachten komende 3 jaar, conform systematiek NFIA

Bronnen: Jaarverslagen ROM's periode 2016-2020

## 5.3 Economisch belang buitenlandse bedrijven

- De ROM's constateren bij hun stakeholders een groeiende ambivalente houding t.a.v. de vestiging van buitenlandse bedrijven:
  - De geboekte resultaten (zie paragraaf 2) worden gewaardeerd en gezien als welkome versterking van de regionale economieën.
  - De barrières op de arbeidsmarkt (tekort aan personeel), ruimtebeschikbaarheid (gebrek aan vestigings- en uitbreidingslocaties), energiebeschikbaarheid (capaciteitsgrenzen aan elektriciteitsnetwerk), milieu (stikstof, fosfaat, CO<sub>2</sub>-uitstoot) en de moeite bij het openen van een bankrekening voor met name kleinere buitenlandse bedrijven (knelpunt in afronden landing) roepen de vraag op of meer bedrijven aantrekken uit het buitenland de problemen niet onnodig verergert.

- Daar staan harde feiten tegenover inzake het belang van buitenlandse bedrijven voor Nederland (Bron: Kamerbrief Ministerie EZK 17 april 2020):
  - In 2018, het laatste jaar met beschikbare gegevens, zorgden 14.000 buitenlandse multinationals voor 16% van de toegevoegde waarde en 11% van de werkgelegenheid in Nederland (Bron: CBS, 2021).
  - In totaal werkten in buitenlandse bedrijven in 2018 bijna 1,3 miljoen mensen (bron: CBS), met daarnaast nog eens meer dan 500.000 bij toeleveranciers, vooral bij het Nederlandse MKB (Bron: Kamerbrief Ministerie EZK 17 april 2020).
  - Werknemers bij buitenlandse bedrijven hebben 7% hogere lonen en een betere productiviteit (Bron: CBS, 2021).
  - Buitenlandse bedrijven zijn verantwoordelijke voor 30% van de totale private R&D-investeringen in Nederland (Bron: Kamerbrief Ministerie EZK 17 april 2020).

## 5.4 Resultaten buitenlandse investeringsbevordering in perspectief

### **Resultaten & conclusies**

- De strategie van de ROM's wordt bepaald door
  - Afspraken met aandeelhouders, die vooral kwantitatieve KPI's betreffen (aantal projecten, geïnvesteerde miljoenen, gecreëerde werkgelegenheid) maar ook kwalitatieve elementen bevatten.
  - Geografische positionering, economische en innovatieve kracht én voor- en nadelen van het vestigingsklimaat van de betreffende regio's.
- Belangrijk om te vermelden is dat resultaten makkelijk worden beïnvloed door 'grote' landingen, waardoor met name het investeringsvolume hoger of lager kan uitvallen. De landing van zogenoemde 'witte raven', maar ook grootschalige logistiek en datacenters zorgen voor uitschieters in de data. Vandaar dat primair naar de gegevens over de gehele evaluatieperiode is gekeken.
- De kwantitatief geformuleerde KPI's komen met name in samenspraak met het ministerie van EZK tot stand. Enerzijds de eerder gesignaleerde tekorten op de arbeidsmarkt en ruimtemarkt alsmede elektriciteitstekorten en milieugrenzen en anderzijds de noodzaak voor versterking van het innovatievermogen van de regionale economie vragen om een herziening van dit kwantitatieve stelsel van afspraken.
- In het kader van het Invest in Holland-netwerk is de afgelopen jaren gewerkt aan proposities, om daarmee de acquisitie in de gewenste strategische richting te sturen. De waarderingen van de ROM's over de resultaten van deze aanpak variëren. Het beeld beklijft dat de ingestelde sector- en focusteams veel aan de productkant hebben gewerkt

(uitgebreide propositie-presentaties), maar dat de vertaling naar concrete, gerichte marketingacties (m.n. bij de NFIA-buitenkantoren) tot nog toe te weinig uit de verf is gekomen.

- In lijn met nationaal en provinciaal Topsectorenbeleid zijn de ROM's van een per geografie gestructureerde investeringsbevorderingsorganisatie (voorheen bijv. VS of China desks) overgeschakeld naar thema/sector/topsector-gerichte teams met daar binnen focuslanden. Uit onderstaande tabel blijkt dat de ROM's een groot aantal themavelden als prioritair beschouwen, hetgeen het risico van fragmentatie van effort en middelen met zich meebrengt.

Tabel 5.3 *Prioritaire themavelden in acquisitie per ROM*

Thema/topic	LIOF	BOM	NOM	Oost NL	Innovation-Quarter	Invest in Zeeland
1 Biotechnologie	+	+			+	
2 Chemie	+		+			+
3 Creatieve industrie			+			
4 Cyber security					+	
5 Energie, Milieu, Technologie (EMT)	+	+	+	+	+	+
6 (Agro) Food	+	+	+	+	+	+
7 HTSM	+	+	+	+	+	
8 IT	+	+	+		+	
9 Life Sciences & Health	+	+	+	+	+	
10 Logistiek	+	+	+	+		+
11 Maintenance		+				

Bron: Interviews hoofden Internationalisering ROM's en jaarverslagen ROM's

- De geïntensiveerde samenwerking in het Invest in Holland-netwerk wordt door de ROM's gewaardeerd: samen optrekken en een open houding van de NFIA hebben dit versterkt.
- Geconstateerd kan worden uit de tabellen 5.4 t/m 5.9 dat de ROM's erin geslaagd zijn een breed scala aan lead channels op te zetten. De rol van de NFIA is 31% bij greenfield investeringen (in termen van werkgelegenheid) en 19% bij uitbreidingsprojecten.

Tabel 5.4 Lead channels greenfield investeringen 2016 t/m 2020 (absoluut)

	BOM	Impuls Zeeland	Innovation- Quarter	LIOF	NOM	Oost NL	Totaal
1 Eigen netwerk	9	19 (10)	61	9	5 (10)	54 (42)	157 (62)
2 Investeringsbevorderings- organisatie (NFIA m.n.)	68	3	35	25	3	38	172
3 Branche- en clusterorganisaties	17		62	2		17 (5)	98 (5)
4 Overheden	1	1	9			8 (2)	19 (2)
5 Bedrijfsleven		2	6			2 (1)	10 (1)
6 Intermediairs	1		2	1			4
7 Eigen marketing in buitenland	4		7			7	18
8 Onbekend			4				4
	N = 100 proj.	N = 25 (10) proj.	N = 186 proj.	N = 37 proj.	N = 8 (10) proj.	N = 126 (50) proj.	N = 482 (70) proj.

1) Totalen met Nederlandse investeerders tussen haakjes

Bron: opgave ROM's

Tabel 5.5 Lead channels greenfield investeringen 2016 t/m 2020 (percentages)

	BOM	Impuls Zeeland	Innovation- Quarter	LIOF	NOM	Oost NL	Totaal
1 Eigen netwerk	9	76	33	24	63	43	33
2 Investeringsbevorderings- organisatie (NFIA m.n.)	68	12	19	68	37	30	36
3 Branche- en clusterorganisaties	17	-	33	5	-	13	20
4 Overheden	1	4	5	-	-	6	4
5 Bedrijfsleven	-	8	3	-	-	2	2
6 Intermediairs	1	-	1	3	-	-	1
7 Eigen marketing in buitenland	4	-	4	-	-	6	4
8 Onbekend	-	-	2	-	-	-	1
	100% (= 100 proj.)	100% (= 25 proj.)	100% (= 186 proj.)	100% (= 37 proj.)	100% (= 18 proj.)	100% (= 126 proj.)	100% (= 482 proj.)

Bron: opgave ROM's

Tabel 5.6 Lead channels greenfield investeringen naar werkgelegenheidsomvang projecten 2016 t/m 2020 (absoluut)

	BOM	Impuls Zeeland	Innovation- Quarter	LIOF	NOM	Oost NL	Totaal
1 Eigen netwerk	162	471 (86)	656	256	155 (393)	1.730 (1.323)	3.430 (1.802)
2 Investeringsbevorderings- organisatie (NFIA m.n.)	1.252	80	364	846	14 (10)	995	3.551 (10)
3 Branche- en clusterorganisaties	447		951	103		327 (200)	1.828 (200)
4 Overheden	10	10	78			241 (26)	339 (26)
5 Bedrijfsleven		25	131			61 (58)	217 (58)
6 Intermediairs	10		20	1			31
7 Eigen marketing in buitenland	237		1.819			49	2.105
8 Onbekend			38				38
	N = 2.118 proj.	N = 586 (86) proj.	N = 4.057 proj.	N = 1.206 proj.	N = 169 (403) proj.	N = 3.403 (1.607) proj.	N = 11.539 (2.096) proj.

1) Totalen met Nederlandse investeerders tussen haakjes

Bron: opgave ROM's

Tabel 5.7 Lead channels greenfield investeringen naar werkgelegenheidsomvang projecten 2016 t/m 2020 (percentages)

	BOM	Impuls Zeeland	Innovation- Quarter	LIOF	NOM	Oost NL	Totaal
1 Eigen netwerk	8	80	16	21	92	51	30
2 Investeringsbevorderings- organisatie (NFIA m.n.)	59	14	9	70	8	29	31
3 Branche- en clusterorganisaties	21	-	23	9	-	10	16
4 Overheden	-	2	2	-	-	7	3
5 Bedrijfsleven	-	4	3	-	-	2	2
6 Intermediairs	-	-	-	-	-	-	-
7 Eigen marketing in buitenland	11	-	45	-	-	1	18
8 Onbekend	-	-	1	-	-	-	-
	100% (= 2.118 proj.)	100% (= 586 proj.)	100% (= 4.057 proj.)	100% (= 1.206 proj.)	100% (= 169 572 proj.)	100% (= 3.403 proj.)	100% (= 11.942 proj.)

Bron: opgave ROM's

- Bovenstaande tabellen laten ook zien dat de afdelingen internationalisering goed verbonden zijn in het (regionale) netwerk van gemeenten, clusterorganisaties, campussen en economic boards. Kanttekening is dat dit – naar eigen zeggen - veel tijd en energie kost, maar uiteindelijk een belangrijke bijdrage levert aan versterking van de

centrale coördinerende rol in de regio's. Hiermee weten de ROM's effectiviteit en doelmatigheid te vergroten.

- Leads leiden niet alleen tot greenfield investeringen, maar ook tot uitbreidingsinvesteringen. Tabel 5.8 en 5.9 geven inzicht in het aantal leads per ROM, voor de gehele evaluatieperiode.

Tabel 5.8 Lead channels uitbreidingsinvesteringen 2016 t/m 2020 (absoluut aantal gehele periode)

	BOM	Impuls Zeeland	InnovationQuarter	LIOF	NOM	Oost NL	Totaal
1 ROM	45	0	30	10	18 (1)	39 (20)	142 (21)
2 NFIA	26	2	3	5	0	8	44
3 Provincie/gemeente	0	2 (2)	0	0	0	1	3 (2)
4 Overig	12	6 (1)	15	2	0	5 (3)	40 (4)
	N = 83	N = 10 (3)	N = 48	N = 17	N = 18 (1)	N = 53 (23)	N = 229 (27)

1) Totalen met Nederlandse investeerders tussen haakjes

Bron: opgave ROM's

Tabel 5.9 Lead channels uitbreidingsinvesteringen 2016 t/m 2020 (gehele periode) (percentages)

	BOM	Impuls Zeeland	Innovation- Quarter	LIOF	NOM	Oost NL	Totaal
1 ROM	54	-	63	59	100	74	62
2 NFIA	31	20	6	29	-	15	19
3 Provincie/gemeente	-	20	-	-	-	2	1
4 Overig	15	60	31	12	-	9	17
	100% (= 83)	100% (= 10 (3))	100% (= 48)	100% (= 17)	100% (= 18 (1))	100% (= 53 (23))	100% (= 229 (27))

Bron: opgave ROM's

- Bovenstaande tabellen benadrukken het belang van de ROM's op het gebied van uitbreidingsinvesteringen. ROM's zijn verantwoordelijk voor ruim 60% van de leads als het gaat om uitbreidingen, hetgeen duidt op de verwevenheid van ROM's in de regio (lokale kennis, netwerk en thuis in het vestigingsklimaat). De NFIA is voor een vijfde deel verantwoordelijk voor het realiseren van uitbreidingsprojecten (zie tabel 5.9).
- De dienstverlening aan potentiële buitenlandse vestigingskandidaten heeft geen grote wijzigingen ondergaan al heeft Covid-19 genoopt tot versnelde digitalisering van contacten leggen, online meetings organiseren en virtuele factfinding trips opzetten. Tot het vaste repertoire behoren informeren over sterkten (en zwakten) van de regio en het tijdens factfinding trips laten zien van concrete vestigingsmogelijkheden. In toenemende mate is het in contact brengen van buitenlandse vestigingskandidaten met technologische samenwerkingspartners (bijv. universiteiten, TNO) of toeleveranciers een belangrijke taak geworden. Dit vergt intensieve voorbereiding en grondige 'intelligence', hetgeen niet wordt gereflecteerd in de op kwantitatieve effecten gerichte targets.

- De mogelijkheden dienen te worden bekeken voor meer ‘cross-selling’, d.w.z. nader bezien of participeren in buitenlandse vestigingskandidaten (m.n. startups) en/of actief betrekken van deze bedrijven in ontwikkelings- en innovatieprogramma’s mogelijk is. IR-bezoeken dragen bij aan cross-selling. Kleine internationale bedrijven met een financieringsvraagstuk kunnen binnen de ROM worden doorverwezen naar de Investeringsstak.
- De ROM’s hebben – meer dan in de vorige evaluatieperiode – de ruimte gekregen en genomen om zelf marketing- en acquisitieactiviteiten te verrichten in het buitenland. Dit gebeurt naar het oordeel van de ROM’s én NFIA in goede onderlinge harmonie.
- Investor Relations, het bezoeken van buitenlandse bedrijven in Nederland door het Invest in Holland netwerk<sup>11</sup>, wordt door de ROM’s als een belangrijke taak gezien, hetgeen ook afgeleid kan worden uit tabel 5.10. Investor Relations draagt bij aan het verankeren van buitenlandse bedrijven in het ecosysteem. Via het IR-programma worden signalen over positieve en negatieve veranderingen in het nationale en regionale vestigingsklimaat verzameld (bijv. te kort plekken internationale scholen, tekort technisch personeel, etc.) waar vervolgens actie op ondernomen kan worden. Daarnaast zijn IR-bezoeken een belangrijke bron van leads voor uitbreidingsinvesteringen. Deze activiteit wint verder aan belang, omdat ook de reeds in Nederland gevestigde buitenlandse bedrijven voor forse uitdagingen staan (bijv. digitalisering, energietransitie etc.). Buitenlandse bedrijven die al in Nederland gevestigd zijn, blijken een goede testimonial te zijn voor potentiële projecten.

Tabel 5.10 *Investor Relations-bezoeken door ROM’s 2016-2020*

	<i>Doel</i>	<i>Gerealiseerd</i>
BOM	620	677
Impuls Zeeland	102	80
InnovationQuarter	540	567
LIOF	512	527
NOM	350	332
Oost NL	609	675
	2.733	2.858

Bron: ROM-jaaroverzicht en opgave ROM’s

## **Koers & aanbevelingen**

- Meer aandacht voor R&D-, technologie- en kennisintensieve projecten (‘van market access projecten naar meer technology access projecten’) is noodzakelijk en moet als zodanig ook worden verankerd in de jaartargets. Te denken valt aan een mix van ‘oude’ targets (projecten, werkgelegenheid, investeringen) en ‘nieuwe’ targets (bijdragen aan toegevoegde waarde, innovatievermogen en ecosystemen). Het feit dat ‘nieuwe’ targets

<sup>11</sup> Het IR programma is in 2020 gewijzigd met meer focus op Invest in Holland strategische accounts en het volgen van confirmed projects gedurende drie jaar

lastiger te operationaliseren zijn, mag geen reden zijn het besluit tot andersoortige taakstellingen uit te stellen.

- De toekomstige taakstellingen dienen meerjarig te zijn (met uiteraard op basis van monitoring de mogelijkheid tot tussentijdse bijstellingen) en in samenspraak tussen EZK, BHOS, provincies en NFIA tot stand te komen.

## 5.5 Handelsbevordering

- Sinds 2018<sup>12</sup> is het takenpakket van de ROM's uitgebreid met ondernemersondersteuning in het (verder) internationaal ondernemen. De ROM's (de NOM alleen voor Drenthe) werken samen met andere publieke partners (Amsterdam Trade & Innovate, Brainport Development, Horizon Flevoland, Rotterdam Partners, ROM Utrecht en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)) in het Trade and Innovate NL-netwerk (TINL).
- Handelsbevordering is een logische activiteit om de economie te versterken. Het TINL-meerjarenplan wijst erop dat 34% van het Nederlandse BBP afhangt van export, 262 miljard euro verdiend wordt aan export (40% daarvan in export van diensten) en 2,4 miljoen banen in Nederland afhangen van export.
- De ROM's zien nadrukkelijk de meerwaarde van deze relatief nieuwe activiteiten als aanvulling op de (nationale) exportstimuleringsactiviteiten van RVO en organisaties als VNO-NCW, Fenedex. De TINL-partners kennen 'hun' bedrijfsleven goed (m.n. ook MKB), zijn gekend als partner 'dicht bij huis' en kunnen door krachtenbundeling meer bedrijven actief betrekken bij activiteiten in het buitenland.
- Het jaarverslag van TINL over 2020 laat zien dat in totaal 133 activiteiten zijn georganiseerd met bijna 4.900 deelnemers. Veel geplande activiteiten in 2020 werden beïnvloed door de coronapandemie, hetgeen 74 webinars en 18 digitale missies tot gevolg had.
- Bij oprichting van het TINL-netwerk was het doel om jaarlijks 675 bezoeken te brengen aan bedrijven. Na afloop blijkt dat er jaarlijks 990 gesprekken hebben plaatsgevonden. Cofinanciering vanuit bestaande middelen heeft significant bijgedragen aan dit hoge aantal.

### ***Koers & aanbevelingen***

- Het TINL-meerjarenplan 2021-2025 is opgebouwd uit 4 logische pijlers, waaraan 4 randvoorwaarden zijn gekoppeld.

---

<sup>12</sup> LIOF heeft handelsbevordering sinds Q2 2019 als taak opgepakt



## Pijlers meerjarenplan 2021-2025

<b>Pijler 1</b> <i>Focus door meerjarig programmeren landen/thema's</i>	<b>Pijler 2</b> <i>Versterken relaties met Nederlandse bedrijven</i>	<b>Pijler 3</b> <i>Versterken Nederlandse exportpositie</i>	<b>Pijler 4</b> <i>Onderlinge samenwerking</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Het groeivermogen van regionale ecosystemen via vernieuwende ondernemers verbinden aan internationalisering via meerjarig programmeren, vraaqgestuurde dienstverlening en doorontwikkelen eco-systemen</li> <li>Proactieve focus op: Duitsland, Verenigde Staten, China, Smart Cities en 15 ISO markt-thema combinaties. Overige markten reactief bedienen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Systematisch bezoeken bedrijven</li> <li>Doorontwikkelen business intelligence</li> <li>Digitale dienstverlening uitbouwen</li> <li>Verdere professionalisering van accountmanagement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Publiek-private samenwerking</li> <li>Instrumentarium voor internationale handel en innovatie</li> <li>Verbinden van handel en innovatie in de ecosystemen</li> <li>Signaleren van knelpunten naar ISO commissie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verdere versterking en professionalisering van samenwerking</li> <li>Ontwikkeling TINL Academy</li> <li>Ontwikkelen en uitvoeren van programma's voor bedrijven</li> <li>Management-overleg onder voorzitterschap van RVO</li> <li>Samenwerkingsafspraken vastleggen in nieuw convenant</li> </ul>

## Randvoorwaarden

<b>Pijler 1</b> <i>Focus door meerjarig programmeren landen/thema's</i>	<b>Pijler 2</b> <i>Versterken relaties met Nederlandse bedrijven</i>	<b>Pijler 3</b> <i>Versterken Nederlandse exportpositie</i>	<b>Pijler 4</b> <i>Onderlinge samenwerking</i>
Randvoorwaarden: (i) structurele uitvoeringscapaciteit bij de regionale TINL-partners en (ii) Steun vanuit EZK om innovatie-inzet te verbinden aan internationaal ondernemen/internationaal competitief zijn	Randvoorwaarde: doorontwikkeling van gezamenlijk gefinancierd Internationaal Relations programma.	Randvoorwaarden: (i) publiek-private samenwerking blijft structureel verankerd en (ii) de samenhang vergroten tussen nationaal (EZK) en internationaal (BHOS) instrumentarium in de opdracht aan RVO als coördinator van het TINL netwerk	Randvoorwaarden: (i) financiering voor een gezamenlijke coördinatie door RVO wordt gecontinueerd en (ii) financiële bijdrage van partners aan Academy

Bron: TINL, 2021

- Het TINL staat nog aan het begin van haar activiteiten. De resultaten zijn daardoor simpelweg nog niet goed in kaart te brengen, ook al omdat in 2020/2021 de activiteiten beïnvloed zijn door alle coronabeperkingen (m.n. internationaal). Wel zal - mede met het oog op toekomstige evaluaties – beter zicht moeten worden verkregen op daadwerkelijke output en outcome. De resultaatbeschrijvingen zijn nu vooral inputgericht (welke activiteiten zijn uitgevoerd?) en throughput gerelateerd (bijv. aantal deelnemers aan missies), maar resultaten moeten meer gericht zijn op output (bijv. daadwerkelijk gelegde succesvolle handelscontacten) en outcome (wat heeft het in omzet en werkgelegenheid opgeleverd?). Een voorbeeld qua output is het aantal matchmakings zoals LIOF deze bijhoudt. Het is aan te bevelen tijdig hiervoor een passende methodiek te ontwikkelen.
- Internationale handelsbevordering is van wezenlijk belang voor de Nederlandse economie. Hoewel de regio's – in de vorm van provincies – deze taak momenteel bekostigen, ligt een financiële impuls in de rede en kan een interessante hefboomwerking veroorzaken.
- Op 31 maart 2022 loopt de financiering voor het TINL-netwerk, nu afkomstig van het ministerie van BHOS, af. Vanaf april 2022 is financiering voor bedrijfsbezoeken dus niet geregeld. Het opgebouwde werk zal niet in elkaar zakken, maar de effectiviteit en het benaderen van kansrijke bedrijven gaat een stuk sneller als bedrijfsbezoeken blijvend worden gefinancierd. Grotere provincies met een aanzienlijk budget zijn waarschijnlijk in staat om de bedrijfsbezoeken te continueren. Echter, handelsbevordering heeft een aanzienlijke meerwaarde voor heel Nederland, waardoor financiële ondersteuning aan de ROM's op dit punt door het Rijk wenselijk is.

## 5.6 Conclusies

### **Bevindingen**

- De (economische) legitimatie van het bevorderen van buitenlandse investeringen ligt in het bereiken van positieve externe effecten. De ROM's dragen daar met een voor Nederland additioneel investeringsvolume van 6,3 miljard euro en 24.000 arbeidsplaatsen in de evaluatieperiode substantieel aan bij. Dit is hoger dan de doelstelling waardoor de doeltreffendheid van de ROM's prima op orde is.
- De economische bijdrage van buitenlandse bedrijven is groot, maar is niet breed (h)erkend. De kwalitatieve bijdrage van buitenlandse bedrijven aan regionale economie, werkgelegenheid en innovatievermogen moet dan ook beter onder de aandacht van stakeholders (zoals decentrale overheden, clusterorganisaties, media) worden gebracht.
- Detailanalyses ontbreken, maar de doelmatigheid oogt, gezien de resultaten en het feit dat er zo'n 77 direct bij internationale acquisitie betrokken ROM medewerkers zijn, zeer goed. De doelmatigheid is echter niet heel scherp te beoordelen, gezien de gezamenlijke

inspanningen met NFIA en de complexiteit van alle kosten en baten (zie ook MIR c.s. 2020).

## **Koers**

- Handhaaf de internationaliseringstaak gezien doeltreffendheid en doelmatigheid. Internationaliseren blijft een belangrijke taak, d.w.z. handhaving omvang teams met uitbreiding voor data intelligence (t.b.v. scouten bedrijven met toegevoegde waarde voor regionale ecosystemen).
- Meer aandacht voor R&D-, technologie- en kennisintensieve projecten is noodzakelijk en moet worden verankerd in jaartargets. Gebruik van “High Priority Projects” nu onduidelijk afgebakend en onvolledig geïmplementeerd. Te denken valt aan mix van ‘oude’ targets (projecten, werkgelegenheid, investeringen) en ‘nieuwe’ targets (bijdragen aan toegevoegde waarde, innovatievermogen en ecosystemen). Het feit dat ‘nieuwe’ targets lastiger te operationaliseren zijn, mag geen reden zijn besluit tot andersoortige taakstellingen uit te stellen. Toekomstige taakstellingen dienen meerjarig te zijn en in samenspraak tussen EZK, BHOS, provincies en NFIA tot stand te komen. De beweging van volume-to-value is inmiddels ingezet met de NFIA als trekker in samenwerking met regionale Invest-in-Holland partners.
- In strategie ‘van volume naar value’ moet de daadkracht van sectorteam & focusteam in concrete acquisitieactiviteiten worden vergroot. Er zijn tal van proposities gemaakt, maar daar is het ook vaak blijven steken. Bovendien is de aansturing van NFIA naar de buitenkantoren momenteel – conform de geldende KPI’s – vooral volumegestuurd. Aanbevolen wordt dat EZK/BHOS extra budget vrijmaakt voor business intelligence, m.a.w. focussectoren diepgaand verkennen en leads lijsten ontwikkelen in een gezamenlijke inspanning van het Invest in Holland-netwerk. Investeren in contacten is uiterst belangrijk. Contact met universiteiten, onderzoekers etc. levert een wezenlijke bijdrage aan het binnenhalen van R&D-, technologie- en kennisintensieve projecten.
- Investor Relations neemt in belang toe, omdat bestaande buitenlandse bedrijven – in een internationaal competitief veld – transitie (digitalisering, duurzaamheid, energie en geopolitieke decentralisatie) moeten realiseren. Daarbij zijn ROM’s de grootste generator van uitbreidingsinvesteringen, hetgeen gerelateerd is aan de IR-inspanningen.
- Handelsbevordering heeft een redelijke start gemaakt (gegeven impact corona), maar moet betere resultaten kunnen laten zien in termen van output/outcome (bijv. daadwerkelijk gelegde succesvolle handelscontacten, effecten in termen van ontwikkeling omzet en werkgelegenheid betrokken bedrijven). Daar is methodiekontwikkeling voor nodig.
- Hoe goed het Invest in Holland netwerk ook functioneert, er is ruimte voor verbetering. Zo zouden NFIA-buitenkantoren meer gericht kunnen zijn op het acquireren van bedrijven die aansluiten op regionale ecosystemen. Hoewel dit voor sommige regio’s meer geldt dan voor anderen, valt daar winst te behalen.

# Hoofdstuk 6 **Conclusies en aanbevelingen**

## 6.1 Conclusies

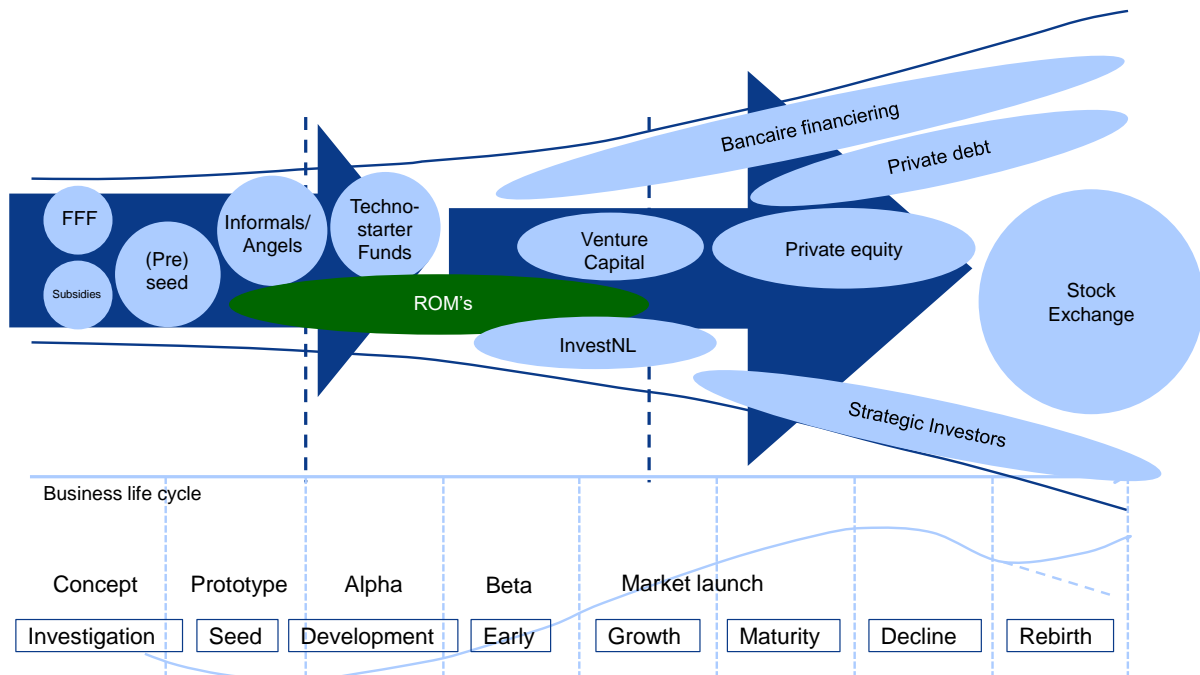
### ***Positionering ROM's***

- De ROM's zijn een belangrijke uitvoeringspartner van het Ministerie van EZK op het vlak van ecosysteemontwikkeling, business development, internationalisering en financiering van het innovatief MKB. De meerwaarde van de ROM's is gelegen in de geïntegreerde aanpak van de drie taken in de regio (investeren, innoveren en internationaliseren) en het organiseren van verbindingen met landelijk beleid.
- De ROM's zetten hun fondsvermogen en ontwikkelkracht in voor het verkennen van kansrijke (financiële) mogelijkheden voor innovatief MKB, het bij elkaar brengen van bedrijven en kennisinstellingen, het zoeken en verschaffen van kapitaal en het acquireren van buitenlandse investeringen en bedrijven.
- Het 'speelveld' van de ROM's is in de afgelopen jaren sterk veranderd. Het speelveld is groter 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) en (sinds kort) een landsdekkend netwerk van ROM's. De verruiming van het speelveld, dat ook van belang is geweest voor EZK, is niet gepaard gegaan met een extra bijdrage van EZK in de exploitatie van de ROM's.
- Door het veranderd speelveld is ook de inzetbaarheid van de ROM's voor meerdere beleidsdirecties binnen EZK vergroot. Om hiermee goed om te kunnen gaan is een breder (integraal) EZK-opdrachtgeverschap met een goede verankering binnen EZK-beleidsdossiers/-opgaven gewenst. Deze ontwikkeling is inmiddels ingezet.

### ***Kerntaak Investeren***

- In dit onderzoek is met diverse partners in de financieringsketen van gedachten gewisseld over de positie van de ROM's in de financieringsketen (zie figuur 6.1). Dat leidt tot de conclusie dat de participatiemaatschappijen van de ROM's vooral actief zijn in de vroege fase financiering en in sommige gevallen ook in latere stadia van de financieringsketen (daarom een 'elipsvorm' van de positie van de ROM's in figuur 6.1).

Figuur 6.1 Positionering ROM's



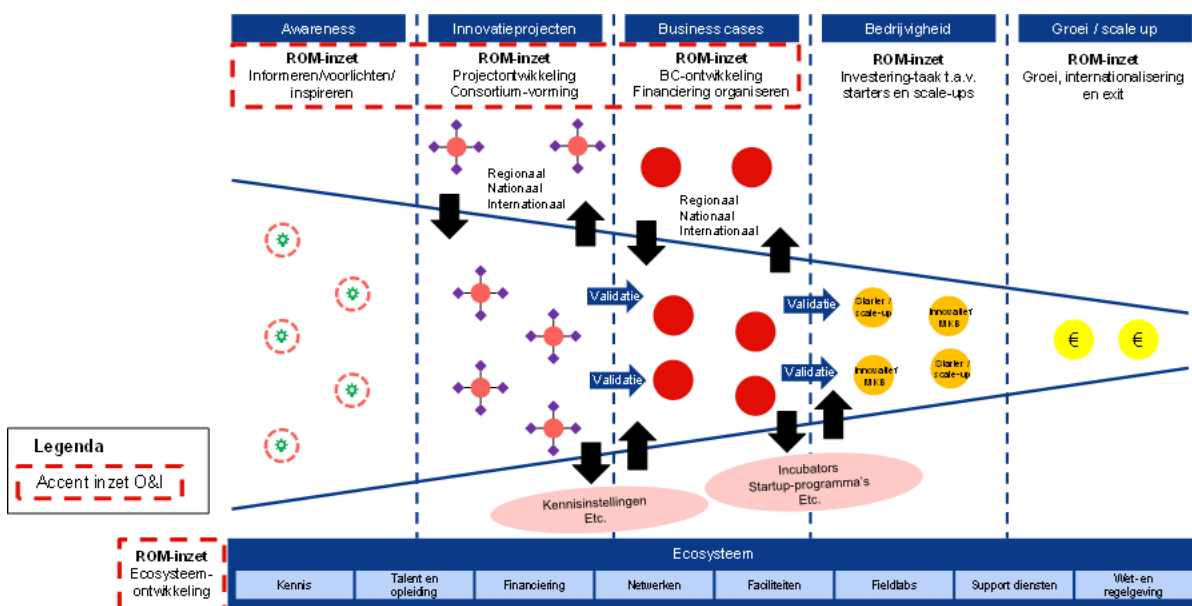
Bron: BCI 2022, o.b.v. Debreed

- Het aantal bedrijven waarin geparticipeerd wordt neemt toe en dat geldt ook voor geïnvesteerde bedragen samen met partners uit de financiële sector.
- ROM's zijn vaak een langere periode als aandeelhouder betrokken bij de bedrijven die zij ondersteunen. Dat heeft regelmatig ook tot gevolg dat uiteindelijk bij die bedrijven rendementen (exits) worden behaald om de fondsen revolverend te kunnen laten functioneren.
- Het aantal fondsen dat bij de ROM's in beheer is neemt (snel) toe, naast de fondsen waarin EZK participeert. Provincies maken gebruik van de ROM's om hun eigen fondsen onder te brengen en zijn daar tevreden over (gezien rendementen en de professionaliteit van de uitvoeringsorganisatie).
- ROM's werken met veel private partijen samen en het is ook logisch om in de toekomst met Invest-NL samen op te trekken. Tot op heden gebeurt dit nog incidenteel en dat komt doordat Invest-NL recent pas van start is gegaan (januari 2020) en door de verschillende positionering op de kapitaalmarkt (Invest-NL grotere tickets, accent op grote transitieopgaven).
- Doorlooptijden voor het afronden van deals zijn vaak lang en dat blijft een punt van aandacht, maar is ook inherent aan de positie van de ROM's in de financieringscases. Dat kan voortkomen uit de nog niet volledig uitgewerkte plannen van innovatieve MKB bedrijven, maar vloeit soms ook voort uit de afwachtende houding van andere private partijen die risico's zoveel mogelijk bij de ROM's willen leggen.

## Kerntaak innoveren

- Bij de innovatie-kerntaak ligt het accent op ecosysteemontwikkeling, de ontwikkeling van innovatieprogramma's en het ontwikkelen van businesscases (voor individuele bedrijven of een groep van bedrijven en instellingen).
- Die verschillende taken lopen in de praktijk door elkaar, die niet altijd strak te regelen zijn, maar al die verschillende taken vragen om verschillende kwaliteiten van medewerkers. Die diversiteit leidt er ook toe dat de effecten van deze inspanningen minder goed te meten zijn (in vergelijking met investeren en internationaliseren).

Figuur 6.2 Innovatiefunnel, innovatie-ecosysteem en activiteiten ROM's



Bron: BCI, 2022

- Het versterken van het ecosysteem wordt door de aandeelhouders als een belangrijke activiteit gezien. ROM's vullen dit in met uiteenlopende rollen op verschillende thema's. Denk aan een initiërende rol bij fieldlab-ontwikkeling (bijv. op gebied van robotisering) tot een agenderende rol in het geval van wet- en regelgeving (bijv. toelaten van nieuwe eiwitten).
- De ROM's zijn de netwerkbeheerders van de regionale ecosystemen en weten daarbij doorgaans hun positie complementair in te vullen ten opzichte van diverse andere organisaties (zoals campussen, clusterorganisaties, Economic Boards). Die afstemming kost veel tijd. De partners van de ROM's hebben overwegend positief aangegeven dat die afstemming in de afgelopen jaren beter tot stand is gekomen.
- Het meten van de prestaties kan, ondanks de diversiteit in activiteiten van de ROM's, strakker en beter worden georganiseerd. Er zijn naast enkele eenvoudige KPI's ook mogelijkheden om kwalitatief te beschrijven waarin de ROM's het verschil hebben gemaakt in de regionale innovatie-ecosystemen en in de samenwerking met andere partners.
- De bovenregionale samenwerking tussen ROM's heeft in de afgelopen jaren een behoorlijke impuls gekregen. Enerzijds omdat de ROM's elkaar steeds meer opzoeken rond

nationale thema's zoals HighTech, Medtech en Agrofood, maar ook door het ontwikkelen van grote bovenregionale programma's (onder andere vanwege het Nationaal Groei Fonds en het IPO Herstelplan Regionale Economie).

- In de afgelopen periode is door verschillende aandeelhouders en experts nagedacht of de focus op de huidige activiteiten (de drie kerntaken) juist is of dat een verbreding van het takenpakket (bijv. richting innovatievolgend MKB en human capital) mogelijk meerwaarde heeft. De overheersende mening daarbij is dat het houden van focus in de huidige omstandigheden belangrijk is. Het ligt meer voor de hand om bestaande organisaties die zich op deze thema's richten te versterken dan om het takenpakket van ROM's te verbreden. Bovendien vraagt takenuitbreiding om extra kennis (menskracht) en middelen die niet direct beschikbaar zijn.

### ***Kerntaak internationaliseren***

- De gestelde doelen worden door alle ROM's gehaald. Bij aandeelhouders en andere stakeholders bestaat waardering voor de uitvoering van deze kerntaak door de ROM's.
- Er is recent een koerswijziging ingezet vanuit het Invest in Holland-netwerk 'van volume naar value'. Door krapte op de arbeidsmarkt en ook aan ruimte voor sommige sectoren worden de prioriteiten in toenemende mate gelegd op bedrijven die het regionaal ecosysteem versterken en/of de transities kunnen versnellen.
- De samenwerking tussen Rijk (NFIA) en ROM's wordt alom geprezen als een voorbeeld hoe uitvoeringsorganisaties van Rijk en Regio's kunnen samenwerken.
- Het voeren van gesprekken met al gevestigde buitenlandse bedrijven in de regio (Investor Relations) kennen een brede waardering en zijn van belang om bedrijven te verankeren in de regio's, zeker nu ook die bedrijven in een internationaal competitief veld investeringen in veranderende internationale omstandigheden moeten afwegen (digitalisering, energie/duurzaamheid, arbeidsmarkt en geopolitieke omstandigheden).
- Handelsbevordering (MKB ondersteunen bij export) heeft een redelijke start gemaakt (gegeven de corona beperkingen), maar zal in de komende jaren reële resultaten moeten laten zien (in output en outcome). Daarvoor zullen ook methodieken/werkwijzen ontwikkeld moeten worden.
- Voor de exportbevordering van (innovatieve) MKB bedrijven is mede door initiatief van de ROM's het Trade & Innovate NL programma van start gegaan. TINL is een samenwerkingsverband van Rijk, provincies, regio's en steden en heeft als doel Nederlandse bedrijven te ondersteunen bij internationaal ondernemen. Een onlangs uitgevoerd klantenonderzoek (Ecorys, 2022) leidde tot een grote tevredenheid onder de doelgroep.

### ***Algemeen functioneren***

- De gestelde doelen door de aandeelhouders voor de drie kerntaken worden jaarlijks gehaald. Er is een brede waardering vanuit de doelgroep (bedrijven) voor de activiteiten van de ROM's. Dat geldt ook voor de andere aandeelhouders (provincies), clusterorganisaties en experts vanuit de wetenschap en financiële wereld.

- De kracht van de ROM's is gelegen in het feit dat zij als de 'verbinders' en 'kenners' van het regionaal innovatie-ecosysteem worden gezien. Het leggen van die verbindingen tussen bedrijven, kennisinstellingen, overheden en financiers wordt niet in die volle breedte door andere organisaties opgepakt. Daarom kan worden geconstateerd dat de ROM's een witte vlek invullen ('systeemfalen').
- Daarnaast vervullen de ROM's in de financiering een belangrijke aanvullende rol in de financieringsketen van innovatieve MKB bedrijven, door juist in de vroege fase mee te investeren en investeringen van private investeerders (venture capital) uit te lokken. Hiermee adresseren ROM's het marktfaalen in de financieringsketen.
- Recent spelen ROM's in op de vraag om ook met programma ontwikkeling en investeringen een bijdrage te leveren aan de maatschappelijke opgaven door transitie te versnellen die niet vanzelf vanuit de markt alleen georganiseerd en gefinancierd kunnen worden ('transitiefalen').
- Op basis van de verzamelde gegevens in dit onderzoek kan worden bepaald dat de ROM's doelmatig hebben gefunctioneerd (gestelde doelen zijn gehaald). Over de effectiviteit en efficiency zijn geen harde uitspraken te doen omdat de gerealiseerde effecten met de verrichte inspanningen door de ROM's niet goed gemeten kunnen worden (zie ook Tabel 6.1).
- Uit de gesprekken met diverse partijen komt het beeld naar voren dat de ROM's bereid zijn veel zaken op te pakken. Omdat ROM's werken vanuit één jaarplan waar verschillende aandeelhouders achter staan, is het niet altijd mogelijk om activiteiten te relateren aan de wensen van één specifieke aandeelhouder.

### ***Aansturing door aandeelhouder Ministerie van EZK***

- De aansturing door het Ministerie van EZK als aandeelhouder (in de fondsen waarin het Rijk participeert) wordt als deskundig en zakelijk gezien. De rol van EZK als subsidieverlener (voor een bijdrage aan de exploitatiekosten van de ROM's) is bescheiden in verhouding tot de exploitatiebijdrage van vooral provincies.
- Het Ministerie van EZK stuurt ROM's taakgericht aan vanuit verschillende beleidsvelden. Dit geeft flexibiliteit aan ROM's om binnen de samen met de aandeelhouders opgestelde jaar-/ en meerjarenplannen, een eigen koers te varen. De aansturing door het Ministerie van EZK op enige afstand is gerechtvaardigd omdat ROM's de gestelde doelen behalen.
- Er is waardering voor het feit dat EZK in de afgelopen jaren ook een inbreng heeft gehad in de meerjarenplannen die voor diverse ROM's zijn opgesteld. Dit naast de betrokkenheid bij de jaarplannen. Wel is er behoefte in de toekomst aan een breder EZK beeld waar het Ministerie met de ROM's in samenwerking met provincies en andere partners naar toe wil werken.

### ***Bedrijfsvoering***

- Door veranderingen in de externe omgeving, uitbouw van activiteiten en ontwikkelingen in het personeelsbestand is bij een groot aantal ROM's een nieuw elan ontstaan.



- De kosten per fte zijn omlaag gegaan mede doordat het loongebouw in overeenstemming is gebracht met de CAO Rijk. Veranderingen in de directies en het personeelsbestand van de ROM's hebben hieraan ook bijgedragen. Dit heeft geleid tot een verhoging van de doelmatigheid.
- Er wordt accent gelegd op de uitvoering van de kerntaken. Daardoor kunnen de indirecte activiteiten (communicatie, IT, datasystemen, etc.) onder druk komen te staan.
- Door de (nieuwe) activiteiten zijn de ROM's meer gaan doen zonder dat daar altijd een goede kostendekking voor aanwezig was. Dat geldt onder meer voor de bovenregionale samenwerking en de ontwikkeling van grote bovenregionale programma's (bijv. NGF).

## **Functioneren volgens interventielogica**

De vier kernelementen uit de interventielogica waarmee het functioneren van ROM's beoordeeld wordt zijn als volgt:

- 1 **Relevantie:** in hoeverre zijn de doelen van de ROM's nog steeds opportuun, gegeven de veranderingen in context (is er nog steeds sprake van markt- of systeemfalen)?
- 2 **Effectiviteit:** in hoeverre worden de doelen gerealiseerd in termen van beoogde economische outcome/effecten c.q. grotere maatschappelijke impact?
- 3 **Efficiency (beleidsinterventie):** in hoeverre staat de input in verhouding tot de gecreëerde outcome/effecten?
- 4 **Doelmatigheid (bedrijfsvoering):** in hoeverre wordt de output tegen zo laag mogelijke kosten (input) bereikt?

Het functioneren van de ROM's op vier elementen wordt in onderstaande tabel toegelicht.

Tabel 6.1 *Functioneren volgens interventielogica*

Element	Beoordeling
Relevantie	De relevantie is groot. Er is sprake van marktfalen in vroege fase financiering, innovatie (o.a. kennis-spillovers) en internationalisering (informatiegebreken) waarop ROM's inspelen. Meer recent zijn systeemfalen in relatie tot innovatie-ecosystemen en transitiefalen in relatie tot maatschappelijk opgaven thema's geworden waarop ROM's actief zijn. Denk bijvoorbeeld aan de bijdrage van ROM's aan ecosysteemontwikkeling (tabel 4.5) en de rol van ROM's in het missiegedreven innovatiebeleid.
Effectiviteit (doelen-effecten)	Effectiviteit is lastig kwantitatief meetbaar omdat veel gegevens over effecten ontbreken. Hierdoor is bijvoorbeeld niet scherp wat het causale verband is tussen ROM-ingrijpen en de ontwikkeling van een bedrijf. Wel kan gesteld worden dat ROM's over het algemeen hun (ouput gerelateerde) KPI's realiseren voor alle drie ROM-taken, hetgeen ook een behoorlijke effectiviteit suggereert. Daarnaast is duidelijk dat inzake de investeringstaak een positief financieel rendement wordt gemaakt (+€50 mln.) en hefboomwerking wordt gerealiseerd (factor 3-6). Dit betekent dat deze doelen behaald worden. Vooral de activiteiten van ROM's op het gebied van ecosysteem-ontwikkeling laten zich lastig kwantitatief meten waardoor een beoordeling van effectiviteit niet mogelijk is.
Efficiency (input-effecten)	In lijn met effectiviteit is ook efficiency lastig kwantitatief meetbaar omdat veel gegevens over effecten ontbreken. Ook hier is het causale verband tussen ROM-ingrijpen en de ontwikkeling van een bedrijf een witte vlek die beoordeling lastig maakt. Vanuit financieel perspectief laat de Investeringstaak positieve financiële resultaten zien. Dit betekent dat fondsen minimaal revolverend zijn en dat de efficiency wat dat betreft dus op orde is (input minimaal terugverdiend). Voor de Innovatie- en Internationaliseringstaak worden geen financiële effecten beoogd waardoor op voorbaat al naar ongelijke grootheden moet worden gekeken. De input in termen van exploitatiesubsidies aan ROM's is gestegen tussen

Element	Beoordeling
	2016-2020 (van €20 naar €28 mln.). In hoeverre effecten parallel zijn toegenomen is niet duidelijk. Ten aanzien van Innovatie zijn effecten op bedrijfsontwikkeling namelijk onduidelijk, wordt output in termen van innovatieprojecten en businesscases onvoldoende geregistreerd en zijn ecosysteemactiviteiten te breed beschreven om een oordeel te geven over efficiency. Wat betreft internationaliseren zijn effecten fors (2016-2020: investeringsvolume €6,2 miljard en bijna 24.000 arbeidsplaatsen) wat wijst op een hoge efficiency.
Doelmatigheid (input-output)	ROM's weten over het algemeen hun (output gerelateerde) KPI's te realiseren voor alle drie ROM-taken. Uitgaande van realistisch-ambitieuze KPI's wijst dit op een goede beoordeling op doelmatigheid. Daarbij hebben ROM's de gemiddelde kosten/FTE tussen 2016-2020 weten te reduceren. Dit o.a. door invoering Rijks-CAO, directie- en personeelswisselingen.

## 6.2 Reflectie op aanbevelingen 2010-2015

De ROM's zijn ook geëvalueerd over de periode 2010-2015. Hierin zijn zeven aanbevelingen aan het Ministerie van EZK naar voren gekomen. Deze aanbevelingen zijn hieronder tegen het licht gehouden waarna een oordeel is gegeven over de mate waarin zij zijn opgevolgd.

Tabel 6.2 Aanbevelingen 2010-2015 aan EZK tegen het licht.

Nr.	Aanbeveling	Situatie 2016-2020	Oordeel
1	Gepleit wordt voor blijvende betrokkenheid van EZ (en de provincies) in hun rollen als aandeelhouder en subsidiënt van ROM's.	Ministerie van EZK en provincie hebben betrokkenheid gecontinueerd.	Opgevolgd
2	Versterk regio-overstijgende samenwerking tussen ROM's. Versterking van de opvattingen van EZ over regionale economische ontwikkeling kan hiervoor een kader bieden.	Regio-overstijgende samenwerking door ROM's is gegroeid (o.a. door Groeifonds). Opvatting EZK over regionale economische ontwikkeling en rol ROM's ontwikkelt zich verder.	Deels opgevolgd, rol ROM's in bovenregionale ecosystemversterking in ontwikkeling
3	Bezie de aandeelhoudersinstructie op verbreding scope, denk over scherpere profilering Participatiefonds, verken kansen richting risicovollere fase richting valorisatie en de early stage fase werk samen met Nederlands Investerings Agentschap (NIA).	Nieuw aandeelhoudersinstructie in werking sinds 2017, toenemend besef dat ROM's een rol vervullen in vroege fase financiering tot en met financiering groeifase van innovatief MKB, samenwerking Invest-NL in ontwikkeling	Opgevolgd
4	Ondersteun goede plannen vanuit delen van het land waar EZ nog niet participeert in een ROM, om op deze wijze invulling te geven aan het landelijke Topsectorenbeleid op regionaal niveau.	EZK heeft positie genomen als aandeelhouder in Impuls Zeeland. Meer recent is een landsdekkend netwerk ontstaan met ROM Utrecht, Horizon Flevoland en ROM InWest	Opgevolgd
5	Gepleit wordt voor een eenduidige afbakening van de prestatie-indicatoren voor de drie kerntaken en voor het bepalen van de doelstellingen.	Sprake van een grote verscheidenheid aan KPI's en interpretaties van definities.	Niet opgevolgd, aandachtspunt voor vervolg

Nr.	Aanbeveling	Situatie 2016-2020	Oordeel
6	Geadviseerd wordt om de volgende evaluatie integraal naar het functioneren van de ROM's te kijken.	Niet opgevolgd om focus te houden op taken die ROM's i.h.k.v. Rijksbetrokkenheid uitvoeren (bron: Kamerbrief Min. EZK 8 juni 2016)	N.v.t.
7	Om goed te kunnen monitoren op het participatiedeel (en de methode Theeuwes toe te kunnen passen) wordt aanbevolen om met het CBS na te gaan samen of innovaties per regio naar omvang en sector bijgehouden kunnen worden.	Innovaties worden niet naar regio, omvang en sector bijgehouden. Wel heeft het CBS in opdracht van Ministerie van EZK een econometrische analyse uitgevoerd conform methode Theeuwes.	Deels opgevolgd, aandachtspunt voor vervolg

Ook voor de ROM's zijn aanbevelingen geformuleerd in de evaluatie 2010-2015. Deze zijn hieronder tegen het licht gehouden waarna een oordeel is gegeven over de mate waarin zij zijn opgevolgd.

Tabel 6.3 Aanbevelingen 2010-2015 aan ROM's tegen het licht.

Nr.	Aanbeveling	Situatie 2016-2020	Oordeel
1	Benut de kennis en expertise van de partijen in het regionale ecosysteem bij het opstellen en uitvoeren van de werkprogramma's. Bijv. gemeenten, kennisinstellingen en bedrijven.	ROM's werken intensief samen met regionale ecosystemen. De sterke verbondenheid van ROM's in regionale netwerken staat aan de basis van veel ROM-projecten.	Opgevolgd
2	Werk intensief samen met clusterorganisaties en breng ROM's in de positie van dé uitvoeringsorganisatie in de regio voor de regionaal economische ontwikkeling,	Het speelveld voor innovatiestimulering is vol. Dit leidt soms tot onduidelijkheid onder bedrijven waar zij terecht kunnen. De laatste jaren is meer scherpte in het profiel van ROM's ontstaan.	Opgevolgd
3	Benut voor de invulling van kerntaak 'acquisitie' de kerncompetentie van de NFIA als 'spelverdeler' en doe dat in overleg met de provincies.	Samenwerking NFIA-ROM's verloopt naar tevredenheid. NFIA is een belangrijke 'leverancier' van leads aan ROM's.	Opgevolgd
4	Zorg voor een goed functionerend data- en informatiesysteem op basis waarvan EZ, provincies en andere organisaties snel en adequaat gevraagd en ongevraagd informatie kan worden verstrekt, zowel in de jaarlijkse rapportages als in een volgende evaluatie. Aanbevolen wordt om aan het begin van de te onderzoeken periode de criteria en bijbehorende indicatoren vast te stellen.	Er is geen sprake van een data- en informatiesysteem waarin informatie over de performance van ROM's is opgenomen. Daarom is in deze evaluatie veel gebruik gemaakt van jaarverslagen en bij afzonderlijke ROM opgevraagde data om een kwantitatief beeld van het presteren van ROM's te kunnen schetsen.	Niet opgevolgd, aandachtspunt voor vervolg
5	Aanbevolen wordt om jaarlijks de efficiëntie van ROM's te monitoren en te beoordelen. Daarvoor is het nodig om jaarlijks een activity based costing <sup>13</sup> analyse uit te voeren van de drie taken.	De kosten van ROM's worden niet specifiek toegerekend aan de activiteiten waarmee zij samenhangen. Meerwaarde van deze inzet is ook niet helder.	Niet opgevolgd, meerwaarde niet duidelijk

<sup>13</sup> Bij Activity Based Costing worden de (in)directe kosten op basis van activiteiten die het bedrijf daadwerkelijk verricht in beeld gebracht. Deze methode is gebaseerd op de gedachte dat niet producten maar activiteiten

Nr.	Aanbeveling	Situatie 2016-2020	Oordeel
6	Aanbevolen wordt om afgewezen participatie-aanvragen te monitoren (bijv. door middel van een contactmoment na een jaar). Mocht blijken dat ze alsnog doorgang hebben gevonden, kunnen deze dienen als referentiegroep om de effectiviteit van de ROM's te bepalen.	Afgewezen participatie-aanvragen worden niet gestructureerd gevolgd door ROM's. T.b.v. deze evaluatie heeft het CBS in opdracht van het Ministerie van EZK een econometrische analyse uitgevoerd conform methode Theeuwes om de effectiviteit van ROM's te bepalen. Daarmee is met een andere werkwijze hetzelfde doel gediend.	Deels opgevolgd, aandachtspunt voor vervolg

Per saldo ontstaat het volgende beeld:

- Een groot deel van de aanbevelingen is volledig of deels opgevolgd (bijv. continueren Rijksbetrokkenheid ROM's en meedenken met landsdekkend netwerk).
- Aanbevelingen ten aanzien van doelstellingen en deze gestructureerd bijhouden zijn niet goed opgevolgd. Voor de komende jaren is dit een belangrijke opgave, des te meer ROM's een landsdekkend netwerk bieden en het volgen van de totale performance van ROM's daardoor belangrijker wordt.

## 6.3 Aanbevelingen

### **Ministerie van EZK**

- 1 Continueer de betrokkenheid van het Rijk in de ROM's als uitvoeringsorganisatie met een breed netwerk in regionale ecosystemen, een geïntegreerde aanpak van de drie kerntaken (investeren, innoveren en internationaliseren) en het organiseren van verbindingen met landelijk beleid. Dit betekent ook blijvende financiële betrokkenheid van het Rijk als aandeelhouder en subsidient. De relevantie van de ROM's is in de laatste jaren verschoven van sec marktfalen naar ook systeemfalen (innovatie-ecosystemen en bovenregionale samenwerking) en transitiefalen (maatschappelijke opgaven). Qua aansturing is daardoor **breder (integraal) EZK-opdrachtgeverschap** nodig met een goede verankering van de ROM's binnen de verschillende EZK-beleidsdossiers/opgaven. Daarbij is het belangrijk dat de aandeelhoudersinstructie en subsidiebeschikking scherp aangeven wat van ROM's verwacht wordt, o.a. inzake ecosysteem-ontwikkeling, bovenregionale samenwerking en maatschappelijke opgaven. Deze beweging is ingezet.
- 2 Houd de **aandeelhoudersinstructie van het participatiefonds tegen het licht** in samenwerking met de andere aandeelhouders. Dit gezien de vele veranderingen aan de vraag- en aanbodzijde van de kapitaalmarkt. Wat betreft de vroege fase financiering van innovatieve MKB bedrijven vraagt bijvoorbeeld de opkomst van deeptech (lange time-to-market, relatieve grote investeringsbedragen en specifieke expertise) om een antwoord

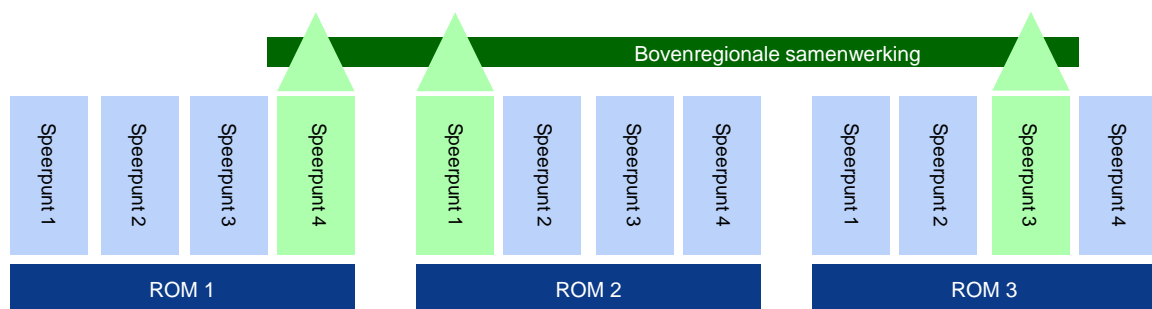
---

kosten veroorzaken. De kosten worden dus opgehangen aan de activiteiten die nodig zijn om producten te maken en verkopen.

van de aandeelhouders van de ROM's (in afstemming met partners zoals Invest-NL, Techleap.nl, etc.). Als blijkt dat ROM's vanuit hun participatiefonds hierop moeten inspelen, dan vraagt dit aanpassing van de aandeelhoudersinstructie in termen van o.a. maximale looptijd, maximale investeringsomvang en risicoprofiel.

- 3 ROM's maken werk van het versterken van regionale innovatie-ecosystemen. Ook voor het organiseren van maatschappelijke transitie (bijv. verduurzaming binnenvaart, lokale/regionale warmtenet, e-wittransitie in de agrofood, etc.) wordt naar ROM's gekeken. Deze moeten vaak met ondersteuning van de regionale innovatie-ecosystemen aangepakt worden en/of door samenwerking met meerdere regio's. Betrokkenheid van ROM's is vanuit deze optiek dus logisch. Als EZK **meer van ROM's gaat vragen** inzake ecosysteem-ontwikkeling, maatschappelijke transitie en bovenregionale samenwerking dan zullen daarvoor extra doel- of exploitatiesubsidies beschikbaar gesteld moeten worden. Daarbij geldt dat de verhouding in financiering van ROM's door Rijk en overige aandeelhouders tegenwoordig overhelpt naar andere aandeelhouders. Om in de financiering van het Rijk-regio uitvoeringsinstrument geen disbalans aan te brengen is het bijtrekken van het been door het Rijk gewenst.
- 4 De ROM's hebben een unieke positie als uitvoeringsinstrument van Rijk en regio. Vanuit deze positie is het te overwegen om de ROM's een **positie te geven in de uitvoering van grote nationale en Europese programma's** (bijv. NGF). De neiging bestaat nu om voor de governance van grote projecten of programma's aparte organisaties op te gaan zetten zonder dat de verbindingen met de ROM's goed gelegd zijn. Dit leidt tot meer versnippering en tot gemiste kansen in het betrekken van regionale ecosystemen (waarvan de ROM's dé kenner zijn). Belangrijk daarbij is dat de regionale verankering en speerpunten leidend blijven, en ROM's alleen voor de ecosystemen waarvoor dat regionaal van belang is, werk maken van bovenregionale samenwerking (figuur 3).

Figuur 6.3 Bovenregionale samenwerking en regionale speerpunten



Bron: BCI, 2022

- 5 Ten aanzien van internationalisering dient de koerswijziging **'van volume naar value'** doorgezet te worden. Er kan meer ingezet worden op het aantrekken van bedrijven die de regionale ecosystemen versterken. De ROM's kunnen benoemen wat de 'missing links' zijn in de regionale ecosystemen om vervolgens daarop gericht te gaan werven. Dit leidt nog meer dan nu tot een integrale inzet van de drie kerntaken van ROM's.

## ROM's

- 1 ROM's moeten het **meten van KPI's** onderling beter afstemmen. In het licht van nationale dekking is het logisch om met een gezamenlijke set basis KPI's te werken en flexibel te zijn om daar desgewenst per ROM een specifieke plus op te zetten. Een centraal data-systeem waarin KPI's gestructureerd worden bijgehouden kan bijdragen aan een beter en laagdrempeliger inzicht in de performance van ROM's voor de aandeelhouders, en daarmee meer inzichten geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid. In Tabel 6.4 is daarvoor een voorstel gedaan.

Tabel 6.4 Voorstel KPI's

	Investeren	Innoveren	Internationaliseren
Basisperformance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investerings (aantal en omvang)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovatieprojecten (aantal en omvang)</li> <li>• Businesscases (aantal en omvang)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aangetrokken bedrijven (aantal, investeringsomvang en werkgelegenheid)</li> </ul>
Innovatie-ecosysteem	<ul style="list-style-type: none"> <li>• -</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Activiteiten ontplooid t.b.v. ecosysteem-versterking</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aangetrokken bedrijven met bijdrage innovatie-ecosysteem</li> </ul>
Maatschappelijke opgaven	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investerings bedrijven actief op maatschappelijke opgave (aandeel totaal)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovatieprojecten met bijdrage maatschappelijke opgave (aandeel totaal)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aangetrokken bedrijven actief op maatschappelijke opgave (aandeel totaal)</li> </ul>
Effecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omzet</li> <li>• Werkgelegenheid</li> <li>• Speur- &amp; ontwikkelingswerk</li> <li>• Winst</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omzet</li> <li>• Werkgelegenheid</li> <li>• Speur- &amp; ontwikkelingswerk</li> <li>• Winst</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omzet</li> <li>• Werkgelegenheid</li> <li>• Speur- &amp; ontwikkelingswerk</li> <li>• Winst</li> </ul>

Aan de hand van de KPI's kan in toekomstige evaluaties ook beter inzicht worden gekregen in de effecten van ROM-ondersteuning aan de hand van causaal onderzoek uitgevoerd met (pseudo-) experimentele methoden (Koeman en Koopmans, 2019). Dit is in lijn met het advies van de commissie Theeuwes in het rapport 'Durf te meten' (2012). Dit vraagt om een goede koppeling tussen de door aandeelhouders gestelde doelen en de daarbij te hanteren indicatoren voor effecten, een goede registratie van wel en niet ondersteunde bedrijven (interventie- en controlegroep) en longitudinaal volgen van bedrijven zodat effecten op bedrijfsprestaties kunnen worden bepaald.

- 2 Het is logisch dat de ROM's in samenwerking met EZK, bij een landelijk dekkend netwerk en meer bovenregionale functies, ook gaan nadenken over een bijpassende organisatievorm. Een **lichte overkoepelende netwerkstructuur** behoort daarbij tot de mogelijkheden. Bij die lichte structuur gaat het o.a. om het meten van gezamenlijke/gedeelde KPI's, CRM-/datasystemen, communicatie en om bepaalde ROM's leidend te laten zijn op bepaalde bovenregionale speerpunten. Deze structuur kan vanuit het bestaande ROM-netwerk worden ingericht.
- 3 Bij een rol van ROM's als door Rijk-Regio gedelegeerde regionale ecosysteemontwikkelaar hoort een **regionale innovatie-ecosysteem agenda** die opgenomen is in jaarplannen/meerjarenplannen van ROM's. Het gaat om een agenda waarin de grootste opgaven en projecten voor regionale innovatie-ecosystemen zijn opgenomen waar de ROM's mee aan de slag gaan. Belangrijk daarbij is om als ROM de juiste rol te vervullen ten aanzien

van het versterken van de ecosystemen en daar rekening te houden met andere partners (bijv. voor op campussen geclusterde ecosystemen zijn campus-organisaties meer een logische trekker) en om aandacht te geven aan bovenregionale relaties. In de subsidie-beschikking van het Rijk naar de ROM's kan verwezen worden naar activiteiten die worden ondernomen ten behoeve van versterking van regionale innovatie-ecosystemen.

- 4 Zet de **drie kerntaken meer geïntegreerd** in op ecosysteem-versterking. Wat betreft de kerntaken investeren en innoveren is de focus op ecosystemen aanwezig. Ten aanzien van internationaliseren is er nog ruimte om meer te focussen op de 'missing links' in de regionale ecosystemen. Dit past ook in de ambitie om de koers te wijzigen van 'volume-naar value', zoals deze reeds is ingezet.
- 5 Om als ROM's grote, meerjarige privaat/publieke programma's gericht op maatschappelijke transitie te kunnen ontwikkelen is versterking van de ontwikkelkracht van ROM's nodig. Dit vraagt echter ook om **additionele capaciteiten** van de ROM's. Er is namelijk een groot verschil tussen enerzijds het ontwikkelen en uitvoeren van kleine Europese projecten (EFRO, POP) en anderzijds grote, meerjarige programma's met verschillende financieringsbronnen en een groot aantal betrokken partijen. Daarnaast is bij het oppakken van maatschappelijke opgaven ook een rol weggelegd voor **nieuwe financieringsarrangementen** (mix publiek/privaat, mix subsidie/leningen).
- 6 Blijf de **samenwerking met Invest-NL en RVO uitbouwen**. O.a. de grote transitie-opgaven en deeptech ontwikkelingen maken dat samenwerking tussen Invest-NL en ROM's gewenst is om de kapitaalvrager goed te kunnen bedienen, efficiënt gebruik te maken van beschikbare fondsen en te profiteren van elkaars kennis en netwerken. Beter samenwerken met RVO kan de toegang van regionale bedrijven tot het RVO-instrumentarium verbeteren.

# Literatuurlijst

AWTI (2020) Beter van Start. De sleutel tot doorgroei van kennisintensieve start-ups. Den Haag: AWTI.

AWTI (2021) Samen de lat hoog leggen. Regio en rijk bundelen krachten voor innovatie. Den Haag: AWTI.

CBS (2021) Financieringsmonitor 2020. Den Haag: CBS.

CBS (2022) Kwantitatieve effectmeting Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen 2011-2020. Den Haag: CBS.

Commissie Theeuwes (2012) Durf te meten. Eindrapport Expertwerkgroep Effectmeting. Den Haag, november 2012.

Dialogic, Rotterdam School of Management (RSM) en het Erasmus Centre for Entrepreneurship (ECE) (2019) Onderzoek beleidsaanpak MKB-financieringsmarkt. Utrecht, november 2019. In opdracht van: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Dialogic (2020) Onderzoeks- en innovatieecosystemen in Nederland. Utrecht, oktober 2020. In opdracht van: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ecorys (2016) Evaluatie van de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's). Rotterdam: Ecorys. In opdracht van Ministerie van Economische Zaken.

Financieel Dagblad (1 maart 2022) Een hip jasje, met echt rendement.

Frenken, K en M. Hekkert (2017) Innovatiebeleid in tijden van maatschappelijke uitdagingen. Me Judice, 11 april 2017.

IPO (2020) Herstelplan Regionale Economie.

Kalshoven, F. en M. Verbraak (2018) Wat veroorzaakt overheidsfalen? Naar een rijker beeld van overheidshandelen. In opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Kamerbrief Ministerie EZK 8 juni 2016. Voortgang mkb samenwerkingsagenda en evaluatie ROM's.



Kamerbrief Ministerie EZK 30 oktober 2020. Kabinetsstrategie Versterken van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen

Kamerbrief Ministerie EZK 13 december 2019. Groeistrategie voor Nederland op de lange termijn.

Kamerbrief Ministerie EZK 17 april 2020. Naar meer focus in de acquisitie van buitenlandse bedrijven.

Kamerbrief Ministerie EZK 16 december 2020. Uitvoering motie Heerma en Segers over IPO Herstelplan.

Kamerbrief Ministerie EZK 11 januari 2021. Beleidsreactie op AWTI Advies: “Beter van start - De sleutel tot doorgroei van kennisintensieve startups”.

Kamerbrief Ministerie EZK 18 november 2021. Kabinetsreactie AWTI-rapport Samen de lat hoog leggen.

Kamerstuk ‘Gebiedsgerichte economische perspectieven en Regionaal Economisch Beleid’, 2019–2020, 29 697, nr. 86.

Koeman, N. en C. Koopmans (2019) De kwaliteit van beleidsdoorlichtingen. Beleidsonderzoek Online, juli 2019.

KPlusV (2020) Risicokapitaal in de Vroege Fase. In opdracht van Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Mazzucato, M. (2018) The Entrepreneurial State: debunking public vs. private sector myths. Penguin Books.

MIR, SEOR, ESE en KU Leuven (2020) Evaluatie NFIA 2010-2018. Rotterdam.

Schipper-Tops, R., Damen, C. Kes, S. en D van der Plas (2021) Van overheid als marktmeester naar ondernemer en regisseur. ESB, 106(4795S), 18 maart 2021.

Techleap.nl en NVP (2020) Position paper Techleap.nl rondetafel bedrijfsfinanciering.

Techleap.nl en NVP (2021) The untapped potential of Dutch venture capital.

Technopolis (2014) Verschuivende paradigma's in het ruimtelijk economisch beleid.

## Bijlage 1

# Begeleidingscommissie

Tabel 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Naam	Organisatie
Felix Zwart (voorzitter)	Nederlandse Vereniging van Participatiemaatschappijen (NVP)
Simon Boogaard	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)
Brigit van Dijk-van de Reijt	Namens samenwerkende ROM's, Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (BOM)
Harm Dijkstra	Provincie Flevoland
Theo Föllings	Namens samenwerkende ROM's, Oost NL
Jeroen Heres	Rathenau Instituut
Alfred Peterson	Provincie Overijssel
Hendrik Roodbeen	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)
Martijn Rooijackers	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)
Maurice van Tilburg	Techleap.nl
Henry van der Wiel	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)

## Bijlage 2

# Interviewpartners

Tabel 2 Geïnterviewde experts (fase B)

Naam	Organisatie
Hamilcar Knops	Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI)
Jeroen Schreur	Algemene Pensioen Groep (APG)
Nienke Vledder	Algemene Pensioen Groep (APG)
Thomas Eterman	Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)
Paul van Nunen	Brainport Development
Eelko Brinkhoff	Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (BOM)
Janneke Niessen	CapitalIT
Nikki Rupert	De Nederlandsche Bank (DNB)
Albert Meiresonne	Economische Impuls Zeeland (Impuls Zeeland)
Frank van Oort	Erasmus University
Els Sweeney	Europese Investeringsbank (EIB)
Norbert Fillekes	Europese Investeringsbank (EIB) / European Investment Fund (EIF)
Marjolein Brasz	Foodvalley
Rob Pijpers	Industriebank Limburgs Instituut voor Ontwikkeling en Financiering (LIOF)
Bert de Wit	Industriebank Limburgs Instituut voor Ontwikkeling en Financiering (LIOF)
Chris van Voorden	InnovationQuarter (IQ)
Harm de Vries	Innovation Industries
Anne Mieke van der Werf	Invest-NL
Marieke Abbink-Pellenburg	New Energy Coalition
Sander Oosterhof	Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM)
Fons de Zeeuw	Oost NL
Guus Verhees	Shift Invest
Maurice van Tilburg	Techleap.nl (ook lid BC)
Jeroen Heres	Rathenau Instituut (ook lid BC)
Erik Stam	Universiteit Utrecht
Cordula van Klink	Vereniging voor de Metaal- en de Elektrotechnische Industrie (FME)
Friso Rip	Vereniging voor de Metaal- en de Elektrotechnische Industrie (FME)
Petra Tiel	VNO-NCW
Reineke Timmermans	VNO-NCW

Tabel 3 Geïnterviewden Ministerie EZK en nationale partners (fase D)

Naam	Organisatie
Regine Doornbos-Neyt	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)
David Pappie	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)
Michiel Sweers	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)
Mirjam Visscher	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)
Pieter Waasdorp	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)
Hilde van der Meer	Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA)
Abdeluheb Choho	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)

Tabel 4 Geïnterviewden provincies (fase D)

Naam	Provincie
George van Geffen	Drenthe
Dicky Siegers	Drenthe
Marten Brandsma	Friesland
Rose-Marie Eissen	Gelderland
Jos Israël	Gelderland
Frank Dijkstra	Groningen
Hans Hermse	Groningen
Alfred Peterson	Overijssel
Bart Kockelmans	Limburg
Carola van der Weijden	Limburg
Gido ten Dolle	Noord-Brabant
Peter van Vooren	Zeeland
Mathieu van Woerkom	Zeeland
Wiebe Brandsma	Zuid-Holland

Tabel 5 Geïnterviewden ROM-directies (fase D)

Naam	ROM
Brigit van Dijk - Van de Reijt	Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (BOM)
Miriam Dragstra	Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (BOM)
Peter Bijkerk	Economische Impuls Zeeland (Impuls Zeeland)
Dick ten Voorde	Economische Impuls Zeeland (Impuls Zeeland)
Tys van Elk	Industriebank Limburgs Instituut voor Ontwikkeling en Financiering (LIOF)
Rinke Zonneveld	InnovationQuarter (IQ)
Dina Boonstra	Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM)
Wendy de Jong	Oost NL

## Bijlage 3      Literatuurstudie

Er zijn verschillende onderzoeken verricht naar de status van de regionale economie en onderzoeks-/innovatie-ecosystemen in Nederland. De volgende studies zijn geanalyseerd:

- 1 Dialogic (2020) Onderzoeks- en innovatie-ecosystemen in Nederland
- 2 AWTI (2020) Beter van Start
- 3 AWTI (2021) Samen de lat hoog leggen
- 4 IPO (2020) Herstelplan Regionale Economie

### 1 *Dialogic (2020) Onderzoeks- en innovatie-ecosystemen in Nederland*

Op verzoek van het Ministerie van EZK en het Ministerie van OCW heeft Dialogic een analyse uitgevoerd van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen (O&I-ecosystemen) in Nederland en een top tien uitdagingen opgesteld om deze te versterken.

De rol van ROM's in het oppakken van deze uitdagingen valt buiten scope van de studie van Dialogic. Op basis van de opgave van ecosysteemactiviteiten door ROM's en de jaarverslagen van ROM's heeft BCI de inzet van ROM's op de door Dialogic geïdentificeerde uitdagingen bepaald. Dit resulteert in het volgende overzicht.

Tabel 6      Top 10 uitdagingen O&I-ecosystemen en rol ROM's

Nr.	Uitdaging	Rol ROM's
1	Investerings- en testfaciliteiten	Coördineren/organiseren investeringsaanvragen
2	Toptalent behouden en ontwikkelen	Beperkte activiteiten op dit vlak
3	Financiering startups/scale-ups	Kerntaken ROM's (Investeren)
4	Marktcreatie en betrekken van gebruikers bij onderzoek en innovatie	Beperkte rol voor ROM's
5	Het faciliteren van verbindingen tussen ecosystemen	Belangrijke activiteit van ROM's
6	Vaardigheden en absorptiecapaciteit in het mkb	Beperkt, focus ROM's ligt op koplopers
7	Versterken kennisoverdracht en valorisatieproces voor meer impact	Kerntaak ROM's (Innoveren)
8	Eerder in innovatieproces aandacht voor wet- en regelgeving	Beperkte activiteiten op dit vlak
9	Het organiserend vermogen van O&I-ecosystemen	Belangrijke activiteit van ROM's
10	Lange-termijn-blik/samenhang investeringen onderzoek & innovatie	Bijdragen aan coherentie ecosysteemagenda's

Bron: Dialogic (2020) en BCI

Conclusie: ROM's kunnen een grote rol vervullen in het versterken van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen in Nederland.

Voortbouwend op het onderzoek van Dialogic hebben Staatssecretaris Keijzer en minister Van Engelshoven de Kabinetsstrategie 'Versterken van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen' (2020) aan de Tweede Kamer aangeboden. Hierin is per uitdaging aangegeven wat

de wijze is waarop instrumenten en fondsen (waaronder ROM's) een positieve bijdrage leveren aan het adresseren van de betreffende uitdaging.

## 2 AWTI (2020) Beter van Start

De Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI) brengt advies uit aan regering en parlement. In de publicatie 'Beter van Start' heeft het AWTI het Nederlandse klimaat voor startups onder de loep genomen en aanbevelingen geformuleerd om deze te verbeteren.

AWTI stelt dat ondanks de verbetering van het startupklimaat, doorgroei van Nederlandse kennisintensieve startups stopt, zeker in vergelijking met andere landen. Nederlands mist daardoor kansen omdat kennisintensieve startups onvoldoende doorgroeien tot scale-ups. Dit is zorgwekkend, aangezien kennisintensieve bedrijven van vitaal belang zijn voor economie en het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. De AWTI pleit ervoor om bij kennisintensieve startups vanaf de start de blik al op doorgroei te leggen. Hiertoe worden zes adviezen gegeven. De AWTI gaat daarbij niet specifiek in op de rol van de ROM's, maar impliciet hebben deze wel betekenis voor het functioneren van de ROM's. In onderstaande tabel heeft BCI deze betekenis expliciet gemaakt.

Tabel 7 Aanbevelingen AWTI en betekenis voor ROM's

Nr.	Aanbeveling	Betekenis voor ROM's
1	Zorg voor duidelijkheid rol kennisinstellingen t.a.v. (valorisatie via) start-ups	Geen betekenis voor ROM's
2	Kijk voorbij de regio voor doorgroei naar kennisintensieve scale-ups	ROM's dienen in scale-up fase geen voorwaarde van vestiging in de regio aan te houden richting bedrijven om in aanmerking te komen voor financiering
3	Versterk mix van vaardigheden in teams kennisintensieve start-ups	ROM's moeten startende bedrijven ondersteunen in het ontwikkelen van ondernemersvaardigheden
4	Help kennisintensieve start-ups de ambitie hoog te houden	ROM's dienen hoge groei/ontwikkeleisen en -ambities aan te houden bij de ondersteuning van start-ups
5	Perspectief op doorgroei in afspraken met kennisinstellingen	Geen betekenis voor ROM's
6	Verbeter de financieringsmarkt voor doorgroei kennisintensieve start-ups	ROM's dienen vanuit hun kerntaak Investeren de financiering van kennisintensieve start-ups te bevorderen

Bron: AWTI (2020 en BCI)

**Conclusie:** om regionaal MKB (inter)nationaal te laten concurreren en innoveren is een bovenregionale blik van ROM's noodzakelijk (hoge ambities stellen, regio-overstijgend samenwerken).

Staatssecretaris Keijzer en minister Van Engelshoven hebben in een Kamerbrief (2021) een reactie gegeven op het advies van de AWTI. Hierin wordt ingegaan op de zes aanbevelingen van het AWTI, waarin de rol ROM's ook wordt benoemd. Deze rol ligt vooral in lijn met aanbevelingen 2 en 6.

### **3 AWTI (2021) Samen de lat hoog leggen**

De AWTI gaat in de publicatie 'Samen de lat hoog leggen' in op de innovatiekracht van Nederland en de bijdrage die regio's hieraan leveren. Vertrekpunt hierbij is dat innovatie een belangrijke sleutel tot een toekomstbestendig en welvarend Nederland en dat de regio het schaalniveau is waar innovatie plaatsvindt.

De AWTI stelt dat samenwerking tussen Rijk en regio meer oplevert als er samen voor gezorgd wordt dat vernieuwing in de regio's écht verder komt en dat relevante regionale innovatie-initiatieven onderling verbonden raken. Rijk en regio's moeten daarom toewerken naar een gerichte, gecoördineerde en evenwichtige vorm van samenwerking. De AWTI doet hier toe vier aanbevelingen:

- 1 Kom tot een overkoepelend en inspirerend toekomstbeeld zodat alle partijen beter weten waar ze naartoe moeten werken.
- 2 Zorg voor regie en creëer verbindingen om versnippering en onnodige concurrentie te voorkomen en meer impact te creëren.
- 3 Kom tot goed doordachte regionale innovatie-ecosysteem agenda's.
- 4 Stimuleer vernieuwing in en mét regio's door ze uit te dagen en te helpen bij de versterking van hun O&I-ecosysteem.

Het AWTI gaat specifiek in op de rol van de ROM's in de uitwerking van de laatste aanbeveling. De AWTI adviseert namelijk om de ROM's te ontwikkelen tot regionale innovatiesupportcentra voor bedrijven en andere partijen die willen groeien door innovatie. Regionale innovatiesupportcentra dienen zich bezig te houden met:

- Ondersteuning voor het peloton van bedrijven dat wil innoveren maar niet beschikt over voldoende capaciteit en kunde om dat te doen (breder dus dan koplopers).
- De centra vormen schakels tussen regionale bedrijfsleven, universiteiten, hogescholen, middelbaar beroepsonderwijs, andere kennisinstellingen, economic boards, decentrale overheden, het Rijk en ook relevante Europese netwerken en clusters.
- Innovatiesupportcentra helpen het regionale bedrijfsleven bij specifieke uitdagingen. Denk aan het initiëren van nieuwe innovatieprojecten, de ontwikkeling van businessmodellen, financieringsconstructies en productiemethoden.

Conclusie: ROM's kunnen als regionale innovatiesupportcentra een rol vervullen om niet alleen innovatieve koplopers maar ook volgers c.q. het middenveld mee te nemen in innovatieve ontwikkelingen.

Minister Blok (EZK) en Minister van Engelshoven (OCW) hebben in een Kamerbrief (2021) een reactie gegeven op het advies van de AWTI. Daarbij wordt vooral in relatie tot aanbevelingen 2, 3 (impliciet) en 4 een rol voorzien voor ROM's. Uitgesproken wordt dat het landelijk dekkend netwerk van ROM's kansen biedt voor bovenregionale samenwerking en het inzetten van de ROM's als nationaal instrument om Rijk en regio nog beter met elkaar te verbinden en de innovatiekracht te versterken.

#### **4 IPO (2020) Herstelplan Regionale Economie**

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft in 2020 het Herstelplan Regionale Economie uitgebracht als agenda gericht op het (structurele) duurzame verdienvermogen van de economie én het oplossen van problemen op de korte termijn in de Coronacrisis.

Het IPO stelt dat om het toekomstig verdienvermogen van regio's te versterken, provincies samen met de ROM's, gemeenten en regionale clusters in de komende jaren meer werk maken van:

- Concrete investeringsprojecten beschikbaar maken en daarvoor ontwikkelkracht in regio's versterken.
- Niet te blijven hangen in subsidiëren van verkenningen en pilots, maar meer investeren en middelen ook revolverend inzetten. Dat door initiatieven vanuit de markt te ondersteunen. De trekkracht zal vooral van private consortia moeten komen, die ondersteund zullen worden met een mix aan financieringsinstrumenten.
- Versnippering van initiatieven rond bepaalde innovatiethema's en oplossingen voor maatschappelijke opgaven tegen te gaan door meer provinciegrensoverschrijdend en met Rijk samen te werken.
- Meer aandacht te besteden aan de ondersteuning van het MKB en die bedrijven ook nadrukkelijk een positie geven in programma's en projecten, zodat zij de beschikbare MKB-stimuleringsinstrumenten beter gaan benutten.

Daarbij ligt de taak voor de ROM's primair bij:

- Ontwikkelkracht organiseren voor grote investeringsprojecten.
- Samenwerking organiseren tussen clusters op de bovenregionale thema's.
- Aandacht voor startups en scale-ups.
- Beter toegankelijk maken beschikbare regelingen en instrumenten (MKB).

Conclusie: ROM's staan voor de opgave om meer/effectiever business development uit te voeren om innovatie- en investeringsprojecten te ontwikkelen en om bovenregionale samenwerking te intensiveren.

Staatssecretaris Keijzer heeft in een Kamerbrief (2020) inzicht gegeven in het vervolgtraject inzake de uitwerking en uitvoering van het IPO-Herstelplan in samenwerking met de provincies. Daarin is aangegeven dat de gezamenlijke provincies het Herstelplan verder hebben geconcretiseerd in samenwerking met VNG, ROM's en het ministerie van EZK. Daaruit zijn drie prioritaire thema's naar voren gekomen: ontwikkelkracht/innovatie, human capital en gebiedsontwikkeling. Ten aanzien van ontwikkelkracht/innovatie zijn tafels georganiseerd om bovenregionale investeringsplannen op te werken tot investeringsvoorstellen die gekoppeld worden naar een mogelijk passende financiële bron. ROM's hebben een positie aan deze tafels vanuit hun kennis van regionale ecosystemen en investeringsprojecten, business development capaciteiten en beschikbare fondsen.



## Bijlage 4      Onderzoeksvragen

Tabel 8      Onderzoeksvragen naar paragraaf waar deze behandeld wordt

Nr.	Onderzoeksvraag	Paragrafen
1	Hoe geven de ROM's invulling aan hun opdracht op basis van de verleende subsidie? In hoeverre slagen de ROM's erin bedrijven tot innovaties te bewegen, consortiumvorming te entameren en buitenlandse bedrijven aan te trekken en te faciliteren? Hoe verdelen de ROM's de subsidie over de onderscheiden activiteiten?	§4.2, §4.3, §5.2
2	Geven de ROM's op een goede wijze navolging aan de aandeelhoudersinstructie?	§3.4, §3.6
3	Wat zijn de maatschappelijke effecten van het functioneren van de participatiebedrijven (in kwantitatieve termen van directe werkgelegenheid en gedane investeringen)?	§3.4, §3.6
4	Welke afwegingen maken de ROM's bij het toekennen en weigeren van participaties in bedrijven?	§3.1, §3.5
5	In hoeverre werken de investeringen vanuit de ROM's als een hefboom voor het verkrijgen van marktfinanciering dan wel de opschaling van bedrijfsactiviteiten zonder externe financiering? Kan dit kwantitatief worden onderbouwd?	§3.6
6	Wat is de meerwaarde van het feit dat de genoemde drie kerntaken samen bij de ROM's zijn belegd? Versterken zij elkaar?	§2.3
7	Welk rendement hebben de ROM's wat betreft het participatiedeel behaald in de periode 2016-2020?	§3.6
8	Hoe hebben de kosten zich ontwikkeld van de ROM's in de periode 2016 -2020. Hoe kostenbewust zijn de ROM's [o.a. wat betreft hun loongebouw]? Zijn de ROM's binnen hun meerjarenbegrotingen gebleven? Zijn er verschillen in efficiency (kosten ten opzichte van prestaties)?	§2.6
9	Is het mogelijk op basis van de rapportages de bedrijfsvoering of het algemeen functioneren per ROM te monitoren?	§2.6, §3.4, §4.2, §5.2
10	Zijn bedrijven tevreden over het aanbod van, de zichtbaarheid van en de rolnemings door de ROM's? Is het duidelijk waarvoor de bedrijven bij de ROM's moeten zijn?	§3.5, §4.4
11	Is een beleidsdeelname nog het juiste instrument om de publieke belangen te borgen? Is het daarbij behorende [huidige] aansturingmodel toereikend voor de opgave van de ROM's?	§2.4, §2.5
12	Wat is de toegevoegde waarde van de ROM's als verbindende schakel tussen het beleid van EZK en de betreffende regio's? Hoe onderscheiden zij zich als instrument van regionaal beleid?	§2.5
13	Wat is de bijdrage van de ROM's aan de Kennis en Innovatie Agenda's?	§4.5, §4.6
14	Zijn de ROM's in staat gebleken in te spelen op de actuele beleidsbehoeften van EZK (o.a. kunstmatige intelligentie en de Coronamaatregelen).	§2.5
16	Hoe zien de ROM's hun positie tussen de beide subsidienten en de verschillende aandeelhouders?	§2.5
15	Hoe wordt de kennis- en informatie-uitwisseling door de ROM's met de stakeholders georganiseerd en gefaciliteerd? Delen de ROM's toereikend de relevante informatie met EZK en de andere stakeholders?	§2.5
17	Is er sprake van een effectieve sturing door de opdrachtgevers van de ROM's?	§2.5
18	Hoe positioneren de ROM's zich ten opzichte van andere partijen, gericht op het stimuleren van innovatie en investeringen, in hun regionale ecosysteem?	§3.2, §3.7, §4.6
19	Wat is de toegevoegde waarde van de activiteiten van de ROM's ten opzichte van de markt of andere publieke partijen?	§3.2, §3.7, §4.6
20	Hoe vullen de ROM's en de NFIA elkaar aan als het gaat om acquisitie? Is dit kwantificeerbaar?	§5.4
21	Benutten de ROM's de kennis en expertise van de partijen die actief zijn in de regionale ecosystemen optimaal (o.a. andere overheden, KvK, universiteiten en andere ROM's)?	§4.6

Nr.	Onderzoeksvraag	Paragrafen
22	Hoe actief zijn de onderscheiden ROM's inter- of bovenregionaal?	§4.6
23	Hoe Europees en internationaal zijn de onderscheiden ROM's georiënteerd? Zijn zij aangesloten op EU-programma's?	§4.3
24	Hoe presteren de ROM's in vergelijking met gelijksoortige Europese organisaties (bereik, taken en organisatie)?	§2.4