

/ Flevoland / Noord-Holland / Utrecht / Zuid-Holland

Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen

Aandachtspunten voor de vier
Randstedelijke provincies



Voorwoord

Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) zijn een belangrijk uitvoeringsinstrument van de provincies voor innoveren, internationaliseren en investeren. De ROM's zijn ooit opgericht om economische achterstanden op te lossen. Inmiddels zijn de taken van de ROM's verbreed en hebben zij tot doel om, naast het ondersteunen en versterken van de regionale economie, bij te dragen aan maatschappelijke transitieopgaven.

Door deze verbreding van taken en doordat economische effecten vaak worden beïnvloed door een groot aantal externe factoren, is het nauwkeurig duiden van de toegevoegde waarde van ROM's voor de regionale economie lastig. Gevolg hiervan is dat het voor politieke besluitvormers lastig is hoe ze de regionale economie kunnen versterken aan de hand van de ROM. Dit was aanleiding voor PS Flevoland voor het indienen van een motie om de Randstedelijke Rekenkamer te vragen onderzoek te doen naar de relatie tussen de ROM en de provincie, de wijze waarop PS hun kaderstellende en controlerende rol invullen en de resultaten die worden bereikt met de door de provincie verstrekte subsidies.

Naar aanleiding van deze motie heeft de Rekenkamer een signalerend en explorerend onderzoek uitgevoerd naar de beleidsmatige en bestuurlijke relatie tussen de Randstedelijke provincies en de ROM's. Het onderzoek laat over het geheel een positief beeld zien. Tegelijkertijd constateren we verschillende aandachtspunten bij de doelen, de samenwerking en de financiering van de ROM's. Dit rapport kan ter inspiratie dienen om zaken verder te verbeteren, ook in het licht van de bredere maatschappelijke opgaven. Het is aan PS en GS om te bezien hoe de ROM daar een plaats in krijgt.

We zien deze evaluatie dan ook vooral als een discussiestuk om het gesprek tussen PS en GS te voeren over de doelstellingen van het regionaal economische beleid en de bredere maatschappelijke opgaven, over wat de inzet van de ROM daarvoor kan zijn en over de beoogde reikwijdte van taken en verantwoordelijkheden van de ROM's. Ook kan dit onderzoek mogelijk als input dienen voor de landelijke evaluatie van de ROM's die naar verwachting in 2026 plaatsvindt.

Het onderzoek is uitgevoerd door Decisio. Voor dit onderzoek is gesproken met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen van de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. Ook is gesproken met vertegenwoordigers van het ministerie van Economische Zaken en van ROM Horizon, InnovationQuarter, ROM InWest en ROM Utrecht Region. Verder zijn experts geraadpleegd van KplusV en TwynstraGudde. We willen de betrokkenen bedanken voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

Martin Santhagens
Bestuurder-directeur Randstedelijke Rekenkamer

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	4
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Doel en onderzoeksvragen	8
1.3 Achtergrond	9
1.4 De vier Randstedelijke ROM's	12
1.5 Leeswijzer	14
2. Conclusies en aanbeveling	15
2.1 Provinciale doelen ROM's	15
2.2 Samenwerking provincie en ROM	19
2.3 Financiële middelen	24
3. Reactie Gedeputeerde Staten	30
4. Nawoord	34
Bijlage 1 Motie PS Flevoland	35

Samenvatting

Inleiding

Sinds een aantal jaren is er in alle vier Randstedelijke provincies een Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM). In de provincie Flevoland gaat het om de ROM Horizon, in Zuid-Holland om InnovationQuarter (IQ), in Utrecht is er de ROM Utrecht Region en in Noord-Holland de ROM InWest. Een ROM zet zich in voor het versterken van de regionale economie en werkgelegenheid. ROM's fungeren als gezamenlijk instrument van Rijk, provincie, gemeenten en andere partijen in het regionaal economisch beleid en innovatiebeleid.

Het zijn verbonden partijen die op afstand staan van de politiek. Door deze afstand kunnen de ROM's meer flexibel, slagvaardig en onafhankelijk inspelen op de behoeften van ondernemers en regionale ontwikkelingen. De ROM's voeren grotendeels dezelfde kerntaken uit: innoveren, internationaliseren en investeren. Deze kerntaken worden uitgevoerd door twee organisatieonderdelen binnen de ROM's: het ontwikkelbedrijf en het participatiebedrijf.

Verzoek tot onderzoek

Provinciale Staten (PS) van Flevoland hebben de Randstedelijke Rekenkamer via een motie gevraagd onderzoek te doen naar Horizon en zo mogelijk naar andere Randstedelijke ROM's. De indieners van de motie constateren onder andere dat er onduidelijkheden zijn met betrekking tot de context waarbinnen Horizon opereert. Zij geven daarbij aan dat een onderzoek inzicht kan bieden in de wijze waarop de relatie tussen Horizon en de provincie is vormgegeven, de wijze waarop PS hun kaderstellende en controlerende rol invullen en de resultaten die worden bereikt met de door de provincie verstrekte subsidies. De motie van PS Flevoland is voor de Rekenkamer aanleiding geweest om dit onderzoek uit te voeren.

Centrale onderzoeksvraag

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

Het onderzoek heeft een **signalerend** en **explorerend** karakter. Dit betekent dat we kansen en risico's rapporteren die op de provincie afkomen met betrekking tot de ROM.

Ontstaan van de ROM's

Het Rijk heeft vanaf de jaren zeventig ROM's opgericht, met als doel de economische groei te stimuleren in regio's met achterblijvende economische ontwikkeling of in regio's in transitie. Halverwege de jaren tachtig en negentig verschoof het beleid naar het algemeen versterken van regionale economieën. De provincies werden meer betrokken en hun financiële bijdragen namen geleidelijk toe. De ROM's werden steeds meer gezien als instrumenten van de provincies om hun regionaal economische doelen te bereiken.

Sinds 2011 stuurt het Rijk met het Topsectorenbeleid op topsectoren om de internationale concurrentiepositie van Nederland te versterken. De ROM's dienen, samen met de provincies, gericht actie te ondernemen om de topsectoren te ondersteunen en verder te ontwikkelen. Hierbij is aandacht voor de economische krachten van de regio's. In het huidige rijksbeleid hebben de ROM's een rol om het bedrijfsleven te verduurzamen en te zorgen voor een uitstekend ondernemings- en vestigingsklimaat. Aanvullend spelen de ROM's een rol bij een betere verbinding tussen Rijk en regio, het versterken van de basis en thematische inzet op relevante transitie en maatschappelijke uitdagingen.

Conclusies

De onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van drie conclusies, die betrekking hebben op de provinciale doelen voor de ROM, de samenwerking tussen de provincie en de ROM en de financiële middelen die de provincies beschikbaar stellen aan de ROM. Ook gaan de conclusies in op de kansen en risico's die de Rekenkamer signaleert ten aanzien van deze onderwerpen.

Aanbeveling aan GS

Reflecteer op de gesignaleerde kansen en risico's ten aanzien van de ROM's en organiseer hierover een gedachtewisseling tussen GS en PS.

Conclusie 1 Doelen

De Randstedelijke provincies participeren in de ROM's met als doel de regionale economie te ondersteunen en te versterken. De provincies hebben vanuit hun economisch beleid tevens ambities om maatschappelijke transitie te bewerkstelligen. De provincies zetten de ROM's in als één van de instrumenten binnen dit beleid.

De ROM's vertalen de doelen van de provincie en van andere aandeelhouders in meerjarenstrategieën. In Zuid-Holland en Utrecht gebeurt dit op basis van een overkoepelende visie op het regionaal economisch beleid. Dit is een gezamenlijke visie van onder andere de provincie en gemeenten in de regio. In Noord-Holland is er op dit moment geen dergelijke overkoepelende visie. Hierdoor sluiten de doelen van de betrokken organisaties bij de ROM nog niet altijd goed op elkaar aan. In Flevoland vertaalt Horizon de provinciale doelen meer rechtstreeks naar de meerjarenstrategie, omdat de provincie de enige aandeelhouder is.

De ROM's vertalen de meerjarenstrategieën naar jaarplannen. De ROM's maken de doelen en activiteiten onder andere meetbaar door hieraan kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) te koppelen. De KPI's zijn vaak gericht op output en zeggen weinig over de outcome en maatschappelijke impact. Verschillende ROM's werken aan het uitwerken van indicatoren op het gebied van outcome en impact.

De Rekenkamer signaleert enkele risico's en kansen ten aanzien van de provinciale doelen met betrekking tot de ROM's. Zo bestaat het risico dat er verschil in interpretatie en verwachtingen over de doelstellingen van de ROM's ontstaat. De Rekenkamer ziet kansen met betrekking tot het aanscherpen van de doelstellingen van de provincies ten aanzien van de ROM's en het hebben van een overkoepelende visie op het

regionaal economisch beleid (zoals in Zuid-Holland en Utrecht). Ook ziet de Rekenkamer een kans om het belang en de prestaties van de ROM's beter voor het voetlicht te brengen.

Conclusie 2 Samenwerking

De provincie heeft een dubbele rol ten aanzien van de ROM: zij is zowel aandeelhouder als opdrachtgever. Zuid-Holland en Utrecht hebben deze rollen op bestuurlijk en ambtelijk niveau gescheiden. In Noord-Holland zijn de rollen op bestuurlijk niveau gescheiden, maar ondergebracht bij één gedeputeerde. Op ambtelijk niveau zijn de rollen verdeeld over verschillende teams. In Flevoland zijn de rollen gescheiden tussen de gedeputeerde Economie (opdrachtgever) en commissaris van de Koning (aandeelhouder). Op ambtelijk niveau is er geen scheiding.

De bestuurlijke en ambtelijke afstemming tussen de provincies en de ROM's functioneert in grote lijnen goed. De afstemming verloopt formeel via de aandeelhoudersvergaderingen, waar koersbepaling en besluitvorming plaatsvinden. Daarnaast vindt tussentijds afstemming plaats, waarbij de overlegstructuur verschilt tussen de provincies. De Rekenkamer constateert dat er soms onduidelijkheid is bij de ROM's over wie binnen de provincie waarvoor verantwoordelijk is.

De directe interactie tussen PS en de ROM is beperkt. Dit past bij de positionering van de ROM op afstand van de politiek. De informatievoorziening verloopt van de ROM aan GS en van GS aan PS. In Flevoland hebben PS veel aandacht besteed aan de ROM en was het voor PS niet altijd duidelijk hoe de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van de ROM ingevuld dient te worden. PS van Flevoland hebben veel vragen gesteld over de ROM en haar activiteiten. De motie met het verzoek aan de Rekenkamer om onderzoek is een uitdrukking van de vragen die in Flevoland speelden. In Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland is de ROM minder onderwerp van gesprek in PS.

Het ministerie van EZ vervult een belangrijke rol bij de ROM's. Zij stuurt actief op de strategische richting van de ROM's en benadrukt het belang van (bovenregionale) samenwerking tussen ROM's onderling en tussen ROM's en andere partijen.

De Rekenkamer signaleert de volgende risico's en kansen. Er is een risico met betrekking tot het stellen van (veel) operationele vragen van PS in Flevoland. Dit kost veel tijd en inzet van de ambtelijke organisatie van de provincie en de ROM. In alle vier provincies ziet de Rekenkamer een risico van verlies aan aandacht voor regionaal beleid bij (verdere) inzet op bovenregionale samenwerking. Daarbij is het van belang om een balans te vinden tussen regionale en bovenregionale samenwerking. De Rekenkamer signaleert verder kansen voor het verder uitwerken van de rolverdeling en rolvastheid tussen de provincie (en daarbinnen tussen GS, PS en ambtelijke organisatie) en de ROM. Ook is er een kans met betrekking tot het versterken van de samenwerking tussen de ROM's met betrekking tot Europese investeringsprogramma's.

Conclusie 3 Financiële middelen

De provincies zijn op verschillende manieren financieel betrokken bij de ROM's. Ten eerste als aandeelhouder in het participatiebedrijf. Het participatiebedrijf voert de kerntaak investeren uit en is in de meeste gevallen gefinancierd door één of meerdere kapitaalstortingen. Met de kapitaalstortingen zijn fondsen opgericht waarmee de ROM's investeren in bedrijven. De fondsen hebben een revolverend karakter, wat van

belang is om de financiële duurzaamheid te waarborgen en om te voorkomen dat de investeringen als overheidssubsidie worden gezien.

Ten tweede dragen de provincies via een exploitatiesubsidie bij aan de operationele kosten van de ROM's, met name gericht op de kerntaken innoveren en investeren. De vier provincies verstrekken de subsidie jaarlijks aan de ROM's. De provincies Flevoland en Zuid-Holland stellen de hoogte van de subsidies jaarlijks vast, Utrecht en Noord-Holland maken hierover meerjarige afspraken. Hoewel de vier provincies de exploitatiesubsidie indexeren, doen niet alle participanten dit. Onder andere hierdoor is het voor verschillende ROM's lastig gebleken om de begroting sluitend te krijgen. De provincies hebben een rol gespeeld om de ROM's hierbij te helpen.

Ten derde verstrekken de provincies aanvullende specifieke opdrachten aan de ROM's. De Rekenkamer signaleert enkele risico's ten aanzien van de financiële middelen. Zo hebben niet alle participanten meerjarige afspraken gemaakt met de ROM's over de hoogte en indexatie van de exploitatiesubsidie, waardoor het onder andere lastig is voor de ROM om langetermijnplannen te maken. Daarnaast staan de financiële steun en het draagvlak voor de ROM onder druk door mogelijke bezuinigingen bij Rijk, provincies en gemeenten. De Rekenkamer signaleert kansen voor de provincies Noord-Holland en Utrecht om een voortrekkersrol te nemen in het verbinden van participanten of aandeelhouders. Ook is er een kans met betrekking tot het structureel borgen van de exploitatiesubsidies.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds een aantal jaren is er in alle vier Randstedelijke provincies een Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM) actief. Een ROM zet zich in voor het versterken van de regionale economie en werkgelegenheid. ROM's fungeren als gezamenlijk instrument van Rijk, provincie, gemeenten en andere partijen in het regionaal economisch beleid en innovatiebeleid.

Tabel 1 De ROM's in de vier Randstedelijke provincies

Provincie	Regionale Ontwikkelingsmaatschappij
Flevoland	Horizon
Zuid-Holland	InnovationQuarter (IQ)
Utrecht	ROM Utrecht Region
Noord-Holland	ROM InWest

Provinciale Staten (PS) van Flevoland hebben de Randstedelijke Rekenkamer via een motie gevraagd onderzoek te doen naar Horizon en zo mogelijk naar andere Randstedelijke ROM's (zie Bijlage 1). De indieners van de motie constateren onder andere dat er onduidelijkheden zijn met betrekking tot de context waarbinnen Horizon opereert. Zij geven daarbij aan dat een onderzoek inzicht kan bieden in de wijze waarop de relatie tussen Horizon en de provincie is vormgegeven, de wijze waarop PS hun kaderstellende en controlerende rol invullen en in de resultaten die worden bereikt met de door de provincie verstrekte subsidies. De motie van PS Flevoland is voor de Rekenkamer aanleiding geweest om dit onderzoek uit te voeren.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Dit onderzoek heeft als doel om inzicht te geven in hoe de relatie tussen de provincie en ROM is vormgegeven in de vier Randstedelijke provincies en om te verkennen welke kansen en risico's er spelen ten aanzien van de ROM's.

Centrale onderzoeksvraag

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

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

1. Welke doelen streeft de provincie na met de ROM en hoe worden deze door de ROM uitgevoerd?
2. Hoe is de samenwerking tussen de provincie en de ROM georganiseerd?

3. Welke financiële middelen stelt de provincie beschikbaar aan de ROM en wat zijn hierbij de overwegingen?
4. Welke kansen en risico's spelen er ten aanzien van de ROM's die relevant zijn voor de provincie?

Het onderzoek heeft een **signalerend** en **explorerend** karakter. Dit betekent dat we kansen en risico's rapporteren die op de provincie afkomen met betrekking tot de ROM. Het onderzoek is in opdracht van de Randstedelijke Rekenkamer uitgevoerd door adviesbureau Decisio. In de Onderzoeksopzet zijn de afbakening en werkwijze van het onderzoek nader toegelicht.

1.3 Achtergrond

Ontstaan van de ROM's

Het Rijk heeft vanaf de jaren zeventig regionale ontwikkelingsmaatschappijen opgericht, met als doel de economische groei te stimuleren in regio's met achterblijvende economische ontwikkeling of in regio's in transitie.¹ In de beginjaren droeg het Rijk grotendeels de financiële verantwoordelijkheid voor de activiteiten en de bedrijfsvoering van de ROM's. Halverwege de jaren tachtig en negentig verschoof het beleid van het aanpakken van economische achterstanden naar het algemeen versterken van regionale economieën. De provincies werden meer betrokken als aandeelhouders en financiers van de ROM's, waarbij hun financiële bijdragen geleidelijk toenamen. Tegelijkertijd verlaagde het Rijk de exploitatiebijdrage. Deze verschuiving in beleid weerspiegelde een bredere trend in het regionaal-economisch beleid van Nederland: het streven naar 'regio's op eigen kracht'. De ROM's werden steeds meer gezien als instrumenten voor de provincies om hun regionale economische doelen te bereiken.

Op afstand van de politiek

ROM's zijn verbonden partijen met een eigen entiteit, directie en raad van commissarissen. Het zijn ondernemingen met publieke aandeelhouders, die deelnemer zijn in de ROM. Door deze organisatiestructuur staan de ROM's op afstand van de politiek. Door deze afstand kunnen de ROM's meer flexibel, slagvaardig en onafhankelijk inspelen op de behoeften van ondernemers en regionale ontwikkelingen, zonder directe politieke inmenging.

Rijksbeleid

In 2011 introduceerde het Rijk het Topsectorenbeleid. Sindsdien stuurt het Rijk actief op topsectoren om de internationale concurrentiepositie van Nederland te versterken. In het kader van dit beleid dienen de ROM's, samen met de provincies, gericht actie te ondernemen om de topsectoren die het Rijk heeft vastgesteld te ondersteunen en verder te ontwikkelen. Hierbij is aandacht voor de economische krachten van de regio's, wat terug is te zien in de maatschappelijke thema's waar de ROM's zich op richten, zoals transities in de economie en digitalisering.

¹ De eerste ROM's waren de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij in 1974 en de Limburgse Ontwikkelingsmaatschappij in 1975.

Het huidige rijksbeleid met betrekking tot de ROM's is hoofdzakelijk af te leiden uit het Bedrijvenbeleid van het ministerie van Economische Zaken (EZ). Het doel van dit beleid is om:

- het Nederlandse bedrijfsleven te verduurzamen;
- te zorgen voor een uitmuntend ondernemings- en vestigingsklimaat;
- innovatie en economische vernieuwing te bevorderen en
- bij te dragen aan een weerbaar Europa en sterkere Nederlandse regio's.

De middelen (subsidies) die het ministerie van EZ verstrekt aan de ROM's hebben als doel "de economische krachten in de regio te versterken en te bundelen met sectorale initiatieven vanuit het topsectorenbeleid en ander generiek beleid en daarnaast om de samenwerking tussen het (innovatieve) mkb en kennisinstellingen in de regio te bevorderen".²

Aanvullend heeft het ministerie van EZ – in samenwerking met de provincies en in nauwe afstemming met de ROM's – de Meerjarenstrategie bovenregionale samenwerking 2024-2027 opgesteld, mede naar aanleiding van de landelijke evaluatie van de ROM's uit 2022 (zie kader). De Meerjarenstrategie berust op drie pijlers:

- betere verbinding tussen Rijk en regio;
- versterken van de basis; en
- thematische inzet op relevante transitie en maatschappelijke uitdagingen.

De meerjarenstrategie streeft met name na de effecten van de bovenregionale activiteiten van de ROM's te versterken. De strategie beschrijft dat de samenwerking tussen het Rijk en de ROM's en tussen de ROM's onderling onder andere is gestoeld op het respecteren van de regionale verankering van elke ROM, het werken op een aanvullende en versterkende manier en het bieden van flexibiliteit in samenwerking. Hiermee wil het Rijk de ROM's in staat stellen om effectiever bij te dragen aan de economische ontwikkeling van Nederland.

Landelijke evaluatie ROM's 2022

De ROM's zijn in 2022 landelijk geëvalueerd. Hieruit kwam onder andere naar voren dat een intensievere aansturing en betere samenwerking nodig is om de ontwikkelkracht van de ROM's te vergroten en hun toegevoegde waarde bij de uitvoering van EZ-beleid te maximaliseren. De minister van EZ gaf aan dat deze versterkte samenwerking essentieel is in het licht van het veranderende economische speelveld en het streven naar een landsdekkend ROM-netwerk. Naar aanleiding van de evaluatie kondigde de minister van EZ aan de ROM's een prominenter rol te willen geven in het EZ-beleid en de bovenregionale samenwerking tussen de ROM's te versterken.

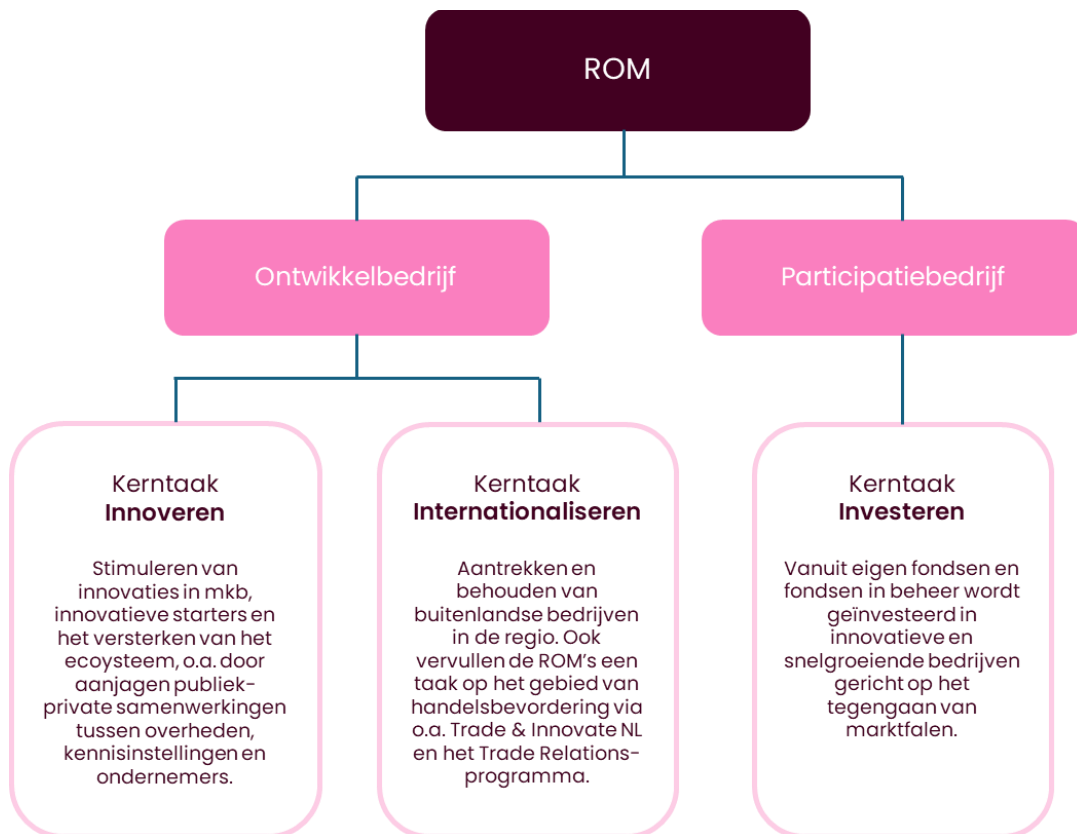
De evaluatie schetste over het algemeen een positief beeld van de toegevoegde waarde van de ROM's, waarbij de meerwaarde vooral zit in de geïntegreerde aanpak van investeren, innoveren en internationaliseren in de regio, waarbij tegelijkertijd de verbinding met het landelijk beleid wordt georganiseerd. De evaluatie geeft aan dat het lastig is om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de activiteiten van de ROM scherp kwantitatief te onderbouwen. Wel is gesteld dat de ROM's over het algemeen hun (outputgerelateerde) kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) realiseren voor de drie kerntaken.

² Ministerie van EZ (2024), Economische Zaken Rijksbegroting 2025, 17 september 2024, p. 86

De ROM's ontvingen in 2024 een eenmalige aanvullende bijdrage van € 4 mln. om invulling te geven aan de pijlers van de Meerjarenstrategie, met name gericht op de versterking van de bovenregionale samenwerking tussen de ROM's. Deze bijdrage zou de ROM's in staat moeten stellen om gezamenlijke projecten op te zetten en te investeren in operaties die innovatie en economische groei stimuleren.

Kerntaken ROM's

De ROM's voeren grotendeels dezelfde kerntaken uit: innoveren, internationaliseren en investeren. Deze kerntaken worden uitgevoerd door twee organisatieonderdelen binnen de ROM's: het ontwikkelbedrijf en het participatiebedrijf, zie Figuur 1.



Figuur 1 De kerntaken van de ROM worden uitgevoerd door het ontwikkelbedrijf en participatiebedrijf³

De kerntaken van de ROM zijn gebaseerd op de aanwezigheid van verschillende opgaven die niet opgelost worden door andere partijen (vanwege marktfalen of systeemfalen), wat legitimeert dat overheden 'ingrijpen' in het systeem. Dit kunnen zij ook doen vanuit een bepaalde ambitie, bijvoorbeeld op het gebied van maatschappelijke of economische transitie (transitiefalen). Zie Paragraaf 2.3 van de nota van bevindingen voor een nadere toelichting.

³ ROM Inwest (Noord-Holland) voert de kerntaak internationaliseren niet uit, dat verloopt via Amsterdam InBusiness en via het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord. ROM InWest heeft een liaison-functie.

1.4 De vier Randstedelijke ROM's

De vier Randstedelijke ROM's kennen ieder een eigen ontstaansgeschiedenis (zie Figuur 2). De belangrijkste gemene deler voor de oprichting van de Randstedelijke ROM's is de behoefte om concurrerend te blijven in een steeds verder globaliserende economie en zo optimaal mogelijk gebruik te maken van het regionaal aanwezige innovatiepotentieel. Een ander belangrijk motief is om tot een landelijk dekkend netwerk van ROM's te komen.

Flevoland	Zuid-Holland	Utrecht	Noord-Holland
In 2004 is de OMFL opgericht, met een focus op innoveren en internationaliseren. OMFL gaf invulling aan de kerntaak investeren d.m.v. aandeelhouderschap in fondsen. In 2019 is Horizon opgericht als vervolg op OMFL, waarbij fondsen zijn samengevoegd en het Rijk exploitatiesubsidie aan Horizon verstrekt.	In 2013 opgericht om het onderbenutte innovatiepotentieel en de relatieve economische achterstand ten opzichte van andere regio's tegemoet te treden.	In 2019 gestart met als voornaamste doelen om 1) het financieringstekort in het mkb, 2) de bestuurlijke fragmentatie op het gebied van economie en 3) druk op ruimte voor wonen en werken tegemoet te treden.	In 2021 opgericht (tijdens de coronacrisis), vanwege 1) de behoefte aan een landelijk dekkend netwerk van ROM's, 2) het uitvoeren van rijksregelingen versneld door de coronacrisis en 3) transitieopgaven in de economie.

Figuur 2 **Ontstaan van de Randstedelijke ROM's**

Een overzicht van de kernmerken van de vier Randstedelijke ROM's is opgenomen in Tabel 2. Hoewel de ROM's over het algemeen eenzelfde organisatiestructuur hebben en vaak dezelfde taken uitvoeren, zijn ze niet een-op-een met elkaar te vergelijken. Zo verschillen de vier Randstedelijke ROM's van elkaar in omvang, aandeelhoudersstructuur en financiering om verschillende redenen.

Omvang

Uit Tabel 2 blijkt dat de ROM's verschillen in omvang. Dit hangt onder andere samen met de fase waarin de ROM zich bevindt. Zo hebben de recent gestarte ROM's een kleinere formatie. Ook speelt de inzet op en verdeling over de kerntaken van de ROM's een rol. Zo heeft ROM InWest (Noord-Holland) een kleinere formatie, mede doordat zij niet op alle kerntaken actief is. Verder speelt de structuur van de fondsen die de ROM's beheren een rol in de formatie.

Aandeelhoudersstructuur

De vier Randstedelijke provincies zijn allen aandeelhouder in het participatiebedrijf van de ROM. Wel verschilt de aandeelhoudersstructuur van de ROM's onderling. De participatiebedrijven van de ROM's in de provincies Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland hebben allen meerdere aandeelhouders. Naast de provincie, zijn dit onder andere het ministerie van EZ en een aantal gemeenten. Het participatiebedrijf van Horizon in Flevoland heeft alleen de provincie als aandeelhouder. Het ministerie van EZ en een aantal gemeenten zijn wel aandeelhouder in fondsen die Horizon beheert.

Exploitatiesubsidie

De provincies dragen tevens bij in de exploitatie van het ontwikkelbedrijf van de ROM, in de vorm van subsidie. Deze subsidie is bedoeld om de vaste kosten van de organisatie te dekken (zoals personeelskosten). Ook het ministerie van EZ draagt bij aan deze kosten in de vier Randstedelijke ROM's. De ROM's in Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland ontvangen daarnaast vanuit andere organisaties, waaronder een aantal gemeenten en kennisinstellingen, een bijdrage. De organisaties die exploitatiesubsidie aan de ROM verstrekken worden participanten genoemd.

Tabel 2 Enkele kenmerken van de ROM's in de vier Randstedelijke provincies⁴

	Horizon Flevoland	IQ Zuid-Holland	ROM Utrecht Region Utrecht	InWest Noord-Holland
Omvang ⁵	30,3 fte	95,2 fte	54,3 fte	16,7 fte
Aandeelhouders in participatie- bedrijf	• Provincie Flevoland⁶	• Provincie Zuid-Holland • Ministerie EZ • Gemeenten • Kennisinstellingen	• Provincie Utrecht • Ministerie EZ • Gemeenten • Kennisinstellingen	• Provincie Noord-Holland • Ministerie EZ • Gemeenten
Lopende fondsen	• Groeifonds Flevoland BV • Techno-fonds • MKB-fonds • POC-fonds • De Aanjager	• IQ Capital • UniQ	• Participatie-fonds • SIF-fonds • POC-fonds	• Transitiefonds • MKB-fonds

Speelveld van de ROM's

Naast de aandeelhouders en participanten hebben de ROM's te maken met andere partijen. Dit zijn bijvoorbeeld:

- Economic Boards: in alle vier provincies maakt een Economic Board onderdeel uit van het speelveld van de ROM's, hoewel de relatie tussen de ROM's en de Economic Board per regio verschillend is. De Economic Boards vervullen een rol in het verbinden van het bedrijfsleven, kennisinstellingen en de overheid en fungeren als platform voor bredere economische vraagstukken.
- ROM Nederland: deze organisatie fungeert als een ondersteunend en coördinerend netwerk voor de regionale ROM's.
- Invest-NL: deze organisatie speelt een belangrijke rol bij het investeren in grootschalige transacties en projecten van nationaal belang, zoals innovaties in energie en technologie.

⁴ Zie Paragraaf 2.5 van de nota van bevindingen voor een uitgebreidere toelichting.

⁵ Situatie eind 2023

⁶ Hoewel het ministerie van EZ geen aandeelhouder in het participatiebedrijf is, is het wel aandeelhouder in het Groeifonds Flevoland B.V.

1.5 Leeswijzer

In het vervolg van het Rapport zijn drie conclusies en een aanbeveling opgenomen die volgen uit de nota van bevindingen. Het Rapport bevat ook de reactie van GS op de conclusies en aanbeveling en een nawoord van de Rekenkamer. In de nota van bevindingen zijn naast de bevindingen van het onderzoek, tevens de geraadpleegde bronnen en de geraadpleegde personen te vinden. In de Onderzoeksopzet zijn de afbakening en werkwijze van het onderzoek toegelicht.

2. Conclusies en aanbeveling

Dit hoofdstuk bestaat uit drie conclusies, die tezamen de centrale onderzoeksvraag beantwoorden. De conclusies hebben betrekking op de provinciale doelen voor de ROM, de samenwerking tussen de provincie en de ROM en de financiële middelen die de provincies beschikbaar stellen aan de ROM. Ook gaan de conclusies in op de kansen en risico's die de Rekenkamer signaleert ten aanzien van deze onderwerpen.

De Rekenkamer doet hierbij de algemene aanbeveling aan GS:

Aanbeveling aan GS

Reflecteer op de gesignaleerde kansen en risico's ten aanzien van de ROM's, ga na in hoeverre en op welke wijze GS invulling willen geven aan de kansen en risico's en bespreek de uitkomsten hiervan in PS.

2.1 Provinciale doelen ROM's

Deze conclusie gaat over de doelen die de vier Randstedelijke provincies nastreven met de ROM's, hoe de ROM's deze doelen (door)vertalen in hun strategie en activiteiten en welke kansen en risico's de Rekenkamer hierbij signaleert.

Conclusie 1

De Randstedelijke provincies participeren in de ROM's met als doel de regionale economie te ondersteunen en te versterken. De provincies hebben vanuit hun economisch beleid tevens ambities om maatschappelijke transities te bewerkstelligen. De provincies zetten de ROM's in als één van de instrumenten binnen dit beleid.

De ROM's vertalen de doelen van de provincie en van andere aandeelhouders in meerjarenstrategieën. In Zuid-Holland en Utrecht gebeurt dit op basis van een overkoepelende visie op het regionaal economisch beleid. Dit is een gezamenlijke visie van onder andere de provincie en gemeenten in de regio. In Noord-Holland is er op dit moment geen dergelijke overkoepelende visie. Hierdoor sluiten de doelen van de betrokken organisaties bij de ROM nog niet altijd goed op elkaar aan. In Flevoland vertaalt Horizon de provinciale doelen meer rechtstreeks naar de meerjarenstrategie, omdat de provincie de enige aandeelhouder is.

De ROM's vertalen de meerjarenstrategieën naar jaarplannen. De ROM's maken de doelen en activiteiten onder andere meetbaar door hieraan KPI's te koppelen. De KPI's zijn vaak gericht op output en zeggen weinig over de outcome en maatschappelijke impact. Verschillende ROM's werken aan het uitwerken van indicatoren op het gebied van outcome en impact.

De Rekenkamer signaleert enkele risico's en kansen ten aanzien van de provinciale doelen met betrekking tot de ROM's. Zo bestaat het risico dat er verschil in interpretatie en verwachtingen over de doelstellingen van de ROM's ontstaat. De Rekenkamer ziet kansen met betrekking tot het aanscherpen van de doelstellingen van de provincies ten aanzien van de ROM's en het hebben van een overkoepelende visie op het regionaal economisch beleid (zoals in Zuid-Holland en Utrecht). Ook ziet de Rekenkamer een kans om het belang en de prestaties van de ROM's beter voor het voetlicht te brengen.

Provinciale doelen ROM's

De vier Randstedelijke provincies participeren allen in de ROM's met als doel de regionale economie te ondersteunen en te versterken. Tevens hebben zij vanuit hun economisch beleid de ambitie om bepaalde maatschappelijke transities te bewerkstelligen. Zie Figuur 3 voor de doelen van de vier Randstedelijke provincies ten aanzien van de ROM's. De provincies zetten de ROM's in als één van de instrumenten voor deze verschillende beleidsdoelen. De provincies maken de beoogde resultaten hierbij echter beperkt concreet en specifiek.

Flevoland	Zuid-Holland	Utrecht	Noord-Holland
Het overkoepelende doel voor Horizon is het versterken van de economische structuur en het stimuleren van werkgelegenheid in Flevoland. De provincie heeft Horizon meegegeven om het verdienvermogen van Flevolandse ondernemers te versterken. De rol van Horizon is gericht op het gehele mkb met meer aandacht voor kleinere ondernemingen.	De kernopdracht aan IQ is het duurzaam versterken van de economische structuur in Zuid-Holland en het ontsluiten van het innovatieve vermogen van de regio. Het gaat om zowel het creëren van banen en het realiseren van nieuwe investeringen, als om bijdragen die het innovatieve bedrijfsleven kan leveren aan maatschappelijke opgaven op het gebied van o.a. duurzaamheid, brede welvaart en klimaat.	De doelen van de provincie Utrecht voor ROM Utrecht Region hangen samen met de doelen uit de Regionaal Economische Agenda. De doelen zijn gericht op het stimuleren van economische ontwikkeling in de regio Utrecht, door te investeren in innovatieve bedrijven, het bevorderen van internationalisering en het ondersteunen van ondernemerschap.	De provincie Noord-Holland wil met de ROM – en samen met andere overheden – werken aan transitieopgaven in de economie. Ook wil de provincie de regionaal economische concurrentiepositie versterken. Verder heeft de ROM als taak meegekregen om rijksregelingen uit te voeren.

Figuur 3 De doelen van de vier Randstedelijke provincies ten aanzien van de ROM's

In de provincie Flevoland komen de doelen voor de ROM voornamelijk voort uit de Omgevingsvisie en Economische visie 2030. Ook in de provincie Zuid-Holland vormen de Omgevingsvisie en het economisch programma de voornaamste beleidskaders van de provincie ten aanzien van de ROM. De provincie geeft vanuit deze beleidskaders input aan de Regionale Groeiagenda van de Economic Board Zuid-Holland. Deze agenda is het resultaat van een samenwerking tussen overheden, waaronder de

provincie Zuid-Holland, kennisinstellingen en het bedrijfsleven. De Regionale Groeiagenda is het voornaamste beleidskader voor de ROM IQ. In de provincie Utrecht is de Regionaal Economische Agenda het belangrijkste beleidskader voor ROM Utrecht Region. Dit is een strategisch kader, opgesteld door de provincie, grotere gemeenten en regio's, waarvoor de provincie vanuit haar eigen regionaal economisch beleid input levert. In de provincie Noord-Holland is de koppeling met het beleid minder zichtbaar. De huidige beleidsdoelstellingen komen voornamelijk voort uit afstemming tussen aandeelhouders voorafgaand aan de oprichting van de ROM in 2021. Momenteel wordt er gewerkt aan beleid waarin de doelen voor en rollen van de ROM meer concreet worden.

Vertaling doelstellingen door ROM's

De ROM's vertalen de doelen van de provincie en van andere aandeelhouders in een meerjarenstrategie. Het opstellen van de meerjarenstrategie gaat – behalve in Flevoland – in samenspraak met de aandeelhouders en participanten van de ROM, om te voorkomen dat de ROM te maken krijgt met tegenstrijdige doelstellingen. De meerjarenstrategie vormt het kader waarbinnen de ROM voor een bepaalde periode opereert. Hierin zet de ROM uiteen waar zij haar activiteiten op richt. De mate waarin de meerjarenstrategie is toegespitst op de provinciale doelstellingen verschilt en is mede afhankelijk van de andere aandeelhouders.

In Flevoland vertaalt Horizon de provinciale doelstellingen rechtstreeks naar de meerjarenstrategie, omdat de provincie de enige aandeelhouder is. Omdat de ROM's in Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland meerdere aandeelhouders hebben, is de opdracht van deze ROM's breder dan alleen de provinciale doelstellingen. In Zuid-Holland vertaalt IQ de doelstellingen van de Regionale Groeiagenda van de Economic Board Zuid-Holland naar de meerjarenstrategie. Zoals hiervoor aangegeven, is de provincie Zuid-Holland betrokken bij het opstellen van deze agenda. In Utrecht vertaalt ROM Utrecht Region de doelstellingen uit de Regionaal Economische Agenda naar de meerjarenstrategie. De provincie is, zoals eerder genoemd, één van de betrokken partijen bij het opstellen van deze agenda. In Noord-Holland formuleren de aandeelhouders gezamenlijk de meerjarenstrategie van ROM InWest. Er is nog geen overkoepelende visie zoals in Zuid-Holland en Utrecht. Hierdoor sluiten de doelen van de betrokken organisaties niet altijd goed op elkaar aan. Om deze reden heeft ROM InWest een integrale ketenbenadering ontwikkeld, waarmee zij de doelen beter wil afstemmen. Momenteel wordt er gewerkt aan het opstellen van overkoepelend beleid.

De ROM's vertalen de meerjarenstrategie naar jaarplannen, waarin de doelen zijn gekoppeld aan bijbehorende activiteiten (zie ook Figuur 4). De verantwoording vindt vervolgens plaats via kwartaalrapportages, jaarverslagen en jaarrekeningen.

Flevoland De meerjarenstrategie van Horizon vertaalt beleidsdoelen van de provincie met een focus op transitie van voedsel, grondstoffen en energie. Voor elke transitie is een langetermijndoelstelling geformuleerd, met bijbehorende strategie en activiteiten.	Zuid-Holland De meerjarenstrategie van IQ is afgeleid uit de Regionale Groeiagenda en spitst zich toe op de transitie slim, duurzaam en gezond. IQ vertaalt dit naar activiteiten in zes sectoren: Energie & Chemie, Life Sciences & Health, Maritiem & Haven, Digital Technology & Cybersecurity, Hightec Maakindustrie & Aerospace en Horticulture & Food.	Utrecht ROM Utrecht Region vertaalt de beleidsdoelen van de Regionale Economische Agenda in de meerjarenstrategie, met als focus gezonde economische groei door innovatieve ondernemingen vooruit te helpen. ROM Utrecht Region richt zich hierbij op de sectoren New Digital Society, Life Sciences & Health en Earth Valley.	Noord-Holland ROM InWest stelt de meerjarenstrategie in samenspraak met de aandeelhouders op. ROM InWest richt zich daarbij op de vier belangrijke transitie in Noord-Holland: digitalisering, circulaire economie, voedseltransitie en energietransitie.
---	---	---	--

Figuur 4 Vertaling doelstellingen door de ROM's

Output, outcome en impact

Een manier waarop de vier ROM's doelen en activiteiten operationaliseren en meetbaar maken, is door hieraan KPI's te koppelen. De KPI's zijn vaak gericht op output, zoals het aantal gesprekken, investeringen of het rendement daarvan. Hoewel deze KPI's relatief goed meetbaar zijn, hoeven ze niets te zeggen over de kwaliteit ervan. Zo kan een kwalitatief goed initiatief effectiever zijn dan het behalen van een voorgeschreven aantal gesprekken. Bovendien zeggen KPI's gericht op output weinig over de outcome (korte- en middellangetermijneffecten) en de daadwerkelijke economische en maatschappelijke impact van de activiteiten van een ROM. KPI's die gericht zijn op outcome zouden wellicht beter passen. Verschillende ROM's werken (al dan niet samen met hun aandeelhouders) aan het uitwerken van indicatoren op het gebied van outcome en impact. Dit is met name gericht op het in beeld brengen van de maatschappelijke impact. Maatschappelijke impact gaat over de effecten op de langere termijnen, het is moeilijk om deze direct te koppelen aan individuele activiteiten van de ROM's.

Risico's en kansen

Ten aanzien van de provinciale doelen met betrekking tot de ROM's signaleert de Rekenkamer de volgende risico's en kansen.

Risico: verschil in interpretatie en verwachtingen over doelstellingen ROM

In de uitvoering van het economisch beleid van de provincies is de ROM één van de instrumenten. De provincies maken niet altijd specifiek en concreet wat zij beogen met de inzet van de ROM. Hierdoor bestaat het risico dat er verschil kan ontstaan in interpretatie van en onderlinge verwachtingen over de doelstellingen van de ROM. Het gaat dan om de specifieke rollen, taken en acties van de ROM op een bepaald thema. Zo streven de provincies naast economische doelen ook diverse (andere) maatschappelijke beleidsdoelen na, onder andere ten aanzien van maatschappelijke transitie. Het is niet altijd duidelijk hoe de verschillende beleidsdoelen zich tot elkaar

verhouden. Staan de economische beleidsdoelen centraal of zijn de verschillende beleidsdoelen nevengeacht? Hierbij dient te worden genuanceerd dat de ROM één van de instrumenten van de provincie is en dat de instrumenten gezamenlijk de doelstellingen ten aanzien van regionale economie en maatschappelijke transitie dienen.

Kans: aanscherpen doelstellingen ROM's

Wanneer de provincies specifiek en concreter maken wat zij beogen met de inzet van de ROM, kan de rol- en taakverdeling tussen de provincie en ROM mogelijk aangescherpt worden, onder andere in de organisatie en structuur waarbinnen overleg en afstemming plaatsvindt. Wanneer de provincies hun doelstellingen ten aanzien van de ROM's verduidelijken, kan dit bijdragen aan het bereiken van de provinciale ambities en doelstellingen.

Kans: overkoepelende visie op het regionaal economisch beleid

In de provincies hebben meerdere partijen een rol op het gebied van economie, met ieder eigen doelen en verantwoordelijkheden. Wanneer deze partijen betrokken zijn bij de ROM (als aandeelhouder of participant) helpt het om een overkoepelende visie te hebben op het regionaal economisch beleid, met specifieke aandacht voor de ROM. Zo hebben de Economic Boards in Utrecht en Zuid-Holland regionaal economische visies/agenda's opgesteld, die een leidraad vormen voor de meerjarenstrategie en activiteiten van de ROM. Met name in de provincie Noord-Holland is nog verbetering mogelijk.

Kans: belang en prestaties van de ROM's beter over het voetlicht brengen

De Rekenkamer signaleert kansen om het belang van de ROM's en hun prestaties nog beter over het voetlicht te brengen. Dat kan bijvoorbeeld door indicatoren vast te stellen en te gebruiken op het gebied van outcome en impact. Het gaat dan bijvoorbeeld om verdere operationalisering van de maatschappelijke opgaven, doelen en transitie waar de ROM's aan bijdragen. Hier ligt een gezamenlijke opgave van provincie en ROM. Het is van blijvend belang om het succes van de ROM's meer zichtbaar te maken, zodat er inhoudelijk onderbouwde consensus kan ontstaan over de legitimiteit van de inzet van de ROM's. Dat kan ook de effectiviteit en impact van de ROM's verder positief beïnvloeden. Wij geven daarbij aan dat dit altijd op basis van verifieerbare feiten zou moeten zijn, waarbij het de uitdaging is om de causaliteit tussen input, output, outcome en impact zo concreet mogelijk te onderbouwen en aan te tonen.

2.2 Samenwerking provincie en ROM

Deze conclusie gaat over de samenwerking tussen de provincie en de ROM's en de kansen en risico's die de Rekenkamer hierbij signaleert. Daarbij komen de betrokkenheid van GS, PS en de ambtelijke organisatie aan de orde, evenals bovenregionale samenwerking tussen de ROM's.

Conclusie 2

De provincie heeft een dubbele rol ten aanzien van de ROM: zij is zowel aandeelhouder als opdrachtgever. Zuid-Holland en Utrecht hebben deze rollen

op bestuurlijk en ambtelijk niveau gescheiden. In Noord-Holland zijn de rollen op bestuurlijk niveau gescheiden, maar ondergebracht bij één gedeputeerde. Op ambtelijk niveau zijn de rollen verdeeld over verschillende teams. In Flevoland zijn de rollen gescheiden tussen de gedeputeerde Economie (opdrachtgever) en commissaris van de Koning (aandeelhouder). Op ambtelijk niveau is er geen scheiding.

De bestuurlijke en ambtelijke afstemming tussen de provincies en de ROM's functioneert in grote lijnen goed. De afstemming verloopt formeel via de aandeelhoudersvergaderingen, waar koersbepaling en besluitvorming plaatsvindt. Daarnaast vindt tussentijds afstemming plaats, waarbij de overlegstructuur verschilt tussen de provincies. De Rekenkamer constateert dat er soms onduidelijkheid is bij de ROM's over wie binnen de provincie waarvoor verantwoordelijk is.

De directe interactie tussen PS en de ROM is beperkt. Dit past bij de positionering van de ROM op afstand van de politiek. De informatievoorziening verloopt van de ROM aan GS en van GS aan PS. In Flevoland hebben PS veel aandacht besteed aan de ROM en was het voor PS niet altijd duidelijk hoe de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van de ROM ingevuld dient te worden. PS van Flevoland hebben veel vragen gesteld over de ROM en haar activiteiten. De motie met het verzoek aan de Rekenkamer om onderzoek is een uitdrukking van de vragen die in Flevoland speelden. In Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland is de ROM minder onderwerp van gesprek in PS.

Het ministerie van EZ vervult een belangrijke rol bij de ROM's. Zij stuurt actief op de strategische richting van de ROM's en benadrukt het belang van (bovenregionale) samenwerking tussen ROM's onderling en tussen ROM's en andere partijen.

De Rekenkamer signaleert de volgende risico's en kansen. Er is een risico met betrekking tot het stellen van (veel) operationele vragen van PS in Flevoland. Dit kost veel tijd en inzet van de ambtelijke organisatie van de provincie en de ROM. In alle vier provincies ziet de Rekenkamer een risico van verlies aan aandacht voor regionaal beleid bij (verdere) inzet op bovenregionale samenwerking. Daarbij is het van belang om een balans te vinden tussen regionale en bovenregionale samenwerking. De Rekenkamer signaleert verder kansen voor het verder uitwerken van de rolverdeling en rolvastheid tussen de provincie (en daarbinnen tussen GS, PS en ambtelijke organisatie) en de ROM. Ook is er een kans met betrekking tot het versterken van de samenwerking tussen de ROM's met betrekking tot Europese investeringsprogramma's.

Betrokkenheid Gedeputeerde Staten

De provincie heeft een dubbele rol ten aanzien van de ROM: zij is zowel aandeelhouder als opdrachtgever. De provincies Zuid-Holland en Utrecht hebben deze rollen op bestuurlijk niveau gescheiden: de gedeputeerde met de portefeuille Economie is inhoudelijk betrokken bij de ROM en de gedeputeerde met de portefeuille Financiën is betrokken als aandeelhouder. Op deze manier wordt vanuit twee invalshoeken naar de ROM gekeken. In de provincie Noord-Holland is ook sprake van twee portefeuilles, maar beide zijn ondergebracht bij één gedeputeerde. Bij de provincie Flevoland zijn de rollen

van aandeelhouder en opdrachtgever niet tussen gedeputeerden gescheiden, maar tussen de gedeputeerde met de portefeuille Economie (opdrachtgever) en de commissaris van de Koning (aandeelhouder).

De Rekenkamer constateert dat de bestuurlijke afstemming tussen de vier Randstedelijke provincies en de ROM's in grote lijnen goed functioneert. De bestuurlijke afstemming tussen de provincies en de ROM's is geformaliseerd in aandeelhoudersovereenkomsten en samenwerkingsovereenkomsten. De afstemming verloopt formeel via de aandeelhoudersvergaderingen, waar koersbepaling en besluitvorming plaatsvindt. In Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland worden verantwoordelijkheden gedeeld en afgestemd tussen alle aandeelhouders, naar rato van hun aandelen. In Flevoland is, zoals eerder aangegeven, de provincie de enige aandeelhouder. Dit heeft een directe invloed op de koers van de ROM. De frequentie van de aandeelhoudersvergaderingen is vastgelegd, in de Randstedelijke ROM's is dit in principe twee keer per jaar.

Buiten de formele bestuurlijke afstemming via aandeelhoudersvergaderingen, vindt tussentijds afstemming plaats tussen de gedeputeerden en de directeur van de ROM. Hierbij verschilt de overlegstructuur tussen de vier Randstedelijke provincies en de ROM's. Deze afstemming vindt bijvoorbeeld plaats om vinger aan de pols te houden, te kijken wat er speelt en te zorgen dat de ROM koers blijft houden op de doelen. Verder zijn er afstemmingsmomenten tussen de aandeelhouders onderling.

Daarnaast zijn er afspraken gemaakt over de informatievoorziening van de ROM aan Gedeputeerde Staten (GS), zowel over de inhoud als over het moment van informatieverstrekking. Een voorbeeld hiervan is het jaarverslag. ROM Horizon in Flevoland rapporteert in het jaarverslag bijvoorbeeld over de behaalde doelen, waarbij een koppeling wordt gemaakt met de provinciale doelstellingen.

Betrokkenheid Provinciale Staten

Provinciale Staten hebben bij het vaststellen van het economisch beleid van de provincie een kaderstellende en controlerende rol. Daarnaast hebben PS een rol bij 1) het vaststellen van de Nota van verbonden partijen, 2) de oprichting en 3) het aangaan van een verbonden partij. Verder hebben PS een rol bij 4) de uitbreiding en wijziging van het aandeel/belang in een verbonden partij en 5) het beëindigen van een verbonden partij. Dit betekent – in de praktijk – dat PS vooral bij initiatief en oprichting van de ROM een rol hebben om wensen en bedenkingen mee te geven en al dan niet in te stemmen met het besluit van GS om deel te nemen aan de ROM. De directe interactie tussen Provinciale Staten en de ROM is beperkt, wat past bij de positionering van de ROM op afstand van de politiek.

De informatievoorziening vindt plaats van de ROM aan GS en van GS aan PS. De ROM is met enige regelmaat onderwerp van gesprek in PS, hoewel de mate waarin verschilt per provincie. In de provincie Flevoland hebben PS veel aandacht voor de ROM. In deze provincie is het voor PS niet altijd duidelijk hoe de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van de ROM ingevuld dient te worden. De informatievoorziening aan PS van Flevoland is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. PS hebben tevens veel vragen gesteld over de ROM en haar activiteiten. Uit deze vragen blijkt dat er onduidelijkheid was over onder andere de resultaten, investeringen, werkzaamheden en maatschappelijke opbrengsten van de activiteiten van Horizon. PS zijn geïnformeerd via werkbezoeken en er zijn informatiepakketten samengesteld en presentaties

gehouden. Dit heeft veel tijd en inzet gekost voor de ambtelijke organisatie van de provincie en Horizon. Daarnaast heeft de ambtelijke organisatie van de provincie bij PS het risico benadrukt dat het delen van sommige informatie bedrijfsgevoelig kan zijn, wat de positie van de vennootschap onder druk kan zetten. Het informeren van PS vraagt om een zorgvuldige balans tussen transparantie en bedrijfsgevoelige informatie. Ook is van belang om bewust te zijn van een mogelijke discrepantie tussen provinciale doelstellingen en het vennootschapsbelang. Dit vraagt om goede samenwerking en heldere afspraken, zodat de gezamenlijke koers gewaarborgd blijft.

In de provincies Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland is de ROM minder onderwerp van gesprek in PS. In Zuid-Holland geeft de informatievoorziening aan PS weinig aanleiding tot vragen, waaruit – met enige voorzichtigheid – opgemaakt kan worden dat de informatievoorziening voldoende of naar tevredenheid is. De ROM's in de provincies Utrecht en Noord-Holland zijn nog wat jonger. De ervaring ten aanzien van informatievoorziening is om die reden wat beperkter. De informatievoorziening heeft tot op heden niet tot grote discussies geleid.

Betrokkenheid ambtelijke organisatie van de provincie

In de provincies Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland is er ook op ambtelijk niveau, net als op bestuurlijk niveau, sprake van een scheiding van de opdrachtgevers- en aandeelhoudersrol. In Zuid-Holland en Noord-Holland zijn deze rollen verdeeld over twee verschillende teams/afdelingen. In de provincie Utrecht werden deze rollen tot december 2024 binnen hetzelfde team ingevuld. De ROM Utrecht Region ervoer de rolscheiding hierdoor minder duidelijk. Sinds december 2024 heeft de provincie Utrecht de rollen verdeeld over twee verschillende teams. In de provincie Flevoland is er op ambtelijk niveau geen functiescheiding: de ambtelijk accounthouder in het kernteam is zowel inhoudelijk als in de aandeelhoudersrol betrokken.

De Rekenkamer constateert dat ook de ambtelijke afstemming (net als de bestuurlijke afstemming) tussen de vier Randstedelijke provincies en de ROM's over het algemeen goed verloopt. De formele afstemming tussen de ambtelijke organisatie van de provincies en de ROM's bestaat voornamelijk uit de voorbereiding op de aandeelhoudersvergaderingen. In sommige provincies, zoals Zuid-Holland en Flevoland, vindt formele afstemming ook plaats via meer sectorale of thematische overleggen. Naast de formele afstemming, vindt er informele afstemming plaats tussen de provincies en de ROM's. Hierbij gaat het om laagdrempelige en frequente ambtelijke contacten, die bijvoorbeeld gaan over de wederzijdse verantwoordelijkheden van de provincie en ROM of over het wederzijds informeren over activiteiten. De wijze waarop dit overleg wordt gevoerd verschilt per provincie. Tevens vindt er op ambtelijk niveau overleg plaats tussen de aandeelhouders van de ROM onderling.

Naast de ambtelijke overleggen in het kader van de opdrachtgevende en eigenaarsrol, vindt er (incidenteel) overleg plaats op andere thema's. De ROM's werken steeds vaker aan transitieopgaven. Hierover vindt overleg plaats tussen de ROM's en de betreffende beleidsdomeinen van de provincies. Hoewel deze 'crossovers' als waardevol worden gezien, maakt dit de scheiding van rollen moeilijker en zorgt dit soms voor onduidelijkheid bij de ROM's over wie binnen de provincie waarvoor verantwoordelijk is.

Bovenregionale samenwerking

Naast de provincies hebben de ROM's te maken met andere partijen, zoals het ministerie van EZ. Het ministerie van EZ vervult een belangrijke rol bij de vier Randstedelijke ROM's: mede vanuit haar positie als aandeelhouder⁷ en verstrekker van exploitatiesubsidies, stuurt het ministerie actief op de strategische richting van de ROM's. Zo is het ministerie in een vroeg stadium betrokken bij het opstellen van jaarplannen en meerjarenstrategieën. Het ministerie van EZ benadrukt het belang van samenwerking tussen ROM's onderling en tussen de ROM's met andere partijen. Een voorbeeld hiervan is de Meerjarenstrategie 2024-2027, die het ministerie van EZ samen met de provincies en de ROM's heeft opgesteld. Deze strategie helpt thema's van nationaal belang, zoals energietransitie en netcongestie, te koppelen aan regionale uitvoering. Een aandachtspunt hierbij is dat het stimuleren van bovenregionale samenwerking soms schuurt met regionale aandacht en prioriteiten, omdat de capaciteit van de ROM maar één keer kan worden ingezet.

Risico's en kansen

Ten aanzien van de samenwerking tussen de provincies en de ROM's signaleert de Rekenkamer de volgende risico's en kansen.

Risico: operationele vragen van PS in Flevoland kosten veel tijd en inzet

ROM's zijn op afstand van de politiek gezet om flexibeler in te kunnen spelen op behoeften van ondernemers en regionale ontwikkelingen. Wanneer PS veel operationele vragen stellen ten aanzien van de ROM, zoals in Flevoland, kost dit veel tijd en inzet voor de ambtelijke organisatie van de provincie en Horizon. De provincie heeft de taak om op hoofdlijnen te sturen. Een te uitvoerige informatievraag van PS kan deze aansturing in de weg zitten. Dit vormt een risico voor het efficiënt en effectief opereren van de ROM. Daarnaast kunnen er spanningen ontstaan tussen het provinciale belang en het vennootschapsbelang van de ROM, wanneer PS zich bezighoudt met de operationele aansturing van de ROM. Hierdoor kunnen de slagkracht en autonomie van de organisatie onder druk komen te staan.

Risico: verlies aan aandacht voor regionaal beleid door inzet op bovenregionale samenwerking

Een risico van (verdere) inzet op bovenregionale samenwerking is een verlies aan aandacht voor regionaal of provinciaal beleid. Hierdoor kan het regionale begrip (herkenbaarheid van inzet en draagvlak) verloren gaan en kunnen doelstellingen die van belang zijn voor de regio minder aandacht krijgen van de ROM's. Het is van belang dat er blijvend voldoende ruimte is voor de provincies en ROM's om eigen beleid te voeren.

Kans: verder uitwerken van rolverdeling tussen en rolvastheid van de provincie (en daarbinnen tussen GS, PS en ambtelijke organisatie) en de ROM

De Rekenkamer signaleert kansen om te zorgen voor een heldere rolverdeling en rolvastheid tussen de provincie (en daarbinnen tussen GS, PS en ambtelijke organisatie) en de ROM. De rollen en verantwoordelijkheden van en binnen de provincie en van de ROM moeten duidelijk gedefinieerd zijn en zoveel mogelijk consistent worden nageleefd. Dit heeft enerzijds betrekking op communicatie en

⁷ In de provincie Flevoland is het ministerie van EZ geen aandeelhouder in Horizon, maar in het Groeifonds Flevoland B.V.

informatievoorziening: het is van belang dat PS goed geïnformeerd worden over de ROM als verbonden partij en wat dit betekent voor GS en PS. Dat bevordert het draagvlak voor de ROM en kan (onnodige) overhead in de vorm van rapportage en overleg beperken. Anderzijds heeft het betrekking op de toegenomen betrokkenheid van verschillende beleidsdomeinen van de provincie bij de ROM, doordat de ROM's steeds vaker aan bredere maatschappelijke opgaven werken. Van belang is dat het voor de ROM's duidelijk is wie binnen de provincie waarvoor verantwoordelijk is.

Kans: versterken samenwerking tussen ROM's met betrekking tot Europese investeringsprogramma's

De Rekenkamer constateert een kans met betrekking tot het versterken van de samenwerking tussen de ROM's met betrekking tot Europese investerings- of subsidieprogramma's waar de ROM's mee werken. De vier Randstedelijke ROM's zitten in het programmagebied EVO-landsdeel West. Gezamenlijke aanvragen en strategische samenwerking tussen de ROM's kunnen helpen om beter toegang te krijgen tot EU-financiering, zoals het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), Horizon Europe en het Just Transition Fund. De ROM's kunnen hun slagkracht vergroten als zij hun inspanningen coördineren. De provincies kunnen hierbij een rol spelen door samenwerking te stimuleren en hun ervaringen met Europese programma's te delen.

2.3 Financiële middelen

Deze conclusie gaat over de financiële middelen die de vier Randstedelijke provincies beschikbaar stellen aan de ROM's en welke kansen en risico's de Rekenkamer hierbij signaleert.

Conclusie 3

De provincies zijn op verschillende manieren financieel betrokken bij de ROM's. Ten eerste als aandeelhouder in het participatiebedrijf. Het participatiebedrijf voert de kerntaak investeren uit en is in de meeste gevallen gefinancierd door één of meerdere kapitaalstortingen. Met de kapitaalstortingen zijn fondsen opgericht waarmee de ROM's investeren in bedrijven. De fondsen hebben een revolverend karakter, wat van belang is om de financiële duurzaamheid te waarborgen en om te voorkomen dat de investeringen als overheidssubsidie worden gezien.

Ten tweede dragen de provincies via een exploitatiesubsidie bij aan de operationele kosten van de ROM's, met name gericht op de kerntaken innoveren en investeren. De vier provincies verstrekken de subsidie jaarlijks aan de ROM's. De provincies Flevoland en Zuid-Holland stellen de hoogte van de subsidies jaarlijks vast, Utrecht en Noord-Holland maken hierover meerjarige afspraken. Hoewel de vier provincies de exploitatiesubsidie indexeren, doen niet alle participanten dit. Onder andere hierdoor is het voor verschillende ROM's lastig gebleken om de begroting sluitend te krijgen. De provincies hebben een rol gespeeld om de ROM's hierbij te helpen.

Ten derde verstrekken de provincies aanvullende specifieke opdrachten aan de ROM's. Voorbeelden zijn het beheer van fondsen anders dan de eigen participatiefondsen en het voeren van het secretariaat van programma's.

De Rekenkamer signaleert enkele risico's ten aanzien van de financiële middelen. Zo hebben niet alle participanten meerjarige afspraken gemaakt met de ROM's over de hoogte en indexatie van de exploitatiesubsidie, waardoor het onder andere lastig is voor de ROM om langetermijnplannen te maken. Daarnaast staat de financiële steun en het draagvlak voor de ROM mogelijk onder druk door bezuinigingen. De Rekenkamer signaleert kansen voor de provincies Noord-Holland en Utrecht om een voortrekkersrol te nemen in het verbinden van participanten of aandeelhouders. Ook is er een kans met betrekking tot het structureel borgen van de exploitatiesubsidies.

De Randstedelijke provincies zijn op drie manieren financieel betrokken bij de ROM's:

- als aandeelhouder bij het participatiebedrijf van de ROM;
- als participant, door subsidiebijdragen ten behoeve van de exploitatie van de ROM; en
- als opdrachtverstrekker van aanvullende, specifieke opdrachten aan de ROM.

Aandeelhouderschap

Ten eerste zijn de provincies aandeelhouder in het participatiebedrijf van de ROM. Het participatiebedrijf van de ROM voert de kerntaak investeren uit (zie Hoofdstuk 1) en is in de meeste gevallen gefinancierd door één of meerdere kapitaalstortingen (zie Tabel 3). Met deze kapitaalstortingen zijn fondsen opgericht die de participatiebedrijven van de ROM's beheren. In Tabel 2 in Hoofdstuk 1 zijn de lopende fondsen weergegeven. De kapitaalstortingen van de aandeelhouders in de fondsen die de participatiemaatschappijen van de ROM's beheren, zijn onderbouwd door verschillende studies. Deze studies brengen met name de kapitaalbehoeften van startups, scale-ups en innovatieve mkb-bedrijven in beeld.

Met de fondsen investeren de ROM's in (voornamelijk innovatieve mkb-)bedrijven. De fondsen beogen revolverend te zijn of hebben een revolverend karakter. Dit betekent dat de inkomsten uit de verkoop van participaties terugvloeien naar het fonds. Deze verkopen dienen voldoende geld op te leveren om nieuwe investeringen te doen en de personele kosten van het participatiebedrijf te kunnen dekken. Het revolverende karakter is van belang om de financiële duurzaamheid te waarborgen en om te voorkomen dat de investeringen als overheidssubsidie (en daarmee als ongeoorloofde staatssteun) worden gezien.

Tabel 3 Overzicht financieel belang provincies in de ROM's c.q. het grootste investeringsfonds, en overzicht financieel belang ministerie van EZ

Flevoland	Zuid-Holland	Utrecht	Noord-Holland
Provincie als aandeelhouder			
€ 10,7 mln ingelegd ter verwerving 50% aandelen in Groeifonds Flevoland B.V. ⁸	In drie kapitaalstortingen is d.m.v. vier tranches in totaal ca. € 39,7 mln ingelegd, ter verwerving 31,5% van de aandelen	In totaal € 15 mln, ter verwerving 31% aandelen. € 8 mln initieel ingelegd (2020), aanvullende storting van € 7 mln verwacht in 2026.	Kapitaalstorting van € 40 mln in verschillende tranches. Provincie heeft 1/3 van de 50,1% regionale aandelen.
Ministerie EZ als aandeelhouder			
Geen aandeelhouder in Horizon, wel in Groeifonds Flevoland B.V. (50%)	Met 45,1% grootste aandeelhouder	Met 46,6% grootste aandeelhouder	Met 49,9% grootste aandeelhouder

Exploitatiesubsidie

Ten tweede dragen de provincies via een exploitatiesubsidie bij aan de operationele kosten van de ROM's, zoals personeels-, bedrijfsvoerings- en huisvestingskosten. Deze bijdrage ondersteunt met name de kerntaken innoveren en investeren, die worden uitgevoerd door het ontwikkelbedrijf van de ROM. De subsidieverordening van de provincie ligt ten grondslag aan het verlenen van de exploitatiesubsidie, waarbij de provincie de aanvraag toetst aan het beleid. De ROM ontvangt een subsidiebeschikking van de provincie, met daarin afspraken over de uit te voeren activiteiten en de daaraan gekoppelde resultaten.

Hoewel het mogelijk is om meerjarige subsidies te verstrekken, waarbij tussentijdse subsidieverlening en -vaststelling kan plaatsvinden, verstrekken de vier Randstedelijke provincies de subsidie jaarlijks aan de ROM. Wel maken de provincies Utrecht en Noord-Holland meerjarige afspraken over de hoogte van de exploitatiesubsidie. De provincies Flevoland en Zuid-Holland stellen de hoogte van de subsidie jaarlijks vast.

De ROM's ontvangen tevens een exploitatiesubsidie van andere participanten, waaronder het ministerie van EZ. De ROM's moeten een eventueel overschot van de exploitatiesubsidie van het ministerie van EZ terugstorten, dit mag niet worden bestemd voor de reserves van een ROM.

Tabel 4 geeft een overzicht van de exploitatiesubsidies van de provincies aan de ROM's. Ter vergelijking zijn de exploitatiesubsidies van het ministerie van EZ aan de ROM's ook weergegeven.

⁸ Het Groeifonds Horizon B.V. is het grootste investeringsfonds in Flevoland. Zoals aangegeven in Tabel 2 in Hoofdstuk 1, zijn er daarnaast nog andere fondsen: het Techno-fonds, het MKB-fonds, het POC-fonds en De Aanjager. Deze fondsen bestonden al vóór het ontstaan van Horizon.

Tabel 4 Exploitatiesubsidies van de provincies en ministerie van EZ aan de ROM's

Flevoland	Zuid-Holland	Utrecht	Noord-Holland
De exploitatiesubsidie van provincie aan de ROM			
€ 1,5 mln (gemiddeld). per jaar (2021-2023)	€ 2,3 mln (gemiddeld) per jaar (2019-2022)	€ 1,8 mln (gemiddeld) per jaar (2021-2024)	€ 1,4 mln aan de MRA in 2024, een deel hiervan vloeit door naar ROM.
De exploitatiesubsidie van het ministerie EZ aan de ROM (2023)			
Max. € 0,6 mln per jaar	Max. € 1,3 mln per jaar	Max. € 1,2 mln per jaar	Max. € 1,2 mln per jaar

De hoogte van de exploitatiesubsidies van de provincies aan de ROM's zijn in de laatste jaren niet sterk gewijzigd. Wel zijn de subsidies geïndexeerd. De provincie Flevoland indexeert de exploitatiesubsidie standaard, op basis van de jaarlijks vast te stellen subsidiebeschikking. De provincie Zuid-Holland had de exploitatiesubsidie lang niet geïndexeerd, maar doet dit inmiddels jaarlijks. De provincies Utrecht en Noord-Holland houden rekening met indexatie bij het maken van de meerjarige afspraken over de hoogte van de exploitatiesubsidie.

Voor verschillende ROM's is het lastig gebleken om de begroting sluitend te krijgen. Dit komt onder andere door de hoge inflatie en cao-afspraken, maar ook doordat niet alle participanten van de ROM's de exploitatiesubsidie in de afgelopen jaren hebben geïndexeerd. De provincies Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland hebben een rol gespeeld om de ROM's hierbij te helpen.⁹ Zo heeft de provincie Utrecht in 2024 eenmalig de inflatiecorrectie van de andere participanten op zich genomen. Vanaf 2025 is afgesproken dat de participanten zelf indexeren volgens de systematiek van de provincie. De provincie Zuid-Holland is met IQ en andere participanten in gesprek gegaan om te komen tot een duurzame oplossing. Dit heeft ertoe geleid dat een groot deel van de participanten, waaronder de provincie zelf, de exploitatiesubsidie inmiddels structureel indexeert. In de provincie Noord-Holland verstrekken niet alle gemeenten (die participant zijn) een exploitatiesubsidie, terwijl dit bij de opstart van de ROM wel is afgesproken. De provincie Noord-Holland heeft daarom in 2021 en 2022 incidenteel subsidie aan deze gemeenten verstrekt, zodat zij aan hun verplichting kunnen voldoen.

Het ministerie van EZ doet geen toezegging voor structurele of meerjarige indexatie van haar exploitatiebijdrage in de ROM's. Zij bekijkt jaarlijks of indexatie mogelijk is of niet.

Aanvullende opdrachten

Ten derde verstrekt de provincie aanvullende specifieke opdrachten aan de ROM. Een voorbeeld is het beheer van fondsen anders dan de eigen participatiefondsen. In Noord-Holland voert de ROM InWest bijvoorbeeld het fondsbeheer van het Participatiefonds Duurzame Economie Noord-Holland uit. Een ander voorbeeld is het voeren van het secretariaat van programma's. Zo voert IQ het secretariaat van de Economic Board Zuid-Holland uit. Tabel 5 geeft de financiële omvang van de opdrachten van de provincies aan de ROM's weer.

⁹ In de provincie Flevoland is dit niet aan de orde, omdat de provincie de enige regionale participant is en de exploitatiesubsidie jaarlijks indexeert. Het ministerie van EZ is de andere participant, zij stelt de hoogte van de exploitatiesubsidie eveneens jaarlijks vast.

Tabel 5 Financiële omvang opdrachten van de provincie aan de ROM

Flevoland	Zuid-Holland	Utrecht	Noord-Holland
€ 1,8 mln in periode 2021-2023 (€ 0,6 mln gem. per jaar)	€ 8,6 mln in periode 2019-2023 (€ 1,7 mln gem. per jaar)	€ 0,7 mln per jaar	€ 0,2 mln in 2023

In de provincie Zuid-Holland is discussie ontstaan tussen IQ en de aandeelhouders en participanten over de hoeveelheid aanvullende opdrachten. IQ is in de periode na oprichting sterk gegroeid en er is een grote diversiteit aan activiteiten ontstaan. IQ wil zich (opnieuw) focussen op de kernopdracht, om te komen tot een gezondere balans tussen incidentele en structurele financiering. Dit zou onder andere moeten leiden tot minder aanvullende opdrachten aan IQ en tot een meer structurele aanpak en financiering.

Risico's en kansen

Ten aanzien van de financiële middelen die de vier Randstedelijke provincies beschikbaar stellen aan de ROM's signaleert de Rekenkamer de volgende risico's en kansen.

Risico: niet alle participanten hebben meerjarige afspraken met de ROM's over de hoogte van de exploitatiesubsidie en indexatie

Niet alle participanten van de ROM's hebben meerjarige afspraken gemaakt over de hoogte van de exploitatiesubsidies aan de ROM's. Dit geldt bijvoorbeeld voor de provincies Flevoland en Zuid-Holland¹⁰, maar ook voor een aantal gemeenten in alle vier Randstedelijke provincies. Daarnaast passen niet alle participanten indexatie toe op de exploitatiesubsidie. Hoewel de vier Randstedelijke provincies deze indexatie wel toepassen, doet een aantal gemeenten dit niet.

Het ontbreken van meerjarige afspraken over de hoogte van de exploitatiesubsidie en het niet-indexeren van de bijdragen kan leiden tot onzekerheid bij de ROM's. Zo is het hierdoor lastig voor de ROM's om langetermijnplannen te maken en de organisatiestructuur hierop in te richten.

Daarnaast zijn de provincies voorloper of aanvoerder in de regionale bijdrage aan de ROM's. Zo hebben de provincies Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland een rol gespeeld om de ROM's te helpen bij het sluitend krijgen van de begroting. De provincie Utrecht heeft bijvoorbeeld eenmalig de inflatiecorrectie van andere participanten op zich genomen en de provincie Noord-Holland heeft subsidie verstrekt aan gemeenten die niet konden voldoen aan de afspraak om exploitatiesubsidie te verstrekken. Het risico hiervan is dat het (financiële) draagvlak voor de ROM kleiner wordt, zowel intern bij de provincie (wanneer de kosten omhoog gaan) als bij de andere aandeelhouders.

¹⁰ De provincies Utrecht en Noord-Holland hebben hierover wel meerjarige afspraken gemaakt.

Risico: financiële steun en draagvlak voor ROM mogelijk onder druk door bezuinigingen

Gemeenten worden naar verwachting in 2026 geconfronteerd met bezuinigingen. Daarnaast is er neerwaartse druk op het provinciefonds. Ook gaat het ministerie van EZ mogelijk bezuinigen op de ROM-subsidie.

Hoewel er nog onzekerheid is over deze financiële aspecten, kunnen zij impact hebben op de exploitatie van de ROM, zeker gezien als de financiële ruimte van gemeenten en provincies beperkter wordt. Hierdoor kan de financiële steun en het draagvlak voor de ROM onder druk komen te staan, wat de operationele slagkracht van de organisatie beïnvloedt.

Kans: voortrekkersrol voor de provincie in het verbinden van participanten of aandeelhouders

De provincie Zuid-Holland heeft een voortrekkersrol gepakt in het verbinden van participanten door met hen in gesprek te gaan over een duurzame oplossing met betrekking tot het indexeren van de exploitatiesubsidie. Zoals eerder aangegeven, was het niet-sluitend krijgen van de begroting van IQ hiervoor de aanleiding. De Rekenkamer signaleert een kans voor de provincies Noord-Holland en Utrecht om een dergelijke voortrekkersrol te pakken in het verbinden van participanten of aandeelhouders. Hiermee kan het draagvlak voor de activiteiten en inzet van de ROM's blijvend worden geborgd en/of versterkt. In de provincie Flevoland is deze kans minder relevant, aangezien – naast de provincie – alleen het ministerie van EZ participant is.

Kans: meer structurele borging van de exploitatiesubsidies

De exploitatiesubsidies van de participanten aan de ROM's zijn relatief laag in verhouding tot de meer incidentele specifieke opdrachten. Het is een kans voor de provincies om te zorgen voor meer structurele borging van de financiën van de ROM's, specifiek gericht op de exploitatiesubsidies. Dit houdt in dat de meerjarige inzet van de ROM's en de exploitatiesubsidies van de participanten op een consistente manier worden vastgelegd. Hierdoor kunnen mogelijke discussies en onzekerheid gedurende de uitvoering van projecten worden verminderd. Ook kunnen de focus en energie van de ROM's meer worden gericht op hun primaire taken en activiteiten.

3. Reactie Gedeputeerde Staten



Randstedelijke Rekenkamer
t.a.v. de heer M. Santhagens
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

Gedeputeerde Staten

Contact

Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl/contact

Datum
Zie verzenddatum links onder

Ons kenmerk
PZH-2025-873786208

Uw kenmerk
2025/RR/046

Bijlagen

Onderwerp

Bestuurlijk Wederhoor Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland

Geachte heer Santhagens,

Hartelijk dank voor uw brief van 17 april jl. en het conceptrapport *“Regionale ontwikkelingsmaatschappijen – Aandachtspunten voor de vier Randstedelijke provincies”*. Wij maken graag van de gelegenheid gebruik om op het conceptrapport te reageren en te reflecteren op de door de Randstedelijke Rekenkamer gesignaleerde kansen en risico’s met betrekking tot de ROM’s.

Algemeen

In onze ambtelijke reactie op het eerste conceptrapport hebben wij verschillende tekstuele suggesties en enkele inhoudelijke opmerkingen aangeleverd. Wij waarderen het dat deze integraal zijn overgenomen. Wij herkennen ons in de algemene conclusies van het rapport. De bevindingen bevatten geen verrassingen en sluiten aan bij eerder gesignaleerde en herkenbare aandachtspunten. Wij zien het rapport ook als een positieve bevestiging van de ingeslagen weg en samenwerking die we met InnovationQuarter hebben.

Hieronder reflecteren we op de conclusies uit het rapport en lichten we de genoemde risico’s en kansen voor Zuid-Holland nader toe.

Conclusie 1: Provinciale doelen ROM’s

De Rekenkamer geeft aan dat de Randstedelijke provincies de ROM’s als instrument gebruiken om hun economische en maatschappelijke doelen te realiseren. Zuid-Holland doet dit vanuit een gezamenlijke regionale visie en dat vermindert het risico op uiteenlopende verwachtingen tussen partijen. Hierbij merkt de Rekenkamer op dat *“...het risico bestaat dat er verschil in interpretatie en verwachtingen over de doelstellingen van de ROM’s ontstaat. M.b.t. het aanscherpen van de doelstellingen van de provincies ten aanzien van de ROM’s en het hebben van een overkoepelende visie op het regionaal economisch beleid (zoals in Zuid-Holland en Utrecht) ziet de Rekenkamer kansen, ook om het belang en de prestaties van de ROM’s beter voor het voetlicht te brengen...”*.

We herkennen dit punt deels. De doelstellingen zijn inhoudelijk niet zozeer tegenstrijdig, maar soms is het zoeken naar de juiste balans tussen bovenregionale of -lokale vraagstukken. Dit draait dan

vooral om de inzet van beschikbare capaciteit, bijvoorbeeld wanneer een specifiek cluster van belang is voor de ene gemeente, maar niet direct voor een andere gemeente.

Verder wordt in het rapport benoemd dat er een kans ligt om het belang en de prestaties van de ROM's beter zichtbaar te maken. De KPI's zijn nu vooral gericht op output; er is ruimte voor verbetering op het gebied van outcome en impact. Dat onderschrijven wij en samen met InnovationQuarter zijn we sinds vorig jaar gestart om te werken aan een betere balans tussen output- en outcome-indicatoren. Daar is door de ROM het afgelopen jaar al een slag op gemaakt. Waarbij ook afstemming plaatsvindt tussen de negen ROM's in Nederland om onderlinge vergelijkbaarheid te bevorderen. Tegelijk zoeken wij naar een werkbare verhouding tussen de meetinspanning en het inzicht dat dit oplevert — een balans tussen doel en inzet.

Conclusie 2: Samenwerking provincie en ROM

De Randstedelijke Rekenkamer doet in het rapport diverse constatering over de samenwerking tussen provincie en ROM. Volgens het rapport zijn niet alle bevindingen van toepassing op de situatie in Zuid-Holland. Graag reageren wij op enkele relevante conclusies, risico's en kansen.

Allereerst over de betrokkenheid van Gedeputeerde Staten. Op pagina 21 wordt gesteld dat *"in Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland verantwoordelijkheden gedeeld en afgestemd worden tussen alle aandeelhouders, naar rato van hun aandelen."* Voor ons is niet geheel duidelijk wat hiermee precies wordt bedoeld en op welk aspect van de samenwerking dit doelt. We ontvangen hierop graag een toelichting.

Ten aanzien van de rol en betrokkenheid van Provinciale Staten benoemt u vijf rollen. Een belangrijke rol die wij missen, zeker in relatie tot de ROM, is het budgetrecht van Provinciale Staten. Bij dit onderdeel wordt in het rapport voorzichtig geconstateerd dat Provinciale Staten Zuid-Holland over het algemeen tevreden zijn met de informatievoorziening rondom de ROM. Wij hopen dat Provinciale Staten dit inderdaad zo ervaart. Wij organiseren meerdere structurele momenten waarop Provinciale Staten worden geïnformeerd over de verbonden partij InnovationQuarter. Zo organiseren wij na de verkiezingen standaard een bijeenkomst waarin Statenleden kennis kunnen maken met een publieke en een private verbonden partij, waaronder IQ. Tijdens deze bijeenkomst komt ook de rolverdeling tussen PS, GS en de verbonden partijen aan bod. Daarnaast bieden wij twee keer per jaar een evaluatie aan over het verbonden-partijenbeleid, waarin de ROM wordt meegenomen. Bij de behandeling van de begroting en jaarrekening wordt aanvullende informatie opgenomen over IQ en het doelbereik. Tot slot wordt ook tijdens reguliere momenten in de beleidscyclus de inzet van de ROM betrokken.

De Rekenkamer signaleert een risico van verlies aan aandacht voor regionaal beleid als gevolg van een toegenomen inzet op bovenregionale samenwerking. Dit is voor Zuid-Holland een herkenbaar punt. Wij willen daarbij wel benadrukken dat dit vraagstuk minder ligt in de samenwerking tussen provincie en ROM, maar meer tussen de samenwerking Rijk en regio. De rol en betrokkenheid van het Rijk als (mede)financier en opdrachtgever aan de ROM's is de afgelopen jaren toegenomen, waarbij steeds vaker bovenregionale taken bij ROM's worden belegd. Dit vraagt om voortdurende en zorgvuldige afstemming tussen betrokken partijen om te beoordelen of deze taken passen binnen de

kerntaak van de ROM. Daarbij is het essentieel om oog te houden voor een evenwichtige inzet van capaciteit, een dekkende financiering en de structurele borging daarvan. Het is van groot belang om het open en constructieve gesprek tussen Rijk, provincies en ROM's hierover te continueren, zodat gezamenlijk gewerkt wordt aan een heldere taakverdeling en realistische inzet van middelen en mensen.

De Rekenkamer benoemt de kans om de samenwerking tussen ROM's te versterken op het gebied van Europese investerings- of subsidieprogramma's. Deze kans herkennen wij nadrukkelijk. Wij zien dat de ROM's onderling de samenwerking en kennis op dit terrein intensiveren en stappen zetten om de onderlinge afstemming en gezamenlijke inzet richting Europa te versterken. Dat is een positieve ontwikkeling die wij van harte ondersteunen. De provincie heeft twee opleidingsdagen georganiseerd voor collega's van InnovationQuarter met als doel om IQ beter te positioneren om het netwerk te informeren over de EU-mogelijkheden die er bestaan. IQ kan de provincie helpen om onze EU-kennis en producten beter te laten landen bij het innovatief MKB en te zorgen dat wij een beter beeld krijgen van belangrijke projecten voor de regio. Tegelijkertijd kijken zowel de provincie Zuid-Holland als InnovationQuarter breder naar Europese kansen dan enkel naar investerings- of subsidieprogramma's. Zo verkennen wij actief mogelijkheden voor samenwerking met complementaire Europese regio's en clusters om innovatie te stimuleren en grensoverschrijdende samenwerking te versterken. Ook zetten wij in op strategische beïnvloeding van Europese wet- en regelgeving die relevant is voor de regionale economie.

Conclusie 3: Financiële middelen ROM

De derde conclusie gaat over de financiering van ROM's. Provincies dragen financieel bij via kapitaalstortingen (participatiefondsen), jaarlijkse exploitatiesubsidies en aanvullende opdrachten. Het rapport signaleert dat niet overal meerjarige afspraken zijn gemaakt over de hoogte van de exploitatiebijdragen en de indexatie ervan, wat de stabiliteit van de ROM's belemmert: *"...enkele risico's ten aanzien van de financiële middelen (gerelateerd aan het soms ontbreken van meerjarige afspraken tussen participanten en de ROM's over de hoogte en indexatie van de exploitatiesubsidie waardoor het voor de ROM's lastig is lange termijnplannen te maken, terwijl anderzijds financiële steun en draagvlak voor de ROM onder druk staan door mogelijke bezuinigingen bij Rijk, provincies en gemeenten)."* De Rekenkamer wijst hierbij niet alleen op risico's, zoals onzekerheid over financiering, maar ook op kansen, bijvoorbeeld de structurele borging van subsidies. Zij ziet daarbij een actievere en verbindende rol voor de provincies als aandeelhouder.

In het rapport wordt geconstateerd dat de provincie Zuid-Holland geen meerjarige afspraken over de exploitatiebijdrage heeft vastgelegd. Dat zou een verbeterpunt kunnen zijn. Binnen de provincie Zuid-Holland geldt dat, hoewel er formeel geen langdurige financiering is vastgelegd, de provincie hecht aan haar rol als betrouwbare partner en bestuurslaag. Sinds de oprichting van InnovationQuarter heeft Zuid-Holland geen bezuinigingen doorgevoerd op de exploitatiebijdrage. Er zijn ook geen voornemens om dit wel te doen. Integendeel: deze bijdrage is in lijn met de groei van InnovationQuarter juist toegenomen. Daarnaast is de exploitatiebijdrage met ingang van 2022 geïndexeerd, conform het provinciale indexatiebeleid. De provincie is voornemens om ook in de toekomst vast te houden aan indexering op basis van dit interne beleid.

De Rekenkamer benoemt het risico van een afnemend financieel draagvlak voor de ROM wanneer provincies worden ingezet om begrotingstekorten incidenteel te dekken. Dit beeld herkennen wij. Daarbij speelt een dieperliggend risico: vaak wordt een structureel begrotingstekort incidenteel opgelost. Hierdoor blijft de financiële positie van de ROM kwetsbaar. Zelfs met indexatie en meerjarige afspraken zal dit probleem niet volledig worden ondervangen, aangezien de jaarlijkse structurele kosten sneller stijgen dan de indexering kan bijhouden.

De kwetsbaarheid van de financiering wordt bovendien vergroot door externe ontwikkelingen. Gemeenten worden naar verwachting geconfronteerd met forse bezuinigingen, en het ministerie van Economische Zaken heeft aangekondigd per 2026 mogelijk te gaan bezuinigen op de exploitatiebijdragen aan de ROM's.

Tot slot herkennen wij de kans die de Rekenkamer benoemt om te streven naar een betere balans tussen incidentele middelen en structurele financiering. In Zuid-Holland hebben we een aantal langdurig lopende aanvullende opdrachten de afgelopen jaren stapsgewijs geïntegreerd in de structurele exploitatie. Ook zijn met InnovationQuarter afspraken gemaakt, waarbij aanvullende opdrachten kostendekkend moeten worden uitgevoerd. Op basis van deze afspraak is onze bijdrage voor een aantal opdrachten verhoogd. Echter, dit vraagt ook van de ROM dat zij hier richting andere financiers consistent op blijft sturen. In de aandeelhoudersvergadering van mei jongstleden is uitgesproken dat InnovationQuarter in 2026 en verder moet toewerken naar een structureel sluitende begroting. Op dat punt is nog verbetering mogelijk. Bovendien bouwen wij met IQ de hoeveelheid aanvullende opdrachten geleidelijk af en is maakt IQ een striktere afweging bij het aanvaarden van een aanvullende opdracht.

Wij hopen u met deze reactie voldoende te hebben geïnformeerd en dat deze bijdraagt aan een succesvolle afronding van het proces.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,

voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

mr. A.W. Kolff

Wij verzoeken u in uw correspondentie altijd het DOS-nummer ([DOS-2020-0005528](#)) te vermelden.
Meer informatie www.zuid-holland.nl/contact

4. Nawoord

De Randstedelijke Rekenkamer dankt GS voor hun reactie op de conclusies en aanbeveling van dit rapport. GS geven aan dat zij zich in de conclusies van het rapport herkennen en dat zij het rapport zien als een positieve bevestiging van de ingeslagen weg en samenwerking die zij met IQ hebben. De reactie geeft ons aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen.

GS vragen om een verduidelijking van een passage in deelconclusie 2: *"In Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland worden verantwoordelijkheden gedeeld en afgestemd tussen alle aandeelhouders, naar rato van hun aandelen"*. Hoewel het niet gebruikelijk is om de Rekenkamer in een bestuurlijke reactie om een toelichting te vragen, zullen wij deze vraag beantwoorden. Het betreft een feitelijke constatering, waarmee het verschil tussen de provincies Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland enerzijds en de provincie Flevoland anderzijds duidelijk wordt gemaakt. In Flevoland is de provincie de enige aandeelhouder, die hierdoor een directe invloed heeft op de koers van de ROM. In de andere provincies zijn er meerdere aandeelhouders, waarbij verantwoordelijkheden worden gedeeld en afgestemd.

In het rapport benoemt de Rekenkamer het risico van een afnemend financieel draagvlak voor de ROM wanneer provincies worden ingezet om begrotingstekorten van de ROM's incidenteel te dekken. Het is goed dat GS dit beeld herkennen. GS geven daarbij aan dat een structureel begrotingstekort vaak incidenteel wordt opgelost, waardoor de financiële positie van de ROM kwetsbaar blijft. Dit onderstreept het belang van het maken van meerjarige afspraken over een kostendekkende exploitatiebijdrage van alle aandeelhouders. We vinden het goed dat GS dit als een mogelijk verbeterpunt zien.

Wij zien de uitwerking van de kansen en risico's en het gesprek hierover tussen GS en PS met belangstelling tegemoet.

Bijlage 1

Motie PS Flevoland



PROVINCIE FLEVOLAND

PROVINCIALE STATEN

MOTIE

Artikel 25 van Reglement van Orde Provinciale Staten van Flevoland

Motie nr.: 10

(In te vullen door de griffier)

Onderwerp: Verzoek tot onderzoek Randstedelijke Rekenkamer inzake Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Horizon

Agendapunt: 9e

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

Nummer Statenvoorstel: 3104530

Aan de voorzitter van Provinciale Staten

Provinciale Staten van Flevoland

in vergadering bijeen op: 19 juli 2023

Constateerende dat:

Er binnen de Provinciale Staten van Flevoland regelmatig gesproken is over

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

Daarnaast

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

Overwegende dat:

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

☐ Verzoeken het college (dictum) / ☐ Dragen het college op (dictum) / ☒ Spreken uit (dictum)

Verzoekt de Randstedelijke Rekenkamer onderzoek te plegen rondom Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Horizon en waar mogelijk dit te combineren met soortgelijke of aansluitende onderzoek behoeften van andere (Randstedelijke) provincies.

en gaan over tot de orde van de dag.

Naam initiatiefnemer: E. Broer (JA21)

Handtekening initiatiefnemer:

Colofon

Randstedelijke Rekenkamer
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam
020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl
www.randstedelijke-rekenkamer.nl