

Briefadvies
**Verkenning naar de versterking van
de uitvoeringskracht van de
regionale functie van het Ministerie
van Economische Zaken en Klimaat**

2 mei 2022

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Siebe Riedstra
Yardena Shitrit
i.s.m. Rik Timens en Jasper Honkoop

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

1. Inleiding en verantwoording

1.1 Inleiding

Met de decentralisatie van het regionaal economisch beleid (Kabinet Rutte-I) is de economische samenwerkingsrelatie tussen EZK en regionale stakeholders anders ingericht. De gezamenlijke programmering op het regionaal economisch domein (d.m.v. het programma Pieken in de Delta) maakte plaats voor een 'regionale functie', die is gericht op het tot stand brengen van slimme koppelingen en verbanden tussen beleid, aanpakken en instrumenten voor zowel het nationale verdienvermogen als de regionale verdienkracht. De achterliggende filosofie is dat die koppelingen en verbindingen versterkend werken op de realisatie van de nationale en regionale economische beleidsdoelstellingen.

De regionale functie wordt ingevuld door vijf regioambassadeurs die, met ondersteuning van een aantal teamleden, voor hun landsdeel (Noord, Oost, Noordwest, Zuidwest, Zuid) de verbindingsofficieren zijn met de regio en daartoe een netwerk onderhouden met regionale bestuurders, bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. Hun inzet is EZK-breed¹ op onder meer de beleidsdomeinen energie, innovatie, digitalisering en ondernemerschap.

Voor de inzet van de regionale functie is een aantal ontwikkelingen in maatschappij en economie relevant:

- doelen en opgaven met economische motieven worden meer in samenhang met maatschappelijk vraagstukken en transities opgepakt;
- toenemend belang van partnerschap van decentrale overheden en andere regionale stakeholders zoals kennisinstellingen en bedrijfsleven in beleidsvorming en realisatie. Die dat partnerschap uiten en ook proactief invullen en dat vaker doen vanuit een bovenregionaal perspectief;
- stijgende verwachtingen van regionale stakeholders om actieve participatie (kaderstellend, faciliterend, coördinerend, uitvoerend) van het Rijk in de regionale beleids- en uitvoeringsarena's en die deelname vanuit een integrale sturingsfilosofie in te vullen.

Deze ontwikkelingen (kunnen) leiden tot nieuw, vernieuwend of aangepast beleid. Zowel aan de kant van het Rijk als van de regionale stakeholders. De inzet van de regionale functie ademt daarop idealiter mee door nieuwe

¹ Tot recent greep de regionale functie aan op het beleid van zowel EZK als LNV (shared service). Per 1 januari 2022 wordt de regionale functie nog alleen op het EZK-domein uitgevoerd en wordt de gebiedsgerichte component van het LNV-domein ingevuld door LNV zelf.

verbindingen tussen nationale en regionale inzetten op de beleidsdomeinen van EZK vast te leggen of bestaande verbindingen te bestendigen, te verstevigen of te herijken. Het is cruciaal dat ontwikkelingsrichtingen van de regionale functie gedragen en gelegitimeerd wordt door EZK en (h)erkend wordt door de regio. Een verkenning naar de versterking van de uitvoeringskracht van de regionale functie levert daar een bijdrage aan.

1.2 Opdracht

ABDTOPConsult heeft van de directeur-generaal Bedrijfsleven en Innovatie de opdracht gekregen een verkenning uit te voeren naar de versterking van de uitvoeringskracht van de regionale functie.

De focus van de verkenning ligt bij de inzet van de regionale functie in relatie tot de opgaven van EZK en de ontwikkelingen in economie en maatschappij en op het snijvlak ertussen. Centrale vraag is: "Welke ontwikkelstappen t.a.v. de regionale functie zijn nodig om effectief te blijven in het leggen van de verbindingen tussen nationale en regionale inzetten op de beleidsdomeinen van EZK". Rekening houdend met actuele bewegingen in de inzet van de regionale functie, zoals:

- (nog meer) focussen van de verbindingsinterventies op integraal niveau en gericht op zaken doen en resultaten boeken;
- actieve participatie in regionale arena's waar maatschappelijke opgaven in samenhang worden opgepakt;
- realisatie van een aan de regionale partijen gelijkwaardig handelingsperspectief en ondersteunende gereedschapskist.

1.3 Afbakening

De verkenning is geen evaluatie van de regionale functie waarin de legitimatievraag aan de orde is. In het kader van de thans lopende EZK-reorganisatie is het bestaansrecht van de regionale functie ook geen onderwerp van gesprek. Deze verkenning gaat daarom niet specifiek in op het legitimatievraagstuk.

Vanaf 1 januari 2022 wordt de gebiedsgerichte component van het LNV-beleid door LNV zelf ingevuld. De inzet van de regiofunctie op het LNV-domein is daarmee beëindigd. De blik in deze verkenning is daarom alleen gericht op de inzet van de regionale functie op het EZK-domein. En binnen dat domein op beleidsthema's als energie & klimaat, innovatie, ondernemerschap en mkb-stimulering, vestigingsklimaat, ruimtelijke ordening (NOVI, werklocaties).

1.4 Aanpak

De verkenning is uitgevoerd door Siebe Riedstra en Yardena Shitrit van ABDTOPconsult. Zij zijn ondersteund door Rik Timens en Jasper Honkoop, beiden werkzaam bij directie Regio en Ruimte van het Ministerie van Economische Zaken.

De verkenning heeft plaatsgevonden door het bestuderen van de door de opdrachtgever aangeleverde documentatie en door het houden van interviews met bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van regionale overheden, kennisinstellingen, bedrijfsleven, economic boards, regionale ontwikkelingsmaatschappijen en departementen. In totaal zijn in de periode van 28 februari tot 8 april jl. 32 gesprekken gevoerd, waarvan 28 individuele gesprekken, twee gesprekken met twee personen (van eenzelfde organisatie) en twee groepsgesprekken. Het eerste groepsgesprek was met de vijf Regioambassadeurs bij aanvang van de verkenning, het tweede groepsgesprek was aan het einde van de interviewronde met bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers in Oost-Nederland van provincies, gemeenten, kennisinstellingen, bedrijfsleven en Oost-NL. In totaal is met 44 personen gesproken. Zie bijlage 1.

Vanwege het hoofddoel van deze opdracht, ligt de nadruk in dit briefadvies op de uitkomsten van de interviews. Een concept van het advies is voorgelegd en besproken met de Regioambassadeurs en de directeur Regio en Ruimte vanuit het oogpunt om de aanbevelingen voor de inzet van de regiofunctie zo uitvoerbaar mogelijk te formuleren.

1.5 Opbouw

Het vervolg van dit hoofdstuk bevat meer informatie over de regionale functie, bijvoorbeeld over de werkwijze en de governance. Hoofdstuk 2 bevat de belangrijkste bevindingen uit de gesprekken, op basis waarvan aanbevelingen zijn geformuleerd.

1.6 De regionale functie nader beschouwd

De regionale functie van EZK werkt van buiten naar binnen én andersom. Van buiten naar binnen door beelden en signalen vanuit de regio en relevante regionale beleidsinzetten bij beleidsverantwoordelijke EZK-directies in te brengen. En van binnen naar buiten door het EZK-beleid aan regionale stakeholders uit te leggen resp. uit te dragen en zo mogelijk te verbinden met

een regionale inzet daarop. In het handelingsrepertoire van de regioambassadeurs bevinden zich acties als signaleren, agenderen, acteren en zaken doen, waarbij zij en hun teamleden putten uit hun inhoudelijke expertise over landelijke en regionale (economische) ontwikkelingen (kennis) en hun landelijke en regionale netwerk benutten (kennissen). In tijden van crisis vervullen de regioambassadeurs een bestuurlijke contactfunctie in de regio.

De bestuurlijke focus in de invulling van de regionale functie komt tot uiting in de omschrijving van de taak van de regioambassadeurs in het Besluit mandaat, volmacht en machtiging EZK 2019. Deze taak wordt daarin omschreven als "het vertegenwoordigen van het gehele ministerie in de regio en het fungeren als bestuurlijke schakel tussen bewindslieden/ambtelijk top en de regionale en lokale bestuurders, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties".

Bij de start van de regionale functie in 2011 is deze organisatorisch ondergebracht bij de directie Regio en Ruimtelijke Economie (RRE), waarin ook beleidstaken, zoals voor de Mainports Rotterdam en Schiphol, Brainport en de ruimtelijk-economische opgaven en tafels (MIRT) waren ondergebracht evenals op de regio gerichte instrumenten als EFRO/Interreg en de ROM's. In 2014 is gekozen om het ambassadeurswerk in één organisatie-unit (de huidige directie Regio en Ruimte) onder te brengen en de bij RRE belegde beleidstaken en instrumenten bij beleidsdirecties.

2 Bevindingen en aanbevelingen

2.1 Inleiding

In dezelfde periode als deze verkenning is in opdracht van EZK een stakeholdersonderzoek² uitgevoerd met als doel om inzicht te krijgen in de opvattingen, ervaringen en behoeften van stakeholders ten aanzien van de werkwijze, de rol, de relatie en de samenwerking met EZK op relevante beleidsonderwerpen. De resultaten van dat stakeholdersonderzoek gaan met name in op de EZK-ambities, de mogelijke rol van de stakeholders daarin en wat dat betekent voor de positie van EZK. De focus van deze verkenning, die in zekere zin ook is te beschouwen als een stakeholdersonderzoek, is anders. Ten eerste zijn in deze verkenning niet de EZK-ambities als zodanig onderwerp van studie maar de mogelijke verbinding tussen die ambities en die van de regio en de functie van de regionale functie daarin. Ten tweede zoomt deze verkenning in op de regionale dimensie van het EZK-beleid terwijl dat in bovengenoemde stakeholdersonderzoek breder is. Daar waar de uitkomsten van de interviews aanleiding geven tot een verbinding met het EZK-stakeholdersonderzoek, is in de onderstaande bevindingen, conclusies en daarop geënte aanbevelingen een gerichte verwijzing gedaan.

Zonder uitzondering hebben de geïnterviewde personen een goed beeld over de regionale functie en waren zij bereid om hun indrukken en meningen daarover te delen. Op basis van de regelmatig terugkerende beelden hierin, die robuust in een bepaalde richting wijzen en zich over belangen heen manifesteren, zijn bevindingen geformuleerd. Die op hun beurt de onderlegger zijn voor een aantal aanbevelingen. In elk geval is dat aan de orde bij aspecten als werkwijze en doorzettingskracht van de regionale functie.

Omdat de regionale functie onlosmakelijk is verbonden met het EZK-beleid, is in de interviews ook het EZK-beleid als zodanig ter sprake gekomen. En in het verlengde daarvan regelmatig ook het Rijksbeleid. Voor zover de gegeven indrukken daarover relevant zijn voor de scope van deze verkenning, zijn die in de bevindingen verwoord. In elk geval is dat aan de orde bij thema's als het integrale karakter van beleidsopgaven en de wisselwerking tussen beleid en uitvoering. Voor de aanbevelingen betekent het dat ze één-op-één op de regionale functie kunnen zijn toegespitst, maar ook betrekking kunnen hebben in het systeem om de regionale functie heen, dus meer in randvoorwaardelijke en institutionele zin. Onafhankelijk van categorisering zijn de aanbevelingen

² Stakeholdersonderzoek EZK, Rapportage van kwalitatief stakeholderonderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Blauw Research BV, februari 2022.

relevant in de huidige context van het nieuwe Regeerakkoord, waarin maatschappelijke opgaven nadrukkelijk zijn geadresseerd en evident is dat EZK daarin een manifeste rol speelt. Niet alleen vanuit de beleidsverantwoordelijk voor opgaven op de domeinen van energie en klimaat, maar ook vanuit de verbindingen met de economische doelstellingen en met de regionale context.

2.2 Bevindingen

Alhoewel de legitimatievraag geen specifiek onderdeel is van deze verkenning, toch is het bestaan van de regionale functie regelmatig ter sprake gebracht. Het beeld daarover is positief. "Het is goed dat die er is", of "goed dat ze er zijn" zijn vaak geuite beweringen. In het verlengde ervan zijn beelden gegeven over de invulling van de regionale functie in de praktijk en suggesties gedaan over mogelijke doorontwikkeling ervan, met name in de context van het Coalitieakkoord, waarin de regionale betrokkenheid en bijdragen aan de realisatie van maatschappelijke opgaven als noodzakelijk wordt gezien. Het bestaan van de regionale functie als zodanig is door geen enkele geïnterviewde ter discussie gesteld.

Er is een gedeeld beeld over de noodzaak om het economisch beleid in samenhang met maatschappelijke opgaven en transitie te bezien en op te pakken. Of het aangrijpingspunt daarvoor op nationaal of regionaal niveau ligt, maakt geen verschil. Aan beide kanten vraagt het om een brede integrale blik op denken en handelen om gestalte te kunnen geven aan de gewenste samenhang. Aan de kant van het Rijk is op dit vlak nog veel te winnen, is het beeld van de regionale stakeholders, een beeld dat ook door geïnterviewde personen aan Rijkskant wordt gedeeld. Nog te vaak worden onder de noemer 'integraal', aanpakken en acties departementaal of sectoraal georganiseerd, waardoor enerzijds het regionale spectrum niet volledig maar gefragmenteerd wordt geraakt ('confetti-cultuur') en anderzijds de ingezette beweging aan regionale kant om bovenregionaal te opereren, onvoldoende wordt gezien en benut. Terwijl juist die bovenregionale aanvliegroete een uitgestoken hand is naar Rijkspartijen om op die tussenruimte de gezamenlijke belangen te benoemen en uit te voeren. In zo'n context kan de inzet van de regionale functie niet optimaal werken, de functie gedijt alleen op basis van stevige fundamenten, zoals coherent beleid van Rijkspartijen. Ook een gedeeld begrippenkader tussen Rijk en regio behoort daartoe. Zo is een aantal keren twijfel geuit of termen als 'integraliteit' en 'gebiedsgericht werken' bij partijen wel eenzelfde connotatie hebben.

Om meerdere redenen wordt het recente besluit binnen EZK om de beleidsaandacht op het ruimtelijke domein te versterken en de directie Regio en Ruimte³ daarvoor naar voren te schuiven, als een goede stap voorwaarts gezien. Doordat EZK het door de geïnterviewden gevoelde gat in de driehoek met BZK en I&W invult, komt in het ruimtelijke debat van de ministeries de belangen voor bedrijvigheid, werkgelegenheid en energie meer in positie ten opzichte van die voor wonen, mobiliteit, landbouw en natuur. Hetzelfde geldt voor de dialoog op dit domein tussen Rijk en regio, die op regionale ruimtelijke tafels als de landsdelige bestuurlijke overleggen Leefomgeving en MIRT wordt gevoerd. Het betekent dat de deelname van de regioambassadeurs namens de EZK-bewindspersonen aan die tafels meer dan nu op basis van een inhoudelijke EZK-agenda kan worden ingevuld. Gevoed door de inhoudelijke lijnen die onder regie van directie Regio en Ruimte worden ontwikkeld, kunnen de regioambassadeurs met concrete boodschappen in positie worden gebracht ('je zit niet zonder agenda aan tafel'). Veel regionale stakeholders geven aan dit als gewenste ontwikkeling te zien en stellen partner- en bondgenootschappen in het vooruitzicht als het gaat om bijvoorbeeld het creëren van ruimte voor bedrijventerreinen, campussen en werklocaties. Deze steunbetuigingen stemmen overeen met de conclusie in het recente EZK-stakeholdersonderzoek dat bij de EZK-stakeholders grote bereidheid is tot (meer) samenwerking om gedeelde ambities te realiseren.

De oproep van diverse geïnterviewden om op basis van een agenda in de regionale arena's te opereren, geldt overigens niet alleen voor het ruimtelijk domein. De oproep is breed geuit op de thema's die in deze verkenning zijn meegenomen (zie paragraaf 1.3) zoals energie & klimaat, innovatie, ondernemerschap en mkb-stimulering en vestigingsklimaat. De boodschappen die door de regioambassadeurs vanuit EZK-beleid gezien in die arena's worden ingebracht, kunnen gaan over een inhoudelijk standpunt, een positie die wordt ingenomen of een opvatting over het proces en de te spelen rol daarin. Ze moeten scherp en krachtig zijn en in samenspel met de opdrachtgevende EZK-beleidsdirecties worden opgewerkt.

De geïnterviewden zijn in het algemeen tevreden over de werkwijze van de regioambassadeurs en hun teamleden. Er is sprake van tweerichtingsverkeer in de inhoud die besproken wordt, de contacten zijn prettig en open en de teamleden beschikken over veel lokale kennis en kennisen. De dialoog tussen regioambassadeurs en de regionale bestuurders is vaak ingericht op basis van periodieke gesprekken die met name gericht zijn op informatie-uitwisseling. Weliswaar is ook daarin het tweerichtingsverkeer geborgd, maar regelmatig komt de vraag terug wat verwacht mag worden van de meer proactieve aspecten in het handelingsrepertoire die gericht zijn op afspraken maken en

³ Als gevolg van dit besluit heet de directie Regio voortaan de directie Regio en Ruimte.

zaken doen. Algemeen beeld hierbij is dat die aspecten wat onderbenut worden. Zowel de regionale als nationale stakeholders geven aan inzicht te ontberen in de afwegingen die gemaakt worden over het gebruik van de verschillende handelingsmogelijkheden. Gebeurt dat op basis van een eigen agenda en welke criteria worden daarbij dan gehanteerd? Het hebben van een eigen strategische agenda is een suggestie die regelmatig terugkomt in de interviews. Die agenda's zouden de hoofdkoers van de regioteams moeten bevatten gebaseerd op enerzijds de dominante beleidsontwikkelingen bij EZK en de inzet daarop met concrete boodschappen en anderzijds de regionale agenda's, aanpakken en instrumenten in het desbetreffende landsdeel. Door deze ingrediënten te verrijken met de unieke kennis en kunde van de regioambassadeurs en hun teamleden in het slim verbinden en organiseren, ontstaan handvatten om onderbouwd en proactief te reageren en te acteren als het gaat om de balans in aandacht tussen top- en andere sectoren, tussen (middel)grote en kleine gemeenten, tussen grootbedrijf en mkb. En kan een concretiseringslag worden gemaakt in activiteitenplannen met inhoudelijke speerpunten, verbindingsacties en concrete resultaten en mijlpalen.

Bij de bovengenoemde opmerkingen over een eigen strategische agenda van de regioteams past een nuancering. Die is dat naarmate de strategische agenda's van EZK en de regionale stakeholders scherper zijn ook de verbindingsagenda's ertussen, dat is het koord waarop de regioambassadeur danst, aan scherpte wint. Ook die scherpte in de strategische agenda's van EZK en de regionale stakeholders is te beschouwen als noodzakelijk fundament onder een effectieve invulling van de regionale functie. Dat fundament is er op dit moment nog niet. Uit het eerder genoemde EZK-stakeholdersonderzoek blijkt bijvoorbeeld dat het EZK-beleid op dit moment nog te versnipperd is en te veel vanuit afzonderlijke instrumenten wordt ingevuld. De onderzoekers van Blauw Research bevelen aan dat EZK meer vanuit een langetermijnvisie kan werken, waarin de beleidsthema's in samenhang benaderd worden. Met name de regionale stakeholders, die in deze verkenning zijn geïnterviewd, bevestigen dit beeld. En voegen eraan toe dat op basis van vragen als 'waar ben je goed in', 'wie wil je zijn en voor wie' de scherpte en concreetheid daarin kan worden opgezocht. Ook in het begrippenkader is scherpte en concreetheid nodig. Termen als 'breed mkb' en 'brede welvaart' zijn volgens veel geïnterviewden te abstract en sluiten niet aan bij de reële economie. Terwijl bijvoorbeeld de laatste term wel gebruikt wordt als de beleidsmatige kurk waarop de inzet van het omvangrijke budget voor de huidige regiodeals drijft.

Een regelmatig terugkomend geluid betreft de doorzettingskracht van de regionale functie. Zowel de geïnterviewden van EZK als de regionale stakeholders geven aan nogal eens ongewis te zijn over hoe hun boodschappen hun weg hebben gevonden in de organisatie(s) aan de andere kant. De

regionale stakeholders zijn met name geïnteresseerd in die boodschappen, waarin een stevig beroep wordt gedaan op de actiebereidheid van EZK, en waarvan ze verwachten dat die hun weg vinden naar de ambtelijke en politieke top van EZK. Vanuit het besef dat een periodieke eigen verbinding met de EZK-bewindspersonen niet realistisch is, zien ze in de regionale functie een geschikte route daarnaartoe. De vraag is in hoeverre hiervan ook daadwerkelijk mag worden uitgegaan. Hoewel formeel in de positie om rechtstreekse lijnen met de EZK-bewindspersonen te onderhouden geven de regioambassadeurs aan dat hun rechtstreekse lijn met de politieke top van EZK suboptimaal functioneert, bijvoorbeeld door interne procedures (nota's e.d.).

Over de beleidsuitvoering komt een aantal beelden naar voren, die in meer of mindere mate gelieerd zijn aan de regionale functie. Een constatering die regelmatig terugkomt en met voorbeelden worden gestaafd, is dat zowel EZK (en andere departementen) als regionale overheden in de beginfase van de beleidsarchitectuur de andere partij eerder kan opzoeken, zodat beleid gedragen wordt en uitvoerbaar is. En daarmee ook sneller van beleidsagenda tot uitvoering en realisatie kan worden gekomen.

Zo wordt bij de EFRO-programma's vaak pas in de uitvoering op projectniveau gezien waar de gezamenlijke raakvlakken tussen Rijk en regio liggen, terwijl het effectiever en efficiënter kan als eerst gezamenlijk wordt vastgesteld op welke type projecten wordt ingezet, niet alleen op regionaal maar ook op bovenregionaal niveau. Om vanuit dat gezamenlijke kader vervolgens projecten te laten ontwikkelen.

Bij het grensoverschrijdend samenwerken is vroegtijdige afstemming juist nodig voor creativiteit om de belemmeringen van nationale kaders en regels voor het werken over de landsgrenzen heen te beslechten. Bijvoorbeeld door het instellen van vrijstellingszones, waar met mandaat van de betrokken regeringen het supranationaal verdrag boven de nationale wetgevingen worden gesteld. Eénmaal in de uitvoering is de kans op realisatie van dit type afspraken minimaal.

En ook bij de op dit moment lopende regiodeals liggen er kansen aan de voorkant. De geïnterviewden die hierover spreken, relateren hun beeld dat de op dit moment lopende deals zijn opgesloten in een regio en zijn verworpen tot losstaande financieringsstromen, aan de inrichting van een betrekkelijk kaderarm ingericht bottom-up proces. Het alsnog vormgeven van een bovenregionale route in de uitvoering is bijna onbegonnen werk.

Als het gaat om beleidsaanpakken komt uit de interviews naar voren dat beleidsmakers nogal eens kiezen voor 'bottom-up' processen, die onder de noemer van 'deals' in de markt worden gezet. Vanuit de goedbedoelde intentie om maximaal ruimte te geven aan initiatieven van de partijen, waar de kennis zit en het werk wordt gedaan. Een gedeeld beeld onder de geïnterviewden is

dat in het geval de meegegeven inhoudelijke kaders te mager zijn ingevuld of zelfs ontbreken, er onbedoeld beleidslandschappen ontstaan met veel kleinschaligheid, versnippering en weinig samenhang. Uit dezelfde beleidsorganisaties is de reflectie daarop dan weer dat 'het overzicht wordt gemist' en 'door de bomen het bos niet meer te zien is'. Meer bewustzijn van de verschillende overheidsrollen en bijbehorende handelingsperspectieven bij de vormgeving van beleid, zoals bijvoorbeeld gedefinieerd door de Nederlandse School van Openbaar Bestuur (NSOB) en weergegeven in het zogenoemde NSOB-kwadrant, kan hierbij behulpzaam zijn. Bezien vanuit de te realiseren opgave(n) benoemt de NSOB de presterende overheid, de rechtmatige overheid, de netwerkende overheid en de responsieve overheid. En dan kan het zijn dat in plaats van 'alle bloemen laten bloeien' een meer geschikte aanpak voor een bepaalde opgave is om 'te zeggen hoe het moet of zou moeten'. Omdat bijvoorbeeld sprake is van smalle juridische, beleids- of financiële kaders. Om die sturing te kunnen geven, is een inhoudelijke visie nodig gebaseerd op een houding om ergens iets van te vinden. Mits goed onderbouwd, wordt die duidelijkheid doorgaans ook gewaardeerd.

De recente ontwikkeling naar een landelijk dekkende situatie in het landschap van de regionale ontwikkelingsmaatschappijen door de oprichting van de ROM Utrecht wordt door alle respondenten als positief ervaren. Vanuit een gedeeld besef dat de ontwikkelingsfunctie van de ROM's een uniek instrument is voor het stimuleren van het organiserend vermogen en het loopvermogen in de regio, betekent deze landelijke dekking dat EZK en de gezamenlijke provincies die functie ook meer op bovenregionaal niveau kunnen benutten, bijvoorbeeld bij projectontwikkeling van aanpakken en instrumenten. Om daar te komen, is een gezamenlijke visie van EZK en de provincies op de ontwikkelingstaken nodig en internalisering ervan in de eigen organisaties. Een bijdrage van de regionale functie aan die internaliseringsprocessen is mogelijk door inbreng van praktijkervaringen in de verbindingen tussen de beide werelden. De geïnterviewde vertegenwoordigers van de ROM's geven aan dat die bijdrage wenselijk is, zodat de inzet van de regionale functie ook meer in verbinding met het ROM-werk komt. De geïnterviewde ROM-vertegenwoordigers bieden aan in zo'n versterkte relatie graag hun regionale netwerk ter beschikking te stellen aan de regioteams voor de invulling van hun acties.

Dat netwerken belangrijk zijn, komt vaak terug in de interviews. Dit is in de huidige context van de regionale functie, waarin economische opgaven in samenhang met maatschappelijke opgaven en transities gerealiseerd moeten worden, zeker geen open deur. Het zijn ten slotte mensen die het moeten doen. "Hoe komen we tot een effectieve maatschappelijke dialoog?" of "hoe betrekken we het MKB erbij?" zijn dan voorbeelden van vragen om te komen tot betrokkenheid en draagvlak. Het benutten van eigen en elkaars netwerken

is een noodzakelijk basisvoorwaarde om een effectieve maatschappelijke dialoog te kunnen organiseren. Een dialoog met een permanent karakter en die vanuit een goede maatvoering wordt ingezet en gevoerd. Veel geïnterviewden geven aan dat de netwerkkant binnen de regionale functie, die draait op regionale kennis en kennissen, daar een fundamentele bijdrage aan kan leveren. Een sterk ontwikkelde netwerkkant binnen de regionale functie is essentieel om die bijdrage ook daadwerkelijk te kunnen leveren.

2.3 Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn enerzijds gericht op het creëren van gunstige randvoorwaarden voor een effectieve inzet van de regionale functie en anderzijds op het handelen vanuit de regionale functie zelf.

Randvoorwaardelijk/institutioneel

1. Benadruk binnen EZK het bestaan van de regionale functie en benut die functie expliciet voor realisatie van betrokkenheid en een effectieve bijdrage van regionale stakeholders aan de realisatie van de in het Coalitieakkoord benoemde maatschappelijke en economische opgaven.
2. Geef prioriteit aan de uitvoering van de aanbeveling uit het EZK-stakeholdersonderzoek om meer vanuit een langetermijnvisie te werken, waarin de beleidsthema's in samenhang benaderd worden. Die visie helpt de Regioambassadeurs zowel bij hun boodschappen vanuit het departement naar de regio toe als bij hun afwegingen over het naar binnen brengen van regionale signalen. Een sterk ontwikkelde netwerkkant binnen de regionale functie is hierbij essentieel. Benut de regionale functie om samenwerking met regionale stakeholders te versnellen en synergie over verschillende thema's en opgaven te bereiken.
3. Geef invulling aan de oproep om de regioambassadeurs op basis van concrete EZK-agenda's en daarvan afgeleide boodschappen in de regionale arena's te laten opereren. Zet een proces op, waarbij op basis van de samenhangende langetermijn visie voor de thema's energie & klimaat, ondernemerschap en mkb-stimulering, innovatie en vestigingsklimaat de EZK-beleidsdirecties in samenspraak met de regioambassadeurs komen tot duidelijke en krachtige boodschappen. De boodschappen kunnen gaan over een inhoudelijk standpunt, een positie die wordt ingenomen of een opvatting over het proces en de te spelen rol daarin.

4. Zorg voor goede synergie tussen de regionale functie en de nieuwe taken op het gebied van ruimtelijke ordening binnen de directie Regio en Ruimte. Benut de EZK-brede coördinatiefunctie op het gebied van ruimtelijke ordening om regioambassadeurs met duidelijke boodschappen te positioneren aan regionale (ruimtelijke) tafels en om signalen van buiten op effectieve wijze terug te leggen in het departement.
5. Werk aan de effectiviteit en tempo in het proces van beleidsvorming naar uitvoering en realisatie door in de beginfase van de beleidsontwikkeling een dialoog met alle betrokken partijen te organiseren en te komen tot gezamenlijke kaderstellende afspraken. Focus vanuit de inzet van de regionale functie op gezamenlijke beleidsthema's of instrumenten voor de stimulering van regionale economieën, zoals de ROM's, EFRO en programma's voor grensoverschrijdende samenwerking. Inventariseer voor die drie thema's of instrumenten de samenhang tussen de inzetten van EZK en de regionale stakeholders en formuleer wat nodig is om die (verder) te versterken. Benut de expertise van de regioteams hierbij voor het beeld over de praktische uitvoerbaarheid en de aansluiting bij regionale speerpunten.
6. Versterk de effectiviteit van de inzet van de regionale functie door termen als breed mkb, integraliteit, gebiedsgericht werken en brede welvaart te concretiseren en te verduidelijken. En kom daarbij tot een gedeeld beeld tussen Rijk en regio. Organiseer dat de stakeholders aan beide kanten die deze termen gebruiken in hun beleidsaanpakken hierin het voortouw nemen.

Binnen de regionale functie

7. Stel per regioteam een strategische agenda op voor de hoofdkoers van de inzet van de regionale functie, gebaseerd op dominante beleidsontwikkelingen en de inzet daarop bij EZK en bij de stakeholders in het desbetreffende landsdeel. Maak daarbij onderscheid in mogelijke regionale schaalniveaus (provinciaal, ecosysteem, clusters) en spits dat toe op de specifieke regionale situatie. Combineer deze hoofdkoers met de unieke kennis en kunde in het slim verbinden en organiseren en kom op basis daarvan per regioteam tot een (jaarlijks) activiteitenplan met inhoudelijke speerpunten, de verbindingsacties en het bijbehorende handelingsrepertoire, de te realiseren resultaten en de verdeling van de capaciteitsinzet. Hanteer hierbij criteria als 'wat al goed loopt, daar hoeft

je niet te zijn', 'waar is de meeste impact te realiseren', 'wat is de exit strategie'. Bespreek de strategische agenda's en de activiteitenplannen (half)jaarlijks met de DG MT's en met bestuurders van de regionale stakeholders.

8. Organiseer per regio team (half)jaarlijkse bijeenkomsten tussen EZK-beleidsdirecties (op MT-niveau) en regionale bestuurders in het desbetreffende gebied, waarbij de strategische agenda en activiteitenplannen worden benut als onderlegger van de gespreksagenda. Organiseer dat slim, bijvoorbeeld rond een werkbezoek in de regio van één van de EZK-bewindspersonen, zodat eventuele deelname van de bewindspersoon mogelijk is.
9. Formuleer als regioambassadeurs gezamenlijk wat nodig is voor een open en snelle rechtstreekse lijn met de ambtelijke en politieke top van EZK. En bespreek dat met de DG's van EZK.
10. Versterk de relatie met de uitvoeringspraktijk door in te gaan op het aanbod van de ROM's om hun netwerken te benutten voor het bewerkstelligen van aanvullende 'handjes' voor realisatie van de acties vanuit de regionale functie.

Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht geïnterviewden

Martin van Gogh	Batenburg Industriële Automatisering
Sigrid Helbig	Economic Board Arnhem-Nijmegen (tot februari 2022)
Pieter Kievoet	Gemeente Den Haag
Roos Vermeij	Gemeente Rotterdam
Klaas Verschuure	Gemeente Utrecht
Jan Iedema	Gemeente Zoetermeer
Martijn Dadema	Gemeente Raalte
Dick ten Voorde	Impuls Zeeland
Rinke Zonneveld	Innovation Quarter
Tys van Elk	LIOF
Nathalie Bugers	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
David Papie	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Ruud Cino	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Marielle Hetem	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Peter Schmeitz	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Luuk Klomp	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (tot eind 2021)
Pieter Waasdorp	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Jan Bert Dijkstra	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Harry Boschloo	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Dina Boonstra	Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij NOM
Jaap Beernink	Novel-T/Golden Egg Check
Theo Fölling	Oost NL
Koen Overtoom	Port of Amsterdam
Henk Brink	Provincie Drenthe
Henk Jumelet	Provincie Drenthe
Henrice Wittenhorst	Provincie Gelderland
Theo Bovens	Provincie Limburg (tot april 2021)
Tom Schulpen	Provincie Limburg
Eddy van Hijum	Provincie Overijssel
Martijn van Gruijthuijsen	Provincie Noord-Brabant, IPO Bestuurlijke adviescommissie Regionale Economie (tot eind 2021)
Zita Pels	Provincie Noord-Holland
Edward Stigter	Provincie Noord-Holland
Robert Strijk	Provincie Utrecht
Jo-Annes de Bat	Provincie Zeeland
Jeannette Baljeu	Provincie Zuid-Holland, IPO Bestuurlijke adviescommissie Regionale economie (vanaf 2022)
André Roos	Saxion Hogeschool
Erik Stam	Universiteit Utrecht

Filip D'have	Vlaamse Regering
Erik de Ruijsscher	VNO/NCW Zeeland
Adriaan Beenen	Regioambassadeur EZK, landsdeel Noord
Jurgen Geelhoed	Regioambassadeur EZK, landsdeel Noordwest
Edwin Oudejan	Regioambassadeur EZK, landsdeel Oost
Nicole Bollen	Regioambassadeur EZK, landsdeel Zuid
Volter Leiseboer	Regioambassadeur EZK, landsdeel Zuidwest