provinciehuis Westerbrink 1, Assen
postadres Postbus 122, 9400 AC Assen

www.drenthe.nl
0592 - 36 55 55

provincie Drenthe

Aan:
de voorzitter en leden van
Provinciale Staten van Drenthe

Assen, 10 november 2020
Ons kenmerk 45/5.5/2020002065
Behandeld door mevrouw D.J. Siegers (0592) 36 51 55
Onderwerp: Evaluatie en vervolg TopDutch campagne
Status: Ter informatie

Geachte voorzitter/leden,

Hierbij informeren wij u over de Evaluatie brandingscampagne TopDutch en geven wij een doorkijk naar hoe wij het vervolg van de TopDutch campagne voor ons zien.
Door het bureau ERAC is afgelopen zomer een evaluatie uitgevoerd van de Top-Dutch campagne die in opdracht van de drie Noordelijke provincies is uitgevoerd in de periode 2018-2020.

De uitkomsten van de evaluatie zijn weergegeven in de rapportage die wij u hierbij overhandigen.

De belangrijkste conclusies van het rapport zijn:
- het project heeft voldaan aan de vooraf vastgestelde kwantitatieve indicatoren;
- het project heeft geleid tot een betere kwaliteit van de Noordelijke internationale branding;
- het project is binnen het budget uitgevoerd;
- er wordt aanbevolen om door te gaan met internationale branding onder de noemer TopDutch;
- er wordt aanbevolen om deze branding als additionele taak bij de NOM onder te brengen.

Naast deze positieve conclusies, herkennen wij ook de kritiekpunten die in het rapport genoemd worden. TopDutch is een spontaan initiatief geweest. De provincies waren destijds nog relatief onbekend met regiobranding als instrument voor internationale acquisitie. Dit komt ook in het rapport naar voren. Wij waren onvoldoende voorbereid om de inhoud te leveren, die nodig was om de campagnes te realiseren en de campagnes zijn laat op gang gekomen.

Ook heeft de wrijving tussen de betrokken bedrijven aan ondernemerszijde geen positief effect gehad op het proces en het merk.

Ondanks het soms grillige verloop heeft TopDutch ons waardevolle kennis en ervaringen gebracht. Het project is een leerzaam proces geweest en in het rapport staan leerpunten genoemd, die wij in een eventueel vervolg zeker zullen meenemen. Zo hebben wij veel kennis opgedaan van internationale regiobranding en hebben wij beter inzichtelijk wat internationaal de sterke punten van Noord-Nederland zijn. Voor de acquisitie zijn de buitenlandse doelgroepen en het internationale economisch profiel van Noord-Nederland scherper in beeld. Daarnaast is de samenwerking op het gebied van internationale acquisitie, zowel onderling als met de NOM verbeterd.

Vervolgstappen
Het belang van regiobranding voor Noord-Nederland wordt in het rapport onderkend en door TopDutch is hiervoor een goede basis gelegd. In het rapport wordt gesteld dat succesvolle regiobranding een horizon nodig heeft van tien tot twintig jaar. De ontwikkeling van TopDutch als internationaal merk is daarmee net begonnen en wij willen daarom ook zorgvuldig onderzoeken hoe wij TopDutch en internationale regiobranding voor de lange termijn succesvol kunnen gaan inrichten. Hiertoe gaan wij als Noordelijke provincies gezamenlijk het gesprek aan met de NOM en andere relevante stakeholders om een voorstel voor de internationale branding uit te werken. Dit geeft de provincies de tijd om in de komende periode ook aandacht te besteden aan de effecten op de huidige economische situatie vanwege de coronamaatregelen.
Zodra wij meer duidelijkheid hebben over de beoogde governance en bijbehorende kosten zullen wij u nader informeren.

Om het merk niet te laten ondersneeuwen gaan wij de NOM vragen de online branding en het beheer van de website voort te zetten tot er een nieuwe gezamenlijke organisatiewijze is gekozen en ingericht.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Drenthe,

, voorzitter , secretaris

Bijlage Rapport ERAC: Evaluatie Brandingscampagne TopDutch
md/coll.

Evaluatie brandingscampagne TopDutch

Provincies Drenthe, Fryslân en Groningen

Colofon

Opdrachttitel
Evaluatie TopDutch Campagne

Opdrachtgever
Provincie Groningen, de heer K. Stadens & mevrouw I. de Jeer
mede namens provincies Drenthe en Fryslân

Projectnummer opdrachtgever
2020-048628 / VPL V004346

Projectteam ERAC
Vincent Ketelaars, projectleider
Peggy van Vliet
Jelmer Sturm
Roel Rutten (Universiteit van Tilburg)
Marcel de Haan (voormalig NV BOM, High Tech Campus Eindhoven)

Projectnummer ERAC
000.485

Datum opdrachtverstrekking
25 mei 2020

Datum eindrapport
Concept rapport 28 september 2020
Definitief rapport 16 oktober 2020

European and Regional Affairs Consultants (ERAC) B.V.
Vughterweg 47a
Postbus 90102
5200 MA 's-Hertogenbosch
T. +31 (0) 73 700 03 40

Inhoudsopgave

1. Inleiding 4
   1.1 Aanleiding 4
   1.2 Vraagstelling van de evaluatie 5
   1.3 Onderzoeksopzet 5
   1.4 Leeswijzer 6
   1.5 De conclusie 6

2. Kader: succesfactoren en indicatoren 8
   2.1 Evalueren van regiobranding? 8
   2.2 Kwantitatieve factoren: budget en indicatoren 9
   2.3 Kwalitatieve succesfactoren uit wetenschap en praktijk 10

3. Constateringen: TopDutch versus het kader 14
   3.1 Kwantitatief kader: budget en indicatoren 14
   3.2 Kwalitatief kader: de succesfactoren 18

4. Conclusies: evaluatie op TopDutch 26
   4.1 Kwantitatief: doelstelling behaald 26
   4.2 Kwalitatief: al doende veel geleerd 27
   4.3 De algehele conclusie 30

5. Aanbevelingen: een eventueel vervolg? 31
   5.1 Vervolg? Advies is 'ja' 31
   5.2 Aanbevelingen op de succesfactoren 31
   5.3 Vier modellen 33

Bijlagen

- Bijlage 1 - Verantwoording
- Bijlage 2 – Second opinion op interne toets aanbesteding
- Bijlage 3 – Lijst van geraadpleegde bronnen
- Bijlage 4 – Lijst van respondenten
- Bijlage 5 – Achtergrondschets economisch beleid Noord-Nederland

één
Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2016 kondigde de CEO van Tesla, Elon Musk, aan een 'gigafactory' in Europa te gaan vestigen. Uiteraard is dat voor veel regio's in Europa een welkome vestiging. Een versterking van werkgelegenheid en een icoon van de transitie naar elektrische mobiliteit. Ook de regio Noord-Nederland mengde zich in de strijd. Provincie Groningen en ondernemers begonnen vrij spontaan een campagne "*Hi Tesla*", om Elon Musk ervan te overtuigen dat Noord-Nederland een goede vestigingsplaats voor Tesla zou zijn. Bijvoorbeeld met een ludieke tweet. Als naam van de afzender: TopDutch. Achter deze term schaarde zich een bottom-up energiestroom van allerlei organisaties en bedrijven in Noord-Nederland. Voor de uitvoering van deze en een aantal opvolgende acties is door provincie Groningen het bureau Initio rechtstreeks ingeschakeld.

De keuze van Tesla is niet op Noord-Nederland gevallen. Wel is Noord-Nederland tot op de allerlaatste shortlist doorgedrongen. Een knappe prestatie, nadat Noord-Nederland niet was vertegenwoordigd in de allereerste missie vanuit Nederland naar Tesla.

Maar de campagne die ad hoc was ontstaan, had meer aandacht losgemaakt voor het belang van economische regiobranding, gericht op internationale bedrijfsacquisitie. Provincies Drenthe en Fryslân waren enthousiast over de acties uit Groningen; de basis voor een gezamenlijk vervolg aan de campagne was gelegd.

De drie Noordelijke provincies besloten tot een aanbesteding om één partij te selecteren die gedurende twee jaren campagnes zou bedenken en uitvoeren om de bekendheid van Noord-Nederland als vestigingslocatie te vergroten. Regiobranding als toeleiding naar acquisitie van bedrijfsvestigingen (een taak die bij de NOM is belegd).

Het bureau Initio heeft deze aanbesteding gewonnen. Oorspronkelijk voor twee jaar (2018-2019), later verlengd met zes maanden (eerste helft 2020). In deze periode hebben de drie provincies, NOM en Initio de TopDutch campage uitgevoerd. Binnen het gestelde budget van 1,2 miljoen euro heeft Initio invulling gegeven aan de haar opgedragen taken.

Na de opdrachtperiode volgt het terugblikken en opmaken van de balans. Deze evaluatie duidt wat TopDutch heeft opgeleverd en geeft handvatten voor een keuze over een eventueel vervolg.

1.2 Vraagstelling van de evaluatie

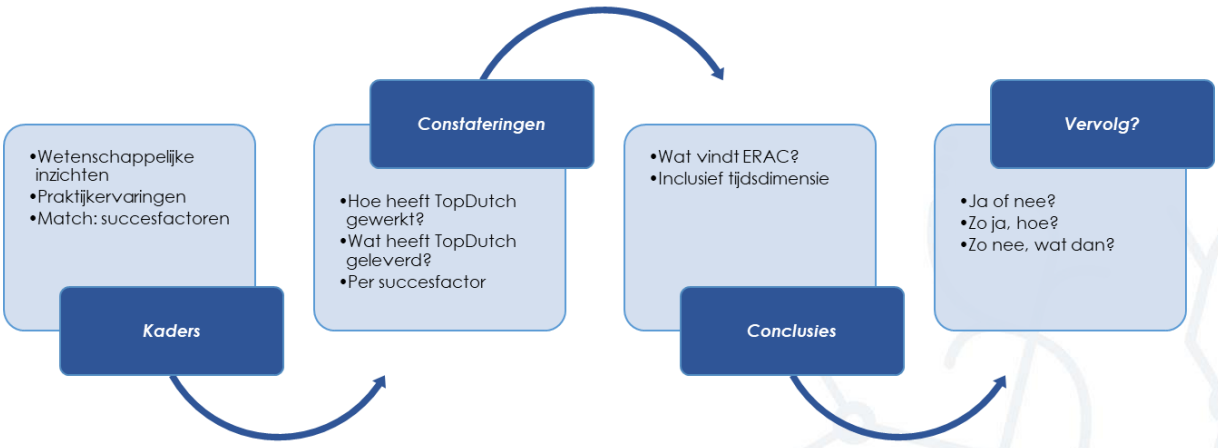
De provincies Drenthe, Fryslân en Groningen hebben gezamenlijk de evaluatieopdracht aan ERAC geformuleerd als:

- Analyseer en evalueer de campagneperiode en kom met bevindingen over het effect;
- Adviseer over de mogelijke toekomstige vormgeving van een eventueel vervolg.

1.3 Onderzoeksopzet

Binnen de gestelde kaders van doorlooptijd en budget, heeft ERAC een compact onderzoek vormgegeven met grote nadruk op feiten; evidence based onderzoek. De aanpak stoelt methodologisch op drie elementen:

A. onderzoek in tastbare bronnen (zoals documenten),
B. interviews met betrokkenen,
C. expertopinies binnen het evaluatieteam.



In deze aanpak identificeren wij eerst de kaders voor onze evaluatie: wat zijn de succesfactoren voor regiobranding volgens wetenschap en praktijk? Vervolgens analyseren wij TopDutch op deze factoren: onze constateringen. Ten slotte trekken wij conclusies over de TopDutch campagne 2018-2020 en geven wij handvat voor besluitvorming over een eventueel vervolg. In de bijlagen is een meer uitvoerige verantwoording van de aanpak opgenomen.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport volgt strak en bondig de opbouw in onze aanpak. In hoofdstuk 2 geven wij actuele inzichten uit zowel wetenschap als praktijk ten aanzien van regiobranding weer, afgesloten met de succesfactoren die wij (in hoofdstuk 3) hanteren als kapstok voor onze analyse van TopDutch. Hoofdstuk 4 brengt onze conclusies over het voetlicht, waarna hoofdstuk 5 ons advies voor het eventuele vervolg bevat.

1.5 De conclusie

In het licht van de media-aandacht die rond TopDutch aan de orde is geweest, schrijven we de conclusie meteen aan het begin:

> *TopDutch is in het begin het product van een Groningse gedeputeerde die 'out of the box' durfde te denken. Met zijn afdeling EZ zocht hij verbinding met ondernemers. Op basis van positief beleefde reuring hieruit, volgde verbinding met provincies Drenthe en Fryslân. De energie en samenwerking leidden tot de officieel aanbestede opdracht binnen het overheidsdomein. Deze opdracht is onderwerp van evaluatie: de TopDutch-campagne.*
>
> *Deze TopDutch-campagne is een leerzame pilot geweest, waarbij in een korte periode veel lessen zijn geleerd ten aanzien van het aanpakken van regiobranding gericht op internationale bedrijfsacquisitie. De gestelde kwantitatieve doelen op output zijn behaald. De resultaatsindicator van 2.000 arbeidsplaatsen kan alleen op langere termijn worden beoordeeld. Ook hoort deze indicator in beginsel niet thuis in de beoordeling van regiobranding. Op deze indicator laten de cijfers van de NOM tot en met 2019 wel een positief beeld zien.*
>
> *Het onderzoek wijst duidelijke punten aan die niet goed zijn geweest. Het heeft gewrongen tussen creativiteit en formaliteit, tussen pionieren en vooraf uitschrijven, tussen belevingswerelden en tussen karakters. Wij zien op deze aspecten ook de verbeteringen op de succesfactoren gedurende de dertig maanden durende opdrachtperiode.*
>
> *Binnen het collectieve kernteam heeft de gezamenlijke energie de overhand gehad op formele duidelijkheid. In alle wederkerigheden van relaties tussen de actoren, blijft een tekortkoming van de één bestaan bij gratie van gedogen door de ander. En vice versa. Een dergelijke aanpak biedt ruimte aan experimenteren, aan pionieren. Een dergelijke aanpak is echter ook kwetsbaar bij oordeelsvorming achteraf omdat in een experimenteel proces het voortschrijdend inzicht centraal staat in plaats van toetsbare afspraken en meetbare normen.*
>
> *Er is, bij wijze van metafoor, gekozen voor samen doorzetten in de mist, in plaats van bij kraakheldere lucht stil te blijven staan. Dat heeft lef en ondernemerschap gevraagd; twee kenmerken die de overheid vaak slechts zeer beperkt vertoont. En dit heeft alsnog veel gebracht. Naast het bereiken van de beoogde kwantitatieve resultaten, is in afgelopen periode ook een betere kwalitatieve basis gelegd. Het onderzoek komt dan ook tot een positieve conclusie.*

Daarom adviseren wij op die basis voort te bouwen en alle ervaringen in een vervolg te valoriseren. Voor de structuur c.q. vorm van het vervolg gaat een eerste voorkeur uit naar het beleggen van de brandingstaak bij NV NOM. In onze analyse schetsen wij meerdere modellen, zodat het bestuur deze op hun respectieve merites kan beoordelen.

twee

Kader: succesfactoren en indicatoren

2.1 Evalueren van regiobranding

De evaluatie begint met het bepalen van "de bril" waarmee dit onderzoek naar TopDutch kijkt. Het kader is gebaseerd op succesfactoren voor regiobranding die wij baseren op de wetenschap, gecombineerd met praktijkervaringen. Onderzoek naar regiobranding is een jong onderzoeksgebied. De theorievorming is nog volop in ontwikkeling en bestaat met name uit empirische toetsing op voorbeelden. Vandaar dat voorbeelden uit de praktijk even belangrijk zijn in het onderzoekskader.

Enkele praktijkvoorbeelden van regiobranding zijn in de wetenschap geanalyseerd. De succesfactoren die deze analyses hebben opgeleverd vormen geen statische lijst van factoren. Naarmate er meer regiobranding wordt onderzocht, levert dit een beter beeld op van wat wel werkt en wat niet werkt. Zonder afbreuk te doen aan eerdere analyses en deze evaluatie, is momenteel de meest gedragen wetenschappelijke 'claim' dat de geïdentificeerde succesfactoren niet uniform of universeel zijn toe te passen, omdat het gevonden succes vaak ook van een situatie afhangt.

Scope van de wetenschappelijke blik en validering in de praktijk

Het kader is mede gefundeerd op analyse van de bekende wetenschappelijke literatuur, uitgevoerd door de Universiteit van Tilburg. Onder andere van de auteurs Hospers, Zenker & Braun, Ashworth & Kavaratzis, Rainisto en Mommaas[1] [2]. Praktijkvoorbeeld zijn bekeken van Silicon Valley, Tilburg moderne industriestad, I Amsterdam, Brabant is bright, Brainport & High Tech Campus Eindhoven.

In de wetenschap komen zowel de begrippen *regiomarketing* als regio*branding* voor. Wanneer we de meest gehanteerde definities bij elkaar brengen, plaatst de wetenschap branding als een verbijzondering onder marketing. De component *'aantrekken van specifieke doelgroepen'* uit regiomarketing sluit aan op de doelstelling van TopDutch en komt ook (letterlijk) naar voren in definities van regiobranding:

> "Regiomarketing is het langetermijnproces en/of het beleidsinstrument bestaande uit verschillende, met elkaar samenhangende activiteiten gericht op enerzijds het behouden en aantrekken van specifieke doelgroepen en anderzijds het scheppen van permanente stimulansen voor de sociaaleconomische functies en activiteiten van een regio."
>
> "Regiobranding is een proces waarbij visuele, verbale en gedragsmatige uitingen worden ingezet om een regio in de perceptie van relevante doelgroepen met gewenste kwaliteiten geassocieerd te laten worden. Doel van de regiobranding is om de aantrekkingskracht van een regio als vestigingsplaats voor bedrijven te versterken."

[1] Zie opgave geraadpleegde bronnen in de bijlagen.
[2] Omwille van de leesbaarheid is dit hoofdstuk geschreven als een synthese van literatuur, zonder specifieke verwijzingen naar auteurs en pagina's per inhoudelijk punt.

Afbakening: regiobranding ten behoeve van acquisitie buitenlandse bedrijven

TopDutch is nadrukkelijk gepositioneerd als voorportaal, als hulpmiddel voor de acquisitie van bedrijfsvestigingen (door de NOM). TopDutch richtte zich specifiek op de doelgroep van bedrijven, met name buitenlandse bedrijven. In de analyse beperken wij ons dan ook tot dit doel en deze doelgroep. Belangrijk houvast is dan wat er bekend is over waarom buitenlandse bedrijven zich vestigen in een ander land (push- en pullfactoren). Regiobranding richt zich alleen op de pullfactoren.

In algemene zin laten buitenlandse investeringen zich sturen door drie hoofdfactoren: markt, kosten en hulpbronnen. Multinationals willen in principe de drie belangrijkste markten in de wereld (Azië, Europa, VS) bedienen, en willen daar minimaal hun marketing en sales organiseren. Lagelonenlanden zijn bijvoorbeeld interessant voor de productie van massaproducten, waarvan de kosten doorslaggevend zijn om concurrerend te kunnen zijn. Sommige bedrijven hebben juist specifieke hulpbronnen nodig, zoals mijnbouw, hoogwaardige faciliteiten voor R&D of de beschikbaarheid van groene energie voor bijvoorbeeld datacenters. Actuele discussies in Nederland gaan daarnaast over de dimensie 'aantrekkelijkheid voor hoofdkantoren' met de daaraan verbonden werkgelegenheid. Deze specifieke activiteiten van een multinational (marketing & sales, productie, R&D, logistiek, hoofdkantoor) zijn dus doorslaggevend bij de vestigingsplaatskeuze.

Dikwijls is sprake van een combinatie van pullfactoren. De meest belangrijke zijn:

- Belastingklimaat: Voor hele grote bedrijven interessant, voor de rest een stuk minder.
- Politieke en economische stabiliteit: Bijvoorbeeld: de opkomst van de politieke partij *'Alternative für Deutschland'* (AfD) gaat met name in Oost-Duitsland ten koste van buitenlandse investeringen.
- Beschikbare vestigingslocaties. Wat zijn de Europese marktkansen? Is er voldoende ruimte, op de juiste plek, betaalbaar, goed bereikbaar?
- Aanwezigheid van een keten: zijn er voldoende gespecialiseerde (met name) toeleveranciers en afnemers?
- Arbeidsmarkt: Zijn er voldoende gekwalificeerde mensen te vinden?
- Onderwijsaanbod: Zijn er voor expats en hun gezinnen goede (internationale) scholen?
- Algemeen woon- en verblijfklimaat: Is er een veilige, schone woonomgeving met voldoende stedelijk voorzieningen (winkels, horeca, cultuur) en recreatie (natuur)?
- Zijn er specifieke voordelen van kracht om bedrijven over te halen zich te vestigen? Zoals kortingen op huurprijs / grondprijs, aanbod van groene energie, hulp bij het zoeken van bedrijfsruimte, hulp bij het zoeken van woonruimte voor expats, hulp bij het vinden van personeel.

→ Waar in dit rapport verder wordt gesproken over TopDutch, of over 'regiobranding', is steevast deze afbakening bedoeld:
Regiobranding ten behoeve van acquisitie van buitenlandse bedrijven.

2.2 Kwantitatieve factoren: budget en indicatoren

Een beoordelingskader is het meest feitelijk te vinden in meetbare cijfers. Ook een kwantitatief beeld van hetgeen TopDutch heeft opgeleverd. Allereerst de euro's: wat heeft het gekost en hoe verhoudt dit zich tot het vooraf bepaalde budget?

Daarnaast passen wij de volgende meetbare indicatoren toe die direct samenhangen met de TopDutch campagne (output):

- het aantal campagnes,
- het aantal producten ten dienste van internationale acquisitie,
- het bereik van campagnes,
- het aantal '*marketing qualified leads*'.[3]

Naast de meetbare output is aan TopDutch een resultaatsdoelstelling gekoppeld in aantal extra arbeidsplaatsen (fte). Dit is een indirect te hanteren doelstelling, ontleend aan de resultaatsindicatoren op acquisitie van de NOM.

In de NOM-rapportages[4] worden naast arbeidsplaatsen nog twee andere resultaatsindicatoren voor de kerntaak acquisitie genoemd:

- het aantal afgeronde projecten,
- het aantal extra arbeidsplaatsen,
- de omvang van investeringen door geacquireerde bedrijven (in euro).

Deze resultaatsindicatoren hebben géén directe, causale relatie tot de activiteiten onder de TopDutch campagne. Deze indicatoren zijn in dit rapport derhalve ter illustratie opgenomen, niet ter oordeelsvorming.

2.3 Kwalitatieve succesfactoren uit wetenschap en praktijk

Succesfactor 1: focus

De wetenschap stelt dat regio's voor succesvolle branding een beperkt aantal kernwaarden moet vinden, waar het merk op gebaseerd wordt. De sterkste merken hebben vaak de meest eenduidige focus, bijvoorbeeld Sillicon Valley. Eén of enkele kernwaarden die binnen verschillende marktsegmenten van betekenis zijn.

Op de eerste twee pullfactoren uit de wetenschap (zie inleiding) heeft de regio niet of nauwelijks invloed. Op de andere factoren wel. Met regiobranding wordt een inhoudelijke 'kleuring' over deze factoren heen gevormd. Tilburg heeft de assemblagefabriek van Tesla bijvoorbeeld aangetrokken door Zuidoost-Brabant te profileren als *automotive regio*, waarbinnen ketens van toeleveranciers en andere OEM-ers aanwezig zijn. Waarin high tech faciliteiten voor onderzoek en ontwikkeling aanwezig zijn. Waarbinnen ontsluitingen voor aan- en afvoer via lucht, weg, water en rail aanwezig zijn. En waarbinnen Eindhoven is geplaatst als kennishub tegenover Tilburg als moderne industriestad met de grootschalige kavels. De regio is dus op meerdere pullfactoren geduid en binnen de regio is verder ingezoomd op specifieke kernwaarden.

[3] Leads als direct gevolg van de online campagnes, bijvoorbeeld inschrijvingen op een nieuwsbrief, kliks op de TopDutch website, e.d.

[4] De reguliere jaarverslagen van NV NOM

Een 'regio' is een complexe grootheid om te vermarkten. Een regio heeft op meerdere dimensies vaak veel kenmerkende eigenschappen. Een regio bestaat ook vaak uit meerdere actoren; in bestuurlijke eenheden (overheidslagen), bedrijventerreinen, economische clusters, infrastructurele netwerken, etc. Vereenvoudiging hierin is nodig om een heldere brandingsboodschap te formuleren.

Campagnes waar primaire (flankerend beleid) en secundaire communicatie (regiobranding) elkaar versterken en op elkaar zijn afgestemd, zijn krachtiger en hebben meer effect op de doelgroepen. In de beginfase van regionale branding moet worden besloten wat de beste combinatie van elementen is. Samenwerking is in het kader van regiobranding van belang om de sterke punten van de regio van alle actoren samen en complementair in te zetten. Daarbij kan er worden ingespeeld op verschillende niveaus. Hospers trekt in dit verband de vergelijking met een "Matroesjka", waar in de Russische pop steeds kleinere poppetjes schuilgaan met hetzelfde uiterlijk. Dit principe gaat volgens Hospers ook op voor regio's. Zo behoort een bepaalde wijk tot een stad, de stad valt binnen een regio, de regio binnen een provincie, de provincie binnen een land en ga zo maar door.

In de branding kun je inspelen door aan te haken op een hoger of lager schaalniveau, zolang de eenheid evident is. Bijvoorbeeld Brainport Eindhoven, waar omheen zowel op hoger schaalniveau (*'Brabant is bright'*) als lokaal (High Tech Campus Eindhoven) één focus op technologiebedrijven en hun behoeften wordt uitgestraald.

Hoe scherper de positionering en focus, des te beter. Om die reden is het raadzaam dat de branding past binnen een regionale toekomstvisie, die breed gedragen wordt. Dan kunnen overheden, bedrijven, instellingen, organisaties en inwoners ook helpen bij het uitdragen van het gewenste beeld van de regio. Bedrijven kunnen de regiobranding dan ook kracht bijzetten door als ambassadeurs een positief beeld van de regio uit te dragen. Opnieuw hierbij Brainport als voorbeeld, waar in de hele strategie de meest voorname rol is weggelegd voor *Boegbeelden*; Brainport trekt niet aan een ontwikkeling wanneer er zich geen boegbeeld uit het bedrijfsleven aan committeert.

Succesfactor 2: lange termijn

Uit onderzoek blijkt daarnaast duidelijk dat regiobranding een proces is dat pas op lange termijn zichtbare effecten kan hebben. Economisch effect wordt pas meetbaar na tien tot twintig jaar. Het is daarom belangrijk een focus te kiezen die ook dan nog relevant is voor de desbetreffende regio. En die voortbouwt op historisch herkenbare aspecten.

Een ander aspect dat wijst op de noodzaak van lange termijn consequente aanpak, komt uit de communicatiewetenschap. Het beeld dat mensen van een regio hebben, wordt beïnvloed door drie vormen van communicatie: primaire, secundaire en tertiaire communicatie. De primaire communicatie wordt ook wel onbewuste communicatie genoemd. Het gaat dan om maatregelen op het gebied van infrastructuur (een beeldbepalend gebouw), organisatie (evenementen), visie en strategie. Secundaire communicatie beïnvloedt de beeldvorming. Dit vindt meestal plaats door middel van zichtbare technieken, zoals reclame, public relations, grafische vormgeving of het gebruik van een logo en slogan. De tertiaire communicatie betreft de manier waarop mensen, de media en concurrenten over de regio praten. Deze vorm van communicatie is, in tegenstelling tot de primaire en secundaire communicatie, niet controleerbaar. De tertiaire communicatie heeft echter wel de meest langdurige impact. De wetenschap stelt de primaire en secundaire communicatie dan ook als doel een positieve tertiaire communicatie op te roepen of te versterken.

Het blijkt dat de pullfactoren hiervoor beschreven veelal onderdelen zijn van de primaire communicatie. TopDutch als campagne heeft geen invloed op deze factoren; TopDutch had bijvoorbeeld geen invloed op aanleg van infrastructuur. TopDutch als campagne omvat met name secundaire communicatie waarmee deze factoren over het voetlicht kunnen worden gebracht aan de juiste doelgroepen.

In de praktijk wordt echter vaak enkel de secundaire communicatie 'erkend' als de regiobranding. De primaire communicatie hoort er echter ook bij en het is belangrijk dat de secundaire communicatie in overeenstemming is met de primaire communicatie. Recent voorbeeld van hoe het niet moet, is het weghalen van het object *'I Amsterdam"* van het Museumplein in Amsterdam. Deze primaire communicatie staat haaks op de secundaire communicatie van gastvrije stad.

Een goed positief voorbeeld is *'Tilburg moderne industriestad'*. Tilburg stond altijd al bekend als een industriestad met veel maakindustrie. De toevoeging van 'modern' bouwde hierop voort, zonder te breken met het verleden of de bestaande reputatie. Opeenvolgende acties richtten zich op het meer prominent maken van de universiteit, het etaleren van 'nieuwe' werkgelegenheid (in zakelijke dienstverlening) en het fysiek herontwikkelen van het Veemarktkwartier en de Spoorzone tot creatieve hotspots. Hiermee geeft de stad een consistente invulling aan zowel primaire als secundaire communicatie. Waar de stad al sterk in was, wordt met een toevoeging sterker gemaakt. Vanuit de kern die er al enigszins was, werkt deze aanvulling.

De secundaire communicatie moet een realistisch karakter hebben. Zonder dit realistische karakter komt de geloofwaardigheid van de regiobranding immers in het geding. Regiobranding heeft dan als gevaar dat een overmatig positief beeld van de regio wordt geschetst en negatieve of ongewenste aspecten helemaal niet worden benoemd. Reputaties raken in het collectieve geheugen gegrift, wanneer alle niveaus van communicatie gedurende lange tijd met elkaar consistent zijn.

Succesfactor 3: governance met gestructureerde aanpak en inbedding in keten

Regiobranding draait vooral om de opbouw van een merk. Er wordt dan niet vanuit de wensen en behoeften van doelgroepen gedacht, maar vanuit een zelfgekozen visie, missie en identiteit. De wetenschap geeft diverse stappenplannen voor regiobranding. Deze modellen lopen uiteen in het aantal stappen, maar vertonen ook overeenkomsten.
Een ordening die in ieder model herkenbaar is, is de fasering naar analyse, strategie, implementatie en monitoring. Cyclisch iteratief te doorlopen, oftewel uit de monitoring volgen conclusies over actualiseren van analyse, herijken van strategie, bijsturing in aanpak.

De inzichten uit de communicatiewetenschap ten aanzien van gelaagdheid in communicatie (naar aanpak en naar inhoud) vertalen zich ook naar de noodzaak van een adequate aansturing. Positionering en verbinding van regiobranding in de keten, zowel binnen de aanpak an sich als in de inbedding van de campagne tussen de 'beleidsbepalende eigenaren' (provincies) en de opvolgende schakel van bedrijfsacquisitie (NV NOM). Branding ten dienste aan acquisitie, beide geschieden in opdracht van dezelfde opdrachtgevers en voor dezelfde regio. Evident is dat één en dezelfde opdrachtgever in één samenhangende keten eenduidige regie voert.

Succesfactor 4: passend beoordelingskader (verwachtingsmanagement)

Een effect van regiobranding op werkgelegenheid en de economie in een regio is moeilijk te meten. Bij het kwantitatieve kader ten aanzien van TopDutch (zie paragraaf 2.2 hiervoor) vermeldden wij al dat de indicator 'arbeidsplaatsen' indirect verbonden is aan branding, samen met de andere kwantitatieve indicatoren uit de kerntaak acquisitie zoals deze berust bij de NOM.

Regio's die aan regiobranding doen, kunnen wel succesvoller zijn (in termen van banen en economische groei) dan regio's die dat niet doen, maar een direct causaal verband is niet aangetoond. Cruciaal blijkt dat een regio daadwerkelijk iets te bieden moet hebben dat bedrijven aantrekt. Regiobranding als een soort 'windowdressing' leidt niet tot een versterking van de regionale economie. Regiobranding is vooral effectief om bedrijven te wijzen op de aantrekkelijke kanten van een regio die zij nog niet kenden.

Met regiobranding kom je als regio 'in beeld' bij besluitvorming in deze bedrijven. Dit kan er toe leiden dat ze voor de regio kiezen voor nieuwe investeringen. Regiobranding leidt dus niet per definitie tot meer banen of de komst van bedrijven. Dit hangt van veel meer factoren af, waaronder ook factoren die je niet kunt beïnvloeden als regio. De relatie is plausibel, maar niet causaal. Dus kan regiobranding niet worden afgerekend op economische indicatoren.

De beoordeling van resultaten van regiobranding moet zich richten op aspecten die wel causaal te relateren zijn. Dit is vaak weinig aansprekend in de ogen van bestuurders of publieke opinie, maar uit oogpunt van verwachtingsmanagement is dit punt wel van groot belang. Wanneer een verwachting of een doelstelling bestaat die niet causaal is gerelateerd aan de inspanning, is de uitvoerder kwetsbaar voor kritiek. Dan ontstaat bijna per definitie ruis en – uiteindelijk – teleurstelling.

Niet alleen voor branding is dit moeilijk, ook voor de opvolgende schakel van de daadwerkelijke acquisitie is dit lastig. Als voorbeeld een gemeente die zich op de borst klopte met het 'effectieve acquisitiebeleid' van de gemeente omdat er 4.000 banen waren gecreëerd in de gemeente het afgelopen jaar. Analyse wees uit dat dit cijfer tot stand was gekomen omdat een grote productielocatie zich verplaatste naar deze gemeente. Deze verhuizing bleek over een korte afstand vanuit een naburige gemeente en vond plaats zonder enige interventie van de gemeente in termen van acquisitie. Bovendien zijn er netto geen 4.000 extra banen, omdat deze werkgelegenheid enkel verhuisde naar de nieuwe locatie. Dit is dus geen goed voorbeeld van effectief acquisitiebeleid, wat echter wel zo werd gepresenteerd. Dit betekent dat een normenkader zich voor een getrouw beeld moet richten op de output van de campagnes.

drie

Constateringen: TopDutch versus het kader

3.1 Kwantitatief kader: budget en indicatoren

In deze paragraaf geven wij het kwantitatieve resultaat van TopDutch ten opzichte van de gestelde doelen weer. Allereerst in euro's: wat is er besteed van het beschikbare budget?

Wij doen dit daarnaast voor de meetbare indicatoren die direct samenhangen met de TopDutch campagne (output), zoals benoemd in paragraaf 2.3:

- het aantal campagnes,
- het aantal producten ten dienste van internationale acquisitie,
- het bereik van campagnes,
- het aantal '*marketing qualified leads*'.

Naast deze meetbare output duiden wij ook de resultaten van de NOM op haar resultaatsindicatoren voor acquisitie, die (indirect) aan TopDutch zijn verbonden:

- het aantal afgeronde projecten,
- het aantal extra arbeidsplaatsen,
- de omvang van investeringen door geacquireerde bedrijven (in euro).

Benutting van beschikbare budget

In de aanbesteding wordt het beschikbare budget gesteld op 1,2 miljoen euro (exclusief btw).[5] Over de besteding van dit budget (gemaakte kosten) wordt tijdens de TopDutch campagnes 2018-2019 gerapporteerd door Initio aan de provincies.

In onderstaand overzicht zien we de ontwikkeling van de bestedingen aan TopDutch 2018-2020. Inclusief de verlenging is TopDutch binnen budget gebleven. Uit de realisatiecijfers per januari 2019 blijkt dat in 2018 vooral kosten zijn gemaakt voor de basismiddelen en de organisatie. Voor de campagnes en '*endorsements*' zijn de kosten vooral in 2019 en 2020 gemaakt.

Posten	Begroot	Realisatie jan 2019	Realisatie juni 2020
Basismiddelen	€ 285.000	€ 232.000	€ 306.578
Campagnes	€ 487.500	€ 85.000	€ 467.165
Endorsements	€ 80.000	€ 30.000	€ 74.299
We Are TopDutch	€ 55.000	€ 25.000	€ 32.548
Kernteam TopDutch	€ 292.500	€ 198.000	€ 318.574
TOTAAL	€ 1.200.000	€ 570.000	€ 1.199.164

[5] In de opdrachtbeschrijving zoals gepubliceerd via Negometrix

Indicator aantal campagnes

In de periode 2018-2019 zouden er minimaal zes TopDutch campagnes worden gevoerd. Dat aantal is ruimschoots gehaald in de verlengde looptijd tot en met juni 2020. Zoals al uit de tabel van kostenrealisatie bleek, zien we ook in onderstaande tabel dat het accent van de campagnes op 2019 en 2020 ligt.

Campagnes	Activiteiten	Looptijd
1 Groene chemie	Online campagne	december 2018 – januari 2019
2 Water Tech	Beurscampagne	oktober 2019 – november 2019
3 AgriDairy	Beurscampagne	november 2019
4 Life Science & Health	Beurscampagne	december 2019
5 Logistiek	Online campagne	februari 2020 – april 2020
6 Energie	Online campagne	maart 2020 – mei 2020
7 Digitale innovatie	Online campagne	maart 2020 – juni 2020
8 Key influencer + why invest	Online campagne	juni 2020
9 Social listening	(overkoepelend)	(doorlopend)

Indicator aantal producten ten dienste van internationale acquisitie

Met producten en evenementen ondersteunde TopDutch andere projecten in de keten tot acquisitie. Onderstaande tabel is samengesteld op basis van de rapportages van Initio[6]. Uit de informatie blijken voor zeker zeventien producten en/of evenementen ondersteunende middelen en activiteiten te zijn verzorgd.

Producten / evenementen	Activiteiten	Jaar
Positioneringsdocument	Document op basis van werksessies, gepresenteerd aan gedeputeerden	2018
Campagnestrategie	Strategie Hero, Hub, Hygiène in communicatie-concept	2018
Open Days Brussel	Deelname en materialen	2018
TopDutch solar racing team	Grafisch ontwerp	2018
Life Cooperative	Ontwerp beursstand	2018

[6] Geen opgave van endorsements in 2020, alhoewel er wel kosten zijn gemaakt in 2020.

Producten / evenementen	Activiteiten	Jaar
Koningsdag	Promotiefilm Ecolution+ TopDutcH2	2018
GES at the beach	Netwerkevent	2018
Online platform	Uitgebreide website met geintegreerde marketing-technologie en social kanalen, met thema's: o Invest o International o Talent o Lifestyle	2019
Talent/Career Fair	Stories, flyers, spandoek, t-shirts	2019
Ten behoeve van 'primair proces' - Toolbox branddesign - Marketingtechnologie - Nieuwsbrief - Business internationaal - Online journeys - Lifestyle - Invest - Presentatie format	 Toolbox FDI met materialen bruikbaar door NOM en NFIA, brand toolbox aan regionale partners Salesforce Pardot, Sales Cloud, Social Studio Technisch inrichten, samenstellen Beeldmateriaal / fotografie website Licentie en ontwikkeling formulieren, Pardot Stories inclusief beeld (6) Investpagina's (4) ten behoeve van website Ontwerp presentaties en pitches (Powerpoint)	2019

Het TopDutch campagnemateriaal 2018-2020 is door de NOM op zeven internationale beurzen en evenementen gebruikt. Deze gelegenheden dienen om de aandacht van internationale bedrijven te trekken. Kwaliteit van website, platform en producten wordt hoog gewaardeerd.

Indicator het bereik van de campagnes

Campagne	Budget	Key stories	Looptijd	Views	Kliks	Inschrijvingen
Groene chemie	€ 93.780	4	28 dagen	369.581	1.656	37
WaterTech	€ 44.380	4	35 dagen	1.642.969	6.508	9
Agrifood	€ 51.380	5	33 dagen	1.511.328	4.705	6
Life Science & Health	€ 51.380	5	24 dagen	2.087.418	12.593	3
Logistiek	€ 41.260	3	97 dagen	2.769.330	90.048	0
Energie	€ 41.260	3	90 dagen	2.157.950	70.248	110
Digitale innovatie	€ 41.260	3	90 dagen	2.154.504	29.793	11
Key influencer + why invest	€ 29.960	n.v.t.	13 dagen	11.273	115	n.v.t.
Social listening	€ 55.055	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Totaal		*27*		*12.704.353*	*215.666*	*176*

Output van de online campagnes laat zich duiden in views en kliks. Een 'view' is dat de campagne is weergegeven (meestal impressies), bij een klik klikt iemand ook op een link, telefoonnummer of ander interactief onderdeel van de campagne. Met inschrijvingen wordt hier de inschrijving voor een nieuwsbrief bedoeld.

Indicator aantal marketing qualified leads

TopDutch heeft per 1 juli 2020 27 potentieel interessante marketing qualified leads opgeleverd aan de NOM. De NOM analyseert deze leads en vervolgt (eventueel) met een salesproces. Achterliggende informatie over leads en de landing van bedrijven wordt als algemeen standpunt niet gedeeld gedurende de acquisitietrajecten. Het openbaar maken van dergelijke informatie verstoort immers onderhandelingen met een buitenlands bedrijf.

Resultaatsindicatoren (indirect, uit acquisitietaak NOM)

De brug tussen voorgaande indicator van leads en resultaten, ligt in de uitkomsten van acquisitietrajecten zoals gerapporteerd door de NOM. Zoals hiervoor al gesteld, hebben deze resultaatsindicatoren géén directe, causale relatie tot de activiteiten onder de TopDutch campagne. Deze indicatoren zijn in dit rapport derhalve ter illustratie opgenomen, niet ter oordeelsvorming.

Successen komen over het voetlicht in de jaarverslagen van de NOM. 'Afgesloten projecten' is één van de drie resultaatsindicatoren die de NOM rapporteert onder haar kerntaak acquisitie.

Indicator	*2017*	*2018*	*2019*	*totaal (2018 – 2019)*
Aantal projecten	10	9	7	16
Arbeidsplaatsen	256	338	260	598
Investeringen (in € miljoen)	122	617	195	812

Het Jaarverslag 2019 van NV NOM vermeldt voornoemde drie jaren. In de kolom 'totaal' hebben wij 2018 en 2019 opgeteld, in aansluiting op de looptijd van TopDutch. Over 2020 zijn nog geen cijfers beschikbaar.

De indicator 'arbeidsplaatsen' die expliciet in de doelstellingen van TopDutch is opgenomen, is in die doelstellingen geplaatst in een tijdshorizon van vijf jaren. Oftewel: ambitie tot 2.000 nieuwe arbeidsplaatsen in 2023.

Naar zeggen van de respondenten heeft de TopDutch campagne gezorgd voor meerdere serieuze acquisitietrajecten, waarmee potentieel in totaal 15.000 arbeidsplaatsen zouden zijn gemoeid. De vestiging van Tesla is één hiervan, andere namen kunnen in verband met geheimhoudingsverklaringen niet worden vermeld.

3.2 Kwalitatief kader: de succesfactoren

Succesfactor 1: focus

Het merk wordt door Initio in haar inschrijving op de aanbesteding samengevat als:

> *"TopDutch is waar we binnen Nederland, en de wereld echt heel goed in zijn en trots op zijn….Maar TopDutch is tegelijkertijd ook groter durven denken en trots zijn op waar je goed in bent."* [7]

De essentie van het TopDutch merk richt Initio daarmee in eerste instantie niet op Noord-Nederland specifiek (zoals bijvoorbeeld *Niets gaat boven Groningen*). Dit lijkt een bredere scope dan de opdracht om Noord-Nederland te promoten aan de hand van waar Noord-Nederland binnen Nederland goed in is. Deze duiding door Initio is later besproken met de opdrachtgevers en geconcretiseerd naar een inhoudelijke campagne voor internationale acquisitie op basis van de sterke sectoren van Noord-Nederland. De sterke punten, de thema's en de targetlanden moesten bij de start nog nader worden bepaald.

Op dit punt blijkt tijdens de looptijd dat het lastig is te duiden waarin Noord-Nederland voldoende onderscheidend is ten opzichte van de rest van ons land, in vestigingsfactoren (pullfactoren) voor internationale bedrijven. Een onderbouwde strategie voor doelgroepen en doellanden was niet vooraf aan de campagne beschikbaar. Initio, NOM en provincies verschilden van mening over wat er beschikbaar moest zijn voordat een campagne gebruikt kon worden. Alle betrokkenen geven vooral aan dat bleek dat het inhoudelijk toch lastiger was voor provincies en NOM om aan te leveren wat werd gevraagd, bijvoorbeeld gegevens over de sector en targetbedrijven. Dergelijke informatie was niet vooraf beschikbaar en het duurde vaak langer dan verwacht – en gepland – tot provincies en NOM dit konden leveren. Provincies en NOM vonden echter ook dat Initio zich vaak te lang afwachtend opstelde ten aanzien van campagne-ontwikkeling, omdat zij in hun beleving wachtte tot de gewenste informatie helemaal aanwezig was voordat een campagne beschikbaar kwam.

TopDutch is voorafgaand aan de meerjarige aanbesteding, op basis van de eerste korte campagnes, niet als merk onderzocht. De aanbesteding en gesprekken maken duidelijk dat de voortzetting van TopDutch geen strategische keuze is op basis van onderzoek, overleg met NFIA en NOM en zorgvuldige keuzes voor doelgroepen en focus. Een dergelijke voorbereiding had tot meer expliciete afstemming en realistische verwachtingen tussen de betrokken provincies, NOM en ook deelnemend bedrijfsleven zoals Chemport kunnen leiden.

In de voorbereiding van TopDutch zijn digitalisering, vergroening, ruimte en netwerken genoemd als 'unique selling points' van Noord-Nederland. Initio stelt in de inschrijving voor de verbreding naar meerdere sectoren te realiseren via twee van deze verbindende thema's: vergroening en digitalisering. Daarmee worden meerdere sectoren gepromoot maar wel met een focus. Voor succesvolle regiobranding is dit belangrijk. Vanuit een eenduidige boodschap ontstaat beleving van onderscheidend vermogen bij bedrijven, zodat zij Noord-Nederland weten te vinden als zij een locatie zoeken.

[7] Inschrijving Initio op de aanbesteding, onderdeel strategie

Initio kiest als strategie voor digitale campagnes, events, endorsements en open branding. De campagnes zijn online en gebruiken meerdere kanalen (LinkedIn, Facebook, Google) en een eigen website met de mogelijkheid zich te abonneren op nieuwsbrieven om deze beleving in de hoofden van de doelgroepen te veroveren.

De strategie die Initio inzet, is de zogenaamde Google-strategie met gelaagdheid naar Hero, Hub en Hygiëne.

Naar visie van Initio kan TopDutch het fundament worden voor alle regioproposities en regiomerken, waarmee ook de regionale toeristische marketing wordt bedoeld. De economische branding van Noord-Nederland verankerd en geborgd in overkoepelend economisch beleid van de overheden, met verschillende clusters en propositiehouders (de provincies, de NOM). TopDutch is daarbij als merk te gebruiken door andere partijen (open branding) bij evenementen. Daartoe stelt Initio in de inschrijving voor een stijlgids, toolkit, logo en ook webshop te ontwikkelen.

Als succesfactoren voor regiobranding hebben wij geïdentificeerd dat een goede inhoudelijke propositie de regio consistent positioneert op verschillende domeinen, ook toerisme, woon- en leefklimaat horen er bijvoorbeeld bij. Ook is de verbinding met ander beleid rond bijvoorbeeld vestigingslocaties, infrastructuur, arbeidsmarkt en onderwijs belangrijk. Het leggen van deze verbindingen behoort niet tot het domein van regiobranding; deze verbindingen moeten de opdrachtgevers natuurlijk vooral leggen.

De doelgroepen die Initio in haar inschrijving identificeert, zijn uitgebreider dan in de opdrachtbeschrijving van de provincies worden genoemd (internationale ondernemingen, inwoners Noord-Nederland). Initio vertaalt de uitvraag van de provincies naar de volgende doelgroepen[8]:

- Internationale bedrijven in specifieke sectoren (wij willen ons in de Top Dutch regio vestigen)
- Landelijke bedrijven in specifieke sectoren (wij willen naar de Top Dutch regio verhuizen)
- Eigen bedrijven (trots om onderdeel van de Top Dutch regio te zijn)
- Talent in de regio (in de Top Dutch regio kun je goed werken en leven)
- Economische Zaken en het NFIA (positieve gezamenlijke profilering van Top Dutch regio)
- Key-influencers zoals accountants, banken, advocatenkantoren, vastgoedpartijen (er gebeurt wat in de Top Dutch regio)
- Politiek Den Haag / Brussel (Top Dutch heeft een positieve en sterke economische lobby)
- Lokale en regionale overheden (mooi dat we ons zo sterk profileren, we worden gezien)
- Het publiek in de regio (on-Noord Nederlands trots om in de Top Dutch te wonen en te werken)"

Deze opzet is daarmee veel breder en richt zich op meer doelgroepen dan in de opdrachtbeschrijving van de provincies genoemd. In de definitieve gunning van de opdracht aan Initio worden geen expliciete afspraken vastgelegd over de doelgroepen; opdrachtgevers hebben in dit stadium nagelaten dit belangrijke aspect uit te kristalliseren. Daarmee start TopDutch 2018-2019 zonder dat opdrachtgever en opdrachtnemer een gezamenlijk beeld hebben van de doelgroepen voor de campagnes.

[8] Inschrijving Initio op de aanbesteding, onderdeel doelgroepen

Tussen Initio en NOM worden vervolgens telkens de doelgroepen besproken, ook buiten de oorspronkelijke twee doelgroepen in het aanbestedingsdocument. Deze voorbereiding werd teruggekoppeld aan het TopDutch kernteam, waar gezamenlijk werd besloten. Bijvoorbeeld ten aanzien van de aanvullende Key influencer campagne uit 2020, die zich specifiek richtte op tussenpersonen / bureaus die locaties scouten voor bedrijven. Uit de campagne groene chemie bleek dat de doelgroep key influencers een andere informatiebehoefte heeft, waar een andere aanspreekvorm bij past. Dit leerpunt is vertaald naar de specifieke campagne 'Why invest' met een inhoudelijke samenvatting van alle vestigingsargumenten voor Noord-Nederland.

Uit de documenten en interviews met betrokkenen blijkt dat op het gebied van de doelgroepen en de focus van TopDutch door de provincies is bijgestuurd in 2018:

> *"Wij willen u er op wijzen dat u de neiging hebt te breed bezig te zijn en steeds nieuwe zaken op te willen pakken (lobby in Den Haag en Brussel, acquisitie van congressen etc.) waardoor het hoofddoel (de brand-identity en campagnes) tot nu toe onvoldoende en te laat uit de verf komt."* [9]

De verschillen tussen de inschrijving van Initio en gunning door de provincies, lieten deze ruis toe, waardoor bijsturing noodzakelijk werd. Zie 'organisatie' hierna.

TopDutch had een focus op vergroening, digitalisering en talent. Deze thema's zien we zeker ook terug in de meeste campagnes. De keuze voor campagnes c.q. de sectoren is door de provincies gemaakt. De provincies kozen elk twee sectoren uit, zoals ook voorzien in de aanbesteding. Groningen koos voor groene chemie en digitale innovatie, Friesland voor AgriDairy en WaterTech en Drenthe voor logistiek en Life Science &Health. Energie werd als zevende campagne toegevoegd op initiatief van de provincie Groningen en de New Energy Coalition. De overige twee campagnes omvatten alle zeven thema's.

De meeste van deze keuzes hangen duidelijk samen met economisch beleid en de regionale innovatiestrategie. Daarin zijn deze sectoren als speerpunten per provincie benoemd. Vanuit het streven naar gezamenlijke regiobranding op Noord-Nederlandse schaal, is lang gezocht naar gezamenlijk onderscheidende sectoren voor de internationale propositie als vestigingslocatie.

Uit de documenten valt ons op dat de uiteindelijke keuzes niet sterk worden onderbouwd op onderscheidend vermogen van Noord-Nederland versus de rest van Nederland, op vestigingsplaatsfactoren. Iedere provincie lijkt uiteindelijk voor haar eigen speerpuntsectoren te hebben gekozen. Daarmee lijken het meer provinciale campagnes onder regionale vlag, dan daadwerkelijk regionale campagnes onder gezamenlijke vlag. Een uitgangspunt dat voor ieder van de drie provincies twee campagnes worden gevoerd, strookt in beginsel niet met gezamenlijke regiobranding. Dit beeld uit de documenten wordt tegengesproken in de gesprekken. Daaruit komt naar voren dat de voorstellen in de overleggen van het kernteam werden bediscussieerd en tot gezamenlijk gesteund besluit werden. Vervolgens leverden alle provincies input voor de proposities.

[9] Brief van de gedeputeerden EZ aan Initio d.d. 6 november 2018

De respondenten erkennen dat het lastig is tot een goede campagne te komen, wanneer de inhoudelijke keuze niet sterk is gemotiveerd vanuit de specifieke context van regionale branding ten behoeve van internationale bedrijfsacquisitie. Ten aanzien van de campagne logistiek wordt dit het meest nadrukkelijk bevestigd door de respondenten. Door de schaarser wordende ruimte in Zuid- en Midden-Nederland is de beschikbaarheid van (betaalbare) ruimte in Noord-Nederland (met name Drenthe) binnen Nederland onderscheidend. Het bleek moeilijk dit aspect in de logistiek als internationaal onderscheidend in een campagne te vervatten. De inspanningen hebben nu wel geleid tot een Noord-Nederlandse propositie waarop kan worden doorontwikkeld.

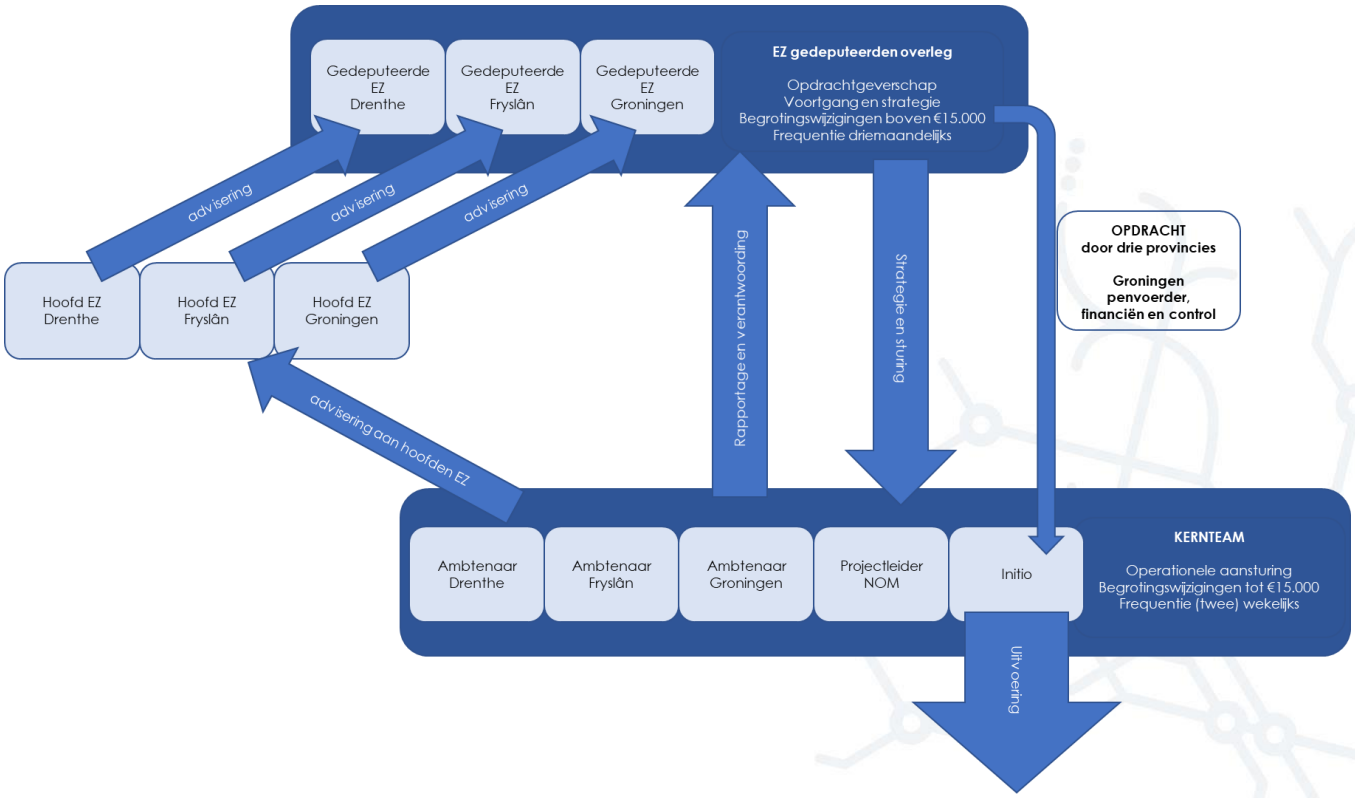
Succesfactor 2: lange adem

TopDutch begon als experiment, met weinig kaders en juist veel ruimte om te pionieren. Binnen de kaders die met de aanbesteding zijn gevormd, is gedurende dertig maanden gewerkt aan regiobranding.

Op deze succesfactor kunnen wij slechts deze looptijd markeren. Daarbij constateren wij wel in de vele documentatie dat in 2018 meer aandacht is gegaan naar het proces en de governance an sich en minder naar effectief werken aan campagnes. In 2019 en tijdens de verlenging in 2020 is (alsnog) veel geleverd op de gestelde activiteiten en resultaten. Afgezet tegen de horizon van tien tot zelfs twintig jaar uit ons beoordelingskader, is TopDutch daarmee pas 'net begonnen'.

Succesfactor 3: organisatie

In het onderzoek is de governance op TopDutch gereconstrueerd, bij gebrek aan een evidente formele beschrijving. Deze reconstructie is vervat in de afbeelding hierna.



De aanbestedingsstukken bevatten informatie over uitgangspunten voor besturing van de opdracht vanuit de drie provincies. De aanbesteding vraagt aan inschrijvers een voorstel tot governance. Het voorstel door Initio op dit punt wijkt af van de governance die is gebleken uit de gesprekken. In het dossier zijn geen stukken aangetroffen over reactie van opdrachtgever op het voorstel van Initio bij de inschrijving. Door na te laten de governance bij aanvang te borgen – althans daarvan niets te documenteren – is er geen professionele basis voor (werk-) afspraken en wederzijdse verwachtingen.

De governance zoals in het bovenstaande schema gereconstrueerd, werkte vooral om over de voortgang te rapporteren, niet om het project als geheel aan te sturen. De gesprekken met kernteamleden in combinatie met agenda's en notulen van de vergaderingen van het kernteam geven onvoldoende uitsluitsel over hoe de besluitvorming binnen het kernteam verliep. De notulen zijn summier en de agenda bevat alleen in de eerste helft van 2018 regelmatig besluiten. Het is ook niet duidelijk of de genomen besluiten vervolgens zijn uitgevoerd.

Besluitvorming binnen deze reconstructie vindt plaats binnen de reguliere momenten van EZ gedeputeerden overleg en Kernteam. Daarnaast toont het dossier veel contacten op andere momenten. Betrokkenen geven aan dat noodzakelijke beslissingen onderling tussen leden van het kernteam en met gedeputeerde(n) vaak en snel werden afgestemd.

In de definitieve gunning aan Initio staat: [10]

> *"Concrete campagne activiteiten worden voorbereid en besproken in het kernteam en ter goedkeuring voorgelegd aan de drie EZ gedeputeerden. Pas na inhoudelijke en financiële goedkeuring van de EZ gedeputeerden wordt er gestart met de deelactiviteiten."*

De frequentie van het EZ gedeputeerdenoverleg blijkt te laag om hieraan goed invulling te geven. Deze afspraak is ook gewijzigd. In het najaar van 2018 is besloten dat de opdrachtnemer Initio de voortgang presenteert tijdens het gedeputeerdenoverleg EZ. [11]

De gedeputeerden voelden zich, vooral door bilaterale informatie door de respectieve Hoofden EZ en ambtenaren, voldoende geïnformeerd. De gedeputeerden hebben ten tijde van het conflict in 2018 (zie volgende pagina) een actieve rol gespeeld door gesprekken te voeren met de ondernemers en een gezamenlijke brief aan Initio te sturen.[12]

Betrokkenen gaven daarnaast aan dat het kernteam de overleggen met gedeputeerden EZ niet gezamenlijk, integraal voorbereidde. Hierin nam opdrachtnemer Initio de leiding, hoewel dit in beginsel geen onderdeel is van de opdrachtomschrijving. De voortgangsrapportage werd door de opdrachtnemer opgesteld. De agenda werd gedeeld met het kernteam. De bijbehorende stukken werden regelmatig erg laat tot te laat ontvangen, waarna de voorbereiding onder tijdsdruk stond en de bestuurlijke advisering per provincies individueel werd gedaan.

[10] 2017-100.449/47/A.21, 21/11/2017
[11] Gedeputeerden EZ overleg 12 maart 2019
[12] Brief van gedeputeerden EZ aan Initio d.d. 22 november 2018

Verslagen bieden onvoldoende zicht op de aansturing en besluitvorming binnen het project. De opdrachtnemer maakt de agenda, vervult het voorzitterschap en rapporteert over de voortgang. De opdrachtgevers en NOM sturen Initio in (de verslagen van) het kernteam niet zichtbaar aan, wat de opdrachtnemer ook zegt meerdere keren te hebben aangekaart. De drie opdrachtgevende provincies spreken juist uit dat de opdrachtnemer zich *'niet liet aansturen'* en dat discussie vooral ging over benodigde input voor campagnes. De mate waarin er inhoudelijk is aangestuurd of over de governance is gesproken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is evenmin duidelijk genoeg naar voren gekomen uit de documenten om daar een oordeel over te kunnen geven.

De intentie bij aanvang is een gelijkwaardige en constructieve interactie waarin samen wordt gewerkt aan regiobranding. In de beleving van betrokkenen komt een wisselende opvatting van deze verhouding opdrachtgever – opdrachtnemer gedurende de looptijd naar voren. Op het ene moment bejegenen de provincies de opdrachtnemer als kennispartij, waarvan veel eigen inzicht en initiatief wordt gevraagd. De opdrachtnemer vraagt echter herhaaldelijk om bruikbare input om mee aan de slag te gaan. Initio levert naar eigen indruk wat ze kunnen, met de beperkte sturing of basis vanuit de opdrachtgevers. Ook neemt Initio voornoemde procestaken in het kernteam op zich (agendasetting, verslaglegging), buiten de verstrekte opdracht. Wederzijds wordt er gevraagd maar te weinig geleverd. De provincies kunnen maar beperkt beantwoorden aan de behoefte van Initio om inhoudelijke informatie en *sparring* binnen haar opdracht. Initio had moeite met het erg ambtelijke toezicht en de nadruk op procescontrole.

Initio benoemt de situatie dat zij niet (meer) enkel opdrachtnemer voor de TopDutch campagne was, maar ook taken vervulde als procesregisseur, projectmanager, strategisch adviseur, bestuurlijk rapporteur. In de aanbesteding en de eerste vergaderingen van het kernteam is dit echter ook zo bedoeld en afgesproken. In januari 2018 is expliciet de *'project owner'* benoemd, die functioneert binnen het opdrachtnemerschap door Initio. De onvrede over en weer hierover ontstaat rond dezelfde tijd als waarin een conflict ontstaat binnen het samenwerkingsverband dat onder leiding van Initio opdrachtnemer is voor de TopDutch campagne.

Deze evaluatie kan niet aan dit conflict voorbijgaan. Het conflict ontstond tussen de partijen in het samenwerkingsverband, waarmee Initio heeft ingeschreven op de aanbesteding. Partijen vonden dat de werk- en omzetverdeling door Initio binnen de opdracht van de drie provincies niet strookte met hun onderlinge afspraken.

> *De verdere inhoud van dit conflict valt buiten de scope van onze evaluatie-opdracht. Op separaat verzoek van de provincies hebben wij wel een second opinion afgegeven op de analyses die provincie Groningen toen ter tijd heeft gedaan ten aanzien van de aanbesteding en de juridische vorm van de samenwerking van Initio met haar partners in de inschrijving. Dit specifieke onderdeel is opgenomen in de bijlagen.*

Uit de documenten en interviews blijkt dat dit conflict en die negatieve publiciteit als gevolg daarvan voor de provincies ook een rol hebben gespeeld bij de trage start van de campagnes. De aandacht die werd getrokken door het conflict en het omgaan daarmee, gingen ten koste van de inhoudelijke voortgang, het imago en het draagvlak.

De sfeer tussen provincies, ondernemers rond Initio en NOM verslechterde door WOB-verzoeken, negatieve publiciteit in de media en vragen in Provinciale Staten van de betrokken provincies. Het enthousiasme van de Tesla campagnes sloeg om en maakte TopDutch binnen de Noordelijke provincies tot veelbesproken, maar niet per sé positief merk. Als reactie trekt de opdrachtgever zich terug in haar formele rol. Qua governance een verheldering, qua relatie op dat moment een stijlbreuk. De opdrachtgever intervenieerde op de uitvoering van de opdracht, waarbij het vertrouwen in de opdrachtgever is vertaald in ruimte tot invulling van de verdere uitvoering. Duidelijk is dat het kernteam zich hierna op operationele voortgang focust.

De provincies sturen in het kernteam op aandacht en voorrang voor de primaire taak uit de aanbesteding: campagnes. Daarnaast wil TopDutch andere initiatieven actief ondersteunen en ook meewerken aan evenementen van andere partijen (bijvoorbeeld in relatie met NFIA en *Invest in Holland*) door er de naam TopDutch aan te verbinden (endorsements).

Voor andere projecten en evenementen werd het door het conflict echter juist minder aantrekkelijk geassocieerd te worden met TopDutch. De tertiaire communicatie (zie onderaan pagina 11) werd hiermee negatief, waardoor het uitvoeren van de opdracht lastiger werd. Dit schaadde de inbedding van TopDutch in de omgeving, en van Initio in haar ondersteunende functie in de keten van beleid tot acquisitie. De uitspraak van Initio dat zij zonder wijzigingen in de governance (opdrachtgeverschap) en uitvoeringsstructuur géén rol ambiëren in een (eventueel) vervolg[13], past hierbij. De uiteindelijke oplevering medio 2020 en overdracht van marketing qualified leads door Initio aan NV NOM is laat, maar goed.

Succesfactor 4: passend beoordelingskader

Met de uitbesteding van TopDutch aan een marktpartij op basis van een openbare aanbesteding, is het normenkader op voorhand bekend: de criteria etc. in de gepubliceerde oproep tot inschrijvingen. De provincies hebben daarin twee resultaatafspraken meegegeven:

- 10 potentieel succesvolle leads,
- vestiging van nieuwe buitenlandse bedrijven die binnen 5 jaar leiden tot 2.000 banen in Noord-Nederland.

In aanvulling op de kwantitatieve doelen in de aanbesteding, zijn binnen TopDutch meer indicatoren gehanteerd en gerapporteerd die inzicht geven in de output van TopDutch: producten, campagnes, *eyeballs*, inschrijvingen. Deels indicatoren waarop in de aanbesteding of in andere stukken doelen zijn gesteld, deels ook indicatoren waar geen voorafgaande doelen voor zijn gevonden. Zie voor details op kwantitatieve resultaten paragraaf 3.1 hiervoor of voor een bondig overzicht de tabel in paragraaf 4.1 hierna.

Er is onderscheid gemaakt tussen twee soorten leads: marketing qualified leads versus sales qualified leads. TopDutch genereert leads als direct gevolg van de online campagnes, bijvoorbeeld inschrijvingen op een nieuwsbrief, kliks op de TopDutch website. Dat zijn *marketing qualified leads*, het zijn directe resultaten op de campagnes van Initio. Er is interesse maar de weg naar vestigen van een bedrijf in Noord-Nederland is op dat moment nog lang. Pas als een bedrijf contact opneemt met Initio, heel vaak kijkt naar een specifiek thema, kan er sprake zijn van een lead die voor de NOM interessant is om contact mee op te nemen. Hierbij geeft Initio dan geschikte leads uit het campagnewerk door aan de NOM voor het daadwerkelijke acquisitiewerk. De indicator van succesvolle leads gaat dus over marketing qualified leads.

[13] "Wat heeft twee jaar TopDutch net Noorden opgeleverd?" – Leeuwarder Courant, 14 december 2019

Bij start van de opdracht bleek dat de opdrachtgevers nog geen borging voor de zogenaamde *marketing-sales-funnel* paraat hadden. Op initiatief van de opdrachtnemer heeft het kernteam besloten tot inrichting van het systeem Salesforce (Pardot, Sales Cloud).

Initio heeft in haar voortgangsrapportages de marketing qualified leads gerapporteerd (naast de andere indicatoren). Veel achtergrondinformatie bij de periodiek gerapporteerde leads wordt echter pas bij de eindrapportage aan de NOM overgedragen.

In de paragraaf over kwantitatieve indicatoren is reeds benoemd dat de doelstelling van 2.000 nieuwe arbeidsplaatsen niet direct, causaal is te verbinden aan regiobranding. Dit resultaat c.q. deze doelstelling past niet als uitkomst bij regiobranding. Met de tijdshorizon van vijf jaar is het een variabele op impact van de activiteiten. Het traject van regiomarketing naar branding als vestigingsplaats, naar leads, naar acquisities, naar daadwerkelijke vestigingen en arbeidsplaatsen is een proces van zaaien en oogsten op lange termijn. Er is geen direct, causaal verband tussen campagnes en de vestiging van bedrijven, die dan ook nog 2.000 nieuwe banen binnen vijf jaar zouden moeten opleveren. Acquisitie van vestiging van buitenlandse bedrijven is een kerntaak van de NOM en geen onderwerp van de aanbesteding tot regiobranding.

Met de gestelde doelen in resultaat heeft de opdrachtgever een 'label' TopDutch de verwachting van een causaal verband opgelegd. De provincies hebben deze resultaatafspraak opgenomen als signaal dat regiobranding wel tot concrete resultaten moet leiden. Opdrachtnemer Initio heeft dit doel in haar opdrachtbrief geaccepteerd. De mismatch tussen opdracht en beoordelingskader op dit punt is van beide zijdes nooit ter discussie gebracht. Hiermee is een onjuiste verwachting over TopDutch blijven bestaan en leidend geworden in de (media-) perceptie over TopDutch.

Het beoordelingskader voor de korte termijn (op output) is daarmee naar onze mening voldoende passend geweest. Voor de langere termijn (op impact) is het beoordelingskader niet juist gesteld.

vier

Conclusies: evaluatie op TopDutch

4.1 Kwantitatief: doelstelling behaald

Uit de kwantitatieve resultaten blijkt dat de gestelde doelen zijn behaald. Als kwantitatieve resultaten wordt ook een aantal indicatoren gerapporteerd, waarvoor vooraf geen doel is gesteld. De doelstelling 'arbeidsplaatsen' is lichtgroen gekleurd, omdat een realisatie van 30% nog binnen de campagneperiode, een positief beeld geeft voor de tijdshorizon 2024. Na de tabel plaatsen wij enkele kanttekeningen bij deze indicator.

Criterium	*Doelstelling*	*Realisatie*
Budget	beschikbaar € 1.200.000	besteed €1.199.164
Aantal campagnes	beoogd 6	gerealiseerd 9
Aantal endorsements / evenementen	(geen doelstelling)	gerealiseerd 12
Aantal key stories in campagnes	(geen doelstelling)	gerealiseerd 27
Aantal views op campagnes	(geen doelstelling)	gerealiseerd 12.704.353
Aantal kliks op campagnes	(geen doelstelling)	gerealiseerd 215.666
Aantal inschrijvingen uit campagnes	(geen doelstelling)	gerealiseerd 176
Aantal market qualified leads	beoogd 10	gerealiseerd 27
(Aantal nieuwe arbeidsplaatsen)	*(beoogd [in 2024] 2.000)*	*(gerealiseerd [2019] 598)*

Zoals hiervoor al gesteld, heeft de indicator 'arbeidsplaatsen' géén directe, causale relatie tot de activiteiten onder de TopDutch campagne. Deze doelstelling is niet direct causaal te relateren aan branding, maar behoort tot de resultaatsindicatoren van de kerntaak acquisitie van de NOM. Deze indicator is derhalve ter illustratie opgenomen, niet ter oordeelsvorming. Bij de indicator 'arbeidsplaatsen' die expliciet in de doelstellingen van TopDutch is opgenomen, zijn daarnaast twee punten van groot belang:

- De gehanteerde cijfers zijn afkomstig uit het Jaarverslag 2019 van de NOM. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de eventuele mate waarin TopDutch van doorslaggevende betekenis is geweest in de resultaten van de NOM over 2018 en 2019. De indruk bestaat bij de respondenten dat de Tesla-promoties en de TopDutch campagnes tot extra drukte voor de NOM in acquisitie hebben geleid, maar deze indrukken zijn niet te staven.
- Deze doelstelling is geplaatst in een tijdshorizon van vijf jaren na de campagne, oftewel 2.000 nieuwe arbeidsplaatsen in 2024.

Als gevolg van beide punten is nadere oordeelsvorming op de constateringen beschreven in paragraaf 3.1 (pagina 17) binnen deze evaluatie niet mogelijk.

4.2 Kwalitatief: al doende veel geleerd

Succesfactor 1: focus

Bij aanvang van de TopDutch opdracht gingen de provincies er van uit dat de beschikbare beleidskeuzes direct als basis voor brandingscampagnes zouden dienen. Na start van de opdracht bleek dat dit echter door Initio niet bruikbaar was om gerichte en effectieve campagnes op te ontwerpen. De provincies erkennen dat het vervolgens erg lang heeft geduurd alvorens er een juiste basis kon worden gegeven.

In de voorbereiding van TopDutch zijn digitalisering, vergroening, ruimte en netwerken genoemd als 'unique selling points' van Noord-Nederland. Dit is vastgehouden als kader voor keuzes in campagnes, maar was op dat moment echter nergens verankerd in beleid. Een uitgangspunt dat voor ieder van de drie provincies twee campagnes worden gevoerd, strookt in beginsel niet met gezamenlijke regiobranding.

Het onderzoek wijst uit dat er vooral binnen de provincies is nagedacht over de campagnes, waarbij de doelgroepen door de opdrachtgever niet scherp waren gedefinieerd. Dit gebrek aan duidelijke en (voorafgaand) gemotiveerde focus maakt de campagne TopDutch kwetsbaar voor individuele meningen en geeft de uitvoerders weinig houvast voor bestendige sturing.

In haar inschrijving op de aanbesteding positioneert Initio zich als partner voor de provincies om samen en voortschrijdend keuzes te maken. Regiobranding op deze manier is nieuw voor de provincies. Zij zoeken een partij die de kennis met zich brengt invulling te geven aan regiobranding en online marketing. Deze invulling tussen opdrachtnemer en opdrachtgever wordt door de gedeputeerden EZ eind 2018 gewijzigd. In hun brief schrijven zij dat de provincies met NOM voor de proposities zorgen ten behoeve van de campagnes en dat Initio dit vertaalt naar "*campagnes, marketing en awareness.*"[14] Dit is een inperking van de taken van Initio zoals in hun inschrijving aangegeven. In dezelfde brief stellen de gedeputeerden dat zij de kritiek van Initio op niet adequate aanlevering van de proposities door provincies en NOM ter harte nemen.

Na de moeizame start zijn de thema's bepaald, producten geleverd, de campagnes uitgevoerd (met resultaten, zie kwantitatieve paragraaf hiervoor) en is de gezamenlijke focus voor Noord-Nederland gevormd. De producten worden positief gewaardeerd: moderne website, goed systeem voor 'social listening', breed bruikbare hulpmiddelen. Respondenten geven aan dat de campagnes wellicht eerder op gang waren gekomen, wanneer de thema's digitalisering en vergroening – en later toegevoegd: talent – bij de start al gemotiveerd en verankerd zouden zijn geweest in beleid, met binnen deze leidende thema's ruimte voor de opdrachtnemer om regionale focus te leggen en campagnes te ontwerpen.

Succesfactor 2: lange adem

De periode van dertig maanden TopDutch brandingcampagne is te kort om conclusies te trekken op deze succesfactor. In de context van 'lange adem' is een termijn van tien tot zelfs twintig jaar de te hanteren horizon.

[14] Brief gedeputeerden EZ aan Initio d.d. 22 november 2018

TopDutch was een experiment met een bewust andere toon. De provincies geven aan dat de samenwerking in TopDutch tot een betere samenwerking heeft geleid en dat zij nu meer zelfbewustzijn in de acquisitie zien. De tijd van pionieren binnen TopDutch is voorbij. Er is een lange aanloop genomen maar uiteindelijk zijn er duidelijk output-resultaten.

De eerste "contouren" van resultaat in arbeidsplaatsen uit acquisities door NV NOM tekenen zich af. Enerzijds bij afwezigheid van causaal verband (zoals eerder aangegeven), anderzijds door het beperkte tijdvak van campagne tot evaluatie, is beoordeling hierop niet mogelijk.

Als fundament voor de langere termijn geven alle betrokkenen aan dat TopDutch tot betere samenwerking heeft geleid tussen provincies en NOM. Bij de start van TopDutch speelde ontevredenheid over de acquisitieresultaten van de NOM een rol. TopDutch heeft daarin tot veranderingen geleid. Sinds 2020 is er een maandelijks acquisitieoverleg Noord-Nederland opgezet, waar provincies en NOM samen leads bespreken en acties afstemmen. Deze ontwikkeling in de relatie wordt positief benoemd.

De samenwerking met Initio heeft aan zowel provincies als NOM duidelijk gemaakt dat de basisinformatie om een goed acquisitiebeleid te kunnen voeren, moet verbeteren. Inzicht in het ecosysteem, een regionaal aanbod en doelgroepen. De NOM heeft hierop aanpassingen doorgevoerd in de organisatie, waardoor zij meer en betere informatie hebben over geïnteresseerde bedrijven. Ook stellen de provincies en het Ministerie EZK – samen de aandeelhouders van de NOM – nu voor het eerst een strategisch kader op voor (onder andere) de acquisitieactiviteiten die de NOM uitvoert.

Succesfactor 3: organisatie

Als conclusie uit de analyse trekken wij dat de aansturing van TopDutch lange tijd niet geheel scherp is geweest. Zelfs nog ten tijde van deze evaluatie is ons op onderdelen verschil van opvatting gebleken tussen opdrachtgever (de drie provincies gezamenlijk) en de opdrachtnemer. De governance is in veel verslagen onderwerp van het gesprek, in al haar facetten. Onze observatie is dat veel vertraging – zoals hiervoor benoemd onder tot stand komen van de focus – samenhangt met fricties in de governance.

Dat de governance bij aanvang niet is uitgekristalliseerd, past goed bij het animo om 'iets nieuws te gaan doen samen', om te pionieren, om te experimenteren. Het behouden van creativiteit en energie gedijt moeilijk onder strakke en procesmatige overheidssturing. Gedurende de opdrachtperiode speelden de formele kaders van een overheidsopdracht onder politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid en transparantie op, tegenover de bottom-up energie in daadkracht van de voorgaande Tesla-acties waarbij vooral de ondernemers van mening waren dat er niet teveel kaders door de overheid mochten worden opgelegd. In het balanceren hiertussen had de opdrachtnemer, zowel als voorzitter van het kernteam als vanuit ervaring met overheden, meer voortvarend met voorstellen kunnen komen. Meer structuur in discussies leidt veelal tot verbinding, in plaats van polarisatie die zich nu voor heeft gedaan.

De aansturing verliep over veel schijven – bestuurlijk, ambtelijk, kerngroep, penvoerder/uitvoerder – met ieder hun eigen samenstelling en frequentie. Een vooraf geformaliseerde beschrijving van de gehele governance is niet aangetroffen. Met het oog op de verbinding van TopDutch als regiobranding naar de acquisitie door de NOM, had de NOM in het kernteam een stevigere rol moeten hebben.

Initio is de procesafspraken ten aanzien van rapportages op inhoud en financiën nagekomen. Ook constateren wij dat Initio veel taken heeft opgepakt in governance en processen, die in de basis niet tot haar opdrachtnemerschap behoorden.

In de mindset van pionieren hebben opdrachtgever(s) en opdrachtnemer wederzijds goede bedoelingen, hoge ambities en een actiegerichte houding onduidelijkheden in de governance lang laten voortduren. In een samenwerking gedijen tekortkomingen van de een bij gedogen door de ander. Naar onze mening is er geen schuldvraag te stellen in dergelijke situaties, laat staan dat deze te beantwoorden is. Er is slechts lering te trekken. Met wijsheid achteraf kunnen situaties anders worden bekeken dan op het moment zelf. Alle spelers in TopDutch hebben in de dilemma's tussen 'samen doorvaren in de mist' (resultaten bereiken) of 'stil liggen tot het opklaart' (stoppen en formaliseren) gekozen voor doorgaan.

Het conflict dat zich binnen het opdrachtnemerschap in 2018 heeft voorgedaan, heeft onderling vertrouwen grotendeels omgezet in formalisering. In de verhouding opdrachtgever provincies versus opdrachtnemer Initio, heeft de opdrachtnemer lange tijd de overhand gehad in bepalen van de strategie, koers en inhoud. Hiermee vulde Initio lacunes in het opdrachtgeverschap met proactieve voorstellen aan het kernteam. Na het conflict namen de opdrachtgevende provincies meer sturing op zich. Hierdoor werd de focus op de campagnes als primaire taak verbeterd. Daarbij erkennen zij echter ook dat regiobranding en online marketing geen vakgebieden zijn waar de provincies veel kennis op hebben, waardoor de aansturing van TopDutch als regiobrandingscampagne lastig was.

Al met al is er uiteindelijk veel bereikt en zijn belangrijke lessen geleerd die nu dienen als basis voor de toekomst. In 2020 is de inbedding van TopDutch in de keten van economisch beleid naar acquisitie van internationale bedrijven nader uitgewerkt. De producten van TopDutch zijn door de NOM in gebruik genomen, de *marketing qualified leads* zijn door Initio aan de NOM overgedragen. Tegen het einde van de opdrachtperiode is daarmee de aansluiting van de branding op nationale (NFIA) en regionale (NOM) acquisitie-organisaties sterk verbeterd.

De regiobranding had sterker kunnen worden ingebed in het regionale economisch beleid en beter kunnen worden verbonden met andere relevante regionale partners. Het gezamenlijk borgen en gezamenlijk uitdragen van het merk op verschillende schaalniveaus met uniforme merk- en marketingkaders zou de impact versterken.

Succesfactor 4: passend beoordelingskader

Als conclusie uit de analyse trekken wij dat het beoordelingskader op output (geleverde producten) en outcome (marketing qualified leads) goed is gesteld. Ten aanzien van de prestatie-indicator 'nieuwe arbeidsplaatsen' concluderen wij dat dit doel niet goed is gesteld, omdat het buiten de causaliteit van branding bevindt.

Noch bij aanvang van de opdracht, noch gedurende de uitvoering is dit aspect expliciet ter discussie gesteld. Niet door de opdrachtnemer, niet door de opdrachtgever. Tijdige communicatie over verwachtingen – en in respons daarop het realiteitsgehalte – is een preventie van (te) hooggespannen verwachtingen.

In het beoordelingskader komen alle randvoorwaarden min of meer bij elkaar. Een heldere focus, geprojecteerd op een lange termijn, met een transparante governance die mede is ingebed in de keten, laat zich vertalen in een beoordelingskader dat realisme combineert met ambitie.

4.3 De algehele conclusie

TopDutch is in het begin het product van een Groningse gedeputeerde die 'out of the box' durfde te denken. Met zijn afdeling EZ zocht hij verbinding met ondernemers. Op basis van positief beleefde reuring hieruit, volgde verbinding met provincies Drenthe en Fryslân. De energie en samenwerking leidden tot de officieel aanbestede opdracht binnen het overheidsdomein. Deze opdracht is onderwerp van evaluatie: de TopDutch-campagne.

Deze TopDutch-campagne is een leerzame pilot geweest, waarbij in een korte periode veel lessen zijn geleerd ten aanzien van het aanpakken van regiobranding gericht op internationale bedrijfsacquisitie. De gestelde kwantitatieve doelen op output zijn behaald. De resultaatsindicator van 2.000 arbeidsplaatsen kan alleen op langere termijn worden beoordeeld. Ook hoort deze indicator in beginsel niet thuis in de beoordeling van regiobranding. Op deze indicator laten de cijfers van de NOM tot en met 2019 wel een positief beeld zien.

Het onderzoek wijst duidelijke punten aan die niet goed zijn geweest. Het heeft gewrongen tussen creativiteit en formaliteit, tussen pionieren en vooraf uitschrijven, tussen belevingswerelden en tussen karakters. Wij zien op deze aspecten ook de verbeteringen op de succesfactoren gedurende de dertig maanden durende opdrachtperiode.

Binnen het collectieve kernteam heeft de gezamenlijke energie de overhand gehad op formele duidelijkheid. In alle wederkerigheden van relaties tussen de actoren, blijft een tekortkoming van de één bestaan bij gratie van gedogen door de ander. En vice versa. Een dergelijke aanpak biedt ruimte aan experimenteren, aan pionieren. Een dergelijke aanpak is echter ook kwetsbaar bij oordeelsvorming achteraf omdat in een experimenteel proces het voortschrijdend inzicht centraal staat in plaats van toetsbare afspraken en meetbare normen.

Er is, bij wijze van metafoor, gekozen voor samen doorzetten in de mist, in plaats van bij kraakheldere lucht stil te blijven staan. Dat heeft lef en ondernemerschap gevraagd; twee kenmerken die de overheid vaak slechts zeer beperkt vertoont. En dit heeft alsnog veel gebracht. Naast het bereiken van de beoogde kwantitatieve resultaten, is in afgelopen periode ook een betere kwalitatieve basis gelegd. Het onderzoek komt dan ook tot een positieve conclusie.

Daarom adviseren wij op die basis voort te bouwen en alle ervaringen in een vervolg te valoriseren. Voor de structuur c.q. vorm van het vervolg gaat een eerste voorkeur uit naar het beleggen van de brandingstaak bij NV NOM. In onze analyse schetsen wij meerdere modellen, zodat het bestuur deze op hun respectieve merites kan beoordelen.

vijf

Aanbevelingen: een eventueel vervolg?

5.1 Vervolg? Advies is 'ja'

TopDutch heeft blijk gegeven van veel goede energie. Uiteindelijk zijn de beoogde kwantitatieve resultaten bereikt. Op drie van de vier gehanteerde kwalitatieve succesfactoren zien wij een basis voor verder valoriseren op de gelegde basis. Gedurende de looptijd is er focus ontstaan, is de governance uitgekristalliseerd en is er meer inzicht ten aanzien van passende doelstellingen gekomen. Daarmee raden wij aan een vervolg te geven aan TopDutch. Dat investeert ook in de vierde kwalitatieve succesfactor: een 'lange adem' heeft zich in een korte campagneperiode vanzelfsprekend nog niet kunnen bewijzen.

Voor wij een eventueel vervolg verder duiden, motiveren we waarom wij het gebruikelijke 'scenario stoppen' verwerpen. Uiteraard kunnen de provincies stoppen met regiobranding voor internationale acquisitie van bedrijven. De kerntaak acquisitie van de NOM (en de initiatieven via NFIA) wordt dan ingevuld zonder flankerende branding en de positionering van Noord-Nederland niet afzonderlijk verstevigd. De aanleiding om met regiobranding het aandeel nieuwvestigingen in Noord-Nederland in het totaal van de internationale acquisities naar Nederland te verhogen, wordt dan niet langer actief bediend.

Het ontwikkelde materiaal (key stories, website, endorsements) blijft bij stoppen nog wel even beschikbaar, maar de samenwerking en netwerken worden dan snel losgelaten. De opbouw van het merk TopDutch zou worden gestaakt. De tijd, geld en energie die zijn gestoken in TopDutch zouden worden afgeschreven.

Uit de interviews (b)lijkt regiobranding voor de drie provincies nog altijd belangrijk te zijn. Naar onze mening doet stoppen dan geen recht aan de resultaten die TopDutch heeft opgeleverd in de vorm van betere samenwerking tussen de provincies en met de NOM, de ontwikkelde producten en de ontstane leads om op te volgen.

5.2 Aanbevelingen op de succesfactoren

Succesfactor 1: focus

Na een moeizame start zijn campagnes bepaald, uitgevoerd (met resultaten, zie kwantitatieve paragraaf hiervoor) en is de gezamenlijke focus voor Noord-Nederland gevormd.

Regiobranding werkt het beste als het is ingebed in het provinciaal beleid, dat wil zeggen niet alleen op vlak van economie en acquisitie maar ook in ruimtelijk, toeristisch en cultureel beleid. Inbedding en verbinding hierbij zijn nodig, met daarnaast het scherp onderscheiden van de verschillende doelgroepen. Het aantrekken van meer toeristen vereist andere een benadering en een andere boodschap dan het werven van bedrijfsvestigingen. Randvoorwaarden die de provincies bieden, zoals infrastructuur, culturele iconen en goede vestigingslocaties, helpen de kernwaarden van de Noordelijke provincies te versterken.

Vervolgens is ook de verbinding met het acquisitiebeleid van belang. Waar is bij acquisitie aanvullend behoefte aan? Wat betekent dit voor de regiobranding? Zowel NFIA, NOM als ook Chemport hebben met gerichte acquisities op targetbedrijven regelmatig successen geboekt. Zoek hierop consensus als provincies maar ook met NOM en andere samenwerkingspartners. De aanbeveling is om voorafgaand aan een eventueel vervolg de propositie van Noord-Nederland in regiobranding ten behoeve van acquisitie, inhoudelijk te onderzoeken en samen met NFIA en NOM de focus te bepalen. Betrek ook clusterorganisaties en de Economic Board hierbij. Leg dit vast en stuur regiobranding op deze manier vanuit strategische keuzes aan.

Succesfactor 2: lange adem

Houd vol binnen de focus van een eventueel vervolg. Evalueer periodiek op de voortgang en behoud draagvlak op de lange termijn met actieve verantwoording op juiste verwachtingen (zie ook succesfactor 4).

Commitment binnen politieke organisaties voor een termijn die beduidend langer is dan de coalitieperiode, vraagt om een zekere afstand tot de politiek. De overheid moedigt aan en staat garant voor basisfinanciering; daarna c.q. daarnaast de uitvoering loslaten. Om de regiobranding buiten de politieke waan van de dag te borgen, moeten bestuurders "wel meepraten maar niet aan de knoppen zitten".[15]

Succesfactor 3: organisatie

Draagvlak voor de lange termijn is gebaat bij een duidelijke governance die ruimte biedt aan de uitvoering om flexibel in te spelen op veranderingen die zich per definitie voordoen in een periode van vele jaren.

Deze ruimte is het best te borgen en het meest transparant te maken met het beleggen van regiobranding bij een andere organisatie, binnen bestaande structuren en met bestendige financiering. De aanbeveling is actief samen te blijven werken met NOM en – via NOM – met NFIA.

Werk een duidelijke governance uit met goede proces- en werkafspraken. Definieer taken en bevoegdheden, verantwoordingslijnen en escalatieroute. Zowel binnen de drie provincies met elkaar, als tussen de drie provincies en de (externe) uitvoeringsorganisatie. Meer duidelijkheid kan worden bereikt in vaste structuren van agenda's, verslagen en rapportages.

Last but not least: de governance moet ruimte bieden aan creativiteit, aan ontwikkelen, aan pionieren. Dat betekent dat er ook dingen 'mislukken'. In de politieke arena wordt dat al snel als fouten betiteld. Met deze actuele teneur slaan politiek en media het klimaat voor innovaties en experimenten dood. De overheid als opdrachtgever en belanghebber bij regiobranding, moet de uitvoeringsorganisatie (al dan niet in uitbesteding) beschermen tegen die politieke arena, als men nieuwe aanpakken en modellen wil uitproberen.

[15] Hospers (2014), paragraaf 6

Succesfactor 4: passend beoordelingskader

Stel voor een eventueel vervolg realistische ambities op, met resultaten en termijnen die passen bij regiobranding. Stuur met name op resultaat en beperkt op proces. Op resultaat in langere termijn bijvoorbeeld een nulmeting en doel in naamsbekendheid van TopDutch onder vooraf geïdentificeerde doelgroepen.

Voorkom met de juiste doelen dat bestuur, politiek of media verkeerde verwachtingen krijgen en vanuit die verwachtingen verkeerde vragen stellen. Een regionaal goed voorbeeld kan worden ontleend aan het convenant tussen gemeente Groningen en Marketing Groningen (2011), met dertien prestatie-indicatoren.

Concrete aanbevelingen zijn verder een merkonderzoek te doen naar waarde en perceptie van het label TopDutch op dit moment, en op korte termijn te starten met de methodologie om in 2024 – en mogelijk periodiek ook later – evaluaties op de impact van regiobranding in relatie tot de kerntaak acquisitie te doen.

5.3 Vier modellen

Maar hoe zou dan een vervolg eruit moeten zien? Wij geven hierna handvatten voor een vervolg, opnieuw in de structuur van de gehanteerde kwalitatieve succesfactoren. Wij duiden drie van de volgende modellen op deze factoren:

A. voortzetten huidige opzet;
B. voortzetten en zelf doen (binnen de drie provincies);
C. voortzetten met andere opdrachtnemer binnen bestaande structuur (NV NOM);
D. voortzetten met opdrachtnemer in nieuwe structuur: bestaande of nieuwe separate (triple helix) organisatie.

Na een korte beschrijving plaatsen wij de modellen in een matrix. Met deze matrix bieden wij handvatten voor nadere oordeelsvorming en besluitvorming door de drie provincies.

Model A: voortzetten huidige opzet

Initio heeft zelf reeds uitgesproken géén rol in een eventueel vervolg te ambiëren wanneer er geen wijzigingen in het opdrachtgeverschap plaatsvinden[16]. ERAC deelt deze zienswijze van Initio. Een directe opdracht van de provincies aan een opdrachtnemer beantwoordt niet aan de succesfactoren en leidt zeer waarschijnlijk tot een herhaling van de fricties in de aansturing.

Invulling met een opdrachtnemer in opdrachtgeverschap op afstand van de provincies, is daarmee een 'sub-variant' onder de modellen C en/of D. Dit model in de meest letterlijke variant, namelijk met opdrachtnemer Initio, wordt derhalve niet nader belicht.

[16] "Wat heeft twee jaar TopDutch net Noorden opgeleverd?" – Leeuwarder Courant, 14 december 2019

Model B: voortzetten met uitvoering door de drie provincies zelf

De provincies zouden TopDutch als regiobranding zelf op zich kunnen nemen. Inbedding in het eigen provinciale beleid is dan makkelijker. Provincies sturen de regiobranding ten behoeve van toerisme bijvoorbeeld ook aan, hoewel de uitvoering veelal buiten de provincie is belegd (zoals Marketing Drenthe). Afstemming binnen de eigen organisatie kent meestal kortere lijnen, collega's kennen elkaar al. Het staat de provincies vrij om collega's provincie overstijgend met elkaar te laten samenwerken rond economie, toerisme en regiobranding. Budgetten, inzet, strategie en visie zijn allemaal in eigen hand en kunnen goed gemonitord worden. Ook inrichting van governance en procesafspraken zijn in dit alternatief in provinciale handen.

Nadelen zijn dat de kennis over en ervaring met marketing en acquisitie van internationale bedrijven meestal niet ruim aanwezig zijn in provinciale organisaties. Dit vraagt investering in kennisontwikkeling en/of nieuwe mensen, die over deze kennis en ervaring beschikken. Dit kost tijd en budget. Regiobranding door de provincies zelf vereist borging van een langere horizon dan de politieke cycli van vier jaar, met oog op de noodzakelijke 'lange adem' om resultaten te mogen verwachten. De inzichten uit wetenschap en praktijk duiden vooralsnog juist op het de-politiseren, oftewel het creëren van afstand tussen politiek en branding[17].

Model C: voortzetten met uitvoering door de NOM

TopDutch kan ook worden voortgezet door de NOM, die het acquisitiebeleid voor de drie Noordelijke provincies uitvoert. Daarmee bundelen de provincies regiobranding ten dienste van acquisitie met die kerntaak acquisitie zelf. Branding wordt dan onderdeel van het strategisch kader dat provincies en Ministerie EZK momenteel opstellen voor de NOM. Veel aspecten van afstemming en organisatie liggen dan in één hand en in een bestaande (opdrachtgevende en financierende) relatie van de provincies naar de uitvoerder. Bijvoorbeeld met het maandelijkse acquisitieoverleg en de verbinding tussen NOM en NFIA.

De NOM staat op voldoende afstand van de provincies, waarmee de lange termijn die wenselijk is voor regiobranding haalbaar is. Provincies en NOM geven zelf aan dat de samenwerking door TopDutch is verbeterd en dat de kwaliteit van het acquisitieactiviteiten een boost heeft gekregen door TopDutch.

Voor de bestaande kerntaken van de NOM zijn governance en procesafspraken grotendeels al geregeld in dit alternatief. Provincies en NOM hebben al een gestructureerde en formele relatie; deze werkwijze kan worden toegepast op aanvullende afspraken ten aanzien van TopDutch. Er zijn overlegstructuren en procedures voor verantwoordingen. Bij nieuwe taken en verwachtingen horen ook nieuwe afspraken over bijbehorend extra budget en inzet.

Binnen de NOM is de noodzakelijke expertise ten aanzien van branding nu (nog) niet voldoende aanwezig. De NOM zal dit moeten werven dan wel daarvoor een commerciële partij vragen. Bij uitbesteding moet gebruik worden gewaakt van de *lessons learned* uit de eerdere aanbesteding.

Aandachtspunten voor eventuele afspraken die voor dit model zijn vanuit de respondenten zijn gebleken, zijn:

- langdurig commitment in budget, inzet en aanpak;

[17] Zie met name de artikelen van G.J. Hospers, 2012 en 2014, op de literatuurlijst

- uitbreiden van de scope en cultuur binnen de NOM van primair sales-gericht naar meer marketing en online-marketing;
- samenwerking met andere stakeholders en aansluiting bij het provinciaal beleid;
- verkrijgen van (meer) ruimte voor regionale profilering binnen Nederlandse kaders van Ministerie EZK en NFIA.

Model D: voortzetten met uitvoering door 'triple helix' organisatie

In Noord-Nederland werken overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen (de zogenaamde *triple helix*) samen op verschillende domeinen, in verschillende organisaties. Hiermee zijn uitgangspunten beschikbaar hoe taken op het snijvlak van overheid en bedrijfsleven op afstand van het bestuur kunnen worden gevormd in governance en afspraken. Voordelen van een goed functionerende triple helix zijn dat relevante netwerken al operationeel zijn en dat deze ruimte bieden aan innovatieve ideeën. Dergelijke organisaties / netwerken zijn hiermee erg goed te benutten als klankbord op strategie en ter regionale verankering van keuzes. Ook is een meer gelijkwaardige samenwerking van de verschillende domeinen, als een *coalition of the willing*, vaak contra-balancerend aan politieke invulling.

Bij de bestaande triple helix organisaties in Noord-Nederland is het echter de vraag, of één van hen beschikt over voldoende kennis, draagvlak en medewerkers. Verschillende bestaande organisaties zijn voornamelijk 'platforms', die geen bestendige eigen financiering of uitvoeringskracht hebben. Bestaande bedrijfsnetwerken vertegenwoordigen vooral gevestigde bedrijven, waar de branding juist ondersteunend moet zijn aan acquisitie van nieuwe vestigingen. Wanneer professionals moeten worden aangeworven, of de taak alsnog aan de markt wordt uitbesteed, biedt dit model geen meerwaarde boven de meest 'eigen' structuur binnen de provincies en hun eigen uitvoeringsorganisatie.

Uit onze inzichten tekent voorkeursoptie C zich af: beleggen van de brandingstaak bij NV NOM.

Succesfactor: Uitvoering door:	***Focus***	***Lange adem***	***Organisatie***	***Beoordelingskader***
Initio	(geen optie)	(geen optie)	(geen optie)	(geen optie)
Provincies	beschikbaar als resultaat van TopDutch	politieke horizon van vier jaar	bestaand per provincie maar niet voorbereid op extra gezamenlijke taak	te onderzoeken en te ontwerpen
NV NOM	beschikbaar, regiobranding naar kerntaak acquisitie het best verbonden met deskundigheid	bestendige relatie als uitvoeringsorganisatie van de provincies gezamenlijk	professionele procedures bestaand, extra taak uit te werken (en te financieren)	te onderzoeken en te ontwerpen
triple helix	beschikbaar, borgen focus op acquisitie tegenover gevestigde bedrijven	toetsen op bestendigheid van financiering en van onderliggend 'bestaansrecht' waarvoor organisatie is opgericht	veelal ervaren in balanceren overheid en bedrijven, ruimte voor creativiteit toetsen op deskundigheid, op mate vaste bemensing	te onderzoeken en te ontwerpen

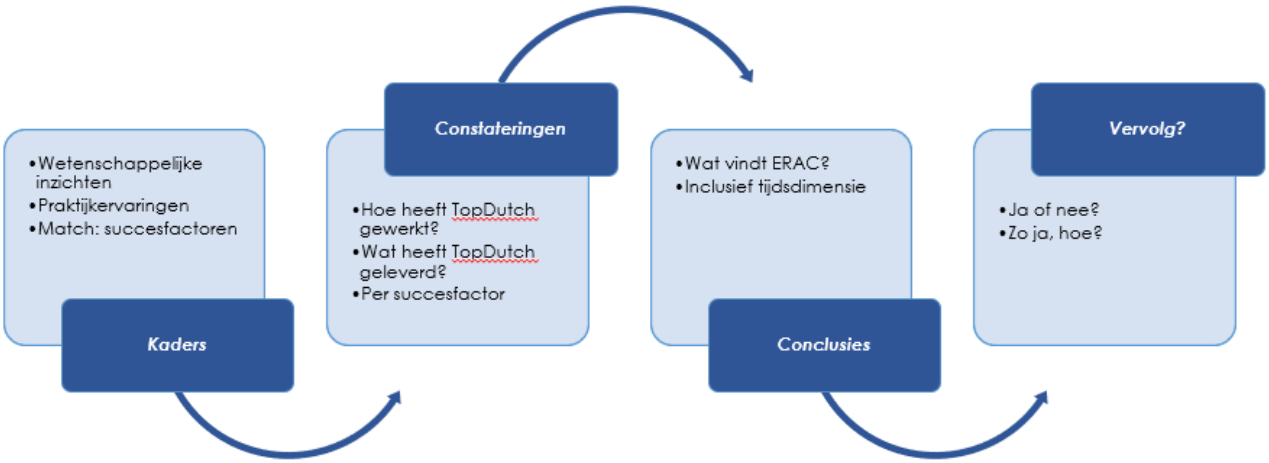
Bijlagen

bijlage

1. Verantwoording

Binnen de gestelde kaders van doorlooptijd en budget, heeft ERAC een compact onderzoek vormgegeven met grote nadruk op feiten; evidence based onderzoek. De aanpak stoelt methodologisch op drie elementen:

A. deskresearch (zoals naar literatuur en beleid),
B. documentenonderzoek (zoals tastbare bronnen van direct en indirect betrokkenen),
C. interviews met betrokkenen,
D. expertopinies binnen het evaluatieteam.



In deze aanpak identificeren wij eerst de kaders voor onze evaluatie: wat zijn de succesfactoren voor regiobranding volgens wetenschap en praktijk? Vervolgens analyseren wij TopDutch op deze factoren: onze constateringen. Ten slotte trekken wij conclusies over de TopDutch campagne 2018-2020 en geven wij handvat voor besluitvorming over een eventueel vervolg.

De primaire onderzoeksmethoden voor deze evaluatie zijn *deskresearch, documentenonderzoek* en *interviews*. Daarmee verzamelen we informatie met verschillende methoden, dit heet datatriangulatie. De bevindingen in de evaluatie uit het volgende hoofdstuk zijn ook steeds gebaseerd op meerdere methoden. Bevindingen zijn ook door interviews onderbouwd als de meerderheid van de betrokkenen dit bevestigde. Op deze methoden is *datatriangulatie* toegepast en zijn *expertopinies* in het projectteam gevormd.

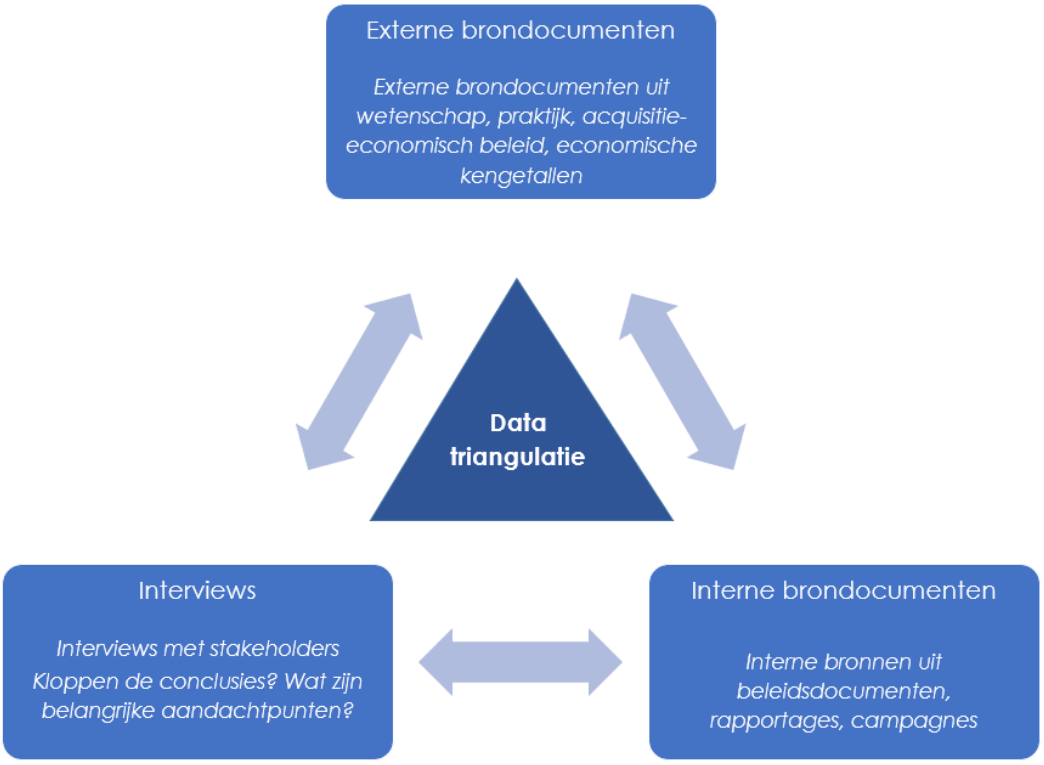
De evaluatie startte met een *deskresearch*. Er is een uitgebreide data-inventarisatie uitgevoerd en vervolgens zijn relevante stukken geanalyseerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om rapportages, beleidsstukken en de documenten die in het kader van WOB verzoeken zijn verstrekt.

Literatuuronderzoek maakt het mogelijk een bredere blik te werpen op TopDutch als regiobranding. Voor een evaluatie is het belangrijk te kijken naar wat er al bekend is over regiobranding uit eerder onderzoek en dit samen met praktijkvoorbeelden te verwerken in het kader waarmee wij TopDutch evalueren.

De *interviews* vormen de verdiepingsslag van deze evaluatiestudie. In afstemming met inhoudelijk betrokkenen zijn een aantal personen relevant voor het onderzoek geselecteerd. Daarbij is rekening gehouden met een evenredige vertegenwoordiging van de belangrijkste stakeholders. Dat zijn in dit geval de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen (bestuurders en ambtenaren), de NOM (management en uitvoering), de opdrachtnemer Initio (directeur en project owner). Ook vertegenwoordigers van Chemport zijn geïnterviewd om een indruk te krijgen van de betrokkenheid bij één van de TopDutch campagnes. De interviews dienen zowel om specifieke en bruikbare informatie op te halen als bevindingen uit de deskresearch te kunnen verifiëren. In alle interviews is daarnaast ook besproken hoe alle betrokkenen denken over een eventueel vervolg van TopDutch. De verslagen van de gesprekken zijn geen onderdeel van dit rapport en er wordt ook niet uit de verslagen geciteerd. De verslagen dienen enkel om bevindingen uit de deskresearch te valideren.

Datatriangulatie

Om de inzichten uit het gebruik van diverse databronnen op de juiste waarde te schatten, maakt deze evaluatie gebruik van datatriangulatie. Triangulatie versterkt de validiteit van het onderzoek door altijd een verificatieslag van één bron met een andere bron te borgen. Tevens vergroot triangulatie de datakwaliteit omdat het de mogelijkheid biedt verschillende en complementaire vragen te stellen binnen dezelfde studie.



Bijvoorbeeld: Als evaluator hebben wij op basis van documenten en interviews een reconstructie gemaakt van de governance. Een formeel en gevalideerd document dat de daadwerkelijke afspraken vastlegt, is niet aangetroffen. Net als bij iedere constatering in dit rapport, hanteert ERAC hierbij dat een uitspraak pas door ons wordt opgenomen, wanneer er meerdere bronnen zijn, of wanneer een uitspraak door een tweede respondent of een document wordt bevestigd.

Ter nadere verantwoording plaatsen wij bij de doorlopen aanpak de volgende opmerkingen:

Toegankelijkheid van informatie

Onze *factfinding* is bemoeilijkt door de toegankelijkheid van informatie. Het ontbrak zeker niet aan hoeveelheid, met duizenden pagina's documenten. Veel documenten, waaronder de verslagen van vergaderingen, zijn echter niet gedateerd en niet in chronologische volgorde als dossier aan ons overhandigd.

Onze schriftelijke informatie bestond vooral uit de stukken die in reactie op WOB-verzoeken (Wet Openbaarheid Bestuur) door de provincies Groningen en Drenthe aan de pers zijn verstrekt. We hebben niet alles in deze documenten kunnen lezen en verifiëren, omdat veel stukken zwart zijn gelakt.

Daarnaast is er regelmatig verschil tussen zienswijzen van respondenten en ontbreekt een formeel document dat uitsluitsel geeft. In deze situaties grijpen wij terug op voornoemde datatriangulatie.

Verloop onder betrokkenen

Gedurende de gehele periode van TopDutch, zeker wanneer de spontane periode vóór de formele opdrachtperiode mee in ogenschouw wordt genomen, is er verloop in de groep betrokkenen. Ambtenaren op dit dossier wisselden, een gedeputeerde trad terug, binnen het uitvoerende team van opdrachtnemer Initio gingen en kwamen mensen.

We beseffen daarmee dat we niet iedereen hebben gesproken, zoals andere clusters van bedrijven of de andere leden van het samenwerkingsverband rond Initio. Binnen de gestelde randvoorwaarden hebben wij alleen actuele betrokkenen geraadpleegd. De keuzes zijn tot stand gekomen in samenspraak met de provincies en op basis van de onderzoeksvragen.

Kennisname van fricties

De evaluatie richt zich op de resultaten van de TopDutch brandingcampagne. Uiteraard hebben wij bij ons onderzoek kennis genomen van de onvrede die binnen het opdrachtnemende samenwerkingsverband, en tussen opdrachtnemer en opdrachtgever(s) heeft gespeeld.

Deze fricties zijn door ons niet nader onderzocht; voor de aan ERAC opgedragen vraagstelling doen deze niet ter zake. Op twee aspecten komt de frictie wel naar voren in dit rapport:

A. als één van de redenen voor de opgelopen vertraging in de campagne,
B. in de *second opinion* op analyses door opdrachtgever op de aanbesteding (zie separate bijlage voor onze conclusies hierin).

bijlage

2. Second opinion op interne toets aanbesteding

Als separaat onderdeel van de opdracht aan ERAC tot evaluatie van de resultaten van de TopDutch brandingcampagne, vraagt provincie Groningen een *second opinion* op een interne analyse van de aanbestedingsprocedure TopDutch. In deze bijlage doet ERAC verslag van haar beschouwing.

1 Vraagstelling van de second opinion

De interne analyse door provincie Groningen waarop de blik van ERAC werd gevraagd, bestaat uit twee componenten:

a. analyse op onderaanneming binnen de verstrekte opdracht aan Initio (juli 2018),
b. analyse op mogelijkheid tot beëindiging van de opdracht (december 2018).

Interne conclusie uit a. onderaanneming:

Provincie Groningen concludeert dat opdrachtnemer Initio heeft ingeschreven als hoofdaannemer, met enkele beoogde onderaannemers. Om te voldoen aan de formele vereisten heeft Initio geen beroep gedaan op competenties van de beoogde onderaannemers, dus kan en moet Initio zelfstandig worden gehouden te voldoen aan de verstrekte opdracht. Daarbij kunnen – onder toestemming door de provincie – eventueel andere onderaannemers worden ingezet.

Interne conclusie uit b. beëindiging:

Provincie Groningen constateert dat beëindiging mogelijk zou zijn wanneer een aantal voorwaarden is vervuld, vastgelegd in inkoopvoorwaarden en de overeenkomst. Provincie Groningen concludeert dat de ontstane situatie niet dusdanig 'zwart-wit' is dat voldoende overtuigend kan worden gesteld dat aan die voorwaarden is voldaan. Beëindiging is naar mening van de provincie dus niet onverkort eenzijdig mogelijk.

2 Second opinion ERAC

ERAC heeft in aanvulling op de twee interne analyses de volgende documenten bestudeerd:

- de gepubliceerde aanbestedingsprocedure (Negometrix 65608) inclusief mee gepubliceerde bijlagen van opdrachtgever,
- de Nota van Inlichtingen,
- de ontvangen inschrijvingen:
  - Cheill inclusief ingediende bijlagen,
  - Initio inclusief ingediende bijlagen,
- een integrale 'dump' uit Negometrix van de inschrijving door Initio,
- de beoordelingsformulieren ingevuld door de opdrachtgever.

Op basis van alle documenten, concludeert ERAC als volgt ten aanzien van beide interne

analysepunten:

a. analyse op onderaanneming binnen de verstrekte opdracht aan Initio (juli 2018)

   ERAC *steunt de interne conclusie* dat de inschrijving door Initio is gedaan als hoofdaannemer met beoogde onderaannemers. Deze conclusie is gestaafd met de beantwoording door Initio van
   - vraag 1.3.2 (referenties van 'sec' Initio,
   - vraag 1.3.6 (inschrijving als combinatie: nee),
   - wijze van deelnemen, pagina 3 UEA (samen met anderen: nee),
   - deel II C, pagina 5 UEA (beroep op draagkracht anderen: nee),
   - deel II D, pagina 5 UEA (onderaanneming: blanco – *correct want niet gevraagd want belegd in vraag 1.3.6*).

b. analyse op mogelijkheid tot beëindiging van de opdracht (december 2018)

   ERAC *steunt de interne conclusie* dat in onvoldoende mate is voldaan aan voorwaarden en omstandigheden om tot eenzijdige beëindiging over te kunnen gaan. De uitgeschreven analyse van artikel 10 AIV versus de opdrachtomschrijving is naar onze mening juist.

bijlage

3. Overzicht van geraadpleegde bronnen

- Literatuur inzake (economische) regiobranding:
  - Ashworth, G.J. & Kavaratzis, M. – Rethinking place branding: comprehensive brand development for cities and regions (Springer, 2014)
  - Ashworth, G.J. & Kavaratzis, M. – Towards effective place brand management: branding European cities and regions (Edward Elgar Publishing, 2010)
  - Ashworth, G.J. & Kavaratzis, M. – Partners coffeeshops, canals and commerce: marketing the city of Amsterdam (Elsevier, 2007)
  - Beerda, H. – Merkadvies in vier stappen (2012)
  - Cudny, W. – City branding and promotion: the strategic approach (Routledge, 2019)
  - Hospers, G.J. – Citymarketing: wat werkt wel en wat werkt niet? (in tijdschrift Vrijetijdstudies (32) 1, 2014)
  - Hospers, G.J. – Citymarketing nog te vaak politiek speeltje: wees betrokken, maar bemoei je er niet mee (in Tijdschrift voor Marketing 46 (4), 2012)
  - Hospers, G.J. – Four of the most common misconceptions about place marketing (in tijdschrift Journal of Town and City Management 2 (2), 2011)
  - Hospers, G.J. – Regiomarketing: op zoek naar de verborgen verleiders (NAi Uitgevers, 2011)
  - Hospers, G.J. – Place marketing in shrinking Europe: some geographical notes (in Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie 102 (3), 2011)
  - Hospers, G.J., Verheul, W.J. & Boekema, F. – Citymarketing voorbij de hype: ontwikkelingen, analyse en strategie (Boom Lemma, 2011)
  - Hospers, G.J. – Citymarketing van koud naar warm (in tijdschrift Openbaar Bestuur 20 (3), 2010)
  - Hospers, G.J. – Sense of place: wat citymarketeers van geografen kunnen leren (in tijdschrift Geografie 18 (7), 2009)
  - Hospers, G.J. – The next Silicon Valley? On the relationship between geographical clustering and public policy (in tijdschrift International Entrepreneurship and Management Journal 5 (3), 2009)
  - Hospers, G.J. – Citymarketing in perspectief (IVIO Wereldschool, 2009)
  - Kavaratzis, M. – From city marketing to city branding: An interdisciplinary analysis with reference to Amsterdam, Budapest and Athens (Thesis Rijksuniversiteit Groningen, 2008)
  - Kavaratzis, M. – Place branding: A review of trends and conceptual models (The marketing review, volume 5, number 4, 2005)
  - Kotler, P. & Lee, N. – Social marketing: influencing behaviors for good (Sage Publications, 2008)
  - Mommaas, H. – City branding: the necessity of socio-cultural goals (NAi Uitgevers, 2002)
  - Rainisto, S. – Success factors of place marketing: a study of place marketing practices in Northern Europe and the United States (Thesis Helsinki University of Technology, 2003)
  - Riezenbos, R. – City branding; zin of onzin? (European Institute of Brand Management, 2007)
  - Zenker, S. & Braun, E. – Branding a city. A conceptual approach for place branding and place brand management (Copenhagen Business School, EMAC Annual Conference, 2010)

- Documenten WOB-verzoeken provincie Groningen
  In deze bestanden van vele honderden pagina's zijn talloze componenten opgenomen, zoals verslagen van vergaderingen, email-correspondenties, interne memo's, etc. Het voert te ver deze hier individueel te benoemen.

- Documenten WOB-verzoeken provincie Drenthe
  In deze bestanden van vele honderden pagina's zijn talloze componenten opgenomen, zoals verslagen van vergaderingen, email-correspondenties, interne memo's, etc. Het voert te ver deze hier individueel te benoemen.

- Eindrapportage TopDutch en aanvullende documenten Initio

- Publicaties in de media Noord-Nederland 2017-2020

- Jaarverslagen 2015 tot en met 2019 van NV NOM

- NFIA Invest in Holland results 2018 en 2019

- Economische barometer Noord-Nederland 2019

- Coalitieakkoord provincie Groningen, mei 2019
  https://www.provinciegroningen.nl/beleid-en-documenten/beleidskaders-2019-2023/

- Programma 'Groningen@Work', januari 2016
  https://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Beleid_en_documenten/Documentenzoeker/Werken_en_ondernemen/Werk/Groningen_at_work_in_vogelvlucht.pdf

- Beleidsthema 'Wurkje mei Fryslân', provincie Fryslân
  https://www.fryslan.frl/beleidsthemas/wurkje-mei-fryslan_41375/item/wurkje-mei-fryslan_4552.html

- Monitoringsrapportage 'Wurkje mei Fryslân', september 2018
  https://provinciale-begroting.frl/2018/wp-content/uploads/sites/4/2018/09/Bijlage-VII-Monitoringsrapportage-Economie-2e-berap-2018.pdf

bijlage

4. Overzicht van respondenten

Tijdens ons onderzoek hebben wij de volgende personen geïnterviewd:

Provincie Drenthe
- Gedeputeerde Henk Brink
- Mevrouw Dicky Siegers, beleidsambtenaar TopDutch kernteam

Provincie Fryslân
- Gedeputeerde Sander de Rouwe
- De heer Marcel Terra, beleidsambtenaar TopDutch kernteam

Provincie Groningen
- Gedeputeerde IJsbrand Rijzebol, provincie Groningen
- De heer Klaas Stadens, beleidsambtenaar TopDutch kernteam

Initio (uitvoerende opdrachtnemer TopDutch)
- De heer Gerard de Boer
- Mevrouw Thirza Koopmans

NV NOM
- de heer Sander Oosterhof
- mevrouw Dina Boonstra
- de heer Wubbo Everts
- mevrouw Soraya Ludema

Chemport
- De heer Reinder Jacobi
- De heer Gerben Wiersma

bijlage

5. Achtergrondschets economisch beleid Noord-NL

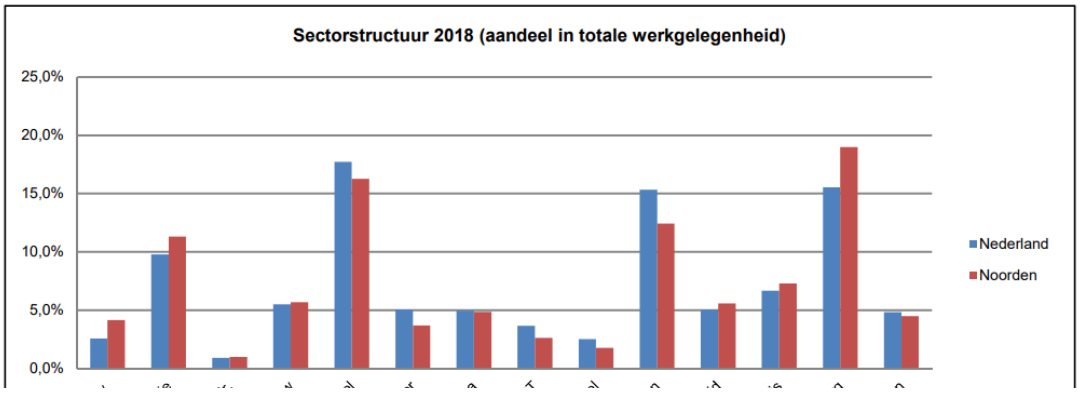
In deze bijlage schetsen wij de achtergrond in Noord-Nederland ten tijde van de TopDutch campagnes 2018-2020. Analyse van wetenschap en praktijkvoorbeelden (hoofdstuk 2) brengt naar voren dat regiobranding meer succesvol is als het goed is ingebed in flankerend economisch en acquisitiebeleid.

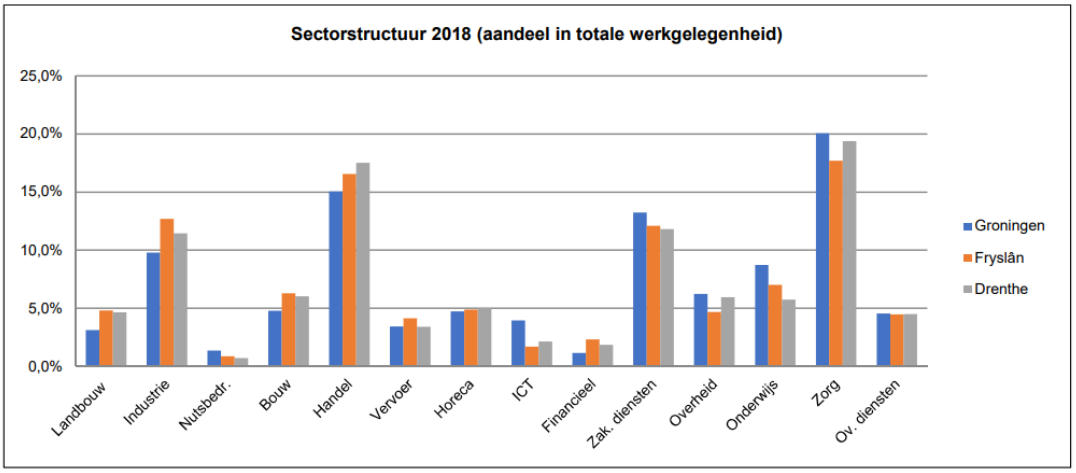
Vanuit de provincies is als opdrachtgevers geen nulmeting uitgevoerd voorafgaand aan de TopDutch campagnes. Ter duiding van het flankerend provinciaal beleid kijken we naar de economische situatie in de drie Noordelijke provincies voorafgaand aan de TopDutch campagnes, waarmee als het ware een nulmeting kan worden gereconstrueerd. Tenzij anders vermeld, komen gegevens uit de Economische Barometer Noord-Nederland 2019.

Structuur van de economie in Noord-Nederland

In vergelijking met Nederland heeft de economie van de drie Noordelijke provincies relatief meer zorg, overheid en industrie. In onderstaande tabel zien we de verdeling van sectoren over de drie Noordelijke provincies.

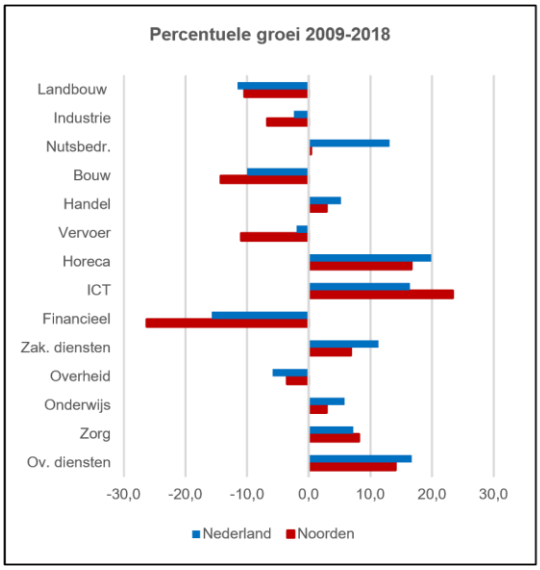
De volgende tabellen laten zien in welke sectoren krimp of groei zichtbaar zijn in Noord-Nederland en per Noordelijke provincie.

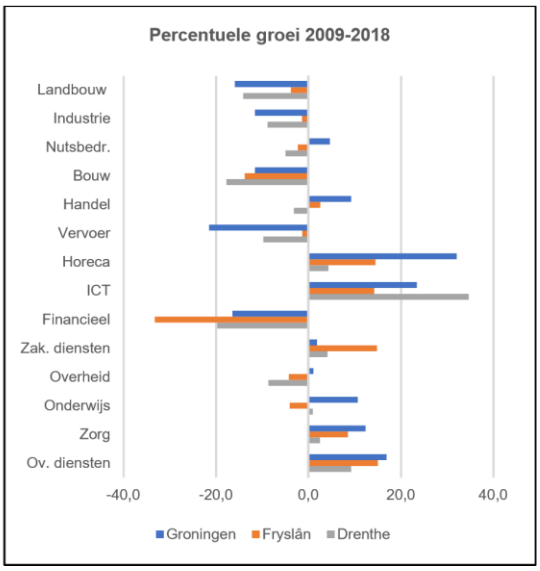




Bron: LISA, PWR Groningen, PWR Drenthe en werkgelegenheidsregister provincie Fryslân

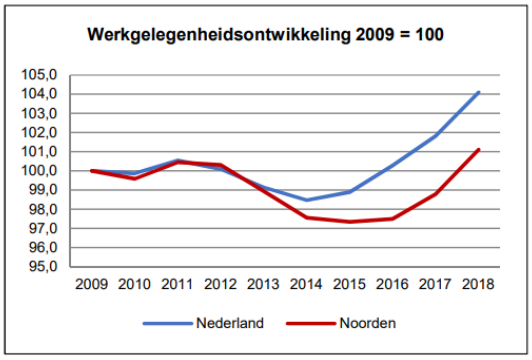
ICT en horeca groeien duidelijk tussen2009 en 2018, landbouw en industrie krimpen juist. De minste krimp in industrie doet zich voor in Fryslân, de provincie die in Noord-Nederland de meeste industrie heeft.

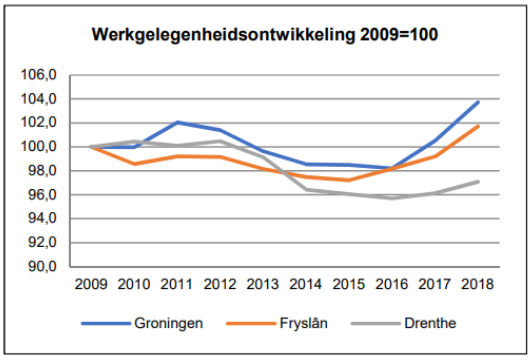


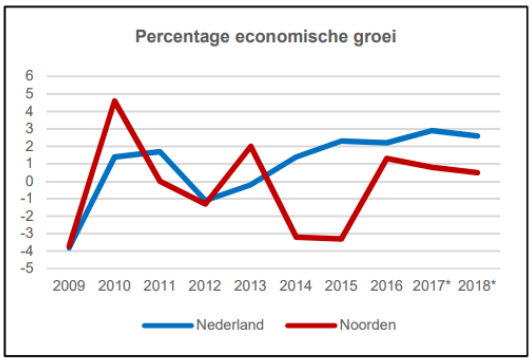


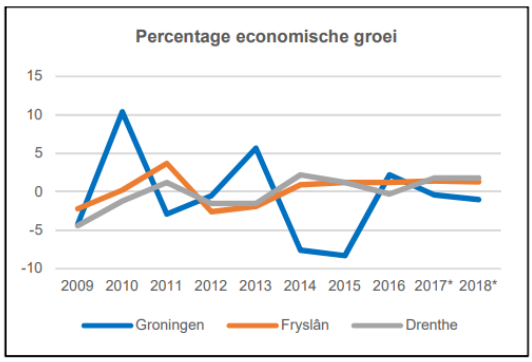
Economische situatie: kengetallen Drenthe, Fryslân en Groningen

De drie Noordelijke provincies liepen bij het herstel uit de financiële crisis achter bij het gemiddelde in Nederland. De werkgelegenheid herstelde zich trager dan in de rest van het land, zoals in onderstaande grafieken duidelijk zichtbaar is. De economische groei bleef ook achter ten opzichte van het landelijk gemiddelde.









Bron: CBS

* Voorlopige cijfers

Economisch beleid provincies

Economisch beleid en regiobranding provincie Drenthe

Drenthe ziet internationalisering in belang toenemen, acquisitie wordt als speerpunt genoemd, maar richt zich in het economisch beleid van 2016-2019[18] breed op het aantrekken van nationale en internationale bedrijven en op uitbreiding / groei van gevestigde internationale bedrijven. Internationalisering is in het economisch beleid van Drenthe gericht op exportbevordering en op samenwerking met Duitsland: "Die toenemende verweving van economische activiteiten over landsgrenzen heen vraagt dan ook steeds meer aandacht, ook voor ons als provincie. Was nog geen tien jaar geleden een handelsmissie richting het verre oosten nauwelijks voorstelbaar, tegenwoordig is het eerder regel dan uitzondering."[19]

Regiomarketing is in Drenthe al een speerpunt sinds 2006 en richt zich op de promotie van Drenthe voor toerisme en om te wonen en werken. De regiomarketing richt zich vooral op het aantrekken van bezoekers voor bezoek en verblijf. Marketing Drenthe geeft hier uitvoering aan.

"In 2006 is door uw Staten het besluit genomen om te investeren in de verbetering van het imago van Drenthe. Er wordt gewerkt met de volgende doelstelling: 'Het imago verbeteren van de provincie op het gebied van zowel toerisme, wonen als werken met de ultieme doelstelling een bijdrage te leveren aan de economische ontwikkelingen voor ondernemers. In 2010 en in 2014 is door u besloten de inzet voor de imagoverbetering en de uitvoering door Marketing Drenthe langjarig te continueren, in tranches van vier jaar."[20]

Economisch beleid en regiobranding Fryslân

Het economisch beleid van de provincie Fryslân stelt het regionaal midden- en kleinbedrijf centraal en richt zich op het versterken van de economische structuur. De provincie noemt het programma 'Wurkje mei Fryslân' als het centrale pakket van economische stimuleringsmaatregelen voor de regio. Als aandachtgebieden noemt de provincie het stimuleren van samenwerkingen tussen bedrijven uit verschillende sectoren, het aanjagen van (internationale) acquisitie en het benutten van de kansen die voortvloeien uit alle activiteiten rondom de culturele hoofdstad Leeuwarden-Fryslân in 2018. Als grote uitdagingen voor de regionale economie noemt het beleidsprogramma organiserend vermogen, innovatie en export. Wurkje mei Fryslân stimuleert de regionale economie met beschikbaar stellen van kapitaal, het ondersteunen bij versterken van menselijk kapitaal en met een economische vitaliteitsscan.

De regiobranding van de provincie Fryslân vindt onder andere plaats via het beleidsprogramma Wurkje mei Fryslân. Het vergroten van de aantrekkelijkheid van het vestigingsklimaat en het versterken van de branding van de regio hebben als eigenstandige pijler een plaats binnen het programma.

Economisch beleid en regiobranding Groningen

Het economisch beleid van de provincie Groningen is sterk gericht op het creëren van additionele arbeidsplaatsen. Belangrijk onderdeel van dit beleid is het programma 'Groningen@Work' dat een looptijd kende van 2016 tot en met 2019.

---

[18] Economische koers Drenthe 2016-2019, pagina 30
[19] Economische koers Drenthe 2016-2019, pagina 16
[20] Statenvoorstel Provinciale Staten Drenthe 2018-834-1, pagina 1

Dit programma had als doel om de economische structuur van de regio te versterken met als overstijgende doel om zoveel mogelijk Groningers aan een baan te helpen.

Groningen@Work stelde leningen, vouchers, investeringspremies en innovatiesubsidies beschikbaar aan bedrijven in de provincie om investeringen te ontlokken. Het programma richtte zich hierbij expliciet op (binnen- en buitenlandse) bedrijven actief in de groene chemie en digitale sector. In het collegeakkoord van 2019 werd het bestaande economische beleid grotendeels doorgezet. Hierbij bleef de focus op het creëren van werkgelegenheid behouden. Het beleidsstuk noemt echter een breder scala aan economische sectoren dan de chemische en digitale sector alleen, namelijk ook de agrarische sector, zorg, energie en toerisme.

De provincie Groningen werkt samen met de gemeente Groningen aan integrale regiobranding via Marketing Groningen. Waar deze organisatie ten tijde van de oprichting zich richtte op het aantrekken van toerisme en citymarketing en zich dus vooral focuste op inkomende bezoekers, is deze focus verbreed naar ook de eigen inwoners, bedrijven en het in de regio aanwezige talent. Speerpunten hierbij zijn het bevorderen van de reputatie en merkbeleving van Groningen, het behouden van het aanwezige talent en het bevorderen van creativiteit en denkkracht van de regio.

Acquisitiebeleid buitenlandse bedrijven

De provincies laten het acquisitiebeleid uitvoeren door de regionale ontwikkelingsmaatschappij NV NOM, waarvan de drie provincies samen met het Ministerie van Economische Zaken aandeelhouders zijn. De internationale acquisitie wordt uitgevoerd door de afdeling Foreign Direct Investments. Sinds 2013 werkt de NOM daarbij samen met Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA).

Nationale Acquisitie Teams (NATs) bij de NFIA maken longlists van bedrijven. De NAT's bestaan uit een netwerk van de regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROMs), zoals de NOM en een aantal stedelijke en provinciale organisaties. Sinds 2014 verloopt de internationale acquisitie vooral via het landelijke label *Invest in Holland*. De NOM trekt samen met andere ROM's op bij werkbezoeken en internationale beurzen onder dit label Invest in Holland.

Van verkenning naar impact

Regionale ontwikkeling
Projecten en financiering
Europa
Innovation

www.erac.nl