Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences (KNAW)

KONINKLIJKE NEDERLANDSE AKADEMIE VAN WETENSCHAPPEN

Balans van de SER Noord-Nederland

Molema, A.M.; Wagenaar, Homer

2017

document version
Publisher's PDF, also known as Version of record

document license
CC BY-NC-SA

Link to publication in KNAW Research Portal

citation for published version (APA)
Molema, A. M., & Wagenaar, H. (2017). *Balans van de SER Noord-Nederland: 25 jaar zoeken naar een evenwicht in functies*. (Reeks Publieksgeschiedenis; Vol. 1104). Het Nieuwe Kanaal Uitgeverij.

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

• Users may download and print one copy of any publication from the KNAW public portal for the purpose of private study or research.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
• You may freely distribute the URL identifying the publication in the KNAW public portal.

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:
pure@knaw.nl

Download date: 14. aug.. 2025

25 jaar zoeken naar een evenwicht in functies

BALANS VAN DE SER NOORD-NEDERLAND

Marijn Molema | Homer Wagenaar

FA-nû 1104

REEKS PUBLIEKSGESCHIEDENIS

© 2017 Marijn Molema en Homer Wagenaar / Het Nieuwe Kanaal

Beeld omslag: Borrel op 15 mei 2017 na afloop van de lezing 'De inclusieve regio', georganiseerd door de SER Noord-Nederland op het provinciehuis van Groningen. Bron: SER Noord-Nederland.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, internet of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

WWW.HETNIEUWEKANAAL.NL

25 jaar zoeken naar een evenwicht in functies

BALANS VAN DE SER NOORD-NEDERLAND

Marijn Molema | Homer Wagenaar

HetNieuweKanaal

Inhoudsopgave

Voorwoord 5

Inleiding 6

1 Sociaal overleg in Noord-Nederland 11

2 Werken aan draagvlak 22

3 De adviesfunctie 37

Samenvatting en conclusie 51

Verantwoording en dankwoord 57

Voorwoord

Sociaal-economisch overleg en advies in de noordelijke regio: wat heeft dat de regio gebracht?

Op 1 juli 1992 hebben de drie noordelijke provincies de Sociaal Economische Adviesraad Noord-Nederland (SEAN) in het leven geroepen. In 2007 ging deze over in de Sociaal Economische Raad (SER) Noord-Nederland. Het verschil is dat in de vernieuwde raad geen politieke bestuurders meer deelnemen, waardoor de SER Noord-Nederland volledig onafhankelijk invulling kon geven aan haar adviesrol.

Het sociaal-economisch overleg en advies in het Noorden bestaat dit jaar dus 25 jaar. En in die 25 jaar zijn er vele adviezen uitgebracht die alle tot doel hadden een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van de noordelijke economie.

Dit jubileum is de aanleiding geweest om de heer dr. Marijn Molema van de Fryske Akademy te vragen om in een essay in te zoomen op de functies die SER Noord-Nederland heeft gehad in het vermogen om op Noord-Nederlandse schaal samen te werken tussen de sociale partners en de noordelijke overheden.

Het is een interessant en zeer lezenswaardig essay geworden, waarmee ik u veel leesplezier wens.

Drs. Frans C.A. Jaspers,
Voorzitter SER Noord-Nederland.

Inleiding

In 2007 wordt de SER Noord-Nederland opgericht door de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen. Tien jaar lang vormt dit orgaan een knooppunt in de contacten tussen noordelijke werkgeversorganisaties en regionale vakbonden. In deze periode worden bijna veertig adviezen uitgebracht, die discussies over de ontwikkeling van Noord-Nederland voeden met analyses en ideeën. Desondanks zijn provinciale bestuurders ontevreden over de wijze waarop de SER Noord-Nederland zijn taak uitoefent, het moet 'beperkter' en 'effectiever'.[1] Deze zienswijze vormt de opmaat voor een nieuwe financieringsstructuur. Vanaf 2018 zal het instituut niet langer door het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) gefinancierd worden. De provincie Groningen en de landelijke SER nemen naar verwachting de basisfinanciering vanaf 2018 voor hun rekening. Mogelijk dat andere provincies en gemeenten zich hierbij voegen. Hierdoor is de continuïteit van de SER Noord-Nederland gewaarborgd. Wel zal er een nieuwe situatie ontstaan. Het vertrekpunt van de advisering zal niet langer bij het Noord-Nederlandse schaalniveau liggen. Daarvoor in de plaats zal het advieswerk zich concentreren op individuele provincies en gemeenten. Alleen bij uitzondering zal het blikveld van de Raad zich verbreden tot de drie noordelijke provincies gezamenlijk, bijvoorbeeld wanneer een specifiek probleem of oplossing zich niet laat benaderen zonder het Noord-Nederlandse perspectief.

Deze veranderingen zijn alleen te begrijpen vanuit het vraagstuk van legitimiteit. Op basis van welke argumenten kunnen provincies met goed fatsoen zeggen: onze financiële bijdrage aan de SER Noord-Nederland is goed besteed? Antwoorden op de legitimiteitsvraag worden vaak vanuit persoonlijke overtuigingen gegeven. Voorstanders van de SER Noord-Nederland baseren zich op een generiek vertrouwen in het poldermodel. Tegenstanders ervaren juist een algemene argwaan ten opzichte van de bemoeienis van het maatschappelijke midden-

veld. We zien hier de contouren van een principiële discussie. Deze discussie heeft baat bij meer historische kennis van sociaal overleg in de regio. Tien jaar SER Noord-Nederland geeft ons een traditie van sociaal overleg in de regio, een traditie die zelfs tot 1992 teruggaat als we de voorganger van de SER Noord-Nederland meetellen.

De Raad is geworteld in praktijken van belangenbehartiging en maatschappelijk overleg, die overigens verre van statisch zijn. In tegendeel, de organisatie en het functioneren van de SER Noord-Nederland kent een eigen dynamiek. Zo is de samenstelling van het instituut regelmatig aangepast en de adviespraktijk aan veranderingen onderhevig geweest. Veel van de veranderingen zijn ingezet met als doel om de legitimiteit van de Raad te behouden en/of te verhogen. Van deze pogingen kunnen we leren. Welke organisatorische veranderingen hebben de SER Noord-Nederland en zijn voorgangers ondergaan? Welke gebeurtenissen en processen hebben tot deze aanpassingen geleid? Hoe heeft de SER Noord-Nederland in veranderende omstandigheden gefunctioneerd? Het antwoord op deze vragen is onvermijdelijk van belang voor de toekomst. Ook na het tienjarig bestaan van de SER Noord-Nederland zal de zoektocht naar de juiste overlegvormen doorgaan. Een historische balans van het sociaal-economisch overleg in Noord-Nederland kan hierbij helpen.

De structuur van dit essay volgt een categorisering in de functies die een provinciale sociaal-economische raad vervult. Ten eerste is er de overlegfunctie. Op regelmatige basis treffen werkgeversorganisaties en vakbonden treffen elkaar; de uitkomsten worden gebruikt als input van de sociale partners in bredere beleidsdiscussies. De Raad verbindt zodoende niet alleen 'arbeid' en 'kapitaal', maar zorgt ook voor een gemeenschappelijke spreekbuis richting politici en bestuurders. Ten tweede creëert de SER Noord-Nederland draagvlak op het terrein van de ruimtelijk-economische en sociaal-economische poli-

tiek. Het adviesorgaan en diens voorgangers zijn voortgekomen uit een breder geheel van voornemens, keuzes en acties die tot doel hebben om de economie van Noord-Nederland te stimuleren. De SER Noord-Nederland heeft altijd op dit bredere beleidsterrein positie ingenomen. Daarmee treedt zij ook op als behartiger van gemeenschappelijke belangen van de drie noordelijke provincies richting Den Haag. Ten derde is er de eigenlijke adviesfunctie: het analyseren van problemen die spelen in de noordelijke regio, het aandragen van oplossingen en het nadenken over nieuwe perspectieven.

De SER Noord-Nederland in actie op 9 december 2015. Vanaf linksboven, met de klok mee: Gerard Kremer, voorzitter MKB Noord; Ina von Pickartz, bestuurder FNV; Rudy Rabbinge, deskundig lid Internationalisering en Energie; Paul Smit, voormalig adjunct secretaris SER Noord-Nederland; Ineke Dijk, secretaresse SER Noord-Nederland; Hannah Plandsoen, stagiaire; Hilde Blank, deskundig lid Ruimtelijke Ordening; Jouke van Dijk en Paul Elhorst, deskundig leden Arbeidsmarkt en Scholing; en Paul Bos, regiomanager LTO Noord.

Bron: SER Noord-Nederland. Foto: Peter Tahl.

De volgorde waarin de functies zijn genoemd, geven geen rangorde weer. Een cruciaal uitgangspunt van onze analyse is dat er afwisseling zit in het relatieve belang dat aan de drie functies wordt toegekend. Op het ene moment kan de eerstgenoemde functie dominant zijn, in de zin dat direct betrokkenen de meeste meerwaarde aan de overlegfunctie toekennen. Maar op een ander moment kunnen SER-leden de meeste toegevoegde waarde in de tweede of derde functie zien. Ieder van de drie functies zal daarom in afzonderlijke hoofdstukken beschreven worden, in chronologische volgorde. Uit de beschrijving van de functies zal tevens de meerwaarde blijken van het sociale partnerschap in de regio.

Aan de samenwerking in de SER Noord-Nederland kleven kwesties van het territoriale krachtenspel in de Nederlandse politiek. Enerzijds zijn er de provincies waarin het gewestelijke particularisme diep ingesleten zit; voor sommigen is het begrip 'Noord-Nederland' al een bedreiging voor de vermeende autonomie. Anderzijds is er de nationale arena, waarin Drentse, Friese en Groningse belangen het moeten opnemen tegen de dominante Randstad. Om een vuist te maken, werken de drie provincies al zestig jaar samen in Noord-Nederlands verband. Tussen de provinciale overheden en de landelijke dominantie van de Randstad probeert de SER Noord-Nederland zijn evenwicht te bewaren, als een turner op de evenwichtsbalk.

Door het recente verleden te analyseren zal duidelijk worden dat de SER Noord-Nederland in de afgelopen jaren uit balans is geraakt. Verklaring hiervoor is de fixatie op één van de functies, namelijk de adviesfunctie, wat ten koste is gegaan van de overige twee functies. De dominantie van de adviesfunctie komt grotendeels voort uit de organisatiegeschiedenis, die ertoe geleid heeft dat de SER Noord-Nederland tot dusver indirect met provinciale bestuurders in contact komt. Formeel adviseert de SER Noord-Nederland namelijk aan het Samen-

werkingsverband Noord-Nederland (SNN). Weliswaar bestaat het SNN-bestuur uit provinciale bestuurders, maar er bestaat een discrepantie tussen de doelgerichte taakopvatting van het SNN-bestuur en het bredere, sociaal-economische blikveld van de SER Noord-Nederland. Dat de banden tussen beide instituties hoogstwaarschijnlijk los gesneden worden, zal bijdragen aan het directe contact tussen noordelijke overheden en de sociale partners.

In de uitwerking van dit argument is het noodzakelijk om iedere functie toe te lichten. Het eerste deel behandelt de overlegfunctie en gaat terug tot de wortels van sociaal overleg in Noord-Nederland. Het tweede deel behandelt de draagvlakfunctie, en illustreert hoe de SER Noord-Nederland heeft opgetreden als lobbyist voor regionale ontwikkeling. In de bespreking van de adviesfunctie zal het derde deel een analyse van de huidige legitimiteitsproblemen presenteren. Ten slotte zullen we ons betoog samenvatten en conclusies trekken die helpen bij de voortdurende zoektocht naar de juiste vormen van sociaal-economisch overleg in de regio.

1. Sociaal overleg in Noord-Nederland

Hoewel de 'noordelijke SER' in dezelfde traditie staat als de landelijke SER, is de ene organisatie niet zonder meer te transponeren op de andere. De context waarin de SER Noord-Nederland opereert, heeft een regionaal karakter. Het belangrijkste kenmerk van dat karakter is de economische situatie van de noordelijke provincies, die vergeleken met de rest van Nederland als kwetsbaar geldt. Algemene indicatoren illustreren dit. Het percentage van de beroepsbevolking dat werkloos is, ligt in de noordelijke provincies bijvoorbeeld structureel een of meerdere procenten hoger in vergelijking met het nationale gemiddelde. Daarnaast zijn de gemiddelde groeicijfers in het Noorden altijd iets lager dan Nederland als geheel.

Het kwetsbare beeld gaat overigens niet op voor alle tijden. Tot ver in de negentiende eeuw zijn Fryslân en Groningen relatief welvarende provincies. Landbouw en veeteelt vormen de economische motor van het gebied. In de noordelijke kuststrook gaat het om akkerbouw en in het noordwesten van Fryslân domineert de zuivel. Sommige regio's kennen weliswaar armoede, zoals de Friese Wouden en het zuid/zuidoostelijke verveningsgebied van Drenthe. Maar beeldbepalend is de agrarische rijkdom, die we nu nog terugzien in het straatbeeld van (voormalige) centrumplaatsen als Bolsward, Winschoten en Warffum. Hier zien we het regionale zelfbewustzijn terug in herenboerderijen en luxe huizen.

Vanaf 1880 raakt de agrarische sector verstrengeld met de nijverheid, wanneer regionale ondernemers een strokarton-, suiker-, aardappelzetmeel- en een zuivelindustrie opzetten. De Industriële Revolutie zorgt echter ook voor een verschil in welvaartsgroei tussen het Noorden en het Westen. Veel Drenten, Friezen, Groningers verlaten hun

provincies om te werken in de nog veel sneller groeiende steden van het westen des lands. Opgestuwd door het gefnuikte, maar diep gewortelde zelfbewustzijn wordt de ontwikkeling van Noord-Nederland al voor de Tweede Wereldoorlog gepolitiseerd. Er ontstaat een streven naar een gelijkwaardige economische ontwikkeling, die voorkomen moet dat de noordelijke provincies naar de economische periferie van Nederland gedrukt worden. De SER Noord-Nederland en haar voorgangers zijn één van de instituties die zijn voortgekomen uit dit al decennia oude economische gelijkwaardigheidsstreven. We zullen daarom eerst dit streven nader bekijken. We beginnen daarbij in de tweede helft van jaren 1950, als de wederopbouwperiode achter de rug ligt en Nederland plannen voor de toekomst maakt. In deze zoektocht vormt evenwichtige economische ontwikkeling een belangrijk thema.

"Help het Noorden er weer bovenop!"

Op 11 april 1957 voltrekt zich een belangrijke gebeurtenis voor Noord-Nederland. Gedeputeerden, een paar hooggeplaatste ambtenaren en enkele commissarissen van de Koningin treffen elkaar op het provinciehuis in Zwolle.[2] Zij komen uit Drenthe, Fryslân, Gelderland, Groningen en Overijssel en zijn bijeen gekomen om te luisteren naar Jasper Vink, directeur van de Rijksdienst voor het Nationale Plan. De planoloog spreekt over de sterke bevolkingsconcentratie in het Westen van het land. Hij kietelt de politici wanneer hij instrumenten benoemt, die de ontwikkeling van 'overig Nederland' kunnen bevorderen: industriesubsidies, het spreiden van rijksdiensten, en de uitbouw van onderwijsinstellingen. Vink stelt voor om de plannen per landsdeel uit te werken. Daarbij telt hij Groningen, Fryslân en Drenthe bij elkaar op tot 'het Noorden'. De planoloog krijgt zijn zin – de provincies gaan in hetzelfde jaar nog samenwerken in de Bestuurscommissie Noorden des Lands (BCN) – maar voorkomt niet dat de noordelijke bestuurders hun eigen draai aan de planvorming geven.

In september 1958 wordt, 'onder auspiciën van de provinciale besturen van Groningen, Friesland en Drenthe' het rapport 'Het Noorden in Nederland' uitgegeven. Zuiver planologisch is de brochure geenszins. De politieke boodschap ligt er dik bovenop: investeer in ons landsdeel!

Omslag van een brochure uitgegeven door de bestuurscommissie Noorden des Lands in 1960, waarvan er in de jaren 1960 meerdere verschenen.

Er zijn twee zaken die opvallen bij dit *founding moment* van de bestuurlijke samenwerking in Noord-Nederland. Noordelijke samenwerking steunt allereerst op een provinciale politiek die opkomt voor de eigen, regionale ontwikkeling. Om een sterker geluid te kunnen laten horen, bundelen bestuurders en beleidsmakers uit Drenthe, Fryslân en Groningen hun krachten. 'Noord-Nederlands' optreden ontleent vanaf het begin zijn legitimiteit aan het beïnvloeden van nationaal-politieke agenda's: gedrieën lukt dat efficiënter. Een tweede opvallend punt is de afwezigheid van werknemers- en werkgevers-

organisaties. Het beleidsterrein van regionale ontwikkeling is aanvankelijk het speelveld van bestuurders, beleidsmakers en politici – sociale partners staan op een afstand.

Dat verandert wanneer eind jaren zestig regionaal beleid hoger op de politieke agenda gaat staan, waardoor ook werkgevers en werknemersorganisaties stelling nemen in de discussie over de ontwikkeling van Noord-Nederland. Het beleid zelf is dan al meer dan tien jaar oud. Ondanks navenante effecten overheerst teleurstelling bij de sociale partners, een gevolg van hooggespannen verwachtingen die de regionale politiek zelf heeft opgewekt. Er heersen sterke toekomstverwachtingen over het Noorden in het jaar 2000, waarin de bevolking gegroeid zal zijn naar drie miljoen inwoners.[3] In dat magische jaar zal de werkloosheid niet langer hoger zijn dan het Nederlandse gemiddelde. Daarvoor zullen de industriekernen moeten zorgen, die als trekpaard voor het omliggende gebied zijn aangewezen.

Deze wensvoorstellingen komen in schril contrast te staan met de realiteit. Gemiddelde werkloosheidscijfers blijven maar hoger in Drenthe, Fryslân en Groningen. Bovendien verandert de noordelijke economische structuur. Arbeidsintensieve bedrijfstakken, zoals de textiel- en strokartonindustrie in Groningen, verdwijnen vanaf het einde van de jaren 1960. Groningers raken verbitterd over aardgasbaten die overwegend in de Randstad geïnvesteerd worden. Stakingen in Oost-Groningen (1969) en demonstraties in de stad Groningen (1971) trekken de aandacht van de nationale media. “Help het Noorden er weer bovenop!” is een van de gehoorde slogans, die de verhitte discussie voeden. In 1971 grijpt het vers aangetreden kabinet Biesheuvel, waarin de jonge Harry Langman als minister van Economische Zaken zitting neemt, naar paardenmiddelen. Het ‘Integraal Structuurplan Noorden des Lands’ wordt afgekondigd. Al snel blijkt dat het ‘ISP’ het contact tussen de overheid en de werkgevers- en werknemersorganisaties bevordert.

Het ISP heeft ten doel een doorbraak te forceren. De initiële probleemanalyse is logisch: jarenlange inspanningen om het noordelijke welvaartsniveau gelijk te trekken met nationale gemiddelden hebben niet het gewenste effect gehad. Volgens de analyse achter het ISP komt dat mede doordat allerlei beleidsterreinen zoals ruimtelijke ordening, economische planvorming, recreatie & toerisme, onderwijs en cultuur los van elkaar opereren. Daarom is een integrale visie nodig, waardoor de diverse beleidsterreinen beter op elkaar afgestemd kunnen worden. Tussen 1972 en 1979 studeren en debatteren de regionale en landelijke overheden intensief, maar na zeven jaar blijft toch nog een traditioneel steunpakket over dat afzonderlijke projecten op oude wijze subsidieert. Integrale planning blijkt een idee-fixe.

Door al het gemopper beseffen tijdgenoten echter onvoldoende dat het ISP een duurzame relatie tussen Rijk en regio waarborgt. Tot het jaar 2000 wordt het ISP in vijf afzonderlijke planperioden voortgezet, waarin de beleidsmakers iedere periode nieuwe accenten leggen. Ondanks dat de plannen niks meer met de idee van integraliteit te maken hebben, leidt het ISP weg van de stakingen en de protestsfeer. Terwijl rond 1970 regering, provincies, vakbonden en andere organisaties met oplaaiende gevoelens van onrechtvaardigheid en teleurstelling in de strijd om regionale ontwikkeling staan, bedaren de gemoederen vrij snel door een procesmatige vernieuwing geïntroduceerd door Harry Langman, minister van Economische Zaken. Door provinciale bestuurders en sociale partners mee te laten praten over het ISP, maakt hij ze ook medeverantwoordelijk. Als het eerste ISP (voor de jaren 1979-1981) er eenmaal ligt, kunnen vakbond, werkgever en provinciebestuurder misschien wel wat sarcastisch doen, maar hard in de aanval kunnen ze niet; ze zijn immers nauw bij de opstelling ervan betrokken geweest.

Samengevat nemen werkgeversorganisaties en de vakbonden vanaf eind jaren 1960 deel aan het beleid voor de regionaal-economische ontwikkeling van Noord-Nederland. Met pamfletten, brochures en demonstraties stoken ze het vuurtje op. Doordat Langman de werkgevers- en werknemersorganisaties bij het ISP betrekt, verandert deze rol. Van criticaster wordt de vakbond medevormgever van het regionale beleid. Zo leggen de jaren 1970 de basis voor het sociale overleg tussen de (regionale) overheid en de sociale partners. Ook buiten het meerjarig beleidsprogramma van het ISP zien we tripartite structuren groeien. Zo nemen vakbonden en werkgeversorganisaties samen met provinciebestuurders zitting in de Raad van Commissarissen van de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM), in 1974 opgericht om bedrijvigheid actief te stimuleren.

Poster uit 1975 die oproept tot deelname aan de voorbereiding van het Integraal Structuurplan
Bron: Groninger Archieven.

Sociale partners en de regionale overheid

In discussies over de meerwaarde van landelijke en regionale SER'en speelt legitimiteit een belangrijke rol. Het tijdloze argument luidt dat dialoog een positieve uitwerking heeft op consensus, waardoor een grotere groep van betrokkenen zich kan vinden in het uiteindelijk genomen besluit. De legitimiteit verhogende werking van sociaal overleg zien we in het Noord-Nederland van de jaren 1970 mooi geïllustreerd. Eerst is er maatschappelijke onvrede, dan worden sociale partners uitgenodigd tot samenwerking, en daarna ontstaat er consensus rondom het integrale structuurplan. Het ISP kan daardoor rekenen op draagvlak; de legitimiteit ervan wordt vergroot door het gezamenlijke proces dat eraan vooraf is gegaan. Echter, we mogen het sporadische karakter ervan niet vergeten. Pas nadat eerder de boosheid tot het kookpunt was gestegen, wordt een beroep gedaan op de traditie van sociaal overleg en dialoog. In de jaren 1970 is er een maatschappelijke urgentie, waardoor de provinciale bestuurders, de vakbonden en de werkgeversorganisaties elkaar vinden voor één specifieke zaak. Het gevoel van 'Help het Noorden er weer bovenop' was sterk.

Zou dat gevoel sterk genoeg zijn geweest om het overleg systematisch voort te zetten? Waarschijnlijk niet. De betrokkenheid van vakbonden en werkgeversorganisaties bij het regionaal-economisch beleid zou zijn sporadische karakter behouden hebben, als niet wat anders zou zijn gebeurd. De oprichting van het Besturenoverleg Noord (BON) in 1985 institutionaliseert het overleg: zes vertegenwoordigers van de vakbonden en zes vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties vergaderen in het BON periodiek met de noordelijke gedeputeerden van Economische Zaken en Sociale Zaken. Onder voorzitterschap van een commissaris van de Koningin (CdK) komt het BON viermaal per jaar bijeen. Het BON leidt tot structureel overleg dat krachtig wordt ingebed in het provinciaal bestuur. Natuurlijk heeft de overlegpraktijk

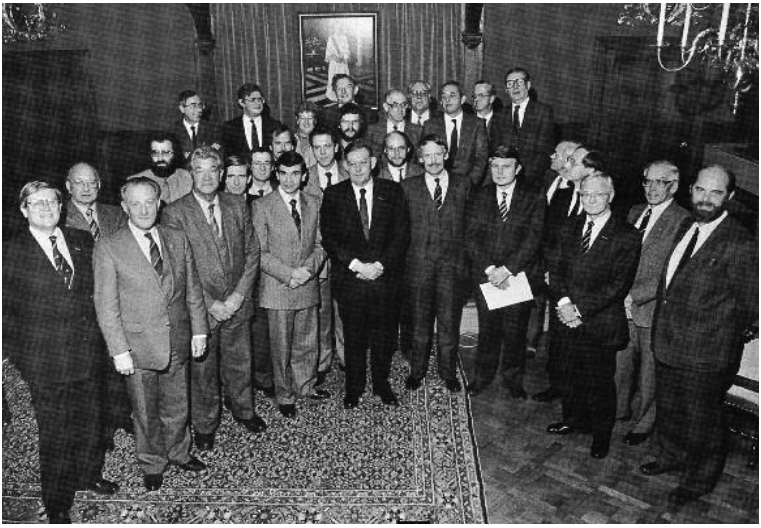
uit de jaren 1970 hieraan bijgedragen, als een soort van prelude op het BON. Toch vormen de ontwikkelingen rondom het ISP niet de enige verklaring. Aan de oprichting van het BON gaat een fundamenteler proces vooraf, waarin sociale partners in het algemeen een grotere rol krijgen bij het legitimeren van economisch beleid. Vanaf het aantreden van het Kabinet-Van Agt in 1977 zeggen veel politici afstand te willen nemen van een overheid die de samenleving vanuit één regeringscentrum wil sturen. De maatschappij, zo luidt de probleemanalyse, wordt hiervoor simpelweg te complex. Economisch beleid moet daarom meer ruimte bieden aan ondernemers en werknemers. Als ervaringsdeskundigen hebben zij meer *fingerspitzengefühl* dan ambtenaren en beroepspolitici. Deze nieuwe visie op politiek en samenleving leidt ertoe dat elke provincie zijn eigen sociaal-economisch overlegorgaan opricht: in 1981 richt Groningen de Provinciale Sociaal-Economische Commissie (PSEC) op. Twee jaar later creëert Fryslân de Provinsjale Sosjaal-Ekonomyske Kommisje en Drenthe de Sociaal-Economische Commissie. Voornamelijk deelnemers aan de PSEC in Groningen geven vervolgens aan op noordelijk niveau te willen opereren. In Groningen liggen op dat moment de onderlinge verhoudingen tussen sociale partners lastiger dan in Fryslân en Drenthe. Vanuit de sociale partners is bovendien het gevoel dat op provinciaal niveau er eigenlijk te weinig sociaal-economische beleidsruimte is. Groningse werkgevers hebben de vrees dat de PSEC 'slechts de functie heeft het beleid van de desbetreffende gedeputeerde te legitimeren'.[4] Dat laatste heeft ermee te maken dat in dergelijke commissies de gedeputeerde vaak de voorzittersrol op zich neemt.

Sociale partners pakken de ruimte die hun door politici geboden wordt en ontwikkelen een bereidheid het beleid mede vorm te geven. Concrete uitkomsten hiervan beginnen op landelijk niveau allebei met een W: Wassenaar en Wagner. Wassenaar staat daarbij voor het akkoord dat de landelijke sociale partners in 1982 sluiten, waarin

het matigen van de lonen wordt uitgeruild tegen arbeidstijdverkorting. Het akkoord verbetert niet alleen de exportpositie van Nederland, maar krijgt ook symbolische waarde doordat het de landelijke impasse tussen sociale partners doorbreekt. Wassenaar staat dus voor het overbruggen van tegenstellingen tussen vakbonden en werkgevers. Hoewel minder bekend, zet ook Wagner een belangrijke ontwikkeling in gang. Gerrit Wagner, president-directeur van de Koninklijke Olie (tegenwoordig Shell) verbindt in 1981 zijn naam aan een commissie die aanzet tot een fundamentele herziening van de economische politiek. In plaats van neergaande industrieën te subsidiëren, adviseert Wagner de sterke bedrijfstakken te selecteren en deze met innovatiepolitiek te stimuleren.

In Noord-Nederland krijgen Wassenaar en Wagner een invloedrijke, regionale vertaling met de commissie Goudswaard. Het is de Noord-Nederlandse districtsvoorzitter A. de Jong van de Nederlandse Christelijke Werkgeversvereniging (NCW) die eind 1982 pleit voor een noordelijke commissie Wagner. Aan zijn zijde vindt hij de minister van Economische Zaken Gijs van Aardenne (VVD). Van Aardenne legt in zijn ministerschap een accent op het organiserende vermogen van regio's, waarin 'contact, samenwerking en coördinatie' tussen de diverse organisaties een meerwaarde doen ontstaan, die uitgaat 'boven de som der delen'.[5] Zo komt het dat de 'adviescommissie voor de Noordelijke marktsector' in 1984 wordt ingesteld. In de wandelgangen wordt van de 'commissie Goudswaard' gesproken, genoemd naar de commissievoorzitter en voormalige Unilever-topman Han Goudswaard (1921-2013). Geheel in lijn met de consensuscultuur is de commissie breed samengesteld met twee vertegenwoordigers van de vakbond, drie vertegenwoordigers uit het regionale bedrijfsleven en twee uit het nationale bedrijfsleven. Opvallend is het lidmaatschap van twee wetenschappers.

In het voorjaar en de zomer van 1984 vergadert de commissie intensief. In veertien bijeenkomsten reflecteert zij fundamenteel op de kansen en bedreigingen van de Noord-Nederlandse economie. De commissie Goudswaard identificeert een aantal sterke noordelijke bedrijfstakken, waaronder agrarische techniek, voedingsmiddelen in het algemeen en zuivel in het bijzonder, karton, en logistiek. Binnen deze bedrijfstakken stelt de commissie innovatieve activiteiten voor. Bij agrarische techniek denkt de commissie bijvoorbeeld aan de opkomst van anaerobe waterzuiveringssystemen; bij logistiek aan nieuwe carossiebouw. Zo legt de commissie een basis voor een adviesorgaan, waarin werkgevers en werknemersorganisaties de kans krijgen om mee te praten over het economisch beleid. De betrokkenheid van de sociale partners valt in goede aarde, zowel bij de partners zelf als bij het provinciaal bestuur en het ministerie van Economische Zaken.



De Commissie Goudswaard te midden van noordelijke bestuurders, 1984.
Bron: collectie J. Boiten.

De voorstellen van de commissie Goudswaard worden gedeeltelijk uitgevoerd tijdens het ISP-3 (1986-1990) en ISP-4 (1990-1995). Betrokkenheid van de sociale partners tijdens de uitvoering wordt geborgd in het BON. De BON-bijeenkomsten hebben het karakter van een formeel overleg, waarin de gedeputeerden en de CdK namens de provincie ideeën ophalen bij de vakbonden en de werkgeversorganisaties. Inhoudelijk blijven de besproken onderwerpen nauw gelieerd aan het regionaal-economisch beleid. Het gaat bijvoorbeeld om een reactie om conceptvoorstellen over de vierde periode van het Integraal Structuurplan, of om een reactie van de sociale partners op nota's, zoals een rapport inzake technologiebeleid.

Resumé

In 1985 wordt het BON opgericht; sociale partners overleggen periodiek en direct met de gedeputeerden en een CdK. Hierdoor krijgen vakbonden en werkgeversorganisaties directe toegang tot de hoogste regionale gezagsdragers. Om hun stem te laten horen, hoeven ze niet door een woud van ambtelijke structuren te dringen. Ze kunnen rechtstreeks meepraten over regionale beleidsthema's, waardoor ze de legitimiteit van de regionaal-economische politiek helpen verstevigen. Wel heeft deze overlegstructuur tot gevolg dat de inhoud van het overleg wordt gedomineerd door de lopende beleidsprocessen van de provincies. Hoewel in theorie een commissie met vertegenwoordigers uit alle geledingen de agenda opstelt, worden in de praktijk vooral die onderwerpen besproken die al in de politieke pijplijn zitten en nog enigszins vatbaar zijn voor nieuwe accenten gelegd door het BON. Zo domineren sinds 1985 noordelijke beleidsvoornemens de agenda van het sociaal overleg in de regio.

2. Werken aan draagvlak

Dialoog en overleg tussen regionale bestuurders en de sociale partners geeft ruggensteun aan een tweede functie die de SER Noord-Nederland en zijn voorgangers bekleden. Die tweede functie kunnen we definiëren als het organiseren van draagvlak. Wanneer de gedeputeerden onder voorzitterschap van een commissaris met de vakbonden en werkgeversorganisaties overleggen, dan gaat het vaak om thema's die later op een hoger politiek niveau spelen. We zien dit bij het BON, bijvoorbeeld wanneer deze eind jaren 1980 advies geeft over technologiebeleid. Het voorbeeld is illustratief, omdat technologiebeleid eerst op een nationaal niveau speelt en daarna wordt opgepikt door noordelijke bestuurders. Met hulp van de sociale partners werken deze vervolgens aan een regionale vertaalslag van het onderwerp. Overlegorganen zoals het BON fungeren in dit geval als een schakel tussen het nationale en provinciale niveau. Het betreffende thema wordt door middel van een advies onder de aandacht gebracht van regionale bestuurders en beleidsmakers, werkzaam bij overheid, vakbonden en werkgeversorganisaties. Hetzelfde geldt voor andere organisaties die zich bewegen in de regionale polder, zoals politieke partijen, kennisinstellingen en belangenorganisaties – zij kunnen allemaal kennis nemen van het uiteindelijke advies. De aanbevelingen hebben ten doel dat betrokkenen gaan nadenken over het thema en mogelijk gaan sympathiseren met bepaalde voorstellen en oplossingen. Op deze wijze genereert het BON draagvlak.

Het is belangrijk om op te merken dat het genereren van draagvlak twee kanten uitwerkt. Bij draagvlak op horizontaal niveau komen belanghebbenden in Noord-Nederland op één lijn te liggen. Tegelijkertijd kan een organisatie als het BON of de SEAN ook op een verticaal draagvlak helpen vergaren op hogere politieke niveaus, wat voor

Noord-Nederland overwegend 'Den Haag' betekent. De regionale partners kunnen dan samenwerken om steun te vergaren voor noordelijke thema's in de instituties van de centrale macht, zoals de landelijke SER, ministeries, kamerfracties of het kabinet. Werken aan draagvlak is in dit geval ook belangenbehartiging. Adviezen van het sociaal-economisch overlegorgaan in Noord-Nederland kunnen een rol spelen bij het informeren en overtuigen van centrale instanties. De verticale draagvlakfunctie is sterk aanwezig in de jaren 2000, zoals we nog zullen zien.

Het Noorden in Europa

Het werken aan horizontale en verticale draagvlak vinden we terug – zo mogelijk nog sterker dan ten tijde van het BON – in de Sociaal Economische Adviesraad Noord-Nederland (SEAN). De SEAN neemt in 1992 de plek in van het BON. Een tweetal parallelle geopolitieke aardverschuivingen begin jaren 1990 zijn debet aan deze naamswijziging: een stroomversnelling in het Europese integratieproces en de mogelijkheid tot het aanknopen van handelscontacten met de voormalige Oostbloklanden, die door het uiteenvallen van de Sovjetunie hun grenzen openen. Het proces van Europese integratie krijgt een stimulans door het ondertekenen van de Europese Akte in 1986, waarin een vrij verkeer van personen, goederen en kapitaal wordt beloofd, en in 1992 tot de oprichting van de Europese Unie leidt. Grotendeels gelijktijdig valt de Sovjetunie uiteen. Dit wordt gesymboliseerd door de val van de Berlijnse Muur (op 9 november 1989) maar feitelijk begint de transformatie al in 1985 met het aantreden van Michael Gorbatsjov als leider van de Sovjetunie. Weliswaar zijn de totstandkoming van de Europese interne markt en de opening van Oost-Europa twee verschillende processen, maar in de waarneming van de noordelijke bestuurders komen ze bijeen. Voor de CdK's van de drie Noordelijke provincies betekent het opheffen van economische en politieke grenzen namelijk nieuwe kansen voor Noord-Nederland.

Zowel in Drenthe (Wim Meijer), Fryslân (Hans Wiegel) als in Groningen (Henk Vonhoff) zitten op dat moment raspolitici met veel ervaring op nationaal niveau. Zij denken in grotere verbanden en hebben de moed om het momentum aan te grijpen.

Hans Wiegel (links) in gesprek met Henk Vonhoff, 1985. Wiegel en Vonhoff stonden samen met Wim Meijer als de drie noordelijke commissarissen aan de wieg van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN).
Bron: Friesch Dagblad/Tresoar.

Het werk van de Commissarissen leidt tot grote verbouwingen in de Noord-Nederlandse samenwerking. Samen zorgen zij voor een Gemeenschappelijke Regeling, op basis waarvan in 1992 het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) wordt opgericht. Het SNN is bedoeld als een verdergaande vorm van noordelijke samenwerking die de drie provincies in staat moet stellen zichzelf te presenteren als een Europese regio. Het SNN krijgt een eigen bestuur, een uitvoeringsorganisatie en een beleidsprogramma. In een verklaring voorafgaand aan de oprichting van het SNN benadrukken de provinciale

besturen: 'Bundeling van krachten kan bijdragen aan een meer gelijkwaardige positie ten opzichte van andere regio's in en buiten Nederland'.[6] De samenwerking met de sociale partners wordt gecontinueerd in de SEAN. De SEAN, zoals het voormalige BON wordt genoemd, heeft ten doel een 'leidraad' te vormen voor het besluitvormingsproces in SNN-verband.

De SEAN borduurt gedeeltelijk voort op de erfenis uit de jaren 1980. Zo worden de SEAN-vergaderingen bijgewoond door provinciale bestuurders. Weliswaar als SNN-bestuursleden, maar zij bekleden die functie omdat zij tevens gedeputeerde of CdK zijn. In persona gaat het om dezelfde mensen die ook al in het BON deelnamen, hoewel de economisch gedeputeerde van de provincie Overijssel in 1993, een jaar na oprichting, ook in de SEAN gaat zitten vanwege een belang van deze provincie in noordelijk beleid. Het voordeel van deze constructie ligt voor de betrokkenen in het rechtstreekse overleg tussen sociale partners en de regionale overheden. Formeel vindt echter wel degelijk een wezenlijke verbouwing van de regionale polder plaats. In principe zijn de adviezen nu geadresseerd aan het SNN, waardoor de sociale partners niet langer rechtstreeks aan de provinciebesturen adviseren. Formeel wordt de link tussen SEAN en de afzonderlijke provincies verbroken.

In de argumenten van 1992 is dit logisch, want het SNN wordt door de drie CdK's als een politiek samenwerkingsverband gezien – een soort Europese Unie in het klein. SEAN-adviezen moeten helpen om de Noord-Nederlandse samenwerking te positioneren als een stevig verband. Op de lange termijn blijkt binnen het SNN echter niet de politieke discussie gevoerd te worden waarop Meijer, Vonhoff en Wiegel hopen. Het SNN wordt meer een uitvoeringsorganisatie dan een politiek lichaam. Uiteraard heeft dit gevolgen voor het eigenaarschap van het adviesorgaan. De afstand tussen SEAN en bestuurders creëert

de ruimte voor een verwijderingsproces tussen de sociale partners en de noordelijke overheden. Aan dit proces zullen we in het derde deel van deze beschouwing meer aandacht schenken.

Ruimtelijk-economische positionering

De SEAN begint met een grote variatie aan leden. De werkgevers zijn nog gesplitst in de VNO, NCW, KNOV, NCOV en landbouwvertegenwoordiging. De werknemers hebben een krachtig FNV met drie leden, een CNV en een MHP vertegenwoordiger. Namens de provincies Groningen, Fryslân, Drenthe en Overijssel nemen EZ gedeputeerden deel. Naast deze veertien gewone leden zijn nog de Kamer van Koophandel, de NOM en de Rijksuniversiteit Groningen als adviseurs vertegenwoordigd, de laatste door Jan Oosterhaven, hoogleraar regionale economie. Oosterhaven is twee jaar daarvoor als bijzonder hoogleraar aangesteld op instigatie van de drie Noordelijke provincies, die blijkbaar behoefte hebben aan een regionaal georiënteerde econoom. Hij heeft dan al meerdere malen een voor het Noorden behulpzame rol gespeeld met het voorzien van econometrische modelberekeningen voor stimuleringsprogramma's, en zal dat gedurende de rest van zijn carrière blijven doen.[7]

Een andere vernieuwing is de aanstelling van een onafhankelijke secretaris en voorzitter. Voorzitter wordt Ruut Roelfsema, net gepensioneerd als directeur van een onderneming in kalksteen en bekend als een sociaal bewogen werkgever.[8] Hij is door de werkgevers voorgedragen. Henk Speelman wordt secretaris. Speelman staat als secretaris van de Bestuurscommissie Noorden des Lands (BCN) al sinds 1975 in het brandpunt van de Noordelijke samenwerking. Opvallend genoeg wordt hij niet de secretaris van het SNN, de logisch opvolger van de BCN, maar van de SEAN. Aanvankelijk willen de provinciehuizen het secretariaat van het SNN namelijk zelf doen.

De relatie tussen SEAN en SNN begint met kinderziektes. Hoewel het SNN met de SEAN heeft afgesproken dat adviezen van de SEAN zwaar zullen wegen, vindt de Drentse gedeputeerde het nodig bij de oprichtingsbijeenkomst van de SEAN te benadrukken dat het bestuur de adviezen van de adviesraad altijd naast zich neer mag en kan leggen.[9] De SEAN, bij monde van Roelfsema, neemt zelf ook geen blad voor de mond. In het eerste jaarverslag van de SEAN constateert Roelfsema: "De waarde en het effect van adviezen, als die van de SEAN worden per definitie bepaald door de vraag of de partners in het samenwerkingsproces eenzelfde en eenduidig doel voor ogen hebben en daar via een consistent beleid inhoud aan willen en kunnen geven. Is dat niet of onvoldoende het geval dan komen adviezen niet altijd tot hun recht."[10] Terwijl werkgevers en werknemers unaniem optrekken voor het Noorden zijn de provincies verdeeld. De SEAN heeft daarover zelfs dermate veel zorgen, dat de raad eerder in 1993 een besloten vergadering over het onderwerp heeft belegd.[11] Ook is het georganiseerde bedrijfsleven, bij monde van Roelfsema, teleurgesteld in het feit dat de SEAN onvoldoende wordt betrokken aan de voorzijde van het beleidsproces, opdat het daadwerkelijk invloed kan uitoefenen en niet voor voldongen feiten komt te staan. Vereiste documenten worden door het SNN soms te laat of zelfs niet geleverd.

Met dit laatste kritiekpunt wordt een trend gezet. Hoewel volgens de SEAN jaarverslagen de noordelijke samenwerking tussen de provincies al snel beter op gang komt, en het SNN met ongeveer vijf adviesvragen per jaar een beroep blijft doen op de SEAN, blijft kritiek vanuit de SEAN op de samenwerking tussen het SNN en de SEAN elk jaarverslag terugkomen. De leden van de SEAN willen graag daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen met hun adviezen. Zij eisen daarom niet alleen aan de voorzijde van het beleidsproces te worden betrokken, maar verlangen ook expliciet van het SNN te vernemen wat ze in hun besluitvorming met de SEAN adviezen doen, het liefst in een

aparte sectie bij een SNN besluit. Gedurende de eerste vijf jaar blijft het SNN echter regelmatig documenten te laat indienen, waardoor zowel de SEAN als de interprovinciale Statencommissie suboptimaal functioneren.[12]

Jaar/periode	*Gebeurtenis*
1957	Oprichting Bestuurscommissie Noorden des Lands
1967	Eerste rijksnota met specifieke aandacht voor Noord-Nederland
1971-1979	Voorbereiding Integraal Structuurplan (ISP) Noorden des Lands
1979-2000	ISP in vijf planperioden
1984	Instelling commissie Goudswaard
1985	Oprichting Besturenoverleg Noord (BON)
1992	Oprichting Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN)
1992	BON wordt Sociaal Economische Adviesraad Noord-Nederland (SEAN)
2000-2007	Kompas voor het Noorden
2007	SEAN wordt SER Noord-Nederland
2007-2010	Laatste nationaal programma: Koers Noord
2017	Loskoppeling SNN en SER Noord-Nederland

Kernmomenten in de Noord-Nederlandse samenwerking, 1957-heden.

Pas rond 1997 gaat de samenwerking goed lopen en ontstaat er een nieuwe dynamiek. In dat jaar zijn er hevige onderhandelingen tussen Rijk en provincies, die het jaar erop leiden tot het tekenen van het Langmanakkoord tussen kabinet Kok I en Groningen, Fryslân en Drenthe: er zou 10 miljard gulden naar het Noorden stromen. De discussies rondom de Langmangelden en het daaruit voortkomende Kompasprogramma geven nieuw elan aan zowel het SNN als de SEAN. Het SNN neemt in 1997 eindelijk de procedurele kritiek van de SEAN serieus. De SEAN vermeldt in zijn jaarverslag verheugd dat het SNN de planning ruimer heeft gemaakt en dat het SNN voor het eerst duidelijk vermeldt welke besluiten op welke manier door de SEAN zijn beïnvloed.

De SEAN zelf geniet na vijf jaar zoveel vertrouwen van de sociale partners dat de sociaal-economische adviesraden in Groningen, Fryslân

en Drenthe in 1997 zelf aangeven opgeheven te willen worden, wat het jaar erop tot een officieel verzoek leidt.[13] In 1999 worden de SER subsidies aan provinciale SER-raden van de provincieorganen dan ook naar de SEAN overgeheveld.[14] Hoewel de sociale partners tussen 1992 en 1998 zowel op provinciaal als op Noord-Nederlands schaalniveau hebben geopereerd, wordt in de onderhandelingen rondom de Langmangelden besloten dat het SNN voortaan bij het verstrekken van gelden niet langer rekening zal houden met provinciegrenzen. Daardoor wordt de bestaansreden voor de provinciale raden te smal. Wel geven de sociale partners bij de opheffing aan dat ze sporadisch, indien nodig, nog met individuele provincies in overleg willen gaan.

Eveneens in het jaar 1997 geeft Roelfsema aan dat hij zijn jaren als voorzitter wil beëindigen. Onder het principe van roulerend voorzitterschap is het nu de taak aan de werknemersorganisaties iemand voor te dragen. Zij stellen Klaas Swaak voor, die net in 1998 is afgetreden als wethouder van de stad Groningen. Hij heeft zich tijdens dat wethouderschap een integer en strijdvaardig politicus bewezen: zijn grootste bekendheid heeft hij met het uitbrengen van een lokaal bijstandsfrauderapport vergaard, waarmee hij vijf jaar eerder een landelijk bijstandsfraudedebat had aangezwengeld. In 1998 wordt hij aangesteld. Swaak ziet zichzelf als een procedurele voorzitter.[15] Hij maakt eerst een rondje bij alle leden om ideeën op te halen. Op basis van die gesprekken besluit hij de vergaderingen efficiënter in te richten. De doelstelling om altijd unanieme consensus na te streven, wat zijn voorganger ook haast altijd gelukt was, zet Swaak voort. Ook introduceert hij de regel dat de werkgevers en de werknemers samen persvoorlichtingen doen, in plaats van de onafhankelijk voorzitter.

Intussen is de aandacht van de regionale pers wel wat verzwakt. Gedurende de eerste paar jaar van het bestaan van de SEAN zijn journalisten nog regelmatig aanwezig bij de SEAN vergaderingen, zoals blijkt

uit de stroom krantenartikelen over regionaal economisch beleid die bij de SEAN vergaderingen hun oorsprong vinden. Het *Nieuwsblad van het Noorden* tekent in de beginjaren geregeld controversiële uitspraken op uit de mond van Jan Oosterhaven, die bij vergaderingen met enige regelmaat provocerende stellingen poneert.[16] Deze aandacht voor vergaderingen verslapt echter vanaf 1994, om pas bij het vertrek van Ruut Roelfsema in 1998 weer op te steken. SEAN-adviezen en vergaderingen worden tijdens het voorzitterschap van Swaak, die aan zijn wethouderschap een goede verstandhouding met de pers heeft overgehouden, weer in de krant besproken.[17]

Periode Swaak: De SEAN vaart een meer onafhankelijke koers

De SEAN onder Roelfsema brengt 31 adviezen uit; daarvan zijn 23 op instigatie van het SNN-bestuur tot stand gekomen, bij 8 adviezen neemt de SEAN zelf het initiatief.[18] De adviezen behandelen ruimtelijk-economische onderwerpen die relevant zijn voor de noordelijke regio, of die beleid van het SNN evalueren. De verdeling van de ISP-gelden is immers belegd bij het SNN, en de SEAN heeft de rol om de verdeling van de gelden kritisch te volgen. In deze periode hebben de adviezen van de SEAN veel weg van brieven: gemiddeld hebben ze een lengte van enkele pagina's.[19]

Inhoudelijk gaan de adviezen over het ruimtelijk-economisch beleid voor het Noorden in meer algemene zin. De nadruk op het ruimtelijk-economische thema staat in de traditie van het werken aan een gemeenschappelijke visie op de ontwikkeling van Noord-Nederland. Met het oog op de Europese positionering krijgen specifieke gebieden binnen het Noorden een nieuwe waardering. Zo wordt de Eemshaven geplaatst in een Europese Oost-West corridor. De Groningse haven moet fungeren als een in- en uitvoerhaven voor goederen uit Oost-Europa.[20] De SEAN helpt het Noorden te positioneren in de rest van

Nederland én Europa. De beperkingen van de Randstad, die door bevolkingsgroei en economische groei van de jaren 1990 steeds voller raakt, vormt het afzetpunt van de noordelijke visie. Steeds langer wordende files bieden kansen voor het Noorden, zo ziet ook de SEAN. Dit blijkt het duidelijkst uit het advies dat de Raad in juni 1996 uitbrengt, 'De strategische ontwikkelingsrichting van Noord-Nederland in het kader van de economische ontwikkeling van Nederland'. [21] In feite gaat het advies over welke lobby Noord-Nederland dient te voeren en hoe. Het bouwt voort op een brief die het SNN en SEAN gezamenlijk aan Den Haag sturen. Daarnaast steunt het advies op een onderzoek van raadslid Jan Oosterhaven, waarin hij de positieve gevolgen van een verplaatsing van een kwart miljoen banen van de Randstad naar het Noorden berekent via economische modellen. Het advies beargumenteert dat het Noorden een alliantie moet bouwen met lokale belangrijke ondernemers, Flevoland en Noordwest-Duitsland om een Zuiderzeelijn mogelijk te maken. In de hierop volgende adviezen dringt de Raad aan op de formulering van een gemeenschappelijke ruimtelijk-economische visie voor het Noorden.

Door deze onderwerpen bij de kop te pakken, krijgt de SEAN een sterke oriëntatie richting Den Haag. In een jaarverslag van 2001 stelt Swaak onomwonden dat de meerwaarde van de SEAN voornamelijk ligt op het gezamenlijk als regio en sociale partners beïnvloeden van Den Haag.[22] Oud-secretaris Mansveld formuleert het in een terugblik eveneens stellig: 'Je moet je hele regionale aanvalslinie zo opzetten dat ze hem aan de andere kant herkennen'.[23] Bij de Zuiderzeelijn opereert de noordelijke lobby niet alleen via de noordelijke gedeputeerden en de CdK's bij hun partijen en het ministerie, maar ook via de vakbonds- en werkgeversorganisatiebestuurders die hun eigen landelijke netwerken aanspreken. De betrokkenheid van deze organisaties bij het strijdpunt wordt versterkt door de SEAN. En zo komt het werken aan draagvlak het beste tot zijn recht. Weliswaar worden ad-

viezen gericht aan het SNN, maar in de thematische keuzes en de formulering zien we duidelijk een strategie van verticale belangenbehartiging terug. De boodschap van het SEAN advies richt zich met regelmaat op nationale stakeholders die een rol spelen in het ruimtelijk-economisch beleid.

Tegelijkertijd begint de SEAN onder Swaak zijn oriëntatiepunt te verbreden. Naast grote visies voor het Noorden en hulp bij de regionaaleconomische lobby richting Den Haag worden andere thema's geselecteerd. De eerste ontwikkeling hieromtrent zijn de landelijke hervormingen van de verzorgingsstaat. Omdat in 1999 de regionale arbeidsbureaus worden opgeheven om op te gaan in Centra voor Werk en Inkomen (CWI) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) hebben de sociale partners geen regionaal overlegplatform meer op het gebied van sociale zaken. Daarop stellen de sociale partners voor om voortaan in de SEAN ook sociale zaken te bespreken. Sociale zaken is regionaal echter meer een gemeentelijke dan een provinciale verantwoordelijkheid. Om desondanks over sociale zaken te kunnen praten, pleiten de sociale partners voor een uitbreiding van de SEAN met de wethouders Sociale Zaken uit de steden Assen, Emmen, Groningen en Leeuwarden. Ook zal dan iemand van het CWI als adviseur kunnen toetreden. Bijkomend voordeel van deze hervorming is dat het grotestedenbeleid dan ook onder de SEAN zal vallen.[24] Per 1 januari 2001 wordt de adviesraad inderdaad met wethouders uit deze vier steden uitgebreid. De gedeputeerde van Overijssel treedt dat jaar terug, omdat Overijssel niet deelneemt aan het Kompasprogramma, en deelname dus minder waardevol voor de provincie is geworden.[25]

Een tweede ontwikkeling is het vroegtijdig overlijden van Henk Speelman in 2000. Zijn opvolger wordt Wilma Mansveld, die een groot contrast vormt in persoonlijkheid en werkstijl. Terwijl Speel-

man van de ambtenarij was gekomen en een dienende houding had, komt Mansveld uit het bedrijfsleven. Ze bouwt eigen netwerken op en neemt veel initiatief. Hoewel de secretaris geen stemrecht heeft, heeft deze functie een potentieel grote invloed als organisator van bijeenkomsten, auteur van de adviezen, en antenne voor nieuwe beleidsontwikkelingen. Volop gebruik makend van de vrijheid die de Raad haar geeft, bouwt Mansveld in korte tijd een groot regionaal en nationaal netwerk op. Dit stelt de SEAN in staat om ook onafhankelijk van het SNN op ontwikkelingen te reageren en onderwerpen voor adviezen binnen te halen.[26]

Met deze twee ontwikkelingen komt het eigen initiatief van de SEAN in een stroomversnelling. Vrijwel direct na de hervormingen van 2001 neemt de SEAN het voortouw in enkele adviezen over de arbeidsmarkt. Hierdoor doet de Raad ervaring met het zelf agenderen en thematiseren van relevante ontwikkelingen. Zoals af te lezen uit tabel 1 blijken de SEAN-adviezen die op instigatie van het SNN-bestuur tot stand gekomen zijn, zich vanaf 1998 te concentreren op het SNN-beleid zelf. De SEAN neemt het initiatief tot andere onderwerpen die spelen bij de sociale partners en in Noord-Nederland, zoals cultuur en zorg.[27]

Omdat de SEAN opnieuw ongelukkig wordt over de informatievoorziening vanuit het SNN, begint het in 2003 besloten vergaderingen te plannen, waarin provinciebestuurders vertrouwelijk plannen in ontwikkeling kunnen delen. Hoewel in de jaren 1998-2006 de gemiddelde lengte van adviezen met iets minder dan vier pagina's nog steeds beperkt blijft, wordt de verhouding tussen adviezen op instigatie van het SNN-bestuur en adviezen op initiatief van de SEAN omgedraaid: een verhouding van driekwart SNN-geïnstigeerde adviezen tijdens het voorzitterschap van Roelfsema is een derde tijdens Swaaks voorzitterschap geworden.

	Instigatie SNN-bestuur	*Onbekend*	*Initiatief bij SEAN*
Arbeidsmarktbeleid			5
Cultuur			1
Ruimtelijk Economisch			14
Uitvoering beleid/functioneren instellingen	14	1	7
Zorg			2
Totaal	14	1	29

Tabel 1:

Verhouding SNN-geïnstigeerde en SEAN-geïnitieerde adviezen, 1998-2006.

Heroriëntatie na het Kompasprogramma

Ruimtelijk-economisch begint de SEAN al ruim voor het einde van het Kompasprogramma te reflecteren op waar noordelijk ruimtelijk-economisch beleid naar toe moet na afloop van het programma. Het is dan al duidelijk dat Noord-Nederland geen grote, nieuwe investeringsprogramma's hoeft te verwachten. Noord-Nederland moet op een nieuwe manier gaan leren denken over de wijze waarop regionale ontwikkeling gestimuleerd wordt. In deze zoektocht naar nieuwe instrumenten ontpopt de SEAN zich als een aanhanger van economische kernzones. Het laat een adviesbureau onderzoek doen naar welke clusters in Noord-Nederland tot innovatieve combinaties kunnen leiden. De gedachte hierachter is dat nieuwe combinaties voor een verhoogde concurrentiekracht kunnen zorgen, omdat de kans klein is dat andere regio's precies zo'n combinatie kunnen maken. Consultancybureau Prisma en Partners komen met de term 'Schumpetercluster', wat de SEAN vervolgens uitwerkt tot een advies voor de toekomst na Langman.[28] Dit in 2004 uitgebrachte advies benadrukt de verbindingen tussen sectoren, zoals 'Chemie-biomassa-energie', 'Multisensorsystemen – administratieve dataverwerking – IT', of 'Water – milieu – landschap – zuivel – zetmeel.' De SEAN laat zich inspireren door Energy Valley, een clusterorganisatie rondom energie die net in datzelfde jaar opgericht is in de stad Groningen. Voor de

SEAN is het duidelijk dat er ook na het Kompasprogramma nog waarde in de noordelijke samenwerking zit. De samenwerking moet zich concentreren op het bevorderen van innovatieve clusters en de kenniseconomie als geheel. Het beweegt hierin mee met de beleidsontwikkelingen op nationaal (Pieken in de Delta) en Europees terrein.

Wanneer het Kompasprogramma bijna eindigt, krijgt het een vervelend staartje. De Zuiderzeelijn, waar in 1996 de regionale lobby zich omheen had geschaard en een centraal onderdeel uitmaakte van het Kompasprogramma, wordt in 2006 definitief geschrapt door de Rijksoverheid. De SEAN windt er op 21 april 2006 in een open brief geen doekjes om: 'Het Noorden wordt geschoffeerd door dit kabinet'.[29] Ondanks krantenartikelen en een lobby waarin regionale bestuurders en bedrijfsleven gezamenlijk optrekken, halen de protesten niets uit.[30] Wel weet Noord-Nederland uiteindelijk een compenserend programma in de wacht te slepen. Dit 'Compensatiepakket' waarmee tot op de dag van vandaag infrastructurele investeringen plaatsvinden, maskeert echter nauwelijks het einde van een tijdperk. Na het ISP (1979-2000), het Kompasprogramma (2000-2007) en het daaruit voortvloeiende programma 'Koers Noord. Op weg naar Pieken' (2007-2010) is het gedaan met de specifieke stimuleringsprogramma's voor de Noord-Nederlandse economie.

KompasKrant
Actiekrant
Het Noorden pikt het niet!
HERTREKKEN WE DE LIJN!
Oproep aan Tweede Kamer
te de petitie worden de leden van de Tweede Kamer opgeroepen om:
• het kabinet aan te spreken op de gemaakte afspraken met Noord-Nederland;
• het kabinetsvoornemen niet te accepteren;
• ervoor te zorgen dat het afgelopen is met de kruideniersmentaliteit van het kabinet;
• te laten horen dat het kabinet met dit besluit niet wegkomt;

Bron: SNN.

Omslag van een Kompaskrant uit 2006 waaruit de boosheid van provincies en andere organisaties uit Noord-Nederland over het afblazen van de Zuiderzeelijn blijkt.

Voor het SNN wordt het einde van het Kompasprogramma ook een aanleiding om de relatie tussen SNN en SEAN te evalueren. Volgens het SNN moet de SEAN een strategisch en operationeel adviesorgaan worden. Provinciebestuurders willen de SEAN-vergaderingen niet meer bijwonen, omdat ze dan een dubbele pet ophebben: ze nemen deel aan een Raad die hen zelf moet adviseren. Het is opvallend dat de provinciebestuurders hier vooral vanuit de adviesfunctie redeneren, en voorbijgaan aan de overlegfunctie die meerwaarde ziet in het reguliere en directe overleg tussen regionaal bestuur en sociale partners. SNN en SEAN komen tot een akkoord om de SEAN om te vormen naar het SER-model, met inbegrip van de naamgeving.[31] Drijvende kracht achter dit proces is secretaris Mansveld. De naam van de SER zal volgens haar de landelijke herkenbaarheid en de autoriteit van de Raad verhogen. De provinciebestuurders zullen worden vervangen door 'kroonleden'. In de praktijk zijn dit wetenschappers die de inhoudelijke onderbouwing onder adviezen versterken. De versterking van de adviesfunctie, reeds onder het voorzitterschap van Klaas Swaak in gang gezet, wordt hierdoor trendmatig voortgezet. Swaak zelf geeft aan met de hervormingen ruimte te maken voor een nieuwe voorzitter.[32] Dat wordt Geert Sanders, emeritus hoogleraar organisatiekunde aan de Rijksuniversiteit Groningen.

3. De adviesfunctie

De derde functie van sociaal-economische adviesorganen is het daadwerkelijk geven van advies. Hier zijn twee bewegingsrichtingen mogelijk. Allereerst kan een provinciebestuur geïnteresseerd zijn in een advies omdat dit tot nieuwe inzichten kan leiden, bijvoorbeeld omdat ze bepaalde perspectieven is vergeten in een bestuurlijke tunnelvisie, of doordat een adviesorgaan met vernieuwende ideeën komt. Een advies kan dus *interessant* zijn. Een tweede bewegingsrichting is dat een provinciebestuur geïnteresseerd is in wat een adviesorgaan te zeggen heeft, simpelweg omdat het politieke consequenties kan hebben als ze dat niet doen. Een adviesraad zou bijvoorbeeld dermate veel autoriteit kunnen hebben dat andere spelers zoals de media er ook naar luisteren, of doordat andere organen hun eigen achterban kunnen mobiliseren. Een advies is in dat geval politiek *relevant*.

In de loop der jaren is de focus bij de SEAN, misschien niet helemaal bewust, steeds meer verschoven van relevante naar interessante adviezen. Met de installatie van de SER Noord-Nederland wordt deze transformatie versterkt. De hervorming naar een SER-model heeft tot gevolg gehad dat de bestuurders van gemeenten en provincies ingeruild worden met 'kroonleden', voornamelijk onafhankelijke wetenschappers. Zij worden aangezocht op hun expertise. In de laatste jaren worden er bijvoorbeeld experts benoemd op de thema's Regionale Economie, Ruimtelijke Ordening, Innovaties, Scholing en Arbeidsmarkt en Mondialisering van de economie. De experts leveren een uitstekende bijdrage in de discussies, hun analyses helpen bij het scherpstellen van problemen. Bovendien dragen zij, met hun conceptuele kennis, bij aan het formuleren van oplossingen. Tegelijkertijd brengt het vertrek van de bestuurders een grotere afstand tot de dagelijks praktijk van politici en beleidsmakers met zich mee.

Veranderingen onder de vlag van SER Noord-Nederland

De grotere afstand tussen de SER Noord-Nederland en de noordelijke bestuurders wordt in de eerste jaren na 2007 nog niet zo gevoeld. Het past namelijk in een beweging waarin de draagvlakfunctie afneemt, terwijl de onafhankelijke adviesfunctie toeneemt. De externe adviseurs helpen bij de inhoudelijke verbreding, die vooral na 2010 noodzakelijk wordt. Het einde van de economische politiek voor Noord-Nederland laat zich nu sterk voelen. Noord-Nederlandse ontwikkelingsvisies in een Europees perspectief, zoals de SEAN ze nog opstelde, verliezen hun aantrekkingskracht. De opdrogende subsidiestromen voor de ruimtelijk-economische ontwikkeling dwingen de SER Noord-Nederland nieuwe wegen te bewandelen. Het gaat daarin voort op de weg die het in 2004 al was ingeslagen met de 'Schumpeterclusters', in de zin dat het brede perspectieven voor de lang termijn ontwikkelt. Een van de eerste adviezen onderstreept op dichterlijke wijze de verbondenheid met het beleid. De crisis heeft net toegeslagen als het 'KoersVAST advies' in 2009 uitkomt. De effecten van de crisis zijn nog niet duidelijk, maar zeker is dat noordelijke samenwerking

Thema

	Instigatie SNN-bestuur	*Onbekend*	*Initiatief bij SER NN*
Arbeidsmarktbeleid	2	1	1
Duurzaamheid			2
Energie			3
Innovatie	3		5
Ruimtelijk Economisch	7		8
Uitvoering beleid			1
Zorg			2
Totaal	12	1	22

Tabel 2: Verhouding SNN-geïnstigeerde en SER Noord-Nederland-geïnitieerde adviezen, 2007-2017.

belangrijker dan ooit is. Er worden dan ook gezamenlijke uitgangspunten geformuleerd onder het mom van 'VAST': Vasthoudendheid, Arbeid, Samenwerking en Trots, vier concepten die Noord-Nederland in zijn economische politiek zou moeten uitwerken.

We zien de inhoudelijke verbreding terug in de grotere diversiteit aan thema's, waarover de SER Noord-Nederland zich buigt. Opvallend is dat de adviesthema's zich toeleggen op een breder sociaal en economisch terrein, terwijl de SEAN-adviezen zich overwegend beperkten tot regionaal-economische en ruimtelijk-economische politiek. Onder voorzitter Sanders, die in 2013 opgevolgd wordt door Frans Jaspers, worden ongeveer 25 adviezen uitgebracht. Net als onder het voorzitterschap van Swaak wordt ongeveer een derde van de adviezen door het bestuur van SNN geïnstigeerd. De overige adviezen worden door de SER Noord-Nederland geïnitieerd en goedgekeurd door het SNN-bestuur.

Een duidelijke trendbreuk ten opzichte van voor 2007 is de toegenomen lengte van de adviezen. Een advies is de afgelopen tien jaar gemiddeld 16 pagina's, waar overigens wel de kanttekening bij moet worden gemaakt dat de adviezen levendiger in vormgeving zijn geworden. In plaats van de briefvorm die een advies in de SEAN periode nog aannam, krijgen de adviezen nu de vorm van een rapport. Een laatste gevolg van de SER-hervorming is een proces van steeds verdergaande professionalisering. Wanneer in 2011 Wilma Mansveld bij de SER Noord-Nederland vertrekt, voert haar opvolger Fleur Gräper enkele aspecten van de nationale SER in, zoals het werken met voorbereidende commissies. Ook breiden Gräper en Sanders het aantal stakeholders uit door al in een vroeg stadium de relevante partijen bij het opstellen van het advies te betrekken. Zo kan een 'gedragen' advies worden gegeven dat meer zeggingskracht en legitimiteit heeft dan een advies dat door een beperkter aantal adviseurs is opgesteld. Hier-

mee speelt de SER Noord-Nederland in op de wens van de belanghebbenden die liever betrokken worden bij het adviseringsproces dan dat zij dikke pakken papier toegestuurd krijgen. Ook experimenteert de SER Noord-Nederland verder met de werkconferenties, waar de SEAN overigens al mee begonnen was. De impact van de rapporten wordt, na afloop van een adviestraject, bekeken en de SER Noord-Nederland probeert feedback actief te verwerken in nieuwe adviestrajecten.

Vergelijking met andere regio's

Dit alles kan echter niet verhoeden dat provinciebestuurders in de meest recente jaren steeds meer verwijderd raken van de SER Noord-Nederland. Doordat de SNN-organisatie steeds meer de rol krijgt van een distributieloket voor Europese en Nederlandse innovatiesubsidieregelingen en de regionale samenwerking tussen regionale bestuurders minder sterk is dan voorheen, zit de SER Noord-Nederland vast in een model van advisering aan een organisatie en een samenwerking die steeds minder politieke relevantie heeft. Provinciebesturen beginnen daardoor relevantie van de SER Noord-Nederland in twijfel te trekken. Denkend vanuit de adviesfunctie, vinden ze de adviezen te weinig interessant en relevant voor de beleidspraktijk. De adviezen zijn volgens hen te weinig concreet, missen aansluiting met waar provincies nu mee bezig zijn, en weten weinig nieuws toe te voegen.[33]

De SER Noord-Nederland is hier overigens niet uniek in. Als we de geschiedenis van de SER Noord-Nederland vergelijken met die van de andere provinciale sociaal-economische raden (zie tabel 3), lijken beiden sterk op elkaar. De meeste raden vinden hun oorsprong in de jaren 1980 en veranderen tussen 2005 en 2009 hun naam en werkwijze naar die van de SER. Inmiddels heeft meer dan de helft van de raden zijn einde gevonden. Dat de helft van de eens opgerichte provinciale raden zijn opgeheven, houdt verband met hun relatieve

kwetsbaarheid: alles hangt af van een goede relatie met het provinciebestuur. De effectiviteit van een sociaal-economische raad is afhankelijk van de mate waarin provinciale besturen bereid zijn advies te vragen en te luisteren naar de gevraagde en ongevraagde adviezen die een provinciale SER levert. Op het moment dat de onderlinge relaties tussen provinciebestuur en raad minder goed zijn, wordt de raad ook minder betrokken bij het beleid, waardoor het minder relevante adviezen kan leveren. Er kan dus gemakkelijk een negatieve spiraal ontstaan.

Provincie	*Jaar oprichting*	*Afkorting bij oprichting*	*Jaartal van switch naar SER-naam*	*Jaartal opheffing*
Groningen, Friesland, Drenthe	1992	SEAN	2007	
Overijssel	1981	SEACO	2007	
Gelderland	1997	SoPaG	2007	2013
Flevoland	1994	SEOR	2007	2013
Utrecht	1987	OASE	2005	2013
Noord-Holland	1985	SEON	2008	2006; 2013
Zuid-Holland	1982	SEROA	2002	2007
Noord-Brabant	1988	SEOB	2005	
Zeeland	1988	SECG	2009	
Limburg	1987	SEAR	nvt	2001

Tabel 3: Regionale SER's in andere provincies.
Bron: zie verantwoording.

De SER in de regio is daarnaast financieel kwetsbaar. Provinciale raden hebben een budget (gehad) dat fluctueert tussen de vijftigduizend euro (Zeeland) tot driehonderdduizend (Gelderland, Noord-Nederland) per jaar, waarmee ze bureaukosten betalen. Het aantal betaalde krachten varieert tussen de 0,5 tot 3 fte. Provincies, regionale Kamers van Koophandel en de SER Nederland treden als financiers op. Doordat de SER Nederland provinciale financiering *matcht* tot een bepaald bedrag (zo rond de veertig- tot vijftigduizend euro per provincie), heeft dat tot gevolg dat de nationale SER de financiering automatisch terugtrekt op het moment dat een provincie dat ook doet. Provinciale bezuinigingen na de economische crisis en een her-

vorming van de Kamers van Koophandel hebben de financiering van provinciale raden vaak significant verlaagd, wat de uitstroom rond 2013 helpt verklaren.

Pro Facto evaluatie

In het Noorden krijgt de toekomstdiscussie een vervolg in een door adviesbureau Pro Facto opgezet onderzoek naar het functioneren van de SER Noord-Nederland. Een belangrijk doel van de evaluatie is de effectiviteit en de legitimiteit van het instituut op waarde te schatten.[34] Het resultaat is een gematigd positieve evaluatie. Op basis van interviews met betrokkenen stelt Pro Facto vast dat de platformfunctie van de SER Noord-Nederland wordt gewaardeerd. Vooral de werkgevers- en werknemersorganisaties waarderen deze functie omdat de vergaderingen de enige plaats is waar zij elkaar structureel tegenkomen. Bestuurders en ambtenaren hechten eveneens belang aan periodiek overleg, maar zetten wel een aantal kanttekeningen bij de uitgebrachte adviezen. Ze noemen de adviezen te abstract en te wetenschappelijk. Er ontbreekt een duidelijke focus, een oordeel dat de Pro Facto-onderzoekers onderschrijven. Daarnaast is de timing en de inbedding van de adviezen in lopende beleidsprocessen onvoldoende. De consequentie van deze tekortkomingen is dat de effectiviteit van de adviezen wordt ondermijnd. De Pro Facto evaluatie concludeert wel dat de vernieuwingen in een interactieve adviseringswijze een kans moeten krijgen. Ook wordt geadviseerd om de subsidie voor de periode van drie jaar te verstrekken, en telkens om de drie jaar het functioneren van de SER Noord-Nederland te evalueren. Na de Pro Facto evaluatie besluiten de drie noordelijke provincies in ieder geval de periode 2015-2017 nog te subsidiëren.

Twee adviezen vergeleken

De geuite kritiek draagt bij aan een proefondervindelijk proces binnen de SER Noord-Nederland. Recente adviezen geven inzicht in de

experimentele pogingen om de veronderstelde tekortkomingen weg te nemen. Om dit te illustreren, kan het beste een advies uit maart 2014 en een advies uit februari 2017 met elkaar vergeleken worden. Het advies van maart 2014 komt tot stand nog voordat Pro Facto het adviesorgaan langs de meetlat heeft gelegd. 'Aan de slag: Innovatieondersteuning voor het MKB in Noord-Nederland' heet het uiteindelijke rapport, dat tot stand komt na een adviesvraag van het SNN in het voorjaar van 2013. Het Midden- en Kleinbedrijf (mkb) is dan al enige tijd verheven tot een belangrijke doelgroep voor innovatiesubsidies. De adviesvraag is dan ook een vraag naar de doelmatigheid van de overheidsubsidiëring. Deze vraag krijgt des te meer relevantie door het feit dat het Noorden achterloopt bij de rest van het land als het gaat om innoverende mkb'ers.[35] In zijn advies is de SER Noord-Nederland geïnteresseerd in bedrijven die willen innoveren, maar daar hindernissen bij ondervinden door gebrek aan kennis, netwerk, financiën en hoogwaardig personeel. Dit zijn de bedrijven die gestimuleerd kunnen worden met innovatiesubsidies. Echter, het instrumentarium dat hiervoor beschikbaar staat, is vaak te specifiek om deze doelgroep te helpen. Er is daarom behoefte aan een soort vertaalpunt waar bedrijven hun hulpvragen kunnen omzetten in goede onderzoeksvragen. Bovendien moet ook buiten het topsectorenbeleid rekening gehouden worden met het mkb. Wanneer het *Dagblad van het Noorden* het SER-advies bespreekt, schenkt het slechts aandacht aan één specifiek advies in het rapport, namelijk een leenfonds om mkb'ers te helpen aan krediet voor innovatie.[36] Deze bespreking illustreert dat de media niet altijd over de hele breedte van de adviezen kunnen of willen berichten. Eerder interviewt de krant gedurende het formuleren van het advies Frans Jaspers, die dan al voorzitter is geworden van de SER Noord-Nederland.[37] Tijdens het interview wijst Jaspers naar een mentaliteitsprobleem bij mkb'ers, die volgens hem te weinig aan de lange termijn denken, en daarom onvoldoende netwerken.[38]

Omslag van 'Het werkend alternatief voor Noord-Nederland', gepubliceerd in februari 2017.

Het tweede advies wordt in februari 2017 uitgebracht en draagt de titel *Het werkend alternatief voor Noord-Nederland*. Het advies voert terug op een eind december 2015 geformuleerde wens van het SNN-bestuur. Het adviesverzoek over leven lang leren is in een drietrapsraket geformuleerd: het wil een overzicht van de noordelijke arbeidsmarkt (1), een advies over hoe het de noordelijke regio 'een leven lang leren' beter kan organiseren dan andere regio's (2) en een advies over hoe intersectorale mobiliteit en dienstencheques daaraan een bijdrage kunnen leveren (3). Hoewel het SNN dus in feite vooral geïnteresseerd lijkt in de effectiviteit van een specifiek instrument, ziet de SER Noord-Nederland dit als een 'te smalle vraag'. In het adviestraject besluit zij zich te concentreren op het middelste (mbo 2-4) en het lagere opgeleide gedeelte van de arbeidsmarkt (mbo 1 en lager).

Na vele gesprekken met betrokkenen, en ook een prijsvraag voor jongeren, rapporteert de raad een jaar later haar bevindingen in 'Het werkend alternatief voor Noord-Nederland'. De SER Noord-Nederland stelt vast dat hoger opgeleiden zich een stuk meer herscholen dan midden tot lager opgeleiden. Eveneens pleit zij voor een betere samenwerking tussen eigenlijk alle partijen die in het Noorden actief zijn, van scholen tot overheden tot werkgeversorganisaties, om de herscholing van mbo'ers minimaal op het niveau van hoogopgeleiden te krijgen. Ook in de aanpak van laagopgeleiden en werklozen blijkt er een gebrekkige samenwerking te bestaan tussen enerzijds UWV en gemeenten, en anderzijds gemeenten onderling. Een gezamenlijke database en herintroduceren van trajectbegeleiding van werklozen zou daar een bijdrage aan kunnen leveren. De oplossing ligt volgens het advies in een 'regiodeal', waarin de verscheidene partners samen proberen de werking van de arbeidsmarkt voor mbo en lager te verbeteren. Het wijst daarbij wel concrete taken toe aan de opleidingscentra, gemeenten, UWV, provincies en sociale partners, maar laat open hoeveel middelen daarbij gemoeid zijn. Wel adviseert de raad dat de provincies gezamenlijk het voortouw nemen.

Als het 2014 advies vergeleken wordt met het advies uit februari 2017, dan valt allereerst het verschil in vormgeving op. Terwijl in 2017 het rapport met professionele foto's en elk subadvies met een abstracte tekening is gelardeerd, komt het rapport van 2014 vergeleken daarmee sober over. Bovendien is de analyse in 2014 veel theoretischer onderbouwd. Het rapport 'Het werkend alternatief voor Noord-Nederland' uit februari 2017 geeft in plaats daarvan veel duidelijker aan wie welke adviezen uit zouden moeten voeren. Een overeenkomst is de richting van de adviezen: eigenlijk alle partijen in het Noorden moeten beter samenwerken en samen optrekken om de eigen concurrentiepositie te vergroten.

Ondanks de verbeteringen valt op dat ook het 2017-advies geen sterke pers krijgt. John Geijp constateert namens het DvhN weliswaar dat de rapporten "doorgaans een lauw onthaal" krijgen vanwege gebrek aan originaliteit, hij vindt desondanks dat het voorstel "voortvarende uitvoering" verdient.[39] Hoewel de *Leeuwarder Courant* op 7 februari het rapport redelijk neutraal bespreekt[40], is de krant in haar redactioneel commentaar vier dagen later afwijzend. Hans Snijder vermoedt namens de Friese krant dat de SER-leden niet de positieve ontwikkelingen van mbo-scholen in Fryslân heeft meegekregen, die door de minister als voorbeeld worden gesteld voor praktijkgericht onderwijs. Snijder ziet het rapport als de zoveelste ambitieuze roep om meer geld: 'Er zijn steevast miljoenen nodig en na publicatie blijft het stil.'[41]

Beleidsconcurrentie

Uit de vergelijking tussen twee adviezen blijkt dat de SER Noord-Nederland werk heeft gemaakt van de Pro Facto aanbevelingen. Toch heeft dit niet kunnen voorkomen, dat het SNN-bestuur in 2015 aankondigt met ingang van 2018 zijn subsidie stop te zetten. Kennelijk is de nieuwe advieswijze niet genoeg om de legitimiteit van de SER Noord-Nederland te bewijzen. In de legitimiteitsdiscussie spelen een aantal factoren mee, waarop de SER Noord-Nederland nauwelijks invloed uit kan oefenen. De belangrijkste daarvan is wel het politiek-bestuurlijke proces van samenwerking in Noord-Nederlands verband. Het formuleren van voornemens, keuzes en acties voor de ontwikkeling van het noordelijk landsdeel is geen vanzelfsprekendheid. In tegendeel, de samenwerking tussen gemeenten en provincies in Noord-Nederland is grillig en dynamisch. Pro Facto ziet de noordelijke samenwerking, niet ten onrechte, als een barrière voor de impact die adviezen van de SER Noord-Nederland kunnen uitoefenen: 'Er is geen sprake van een noordelijke eenheid. Belangen zijn niet (altijd) gedeeld en worden soms zelfs als tegengesteld ervaren'.[42]

Een illustratie voor deze waarneming vormt wel de discussie rondom een hal waarin op grote schaal voordelige kleding wordt verkocht, oftewel een *Factory Outlet Center* (FOC). Voor de Noord-Nederlandse consument staat het dichtstbijzijnde FOC in Lelystad. Om deze consumenten te behouden wordt er al enkele jaren gediscussieerd over het bouwen van een FOC in het Noorden. Bovendien levert een FOC werkgelegenheid op. Mede hierdoor worden plannen ontwikkeld voor een FOC in Assen en in het Groningse Oldambt. Daarnaast komt in Steenwijk, aan de zuidelijke helft van de Overijsselse-Friese provinciegrens, een grootschalig winkelcomplex. De SER Noord-Nederland waarschuwt in 2015 met een briefadvies voor het feit dat deze plannen los van elkaar ontstaan.[43] De noordelijke markt is te klein voor twee of drie FOC's. Bovendien schuilt er een potentieel gevaar voor het leegtrekken van de middenstand op de plekken waar uiteindelijk een FOC zal komen. Dit is een mooi voorbeeld van wat Pro Facto 'tegengestelde belangen' noemt. De gemeente en provincie waar een FOC zal komen, is mogelijk tevreden maar de buren zullen ontevreden achterblijven. Mogelijk zullen zij zelf ook een FOC bouwen waardoor er in Noord-Nederland straks twee FOC's zijn die elkaar en de lokale middenstand beconcurreren. Om dit te voorkomen, moeten de noordelijke provincies en gemeenten volgens de SER Noord-Nederland samen coördineren welke gemeente een FOC zal krijgen. Naar aanleiding van dit advies heeft er inderdaad bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen de drie provincies en gemeenten.

Toch zijn algemene kritiekpunten op de SER Noord-Nederland ook aan het FOC-advies gaan kleven. Betrokken bestuurders hebben drie kritiekpunten op de FOC-adviesbrief geuit. Zo zou er ten eerste weinig nieuws instaan en zou het advies ten tweede een open deur zijn. Ten derde is er de kritiek van de themakeuze op zichzelf: de SER Noord-Nederland zou zich beter kunnen onthouden van dergelijke licht ontvlambare politieke onderwerpen.[44] Deze drie kritiekpunten

maken duidelijk hoezeer het werk van de SER Noord-Nederland beoordeeld wordt op de feitelijke en analytische inhoud van hun adviezen. De FOC-adviesbrief valt echter ook op andere gronden te beoordelen, bijvoorbeeld vanuit de overlegfunctie en de draagvlakfunctie. Hierbij worden tegengestelde belangen tussen provincies en gemeenten in Noord-Nederland als een gegeven beschouwd, maar tegelijkertijd de risico's van deze beleidsconcurrentie onderkend. De oproep tot dialoog en het zoeken naar draagvlak, gedaan door een gerespecteerde en onafhankelijk derde, kan bestuurders op cruciale momenten op een hoger schaalniveau laten denken. Het FOC-advies bewijst dat dit in de praktijk zo werkt.

Het probleem van positionering

Na 2010 komt een einde aan de economische politiek voor Noord-Nederland, die begon op 11 april 1957 in het provinciehuis van Overijssel. De SER Noord-Nederland raakt hierdoor zijn natuurlijke oriëntatiepunt kwijt. Het proces van inhoudelijke verbreding, dat al voor 2010 begonnen was, zet zich versneld door. De SER Noord-Nederland gaat zich naast de ruimtelijk-economische onderwerpen meer bezig houden met sociaal-economische vraagstukken. Wat het verbredingsproces echter bemoeilijkt, is dat het SNN zijn focus niet kan verbreden van het ruimtelijk-economische naar het bredere sociaal-economische beleidsterrein. Dit heeft allerlei oorzaken, waarvan de wettelijke verplichting tot het beheren en verdelen van nationale en Europese innovatiesubsidies wel een van de belangrijkste is. Hierdoor zien we in de laatste jaren een scheefgroei tussen de SER Noord-Nederland en het SNN. Terwijl de adviesraad doorwrochte ideeën over onderwijs en arbeidsmarkt formuleert, kan het SNN-bestuur hier weinig mee omdat dat niet hun *core-business* is. Ten aanzien van veel sociaal-economische onderwerpen kunnen provinciale bestuurders bovendien gemakkelijk de houding aannemen van: 'daar gaan wij niet over'. In bestuurlijk opzicht, waarin wettelijke taken strak ver-

kavelt zijn tussen bestuurslagen en -organisaties, hebben ze daarin wellicht gelijk. In de praktijk kunnen provinciebesturen echter een faciliterende rol spelen, ook op het sociaal-economische beleidsterrein.

De moeilijkheden die de SER Noord-Nederland ondervindt bij zijn herpositionering, hangt ook samen met de wijze waarop nieuwe generaties hun politieke professie uitoefenen. Provinciale bestuurders zeggen elkaar te vinden in gelegenheidscoalities. Zodra zich kwesties voordoen die om een Noord-Nederlandse reactie vragen, vinden ze elkaar.[44] Overigens is het goed mogelijk dat bestuurders zichzelf op dit punt overschatten, zoals het voorbeeld van de parallelle planvorming voor drie FOC's in Noord-Nederland illustreert. Niettemin is de stijlverandering een feit, en is er een verandering gaande ten aanzien van de rol die aan de (regionale) overheid wordt toegeschreven. Op het economische beleidsdomein moeten wensen en behoeften van ondernemers bijvoorbeeld leidend zijn; net als bij de commissie Goudswaard geven bestuurders veel ruimte aan de ideeën van het bedrijfsleven. Daarom moet het provinciale bestuur goede voeling houden met bedrijven. Het regionale bestuur moet snel en flexibel kunnen inspelen op de behoefte van het mkb. In deze *bottom up* benadering zijn meerjarige beleidsplannen niet uitgesloten, maar ook niet het eerst aangewezen instrument om politiek te bedrijven. Door het opdrogen van Noord-Nederlandse ruimtelijk-economische beleidsvoornemens en ontwikkelingsnota's wordt de SER Noord-Nederland dus gedwongen om zelf thema's te kiezen uit een zee van sociaal-economische kwesties, waarbij de kans groot is dat ze aansluiting missen bij de prioriteitenstelling van provinciebestuurders.

Daar komt nog een laatste aspect bij, namelijk de recente vermeerdering van instituties die zich bezighouden met regionale ontwikkeling bij een gelijktijdige specialisatie op aanverwante deelterreinen. Net

als de landelijke SER heeft de SER Noord-Nederland zich breed opgesteld. Het sociaal-economisch advies richt zich op de *human capital*-achtige onderwerpen zoals scholing en werkloosheid, maar buigt zich ook over de hardere kant van de economie met onderwerpen als infrastructuur, bedrijfssubsidies en ondernemerschap. De laatste jaren is het duurzaamheidsvraagstuk erbij gekomen. Tegelijkertijd is het institutionele landschap van de regionale ontwikkeling weelderig gegroeid. Op het gebied van de arbeidsmarkt zijn er in 2015 bijvoorbeeld arbeidsmarktregio's in het leven geroepen. Groningen, Drenthe en Fryslân zijn elk naamgever van één van de arbeidsmarktregio's. Daarnaast is er, naar aanleiding van de Noordelijke Innovatie Agenda, in 2014 een Noordelijke Innovation Board opgericht. Deze moet in de drie noordelijke provincies advies uitbrengen met als doel het innovatieve vermogen van bedrijven te stimuleren.

Kort samengevat zien we in de afgelopen decennium twee ontwikkelingen, die de SER Noord-Nederland ertoe dwingt om nieuwe oriëntatiepunten te zoeken. Ten eerste is het reservoir aan ruimtelijk-economische thema's met een Noord-Nederlandse signatuur navenant afgenomen. Ten tweede wordt het institutionele landschap drukker, er zijn meer organisaties bijgekomen die zich met de sociale en economische ontwikkeling van de regio bezighouden. In deze omstandigheden kan de toegevoegde waarde van de SER Noord-Nederland moeilijk meer steunen op de adviesfunctie alleen.

Samenvatting en conclusie

Het recente verleden van de SER Noord-Nederland en zijn voorgangers laten ingrijpende veranderingen zien. Deze hebben we inzichtelijk gemaakt aan de hand van drie functies die een sociaal-economische adviesraad in de regio kan vervullen: een platform-, draagvlak- en adviesfunctie. In de conclusie staan we eerst kort stil bij de afzonderlijke veranderingen per functie en verweven deze met eigen analyse en oplossingsrichting in de huidige problematiek. We geven daarin antwoord op de vraag wat de meerwaarde is van een sociaal-economische adviesraad in de regio, en wat er voor nodig is om blijvend van deze instituties te profiteren.

Overlegfunctie

Gedurende zijn hele geschiedenis hebben de SER Noord-Nederland en zijn voorgangers SEAN en BON een belangrijke overlegfunctie voor werkgevers- en werknemersorganisaties op Noord-Nederlands niveau. De overheid haalt in de jaren 1970 en 1980 sociale partners in het bootje van de regionaal-economische politiek, om te voorkomen dat sociale partners vanaf de zijlijn de legitimiteit van hun ideeën en beleid ondermijnen. Overleg dient consensus, en consensus komt de legitimiteit van het beleid ten goede. Zoals we hebben gezien is deze overlegfunctie voor de werknemers en werkgevers in de loop der tijd alleen maar sterker geworden. Voor overheden is de platformfunctie echter verzwakt. Sinds 2007 hebben provinciebestuurders zichzelf op een afstand geplaatst. Dat bestuurders zitting namen in een orgaan dat juist het bestuur moest adviseren, werd als een onwenselijke gedachte beschouwd. In de SER Noord-Nederland werd de overlegfunctie ondergeschikt gemaakt aan de adviesfunctie. Adviseren kreeg, mogelijk onbewust, een prominentere positie dan het periodieke overleg tussen regionale bestuurders en hun sociale partners. Deze

verandering heeft, op de lange termijn, de legitimiteit van de SER Noord-Nederland ondermijnd. De waardering voor adviezen werd niet meer geschraagd door het feit dat sociale partners en regionale bestuurders zich ergens samen over hadden uitgesproken. Daarentegen moesten de adviezen stand houden, enkel en alleen op hun inhoudelijke waarde. Zo komt het dat adviezen nog altijd kritisch beoordeeld worden door hun belangrijkste doelgroep: de regionale bestuurders. Adviezen krijgen weinig kans meer om hun verbindende werking in de noordelijke samenleving uit te oefenen.

Draagvlakfunctie

De draagvlakfunctie heeft veel fluctuatie gekend. Een adviesorgaan kan alleen draagvlak creëren als provinciebesturen op basis van vertrouwen en een goede verstandhouding informatie en beleidsintenties delen. In het geval van de SER Noord-Nederland, die advies geeft aan het SNN, komt daar een complicerende factor bij: de pieken en dalen van de noordelijke samenwerking. Adviseren op landsdeelniveau heeft enkel zin op het moment dat actoren in provincies ook grensoverschrijdend willen samenwerken. Omdat deze samenwerking in de jaren 1990 en begin jaren 2000 vrij goed werkte, en het SNN en de SEAN onderling met de beste intenties probeerden samen te werken, kon de draagvlakfunctie toen goed tot zijn recht komen. Na 2010 kwam er echter een einde aan nationale stimuleringsprogramma's specifiek voor Noord-Nederland. Hierdoor veranderde de noordelijke samenwerking van karakter; ze werd sporadischer en minder gericht op veelomvattende meerjarenprogramma's. De SER Noord-Nederland heeft hier adequaat op gereageerd, door te verbreden in de richting van adviestrajecten op het sociaal-economische domein. De wettelijke taken van de provincies zijn echter gering op het gebied van bijvoorbeeld onderwijs en arbeidsmarkt. Niettemin kunnen zij een faciliterende rol spelen. In dit verband is het ook goed om de meerwaarde van de grotere gemeenten te onderstrepen, die bij-

voorbeeld in de arbeidsmarktregio's een voortrekkersrol hebben. Georganiseerd overleg met sociale partners kan verstevigd worden met behulp van de SER Noord-Nederland. Om ruimte te maken voor deze ontwikkeling is het goed dat de banden tussen SNN en SER Noord-Nederland los gesneden worden. De SER Noord-Nederland beweegt zich op een breder terrein dan het uitvoeringsgerichte takenpakket dat formeel aan het SNN toebehoort. Historische analyse laat zien dat deze organisatie nooit het politieke samenwerkingsverband is geworden, met welke idealen het SNN in 1992 werd opgericht.

Adviesfunctie

De adviesfunctie heeft een steeds belangrijkere rol gekregen voor de SEAN en de SER Noord-Nederland. Waar in de jaren 1990 adviezen vaak geschreven werden als reactie op beleid via een brief van twee of drie pagina's, is de SEAN begin 2000 steeds onafhankelijker gaan opereren. De raad is zelf onderwerpen gaan agenderen en is zichzelf gaan verbreden richting meer algemeen economische onderwerpen, inclusief arbeidsmarkt en ecologie. Daarbij is ook een verschuiving waar te nemen van *relevante* naar *interessante* adviezen. De inhoudelijke diepgang en kwaliteit is versterkt, ook door de komst van de onafhankelijke deskundigen. Mede hierdoor zijn de adviezen significant langer van lengte geworden. De advisering is soms wat verwijderd geraakt van de beleidspraktijk. De Pro Facto evaluatie uit 2014 heeft indringende aanbevelingen gedaan, waarvan de meeste nog steeds nastrevenswaardig zijn.

Evenwicht in functies

De huidige perikelen rondom de SER Noord-Nederland vinden hun oorsprong grotendeels in de kwetsbare financieringsstructuur. Terwijl de nationale SER zijn financiering krijgt via een heffing, zijn de provinciale adviesorganen financieel gebonden aan de provincies, wat versterkt wordt doordat de landelijke SER alleen cofinanciert. Deze

keuze is begrijpelijk vanuit de optiek dat een adviesorgaan alleen kan functioneren wanneer een provinciebestuur wil samenwerken, advies wil vragen, het adviesorgaan van (vertrouwelijke) informatie voorziet, en bereid is te luisteren naar de adviezen. De financiering geeft daarmee een commitment aan. Zodra dit commitment echter tijdelijk verdwijnt, is een regionale SER snel opgedoekt en niet zo snel weer opgezet. De levensvatbaarheid van regionale raden zou het meest gebaat zijn bij een minder kwetsbare financieringsstructuur, bijvoorbeeld door de nationale SER subsidie niet langer afhankelijk te maken van provinciale cofinanciering of de financiering van een provinciaal sociaal-economisch orgaan wettelijk verplicht te stellen.

Omdat beide op korte termijn echter buiten het bereik van de Noord-Nederlandse betrokkenen liggen, moet er gekeken worden naar de huidige klachten en wensen ten aanzien van de adviespraktijk. De SER Noord-Nederland heeft zich sterk op haar adviesrol gericht, en ook veel tijd en moeite geïnvesteerd in het professionaliseren van zowel de inhoud als de communicatie met stakeholders vooraf, tijdens en na een advies. Dit is een goede zaak. Echter, de SER Noord-Nederland is kwetsbaar geworden doordat zijn leden en zijn provinciale subsidiënten zo gefocust waren op de vorm en inhoud van adviezen. De provinciale bestuurders zijn de SER Noord-Nederland meer gaan zien als een adviesbureau, waar je de financiering van kan stopzetten als de adviezen je niet bevallen. Sociaal partnerschap gaat echter verder dan een opdrachtgever-leverancier relatie. Het inpassen van de SER Noord-Nederland in het geheel van instituties dat zich bezighoudt met de ontwikkeling van Noord-Nederland, betekent ook dat je de overlegfunctie en draagvlakfunctie respecteert en de ruimte geeft. Die ruimte is er onvoldoende gekomen, waardoor de legitimiteit van het instituut aan de zijden draad van de adviesfunctie hangt.

Vooruitzicht

Tien jaren van ervaring met de SER Noord-Nederland liggen achter ons. Het instituut zal voortgezet worden, maar niet langer als een organisatie van Drenthe, Fryslân en Groningen gezamenlijk. Dat Noord-Nederland voorlopig niet het organisatorische schaalniveau is waarop sociaal partnerschap in deze provincies georganiseerd wordt, valt wel te betreuren. Vanuit de overlegfunctie is dit jammer, omdat gemeenten en provincies soms tegengestelde belangen hebben. Adviezen van een onafhankelijke derde partij kunnen helpen om impasses te doorbreken. Ook voor de draagvlakfunctie is het wegvallen van een gezamenlijke, noordelijke spreekbuis een gemis. Vooral de verticale draagvlak functie – het lobbywerk richting Den Haag – kan helpen bij het verzilveren van nieuwe kansen in de regionaal-economische en ruimtelijk-economische politiek. Een blik over de schouder leert dat zich plotsklaps grote kansen kunnen voordoen voor binnenhalen van grote projecten waar heel Noord-Nederland van profiteert (saillant is dat juist in de tweede helft van 2017 de Zuiderzeelijn-discussie weer de kop opstak). De denkkracht, autoriteit en herkenbaarheid die de SER Noord-Nederland in de nationale beleidsarena oproept, zou je alleen al voor dit soort *windows of opportunity* overeind willen houden.

Toch moeten we niet in mineur eindigen. De traditie van overleg tussen werkgeversorganisaties, vakbonden en de overheid is stevig geworteld in onze samenleving. Bij het zoeken naar de juiste organisatie van sociaal partnerschap in de regio kunnen we gebruik maken van de ervaring opgedaan met de SER Noord-Nederland en diens voorgangers. Deze ervaring leert dat de overlegfunctie, de draagvlakfunctie en de adviesfunctie min of meer in evenwicht moeten zijn. Alle functies moeten erkend en gerespecteerd worden. Voorkomen moet worden, dat de leden van de SER Noord-Nederland en andere direct betrokken de meeste meerwaarde aan een van de drie functies toe-

kennen. Ten aanzien van de platformfunctie is het belangrijk om de overheid weer in het bootje te halen. Zorg voor medeplichtigheid en voorkom situaties waarin de legitimiteit door de sociale partners alleen verdedigd moet worden. Zoek dus naar een vorm waarin overheden zichzelf bekritiseren, als zij de organisatie van het sociaal partnerschap bekritiseren. Het zou bijvoorbeeld beter zijn wanneer een adviesagenda in rechtstreeks overleg met provinciebesturen opgesteld zou worden, bijvoorbeeld door deelname van provinciebestuurders aan de agendacommissie. Ook zouden regionale raden hun adviezen naar de Provinciale Staten kunnen sturen. De Staten zouden ook het recht kunnen krijgen om advies te vragen zodat de zoektocht naar compromissen - als geïnstitutionaliseerd in het sociale overleg - een vaster onderdeel wordt van het politieke debat in de regio. Tot slot is er opnieuw een plek weggelegd voor gemeentelijke bestuurders. Hun rol op het vlak van arbeidsmarkt en onderwijs rechtvaardigt een structurele afstemming met de SER Noord-Nederland, zoals sinds 1985 al gebeurt tussen provinciale bestuurders en sociale partners.

Verantwoording en dankwoord

Dit essay is geschreven in opdracht van de SER Noord-Nederland. De Fryske Akademy is geheel vrij gelaten in zowel de uitwerking als de analyse, de auteurs zijn derhalve geheel verantwoordelijk voor de inhoud. Een begeleidingscommissie bestaande uit drs. Herman Bloupot, prof. dr. Steven Brakman en drs. Frans Jaspers heeft de tekst enkele malen becommentarieerd. De auteurs danken de leden van de commissie voor hun opbouwende opmerkingen. Carolien van de Beek, managementassistent van de SER Noord-Nederland is in de fase van eindredactie zeer behulpzaam geweest.

Tabel 3 is gecreëerd aan de hand van de tweejaarlijkse (interne) evaluatierapporten die de landelijke SER opstelt aan de hand van enquêtes bij alle provinciale SER'en die van de landelijke SER financiële ondersteuning ontvangt. De auteurs danken de SER Nederland voor de toegang die zij verleenden in hun semi-statisch archief.

Jaarverslagen van de SEAN waren t/m 2001 onderdeel van het SNN-jaarverslag, zij zijn geraadpleegd via het semi-statisch archief van het SNN. Hiervoor willen de auteurs het SNN bedanken. De jaarverslagen van SEAN/SER Noord-Nederland 2002 t/m 2009 bleken ondanks een zoektocht langs instellingen en oud-leden onvindbaar. Jaarverslagen vanaf 2010 alsmede alle adviezen vanaf 1992 zijn online toegankelijk op de website van de SER Noord-Nederland. Voor de BON-periode is gebruik gemaakt van het archief van de Bestuurscommissie Noorden des Lands, gedeponeerd in het Drents Archief.

Tijdens het schrijven van dit essay zijn de volgende personen geïnterviewd:

- Jouke van Dijk (voormalig onafhankelijk lid SER Noord-Nederland), 27-6-2017.
- Fleur Gräper (oud-secretaris SER Noord-Nederland), 6-6-2017.
- Anno Wietze Hiemstra (Burgemeester Appingedam), 22-6-2017.
- Arnoud Hoogsteen (lid SER Noord-Nederland namens FNV), 26-6-2017.
- Wilma Mansveld (oud-secretaris SEAN / SER NN), 31-5-2017.
- Peter den Oudsten (Burgemeester Groningen), 21-6-2017.
- Sander de Rouwe (Gedeputeerde Economische Zaken provincie Fryslân), 10-7-2017.
- Klaas Swaak (oud-voorzitter SEAN), 7-7-2017.
- Véronique Timmerhuis (Algemeen Secretaris SER), 15-6-2017.
- Bernard Wientjes (voormalig vice-voorzitter SER), 30-5-2017.

Wij danken de geïnterviewden voor hun medewerking.

Eindnoten

[1] Johan de Veer, 'Bestuurlijke top wil af van SER Noord', *Leeuwarder Courant*, 5 maart 2015.

[2] Groninger Archieven, Archief van het Provinciaal Bestuur, inv. nr. 2693 (bespreking, 11 april 1957).

[3] Bestuurscommissie Noorden des Lands, *Het Noorden op weg naar het jaar 2000* (Assen, 1967).

[4] SER, *Advies provinciale advies- en overlegstructuur* (Den Haag, oktober 1985) blz. 72-73.

[5] Ministerie van Economische Zaken, 'Regionaal-sociaal-economisch beleid 1986-1990' ('s-Gravenhage, 12 juli 1985), *Gedrukte Stukken Tweede Kamer*, zitting 1984-1985, nr. 19084, nrs. 1-2, blz. 8

[6] Drents Archief, Archief Bestuurscommissie Noorden des Lands (0902), inv. nr. 247: Considerans 29 juni 1992.

[7] Korrie Melis en Marijn Molema, 'Wetenschap in een regionale context. Sociologie en economie aan de Rijksuniversiteit Groningen', *Studium: Tijdschrift voor Wetenschaps- en Universiteitsgeschiedenis* 5, no. 2 (2012): 95–109; Jan Oosterhaven, 'Wetenschap in een regionale context. Een reactie', *Studium: Tijdschrift voor Wetenschaps- en Universiteitsgeschiedenis* 6, no. 1 (2013): 34–41.

[8] Henk Wollerich, 'Roelfsema kreeg toch plezier in de stenen', *Nieuwsblad van het Noorden*, 12 juni 1992.

[9] 'CdK Wiegel: Steun voor Noorden ook na '94 nodig', *Nieuwsblad van het Noorden*, 28 augustus 1992.

[10] SNN, *Jaarverslag 1993*, blz. 26-31,

[11] 'Noorden op één lijn houden', *Nieuwsblad van het Noorden*, 19 maart 1993.

[12] SNN, *Jaarverslag 1994, 1995, 1996*.

[13] SER, *Negen provinciale overleg- en adviesraden* (Den Haag, 2003) blz. 35.

[14] 'De Sociaal Economische Adviesraad voor Noord-Nederland', in: SNN, *Jaarverslag 1999*, blz. 75.

[15] Interview Klaas Swaak, 7 juli 2017.

[16] Voorbeelden van dergelijke uitspraken van Jan Oosterhaven tijdens SEAN vergaderingen die de krant haalden: *NvhN*, 27 maart 1993, 13: 'De provincies moeten fuseren. De grens die tussen beide provincies [Groningen en Drenthe] loopt is over de gehele linie ongelukkig en leidt tot belemmeringen'; *NvhN*, 13 november 1993, 29: 'Professor Oosterhaven verwijt de Vervoerregio Groningen, die al die wegversmallingen heeft bedacht, dat ze kunstmatig files maakt'.

[17] Persanalyse juni 2017 op basis van http://dekrantvantoen.nl.

[18] Alle adviezen, ook die op eigen initiatief van de SEAN begonnen zijn, worden van tevoren afgestemd met het SNN-bestuur.

[19] Content-analyse SEAN en SER adviezen 1992-2017 die op de website van de SER Noord-Nederland toegankelijk zijn. Voor de adviezen waarvan niet uit het advies zelf duidelijk werd of ze gevraagd of ongevraagd waren, zijn zoveel als mogelijk de jaarverslagen gebruikt om dat te reconstrueren.

[20] SEAN, *Noordelijke economische structuurvisie. Advies aan de leden van de Interprovinciale Statencommissie* (Assen, mei 1993).

[21] SEAN, *De strategische ontwikkelingsrichting van Noord-Nederland in het kader van de economische ontwikkeling van Nederland. Advies aan bestuur SNN en Interprovinciale Statencommissie* (Assen, juni 1996).

[22] SEAN, *Jaarverslag* 2001, geciteerd in 'Negen provinciale overleg- en adviesraden'.

[23] Interview Wilma Mansveld.

[24] SNN, *Jaarverslag 2000*, blz. 35, 81-113.

[25] SER, *Negen provinciale overleg- en adviesraden* (Den Haag, december 2003)

[26] Interview Klaas Swaak; interview Wilma Mansveld; *Wilma*, SER Noord-Nederland, speciale uitgave op mei 2011 ter afscheid van Wilma Mansveld.

[27] Content-analyse SEAN en SER adviezen 1992-2017.

[28] 'Adviesraad lyrisch over oude Oostenrijkse econoom', *Dagblad van het Noorden*, 28 augustus 2004; SEAN, *"Bestuur met visie, laat ruimte..."* (Groningen, december 2004).

[29] SEAN, *Open brief d.d. 21 april 2006 van de SEAN op het voorgenomen kabinetsbesluit over de Zuiderzeelijn* (Groningen, april 2006).

[30] '"Noorden door het kabinet geschoffeerd"': Werkgevers en werknemers woedend over afblazen Zuiderzeelijn', *Dagblad van het Noorden*, 22 april 2006; 'Noorden kwaad op "dit kabinet van boekhouders"', *Leeuwarder Courant*, 22 april 2006; SER Noord-Nederland, *Advies m.b.t. Zuiderzeelijn besluit Kabinet* (Groningen, november 2007). Het advies werd verzonden aan alle leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

[31] SER Noord-Nederland, *Advies inzake Adviesstructuur Noord-Nederland* (Groningen, december 2006).

[32] Interview Klaas Swaak.

[33] Pro Facto, *Evaluatie SER Noord-Nederland* (Groningen, december 2014). Gedeeltelijk is deze kritische analyse terug te horen in enkele van de interviews die zijn afgenomen.

[34] SER Noord-Nederland, *Jaarverslag 2014*; Interview Fleur Gräper.
[35] SER Noord-Nederland, *Aan de Slag: Innovatieondersteuning voor het MKB in Noord-Nederland* (Groningen, maart 2014), blz. 3.
[36] Johan de Veer, 'SER Noord wil geld zien voor 'toppers' die niet kunnen lenen, *Dagblad van het Noorden*, 6 maart 2014.
[38] Johan de Veer, 'Noordelijke mkb'er moet huiswerk doen', *Leeuwarder Courant*, 9 oktober 2013.
[39] John Geijp, 'Aan de slag', *Dagblad van het Noorden*, 7 februari 2017.
[40] Dick Offringa, 'Bijscholing mbo'ers noodzaak', *Leeuwarder Courant*, 7 februari 2017.
[41] Hans Snijder, 'Grootse plannen', *Leeuwarder Courant*, 11 februari 2017.
[42] Pro Facto, *Evaluatie*, 13.
[43] SER Noord-Nederland, *Briefadvies aangaande Factory Outlet Centers in Noord-Nederland* (Groningen, november 2015).
[44] Tenminste drie van de tien geïnterviewden deelden kritiekpunten van dergelijke aard.
[45] Interview Peter den Oudsten; Interview Sander de Rouwe, 10 juli 2017.

In dit essay worden de wortels van het overleg tussen vakbonden, werkgeversorganisaties en noordelijke overheden blootgelegd. Door verschillende functies van de SER Noord-Nederland te beschrijven, wordt een analyse gegeven van de meerwaarde die sociaal partnerschap in de regio heeft.

BALANS VAN DE SER NOORD-NEDERLAND

Dr. Marijn Molema is historicus van de 19e en 20ste eeuw aan de Fryske Akademy. Homer Wagenaar MA is interdisciplinair historicus en docent geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen.