



KoersVAST

Breed strategisch advies over de sociaal-economische koers van Noord-Nederland, varend op Vasthoudendheid, Arbeid, Samenwerking en Trots

**Advies van de SER Noord-Nederland
8 mei 2009**

Dit advies

Dit advies gaat over strategische keuzes die Noord-Nederland in overweging zou moeten nemen voor de sociaal-economische ontwikkeling van de regio.

- Het is een *breed* advies: het gaat over het stimuleren van de economie, het gebruik van de ruimte en leefomgeving, over de regionale arbeidsmarkt, over de kennisinfrastructuur en over de fysieke infrastructuur.
- Het is ook een *strategisch* advies. Dat wil zeggen dat het gaat over doelen die verder in de tijd liggen en over de koers daar naar toe. Het benoemt principiële keuzes en geeft houvast om tot goede keuzes te komen.

Het advies bestaat uit twee delen: een generiek deel waarin de uitgangspunten en de visie op de economische ontwikkeling worden belicht en een praktisch deel waarin instrumentele aspecten en rolverdelingen aan de orde komen.

I Uitgangspunten en economische ontwikkeling

Uitgangspunten

Vasthoudendheid

De belangrijkste rol die een overheid kan spelen in een succesvolle ontwikkeling van een regio is het vaststellen van een doel, het voeren van een consistent en doelvast beleid en het scheppen van ruimte voor ingetogen en professioneel leiderschap.

Advies: zorg voor vasthoudendheid in het uitzetten van de koers op het doel. Verlies het doel niet uit het oog. Of het nu gaat om beleid gericht op het stimuleren van economische sectoren, op de ruimtelijke ordening of op het verbeteren van de arbeidsmarkt: beleid moet consistent en doelvast zijn. En het moet gedurende lange tijd krachtig en eendrachtig worden doorgezet. Houd vast aan een eenmaal gekozen sector, kernzone of innovatiethema en verander de aanpak niet na twee of vier jaar.

Advies: zorg dat Noord-Nederland zijn drie intrinsieke sterkten behoudt én weet te benutten: de 'ijlheid' (ruimte van hoge kwaliteit), het dienstbare en betrouwbare doekarakter van de bevolking en de noordelijke verbondenheid. Houd vast aan de principes van mal – contramal en het kernzonebeleid om de kwaliteit van de ruimte zo goed mogelijk te behouden, maar neem daarin de resultaten van de recente evaluatie van het kernzonebeleid mee.

Advies: onderken dat de intrinsieke sterkte 'ijlheid' ook problemen in zich bergt: het gevaar dat zorg, onderwijs en openbaar vervoer verdund raken en in kwaliteit dalen¹. Dat betekent in de ijlere regio's extra investeringen om deze voorzieningen op een goed peil te houden, en in de 'volle' regio's extra investeringen om congestie te bestrijden.

Arbeid

Centraal staat in dit advies dat arbeid 'sociaal' en 'economisch' met elkaar verbindt. Werken, in welke vorm ook, geeft zin, structuur en voldoening aan individuele mensen en draagt zo bij aan de kwaliteit van hun leven. Dat geldt in tijden van hoogconjunctuur én tijdens recessies en staat los van het opleidingsniveau: het reikt vanaf topspecialisten in een ziekenhuis tot aan parttime medewerkers in een MKB-bedrijf.

Het centraal stellen van werk vraagt om goede prognoses van de toekomstige arbeidsmarkt en van de uitstroom uit opleidingen. Nodig is een goede en dynamische aansluiting tussen wat de economie vraagt en de kwalificaties van de beroepsbevolking. Op macroniveau leidt

¹ SER NN maakt zich zorgen over de kwaliteit van het primaire onderwijs. 17% van de basis scholen hebben het predikaat zwak tot zeer zwak. Hierover zal SER NN separaat discussie voeren.

dat tot een goed functionerende regionale arbeidsmarkt, op microniveau tot een grotere tevredenheid van werkgevers en werknemers, tot een hogere retentie en tot minder uitkeringen.

Advies: geef het criterium 'bijdragen aan brede werkgelegenheid' een zwaar gewicht bij de keuze welke economische sectoren (verder) gestimuleerd moeten worden. Investeer in een betere aansluiting tussen opleidingen (van VMBO tot het wetenschappelijke onderwijs) en arbeidsmarkt. Breng scholieren en studenten al in de loop van hun studie in contact met bedrijven en andere werkgevers.

Neem praktische maatregelen om de arbeidsparticipatie te verbeteren door gebruik te maken van beproefde binnenlandse *best practices* en buitenlandse (o.a. Canada, Israël) methoden om tot een betere *fit* te komen tussen werknemers en werkgevers en om werkgevers te activeren.

Samenwerking

In veel gremia werken in Noord-Nederland organisaties al regiobreed samen. Het is zaak dat ook op bestuurlijk niveau, dat van nature is geordend naar de grenzen van provincies en gemeenten, de samenwerking overal op een vergelijkbaar grensoverstijgend niveau komt. Dan verandert de natuurlijke neiging van besturen de eigen directe achterban op korte termijn terwille te zijn in een gezamenlijk besef dat er veel te winnen valt bij onderlinge structurele samenwerking. Alleen dan kan worden vermeden dat diezelfde grenzen belemmeringen worden of een rationeel gebruik van middelen doorkruisen. Dit is geen pleidooi voor nivellering of ontkenning van de eigen kenmerken van elk van de drie provincies. De provincies kenmerken zich door een grote verscheidenheid aan economische activiteiten, landschappen, cultuur, grondstoffen, kennisinstellingen en opleidingsinstituten. In die verscheidenheid ligt de grote aantrekkelijkheid van het Noorden. Het is wel een pleidooi om versnippering van initiatieven en activiteiten tegen te gaan. Versnippering leidt tot groot verlies van tijd, energie en geld. Het motto voor Noord-Nederland zou dan ook moeten zijn: behoud verscheidenheid en bestrijd versnippering en treed op als bestuurlijke eenheid.

Advies: de besturen van de provincies en gemeenten moeten zich richten op eenheid in verscheidenheid en waken voor versnippering. Zij moeten expliciet laten zien dat Noord-Nederland als regio denkt vanuit de eigen sterkten en het niet zoekt in claims gebaseerd op achterstanden. Een "noordelijke Sterkten Strategie" zal op termijn onvermijdelijk leiden tot bestuurlijke opschaling naar een noordelijk landsdeelbestuur.

Advies: Noord-Nederland zet consequent de boodschap neer van een trotse, eensgezinde en zelfbewuste regio. Zorg voor een consistente, regiobrede *branding* die de verscheidenheid recht doet en de regionale sterkten nationaal en internationaal profileert.

Bij de *branding* zullen ook de regionaal gevestigde en internationaal opererende bedrijven moeten worden betrokken.

Advies: organiseer binnen de overheid / politiek gezamenlijke implementatietrajecten waarin bestuurders, statenleden en ambtenaren onder professionele leiding verkenningen uitvoeren, visies ontwikkelen en plannen maken. Om de slagkracht van het Noordelijke bestuur te versterken is het van belang om periodieke bijeenkomsten op het niveau van de CdK's en gedeputeerden te organiseren, waarin de vraag centraal staat hoe elke provincie zich ook dienstbaar kan maken ten nutte van initiatieven en activiteiten van de collega-provincies. Die bijeenkomsten dienen ook om te zoeken naar synergie en mogelijkheden om beschikbare middelen zo goed mogelijk in te zetten en zich gezamenlijk sterk te maken bij het zoeken naar extra middelen. Uitgangspunt moet zijn dat de som der delen méér oplevert dan het individuele belang en leidt tot maximale welvaart voor heel Noord-Nederland.

Trots

Dit advies signaleert een kentering die al geruime tijd gaande is en die steeds zichtbaarder wordt. Noord-Nederland is een regio met eigen sterkten, een eigen historie en eigen kansen. Bewoners van Noord Nederland spreken daar met trots over. Noord-Nederland kan ook trots zijn op zijn ontwikkeling in de laatste twee decennia. Het is een regio met een groeiend innovatievermogen. Dat vermogen is nog niet te vinden in de macrocijfers, maar is gebaseerd op de aanwezigheid van actieve en innovatieve ondernemers en actieve en breed georiënteerde kennisinstellingen, op het brede spectrum aan economische activiteiten, op de vele combinatiemogelijkheden daarvan en op de intrinsieke sterkten van Noord-Nederland. De regio is bovengemiddeld goed in economische groei en bedrijvendynamiek en biedt veel ruimte voor wonen en werken.

Advies: Stimuleer vernieuwing en innovatie in het hele noordelijk bedrijfsleven. Zoek als regio vanuit trots en eigen kracht naar samenwerking met organisaties buiten de regio, zonder door te slaan naar geforceerde concentratie van activiteiten in de regio.

Economische ontwikkeling

Noord-Nederland beschikt over een breed palet aan economische sectoren (waaronder ook de overheid en zorg worden gerekend).

Gas / energie	Landbouw en agribusiness
Gas- en zoutchemie	Scheeps- en jachtbouw
Zorg, healthy ageing, medische technologie	Watertechnologie
Sensortechnologie	Scholing en opleiding
Toerisme en recreatie	Gaming
Financiële dienstverlening	Maakindustrie
ICT	Sport
Cultuur	Overheid

Het gaat bij deze sectoren van de regio zowel om bestaande als opkomende activiteiten. De sectoren variëren sterk in kenmerken als kennisintensiteit, werkgelegenheid, technologiegehalte en groeipotentieel. Sommige drijven op activiteiten van het MKB, andere op de activiteiten van enkele grote organisaties. Sommige bieden nationaal of regionaal stuwende werkgelegenheid, andere zijn niet-stuwend maar hebben wel grote aantallen banen. Sommige zijn sterk regiogebonden, andere zijn *footloose*. Zij hebben gemeen dat zij een variëteit aan banen bieden en kansen op uitbreiding van activiteiten (en daarmee werkgelegenheid).

De mate waarin beleid van de overheid de ontwikkeling van bepaalde sectoren kan beïnvloeden mag niet overschat worden. Hoe sectoren zich in de toekomst ontwikkelen is afhankelijk van nationale en internationale ontwikkelingen waarop het bestuur van Noord-Nederland weinig of geen invloed heeft. Veel beslissende keuzes worden door de ondernemers gemaakt.

De overheid kan niet op de stoel van ondernemer gaan zitten. Wel kan zij in faciliterende zin een onmisbare rol spelen bij de economische ontwikkeling, steeds tegen de achtergrond van de eerder genoemde noodzaak van vasthoudendheid.

Advies: zet de stimulering van de pieken 'energie' en 'water' met kracht en langdurig voort. Beide passen bij de intrinsieke sterkten van het Noorden, zijn volop in ontwikkeling en hebben een sterke internationale dimensie. Investeer in een goede opleidingstructuur die aansluit bij de economische activiteiten in het gebied en maak afspraken welke instellingen welke opleidingen aanbieden.

Advies: ontwikkel met grotere financiële inzet en nieuwe strategische concepten de sectoren zorg en toerisme. Toerisme kan (bouwend op de in Europa unieke Waddenzee en de Waddeneilanden, de Groningse metropool, watersport, het IJsselmeer, de Friese meren en de Dollard, de Friese steden, de Drentse bossen en dorpen) voor de regio een krachtige economische motor zijn die een brede werkgelegenheid biedt.

Zorg is met zo'n 58.000 banen de grootste sector van Noord-Nederland, met een zeer gevarieerde werkgelegenheid, van hoogwaardige specialismen en onderzoek in de ziekenhuizen / UMCG tot aan banen in de thuiszorg en verpleging. Het is bovendien een sector waarvan de omzet en de werkgelegenheid in de toekomst zullen toenemen.

Advies: zorg dat de noordelijke sectoren onderscheidend zijn en blijven. Begrippen als 'duurzaam', 'watertechnologie' en 'energie' zijn te ruim om onderscheidend te zijn. Zoek naar specialisatie die aansluit bij de intrinsieke kracht van het noorden en wordt ondersteund door de noordelijke opleidings- en kennisinfrastructuur. Dat leidt wel tot onderscheid evenals het ontwikkelen van krachtige nieuwe combinaties van sectoren. Men kan denken aan combinaties van toerisme en zorg, *gaming* en sport. Op het gebied van sensortechnologie wordt al gewerkt aan een aantal innovatieve combinaties met sectoren zoals water, energie en zorg.

Advies: kom snel tot een portfoliobenadering om de stimulering van de regionale economie evenwichtig te kunnen richten en de toekomstige beschikbare middelen zo goed mogelijk in te zetten. Zo'n benadering houdt in dat pieken en speerpunten niet meer in isolement worden beoordeeld, maar dat het effect van de portfolio als geheel wordt geoptimaliseerd. Dat betekent dat het Noorden de criteria moet definiëren waarop de economische activiteiten in de portfolio beoordeeld worden. Zulke criteria kunnen bijvoorbeeld zijn: bijdrage aan brede werkgelegenheid, bijdrage aan het duurzaam maken van Noord-Nederland, bijdrage aan samenwerking van partijen in de regio en/of bijdrage aan het imago en/of de bekendheid van de regio.

Beschouw de huidige en de verwachte toekomstige positie van pieken en speerpunten tegen deze criteria. Geef dan gericht steun aan die piek(en) en speerpunt(en) die het beste perspectief bieden tegen de criteria. Zorg tegelijkertijd dat de portfolio een aantal (opkomende) sectoren bevat met de potentie om uit te groeien.

Advies: zet eenmaal gekozen stimuleringsmaatregelen (in brede zin: financiële ondersteuning, het reserveren van ruimte voor uitbreiding van activiteiten, stimuleren kennisinfrastructuur) voldoende lang (enkele decennia) voort. Beoordeel periodiek of de samenstelling van de portfolio nog gezond is en of bijsturing nodig is.

Advies: Noord-Nederland is van alle regio's in Nederland het sterkst gericht op het gebied van Noordelijke Ontwikkelingsas (NOA). Om die positie te benutten, zijn harde doelstellingen nodig die direct zijn te relateren aan economische structuurversterking en moet eerst duidelijk zijn voor welke sectoren investeren in het NOA-gebied zinvol is.

II Instrumentele aspecten en praktische rollen

Ruimtelijke Ordening

In ruimtelijke ordening komen economische, landschappelijke, ecologische en esthetische waarden van de ruimte samen. Er is geen beproefde methodiek om deze verschillende waarden tegen elkaar te kunnen wegen. In relatie tot de intrinsieke sterkten van Noord-Nederland is behoud van de kwaliteit van het Noord-Nederlandse landschap een zwaarwegend onderdeel van dit advies. Die kwaliteit moet geborgd blijven. Tegelijk moet het Noorden beschikken over een goede verbindende infrastructuur. Ook specifieke ontwikkelingen zoals een verdere invulling van de activiteiten in de Eemshaven, in het

bijzonder de concentratie van energieopwekking aldaar, vragen om een lange-termijn visie op de ruimtelijke ordening in de gehele regio.

Advies: stel een integraal kaderplan op voor de gebiedsontwikkeling van heel Noord-Nederland dat op een termijn van enige decennia richting geeft aan de ruimtelijke ontwikkeling. Zo'n plan moet afwegingen maken over de functie van gebieden, het behoud van landschappen en het concentreren van wonen en werken. Het doel van het kaderplan zou moeten zijn op noordelijke schaal de gebieden te identificeren waar waarde kan worden toegevoegd door gebiedsontwikkeling van onderop. Het plan onderkent de twee kanten van de ijlheid van het Noorden: de leegte in positieve zin met landschappelijke, toeristische en ecologische waarde; en de leegte in meer problematische zin: het verdunnen van noodzakelijke voorzieningen, zoals onderwijs, zorg en openbaar vervoer. Reserveer extra ontwikkelruimte voor de lange termijn voor het Eemshavengebied, als de mainport van Noord-Nederland en als vestigingsplaats voor bedrijven. Neem in het plan de kwaliteit mee van de spoor-, weg- en luchtverbindingen met de Randstad, Oost-Nederland en het noordwesten van Duitsland en overleg samen met gebieden in Noord-Duitsland over nieuwe grensoverschrijdende infrastructuur².

Arbeidsmarkt

In de regionale arbeidsmarkt van Noord-Nederland spelen twee grote ontwikkelingen. Op de korte termijn gaat het om de impact van de kredietcrisis, die leidt tot vermindering van het aantal banen en tot een stijging van het aantal uitkeringen. Op de langere termijn echter spelen geheel andere ontwikkelingen: de bevolking vergrijsst en de veranderende economie betekent een verschuiving van laag- naar hoogwaardige werkgelegenheid, die hogere eisen stelt aan het opleidingsniveau van werknemers. In de regio zijn er bovendien relatief veel uitkeringsgerechtigden en veel vroegtijdige schoolverlaters. Samen leidt dit tot de dreiging van een toenemende kwalitatieve mismatch op de arbeidsmarkt.

Advies: stel een gezamenlijk regionaal arbeidsmarktbeleid op dat zich concentreert op drie onderwerpen: het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en toekomstige arbeidsmarkt, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt, het verhogen van de arbeidsparticipatie en het behoud van een MBO-infrastructuur met een goede bereikbaarheid, goede docenten en voldoende schaalgrootte om kwaliteit te kunnen bieden.

Onderzoek welke kennis het MKB op termijn nodig heeft en welke factoren groei en innovatie bij het MKB belemmeren.

Voer een samenhangend beleid om een meer dan proportioneel deel van de HBO en WO studenten die in Noord-Nederland worden opgeleid, terecht te laten komen in de MKB bedrijven van het Noorden.

Stimuleer de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie van mensen met een lage opleiding of met andere problemen die deelname aan betaald werk bemoeilijken, bijvoorbeeld door het creëren van gesubsidieerde arbeidsplaatsen via loonkostensubsidies die een te lage productiviteit compenseren.

Rollen en instrumenten voor de overheid

De overheid in Noord-Nederland heeft een leidende en richtinggevende rol als het gaat om het vaststellen van doelen en het zodanig besturen van de regio dat de doelen niet uit het oog worden verloren. Alleen de overheid kan die rol vervullen omdat zij op bestuurlijk niveau het inzicht heeft in de eigen en onderscheidende (intrinsieke) kracht van de regio. Alleen de overheid heeft de mogelijkheid om intrinsieke sterkten te vertalen naar een lange-termijn visie en naar uitvoerende programma's en acties gericht op de ontwikkeling van Noord-Nederland.

² SER NN zal hier in het najaar 2009 een inhoudelijk advies over uitbrengen.

En alleen de overheid kan op langere termijn publieke middelen blijven inzetten om de doelen te bereiken. Deze middelen moeten dienen om samen met de investeringen van bedrijven en bijdragen van kennisinstellingen te zorgen voor meer werkgelegenheid en welvaart. Bedrijven en kennisinstellingen kunnen alleen eigen middelen inzetten en uitsluitend voor zover die inzet uiteindelijk herkenbaar bijdraagt aan het genereren van winst respectievelijk kennis.

Een algemene rol van de overheid is de al genoemde rol bij het vaststellen en vasthouden van de lange termijn strategie voor de economie, ruimtelijke ordening en regionale arbeidsmarkt. Daarnaast heeft de overheid in instrumentele en praktische zin mogelijkheden om kiemen te leggen voor de ontwikkelingen in de toekomst, of om veelbelovende lopende ontwikkelingen te ondersteunen.

- Als eigenaar van water, grond, een wagenpark, gebouwen en problemen, als afnemer van diensten en als werkgever kunnen de provincies en gemeenten optreden als *launching customer* voor duurzame producten of diensten die nog moeten beginnen (of net begonnen zijn) aan de commercialiseringsfase. Voor de aanbieders van zulke producten of diensten kan een *launching customer* een duw in de rug zijn om een start te maken, om investeringen tijdig terug te verdienen en om volgende klanten over de streep te trekken.
- Soepele procedures. Voor bedrijven is de optelling van nationale, provinciale en gemeentelijke regels een ramp. Belangrijk is dat enkele geïnterviewden aangaven dat de Noordelijke provincies zich nu al positief onderscheiden van de rest van Nederland door snelheid en flexibiliteit waarmee bedrijven worden geholpen bij het verlenen van vergunningen en het voldoen aan regels. Provincies, gemeenten en andere instanties kunnen hun rol in deze nog versterken door gemeenschappelijk en expliciet in te zetten op het vereenvoudigen van regelgeving, het afschaffen van overbodige regels en het versnellen van procedures. Dat draagt bij aan een goed vestigingsklimaat.
- De ervaringen van het noordelijke Zorginnovatie Forum kunnen een model zijn voor de ontwikkeling van innovaties in de toerisme-sector. Praktisch betekent dit dat Noord-Nederland een noordelijk Toerisme Innovatie Forum zou kunnen opzetten, naar het model van het Zorginnovatie Forum, met behoud van de kenmerken van deze laatste (organisatorisch, werkwijze, implementatiegerichtheid) en met aanpassingen voor de context van de toerisme- en recreatiesector.
- Zet een programma op voor verkenningen naar nieuwe combinaties binnen en tussen sectoren. Dit is typisch een rol die de overheid moet nemen en laten uitvoeren door professionals die kansrijke kenniscombinaties zoeken en de kansen daarvan kunnen 'vertalen' naar ondernemers en onderzoekers. Met name sensortechnologie heeft goede mogelijkheden tot verbindingen met andere sectoren, zoals water, energie en zorg.
- Ontwikkel een 'actie-instrument Noord-Nederland' dat deelnemers uit de drie provincies ondersteunt bij het ontwikkelen van ideeën voor het gebruiken van elkaars sterkten. Zo'n instrument kan financiële ruimte bieden voor het organiseren van bijeenkomsten, het ontwikkelen van plannen, het uitvoeren van pilots en het uitwerken van gefundeerde zakelijke plannen op basis van de pilots. Maak op basis hiervan opeenvolgende concrete jaarplannen met realistische implementatiedoelen.