

EVALUATIE INRICHTING VAN HET ARBEIDSMARKTBELEID VAN DE PROVINCIE NOORD-BRABANT 2016-2019


Executive Summary

Yvonne Prince

Kees Zandvliet

Arie-Jan van der Toorn

Rotterdam, 19 augustus 2019



COLOFON

DIT IS EEN UITGAVE VAN

SEOR BV

© SEOR BV / ROTTERDAM, 19 AUGUSTUS 2019

Niets van deze uitgave mag op welke wijze dan ook worden veeelvoudigd zonder de voorafgaande toestemming van de uitgever en andere auteursrechthebbenden. SEOR is niet aansprakelijk voor gegevens die door derden werden verstrekt.

EVALUATIE INRICHTING VAN HET ARBEIDSMARKTBELEID VAN DE PROVINCIE NOORD-BRABANT 2016-2019

EXECUTIVE SUMMARY

CONTACTPERSOON

Naam	Yvonne Prince
Adres	Marconistraat 16, 11 ^e etage 3029 AK Rotterdam
Telefoon	010 302 0500 06 – 4052 7014
Email	prince@seor.eur.nl

SAMENVATTING

Achtergrond

In juni 2016 hebben de Provinciale Staten van Noord-Brabant het uitvoeringsprogramma “Naar een Veerkrachtige Arbeidsmarkt” vastgesteld. Voor de realisatie van de daarin genoemde doelstelling vindt de aansturing van het arbeidsmarktbeleid van de provincie Noord-Brabant in de periode 2016-2019 plaats langs vijf inhoudelijke ontwikkellijnen en drie sporen in de uitvoering; zie de tabellen S.1 en S.2 voor een overzicht daarvan. De inhoudelijke ontwikkellijnen moeten worden gezien als prioritaire aandachtsgebieden en zijn daarmee richtinggevend aan het beleid maar niet dwingend. De sporen betreffen de netwerken en uitvoerende partijen die worden ingeschakeld voor de uitvoering van het beleid. SEOR is door de provincie Noord-Brabant gevraagd om deze *inrichting* van het arbeidsmarktbeleid in de periode 2016-2019 te evalueren.

Tabel S.1 De vijf inhoudelijke ontwikkellijnen en bijbehorende doelen

Ontwikkellijn	Doel
Sociale innovatie en MKB versterking	We stimuleren een sterk en vernieuwend MKB, de banenmotor van Brabant
Flexicurity	We maken afspraken om werkgevers meer flexibiliteit en werknemers voldoende zekerheid te bieden
Onderwijs-arbeidsmarkt	We werken aan een betere aansluiting tussen onderwijsaanbod en de werkgeversvraag naar personeel
Iedereen doet mee	Alle Brabanders krijgen de kans om een passende baan te vinden
Internationalisering	We verbinden over de grens en stimuleren internationale arbeidsmarktkansen

Tabel S.2 De drie sporen in de uitvoering

Netwerk	Toelichting
Robuuste netwerken	Pact Brabant is een strategisch overleg en podium voor werkgevers, werknemers, overheden en kennisinstellingen over diverse arbeidsmarktthema's. Kennispact MBO Brabant is een samenwerking van tien MBO-instellingen, de provincie Noord-Brabant, en de MBO-raad waarin kennis wordt gedeeld om de matching van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te verbeteren. Brabants Besten zijn 24 door de provincie benoemde MKB-ondernemers die het goede voorbeeld geven op het terrein van sociale innovatie, inclusief werkgeverschap, reshoring en flexicurity.
Innovatieve projecten	Via een door de provincie uitgeschreven innovatieregeling worden innovatieve, kleinschalige projecten in de regio door de provincie geselecteerd en gefinancierd. Zodoende worden verschillende beleidsinterventies en activiteiten gericht op diverse arbeidsmarkt vraagstukken ondersteund.
De arbeidsmarktregio's	De vier arbeidsmarktregio's die Brabant rijk is, zijn essentiële partners voor het mede vormgeven van het provinciaal beleid. Zij ontvangen hiervoor van de provincie cofinanciering. Het betreft de arbeidsmarktregio West-Brabant (regionaal platform Arbeidsmarktbeleid rPA; tegenwoordig Bestuur Regionaal Werkbedrijf), de arbeidsmarktregio Noordoost-Brabant (AgriFood Capital), de arbeidsmarktregio Zuidoost-Brabant (Brainport Network) en de arbeidsmarktregio Midden-Brabant (Midpoint Brabant).

Centrale vraag

De centrale vraag van de evaluatie is: hoe effectief en efficiënt is de *inrichting* van het arbeidsmarktbeleid van de provincie Noord-Brabant in de periode 2016-2019?

Met andere woorden: doet de provincie de juiste dingen en doen ze die dingen dan goed? En doen ze die dingen met de juiste partners?

Gebruiksdoel

Op basis van de bevindingen en conclusies van de evaluatie zal de provincie Noord-Brabant zelf komen tot eventuele wijzigingsvoorstellen voor de inrichting van het toekomstige provinciale arbeidsmarktbeleid. Aanbevelingen daartoe maken geen onderdeel van deze evaluatie uit. Daarom beperkt het evaluatierapport zich tot het geven van suggesties.

Tien mogelijke rollen van de provincie

De provincie geeft zelf in beleidsstukken aan dat zij de volgende vier rollen wil spelen:

1. Agenderen: de provincie wil belangrijke arbeidsmarktthema's agenderen.
2. Experimenteren: de provincie wil in samenwerking met partners experimenteren met vernieuwende initiatieven en dergelijke initiatieven stimuleren.
3. Faciliteren: de provincie wil de uitvoering van innovatieve arbeidsmarktprojecten faciliteren.
4. Verbinden: de provincie wil belangrijke arbeidsmarktspelers met elkaar verbinden.

SEOR heeft op basis van het uitvoeringsprogramma van de provincie Noord-Brabant en literatuur over regionale samenwerking en governance deze vier hoofdrollen nader geduid in tien mogelijke rollen: zie tabel S.3.

Tabel S.3 De tien rollen die de provincie in het arbeidsmarktbeleid op zich kan nemen

Hoofddrol	Nader geduide rol	Korte beschrijving
Agenderen	Beleidsvisie ontwikkelen en lobbyen	De provincie is het bestuurlijke niveau dat zowel de lokale, regionale, nationale als internationale beleidslijnen met elkaar verbindt. De provincie heeft ook een rol als regionaal vertegenwoordiger om op (inter)nationaal niveau invloed uit te oefenen door middel van lobby richting Den Haag en Brussel.
	Over regiogrenzen heen kijken	De provincie kijkt over de regiogrenzen van individuele gemeenten en arbeidsmarktregio's heen, en daarmee ook over de sectorgrenzen, waardoor zij gemeenschappelijke arbeidsmarktissues agendeert.
	Nieuwe topics agenderen	De provincie stijgt boven de waan van de dag van de lokale en regionale spelers uit door nieuwe thema's te agenderen en op te pakken.
Experimenten	Initiëren nieuwe beleidsmechanismes	Het provinciale niveau is een goed niveau voor het doordenken en initiëren van nieuwe beleidsmechanismes, en vervolgens het monitoren van de effecten daarvan.
	Innovatie en ontwikkeling stimuleren	De provincie speelt een rol bij het stimuleren van technologische ontwikkeling en toegepaste innovatie als regionale (kennis)organisaties en (MKB-)bedrijven nog onvoldoende in staat zijn om dit op te pakken.
Faciliteren	Versnellen	Als snel handelen geboden is, treedt de provincie op als trekker en coördinator omdat de provincie over relatief veel netwerken, inhoudelijke denkkraft, proces- en lobbyervaring en organiserend vermogen beschikt.
	Genereren (co)financiering	De provincie is een belangrijke bron van (co)financiering voor regionale beleidsmakende en uitvoerende organisaties, en projectmatige initiatieven.
Verbinden	Netwerkontwikkeling	De provincie verbindt alle relevante regionale spelers en monitort welke nieuwe partijen aan boord genomen moeten worden in relatie tot de beoogde doelen.
	Leiderschap/organiseren vermogen	De provincie toont leiderschap en pakt de regie om gezamenlijk met alle relevante regionale spelers de beoogde doelen te bereiken, en heeft het organiserend vermogen om deze partijen er toe te brengen gezamenlijk de benodigde activiteiten te laten verrichten.
	Lerend vermogen (kennisuitwisseling en reflectie)	De provincie stimuleert het lerend vermogen van de verschillende partijen in de netwerken.

Bron: SEOR, 2019

Aanpak van de evaluatie

De evaluatie is uitgevoerd in de periode mei-juli 2019. Op basis van deskresearch zijn de onderzoeksinstrumenten opgesteld, en gehanteerd in persoonlijke interviews. Er zijn 18 interviews uitgevoerd met diverse betrokkenen bij het provinciale arbeidsmarktbeleid. De bevindingen uit de interviews

zijn vervolgens voorgelegd aan de deelnemers van drie groeps gesprekken. Tot slot heeft analyse en rapportage plaatsgevonden.

Bevindingen uit de interviews en groepsdiscussies

In de interviews en de groepsdiscussies hebben de inhoudelijke ontwikkelingen, uitvoerende sporen en rollen van de provincie centraal gestaan. In onderstaande tabel S.4 wordt in een samenvattend overzicht voor elk van deze drie elementen van de inrichting van het provinciale arbeidsmarktbeleid aangegeven welke meningen de gehoorde betrokkenen hebben over de afgelopen periode 2016-2019, en welke suggesties zij hebben voor de toekomstige programmaperiode.

Tabel S.4 Samenvattend overzicht van de bevindingen met betrekking tot de ontwikkelingen, sporen en rollen van de provincie*

Meningen over de afgelopen periode	Suggesties voor de toekomst
INHOUDELIJKE ONTWIKKELIJNEN	
De ontwikkelingen geven richting, structuur en focus	De ontwikkelingen moeten zich richten op de zogenoemde 'lange lijnen' en conjunctuur ongevoelig beleid
De ontwikkelingen worden niet als beperkend gezien	Tussentijdse herijking van de (invulling van de) ontwikkelingen is gewenst
Met name Flexicurity wordt minder omarmd	Het aantal ontwikkelingen is niet echt van belang, wel een betere afbakening
Toegevoegde waarde van de provincie ook het minst groot bij Flexicurity	Doorpakken op wat werkt: gedegen evaluatie uitvoeren en evidence-based beleid voeren
De hoogste toegevoegde waarden liggen bij het agenderen bij internationalisering en de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt	Haal de ontwikkelingen op uit Pact Brabant
UITVOERENDE SPOREN	
Alle relevante partijen zijn betrokken	Verduidelijk de betekenis en rol van de verschillende sporen
De robuuste netwerken zijn nuttig en nodig voor agendering, commitment, exposure en terugvalbasis	Meer sturing en coördinatie in de uitvoering (op basis van zelfsturing) gewenst
De innovatieve projecten zijn onvoldoende innovatief; veel kleine, losse projecten; leren en opschaling komt moeilijk van de grond	Door deel wordt meer inzicht in meerwaarde samenwerking provincie en arbeidsmarktregio's gewenst
Via innovatieve projecten kunnen nieuwe partijen betrokken worden bij het arbeidsmarktbeleid	Maak de rol van Pact Brabant belangrijker
De arbeidsmarktregio's vormen de spil van de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid: ze zijn dominant, onmisbaar en autonoom in de uitvoering	Heroverweeg de rol en betekenis van de innovatieve projecten
De door geïnterviewden gegeven scores voor de bijdrage van de sporen aan de ontwikkelingen bevestigen bovenstaande	Organiseer ook lerend vermogen naast kennisverspreiding- en uitwisseling
De toegevoegde waarde van de provincie verschilt per spoor: die is het minst groot bij de arbeidsmarktregio's, behalve op het gebied van (co)financiering	
ROLLEN VAN DE PROVINCIE	
De inzet van het arbeidsmarktteam wordt gewaardeerd, maar heeft onvoldoende slagkracht	Bepaal per beleidstraject welke rollen je als provincie het best kunt oppakken
Zonder de provincie zouden activiteiten niet of anders tot stand gekomen zijn	Ga van praatafels naar doe-agenda's
De kosten-baten van de inrichting van het arbeidsmarktbeleid zijn lastig te beoordelen	Ontwikkel het lerend vermogen en pak door op wat werkt
Er vindt veel overleg plaats, mogelijk te veel, en aan verschillende tafels komen soortgelijke onderwerpen aan de orde	Treedt op als procesregisseur
De provincie is de smeerolie voor vele verschillende radars in het arbeidsmarktbeleid	Pak in overleg de lobbyrol op
De provincie vult de volgende rollen relatief sterk in: over de regiogrenzen heen kijken, innovatie en ontwikkeling stimuleren, genereren (co)financiering	
De provincie vult de volgende rollen minder sterk in: nieuwe topics agenderen, nieuwe beleidsmechanismen initiëren,	

organiserend vermogen/leiderschap

De provincie ontwikkelt wel een multilevel beleidsvisie maar nauwelijks lobby

Een sterkere rol bij nieuwe beleidstopics en beleidsmechanismen wordt niet gewenst

De provincie geeft relatief weinig invulling aan de rol organiserend vermogen/leiderschap

De provincie organiseert wel kennisverspreiding/uitwisseling maar onvoldoende lerend vermogen

Bron: SEOR, 2019

** De suggesties corresponderen niet 1-op-1 met de genoemde meningen over de afgelopen periode*

Conclusies ten aanzien van de effectiviteit van de inrichting

- *De inrichting van het arbeidsmarktbeleid aan de hand van ontwikkellijnen en sporen werkt effectief*

Het werken met ontwikkellijnen (als prioritaire aandachtsgebieden) zorgt voor richting, structuur en focus in het omvangrijke domein van arbeidsmarktbeleid. De partijen in de regio's kijken in welke mate en hoe zij aan de ontwikkellijnen vanuit hun beleidsdoelen invulling kunnen geven. Dit ondanks dat de afbakening van de ontwikkellijnen niet altijd voor alle partijen even duidelijk is. De ontwikkellijnen worden ook niet als beperkend gezien.

Alle relevante partijen worden betrokken en binnen de ontwikkellijnen wordt nagegaan welke partijen bij de uitvoering betrokken moeten worden. De robuuste netwerken hebben daarbij een functie van agendering van relevante topics en het verkrijgen van commitment. Tevens bieden zij de nodige exposure naar buiten toe en kan er indien nodig op deze bestaande netwerken snel worden teruggevallen. De innovatieve projecten blijken tot diverse, kleine en losse activiteiten in de regio geleid te hebben, maar worden door enkele partijen vooral gezien als een spoor waarmee nieuwe partijen betrokken kunnen worden bij het arbeidsmarktbeleid. De arbeidsmarktregio's vormen de spil van de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid: ze zijn dominant, onmisbaar en autonoom in de uitvoering en kijken bij het opstellen van het uitvoeringsplan hoe zij invulling kunnen geven aan de ontwikkellijnen.

- *De effectiviteit kan toenemen door ontwikkellijnen met het relevante beleidsveld vast te stellen en tussentijds te herijken, en de hogescholen en universiteiten aan de sporen toe te voegen*

De effectiviteit van het werken met ontwikkellijnen in het arbeidsmarktbeleid van de provincie kan toenemen door vóóraf gezamenlijk overleg, overeenstemming over de afbakening, en commitment voor de keuze van de ontwikkellijnen te verkrijgen. Ook is het raadzaam om halverwege de programmaperiode de (invulling van de) ontwikkellijnen tussentijds te herijken tezamen met het relevante beleidsveld.

In de netwerken worden alleen de hogescholen en universiteiten gemist. Dit zijn uiteraard belangrijke spelers als het gaat om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. De provincie heeft overigens aangegeven dat de hogescholen al wel betrokken worden bij de actie-agenda Hoger Onderwijs.

Conclusies ten aanzien van efficiëntie van de inrichting

- *We zetten een vraagteken bij zowel de efficiëntie van het werken met de ontwikkellijnen als met de sporen*

Doordat de ontwikkellijnen breed zijn gedefinieerd kunnen er veel beleidsissues onder de ontwikkellijnen vallen, hetgeen in praktijk ook het geval is. Er vinden dus veel verschillende beleidsinterventies en activiteiten plaats, mogelijk wel te veel waardoor de provincie duizend bloemen laat bloeien. Daarnaast wordt er niet of nauwelijks gedegen geëvalueerd waar de verschillende beleidsinterventies allemaal toe leiden, en wat werkt en wat niet werkt.

De provincie werkt als smeermiddel om vele verschillende radars in het arbeidsmarktbeleid draaiend te houden. Daarbij is er sprake van veel diverse overlegtafels in de regio waar min of meer dezelfde issues besproken worden. Daarin keuzes maken kan de efficiëntie van het beleid verhogen; met hetzelfde budget kan mogelijk meer bereikt worden.

- *De efficiëntie kan toenemen door in te zetten op waar de provincie het verschil maakt, keuzes te maken, en de rollen en doelen van de sporen opnieuw te doordenken*

Door te kiezen voor ontwikkellijnen waarop de provincie het verschil kan maken (op de zogenoemde lange lijnen en grote maatschappelijke uitdagingen die de gehele programmaperiode overstijgen), waar de provincie toevoegt op de bestaande structuren (niet doen wat anderen al doen) en door te pakken op datgene dat werkt (degelijke evaluatie leidend tot evidence-based beleid), kan de efficiëntie van het arbeidsmarktbeleid toenemen.

Op basis daarvan kunnen er in het proces ook meer keuzes gemaakt worden. Voorts dienen de rollen en doelen van de uitvoerende sporen opnieuw doordacht te worden, mede in relatie tot de budgetten die hiermee gemoeid gaan. De provincie zou meer op moeten treden als procesregisseur. De rol van Pact Brabant zou belangrijker gemaakt kunnen worden: van agenderende naar adviserende tafel plus doe-agenda's formuleren. En er zou doordacht moeten worden of de provincie door wil gaan met de innovatieve projecten, en zo ja welk doel daar dan bij past (bijvoorbeeld gericht op het aan boord krijgen van nieuwe, regionale partijen).

Conclusies ten aanzien van de toegevoegde waarde van de provincie

- *Per beleidstraject bepalen welke rollen je als provincie het best kunt oppakken*

Het zal de effectiviteit en efficiëntie van het arbeidsmarktbeleid ten goede komen als de provincie per beleidstraject bewust kiest welke rollen zij op zal pakken. Het moet die rollen betreffen daar waar de toegevoegde waarde van de provincie in het betreffende beleidstraject naar verwachting het grootst is: met welke rollen maakt de provincie het verschil?

- *Betere invulling van de volgende drie rollen zou de effectiviteit en efficiency verhogen:*
 - Lobby: in overleg met Pact Brabant of de arbeidsmarktregio's de lobbyrol richting Den Haag en Brussel oppakken: wat, hoe en met wie?
 - Organiserend vermogen/leiderschap: de provincie wordt geacht bij het provinciale arbeidsmarktbeleid het proces te regisseren, aan te sturen, de lijnen uit te zetten, en toe te zien of de afspraken nagekomen worden, en waar dit toe leidt. Deze rol zou dus beter omgedoopt kunnen worden tot 'procesregisseur'.
 - Lerend vermogen: de provincie zou naast kennisuitwisseling expliciet in moeten zetten op het vergroten van het lerend vermogen. Het uitvoeren van gedegen evaluaties, nagaan wat werkt en wat niet werkt, en doorpakken op beleidsinterventies die werken. Zodoende ontstaat evidence-based beleid.

Tot slot suggesties voor de toekomst

- Behoud de inrichting van het arbeidsmarktbeleid langs inhoudelijke ontwikkellijnen (als prioritaire aandachtsgebieden) en uitvoerende sporen.
- Bepaal per beleidsdossier welke rollen de provincie wil spelen: kies die rollen waarin de provincie het verschil kan maken.
- Bepaal samen met Pact Brabant de ontwikkellijnen (inhoud en afbakening) en herijk ze halverwege de programmaperiode gezamenlijk: zet in op de lange lijnen en grote maatschappelijke uitdagingen.
- Bepaal duidelijk de doelen van de robuuste netwerken, mede gelieerd aan de budgetten daarvoor.
- Ga met de netwerken van overlegtafels meer naar doe-agenda's.
- Besluit om wel of niet door te gaan met de innovatieve projecten. Indien wel, doordenk dan een ander doel, met name gericht op het aan boord krijgen van nieuwe relevante partijen.
- Wordt als provincie procesregisseur, en stem met Pact Brabant of de arbeidsmarktregio's de lobby af.
- Pak in de volgende programmaperiode door op wat werkt, voer daartoe gedegen evaluaties uit naast kennisuitwisseling, en ontwikkel evidence-based beleid.

Deze samenvatting heeft betrekking op onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van de provincie Noord-Brabant.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij SEOR BV. Het gebruik van het materiaal uit deze samenvatting is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm dan ook is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van SEOR BV.

Het onderzoek is uitgevoerd door SEOR BV.