

Statenvoorstel 02/11 A

Voorgestelde behandeling:

PS-vergadering : 4 februari 2011

Statencommissie : Commissie Economie, Mobiliteit en Grote
Stedenbeleid, 14 januari 2011

Onderwerp

Commissie voor Beleidsevaluatie - Onderzoek arbeidsmarktbeleid

's-Hertogenbosch

Datum

22 december 2010

DIS-nummer

2376298

Griffie

Bijlage(n)

1

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant,

Samenvatting

Op verzoek van Provinciale Staten (meerjarenprogramma Commissie voor Beleidsevaluatie 2010-2011, vastgesteld door Provinciale Staten op 5 februari 2010), heeft de Commissie voor Beleidsevaluatie het provinciale arbeidsmarktbeleid geëvalueerd. De doelstelling van de evaluatie is Provinciale Staten van Noord-Brabant inzicht geven in de toegevoegde waarde van het provinciale arbeidsmarktbeleid. Daarnaast is gevraagd deze provinciale arbeidsbeleidsprestaties te bezien in het licht van relevante economische ontwikkelingen (conjunctuur, mondialisering), demografische ontwikkelingen en de veranderende opvattingen inzake taakverdeling tussen provincies en rijksoverheid en gemeenten.

Uit het onderzoek blijkt dat met de huidige werkwijze (Bestuursakkoord, programmalijnen, thema's) meer samenhang in het geheel van doelstellingen is ontstaan. Er is een stap gezet naar een meer evenwichtige taakstelling waarin sociale aspecten van arbeidsmarktbeleid worden meegewogen. De meerwaarde van de provinciale inzet wordt door de bij het arbeidsmarktbeleid betrokken partijen (waaronder gemeenten, werkgevers- en werknemers-organisaties) vooral ervaren in het multiplier-effect met betrekking tot het generen van cofinanciering, het inzetten en het ontwikkelen van netwerken en het versterken van het organiserend vermogen in de regio's. Partijen zijn ook kritisch. Ze zijn van mening dat de provincie afstand moet houden van de uitvoering en zich vooral dient te focussen op initiëren en faciliteren van beleid aan het begin en monitoren en terugkoppelen aan het eind van een beleidstraject. Via de programmatische aanpak heeft de provincie wel de laatste jaren meer afstand genomen van de regio's en heeft zij meer gestuurd op doelstellingen en resultaten.

Datum

22 december 2010

DIS-nummer

2376298

Voor verdere ontwikkeling van het arbeidsmarktbeleid in de toekomst wordt in het rapport aangegeven, dat ingestoken kan worden op versterking van de vraaggerichtheid, organiseren van meer dynamiek en meer ruimte voor de regio's. De conjuncturele en structurele ontwikkelingen in de verschillende regio's vragen bovenregionale afstemming. Aandacht is nodig voor vergroening en vergrijzing, verborgen arbeidspotentieel, personeelstekorten zoals verwacht in de technische sector en de zorg, arbeidsmigratie en flexibiliteit op de arbeidsmarkt. De door de onderzoekers opgenomen aanbevelingen in het rapport zijn door de Commissie voor Beleidsevaluatie samengevat in 5 concrete aanbevelingen.

1. Inleiding

Op verzoek van Provinciale Staten (meerjarenprogramma Commissie voor Beleidsevaluatie 2010-2011, vastgesteld door Provinciale Staten op 5 februari 2010), heeft de Commissie voor Beleidsevaluatie het provinciale arbeidsmarktbeleid in de periode 2003-2009 geëvalueerd. De provincie heeft geen wettelijke taak in het arbeidsmarktbeleid. Het evaluatieonderzoek arbeidsmarktbeleid richtte zich in de eerste plaats op de inzet van de autonome middelen in het arbeidsmarktbeleid en de beleidsprestaties van deze inzet. In de tweede plaats is een vooruitblik gevraagd hoe mogelijke toegevoegde waarde van het gevoerde provinciaal arbeidsmarktbeleid te bezien in het licht van de te verwachten ontwikkelingen op economisch, demografisch en bestuurlijk gebied en de veranderende opvattingen over maatschappelijk (midden)bestuur.

1.1 Vraagstelling onderzoek

Dit onderzoek is een ex-post evaluatieonderzoek dat antwoord moet geven op de onderstaande vragen (Startnotitie Commissie voor Beleidsevaluatie, mei 2010). Daarnaast geeft het onderzoek een doorkijk naar de toekomst.

De volgende onderzoeksvragen staan centraal in het onderzoek:

1. Welke doelstellingen heeft de provincie Noord-Brabant geformuleerd met betrekking tot haar arbeidsmarktbeleid in de periode 2003-2009? Welke wijzigingen en/of aanvullingen zijn hierin in de loop van de tijd aangebracht? Zijn deze (gewijzigde) doelstellingen SMART geformuleerd?
2. In welke mate hebben de provinciale beleidsprestaties van de door de provincie geïnitieerde en/of ondersteunde speerpunten en activiteiten, zoals de projecten 'Kleurrijk Brabant Werkt', 'Op de bres voor zorg', 'Op de bres voor techniek', 'Servicepunt Leren en Werken', 'Pact Brabant', 'Kenniss=Meedoen', eventueel lopende projecten zoals 'Sociaal Ondernemerschap', 'Leerbonnen', bijgedragen tot realisatie van de bovengenoemde doelstellingen?

3. Wat is hierbij de toegevoegde waarde geweest van de provincie Noord-Brabant ten opzichte van het landelijke en decentrale gevoerde arbeidsmarkt?
4. Gezien deze toegevoegde waarde, op welke wijze kan provinciaal arbeidsmarktbeleid en/of vanuit beleidsterreinen onderwijs, economie en zorg bijdragen aan een betere kwalitatieve en kwantitatieve werking van de regionale arbeidsmarkt(en) gezien relevante economische ontwikkelingen (bijv. conjunctuur, mondialisering), demografische veranderingen (bijv. vergrijzing) en veranderende opvattingen ten aanzien van de taakverdeling rijksoverheid, gemeenten en middenbestuur?

1.2 Onderzoeksuitvoering

Om de vragen van de commissie goed te kunnen beantwoorden, heeft het onderzoeksbureau gebruik gemaakt van bestaande bronnen en is nieuw onderzoek gedaan onder partijen die betrokken zijn bij het arbeidsmarktbeleid en -projecten.

Het onderzoeksbureau geeft aan, dat de vraag naar de beleidsprestaties van projecten en naar de toegevoegde waarde van de provinciale inzet op basis van ervaringen van de belangrijkste betrokken partijen is beantwoord. Een 'hardere' kwantitatieve meting is in dit verband niet realistisch. In bepaalde gevallen zijn projecten nog niet afgerond of zullen kwantitatieve effecten pas op langere termijn optreden. Daarnaast is de bijdrage van de provincie in verhouding tot die van andere partijen doorgaans gering, waardoor effecten niet of nauwelijks aan die bijdrage te relateren zijn. Ook spelen omgevingsinvloeden bij projecten vaak een belangrijke rol, bijvoorbeeld de recente economische recessie, zodat de effecten van een specifieke (kleine) impuls van de provincie niet afzonderlijk te isoleren zijn.

Het onderzoek is uitgevoerd in de maanden juli, augustus en september 2010.

1.3 Conclusies

De belangrijkste conclusies uit het onderzoeksrapport zijn aan de hand van de gestelde onderzoeksvragen hieronder samengevat.

- **Doelen van het provinciale arbeidsmarktbeleid**

Sinds 2007 is arbeidsmarktbeleid in de provincie Noord-Brabant onderdeel van het regionaal economisch beleid. Met de uitwerking van de drie programmalijnen in Dynamisch Brabant is de focus qua doelstellingen in de bestuursperiode 2007-2011 verschoven van de aanbodkant naar de vraagkant. Daarbij was de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid in eerste instantie vooral gebaseerd op losse projecten. In de aanloop naar de tweede

bestuursperiode is een meer programmatische werkwijze geïntroduceerd om de effectiviteit van het beleid te verhogen. Partijen in het veld ervaren dit als een positieve ontwikkeling.

- **Opbrengsten van het provinciaal arbeidsmarktbeleid**

In de twee onderzochte bestuursperiodes is met ondersteuning vanuit de provincie een groot aantal projecten uitgevoerd. Vooral de in de eerste bestuursperiode opgestarte projecten met een wat langere looptijd en groter bereik, hebben overwegend een aanbodgeoriënteerd karakter gehad. In de tweede bestuursperiode is het accent sterker komen te liggen op projecten gericht op verbetering van de afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Wel verschuift de focus van subsidiëring van losse projecten naar projecten die zijn ingebed in bredere programma's, naar platforms en naar structuursubsidies. Partijen in het veld laten zich over het algemeen positief uit over deze verschuiving naar structuursubsidies maar zijn kritisch over de in hun ogen vaak te sterke aanbodoriëntatie van de activiteiten.

Daarnaast zijn zij over het algemeen tamelijk positief voor wat betreft de resultaten van projecten en programma's in termen van output, zoals mate van realisatie van voorgenomen activiteiten, aantallen deelnemers aan een project, aantallen met bepaalde projecten bereikte leden van de doelgroep, aantal gerealiseerde opleidingen of plaatsingen op leerwerkbanen etc. Partijen hebben minder zicht op de (langere termijn) effecten van projecten, programma's en platforms.

Vooral voor activiteiten gericht op versterking van structuren, platforms en netwerken in de regio's, zijn de effecten lastig te meten. Partijen hechten groot belang aan ondersteuning van de provincie in deze randvoorwaardelijke sfeer (inzet middelen, maar ook het bij elkaar brengen van partijen). Waar een sterk netwerk ontwikkeld is, blijkt dit in de regio's zelf ook weer tot een meer structurele en samenhangende aanpak van arbeidsmarktactiviteiten te leiden.

- **Meerwaarde van het provinciale arbeidsmarktbeleid**

De bij het arbeidsmarktbeleid betrokken partijen (onafhankelijke stakeholders) zien vooral meerwaarde van het provinciale arbeidsmarktbeleid op de volgende punten:

- de provinciale inzet heeft duidelijke multiplier-effecten gehad in termen van het genereren van cofinanciering;
- partijen zien vooral meerwaarde van de provinciale inzet als het gaat om netwerkontwikkeling, versterking van het organiserend vermogen in de regio's en over regiogrenzen heen informatievoorziening op arbeidsmarktgebied;

Datum

22 december 2010

DIS-nummer

2376298

- partijen onderkennen de potentiële meerwaarde van een innovatie- en ontwikkelfunctie bij de provincie, vooral op terreinen die partijen in de regio's zelf (nog) niet kunnen oppakken; partijen zijn sceptischer ten aanzien van de invulling die een en ander in de praktijk heeft gekregen; de provincie moet niet te sterk zelf bij de uitvoering van projecten betrokken zijn;
- partijen stellen dat de provincie met inzet van haar netwerken bij uitstek fungeert als 'versneller' van arbeidsmarktacties, juist op crisismomenten als snel handelen geboden is;
- meerwaarde van de provinciale inzet kan mogelijk worden verhoogd als reflectie en kennisuitwisseling meer systematisch worden georganiseerd.

Zonder provinciale ondersteuning waren diverse projecten en netwerken niet van de grond gekomen. Als die ondersteuning wegvalt, bestaat het risico dat het organiserend vermogen in en tussen de regio's wegvalt.

Er zijn ook kritische geluiden vooral van de kant van het georganiseerde bedrijfsleven, maar ook regio's en gemeenten plaatsen kritische kanttekeningen. Deze spitsen zich toe op een drietal punten: beperkt beschikbaar budget, de overmatige aanbodsturing en de bepalende positie van de provinciale steunfunctie (PSW) bij de uitvoering.

- **Ontwikkeling op de Brabantse arbeidsmarkt**

De urgentie van arbeidsmarktbeleid dringt zich op door een aantal conjuncturele en structurele ontwikkelingen op de Brabantse arbeidsmarkt van de toekomst. Daarnaast speelt de demografische ontwikkeling een rol. In de technische sector en in de zorg worden op termijn blijvende structurele personeelstekorten verwacht. Van toenemend belang is de flexibilisering van de arbeidsmarkt, zowel op bedrijfsniveau als persoonlijk niveau. Een vitale economie vraagt om een goed werkende arbeidsmarkt.

- **Ontwikkeling arbeidsmarkt in de Brabantse regio's**

Er is een aantal conjuncturele en structurele ontwikkelingen ook regionaal te onderkennen die belangrijke gevolgen zullen hebben voor de Brabantse arbeidsmarkt van de toekomst. Deze ontwikkelingen worden de komende jaren weer belangrijker, zoals enkele demografische veranderingen (vergrijzing en ontgroening). Voor Brabant is de verwachting dat de beroepsbevolking de komende jaren zal afnemen. Dit vergroot het belang om de participatiegraad van ouderen, vrouwen en laag opgeleiden te verhogen. Ondanks een stagnerende groei in de industrie dreigt er door openvallende plaatsen als gevolg van de vergrijzing en de geringe instroom van jongeren een tekort aan technisch opgeleide vakmensen te gaan ontstaan. Ook in de zorg worden op termijn blijvende structurele personeelstekorten verwacht.

Noord-Brabant heeft naar schatting een aandeel van 15-18% (2008) van het totale aantal arbeidsmigranten en buitenlandse starters in Nederland, dat zijn tussen 20.000 en 30.000 personen. Arbeidsmigranten (vooral laagopgeleiden, afkomstig uit Midden- en Oost-Europa) concentreren zich in bepaalde sectoren (vooral land- en tuinbouwsector en uitzendbureaus). Een klein deel van de arbeidsmigranten betreft hoger opgeleiden waarvan een groot deel in de regio Eindhoven werkzaam is. Flexibilisering van de arbeidsmarkt neemt ook in Noord-Brabant aan belang toe, zowel op bedrijfsniveau (uitzendwerk, detachering) als op het niveau van personen (flexibele loopbanen door transities tussen verschillende leefdomeinen, meer mobiliteit, (snellere) afwisseling van periodes met en zonder werk). Een laatste structurele ontwikkeling op de arbeidsmarkt en in de economie is de netwerkontwikkeling in regio's. Die 'rasters' voor afstemming en uitwisseling vormen goede uitgangspunten voor het toekomstig arbeidsmarktbeleid. De geschetste ontwikkelingen doen zich niet allemaal tegelijk voor in de Brabantse regio's. Bovenregionale afstemming in relatie tot de ontwikkeling van het ruimtelijke en economische beleid (vestigingsbeleid, bedrijventerreinen, infrastructuur), maar ook de leefbaarheid en onderwijs zijn van belang voor het behoud van de welvaart, de verbetering van het leefmilieu en de versterking van de identiteit.

- **Vooruitblik: waar kan de provincie in de toekomst op in zetten**

De onderzoekers stellen in het rapport dat het regionale arbeidsmarktbeleid beschouwd dient te worden als een integraal onderdeel van de kerntaak regionaal economisch beleid dat vorm te geven is in een actieve makelaarsrol tussen de overheid, organisaties en ondernemers (inhoud PS Motie 11 juni 2010). Het provinciale arbeidsmarktbeleid kan dan, rekeninghoudend met de visie van de bij het arbeidsmarktbeleid betrokken partijen voortbouwen op de ingezette activiteiten langs de drie lijnen: vraaggerichtheid versterken, dynamiek organiseren en ruimte geven aan regio's.

Arbeidsmarktbeleid in algemene zin is een vestigingsvoorwaarde voor bedrijven. Door de provinciale inbreng kan, samen met de bij het arbeidsmarktbeleid betrokken partijen, voor de komende periode meerwaarde worden bereikt op de thema's:

- Campusontwikkeling en combinaties van hightech en slimme ambachtelijkheid (beleidsthema's innovatie, ruimtelijke ordening en economie);
- HRM Servicecentra en van werk naar werk-trajecten (beleidsthema's economie en onderwijs);
- Techniek- en zorgplatforms en voorzieningen voor leven lang leren (beleidsthema's onderwijs en economie);
- Pact Brabant (overheid en bedrijfsleven);
- Informatie, uitwisseling en coördinatie

1.4 Aanbevelingen door de Commissie voor Beleidsevaluatie

Uit de beschrijving van de ontwikkeling van de arbeidsmarkt door de onderzoeker blijkt, dat ook voor wat betreft de potentie van de arbeidsmarkt de regio's onderling verschillen. Dit blijkt ondermeer uit een verschil in de verwachte krimp, afvlakking van de arbeidsmarkt en omvang van en het opleidingsniveau van het arbeidspotentieel. Voor bepaalde bedrijvigheid is in de ene regio meer aanbod en vraag, dan in de andere.

De Commissie voor Beleidsevaluatie concludeert uit de informatie uit het rapport, dat vanuit een breder provinciaal perspectief er een relevante relatie bestaat tussen arbeidsmarktbeleid en de kerntaken zoals ruimtelijke ontwikkeling, economie en infrastructuur. De rol van de provincie bij de campus- / valleyontwikkeling van de verschillende regio's in Noord-Brabant is hiervan een goed voorbeeld. Te denken valt aan: Maintenance Valley in Westelijk Brabant met uitloop naar Tilburg, Kennis-Innovatie in Zuidoost Brabant, food in Noordoost Brabant. De aspecten ruimte, innovatie, bedrijventerreinen, infrastructuur wegen en water, maar ook openbaar vervoer en onderwijs in relatie tot het menselijk kapitaal spelen daarbij een rol. Naast een regionale aanpak van het arbeidsmarktbeleid, draagt een bovenregionale afstemming op arbeidsmarktbeleid bij aan een adequate en aantrekkelijke positie van Brabant voor de ontwikkeling en bestendiging van bedrijvigheid.

De onderzoekers hebben een achttal aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen zijn door de Commissie voor Beleidsevaluatie op basis van de onderzoeksresultaten samengevat in een 5 tal concreter geformuleerde aanbevelingen.

1. Beschouw het arbeidsmarktbeleid als een onderdeel van het regionale economische beleid. Een flexibele en goed opgeleide beroepsbevolking en een goed werkende arbeidsmarkt zijn cruciale voorwaarden om de geformuleerde ambities in de Agenda van Brabant te kunnen realiseren. Kies hierbij de rol van een actieve makelaar tussen de verschillende betrokken partijen.
2. Versterk de programmatistische vormgeving van het arbeidsmarktbeleid in afstemming met andere flankerende beleidsterreinen. Door concreet de integrale beleidsvoering te bewaken, de bestuurlijke samenwerking provinciebreed en via de platforms in de regio's te behouden en provinciale middelen vooral in te zetten ter versterking van randvoorwaarden zoals coördinatie en netwerken.

Datum

22 december 2010

DIS-nummer

2376298

3. Zet de komende jaren vooral in op de versterking van de vraaggerichtheid van het arbeidsmarktbeleid. Organiseer hiervoor in samenspraak met Pact Brabant meer dynamiek op de arbeidsmarkt en houdt meer rekening met de regionale diversiteiten. Boven regionale afstemming in relatie tot het ruimtelijke en economische beleid is onderdeel voor een duurzame ontwikkeling van de regio's en provincie.
4. Richt ook de komende jaren, vanuit de beleidsvelden economie, innovatie en onderwijs, de inzet van de provincie vooral op de inhoudelijke terreinen waar is gebleken dat deze inzet toegevoegde waarde kan hebben. Voorbeelden zijn campusontwikkeling en combinaties van high-tech en slimme ambachtelijkheid; stimulering van modern HRM-beleid (HRM Service Centra); flexibele schakelingen van onderwijs en arbeid (Platforms Techniek en Platform Zorg); en waarborgen van brede bestuurlijke samenwerking (Pact Brabant).
5. Ga met de partijen binnen het Pact Brabant na of het wenselijk is het Pact Brabant te verbreden en te versterken, zonder de dynamiek van het Pact te niet te doen. Dit kan bijvoorbeeld door (grotere) werkgevers in het Pact op te nemen. Of door vertegenwoordigers vanuit het beleidsveld/ werkveld van Onderzoek en Innovatie. Bezie daarbij ook of er meerwaarde mogelijk is door toevoeging van reflecterende of evaluerende functies zoals een denktank met een programma voor strategisch onderzoek en visieontwikkeling.

2. Het voorstel

Wij stellen u voor te besluiten conform bijgaand ontwerp-besluit.

Commissie voor Beleidsevaluatie

de voorzitter

de secretaris

Prof. Dr. B. Hoetjes

mw. W.J.M. van de Wiel

Auteur: W.J.M. van de Wiel (073) 680 86 24

Bijgevoegd treft u de volgende bijlagen aan:

1. Rapport: Evaluatie van het arbeidsmarktbeleid in de Provincie Noord-Brabant in de periode 2003-2009

Ontwerp-besluit 02/11 B

Voorgestelde behandeling:

PS-vergadering : 4 februari 2011

Statencommissie : Commissie Economie, Mobiliteit en Grote stedenbeleid, 14 januari 2011

Onderwerp

Commissie voor Beleidsevaluatie - Onderzoek arbeidsmarktbeleid

's-Hertogenbosch

Datum

22 december 2010

DIS-nummer

2376298

Griffie

Bijlage(n)

-

Provinciale Staten van Noord-Brabant,

- gelezen het voorstel van de Commissie voor Beleidsevaluatie van 16 december 2010;
- gelet op het advies van de Commissie Economie, Mobiliteit en Grote stedenbeleid van 14 januari 2011;

besluiten:

- de conclusies en aanbevelingen zoals geformuleerd door de Commissie voor Beleidsevaluatie naar aanleiding van het onderzoek naar het arbeidsmarktbeleid in de Provincie Noord-Brabant te onderschrijven;
- het College van Gedeputeerde Staten op te dragen de bevindingen en de aanbevelingen uit het rapport 'Evaluatie van het arbeidsmarktbeleid in de Provincie Noord-Brabant in de periode 2003-2009' te verwerken in de op te stellen Nota Economie;
- Het College van Gedeputeerde Staten op te dragen, de uitwerking van de Motie Arbeidsmarktbeleid (M12 Provinciale Staten van 11 juni 2010) eveneens mee te nemen in de eerder genoemde Nota Economie.

's-Hertogenbosch, 4 februari 2011

Provinciale Staten van Noord-Brabant,

de voorzitter

de griffier