

Couleur regionale van de Brabantse arbeidsmarktregio's

**Een onderzoek naar regionale
netwerksamenwerking**

April 2021

Couleur regionale van de Brabantse arbeidsmarktregio's

Een onderzoek naar regionale
netwerksamenwerking

April 2021

Auteurs:

Dr. Ellen Dingemans
Alwin Groen MSc.
Bo Broers MSc.

Colofon

Couleur regionale van de Brabantse arbeidsmarktregio's

is een publicatie van Het PON & Telos en BrabantAdvies

Onderzoek, samenstelling en rapportage

Dr. Ellen Dingemans

Alwin Groen MSc.

Bo Broers MSc.

Begeleiding

Ivka Orbon

Auke Blaauwbroek

Klankbordgroep

Ron van Baden (SER Brabant, vertegenwoordiger FNV)

Anne Deelen (Vertegenwoordiger VNO-NCW Brabant Zeeland)

Marc van der Meer (SER Brabant, bijzonder hoogleraar onderwijs-arbeidsmarkt)

Marian Thunnissen (Lector 'Dynamische talentinterventies', Fontys University of Applied Sciences)

Mariëlle Blanken (promovenda bij Tranzo en Het PON & Telos)

Met bijzondere dank aan alle geïnterviewden uit de vijf Brabantse arbeidsmarktregio's

Vormgeving Oranje Vormgevers, Eindhoven.

© 2021, Het PON & Telos (www.hetpon-telos.nl), BrabantAdvies (www.brabantadvies.com)

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding	10
1.1. Aanleiding: waarom dit onderzoek?	11
1.2. Doelstelling: een foto van de regio's	12
1.3. Startpunt van het onderzoek: het regionale Werkbedrijf	12
2. Context en dynamieken in het veld	15
2.1. Een terugblik op arbeidsmarktbeleid in Nederland	16
2.2. Oprichting van de regionale Werkbedrijven: de kaders	17
3. Foto's van de Brabantse arbeidsmarktregio's	20
3.1. Regio Noordoost-Brabant	23
3.2. Regio Zuidoost-Brabant	26
3.3. Regio Helmond-De Peel	29
3.4. Regio Midden-Brabant	32
3.5. Regio West-Brabant	35
4. Overkoepelende inzichten: de foto's naast elkaar	38
4.1. Taakstelling en ambities in de Brabantse regionale Werkbedrijven	39
4.2. De ene ambitie is de andere niet	41
5. Conclusie en reflectie	45
5.1. Kennis van de randvoorwaarden van doelgerichte netwerken	46
5.2. Versterking van de netwerksamenwerking	47
5.3. Tot slot	49
Referenties	51
Bijlage 1: Onderzoeksverantwoording	54
Bijlage 2: Documentstudie	57
Bijlage 3: Topiclijst semi-gestructureerde interviews	60

Samenvatting



Samenvatting

Met dit onderzoek werpen we een licht op de netwerkontwikkeling in de vijf Brabantse arbeidsmarktregio's – een systeemverkenning over hoe regionale partijen met elkaar samenwerken en welke doelen daarbij centraal staan. In 2015 heeft de regionale samenwerking een sterke impuls gekregen door de oprichting van de regionale Werkbedrijven en de financiële middelen die daarmee naar de regio zijn gekomen. Er is in de Brabantse regio's in de jaren daarna met veel energie en commitment gewerkt aan het opbouwen van de regionale infrastructuur. We hebben de regionale Werkbedrijven als startpunt genomen in dit onderzoek en de regionale infrastructuur in kaart gebracht aan de hand van de vier dimensies van doelgerichte netwerken: doelen, spelers, onderlinge verbinding en netwerksturing.

We hebben daarvoor deskresearch gedaan en 20 interviews gehouden met betrokkenen uit de regionale Werkbedrijven. De verkenning levert een eerste foto op van de netwerken. Door de grote complexiteit en dynamiek is het haast onmogelijk om deze foto's direct scherp te krijgen, maar geven ze wel een eerste inzicht in hoe de netwerkstructuren er in de regio's uit zien. Met dit onderzoek hebben we de randvoorwaarden in

beeld gebracht om als netwerk doelgericht te kunnen functioneren. En bieden we betrokkenen in de regio's een denkmodel om te zien waar kan worden ingezet op versterking en verduurzaming van de netwerken.

Het doel van de visualisaties was om een zo correct mogelijke weergave te geven van de werkelijkheid. Door de grote complexiteit en dynamiek in de regio's is het echter haast onmogelijk om dat in één plaatje te vangen. We moeten toegeven: hoewel het beeld steeds beter zichtbaar wordt, zijn de foto's nog niet helemaal scherp.

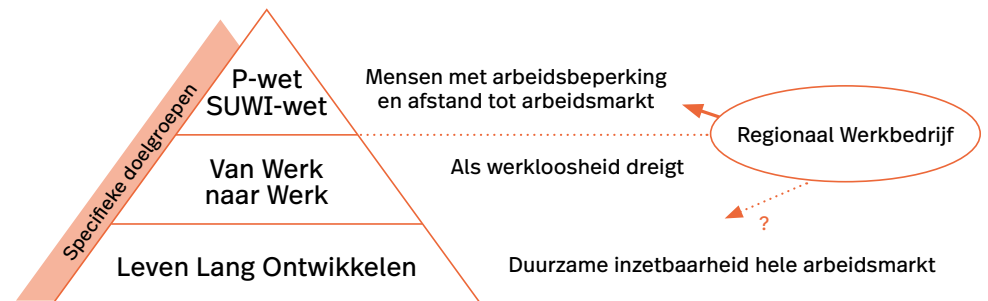
Couleur Regionale

De provincie Noord-Brabant telt 5 arbeidsmarktregio's: Noordoost-Brabant, Zuidoost-Brabant, Helmond-De Peel, Midden-Brabant en West-Brabant. Deze regio's zijn heel verschillend en hebben ieder hun eigen historische context, economische bedrijvigheid en arbeidsmarktopgaven. Er is bij het ontstaan van de regionale Werkbedrijven geen blauwdruk aangereikt op welke wijze de regionale arbeidsmarktinfrastuur zich zou moeten organiseren en er is daardoor veel ruimte voor de *couleur regionale*. We zien in het onderzoek dan ook grote verschillen, bijvoorbeeld in de doelen die men in de regionale samenwerking oppakt en de aansturing van het netwerk. In sommige regionale Werkbedrijven zijn de doelen

Verbreiding van ambities en doelen in de arbeidsmarktregio's

De piramide van regionaal arbeidsmarktbeleid

netwerken het denkmodel vormt om de samenwerking in de arbeidsmarktregio's te verduidelijken. In de piramide onderscheiden we grofweg drie ambities die leven in de arbeidsmarktregio's. De ambities hebben ieder hun eigen reikwijdten en doelgroepen, die mogelijk vragen om andere netwerksamenwerkingen. In de top van de piramide van regionaal arbeidsmarktbeleid bevindt zich de maatwerkondersteuning aan mensen met een arbeidsbeperking en afstand tot de arbeidsmarkt. Deze originele taakstelling in de regio's komt voort uit het sociaal akkoord uit 2013 en is verankerd in de Participatiewet en SUWI-wetgeving. Het regionaal Werkbedrijf is hiervoor het aangewezen samenwerkingsverband. De vier dimensies van doelgerichte netwerken zijn voor dit doel op hoofdlijnen ingevuld en op elkaar afgestemd door de wettelijke kaders.



De verbreding van ambities en doelen zit in de onderste twee lagen van piramide van regionaal arbeidsmarktbeleid. Het gaat om ambities gericht op van werk naar werk ondersteuning en

leven lang ontwikkelen, die veel minder scherp in wettelijke kaders over regionale samenwerking zijn meegegeven. In de onderste lagen van de piramide van regionaal arbeidsmarkt-beleid zijn instrumenten en middelen nodig, om te voorkomen dat veel mensen doorstromen naar de top van de piramide.

Juist in die onderste lagen van de piramide zijn doelen, spelers en rollen nog erg onduidelijk en daar is dus winst te behalen in het versterken van de regionale samenwerking. De vier dimensies van doelgerichte netwerken bieden een denkkader om per ambitie doelen te concretiseren en te bepalen wat verder nodig is in netwerksamenwerking om doelgericht te zijn.

Verbinding strategische en uitvoerende niveau

Een andere uitdaging is het verknopen van het strategische, tactische en uitvoerende niveau. Vooral over de mobiliteits-opgaven wordt door geïnterviewden gezegd dat er mooie plannen worden gemaakt aan de overlegtafel, maar dat het nog nauwelijks wordt gekoppeld aan de uitvoering. Van bovenaf, wordt er op strategisch niveau in de regio's hard gewerkt om invulling te geven aan de originele taakstelling van het regionale Werkbedrijf en de bredere ambities die zij willen dienen. Door doel- en rolverduidelijking zijn die ambities te vertalen naar concrete acties. Van onderop, in de uitvoering, staan professionals in direct contact met de doelgroepen waarvoor het netwerk zich wil inzetten. Om te zorgen dat datgene dat je wilt verwezenlijken ook tot uitvoering komt én om te zorgen dat inzichten over behoeften van doelgroepen op de regionale agenda komen, is een coördinerende laag van belang die de afstemming bewaakt.

Dat is ook een belangrijke voorwaarde om uiteindelijk de effectiviteit van beleid meetbaar te kunnen maken en op output te kunnen gaan sturen om doelen te behalen.

Overkoepelende conclusies

Op basis van de documentstudie en analyse van de gesprekken met betrokkenen uit de regio's, concluderen we dat er in Brabant met veel energie en betrokkenheid wordt samengewerkt en zien we de volgende ruimte voor versterking van de netwerk-samenwerking:

- Allereerst, zien we in de regio's een grote betrokkenheid van verschillende partijen bij verschillende ambities, maar is niet altijd helemaal duidelijk waarvoor het netwerk zich precies wil inzetten en welke concrete doelstellingen daaronder worden nagestreefd. Dat maakt het meten van effectiviteit lastig, zo niet onmogelijk, omdat vooraf niet helder is welke concrete resultaten worden beoogd. Er is veel bestuurlijke drukte, zonder dat echt scherp is waar men zich voor inzet en waarbij afstemming tussen het strategische en uitvoerende niveau nog niet overal voldoende is geborgd (zowel tussen als binnen organisaties).
- Ten tweede zorgt verbreding van ambities en concrete doelen voor vragen of de juiste samenwerkingspartijen zijn betrokken en in positie zijn gebracht. Samenwerkingspartijen kunnen in verschillende mate betrokken zijn en verschillende rollen vervullen naar gelang de ambitie waarvoor het netwerk zich

wil inzetten. Verschillende ambities kunnen in verschillende (sub)netwerken landen en het is nu niet altijd duidelijk op welke grond dat wordt bepaald. Daarbij is het ook de vraag of financieringsstromen nu altijd via de juiste partijen verlopen.

- Verder constateren we dat betrokkenen in de regionale samenwerking niet altijd scherp hebben hoe het netwerk is ingericht en wat de verbinding is tussen verschillende samenwerkingsstructuren. Dat geeft de complexiteit van de regionale samenwerking weer en is vooral relevant wanneer er geen duidelijkheid en consensus is over wie de regierol heeft en/of zou moeten hebben (en wanneer).

Regionale mobiliteitsteams als momentum

Het onderzoek laat zien dat binnen de regionale Werkbedrijven al snel ambities zijn verbreed en daarbij de afstemming tussen de vier dimensies van doelgerichte netwerken niet altijd scherp is gebleven. De komst van de regionale mobiliteitsteams lijkt te worden aangegrepen als een kans om een integrale aanpak van verschillende mobiliteitsopgaven te gaan realiseren. Het risico is dat meegegeven kaders uit het sociaal pakket uit het oog worden verloren, terwijl er juist nu een momentum ligt om tot doel- en rolverduidelijking te komen. Dat is ook nodig om in de toekomst meer zicht te kunnen krijgen op de effectiviteit van de netwerken. Generieke lessen uit netwerktheorie en de specifieke aandachtspunten gerelateerd aan de couleur regionale kunnen bij het proces van verduidelijking helpen.

1. Inleiding



1. Inleiding

Sinds een tiental jaren is de regio in steeds sterkere mate een belangrijk schaalniveau waar arbeidsmarktbeleid wordt gevormd en uitgevoerd (SER, 2017). Door formele taakstelling van bovenaf en informele samenwerking van onderop zijn de laatste jaren regionale netwerkstructuren ontstaan die zich gezamenlijk inzetten voor het reilen en zeilen op de regionale arbeidsmarkt. Hoe zien die netwerkstructuren eruit, welke dynamiek is er gaande in de regio's en op welke structuren kan in doorontwikkeling van de netwerksamenwerkingen worden verder gebouwd? Met dit onderzoek werpen we een licht op deze vragen.

1.1. Aanleiding: waarom dit onderzoek?

Urgente ontwikkelingen vragen om werkende structuren

Recente landelijke rapporten (Commissie-Borstlap (2020), de WRR (2020) en SCP (2019)) lieten al voor de coronacrisis de kwetsbaarheden van de Nederlandse arbeidsmarkt zien. Denk aan de toegenomen flexarbeid, met name door jongeren, de moeizame totstandkoming en implementatie van leven lang ontwikkelen, de beperkte intersectorale mobiliteit en de moeilijke toegankelijkheid van kwetsbare groepen tot de

arbeidsmarkt. In de ogen van de Commissie-Borstlap (2020) zijn er fundamentele aanpassingen nodig op het gebied van arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit om het Nederlandse arbeidsbestel toekomstbestendig te maken. De commissie vraagt daarbij ook expliciet aandacht voor de ontwikkeling van kennis en vaardigheden van werkenden om hun wendbaarheid op de arbeidsmarkt te vergroten.

Veel van de voorgestelde aanpassingen hebben betrekking op wet- en regelgeving en moeten op landelijke schaal worden opgepakt. Tegelijkertijd hebben beleidsmatige aanpassingen ook consequenties voor de uitvoering, die steeds vaker op het regionale niveau vorm krijgt. Op regionaal niveau wordt al een aantal jaren gewerkt aan een infrastructuur om de matching van vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt te versterken en daarbij krijgt de dienstverlening aan werkgevers en (kwetsbare) werknemers steeds meer aandacht.

Toenemend belang van het regionale schaalniveau voor arbeidsmarktvraagstukken

Sinds 2012 zijn, op wettelijke grond, de arbeidsmarktregio's ingericht, met destijds de taak om vanuit gemeenten en UWV de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden vorm te geven. In 2015 is daar de verplichte oprichting van een regionaal Werkbedrijf per arbeidsmarktregio bijgekomen. Deze regionale

Werkbedrijven zijn in de basis vaak netwerkorganisaties (Regioplan, 2018) waarin sociale partners, gemeenten en UWV samen het proces inrichten om uitvoering te geven aan de opdracht om werkzoekenden met een fysieke of mentale beperking naar werk te begeleiden.

De regionale Werkbedrijven zijn destijds met een beperkte doelstelling ontstaan en hebben zich sindsdien verschillend in de vaak al bestaande regionale samenwerkingsnetwerken gepositioneerd en verder ontwikkeld. Er is namelijk geen precieze blauwdruk aangereikt op welke wijze de regionale arbeidsmarktinfrastructuur zich zou moeten organiseren en welke partijen aangehaakt zouden moeten worden¹. Dit heeft de vrijheid gegeven aan de regio's om aan te sluiten bij de *couleur regionale*. Regio's kennen immers ieder hun eigen specifieke economische bedrijvigheid en arbeidsmarktopgave. Tegelijkertijd roepen de regionale verschillen ook nieuwe vragen op. Hoe hebben regionale samenwerkingen tussen verschillende regionale (en landelijke) actoren vorm gekregen? Welke actoren zijn precies betrokken (en zouden betrokken moeten zijn) en wat staat er een aantal jaren na de start van de regionale Werkbedrijven op de agenda's? En hoe kan samenwerking worden versterkt, zodat regio's in staat zijn om mee te bewegen met urgente arbeidsmarktontwikkelingen?

1.2. Doelstelling: een foto van de regio's

In dit onderzoek richten we onze blik op de vijf Brabantse arbeidsmarktregio's en proberen we de bestaande netwerkstructuren in de regio's in kaart te brengen. We maken als het ware een foto van de regio's om de stand van zaken te schetsen en te inventariseren hoe verschillende actoren in het netwerk tegen de samenwerking aankijken.

Zo'n beeld van de netwerkontwikkeling in arbeidsmarktregio's in Nederland is bij ons niet bekend, terwijl het voor zowel actoren in het netwerk als buiten het netwerk relevant is om de hoge mate van complexiteit in de netwerken te kunnen doorgronden. Het begrijpen van de netwerkstructuur is namelijk de eerste stap in het ontwikkelen en versterken van effectieve en doelgerichte netwerken (Popp et al., 2014). Bij de oprichting van de regionale mobiliteitsteams, waarvoor nu geld beschikbaar komt vanuit het Rijk (Koolmees & Van 't Wout, 2020), is zicht op deze basis van groot belang om te bepalen hoe op de bestaande infrastructuur kan worden voortgebouwd.

1.3. Startpunt van het onderzoek: het regionale Werkbedrijf

Onderzoeksafbakening

Het is niet direct duidelijk wat de arbeidsmarktregio precies is. Het verwijst in de eerste plaats naar een geografische afbakening van gemeenten die gezamenlijk arbeidsmarktbeleid (uit)voeren

(zie: Regioatlas, s.d.). De structuren in de regio's zien er echter allemaal anders uit, met in iedere regio een eigen selectie van (gezamenlijke) doelen, samenwerking tussen relevante spelers en afstemming tussen verschillende onderdelen van het regionale netwerk. De structuren zijn vaak dynamisch doordat ze meebewegen met de actualiteit, zoals nu met de landelijke en provinciale crisisinzet van (extra) middelen en menskracht (o.a. via de regionale mobiliteitsteams). Bovendien is er naast de dynamiek binnen de regio's ook veel gaande over de regio's heen, bijvoorbeeld in sectoren.

De verscheidenheid en complexiteit van de netwerkstructuren in de arbeidsmarktregio's vragen om een duidelijk vertrekpunt voor dit onderzoek. We hebben ervoor gekozen om de samenwerking in het regionale Werkbedrijf als startpunt te nemen. Het regionale Werkbedrijf is een onderdeel van het grotere netwerk in de arbeidsmarktregio, dat vanuit een wettelijke grondslag is ingericht en in iedere regio dus ook vanuit dezelfde opdracht is gestart (zie Besluit SUWI, Participatiewet en banenafpraak). We brengen de samenwerking in beeld en bekijken vanuit dat vertrekpunt ook de inrichting van, en relatie met, andere delen van de netwerkstructuur in de arbeidsmarktregio's.

De keuze voor deze afbakening brengt ook aandachtspunten met zich mee. Zo zijn verschillende spelers in de regionale arbeidsmarktinfrastructuur niet altijd vertegenwoordigd in het regionale Werkbedrijf en daardoor minder centraal meegenomen in ons onderzoek. Ook beperken we ons tot een verkenning van

de systeemkant. We brengen daarbij de netwerkstructuur in kaart en zoeken naar aanknopingspunten voor versterking. Het is met nadruk geen evaluatie van netwerkeffectiviteit en we hebben niet gekeken naar de kant van de gebruikers, zoals individuele werkgevers, (kwetsbare) werknemers en werkzoekenden. Dit is echter wel een belangrijk punt voor vervolgonderzoek. Versterking van de systeemkant vraagt namelijk ook om een goede afstemming met de leefwereld en behoeften van werkgevers, werknemers en werkzoekenden voor wie het netwerk zich inzet.

Verder is het belangrijk om het tijdstip van het onderzoek in gedachte te houden. De 'foto' van de regio's is genomen in het najaar van 2020 – toen hebben we het veldwerk verricht. Een tijd waarin er veel op de arbeidsmarktregio's afkwam en er nog onzekerheid was over ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld de komst van regionale mobiliteitsteams. De opgave tot de inrichting van de regionale mobiliteitsteams die het Rijk bij de arbeidsmarktregio's heeft neergelegd, brengt naar verwachting veel in beweging en geeft de regio's de mogelijkheid om bestaande structuren uit te bouwen en te verduurzamen. De resultaten uit dit onderzoek bieden inzicht in de basis die in de afgelopen jaren is gelegd en waarop bij nieuwe ontwikkelingen kan worden voortgebouwd.

Onderzoeksmethodiek

Dit onderzoek is een kwalitatieve studie waarmee we met documentstudie en semi-gestructureerde interviews de

netwerksamenwerking in de Brabantse arbeidsmarktregio's in kaart brengen en achterliggende meningen, attitudes, reflecties en ervaringen ophalen bij betrokkenen. Per regio hebben we 4 à 5 mensen benaderd van betrokken partijen in het regionaal Werkbedrijf, zoals (centrum)gemeenten, werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties en/of sociaal werkbedrijven². In totaal hebben we 20 betrokkenen gesproken via Microsoft Teams. Voor een uitgebreide onderzoeksverantwoording en de gehanteerde interview guide, verwijzen we u naar de bijlage.

Een blik op de regio's vanuit netwerktheorie

Zowel in de documentstudie als in de interviews hebben we de regio's bekeken aan de hand van inzichten uit netwerktheorie, met name de literatuur die zich richt op doelgerichte netwerken. Doelgerichte netwerken bestaan uit relaties tussen verschillende actoren, die tot stand zijn gekomen om een specifiek probleem aan te pakken, zoals complexe beleidsvraagstukken (Van Buren, 2003; Carboni et al., 2019). Complexe beleidsvraagstukken zijn vaak niet door één enkele actor op te lossen en vragen dus om samenwerking van actoren (Popp et al, 2014; Provan & Lemaire, 2012). De vier dimensies van doelgerichte netwerken (Carboni et al., 2019) helpen om de netwerkstructuren in beeld te brengen. De vier dimensies zijn:

- **Doelen:** het doel van het netwerk is datgene dat de netwerk-ontwikkeling drijft en wordt vertaald in concrete doelstellingen
- **Spelers:** Een netwerk bestaat uit drie of meer autonome actoren

- **Onderlinge verbinding:** Die actoren hebben een wederzijdse afhankelijkheid en geven gezamenlijk de samenwerking en processen in het netwerk vorm
- **Netwerkorganisatie en sturing:** Binnen een netwerk kan op verschillende manieren worden gestuurd en beslissingen kunnen op verschillende plekken en door verschillende actoren worden genomen

We kijken in dit onderzoek naar hoe deze vier dimensies zijn terug te zien in de Brabantse arbeidsmarktregio's. We besteden daarbij specifieke aandacht aan de originele taakstelling van het regionale Werkbedrijf volgens de Wet SUWI, de Participatiewet en de banenafpraak. Daarnaast zijn we benieuwd naar de mate van intensivering of uitbreiding van de doelen, bijvoorbeeld op het vlak van leven lang ontwikkelen, van-werk-naar-werk begeleiding en tegengaan van jeugdwerkloosheid. We stellen vragen over welke eisen uitbreiding van doelen stelt aan de doorontwikkeling van het netwerk: met andere spelers, met veranderende relaties en processen en andere netwerksturing.

¹ In hoofdstuk 2 bespreken we de kaders die wel zijn meegegeven.

² Enkele personen waren niet in de gelegenheid om mee te werken, waaronder de benaderde personen bij UWV.

2. Context en dynamieken in het veld



2. Context en dynamieken in het veld

Voordat we foto's gaan maken van de regio's, gaan we terug in het archief om een blik te werpen op de ontwikkelingen in het regionale arbeidsmarktbeleid in Nederland. Daarmee plaatsen we de recente ontwikkelingen die we in dit rapport bespreken in een breder historisch perspectief. We beginnen aan het begin van de vorige eeuw.

2.1. Een terugblik op arbeidsmarktbeleid in Nederland

Pas vanaf het begin van de 20ste eeuw is de overheid zich gaan richten op arbeidsbemiddeling. Voor die tijd werd het overgelaten aan particulieren en later aan vakverenigingen en verenigingen op ideële grondslag (Stcrt.2006, 56). In de Eerste Wereldoorlog groeit de werkloosheid zo snel dat de Rijksoverheid zich gedwongen ziet om een Centrale Rijks Arbeidsbeurs in te richten. Tijdens de Tweede Wereldoorlog is de arbeidsbemiddeling vervolgens naar Duits model georganiseerd (Stcrt.2006, 56). Vanuit een hoofdbureau worden 37 gewestelijke arbeidsbureaus aangestuurd. In de 50-er jaren verandert de naam arbeidsbemiddeling in arbeidsvoorziening en nieuwe taken als arbeidsmarktonderzoek en verzorging van aanvullende gesubsidieerde werkgelegenheid worden aan het dienstenpakket toegevoegd.

In de jaren '60 krijgt het arbeidsmarktbeleid een belangrijke impuls met het streven naar volledige werkgelegenheid (Stcrt.2006, 56). De gewestelijke arbeidsbureaus kunnen de enorme vraag aan arbeidskrachten nauwelijks verwerken en zo ontstaat er een voedingsbodem voor de eerste vormen van commerciële dienstverlening op de arbeidsmarkt met de vestiging van de eerste uitzendbureaus. In de volgende twee decennia loopt de economische groei terug en is er sprake van een groei van werkzoekenden. De arbeidsbureaus krijgen nieuwe taken toegewezen zoals het acquireren van nieuwe vacatures en de administratieve verwerking van werkzoekenden. Het verwerken van deze nieuwe taken leidt tot veel problemen en al snel ontstaat er grote maatschappelijke kritiek op het functioneren van arbeidsvoorziening. Deze kritiek heeft in 1985 geleid tot een advies van de SER om te komen tot een nieuwe zelfstandige organisatie met tripartite aansturing, waarin werkgevers, werknemers en overheid gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor een adequaat werkende arbeidsmarkt (Inspectie SZW, 2013).

In 1991 wordt het advies van de SER omgezet in een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet (Stcrt.2006, 56). In Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA) nemen gemeenten en sociale partners het bestuur voor hun rekening onder aansturing van een landelijk bestuur (CBA) (Inspectie SZW, 2013). De RBA's krijgen daarmee de verantwoordelijkheid om het regionale arbeids-

marktbeleid te coördineren. Enkele jaren na oprichting wordt de nieuwe structuur geëvalueerd door de Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningenwet. Deze commissie concludeert dat de tripartite aansturing op centraal niveau onvoldoende functioneert (Stcrt.2006, 56). Het CBA heeft te weinig greep op de RBA's en de nieuwe structuur leidt nauwelijks tot verbetering van de werking van de arbeidsmarkt. Het tripartite bestuur op regionaal niveau wordt daarom in 2002 weer opgeheven. Landelijk behouden sociale partners een stem in de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) en op regionaal niveau krijgen zij een stem in regionale platforms arbeidsmarktbeleid (RPA's). Deze structuurwijziging wordt in 2002 vastgelegd in de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI). Een jaar later is in 2003 op papier een landelijk dekkend netwerk van 27 RPA's gerealiseerd, maar dit netwerk leidt niet tot concrete resultaten en acties (Inspectie SZW, 2013). Ook in de jaren daarna komt concrete samenwerking onvoldoende van de grond en is er nauwelijks sprake van een gecoördineerd regionaal arbeidsmarktbeleid.

In 2012 wordt de Wet SUWI vervolgens aangepast en wordt er vastgelegd dat UWV en gemeenten in 35 arbeidsmarktregio's met elkaar gaan samenwerken (Inspectie SZW, 2013). Zo worden de registratie van werkzoekenden en vacatures in een elektronisch systeem vastgelegd en wordt de dienstverlening aan werkgevers gezamenlijk opgepakt. Gemeenten hebben daarin een voortrekkersrol en hebben de opdracht om publieke en private partners samen te brengen. Ook hebben gemeenten een inhoudelijke rol, namelijk het ontwikkelen en uitvoeren van

regionaal arbeidsmarktbeleid. Een jaar later sluit het kabinet Rutte II met sociale partners een sociaal akkoord (STb.2014, 366). Met dit akkoord hebben de ondertekenaars de ambitie om rust te creëren op de arbeidsmarkt om zo de economische crisis te managen (Blaauwbroek, Otten & Van Baden, 2016). Het akkoord richt zich met name op de inrichting van een nieuwe regionale infrastructuur voor samenwerking op het thema arbeidsmarkt. De ambitie is dat de arbeidsmarkt iedereen een perspectief moet kunnen bieden, ook aan hen met een beperking of met afstand tot de arbeidsmarkt.

2.2. Oprichting van de regionale Werkbedrijven: de kaders

In het sociaal akkoord is afgesproken dat de centrumgemeenten in alle 35 arbeidsmarktregio's de opdracht krijgen om met betrokkenheid van werkgevers- en werknemersorganisaties regionale Werkbedrijven in te richten (STb.2014, 366). Ondanks dat er in het ontwerpbesluit van de oprichting van de regionale Werkbedrijven voor is gekozen om de regio's beleidsvrijheid te geven en geen blauwdruk mee te geven voor hoe de samenwerking in de regio eruit moet zien, zijn er wel degelijk een aantal wettelijke kaders meegegeven. We delen deze kaders, zoals ze bij de oprichting van de regionale Werkbedrijven in 2014-2015 golden, hier in naar de vier dimensies van doelgerichte netwerken (Carboni et al, 2019): doelen, spelers, onderlinge verbinding en netwerkorganisatie en sturing.

Doelen

Het doel van de samenwerking in de regionale Werkbedrijven is het “op praktische en werkbare wijze zonder onnodige bureaucratie invulling geven aan een eenduidige regionale aanpak voor bedrijven en mensen met een arbeidsbeperking” (STb.2014, 366, Nota van Toelichting, p.3.). Het regionale Werkbedrijf wordt als schakel gezien om verbinding te leggen tussen werkzoekenden en werkgevers die volgens het sociaal akkoord extra banen zullen realiseren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De invulling van het aantal afgesproken banen staat centraal (Programmaraad Regionale Arbeidsmarkt, 2015). Deze doelstelling lijkt dus met name gericht op uitvoering. Een taak daarbij voor de regionale Werkbedrijven is het vormgeven van de werkgeversdienstverlening om de instrumenten te harmoniseren (die op lokaal niveau worden vormgegeven) die werkgevers kunnen inzetten om kwetsbare doelgroepen op te nemen. Er wordt dan vaak gesproken over het werkgeversservicepunt (Berenschot, 2019).

Spelers

De door het UWV vastgestelde geografische grenzen van de arbeidsmarktregio's bepalen welke gemeenten binnen de regionale samenwerking betrokken zijn. Nadat in 2012 gemeenten en UWV in positie zijn gebracht om zich in te zetten voor werkzoekenden en dienstverlening aan werkgevers, sluiten in de regionale Werkbedrijven ook de sociale partners aan bij de regionale samenwerking. Daarmee hebben de sociale partners zich verbonden om mee te helpen in het realiseren van de doel-

stellingen binnen de Participatiewet om mensen met een arbeidsbeperking aan werk te helpen (STb.2014, 366, Nota van Toelichting).

Onderlinge verbinding

Bij de uitwerking van het arbeidsmarktbeleid wordt regionale samenwerking als noodzakelijk gezien. Gemeenten hebben beleidsvrijheid bij de uitvoering van de Participatiewet, maar kunnen niet van werkgevers verwachten dat zij met iedere gemeente afzonderlijk zaken kunnen doen (STd.2014, 366, Nota van Toelichten). Daarom is het inrichten van werkgeversdienstverlening één van de taken binnen de regionale samenwerking. Doordat sociale partners zich in het sociale akkoord ook hebben verbonden aan belangrijke doelstellingen van de Participatiewet wordt het draagvlak voor de ondersteuning aan mensen met een arbeidsbeperking versterkt. Bovendien kunnen werknemers- en werkgeversorganisaties inzicht geven over wat nodig is voor een goede matching van vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt en is het geven van informatie over de arbeidsmarkt een taak die bij het UWV is belegd.

Netwerkorganisatie en sturing

Het regionale Werkbedrijf is naar visie van de regering een samenwerkingsorganisatie. Het Uitvoeringspanel gemeenten en de VNG hebben in de Nota van Toelichting bij de wijziging van het Besluit SUWI (STb. 2014, 366) aangegeven dat het regionale Werkbedrijf geen extra bestuurslaag of organisatie met een rechtspersoonlijkheid zou moeten zijn. Door de Programmaraad

Regionale Arbeidsmarkt (2015) wordt het regionaal Werkbedrijf omschreven als “een bestuurlijk regionaal samenwerkingsverband van werkgevers, vakbonden, UWV en gemeenten” (p.6.), waarbij ook andere stakeholders kunnen worden betrokken. Er is vrijheid om de regionale Werkbedrijven in te richten afhankelijk van specifieke regionale behoeften en kenmerken.

Gemeenten hebben de lead in het maken van onderlinge samenwerkingsafspraken in het netwerk, met de centrumgemeente als de centrale regievoerder in het netwerk (Besluit SUWI, artikel 2.6.). Door gemeenten in de lead te plaatsen wordt er rekening gehouden met de rol die gemeenten hebben in de uitvoering van de Participatiewet en de (financiële en bestuurlijke) verantwoordelijkheden die daarbij komen kijken.

Deze historische terugblik laat een golvende beweging zien tussen decentralisatie en centralisatie van het beleid. Sinds 2012 is de beweging richting decentralisatie ingezet en groeit het belang dat wordt gehecht aan regionale samenwerking, zowel in de regio's zelf als landelijk. De vorming van de regionale Werkbedrijven in 2015 heeft die samenwerking een belangrijke impuls gegeven (Regioplan, 2018) en vormt het startpunt van dit onderzoek. In het volgende hoofdstuk presenteren we de foto's van de Brabantse arbeidsmarktregio's.

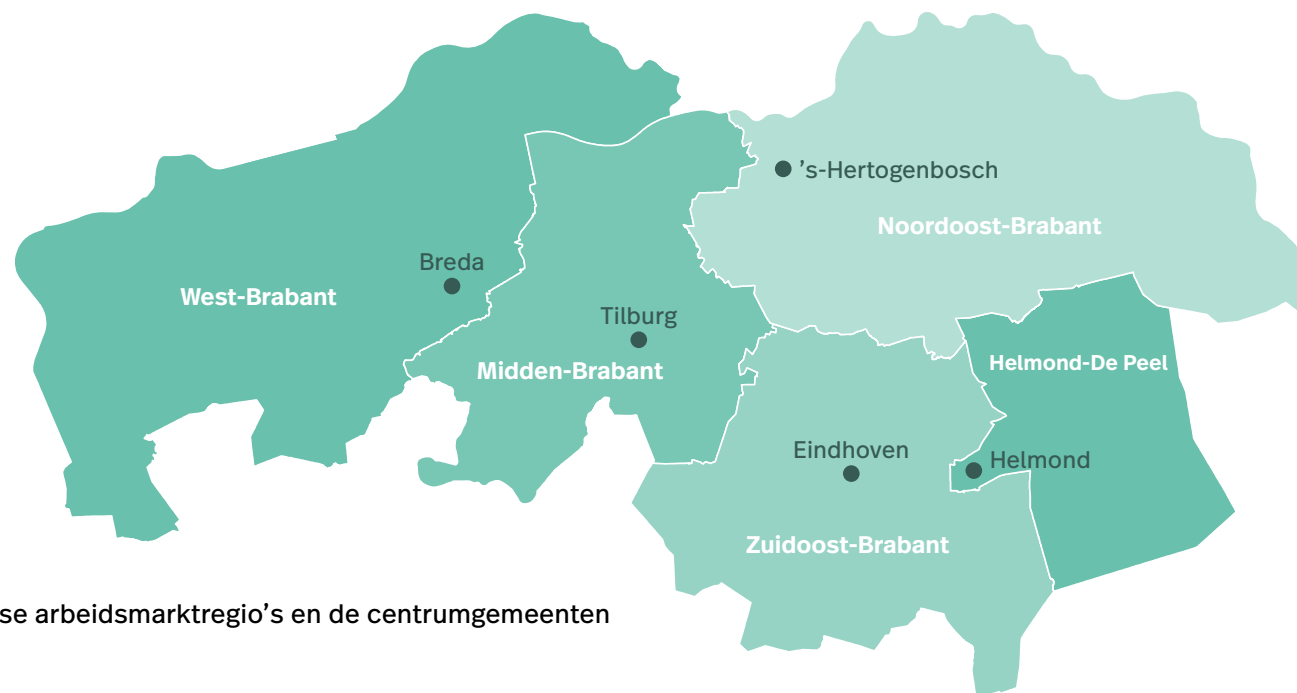
3. Foto's van de Brabantse arbeidsmarktregio's



3. Foto's van de Brabantse arbeidsmarktregio's

In dit onderzoek zoomen we in op de vijf Brabantse arbeidsmarktregio's: Noordoost-Brabant, Zuid-oost-Brabant, Helmond-De Peel, Midden-Brabant en West-Brabant. Om een beeld te krijgen van de netwerkstructuur in de regio's zijn we gestart met een documentstudie³. Op basis van beschikbare, openbare informatie hebben we van iedere regio een visualisatie gemaakt van de bestaande structuren en samenwerkingen. We zijn gestart vanuit de positie van het regionale Werkbedrijf en hebben dat

geprobeerd te plaatsen in de bredere structuren van regionaal arbeidsmarktbeleid en triple helix samenwerking op economische thema's⁴. Het doel van de visualisaties was om een zo correct mogelijke weergave te geven van de werkelijkheid. Door de grote complexiteit en dynamiek in de regio's is het echter haast onmogelijk om dat in één plaatje te vangen. We moeten toegeven: hoewel het beeld steeds beter zichtbaar wordt, zijn de foto's nog niet helemaal scherp.



De vijf Brabantse arbeidsmarktregio's en de centrumgemeenten

De visualisaties vormden het startpunt voor de interviews die we hebben gehouden met betrokkenen bij de regionale Werkbedrijven in de vijf regio's. Per arbeidsmarktregio, hebben we interviews gehouden met een soortgelijke samenstelling van respondenten: een wethouder (veelal van de centrumgemeente) en/of een bij arbeidsmarktbeleid betrokken ambtenaar, een vertegenwoordiger vanuit de werknemersorganisaties en een vertegenwoordiger vanuit de werkgeversorganisaties. Hierin is deze groep aangevuld met een directeur van een Sociale Werkvoorziening of een coördinator van het regionaal Werkbedrijf. We hebben voor deze samenstelling van geïnterviewden gekozen, om een zo rijk mogelijk beeld aan te bieden op de huidige arbeidsmarktinfrastructuur te krijgen.

We hebben de geïnterviewden als eerste gevraagd of onze visualisaties herkenbaar waren. De resultaten van de documentstudie zijn zo teruggekoppeld naar de betrokkenen in de regio's en op die manier zijn de uitkomsten gevalideerd en waar nodig aangevuld. Na het presenteren van de visualisaties, zijn we verder in gesprek gegaan aan de hand van een topiclijst (zie bijlage 3). De topiclijst is opgebouwd langs de lijnen van de vier dimensies van doelgerichte netwerken: de doelen, de spelers, de onderlinge verbinding en de netwerkorganisatie en sturing. Ons doel van de interviews was drieledig: 1. om de netwerkstructuren in de regio's zo goed mogelijk in beeld te krijgen, 2. om meningen, reflecties en ervaringen over netwerksamenwerking in de regio te peilen en 3. om in kaart te brengen waar betrokkenen ruimte zien voor versterking van het netwerk en bovenregionale samenwerkingen.

Hieronder bespreken we de resultaten uit de documentstudie en de interviews specifiek per regio. Verschillende geïnterviewden benadrukten de complexiteit van structuren en dynamieken in de regio's en gaven aan zelf ook maar moeilijk overzicht te krijgen. Dat maakt dat ook de regiobeschrijvingen hieronder een zo'n goed mogelijk geobjectiveerde weergave zijn (peilmoment najaar 2020), maar dat het nog niet overal helemaal scherp is geworden. We leggen in de beschrijving per regio de nadruk op de aspecten die in de interviews naar voren zijn gekomen. In hoofdstuk 4 bespreken we vervolgens de overkoepelende inzichten die naar voren komen als we de foto's van de vijf arbeidsmarktregio's naast elkaar leggen.

³ Zie bijlage 2 voor een overzicht van de specifieke documenten per regio. Verder hebben we websites van de verschillende regionale partijen geraadpleegd en aanvullende informatie van 'samen voor de klant' gebruikt.

⁴ De visualisaties worden in dit hoofdstuk per regio getoond. De focus ligt op de delen van het netwerk rondom het regionaal Werkbedrijf. De grijze blokken in de visualisaties zijn delen van het netwerk die in dit onderzoek niet verder zijn uitgewerkt.

3.1. Regio Noordoost-Brabant



Doelen

In de regio Noordoost-Brabant staan vier overstijgende opgaven centraal in het arbeidsmarktbeleid: leven lang ontwikkelen, inspelen op transitie, talentaanpak en omgaan met crisis en krapte. Vanuit die brede benadering hanteert men drie programmalijnen: een werkgeversaanpak, jongerenaanpak en het regionale Werkbedrijf. De focus van het Werkbedrijf is al snel verbreed van ondersteuning aan kwetsbaren (doelstellingen van de Participatiewet en banenafsprake) naar de arbeidsmarkt in de bredere zin. Men kijkt in het regionale arbeidsmarktprogramma naar verschillende doelgroepen, met als doel om deze groepen beter aan te haken op de arbeidsmarkt (arbeidstoeleiding kwetsbare jongeren en aanpak jeugdwerkloosheid, vergroten van arbeidsmarktkansen van 50+'ers en aanhaken

van ZZP'ers op het aanbod van werkzoekenden). Naast de inhoudelijke doelen kijkt men in de regio ook nadrukkelijk hoe samenwerking tussen partijen efficiënter kan en beter kan renderen.

Spelers

Het regionaal Werkbedrijf is een samenwerking van gemeenten, UWV, VNO-NCW en twee werkgevers uit de regio, werknemersorganisaties, SW-bedrijven en het onderwijs. Ook zit er een vertegenwoordiger vanuit het werkgeversservicepunt aan tafel. Het regionaal Werkbedrijf is in de regio één van de drie programmalijnen, die zijn geclusterd in de organisatie 'Noordoost Brabant Werkt!'. Deze organisatie legt de lijntjes naar de uitvoering en is een brede samenwerking van partijen: individuele werkgevers, VNO-NCW, onderwijs (vertegenwoordigd vanuit MBO/ROC), UWV, SBB en SW-bedrijven en de trekkende gemeenten Den Bosch en Oss. Al sinds 2005/2006 wordt gewerkt in de samenstelling van de 3 O's (overheid, ondernemers en onderwijs), destijds vanuit de subregio's Den Bosch en Meierij-gemeenten. Voor de aanvraag van landelijke middelen voor jeugdwerkloosheid, is in 2009 vervolgens een bredere stuurgroep opgericht waar ook de subregio Oost op is aangehaakt. Na een succesvolle aanvraag, is besloten de gezamenlijke aanpak vanuit de 3 O's te continueren.

Onderlinge verbinding

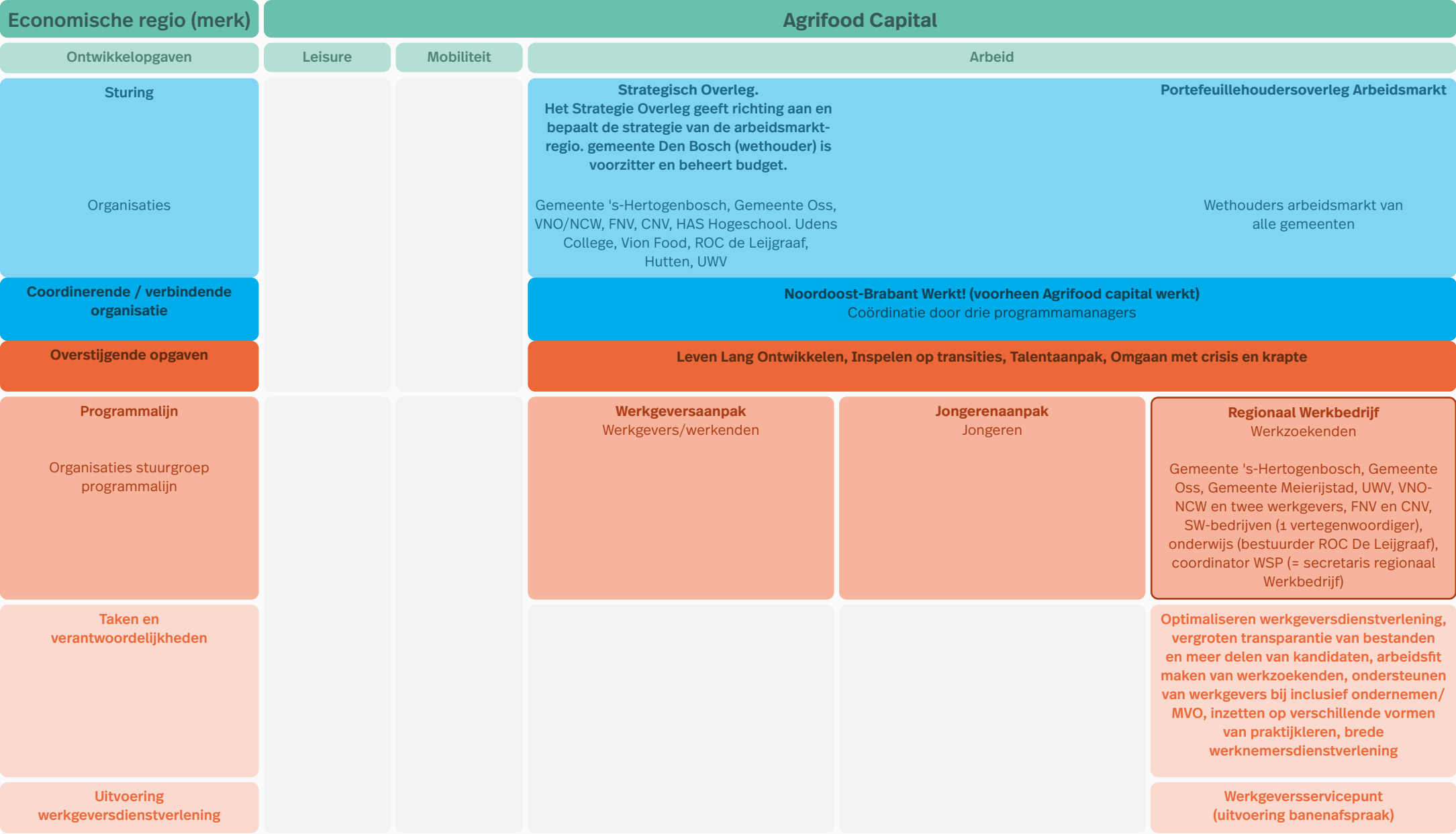
Volgens de geïnterviewden is de samenwerking in de regio gebaseerd op onderling vertrouwen, eigenaarschap en intrinsieke motivatie. Hoewel het de nodige energie heeft gekost om elkaars taal te leren spreken, plukt men er nu de vruchten van. Werkgevers vormen een belangrijke schakel voor draagvlak en uitvoering. Een voorbeeld hiervan is dat het voorzitterschap van het regionaal Werkbedrijf een periode gedeeld is geweest tussen een wethouder en een werkgeversvertegenwoordiger. Wat betreft eigenaarschap worden partijen aan projecten gekoppeld waar ze daadwerkelijk een intrinsieke motivatie voor hebben. Zo ontstaan programmalijnen en projecten van verschillende samenstelling, zoals een werkgeversaanpak waar bedrijven de agenda maken. Programmamanagers en -coördinatoren zorgen voor afstemming tussen de programmalijn op tactisch niveau, zodat lessen in de uitvoering input vormen voor de strategische discussies. Op die manier wordt er van elkaar geleerd en worden dingen niet dubbel gedaan. De opgaven worden jaarlijks 'herijkt': zijn ze nog actueel, zit er nog energie op? Of is het tijd voor een nieuwe opgave?

Netwerkorganisatie en sturing

Wat betreft netwerkorganisatie kent men een praktische aanpak, waarbij netwerkpartijen regelmatig contact hebben, verantwoordelijkheid delen en beslissingen nemen op basis van consensus. Ondanks de formele verantwoordelijkheid die de centrumgemeente als regievoerder in de regionale samenwerking heeft, wordt informeel gekozen voor gedeelde netwerksturing.

Volgens de geïnterviewden starten opgaven niet bij de governance, maar beginnen ze vanuit een idee waar men vervolgens de benodigde partijen in het netwerk bij zoekt. De verschillende programmalijnen op uitvoeringsniveau kennen veel verbinding, via programmamanagers en -coördinatoren. Op bestuurlijk niveau is deze verbinding er ten tijde van de interviews in 2020 minder.

Figuur 1. Visualisatie van de netwerkstructuur in Noordoost-Brabant (najaar 2020)



3.2. Regio Zuidoost-Brabant



Doelen

De regio Zuidoost-Brabant kent drie actielijnen: van werk naar werk, van uitkering naar werk, en van onderwijs naar werk (inclusief Leven Lang Ontwikkelen). Binnen deze lijnen worden projecten ondernomen voor specifieke doelgroepen, zoals jongeren en ouderen. Het regionaal Werkbedrijf houdt zich voornamelijk bezig met de originele taakstelling van de Participatiewet en banenafpraak. De afstand tussen de economische agenda – gevoerd door Brainport Development met een sterke focus op het aantrekken van (top)talent – en de arbeidsmarktagenda van het regionaal Werkbedrijf wordt als groot ervaren, terwijl geïnterviewden aangeven dat de agenda's vergelijkbare doelen en ambities hebben om matching en talentontwikkeling op de arbeidsmarkt te verbeteren.

Spelers

Het regionaal Werkbedrijf is een samenwerking van de centrum-gemeente, drie vertegenwoordigers van gemeenten uit de regio, UWV, werkgeversorganisatie, werknemersorganisaties, SW-bedrijven en onderwijs, dat informeel aanschuift bij het overleg. Hoewel de intentie is dat elke partij een gelijkwaardige rol heeft binnen het Werkbedrijf, wordt dit niet door elke partij zo ervaren. Dit kan ermee te maken hebben dat de positie van de centrum-gemeente in het Werkbedrijf van oudsher sterk is. Om die reden zijn de overige gemeenten recent ingedeeld in drie subregio's, die elk een eigen vertegenwoordiger inbrengen. Verder geven verschillende geïnterviewden aan dat de positie van werkgevers, werknemers en het onderwijs nog verder kan worden ingebed.

Onderlinge verbinding

Er is een duidelijke wens om de arbeidsmarkt te verbeteren. Toch lijkt het gezamenlijke doel waar men aan werkt nog onvoldoende duidelijk, net als de bijdrage die verschillende partijen hieraan leveren. Ten tijde van de interviews in het najaar van 2020 is namelijk de ervaring dat partijen nog veel vanuit eigen doelen en middelen handelen. Projecten worden met name vanuit een 'coalition of the willing' ondernomen. Een coördinerende laag (tactisch niveau) die de projecten in uitvoering verbindt met strategische doelen ontbreekt, waardoor versnippering ontstaat. Over projecten gericht op van-werk-naar-werk

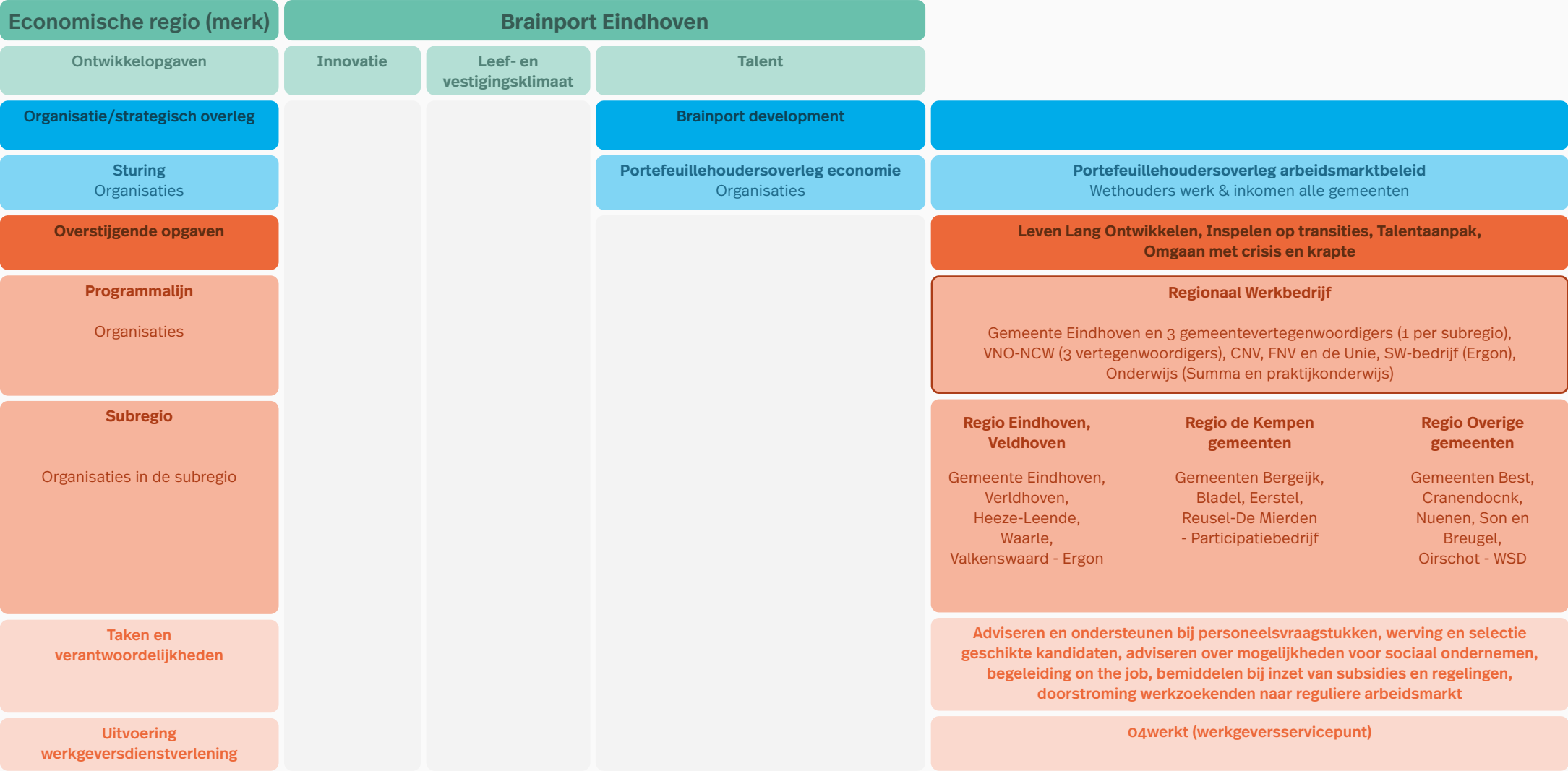
ondersteuning en leven lang ontwikkelen wordt wel nagedacht, maar die komen vaak nog niet tot uitvoering. Wat ook opvalt is dat de positie van 'O4 Werkt' binnen de structuur onduidelijk is: sommigen zien dit als een netwerkorganisatie die de rol als werkgeversservicepunt vervult, anderen zien het als een bureau dat in opdracht van het regionaal Werkbedrijf projecten uitvoert.

Netwerkorganisatie en sturing

De regio Zuidoost-Brabant is een grote regio met veel gemeenten, waarbinnen gelijk gedeelde netwerksturing een uitdaging is.

Om ongelijke krachten tussen grote (centrum)gemeente(n) en kleinere gemeenten meer in evenwicht te brengen zijn gemeenten in drie subregio's georganiseerd met ieder een eigen vertegenwoordiger. Men is daarin nog wel zoekende: hoe spreek je dit schaalniveau van subregio's op de juiste manier aan? In het regionaal Werkbedrijf is op beleidsniveau sprake van regelmatig en goed overleg, maar dat komt volgens geïnterviewden nog weinig tot uiting in concrete actie en samen doen.

Figuur 2. Visualisatie van de netwerkstructuur in Zuidoost-Brabant (najaar 2020)



3.3. Regio Helmond-De Peel



Doelen

In de regio Helmond-De Peel vindt een herpositionering van structuren plaats. Senzer - een samenvoeging van Werkplein Regio Helmond, Werkgeversplein Regio Helmond en de Atlant Groep – kent vanaf de oprichting een heldere taakstelling: uitvoering van de dienstverlening aan de SUWI-doelgroep. Hiervoor is een gezamenlijke agenda opgesteld met ruimte voor inbreng van werknemers- en werkgeversorganisaties (partner-overleg). Sinds 2018/2019 is een ‘regiegroep’ opgericht, geïnitieerd door de gemeente Helmond. De ambities van de regiegroep zijn breder dan de ondersteuning aan mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt en richt zich op 1) talent binden via een goed woon-, leef- en werkklimaat, 2) op ieder moment passend werk voor ieder talent, 3) maximaal mee kunnen doen, rondkomen en ontwikkelen.

Spelers

Senzer zit vooral in de uitvoering (uitvoeringsorganisatie SUWI-wet en P-wet) en heeft daarbij nauwe afstemming met partijen uit het partneroverleg: vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties, onderwijs (VSO pro / ROC), UWV en gemeenten. De regiegroep vormt een brede afspiegeling van partijen, bestaande uit onder meer wethouders van centrum-gemeente Helmond en een aantal wethouders namens de Peel-gemeenten, werknemers- en werkgeversvertegenwoordiging en het onderwijs. De regiegroep zoekt ook afstemming met Brainport Development en arbeidsmarktregio Zuidoost-Brabant.

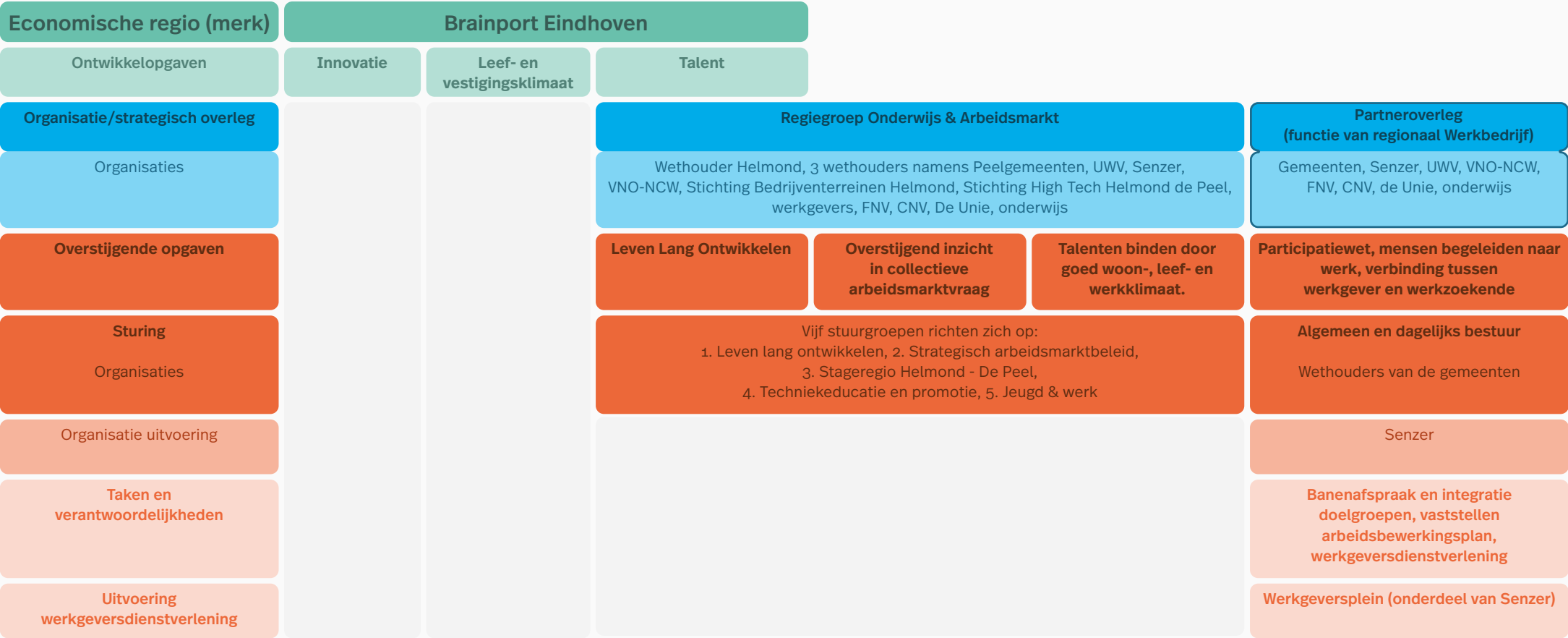
Onderlinge verbinding

De oprichting van de regiegroep in de bestaande structuur heeft gezorgd voor een positioneringsdiscussie en onduidelijkheid over rollen. Wie is waarvan en wie heeft welke rol? Op deelaspecten wordt vanuit de regiegroep de samenwerking met Brainport Development gezocht: zo worden opleidingstrajecten op Brainport-niveau ontwikkeld, die tevens voor Helmond-De Peel gelden. Als succesfactor in deze regio wordt de duidelijke rol en inbreng van werkgevers- en werknemersorganisaties genoemd; respondenten ervoeren dat bij de oprichting van het regionaal Werkbedrijf nadrukkelijk ruimte was voor de inbreng van sociale partners. De wens wordt uitgesproken om de verbinding met sociale partners en regiogemeenten ook in het vervolg goed te bewaken.

Netwerkorganisatie en sturing

Door de herpositionering van de structuren in de regio, is de verhouding tussen verschillende delen van het netwerk nog niet helemaal duidelijk (ook niet in de visualisatie). In 2018/2019 is de regiegroep opgericht, met als doel de arbeidsparticipatie onder alle inwoners in de regio te bevorderen, breder dan de doelstelling van het regionaal Werkbedrijf. Denk aan thema's als jeugdwerkloosheid, het regionale aanbod van stageplaatsen en de invulling van personeelstekorten in de ICT en techniek. In de regiegroep neemt centrumgemeente Helmond de regierol. De verhouding tussen het al bestaande partneroverleg en de regiegroep staat ten tijde van de interviews in het najaar van 2020 nog ter discussie. Reflecterend op de structuur van de begindagen van de arbeidsmarktregio geven de geïnterviewden aan dat deze als overzichtelijk werd ervaren, omdat er niet te veel partijen aan tafel zaten en er daardoor efficiënt gewerkt kon worden. Tegelijk wordt door de geïnterviewden het belang gezien van het aansluiten van partijen als het onderwijs.

Figuur 3. Visualisatie van de netwerkstructuur in Helmond-De Peel (najaar 2020)



3.4. Regio Midden-Brabant



Doelen

In de regio Midden-Brabant worden doelen ten tijde van de interviews vanuit verschillende stakeholders in verschillende samenwerkingen ondernomen. Het regionaal Werkbedrijf kent een beperkte focus, die is gericht op de Participatiewet en banenafpraak. De huidige ambitie is echter dat de doelstellingen van het regionaal Werkbedrijf breder dienen te gaan dan de Participatiewet en de banenafpraak. Het belang van actuele vraagstukken, zoals jeugdwerkloosheid en van-werk-naar-werk trajecten, wordt breed onderschreven en meegenomen in verschillende projecten, vooral vanuit Midpoint Brabant (economische ontwikkeling) en de gemeenschappelijke regeling 'Baanbrekers' (uitvoeringsorganisatie in de gemeenten Waalwijk, Heusden en Loon op Zand). Er zijn alleen (nog) geen vaste

structuren opgezet of doelgerichte plannen gemaakt om op deze actuele vraagstukken in te spelen. Sinds de kredietcrisis van 2008 is er daarnaast al wel specifieke aandacht voor jeugdwerkloosheid.

Spelers

Midden-Brabant is een kleine regio bestaande uit 9 gemeenten, met een centrale rol voor centrumgemeente Tilburg (ambtelijke lijn). Bij verschillende overleggen is telkens een vaste kern van partijen van gemeenten, werkgevers- en werknemersorganisaties betrokken, aangevuld met afwisselende partijen zoals onderwijs en Station88 (een organisatie gelieerd aan Midpoint Brabant, gericht op ondernemerschap en innovatie). Het onderwijs zit niet aan tafel in het regionaal Werkbedrijf, maar is wel steeds meer aangehaakt op verschillende gremia zoals Midpoint Brabant (gezien de concrete aanhaking op projecten tussen bedrijfsleven en onderwijsinstellingen). Bedrijven – op individueel titel, dus buiten werkgeversvertegenwoordiging – worden in de regio als belangrijke speler gezien en volop betrokken in projecten (bij zowel Midpoint als Baanbrekers).

Onderlinge verbinding

In het oppakken van thema's en initiatieven binnen de arbeidsmarktregio wordt versnippering ervaren. De verbinding tussen overlegstructuren en projecten (met name het portefeuille-

houdersoverleg op bestuurlijk niveau en de concrete projecten vanuit Midpoint Brabant en het werkgeversservicepunt) is vaak niet duidelijk. Dit kan te maken hebben met de manier van werken: de geïnterviewden geven aan dat de samenwerking vooral praktisch dient te zijn ('niet samenwerken om het samenwerken') en uit niet teveel partijen dient te bestaan om meters te kunnen maken. Projectmatig werken lijkt in deze regio zowel bij te dragen aan de versterking van de samenwerking (praktisch en snel te initiëren), als dat het voor versnippering zorgt. Er ontbreekt een duidelijke coördinerende laag (tactisch niveau) die de uitvoering verbindt aan strategie en beleid.

Netwerkorganisatie en sturing

In de regio staat het bestuurlijke overleg van wethouders, het POHO arbeidsparticipatie, centraal. Hier vindt veel van de besluitvorming plaats. Het regionaal Werkbedrijf, waarin ook de sociale partners zitting hebben, vormt daarbij een adviesorgaan waar het de eigen specifieke taakstelling voorbij gaat. Verder zijn het vaak losse eilandjes van partijen die op het niveau van uitvoering projecten initiëren. Dit wordt nu meegenomen in de herinrichting van de governance, vanwege de instelling van het regionaal mobiliteitsteam vanuit het derde Corona-steunpakket (Tilburg is één van de 3 landelijke pilotsteden).

Figuur 4. Visualisatie van de netwerkstructuur in Midden-Brabant (najaar 2020)

Economische regio (merk)	Regio Hart van Brabant										
Ontwikkelopgaven	Economie Leisure Logistiek Smart industry Services Arbeidsmarkt					Mens en Samenleving Arbeidsparticipatie Integrale aanpak en preventie Maatschappelijke ontwikkelingsaanpak en preventie Jeugdhulp Veiligheid, zorg en leefbaarheid					Leefomgeving & Milieu
Strategisch kader	Midpoint Brabant: Economisch ontwikkelprogramma					Overheid/bestuurlijk: Strategische Meerjaren Agenda vierjaarlijks					
Sturing Organisaties	Algemeen bestuur Samenstelling vanuit gemeenten, onderwijs, grote bedrijven uit de regio en VNO-NCW					Algemeen bestuur Burgemeesters van de negen gemeenten					
	Stuurgroepen Human Capital Agenda's per speerpunt Gemeenten, ondernemers en onderwijs					Kring gemeentesecretarissen Overleg van de gemeentesecretarissen van de samenwerkende gemeenten					
						Coördinatorenoverleg Interne coördinatoren voor de regionale samenwerking per gemeente					
Overstijgende opgaven					Realiseren van een gecoördineerde werkgeversbenadering, een regionaal werkgeversakkoord, het ontwikkelen van een proeftuin voor toepassing van het e-portfolio en het organiseren van sturing op het actieprogramma						
						Portefeuillehoudersoverleg Arbeidsparticipatie Wethouders arbeidsmarkt van alle gemeenten, vertegenwoordiger Midpoint					
Programmalijn Organisaties					Regionaal Werkbedrijf Gemeente Tilburg, UWV, FNV, VNO-NCW, SW-bedrijven, vertegenwoordiger WSP, vertegenwoordiger Midpoint						
Organisatie uitvoering					Baanbrekers (Waalwijk, Heusden en Loon op Zand)						
Taken en verantwoordelijkheden					Doelgroep Banenafpraak						
Uitvoering werkgeversdienstverlening					Werkgeversservicepunt Werkhart						

3.5. Regio West-Brabant



Doelen

In de regio West-Brabant leven onder geïnterviewden verschillende visies op het doel van het regionaal Werkbedrijf en de bredere samenwerking in de arbeidsmarktregio: van 'het matchen van vraag en aanbod' (praktisch) tot 'regie houden op wat er speelt in de regio' (coördinerend). De doelen in het proces van agendasetting zijn versnipperd: het regionaal Werkbedrijf, Collegiaal Management Team (aansturing van de werkgeversservicepunten) en de economische regio hebben ieder hun eigen doelen en weinig onderlinge afstemming. Ook de subregionale werkgeversservicepunten hebben ieder hun eigen doelen. Geldstromen landen op verschillende plaatsen in de regio, waar ze voor verschillende doelstellingen worden ingezet in plaats van voor één gezamenlijke agenda. In het najaar van 2020, ten

tijde van de interviews, werd er hard gewerkt aan het opstellen van een gezamenlijke, robuuste agenda.

Spelers

De regio kent verschillende subregio's. Op verzoek van de gemeenten zijn bij oprichting van het regionaal Werkbedrijf aparte werkgeversservicepunten (WSP's) per subregio ingericht. Zij hebben een eigen bestuurdersoverleg. Dit overleg staat los van het regionaal Werkbedrijf, dat wordt voorgezeten door de wethouder van Oosterhout (in tegenstelling tot de meeste andere regio's, waar de centrumgemeente (hier Breda) het Werkbedrijf voorziet). Naast de vaste partijen als (centrum) gemeente(n), sociale partners, SW-bedrijven en UWV, zit ook het onderwijs aan tafel (via Avans en Curio), maar enkel bestuurlijk en niet in de uitvoering. Er wordt in de regio ook samengewerkt met private partner Randstad. De ervaring is dat het inzetten van een externe partij zoals Randstad voor slagkracht kan zorgen. Door de efficiëntie die zij in de uitvoering brengt, maar ook de ervaringen die de partij vanuit regio's elders in Nederland meeneemt.

Onderlinge verbinding

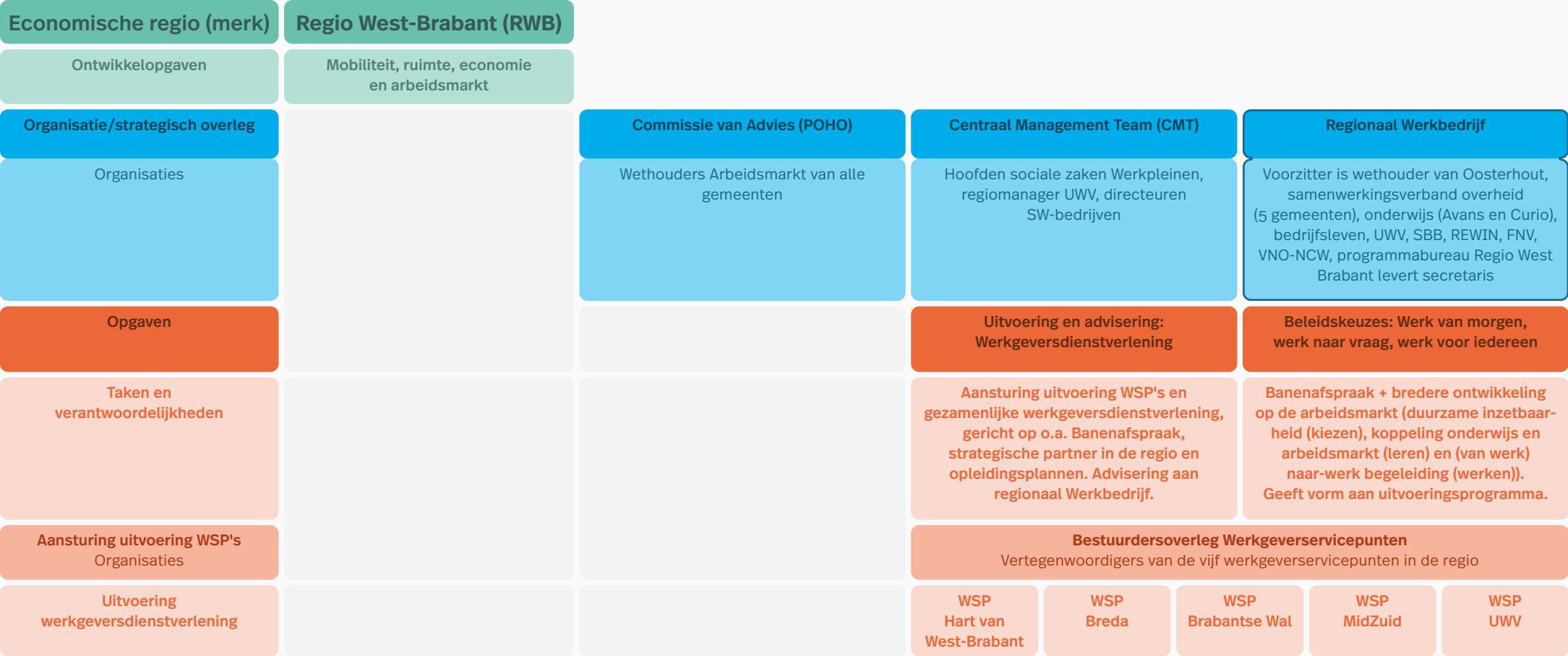
Er is weinig afstemming tussen verschillende gremia. Niet alleen qua samenwerkingsverbanden (meerdere mini-eilandjes), maar ook qua financiën (meerdere geldstromen naar meerdere

organisaties). Dit speelt bijvoorbeeld bij de WSP's. Bij alle geïnterviewden leeft de wens om vanuit commitment en een gezamenlijke agenda te gaan werken, in plaats van vanuit de huidige structuren. De ervaring leert hierbij dat het aan de slag gaan met concrete projecten kan leiden tot verbetering van de samenwerking. Zo werden bij het opzetten van een online matchingsplatform voor werkgevers en werknemers, de systemen van de vijf WSP's op elkaar afgestemd.

Netwerkorganisatie en sturing

Op het moment van de interviews in het najaar van 2020 werd er nagedacht over herpositionering van de structuren in de regio. De plaatsing van verschillende samenwerkingsverbanden zoals die van de WSP's en het regionale Werkbedrijf wordt daarbij opnieuw bekeken. Breda pakt hierin als centrumgemeente sterker de regierol. Dat wordt als prettig ervaren en komt volgens de geïnterviewden voort uit de wens in de regio om een gezamenlijke agenda te creëren. Daarbij wordt gekeken hoe de inhoudelijke agenda leidend kan zijn in een context waar financiële impulsen van verschillende kanten komen (dat brengt ook juridische vraagstukken over geldstromen met zich mee). Er wordt gezocht naar een hybride inrichting die kan meebewegen met geldstromen.

Figuur 5. Visualisatie van de netwerkstructuur in West-Brabant (najaar 2020)



4. Overkoepelende inzichten: de foto's naast elkaar



4. Overkoepelende inzichten: de foto's naast elkaar

We zijn dit onderzoek vertrokken vanuit het regionale Werkbedrijf, waarvoor we in hoofdstuk 2 de wettelijke kaders in kaart hebben gebracht. In hoofdstuk 3 hebben we vervolgens gekeken naar de invulling van die kaders en inbedding in de bredere netwerkstructuren in de vijf Brabantse arbeidsmarktregio's. In dit hoofdstuk leggen we de vijf regiobeschrijvingen uit hoofdstuk 3 naast de wettelijke kaders en ontdekken we dat ambities en doelen vaak nog verre van concreet zijn en het daardoor nog erg onduidelijk is of de juiste spelers altijd aan tafel zitten en in de lead zijn.

4.1. Taakstelling en ambities in de Brabantse regionale Werkbedrijven

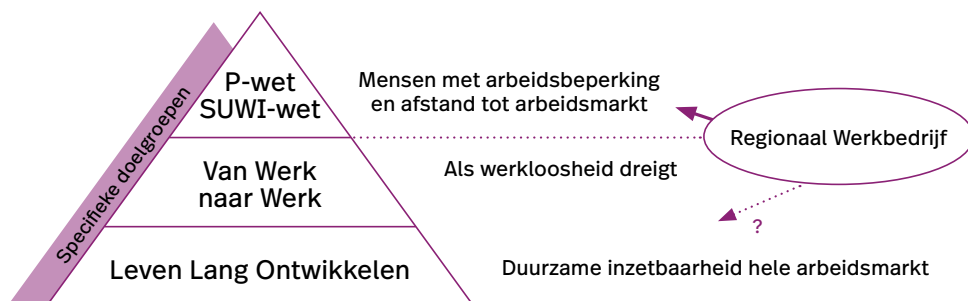
Zoals eerder gezegd, zijn arbeidsmarktregio's geografisch afgebakende entiteiten, die door UWV zijn vastgesteld. Met deze afbakening wordt de samenstelling van samenwerkende gemeenten vastgelegd. Uit de interviews komt naar voren dat de duurzame matching van vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt als een belangrijk missie wordt gezien van de arbeidsmarktregio's. Daarbij wordt er ingezet op verschillende

ambities, waaronder het ondersteunen van mensen met een arbeidsbeperking, het begeleiden van mensen van werk naar werk en het stimuleren van leven lang ontwikkelen.

Deze ambities hebben echter ieder hun eigen reikwijdten en doelgroepen, die mogelijk vragen om andere netwerksamenwerkingen. Uit de interviews komt naar voren dat het onderscheid tussen deze ambities en de daarbij behorende invulling van de vier dimensies van doelgerichte netwerken niet echt wordt gemaakt. Het samenwerkingsnetwerk dat is opgericht met het doel om mensen met een arbeidsbeperking te begeleiden naar werk – het regionale Werkbedrijf als het centrale wettelijke kader in de arbeidsmarktregio – lijkt bijna automatisch door de samenwerkingspartners ook te worden aangesproken voor de andere ambities. Wat een netwerk potentieel effectief maakt voor het ene doel, hoeft echter niet per se effectief te zijn voor later bijgekomen ambities en doelen.

Figuur 6 schetst de verschillende reikwijdten en doelgroepen van verschillende ambities in de arbeidsmarktregio's. We gebruiken hiervoor een model, de piramide van zorg, dat gebruikt wordt bij het inzichtelijk maken van doelen en netwerksamenwerking in het kader van de Jeugdwet⁵. We delen de ambities in de arbeidsmarktregio's in naar analogie van dit model in en introduceren

daarvoor de ‘piramide van regionaal arbeidsmarktbeleid’.



Figuur 6. Piramide van regionaal arbeidsmarktbeleid: ambities binnen de Brabantse arbeidsmarktregio's.

De top van de piramide van regionaal arbeidsmarktbeleid: de originele taakstelling

In de top van de piramide van regionaal arbeidsmarktbeleid bevindt zich de maatwerkondersteuning aan mensen met een arbeidsbeperking en afstand tot de arbeidsmarkt. Zoals we eerder hebben gezien wordt deze ondersteuning geregeld vanuit de Participatiewet en de SUWI-wet. Het regionaal Werkbedrijf is hiervoor het aangewezen samenwerkingsverband. Gemeenten zijn op lokaal niveau verantwoordelijk voor de individuele maatwerkondersteuning en op regionaal niveau wordt samengewerkt om vraag en aanbod voor deze doelgroep bij elkaar te brengen en werkgevers daarbij te ontlasten. Ook het UWV heeft een belangrijke rol in de top van de piramide als verantwoordelijke voor de ondersteuning aan mensen in de WW en WIA.

In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat de vier dimensies van doelgerichte netwerken (Carboni et al, 2019) voor dit doel op hoofdlijnen zijn ingevuld en op elkaar zijn afgestemd door de wettelijke kaders. De centrumgemeente heeft de regierol en draagt de verantwoordelijkheid om samenwerkingsafspraken te maken met de partijen in het regionale Werkbedrijf, waaronder in ieder geval gemeenten, UWV en sociale partners. Uit de interviews komt naar voren dat deze originele taakstelling dan ook overal op de agenda staat. Toch zijn er zorgen bij verschillende geïnterviewden dat de originele taakstelling uit zicht dreigt te raken door bestuurlijke en ambtelijke drukte op een veel breder arsenaal aan arbeidsmarktthema's.

Verbreding van ambities naar werkloosheidsbestrijding en duurzame inzetbaarheid

De verbreding van ambities en doelen zit in de onderste twee lagen van de piramide van regionaal arbeidsmarktbeleid. Het gaat om bredere mobiliteitsopgaven die niet in de bovengenoemde wettelijke kaders zijn meegegeven. Het gaat hier om het ontwikkelen van beleid en instrumenten om te zorgen dat mensen zoveel mogelijk zelfstandig kunnen opereren op de reguliere arbeidsmarkt en niet in de top van de piramide belanden. Het doel van van-werk-naar-werk ondersteuning is om te voorkomen dat mensen zonder werk komen te zitten. De doelgroep betreft in de eerste plaats mensen waarvoor werkloosheid dreigt⁵, maar kan ook breder voor verschillende specifieke doelgroepen worden ingezet (denk aan ondersteuning aan zelfstandigen of jongeren in hun oriëntatie op en zoektocht

naar nieuw werk). Leven lang ontwikkelen wordt gezien als een bredere noodzaak om de duurzame inzetbaarheid van alle werkenden op de middellange en lange termijn te versterken en vormt daarom ook de brede basis van de piramide.

Geïnterviewden uit de regio's geven aan dat er in de meeste regio's tenminste de ambitie is om de agenda in het regionaal Werkbedrijf te verbreden en in sommige regio's is dat ook al gebeurd. Bij die verbreding wordt nagedacht over bredere overstijgende missies zoals het versterken van duurzame matching op de regionale arbeidsmarkt. Die missie wordt breed door de regionale samenwerkingspartners ondersteund, aangezien arbeidsmarkttransities (veranderende vraag op de arbeidsmarkt door bijvoorbeeld energietransitie en toenemende technologisering) om- en bijscholing en van-werk-naar-werk ondersteuning vragen. Heldere kaders zijn echter afwezig; hoe de ambities concreet vorm moet krijgen en welke partijen aan zet zijn is in de regio's nog erg onduidelijk. Wat wel voor verschillende geïnterviewden duidelijk is, is dat belangrijke partijen zoals het onderwijs vaak nog onvoldoende aan tafel zitten.

4.2. De ene ambitie is de andere niet

Met de verbreding van de ambities binnen de regionale Werkbedrijven, sluipt de complexiteit en onduidelijkheid het netwerk binnen. Ambities worden vergroot, zonder een helder antwoord op de vraag of dit het juiste netwerk en de juiste samenwerking van spelers is om ambities in op te pakken. Doordat de verbinding

tussen de vier dimensies van doelgerichte netwerken onvoldoende wordt gelegd, worstelen de Brabantse regio's met de vraag wie verantwoordelijkheid draagt voor de verschillende regionale ambities en wat de rol van de partners uit het regionale Werkbedrijf is. Verschillende geïnterviewden uit alle geledingen geven aan dat sociale partners centraal zouden moeten staan in het regionale netwerk. Maar voor wat precies? Tegelijkertijd zijn het in veel regio's de gemeenten die de regierol naar zich toetrekken en komt uit de interviews naar voren dat de positie van sociale partners in verschillende regio's nog helemaal niet zo sterk is.

Centrale spelers: wie en wanneer?

De vraag is of alle spelers bij alle ambities in dezelfde mate betrokken moeten zijn en dezelfde rol moeten hebben. Als je kijkt vanuit de top van de piramide is het logisch dat gemeenten vanuit hun financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de doelgroep centraal staan in dat deel van het netwerk dat zich op deze ambitie richt (de centrumgemeente als lead organization; Provan & Kenis, 2008). De kaders van de Participatiewet, SUWI-wet en de banenafspraken en de daarmee gevormde netwerken – de regionale Werkbedrijven – lijken passend bij de uitvoering van het doel om mensen met een arbeidsbeperking aan werk te helpen (zonder dat we hier iets kunnen concluderen over de daadwerkelijke effectiviteit van de netwerken). Sociale partners hebben zich in het sociaal akkoord gecommitteerd om gemeenten in deze opgave te ondersteunen. Ook het onderwijs kan daarin een ondersteunende rol spelen,

maar is vaak nog nauwelijks aangesloten op het netwerk. De mobiliteitsopgaven zijn van een andere orde en vragen mogelijk om een andere samenstelling van spelers en rolverdeling tussen spelers om doelgericht te kunnen werken. Doordat het een breed matchingsvraagstuk is, waarbij werkgevers- en werknemersorganisaties volgens verschillende geïnterviewden een directe link leggen tussen vraag en aanbod, wordt het als logisch gezien dat zij bij deze ambities centraal staan en gemeenten veel meer faciliterend optreden (als network administrative organization; Provan & Kenis, 2008). Bovendien is het onderwijs een belangrijke partij als het gaat om van-werk-naar-werk ondersteuning en leven lang ontwikkelen en zouden ook zij een meer centrale plaats in kunnen nemen. De vraag is of deze samenwerking in hetzelfde netwerk moet worden opgepakt als de ondersteuning aan mensen met een arbeidsbeperking (top van de piramide). En als het in dat netwerk wordt opgepakt, is tenminste helderheid en expliciete afstemming nodig over hoe dat samenwerkingsverband doelgericht kan worden ingezet op de bredere ambities. Wellicht zijn aanvullend nog andere samenwerkingspartners nodig, zoals sector- en brancheorganisaties. Dit is in de interviews nauwelijks naar voren gebracht.

Tabel 1. Verschillende ambities en bijbehorende doelgroepen, centrale spelers en wettelijke verankering¹.

Ambities	Doelgroepen	Centrale spelers	Wettelijke verankering
Mensen met arbeidsbeperking en afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk	Doelgroepen banenafpraak en Participatiewet	Gemeenten en UWV.	Vaste kaders P-wet, SUWI-wet: taak in de regio
Van Werk naar Werk ondersteuning	Als werkloosheid dreigt	Sociale partners en onderwijs	Tijdelijke kaders, meer lijn door RMT's (crisis herstelwet): verschillende schaalniveaus
Leven Lang Ontwikkelen	Brede inzetbaarheid van werkenden	Sociale partners en onderwijs	Tijdelijke kaders, verschillende schaalniveaus

¹ Binnen alle lagen en over lagen heen kan specifiek doelgroepenbeleid worden ingericht.

Wat het extra complex maakt, is dat landelijke geldstromen voor regionale samenwerking vaak via de (centrum)gemeente(n) het netwerk binnen stromen en landen in het regionaal Werkbedrijf. Daar zit volgens de geïnterviewden het loopvermogen en de slagkracht om projecten op te pakken. Daarmee wordt de centrale positie van met name de centrumgemeente in het netwerk versterkt. Gemeenten en UWV zetten zich vanuit die rol in voor de heldere taakstelling die ze hebben in het ondersteunen

van (kwetsbare) werkzoekenden en werkgevers. Sociale partners en met name werkgeversorganisaties richten zich meer op het bredere matchingsvraagstuk, zoals de begeleiding van werk naar werk, maar hebben een minder sterke positie in de regionale samenwerking. Daarnaast is er op deze ambities meer versnippering van geldstromen (WRR, 2013; SER, 2020; SER, s.d.), bijvoorbeeld door regelingen gericht op individuele werkenden en werkzoekenden en sectorale verdeling van financiering. Dat is mogelijk ook de reden waarom de inzet op de mobiliteitsopgaven in de regio's vaak in beleid blijft hangen en maar moeizaam tot uitvoering komt.

Het belang van het tactische niveau...

Vooraf over de mobiliteitsopgaven wordt door geïnterviewden gezegd dat er mooie plannen worden gemaakt aan de overlegtafel, maar dat het nog nauwelijks wordt vertaald naar uitvoering. Dit sluit aan bij de analyse van de regionale SER'en (2020) dat probleemanalyses vaak breed worden gedeeld, maar dat er in de uitvoering onvoldoende commitment en gedeeld eigenaarschap is om het op te kunnen pakken. Dat heeft mogelijk te maken met het ontbreken van heldere kaders op deze ambities, zoals hiervoor besproken. Bovendien is er in de meeste arbeidsmarktregio's in Brabant nog maar weinig aansluiting tussen het strategische en uitvoerende niveau, waardoor beleid vaak niet tot uitvoering komt. Andersom vinden er in de regio's wel losse initiatieven en projecten plaats, maar dat zijn volgens geïnterviewden vaak losse eilandjes. Experimenteren met projecten en pilots wordt door verschillende geïnterviewden wel ervaren als

een manier om samenwerking op te bouwen. Maar zolang er geen coördinerende structuur op het tactische niveau aan ten grondslag ligt, dan ligt het risico van versnippering op de loer en wordt er weinig lerend vermogen ervaren.

Het ontbreken van verbindingen tussen verschillende niveaus (strategisch, tactisch en uitvoerend) maakt een netwerk ook kwetsbaar (Provan & Lemaire, 2012; Inspectie SZW, 2016). Dat wordt door verschillende geïnterviewden ook zo ervaren. Vooral de afhankelijkheid van interpersoonlijke contacten wordt gezien als een kwetsbaarheid, terwijl het tegelijkertijd ook wel als succesfactor wordt aangehaald. De lijntjes zijn kort en dat zorgt voor vertrouwen en maakt het samenwerken makkelijker. Maar wat als mensen van baan veranderen? Of na verkiezingen portefeuillehouders bij de (centrum)gemeente(n) veranderen? Door het ontbreken van verbindingen tussen verschillende niveaus zijn de netwerken in Brabant over het algemeen vaak nog niet hecht genoeg en daardoor afhankelijk van personen (Provan & Lemaire, 2012). Zeker op de ambities zonder heldere kaders is dat een risico.

... en van vertrouwen

Dat vertrouwen belangrijk is in netwerksamenwerking is een bekend gegeven (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010). Tegelijkertijd is vertrouwen erg ongrijpbaar, omdat het niet zomaar is af te dwingen. En bovendien kost het opbouwen van vertrouwen vaak tijd. Onderzoek naar netwerksamenwerking laat zien dat het vaak een aantal jaren de tijd kost om een netwerk op te bouwen

waarin netwerkspelers op elkaar zijn ingespeeld (Raab, Mannak & Cambré, 2015). In regio's waar vertrouwen in elkaar wordt ervaren, zorgt onduidelijkheid in kaders, verantwoordelijkheden en rollen niet direct voor grote afstemmingsproblemen in de samenwerking (waarbij het wel de vraag is of de samenwerking altijd effectief is, wat een belangrijk punt is voor vervolgonderzoek).

In de regio's met minder onderling vertrouwen geven geïnterviewden aan dat er strakkere kaders vanuit de Rijksoverheid nodig zijn, waarin verantwoordelijkheden van verschillende partijen scherper worden afgebakend. Waar die kaders er voor de top van de piramide eigenlijk best zijn, ontstaat de verwarring door vermenging met de andere ambities en ontstaat onduidelijkheid over waar men elkaar op kan aanspreken. Anderen geven aan geen oplossing te zien in strakkere kaders. Dat raakt aan een moeilijke balans tussen ruimte geven aan de couleur regionale en het aanbieden van een blauwdruk voor hoe samenwerking zou moeten gaan. Zij zetten eerder in op het versterken van de netwerksamenwerking, waarvoor inzichten uit netwerktheorie een belangrijke leidraad kunnen vormen (Popp et al., 2014).

⁵ In beginsel gaat het dan om mensen die nog niet ontslagen zijn, omdat die onder de dienstverlening van UWV vallen. Het gaat met name om mensen aan wie ontslag is aangezegd of voor wie concrete signalen zijn dat het werk in de nabije toekomst gaat verdwijnen, bijvoorbeeld door technologisering of digitalisering.

5. Conclusie en reflectie



5. Conclusie en reflectie

Met dit onderzoek hebben we een licht geworpen op de netwerkontwikkeling in de vijf Brabantse arbeidsmarktregio's – een systeemverkenning over hoe regionale partijen met elkaar samenwerken en welke doelen daarbij centraal staan. Voor wie die regionale netwerksamenwerkingen zich precies inzetten en wat ze willen bereiken is nog niet altijd duidelijk, laat staan dat we iets kunnen zeggen over de effectiviteit van de netwerken.

Om iets te kunnen zeggen over effectiviteit, is het nodig om op verschillende niveaus naar netwerksamenwerking te kijken, zoals op het niveau van de samenleving, het netwerk en organisaties in het netwerk. We hebben hier vooral naar het organisatieniveau gekeken, maar dat zegt nog niet zoveel over de outcome; wat de 'eindgebruiker' heeft aan de inzet (op individueel en maatschappelijk niveau). Daarbij is de aansluiting van netwerkdoelen op de leefwereld en behoeften van de doelgroepen belangrijk – in het geval van arbeidsmarktregio's zijn dat voornamelijk behoeften van werkgevers, werknemers en werkzoekenden. Om te zien waar de netwerksamenwerkingen in de Brabantse arbeidsmarktregio's zich kunnen versterken is dus nog veel aanvullend onderzoek nodig, waarin onder andere de menskant van het vraagstuk centraal staat. Bijvoorbeeld, op welke behoeften van welke doelgroepen kan regionale samen

werking een toegevoegde waarde leveren? En wat levert de netwerksamenwerking op voor inwoners van de regio's?

5.1. Kennis van de randvoorwaarden van doelgerichte netwerken

Allereerst is kennis vereist over de randvoorwaarden die nodig zijn voor de inrichting van een doelgericht netwerk. Die randvoorwaarden hebben we met dit onderzoek in beeld gebracht, daarbij geholpen door de indeling in vier dimensies van doelgerichte netwerken (Carboni et al., 2019). De stand van zaken op de invulling van de vier dimensies geeft ons een eerste beeld over de mate waarin de basis op orde is om uiteindelijk doelgericht en effectief te kunnen zijn als netwerk.

De overkoepelende conclusie die we op basis van dit onderzoek kunnen trekken is dat er in de Brabant arbeidsmarktregio's met veel energie en betrokkenheid wordt samengewerkt, maar dat er ook nog veel onduidelijkheid bestaat.

- Allereerst, zien we in de regio's een grote betrokkenheid van verschillende partijen bij verschillende ambities, maar is niet altijd helemaal duidelijk waarvoor het netwerk zich precies wil inzetten en welke concrete doelstellingen daaronder worden

nagestreefd. Dat maakt het meten van effectiviteit lastig, zo niet onmogelijk, omdat vooraf niet helder is welke concrete resultaten worden beoogd. Er is veel bestuurlijke drukte, zonder dat echt scherp is waar men zich voor inzet en waarbij afstemming tussen het strategische en uitvoerende niveau nog niet overal voldoende is geborgd (zowel tussen als binnen organisaties).

- Ten tweede zorgt verbreding van ambities en concrete doelen voor vragen of de juiste samenwerkingspartijen wel zijn betrokken en in positie zijn gebracht. Samenwerkingspartijen kunnen in verschillende mate betrokken zijn en verschillende rollen vervullen naar gelang de ambitie waarvoor het netwerk zich wil inzetten. Verschillende ambities kunnen in verschillende (sub)netwerken landen en het is nu niet altijd duidelijk op welke grond dat wordt bepaald. Daarbij is het ook de vraag of financieringsstromen nu altijd via de juiste partijen verlopen.
- Verder constateren we dat betrokkenen in de regionale samenwerking niet altijd scherp hebben hoe het netwerk is ingericht en wat de verbinding is tussen verschillende samenwerkingsstructuren. Dat geeft de complexiteit van de regionale samenwerking weer en is vooral relevant wanneer er geen duidelijkheid en consensus is over wie de regierol heeft en/of zou moeten hebben (en wanneer).

5.2. Versterking van de netwerksamenwerking

In 2015 heeft de regionale samenwerking een sterke impuls gekregen door de oprichting van de regionale Werkbedrijven en de financiële middelen die daarmee naar de regio zijn gekomen. Er is in de jaren daarna in de Brabantse arbeidsmarktregio's hard gewerkt aan het opbouwen van de regionale infrastructuur. Netwerkttheorie geeft aan dat een netwerk een aantal jaren de tijd nodig heeft om zich te vormen. De ene regio is daar de afgelopen jaren verder in gekomen dan de andere regio. Echter is in alle regio's een basis gelegd, waar nu op voort kan worden gebouwd, bijvoorbeeld met de komst van de regionale mobiliteitsteams.

Een uitdaging ligt de komende jaren in het aanscherpen van ambities, concrete doelen, rollen en, waar nodig, heroverweging van betrokken samenwerkingspartners. De centrale beginvraag daarbij is waar precies de toegevoegde waarde van de regionale samenwerking zit. Een groot deel van de mobiliteit op de arbeidsmarkt reguleert namelijk zichzelf, zonder tussenkomst van de regio (Waasdorp, 2021). Om een scherp oog te houden op de doelgroep(en) waarvoor het netwerk zich in wil zetten, denken we dat in ieder geval doelverduidelijking een belangrijke eerste stap kan zijn in de doorontwikkeling van regionale samenwerking. Naar analogie van de piramide voor zorg gericht op de Jeugdwet, laat de piramide van regionaal arbeidsmarkt-

beleid zien dat er instrumenten en middelen nodig zijn in de onderste lagen van de piramide, om te voorkomen dat veel mensen doorstromen naar de top van de piramide. Juist in die onderste lagen van de piramide zijn doelen, spelers en rollen nog erg onduidelijk en is dus winst te behalen in het versterken van de regionale samenwerking. De vier dimensies van doelgerichte netwerken bieden een denkkader om per ambitie doelen te concretiseren en te bepalen wat verder nodig is in netwerk-samenwerking om doelgericht te zijn.

Dat hoeft niet te betekenen dat ondersteuning aan de voorkant uit elkaar moet worden gehouden. Net als in het sociaal domein (met name Wmo en Jeugdwet), zien we in de arbeidsmarktregio's een wens om integraal te werken en één loket te creëren waar ondersteuning aan werkgevers, werknemers en werkzoekenden samenkomt. De komst van de regionale mobiliteitsteams lijkt te worden aangegrepen als een kans om integraal werken te gaan realiseren⁶. Het risico is dat meegegeven kaders uit het sociaal pakket uit het oog worden verloren, terwijl er juist nu een momentum ligt om tot doel- en rolverduidelijking te komen. In de uitwerking van het sociaal pakket worden bijvoorbeeld de sociale partners genoemd als verbinders van sectorale en regionale initiatieven voor (om)scholing en van-werk-naar-werk dienstverlening aan werkzoekenden die extra ondersteuning nodig hebben (Koolmees & Van 't Wout, 2020). Daarnaast worden extra middelen vrijgemaakt voor begeleiding van UWV aan mensen in de WW en van gemeenten aan mensen die naar bijstand doorstromen als WW-rechten aflopen.

Een andere belangrijke uitdaging is het verknopen van het strategische, tactische en uitvoerende niveau. Van bovenaf, wordt er op strategisch niveau in de regio's hard gewerkt om invulling te geven aan de originele taakstelling van het regionale Werkbedrijf en de bredere ambities die zij wil dienen. Door doel- en rolverduidelijking zijn die beter te vertalen naar concrete acties. Van onderop, in de uitvoering staan professionals in direct contact met de doelgroepen waarvoor het netwerk zich wil inzetten. Bijvoorbeeld bij de ondersteuning van werkgevers via de werkgeversservicepunten of lokaal in de dienstverlening aan werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt. Aan twee kanten wordt dus aan het netwerk gebouwd en de kunst is om die krachten samen te brengen. Om te zorgen dat datgene dat je wilt verwezenlijken ook in uitvoering komt én om te zorgen dat inzicht over behoeften van doelgroepen op de regionale agenda komen, is een coördinerende laag van belang die de afstemming bewaakt. Dat is ook een belangrijke voorwaarde om uiteindelijk de effectiviteit van beleid meetbaar te kunnen maken en op output te kunnen gaan sturen om doelen te behalen.

Waar verder ruimte zit voor versterking en verduurzaming van de netwerken hangt ook in belangrijke mate af van de couleur regionale van de arbeidsmarktregio's. De historische ontwikkeling van de samenwerking is een belangrijk factor om rekening mee te houden. Zo kan voortbouwen op bestaande samenwerkingen een positieve impuls geven door oude vertrouwensrelaties in stand te houden, maar kan het ook belemmeren door vast te houden aan een langlopende disbalans. Daarnaast heeft iedere

regio zijn eigen specifieke economische structuren. Er lijkt nu nog weinig aansluiting te zijn tussen het arbeidsmarktbeleid in de regionale Werkbedrijven en het economische beleid in de regio's. Naast het onderwijs als een belangrijke speler in de samenwerking op bredere mobiliteitsopgaven, kan ook afstemming met sectoren een belangrijke toegevoegde waarde leveren (BrabantAdvies, 2019). Zeker wanneer samenwerking wordt gezocht met kanssectoren in de regio, ontstaat meer inzicht over waar beleidsinstrumenten en onderwijs zich op kunnen richten om de kansen van mensen (al dan niet met een arbeidsbeperking) op de regionale arbeidsmarkt te vergroten. Door de generieke lessen over het functioneren van netwerksamenwerking naast de regionale invulling te leggen, ontstaat inzicht en kennis die de grip op de regionale samenwerking kan helpen vergroten (Popp et al., 2014). Dit onderzoek heeft een eerste foto gemaakt en overkoepelende uitdagingen in beeld gebracht, maar om op niveau van een specifieke regio lessen te leren is verdiepend onderzoek in die regio nodig.

5.3. Tot slot

In dit onderzoek hebben we ambities en bijbehorende dimensies van doelgerichte netwerken uit elkaar getrokken om inzicht te krijgen in de bestaande en gewenste netwerkstructuren in de Brabantse arbeidsmarktregio's. Dat is een helpend denkmodel, maar doet niets af aan de complexiteit van de samenwerkingsnetwerken en van de opgaven waarvoor de netwerken zich

inzetten. De arbeidsmarkt is geen markt in de zin van rationele actoren die vraag en aanbod samenbrengen, ook al is dat in beleid nog wel vaak de dominante visie (gericht op neoklassieke indicatoren). Het is eerder een complex adaptief systeem (Dekker, 2021), waarbij veel meer inzicht nodig is in behoeften en gedrag van werkzoekenden en werkgevers en de specifieke contexten en situaties waarin zij zich bevinden. Dat vraagt om een uitgebreide probleemanalyse, waarbij de vraag wat er precies aan de hand is eerst moet worden beantwoord voordat de stap naar oplossingen en interventies wordt gezet (Dekker, 2021). En waarbij ondanks verschillende visies en belangen tot een zoveel mogelijk afgestemde concretisering van doelen en vormgeving van het netwerk wordt gekomen. Die probleemanalyse is per regio anders door verschillende interacties tussen actoren en padafhankelijkheid en kan dus op doelen, spelers, onderlinge afhankelijkheden en vereiste netwerksturing (Carboni et al., 2019) uiteen worden gezet.

De complexiteit van de arbeidsmarktregio's ontvouwt zich niet alleen binnen de regionale netwerksamenwerkingen, maar ook buiten de regio's staat de wereld niet stil. De regionale netwerken moeten zich verhouden tot een veelheid aan andere regionale en bovenregionale actoren en netwerken (SER, 2017). Zo zijn er netwerken in dezelfde regio op aanpalende inhoudelijke terreinen, zoals sociaal domein en economie en zijn er netwerken op terreinen die op het eerste gezicht wat verder af lijken te staan, zoals bijvoorbeeld de energietransitie en klimaat. Om doelen op die terreinen te halen is echter een goed opgeleide beroeps-

bevolking een belangrijke schakel (BrabantAdvies, 2020). Dat vraagt aandacht van overheden; zij kunnen geen goed beleid opstellen zonder na te denken over wat daar in termen van goed opgeleide beroepsbevolking voor nodig is. De verbinding met de regionale triple helix structuren is daarin relevant, maar het vraagt ook om bovenregionale afstemming met de provinciale overheid, de sectoren en het Rijk. En daarnaast kunnen regio's (bijvoorbeeld de regionale Werkbedrijven) ook met elkaar afstemmen over uitdagingen die de couleur regionale overstijgen zodat zij niet allemaal zelf het wiel uit gaan vinden. In Brabant komt die informele afstemming nu op gang.

De dynamiek in het regionale arbeidsmarktveld en de context waarin het zich begeeft is dus groot en de coronacrisis en de crisis en herstelwetgeving die daarbij ook in de regio's is geland, maakt dat duidelijk zichtbaar. Dat maakt het bouwen van een doelgericht netwerk er niet altijd makkelijker op en vraagt om heldere aansluiting bij de wettelijke kaders én sterke visie vanuit de netwerksamenwerking waarvoor het zich aanvullend wil inzetten. De komst van de regionale mobiliteits-teams biedt daar nu een momentum voor, maar vraagt ook om een heldere probleemanalyse in de regio's. Net zoals een architect eerst een huis tekent voordat de bouw van start gaat, is hier helderheid over het te bouwen huis van belang. De kunst is om de inzichten uit netwerktheorie daarin mee te nemen en verder te vertalen naar de specifieke couleur regionale.

⁶ Ten tijde van de interviews waren de kaders voor de regionale mobiliteits-teams nog erg onzeker en waren er nog geen concrete plannen.

Referenties

Berenschot (2019). Inventarisatie regionale dienstverlening aan werkzoekenden (met en zonder een arbeidsbeperking) en aan werkgevers. Rapportage in opdracht van het Ministerie van SZW. Geraadpleegd van https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kijg27kof_j9vvij5epmj1ey0/vkzxq3xrf2t6/f=/blg892586.pdf

Blaauwbroek, A., Otten, B. & Van Baden, R. (2016). Vormgeving regionale arbeidsmarkt verloopt moeizaam. Zeggenschap, 3: 44-48.

Commissie-Borstlap (2020). In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/23/rapport-in-wat-voor-land-willen-wij-werken>

BrabantAdvies (2019). Sector en regio in samenspel. Naar een betere match van vraag en aanbod op de Brabantse arbeidsmarkt. Geraadpleegd van <https://www.brabantadvies.com/wp-content/uploads/2020/02/Advies-Sector-en-regio-in-samenspel-03.12.2019-comp..pdf>

BrabantAdvies (2020). Briefadvies Economische visie 2030 (2020.07.10/IO). Geraadpleegd van https://www.brabantadvies.com/wp-content/uploads/2020/07/Briefadvies-Economische-Visie-2020_DEF_10.07.2020-1.pdf

van Buren, H J. (2003). Boundaryless careers and employability obligations. Business Ethics Quarterly, 13(2): 131-49.

Carboni, J.L., Saz-Carranza, A., Raab, J. & Isett, K.R. (2019). Taking dimensions of purpose-oriented networks seriously. Perspectives on Public Management and Governance, 2(3): 209-223.

Dekker, R. (2021). De arbeidsmarkt werkt niet zoals we denken. Economisch Statistische Berichten, 106(4796S): 65-69.

Inspectie SZW (2013). Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid. Geraadpleegd van <https://www.inspectieszw.nl/binaries/inspectieszw/documenten/rapporten/2013/06/15/regierol-gemeenten-bij-regionaal-arbeidsmarktbeleid/Regierol-gemeenten-bij-regionaal-arbeidsmarktbeleid.pdf>

Inspectie SZW (2016). Werk aan de... uitvoering. Programmarapportage. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2016/10/26/werk-aan-de-uitvoering/werk-aan-de-uitvoering.pdf>

Klijn, E.H., Edelenbos, J. & Steijn, B. (2010). Trust in governance networks: Its impacts on outcomes. Administration & Society, 42(2): 193-221.

Koolmees, W. & Van 't Wout (2020, september 23). Kamerbrief uitwerking aanvullend sociaal

pakket. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/23/uitwerking-aanvullend-sociaal-pakket>

Raab, J., Mannak, R.S. & Cambré, B. (2015). Combining structure, governance, and context: A configurational approach to network effectiveness. Journal of Public Administration Research and Theory, 25(2): 479-511.

Popp, J.K., Milward, H.B., MacKean, G., Casebeer, A. & Lindstrom, R. (2014). Inter-organizational networks: A review of the literature to inform practice. Washington, DC: IBM Center for The Business of Government.

Programmaraad Regionale Arbeidsmarkt (2015). Braincandies voor uw regionale Werkbedrijf. Geraadpleegd van http://samenvoordeklant.nl/sites/default/files/Braincandy_voor_uw_regionale_Werkbedrijf.pdf

Provan, K.G. & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(2): 229-252.

Provan, K.G. & Lemaire, R.H. (2012). Core concepts and key ideas for understanding public Sector organizational networks: Using research to inform scholarship and practice. Public Administration Review, 72(5): 638-648.

SER (2017). Regionaal samenwerken. Leren van de praktijken. Advies 17/01. Geraadpleegd van <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2017/regionaal-samenwerken.pdf>

SER (2020). Leren & ontwikkelen en de bijdrage aan van-werk-naar-werk. Kennisdocument, november 2020. Geraadpleegd van <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/overige-publicaties/2020/van-werk-naar-werk.pdf>

SER (sd). Regelingen en subsidies voor leven lang ontwikkelen: welke zijn er? Geraadpleegd op 2 april 2021 op <https://www.ser.nl/nl/thema/leven-lang-ontwikkelen/regels>

SER Brabant, SER Noord-Nederland, SER Overijssel en SER Zeeland (2020). Brede welvaarts-groei in alle regio's. Geraadpleegd van <https://www.sernoordnederland.nl/assets/Adviezen/124-mta/2020-11-19-advies-inzake-brede-welvaartsgroei-in-alle-regio-s-19-november-2020.pdf>

Sociaal en Cultureel Planbureau (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet. Geraadpleegd van <https://www.scp.nl/binaries/scp/documenten/publicaties/2019/11/19/eindevaluatie-van-de-participatiewet/Rapport+Eindevaluatie+van+de+Participatiewet.pdf>

Regioatlas (sd). Indeling arbeidsmarktregio's. Geraadpleegd op 9 april 2020, op https://www.regioatlas.nl/indelingen/indelingen_indeling_t/arbeidsmarktregio_s

Regioplan (2018). Samenwerking regionale Werkbedrijven. Onderzoek naar de interne evaluaties. Geraadpleegd van <http://www.clientenraadparticipatiewet.nl/wp-content/uploads/2018/04/Bijlage-4-1-Eindrapport-Onderzoek-evaluaties-regionale-werkbedrijven-Regioplan-2mrt18.pdf>

RIVM, Preventie en zorg voor de jeugd. Geraadpleegd op 9 maart 2021, op <https://www.loket-gezondleven.nl/integraal-werken/jeugd>

Staatscourant (2006). Vaststelling selectielijst neerslag handelingen Centrale organisatie Werk en Inkomen en rechtsvoorganger Arbeidsvoorzieningenorganisatie 1997-2004. Stcrt. 2006, 56. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2006-56-p21-SC74139.pdf>

Staatsblad (2014). Besluit van 4 september 2014, houdende wijziging van het Besluit SUWI in verband met het stellen van regels voor de regionale samenwerking tussen colleges, UWV en werknemers- en werkgeversorganisaties. Stb.2014, nr.366. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2014-366.html>

Waasdorp, G.J. (2021). De echte arbeidsmarkt ontbreekt in het rapport Borstlap. ZIPconomy. Geraadpleegd van <https://www.zipconomy.nl/2021/04/de-echte-arbeidsmarkt-ontbreekt-in-het-rapport-borstlap/>

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland. WRR-Rapport 90, Den Haag: WRR. Geraadpleegd van <https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/rapporten/2013/11/04/naar-een-lerende-economie/R090-Naar-lerende-economie.pdf>

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020). Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht. WRR-Rapport 102, Den Haag: WRR. Geraadpleegd van <https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/rapporten/2020/01/15/het-betere-werk/R102-Het-betere-werk-de-nieuwe-maatschappelijke-opdracht.pdf>

Bijlage 1:

Onderzoeksverantwoording

Bijlage 1: Onderzoeksverantwoording

Doelstelling van het onderzoek

In kaart brengen van de bestaande netwerkstructuren in de vijf Brabantse arbeidsmarktregio's. Het betreft een systeemverkenning en geen evaluatie van de effectiviteit van de netwerken. Omdat het niet direct duidelijk is wat de arbeidsmarktregio precies is, hebben we het wettelijk ingestelde kaders omtrent het regionale Werkbedrijf als startpunt genomen (zie SUWI-wet, Participatiewet en banenafpraak).

Onderzoeksmethodiek

Het is een kwalitatief onderzoek, dat bestaat uit twee onderdelen:

- 1 Documentstudie: op basis van beschikbare en openbare documenten en een aantal expertgesprekken hebben we de infrastructuur in de 5 Brabantse arbeidsmarktregio's verkend. De verhouding tussen het regionaal Werkbedrijf en andere structuren in de regio's hebben we vervolgens zo goed mogelijk in beeld gebracht in een visualisatie per regio.
- 2 Interviews: vervolgens hebben we de visualisatie van de infrastructuur per regio voorgelegd aan verschillende stakeholders middels semi-gestructureerde interviews. De resultaten van de documentstudie zijn zo teruggekoppeld naar de betrokkenen en op die manier zijn de uitkomsten gevalideerd en waar nodig aangevuld.

Door het vooronderzoek op basis van documenten hebben we kennis en inzichten verzameld, die we vanuit het perspectief van de betrokken stakeholders willen bekijken. Per regio hebben we 4 à 5 mensen benaderd van partijen die in het regionaal Werkbedrijf vanuit de wettelijke kaders centraal staan, zoals (centrum)gemeente(n), werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties, SW-bedrijven en/of UWV. Op basis van expert judgement en informatie van de website 'Samen voor de klant' is een lijst met te spreken personen samengesteld. Helaas was geen van de benaderde personen van het UWV in de gelegenheid om mee te werken. Daarnaast hebben we geen directe vertegenwoordigers gesproken van andere partijen die in sommige regio's aan tafel zitten, zoals het onderwijs. Om de foto's van de regio's aan te scherpen is aanvullend onderzoek per regio noodzakelijk, waarbij sociale netwerk analyse van grote toegevoegde waarde kan zijn.

Dataverzameling

Het veldwerk vond plaats in het najaar van 2020 (oktober - december). In totaal hebben we 20 mensen gesproken via Microsoft Teams. De interviews waren semi-gestructureerd, waarbij er de mogelijkheid was om door te vragen op andere relevante aspecten die door de geïnterviewde persoon werden ingebracht. De uitgewerkte interviewverslagen zijn ter check aan alle geïnterviewden voorgelegd.

De topiclijst was opgebouwd aan de hand van de vier dimensies van doelgerichte netwerken zoals geformuleerd in de netwerktheorie van Carboni et al. (2019). We hebben per dimensie aandacht besteed aan de originele taakstelling volgens de Participatiewet en banenafpraak. Daarnaast hebben we gekeken naar de infrastructuur voor actuele opgaven in arbeidsmarktbeleid, zoals leven lang ontwikkelen en van-werk-naar-werk trajecten en de aandacht voor jeugdwerkloosheid. Voor de topiclijst, zie bijlage 3.

Data analyse

Om de opgehaalde kwalitatieve data te analyseren en relevante patronen uit de data naar boven te halen, hebben we gebruik gemaakt van thematische analyse. Centraal staat de ervaring als deelnemer in het regionaal Werkbedrijf. De analyse start zowel vanuit een inductieve als deductieve aanpak. Dat wil zeggen dat we de data verzameld hebben en deze bekijken door de bril van vooraf bepaalde (wetenschappelijk onderbouwde) concepten en inzichten uit de praktijk (landelijke rapporten en eerder onderzoek) en daarbij een open blik bewaken. De interviewverslagen zijn door de onderzoekers onafhankelijk van elkaar gecodeerd. Vervolgens zijn de bevindingen met elkaar vergeleken om tot gedeelde thema's te komen, die we vervolgens hebben bediscussieerd.

Membercheck

Experts vanuit SER Brabant zijn gevraagd om te reflecteren op de onderzoeksresultaten. Zij staan midden in de praktijk en hebben veel kennis van de arbeidsmarkt en het arbeidsmarktbeleid in Brabant. Het gaat hierbij om een vertegenwoordiger vanuit de werkgeversorganisaties, een vertegenwoordiger vanuit de werknemersorganisaties en een expert vanuit het onderwijs. Daarnaast hebben we onderzoeksmatige reflectie gekregen van twee onderzoekers die niet betrokken waren bij het onderzoek; een expert op het gebied van netwerkonderzoek en een expert op het gebied van leven lang ontwikkelen.

Bijlage 2:

Documentstudie

Bijlage 2: Documentstudie

Deze bijlage geeft per regio weer welke documenten centraal hebben gestaan bij het opstellen van de regio visualisaties. Daarnaast hebben we ook websites zoals die van ‘Samen voor de Klant’ (Programmaraad Regionale Arbeidsmarkt) en websites van de betrokken partijen geraadpleegd. De in dit onderzoek gepresenteerde visualisaties zijn na de documentstudie bijgesteld aan de hand van de gesprekken met de betrokkenen uit de regio’s.

Noordoost-Brabant:

- Regionaal Actieplan Perspectief op Werk. Regio Noordoost-Brabant (2019).
Door: Werkgeversservicepunt Noordoost-Brabant.
- Strategische WERKagenda ‘Op weg naar 2030. Arbeidsmarktprogramma NoordoostBrabant Werkt’ (2020).
Door: Noordoost Brabant Werkt.
- Regio Deal Noordoost-Brabant. Leefbaarheid en brede welvaart in Noordoost-Brabant met goed leven, fijn wonen en anders werken (2020). Kamerstuk, 13 juli 2020.
- Regio in Beeld (2019). UWV, Noordoost-Brabant hoofdrapport, oktober 2019.

Zuidoost-Brabant:

- Actieplan Perspectief op Werk (PoW) RWB Zuidoost-Brabant 2019-2020 (2019). Door Dagelijks Bestuur Regionaal Werkbedrijf Zuidoost-Brabant, versie 16 oktober 2019.
- Regio in Beeld (2019). UWV, Zuidoost-Brabant hoofdrapport, oktober 2019.
- Samen maken we de toekomst van Nederland. Brainport Nationale Actieagenda. Ons aanbod voor de gezamenlijke actieagenda Rijk-regio (2017). Door: Brainport Eindhoven.
- Brainport Nationale Actieagenda, voortgangsrapportage (2020). Brainport Eindhoven, Rijksoverheid en Provincie Noord-Brabant.

Helmond-de Peel:

- Perspectief op Werk Arbeidsmarktregio Helmond-De Peel (2019). Door partners binnen de Publiek Private Samenwerking, versie 9 juli.
- Jaarbeeld 2018 (2019). Senzer , versie juni 2019.
- Jaarbeeld 2017 (2018). Senzer , versie juni 2018.
- Jaarbeeld 2016 (2017). Senzer, versie juni 2017.
- Strategische agenda, arbeidsmarktregio Helmond-De Peel. Regiegroep Onderwijs en Arbeidsmarkt.

Midden-Brabant:

- Regionaal actieplan Perspectief op Werk 2019-2021 (2019). Regio Hart van Brabant, versie 27 juni 2019.
- Regioplan Matching op Werk, aanvraagformulier, Bijlage 1 (2018). Verkregen via Samen voor de Klant platform.
- Gemeenschappelijke Regeling Regio Hart van Brabant (2019). Versie na wijziging december 2019.
- Strategische Meerjarenagenda 2016-2020. Midpoint Brabant en Regio Hart van Brabant, versie april 2018.
- Uitvoeringsprogramma 2020. Gekoppeld aan de strategische meerjarenagenda 2019-2023 (2020). Regio Hart van Brabant en Midpoint Brabant, versie februari 2020.

West-Brabant:

- Regionale doe-agenda West-Brabant Perspectief op Werk. (2019). Centrumgemeente Breda en VNO-NCW Brabant Zeeland, versie april 2019.
- Regio West-Brabant, Actieprogramma 2019-2023 (2019). Werken aan een krachtige regio. Vastgesteld juli 2019.
- Uitvoeringsprogramma 2019. Als onderdeel van de Economische Agenda West-Brabant (2018). REWIN West-Brabant, versie november 2018.
- Gemeenschappelijke Regeling Regio West-Brabant Tweede Wijziging Ingangsdatum 18 juni 2020.
- 2016-2020 West-Brabant werkt aan morgen. Regionaal Uitvoeringsprogramma Arbeidsmarkt (2016). rpA West-Brabant, versie 18 oktober 2016.

Bijlage 3: Topiclijst semi- gestructureerde interviews

Introductie	
Visualisatie	Toelichting van het onderzoek: wat gaan we onderzoeken? Uitleg over het interview, beschrijving van de 4 aspecten van netwerkvorming (doel, lidmaatschap, gedeelde inspanning, netwerksturing). Voorleggen visualisatie: We hebben o.b.v. documentstudie het netwerk van uw arbeidsmarktregio in beeld gebracht. Allereerst willen we met u kijken of ons beeld klopt en zijn we benieuwd of u e.e.a. kunt toelichten. Startvraag: Klopt onze visualisatie? Zo nee, waar klopt het niet? Tweede vraag: Welke doelen/thema's staan er op de agenda van uw arbeidsmarktregio (en specifiek het regionaal Werkbedrijf), naast het initiële doel om kwetsbaren aan een baan te helpen (banenafpraak)?
AMR's – Structuur i.r.t. actuele arbeidsmarktvraagstukken	
Doel	Gezamenlijke missie / doelstellingen: Wat ziet u als belangrijkste doel voor uw arbeidsmarktregio (en specifiek het regionaal Werkbedrijf)? Arbeidsmarkttoeleiding (Regionaal Werkbedrijf): In hoeverre is er aandacht voor originele doelgroep (banenafpraak)? In hoeverre is er sprake van verbreding van doelen en doelgroepen (sinds wanneer)? Zijn er doelen omtrent werkgeversdienstverlening? En in welke mate ook werkzoekendendienstverlening? Leven Lang Ontwikkelen: In hoeverre zijn er doelen op dit thema geformuleerd? Wat houden deze in en hoe worden ze uitgevoerd?

	Van-werk-naar-werk trajecten: In hoeverre zijn er doelen op dit thema geformuleerd? Wat houden deze in en hoe worden ze uitgevoerd? Jeugdwerkloosheid: In hoeverre zijn er doelen op dit thema geformuleerd? Wat houden deze in en hoe worden ze uitgevoerd? Algemeen: Zijn er regelingen/projecten voor specifieke doelgroepen (jongeren, ouderen): in hoeverre wordt hiermee ingespeeld op de bovenstaande vraagstukken?
Lidmaatschap	Arbeidsmarkttoeleiding (Regionaal Werkbedrijf): Wie zijn hiervoor de centrale samenwerkingspartners in de AMR? In hoeverre is dit door de tijd veranderd? Leven Lang Ontwikkelen: Wie zijn hiervoor de centrale samenwerkingspartners in de AMR? In hoeverre is dit door de tijd veranderd? Van-werk-naar-werk trajecten: Wie zijn hiervoor de centrale samenwerkingspartners in de AMR? In hoeverre is dit door de tijd veranderd? Jeugdwerkloosheid: Wie zijn hiervoor de centrale samenwerkingspartners in de AMR? In hoeverre is dit door de tijd veranderd?

	Algemeen: Zijn er andere partijen betrokken dan de stakeholders die volgens de regels noodzakelijk zijn? In hoeverre dragen zij bij aan de bovenstaande vraagstukken ? Zijn er belangrijke actoren nu nog onvoldoende betrokken/onderdeel van AMR, die aan deze vraagstukken kunnen bijdragen?
Gedeelde inspanning	Arbeidsmarkttoeleiding (Regionaal Werkbedrijf): Hoe is de verbinding tussen de verschillende partijen op dit thema? Wordt er intensief samengewerkt? Hoe wordt de samenwerking ervaren? In hoeverre hebben bepaalde partijen de lead? Leven Lang Ontwikkelen: Hoe is de verbinding tussen de verschillende partijen op dit thema? Wordt er intensief samengewerkt? Hoe wordt de samenwerking ervaren? In hoeverre hebben bepaalde partijen de lead? Van-werk-naar-werk trajecten: Hoe is de verbinding tussen de verschillende partijen op dit thema? Wordt er intensief samengewerkt? Hoe wordt de samenwerking ervaren? In hoeverre hebben bepaalde partijen de lead? Jeugdwerkloosheid: Hoe is de verbinding tussen de verschillende partijen op dit thema? Wordt er intensief samengewerkt?

	Hoe wordt de samenwerking ervaren? In hoeverre hebben bepaalde partijen de lead? Algemeen: Hoe is de samenwerking tussen de arbeidsmarktregio's onderling? Hoe is de samenwerking met de provincie? Hoe is de samenwerking met partijen buiten Brabant? Ervaring wederzijdse afhankelijkheid tussen verschillende actoren (hebben actoren elkaar nodig om missie te bereiken)? Ervaren conflict tussen netwerkdoelen en eigen organisatiedoelen?
Netwerksturing	Algemeen: Hoe ziet het regionale Werkbedrijf eruit? Hoe is werkgeversdienstverlening georganiseerd? Is er een aparte projectorganisatie? Werkt men ook in sub-regionale verbanden? Zijn resultaten in beeld, wordt daarop actief gestuurd? Hoe kan de aanpak richting de toekomst verbeterd worden?
Afsluiting	
	We sturen u het verslag van het interview met de vraag of u daarbij nog opmerkingen, aanvullingen of correcties heeft.
	HARTELIJK DANK VOOR UW MEDEWERKING

Het PON & Telos

Maatschappelijke besluitvorming verbeteren

Wij zijn een sociale kennisonderneming in het hart van de samenleving. We beschouwen het als onze opdracht om maatschappelijke besluitvorming te verbeteren. Dat doen we door wetenschappelijke kennis met kennis van de praktijk te verbinden. We zijn van data, feiten en cijfers, maar geven die altijd een gezicht. Waarbij iedere stem telt. Voorkeuren en meningen halen we op, onderzoeken we, analyseren we en duiden we. Met prikkelende aanpakken en innovatieve methoden. Daarbij zijn we altijd gericht op duurzaamheid: de harmonieuze verbinding tussen sociale, ecologische en economische doelstellingen. Zo dragen we bij aan de kwaliteit van samenleven, nu en in de toekomst.

Met een multidisciplinair en creatief team van bijna 30 adviseurs en onderzoekers werken we vooral voor lokale en regionale overheden in Nederland (met een sterke kennispositie in Noord-Brabant), maar ook voor corporaties, banken, zorg- en welzijnsinstellingen, fondsen en maatschappelijke organisaties. We werken daarbij intensief samen met universiteiten en andere kennisinstellingen en zijn officieel partner van Tilburg University. Met onze kennis en inzichten adviseren we beleidsmakers en bestuurders. Zodat ze afgewogen keuzes kunnen maken. Zodat ze bestuurlijk kunnen vernieuwen. En zodat ze een positieve impuls kunnen geven aan de samenleving van morgen.

BrabantAdvies

Inspireert, signaleert en geeft raad

BrabantAdvies wil het beste voor Brabant. Vooruitgang, maar wel in balans. Vanuit een helicopterview kijken we naar de belangrijkste vraagstukken waarmee Brabant de komende jaren moet dealen. We signaleren wat er op ons afkomt en brengen dat onder de aandacht. Soms zijn we de luis in de pels, soms second opinion of de frisse blik. We zien onszelf als buitenboordmotor waarmee de koers van Brabant is bij te stellen.

We hebben het over grote maatschappelijke uitdagingen die Brabant dwingen fundamentele keuzes te maken. Denk aan onze veestapel, schone energie of duurzame economie. Transities die vragen om een brede blik. Los van politieke, of korte-termijn-belangen. Precies dat maakt BrabantAdvies zo bijzonder: als onafhankelijk provinciaal adviesbureau kijken we met vier verschillende brillen naar de belangrijkste Brabantse vraagstukken. Vier adviesraden met inhoudelijke specialisten en ervaringsdeskundigen bieden inzichten die uit de haarvaten van de Brabantse samenleving komen.

Onze werkwijze is hedendaags: we mobiliseren per vraagstuk de gewenste deskundigheid. We zetten inhoudelijke specialisten en ervaringsdeskundigen samen in een expertteam om tot kordate adviesactie te komen. Zo nodig schakelen we externe specialisten in. Zo voeden we Brabantse beslissers met adviezen die gebaseerd zijn op wetenschappelijke kennis én de Brabantse praktijk en beleid. Precies daarmee maakt BrabantAdvies het verschil.

