

Samen op weg naar een gedragen Human Capital Agenda voor de Provincie Flevoland

Management rapportage fase 1

Anneke Goudswaard, lector nieuwe arbeidsverhoudingen Hogeschool Windesheim¹ en senior onderzoeker/adviseur TNO en Ellen van Wijk, senior onderzoeker/adviseur TNO²
Leiden/Almere, 23 april 2015

Aanleiding

In de afgelopen jaren gaf het beleid van de Provincie Flevoland slechts een minimale invulling aan het thema arbeidsmarkt, en eventuele interventies werden niet geborgd in de economische agenda. Er is echter sterke behoefte om het arbeidsmarktbeleid, oftewel Human Capital, als integraal onderdeel op te nemen in de economische agenda en een meer structureel en duurzaam karakter te geven. Daarbij zoekt de Provincie nauwe samenwerking met alle betrokken stakeholders.

Doel van het project

De Provincie Flevoland heeft zich dan ook de taak gesteld om - samen met de relevante stakeholders - een Human Capital Agenda (HCA) te formuleren voor de provincie. Deze HCA moet een heldere visie omvatten ten aanzien van de provinciale arbeidsmarkt en economie; een visie die gedragen wordt door de stakeholders en de Provincie Flevoland in staat stelt om proactief te handelen. De HCA voor de provincie dient tegelijkertijd aandacht te besteden aan het versterken van het innovatieklimaat binnen de provincie én het vergroten van de arbeidsparticipatie. De wens van de Provincie Flevoland is om een integrale visie te formuleren, die ook eenvoudig gekoppeld kan worden aan andere beleidsterreinen. Dit moet helpen om - bij diverse initiatieven gericht op regionale economische ontwikkeling - vanaf de aanvang ook het aspect arbeid en skills te kunnen betrekken. Deze HCA moet een belangrijke bijdrage leveren aan het uiteindelijke doel dat:

- › bedrijven in Flevoland het juiste personeel kunnen vinden, waardoor ze kunnen uitbreiden en innoveren en zich in Flevoland vestigen;
- › onderwijsinstellingen weten wat de ontwikkelingen zijn op het terrein van gevraagde skills (en competenties) en de juiste opleiding kunnen bieden;
- › gemeenten (en UWV) weten waar werkgevers behoefte aan hebben en mensen zonder werk adequater naar werk kunnen begeleiden;
- › burgers naar vermogen kunnen participeren op de arbeidsmarkt;
- › de Provincie Flevoland haar rol als aanjager en facilitator adequaat kan uitvoeren;
- › alle betrokken stakeholders duidelijk hebben wat hun rol is bij het succesvol uitvoeren van de HCA.

De provincie heeft TNO en het lectoraat nieuwe arbeidsverhoudingen van de Hogeschool Windesheim gevraagd een eerste verkenning uit te voeren op weg naar een gedragen Human Capital Agenda.

¹ Het lectoraat nieuwe arbeidsverhoudingen maakt onderdeel uit van het Kenniscentrum Strategisch Ondernemerschap van de Hogeschool Windesheim en is ondergebracht bij Windesheim Flevoland (WF).

² Het rapport HCA Flevoland Fase 1 is mede tot stand gekomen met de input van Jos Sanders, Wouter van der Torre, Rob van de Maarel (TNO), Juriaan Louman, Nihat Dag en Joost van der Weide (WF).

Methode

In deze eerste fase zijn de volgende methoden gebruikt:

- › regioanalyse (data analyse en desk research): op basis van bestaande cijfers zijn de vraag naar arbeid, de kenmerken van de (potentiele) beroepsbevolking en de match tussen beiden in kaart gebracht;
- › ontwikkelingen per sector (desk research en interviews): aanvullend is op basis van bestaande documenten en interviews met beleidsmakers gekeken welke relevante ontwikkelingen in de belangrijkste sectoren te verwachten zijn en wat de invloed hiervan is op de vraag naar arbeid;
- › werksessie: aan de hand van de uitkomsten van de regioanalyse en de sectorontwikkelingen hebben de betrokken beleidsmakers in een werksessies een SWOT analyse gemaakt en gekeken naar mogelijke strategieën.

Concluderende SWOT-analyse

We presenteren de conclusies in de vorm van een SWOT, waaruit we een aantal uitdagingen voor de provincie destilleren en komen met aanbevelingen.

Sterkte

Uit de interviews en de werksessie komt als sterk punt van de provincie naar voren dat er **ruimte is om te experimenteren**. Termen die hierbij genoemd worden zijn: pioniersgeest, kiemen zaaien, fysieke ruimte, vestigingsvoorwaarden, bereikbaarheid. Hoewel cijfers laten zien dat bedrijven in Flevoland (nog) in de achterhoede zitten als het gaat om innovaties en investeringen in research en development, zijn er enkele groeikiemen in de vorm van specialistische bedrijven en cross-overs aanwezig (bijvoorbeeld techniek/zorginnovatie, Humanimal, Agri & Food, composieten & biocomposiet).

Uitdaging: de uitdaging die hieruit volgt is om de kiemen te laten groeien, zodat ze ook werkgelegenheid gaan creëren, en de opgedane kennis en ervaringen over te dragen aan andere bedrijven.

Zwakte

Het arbeidspotentieel is relatief laag opgeleid en de afstand tot de regionale vraag groeit wat blijkt uit de dalende netto participatiegraad en de hoge werkloosheid (12% in Flevoland ten opzichte van 8% in Nederland). De in- en uitgaande pendel laat een mismatch tussen vraag en aanbod zien, maar onduidelijk is nog wat oorzaak en gevolg van deze pendel zijn.

Uitdaging: de uitdaging die hieruit volgt en investeren in versterken van het menselijk kapitaal.³

Kansen

Ruim driekwart van de werkgelegenheid in Flevoland bevindt zich buiten de topsectoren. Daarbij is **een aantal sectoren met veel en groeiende werkgelegenheid**: de handel kent veel werkgelegenheid en groei (35.000 banen in 2013). De gezondheidszorg kent eveneens veel werkgelegenheid en is in het verleden gegroeid. (26.000 in 2013). De uitdaging hier is om de werkgelegenheid in deze sectoren te consolideren. Tegelijkertijd zien we in deze (en andere meer stabiele sectoren) dat functie-eisen mogelijk aan verandering onderhevig zijn onder invloed van technologische ontwikkelingen.

Uitdaging: de uitdaging die hieruit volgt is het vinden van een goede aansluiting vanuit het toelijdend onderwijs, maar ook het op peil houden van de kennis en vaardigheden van werkenden door leven lang leren. Hiervoor is meer zicht nodig op de (toekomstige) behoeften aan arbeid van bedrijven.

Verder zijn er **kansen voor lokale werkgelegenheid door gebiedsontwikkelingen** zoals Flevokust, Floriade en Lelystad Airport. De inzet van lokale arbeidskrachten is echter niet vanzelfsprekend. Bij

³ Uit de analyses van de zwaktes komt ook een aantal sectoren naar voren waar de werkgelegenheid afneemt (bijvoorbeeld de financiële dienstverlening). Voor deze sectoren hebben we geen aanbevelingen gedefinieerd.

aanbestedingen maken partijen niet automatisch gebruik van lokaal menselijk kapitaal. Om deze potentiële kans te benutten zal de inzet van lokale arbeidskrachten moeten worden gestimuleerd door bijvoorbeeld social return verplichtingen op te nemen in de aanbesteding.

Uitdaging: één van de uitdagingen bij gebiedsontwikkeling is te zorgen voor een tijdige match tussen het aanbod op de lokale arbeidsmarkt en de toekomstige vraag.

Bedreigingen

Hoewel we kansen voor niches zien, zijn deze ook kwetsbaar. Het **ontbreekt binnen de provincie aan voorwaarden voor zelfstandige regionale hotspots**.⁴ Voor een engineering hotspot (zoals Brainport) zijn er geen grote wervende bedrijven. Voor een wetenschapsgedreven hotspot ontbreekt het aan grote kennisinstellingen. Voor een creatieve hotspot is er veel concurrentie vanuit bijvoorbeeld Amsterdam. Voorkomen moet worden dat niches ten onder gaan in de concurrentie van omliggende regio's.

Uitdaging: de uitdaging is de samenwerking te zoeken (of te versterken) met omliggende regio's.

Toelichting

- › *Minder mensen melden zich aan op de arbeidsmarkt. Werkloosheid stabiliseert en de werkzame beroepsbevolking is dalend tot stabiel, de niet werkzame beroepsbevolking neemt toe. Het gevolg daarvan is inactiviteit (en veel gebruik van regelingen), daarbij verslijten skills (tenzij tijdens de periode van inactiviteit actief behoud van skills is, maar ervaring leert dat dat niet altijd het geval is).*
- › *Als mbo-er is het moeilijk om aan een baan te komen, waarbij als er een match is ontstaan de aansluiting van het onderwijs op het werk niet goed wordt ervaren.*
- › *Werkgevers in Flevoland zijn beperkt "inclusief", waardoor de opnamecapaciteit voor groepen met afstand dus ook beperkt is. Afstand op arbeidsmarkt kan ontstaan door onder andere langdurig uit arbeidsproces of onvoldoende geschoold voor de vraag uit de markt.*
- › *De negatieve vermogenspositie in Flevoland geeft weinig ruimte voor economische groei c.q. investeringsbereidheid in persoonlijke ontwikkeling van het arbeidspotentieel in Flevoland.*

Kortom: er zijn te weinig (goede, passende) banen voor het arbeidspotentieel in Flevoland en die trend zet door. Als de Provincie wil gaan voor inclusieve, innovatieve groei, dan moeten zowel inclusie als innovatie centraal staan in de HCA.

Zes typen ecosystemen met ieder hun specifieke kans

Bovenstaande uitdagingen kunnen partijen niet alleen oplossen. Dit vraagt om samenwerking op het juiste niveau: lokaal, provinciaal en/of interregionaal. Dit vraagt ook om ruimte voor maatwerkoplossingen passend bij het specifieke vraagstuk. Hiervoor bevelen we de opbouw van ecosystemen aan: lerende samenwerkingsverbanden van ondernemers, overheden, onderwijsinstellingen, kennisinstellingen.

Op grond van de kansen voor werkgelegenheid zoals die uit de SWOT naar voren komen kunnen we zes kansrijke typen ecosystemen destilleren. Deze ecosystemen hebben ieder hun eigen stakeholders en uitdagingen wat betreft de economische groei en het versterken van het menselijk kapitaal. Afhankelijk van de uitdaging kunnen ecosystemen variëren van een klein lokaal netwerk van bedrijven die hun samenwerking willen versterken tot een groot interregionaal ecosysteem waar ook (inter)nationale kennisinstellingen zijn aangehaakt.

De zes ecosystemen en uitdagingen

1. Versterken concurrentiekracht van een *grote sector* met groeipotentie ten aanzien van werkgelegenheid (bijvoorbeeld Handel).
2. Stimuleren werkgelegenheidsgroei in *kleine innovatieve niche/cross-overs* (LSH zorg-techniek, Humanimal, groen-grijs, agro-food).

⁴ Regionale hotspots zijn geografische clusters van bedrijven, kennisinstellingen en andere partners die een netwerk vormen en zich samen richten op innovatie (AWTI, 2014).

3. *Gebiedsontwikkeling* koppelen aan ontwikkelen en inzetten van (onbenut) lokaal menselijk kapitaal (bijvoorbeeld Lelystad Airport, Floriade, Flevokust).
4. Betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor een *sterke en inclusieve lokale economie* (in een gemeente met hoge werkloosheid, bijvoorbeeld Lelystad).
5. Versterken *samenwerking lokaal bedrijfsleven* bij het slim organiseren van arbeid: tegelijkertijd versterken concurrentiekracht en flexibiliteit van bedrijven én het stimuleren en ontwikkelen van vakmanschap van werkenden (kleine gemeente met bedrijvigheid met vergelijkbare problematiek bijvoorbeeld Emmeloord - maakindustrie, Dronten - agri-food of recreatie).
6. Versterken positie Flevoland als *leverancier van menselijk kapitaal* voor omringende regio's (bijvoorbeeld Dronten als pendelgebied; MRA).

Rol provincie

De Provincie kan verschillende rollen nemen in de ecosystemen zoals regisseren of verbinden, kennis leveren en/of faciliteren. Voor alle ecosystemen geldt dat samenwerking tussen de verschillende stakeholders gewenst is, waarbij de krachten worden gebundeld en vanuit deze samenwerking bekeken wordt welke rol daar het beste bij past voor de Provincie (en voor andere stakeholders).

Aanbevelingen en vervolgstappen

De stip aan de horizon voor de HCA is de innovatieve en inclusieve regio: versterken van concurrentiekracht en innovatievermogen van het bedrijfsleven én het realiseren van werkgelegenheid voor de aanwezige beroepsbevolking, ongeacht hun afstand tot de arbeidsmarkt.

1. Nadere vraagarticulatie nodig

De verscheidenheid aan uitdagingen en ecosystemen laat zien dat er geen eenduidige oplossing is om dit doel te bereiken. Het ene ecosysteem draagt meer bij aan het bevorderen van inclusie, waar het andere ecosysteem meer bijdraagt aan innovatie en economische groei.

Om te komen tot een goed plan van aanpak is per ecosysteem een nadere vraagarticulatie nodig. De uitdaging daarbij is te komen tot een integrale aanpak waarbij de ecosystemen elkaar waar mogelijk versterken en zeker elkaar niet hinderen.

2. Zorg voor de juiste kennisonderbouwing

De basis voor gedegen arbeidsmarktbeleid is de beschikbaarheid van objectieve cijfers over vraag naar en aanbod van menselijk kapitaal in de regio. De SWOT analyse laat zien dat we een aantal dingen nog niet weten als het gaat om het beschikbare aanbod op de arbeidsmarkt en de vraag vanuit bedrijven. Onduidelijk is daarom welke ontwikkelactiviteiten er nodig zijn om tot een betere match tussen vraag en aanbod te komen.

Voor het mogelijk maken van economische groei met het juiste menselijk kapitaal is het daarom belangrijk om tegelijkertijd met het opbouwen van de ecosystemen ook te werken aan het opbouwen van een database met betrouwbare arbeidsmarktinformatie. Hiervoor is het wenselijk om naast de in dit onderzoek gebruikte bestaande data, aanvullende data te verzamelen bij bedrijven voor meer gedetailleerde informatie. In het ideale geval is deze informatie op een structurele en makkelijk toegankelijke wijze beschikbaar voor de diverse stakeholders. Het nieuw op te zetten kenniscentrum zou hier een rol in kunnen spelen.

Toelichting

- › *De beschikbare cijfers geven een globaal beeld over het gevraagde en geboden opleidingsniveau, onduidelijk is of het beschikbare menselijk kapitaal aansluit bij de vraag naar arbeid in kansrijke sectoren. Aanvullend onderzoek moet meer inzicht geven in de gevraagde en geboden competenties en opleidingen.*
- › *Er is weinig bekend over de in- en uitgaande pendel in de provincie. Een vraag voor vervolgonderzoek is of het een sterkte of een zwakte is; is er sprake van verdringing op de lokale arbeidsmarkt of is de provincie goede toeleverancier van arbeid aan aangrenzende regio's?*

Het doel van Fase 2 van de HCA ontwikkeling is:

1. komen tot een gedifferentieerde vraagarticulatie vanuit de ecosystemen met als uitkomst input voor een HCA. Waarbij de rollen van de diverse stakeholders, inclusief die van de provincie als stakeholder, zijn gedefinieerd;
2. een eerste aanzet van een plan van aanpak voor het opbouwen van lerende samenwerkingsverbanden;
3. een overzicht van relevante databronnen en de beschikbaarheid voor juiste kennisonderbouwing voor het mogelijk maken van economische groei met het juiste menselijk kapitaal (mogelijke invulling door kenniscentrum in de toekomst).