

SAMEN WERKEN AAN REGIONAAL TALENT

HALFWEG-EVALUATIE UTRECHT TALENT ALLIANTIE (UTA)

EINDRAPPORT

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

ARJAN HEYMA, JUSTUS VAN KESTEREN & TAMARA DOEVE

IN OPDRACHT VAN

UTRECHT TALENT ALLIANTIE

AMSTERDAM, NOVEMBER 2024

De halfweg-evaluatie van de Utrecht Talent Alliantie (UTA)

Aanbevelingen

- Focus vooral op LLO-deelname in het algemeen en minder op specifiek sectormobiliteit of digitale vaardigheden
- Zorg ervoor dat LLO-deelname arbeidsmarktrelevant blijft
- Betrek werkgevers meer bij het bepalen van de vraag naar LLO
- Stel duidelijke, meetbare doelen op voor alle gesubsidieerde projecten die passen bij de UTA-doelen
- Zorg voor meer kennisdeling over projecten en samenwerkingen
- Betrek vertegenwoordigers van kraptesectoren en het MKB in de stuurgroep en het supportteam



Doelstellingen UTA:

- Soepele en veilige overstappen naar beroepen met tekorten en groeipotentie
- LLO voor iedereen vanzelfsprekend
- Verhoging (digitale en sociale) vaardigheden

- Maak beter gebruik van het UTA-netwerk door projecten te verbinden met regionale partijen via stuurgroep en supportteam
- Geef duidelijkheid over de rol van de UTA is dit ondersteunend of initiërend?
- Strategisch portfoliomanagement: verbeter samenwerking in de LLO-keten en faciliteer naadloze overstappen tussen leren en werken
- Zorg voor een overdrachtdossier om de continuïteit van de projectcoördinator en strategisch projectadviseur te waarborgen
- Werk nauwer samen met de EBU

Effectevaluatie

De activiteiten van de UTA zijn doeltreffend, want de focus ligt op de juiste sectoren en activiteiten

Het hoofddoel van de UTA, namelijk zorgen voor voldoende geschoold personeel, is belangrijk en dringend

De toewijzing van subsidies aan projecten ligt goed op koers, maar projectresultaten blijven nog achter op de beoogde projectdoelen

De resultaten van projecten lijken in lijn met de doelen en kpi's, maar kwantitatieve informatie daarover is beperkt beschikbaar

De centrale doelen van de UTA zijn realistisch en grotendeels al bereikt

Procesevaluatie

De UTA vertegenwoordigt een brede groep belanghebbenden met een evenredige verdeling van invloed, bepaalde groepen zijn ondervertegenwoordigd

Leden van de UTA zijn erg betrokken en nemen vaak deel aan de overleggen

De UTA is flexibel en werkt informeel zonder het formeel vastleggen van besluitvorming en verantwoordelijkheden

Het leiderschap van de UTA is primair belegd bij het kernteam

Projecten die subsidie van de UTA ontvangen ervaren de samenwerking met het kernteam als waardevol



De Utrecht Talent Alliantie (UTA) voert de Human Capital Agenda voor de regio Utrecht uit. De UTA volgt het triple helix model om synergiën tussen partijen te realiseren. De governance-structuur bestaat uit een stuurgroep, supportteam, kernteam en diverse werkgroepen. De UTA richt zich specifiek op de sectoren ICT, techniek, zorg en onderwijs. Deze evaluatie onderzoekt of de UTA doeltreffend en doelmatig werkt en biedt verbeterpunten voor de resterende periode.

De triple helix



Bedrijfsleven



Onderwijs



Overheid

Inputs

Subsidiëring projecten

Organisatie en governance

Ondersteuning samenwerkingen



Samenvatting

De Utrecht Talent Alliantie (UTA) doet in het algemeen 'de goede dingen' en 'doet veel dingen goed', al is er ook een aantal verbeteringen nodig en mogelijk om de doelen (doelmatiger) te bereiken. Dan gaat het bijvoorbeeld om meer focus op de keten van Leven Lang Ontwikkelen (LLO), het betrekken van meer werkgevers en het beter monitoren en communiceren van projectresultaten. De governance en keuze van activiteiten bevorderen in het algemeen de doelmatigheid van de UTA.

De UTA is een samenwerkingsverband gericht op het aanpakken van de arbeidsmarktuiddagingen in de regio Utrecht. De UTA komt voort uit een dringende behoefte aan een goed opgeleide beroepsbevolking, nu en in de nabije toekomst, en daarmee aan een gestructureerde aanpak voor het behoud en de ontwikkeling van talent in de regio. De focus van de UTA ligt op de kraptesectoren techniek, ICT, zorg en onderwijs. De UTA heeft drie hoofddoelstellingen: (1) het bevorderen van soepele overgangen naar beroepen met personeelstekorten en groeipotentie, (2) het bevorderen van Leven Lang Ontwikkelen (LLO) voor iedereen, en (3) het verhogen van digitale vaardigheden.

De UTA hanteert het triple helix-model. Dit model richt zich op het realiseren van samenwerking tussen de overheid, werkgeversorganisaties en onderwijsinstellingen die alle gericht zijn op het beter laten functioneren van de arbeidsmarkt. Dat is moeilijker te bereiken als deze partijen apart zouden werken. Het organiseren van samenwerking door de UTA heeft dus maatschappelijke meerwaarde. De organisatie van de UTA bestaat uit een stuurgroep, een kernteam, een supportteam en verschillende werkgroepen, waarbij de stuurgroep de belangrijkste verantwoordelijkheid draagt voor het behalen van de strategische doelen.

De UTA richt zich op het verbeteren van de arbeidsmarkt door scholing, samenwerking en innovatie. Dat doet zij door het organiseren van samenwerking, financiële ondersteuning en het met elkaar in contact brengen van verschillende partijen (netwerkfunctie). Zo stelt de UTA werkgroepen in die de samenwerking tussen regionale partijen stimuleren om gezamenlijke doelen te bereiken. Ambassadeurs van de UTA coördineren of stimuleren de ontwikkeling op hoofdonderwerpen uit het jaarplan. De UTA verleent subsidie aan projecten die Leven Lang Ontwikkelen (LLO) bevorderen, digitale vaardigheden verbeteren en loopbaanontwikkeling stimuleren, vooral in sectoren die bijdragen aan maatschappelijke transitie en kampen met personeelskrapte. Voorbeelden zijn de Health Innovation School en Just Enter IT. Deze projecten zijn bedoeld om onderwijs, arbeidsmarkt en maatschappij beter op elkaar aan te laten sluiten en nieuwe manieren van leren en werken te stimuleren. Ook ondersteunt de UTA initiatieven zoals het Regionaal Talentfonds Utrecht en MaakJeStap, waar verschillende partijen samenwerken aan gezamenlijke doelstellingen op de regionale arbeidsmarkt.

Bij de UTA is er sprake van een gezamenlijk doel en een gedeeld belang. Het gezamenlijke doel is het realiseren van een goed opgeleide beroepsbevolking, essentieel voor de duurzame ontwikkeling van de regio. Dit gezamenlijke belang zorgt voor betrokkenheid. Overheidsinstanties willen een goed functionerende arbeidsmarkt, koepelorganisaties hebben een opgeleide beroepsbevolking nodig voor de vervulling van vacatures, en opleidingsinstellingen moeten hun opleidingen afstemmen op de praktijk. Geen enkele partij kan dit doel alleen bereiken, waardoor ze van elkaar afhankelijk zijn. Daarnaast voelen alle partijen urgentie om dit doel te bereiken. Dit gedeelde belang motiveert hen om mee te (blijven) doen aan de UTA.

Resultaten effectevaluatie

De activiteiten van de UTA zijn doeltreffend in de zin dat zij zich focust op de juiste sectoren en activiteiten en daarmee belangrijke resultaten boekt. Tegelijkertijd dragen die resultaten op dit moment nog slechts in beperkte mate bij aan het behalen van de centrale doelstellingen van de UTA, waardoor de doelmatigheid achterblijft. Er zijn verbeteringen mogelijk op het gebied van het bereiken van deelnemers aan activiteiten, het goed meten daarvan, de betrokkenheid van meer werkgevers, het vinden van fondsen voor LLO en het monitoren en communiceren van projectresultaten.

Het hoofddoel van de UTA, namelijk zorgen voor voldoende geschoold personeel, is belangrijk en dringend. Als gevolg van vergrijzing en ontgroening van de (beroeps)bevolking is er steeds vaker sprake van een krappe arbeidsmarkt. Daarnaast zorgen demografische en technologische veranderingen voor een tekort aan benodigde vaardigheden. Het stimuleren van meer arbeidsaanbod is echter niet realistisch gelet op de al hoge arbeidsparticipatie in de regio. De focus van de UTA op het beter laten aansluiten van vraag en aanbod is daarom logisch.

Marktfalen is een belangrijke reden voor de UTA om in te zetten op LLO-deelname. Naast marktfalen is er bij LLO sprake van transitiefalen en systeemfalen, waardoor de keten van diensten die nodig is om arbeidsvraag en arbeidsaanbod bij elkaar te brengen niet voldoende tot stand komt. Bij arbeidsmobiliteit en het aanleren van digitale vaardigheden spelen markt-, transitie- en systeemfalen ook een rol, maar in mindere mate.

De toewijzing van subsidies aan projecten ligt goed op koers. Veel projecten die de UTA ondersteunt richten zich op het vergroten van de LLO-deelname. Het is aannemelijk dat projecten hier een effectieve bijdrage aan kunnen leveren, maar op dit moment is de concrete bijdrage aan de centrale doelen van de UTA nog beperkt. Een groot deel van de projecten is nog bezig met de opstart en ontwikkeling van het instrumentarium, en heeft nog relatief weinig deelnemers. Overigens betekent ook het bereiken van het beoogde aantal deelnemers niet automatisch dat de UTA haar centrale doelen behaalt, omdat daarmee LLO-deelname, een soepele overstap naar een andere baan of sector, of een verbetering van (digitale) vaardigheden nog niet is gegarandeerd.

De resultaten van projecten lijken in lijn te zijn met de doelen en kpi's. Veel van de doelen en key performance indicators (kpi's) van de projecten zijn kwalitatief geformuleerd, wat het lastig maakt om te beoordelen in welke mate projecten deze doelen behalen. Maar ook over kwantitatieve doelen, zoals het aantal deelnemers, is vaak niet genoeg informatie beschikbaar. Als die informatie er wel is, blijkt dat projecten het beoogde aantal deelnemers vaak (nog) niet halen. Gegeven de gedane investeringen is daarom op dit moment de conclusie dat de kosten per deelnemer relatief hoog liggen. Veel projecten hopen op betere resultaten in het laatste jaar van de subsidies of na de opstartfase.

De centrale doelen van de UTA zijn realistisch en grotendeels al bereikt. De beoogde groei in het aantal wisselaars van sector en aantal LLO-deelnemers is inmiddels grotendeels gerealiseerd. Die groei heeft voor het grootste deel los van de activiteiten van de UTA plaatsgevonden. Tegelijkertijd is het plausibel dat de UTA aan die beweging heeft bijgedragen, omdat het met de gerealiseerde projecten de realisatie van transities en LLO-deelname op z'n minst heeft ondersteund. Een positief causaal verband tussen de activiteiten van de UTA en de bereikte doelstellingen is dus wel waarschijnlijk, maar kan niet hard worden aangetoond.

Resultaten procesevaluatie

De UTA vertegenwoordigt een brede groep belanghebbenden met een evenredige verdeling van invloed.

Toch zijn bepaalde groepen, zoals individuele (MKB) werkgevers(organisaties), vakbonden en private opleiders, nu ondervertegenwoordigd. Een bredere groep vertegenwoordigers kan de UTA versterken, maar besluitvorming ook ingewikkelder maken. Bovendien opereren sociale partners en private opleiders vaak nationaal, wat kan botsen met de regionale focus van de UTA. Verder hebben leden van de UTA behoefte aan meer afstemming met de Economic Board Utrecht (EBU) om de Regionale Economische Agenda (REA) en de Human Capital Agenda (HCA) voor de regio Utrecht beter op elkaar af te stemmen.

Leden van de UTA zijn erg betrokken en nemen vaak deel aan de overleggen. Dit versterkt vertrouwen en samenwerking. De communicatie is open en partijen zijn bereid elkaar te helpen en feedback te geven. Besluiten worden samen genomen en conflicten komen zelden voor. De UTA waarborgt transparantie in de besluitvorming, met een gedeelde kennisontwikkeling en -gebruik. Nadeel is wel dat voor betrokkenheid het behalen van *small wins* belangrijk is. De UTA heeft echter moeite om concrete, meetbare resultaten te kunnen laten zien.

De UTA is flexibel en werkt informeel zonder formele vastlegging van besluitvorming en verantwoordelijkheden. Dit helpt om snel te reageren op veranderingen en nieuwe deelnemers te integreren. De keerzijde is minder stabiliteit, wat de legitimiteit en lange-termijnzekerheid ondermijnt. Projecten krijgen toezeggingen voor drie jaar, maar de toekomst is onzeker door de korte looptijd (tot 2027) en de informele organisatie. Formele vastlegging van rollen en relaties zou stabiliteit bieden, maar kan het aanpassingsvermogen en de bereidheid van partijen om mee te doen ook verminderen.

Het leiderschap van de UTA is primair belegd bij het kernteam. Dit team speelt een cruciale rol in het behouden van vertrouwen, het opstellen van een heldere agenda, het bieden van richting en het begeleiden van het besluitvormingsproces. Het fungeert als een verbindend element tussen de betrokken partijen. Een risico is echter de tijdelijke aanstelling van de programmacoördinator en de strategisch projectadviseur in het kernteam. Hun vertrek leidt zonder goed ingewerkte vervanging tot een vacuüm, waarbij er geen duidelijke sturing is en de kans op miscommunicatie of conflicten tussen de verschillende partijen toeneemt.

Projecten die subsidie van de UTA ontvangen ervaren de samenwerking met het kernteam als waardevol. Zij geven wel aan meer toegang tot het netwerk van UTA-leden te willen hebben. Projecten zouden ook meer voordeel behalen als de UTA strategisch zou sturen op integratie van de hele LLO-keten. Om dat te bereiken is een portfolio-benadering nodig, waarin elke schakel in de keten wordt betrokken in het netwerk.

Aanbevelingen

Leg de nadruk op algemene deelname aan Leven Lang Ontwikkelen (LLO) en niet op specifieke zaken als het wisselen van sector of digitale vaardigheden. Dit is efficiënter en past beter bij de rol van de overheid om problemen op de arbeidsmarkt aan te pakken. Het doel om meer mensen mee te laten doen aan LLO sluit hier goed bij aan. Bij de andere doelen, zoals sectorwisselingen en specifiek het verhogen van digitale vaardigheden, is de rol van de overheid minder evident en zorgt waarschijnlijk voor minder effect van het gebruik van publieke middelen.

Richt je op de belangrijkste sectoren in de regio Utrecht waar er nu of in de toekomst problemen zijn met het vinden van personeel. Dit zijn de sectoren waar nu al aandacht voor is, zoals zorg, ICT, techniek/bouw en onderwijs, maar ook een sector als het openbaar bestuur.

Zorg ervoor dat LLO-deelname arbeidsmarktrelevant blijft, zowel voor mensen die al werken als voor werkzoekenden. Trainingen en opleidingen die niet direct bijdragen aan het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van deelnemers kunnen persoonlijk waardevol zijn, maar dragen niet veel bij aan de maatschappij. De UTA moet ervoor zorgen dat ze haar middelen alleen inzet voor opleiding en ontwikkeling die bijdraagt aan de arbeidsmarkt. Arbeidsmarktrelevante opleidingen zorgen op de lange termijn voor een hogere productiviteit, wat de hele maatschappij ten goede komt. Dit is een belangrijk argument om publieke middelen in LLO te investeren.

Betrek werkgevers meer bij het bepalen van de vraag naar LLO. Wat arbeidsmarktrelevant is kan vooral worden vastgesteld door werkgevers. De nu bij UTA betrokken werkgeverskoepels hebben niet altijd voldoende zicht op wat er op de werkvloer nodig is aan skills. Daarvoor is het direct raadplegen van individuele werkgevers een mogelijkheid, dat al dan niet via de koepels kan worden georganiseerd. Ook bij de invulling van de deelname aan LLO is het aan te bevelen om altijd de huidige of toekomstige werkgever te betrekken en bij voorkeur mee te laten financieren.

Stel duidelijke, meetbare doelen op voor alle projecten met subsidies die passen bij de UTA-doelen. Het moet mogelijk zijn om de voortgang te volgen, zowel voor de subsidieverstrekker als voor de uitvoerder van het project. Hoewel het volgen van resultaten niet de hoofdtak is van projecten, helpt het om heldere, meetbare doelen te hebben. Zo kan de UTA makkelijker projecten bijsturen en succes controleren en communiceren.

Zorg voor meer kennisdeling over projecten en samenwerkingen. De stuurgroep en het supportteam willen vooral meer weten over de doelrealisatie, terwijl projecten graag op de hoogte blijven van de voortgang van andere projecten. Een nieuwsbrief waarin veelvuldig de hoogtepunten en resultaten van samenwerkingen worden opgenomen kan hierbij helpen. Dit maakt het makkelijker om successen van de UTA zichtbaar te maken en zorgt voor meer vertrouwen en betrokkenheid. Het delen van succesverhalen motiveert mensen en houdt ze betrokken. Wel vraagt dit om tijd en moeite om gegevens te verzamelen, te ordenen en overzichtelijk te presenteren.

Betrek vertegenwoordigers van kraptesectoren en het MKB in de stuurgroep en het supportteam om waardevolle inzichten te krijgen en beter de groepen te bereiken die weinig investeren in LLO. Het is belangrijk om te weten welke vaardigheden en diploma's nodig zijn in kraptesectoren. Het betrekken van vertegenwoordigers van bijvoorbeeld de bouwnijverheid kan hieraan bijdragen. Omdat MKB-bedrijven vaak weinig investeren in LLO, is het nuttig om ook hun behoeften beter te begrijpen. Dit kan door het betrekken van organisaties zoals MKB-Nederland Regio Midden. Een risico hierbij is dat besluitvorming ingewikkelder kan worden door de grotere groep en extra tijd en middelen die dan nodig zijn.

Maak beter gebruik van het UTA-netwerk door projecten te verbinden met relevante regionale partijen via de stuurgroep en het supportteam. Binnen de stuurgroep en het supportteam zijn er mensen die projecten kunnen verbinden met bijvoorbeeld opleidingsinstanties en subsidieverstrekkers. Op dit moment is het contact tussen projecten en deze groepen beperkt, terwijl het netwerk van de UTA waardevol kan zijn voor nieuwe projecten. Dit kan beter door projecten hun contactwensen te laten delen en deze te bespreken in vergaderingen. Een andere optie is een actief LinkedIn-netwerk waar projecten en de stuurgroep en het supportteam aan meedoen. Dit vraagt wel om een actievare inzet van leden.

Zorg voor duidelijkheid over de rol van de UTA op de regionale arbeidsmarkt. Nu is het soms onduidelijk of de UTA alleen ondersteunt of ook zelf diensten aanbiedt. Dit vastleggen in statuten of een reglement kan de UTA meer legitimiteit geven en duidelijkheid scheppen. Een nadeel is dat dit de flexibiliteit van de UTA kan beperken, waardoor snel inspelen op veranderingen lastiger wordt.

Gebruik strategisch portfoliomanagement om de samenwerking binnen de LLO-keten te verbeteren en de overstap tussen leren en werken soepeler te maken. Dit is nu al te zien in projecten zoals MaakJeStap (informatie) en het Regionaal Talentfonds Utrecht (financiering), die elkaar versterken. Het zou nog beter zijn om deze projecten te zien als onderdeel van een keten van diensten voor werkenden, die begint met loopbaanoriëntatie, gevolgd door informatie over LLO, financiële steun en begeleiding, en eindigt met matching en ondersteuning. De UTA kan de verschillende diensten in deze keten verbinden en laten samenwerken, waardoor ze samen beter presteren. Daarvoor zijn wel strategische keuzes in de projectenportfolio nodig. De belangrijkste ontbrekende schakels binnen het UTA-netwerk zijn projecten op het gebied van loopbaanoriëntatie, werk-naar-werkbegeleiding en matching.

Zorg voor een overdrachtdossier om de continuïteit van de programmacoördinator en de strategisch projectadviseur te waarborgen bij personeelswisselingen. Omdat de aanstelling van de programmacoördinator en de strategisch projectadviseur tijdelijk is, kan hun vertrek problemen geven. Het is daarom belangrijk om kennis en verantwoordelijkheden goed vast te leggen, bijvoorbeeld met documentatie en een inwerkprocedure. Het aanstellen van een adjunct-coördinator en -adviseur kan ook helpen bij een soepele overgang. Hoewel dit meer administratief werk vraagt, zorgt het ervoor dat een nieuwe programmacoördinator en/of een nieuwe strategisch projectadviseur snel op de hoogte zijn, ook bij onverwachte uitval.

Werk nauwer samen met de Economic Board Utrecht (EBU) om economische plannen beter af te stemmen op wat werkgevers nodig hebben. Een sterke koppeling tussen de agenda's van de EBU en de UTA kan helpen om samen te werken en ideeën uit te wisselen. Dit kan de UTA realiseren door de directeur van de EBU een plaats te geven in de stuurgroep, regelmatig strategisch overleg te organiseren tussen de UTA-stuurgroep en bedrijven in de EBU, of bijeenkomsten te houden met regionale werkgevers om hun behoeften beter te begrijpen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Resultaten effectevaluatie	4
Resultaten procesevaluatie	5
Aanbevelingen	5
1 Aanleiding en vraagstelling	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Vraagstelling	10
1.3 Aanpak van de halfweg-evaluatie	11
2 Beschrijving Utrecht Talent Alliantie	12
2.1 Oorsprong en doelstellingen	12
2.2 Governance	13
2.3 Middelen (inputs)	18
2.4 Activiteiten	19
3 Effectevaluatie	21
3.1 Beleidstheorie	21
3.2 Praktijk	26
3.3 Aanbevelingen	44
4 Procesevaluatie	46
4.1 Theoretisch kader	46
4.2 Empirische evaluatie	50
4.3 Aanbevelingen	58
5 Conclusies	62
5.1 Doeltreffendheid	62
5.2 Impact	65
5.3 Doelmatigheid	66
5.4 Aanbevelingen	68
6 Referenties	71
Bijlage A Onderzoeksverantwoording	73

1 Aanleiding en vraagstelling

De Utrecht Talent Alliantie (UTA) is opgericht om de Human Capital Agenda (HCA) regio Utrecht uit te voeren. Deze halfweg-evaluatie onderzoekt of de UTA 'de goede dingen doet' en 'deze dingen goed doet' middels een effectevaluatie en een procesevaluatie. De evaluatie biedt de UTA aanknopingspunten om als samenwerkingsorgaan in de resterende periode effectiever en doelmatiger haar doelen te realiseren.

1.1 Aanleiding

De arbeidsmarkt in de regio Utrecht (bestaande uit de drie arbeidsmarktregio's Gooi en Vechtstreek, Amersfoort en Midden-Utrecht) is ongekend krap. Een krappe arbeidsmarkt vraagt om een zo goed mogelijke aansluiting tussen vraag en aanbod. Tegelijkertijd is het van belang om ook de blik op de toekomst niet te verliezen. Kraptesectoren van vandaag kunnen de overschotsectoren van morgen zijn. Dit vraagt van werkenden dat zij zich voortdurend bewust zijn van de noodzaak tot wendbaarheid op een veranderende arbeidsmarkt. Het arbeidsmarktbeleid in de regio Utrecht is erop gericht om werkenden (werknemers en zelfstandigen) zich gemakkelijk aan te laten passen aan de kwalitatieve en kwantitatieve vraag naar arbeid om zo schaars talent optimaal te benutten.

In 2020 zijn deze ambities vastgelegd in de Human Capital Agenda (HCA) regio Utrecht. Het Human Capital beleid richt zich voor het benutten van talent hoofdzakelijk op de werkzame beroepsbevolking. Het beleid is daarmee aanvullend op regulier arbeidsmarktbeleid via gemeenten en UWV of onderwijspartijen, waar talent wordt opgeleid voor de arbeidsmarkt. In gezamenlijkheid geven partijen in het regionale Human Capital beleid antwoord op een toenemende arbeidsvraag in de techniek, zorg, het initieel onderwijs en de ICT. Sectors die door steeds meer partijen in de regio als dé maatschappelijk relevante tekortsectoren worden omschreven.

Twee jaar later (2022) is de Utrecht Talent Alliantie (UTA) opgericht om deze agenda uit te voeren, zie www.utrechtalliantie.nl. De agenda heeft een horizon van zeven jaar en geldt voor de periode 2021-2027. Vanuit deze samenwerking ondernemen regionale partijen gerichte actie om te voorkomen dat door een gebrek aan voldoende gekwalificeerd personeel de realisatie van maatschappelijke opgaven wordt gehinderd. Deze samenwerking van publieke en private partijen wil dit bereiken door:

1. Soepele en veilige overstappen te realiseren naar beroepen met tekorten en groeipotentie;
2. Leven Lang Ontwikkelen (LLO) voor iedereen vanzelfsprekend te laten zijn;
3. Een digitaal vaardige beroepsbevolking.

Met een tussenevaluatie halverwege de looptijd van de HCA willen de samenwerkende partijen inzicht krijgen in de resultaten, de werking, succesfactoren en verbeterpunten van de UTA. De UTA heeft aan SEO Economisch Onderzoek gevraagd deze tussenevaluatie uit te voeren. Naast inzicht in resultaten, werking, succes en verbeterpunten, wil de UTA in een tijd waarin veel beleid stopt door een gebrek aan onvoldoende uitvoeringskracht zicht hebben op (nieuwe) aanknopingspunten voor een weerbare en wendbare beroepsbevolking. Daarom maakt consultatie van vergelijkbare partijen en initiatieven buiten de regio Utrecht nadrukkelijk onderdeel uit van de

opdracht. Met de uitkomsten van deze zogenoemde halfweg-evaluatie Utrecht Talent Alliantie wil de regio leren van wat er goed gaat of wat er juist nog beter kan. Daarnaast worden samenwerkende partijen met deze halfweg-evaluatie in staat gesteld om (beter) verantwoording af te leggen over het gevoerde arbeidsmarktbeleid.

1.2 Vraagstelling

Om invulling te geven aan het onderzoek heeft de UTA een aantal onderzoeksvragen geformuleerd, die door de onderzoekers zijn geherformuleerd zonder de oorspronkelijke onderzoeksvragen inhoudelijk te veranderen:

1. In welke mate zijn de activiteiten van de UTA doeltreffend? (Doet de UTA 'de goede dingen'?)
 - a. Wat zijn de kwantitatieve resultaten van de UTA?
 - b. Op welke manier dragen de afzonderlijke activiteiten van de UTA bij aan het behalen van de doelen?
2. Wat is de impact van de UTA op de regionale economie en op de beoogde transities?
 - a. Is die impact uit te drukken in regionale indicatoren?
 - b. Op welke manier dragen de resultaten van de UTA bij aan deze impact?
3. In welke mate zijn de activiteiten van de UTA doelmatig? (Doet de UTA 'de dingen goed'?)
 - a. In hoeverre speelt de UTA een rol in het (arbeidsmarkt)beleid van de UTA-partners?
 - b. In hoeverre waren de doelen van de UTA ook bereikt als de UTA er niet was geweest?
 - c. Hoe werkt de organisatie van de activiteiten, de samenwerking tussen betrokken partijen en de governance-structuur? Waar zitten belemmeringen, wat is een succes?
4. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de resultaten en werking van de UTA verder te verbeteren, ook met het oog op de (door)ontwikkeling van de Regionaal Economische Agenda (REA)?

Met 'activiteiten van de UTA' wordt in eerste instantie de input van de UTA voor het Human Capital beleid bedoeld, zijnde de ondersteuning van samenwerking tussen regionale partijen, de financiële ondersteuning door de UTA ('Directe UTA-steun') en de organisatie en governance van de UTA. Die input faciliteert tal van activiteiten van partners van de UTA die kunnen leiden tot het bereiken van de door UTA gestelde doelen. Op die manier loopt het verband tussen de directe activiteiten van de UTA en de doeltreffendheid ervan. De focus daarbij richt zich op de doelen binnen de gehele regio Utrecht. Die doelen dragen vervolgens weer bij aan de impact die de UTA indirect heeft op de economie van de regio, zoals het beter benutten van talenten en daarmee het mogelijk maken van economische groei en verandering, waaronder de beoogde transities in de regio.

Zowel voor de doeltreffendheid als voor de doelmatigheid van de UTA is de manier waarop de activiteiten van de UTA en van de betrokken partners plaatsvinden van belang, zowel inhoudelijk als organisatorisch en bestuurlijk. Voor de eenvoud staan de specifieke onderzoeksvragen over de manier van werken onder de vraag naar doelmatigheid, omdat bij die vragen vooral wordt gekeken naar de organisatie en samenwerking tussen partijen, de belemmeringen die daarbij gelden en de mogelijkheden om die manier van werken te verbeteren. Of dat uiteindelijk doeltreffend is, is vooral terug te vinden in de kwantitatieve resultaten van de UTA.

1.3 Aanpak van de halfweg-evaluatie

De halfweg-evaluatie bestaat uit twee onderdelen: een effectevaluatie (Hoofdstuk 3) en een procesevaluatie (Hoofdstuk 4). In de effectevaluatie wordt gekeken naar het werkzame mechanisme dat ervoor zorgt dat er vanuit de input resultaten en impact ontstaan. In de procesevaluatie wordt de governance van de UTA geëvalueerd. Beide hoofdstukken geven eerst de gedachte achter de (samen)werking van de UTA (beleidstheorie of theoretisch kader) en kijken vervolgens wat daar in de praktijk van wordt gerealiseerd (empirische toetsing). Beide hoofdstukken sluiten af met aanbevelingen om de werking en governance van de UTA zodanig te verbeteren dat doelen effectiever en doelmatiger kunnen worden bereikt. Deze twee hoofdstukken worden voorafgegaan door een beschrijving van wat de UTA is (Hoofdstuk 2) en gevolgd door een hoofdstuk waar concluderend antwoord wordt gegeven op bovenstaande onderzoeksvragen (Hoofdstuk 5).

De benodigde informatie voor de (empirische) evaluatie van de UTA is verzameld in vijf verschillende stappen: documentanalyse, gesprekken met betrokkenen, gesprekken met partijen bij soortgelijke initiatieven, kwantitatieve analyses en een synthese. Er zijn 17 gesprekken gevoerd met betrokkenen bij de UTA, een gesprek met de HCA Topsector Energie en een gesprek met de HCA Economic Board Zuid-Holland. De gesprekken met betrokkenen bij de UTA richten zich op de sterke punten en de verbeterpunten van de samenwerking (governance) en op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de activiteiten. De evaluatie zelf is uitgevoerd door het theoretische kader voor de werking en governance empirisch te toetsen met informatie uit de gesprekken, aangevuld met voortgangsrapportages (over het gevoerde beleid en over de afzonderlijke projecten). Zie Bijlage A voor een meer uitgebreide onderzoeksverantwoording.

2 Beschrijving Utrecht Talent Alliantie

De Utrecht Talent Alliantie (UTA) voert de Human Capital Agenda (HCA) in de regio Utrecht uit en richt zich op drie doelstellingen: soepele en veilige overstappen naar beroepen met tekorten en groeipotentie, een grotere en meer vanzelfsprekende deelname aan Leven Lang Ontwikkelen (LLO) en het verhogen van de digitale vaardigheden van de beroepsbevolking van de regio Utrecht. Om dat te bereiken ondersteunt en subsidieert de UTA een breed scala aan activiteiten van verschillende initiatiefnemers die zijn betrokken bij de UTA.

2.1 Oorsprong en doelstellingen

De Regionale Economische Agenda (REA) in de regio Utrecht richt zich op het oplossen van drie maatschappelijke vraagstukken die van invloed zijn op het welzijn en de welvaart van inwoners van de regio.

Deze vraagstukken zijn:

1. Een gezonde leefomgeving (energietransitie, circulaire economie, duurzame mobiliteit en klimaatadaptatie);
2. Gezonde mensen (preventie, sociale innovatie, voeding en gezondheid en life sciences);
3. Waardevolle digitalisering (datagedreven innovatie, digitale inclusiviteit en media- en datawijsheid).

De REA is opgesteld in opdracht van de provincie Utrecht, de gemeenten Amersfoort, Hilversum en Utrecht, en in samenwerking met de U10¹, regio Amersfoort en regio Gooi en Vechtstreek. Verschillende partijen dragen bij aan de realisatie van de REA, waaronder de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM), de Economic Board Utrecht (EBU) en de Utrecht Talent Alliantie (UTA).

In 2021 is de Human Capital Agenda (HCA) vastgesteld voor 2021-2027 om met voldoende geschoold talent maatschappelijke transitie te kunnen realiseren. De HCA Regio Utrecht heeft betrekking op de drie arbeidsmarktregio's Gooi en Vechtstreek, Amersfoort en Midden-Utrecht. Na overleg met regionale partners is de keuze gevallen op de naam 'Utrecht Talent Alliantie'. Het woord 'alliantie' benadrukt de samenwerking tussen de verschillende partijen, waarbij nieuwe deelnemers zich kunnen aansluiten. 'Talent' geeft aan dat het betrekking heeft op alle nationale en internationale talenten op de arbeidsmarkt.

De UTA is opgericht om in te kunnen spelen op de dringende behoefte aan een meer gestructureerde en langdurige aanpak van personeelsvraagstukken in de regio Utrecht. Er werd een duidelijk marktfalen geïdentificeerd, waarin commerciële partijen zoals uitzendbureaus voornamelijk gericht waren op kortetermijnoplossingen. Daarmee werd de verantwoordelijkheid om te investeren in de middellange termijn via het productief houden van de beroepsbevolking, en deze goed aan te laten sluiten bij ontwikkelingen aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt, bij de overheid gelegd. Marktfalen werd versterkt door verschillende factoren, zoals een versnelde

¹ De U10 is een samenwerkingsverband van de gemeenten Bunnik, De Bilt, De Ronde Venen, Houten, IJsselstein, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Stichtse Vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Vijfheerenlanden, Woerden, Wijk bij Duurstede en Zeist.

krimp van enkele sectoren door de coronacrisis, blijvende tekorten in omvangrijke beroepsgroepen, flexibilisering van de arbeidsmarkt, baanpolarisering en een kwalitatieve mismatch van vaardigheden.

Om de kwantitatieve en kwalitatieve mismatch op de arbeidsmarkt in voor de regio Utrecht (maatschappelijk) belangrijke sectoren tegen te gaan, focust de UTA zich op drie heldere en gekwantificeerde doelstellingen in de sectoren techniek, ICT en zorg en onderwijs:

1. **Soepele en veilige overstappen naar beroepen met tekorten en groeipotentie.** De doelstelling is om 10.500 extra transities (baan-baan-overgangen) per jaar te laten plaatsvinden. Dat is 73.500 in zeven jaar;
2. **Leven Lang Ontwikkelen voor iedereen vanzelfsprekend.** De ambitie is om jaarlijks 85.700 extra deelnemers te laten deelnemen aan LLO, dat is meer dan 600.000 extra deelnemers in zeven jaar;
3. **Verhoging (digitale) vaardigheden.** De doelstelling is dat in zeven jaar 112.000 extra personen het basisoniveau digitale vaardigheden bereiken. Dat is 16.000 personen per jaar.

Met de UTA werd een aparte tafel gecreëerd waaraan de triple helix vertegenwoordigd is, zodat de dialoog over de match tussen vraag en aanbod anders gevoerd kan worden, met langere cycli voor duurzame transitie op de arbeidsmarkt. Deze dynamiek paste onvoldoende bij bestaande samenwerkings- en overlegverbanden in de regio.

2.2 Governance

De UTA is een samenwerkingsverband volgens het triple helix-model, waarbij de overheid, werkgeversorganisaties en onderwijsinstellingen centraal staan. Het triple helix-model faciliteert samenwerking tussen de overheid, werkgeversorganisaties van de tekortsectoren en het onderwijs. Dit zorgt voor synergiën die moeilijk te realiseren zijn wanneer deze sectoren geïsoleerd van elkaar werken. Deze partijen zijn daarom ook vertegenwoordigd in de stuurgroep, het kernteam, het supportteam en de diverse werkgroepen van de UTA.

2.2.1 Betrokken partijen

Tot de bij de UTA betrokken partners behoren koepelorganisaties van sectoren, overheden, UWV, kennis- en onderwijsinstellingen, netwerken en de ROM Utrecht Region. Tabel 2.1 geeft een overzicht van deze betrokken partijen en aan welk van de overleggen zij deelnemen. De UTA heeft een stuurgroep die stuurt op de realisatie van de doelen van de UTA. Voor de dagelijkse leiding zijn een programmacoördinator en een strategisch projectadviseur aangesteld, die samen met een aantal vertegenwoordigers uit het supportteam het kernteam van de UTA vormen. Verder bestaan er nog werkgroepen die het werk van het supportteam voorbereiden. Hieronder wordt elk van deze gremia nader beschreven.

Stuurgroep

De stuurgroep is verantwoordelijk voor de realisatie van de drie geformuleerde ambities van de HCA. Concreet houdt de stuurgroep zich bezig met het vaststellen van het jaarplan, de monitoring van de voortgang, het bespreken van knelpunten en van (lange termijn) kansen, het aanjagen waar dat nodig is en het uitdragen van het belang en de gezamenlijke ambities van samenwerking in de eigen organisatie. De stuurgroep stuurt op de realisatie van doelen van de HCA. Daarnaast legt de stuurgroep de relatie met het relevante rijksbeleid en met ontwikkelingen buiten de regio Utrecht. Formeel komt de stuurgroep vier keer per jaar samen. In de stuurgroep zitten bestuurders vanuit het onderwijs, werkgevers en regionale overheden. De stuurgroep kent momenteel 17 leden. Tabel 2.1 laat zien welke partijen vertegenwoordigd zijn.

Elk lid van de stuurgroep heeft tevens een ambassadeursrol. De hoofdonderwerpen uit het jaarplan zijn verdeeld over deze leden met als doel dat zij extra betrokkenheid bij dit onderwerp hebben, ook buiten de vergaderingen om. Agendaonderdelen die relateren aan dit onderwerp worden door de ambassadeur in de vergadering ingeleid en/of toegelicht. De voorzitter van de stuurgroep is op basis van consensus gekozen door de leden van de stuurgroep en neemt vooral een faciliterende rol in. Daarbij bewaakt deze de structuur en het proces van vergaderingen, zoals de agenda en de tijdsverdeling en moedigt mede stuurgroepleden aan om bij te dragen, stelt vragen, en zorgt ervoor dat de diverse standpunten aan bod komen.

Tabel 2.1 Bijna elke betrokken partij is zowel in de stuurgroep als in het supportteam vertegenwoordigd

	Stuurgroep	Supportteam	Kernteam
UTA			
Programmacoördinator		X	X
Strategisch projectadviseur		X	X
Overheid			
Provincie Utrecht	X	X	X
Gemeente Utrecht	X	X	X
Gemeente Amersfoort	X	X	
Gemeente Hilversum	X	X	
UWV	X	X	
U10 Gemeenten	X	X	
Onderwijs			
Universiteit Utrecht	X	X	
Beroepsonderwijs Utrecht (BOU)	X	X	X
NRTO	X	X	
Bedrijfsleven			
PwC	X		
Koepelorganisaties			
Onderwijsregio Midden-Utrecht	X		
Utrechtzorg	X	X	
U-TECH Community	X	X	
Technologieraad Regio Utrecht	X	X	
Andere Netwerken			
ROM	X	X	

Supportteam

Het supportteam bestaat uit zogenaamde 'strategische doeners' en deze zijn bijna allemaal gekoppeld aan iemand in de stuurgroep. Het supportteam is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarplan, adviseren over nieuwe impulsaanvragen, (cross-sectorale) kansen verkennen, verbindingen leggen tussen UTA-ontwikkelingen en de eigen organisatie. Het supportteam bepaalt gezamenlijk met het kernteam de agendapunten voor de stuurgroep. Ook is het supportteam verantwoordelijk voor het opstellen van een advies voor impuls- en kwartiermakersaanvragen. Bij een positief advies gaat de aanvraag naar de stuurgroep, die besluit of het positieve advies wordt neergelegd bij de provincie, die uiteindelijk het formele financieringsbesluit neemt. Het supportteam heeft tien keer per jaar een vergadering. In totaal bestaat het supportteam uit 22 leden.

Programmacoördinator en strategisch projectadviseur

De UTA heeft een programmacoördinator en een strategisch projectadviseur die ervoor zorgen dat de ambities en doelen uit het jaarplan worden gerealiseerd. Gezamenlijk zijn zij het coördinatieteam en extern ingehuurd door de provincie. Zij hebben als opdracht dat projecten waar de UTA direct invloed op heeft volgens plan verlopen, middelen efficiënt worden gebruikt en dat er continuïteit is in de uitvoering. Bij projecten waar de UTA een ondersteunende rol heeft, hebben zij een meewerkende of monitorende rol. De inspanningen van de programmacoördinator en strategisch projectadviseur zijn gericht op draagkracht en uitvoering van verbonden projecten. Daarmee geven ze mede invulling aan de richting van de UTA. De focus ligt hierbij op het faciliteren van cross-sectorale of boven-sectorale verbindingen. Zij zijn zowel bij het kernteam als bij de stuurgroep en het supportteam betrokken.

Kernteam

Er is een aantal mensen uit het supportteam die vanuit de eigen organisatie meer tijd krijgen voor de UTA. Samen met de programmacoördinator en strategisch projectadviseur vormen zij het kernteam van de UTA. Het kernteam bereidt de supportteamvergaderingen voor, bespreekt de knelpunten en kansen, monitort informeel de voortgang van de projecten en stemt met de provincie Utrecht de formele voortgang af.

Werkgroepen

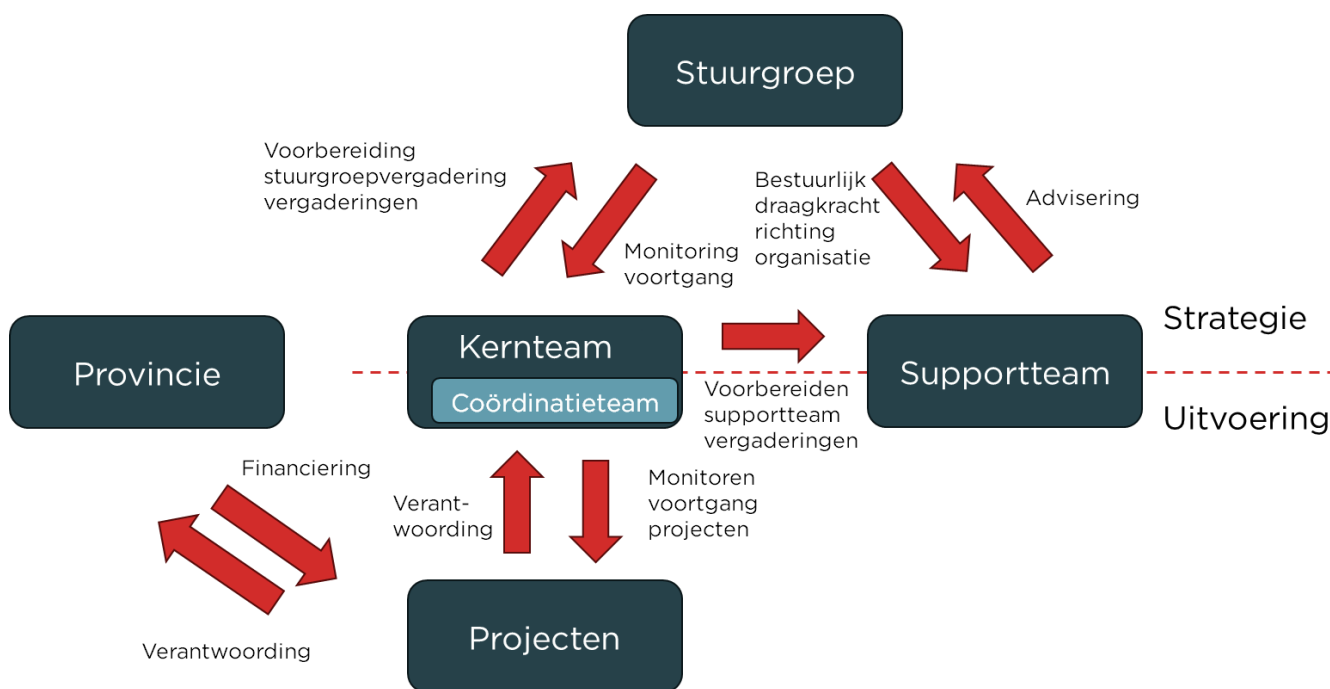
Het supportteam kan werkgroepen samenstellen voor onderwerpen die extra aandacht behoeven. Een werkgroep focust zich op een thema en wordt aangestuurd door iemand van het supportteam. Als een thema niet meer actueel is, of het doel van de werkgroep is gerealiseerd, kan de werkgroep worden opgeheven.

2.2.2 Verantwoordingsprocessen

Formeel zijn er nauwelijks verantwoordingsprocessen vastgelegd. Alleen het verlenen en ontvangen van subsidiegelden volgen formele processen. De subsidie kan in één keer of in verschillende delen aan projecten worden verleend. Voor elke tranche moet het project verantwoording afleggen aan de provincie Utrecht. Informeel houden de programmacoördinator en de strategisch projectadviseur de voortgang van de projecten bij door eens in de twee maanden contact te leggen. Het staat de programmacoördinator en strategisch projectadviseur vrij om vaker contact op te nemen. De vertegenwoordiger van de provincie Utrecht monitort de formele verantwoording. De vertegenwoordiger van de provincie Utrecht, de programmacoördinator en strategisch projectadviseur zitten in het kernteam. Het kernteam bereidt vergaderingen van het supportteam voor. Op basis van de uitkomsten van de supportteamvergaderingen bereiden de programmacoördinator en strategisch projectadviseur, in afstemming met het kernteam en de voorzitter van de UTA, ook de stuurgroepvergaderingen voor. De stuurgroep monitort de

voortgang en is verantwoordelijk voor de interne draagkracht bij de eigen organisaties. Figuur 2.1 brengt dit visueel in kaart.

Figuur 2.1 Governancestructuur van de Utrecht Talent Alliantie



Bron: Documenten UTA, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Aanvraag kwartiermakersbijdrage en impulsfinanciering

De UTA heeft vastgelegd aan welke voorwaarden een impulsaanvraag en een kwartiermakersbijdrage moeten voldoen voordat deze ingediend kunnen worden en hoe deze aanvragen dan beoordeeld worden. De impulsaanvraag dient een korte aanleiding te bevatten, evenals de doelstellingen, doelgroepbepaling, toelichting op de aansluiting tussen ambitie en inhoud van de activiteiten, toelichting op de project-/programma-organisatie, verduurzaming en schaalbaarheid, begroting en het gevraagde subsidiebedrag. Wanneer er daadwerkelijk een subsidieaanvraag wordt ingediend bij de provincie Utrecht, dan wordt een check gedaan op de staatssteunregels. Daarnaast moet de aanvraag voorzien zijn van een aantal bijlagen, zoals een uitgewerkt projectplan, een begroting, een penvoerdersmachtiging, een samenwerkingsovereenkomst, cofinancieringsverklaringen, een positief advies van ten minste één koepelorganisatie, een Letter of Support van de stuurgroep, een de-minimisverklaring, een rekeningafschrift met IBAN-nummer, een uittreksel uit de KvK en de meest recente statuten. De inhoud van een kwartiermakersaanvraag is vergelijkbaar, maar iets compacter en een eenvoudiger proces. De programma-coördinator of de strategisch projectadviseur begeleidt de initiatiefnemer hierin.

Beoordeling impulsaanvragen

Het formele proces van het beoordelen van impulsaanvragen verloopt in zes stappen. Het totale proces duurt doorgaans vier tot zes maanden en bestaat uit de volgende stappen:

1. Informeren: De initiatiefnemer neemt contact op met de programmacoördinator van de UTA. De coördinator beoordeelt of het initiatief aansluit bij de doelen van de UTA en schakelt eventuele koepelorganisaties in. Er wordt advies gegeven over het ontwikkelen van een waardepropositie en het opstellen van een businesscase. Ook wordt de initiatiefnemer geïnformeerd over de vereiste formats van een aanvraag;
2. Consulteren: De initiatiefnemer werkt een eerste versie van het plan uit, dat vervolgens door de coördinator wordt besproken met relevante koepels en het kernteam van de UTA. Er wordt gekeken naar de financiële en operationele haalbaarheid;
3. Presenteren aan het supportteam: De initiatiefnemer pitcht het plan aan het supportteam van de UTA, waarbij feedback wordt gegeven voor eventuele aanscherpingen;
4. Beoordelen: Het plan wordt gefaseerd beoordeeld door de relevante koepelorganisatie, het supportteam en de stuurgroep:
 - a. Het oordeel van de koepel kan bestaan uit instemming of samenwerking. Bij instemming ondersteunt de koepel het plan en volgt de uitvoering inhoudelijk, maar neemt het niet op in het eigen portfolio. Bij samenwerking wordt het plan onderdeel van het portfolio van de koepel. Dit oordeel wordt als advies toegevoegd aan de aanvraag;
 - b. De initiatiefnemer verwerkt de feedback van het supportteam en deelt het aangepaste plan met de coördinator, die het plan vervolgens agendeert voor goedkeuring. Het supportteam beoordeelt het plan op basis van het koepeladvies en de eigen bevindingen en geeft een definitief advies aan de stuurgroep. Bij een positief advies wordt de initiatiefnemer geadviseerd de subsidieaanvraag voor de provincie Utrecht uit te werken. De aanvraag moet onder andere een activiteitenplan, meerjarenbegroting, cofinancieringsverklaringen en een Letter of Support van de stuurgroep UTA bevatten;
 - c. De programmacoördinator werkt het advies van het supportteam uit om voor te leggen aan de stuurgroep. Dit advies bestaat uit een samenvatting van het plan, een beoordeling op basis van criteria en een verklaring dat de processtappen correct zijn gevolgd. De stuurgroep toetst of het proces van beoordelen volledig en correct is gevolgd. Bij goedkeuring ondertekent de voorzitter een steunbetuiging. Deze wordt bij de aanvraag gevoegd;
5. Financiering: Na goedkeuring door de stuurgroep dient de initiatiefnemer een subsidieaanvraag in bij de provincie Utrecht, waar de formele beoordeling plaatsvindt. Dit is een zelfstandige beoordeling waarbij gekeken wordt naar de rechtmatigheid en volledigheid van de subsidieaanvraag. Na subsidieverlening kan het project officieel van start;
6. Uitvoering en monitoring: De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de uitvoering en wordt tijdens het project benaderd door het kernteam om een update aan het supportteam te geven. Per initiatief wordt gekeken wie het best de voortgang kan monitoren.

Beoordeling kwartiermakersbijdrage

Het formele proces van het aanvragen van een kwartiermakersbijdrage is vastgelegd, maar momenteel niet langer actueel. Het plan voor het aanvragen van de kwartiermakersbijdrage is aangepast omdat de oorspronkelijke aanpak niet goed aansloot bij de behoeften van de kwartiermakersfase. Aanvankelijk was deze bijdrage opgezet als een subsidie, vergelijkbaar met de impulsbijdrage. In de praktijk bleek echter dat de doorlooptijd van een subsidieaanvraag te lang was en niet in lijn met het doel van de kwartiermakersfase, namelijk om binnen ongeveer drie maanden van idee naar actieplan te gaan, inclusief draagvlak en financiering. Daarom is ervoor gekozen de kwartiermakersbijdrage om te zetten naar een opdracht, waardoor de provincie Utrecht sneller middelen kan toekennen na stap 2. De eerste stap is informeren. De initiatiefnemer heeft een plan en neemt contact op met de coördinator van de UTA over mogelijke cofinanciering. De tweede stap is een pitch en beoordeling van het

supportteam. Na positief advies kan de initiatiefnemer in opdracht van de provincie Utrecht aan de slag. In een aantal gevallen zijn ook andere partijen mede opdrachtgever naast de provincie Utrecht.

2.3 Middelen (inputs)

Organisatie en governance

De UTA werkt aan gedeeld tripartiet eigenaarschap van de drie HCA-ambities op basis van een gezamenlijke visie middels eerder genoemde governancestructuur. De UTA zoekt verbinding met lopende economische agenda's, sectorplannen en budgetten. De UTA voorkomt versnippering en overlap van initiatieven en geeft richting en sturing zodat de doelstellingen worden behaald.

Financiële ondersteuning

De subsidieregeling Impulsplannen Utrecht Talent Alliantie kent een plafond van 8,5 miljoen euro voor de periode 2021-2027 (Tabel 2.2). Hiernaast verlenen de in de UTA verenigde overheidsinstanties jaarlijks een bijdrage om de kosten voor de uitvoering van de UTA te dekken. De zogenoemde out of pocket kosten worden gedeeld met de gemeenten vertegenwoordigd in de UTA: U10, Amersfoort, Hilversum en Utrecht. De UTA biedt zowel eenmalige als meerjarige financiële ondersteuning aan projecten die bijdragen aan versterking van de arbeidsmarkt in de regio Utrecht. De UTA zet zich in om landelijke en Europese middelen in de regio te doen landen, bijvoorbeeld bij de projecten in het netwerk of bij het Regionaal Talentfonds Utrecht.

Tabel 2.2 In totaal is er 8,5 miljoen euro beschikbaar voor financiële ondersteuning van projecten vanuit de UTA

Beschikbare middelen per jaar (× € 1.000)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totaal
Meerjarige incidentele middelen HCA	750	1.150	1.650	1.650	1.650	1.650	8.500
Bijdragen gemeenten aan uitvoeringskosten	67,5	97,5	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.
Bijdrage provincie aan uitvoeringskosten	200	200	200	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.

Bron: [Home | Jaarrekening 2021](#), [Home | Jaarrekening 2022](#) en [Home | Jaarrekening 2023](#)

Bij de UTA kan een (potentieel) project een impulsaanvraag doen of een kwartiermakersbijdrage aanvragen. Een impulsplan is een plan dat na een impulsaanvraag bij de UTA financiering ontvangt van de provincie Utrecht. Een impulsplan moet minimaal gericht zijn op één van de drie ambities van de UTA. De subsidie bedraagt ten hoogste 25 procent van de totale kosten, met een minimum van 50 duizend euro en een maximum van 750 duizend euro. Binnen 36 maanden na verlening van de subsidie moet het impulsplan afgerond zijn. Een kwartiermakersbijdrage is bedoeld om te verkennen of een impulsplan kansrijk is wat betreft inhoud en draagvlak. Een kwartiermakers-

bijdrage bedraagt ten hoogste 20 duizend euro en kent een maximale duur van drie maanden. De hoogte van deze subsidie bedraagt ten hoogste 50 procent van de totale kosten van de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd.

Ondersteuning van samenwerking

De UTA ondersteunt lopende samenwerkingen door partijen met elkaar te verbinden. Daarnaast stelt de UTA werkgroepen op die de samenwerking tussen regionale partijen stimuleren om gezamenlijke doelen te bereiken. Ambassadeurs coördineren of stimuleren de ontwikkeling op hoofdonderwerpen uit het jaarplan. De UTA ondersteunt initiatieven zoals het Regionaal Talentfonds Utrecht en MaakJeStap, waar verschillende partijen samenwerken aan gezamenlijke doelstellingen op de regionale arbeidsmarkt.

Daarnaast werkt de UTA aan een lerende aanpak, waarin initiatieven van elkaar kunnen leren met het lerend netwerk. Via het lerend netwerk leren initiatieven niet alleen binnen hun project maar ook van andere projecten. Dit proces wordt begeleid door de Hogeschool Utrecht en Katapult in opdracht van de UTA.

2.4 Activiteiten

De activiteiten die de UTA faciliteert zijn gericht op het versterken van de arbeidsmarkt door middel van scholing, samenwerking en innovatie. Activiteiten richten zich op het ontsluiten en aanbieden van flexibele en modulaire scholing, investeren in om-, her- en bijscholing, matching van vraag en aanbod, loopbaanbegeleiding, beroepsoriëntatie, het motiveren van werkenden om zich bij of om te scholen en het begeleiden van baan-baan-mobiliteit. Hieronder staat een overzicht van de projecten die de UTA ondersteunt².

Afgeronde impulsprojecten zijn de Just Enter IT en The Young Digitals. Afgeronde kwartiermakersfasen zijn FutureLab Tracks, AI4U, Utrecht International Center Spouse programma en de Metaverse Werkplaats:

- **Just Enter IT** is een initiatief van ICT Valley om personeel te werven en vacatures in de ICT-sector in de regio Foodvalley te vervullen. Met de impulsbijdrage van de UTA en gemeente Veenendaal richt het initiatief zich op mensen van buiten de ICT-sector, om hen via een online test en gerichte begeleiding 'fit for the job' te maken. De campagne is ontwikkeld in samenwerking met leden van ICT Valley, de Christelijke Hogeschool Ede (CHE) en de Hogeschool Arnhem Nijmegen (HAN);
- **The Young Digitals** is een sociale onderneming die jongeren helpt met het vinden van een baan als digital marketeer. Dit doen ze door een tienweekse training te geven, waarin ze jongeren voorbereiden voor het werkgebied. Hierna krijgt men een certificaat. Daarnaast enthousiasmeren/activeren ze jongeren en begeleiden ze jongeren naar werk;
- **AI4U** is een initiatief gericht op het stimuleren van de toepassing van kunstmatige intelligentie (AI) bij MKB-bedrijven in de regio Utrecht. Het doel is om ondernemers en medewerkers AI-vaardiger te maken en de AI-infrastructuur voor het MKB te verbeteren, onder andere door inspiratiesessies en verdiepende trainingen;
- **FutureLab Tracks** richt zich op het trainen van professionals in digitale vaardigheden om hen wendbaar te houden op de snel veranderende arbeidsmarkt. Het project biedt onder andere inspiratiesessies en masterclasses voor werknemers in maatschappelijke tekortsectoren, zoals de zorg en techniek;
- Het **Utrecht International Center** heeft in samenwerking met de UTA een spouse-programma opgezet om niet-werkende partners van kennismigranten, de zogenaamde 'spouses', te begeleiden naar de arbeidsmarkt. Het programma richt zich op het helpen van partners van internationale werknemers bij het vinden van een

² Dit overzicht is op basis van het informele projectenoverzicht zoals besproken tijdens de stuurgroepvergadering van 16 september 2024.

baan in sectoren zoals IT, technologie, financiën en gezondheidszorg. Tijdens de pilot zijn er 40 kandidaten aangemeld en hebben 10 kandidaten deelgenomen. Het programma koppelt hoogopgeleide kandidaten aan werkgevers en biedt een brug tussen bedrijven en beschikbaar internationaal talent;

- De **Metaverse Werkplaats**, ofwel XR-lab, is een initiatief van het Mediacollege Amsterdam en Media Perspectives. Het richt zich op het ontwikkelen van innovatief (hybride) onderwijs, waarbij studenten en docenten samenwerken met bedrijven en experimenteren met geavanceerde technologieën voor echte bedrijfscases. Het doel is om de aansluiting van het mediaonderwijs op de arbeidsmarkt te verbeteren, zodat het beroepsonderwijs beter en sneller kan inspelen op de veranderende AV-/ICT-sector.

Op dit moment zijn er zes impulsprojecten in uitvoering, naast projecten zonder UTA-subsidie:

- De **HIS** leidt innovators op het gebied van zorg, preventie en gezondheid op. Deze innovators, verdeeld over drie cohorten, leren nieuwe vaardigheden, werken in samengestelde teams en bouwen een impactnetwerk op. Ze passen de opgedane kennis toe in hun eigen regio en dragen bij aan innovaties in de gezondheidszorg, welzijnssector en het MKB in de regio Utrecht;
- **MaakJeStap** is een platform in de regio Utrecht dat Leven Lang Ontwikkelen (LLO) bevordert door een overzicht te bieden van cursussen, trainingen en opleidingen gericht op om-, bij- en herscholing. Deze scholingsvormen richten zich op maatschappelijke transities en bijbehorende tekortsectoren zoals onderwijs, zorg, techniek en ICT. Het platform biedt inzicht in financiële regelingen en biedt loopbaanadvies;
- **TechnoHub** is een samenwerkingsverband tussen onderwijs, bedrijven en de overheid voor het ontwikkelen van LLO-oplossingen. Het is een opleidingslocatie waar leren, werken en innoveren samenkomen. Er worden innovatieve opleidingsprogramma's en inspiratiesessies/-cafés aangeboden om werknemers voor te bereiden op de beroepen van morgen, met de focus op digitale vaardigheden en technische innovaties;
- **Utrecht Creative Community (UCC)** is een samenwerking in de regio Utrecht die zich richt op de professionalisering van zzp'ers, MKB'ers en flexwerkers in de creatieve sector. Het project richt zich op het creëren van een sterke LLO-cultuur en het ontwikkelen van relevant LLO-aanbod voor de sector;
- Het **Regionaal Talentfonds Utrecht** is een initiatief om bestaande en aanvullende scholingsmiddelen naar de regio Utrecht te halen, gericht op mensen in maatschappelijke sectoren met personeelstekorten zoals de techniek, ICT, zorg en het onderwijs. Daarnaast is het een plek waar bestaande LLO-middelen gericht kunnen worden aangewend. Het fonds biedt financiële ondersteuning voor om- en bijscholing, met name voor mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt;
- Het **Lerend Netwerk** van de UTA stimuleert leren binnen, tussen en over de verschillende projecten die door de UTA worden gesteund. Dit netwerk biedt sparsessies, intervisie en een kennisbank om de ontwikkeling van projecten te ondersteunen en van elkaar te leren. De projecten die impulsfinanciering krijgen zijn verplicht om hieraan mee te doen;
- Het project **Praktijkverklaringen** richt zich op mensen zonder startkwalificatie, die door middel van het opstellen van praktijkverklaringen de door hen in de praktijk geleerde vaardigheden kunnen aantonen. Dit helpt deze groep zich beter te positioneren op de arbeidsmarkt, met name in sectoren zoals de logistiek, detailhandel en horeca.

Op dit moment is er één project in de kwartiermakersfase:

- Het project **Stimuleren Leercultuur** doet onderzoek naar methodes om de leercultuur in organisaties te stimuleren. Er zijn drie deelrapporten opgeleverd en op dit moment wordt de mogelijkheid van een vervolg onderzocht.

3 Effectevaluatie

Gelet op haar doelstellingen heeft de Utrecht Talent Alliantie (UTA) een goede focus op sectoren en activiteiten ('doet de juiste dingen') en veel van die activiteiten worden in principe doeltreffend uitgevoerd ('doet de dingen goed'). In de praktijk zijn er halverwege de looptijd van de UTA in het licht van de UTA-doelstellingen nog weinig concrete resultaten geboekt (of bekend). Verbeteringen zijn mogelijk ten aanzien van de gerichtheid op concrete (kwantificeerbare) ondersteuning van de beroepsbevolking en LLO-deelname, het betrekken van meer werkgevers, het mobiliseren van fondsen voor LLO en de monitoring van en communicatie over projectresultaten.

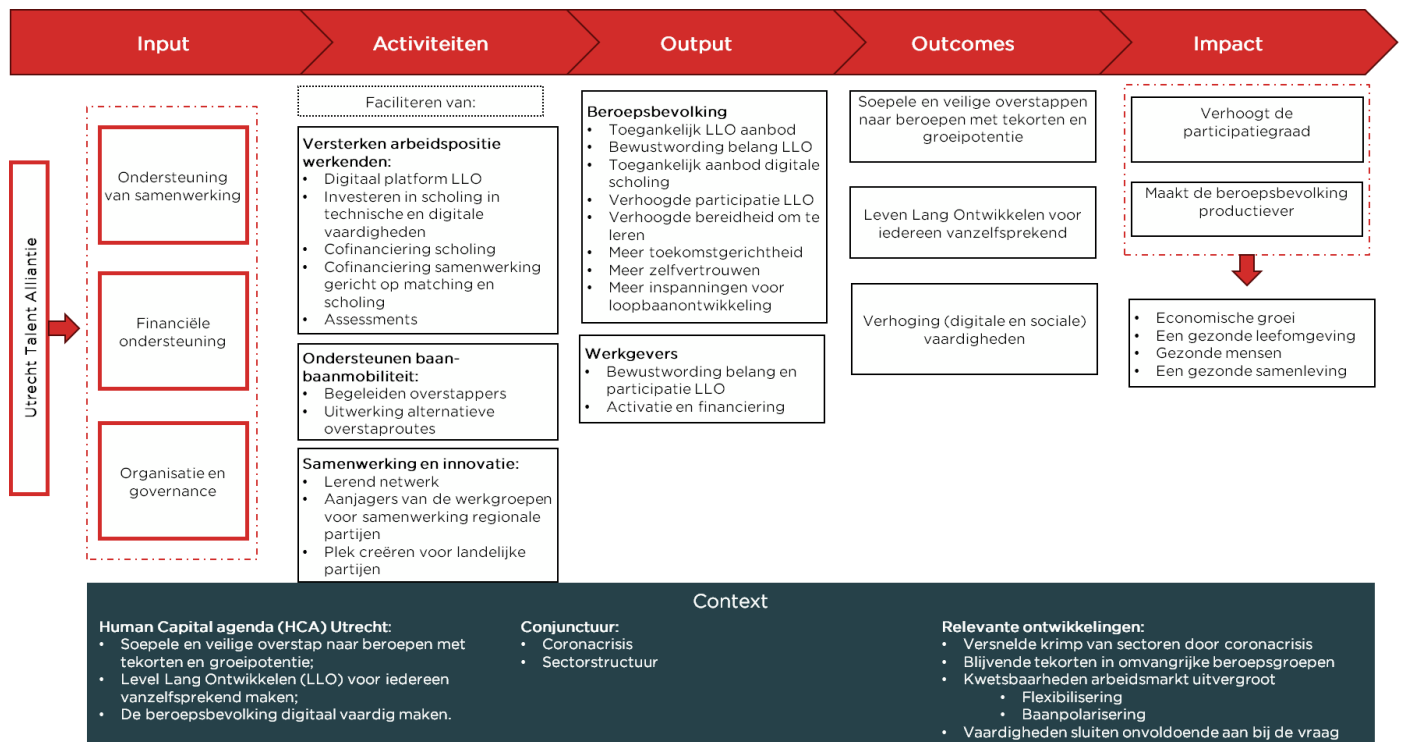
Om erachter te komen of de Utrecht Talent Alliantie (UTA) 'de juiste dingen doet' en 'deze dingen ook goed doet' is er een effectevaluatie nodig. In dit hoofdstuk wordt die effectevaluatie uitgevoerd. Er wordt begonnen met een beleidstheorie (paragraaf 3.1) die beschrijft hoe effecten van de UTA in theorie tot stand zouden moeten komen. De beleidstheorie omvat de beleidsdoelstellingen, de inputs (middelen), activiteiten, outputs, outcomes en impact van de UTA. Paragraaf 3.2 gaat vervolgens in op de mate waarin deze theorie op al deze aspecten in werkelijkheid wordt gerealiseerd. Dit is de empirische evaluatie of toetsing van de beleidstheorie op basis van waargenomen mechanismen en resultaten in de praktijk. Het hoofdstuk sluit af met aanbevelingen om de UTA zodanig aan te passen dat effecten beter of gemakkelijker worden behaald (paragraaf 3.3), ofwel aanbevelingen om 'de juiste dingen te doen' en om 'deze dingen goed te doen'.

De governance van de UTA, ofwel de manier waarop de UTA is georganiseerd en wordt bestuurd, is ook een werkzaam mechanisme dat bijdraagt om met de gegeven middelen en activiteiten tot resultaten en effecten te komen. Daarmee kan de governance worden gezien als onderdeel van de effectevaluatie. Voor een samenwerkingsverband als de UTA, waarin die samenwerking een belangrijke rol speelt in het initiëren, sturen en succesvol maken van activiteiten, verdient een evaluatie van de governance aparte aandacht. Daarom worden het theoretisch kader en de empirische evaluatie van de governance apart behandeld in Hoofdstuk 4.

3.1 Beleidstheorie

Het doel van het opstellen van een beleidstheorie is om inzichtelijk te maken hoe de input en activiteiten van de UTA uiteindelijk kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen en hoe die resultaten leiden tot maatschappelijke impact. Door dat mechanisme in kaart te brengen, kunnen veronderstelde verbanden in het onderzoek worden getoetst, waardoor aannemelijk kan worden gemaakt dat de input en activiteiten daadwerkelijk hebben geleid tot de gevonden resultaten. Daarmee kan vooral inzicht worden geboden in de doeltreffendheid van de UTA. De beleidstheorie beschrijft dus niet noodzakelijk de volledige werkelijkheid, maar is een model dat kan worden gebruikt in het onderzoek naar de effectiviteit van de UTA. Figuur 3.1 geeft schematisch de beleidstheorie en daarmee de veronderstelde werking van de UTA weer. In de paragrafen onder de figuur worden de verschillende onderdelen van de beleidstheorie toegelicht.

Figuur 3.1 Beleidstheorie Utrecht Talent Alliantie (UTA)



Bron: SEO Economisch Onderzoek

3.1.1 Context

De UTA bouwt voort op de Human Capital Agenda (HCA) die tijdens de coronacrisis is opgesteld. De HCA in de regio Utrecht werd ontwikkeld om een veerkrachtige en wendbare arbeidsmarkt te creëren, waarbij duidelijk werd welke sectoren groeiden en welke krompen. De coronacrisis versterkte het belang van een veerkrachtige regionale arbeidsmarkt, vooral vanwege de toename van kwetsbare arbeidsrelaties, zoals flexwerk en zzp'ers, die meer gevoelig bleken voor conjuncturele schommelingen.

De regio Utrecht heeft een brede economische basis met grote sectoren zoals de gezondheidszorg, financiële dienstverlening en ICT. Deze diversiteit zorgt ervoor dat economische schokken in bepaalde sectoren kunnen worden gecompenseerd door stabiliteit in andere sectoren. Tijdens de coronacrisis was er sprake van een versnelde krimp in de industrie, landbouw en financiële dienstverlening, terwijl sectoren als de zorg, techniek en ICT een aanhoudende personeelskrapte kenden. Deze krapte wordt voor een groot deel veroorzaakt door demografische ontwikkelingen. Vergrijzing van de beroepsbevolking zorgt voor veel uitstroom van ouderen en een beperkte instroom van jongeren op de arbeidsmarkt, terwijl de omvang van de bevolking en daarmee de vraag naar arbeid niet afnemen. Daarnaast zorgen technologische ontwikkelingen in combinatie met een beperkte instroom van jongeren op de arbeidsmarkt voor een grotere mismatch tussen de vraag en het aanbod van vaardigheden.

De coronacrisis vergrootte kwetsbaarheden op de arbeidsmarkt uit, zoals de effecten van flexibilisering en baanpolarisering. Flexibilisering leidde tot een hogere mate van onzekerheid en beperkte loopbaanontwikkeling voor flexwerkers, terwijl baanpolarisering zorgde voor een groei in het aantal banen aan de boven- en onderkant van de opleidingsschaal, ten koste van banen in het middensegment. Deze trends beïnvloeden ook de woningmarkt

in Utrecht, waarbij hoogopgeleiden de stijgende woningprijzen beter kunnen dragen, wat bijdraagt aan geografische segregatie en langere woon-werkafstanden voor praktisch opgeleiden.

3.1.2 Inputs en activiteiten

De inputs van de UTA zijn financiële ondersteuning, organisatie en governance en ondersteuning van samenwerking (zie ook Paragraaf 2.4). De UTA biedt financiële ondersteuning aan projecten die de arbeidsmarkt versterken, in de vorm van Kwartiermakersbijdragen (voor een sterke start) en Impulsbijdragen (voor duurzame veranderingen). Daarnaast heeft de UTA een aparte stichting opgericht, de Stichting Regionaal Talentfonds Utrecht. Via dit fonds kunnen mensen in de regio Utrecht die zich willen laten om- of bijscholen naar een toekomstbestendige sector, financiële ondersteuning krijgen. De UTA ondersteunt ook samenwerking in de regio door netwerken en partnerschappen op te bouwen tussen overheidsinstellingen, onderwijs- en kennisinstellingen, werkgevers en koepelorganisaties. Daarnaast ondersteunt de UTA lopende projecten en programma's door intersectoraal te kijken naar wat sectoren van elkaar kunnen leren en actief arbeidsmarktinformatie en 'good practices' te delen. De organisatie en governance van de UTA bestaan uit een stuurgroep, supportteam, kernteam, programmacoördinator en strategisch adviseur en werkgroepen die de beleidsinitiatieven beheren en uitvoeren.

De activiteiten richten zich op het versterken van de arbeidspositie, baan-baanmobiliteit, samenwerking en innovatie. Voor arbeidspositieverbetering worden projecten zoals de Health Innovation School en MaakJeStap aangeboden om vaardigheden te ontwikkelen en begeleiding te geven bij om- en bijscholing. Voor baan-baanmobiliteit helpen initiatieven als Just Enter IT en The Young Digitals mensen de overstap naar de ICT- en marketingsector te maken. Ook projecten als ServicePunt Techniek en IkZorgShop bieden begeleiding richting technische of zorgberoepen. Samenwerking en innovatie worden gestimuleerd door initiatieven zoals de Metaverse Werkplaats en AI4U, die bedrijven en onderwijsinstellingen samenbrengen, en het Lerend Netwerk, dat kennisdeling tussen projecten bevordert.

3.1.3 Output en werkende mechanismen

De outputs van de UTA bestaan uit veranderingen die via werkende mechanismen optreden bij deelnemende werkenden als direct gevolg van de activiteiten. Hierbij kan gedacht worden aan veranderingen in kennis, vaardigheden, vertrouwen, bewustwording, houding en gedrag van deelnemers. Dat zijn belangrijke voorwaarden voor mensen om überhaupt in beweging te komen en daarmee de eerste stappen te zetten op weg naar daadwerkelijke loopbaanveranderingen, het omarmen van LLO en een verbetering van digitale vaardigheden (outcomes). De outputs hebben betrekking op zowel de beroepsbevolking als werkgevers en sociale partners.

Beroepsbevolking

De UTA zorgt met haar financiële en organisatorische ondersteuning voor een breed en toegankelijk aanbod van scholingsmogelijkheden, zowel digitaal als fysiek, waardoor werkenden en werkzoekenden hun vaardigheden, inclusief digitale competenties, kunnen verbeteren. Door de financiële ondersteuning en het netwerk dat de UTA biedt, wordt het aanbod van scholingsmogelijkheden, loopbaancoaching, matching en assessments zowel toegankelijker als uitgebreid. Dit vergroot de kans dat individuen uit de beroepsbevolking deelnemen aan dergelijke trajecten. Het volgen van een scholingstraject hoeft niet alleen te leiden tot een verbetering van kennis en vaardigheden, maar kan ook psychologische veranderingen teweegbrengen bij de deelnemers. Zo kan deelname aan een scholingstraject bijvoorbeeld leiden tot meer zelfvertrouwen, wat vervolgens de motivatie en inzet op de arbeidsmarkt verhoogt. Daarnaast heeft het volgen van een assessment of het ontvangen van een ontwikkeladvies vaak positieve effecten op de toekomstgerichtheid en de bereidheid van deelnemers om

inspanningen te leveren voor verdere loopbaanontwikkeling. Dit resulteert in een beter voorbereide en meer zelfverzekerde beroepsbevolking die proactief kan inspelen op veranderende eisen van de arbeidsmarkt.

Werkgevers

Werkgevers zijn zich steeds meer bewust van het belang van voortdurende ontwikkeling en scholing van hun medewerkers. De UTA stimuleert deze bewustwording via werkgeverskoepels en initiatieven. De koepels en initiatieven zorgen voor gerichte communicatie en samenwerking met bedrijven, hetgeen de bewustwording vergroot. Naast bewustwording spelen activatie en financiering een belangrijke rol. De UTA biedt een relevant netwerk en cofinancieringsmogelijkheden die werkgevers stimuleren om te investeren in de scholing van hun personeel. Dit helpt bij het verlagen van financiële drempels voor deelname aan scholingsprogramma's. Werkgevers die gebruikmaken van deze cofinancieringsmogelijkheden, dragen bij aan een cultuur van voortdurende ontwikkeling binnen hun organisaties. Bovendien tonen zij een actieve betrokkenheid bij het verbeteren van de vaardigheden en inzetbaarheid van hun werknemers. Door deze investeringen verhogen werkgevers de loyaliteit en tevredenheid van hun medewerkers, wat op zijn beurt leidt tot een hogere productiviteit en een sterkere positie op de arbeidsmarkt.

3.1.4 Doelbereik (outcome)

De outcomes van de UTA bestaan uit daadwerkelijke veranderingen op het gebied van loopbaanontwikkeling van de deelnemende werkenden. De outcomes zijn gelijk aan de UTA-doelstellingen. De activiteiten die tot stand komen met de input van de UTA helpen de UTA als volgt om de doelstellingen te realiseren:

1. **Soepele en veilige overstappen naar beroepen met tekorten en groeipotentie.** De combinatie van ondersteunende inputs, gerichte activiteiten, en meetbare outputs draagt theoretisch bij aan de outcome van soepele en veilige overstappen naar beroepen met tekorten en groeipotentie. De ondersteuning van samenwerking tussen partijen zorgt voor een breed netwerk en de benodigde coördinatie om verschillende LLO-trajecten en overstappen mogelijk te maken. Gerichte activiteiten zoals assessments, scholing, bemiddeling en de ontwikkeling van overstaproutes zorgen ervoor dat werkenden de juiste vaardigheden en begeleiding krijgen om van functie te veranderen bij de huidige werkgever (verticale mobiliteit) of bij een andere werkgever (horizontale mobiliteit). Specifiek kan het ervoor zorgen dat deelnemers in sectoren waar een overschot is eerder kunnen overstappen naar sectoren die groeien. De doelstelling is om 10.500 extra transitie (baan-baanovergangen) per jaar te laten plaatsvinden. Dat is 73.500 in zeven jaar;
2. **Leven Lang Ontwikkelen is voor iedereen vanzelfsprekend.** De samenwerking tussen partijen en financiële ondersteuning zorgen voor een breed en toegankelijk aanbod van scholingsmogelijkheden, loopbaanontwikkeling en assessments. Door gerichte activiteiten, zoals het aanbieden van flexibele en modulaire scholing, cofinanciering van scholing en het opzetten van een lerend netwerk, wordt de deelname aan LLO vergroot. Een positieve scholingservaring bevordert de toekomstige scholingsdeelname. Hierdoor wordt een cultuur van voortdurende ontwikkeling bevorderd bij de deelnemer en de werkgever. De ambitie is om jaarlijks 85.700 extra deelnemers te laten deelnemen aan LLO, dat is meer dan 600.000 extra deelnemers in zeven jaar;
3. **Verhoging (digitale) vaardigheden.** Door het aanbod van LLO gericht op digitale vaardigheden te vergroten, toegankelijker en betaalbaarder te maken, worden de LLO-participatie en scholing van digitale vaardigheden bevorderd bij werkenden, werkzoekenden en deelnemers aan het onderwijs. De doelstelling is om 112.000 extra personen het basisniveau digitale vaardigheden te laten bereiken in zeven jaar. Dat is 16.000 extra

personen per jaar. Grotere digitale vaardigheden ondersteunen de andere twee doelstellingen van de UTA; van werk naar werk transitie en Leven Lang Ontwikkelen.

Daarmee wordt de hoofddoelstelling in het perspectief van een brede welvaart gezet, namelijk welvaart en welzijn voor de huidige én toekomstige generatie bewoners van de regio. Het beschikbaar krijgen van voldoende geschoold personeel is een flinke uitdaging in de regio vanwege demografische en technologische ontwikkelingen (vergrijzing en de snelle ontwikkeling van nieuwe technologieën, waaronder Artificial Intelligence), waardoor zowel de hoeveelheid als kwaliteit van het aanbod niet meer aansluiten op de vraag.

3.1.5 Impact

De impact van de regeling wordt in theorie gevonden op maatschappelijk niveau en kan er uiteindelijk voor zorgen dat de regio Utrecht beter is toegerust op de toekomst. De UTA streeft ernaar om een positieve bijdrage te leveren aan de regionale maatschappelijke uitdagingen door de mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te verminderen. Deze mismatch kan leiden tot (onnodige) werkloosheid, inefficiëntie en (onnodige) arbeidstekorten. De doelstellingen van de UTA moeten ervoor zorgen dat er voldoende geschoolde mensen beschikbaar zijn voor de maatschappelijke uitdagingen beschreven in de regionale economische agenda:

- Een gezonde leefomgeving richt zich op vier belangrijke thema's: de energietransitie, circulaire economie, duurzame mobiliteit en klimaatadaptatie;
- Bij gezonde mensen ligt de focus op preventie, sociale innovatie, voeding & gezondheid en life sciences;
- Een gezonde samenleving wordt bevorderd door datagedreven innovatie, digitale inclusiviteit en media- & datawijsheid.

De activiteiten van de UTA kunnen bijdragen aan deze maatschappelijke thema's doordat ze de participatiegraad (het arbeidsaanbod) en de arbeidsproductiviteit van deelnemers (de kwaliteit van arbeid) vergroten en de mismatch tussen vraag en aanbod van arbeid verkleinen. De arbeidsparticipatie kan worden verhoogd wanneer werkenden langer aan het werk blijven (niet noodzakelijk in dezelfde baan) en/of meer uren (kunnen) gaan werken. Ook helpt de regeling werkzoekenden om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen, bijvoorbeeld door het vergroten van digitale vaardigheden. Dit komt niet alleen de arbeidsparticipatie ten goede, maar ook de arbeidsproductiviteit. Door soepele en veilige overstappen naar beroepen met tekorten en groeipotentie te stimuleren, kunnen zowel kwalitatieve als kwantitatieve mismatches op de arbeidsmarkt verminderen, waardoor noodzakelijke structurele aanpassingen in de economie sneller doorgang vinden en (transitie)werkloosheid beperkt blijft.

Daarnaast kan de arbeidsproductiviteit structureel toenemen door investeringen in LLO en overstappen naar functies waar werkenden beter tot hun recht komen. Zo kunnen financiële investeringen en het opzetten van netwerken, mede met andere scholingssubsidies (zoals in het recente verleden de crisismaatregel Nederland Leert Door), zorgen voor een structurele cultuurverandering op de werkvloer. Een cultuurverandering waarbij meer aandacht is voor scholing, ontwikkeling en digitale vaardigheden. Enerzijds doordat de regelingen stimuleren tot samenwerking tussen opleidingsinstituten en partijen binnen de sector, wat de basis kan leggen voor toekomstige samenwerking in het creëren van een leercultuur. Anderzijds kan een positieve leerervaring onder deelnemers zorgen voor een grotere bereidheid tot leren en een positievere houding tegenover leren in de toekomst.

Doordat de activiteiten van de UTA gefocust zijn rondom sectoren (techniek, ICT, zorg en onderwijs) die belangrijk zijn voor een gezonde leefomgeving, gezonde mensen en een gezonde samenleving, draagt de UTA theoretisch ook bij aan deze maatschappelijke thema's. De UTA stimuleert opleidingen en banen in de

groene sector en de energietransitie, waardoor meer mensen worden opgeleid voor beroepen die bijdragen aan duurzaamheid. Dit zorgt voor een arbeidsmarkt die beter is voorbereid op de toekomst en op de uitdagingen van klimaatverandering. Ook door te investeren in digitale en technische vaardigheden, zorgt de UTA ervoor dat de beroepsbevolking kan bijdragen aan innovatieve en duurzame oplossingen voor de toekomst. Beide bewegingen dragen positief bij aan een gezonde leefomgeving.

3.2 Praktijk

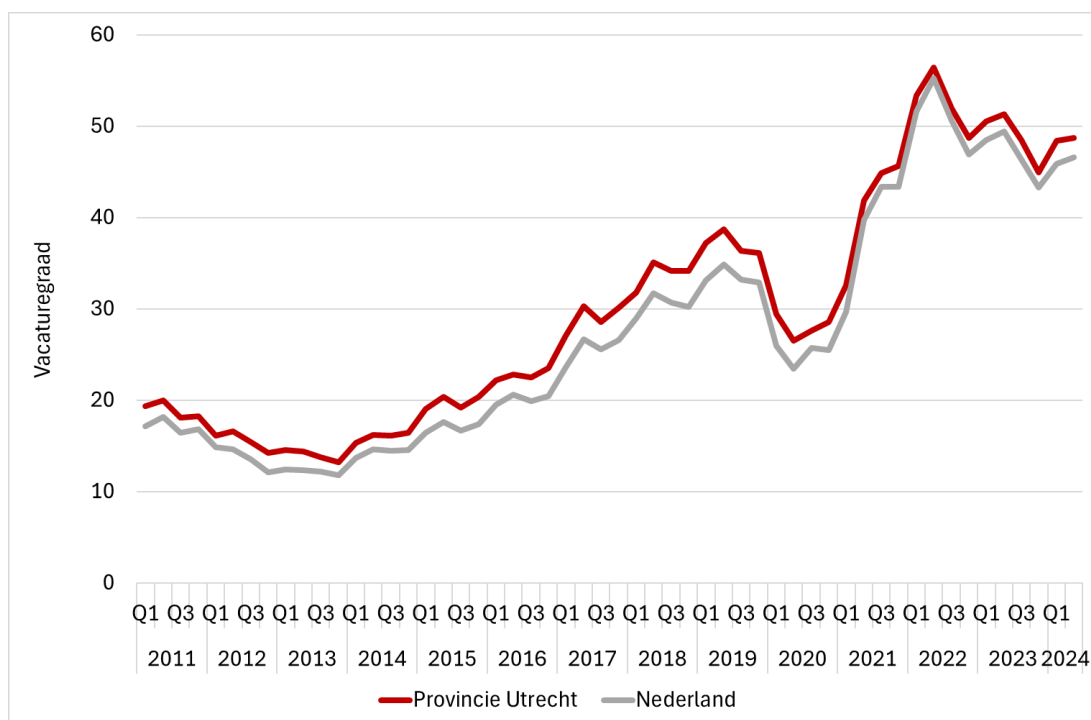
De beleidstheorie in de vorige paragraaf geeft weer wat de gedachte is achter de organisatie en activiteiten van de Utrecht Talent Alliantie (UTA). De huidige paragraaf gaat in op de mate waarin die gedachte ook daadwerkelijk in de praktijk wordt gerealiseerd. Daarbij komt elk van de onderdelen van de beleidstheorie aan bod: input en middelen, werkzame mechanismen, output, outcome en impact. Dat wordt voorafgegaan door een evaluatie van de beleidsdoelstellingen: zijn de doelstellingen van de UTA plausibel gegeven de economische en sociale context waarin de Human Capital Agenda opereert in de regio Utrecht en zijn de beoogde uitkomsten van de UTA logisch in het licht van die doelstellingen? Deze paragraaf beschrijft de werkelijke situatie op basis van bestudeerde documenten, verzamelde gegevens en gehouden interviews. Aanbevelingen over hoe de UTA haar aanpak in het licht van deze bevindingen kan verbeteren, komen in paragraaf 3.3 aan bod.

3.2.1 Beleidsdoelstellingen

De hoofddoelstelling van de UTA, om voldoende geschoold personeel beschikbaar te krijgen, is legitiem en urgent. Het beschikbaar krijgen van voldoende geschoold personeel (human capital) is volgens de UTA nodig voor het oplossen van drie maatschappelijke vraagstukken die van invloed zijn op het welzijn en de welvaart van de inwoners van de regio (zie Hoofdstuk 2). Daarmee wordt de hoofddoelstelling in het perspectief van een brede welvaart gezet, namelijk welvaart en welzijn voor de huidige én toekomstige generatie bewoners van de regio. Het beschikbaar krijgen van voldoende geschoold personeel is een flinke uitdaging in de regio vanwege demografische en technologische ontwikkelingen (vergrijzing, vergroening en de snelle ontwikkeling van nieuwe technologieën, waaronder Artificiële Intelligentie), waardoor zowel de hoeveelheid als kwaliteit van het aanbod niet meer aansluiten op de vraag.

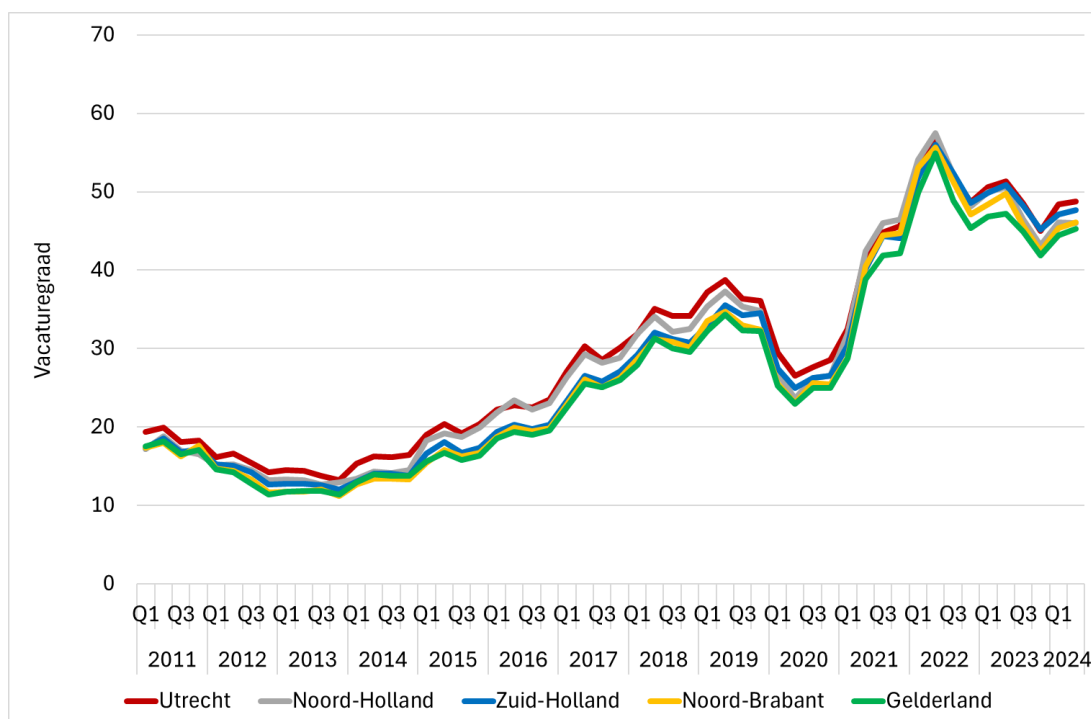
Door vergrijzing en ontgroening van de beroepsbevolking daalt het aanbod van arbeid in verhouding tot de vraag naar arbeid, waardoor krapte op de arbeidsmarkt toeneemt. Vergrijzing en ontgroening zorgen ervoor dat het aantal ouderen toeneemt ten opzichte van het aantal jongeren als gevolg van een hogere levensverwachting (vergrijzing) en een relatief laag geboortecijfer (ontgroening). Daardoor neemt ook de omvang van de potentiële beroepsbevolking (bevolking van 15 tot 75 jaar) af ten opzichte van de totale bevolking. Aangezien de vraag naar arbeid in belangrijke mate wordt bepaald door de omvang van de bevolking (aantal inwoners) en het aanbod door de omvang van de potentiële beroepsbevolking (aantal werkenden en werkzoekenden), stijgt de vraag naar arbeid sneller dan het aanbod en groeit de krapte op de arbeidsmarkt. Dat is inmiddels goed te zien aan de ontwikkeling van het aantal vacatures, dat in de regio Utrecht structureel hoger ligt dan landelijk en ook hoger dan in andere vergelijkbare regio's (zie Figuur 3.2 en Figuur 3.3). In perioden van economische laagconjunctuur (zoals de kredietcrisis van 2009-2014 en de coronacrisis van 2020-2022) wordt de krapte in termen van de ontwikkeling van het aantal vacatures enigszins verbloemd, maar zolang er sprake is van een verdere vergrijzing, zet de trend in krapte zich door. Naar verwachting komt in 2040 de vergrijzing tot een voorlopig hoogtepunt. Tot die tijd zal het arbeidsaanbod voortdurend achterlopen op de arbeidsvraag.

Figuur 3.2 Ontwikkeling vacaturegraad (aantal vacatures per 1.000 banen) provincie Utrecht versus landelijk



Bron: CBS StatLine, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Figuur 3.3 Ontwikkeling vacaturegraad (aantal vacatures per 1.000 banen) voor vijf provincies



Bron: CBS StatLine, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Daarnaast zorgen zowel demografische als technologische ontwikkelingen voor een tekort aan gevraagde skills (kennis, vaardigheden en houding) in de beroepsbevolking. Ook de vraag naar skills ontwikkelt zich sneller dan het aanbod van nieuwe instroom van jongeren uit het initieel onderwijs. Als gevolg daarvan ontstaat er een steeds grotere mismatch tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden. Dat blijkt ook uit de Werkgevers Enquête Arbeidsomstandigheden van TNO en CBS, waarin werkgevers steeds vaker aangeven dat hun werknemers niet over alle kennis en vaardigheden beschikken die ze zouden moeten hebben om hun functie goed uit te oefenen. Dat aandeel groeit van ruim 9 procent in 2014 tot bijna 16 procent in 2021 (SEO, 2024).³ Het aandeel werkenden dat over- of ondergekwalificeerd is voor de baan groeit van 16 procent in 2014 naar 23 procent in 2021.

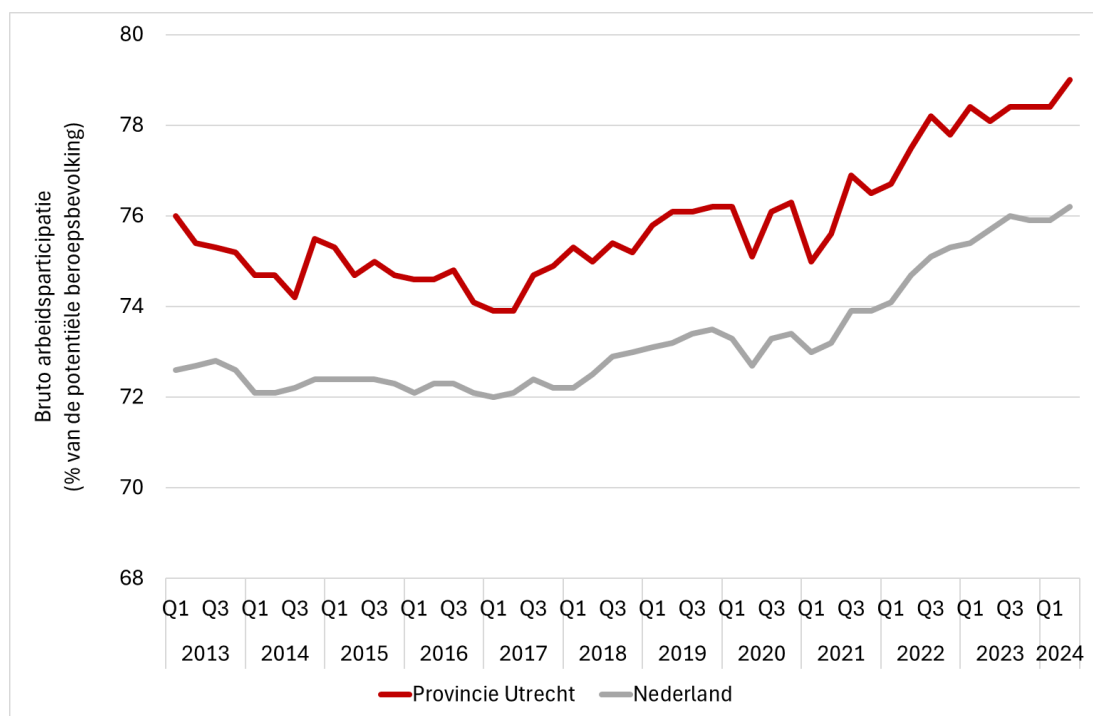
Het stimuleren van meer arbeidsaanbod is niet realistisch gezien de al hoge arbeidsparticipatie in de regio. Utrecht kent een gemiddeld hogere arbeidsmarktparticipatie dan de rest van Nederland en ook hoger dan in vergelijkbare regio's (zie Figuur 3.4 en Figuur 3.5). Die arbeidsparticipatie is de afgelopen jaren nog wel marginaal toegenomen, vooral door een betere benutting van het onbenut arbeidspotentieel (zie Figuur 3.6). Maar de rek is er wel uit, zoals blijkt uit Figuur 3.7. Vier van de vijf jongeren tot 25 jaar participeert al op de arbeidsmarkt, ook al is een groot deel van deze groep nog schoolgaand of studerend.⁴ Een hogere arbeidsparticipatie zou (verder) ten koste kunnen gaan van een goede initiële opleiding. De groep oudere werknemers vanaf 45 jaar omvat de steeds groter wordende groep 65-plussers, waarvan een deel niet meer kan of wil werken als gevolg van de leeftijd. Hoewel de arbeidsparticipatie in deze groep nog steeds licht stijgt, is het duidelijk dat de grootste groei achter ons ligt. Bovendien maakt deze groep een steeds groter deel uit van het totaal, waardoor de gemiddelde arbeidsparticipatie eerder zal dalen dan stijgen. Bovendien geldt dat een groter arbeidsaanbod in deze groep en in het algemeen niet altijd betekent dat de geschiktheid van de beroepsbevolking voor de gevraagde arbeid toeneemt. Er kan dus beter energie worden gestoken in het geschikt maken van het arbeidsaanbod in termen van skills (verkleinen van de kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod), dan in het vergroten van het arbeidsaanbod via een hogere arbeidsparticipatie (kleiner maken van de kwantitatieve mismatch).

De focus van de UTA op het verbeteren van de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt is daarom logisch. Als het aanbod van arbeid nauwelijks nog kan worden vergroot, dan is bij een gegeven arbeidsvraag de enige oplossing om de aansluiting tussen vraag en aanbod te verbeteren. Het gaat dan uitdrukkelijk om zowel de kwalitatieve als kwantitatieve aansluiting. Kwalitatief door de kennis en vaardigheden van werkenden meer in lijn te brengen met de vraag vanuit werkgevers en opdrachtgevers, kwantitatief door te kijken waar het mogelijk is om door aanpassingen mensen meer uren te laten werken op plekken waar de vraag naar arbeid groter is. Dat wil de UTA bereiken door drie doelstellingen na te streven waarop wordt gemonitord: stimuleren van mobiliteit, bevorderen van LLO-deelname en het ontwikkelen van de digivaardigheid van de beroepsbevolking.

³ Zie Bree, T. van, Groot, H. de, Heyma, A., Jongeling, A., Premchand, Y., Verweij, E. & Vlaanderen, M. (2024). Economische Verkenningen Metropoolregio Amsterdam 2024. Amsterdam: gemeente Amsterdam.

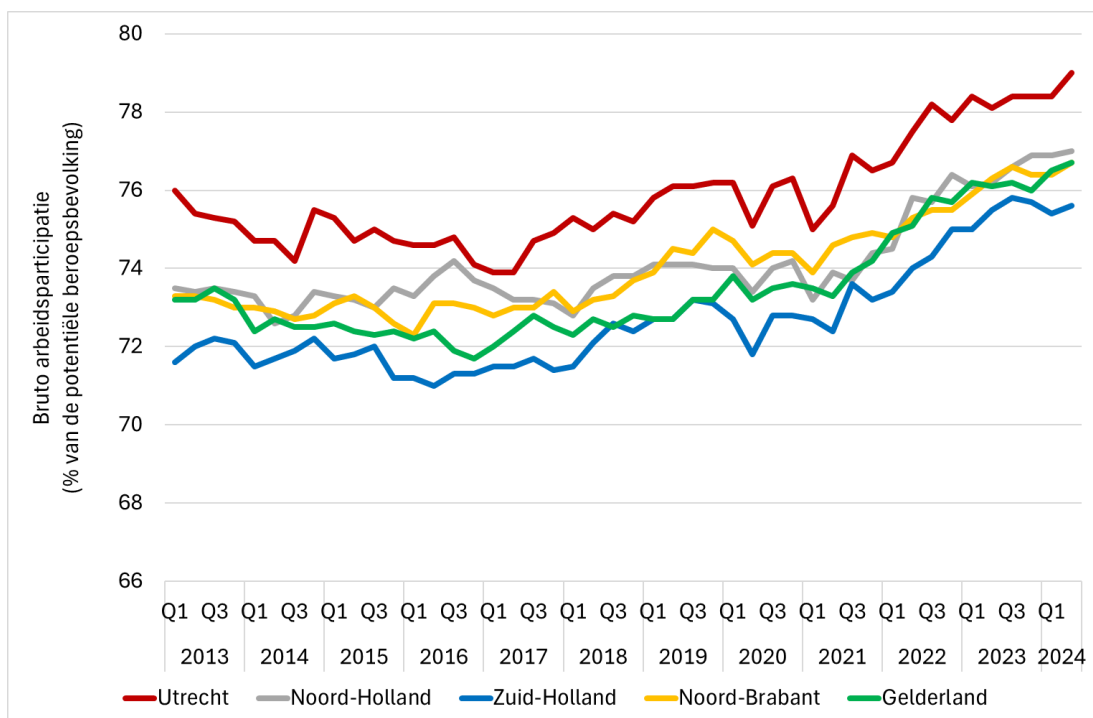
⁴ De sprong in arbeidsparticipatie onder jongeren in 2021 heeft te maken met een andere manier van registreren van arbeidsparticipatie onder jongeren door het CBS. Omdat jongeren naast hun opleiding vaak kleine baantjes uitvoeren, worden die door een nieuwe manier van uitvraag door het CBS beter in beeld gebracht.

Figuur 3.4 Ontwikkeling bruto arbeidsparticipatie provincie Utrecht versus landelijk



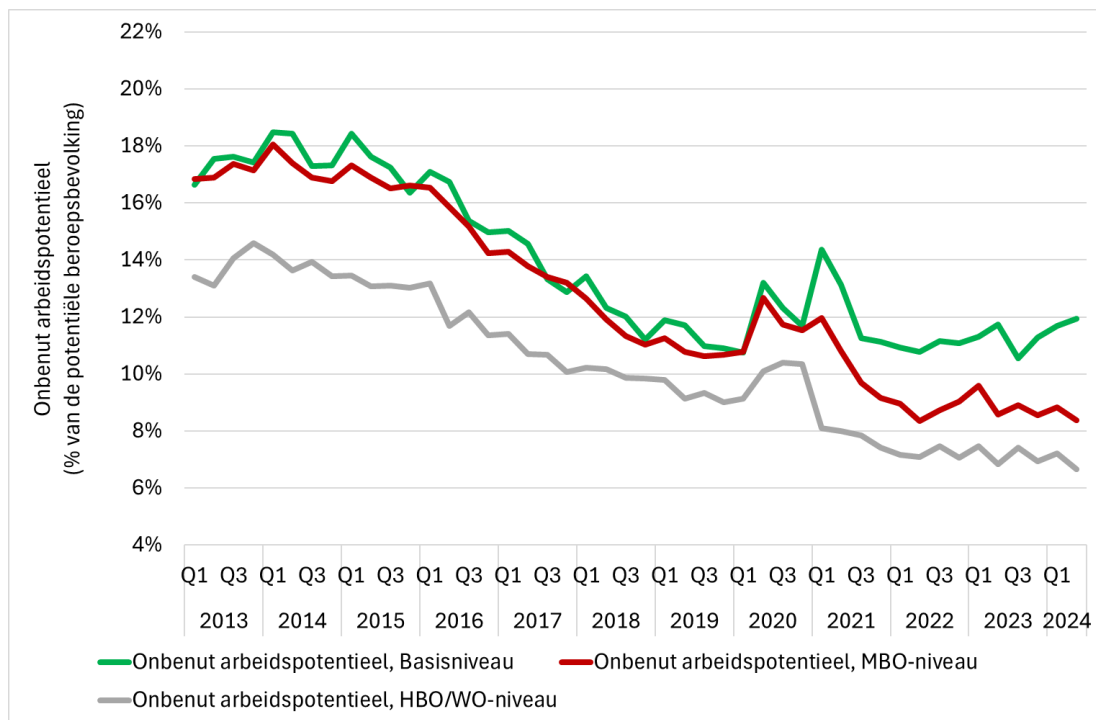
Bron: CBS StatLine, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Figuur 3.5 Ontwikkeling bruto arbeidsparticipatie voor vijf provincies



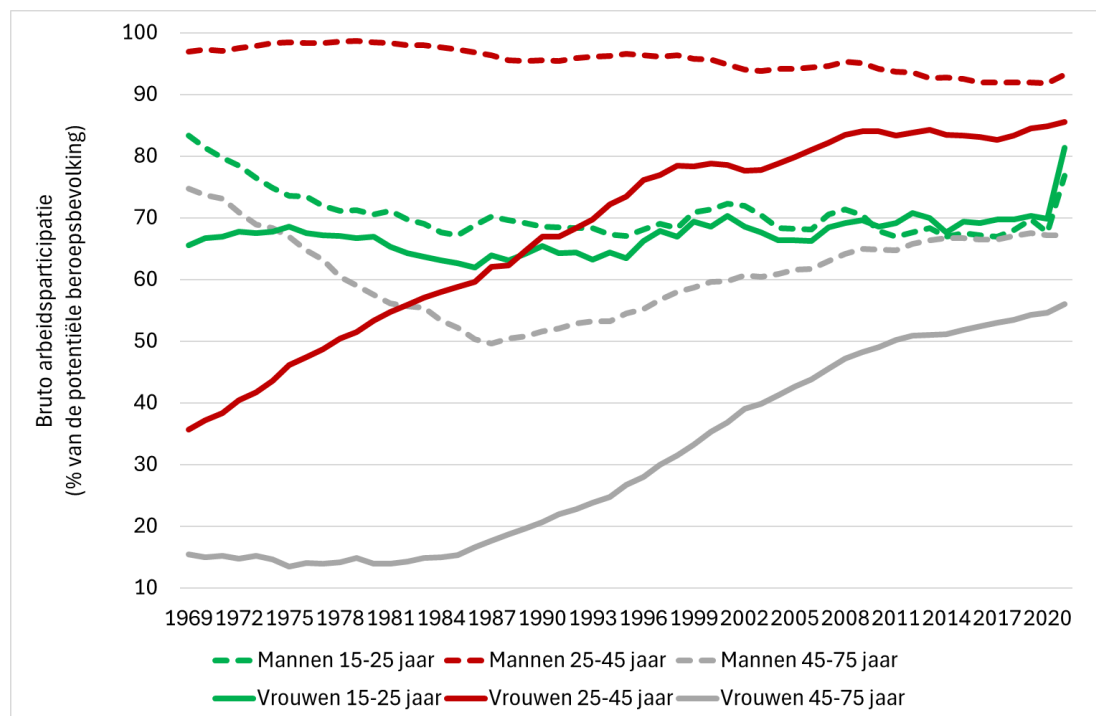
Bron: CBS StatLine, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Figuur 3.6 Ontwikkeling onbenut arbeidspotentieel als percentage van potentiële beroepsbevolking, Nederland



Bron: CBS StatLine, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Figuur 3.7 Ontwikkeling bruto arbeidsparticipatie in Nederland naar geslacht en leeftijd



Bron: CBS StatLine, bewerking SEO Economisch Onderzoek

De effectiviteit van het stimuleren van mobiliteit tussen sectoren moet niet worden overschat en is alleen nuttig als die gepaard gaat met een verbetering van de kwalitatieve aansluiting tussen vraag en aanbod. In

termen van de kwantitatieve aansluiting zijn er in de huidige krappe arbeidsmarkt nauwelijks meer krimpsectoren die personeel 'over hebben' voor inzet in andere sectoren (zie Figuur 3.8). Daarmee bestaat het gevaar dat het stimuleren van mobiliteit naar specifieke sectoren leidt tot een ongezonde concurrentie tussen sectoren om personeel.⁵ Er vindt momenteel al historisch veel mobiliteit plaats tussen sectoren (zie Figuur 3.9), wat tegelijkertijd een belangrijke reden is voor het ontstaan van vacatures. Die komen bovenop de vacatures die voortkomen uit krapte. Daarbij komt dat de belangrijkste belemmeringen om een overstap te maken naar een andere sector vaak een gebrek aan diploma's of relevante arbeidservaring is, naast een mogelijke terugval in salaris of onzekerheid over werk en inkomen (SEO, 2023).⁶ Mobiliteit kan dus worden gestimuleerd in combinatie met een verhoging van het welzijn en de welvaart van de bevolking als deze gepaard gaat met gepaste bij- en omscholing.

De focus van de UTA op het stimuleren van Leven Lang Ontwikkelen (LLO) is daarom cruciaal. Het bestaande aanbod van arbeid sluit niet altijd goed aan op de vraag naar arbeid. Om- en bijscholing kan die aansluiting verbeteren. Bovendien is er ook in kwantitatieve termen minder arbeidsaanbod nodig wanneer werknemers productiever worden. Investerings in LLO zorgen dus op meerdere manieren voor een betere aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Verschillende studies laten zien dat deelname aan LLO de arbeidsmarktpositie verbetert en de arbeidsproductiviteit verhoogt (SEO, 2024⁷; TNO, 2023⁸; ROA, 2022⁹).

Digivaardigheden zijn belangrijk maar niet zaligmakend. Technologische ontwikkelingen bestaan voor een groot deel uit digitalisering. Digitale vaardigheden worden daarom steeds belangrijker in alle sectoren van de samenleving. Het is daarom logisch om in het algemeen aandacht te besteden aan digitale vaardigheden. Het zijn echter niet de enige vaardigheden die belangrijk zijn op de arbeidsmarkt en ook niet altijd de belangrijkste vaardigheden die werkgevers missen als het gaat om het arbeidsaanbod. Zo liet SEO (2022)¹⁰ specifiek voor de technologische sector zien dat de grootste knelpunten zich bevinden op het gebied van 'soft skills', zoals samenwerken, aanpassingsvermogen, kwaliteitsgerichtheid en veiligheidsbewustzijn. Deze skills zijn belangrijk om het werk goed uit te kunnen voeren, maar een groot deel van de werknemers beheerst ze op dit moment in onvoldoende mate. Tegelijkertijd bevinden de knelpunten op het gebied van 'hard skills' zich in deze sector wel voornamelijk op het terrein van data science vaardigheden en computervaardigheden. Het verbeteren van digitale vaardigheden is daarom een belangrijk onderdeel van het verbeteren van de match tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, naast het verbeteren van tal van andere (soft) skills. Gelet op de sectorsamenstelling en samenstelling

⁵ De keuze om publieke middelen in te zetten om de mobiliteit naar specifieke sectoren te bevorderen zou moeten afhangen van een analyse van verschillen in markt-, systeem- en transitiefalen tussen sectoren en van het verschil in de maatschappelijke opbrengsten van arbeidsmobiliteit tussen sectoren. Wanneer het bevorderen van arbeidsmobiliteit naar de zorgsector ten koste gaat van het arbeidsaanbod in de industrie, terwijl de toegevoegde waarde in de industrie (indirect) kan worden gebruikt om de gezondheidszorg te financieren, dan lijkt dat maatschappelijk gezien geen optimale keuze. Als zowel de zorg als de industrie gaan concurreren om dezelfde schaarse arbeid, waarbij publieke middelen selectief worden ingezet, dan is er sprake van ongezonde concurrentie.

⁶ Zie Kesteren, J. van, Klinker, I., Vlaanderen, M. & Heyma, A. (2023). Oplossingen voor arbeidsmarktkrapte. SEO-rapport 2023-16. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

⁷ Kesteren, J. van, Vervliet, T., Doeve, T. & Heyma, A. (2024). Maatwerk in scholing en ontwikkeling. Evaluatie van de subsidieregeling voor sectoraal maatwerk binnen het crisisprogramma Nederland Leert Door. SEO-rapport 2024-16. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

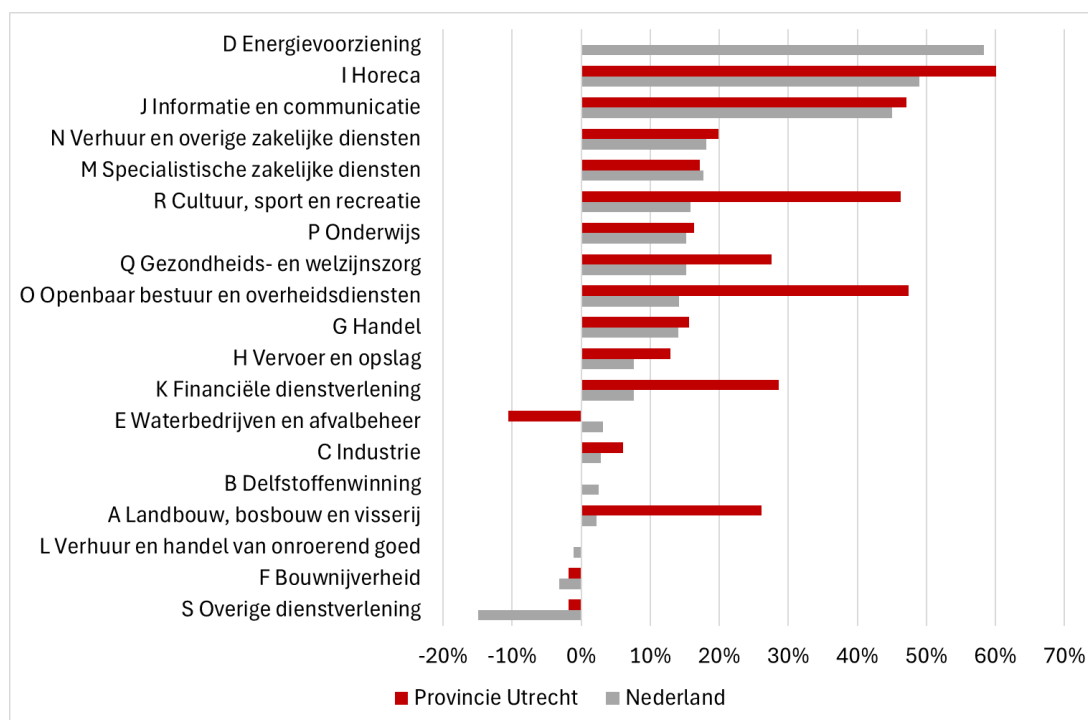
⁸ Koopmans, L., Thielecke, J. & Geit, E. de (2023). Lange termijn effecten van leven lang ontwikkelen. TNO 2023 R12217.

⁹ Kühn-Nelen, A., Abbink, H., Baumann, S., Elferen, S. van & Fouarge, D. (2022). Leven lang ontwikkelen in Nederland. ROA-R-2022/1. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

¹⁰ Zie Kesteren, J. van, Klinker, I. & Heyma, A. (2022). Skills gap in de technologische sector. SEO-rapport 2022-75. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

van de beroepsbevolking in de regio Utrecht is er geen aanleiding om aan te nemen dat de urgentie voor het verbeteren van digitale vaardigheden in de regio Utrecht groter is dan voor veel andere vaardigheden.¹¹

Figuur 3.8 Procentuele groei aantal banen van werknemers naar sector tussen 2010-2023

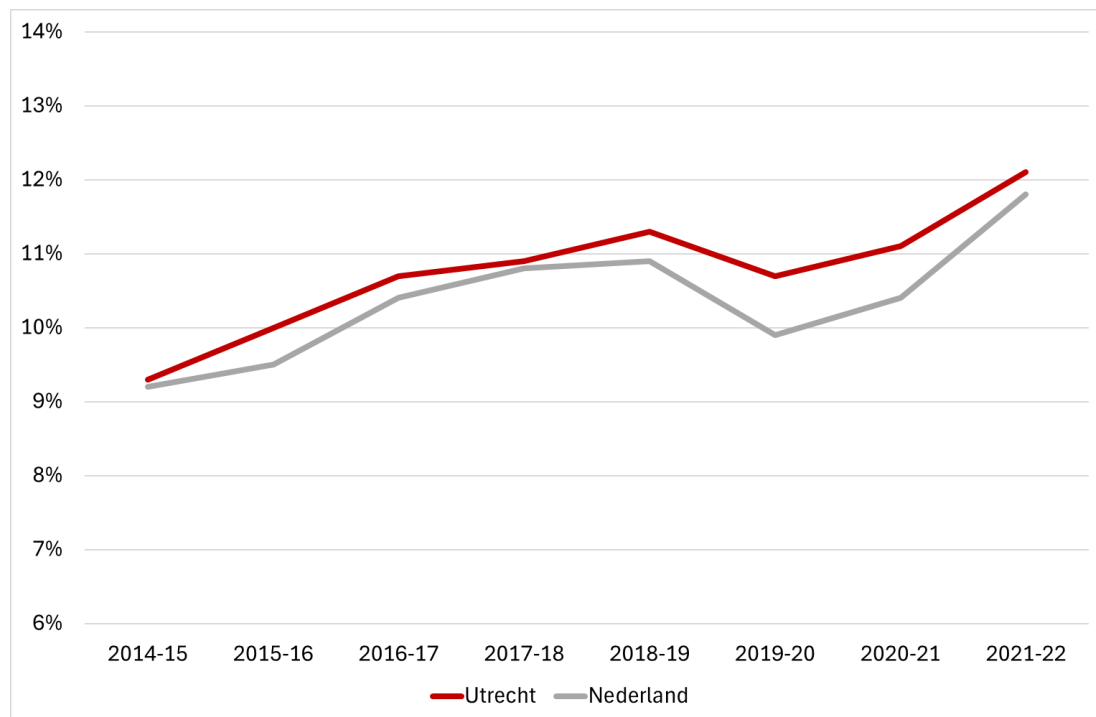


Bron: CBS StatLine, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Marktfalen is een belangrijke reden voor de UTA om in te zetten op LLO-deelname. Bij LLO zit het marktfalen voor een deel in een gebrekkige informatie over vraag en aanbod van LLO (informatieasymmetrie), maar vooral in de verdeling van kosten en baten van LLO over de verschillende (markt)partijen. Kosten beslaan niet alleen de financiële kosten van de opleiding, maar ook de productiviteitskosten van de gemiste werkuren. Daartegenover staan baten, die maar gedeeltelijk bij de werkgever en/of de werknemer neerslaan. De rest van de baten slaat neer bij partijen die de kosten van de LLO-deelname niet of nauwelijks dragen, zoals toekomstige werkgevers en de overheid. Werkgevers en werknemers die willen investeren in LLO hebben daardoor vaak met hogere kosten dan baten te maken, of hebben geen goed inzicht in de baten, waardoor de investering niet plaatsvindt. Daarom is er een regisseur nodig die de informatie over mogelijkheden, kosten en baten van LLO inzichtelijk maakt en de kosten en baten evenredig verdeelt over de belanghebbenden, waaronder de maatschappij als geheel. Dit kan door een rol te hebben in de organisatie én financiering van LLO. Dat is precies wat de UTA beoogt met de projecten MaakJeStap en het Regionaal Talentfonds Utrecht. Box 3.1 geeft meer duidelijkheid over de legitimiteit van overheidsingrijpen bij marktfalen, specifiek in het geval van LLO.

¹¹ Het specifiek inzetten van publieke middelen voor het verhogen van digitale vaardigheden roept de vraag op of er in het geval van het aanleren van digitale vaardigheden vaker sprake is van markt-, systeem- of transitiefalen, of van aantoonbaar grotere maatschappelijke baten dan bij het aanleren van andere vaardigheden. Alleen wanneer het antwoord op de vraag bevestigend is, kan de specifieke aandacht voor digitale vaardigheden worden verklaard.

Figuur 3.9 Ontwikkeling sectormobiliteit als aandeel van het aantal banen, provincie Utrecht versus Nederland



Bron: Arbeidsmarktinzicht.nl op basis van CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Naast marktfalen is er bij LLO ook sprake van transitiefalen, waarvoor de UTA een oplossing biedt. Het belang van LLO bij het verminderen van de kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod van arbeid, wordt door individuele partijen onderschat (zie Box 3.1). Daardoor is er nog nauwelijks sprake van een leercultuur, ofwel een situatie waarin het voor werkgevers en werknemers vanzelfsprekend is om op regelmatige basis te investeren in opleiding en ontwikkeling. Een leercultuur wordt in de praktijk gekenmerkt door leidinggevenden die de ontwikkeling van kennis en vaardigheden continu stimuleren en door werkenden die op regelmatige basis participeren in LLO. Zolang deelname aan LLO incidenteel plaatsvindt, ontstaat er geen vanzelfsprekendheid en wordt ook het belang daarvan te weinig duidelijk. Een leercultuur dient daarom te worden gecreëerd. Dat is niet iets dat op de werkvloer van één bedrijf of zelfs van één sector ontstaat, maar dient actief te worden gestimuleerd gedurende een transitiefase door bedrijven en sectoren samen te brengen, ervaringen uit te wisselen en fondsen bij elkaar te brengen. De UTA heeft zich daarin een rol toegeëigend. Daarnaast verandert ook de inhoudelijke behoefte aan LLO, zowel qua inhoudelijke skills als vorm waarin deze worden aangeboden. Ook hier is sprake van een transitie van algemene opleidingen naar kortere en flexibele trainingen. De UTA helpt hier om vraag en aanbod beter op elkaar aan te laten sluiten door als regisseur de verschillende partijen aan de vraag- en aanbodkant van de markt bij elkaar te brengen.

Tot slot is er bij LLO ook nog sprake van systeemfalen of netwerkfalen, waardoor de keten van diensten die nodig is om arbeidsvraag en arbeidsaanbod bij elkaar te brengen niet voldoende tot stand komt. In het geval van UTA-projecten komt dat het best naar voren bij de projecten MaakJeStap en het Regionaal Talentfonds Utrecht, die zonder elkaar veel minder effectief zullen zijn dan wanneer ze in een keten staan. MaakJeStap biedt deelnemers immers belangrijke informatie om de behoefte aan en mogelijkheden voor LLO in kaart te brengen, maar dat is in de praktijk vruchteloos wanneer er geen financiële middelen voorhanden zijn om de LLO-deelname te ondersteunen (marktfalen). Het Regionaal Talentfonds Utrecht is precies gericht op die volgende stap in de keten.

Die keten kan nog worden uitgebreid met loopbaanoriëntatie, matching en begeleiding. Maar ook binnen een initiatief als MaakJeStap is de betrokkenheid van alle relevante belanghebbenden cruciaal om informatie over vraag en aanbod bij elkaar te brengen. De verschillende initiatieven die bestaan buiten de UTA (ook al ten aanzien van de financiering van LLO) kunnen veel effectiever zijn wanneer ze samenwerken in een keten. Volgens verschillende geïnterviewden is een belangrijk probleem met de werking van de arbeidsmarkt dat er sprake is van versnippering en verkokering van initiatieven. De UTA wordt door hen gezien als drijvende kracht ('smeerolie') om dat te veranderen. Of anders gezegd: systeemfalen of netwerkfalen zorgt ervoor dat de samenwerking tussen partijen in de keten niet goed tot stand komt. De UTA fungeert als regisseur om dat tegen te gaan.

Box 3.1 Marktfalen, systeemfalen en transitiefalen op de markt voor Leven Lang Ontwikkelen

Neoklassieke economische theorie redeneert dat overheidsingrijpen vooral wordt gelegitimeerd door **marktfalen**. Het primaire doel is om onderinvesteringen in publieke goederen en diensten aan te pakken. De voornaamste potentiële vormen van marktfalen op de markt voor Leven Lang Ontwikkelen (LLO) zijn externaliteiten (via bijvoorbeeld kennis-spill-overs), waardoor de baten van LLO niet volledig terechtkomen bij degenen die de kosten dragen en werkgevers en werkenden vanuit maatschappelijk oogpunt te weinig investeren in LLO. Daarnaast kan er sprake zijn van informatieasymmetrie (partijen verschillen in hun informatie over mogelijkheden, kosten en baten) en hold-up problemen (partijen verschillen in de risico's van samenwerking), waardoor werkgevers en werkenden terughoudend zijn om te investeren in LLO, of van marktmacht bij bestaande (private) opleiders die de toetreding van nieuwe (publieke) opleiders belemmeren. Ook financiële beperkingen (door gebrek aan financiering voor de investering in LLO), tijdsbeperkingen (door werkdruk, zorgtaken etc.) en gedragsbeperkingen (bijv. kortzichtig gedrag, waardoor baten op langere termijn laag worden gewaardeerd) kunnen leiden tot een suboptimaal niveau van LLO-investeringen.

Er kan ook sprake zijn van **systeemfalen** waardoor overheidsingrijpen kan worden gelegitimeerd. De voornaamste potentiële vormen van systeemfalen zijn een gebrek aan (kennis)infrastructuur en onvoldoende (kennis)capaciteit bij betrokken stakeholders, waardoor nieuwe LLO-ontwikkelingen of -activiteiten niet van de grond komen en zij zich onvoldoende aanpassen aan nieuwe omstandigheden. Ook kan er sprake zijn van netwerkfalen waardoor netwerken zich onvoldoende ontwikkelen en initiatieven gefragmenteerd blijven (coördinatieproblemen) of bestaande netwerken nieuwe toetreders belemmeren of afhankelijk worden van een dominante partij.

Net zoals markten en systemen kunnen falen is het ook mogelijk dat een transitie niet dan wel maatschappelijk te laat tot stand komt of stagneert (**transitiefalen**). Overheidsingrijpen wordt dan gelegitimeerd doordat de gewenste transities niet of niet snel genoeg via de markt tot stand komen, of dat de markt vanuit maatschappelijk oogpunt de verkeerde kant op beweegt, of doordat bestaand overheidsbeleid veranderingen tegenhoudt. De voornaamste potentiële vormen van transitiefalen zijn een gebrek aan richtinggevende visie op de transitie, een gebrek aan vraagarticulatie waardoor er geen rekening gehouden wordt met het marktpotentieel in termen van nieuwe LLO-activiteiten, falen van beleidscoördinatie bij het organiseren van LLO-activiteiten op bijvoorbeeld nationaal, regionaal en sectoraal niveau tussen verschillende partijen, en een gebrek aan reflexiviteit waardoor LLO-beleid onvoldoende getoetst en herzien wordt. Aanvullend kan er sprake zijn van een gebrek aan urgentie doordat de negatieve effecten van maatschappelijke problemen worden onderschat en de veranderlijkheid van de samenleving om problemen op te lossen wordt overschat.

Bij arbeidsmobiliteit en het aanleren van digitale vaardigheden spelen markt-, transitie- en systeemfalen ook een rol, maar wel in mindere mate. Bij sectormobiliteit bestaan er bijvoorbeeld barrières in de vorm van opleidings- en ervaringseisen, maar speelt ook de onzekerheid over arbeidsvoorwaarden een belangrijke rol. Die kunnen in principe goed door sociale partners en zonder overheidsingrijpen worden overwonnen, maar omdat arbeidsvoorwaarden, diploma's en scholing vaak sectoraal zijn georganiseerd, is ook de ondersteuning voor baan-baanmobiliteit vaak alleen binnen sectoren beschikbaar. Daar kan een sectoroverstijgende regisseur of samenwerking een positief effect sorteren. Bij de ontwikkeling van digitale vaardigheden spelen soortgelijke vormen van markt-, systeem- en transitiefalen een rol als bij LLO-deelname in het algemeen, met een nadruk op transitiefalen door de snelle digitalisering die zorgt voor aanpassingsproblemen. De ontwikkeling van brede digitale vaardigheden op langere termijn kan echter beter door het initiële onderwijs worden verzorgd.¹² Overigens kunnen zowel arbeidsmobiliteit als investeringen in digivaardigheden worden gezien als onderdeel van de keten waarin ook LLO plaatsvindt. Dan is ook duidelijk dat overheidsingrijpen bij arbeidsmobiliteit beter kan worden gelegitimeerd wanneer daarbij sprake is van de behoefte aan om- of bijscholing.

De focus van de UTA op de sectoren ICT en zorg is plausibel gegeven de betekenis van deze sectoren voor de regio en de spanning tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod. De zorgsector is in termen van het aantal banen van werknemers niet alleen de grootste sector in de regio Utrecht, maar kent ook een meer dan gemiddelde vacaturegraad, zie Figuur 3.10. De ICT-sector is in aantal banen een gemiddelde sector in Utrecht, maar kent daarbij wel een relatief hoge vacaturegraad. Daarnaast zijn het allebei sectoren die een belangrijke ondersteunende rol hebben bij het mogelijk maken van economische activiteiten in andere sectoren.

De focus van de UTA op de techniek is plausibel wanneer daaronder vooral de technische bouw- en installatiesector wordt verstaan. Figuur 3.10 laat zien dat de (technische) industrie in termen van het aandeel banen een relatief kleine sector is in de regio Utrecht en een gemiddelde vacaturegraad kent, terwijl de bouwnijverheid in de regio een relatief hoge vacaturegraad kent bij een vergelijkbaar aandeel banen. Beide sectoren hebben een relatief groot maatschappelijk belang, de bouwnijverheid vanwege de al bestaande krapte op de woningmarkt, de technische industrie vanwege het relatief grote aantal innovaties die andere sectoren productiever kunnen maken. Dat zijn vanuit maatschappelijk perspectief goede redenen om het human capital beleid in de regio (mede) daarop te focussen.

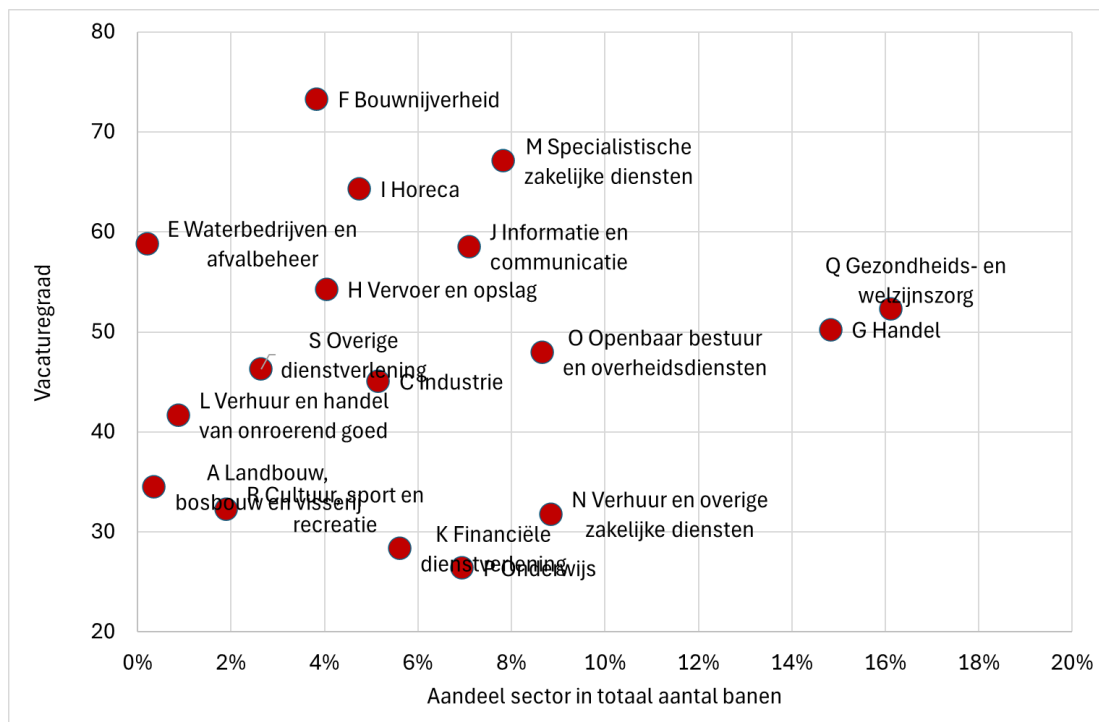
De focus van de UTA op de sector onderwijs is vooral te begrijpen vanuit maatschappelijk perspectief, minder vanuit arbeidsmarktperspectief. Figuur 3.10 laat zien dat het onderwijs weliswaar een aanzienlijke sector is, maar de laagste vacaturegraad kent van alle sectoren. Hoewel dit gedeeltelijk is te wijten aan een beperkte publicatie van vacatures in het onderwijs, kennen veel andere sectoren een nijpend personeelstekort. Tegelijkertijd is het onderwijs nu juist precies van cruciaal belang om het menselijk kapitaal in alle andere sectoren op peil te brengen en te houden. Ook dat is een belangrijke maatschappelijke reden om aandacht te besteden aan de aansluiting tussen arbeidsvraag en -aanbod in het onderwijs.

Van de overige sectoren zou er door de UTA meer aandacht mogen worden besteed aan het openbaar bestuur. Dat is een sector die in de regio Utrecht een relatief hoge vacaturegraad kent, een groot aandeel heeft in de totale werkgelegenheid én maatschappelijk van groot belang is. Sectoren als de handel en de vervoer & opslag hebben ook een groot aandeel in de totale werkgelegenheid of een hoge vacaturegraad, maar deze sectoren zijn vanuit arbeidsmarktperspectief maatschappelijk gezien van minder strategisch belang voor de regio Utrecht of

¹² Uiteraard geldt dat de beroepsbevolking ook na het initieel onderwijs zich moet blijven scholen of trainen in nieuwe digitale vaardigheden, omdat de digitale technologie zich zal blijven ontwikkelen. Maar er is op voorhand geen reden om aan te nemen dat dit belangrijker is voor digitale vaardigheden dan voor veel andere skills.

Nederland als geheel, omdat ze voor een groot deel produceren voor andere regio's, inclusief het buitenland. Het ligt daarom niet voor de hand dat de UTA zich primair op deze sectoren zou focussen.

Figuur 3.10 Vacaturegraad versus sectoraandeel in aantal banen van werknemers provincie Utrecht, 2023



Bron: CBS StatLine, bewerking SEO Economisch Onderzoek

De aandacht die de UTA geeft aan de creatieve sector is vooral te legitimeren vanuit de achterstand die zzp'ers en flexibele werknemers hebben in LLO-toegang en -deelname. De creatieve sector is in termen van werkgelegenheid beperkt in omvang en kampt nauwelijks met tekorten. Wel werken er veel werkenden met niet-standaard arbeidscontracten waarbij er nauwelijks aandacht is voor persoonlijke ontwikkeling die bijdraagt aan een hogere arbeidsproductiviteit en grotere duurzame inzetbaarheid. Voor zzp'ers en flexibele werknemers is er sterker sprake van markt- en systeemfalen dan voor werknemers in vaste dienst. Denk bijvoorbeeld aan waar de baten van LLO terechtkomen in het geval van zzp'ers en flexibele werknemers, aan de sectorale organisatie van werkgelegenheid en O&O-fondsen, en aan zaken als financiering en productiviteitskosten van LLO. Dat grotere markt- en systeemfalen legitimeert de prioriteit in overheidsingrijpen, niet zozeer de mismatch tussen vraag en aanbod in deze sector an sich.

3.2.2 Inputs en activiteiten

De toewijzing van subsidiemiddelen aan projecten ligt goed op koers, maar de gesubsidieerde projecten hebben nog een inhaalslag te maken in de besteding van hun middelen om de beoogde doelen te behalen. Van de 15 miljoen euro die de provincie Utrecht in de periode 2021-2027 (zeven jaar) investeert in de Human Capital Agenda van de regio Utrecht, is maximaal 8,5 miljoen euro beschikbaar voor door de UTA aangewezen

subsidieprojecten. Halverwege de looptijd heeft de UTA ruim 3,5 miljoen euro aan subsidies toegewezen aan projecten (42 procent)¹³. Daarvan is minder dan 2 miljoen euro ook daadwerkelijk uitgegeven aan projecten.

De meeste activiteiten van de UTA zijn gericht op het bevorderen van LLO-deelname, waar ook de grootste urgentie ligt. Het merendeel van de projecten waar de UTA zich op richt kent activiteiten gericht op het bevorderen van deelname aan Leven Lang Ontwikkelen, zie Tabel 3.1. Ook ruim 90 procent van de toegewezen subsidiegelden gaat naar het bevorderen van LLO-deelname. Het belangrijkste project daarin is MaakJeStap met het grootste budget en gericht op de totale beroepsbevolking, maar daarbij focust op de sectoren zorg, onderwijs, ICT en techniek. Als vervolg daarop (in tijd en in de keten) wordt gewerkt aan het Regionaal Talentfonds Utrecht, om de mogelijkheden en behoefte aan LLO ook financieel te kunnen ondersteunen. Een aantal projecten heeft bredere ambities dan aangegeven in Tabel 3.1, maar in werkelijkheid wordt dat niet altijd ondersteund door activiteiten. Zo is de ambitie van ServicePunt Techniek om mensen te ondersteunen bij het vinden van werk in de technische sector door middel van coaching, begeleiding en scholing. Het gaat daarbij vooral om het plaatsen van zijinstroom met de mogelijkheid voor om- en bijscholing via LLO-activiteiten. Activiteiten zijn niet specifiek gericht op intersectorale mobiliteit. Een ander voorbeeld is MaakJeStap, dat via het stimuleren van (betere informatie over) LLO ernaar streeft om meer intersectorale mobiliteit te bewerkstelligen, maar hierbij zijn geen activiteiten specifiek gericht op deze overgangen.

In de projecten gericht op deelname aan LLO is de technische sector oververtegenwoordigd en zijn de sectoren zorg en onderwijs ondervertegenwoordigd, zeker gelet op de omvang van deze sectoren in de regio. Het project TechnoHUB ontvangt bijna net zoveel subsidie als MaakJeStap en is hoofdzakelijk gericht op de technische sector en de ICT. Ook ServicePunt Techniek is een project gericht op LLO in de technische sector. Daarmee is de technische sector oververtegenwoordigd in projecten gericht op deelname aan LLO. Voor de zorgsector was er tot voor kort nog geen project expliciet gericht op LLO in de zorg, terwijl daar grotere problemen liggen in de aansluiting tussen vraag en aanbod. Voor de ouderenzorg is dit jaar IkBenREIN gestart, gericht op leren en ontwikkelen in de zorg. Specifiek voor het onderwijs bestaat er geen enkel door de UTA gesubsidieerd project gericht op het stimuleren van LLO-deelname.

Er zijn nauwelijks activiteiten van UTA gericht op sectormobiliteit, maar daar ligt ook minder urgentie voor overheidsingrijpen. Slechts enkele UTA-projecten richten zich primair of slechts secundair op een overstap naar een (andere) sector. Eerder zagen we dat de rol voor het bevorderen van mobiliteit van werkenden op de arbeidsmarkt (zonder om- of bijscholing) primair bij de sociale partners ligt en dat overheidsingrijpen hier minder voor de hand ligt. Dat geldt bijvoorbeeld ook deels voor de belangrijkste projecten (in termen van subsidie) in dat kader, die onder meer zijn gericht op doorstroom naar de ICT (The Young Digitals en Just Enter IT). Bij het project Praktijkverklaringen ligt interventie van overheidspartijen meer voor de hand, omdat het activiteiten betreft gericht op het erkennen van niet-sectorespecifieke kwalificaties die normaal niet door sociale partners worden uitgevoerd.

Activiteiten van de UTA gericht op stimulering van digitale vaardigheden zijn vooral nodig voor mensen buiten de arbeidsmarkt en buiten de ICT-sector. Ongeveer een derde van de UTA-projecten richt zich direct of indirect op het stimuleren van digitale vaardigheden van de beroepsbevolking. Het gaat voornamelijk om digitale vaardigheden van niet-werkenden, zoals in de projecten The Young Digitals, Just Enter IT en Metaverse werkplaats. Dat is logisch gezien de kennis en ervaring die werkenden al opdoen 'on the job' of in het kader van Leven Lang

¹³ Dat is inclusief projecten die nog niet zijn gestart, maar waarvoor de stuurgroep van de UTA al wel een positief advies heeft afgegeven.

Ontwikkelen. Tegelijkertijd staan er twee projecten op stapel die (mede) gericht zijn op het verbeteren van digitale vaardigheden bij werkenden (AI4U en FutureLab Tracks).

Tabel 3.1 Bijdrage projecten aan centrale doelstellingen UTA

	Veilige overstappen naar beroepen met tekorten en groeipotentie	Bevorderen LLO-deelname	Bevorderen digivaardigheid beroepsbevolking
Kwartiermakersfase			
Metaverse werkplaats	–	+/-	+/-
IWCUR Spouse programma	+/-	–	–
AI4U	–	+	+
Stimuleren leercultuur	–	+/-	–
Impulssubsidie			
MaakJeStap	–	+	–
Health Innovation School (HIS)	–	+/-	–
TechnoHUB	–	+	+/-
The Young Digitals (TYD)	+/-	–	+
Just Enter IT	+	–	+/-
Utrecht Creatieve Community (UCC)	–	+	–
IkBenREIN	–	+	–
FutureLab Tracks	–	+/-	+/-
Overige projecten			
Regionaal Talentfonds Utrecht	–	+	–
Lerende aanpak / Lerend netwerk UTA	–	–	–
Praktijkverklaringen	+	–	–
Beroepentuin	?	?	?
ServicePunt Techniek	+/-	+	–

Bron: Projectbeschrijvingen en voortgangsrapportages UTA, bewerking SEO Economisch Onderzoek

3.2.3 Werkzame mechanismen

Voor de meeste UTA-projecten is het inzichtelijk hoe de inzet van middelen kan leiden tot het bereiken van de projectdoelen. Bij projecten die gericht zijn op het bevorderen van LLO-deelname is het mechanisme meestal het inventariseren van vraag en aanbod van LLO, om vervolgens een match tussen beide tot stand te brengen. Dat komt neer op het bewustmaken en stimuleren van de beroepsbevolking, het ontsluiten van informatie over het LLO-

aanbod en het vinden van financiële ondersteuning om LLO-deelname te vergemakkelijken. Daarbij valt op dat er vooral focus is op de vraag vanuit de beroepsbevolking en veel minder op de vraag vanuit werkgevers. Ook de financiering vanuit werkgevers (o.a. O&O-fondsen) is nog onderbelicht. Bij het aanbod wordt over het algemeen zowel gekeken naar het aanbod van bekostigde onderwijsinstellingen als het aanbod van het private onderwijs. Ook bij projecten gericht op een veilige overgang naar een (ander) beroep is het mechanisme vaak duidelijk. Dat mechanisme behelst meestal het vaststellen van de behoefte of de mogelijkheid voor een overgang, en het identificeren van wat er nodig is om de overgang te bewerkstelligen in termen van oriëntatie, scholing en matching. Een concrete aansluiting op de vraag van werkgevers ontbreekt daarbij vaak nog, zoals bij The Young Digitals en het project Praktijkverklaringen. Het project Just Enter IT besteedt daar wel expliciet aandacht aan. Bij projecten gericht op het verbeteren van digitale vaardigheden is het werkzame mechanisme niet altijd duidelijk, omdat wordt volstaan met de beschrijving van het bijbrengen van digitale vaardigheden op zich.

Tegelijkertijd zijn veel subsidieprojecten nog hoofdzakelijk bezig met het inrichten van de organisatie en nog nauwelijks met het werven van deelnemers, laat staan met het uitvoeren van de op deelnemers gerichte interventies. Grote projecten (in termen van subsidiegelden) zoals Health Innovation School (HIS) en TechnoHUB hebben in de beginperiode weinig deelnemers bereikt en vooral de focus gelegd op het opzetten van de organisatie en het voorbereiden van de interventies. Maar ook projecten als MaakJeStap en Utrecht Creative Community, die weliswaar veel bezoekers op de website hebben mogen ontvangen, kunnen nog weinig concrete resultaten laten zien in termen van deelnemers aan LLO-activiteiten, zeker wanneer dat in verhouding tot de geïnvesteerde middelen wordt gezien. Er zijn daarom veel middelen gaan zitten in het organiseren van het werkzame mechanisme, maar de werkzaamheid daarvan is halverwege de looptijd van de UTA (en halverwege de looptijd van veel van de projecten) vaak nog beperkt.

Voor de meeste subsidieprojecten geldt bovendien dat het bereiken van het beoogde aantal deelnemers nog niet betekent dat wordt bijgedragen aan de doelen van de UTA. Het feit dat mensen deelnemen aan activiteiten hoeft nog niet te betekenen dat ze overstappen naar een andere baan, een opleiding of training gaan volgen, in hun werk profijt hebben van die opleiding of training of de beoogde vaardigheden zodanig hebben geleerd dat ze die kunnen toepassen in de praktijk. Informatie over concrete resultaten in termen van overstappen naar een (ander) beroep, deelname aan LLO of het slagen voor een opleiding of training is nauwelijks beschikbaar. Daardoor blijft vaak onduidelijk of het beoogde werkzame mechanisme in de praktijk wel werkzaam is.

Werkgevers zijn nog onvoldoende aangehaakt bij projecten en bij de UTA om de vraagkant van de arbeidsmarkt goed in beeld te brengen. Dat geldt zowel voor de vraag naar kennis en vaardigheden, als de mogelijkheden voor transitie van werkenden naar een andere baan. Dit wordt vanuit meerdere geïnterviewden naar voren gebracht en ondersteund door ervaringen bij soortgelijke HCA-initiatieven in andere regio's. Werkgevers weten goed waar behoefte aan is op de arbeidsmarkt en wat werkt (voor hen). Werkgevers zijn weliswaar in de UTA vertegenwoordigd via de koepels, maar dat is volgens geïnterviewden niet in alle gevallen voldoende om de specifieke kennis en betrokkenheid van werkgevers te mobiliseren. Ook zijn niet van alle relevante sectoren werkgeverskoepels betrokken bij de UTA. Zonder voldoende vertegenwoordiging van werkgevers aan tafel is de behoefte van de regio minder duidelijk, zijn initiatieven minder effectief en kan minder goed gebruik worden gemaakt van de financiële middelen van werkgevers.

3.2.4 Opbrengsten (output)

De opbrengsten van de afzonderlijke projecten, voor zover bekend, liggen in lijn met de doelstellingen, ambities en opgestelde key performance indicators (kpi's). Veel van de projectdoelen betreffen het uitvoeren van activiteiten die eerst moeten leiden tot het realiseren van een organisatie die zich dan vervolgens kan bezighouden met het uitvoeren van interventies (diensten) die ten goede komen aan deelnemers. Gelet op de voortgang die door de projecten wordt gerapporteerd als onderdeel van de verantwoording van de bestede subsidiegelden, vinden er activiteiten plaats die passen binnen de opgestelde kpi's. Maar ook wanneer de kpi's zijn geformuleerd in termen van het aantal bereikte personen of deelnemers, dan kan worden vastgesteld dat projecten daar vaak de nodige resultaten op kunnen rapporteren.

Tegelijkertijd zijn doelstellingen, ambities en kpi's van de afzonderlijke projecten overwegend kwalitatief geformuleerd, waardoor niet goed kan worden gemeten of de oorspronkelijke ambities ook worden waargemaakt. Bij een project als TechnoHUB betreffen de kpi's bijvoorbeeld onder andere het ontwikkelen van een strategisch kader en infrastructuur, de opschaling van Leven Lang Ontwikkelen-projecten en innovatieprojecten, het schetsen van ervaringen en knelpunten en periodieke overleggen. Daarbij worden geen aantallen of percentages genoemd, waardoor het meten van resultaten lastig is. Iets soortgelijks geldt voor MaakJeStap, Utrecht Creative Community (UCC) en tot op zekere hoogte voor IkBenREIN. Als de ambitie het bouwen van een website is (UCC), het organiseren van informatiedagen (UCC) of het ontwikkelen van innovatieprojecten (TechnoHUB), dan kan relatief eenvoudig worden aangetoond dat deze activiteiten hebben plaatsgevonden, maar het is daarmee niet duidelijk of de website goed functioneert en een relevant bereik heeft, of de informatiedagen goed zijn bezocht en wat dat heeft opgeleverd, en of de innovatieprojecten van voldoende kwaliteit zijn en ook echt iets opleveren. Daarmee is niet alleen niet inzichtelijk of de oorspronkelijke ambities van het project worden waargemaakt, maar ook niet of de tussenresultaten voldoende zijn om het vervolg van het project tot een succes te maken om ook de einddoelen te behalen.

Voor veel projecten met kwantitatieve doelstellingen is geen informatie beschikbaar of deze doelstellingen zijn gerealiseerd. Vaak wordt wel het aantal bereikte mensen genoemd (benaderde kandidaten, aanmeldingen, bezoekers van een website of mensen die daarop hebben doorgeklikt), maar blijft het onduidelijk of deze mensen ook deel hebben genomen aan een interventie, daarvoor zijn geslaagd of daaraan meerwaarde hebben ontleend, laat staan daarmee hun arbeidsmarktpositie hebben verbeterd. Dit wordt eenvoudigweg niet geregistreerd of geëvalueerd door de projecten, omdat zij zich primair richten op de directe output zoals beschreven met de kpi's. Ook daarover ontbreken nog vaak (recente) gegevens. Daardoor is moeilijk vast te stellen of achterliggende doelstellingen zijn behaald en of dat heeft bijgedragen aan de centrale doelstellingen van de UTA. Tabel 3.2 maakt per project een onderscheid tussen het bereikte aantal deelnemers (bij bezoekers aan een website zijn dat er vaak relatief veel), deelnemers die hebben deelgenomen aan een interventie (zoals een training) en deelnemers waarbij die interventie effectief is geweest (overstap naar een andere baan gemaakt of een diploma of certificaat behaald). Uit de tabel wordt in ieder geval duidelijk dat het aantal deelnemers bij veel projecten onbekend is.

Waar sprake is van gerapporteerde cijfers over het aantal deelnemers, blijven die vaak achter op de oorspronkelijke doelstelling of kpi. Op zichzelf is dat niet vreemd, omdat het bij ambitieuze doelstellingen steeds gaat om een streven dat door allerlei omstandigheden in de praktijk niet noodzakelijk kan worden bereikt. Zo zorgt krapte op de arbeidsmarkt er bijvoorbeeld voor dat interventies die substantiële (werk)tijd kosten in de praktijk minder populair en haalbaar zijn, ook al zijn ze oorspronkelijk bedoeld om die krapte te verminderen. Tegelijkertijd is er binnen projecten vaak wel sprake van een uitputting van middelen, omdat de meeste activiteiten in de

organisatie en voorbereiding van interventies wel doorgang vinden, waardoor de kosteneffectiviteit van de projecten lager komt te liggen dan beoogd.

Tabel 3.2 Aantal deelnemers per project op basis van beschikbare informatie tot en met de zomer van 2024

Deelnemers per project	Totaal bereikt	Met interventie	Interventie effectief	Nog verwacht te bereiken	Verwacht effectief
Kwartiermakersfase					
Metaverse werkplaats	n.b.	n.b.	n.b.	n.v.t.	n.v.t.
IWCUR Spouse programma	40	10	n.b.	n.v.t.	n.v.t.
AI4U	n.b.	n.b.	n.b.	n.v.t.	n.v.t.
FutureLab Tracks	n.b.	n.b.	n.b.	n.v.t.	n.v.t.
Stimuleren leercultuur	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Impulssubsidie					
MaakJeStap	55.900	7.316	2.625	n.b.	n.b.
Health Innovation School (HIS)	88	88	n.b.	n.v.t.	n.v.t.
TechnoHUB	10	10	n.b.	1.728	n.b.
The Young Digitals (TYD)	80	65	45	n.v.t.	n.v.t.
Just Enter IT	2.500	160	n.b.	n.v.t.	n.v.t.
Creatieve Community	135.000	n.b.	n.b.	1.500	n.b.
FutureLab Tracks	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	5.000	400
IkBenREIN	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	44.850	4.500
Overige projecten					
Regionaal Talentfonds Utrecht	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	5.000	n.b.
Lerende aanpak / Lerend netwerk UTA	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Praktijkverklaringen	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Beroepentuin	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
AI4U	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	440	n.b.
ServicePunt Techniek	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	455	n.b.

Bron: Voortgangsrapportages projecten en UTA, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Op grond van het bereikte aantal deelnemers moet bij een aantal projecten vooralsnog worden geconcludeerd dat de (subsidie)kosten per bereikte deelnemer relatief hoog liggen. De subsidiekosten per deelnemer (totale subsidiekosten gedeeld door het aantal deelnemers) variëren tussen enkele euro's (vaak voor bezoekers van websites) tot enkele duizenden euro's (vaak voor deelnemers aan trainingen). Dat zijn op zich geen extreme bedragen voor dit soort activiteiten, maar daarbij moet worden bedacht dat het hier alleen gaat om subsidiebedragen en niet om de totale kosten per deelnemer, die vaak een factor vier hoger liggen (Impulsprojecten hebben een subsidiegrens van 25 procent). Ook worden minder deelnemers bereikt dan beoogd, waardoor de vaste (ontwikkel)kosten per deelnemer bij veel lopende projecten relatief hoog liggen. Dat betekent dat ook projecten die relatief doeltreffend zijn vaak nog matig scoren op doelmatigheid, voor zover dat op dit moment al kan worden vastgesteld.

Veel hoop is gevestigd op output in het laatste jaar van de subsidies of na de ontwikkelfase. In de voortgangsrapportages van de projecten is voor het bereiken van de beoogde opbrengsten relatief vaak de hoop gevestigd op de resterende looptijd van het project, met als argument dat de ontwikkeling van de organisatie vooral in het eerste deel van de looptijd heeft plaatsgevonden en dat er vervolgens meer mogelijkheden zijn om deelnemers te bereiken. Bij een deel van de afgeronde projecten is dat wel terug te zien, aangezien het totaal aantal beoogde deelnemers daar uiteindelijk is behaald, maar bij een deel ook niet. Halverwege de looptijd van de UTA is het daarom onwaarschijnlijk dat alle beoogde doelen worden behaald of dat de kosten per deelnemer zich gaan verhouden tot de oorspronkelijke inschatting daarvan.

3.2.5 Doelbereik (outcome)

De centrale en gekwantificeerde doelen van de UTA (meer sectormobiliteit, meer LLO-deelname en een grotere digivaardigheid van de beroepsbevolking) zijn realistische doelen en voor een groot deel al behaald.

In de interviews met betrokkenen bij de UTA klinkt soms de twijfel door of de doelstellingen van de UTA niet veel te ambitieus zijn gesteld. Die twijfel kan worden verklaard doordat er voor betrokkenen weinig concreet zicht is op de realisatie van de relevante indicatoren, maar wel op de ambities die in kwantitatieve termen relatief hoog lijken in verhouding tot het aantal deelnemers aan de UTA-projecten. Zo is bijvoorbeeld ten aanzien van de sectormobiliteit de doelstelling van de UTA om 10.500 extra transities (baan-baanovergangen tussen sectoren) per jaar te laten plaatsvinden. Aangezien het aantal gerealiseerde transities in 2020 op ongeveer 80.000 lag, zou dat een groei van ruim 13 procent betekenen. Voor LLO-deelname betekent de ambitie van 85.700 extra deelnemers per jaar zelfs een groei van ruim 28 procent ten opzichte van de LLO-deelname in de regio in 2020. De algemene ontwikkeling van de relevante indicatoren is de UTA echter gunstig gezind en heeft ervoor gezorgd dat de doelstellingen al voor een groot deel zijn behaald. Tussen 2021 en 2022 hebben ongeveer 94.000 transities in de provincie Utrecht plaatsgevonden, maar liefst 14.000 meer dan in 2020 en daarmee dus ook meer dan de beoogde 10.500 extra transities in de regio. De LLO-deelname lag in de periode 2021-2022 met ongeveer 370 duizend flink hoger dan de ongeveer 305 duizend in 2020, nog maar net minder dan de 85.700 extra deelnemers in een jaar zoals beoogd. Ten aanzien van het aantal digivaardigen zijn op regionaal niveau onvoldoende gegevens beschikbaar om ontwikkelingen in kaart te brengen.

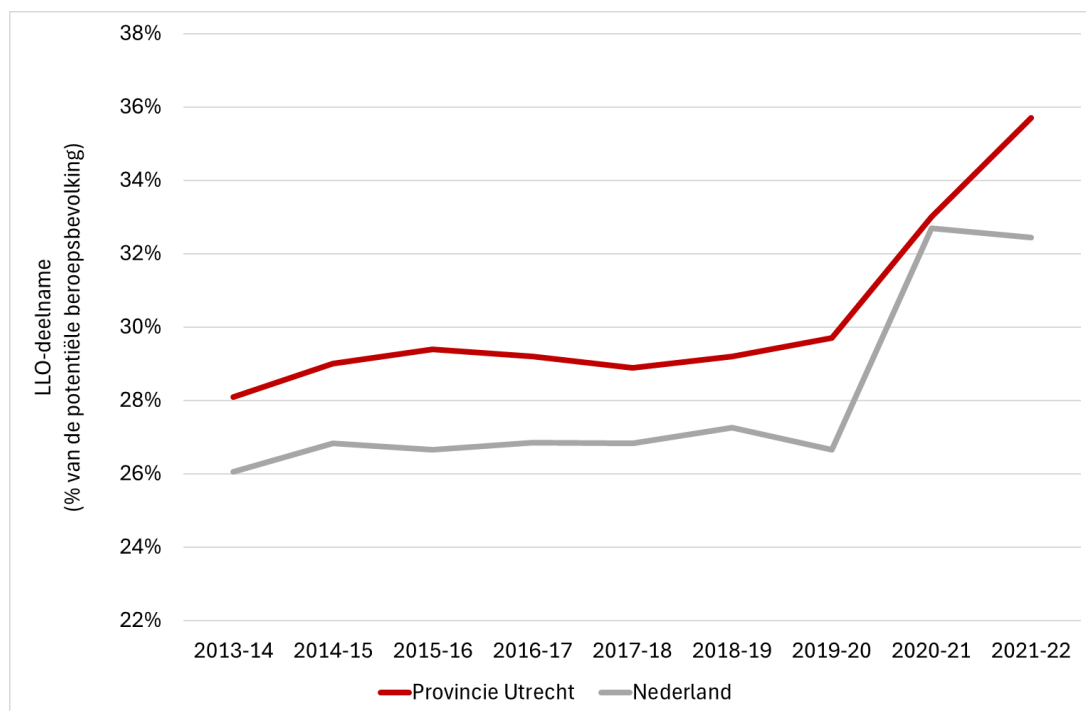
Tegelijkertijd is het onwaarschijnlijk dat de groei van de sectormobiliteit en LLO-deelname substantieel kan worden toegeschreven aan de activiteiten van de Utrecht Talent Alliantie. Ook voor heel Nederland is er een vergelijkbare groei te zien in de sectormobiliteit en LLO-deelname, zie respectievelijk Figuur 3.9 en Figuur 3.11. Dat bewijst op zichzelf nog niet dat de UTA geen substantiële bijdrage heeft geleverd aan het bereiken van deze doelen, aangezien ook in andere regio's een belangrijke inzet plaatsvindt op het bereiken van deze doelen. Maar het simpelweg optellen van alle deelnemers aan projecten die worden ondersteund door de UTA komt niet in de buurt

van de groei van het aantal transitie tussen sectoren of van het aantal LLO-deelnemers. Die groei heeft voor het grootste deel dus los van de activiteiten van de UTA plaatsgevonden. Tegelijkertijd is het in die context plausibel dat de UTA aan die beweging heeft bijgedragen, omdat het met de gerealiseerde projecten de realisatie van transitie en LLO-deelname op z'n minst heeft ondersteund. Een positief causaal verband tussen de activiteiten van de UTA en de bereikte doelstellingen is dus wel waarschijnlijk, maar kan niet hard worden aangetoond.

3.2.6 Impact

De impact van de activiteiten en projecten van de UTA wordt pas op langere termijn duidelijk. Op dit moment loopt het programma nog te kort om die impact vast te kunnen stellen, maar wellicht is die impact nooit met harde cijfers aan te tonen. Tegelijkertijd is het belangrijk om te realiseren dat prognoses over de aansluiting tussen vraag en aanbod van arbeid ook op langere termijn wijzen op knelpunten in de personeelsvoorziening die een belangrijke impact hebben op belangrijke maatschappelijke voorzieningen en transitie. In dat licht zijn ook de langetermijn-ambities van de UTA (een gezonde leefomgeving, gezonde mensen en een waardevolle digitalisering) bij uitstek geholpen met een inzet op een betere aansluiting tussen vraag en aanbod op de krappe arbeidsmarkt. Het oplossen van knelpunten op de korte termijn door het verbeteren van die aansluiting heeft daarmee ook gunstige gevolgen voor de ambities van de UTA op lange termijn.

Figuur 3.11 Ontwikkeling deelname LLO, provincie Utrecht versus Nederland



Bron: Arbeidsmarktinzicht.nl op basis van CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek

3.3 Aanbevelingen

Op basis van de effectmeting in de vorige paragraaf kan een aantal aanbevelingen worden opgesteld. Deze aanbevelingen zouden ervoor moeten kunnen zorgen dat de doelen van de UTA beter en efficiënter worden bereikt, maar ze geven daarvoor geen garantie. Er kan namelijk een uitruil plaatsvinden tussen voor- en nadelen waarvan op voorhand niet duidelijk is hoe ze uitpakken in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid. Bij de aanbevelingen worden enkele voorbeelden van dit soort afwegingen gegeven.

Focus op sectoren die maatschappelijk belangrijk zijn voor de regio Utrecht en grote knelpunten in de personeelsvoorziening kennen of verwachten. Dit zijn in ieder geval de sectoren waar nu de focus op ligt (zorg, ICT, techniek/bouwnijverheid en met iets minder grote urgentie het onderwijs), maar ook een sector als het openbaar bestuur. De energiesector en creatieve sector zijn om andere redenen maatschappelijk relevant (energietransitie respectievelijk flexibele arbeidsrelaties), maar de vraag naar arbeid in deze sectoren is in de regio Utrecht bescheiden. Wanneer er wordt gefocust op meer sectoren dan leidt dat enerzijds tot meer versnippering van activiteiten, maar zorgt anderzijds voor een eerlijkere verdeling van publiek geld over sectoren. Ook brengt het meer mogelijkheden voor een goede matching tussen vraag en aanbod van arbeid met zich mee.

Focus vooral op LLO-deelname in het algemeen en minder op specifiek sectormobiliteit of digitale vaardigheden. Zowel vanuit het oogpunt van doelmatigheid (kosteneffectiviteit) als de rol van de overheid bij markt-, transitie- en systeemfalen, is het aan te bevelen om de focus van de UTA te leggen op het bevorderen van de kwalitatieve aansluiting tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod. De doelstelling van een grotere deelname aan Leven Lang Ontwikkelen sluit daar het best bij aan. Bij de andere twee doelstellingen (bevorderen sectormobiliteit an sich en specifiek digitale vaardigheden) is de rol van de overheid minder urgent en is de effectiviteit van ingezette publieke middelen naar verwachting kleiner. Het bevorderen van sectormobiliteit kan in een krappe arbeidsmarkt met nauwelijks krimpsectoren zelfs leiden tot meer onderlinge concurrentie op bijvoorbeeld arbeidsvoorwaarden en daarmee een minder gunstige positie voor maatschappelijke sectoren. Arbeidsmobiliteit en het verbeteren van digitale vaardigheden kunnen wel onderdeel vormen van de keten van activiteiten gericht op een betere match tussen vraag en aanbod, waar LLO-deelname een centrale rol heeft.

Richt je als UTA vooral op het mogelijk maken van financiering van LLO als onderdeel van een ketenbenadering. Die ketenbenadering komt nu het best tot uiting in de combinatie van MaakJeStap (informatievoorziening) en het Regionaal Talentfonds Utrecht (financiering), die elkaar kunnen versterken. Nog beter zou zijn om deze projecten te zien in een keten van diensten gericht op de loopbaan van werkenden, beginnend met loopbaanoriëntatie, gevolgd door informatievoorziening over LLO, ondersteuning met financiering en begeleiding en vervolgens afgesloten door matching en begeleiding. Een regisseur als de UTA is bij uitstek in staat om alle losse dienstverlening in de keten met elkaar te laten communiceren en opereren, waardoor zonder extra middelen de afzonderlijke diensten beter renderen. Dat geldt bij uitstek voor de financiering, waar het grootste marktfalen ligt en waar de UTA kan zorgen voor het bundelen en toegankelijk maken van fondsen, zoals de bedoeling is met het Regionaal Talentfonds Utrecht. Dat Talentfonds is sterk geholpen met de informatievoorziening voor werkenden én werkgevers in MaakJeStap, net zoals MaakJeStap veel meer waarde krijgt door het oprichten van het Regionaal Talentfonds Utrecht.

Zorg dat LLO-deelname zoveel mogelijk arbeidsmarktrelevant is, zowel voor werkenden als voor werkzoekenden. Het volgen van trainingen en opleidingen die geen directe arbeidsmarktrelevantie hebben voor de deelnemer levert wel persoonlijke meerwaarde op, maar daarbovenop nauwelijks maatschappelijke meerwaarde. De UTA moet er daarom voor blijven zorgen om publieke middelen alleen in te zetten voor

arbeidsmarktrelevante opleiding en ontwikkeling. Arbeidsmarktrelevante trainingen en opleidingen zorgen op langere termijn voor een hogere arbeidsproductiviteit die ten goede komt aan de gehele maatschappij. Dat is een belangrijk argument om publieke middelen te investeren in LLO.

Betrek werkgevers meer bij het bepalen van de vraag naar LLO. Wat arbeidsmarktrelevant is kan vooral worden vastgesteld door werkgevers. Het is dan ook belangrijk om bij LLO altijd de huidige of toekomstige werkgever te betrekken en bij voorkeur mee te laten financieren. Wanneer deze werkgever baten kan ondervinden van LLO-deelname, dan zal hij of zij ook bereid zijn om daarvoor (deels) te betalen. Het betekent ook dat werkgevers goed zouden moeten zijn vertegenwoordigd binnen de UTA. Het is de vraag of dat voldoende is afgedekt met de werkgeverskoepels, omdat daar minder kennis en direct belang aanwezig zijn over de vraag naar kennis en vaardigheden dan bij werkgevers zelf. Een nadeel van het betrekken van individuele werkgevers is wel dat zij wellicht niet goed de sector vertegenwoordigen en dat het eigen belang mogelijk niet overeenkomt met dat van de sector.

Zorg voor duidelijke kwantitatieve doelstellingen voor alle subsidieprojecten die in lijn liggen met de doelstellingen van de UTA. Om doelen te bereiken moet het mogelijk zijn de voortgang daarop te monitoren, niet alleen voor de subsidieverstrekker, maar ook voor de uitvoerder van projecten. Tegelijkertijd is het verzamelen van monitorinformatie niet de corebusiness van deze projecten. Door voor alle subsidieprojecten duidelijke kwantitatieve doelstellingen te formuleren, die eenduidig interpreteerbaar en meetbaar zijn en in het verlengde liggen van de UTA-doelen (omvang van de bereikte sectormobiliteit, omvang van de bereikte LLO-deelname en het aantal personen waarvan de digitale vaardigheden zijn versterkt), is de kans groter dat de sturing op tastbare doelen in het standaard werkproces wordt opgenomen. Dat vergroot de kans dat deze doelen ook worden bereikt of dat er eerder wordt bijgestuurd om deze doelen te bereiken.

Monitor de voortgang meer in termen van het bereiken van de UTA-doelstellingen. De projectdoelen moeten idealiter in lijn liggen met de doelen van de subsidieverstrekker. In die zin is het bijvoorbeeld bij een UTA-doelstelling van meer LLO-deelname onvoldoende om als projectdoel te hebben om een x-aantal mensen te voorzien van informatie over LLO. Veel beter is om te streven naar het informeren van een x-aantal mensen die actief op zoek zijn naar die informatie, helemaal als ze die nodig hebben om een keuze te maken uit de juiste opleiding of cursus. Helemaal ideaal zou het zijn om als doel te hebben om een x-aantal mensen te begeleiden naar LLO-deelname. Nadeel van striktere (meer kwantitatieve) doelstellingen die strikter dienen te worden gemonitord is dat er een groter beroep wordt gedaan op extrinsieke prikkels en motivatie om de doelen van de UTA te bereiken. Dat kan ten koste gaan van de intrinsieke motivatie die nu vaak bij initiatieven zorgt voor veel energie en activiteiten. Het kan er ook voor zorgen dat projectdoelen minder gemakkelijk kunnen worden behaald en er daarom minder initiatieven ontstaan die (financieel) ondersteund willen worden door of betrokken willen zijn bij de UTA.

Communiceer meer over de successen van projecten, vooral in het licht van de UTA-doelstellingen. Deze behoefte kwam duidelijk naar voren in de interviews met betrokkenen. Die behoefte zit voor een belangrijk deel in het betrokken zijn en betrokkenheid voelen bij de activiteiten van de UTA, maar dat heeft vooral te maken met de governance van de UTA en zal in hoofdstuk 4 nog uitgebreid aan bod komen. Betrokkenheid zit vooral in het informeren van relevante partijen over, actief betrekken bij en samen vieren van successen van projecten. Het communiceren van successen van projecten heeft ook in termen van effectiviteit meerwaarde, omdat het een prikkel geeft aan projecten om successen te behalen en daarmee de eigen doelstellingen vaker te bereiken. Maar het geeft ook een prikkel aan partijen om met nieuwe initiatieven te komen, bij initiatieven betrokken te raken of vaker gebruik van te maken. En dat kan ook weer de doeltreffendheid én doelmatigheid van projecten versterken.

4 Procesevaluatie

De UTA scoort over het algemeen goed op factoren die van belang zijn voor een succesvol samenwerkingsverband. Er is sprake van een brede vertegenwoordiging van belanghebbenden, gedeeld begrip en open communicatie tussen de leden en een goed functionerend en faciliterend leiderschap. Aandachtspunten zitten vooral bij de continuïteit van de UTA, de onderbenutting van de netwerkfunctie en strategisch portfolio-management.

De procesevaluatie evalueert de samenwerking en governance van de UTA. De evaluatie start met een theoretisch kader dat kritieke factoren voor succesvolle governance beschrijft (paragraaf 4.1). Het theoretisch kader vormt de basis voor een raamwerk met indicatoren van belangrijke voorwaarden voor succesvolle samenwerking (zoals de samenstelling van het orgaan, het leiderschap en de structuur en werkwijze) evenals factoren die cruciaal zijn voor het samenwerkingsproces zelf (zoals onderling vertrouwen). Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 de governance van de UTA empirisch getoetst aan dit raamwerk. Hiervoor worden twee bronnen gebruikt: relevante documenten en interviews met betrokkenen (zie Bijlage A). De empirische toetsing brengt de sterke punten en aandachtspunten van de huidige governance aan het licht. Op basis van deze bevindingen worden in paragraaf 4.3 aanbevelingen gedaan voor aanpassingen van de governance, waarbij rekening wordt gehouden met afruilen, draagvlak en uitvoerbaarheid.

4.1 Theoretisch kader

In het theoretisch kader wordt de UTA bekeken vanuit het *collaboratieve governance* perspectief. Dit omdat de UTA draait om samenwerking tussen verschillende belanghebbenden, zoals werkgevers, de overheid en opleidingsinstellingen. Het is niet wenselijk om dit soort bestuursmodellen te beoordelen met traditionele maatstaven (zoals onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid), omdat belangrijke aspecten van samenwerking, zoals het opbouwen van relaties, dan buiten beeld blijven. Daarnaast vergt het aanpakken van arbeidsmarktproblemen met LLO en mobiliteit de inzet van verschillende partijen. Dat maakt samenwerking en uitwisseling essentieel om initiatieven op het terrein van LLO en mobiliteit van de grond te krijgen.

Collaboratieve governance is een bestuursvorm waarbij private en (semi-)publieke partijen samenwerken aan op consensus gebaseerde besluiten. Dit betekent dat de betrokkenen actief meebeslissen en niet alleen advies geven. Deze manier van besturen is geschikt voor *wicked problems* waarbij verschillende beleidsgebieden, overheidsniveaus en partijen betrokken zijn, en waar geen enkele partij alle kennis en macht heeft om het probleem alleen op te lossen.¹⁴ Daarnaast is het van belang dat belanghebbenden meerwaarde zien in de samenwerking en bereid zijn om mee te werken, aangezien deelname aan de samenwerking vrijwillig is.¹⁵ De nadruk ligt daarom ook op het bestuderen van de samenwerking, waaronder aspecten vallen als het creëren van gedeelde doelen, onderling vertrouwen en gedeelde regels voor de samenwerking. Dit maakt de organisatie tot een sociaal systeem

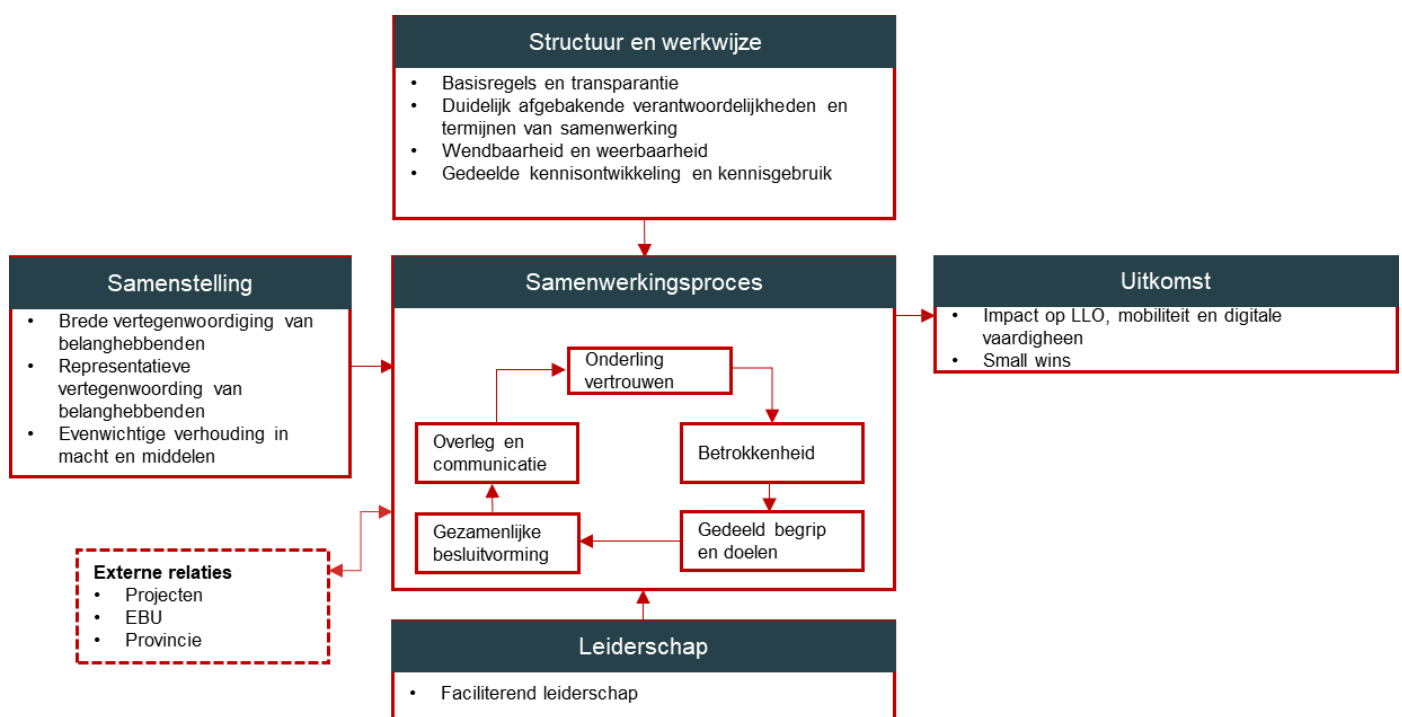
¹⁴ Kooiman, 1993

¹⁵ Mandell, 2010

waarin besluitvorming ingewikkeld is, omdat veel partijen met verschillende en soms tegenstrijdige belangen moeten samenwerken.¹⁶

Het succes van collaboratieve besturen is echter geen gegeven en hangt af van een aantal factoren. Deze zijn in dit onderzoek onderverdeeld in vijf categorieën: samenstelling, samenwerkingsproces, structuur en werkwijze, leiderschap en uitkomsten. Figuur 4.1 laat zien hoe deze verschillende categorieën met elkaar verbonden zijn. Het toont dat de samenstelling, structuur en werkwijze en het leiderschap alle van invloed zijn op het samenwerkingsproces. Ook relaties met externe partijen, zoals projecten en de Economic Board Utrecht (EBU), kunnen de samenwerking beïnvloeden. Het samenwerkingsproces bepaalt de resultaten van de UTA. Dit proces is cyclisch en niet-lineair en is daarom vereenvoudigd weergegeven als een cyclus. Alle categorieën zijn verdeeld in toetsbare factoren die belangrijk zijn voor het succes van de samenwerking. Dit is gebaseerd op het raamwerk van Emerson et al. (2009), dat concrete indicatoren biedt om collaboratieve besturen te evalueren. We gebruiken deze indicatoren om de governance van de UTA te beoordelen en hebben voor het samenwerkingsproces de 'samenwerkingsscan' toegepast.¹⁷

Figuur 4.1 Theoretisch kader voor de evaluatie van de governance van de UTA



Bron: SEO Economisch Onderzoek

¹⁶ Eriksson et al., 2019

¹⁷ De samenwerkingsscan biedt een gestructureerde benadering voor het initiëren en vormgeven van samenwerkingsverbanden. Ook biedt de samenwerkingsscan een middel om de voortgang van een samenwerkingsverband systematisch te volgen en evalueren. De scan is gebaseerd op een uitgebreide analyse van meer dan 150 artikelen, boekhoofdstukken en onderzoeksrapporten rondom de begrippen public value (management), innovatie en partnerships (networks). Zie voor meer informatie Van Montfort et al. (2022). *Verduurzaming van publieke waarde door samenwerking in het mbo*.

4.1.2 Samenstelling

Het is van belang dat een breed scala aan belanghebbenden betrokken is bij de samenwerking. Dit betreft ook potentieel hinderlijke of lastige belanghebbenden. Dit past niet alleen bij de open en coöperatieve aanpak van collaboratieve bestuursvormen, maar is ook cruciaal voor de legitimiteit van de bewering dat de besluitvorming een brede consensus weerspiegelt. Succesvolle collaboratieve besturen zetten zich actief in voor de deelname van diverse belanghebbenden en vermijden het uitsluiten van belangrijke groepen, omdat dit vaak leidt tot het falen van dergelijke besturen.¹⁸ Het actief benaderen van ondervertegenwoordigde belanghebbenden wordt daarom gezien als een essentieel onderdeel van collaboratief besturen. Of het haalbaar is om alle relevante partijen te betrekken, hangt af van de motivatie van deze belanghebbenden om deel te nemen. Als er ook alternatieve samenwerkingsverbanden of wegen zijn om hetzelfde doel te bereiken, zal het lastiger zijn om een breed spectrum van belanghebbenden aan tafel te krijgen en te houden.¹⁹

Daarnaast is het van belang dat er geen grote verschillen zijn in de macht en beschikbare middelen van belanghebbenden. Als de belangen van sommige belanghebbenden ondergesneeuwd raken (bijvoorbeeld door gebrek aan capaciteit, status of middelen) zal de samenwerking vatbaar zijn voor manipulatie door sterkere belanghebbenden.²⁰ Dit zorgt uiteindelijk voor wantrouwen en minder betrokkenheid bij de besluitvorming. Het is daarom van belang dat er actief wordt gezorgd voor participatie en de vertegenwoordiging van zwakkere of achtergestelde belanghebbenden.²¹ Hierbij speelt onafhankelijk of neutraal leiderschap een belangrijke rol.

4.1.3 Samenwerkingsproces

Een goede samenwerking begint met face-to-face gesprekken tussen belanghebbenden. Deze directe dialoog is nodig om kansen voor wederzijds voordeel te ontdekken en om stereotypes en andere barrières voor samenwerking te doorbreken. Persoonlijke gesprekken vormen de basis voor het opbouwen van vertrouwen, respect, een gemeenschappelijk begrip en betrokkenheid bij het proces.²²

Vertrouwen groeit ook door het delen van kennis. Of zoals Emerson et al. (2009) stellen: *"Knowledge can be seen as a resource, providing the currency of collaboration"* (p. 11). Kennis bevat informatie uit relevante wetenschappelijke, technische, sociaaleconomische en culturele bronnen. Aan het ontwikkelen van een kennisbasis gaat een proces van het verzamelen, afwegen, waarderen en beoordelen van informatie en het genereren van betekenis vooraf. Deelnemers in de samenwerking hebben echter verschillende mogelijkheden om informatie te begrijpen en er toegang tot te krijgen. Dit maakt het van belang om een gedeelde kennisontwikkeling, verduidelijking en legitimering te hebben voor de efficiëntie van de samenwerking en de externe legitimiteit.²³ Het is hierbij cruciaal om kennisstromen in kaart te brengen, omdat het in potentie iets zegt over de overdracht van macht en daarmee invloed heeft op de (on)evenwichtigheid van de machtsverhoudingen.

De betrokkenheid van belanghebbenden is een sleutel tot succes of falen. Dit vraagt dat belanghebbenden zich committeren aan beslissingen, zelfs als deze niet volledig hun voorkeur hebben. Toewijding ontstaat vaak door het vertrouwen dat andere partijen je belangen respecteren, eerlijke en transparante processen hanteren en dat er

¹⁸ Reilly, 2001

¹⁹ Fung & Wright, 2001

²⁰ bijvoorbeeld Warner, 2006

²¹ Schuckman, 2001)

²² Gilliam et al., 2002; Lasker & Weiss, 2003; Plummer & Fitzgibbon, 2004

²³ Agranoff, 2008

een gevoel van 'eigenaarschap' over het proces is. Emerson et al. (2009) beschrijven betrokkenheid als het resultaat van een proces van definiëren, overleg en besluitvorming. Dit betekent het ontwikkelen van gedeelde doelen en verantwoordelijkheden, een gezamenlijke terminologie en duidelijke criteria voor evaluatie. Overleg is nodig om ideeën uit te wisselen en conflicten op te lossen. Uiteindelijk moet dit proces leiden tot overeenkomsten, beslissingen of aanbevelingen.

4.1.4 Structuur en werkwijze

Duidelijke basisregels voor de samenwerking en transparantie in het proces zijn van belang voor een succesvol collaboratief bestuur. Beide dragen bij aan procedurele legitimiteit en het opbouwen van onderling vertrouwen. Door duidelijke regels op te stellen en transparant te zijn, hebben belanghebbenden er vertrouwen in dat de besluitvorming eerlijk en rechtvaardig verloopt en geen dekmantel vormt voor achterkamerdeals. Hierbij helpt het formaliseren van de governancestructuur met regels, procedures en rollen.²⁴

Het is van belang voor collaboratieve besturen om zich te kunnen aanpassen. Dit betekent dat ze nieuwe deelnemers moeten kunnen opnemen en besluitvormingsprocessen moeten kunnen aanpassen om aan te sluiten bij veranderende regelgeving, leiderschap of externe omstandigheden (zoals de COVID-pandemie of veranderende marktvraag). Dit aanpassingsvermogen stelt organisaties in staat snel te reageren op kansen en uitdagingen. Willem en Lucidarme (2014) benadrukken dat dit vermogen vaak wordt belemmerd door de bureaucratische structuren van de deelnemende organisaties. Daarom is samenwerking tussen verschillende organisaties idealiter niet-hiërarchisch, informeel en gericht op consensus.²⁵

Tegelijkertijd is stabiliteit van belang voor het behouden van legitimiteit. Dit vraagt om langdurige relaties met de betrokken partijen, zodat zij efficiënt kunnen samenwerken en er consistentie is in werkwijze en externe communicatie. Stabiliteit speelt daarom een belangrijke rol in de effectiviteit van collaboratieve besturen.²⁶ Deze stabiliteit kan men bereiken door het formaliseren van relaties en hiërarchie. Daarnaast dragen een goede dossiervorming, tijdige signalering en duidelijke procedures voor het vervangen van sleutelfiguren bij aan het behoud van stabiliteit binnen de samenwerking.

Er is daarom een duidelijke afruil tussen het aanpassingsvermogen en stabiliteit. Stabiliteit vereist de opbouw van een bureaucratische structuur, wat ten koste gaat van de flexibiliteit en het aanpassingsvermogen van de organisatie. Omgekeerd kan een hoge mate van flexibiliteit en aanpassingsvermogen leiden tot minder stabiliteit, vooral wanneer er druk is om efficiënt te werken en de legitimiteit van beslissingen te waarborgen. Byrkjeflot en Du Gay (2012) stellen dat een 'responsief bestuur' vaak ten koste gaat van een 'verantwoord bestuur'.

4.1.5 Leiderschap

Leiderschap is essentieel om partijen samen te brengen en de samenwerking te coördineren. Effectief leiderschap van een collaboratief bestuur richt zich op het stimuleren van interactie, uitwisseling en leerprocessen tussen belanghebbenden, in plaats van een top-down aanpak.²⁷ Het type leiderschap dat succesvol is, hangt af van de relaties tussen de betrokken partijen. Wanneer er weinig onderling vertrouwen is, veel conflicten zijn, maar de machtsverdeling gelijk is en belanghebbenden sterke prikkels hebben om deel te nemen, is een leiderschap als

²⁴ Bijvoorbeeld Fung & Wright, 2003; Imperial, 2005

²⁵ McGuire, 2006; O'Leary & Vij, 2012

²⁶ Provan en Milward, 1995

²⁷ Eriksson et al., 2019

"honest broker" (betrouwbare makelaar) effectief. Deze leider wekt vertrouwen door neutraal te blijven, zich niet met discussies te bemoeien en procedurele integriteit en transparantie te waarborgen. In situaties waarin de machtsverdeling ongelijk is of waar belanghebbenden minder gemotiveerd zijn om deel te nemen, is sterk of organisch leiderschap geschikter. De organische leider heeft vaak al respect, gezag en vertrouwen van de belanghebbenden en wordt daarom vaak door hen zelf naar voren geschoven.

4.1.6 Uitkomsten

Samenwerking is succesvoller als de doelen en meerwaarde van samenwerking duidelijk en concreet zijn, en er op korte termijn resultaten (small wins) behaald worden. Dit bevordert een positieve cyclus van vertrouwen en betrokkenheid.²⁸ Vooral in situaties waar er sprake is van een vijandige relatie tussen belanghebbenden en het opbouwen van onderling vertrouwen noodzakelijk is, zijn deze *small wins* essentieel. Het delen van successen motiveert de betrokkenen en zorgt ervoor dat ze blijven deelnemen. Het is daarbij belangrijk dat de meerwaarde meetbaar en zichtbaar is. Directe resultaten (outputs) zijn vaak tastbaar en goed meetbaar, terwijl de bredere maatschappelijke impact (outcome) meestal kwalitatief is en moeilijker meetbaar.

4.2 Empirische evaluatie

Hieronder volgt de empirische evaluatie. De bevindingen uit de documentanalyses en interviews worden gestructureerd naar de categorieën uit het theoretisch kader: samenstelling, samenwerkingsproces, structuur en werkwijze, leiderschap en uitkomsten. Hierbij wordt telkens aangegeven hoe de UTA scoort op deze categorieën en welke aandachtspunten er zijn. Aanbevelingen naar aanleiding van deze bevindingen worden beschreven in paragraaf 4.3.

4.2.1 Samenstelling

De geïnterviewden zijn van mening dat de huidige samenwerking binnen de UTA een breed spectrum van belanghebbenden vertegenwoordigt. Vertegenwoordigers van werkgevers (koepelorganisaties), opleiders (zoals de Universiteit Utrecht, de Hogeschool Utrecht, het middelbaar beroepsonderwijs en private opleiders), overheidsinstanties (gemeenten en de provincie Utrecht) en uitkeringsinstanties (zoals UWV en gemeenten) zijn betrokken bij de UTA.

Binnen de UTA zijn de machtsverhoudingen evenwichtig verdeeld. Elke partij heeft 1 tot 2 zetels in de stuurgroep of het supportteam, wat zorgt voor een gebalanceerde vertegenwoordiging. De provincie Utrecht en de grotere gemeenten dragen financieel bij aan de UTA. De grotere gemeenten nemen een deel van de exploitatiekosten voor hun rekening. Opmerkelijk hierbij is dat de provincie Utrecht het grootste deel van de financiële middelen levert. Dit leidt echter alleen tot problemen wanneer de provincie zich actief mengt in het besluitvormingsproces, wat doorgaans niet het geval is. Hoewel de provincie Utrecht de uiteindelijke formele goedkeuring verleent voor de subsidie (na een toets op rechtmatigheid en volledigheid), kan zij het advies van de stuurgroep – waarin zij slechts beperkt vertegenwoordigd is – niet zomaar negeren, ongeacht of dit positief of negatief is.

Ondanks de brede vertegenwoordiging van partijen in de UTA, noemen geïnterviewden een aantal partijen die ondervertegenwoordigd zijn in zowel de stuurgroep als het supportteam:

²⁸ Rogers et al., 1993; Vangen & Huxham, 2003).

- Individuele werkgevers: Bij initiatieven zoals HCA Zuid-Holland en Brainport Eindhoven zijn grote bedrijven direct betrokken. Dit zorgt daar voor beter zicht op de behoeften vanuit de werkpraktijk. Het probleem van beperkte investeringen in LLO ligt echter vooral bij kleinere MKB-bedrijven. Het zou daarom juist waardevol zijn voor de UTA om MKB-bedrijven meer bij de besluitvorming te betrekken. Een uitdaging bij het betrekken van individuele bedrijven is echter het risico van selectieve betrokkenheid, oftewel 'cherry picking'. Een alternatief is om brancheverenigingen te betrekken die specifieke sectoren vertegenwoordigen, zoals de bouw, om zo een breder en representatiever beeld van de sectorale behoeften te verkrijgen;
- Sociale partners: Organisaties zoals VNO-NCW, MKB-Nederland, FNV en CNV hebben goed zicht op de behoeften uit de werkpraktijk, vooral op het gebied van LLO. Zij kunnen ook de belangen van zowel werknemers als werkgevers goed behartigen. De aanwezigheid van vakbonden kan helpen om belemmeringen in de deelname aan LLO onder werknemers en potentiële overstappers te identificeren. Toch zijn er ook beperkingen aan hun rol. Vakbonden vertegenwoordigen slechts ongeveer 16 procent van de werknemers, dit zijn vooral oudere werknemers met een vast contract. Hierdoor hebben zij een beperkt bereik onder kwetsbare groepen, zoals flexwerkers. En ook werkgeversvertegenwoordigers staan niet altijd dichtbij de praktijk, behoeften en wensen van individuele werkgevers, met name die in het MKB;
- Private opleiders: Er zijn op dit moment vooral (maar niet uitsluitend) publieke onderwijsinstellingen betrokken bij de UTA, terwijl geïnterviewden aangeven dat ook private opleiders een waardevolle bijdrage zouden kunnen leveren. Private opleiders laten zich wel vertegenwoordigen door hun brancheorganisatie, maar zijn (in tegenstelling tot publieke onderwijsinstellingen) individueel beperkt betrokken bij de UTA. Hierdoor heeft de stem van private opleiders op dit moment een beperkte invloed. Een complicerende factor daarbij is dat private opleiders voornamelijk landelijk opereren en daardoor minder nauw verbonden zijn met regionale vraagstukken.

Bij het betrekken van meer vertegenwoordigers bij de UTA is een zorgvuldige afweging nodig. Enerzijds versterkt een brede vertegenwoordiging de legitimiteit van beslissingen door diverse perspectieven en belangen te weerspiegelen, wat bijdraagt aan consensus en slagkracht, vooral bij complexe vraagstukken zoals Leven Lang Ontwikkelen, mobiliteit en digitalisering (Bryson et al., 2016). Anderzijds kan een grotere diversiteit aan actoren besluitvorming bemoeilijken en vertragen door de extra tijd en middelen die nodig zijn om tot overeenstemming te komen. Bovendien zijn de huidige partijen vooral regionaal actief, terwijl sociale partners en private opleiders vaak nationaal opereren, wat de regionale focus van de UTA kan ondermijnen. Het blijft een delicate balans tussen brede betrokkenheid en efficiëntie in de besluitvorming.

4.2.2 Samenwerkingsproces

Er is sprake van een grote mate van betrokkenheid van de leden in de stuurgroep en het supportteam. Dat blijkt onder andere uit hun aanwezigheid bij de overleggen: de stuurgroep komt 4 keer per jaar bijeen, het supportteam 10 keer per jaar en het kernteam wekelijks. Het gros van de betrokken partijen is met minimaal één vertegenwoordiger aanwezig bij de meeste overleggen (zie Tabel 4.1). Dat is van belang voor het opbouwen van onderling vertrouwen, wederzijds respect, een gedeeld begrip en toewijding aan het proces. Uitzonderingen vormen ROM, Media Perspectives en NRTO.²⁹ Zij zijn bij meer dan de helft van de overleggen niet aanwezig geweest.

²⁹ Media Perspectives valt te verklaren door de doorontwikkeling naar Media Campus NL en de wisseling van leiderschap. NRTO doordat zij pas recentelijk zijn aangehaakt bij de UTA.

Bij de UTA is er sprake van een gezamenlijk doel en gedeeld belang. Het gezamenlijke doel is het realiseren van een goed opgeleide beroepsbevolking, essentieel voor de duurzame ontwikkeling van de regio. Dit gezamenlijke belang zorgt voor betrokkenheid. Overheidsinstanties willen een goed functionerende arbeidsmarkt, koepelorganisaties hebben een opgeleide beroepsbevolking nodig voor de vervulling van vacatures, en opleidingsinstellingen moeten hun opleidingen afstemmen op de praktijk. Geen enkele partij kan dit doel alleen bereiken, waardoor ze van elkaar afhankelijk zijn. Daarnaast voelen alle partijen de urgentie om dit doel te bereiken. Dit gedeelde belang motiveert hen om mee te (blijven) doen aan de UTA.

Tabel 4.1 Aanwezigheid partijen bij vergaderingen van de stuurgroep en het supportteam van de UTA

	Stuurgroep aanwezigheid 2023-2024	Supportteam aanwezigheid 2023-2024
Onderwijs		
Universiteit Utrecht	100%	88%
Hogeschool Utrecht	100%	59%
Beroepsonderwijs Utrecht	100%	71%
NRTO	43%	n.v.t.
Overheid		
Provincie Utrecht	100%	100%
Gemeente Amersfoort	57%	71%
Gemeente Utrecht	100%	82%
Gemeente Hilversum	71%	82%
Uitkeringsinstanties		
UWV	100%	100%
Koepelorganisaties		
Utrechtzorg	100%	47%
Media Perspectives	0%	24%
Technologieraad	86%	88%
U-tech community	71%	82%
ROM	14%	35%
U10 gemeenten	86%	88%
Individuele werkgevers		
PWC	71%	n.v.t.

Bron: Agendastukken van de UTA 2023-2024, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024)

Noot: Voor iedere partij is berekend welk aandeel van de keren dat ze uitgenodigd zijn voor een overleg van de stuurgroep of supportteam, ze ook daadwerkelijk aanwezig waren.

Er is deels sprake van een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden en activiteiten. Aan de ene kant is duidelijk wie verantwoordelijk is voor welke activiteiten binnen de UTA. Zo komt uit de agendastukken naar voren dat in iedere notulen een takenlijst is opgenomen waarbij duidelijk is gemaakt wie waarvoor verantwoordelijk is.

Aan de andere kant is er volgens geïnterviewden nog wel eens onduidelijkheid over de rol die de UTA als geheel speelt: *“een smeeroliefunctie die achter de schermen werkt of zelf naar buiten treden met een dienstenpakket?”*. Bij het (losstaande) stichtingsfonds van het Regionaal Talentfonds Utrecht is de UTA nauw betrokken bij de uitvoering, waardoor onduidelijkheid is ontstaan over de rol van de stuurgroep en het supportteam bij deze activiteit.

Er is binnen de UTA een open gesprek waaraan iedereen kan deelnemen. Er is regelmatig face-to-face contact binnen de overlegorganen. Dat is van belang voor het opbouwen van onderling vertrouwen, wederzijds respect, een gedeeld begrip en toewijding aan het proces. Zowel leden van de stuurgroep als supportteam geven aan zich betrokken te voelen bij het gesprek binnen de organen. Er is sprake van een open communicatie waarbij partijen bereid zijn elkaar te helpen, maar ook om elkaar te wijzen op fouten. Verder heeft iedereen volgens de geïnterviewden genoeg mogelijkheden om zijn of haar mening kenbaar te maken.

De besluitvorming binnen de stuurgroep, het supportteam en het kernteam is gebaseerd op consensus. Dit betekent dat er geen formele stemmingen zijn waarbij de meerderheid beslist, maar dat er wordt gezocht naar beslissingen waar iedereen het mee eens is. Conflicten komen zelden voor en partijen bereiken meestal overeenstemming. Sommige partijen geven echter aan dat ze vaak meebewegen met de provincie Utrecht. Als de provincie een initiatief wil doorvoeren, zijn de andere partijen geneigd hier sneller mee in te stemmen, omdat de provincie de financiering verzorgt en daardoor meer invloed heeft op de besluitvorming.

De betrokkenheid van de achterban is beperkt. De leden van de stuurgroep en van het supportteam vertegenwoordigen hun eigen organisaties en bekleden vaak een bestuursfunctie, waardoor ze logische vertegenwoordigers met zeggenschap zijn. Hoewel zij hun achterban raadplegen en informeren over de activiteiten en besluiten van de UTA, zijn ze niet verplicht hierover verantwoording af te leggen. Uitzonderingen vormen de publieke organisaties.³⁰ Het informele karakter van de UTA geeft partijen de ruimte om constructief mee te denken en een eigen afweging te maken tussen de belangen van de UTA en die van hun achterban. Dit zorgt voor flexibiliteit en bevordert een efficiënte besluitvorming, omdat formele goedkeuring vanuit hun organisaties niet nodig is. Echter brengt dit het risico met zich mee dat de betrokkenheid van een organisatie sterk kan afhangen van één persoon. Als deze persoon wegvalt, kan dat de deelname van de organisatie aan de UTA onder druk zetten.

4.2.3 Structuur en werkwijze

De UTA waarborgt transparantie in de besluitvorming. Uit de analyse van de agendastukken blijkt dat elke keer een besluitenlijst wordt opgenomen. Hierdoor hebben deelnemende partijen altijd inzicht in de genomen besluiten, zelfs als zij niet bij het overleg aanwezig waren. Leden van de stuurgroep en het supportteam geven aan dat zij doorgaans goed op de hoogte zijn van de discussies binnen hun groepen. Wanneer er sprake is van gebrekkige informatie, gaat het voornamelijk om de resultaten van activiteiten, zoals de gesubsidieerde projecten. Dit staat los van de besluitvorming zelf.

Er is een duidelijke afruil tussen het aanpassingsvermogen en de stabiliteit. De UTA legt de nadruk op aanpassingsvermogen en werkt informeel, zonder formele vastlegging van besluitvorming, samenstelling van organen en verantwoordelijkheden. Dit biedt flexibiliteit en stimuleert samenwerking zonder verantwoording af te hoeven leggen. Hierdoor kan de UTA snel nieuwe participanten integreren en inspelen op veranderingen. De keerzijde van deze informaliteit is minder stabiliteit, wat gevolgen heeft voor de legitimiteit en langetermijnzekerheid. Projecten krijgen nu toezeggingen voor drie jaar, maar het is onzeker wat daarna gebeurt, mede

³⁰ Publieke verantwoording gaat in de regel via een periodieke informatiebrief voor Raden en Staten.

door de korte looptijd (t/m 2027) en hoge informaliteit. Meer stabiliteit vraagt om een formalisering van rol en relaties van de UTA, wat ten koste kan gaan van het aanpassingsvermogen en de bereidheid van partijen om deel te nemen.

Over het algemeen is er sprake van een gedeelde kennisontwikkeling en -gebruik. Partijen hebben toegang tot dezelfde dashboards met arbeidsmarktinformatie (zoals arbeidsmarktinzicht.nl). Verder deelt het kernteam integraal informatie met de stuurgroep en het supportteam. Ook de uitnodigingen aan wetenschappers en experts om tijdens de stuur- en supportteamvergaderingen presentaties te geven, dragen bij aan de gemeenschappelijke kennisbasis. Vanuit de stuurgroep, het supportteam en de verschillende projecten is er wel behoefte aan meer kennisdeling. Dan gaat het bijvoorbeeld om de highlights van projecten, samenwerkingen en specifiek de resultaten van de verschillende activiteiten.

4.2.4 Leiderschap

Het leiderschap van de UTA is primair bij het kernteam belegd. Het leiderschap lijkt grotendeels faciliterend te zijn en voor een kleiner deel sturend. Verschillende geïnterviewden geven aan dat er meer strategisch gestuurd mag worden, vooral als het gaat om het starten van nieuwe initiatieven om de focus op de doelstellingen te bewaken. Dat houdt in dat de UTA meer richting kan geven in het type impulsaanvragen die de UTA ondersteunt. Dit kan door meer te sturen op een UTA-portfolio dat de belangrijkste doelstellingen, sectoren en schakels in de LLO-keten dekt, dus dat er kritisch gekeken wordt welke activiteiten in de LLO-keten in de verschillende sectoren op dit moment ontbreken en hier gericht initiatieven voor een impulsfinanciering voor werven. Leiderschap binnen de UTA heeft vooral een faciliterende rol met een sterke agendasetting. Positief is dat de huidige programma-coördinator en strategisch projectadviseur door veel geïnterviewden als competent en gedreven worden beschreven. Dus het leiderschap lijkt deels passend voor de leden, maar meer strategische sturing wordt gewenst om de doelen effectiever te realiseren.

De voorzitter van de stuurgroep speelt een cruciale rol als ambassadeur van de UTA. Met een faciliterende functie zorgt de voorzitter ervoor dat alle partijen evenredig aan bod komen en dat de vergaderingen constructief en efficiënt verlopen. Hoewel de voorzitter afkomstig is van een van de deelnemende partijen, vervult hij deze rol onafhankelijk en staat boven de individuele belangen. Het aanstellen van een voorzitter die een partij vertegenwoordigt, kan problematisch zijn bij spanningen tussen belanghebbenden, omdat dit de indruk van partijdigheid kan wekken. Bij de UTA is dit echter geen probleem, waardoor deze constructie goed werkt. Daarnaast speelt de voorzitter een belangrijke rol in de externe profilering van de UTA. Hij fungeert als het gezicht van de organisatie en draagt de missie en visie uit naar stakeholders, bijvoorbeeld door deelname aan de Economic Board Utrecht (EBU). Dit vergroot de zichtbaarheid en versterkt het draagvlak voor de activiteiten en besluiten van de UTA.

Het leiderschap binnen de UTA brengt echter ook kwetsbaarheden met zich mee. De huidige programma-coördinator en strategisch projectadviseur zijn slechts tijdelijk aan de UTA verbonden, maar spelen een cruciale rol in het behouden van vertrouwen binnen de samenwerking. Zij zijn onder andere verantwoordelijk voor het formuleren van een heldere agenda, het bieden van richting en het verzorgen van een gestroomlijnde informatievoorziening. Daarnaast begeleiden zij het besluitvormingsproces, wat hen tot een essentieel verbindend element maakt tussen de betrokken partijen. Het risico schuilt in hun tijdelijke aanstelling: mocht de programmacoördinator en/of de strategisch projectadviseur vertrekken, dan kan dit het vertrouwen en de continuïteit van de samenwerking onder druk zetten. Hun vertrek leidt zonder goed ingewerkte vervanging tot een vacuüm, waarbij er geen duidelijke sturing is en de kans op miscommunicatie of conflicten tussen de verschillende partijen toeneemt.

4.2.5 Uitkomsten

Binnen de UTA is er slechts beperkt sprake van small wins. Dergelijke successen op korte termijn kunnen een positieve cyclus van betrokkenheid en vertrouwen creëren. Hoewel de doelstellingen van de samenwerking concreet zijn, zijn ze vaak gericht op de langere termijn. Dit maakt het moeilijk om vast te stellen in hoeverre de UTA daadwerkelijk bijdraagt aan het behalen van deze doelen. De meeste leden van de stuurgroep en het supportteam geloven wel in de impact van de UTA, maar zouden graag meer bewijs en concrete resultaten zien. Dit ontbreekt momenteel grotendeels. Daarnaast ervaren sommige geïnterviewden de doelstellingen als te ambitieus, wat kan leiden tot teleurstelling als deze niet worden bereikt. De UTA probeert kleinere mijlpalen te vieren, zoals het toekennen van impulsaanvragen, het afronden van jaarplannen, de start van projecten en de oprichting van de Stichting Regionaal Talentfonds Utrecht. Toch is er nog weinig zicht op de realisatie van de centrale doelstellingen van de UTA en de bijdrage van de UTA daaraan (zie ook Hoofdstuk 3).

4.2.6 Externe relaties

Projecten ervaren de samenwerking met het kernteam als waardevol. Het kernteam straalt vertrouwen uit, is goed toegankelijk en beschikbaar voor betrokkenen bij projecten. Daarnaast worden de teamleden als inhoudelijk sterk beoordeeld en helder in hun communicatie. Regelmatig neemt het kernteam contact op om te vragen of er ondersteuning nodig is of om te controleren of projecten aan alles hebben gedacht. Dit draagt bij aan een goede samenwerking en aan het onderlinge vertrouwen.

Projecten geven aan meer toegang tot het netwerk van UTA-leden te willen hebben. Hoewel het huidige 'lerende netwerk' goed werkt voor veel projecten en gezamenlijke resultaten oplevert, is dit niet voor alle projecten even effectief. Vooral scale-ups, die verder gevorderd zijn dan start-ups, hebben vaak weinig baat bij het bestaande netwerk. Zij kunnen hun vraagstukken niet altijd binnen het huidige netwerk oplossen. Er is daarom behoefte om de netwerkfunctie van de UTA beter te benutten, vooral door meer toegang tot het netwerk van de stuurgroep en het supportteam. Deze teams bevatten 'super connectors' die projecten kunnen koppelen aan andere relevante partijen in de regio, zoals onderwijsinstellingen en subsidieverstrekkers. Momenteel is er bij projecten echter weinig contact met de stuurgroep of het supportteam, terwijl juist voor nieuwe projecten in de regio de netwerkfunctie van de UTA van grote waarde kan zijn.

Projecten zouden meer voordeel halen als de UTA strategisch zou sturen op integratie van de hele LLO-keten. Deze keten bestaat uit onderling verbonden activiteiten die samen een geïntegreerd systeem vormen ter ondersteuning van de voortdurende ontwikkeling van individuen. Dit omvat alles van opleiding en werkplekleren tot persoonlijke begeleiding, omscholing en mobiliteitsprogramma's. Om deze continue ontwikkeling mogelijk te maken, is nauwe samenwerking tussen de verschillende schakels van de keten essentieel. De UTA kan hierin een verbindende rol spelen door deze schakels bij elkaar te brengen en de samenwerking te versterken.

Om dit te bereiken, is een portfolio-benadering nodig. Dit houdt in dat de UTA ervoor moet zorgen dat elke schakel in de keten onderdeel is van hun netwerk. Dit versterkt de samenwerking tussen de schakels en maakt het voor individuen makkelijker om naadloos over te stappen tussen verschillende vormen van leren en werken, zonder dat hun ontwikkeling stagneert. Vooral schakels zoals loopbaanoriëntatie, (werk-naar-werk)begeleiding en matching ontbreken nog. Door deze schakels te betrekken bij het UTA-netwerk, kunnen projecten eenvoudiger deelnemers werven via andere schakels in de keten. Zo kunnen bijvoorbeeld uitstromers van loopbaan-oriëntatietrajecten doorstromen naar scholingstrajecten, en uitstromers van LLO-trajecten naar werk-naar-werk-

begeleidingstrajecten. Idealiter werken alle schakels binnen de LLO-keten samen om een continu en flexibel traject te bieden dat aansluit op de persoonlijke behoeften van mensen en de veranderende eisen van de arbeidsmarkt.

Onder geïnterviewde leden is er behoefte aan meer afstemming met de Economic Board Utrecht (EBU) om de regionale economische agenda beter te laten aansluiten bij de HCA. De EBU bestaat uit vertegenwoordigers van vooral grote bedrijven in de provincie Utrecht. Een sterkere verbinding tussen de agenda's van de EBU en de UTA kan de samenwerking verbeteren en ideeënuitswisseling bevorderen. Op dit moment ontbreekt deze verbinding, waardoor kansen op samenwerking worden misgelopen. Hoewel de voorzitter van de stuurgroep namens de UTA in de EBU zit, ervaren betrokkenen weinig contact en onvoldoende verbinding. Nauwere samenwerking met de EBU kan zorgen voor een eenduidige strategische agenda voor de regio en beter inzicht in de behoeften van regionale werkgevers. Dit is nuttig voor het ontwikkelen van een effectieve strategie binnen de UTA.

4.2.7 Conclusie

Tabel 4.2 biedt een overzicht van de bevindingen van de empirische evaluatie van de governance van de UTA. Hierbij is per categorie een score gegeven die het functioneren van de UTA weergeeft. Deze scores zijn tot stand gekomen door de bevindingen vanuit de documentanalyses en/of de interviews te vergelijken met de succesfactoren uit de literatuur. Sommige bevindingen zijn objectief vast te stellen op basis van de beschikbare documenten met informatie over de UTA (zoals de aanwezigheid bij vergaderingen), maar bij andere factoren is er alleen sprake van een subjectief beeld uit de interviews (zoals over het onderling vertrouwen). Belangrijker dan de score zijn de aandachtspunten die bij enkele categorieën zijn opgenomen, omdat die aanleiding (kunnen) geven om aanpassingen te maken in de governance van de UTA.

De UTA scoort over het algemeen goed op factoren die van belang zijn voor collaboratieve besturen. Er is over het algemeen sprake van een brede vertegenwoordiging van belanghebbenden (samenstelling), gedeeld begrip en open communicatie tussen de leden (samenwerkingsproces), gedeelde kennisontwikkeling (structuur en werkwijze) en een goed functionerend en faciliterend leiderschap. Dit neemt niet weg dat er ook aandachtspunten zijn. Die zitten vooral in de continuïteit van de UTA. Er is beperkte zekerheid voor de lange termijn voor projecten, mede door de beperkte formele vastlegging van het samenwerkingsverband. Juist projecten – die langetermijninvesteringen doen – hebben behoefte aan deze zekerheid. Verder wordt de netwerkfunctie van de UTA nog onvoldoende benut voor projecten zelf en zijn de kennisontwikkeling en -deling nog niet optimaal.

Tabel 4.2 Overzichtstabel van de evaluatie van de governance van de UTA

Indicatoren	Score	Aandachtspunten
Samenstelling		
Brede en evenredige vertegenwoordiging van betrokken partijen	+/-	Individuele werkgevers, sociale partners en private opleiders ondervertegenwoordigd
Samenwerkingsproces		
Onderling vertrouwen tussen betrokken partijen	+	
Betrokkenheid van betrokken partijen	+	Betrokkenheid van achterban is wel beperkt
Onderlinge afhankelijkheid in oplossen <i>wicked problems</i>	+	
Gedeeld begrip en doelen	+	
Open overleg en communicatie tussen betrokken partijen	+	NRTO, ROM en Media Perspectives beperkt aanwezig bij overleg
Effectieve conflictoplossing	+	Partijen bewegen eerder mee met provincie Utrecht omdat zij uiteindelijk financieren
Gezamenlijke besluitvorming	+	
Structuur en werkwijze		
Duidelijke basisregels voor samenwerking	-/0	Er is geen formele vastlegging van de samenwerking, wat een risico vormt voor de stabiliteit
Transparantie over besluitvorming	+	
Duidelijk afgebakende verantwoordelijkheden en termijnen van samenwerking	-	Onduidelijkheid rol UTA en duurzaamheid samenwerking
Gedeelde kennisontwikkeling, kennisgebruik en beschikbaar van kennis	+	Behoeftte aan meer kennisdeling over projecten en samenwerking
Aanpassingsvermogen	+	Informaliteit en weinig zekerheid lange termijn kan ten koste gaan van stabiliteit
Leiderschap		
Faciliterend leiderschap	+	Meer strategische sturing op doelstelling en portfolio is wenselijk
Uitkomsten		
Meetbare uitkomsten	-	Moeilijk meetbaar wat de impact van UTA is
Gerealiseerde <i>small wins</i>	-	Moeilijk meetbaar wat de impact van UTA is
Externe relaties		
Relatie en contact met projecten	0	Beperkt toegang tot netwerk stuurgroep
Relatie en contact met EBU	-	Bundeling agenda's en krachten kan helpen bij beter zicht krijgen op behoefte uit regio

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024)

Noot: Aanwezig (+); afwezig (-); score gebaseerd op interviews en documentanalyses

4.3 Aanbevelingen

Deze paragraaf bevat een aantal aanbevelingen op basis van de aandachtspunten en suggesties van betrokkenen zelf. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen aanpassingen in samenstelling, samenwerking, structuur en werkwijze, leiderschap en externe relaties. De aanbevelingen op het terrein van doelgerichtheid en uitkomsten bevinden zich bij de effectevaluatie (zie Hoofdstuk 3). Het is hierbij cruciaal om de afzuilen in kaart te brengen. Zo gaat een verbetering van de governance op één aspect vaak gepaard met een verslechtering van de governance op een ander aspect. Daarnaast is bij het afwegen van opties het draagvlak onder belanghebbenden en de uitvoerbaarheid van belang. Zowel de afzuilen, het draagvlak en de uitvoerbaarheid dienen meegenomen te worden in een besluit over aanpassing van de governance.

Tabel 4.3 biedt een overzicht van verschillende aanbevelingen en een inschatting van de mate waarin een aanbeveling kansrijk kan worden doorgevoerd. Hiervoor is een inschatting gemaakt van het draagvlak en de uitvoerbaarheid op basis van de gehouden interviews. Een aantal aanbevelingen is naar deze maatstaven kansrijk, zoals het beter betrekken van werkgevers, het beter benutten van het netwerk van de stuurgroep voor projecten, meer kennisdeling, meer strategisch portfolio-management en borging van de coördinatiefunctie (zie hieronder voor een nadere toelichting). Voorop staat dat er over het algemeen tevredenheid heerst onder betrokkenen over de governance van de UTA. Er moeten daarom volgens betrokkenen geen fundamentele wijzigingen plaatsvinden in de wijze waarop de UTA is vormgegeven. Met het oog op het draagvlak onder betrokkenen, is het daarom wenselijk om de governance niet fundamenteel anders in te richten.

4.3.1 Brede vertegenwoordiging sociale partners en werkgevers(koepels)

Betrek werkgevers of brancheverenigingen in de stuurgroep en het supportteam. Inzicht in behoeften vanuit kraptesectoren zijn cruciaal in het aanjagen van LLO en mobiliteit in de regio. Investeringsdienen zich immers uiteindelijk te vertalen naar mobiliteit van tekort- naar kraptesectoren. Hiervoor is het cruciaal om te achterhalen aan wat voor soort skills en diploma's behoeften is in kraptesectoren. Het betrekken van vertegenwoordigers van kraptesectoren, zoals individuele bedrijven maar bijvoorbeeld ook brancheverenigingen uit de bouw (o.a. de AFNL, Bouwend Nederland of individuele bouwbedrijven), is daarom van meerwaarde. Het betrekken van brancheverenigingen heeft als voordeel dat selectieve betrokkenheid (*cherry picking*) wordt voorkomen. Dat kan wel spelen bij het betrekken van individuele bedrijven uit een branche. Bovendien hebben brancheverenigingen beter zicht op de werkpraktijk binnen hun specifieke branche dan grotere werkgeverskoepels, die meerdere branches vertegenwoordigen. Daarnaast weten we dat vooral MKB-bedrijven onderinvesteren in LLO van personeel. Daarom is het ook nuttig voor de UTA om beter in staat te zijn om de behoeften uit het MKB te achterhalen en het MKB beter te bereiken. Het betrekken van vertegenwoordigers van het MKB, zoals MKB-Nederland Regio Midden, is daarom wenselijk. Een risico is wel dat de besluitvorming minder efficiënt verloopt door de grotere diversiteit aan partijen en door de extra tijd en middelen die nodig zijn om tot overeenstemming te komen.

Overweeg vakbonden te betrekken in de stuurgroep en het supportteam. Zij vertegenwoordigen het belang van de werknemer, een belang dat momenteel nog niet direct vertegenwoordigd is binnen de UTA. Hun betrokkenheid kan helpen om belemmeringen in deelname aan LLO inzichtelijk te maken en potentiële overstappers te identificeren. Er zijn echter beperkingen aan hun rol: vakbonden vertegenwoordigen slechts circa 16 procent van de werknemers, voornamelijk oudere werknemers met een vast contract. Dit geeft een beperkt beeld van de behoeften van kwetsbare groepen, zoals jongeren, flexwerkers en zzp'ers, die minder vaak deelnemen aan LLO, terwijl dit voor hen juist essentieel is. Daarnaast opereren vakbonden vaak nationaal, terwijl de UTA een

regionale focus heeft. Hun betrokkenheid kan ook de besluitvorming vertragen en zorgt vaak voor een meer sociale dan economische insteek.

Tabel 4.3 Belangrijke afruilen voor de governance van de UTA

Aanpassingsoptie	Afruil	Draagvlak	Uitvoerbaarheid
Samenstelling			
Betrekken sociale partners bij de UTA	Bredere vertegenwoordiging (+) Efficiëntie besluitvorming (-)	Verdeeld	Lastig
Bredere vertegenwoordiging werkgevers(koepels)	Bredere vertegenwoordiging (+) Efficiëntie besluitvorming (-)	Breed	Goed
Samenwerking			
Meer inzetten netwerk stuurgroep voor projecten	Grotere netwerkfunctie UTA (+) Meer activiteiten organiseren (-)	Breed	Goed
Structuur en werkwijze			
Formeel vastleggen van betrokkenheid partijen en vervangingsprocedures	Borging continuïteit UTA (+) Efficiënte besluitvorming (-)	Smal	Lastig
Formeel vastleggen van rol UTA	Legitimiteit UTA (+) Aanpassingsvermogen (-)	Verdeeld	Goed
Meer kennisdeling over projecten en samenwerkingen	Onderling vertrouwen en toewijding (+) Extra tijdsbesteding kernteam (-)	Breed	Goed
Leiderschap			
Meer strategisch portfolio-management	Betere benutting netwerkfunctie UTA (+) Extra tijdsbesteding kernteam (-)	Verdeeld	Lastig
Structurele borging coördinatiefunctie	Borging continuïteit (+) Extra tijdsbesteding en administratieve taken (-)	Breed	Goed
Externe relaties			
Meer afstemming met de EBU	Betere aansluiting behoeften regio (+) Extra tijdsbesteding kernteam (-)	Breed	Goed

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024)

Noot: Inschatting van draagvlak o.b.v. interviews belanghebbenden

4.3.2 Meer inzetten netwerk van stuurgroep voor projecten

Verbeter de toegang van projecten tot het UTA-netwerk. Binnen de stuurgroep en het supportteam bevinden zich 'superconnectors' die projecten kunnen verbinden met relevante partijen in de regio, zoals onderwijsinstellingen en subsidieverstrekkers. Momenteel is het contact tussen projecten en de stuurgroep of het supportteam beperkt, terwijl de netwerkfunctie van de UTA juist van grote waarde kan zijn voor nieuwe projecten. De UTA kan dit versterken door projecten te vragen hun contactbehoeften op papier te zetten en deze te bespreken tijdens vergaderingen, waarna individuele leden kunnen helpen om relevante connecties te leggen. Een andere

optie is het opzetten van een LinkedIn-netwerk waarin zowel projecten als leden van de stuurgroep en het supportteam actief zijn. Dit platform kan het leggen van contacten vergemakkelijken. Wel vraagt dit om een actievere rol van de leden, wat betekent dat zij mogelijk meer tijd zullen moeten investeren in de UTA.

4.3.3 Formeel vastleggen betrokkenheid partijen en vervangingsprocedures

Overweeg om de betrokkenheid van partijen en procedures voor vervanging formeel vast te leggen. Dit kan door het ondertekenen van een intentieverklaring waarmee partijen zich op lange termijn aan de UTA verbinden. Dit bevordert de legitimiteit, stabiliteit en continuïteit van de UTA, waardoor projecten erop kunnen vertrouwen dat de UTA hen ook op de lange termijn blijft ondersteunen. Een nadeel van formalisering is echter dat dit de bereidheid tot deelname kan verminderen, omdat formele deelname vereist dat vertegenwoordigers intern afstemming moeten zoeken met hun organisatie. Deze afstemming kan de besluitvorming binnen de UTA minder efficiënt en daadkrachtig maken.

4.3.4 Formeel vastleggen rol UTA

Formaliseer de rol en verantwoordelijkheden van de UTA om meer duidelijkheid te scheppen. Er bestaat momenteel enige onduidelijkheid over de positie van de UTA binnen de arbeidsmarktinfrastructuur. Vooral extern is het niet altijd duidelijk of de UTA alleen een ondersteunende functie heeft of ook actief met een eigen dienstenpakket naar buiten treedt. Het vastleggen van deze rol in statuten of een huishoudelijk reglement kan de UTA meer legitimiteit geven en zorgen voor zowel interne als externe helderheid. Een nadeel van formalisering is echter dat dit de flexibiliteit van de UTA kan beperken, waardoor het lastiger wordt om snel in te spelen op veranderende behoeften op de arbeidsmarkt zonder aanpassingen van de formele vastlegging.

4.3.5 Meer kennisdeling over projecten en samenwerkingen

Besteed meer aandacht aan kennisdeling over projecten en samenwerkingen. Verbeterde kennisdeling binnen de UTA en met projecten kan leiden tot meer toewijding en betrokkenheid. De stuurgroep en het supportteam hebben vooral behoefte aan inzicht in het behalen van doelstellingen, terwijl projecten graag op de hoogte blijven van de voortgang van andere initiatieven. Dit kan worden bereikt met een nieuwsbrief met projecthoogtepunten en samenwerkingsresultaten. Het voordeel is dat het beter mogelijk wordt om inzicht te krijgen in de successen (*small wins*) van de UTA. Dit zorgt voor een positieve cyclus van vertrouwen en toewijding. Succesverhalen delen motiveert betrokkenen en houdt hen aangehaakt. Een nadeel is wel dat dit investeringen vraagt in dataverzameling, het structureren van die data en het overzichtelijk presenteren ervan.

4.3.6 Meer strategisch portfolio-management

Leg de focus meer op strategisch portfoliomanagement. Door elke schakel in de keten goed in te bedden in het UTA-netwerk, kan de samenwerking tussen deze schakels verbeteren. Dat biedt zowel voordelen voor individuen (soepelere overstap) als projecten (groter bereik en meer deelnemers). De belangrijkste ontbrekende schakels binnen de UTA zijn projecten op het gebied van loopbaanoriëntatie, werk-naar-werkbegeleiding en matching. Het betrekken van deze schakels vraagt om actieve strategische sturing van de programmacoördinator en de strategisch projectadviseur, die naast hun faciliterende rol ook sturend moeten optreden bij het aantrekken van geschikte projecten. Financiële ondersteuning is hierbij niet noodzakelijk; het draait om het verbinden van schakels binnen

de LLO-keten en het versterken van elkaars activiteiten. Leden van de stuurgroep en het supportteam kunnen worden ingezet om deze werving te ondersteunen.

4.3.7 Structurele borging coördinatiefunctie

Leg een overdrachtdossier vast voor de projectcoördinator en strategisch projectadviseur om de continuïteit van de samenwerking te waarborgen. De programmacoördinator en strategisch projectadviseur hebben een cruciale rol in het formuleren van een heldere agenda, het bieden van richting, het onderhouden van contacten en het verzorgen van gestroomlijnde informatievoorziening. Aangezien hun aanstelling vaak tijdelijk is, kan hun vertrek de continuïteit onder druk zetten. Daarom is het belangrijk om een plan op te stellen voor de overdracht van kennis en verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld door goede documentatie van werkzaamheden en een inwerkprocedure. Ook kan het aanstellen van een adjunct-coördinator en adjunct-projectadviseur helpen om een soepele overgang te garanderen. Hoewel dit meer administratief werk vereist, zorgt het ervoor dat een nieuwe programmacoördinator of een nieuwe strategisch projectadviseur snel ingewerkt kan worden, ook bij onverwachte uitval.

4.3.8 Meer afstemming met de Economic Board Utrecht (EBU)

Werk nauwer samen met de EBU aan de economische agenda voor de regio die aansluit bij behoeften vanuit werkgevers. Een sterke koppeling tussen de agenda's van de EBU en de UTA kan samenwerking en de uitwisseling van ideeën bevorderen. Momenteel ontbreekt deze verbinding, waardoor kansen voor synergie onbenut blijven. Enkele opties om dit te realiseren zijn: de directeur van de EBU een zetel geven in de stuurgroep van de UTA, periodieke strategische overleggen tussen de UTA-stuurgroep en (bedrijven uit) de EBU organiseren, of praktijktafels opzetten met regionale werkgevers om zo inzicht te krijgen in de behoeften vanuit de werkpraktijk.

5 Conclusies

De Utrecht Talent Alliantie (UTA) doet in het algemeen 'de goede dingen' en 'doet veel dingen goed', al is er ook een aantal verbeteringen nodig en mogelijk om de doelen (doelmatiger) te bereiken. Dan gaat het bijvoorbeeld om meer focus op de keten van Leven Lang Ontwikkelen (LLO), het betrekken van meer werkgevers en het beter monitoren en communiceren van projectresultaten. De governance en keuze van activiteiten bevorderen in het algemeen de doelmatigheid van de UTA.

In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken door expliciet antwoord te geven op de in Hoofdstuk 1 gestelde onderzoeksvragen.

5.1 Doeltreffendheid

Wat zijn de kwantitatieve resultaten van de UTA?

Middelen

Van de 15 miljoen euro die de Provincie Utrecht in de periode 2021-2027 (zeven jaar) investeert in de Human Capital Agenda van de regio Utrecht, is maximaal 8,5 miljoen euro beschikbaar voor door de UTA aangewezen subsidieprojecten. Halverwege de looptijd heeft de UTA ruim 3,5 miljoen euro aan subsidies toegewezen aan projecten (42 procent). Daarvan is minder dan 2 miljoen euro ook daadwerkelijk uitgegeven aan projecten.

Gesubsidieerde projecten

Inmiddels zijn 6 subsidieprojecten afgerond, is er nog 1 in uitvoering in de Kwartiermakersfase en zijn er 6 lopende projecten met toegewezen Impulssubsidie. Daarnaast is er nog een aantal projecten dat zich opmaakt voor een subsidieaanvraag.

Bereikte personen

Volgens de gesubsidieerde projecten zelf zijn er in totaal al rond de 200 duizend personen bereikt met de georganiseerde activiteiten. Dan gaat het voor verreweg het grootste deel om bezoekers aan websites van met name de Utrecht Creative Community en MaakJeStap. Als wordt gekeken naar personen die een interventie hebben ontvangen vanuit de gesubsidieerde projecten, dan zijn dat er minder dan 10 duizend. De gerapporteerde cijfers over deelnemers blijven vaak achter op de oorspronkelijke projectdoelen of key performance indicators (kpi's) van projecten. In de voortgangsrapportages van projecten is voor het bereiken van de beoogde opbrengsten relatief vaak de hoop gevestigd op de resterende looptijd van het project, met als argument dat de ontwikkeling van de organisatie vooral in het eerste deel van de looptijd heeft plaatsgevonden en dat er vervolgens meer mogelijkheden zijn om deelnemers te bereiken.

Op welke manier dragen de afzonderlijke activiteiten van de UTA bij aan het behalen van de doelen?

Beleidstheorie

Voor de meeste UTA-projecten is het inzichtelijk hoe de inzet van middelen kan leiden tot het bereiken van de projectdoelen. Bij projecten die gericht zijn op het bevorderen van LLO-deelname is het mechanisme meestal het inventariseren van vraag en aanbod van LLO, om vervolgens een match tussen beide tot stand te brengen. Dat komt neer op het bewustmaken en stimuleren van de beroepsbevolking, het ontsluiten van informatie over het LLO-aanbod en het vinden van financiële ondersteuning om LLO-deelname te vergemakkelijken. Ook bij projecten gericht op een veilige overgang naar (ander) werk is het mechanisme vaak duidelijk. Dat mechanisme behelst meestal het vaststellen van de behoefte of de mogelijkheid voor een overgang en het identificeren van wat er nodig is om de overgang te bewerkstelligen in termen van oriëntatie, scholing en matching. Bij projecten gericht op het verbeteren van digitale vaardigheden is het werkzame mechanisme niet altijd duidelijk, omdat wordt volstaan met de beschrijving van het bijbrengen van digitale vaardigheden op zich.

Praktijk

Veel subsidieprojecten zijn nog hoofdzakelijk bezig met het inrichten van de organisatie en nog nauwelijks met het werven van deelnemers, laat staan het uitvoeren van op deelnemers gerichte interventies. Grote projecten (in termen van subsidiegelden) zoals Health Innovation School (HIS) en TechnoHUB hebben in de beginperiode weinig deelnemers bereikt en vooral de focus gelegd op het optuigen van de organisatie en het voorbereiden van de interventies. Maar ook projecten als MaakJeStap en Utrecht Creative Community, die weliswaar veel bezoekers op hun website hebben mogen ontvangen, kunnen nog weinig concrete resultaten laten zien in termen van deelnemers aan LLO-activiteiten, zeker wanneer dat in verhouding tot de geïnvesteerde middelen wordt gezien. Er zijn daarom relatief veel middelen gaan zitten in het organiseren van het werkzame mechanisme, maar de werkzaamheid daarvan is halverwege de looptijd van de UTA (en halverwege de looptijd van veel van de projecten) vaak nog beperkt.

Voor de meeste subsidieprojecten geldt bovendien dat het bereiken van het beoogde aantal deelnemers nog niet betekent dat wordt bijgedragen aan de doelen van de UTA. Het feit dat mensen deelnemen aan activiteiten hoeft nog niet te betekenen dat ze overstappen naar een andere baan, een opleiding of training gaan volgen, in hun werk profijt hebben van die opleiding of training of de beoogde vaardigheden zodanig hebben geleerd dat ze die kunnen toepassen in de praktijk. Informatie over concrete resultaten in termen van overstappen naar (ander) werk, deelname aan LLO of het slagen voor een opleiding of training is nauwelijks beschikbaar. Daardoor blijft vaak onduidelijk of het beoogde werkzame mechanisme in de praktijk wel werkt.

In welke mate zijn de activiteiten van de UTA doeltreffend? (Doet de UTA 'de goede dingen'?)

Bereiken van projectdoelen

De opbrengsten van de afzonderlijke projecten, voor zover bekend, liggen in lijn met de doelstellingen, ambities en opgestelde key performance indicators (kpi's). Veel van de projectdoelen betreffen het uitvoeren van activiteiten die eerst moeten leiden tot het realiseren van een organisatie die zich dan vervolgens kan bezighouden met het uitvoeren van interventies (diensten). Die komen uiteindelijk ten goede aan de deelnemers. Gelet op de voortgang die door de projecten wordt gerapporteerd als onderdeel van de verantwoording van de bestede subsidiegelden,

vinden er activiteiten plaats die passen bij de opgestelde kpi's. Tegelijkertijd zijn doelstellingen, ambities en kpi's van de afzonderlijke projecten overwegend kwalitatief geformuleerd, waardoor niet goed kan worden gemeten of de oorspronkelijke ambities ook worden waargemaakt. En wanneer kpi's wel kwantitatief zijn geformuleerd, is er niet altijd informatie beschikbaar of deze doelstellingen zijn gerealiseerd. Vaak wordt wel het aantal bereikte mensen genoemd (benaderde kandidaten, aanmeldingen, bezoekers van een website of mensen die daarop hebben doorgedrukt), maar blijft het onduidelijk of deze mensen ook deel hebben genomen aan een interventie, daarvoor zijn geslaagd of daaraan meerwaarde hebben ontleend, laat staan daarmee hun arbeidsmarktpositie hebben verbeterd. Dit wordt eenvoudigweg niet geregistreerd of geëvalueerd door de projecten, omdat zij zich primair richten op de directe output zoals beschreven met de kpi's. Ook daarover ontbreken nog vaak (recente) gegevens. Daardoor is moeilijk vast te stellen of achterliggende doelstellingen zijn behaald en of dat heeft bijgedragen aan de centrale doelstellingen van de UTA.

Bijdrage van projecten aan doelstellingen van de UTA

De centrale en gekwantificeerde doelen van de UTA (meer sectormobiliteit, meer LLO-deelname en een grotere digivaardigheid van de beroepsbevolking) zijn realistische doelen en voor een groot deel al behaald. In de interviews met betrokkenen bij de UTA klinkt soms de twijfel door of de doelstellingen van de UTA niet veel te ambitieus zijn gesteld. Die twijfel kan worden verklaard doordat er voor betrokkenen weinig concreet zicht is op de realisatie van de relevante indicatoren, maar wel op de ambities die in kwantitatieve termen relatief hoog lijken in verhouding tot het aantal deelnemers aan de UTA-projecten. De algemene (economische en maatschappelijke) ontwikkelingen zijn de UTA echter gunstig gezind en hebben ervoor gezorgd dat de doelstellingen al voor een groot deel zijn behaald. Het is echter onwaarschijnlijk dat de gerealiseerde groei van de sectormobiliteit en LLO-deelname substantieel kan worden toegeschreven aan de activiteiten van de UTA. Ook voor heel Nederland is er een vergelijkbare groei te zien in de sectormobiliteit en LLO-deelname en ook het simpelweg optellen van alle deelnemers aan projecten die worden ondersteund door de UTA komt niet in de buurt van de groei van het aantal transitie tussen sectoren of van het aantal LLO-deelnemers. Tegelijkertijd is het in die context plausibel dat de UTA aan die beweging heeft bijgedragen, omdat het met de gerealiseerde projecten de realisatie van transitie en LLO-deelname op z'n minst heeft ondersteund. Een positief causaal verband tussen de activiteiten van de UTA en de bereikte doelstellingen is dus wel waarschijnlijk, maar kan niet hard worden aangetoond.

Doet de UTA 'de goede dingen'?

Wanneer wordt gekeken naar de doelstellingen van de UTA, de activiteiten die zij daarvoor ondersteunt en de sectoren waar zij zich op richt, dan kan in het algemeen worden geconcludeerd dat de UTA 'de goede dingen' doet. De hoofddoelstelling van de UTA, om voldoende geschoold personeel beschikbaar te krijgen, is legitiem en urgent. Door vergrijzing en ontgroening van de beroepsbevolking daalt het aanbod van arbeid in verhouding tot de vraag naar arbeid, waardoor krapte op de arbeidsmarkt toeneemt. Daarnaast zorgen zowel demografische als technologische ontwikkelingen voor een tekort aan gevraagde skills (kennis, vaardigheden en houding) in de beroepsbevolking. Het stimuleren van meer arbeidsaanbod is niet realistisch gezien de al hoge arbeidsparticipatie in de regio. De focus van de UTA op het verbeteren van de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt is daarom logisch.

Wel is het zo dat de effectiviteit van het stimuleren van mobiliteit tussen sectoren niet moet worden overschat. Dat heeft alleen maatschappelijke meerwaarde als het gepaard gaat met een verbetering van de kwalitatieve aansluiting tussen vraag en aanbod. Mobiliteit kan dus worden gestimuleerd in combinatie met een verhoging van het welzijn en de welvaart van de bevolking als deze gepaard gaat met gepaste bij- en omscholing. De focus van de UTA op het stimuleren van Leven Lang Ontwikkelen (LLO) is daarom cruciaal. Het bestaande aanbod van arbeid sluit niet altijd goed aan op de vraag naar arbeid. Om- en bijscholing kan die aansluiting verbeteren. Bovendien is er ook in

kwantitatieve termen minder arbeidsaanbod nodig wanneer werknemers productiever worden. Investerings in LLO zorgen dus op meerdere manieren voor een betere aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

De meeste activiteiten van de UTA zijn gericht op het bevorderen van LLO-deelname, waar ook de grootste urgentie ligt. Voor de meeste UTA-projecten is het inzichtelijk hoe de inzet van middelen kan leiden tot het bereiken van de projectdoelen. Daarbij valt op dat er vooral focus is op de vraag vanuit de beroepsbevolking en veel minder op de vraag vanuit werkgevers. Ook de LLO-financiering vanuit werkgevers (o.a. O&O-fondsen) is nog onderbelicht. Bij het aanbod wordt over het algemeen zowel gekeken naar het aanbod van bekostigde onderwijsinstellingen als het aanbod van het private onderwijs.

De focus van de UTA op de sectoren ICT en zorg is plausibel gegeven de betekenis van deze sectoren voor de regio en de spanning tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod. Daarnaast zijn het allebei sectoren die een belangrijke ondersteunende rol hebben bij het mogelijk maken van economische activiteiten in andere sectoren. De focus van de UTA op de techniek is plausibel wanneer daaronder vooral de technische bouw- en installatiesector wordt verstaan. De (technische) industrie is in de regio Utrecht een relatief kleine sector in termen van het aandeel banen en kent een gemiddelde vacaturegraad, terwijl de bouwnijverheid in de regio een relatief hoge vacaturegraad kent bij een vergelijkbaar aandeel banen. Beide sectoren hebben ook een relatief groot maatschappelijk belang. De focus van de UTA op de sector onderwijs is vooral te begrijpen vanuit maatschappelijk perspectief, minder vanuit arbeidsmarktperspectief. Van de overige sectoren zou er door de UTA meer aandacht mogen worden besteed aan het openbaar bestuur. Dat is een sector die in de regio Utrecht een relatief hoge vacaturegraad kent, een groot aandeel heeft in de totale werkgelegenheid én maatschappelijk van groot belang is. De aandacht die de UTA geeft aan de creatieve sector is vooral te legitimeren vanuit de achterstand die zzp'ers en flexibele werknemers hebben in LLO-toegang en -deelname. De creatieve sector is in termen van werkgelegenheid beperkt in omvang en kampt nauwelijks met tekorten. Wel werken er veel werkenden met niet-standaard arbeidscontracten waarbij er maar beperkt aandacht is voor persoonlijke ontwikkeling.

5.2 Impact

Is de impact van de UTA uit te drukken in regionale indicatoren?

De UTA heeft drie centrale en gekwantificeerde doelen (meer sectormobiliteit, meer LLO-deelname en een grotere digivaardigheid van de beroepsbevolking). Ten aanzien van de sectormobiliteit is de doelstelling van de UTA om 10.500 extra transitie (baan-baanovergangen tussen sectoren) per jaar te laten plaatsvinden. Aangezien het aantal gerealiseerde transitie in 2020 op ongeveer 80.000 lag, zou dat een groei van ruim 13 procent betekenen. Voor LLO-deelname betekent de ambitie van 85.700 extra deelnemers per jaar zelfs een groei van ruim 28 procent ten opzichte van de LLO-deelname in de regio Utrecht in 2020. De algemene ontwikkeling in de relevante indicatoren laat zien dat deze doelstellingen al voor een groot deel zijn behaald. Tussen 2021 en 2022 hebben ongeveer 94.000 transitie in de provincie Utrecht plaatsgevonden, maar liefst 14.000 meer dan in 2020 en daarmee dus ook meer dan de beoogde 10.500 extra transitie per jaar in de regio. De LLO-deelname lag in de periode 2021-2022 met ongeveer 370 duizend flink hoger dan de ongeveer 305 duizend in 2020, nog maar net minder dan de 85.700 extra deelnemers in een jaar zoals beoogd door de UTA. Ten aanzien van het aantal digivaardigen zijn op regionaal niveau onvoldoende gegevens beschikbaar om ontwikkelingen in kaart te kunnen brengen.

Op welke manier dragen de resultaten van de UTA bij aan deze impact?

Het is onwaarschijnlijk dat de groei van de sectormobiliteit en LLO-deelname substantieel kan worden toegeschreven aan activiteiten van de UTA. Ook voor heel Nederland is er een vergelijkbare groei te zien in de sectormobiliteit en LLO-deelname. Dat bewijst op zichzelf nog niet dat de UTA geen substantiële bijdrage heeft geleverd aan het bereiken van deze doelen, aangezien ook in andere regio's een belangrijke inzet plaatsvindt op het bereiken van deze doelen. Maar het simpelweg optellen van alle deelnemers aan projecten die worden ondersteund door de UTA komt niet in de buurt van de groei van het aantal transities tussen sectoren of van het aantal LLO-deelnemers. Die groei heeft voor het grootste deel dus los van de activiteiten van de UTA plaatsgevonden. Tegelijkertijd is het in die context plausibel dat de UTA aan die beweging heeft bijgedragen, omdat het met de gerealiseerde projecten de realisatie van transities en LLO-deelname op z'n minst heeft ondersteund. Een positief causaal verband tussen de activiteiten van de UTA en de bereikte doelstellingen is dus wel waarschijnlijk, maar kan niet hard worden aangetoond.

5.3 Doelmatigheid

In hoeverre speelt de UTA een rol in het (arbeidsmarkt)beleid van de UTA-partners?

Het exacte antwoord op deze vraag is niet te geven, omdat dit onvoldoende naar voren is gekomen in de bestudeerde bronnen en gehouden interviews. Wel kan worden geconstateerd dat er in ieder geval sprake is van een grote mate van betrokkenheid bij de vertegenwoordigers van de UTA-partners die zitting hebben in de stuurgroep en het supportteam. Dat blijkt onder andere uit hun aanwezigheid bij de overleggen: de stuurgroep komt 4 keer per jaar bijeen, het supportteam 10 keer per jaar. Het gros van de betrokken partijen is met minimaal één vertegenwoordiger aanwezig bij de meeste overleggen. Dat is verklaarbaar, omdat er bij de UTA sprake is van een gezamenlijk doel en gedeeld belang bij de UTA-partners. Het gezamenlijke doel is het realiseren van een goed opgeleide beroepsbevolking, essentieel voor de duurzame ontwikkeling van de regio. Dit gezamenlijke belang zorgt voor betrokkenheid. Overheidsinstanties willen een goed functionerende arbeidsmarkt, koepelorganisaties hebben een opgeleide beroepsbevolking nodig voor de vervulling van vacatures, en opleidingsinstellingen moeten hun opleidingen afstemmen op de praktijk. Geen enkele partij kan dit doel alleen bereiken, waardoor ze van elkaar afhankelijk zijn. Daarnaast voelen alle partijen urgentie om dit doel te bereiken. Dit gedeelde belang motiveert hen om mee te (blijven) doen aan de UTA. Het is dan ook waarschijnlijk dat de UTA ten minste een bescheiden rol speelt in het (arbeidsmarkt)beleid van de UTA-partners.

In hoeverre waren de doelen van de UTA ook bereikt als de UTA er niet was geweest?

Hierboven is al geconstateerd dat het onwaarschijnlijk is dat de groei van de sectormobiliteit en LLO-deelname substantieel kan worden toegeschreven aan de activiteiten van de UTA. De doelen zouden voor een deel dus ook zijn bereikt als de UTA er niet zou zijn geweest. Tegelijkertijd is het theoretisch en empirisch plausibel dat de UTA aan het bereiken van de doelen heeft bijgedragen, omdat het met de gerealiseerde projecten de realisatie van transities en LLO-deelname op z'n minst heeft ondersteund. Betrokkenen melden dat zonder subsidie en zonder ondersteuning van samenwerking veel initiatieven en activiteiten niet of op kleinere schaal zouden hebben plaatsgevonden. Dat betekent dat de doelen van de UTA ook zonder het bestaan van de UTA deels zouden zijn behaald, maar onduidelijk is voor welk deel. Gelet op de verhouding tussen de groei in de LLO-deelname en baanmobiliteit in de regio Utrecht enerzijds, en het aantal deelnemers aan activiteiten van de UTA anderzijds, is het

waarschijnlijk dat ook zonder de UTA een substantieel deel van de doelen zou zijn behaald. Dat is geen diskwalificatie van de UTA, omdat de realisatie van deze doelen grotendeels afhankelijk is van externe factoren (o.a. conjunctuur, arbeidsmarktkrapte). Bovendien kan worden geconstateerd dat de UTA de realisatie van de doelen op z'n minst ondersteunt en dat de door de UTA gestelde doelen realistisch blijken te zijn.

Hoe werkt de samenwerking tussen betrokken partijen en de governancestructuur? Waar zitten belemmeringen, wat is een succes?

Samenwerking tussen betrokken partijen

De UTA kent een grote mate van betrokkenheid van leden in de stuurgroep en het supportteam, wat blijkt uit hun frequente aanwezigheid bij overleggen. Dit is cruciaal voor het opbouwen van onderling vertrouwen, wederzijds respect en toewijding aan het gezamenlijke doel van een goed opgeleide beroepsbevolking. Er heerst een open communicatiestructuur waarin iedereen kan deelnemen en men bereid is elkaar te helpen en feedback te geven. Besluitvorming gebeurt op basis van consensus, waarbij zelden conflicten voorkomen. Wel wordt aangegeven dat partijen vaak meebewegen met de provincie Utrecht, omdat deze de financiering verzorgt en daarmee relatief meer invloed heeft.

Het leiderschap van de UTA wordt goed functionerend en faciliterend bevonden en is primair belegd bij het kernteam. Dit team speelt een cruciale rol in het behouden van vertrouwen, het opstellen van een heldere agenda, het bieden van richting en het begeleiden van het besluitvormingsproces. Ze fungeert als een verbindend element tussen de betrokken partijen. Een risico is echter de tijdelijke aanstelling van de programmacoördinator en de strategisch projectadviseur in het team; bij vertrek zonder adequate vervanging kan dit leiden tot een vacuüm, verminderde sturing en verhoogde kans op miscommunicatie en conflicten.

Governance structuur

De huidige constructie van de UTA vertegenwoordigt een breed spectrum van belanghebbenden. De machtsverhoudingen zijn evenwichtig verdeeld. Er zijn echter partijen die wel een belangrijke rol spelen in de LLO-keten, maar ondervertegenwoordigd zijn in de UTA. Het gaat dan om individuele (MKB) werkgevers(organisaties), sociale partners en private opleiders. Een bredere vertegenwoordiging kan de legitimiteit en consensus versterken, maar ook de besluitvorming vertragen en complexer maken. Bovendien opereren sociale partners en private opleiders vaak nationaal, wat kan botsen met de regionale focus van de UTA.

De UTA legt de nadruk op aanpassingsvermogen en werkt informeel, zonder formele vastlegging van besluitvorming en verantwoordelijkheden. Dit biedt flexibiliteit en stimuleert een snelle integratie van nieuwe participanten en aanpassing aan veranderingen. De keerzijde is minder stabiliteit, wat de legitimiteit en lange-termijnzekerheid ondermijnt. Projecten krijgen toezeggingen voor drie jaar, maar de toekomst is onzeker door de korte looptijd (tot 2027). Formele vastlegging van rollen en relaties zou stabiliteit bieden, maar kan het aanpassingsvermogen en de deelnamebereidheid van partijen verminderen.

Projecten waarderen de samenwerking met het kernteam vanwege hun toegankelijkheid, vertrouwen en heldere communicatie. Het kernteam biedt regelmatig ondersteuning, wat bijdraagt aan een goede samenwerking. Er is echter behoefte aan meer toegang tot het netwerk van UTA-leden, vooral voor scale-ups die verder gevorderd zijn dan start-ups en minder profiteren van het huidige lerende netwerk.

In welke mate zijn de activiteiten van de UTA doelmatig? (Doet de UTA 'de dingen goed'?)

Een belangrijk deel van de doelmatigheid van de UTA zit in het versterken van bestaande activiteiten en initiatieven die bij kunnen dragen aan de doelstellingen van de UTA. Subsidies hebben een multipliereffect als gevolg van de verplichte cofinanciering. Samen zorgt dat ervoor dat veel bereikt kan worden tegen relatief beperkte (publieke) middelen, waardoor de doelmatigheid gunstig kan uitpakken. De doelstellingen van de UTA zijn bovendien maatschappelijk relevant en betreffen situaties waarin markt-, systeem- en transitiefalen een belangrijke rol spelen. In dat soort gevallen is de inzet van publieke middelen vaak doelmatig wanneer de bekostigde activiteiten effectief zijn, omdat er geen andere manier is om met minder publieke middelen dezelfde doelen te bereiken. Ook de sectoren waarop de UTA primair is gericht zijn maatschappelijk relevant, zijn relatief omvangrijk in de regio Utrecht en hebben te maken met een flinke arbeidsmarktkrapte. Dat draagt allemaal bij aan de maatschappelijke doelmatigheid van de activiteiten van de UTA.

De doelmatigheid wordt negatief beïnvloed door het achterblijven van projectresultaten op de geformuleerde key performance indicators (kpi's), het hier en daar ontbreken van eenduidig en kwantitatief te monitoren kpi's en het ontbreken van recente of volledige informatie over projectresultaten. Op grond van het bereikte aantal deelnemers moet bij een aantal projecten vooralsnog worden geconcludeerd dat de (subsidie)kosten per bereikte deelnemer relatief hoog liggen. De subsidiekosten per deelnemer (totale subsidiekosten gedeeld door het aantal deelnemers) variëren tussen enkele euro's (vaak voor bezoekers van websites) tot enkele duizenden euro's (vaak voor deelnemers aan trainingen). Dat zijn op zich geen extreme bedragen voor dit soort activiteiten, maar daarbij moet worden bedacht dat het hier alleen gaat om subsidiebedragen en niet om de totale kosten per deelnemer, die vaak een factor vier hoger liggen (Impulsprojecten hebben een subsidiegrens van 25 procent). Ook worden minder deelnemers bereikt dan beoogd, waardoor de vaste (ontwikkel)kosten per deelnemer bij veel lopende projecten relatief hoog liggen. Dat betekent dat ook projecten die relatief doeltreffend zijn vaak nog matig scoren op doelmatigheid, voor zover dat op dit moment al kan worden vastgesteld.

5.4 Aanbevelingen

Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de resultaten en werking van de UTA verder te verbeteren?

Leg de nadruk op algemene deelname aan Leven Lang Ontwikkelen (LLO) en niet op specifieke zaken als het wisselen van sector of digitale vaardigheden. Dit is efficiënter en past beter bij de rol van de overheid om problemen op de arbeidsmarkt aan te pakken. Het doel om meer mensen mee te laten doen aan LLO sluit hier goed bij aan. Bij de andere doelen, zoals sectorwisselingen en specifiek het verhogen van digitale vaardigheden, is de rol van de overheid minder evident en zorgt waarschijnlijk voor minder effect van het gebruik van publieke middelen.

Richt je op de belangrijkste sectoren in de regio Utrecht waar er nu of in de toekomst problemen zijn met het vinden van personeel. Dit zijn de sectoren waar nu al aandacht voor is, zoals zorg, ICT, techniek/bouw en onderwijs, maar ook een sector als het openbaar bestuur.

Zorg ervoor dat LLO-deelname arbeidsmarktrelevant blijft, zowel voor mensen die al werken als voor werkzoekenden. Trainingen en opleidingen die niet direct bijdragen aan het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van deelnemers kunnen persoonlijk waardevol zijn, maar dragen niet veel bij aan de maatschappij. De UTA moet ervoor zorgen dat ze haar middelen alleen inzet voor opleiding en ontwikkeling die bijdraagt aan de

arbeidsmarkt. Arbeidsmarktrelevante opleidingen zorgen op de lange termijn voor een hogere productiviteit, wat de hele maatschappij ten goede komt. Dit is een belangrijk argument om publieke middelen in LLO te investeren.

Betrek werkgevers meer bij het bepalen van de vraag naar LLO. Wat arbeidsmarktrelevant is kan vooral worden vastgesteld door werkgevers. De nu bij UTA betrokken werkgeverskoepels hebben niet altijd voldoende zicht op wat er op de werkvloer nodig is aan skills. Daarvoor is het direct raadplegen van individuele werkgevers een mogelijkheid, dat al dan niet via de koepels kan worden georganiseerd. Ook bij de invulling van de deelname aan LLO is het aan te bevelen om altijd de huidige of toekomstige werkgever te betrekken en bij voorkeur mee te laten financieren.

Stel duidelijke, meetbare doelen op voor alle projecten met subsidies die passen bij de UTA-doelen. Het moet mogelijk zijn om de voortgang te volgen, zowel voor de subsidieverstrekker als voor de uitvoerder van het project. Hoewel het volgen van resultaten niet de hoofdtak is van projecten, helpt het om heldere, meetbare doelen te hebben. Zo kan de UTA makkelijker projecten bijsturen en succes controleren en communiceren.

Zorg voor meer kennisdeling over projecten en samenwerkingen. De stuurgroep en het supportteam willen vooral meer weten over de doelrealisatie, terwijl projecten graag op de hoogte blijven van de voortgang van andere projecten. Een nieuwsbrief waarin veelvuldig de hoogtepunten en resultaten van samenwerkingen worden opgenomen kan hierbij helpen. Dit maakt het makkelijker om successen van de UTA zichtbaar te maken en zorgt voor meer vertrouwen en betrokkenheid. Het delen van succesverhalen motiveert mensen en houdt ze betrokken. Wel vraagt dit om tijd en moeite om gegevens te verzamelen, te ordenen en overzichtelijk te presenteren.

Betrek vertegenwoordigers van kraptesectoren en het MKB in de stuurgroep en het supportteam om waardevolle inzichten te krijgen en beter de groepen te bereiken die weinig investeren in LLO. Het is belangrijk om te weten welke vaardigheden en diploma's nodig zijn in kraptesectoren. Het betrekken van vertegenwoordigers van bijvoorbeeld de bouwnijverheid kan hieraan bijdragen. Omdat MKB-bedrijven vaak weinig investeren in LLO, is het nuttig om ook hun behoeften beter te begrijpen. Dit kan door het betrekken van organisaties zoals MKB-Nederland Regio Midden. Een risico hierbij is dat besluitvorming ingewikkelder kan worden door de grotere groep en extra tijd en middelen die dan nodig zijn.

Maak beter gebruik van het UTA-netwerk door projecten te verbinden met relevante regionale partijen via de stuurgroep en het supportteam. Binnen de stuurgroep en het supportteam zijn er mensen die projecten kunnen verbinden met bijvoorbeeld opleidingsinstanties en subsidieverstrekkers. Op dit moment is het contact tussen projecten en deze groepen beperkt, terwijl het netwerk van de UTA waardevol kan zijn voor nieuwe projecten. Dit kan beter door projecten hun contactwensen te laten delen en deze te bespreken in vergaderingen. Een andere optie is een actief LinkedIn-netwerk waar projecten en de stuurgroep en het supportteam aan meedoen. Dit vraagt wel om een actievere inzet van leden.

Zorg voor duidelijkheid over de rol van de UTA op de regionale arbeidsmarkt. Nu is het soms onduidelijk of de UTA alleen ondersteunt of ook zelf diensten aanbiedt. Dit vastleggen in statuten of een reglement kan de UTA meer legitimiteit geven en duidelijkheid scheppen. Een nadeel is dat dit de flexibiliteit van de UTA kan beperken, waardoor snel inspelen op veranderingen lastiger wordt.

Gebruik strategisch portfoliomanagement om de samenwerking binnen de LLO-keten te verbeteren en de overstap tussen leren en werken soepeler te maken. Dit is nu al te zien in projecten zoals MaakJeStap (informatie) en het Regionaal Talentfonds Utrecht (financiering), die elkaar versterken. Het zou nog beter zijn om deze projecten

te zien als onderdeel van een keten van diensten voor werkenden, die begint met loopbaanoriëntatie, gevolgd door informatie over LLO, financiële steun en begeleiding, en eindigt met matching en ondersteuning. De UTA kan de verschillende diensten in deze keten verbinden en laten samenwerken, waardoor ze samen beter presteren. Daarvoor zijn wel strategische keuzes in de projectenportfolio nodig. De belangrijkste ontbrekende schakels binnen het UTA-netwerk zijn projecten op het gebied van loopbaanoriëntatie, werk-naar-werkbegeleiding en matching.

Zorg voor een overdrachtdossier om de continuïteit van de programmacoördinator en de strategisch projectadviseur te waarborgen bij personeelwisselingen. Omdat de aanstelling van de programmacoördinator en de strategisch projectadviseur tijdelijk is, kan hun vertrek problemen geven. Het is daarom belangrijk om kennis en verantwoordelijkheden goed vast te leggen, bijvoorbeeld met documentatie en een inwerkprocedure. Het aanstellen van een adjunct-coördinator en -adviseur kan ook helpen bij een soepele overgang. Hoewel dit meer administratief werk vraagt, zorgt het ervoor dat een nieuwe programmacoördinator en/of een nieuwe strategisch projectadviseur snel op de hoogte zijn, ook bij onverwachte uitval.

Werk nauwer samen met de Economic Board Utrecht (EBU) om economische plannen beter af te stemmen op wat werkgevers nodig hebben. Een sterke koppeling tussen de agenda's van de EBU en de UTA kan helpen om samen te werken en ideeën uit te wisselen. Dit kan de UTA realiseren door de directeur van de EBU een plaats te geven in de stuurgroep, regelmatig strategisch overleg te organiseren tussen de UTA-stuurgroep en bedrijven in de EBU, of bijeenkomsten te houden met regionale werkgevers om hun behoeften beter te begrijpen.

6 Referenties

- Agranoff, R. (2008). *Collaboration for knowledge: learning from public management networks*. In L. Bingham, & R. O'leary, Big Ideas in Collaborative Public Management (pp. 162-194). New York: M.E. Sharpe.
- Bree, T. van, Groot, H. de, Heyma, A., Jongeling, A., Premchand, Y., Verweij, E. & Vlaanderen, M. (2024). *Economische Verkenningen Metropoolregio Amsterdam 2024*. Amsterdam: gemeente Amsterdam.
- Emerson, K., Gerlak, A., Barreteau, O., Buchholtz ten Brink, F. N., Morrison, G., & Promburon, P. (2009). A framework to assess collaborative governance: a new look at four water resource management cases. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22.
- Eriksson, E., Andersson, T., Hellstrom, A., Gadolin, C., & Lifvergren, S. (2019). Collaborative public management: coordinated value propositions among public service organizations. *Public management review*: 22(6), 791-812.
- Fung, A., & Wright, O. (2001). Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, 5-41.
- Gilliam, A., Davis, D., Barrington, T., Lacson, R., Uhl, G., & Phoenix, U. (2002). The value of engaging stakeholders in planning and implementing evaluations. *AIDS Education and Prevention*, 5-17.
- Imperial, M. (2005). Using collaboration as a governance strategy: lessons from six watershed management programs. *Administration & Society*, 281-320.
- Kesteren, J. van, Klinker, I. & Heyma, A. (2022). *Skills gap in de technologische sector*. SEO-rapport 2022-75. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Kesteren, J. van, Klinker, I., Vlaanderen, M. & Heyma, A. (2023). *Oplossingen voor arbeidsmarktkrapte*. SEO-rapport 2023-16. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Kesteren, J. van, Vervliet, T., Doeve, T. & Heyma, A. (2024). *Maatwerk in scholing en ontwikkeling. Evaluatie van de subsidieregeling voor sectoraal maatwerk binnen het crisisprogramma Nederland Leert Door*. SEO-rapport 2024-16. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance: new government-society interactions*. SAGE Publications.
- Koopmans, L., Thielecke, J. & Geit, E. de (2023). *Lange termijn effecten van leven lang ontwikkelen*. TNO, R12217.
- Kühn-Nelen, A., Abbink, H., Baumann, S., Elferen, S. van & Fouarge, D. (2022). *Leven lang ontwikkelen in Nederland*. ROA-R-2022/1. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Lasker, R., & Weiss, E. (2003). Broadening participation in community problem-solving: a multidisciplinary model to support collaborative practice and research. *Journal of Urban Health*, 80, 14-60.

- McGuire, M. (2006). Collaborative Public Management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*.
- O'Leary, R., & Vij, N. (2012). Collaborative Public Management: where have we been and where are we going? *The American Review of Public Administration*, 507-522.
- Plummer, R., & Fitzgibbon, J. (2004). Co-management of natural resources: a proposed framework. *Environmental Management*, 33: 876-85.
- Provan, K., & Milward, H. (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. *Administrative Science Quarterly*, 40(1), 1-33.
- Rogers, T., Howard-Pitney, H., Feighery, E., Altman, D., & Endres, J. (1993). Characteristics and participant perceptions of tobacco control coalitions in California. *Health Education Research, Theory & Practice*, 345-57.
- Schuckman, M. (2001). Making hard choices; a collaborative governance model for the biodiversity context. *Washington University Law Quarterly*, 343.
- Reilly, T. (2001). Collaboration in action: an uncertain process. *Administration in Social Work*, 53-73.
- Vangen, S., & Huxham, C. (2003). Enacting leadership for collaborative advantage: Dilemmas of. *British Journal of Management*, 61-76.
- Van Montfort, C., van Schoonhoven, R., de Graaf, D., & de Vijlder, F., (2022). *Verduurzaming van publieke waarde door samenwerking in het MBO*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Warner, J. (2006). More sustainable participation? Multi-stakeholder platforms for integrated catchment management. *Water Resources Development*, 15-35.

Bijlage A Onderzoeksverantwoording

Deze onderzoeksverantwoording biedt een overzicht van de methoden en stappen die zijn doorlopen om tot de bevindingen van dit onderzoek te komen. Het onderzoek bestaat uit vijf verschillende stappen: documentanalyse, gesprekken met betrokkenen, gesprekken met partijen bij soortgelijke initiatieven, een kwantitatieve analyse en een synthese van de bevindingen.

Interviews

Gedurende dit proces zijn 19 gesprekken gevoerd met betrokkenen van de UTA, evenals een gesprek met HCA Topsector Energie en HCA Economic Board Zuid-Holland. De gesprekken met betrokkenen van de UTA waren gericht op het identificeren van sterke punten en verbeterpunten in de samenwerking, met name op het gebied van governance. Daarnaast is de focus gelegd op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitgevoerde activiteiten. Deze onderzoeksverantwoording biedt inzicht in de methoden, keuzes en overwegingen die ten grondslag lagen aan het onderzoek, en helpt zo de transparantie en betrouwbaarheid van de resultaten te waarborgen. De 19 interviews zijn verdeeld over stuurgroepleden, supportteam, kernteam, projecten en vergelijkbare initiatieven:

- Stuurgroep:
 - Voorzitter
 - Wethouder economie Nieuwegein namens U10 gemeenten
 - Rayonmanager UWV
 - Wethouder economie Utrecht
- Supportteam:
 - Vertegenwoordiger technologieraad
 - Vertegenwoordiger Utrecht zorg
 - Beleidsadviseur Human Capital en Economie gemeente Hilversum
 - Vertegenwoordiger Universiteit Utrecht
- Kernteam
 - Programmacoördinator
 - Strategisch projectadviseur
 - Beleidsmedewerker Human Capital Agenda Provincie Utrecht
 - Strategisch adviseur, Hogeschool Utrecht
- Projecten
 - Health Innovation School
 - MaakJeStap
 - Servicepunt Techniek
 - Just Enter IT
 - Utrecht Creative Community
- Andere projecten
 - Directeur HCA Topsector Energie

- Directeur HCA Economic Board Zuid-Holland
- Overige
 - Hoofd economie Provincie Utrecht
 - Lerend Netwerk UTA
 - Directeur EBU

Documentanalyse

De documentanalyse richtte zich op het verzamelen en bestuderen van relevante beleidsdocumenten, rapporten en andere schriftelijke bronnen die betrekking hebben op de samenwerking binnen de UTA en projecten die gesteund worden door de UTA. Hierbij zijn voortgangsbrieven, agenda's en verslagen van de stuurgroepvergaderingen geanalyseerd, evenals agenda's en verslagen van de supportteamvergaderingen. Daarnaast zijn documenten over de aanvraag van de kwartiermakersbijdrage en impulsfinanciering meegenomen, evenals het proces rondom de besluitvorming binnen de UTA. Van de projecten zijn adviezen van het supportteam aan de stuurgroep bekeken, evenals de beoordeling van de impulsplannen.



"De wetenschap dat het goed is."

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2024-146
ISBN 978-90-5220-468-0

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2024 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl