

# GERUISLOOS BELEID

REGIO'S IN WEST-EUROPA EN  
HUN ZOEKTOCHT NAAR HOGER OPGELEIDEN

## PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van  
de graad van doctor aan de Universiteit Twente,  
op gezag van de rector magnificus,  
prof.dr. W.H.M. Zijm,  
volgens besluit van het College voor promoties  
in het openbaar te verdedigen  
op vrijdag 17 oktober 2008 om 13.15 uur.

door

Derek Jan Fickers  
Geboren op 28 oktober 1978  
te Heerlen

Dit proefschrift is goedgekeurd door de promotor:  
Prof.dr. J.Th.A. Bressers

In de reeks Schone Technologie en Milieubeleid worden milieuvraagstukken belicht vanuit wetenschappelijke visies op overheidsbeleid, technologie en management.

- Deel 1 De effectiviteit van gemeentelijke milieubeleidsplanning  
F.H.J.M. Coenen
- Deel 2 Bevordering van milieumanagement in organisaties  
T.J.N.M. de Bruijn en K.R.D. Lulofs
- Deel 3 The feasibility of Dutch environmental policy instruments  
Josee J. Ligteringen
- Deel 4 25 jaar milieubeleid in Nederland; instrumenten, incidenten en effecten  
R.A. van de Peppel, P-J. Klok en D. Hoek
- Deel 5 The Endurance of Mexican Amate Paper  
R. Citlalli López Binnqüist
- Deel 6 Sustained Diffusion of Renewable Energy  
Valentina Dinica
- Deel 7 Water Governance and Institutional Change  
Stefan M.M. Kuks
- Deel 8 Innovation and Institutional Change  
Peter S. Hofman
- Deel 9 Transparency in the Food Chain  
Agni Kalfagianni
- Deel 10 Land Markets and Public Policy  
Wilbert Grevers
- Deel 11 Corporate Social Responsibility and Public Policy-Making  
Arno Mathis
- Deel 12 Private Equity; Public Principle  
**David Regeczi**
- Deel 13 Understanding how actors influence policy implementation  
Katharine A. Owens
- Deel 14 Geruisloos Beleid  
Derek Jan Fikkers

## Colofon

Vormgeving omslag: deel 4 ontwerpers, Jo Molenaar

Lay-out: Ada Krooshoop, Universiteit Twente / CSTM

Druk en uitgave: Universiteit Twente / CSTM

© Derek Jan Fikkers, Universiteit Twente / CSTM / 2008

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd door middel van druk, fotocopie of welke andere wijze ook zonder schriftelijke toestemming van de auteur.

ISBN 978 90 365 2699 9

Colonel Scheisskopf was all ears.

'What are bomb patterns?' 'Bomb patterns?'

General Peckem repeated, twinkling with self-satisfied good humor. 'A bomb pattern is a term I dreamed up just several weeks ago.

It means nothing, but you'd be surprised at how rapidly it's caught on. Why, I've got all sorts of people convinced I think it's important for the bombs to explode close together and make a neat aerial photograph. There's one colonel in Pianosa who's hardly concerned any more whether he hits the target or not.'

Joseph Heller, *Catch-22*, 1961



# Inhoud

Voorwoord	vii
<b>1 Het streven naar meer hoger opgeleiden</b>	<b>1</b>
1.1 Inleiding	3
1.2 De rol van hoger opgeleiden	4
1.3 Hoger opgeleiden als doel en als neveneffect van beleid	4
1.4 Regio's op zoek naar een kennisintensieve economie	5
1.5 De probleemstelling	7
1.6 Verdere indeling van het boek	9
<b>2 Drie regio's met soortgelijke problemen</b>	<b>13</b>
2.1 Inleiding	15
2.2 Twente	15
2.2.1 Sociaal-economische karakteristieken	16
2.2.2 Hoger opgeleiden	18
2.3 Westpfalz	20
2.3.1 Sociaal-economische karakteristieken	21
2.3.2 Hoger opgeleiden	24
2.4 Zentralschweiz	25
2.4.1 Sociaal-economische karakteristieken	26
2.4.2 Hoger opgeleiden	28
2.5 Conclusies	31
<b>3 Decentrale human capital beleidsinitiatieven</b>	<b>33</b>
3.1 Inleiding	35
3.2 Demarcatie van de beleidsinitiatieven	35
3.2.1 Categorisering van de beleidsinitiatieven	36
3.2.2 Verdere regels voor demarcatie	38
3.2.3 Discrepantie tussen regio's en beleidsinitiatieven	38
3.3 Beleidsinitiatieven in Twente	39
3.3.1 Kennispark	39
3.3.2 Career Center twente	44
3.3.3 Fast Forward	47
3.3.4 Woninbouwbeleid Gemeente Enschede	50
3.3.5 Samenvatting	54
3.4 Beleidsinitiatieven in Westpfalz	54
3.4.1 Zirkl	54
3.4.2 Pre Park	57
3.4.3 BIC-KI	60
3.4.4 Extra	62
3.4.5 Samenvatting	65
3.5 Beleidsinitiatieven in Zentralschweiz	65

3.5.1	Innovationsschulung	65
3.5.2	Technopark Luzern	67
3.5.3	Innovations Transfer Zentralschweiz	69
3.5.4	Careers Service	72
3.5.5	Wirtschaftsförderung Luzern	75
3.5.6	Samenvatting	78
3.6	Conclusies	79
<b>4</b>	<b>Theorieën ter verklaring van de totstandkoming van beleidsinitiatieven</b>	<b>85</b>
4.1	Inleiding	87
4.2	Issue Attention Cycle	90
4.2.1	De theorie	90
4.2.2	De verklarende kracht van IAC	92
4.3	Policy Generations Theory	93
4.3.1	De theorie	93
4.3.2	De verklarende kracht van PGT	94
4.4	Advocacy Coalition Framework	96
4.4.1	De theorie	96
4.4.2	De verklarende kracht van ACF	98
4.5	Punctuated Equilibrium Theory	100
4.5.1	De theorie	100
4.5.2	De verklarende kracht van PET	103
4.6	Multiple Streams	105
4.6.1	De theorie	105
4.6.2	De verklarende kracht van MS	111
4.7	Conclusies	112
<b>5</b>	<b>Naar een nieuw model</b>	<b>115</b>
5.1	Inleiding	117
5.1.1	Policy entrepreneurs	119
5.2	Het model als gelaagd systeem	122
5.3	De eerste laag: actor-factoren	125
5.3.1	Probleem percepties van de policy entrepreneurs	125
5.3.2	Oplossingsideeën van de policy entrepreneurs	129
5.3.3	Externe steun die de policy entrepreneurs ontvangen	133
5.3.4	Veranderingen in de drie factoren	136
5.4	De tweede laag: contextfactoren	137
5.4.1	Stakeholders	138
5.4.2	het ondersteuningsnetwerk	140
5.5	Conclusies	146



<b>6</b>	<b>De eerste actor-factor: policy entrepreneurs' probleempercepties</b>	<b>149</b>
6.1	Inleiding	151
6.2	De wijze van analyse	151
6.3	Twente	153
6.3.1	Kennispark	153
6.3.2	Career Center Twente	154
6.3.3	Fast Forward	156
6.3.4	Woninbouwbeleid Gemeente Enschede	157
6.3.5	Samenvatting	158
6.4	Westpfalz	158
6.4.1	Zirkl	158
6.4.2	Pre Park	159
6.4.3	BIC-KI	160
6.4.4	Extra	161
6.4.5	Samenvatting	162
6.5	Zentralschweiz	163
6.5.1	Innovationsschulung	163
6.5.2	Technopark Luzern	164
6.5.3	Innovations Transfer Zentralschweiz	165
6.5.4	Careers Service	166
6.5.5	Wirtschaftsförderung Luzern	166
6.5.6	Samenvatting	167
6.6	Conclusies	168
<b>7</b>	<b>De tweede actor-factor: policy entrepreneurs' oplossingsideeën</b>	<b>171</b>
7.1	Inleiding	173
7.2	De wijze van analyse	173
7.3	Twente	174
7.3.1	Kennispark	174
7.3.2	Career Center Twente	174
7.3.3	Fast Forward	175
7.3.4	Woninbouwbeleid Gemeente Enschede	176
7.3.5	Samenvatting	176
7.4	Westpfalz	177
7.4.1	Zirkl	177
7.4.2	Pre Park	178
7.4.3	BIC-KI	178
7.4.4	Extra	179
7.4.5	Samenvatting	179
7.5	Zentralschweiz	180
7.5.1	Innovationsschulung	180
7.5.2	Technopark Luzern	181
7.5.3	Innovations Transfer Zentralschweiz	181
7.5.4	Careers Service	182
7.5.5	Wirtschaftsförderung Luzern	182

7.5.6	Samenvatting	182
7.6	Conclusies	183
<b>8</b>	<b>De derde actor-factor: externe steun</b>	<b>187</b>
8.1	Inleiding	189
8.2	Wijze van analyse	189
8.3	Twente	192
8.3.1	Kennispark	192
8.3.2	Career Center Twente	193
8.3.3	Fast Forward	195
8.3.4	Woninbouwbeleid Gemeente Enschede	195
8.3.5	Samenvatting	196
8.4	Westpfalz	196
8.4.1	Zirkl	196
8.4.2	Pre Park	197
8.4.3	BIC-KI	198
8.4.4	Extra	199
8.4.5	Samenvatting	199
8.5	Zentralschweiz	200
8.5.1	Innovationsschulung	200
8.5.2	Technopark Luzern	201
8.5.3	Innovations Transfer Zentralschweiz	202
8.5.4	Careers Service	203
8.5.5	Wirtschaftsförderung Luzern	203
8.5.6	Samenvatting	205
8.6	Conclusies	206
<b>9</b>	<b>Veranderingen van de drie actor-factoren</b>	<b>209</b>
9.1	Inleiding	211
9.2	Wijze van analyse	211
9.3	Twente	212
9.3.1	Kennispark	212
9.3.2	Career Center Twente	213
9.3.3	Fast Forward	213
9.3.4	Woninbouwbeleid Gemeente Enschede	214
9.3.5	Samenvatting	215
9.4	Westpfalz	215
9.4.1	Zirkl	215
9.4.2	Pre Park	216
9.4.3	BIC-KI	216
9.4.4	Extra	217
9.4.5	Samenvatting	218
9.5	Zentralschweiz	218
9.5.1	Innovationsschulung	218
9.5.2	Technopark Luzern	219

9.5.3	Innovations Transfer Zentralschweiz	219
9.5.4	Careers Service	220
9.5.5	Wirtschaftsförderung Luzern	221
9.5.6	Samenvatting	221
9.6	Conclusies	221
<b>10</b>	<b>De eerste contextuele factor: stakeholders</b>	<b>225</b>
10.1	Inleiding	227
10.2	Operationalisering van de stakeholders	227
10.3	Enquêtering van de stakeholders	230
10.3.1	De probleempercepties	230
10.3.2	De oplossingsideeën	233
10.4	Analyse van de data	234
10.4.1	De probleempercepties	234
10.5	Twente	236
10.5.1	De probleempercepties van de stakeholders in Twente	236
10.5.2	De oplossingsideeën van de stakeholders in Twente	236
10.5.3	Samenvatting	238
10.6	Westpfalz	238
10.6.1	De probleempercepties van de stakeholders in Westpfalz	238
10.6.2	De oplossingsideeën van de stakeholders in Twente	239
10.6.3	Samenvatting	240
10.7	Zentralschweiz	241
10.7.1	De probleempercepties van de stakeholders in Zentralschweiz	241
10.7.2	De oplossingsideeën van de stakeholders in Zentralschweiz	242
10.7.3	Samenvatting	243
10.8	Conclusies	243
<b>11</b>	<b>De tweede contextuele factor: ondersteuningsnetwerken</b>	<b>249</b>
11.1	Inleiding	251
11.2	Wijze van analyse	253
11.2.1	Samenstelling	253
11.2.2	Coherentie	255
11.3	Twente	263
11.3.1	De samenstelling van de subnetwerken in Twente	263
11.3.2	De coherentie van de subnetwerken in Twente	265
11.3.3	Samenvatting	267
11.4	Westpfalz	269
11.4.1	De samenstelling van de subnetwerken in Westpfalz	269
11.4.2	De coherentie van de subnetwerken in Westpfalz	271
11.4.3	Samenvatting	273
11.5	Zentralschweiz	274
11.5.1	De samenstelling van de subnetwerken in Zentralschweiz	274
11.5.2	De coherentie van de subnetwerken in Zentralschweiz	277
11.5.3	Samenvatting	280

11.6	Diversiteit in de externe steun	281
11.7	Conclusies	282
<b>12</b>	<b>Samenvatting en conclusies</b>	<b>287</b>
12.1	Over decentrale human capital beleidsmaatregelen	289
12.2	De waarde van bestaande beleidsvormingstheorieën	291
12.3	De waarde van ons model	292
12.3.1	Een gelaagd model	292
12.3.2	De eerste laag: actor-factoren	293
12.3.3	De tweede laag: context-factoren	296
12.3.4	Conclusies over het model	297
12.3.5	De verklaring van verschillen aan de hand van het model	298
12.4	De verklarende kracht buiten decentrale human capital beleidsmaatregelen	299
	Literatuur	301
	Summary	319
	Lijst met respondenten	329
	Afkortingen	331
	Over de auteur	333

## Voorwoord

Het vak van promovendus is het mooiste ter wereld. Terwijl zijn vrienden haastig van baan naar baan wisselen, met leaseauto's in de file staan, en klagen over targets, patiënten, cliënten en opdrachtgevers, kan de promovendus achteloos opscheppen over Bildung, de romantiek van de academie en het verhevene van de wetenschap. Vier jaar onderzoek doen, congressen bezoeken, erover discussiëren, komen tot nóg betere inzichten: er bestaat niks leukers! Een prettige bijkomstigheid is de haast oneindige vrijheid bij het indelen van de eigen tijd. Promovendi die klagen over vier lange jaren van academische zelfkastijding hebben het dan ook aan het verkeerde eind. Maar er ligt één gevaar op de loer. Het enige risico dat een promovendus loopt, is dat hij in dit academische Luilekkerland de weg kwijt raakt.

Het feit dat dit laatste mij niet is gebeurd dank ik allereerst aan mijn promotor en mijn copromotor, prof. dr. Hans Bressers en dr. Frans Coenen. Veel dank ben ik Hans Bressers verschuldigd voor zijn rol als promotor. Zoals het een promovendus betaamt, dreigde ik regelmatig verstrikt te raken in een web van methoden en theorieën. Op de momenten dat ik de weg dreigde kwijt te raken, bleken discussies met Hans oplossingen altijd naderbij brengen. Het belangrijkste dat ik in Twente heb geleerd is dan ook pragmatisme en relativering. Niet minder dank ben ik Frans Coenen verschuldigd voor zijn rol als copromotor. Als zoon van de Twentse traditie legt hij de lat voor zijn promovendi graag hoog: veel cases, scherp op conceptuele inconsistenties, maar vooral aandacht voor methodologische zuiverheid. Op het moment zelf soms een crime, achteraf altijd een zegening.

Maar in de academische wereld dank ik niet slechts mijn promotor en copromotor. Ook mijn overige collega's, in het bijzonder Mirjam van Tilburg en Ada Krooshoop, ben ik dank verschuldigd. De discussies met Mirjam vormden op de maandagmorgen een heerlijk begin van een nieuwe week. Gelukkig zijn er nog D66'ers die de kroonjuwelen wel graag in de etalage zetten! Naast Mirjam dank ik Ada. Het is indrukwekkend om te zien hoe iemand naast al het ondersteunend werk ook nog eerste stuurman, marconist en machinist op een goed varend schip kan zijn.

Daarnaast dank ik prof. dr. Michiel de Vries van mijn Nijmeegse alma mater, prof. dr. Larry O'Toole van de University of Georgia, en prof. dr. Michael Keating van het EUI in Florence. Allen leverden zij bruikbare commentaren op delen van deze dissertatie en op papers die daaraan ten grondslag lagen. Dr. Peter Geurts dank ik voor zijn kritieken op eerdere versies van het tiende hoofdstuk.

Dank ben ik ook verschuldigd aan mijn vrienden, in het bijzonder aan Ernst van Lamoen, Cathelijn de Vries en de leden van het Illustere Derde Bestuur; Marcel Orth, Koen Verlinden en Patrick Schrombges. Met plezier denk ik terug aan bustochten in Ierland, vissenkoppen eten in Beijing en backpacken op Aruba en in Münster. Wereldlijke afwisseling naast academische arbeid. Het is ook aan jullie te danken dat ik in de loop van vier jaar niet ben verdwaald.

Niet in de laatste plaats dank ik mijn ouders en mijn zusje, Bert, Margot en Renske. De belangrijkste eigenschap van een promovendus is een grote nieuwsgierigheid naar zaken die buiten de directe belevingswereld vallen. Mijn

ouders hebben mij hierin niet beter kunnen opvoeden. Een minstens zo belangrijke eigenschap van de promovendus is uithoudingsvermogen. Mijn zusje heeft mij hierin niet beter kunnen 'opvoeden' dan zij gedaan heeft.

Tot slot dank ik Meinou. In een proefschrift is geen ruimte voor sentimentaliteit, maar je steun was zowel heerlijk als onontbeerlijk.

München, juni 2008  
Derek Jan Fikkers

## **Hoofdstuk 1**

### **Het streven naar meer hoger opgeleiden**





## 1.1 Inleiding

Kennisintensieve bedrijvigheid wordt door beleidsmakers en politici doorgaans als een belangrijke voorwaarde beschouwd voor economische groei (e.g. Fikkers & Van Dam, 2006). De argumentaties waarop zij deze veronderstelling baseren kunnen verschillend zijn, zowel naar aard, naar complexiteit, als naar kwaliteit. Dat geldt op E.U.-schaal, op nationale schaal, maar ook op regionale schaal.

Voor een decentraal politicus zou simpele argumentatie achter deze veronderstelling kunnen zijn dat kennisintensieve bedrijvigheid meer bijdraagt aan het bruto regionaal product. Meer complexe argumentaties kunnen uitgaan van de verwachting dat deze bedrijvigheid creatiever en innovatiever is en op die wijze meer kan bijdragen aan innovatie en duurzame ontwikkeling in de regio. Veel complexer dan bovenstaand worden deze argumentaties doorgaans niet. Echter, essentieel is de veronderstelling dat:

1. de aanwezige industriële economische structuur zijn langste tijd heeft gehad;
2. kennisintensieve bedrijvigheid hier een duurzame vervanging van zal zijn.

Dit boek gaat over kennisintensieve bedrijvigheid en regio's. Maar het gaat vooral over de mensen die voor deze kennisintensieve bedrijvigheid onontbeerlijk zijn: hoger opgeleiden. Het gaat over regio's die geconfronteerd worden met een tekortschietende voorraad hoger opgeleiden. En het gaat over de wijzen waarop regio's in West-Europa deze voorraad hoger opgeleiden –bewust of onbewust– beïnvloeden.

Decentrale overheden hebben in West-Europa veel ruimte om hun eigen regionaal-economisch beleid te voeren. In de bestuursrechtelijke zin van het woord doen zij dat als lokale overheden (De Vries, 2000a; Sagan & Halkier, 2005: 270), als mesobestuur of als -vaak ambigue- samenwerkingsverbanden daarvan (e.g. Martin, 1999; Hooghe & Marks, 2001; Keating et al., 2003). Deze hebben doorgaans de beschikking over aanzienlijke middelen om hun beleidsdoelstellingen na te streven. Financieel worden zij daartoe –onder andere– in staat gesteld door nationale overheden en de Europese Unie. De laatste zorgt voor een legitimatie van dergelijk beleid door instanties als het Comité voor de Regio's, en door politieke constructies als het subsidiariteitsbeginsel<sup>1</sup>.

De doelen die deze decentrale overheden zich stellen in hun regionaal-economisch beleid spreken vaak voor zich. Men wenst doorgaans “de lokale en regionale economie te versterken” of “het vestigingsklimaat verbeteren”. Of men richt zich op “het stimuleren van innovatie en clustervorming in de lokale maakindustrie”, “de verbetering van de aansluiting tussen vraag en aanbod op de lokale arbeidsmarkt”, of “het behoud en het stimuleren van werkgelegenheid in de gemeente” (e.g. Armstrong & Taylor, 2000; Hospers & Beugelsdijk, 2002).

<sup>1</sup> Het beginsel is juridisch vastgelegd in artikel 5 van het EG-verdrag.

## 1.2 De rol van hoger opgeleiden

Een toenemend belang van de kennisintensieve bedrijvigheid in een regionale economische structuur heeft volgens veel beleidsmakers onontkoombaar gevolgen voor de samenstellingen van de productiefactor arbeid in die regio (e.g. Rutten et al., 2003). Anders dan voorheen worden volgens deze beleidsmakers hogere eisen gesteld aan de intellectuele capaciteiten van werknemers. Deze veranderende eisen laten zich het beste vertalen als hogere eisen aan het opleidingsniveau van de werknemers: “er zijn meer hoger opgeleiden nodig in de regio”.

Hoger opgeleiden nemen volgens veel beleidsmakers dan ook een bijzondere plaats in de veranderende economische activiteiten (e.g. Becker, 1964; Trippl & Maier, 2007: 18).<sup>2</sup> In de eerste plaats dienen zij als katalysator van kennisintensieve bedrijvigheid, in de tweede plaats dienen zij als resultante ervan.

- De rol van *katalysator* spreekt voor zich. Immers, hoger opgeleiden jagen veranderende economische activiteiten aan, simpelweg door er beroepshalve mee bezig te zijn.
- De rol als *resultante* is complexer. Zij is gebaseerd op de veronderstelling dat arbeidsmigratie van hoger opgeleiden de vraag naar arbeid én de kansen op een succesvolle carrière tot op zekere hoogte volgt.<sup>3</sup>

Regionale beleidsmakers veronderstellen aan de hand van argumentaties als de bovengenoemde dat hoger opgeleiden op de één of andere wijze essentieel zijn voor de economische ontwikkeling in de gemeente of regio. In deze redenering is de migratie van hoger opgeleiden naar een regio waar men een tekort aan hoger opgeleiden veronderstelt –*braingain*– een waardevol proces. Niet minder belangrijk is het voorkomen van het tegenovergestelde proces: *braindrain*. Het saldo van beide processen is een *regionale voorraad hoger opgeleiden*. Deze moet in de ogen van veel beleidsmakers zo groot mogelijk zijn.

## 1.3 Hoger opgeleiden als doel en als neveneffect van beleid

Het mechanisme wij hierboven beschreven heeft twee belangrijke implicaties. In de eerste plaats betekent het dat een voldoende voorraad hoger opgeleiden op de regionale arbeidsmarkt van belang is voor het realiseren van ambities op het gebied van kennisintensieve bedrijvigheid.

In de tweede plaats betekent het dat deze voorraad hoger opgeleiden op meerdere wijzen te beïnvloeden is. De voorraad hoger opgeleiden is allereerst te beïnvloeden door beleidsinitiatieven die een directe aanzuigende werking hebben op hoger opgeleiden. Een voor de hand liggend voorbeeld is dat van fiscale

<sup>2</sup> Zij volgen hierin de Europese Unie en haar Lissabon-strategie en de relatie die daar wordt gelegd tussen opleidingsniveau en “the knowledge-based economy”

<sup>3</sup> De wetenschappelijke vertaling hiervan is de *escalator region*. Dergelijke regio's fungeren als een roltrap voor de carrièremogelijkheden van hoger opgeleiden (Fielding, 1992; Crommentuijn, 1997).

maatregelen: men kan het voor hoger opgeleiden fiscaal voordelig maken om zich in een bepaalde regio te vestigen. Maar er zijn ook maatregelen denkbaar die op minder juridische bezwaren stuiten. Zo kan een regio zich in marketingcampagnes richten op hoger opgeleiden, of kan men investeren in faciliteiten waarmee men expliciet hoop hoger opgeleiden aan te trekken.

De voorraad is echter ook te beïnvloeden door beleidsinitiatieven op te zetten die een indirecte aanzuigende werking hebben op hoger opgeleiden. Dit zijn bijvoorbeeld beleidsinitiatieven die zich direct richten op kennisintensieve bedrijvigheid in de regio en waarbij –in de formulering van de doelstellingen– de voorraad hoger opgeleiden in die regio niet ter sprake komt. Maar men kan zich ook richten op hogere inkomensgroepen, op bedrijventerreinen voor kennisintensieve bedrijvigheid of op regionale kennisvalorisatie. Het vergroten van de voorraad hoger opgeleiden kan in deze beleidsinitiatieven een direct doel zijn, maar het kan ook een –wellicht onvoorzien– neveneffect zijn. Deze laatste constatering is van belang voor dit onderzoek. Wanneer we beleidsinitiatieven willen bestuderen die de voorraad hoger opgeleiden in een regio positief beïnvloeden hebben we per definitie te maken met een zeer heterogene casuïstiek.

#### **1.4 Regio's op zoek naar een kennisintensieve economie**

Dit boek is voortgekomen uit het Interreg IIIb project *Brain gain – Brain drain*. In het kader van dit project is onderzoek gedaan in een drietal perifere regio's in West-Europa. Het betreft de regio's Twente, Zentralschweiz en Westpfalz. In deze paragraaf zullen wij deze drie regio's kort inleiden. Maar eerst zullen wij stil staan bij een begrip dat wij eerder in dit hoofdstuk al een paar maal gebruikten en daarbij meestal in de mond legden van beleidsmakers: *kennisintensieve bedrijvigheid of kennisintensieve economie*.

Er is niet altijd overeenstemming over de definitie van het begrip kennisintensieve economie (vgl. Lundvall & Johnson, 1994; OECD, 1996; Van der Laan et al., 2000; Storper & Venables, 2004). Niettemin kunnen wij kennisintensieve bedrijvigheid basaal definiëren als bedrijvigheid waar de productiefactoren arbeid en kapitaal sterk gericht zijn op het ontwikkelen en toepassen van nieuwe technologie (RPB, 2004: 19). In veel regio's speelt kennisintensieve bedrijvigheid een rol. Sommige regio's hebben het, andere hebben het te weinig.

Maar ook al heersen verschillende meningen over wat kennisintensieve bedrijvigheid nu eigenlijk is, over een aantal zaken is men het wel eens. In de eerste plaats lijkt men het eens te zijn over het nut van kennisintensieve bedrijvigheid. In de inleiding bespraken wij dit al kort. In de tweede plaats is men het eens over de demografische voorwaarden voor een kennisintensieve economie: voor een kennisintensieve economie is een hoog opgeleide beroepsbevolking onontbeerlijk. Een voldoende voorraad hoger opgeleiden wordt volgens beleidsmakers een *condition sine qua non* voor kennisintensieve bedrijvigheid.

Het is echter juist voor perifere regio's moeilijk om hoger opgeleiden aan zich te binden (Huijts, 2003: 195; Arbo & Benneworth, 2006). Dat is iets dat de

onderstaande regio's aan den lijve ondervinden. Allen hebben zij een beroepsbevolking die relatief laag geschoold is. Later in dit proefschrift zullen wij uitgebreider stil staan bij de situatie in de regio's en wat er gedaan wordt. Eerst zullen wij de regio's kort inleiden.

1. *Twente*, Nederland

Twente kent een geschiedenis van zware industrie. Tegenwoordig kent het een relatieve concentratie van kennisintensieve bedrijvigheid, voornamelijk voortgekomen uit een betrekkelijk jonge universiteit. Toch wonen in Twente relatief weinig hoger opgeleiden.

2. *Westpfalz*, Duitsland

De Westpfalz ligt tegen de Frans-Duitse grens aan. Het laat zich tot op zeker hoogte vergelijken met Twente: de regio kent een industrieel verleden en een jonge technische universiteit. In de jongste geschiedenis heeft vooral een wederkerend bestaan als frontgebied een stempel gedrukt op de ontwikkeling van de Westpfalz.

3. *Zentralschweiz*, Zwitserland

Zentralschweiz bestaat uit een zestal kantons in het noorden van de Alpen. De economische geschiedenis van het gebied kenmerkt zich door landbouw en – sinds halverwege de 19e eeuw- toerisme. In toenemende mate lijkt men zich de nadelen van deze mono-economie te realiseren. De landbouw trekt weg en het toerisme, dat zich vooral in het centraal gelegen Luzern concentreert, brengt weinig toegevoegde waarde met zich mee en is te kleinschalig om ook in de toekomst goed te kunnen renderen. Twee kantons worden in deze dissertatie genomen als representatief voor Zentralschweiz: het rurale Uri en het relatief grootstedelijke Luzern.

In deze drie regio's zijn beleidsinitiatieven ondernomen die invloed hebben op de voorraad hoger opgeleiden in de regio's. Echter, de verschillen tussen deze beleidsinitiatieven kunnen groot zijn. Sommige initiatieven stellen zich direct ten doel om hoger opgeleiden uit core-gebieden aan te trekken. Andere beleidsinitiatieven richten zich juist op het opleiden en vasthouden van mensen in de eigen regio. Sommige beleidsinitiatieven zijn sec tot stand gebracht door regionale overheden, terwijl andere vooral moeten worden gezien als private initiatieven of initiatieven van hoger onderwijsinstellingen. Bovendien wordt in sommige beleidsinitiatieven intensief gewag gemaakt van de voorraad hoger opgeleiden en worden de doelen ook in dergelijke termen uitgedrukt, terwijl andere beleidsinitiatieven in meer abstracte termen spreken over zaken als "een nieuwe economische orde" en de aanpassingen die daarvoor nodig zijn. Kortom, de verschillen zijn legio.

Dat grote verschil tussen de maatregelen in de drie regio's met een vergelijkbare problematiek doet een aantal nieuwe vragen rijzen. In de eerste plaats kan men zich afvragen wanneer dergelijke maatregelen tot stand komen. In de tweede plaats kan men zich afvragen onder welke omstandigheden bepaalde maatregelen met specifieke karakteristieken ontstaan. Richt men zich met de beleidsinitiatieven specifiek op hoger opgeleiden? En in dat geval: hoe denkt men de voorraad hoger

opgeleiden in de regio te kunnen vergroten? En onder welke omstandigheden zijn het vooral private actoren die de kar trekken? Wanneer ontstaan juist grote of juist kleine maatregelen?

Het ontstaan van regionale beleidsinitiatieven die zich –bewust of onbewust– richten op de regionale voorraad hoger opgeleiden is in dit boek het onderwerp van aandacht. Onder welke voorwaarden ontstaan deze beleidsinitiatieven? Ook al is de situatie in de drie regio's tot op bepaalde hoogte vergelijkbaar, het zal blijken dat de uiteindelijke beleidsinitiatieven verschillen van regio tot regio. Het tot stand komen van de beleidsinitiatieven en de totstandkoming van de verschillen ertussen zullen wij trachten te verklaren.

## 1.5 De probleemstelling

Het onderwerp van dit boek spitst zich toe op het ontstaan van bepaalde typen regionale sociaal-economische beleidsinitiatieven: beleidsinitiatieven die –bewust of onbewust– gevolgen hebben voor de voorraad hoger opgeleiden in een regio. In dit boek zullen wij deze beleidsinitiatieven omschrijven als decentrale human capital beleidsinitiatieven. Door het adjectief decentrale wijzen wij op het subnationale niveau waarop deze beleidsinitiatieven worden opgezet. In het volgende hoofdstuk zal de nadruk hier op worden gelegd. Met het adjectief *human capital* plaatsen wij ons nadrukkelijk in de literatuur waarin opleidingsniveau primair wordt beschouwd op macroniveau (e.g. Schultz, 1961; Becker, 1964; Coleman, 1988; Benhabib & Spiegel, 1994; OECD, 2008). Opleidingsniveau is in deze literatuur primair een geaggregeerd kapitaalgoed.

In haar meest basale vorm zou de centrale vraag kunnen luiden: *Waarom ontstaan in sommige regio's wel decentrale human capital beleidsinitiatieven en in –vergelijkbare– andere regio's niet?* Bij deze vraag moeten echter twee opmerkingen worden gemaakt.

In de eerste plaats wordt in deze vraag het karakter van de regio te eenzijdig gezien als onderwerp van de studie. Hiermee wordt te weinig eer gedaan aan het beleidswetenschappelijke karakter van het onderzoek. Deze dissertatie is een beleidswetenschappelijk onderzoek dat zich richt op de wijze waarop en de voorwaarden waaronder specifieke beleidsinitiatieven tot stand komen. De regio's en hun karakteristieke vormen niet zozeer het onderwerp van de studie. Zij zijn de context waarin de beleidsinitiatieven tot stand komen. Ze zijn daarom een verklarende factor. Dit gegeven houdt ook verband met de volgorde van verklaring in dit onderzoek. Bepaalde typen beleidsinitiatieven –zo is de veronderstelling– komen onder een bepaald gesternte tot stand. Vanuit deze initiatieven zullen wij deze gesternten op verklarende wijze terugredenerend in kaart brengen: hoe én onder welke voorwaarden zijn de beleidsinitiatieven in dit boek ontstaan? Het is dus niet zo dat wij regio's onderzoeken om vervolgens te concluderen welke typen beleidsinitiatieven daar tot stand kunnen komen.

In de tweede plaats is er in de gestelde vraag te weinig aandacht voor het feit dat de formele doelstellingen van de beleidsinitiatieven voor ons niet primair een

afbakenende functie hebben. Met andere woorden: de formele doelstelling van het beleidsinitiatief bepaalt voor ons niet of een beleidsinitiatief bijdraagt aan de voorraad hoger opgeleiden. De redelijkerwijs te verwachten neveneffecten van het beleidsinitiatief zijn in dit onderzoek minstens zo relevant. Dit punt is van belang voor de casuïstiek in deze dissertatie. Wij zullen ons niet slechts richten op beleidsinitiatieven waarmee regio's formeel trachten de voorraad hoger opgeleiden te vergroten. Wanneer wij dat wel zouden doen, dan worden vrijwel identieke beleidsinitiatieven in de ene regio wel in het onderzoek betrokken terwijl dit in de andere regio niet gebeurt. In plaats daarvan nemen wij beleidsinitiatieven in alle regio's in beschouwing en zien wij de expliciteit van de doelstellingen en de mate waarin hoger opgeleiden in die doelstellingen een rol spelen als één van de karakteristieken van het beleidsinitiatief.

Met deze twee kanttekeningen benadrukken wij vooral dat het onderzoek een beleidswetenschappelijk onderzoek is, waarin beleidsinitiatieven onderwerp van onderzoek zullen zijn. De totstandkoming van deze beleidsinitiatieven zal voor het gros ervan ex post worden verklaard. De centrale vraag in dit onderzoek luidt dan ook:

*Waarom zijn er verschillen tussen de onderzochte regio's in de aard en totstandkoming van decentrale human capital beleidsinitiatieven?*

Deze centrale vraagstelling leunt op een viertal subvragen:

- 1 *Welke zijn de regionale beleidsinitiatieven die de groei van de voorraad hoger opgeleiden in de onderzochte regio's als beleidsdoel of als neveneffect hebben en hoe zijn deze te karakteriseren?*

Deze subvraag heeft primair een inventariserend karakter. Er is reeds op gewezen dat in de drie regio's slechts een beperkt aantal beleidsinitiatieven zich in de formele doelstellingen richt op het vergroten van de voorraad hoger opgeleiden. In de drie regio's bestaat echter een veelkleurig palet aan maatregelen waarvan de neveneffecten invloed hebben op de voorraad hoger opgeleiden. Wij zullen bij deze vraag kijken wat voor sociaal-economische beleidsinitiatieven in de drie regio's invloed hebben op de voorraad hoger opgeleiden. Tevens zullen wij kijken in hoeverre de regio's tegen elkaar afgezet kunnen worden. Is het zo dat men in de ene regio meer aandacht besteedt aan het probleem dan in de andere? Om deze vraag te kunnen beantwoorden zullen wij een systeem van demarcatie ontwikkelen.

- 2 *In hoeverre kan de totstandkoming van decentrale human capital beleidsinitiatieven aan de hand van bestaande beleidsvormingstheorieën worden verklaard?*

De beantwoording van de tweede subvraag wordt vooraf gegaan door een inventarisatie van een aantal beleidsvormingstheorieën; beleidswetenschappelijke theorieën aan de hand waarvan men de totstandkoming van beleidsinitiatieven tracht te verklaren. Wij zullen vervolgens kijken in hoeverre deze theorieën en modellen

geschikt zijn om de totstandkoming van de beleidsinitiatieven die onder subvraag 1 geïnventariseerd en gecategoriseerd zijn te verklaren.

3 *Wat voor beleidswetenschappelijk model kan dienen ter verklaring van de totstandkoming van decentrale human capital beleidsinitiatieven?*

Bij het stellen van subvraag 2 wezen wij impliciet op de mogelijkheid dat de bestaande theorieën op het gebied van de beleidsvorming wellicht tekort schieten voor de decentrale human capital beleidsinitiatieven in dit onderzoek. Wanneer dat het geval blijkt te zijn, is het interessant om te zien of kan worden gekomen tot een model dat zich specifiek richt op de totstandkoming van de typen beleidsinitiatieven in dit proefschrift.

4 *Hoe verklaart dit model de verschillen tussen de beleidsinitiatieven in de regio's?*

Onder deze vraag zullen wij ons richten op de verklaring van de totstandkoming van de beleidsinitiatieven en de verschillen tussen de regio's die bij subvraag 1 zijn geconstateerd. Wij zullen bij deze vraag kijken in hoeverre dit model in de praktijk van empirisch onderzoek toepasbaar is op de beleidsinitiatieven die in de drie regio's tot stand zijn gekomen. Al eerder wezen wij erop dat de verschillen tussen de beleidsinitiatieven in de regio's groot kunnen zijn. Het is daarmee allereerst de vraag of deze verschillen te verklaren zijn aan de hand van de verschillende regio's waarin de beleidsinitiatieven tot stand komen. Zo kan er sprake zijn van 'typisch Nederlandse' beleidsinitiatieven of is er sprake van 'typisch Zwitserse' beleidsinitiatieven.<sup>4</sup> Ook kan het zijn dat deze verschillen zich vooral laten verklaren door de wijzen waarop men in de respectievelijke regio's over het probleem denkt of de steun die de respectievelijke regio's ter beschikking staat.

## 1.6 Verdere indeling van het boek

In dit hoofdstuk hebben wij een korte inleiding in de problematiek gegeven. Ook hebben wij de vier onderzoeksvragen gepresenteerd die in deze dissertatie zullen worden beantwoord.

Het hierop volgende hoofdstuk zal nog een inleidend karakter hebben. Wij zullen hier de drie regio's presenteren die in dit onderzoek centraal staan. Van respectievelijk Twente, Westfalz en Zentralschweiz zullen wij een korte inleiding geven, waarna wij de sociaal-economische karakteristieken van de regio's zullen schetsen. Tot slot tonen wij voor elke regio aan dat men kampt met een gebrekkige voorraad hoger opgeleiden.

<sup>4</sup> Een dergelijke veronderstelling zou zijn legitimiteit kunnen vinden in de staatsrechtelijke verschillen tussen beide landen. In dat licht zou men bijvoorbeeld kunnen veronderstellen dat de Zwitserse beleidsinitiatieven groter in omvang en in aantal zijn. Een federatieve staatsstructuur zou de Zwitserse kantons meer ruimte geven tot het opzetten van de beleidsinitiatieven dan hun evenknieën in het unitaire Nederland hebben.

In het derde hoofdstuk zullen wij antwoord geven op de eerste onderzoeksvraag. Wij zullen in dat hoofdstuk de beleidsinitiatieven bespreken. Maar voordat wij dat doen zullen wij ingaan op enkele categorisering. In het bijzonder de doelstellingen van de beleidsinitiatieven zijn hier van belang.

In het vierde hoofdstuk zullen wij antwoord geven op de tweede onderzoeksvraag. Wij bouwen daarbij voort op de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag. In dit hoofdstuk behandelen wij daarvoor de meest voorname beleidsvormingstheorieën. Tot slot zullen wij kijken in hoeverre deze theorieën geschikt zijn om de decentrale human capital beleidsinitiatieven te verklaren.

Het zoeken naar een alternatief model voor de verklaring van deze decentrale human capital beleidsinitiatieven staat centraal in het vijfde hoofdstuk. Wij zullen in dit hoofdstuk een alternatief model presenteren. De bruikbaarheid model moet echter nog onderzocht worden aan de hand van de beleidsinitiatieven die wij in het derde hoofdstuk al introduceerden. Wij zullen dat doen door middel van een achttal hypothesen.

In de hoofdstukken zes tot en met elf zullen wij conclusies trekken aangaande deze hypothesen. De hoofdstukken zes tot en met negen richten zich op de eerste vier hypothesen die slaan op de eerste laag van het model. In het vijfde hoofdstuk zullen wij dit verduidelijken. In hoofdstuk tien en elf gaan wij in op de laatste vier hypothesen die gaan over de factoren op het niveau van de regio's.

De lezer moet zich tot slot nog een tweetal zaken realiseren. In de eerste plaats moeten wij een opmerking maken bij de indeling van de hoofdstukken. Wij bespreken in het derde hoofdstuk de empirie en in het vijfde hoofdstuk een model. In de daaropvolgende hoofdstukken zullen wij dit model toetsen aan de hand van de empirie uit het derde hoofdstuk. Op het eerste oog lijkt dit methodologisch onzuiver. Maar dat is niet het geval. In het derde hoofdstuk geven wij slechts enkele inleidende karakteristieken van de casuïstiek. Deze inleidende karakteristieken zijn onontbeerlijk voor het vierde hoofdstuk. Pas na de presentatie van de hypothesen in het vijfde hoofdstuk zullen wij de beleidsinitiatieven meer gedetailleerd bespreken ter toetsing van de acht hypothesen. Deze op het eerste oog opmerkelijke volgorde is onontkoombaar omdat we de tweede subvraag in het vierde hoofdstuk willen beantwoorden.

In de tweede plaats moeten wij een opmerking maken bij de woordkeuze in dit boek. Wij hebben al een aantal keren het begrip voorraad hoger opgeleiden gebruikt. In dit boek zullen wij dat vaker doen. Dit begrip klinkt wellicht wat onwezenlijk en abstract. Maar dit boek gaat over regio's waar men beleid voert dat invloed heeft op deze voorraad hoger opgeleiden. Wanneer het specifiek over hoger opgeleiden gaat zullen beleidsmakers wellicht eerder spreken van het aantrekkelijker maken van de regio voor hoger opgeleiden, het realiseren van een stijging van het percentage hoger opgeleiden in de regio, het voorkomen van een brain drain, het realiseren van een brain gain, of een verbetering van het opleidingsniveau in de regio. Echter, in essentie komen deze doelen allen op hetzelfde neer: het positief beïnvloeden van de voorraad hoger opgeleiden in de regio. Wanneer het gaat over de effecten van beleidsinitiatieven zullen wij dit begrip



dan ook hanteren.<sup>5</sup> Deze specifieke beleidsinitiatieven zullen wij duiden als decentrale human capital beleidsinitiatieven.

<sup>5</sup> Slechts in het tweede hoofdstuk zullen wij terugvallen op "het percentage hoger opgeleiden". Dit is om een vergelijking tussen regio's mogelijk te maken.



## **Hoofdstuk 2**

### **Drie regio's met soortgelijke problemen**



## 2.1 Inleiding

In de onderstaande paragrafen besteden wij nadere aandacht aan de drie regio's die wij bestuderen. In de eerste plaats gaan wij bij elke regio kort in op belangrijke sociaal-economische kenmerken. Daarna besteden wij per regio aandacht aan de voorraad hoger opgeleiden. Dit zullen wij pragmatisch doen. Twente is een zogenaamde NUTS-4 regio. Dit impliceert dat door een aantal organisaties gegevens worden verzameld op het niveau van deze regio. Echter, bij de andere twee regio's is dat niet het geval. Daar zullen de gegevens soms via een omweg moeten worden verkregen. In het geval van Westpfalz zullen wij ons moeten concentreren op de grootste stad in de regio: Kaiserslautern. In het geval van Zentralschweiz zijn betrekkelijk weinig gegevens voorhanden. Deze data richten zich bovendien op de kantons in de regio. De data over deze kantons zullen wij –waar mogelijk– aggregeren naar het niveau van Zentralschweiz. Op deze wijze kan in dit hoofdstuk een duidelijk beeld worden gegeven van de regionale voorraad hoger opgeleiden in Twente, Westpfalz en Zentralschweiz. In deze volgorde zullen wij de drie regio's bespreken. Steeds zullen wij ingaan op de sociaal-economische karakteristieken van elke regio, waarna we meer specifiek aandacht besteden aan de voorraad hoger opgeleiden. Wij zullen afsluiten met enkele samenvattende opmerkingen over de regio's in het algemeen en de voorraad hoger opgeleiden in die regio's in het bijzonder.

## 2.2 Twente

De regio Twente heeft in totaal zo'n 617.000 inwoners. De helft daarvan woont in één van de drie grootste steden: Enschede (152.000 inwoners), Hengelo (81.000 inwoners) en Almelo (72.000 inwoners). Het oppervlak van de regio bedraagt zo'n 1.503 km<sup>2</sup>. Dit impliceert een bevolkingsdichtheid van zo'n 411 inwoners per km<sup>2</sup>. Dit ligt iets onder het gemiddelde Nederlandse cijfer.

De regio Twente is lang afhankelijk geweest van textielindustrie en machinebouw. Op dit moment is de rol van met name de voormalige textielindustrie klein. Van de vele textielconcerns is er nog slechts één die met 850 medewerkers als een grote werkgever kan worden beschouwd. Tegenwoordig kenmerkt de arbeidsmarkt in Twente zich allereerst door een hoog werkloosheidscijfer<sup>1</sup>, een lage arbeidsparticipatiegraad<sup>2</sup> en een kleine groei van het arbeidsaanbod. Deze laatste groei is niettemin kleiner dan het nationale gemiddelde. Het percentage immigranten is laag.

De regio heeft geen belangrijke bestuurlijke functie. De vier belangrijkste Twentse gemeenten werken samen in *Netwerkstad Twente*. Daarnaast werken deze

<sup>1</sup> In 2004 lag het werkloosheidspercentage in Twente op 6,8%. In Nederland was dat 6,4% (bron: CBS)

<sup>2</sup> In 2004 lag de Twentse participatiegraad op 61,2%. In Nederland was dat 64,2%. Het verschil is voor een belangrijk deel terug te voeren op een lage participatie onder vrouwen in Twente (bron: CBS, berekeningen door de auteur).

gemeenten met de andere gemeenten in de regio in een Wgr-constructie samen onder de titel *Regio Twente*. In deze constructie worden gemeenten verplicht samen te werken op beleidsterreinen als verkeersbeleid, woningbouwbeleid, en arbeidsmarktbeleid. Tot op enige hoogte vindt er controle plaats door de provincie Overijssel.

Deze constructie komt op het eerste gezicht over als een solide samenwerkingsconstructie tussen gemeenten in de regio. Niettemin hebben de gemeenten in de regio een lange geschiedenis van politieke conflicten en onderlinge strijd. Dit geldt in het bijzonder voor de twee grootste gemeenten in het gebied: Hengelo en Enschede (Hospers, 2005).

## 2.2.1 Sociaal-economische karakteristieken

### *Demografie*

Wij wezen er al op de bevolkingsdichtheid in Twente onder de Nederlandse cijfers ligt. Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn de groeicijfers in Twente altijd positief geweest. Deze groeicijfers hebben tot het begin van de jaren '80 ook altijd boven de nationale cijfers gelegen. Maar vanaf het begin van de jaren '80 is de groei van de Twentse bevolking flink afgenomen. Sindsdien groeit de Twentse bevolking minder hard dan de Nederlandse. Daarnaast wordt verwacht dat de Twentse bevolking vanaf 2015 zal gaan krimpen. Deze situatie wordt overigens ook op nationaal niveau verwacht. (Derks et. al, 2006: 14).

Het relatief lage geboortecijfer is terug te voeren op een betrekkelijk zware groene druk en een betrekkelijk zware grijze druk. Het aandeel inwoners ouder dan 64 jaar is groter dan in de rest van het land, wat ook geldt voor het aandeel inwoners jonger dan 20. Dit heeft uiteraard een laag geboortecijfer tot consequentie. Maar het heeft ook een lage arbeidsparticipatie tot gevolg.

De belangrijkste consequentie is dat de potentiële beroepsbevolking, i.e. de groep 20-64 jarigen, vanaf 2008 zal gaan krimpen (Derks et. al, 2006: 16). Het gaat hier allereerst om een krimp in absolute zin. Maar daarnaast gaat het ook om een relatieve zin. De potentiële beroepsbevolking zal in Twente aanzienlijk sterker krimpen dan in de rest van het land. (Derks et. al, 2006: 67).

### *De arbeidsmarkt*

Wij gaven al aan dat de Twentse werkgelegenheid in het verleden een sterk industrieel karakter heeft gehad. Vanaf 1830 werd het toenmalige Koninkrijk geconfronteerd met een sterk toenemende vraag naar niet-gebleekte katoen uit Indie. Voorheen had de katoenindustrie in de Zuidelijke Nederlanden in deze vraag kunnen voorzien. De onafhankelijkheidsverklaring in 1830 maakte het voor de Belgische industrie echter onmogelijk om naar Indie te exporteren.

De Nederlandsche Handelsmaatschappij besloot hierop om een Noord-Nederlandse katoenindustrie te alloceren in Twente. (Van der Woud, 2005: 534). De lonen waren in deze regio relatief laag, en het geboortecijfer in Twente was hoog. Bovendien ging de NHM ervan uit dat de Twentse bevolking fysiek en mentaal

sterker was dan die in de verpauperde steden in de westelijke provincies. Dankzij uitgebreid weef-onderwijs en fiscale voordelen groeide het Nederlandse aandeel op de katoenmarkt al snel naar ongeveer 75%. Het grootste deel van de Nederlandse productie was afkomstig uit Twente.

Met de textielindustrie groeiden ook de aanverwante industrieën, vooral de machine-industrie. Maar ondanks het ontstaan van een cluster aan verwante industrieën behield de regio zijn sterke afhankelijkheid van de textielindustrie. Dit veranderde toen de textielindustrie na de Tweede Wereldoorlog in de problemen kwam. Deze situatie verergerde in de jaren '60 en '70 zodanig dat de textielindustrie vrijwel volledig uit de regio verdween. De economische gevolgen van het wegvallen van de voornaamste werkgelegenheid waren groot (Hospers, 2005). Ook nu ligt de werkgelegenheid nog onder de Nederlandse cijfers.

In 2006 waren er in Twente zestien organisaties met meer dan 1000 medewerkers.<sup>3</sup> Slechts drie daarvan zijn industriële organisaties; slechts één is actief in de commerciële dienstverlening. De overige grote organisaties zijn over het algemeen overheidsorganisaties of semi-overheidsorganisaties, actief in de niet-commerciële dienstverlening. In 2005 werkte 26% van de Twentse beroepsbevolking in de niet-commerciële dienstverlening. Het aantal banen in deze sector steeg tussen 1993 en 2004 met 40%.<sup>4</sup> Slechts één procent van de organisaties in Twente biedt werkgelegenheid aan meer dan 100 mensen. Ruim 64% van de Twentse beroepsbevolking werkt voor organisaties met minder dan 100 medewerkers. Twentse werkgevers zijn relatief weinig actief in de commerciële dienstverlening en zijn betrekkelijk klein in vergelijking met werkgevers elders. De werkgelegenheid in deze sector groeit de laatste jaren overigens wel sterker dan het landelijk gemiddelde.

Maar ook de industrie is nog van belang. Ongeveer 27% van de Twentse beroepsbevolking werkt in de industriële sector.<sup>5</sup> Dit percentage ligt aanmerkelijk boven het landelijke gemiddelde.

#### *Vooruitzichten*

De Nederlandse Staat ziet zijn rol in de economie over het algemeen als bescheiden. De overheid stelt zich veelal op als een *stimulating agent*. Aan de andere kant is men aanmerkelijk minder bescheiden als het aankomt op ruimtelijke ontwikkeling. Een voorbeeld hiervan is de *Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling* uit 2004. In dit memorandum heeft het Rijk getracht om te komen tot een veelomvattend plan op het gebied van de ruimtelijke ontwikkeling. Hierbij gaf men ook veel aandacht aan de ruimtelijke economische ontwikkeling.

Dit laatste is vooral voor Twente van belang. De Nota Ruimte bestempelde Twente als één van de belangrijke R&D regio's in Nederland. Ook werd de regio één van de "nationale stedelijke netwerken" genoemd en één van de dertien "economische kerngebieden" van het land. De Nota vervolgt: "Bevordering van de

<sup>3</sup> ROA, *Ratio: de Overijsselse arbeidsmarkt tot 2008*, Enschede 2005: 153.

<sup>4</sup> Zie ook: ROA, *Ratio: de Overijsselse arbeidsmarkt tot 2008*, Enschede 2005

<sup>5</sup> Idem, p. 75

intermediaire functie tussen de Noordvleugel van de Randstad, Berlijn en Oost-Europa ten behoeve van onder meer de ontwikkeling als internationaal kerngebied is essentieel. Versterking van de economische structuur is noodzakelijk. Kansrijk is in dat verband de versterking van de reeds aanwezige combinatie van onderwijs, technologie toegespitst op de medische sector en de zorg. Daarbij is belangrijk dat het nationaal stedelijk netwerk er de komende periode in slaagt om hoger opgeleiden aan zich te binden.”<sup>6</sup>

In het memorandum wordt Twente geacht de nadruk te leggen op ICT-clustering. Twente is volgens de auteurs van groot belang voor ICT-clustering. Deze belangrijke rol is voornamelijk gebaseerd op de aanwezigheid van de Universiteit Twente en de nabijheid van het Duitse achterland. Deze kenmerken, zo vervolgt de *Nota Ruimte*, maken de regio uniek. Het ligt dan ook voor de hand om deze kenmerken leidend te laten zijn bij de ontwikkeling van de ruimtelijke ordening.

Binnen Twente geeft de *Nota Ruimte* bijzondere aandacht aan Hengelo, Almelo en Enschede. Investerings in onderwijs zijn in deze steden van groot belang. Bovendien moeten de steden trachten om meer hoger opgeleiden aan zich te binden.

Het is moeilijk om de praktische consequenties van de *Nota Ruimte* op waarde te schatten. De nota is betrekkelijk jong, en de eigenlijke implicaties zijn nog schaars. Wel mogen wij concluderen dat Twente door het Rijk als een economisch belangrijke regio wordt gezien. De nabijheid van de Duitse grens en de aanwezigheid van de Universiteit Twente en haar onderzoeksinstituten worden gezien als belangrijke kenmerken van de regio.

Tegelijkertijd benadrukt de nota het belang van initiatieven in de regio. De nationale overheid, zo stelt men, schetst alleen de kaders voor de ruimtelijke ontwikkeling. Lagere overheden moeten echter zorg dragen voor lokale en regionale structuren. Het subsidiariteitsbeginsel is ook in de *Nota Ruimte* van belang.<sup>7</sup>

## 2.2.2 Hoger opgeleiden

### *Het aandeel hoger opgeleiden*

Ondanks de ambities van de regio Twente, de gemeenten in de regio en het Rijk, kent de regio slechts een gebrekkige voorraad hoger opgeleiden. Achttien procent van de Twentse bevolking is opgeleid op ISCED-97 level 5 of 6. Concurrerende regio's, zoals Utrecht of Amsterdam, zitten ruim boven de 30%.

In figuur 2.1 is het aandeel hoger opgeleiden in de bevolking van een aantal vergelijkbare NUTS-4 regio's geschetst.<sup>8</sup> Deze regio's zijn vergelijkbaar naar

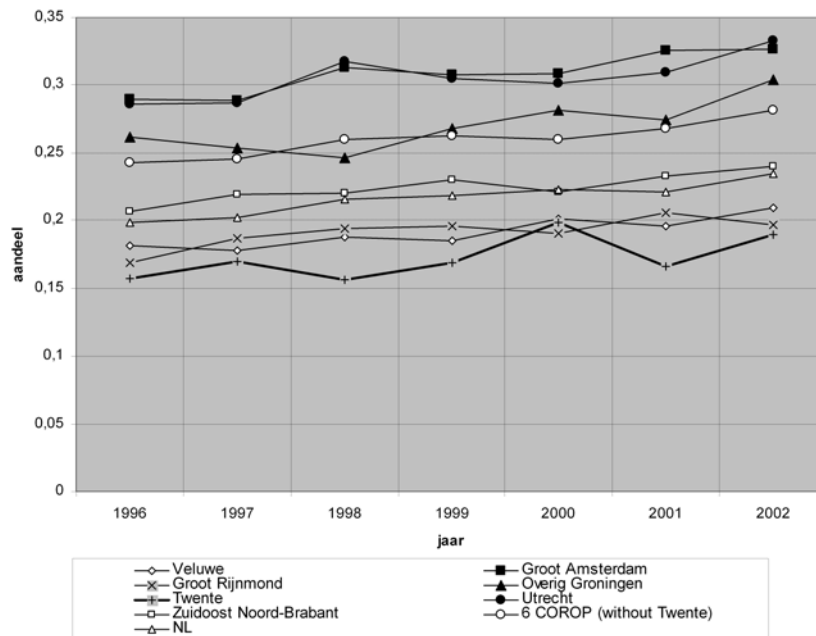
<sup>6</sup> *Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling*, p. 11-12

<sup>7</sup> *Idem*, p. 4

<sup>8</sup> Bron: CBS. Voor de opvallende groei in 2000 en daaropvolgende normalisatie is geen verklaring te geven. Waarschijnlijk is een meetfout debet hieraan.



bevolkingsaantal<sup>9</sup>, onderwijsfaciliteiten<sup>10</sup>, of naar positie in de Nota Ruimte of vergelijkbare plannen<sup>11</sup>.



Figuur 2.1 Het aandeel hoger opgeleiden in een aantal COROP-regio's

Aan de hand van de bovenstaande figuur mag men concluderen dat de Twentse bevolking in vergelijking met concurrerende regio's relatief laag is opgeleid. Het aandeel hoger opgeleiden in de bevolking is er klein.

#### *De vraag naar arbeid*

Wanneer wij kijken naar een eventueel tekort aan hoger opgeleiden, dan hoeven wij niet alleen naar het aanbod van hoger opgeleiden te kijken. In de vorige paragraaf zagen wij al dat dit aanbod laag is. Wij kunnen echter ook kijken naar de arbeidsmarkt op dit moment. In de onderstaande tabel is het vereiste opleidingsniveau voor bestaande banen in Twente vergeleken met dat in Nederland<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Arnhem/ Nijmegen; Utrecht; Zuidoost Noord-Brabant.

<sup>10</sup> Alle genoemde regio's.

<sup>11</sup> Alle genoemde regio's, in het bijzonder Arnhem/ Nijmegen en Zuidoost Noord-Brabant.

<sup>12</sup> Bron: CBS ref.: 2002.

Drie regio's met soortgelijke problemen

**Tabel 2.1 Het vereiste opleidingsniveau voor bestaande banen in Twente en Nederland**

opleidingsniveau	Twente	Nederland
primair	28,8	27,6
secundair	47,9	43,5
tertiair	23,5	29,2

Het percentage banen waarvoor slechts een opleiding op primair niveau nodig is, is in Twente vrij hoog. Wanneer secundair onderwijs bij deze groep wordt genomen, concluderen wij dat 76,7% van de banen in Twente is bestemd voor niveau onder dat van hbo. In Nederland is dat slechts 70,1%. Juist het aantal banen waarvoor een opleiding op hbo- of academisch niveau vereist is, is in Twente laag.

Een soortgelijke tabel is te maken wanneer we kijken naar de uitstaande vacatures. In de onderstaande tabel is het vereiste opleidingsniveau van deze vacatures in Twente vergeleken met dat in Nederland.<sup>13</sup>

**Tabel 2.2 Het vereiste opleidingsniveau voor vacatures in Twente en Nederland**

opleidingsniveau	Twente	Nederland
primair	18,5	36,3
secundair	36,6	29,2
tertiair	32,8	26,1

In de bovenstaande tabel valt al snel op dat werkgevers in Twente op zoek zijn naar hoger opgeleiden. Zij richten zich met hun zoektocht aanzienlijk meer dan hun collega's in de rest van het land op hoger opgeleiden. Het aandeel vacatures waarvoor praktisch geen opleiding is vereist, is in Twente half zo laag als in de rest van het land.

### 2.3 Westpfalz

Westpfalz is een regio in het Zuidwesten van het Bondsland Rheinland-Pfalz. Rheinland-Pfalz heeft ongeveer vier miljoen inwoners en beslaat ongeveer 19.800 km<sup>2</sup>. Dat betekent dat in Rheinland-Pfalz ongeveer 4,9% van de Duitse inwoners op 5,6% van het Duitse oppervlakte woont. De regio Westpfalz heeft ongeveer 550.000 inwoners. Het is gelegen tussen Saarland en Elsass Lorraine en is ongeveer 3000 km<sup>2</sup> groot. De bevolkingsdichtheid ligt met 178 inwoners per km<sup>2</sup> ruim onder het Duitse gemiddelde van 231. De regio Westpfalz kent twee relatief grote steden. Dit zijn Kaiserslautern (100.000 inwoners) en Pirmasens (42.000 inwoners).

<sup>13</sup> Idem

Het werkloosheidscijfer in Westfalz is relatief hoog. Net als in Twente was de regio altijd afhankelijk van zware industrie, en net als in Twente is die industrie voor de regio verloren gegaan. Rond Pirmasens heeft zich vooheen de Duitse leerindustrie geconcentreerd. In de bergen van Westfalz is men altijd afhankelijk geweest van steenindustrie. Maar zowel de steenindustrie als de leerindustrie is inmiddels uit de regio vertrokken. Tegenwoordig zijn de twee grootste werkgevers in de regio *Opel GmbH* en de *US Airforce*. Ook deze twee grote werkgevers zijn al geruime tijd bezig met reorganisaties in de regio. Er is sprake van een structurele netto emigratie uit de regio.

Net als Twente, beschikt ook Westfalz over uitstekend hoger onderwijs. Net als in Twente is het hoger onderwijs vooral gericht op de bètarichtingen. Ook in Westfalz zien wij dat dit bèta onderwijs en – onderzoek veel kennisintensieve ondernemingen voortbrengt, voornamelijk rond de universiteitsterreinen.

De geschiedenis lijkt in Westfalz haar sporen te hebben achter gelaten. De regio is opeenvolgend veroverd door Frankrijk, de *Königlich-Bayrische Rheinprovinz*, wederom de Fransen, en uiteindelijk door de *Pfälzische Republik der Separatisten* (Lill et al., 2005: 15). Sinds 1946 maakt de regio deel uit van de Bondsrepubliek Duitsland. Schwarzmüller en Garthe (2000: 11) verwijzen naar Westfalz als: „mal Einwanderungsland, mal Auswanderungsland, aber immer Durchgangsland“. Dit heeft volgens de auteurs geleid tot een fatalistische regionale cultuur.

Ook Westfalz heeft –net als Twente- geen sterke bestuurlijke functie. De regio bestaat uit een zevental districten, de zogenaamde *Landkreise* en *kreisfreien Städte*. De eerste zijn rurale gebieden. In geheel Duitsland zijn er zo'n 320 *Landkreise*. De *Landkreise* in Westfalz zijn Donnersbergkreis, Kaiserslautern, Kusel en Südwestfalz. De *kreisfreien Städte* zijn relatief urbaan. In Duitsland zijn er ruim 110 van dergelijke *kreisfreien Städte*. Drie daarvan lagen in Westfalz: Kaiserslautern, Pirmasens en Zweibrücken. In totaal hebben deze districten ongeveer 180.000 inwoners.

### 2.3.1 Sociaal-economische karakteristieken

#### *Demografie*

Rheinland-Pfalz is één van de weinige Duitse Bondslanden die in de afgelopen jaren een bevolkingsgroei hebben laten zien. Tussen 1991 en 2001 nam de bevolking met 7,6% toe (Reininger, 2004: 11). Slechts drie Bondslanden lieten een sterkere groei zien. Maar ondanks de demografische groei in Rheinland-Pfalz, krimpt de bevolking van Westfalz sinds 1995. Tussen 1996 en 2002 nam de totale bevolking in de regio af met 0,4% (Lill et al., 2005: 18). Deze afname was het sterkst in de *kreisfreien Städte*.<sup>14</sup>

Deze krimp lijkt een voorbode voor wat de regio in de toekomst nog te wachten staat. De *Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz* voorspelt een constante

<sup>14</sup> Stadt Kaiserslautern (2005), *Statistisches Jahresbericht 2004*, p. 36

bevolkingskrimp voor Westpfalz tot aan 2050. In 2015 zal het bevolkingscijfer 5,2% lager liggen dan in 2002. In 2050 zal dit verlies volgens de statistici zijn opgelopen tot 21,5%. Deze krimp is aanmerkelijk groter dan in Rheinland-Pfalz (17,5%). Binnen de context van Rheinland-Pfalz laat Westpfalz de grootste verliezen zien.<sup>15</sup>

Naast de krimp van de bevolking, heeft Westpfalz ook last van vergrijzing. In 2015 zal het aandeel 75-jarigen en ouder met 30,9% gegroeid zijn. In 2050 zal het zelfs 53,5% hoger liggen. Het aantal mensen dat constante verzorging nodig heeft zal met 64,8% zijn toegenomen.<sup>16</sup>

Dit probleem is niet ongemerkt gebleven op het Duitse federale niveau. Ontvolking is in geheel Duitsland een probleem, maar de specifieke situatie in Westpfalz baart ook in Berlijn zorgen: "so bleiben in Ostdeutschland und auch in strukturschwachen westdeutschen Regionen die gegenwärtigen Arbeitsmarktprobleme in der Regel weitgehend bestehen. In einzelnen Regionen (Ostfriesland, Bremerhaven oder der Westpfalz) ist sogar mit einer weiterer Verschärfung zu rechnen, da sich Arbeitskräfteangebot und -nachfrage weiterhin gegenläufig entwickeln werden."<sup>17</sup>

#### *De arbeidsmarkt*

Het *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* heeft goede redenen om zich bezorgd te tonen. Zware industrie heeft in Westpfalz altijd een belangrijke rol gespeeld, vooral in Kaiserslautern. In de Opel-fabrieken werkten op het hoogtepunt meer dan 5000 mensen. Tegenwoordig zijn dat er nog een kleine 2200.18 Recentelijk gaf *Opel Deutschland* aan ongeveer 30% van de banen in de Bondsrepubliek te willen schrappen. Men gaat ervan uit dat Opel op middellange termijn Westpfalz zal verlaten.<sup>19</sup>

Een andere belangrijke werkgever in het gebied is de *USAF Ramstein Airbase*, in de Verenigde Staten bekend als *K-Town*. De basis is gebouwd in 1951 door de Amerikaanse en Franse bezettingsmacht. Ramstein is strategisch gesitueerd, in de nabijheid van Luxemburg en Frankrijk. Tegenwoordig zijn nog plusminus 34.000 Amerikanen gelegerd op Ramstein. Het is hiermee nog steeds de grootste Amerikaanse basis buiten het eigen grondgebied. Maar de basis is ook van groot belang voor de regionale economie in Westpfalz. Men veronderstelt dat de bijdrage van de Amerikaanse troepen aan het regionaal product zo'n €1,4 miljard per jaar is. Politici in de regio menen dan ook niet zonder reden dat een vertrek van de Amerikanen voor de regio "catastrofaal" zijn.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> Innenministerium Rheinland-Pfalz (2003), *Raumordnungsbericht 2003*, p. 33

<sup>16</sup> Statistisches Landesamt Rheinlands-Pfalz (2005), *Rheinland-Pfalz, 2050 – II. Auswirkung der demographischen Entwicklung*.

<sup>17</sup> Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000), *Raumordnungsbericht 2000*, Bonn, Band 7, p. 195

<sup>18</sup> *Opel Produktionsort Kaiserslautern*, Maart 2006

<sup>19</sup> Die Welt, *Opel-Stellenabbau ohne Kündigungen*, 26 februari 2005

<sup>20</sup> Time Europe Magazine, *All Ready On The Eastern Front*, January 19, 2004

Toch lijkt dit vertrek onontkoombaar. Het einde van de Koude Oorlog heeft natuurlijk gevolgen voor de geopolitieke waarde van bases in Duitsland. Een conflict kan op veel plaatsen ontstaan, maar de kans dat het epicentrum in de Fulda-valei of het Duitse laagland ligt, is klein. De consequenties laten zich merken. Op het hoogtepunt van de Koude Oorlog waren in de Bondsrepubliek zo'n 300.000 Amerikanen gestationeerd, in 2003 waren daar nog zo'n 74.000 van over. In 1990 zorgde de USAF nog voor 14% van de werkgelegenheid in Westpfalz en werkten er 11906 Duitse burgers. Maar hun aantal is sindsdien gedaald. In maart 2003 gaf de hoogste commandant van de USAF in Europa aan dat grootschalige troepenverplaatsingen naar Centraal-Europa onontkoombaar zijn geworden. Hij wees daarbij expliciet op Ramstein.<sup>21</sup> In 2004 werkten er nog 6240 Duitsers.<sup>22</sup>

De andere *kreisfreien Städte* in de regio hebben vergelijkbare problemen. In Pirmasens en Zweibrücken vertrokken de leerindustrie en de steenindustrie. In 1993 werd in Pirmasens 50% van de Duitse schoenen gefabriceerd. Tien jaar later was nog maar een dozijn kleine bedrijfjes actief in de stad. De productie is verplaatst naar het buitenland, in Pirmasens richt men zich hoogstens nog op zaken als ontwerp en logistiek.<sup>23</sup> De gevolgen voor de werkgelegenheid in Pirmasens spreken voor zich. De hierboven geschetste ontwikkelingen hebben geleid tot een hoog werkloosheidspercentage in Westpfalz. Structureel lijkt dit percentage plusminus vijf procentpunt boven het Duitse cijfer te liggen.<sup>24</sup>

#### *Vooruitzichten*

Idealiter wordt het vertrek van oude industrieën opgevangen door nieuwe kennisintensieve bedrijvigheid. Goede onderwijsfaciliteiten en een technische universiteit lijkt hiervoor van belang. Deze faciliteiten blijken in de regio Westpfalz van hoog niveau. Zij zijn voornamelijk in Kaiserslautern geconcentreerd. Hier staat zowel de *Technische Universität Kaiserslautern* als de *Fachhochschule Kaiserslautern*. De laatste heeft bovendien dependances in Zweibrücken en Pirmasens.

De Universiteit is gesticht in 1970 en heeft momenteel plusminus 8000 studenten. Men richt zich er vooral op de technische wetenschappen en biedt veel ingenieursopleidingen, in het bijzonder ICT-opleidingen. Het is de enige technische universiteit in het Bondsland.

In de omgeving van de universiteit is inmiddels een cluster van semiacademische instellingen gevestigd. Inmiddels kent de stad een *Fraunhofer Institut für Techno- und Wirtschaftsmathematik* (ITWM), het *Fraunhofer Institut für Experimentelles Software Engineering* (IESE), het *Deutsche Forschungszentrum*

<sup>21</sup> NRC Handelsblad, *Amerikaanse generaal: Troepen VS deels weg uit Duitsland*, March 4, 2003.

<sup>22</sup> *Wirtschaftsförderungsgesellschaft Stadt und Landkreis Kaiserslautern mbH (WFK)*.

<sup>23</sup> Fraunhofer Institut Experimentelles Software Engineering, *Gutachten „Regionen und Branchen im Wandel*, Mai 2004: 49.

<sup>24</sup> Hierbij moet men zich realiseren dat dit Duitse cijfer ook gebaseerd is op de cijfers in de voormalige DDR.

Drie regio's met soortgelijke problemen

*für Künstliche Intelligenz* (DFKI), en het *Institut für Verbundwerkstoffe* (IV). Al deze instituten richten zich expliciet op de toepassing van wetenschappelijke kennis.

Kaiserslautern is hiermee de enige stad in Duitsland waar twee *Fraunhofer Institute* zijn gevestigd die zich beide primair op ICT richten. Het ITWM is sinds 1995 in Kaiserslautern gevestigd en heeft ongeveer 150 medewerkers. Het IESE is een jaar jonger en is met 200 medewerkers iets groter dan het ITWM.

Gegeven het feit dat Westfalz slechts 550.000 inwoners heeft, kent de regio vrij uitzonderlijke onderwijs- en onderzoeksfaciliteiten. Vooral de concentratie van de hierboven genoemde instituten is voor Duitse begrippen groot. Het zou in beginsel dus goed mogelijk moeten zijn om de lacunes die de oude industrie achter laat te vullen.

### 2.3.2 Hoger opgeleiden

Toch blijkt dit moeilijk. De bovengenoemde instellingen –en de organisaties die daar uit voortkomen- blijken veel moeite te hebben met het aantrekken van juist opgeleid personeel. Het imago van Westfalz en Kaiserslautern is slecht. De regio wordt doorgaans beschouwd als een achter gebleven regio, zonder culturele of economische dynamiek. Steden als Stuttgart of Frankfurt am Main worden als aantrekkelijker beschouwd. De regio lijkt dan ook een probleem te hebben met het aantrekken en behouden van de meest mobiele mensen: hoger opgeleiden (Lill et al., 2005)

#### *Studenten Technische Universität Kaiserslautern*

Een eerste manier om te kijken naar de mate waarin de regio Westfalz een probleem heeft met hoger opgeleiden is door te kijken naar de toekomstplannen van de studenten van de Technische Universität Kaiserslautern. Door de *Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung* van de plaatselijke universiteit is in 2004 een onderzoek uitgezet onder de toekomstplannen van de universiteitsstudenten in de stad. Onder andere werd gevraagd of de respondenten van plan waren om na hun afstuderen in Westfalz te blijven wonen. Slechts 6,3% van de studenten was dat van plan (Reininger, 2004: 25). Dit ondanks het feit dat ongeveer 60% van de studenten uit Kaiserslautern of de directe omgeving van de stad komt. Men blijkt vooral negatief over het imago van de stad, de aantrekkelijkheid van de stad en de carrièremogelijkheden die de stad biedt. Zo blijkt slechts 5,6% van de studenten voor Kaiserslautern te hebben gekozen vanwege de aantrekkelijkheid van de stad.

#### *Ontevredenheid*

De ontevredenheid van de studenten over wat de regio te bieden heeft, uit zich ook op een andere wijze. In het jaarlijkse onderzoek *Perspective Deutschland* blijkt in 2003 dat Westfalz één van de regio's in Duitsland is waar de ontevredenheid over de woonsituatie het grootst is.<sup>25</sup> Wanneer we naar de gegevens over heel Duitsland

<sup>25</sup> McKinsey et al. (2005) *Perspektive Deutschland 2005*: 39.

kijken, dan zien we een duidelijk verschil tussen Oost- en West-Duitsland. In het westen is ongeveer 72% van de bevolking tevreden over hun woonplaats. In het oosten is dat slechts 52%. Westpfalz is echter de enige regio in West-Duitsland die Oost-Duitse cijfers laat zien. Wanneer de respondenten de stelling *Alles in allem gesehen, kann man in dem Ort oder der Region wo ich wohne sehr gut leben* wordt voorgelegd, dan wordt dit door slechts 53% van de inwoners in Westpfalz beaamd.<sup>26</sup> Deze score is in de afgelopen jaren gedaald.

Soortgelijke resultaten zien wij ook wanneer de inwoners van Westpfalz wordt gevraagd naar de levenskwaliteit in de regio over vijf jaar. Ook over deze vooruitzichten is men uitermate ontevreden. Er zijn slechts drie regio's in geheel Duitsland die minder goed scoren. Deze drie liggen allen in het voormalige Oost-Duitsland. De mate van ontevredenheid over een regio is uiteraard geen harde indicator van het wegtrekken van hoger opgeleiden. Het geeft echter wel aan dat mensen eerder geneigd zullen zijn de regio te verlaten, en minder snel geneigd zullen zijn om naar de regio te verhuizen. Voor hoger opgeleiden geldt dit effect sterker (e.g. Shyrock, 1965). Dit ondervindt men ook in Westpfalz (Lill et al., 2005: 99).

#### *Het aandeel hoger opgeleiden*

Er zijn geen data over het opleidingsniveau van de inwoners van Westpfalz zoals wij die bijvoorbeeld over Twente lieten zien. Wel zijn er gegevens bekend over het opleidingsniveau van de werklozen in Westpfalz en in Rheinland-Pfalz. In Rheinland-Pfalz is in 2002 7,1% van de werklozen hoger opgeleid. In Westpfalz is dat slechts 5,6%. Op het eerste gezicht zou men daaruit kunnen concluderen dat de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden in Westpfalz efficiënter is dan in het Bondsland. Of bijvoorbeeld dat de vraag naar hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt daar groter is.

Maar wanneer wij kijken naar de verdelingen binnen Westpfalz dan lijkt deze stelling niet meer houdbaar. Binnen Westpfalz blijkt dat in de centrumstad, Kaiserslautern, van de werklozen 8,3% hoger opgeleid is. Voor de overige gebieden in Westpfalz is dit percentage lager dan het gemiddelde voor Westpfalz. Maar door de centrumfunctie van Kaiserslautern en de Technische Universität Kaiserslautern geldt dit ook voor de voorraad hoger opgeleiden. Met andere woorden, het percentage hoger opgeleiden onder werklozen lijkt niet negatief te correleren met het percentage hoger opgeleiden in het algemeen. We mogen daaruit voorzichtig concluderen dat Westpfalz een lager percentage hoger opgeleiden kent dan het Bondsland.

<sup>26</sup> McKinsey et al. (2005) *Projektbericht Perspektive Deutschland 2004/ 05: die größte gesellschafts-politische Online-Umfrage*, p. 75

## 2.4 Zentralschweiz

Zentralschweiz is één van de zeven *Grossregionen* in Zwitserland. Zoals de naam aangeeft ligt de regio in het midden van het land. Zentralschweiz bestaat uit zes Kantons: Luzern, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Uri en Zug. Het gebied is gecentreerd rond de Vierwaldstättersee. In totaal hebben de zes kantons een kleine 720.000 inwoners. Het aantal inwoners is ongelijk verdeeld over de kantons. Vooral het kanton Luzern heeft in de regio een centrumfunctie.

Net als Westpfalz en Twente is Zentralschweiz geen bestuurlijke regio. Het gebied kent niet één overheidsorganisatie. Wel is er, net als in Twente en Westpfalz, sprake van samenwerking tussen de verschillende overheden in de regio. In Zentralschweiz zijn dat de zes kantons.

De regio Zentralschweiz kent een sterke eigen identiteit die terug gaat tot de zogenaamde *Urkantone* of *Walstätte*. Deze oerkantons verzetten zich vanaf 1291 in de *Eidgenossenschaft* of *Rütli* tegen de Habsburgse overheersing. Deze samenwerking wordt gezien als de bakermat van het huidige Zwitserland. De oorspronkelijke oerkantons, Uri, Schwyz, Nidwalden en Obwalden werden vanaf 1291 al vrij snel aangevuld met andere kantons, zoals Luzern, en enkele vazalstaten, hetgeen uiteindelijk in 1848 resulteerde in de Zwitserse federatie.

Vooral in de meer agrarische kantons van Zentralschweiz identificeert men zich nog sterk met dit Zwitserse 'oergevoel', iets dat vaak blijkt tijdens referenda. Het stemgedrag in deze kantons drukt regelmatig een stempel op het Zwitserse beleid op federaal niveau. Net als Twente en Westpfalz staat ook Zentralschweiz bekend als conservatief. Hier gaat het zelfs zover dat de regio in Zwitserland bekend staat als de regio van de *Neinsager*.

### 2.4.1 Sociaal-economische karakteristieken

#### *Demografie*

Zentralschweiz heeft plusminus 720.000 inwoners. Ondanks de perifere ligging van de regio en het historische economische belang van de landbouw is dit aantal in de afgelopen decennia niet afgenomen. Sterker nog, het inwonertal van Zentralschweiz is tussen 1981 en 2001 toegenomen met een kleine 23%. In beginsel was ongeveer tweederde van deze groei een gevolg van immigratie. Deze immigratie concentreerde zich vooral op de kantons Zug, Nidwalden en Schwyz. De andere drie kantons hadden een minimale netto immigratie (Obwalden en Luzern) of een zeer fors netto emigratie (Uri).<sup>27</sup>

De demografische karakteristieken van Zentralschweiz zijn dus niet slecht: de bevolking is in de afgelopen decennia flink toegenomen. Maar er zijn ook kanttekeningen te plaatsen. Een belangrijke kanttekening betreft de ontwikkelingen van het opleidingsniveau van de bevolking in diezelfde tijd. Hieraan zullen wij echter pas in de volgende paragraaf aandacht besteden.

<sup>27</sup> Bundesamt für Statistik (2004). Demografisches Porträt der Schweiz, Ausgabe 2004: 14.



Eerst moet echter een kanttekening worden geplaatst bij de leeftijdsopbouw van de bevolking. In alle kantons in Zentralschweiz geldt dat deze tot nu toe redelijk in de pas heeft gelopen met de Zwitserse cijfers. Echter, in de toekomst zal dit veranderen. Slechts voor Zug wordt tussen 2001 en 2040 een absolute groei van het aantal 25-64 jarigen van negen procent verwacht. Deze groei is echter lager dan de groei van de totale bevolking, waardoor het uiteindelijk een relatief verlies van 25-64 jarigen impliceert.<sup>28</sup> Om dit laatste te verduidelijken: tot 2040 verwacht men in Zug een absolute toename van het aantal 65-plussers van meer dan 120%. Deze cijfers gelden ook voor Nidwalden en Schyz, waarmee deze kantons in Zentralschweiz de drie meest vergrijzende kantons in Zwitserland zullen zijn. Het aantal 80 jarigen en ouder zal tot 2040 in Zwitserland met 91% toenemen, maar in Nidwalden is sprake van een verdrievoudiging. In Luzern stijgt dit percentage met 111%, en in Uri stijgt het met 100%.

Maar er zal ook sprake zijn van een bevolkingsafname als gevolg van emigratie. Per saldo zal tot 2040 16,7% van de bevolking van Uri vertrekken naar een ander kanton in Zwitserland. In Luzern ligt dit percentage op 5,3%.<sup>29</sup>

#### *De arbeidsmarkt*

Als we kijken naar het werkloosheidscijfer dan zien we geen opvallende zaken. Het werkloosheidscijfer in Zwitserland lag in juni 2005 op 3,2%. In Zentralschweiz lag het percentage iets lager, op 2,5%. Dit impliceert dat werkloosheid in Zentralschweiz in beginsel geen probleem vormt. Het enige kanton in Zentralschweiz dat een hoger percentage kent, is het rijke Zug. Maar ook daar ligt het percentage slechts op 2,7%.

Wel zien we dat de samenstelling van de werkgelegenheid sterk wisselt van kanton tot kanton. In het toeristische Luzern is de tertiaire sector relatief sterk vertegenwoordigd, maar kantons als Uri en Nidwalden zijn juist weer sterk afhankelijk van de primaire sector.

Ook het inkomen per hoofd van de bevolking verschilt sterk van kanton tot kanton. Dit cijfer lag in 2005 in Zwitserland op CHF 52.627 ( $\pm$ €31.000). In Luzern lag dit cijfer ruim 19% lager. In Obwalden lag het zelfs een kleine 27% onder het landelijke gemiddelde. In Uri was het probleem iets minder groot, maar ook daar was het inkomen per hoofd van de bevolking nog een kleine 16% onder het Zwitserse cijfer. Daarentegen zijn er ook twee kantons in Zentralschweiz die positieve cijfers laten zien. Zo ligt het inkomen per hoofd van de bevolking in Nidwalden met CHF 68450 ( $\pm$ €9.000) zo'n 30% boven het Zwitserse gemiddelde. In Zug ligt dit percentage zelfs ruim 75% boven het landelijke cijfer.<sup>30</sup>

Maar bij deze twee laatste kantons moeten twee kanttekening worden gemaakt. In de eerste plaats is het inwonertal van zowel Nidwalden als Zug te laag om het inkomen per hoofd van de bevolking in Zentralschweiz tot boven het Zwitserse

<sup>28</sup> Bundesamt für Statistik (2004). *Demografische Entwicklung in den Kantonen von 2002 bis 2040*.

*Nach dem Szenario «Trend» AR-00-2002: 29.*

<sup>29</sup> Idem, p. 22.

<sup>30</sup> Statistik Luzern, *Netto-Volkseinkommen zu Faktorpreisen 2005*.

niveau te trekken. In de tweede plaats heeft het er alle schijn van dat de positieve cijfers moeten worden gezien in het licht van twee vergrijzende kantons die met hun gunstige belastingklimaat vooral veel pensionado's weten aan te trekken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de relatief kleine gezinnen in deze kantons en de verwachte toename van het aantal 65-plussers in de directe toekomst.

Ook de groei van het inkomen per hoofd van de bevolking tussen 1998 en 2005 verschilt sterk van kanton tot kanton. In Zwitserland bedroeg de groei in deze periode 12,9%. Een aantal kantons in Zentralschweiz, Zug, Obwalden en Nidwalden, zit daarboven. Luzern liet echter een groei zien van slechts 10,9%. De groei in Uri was 8,9%, terwijl er in Schwyz sprake was van een krimp van 4,9%.

#### *Vooruitzichten*

De economische ontwikkelingen in Zwitserland lijken de laatste jaren goed te zijn. De OECD spreekt in dat licht van "vigorous economic recovery"<sup>31</sup>. Men ziet echter ook problemen. Zo is de arbeidsproductiviteit relatief laag en is men vrij eenzijdig afhankelijk van financiële dienstverlening.

Maar er is volgens de OECD nog een ander probleem te voorzien. Men geeft aan dat de verdeling van hulpbronnen in Zwitserland uiterst ongelijk is. Zo wijst met erop dat de grond in Uri grotendeels onproductief is. Dit zou normaal geen groot probleem vormen, maar de combinatie met het unieke Zwitserse federale staatsbestel zorgt in Zwitserland voor een "sensitive policy issue". Dit proces wordt versterkt door de culturele heterogeniteit tussen de kantons.<sup>32</sup> Het gevaar hiervan is dat kantons als Uri in een vicieuze cirkel van achteruitgang raken, zonder dat de mogelijkheden zich aandienen om hier iets aan te doen. Een kanton eindigt in dat proces als iets dat wij eerder omschreven als een *desolate Lage*. De eerste aanwijzingen hiervoor dienen zich al aan in bevolkingsprognoses. Het bevolkingscijfer van Uri zal volgens deze prognoses –en afgezet tegen het Zwitserse cijfer – tot 2050 met 14,5% dalen.<sup>33</sup>

Het probleem voor Zentralschweiz is dat de situatie in Uri exemplarisch is voor veel kantons in de regio.<sup>34</sup> Nidwalden en Zug weten met een gunstig belastingklimaat veel oudere welgestelden aan te trekken, maar enkele andere kantons lijken een weinig hoopgevende economische toekomst tegemoet te gaan. Dit laatste zal in het bijzonder gelden voor Uri en Obwalden. Hun inkomsten zullen meer en meer afhankelijk worden van het zeer conjunctuurgevoelige toerisme.

## **2.4.2 Hoger opgeleiden**

Wanneer we willen kijken naar de voorraad hoger opgeleiden in Zentralschweiz dan kan dat in beginsel op twee manieren. Allereerst kan worden gekeken welk

<sup>31</sup> OECD, *OECD Economic Surveys: Switzerland*, 2007: 11.

<sup>32</sup> Idem, p. 40.

<sup>33</sup> Bundesamt für Statistik, *Ständige Wohnbevölkerung nach Kanton gemäss dem mittleren Szenario* (AR-00-2005), berekeningen D.J. Fikkers.

<sup>34</sup> Zie bijvoorbeeld: Bildungsplanung Zentralschweiz, *Bildung in Zukunft*, 2002.

percentage van de bevolking hoger opgeleid is. Daarnaast kan aandacht worden besteed aan migratiestromen in Zentralschweiz. Op beide wijzen zullen wij aantonen dat hoger opgeleiden de regio mijden en dat de voorraad hoger opgeleiden slinkende is.

Wij zullen in beginsel zoveel mogelijk aandacht geven aan de gehele *Grossregion*. Het kan echter gebeuren dat deze data door het federale karakter van Zwitserland niet toereikend zijn. In dit geval zullen wij ons vooral richten op de afzonderlijke kantons. Meer in het bijzonder: Luzern en Uri. Bij de verklaring daarvoor moeten wij alvast wat vooruitlopen op het volgende hoofdstuk: het zal blijken dat de Zwitserse beleidsmaatregelen die in dit boek centraal staan zich hoofdzakelijk op deze twee kantons toespitsen.

#### *Het aandeel hoger opgeleiden*

Het percentage hoger opgeleiden ligt in Zentralschweiz laag. Dat is iets dat duidelijk blijkt wanneer we de vergelijking met andere regio's in Zwitserland maken. In deze paragraaf zullen wij dat op twee wijzen doen.

Allereerst kan Zentralschweiz worden afgezet tegen Zwitserland. In geheel Zwitserland had in 2004 21,5% van de beroepsbevolking een opleiding op tertiair niveau genoten.<sup>35</sup> In Zentralschweiz lag dit percentage echter een stuk lager, op 17,7%.<sup>36</sup> Hieruit blijkt al een eerste verschil tussen Zentralschweiz en de rest van het land.

Maar de verschillen bestaan ook tussen de kantons. De core-region waar Zentralschweiz als periferie tegenover staat, is Zürich. Zürich is vooral bekend om zijn financiële dienstverlening en ligt ongeveer 70 kilometer van Luzern, de grootste plaats in Zentralschweiz. In Zürich is een kleine 33% van de bevolking hoger opgeleid.<sup>37</sup> In het kanton Luzern is dit 19,6%. De achterstand van Zentralschweiz als *Grossregion* is ongetwijfeld nog groter.

Het zou echter kunnen dat ook in Zentralschweiz grote verschillen tussen de kantons bestaan. Dat blijkt het geval. Het hier reeds besproken Uri kent –zelfs voor regionale begrippen– een zeer laag percentage hoger opgeleiden: 13,3%. In Luzern (19,6%) ligt dat percentage al een stuk hoger. Maar slechts het kleine Zug laat een percentage zien dat boven het Zwitserse gemiddelde ligt: 24,6%. Hier moeten we echter in ogenschouw nemen dat Zug relatief weinig inwoners heeft en het in Zwitserland bekend staat als het *Steuerparadies* van het land.<sup>38</sup> Het percentage wordt daarmee niet opeens slecht, maar de massa schiet nog steeds tekort om de situatie in Zentralschweiz wezenlijk te beïnvloeden.

We mogen concluderen dat het percentage hoger opgeleiden in Zentralschweiz laag ligt. Het ligt laag in vergelijking met de rest van het land, in het bijzonder in

<sup>35</sup> Bron: Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesamt für Statistik BFS, *Arbeitsmarktindikatoren 2006*, T56.

<sup>36</sup> Bron: Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesamt für Statistik BFS, berekeningen door de auteur.

<sup>37</sup> idem.

<sup>38</sup> Bron: Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesamt für Statistik BFS, *Charge fiscale en Suisse Chefs-lieux des cantons – Nombres cantonaux 2006*.

### Drie regio's met soortgelijke problemen

vergelijking met een stad als Zürich. Natuurlijk zijn er ook in Zentralschweiz uitzonderingen op de regel. Het kanton Zug kent door zijn belastingklimaat als enige kanton een percentage dat niet onder het landelijke gemiddelde ligt. Maar Zug is te klein om de situatie in Zentralschweiz te verbeteren.

#### *Migratie*

Wanneer in Zwitserland wordt nagedacht over migratie tussen kantons dan is dat vaak op de volgende wijze. In Zwitserland kan een onderscheid worden gemaakt tussen zogenaamde *Randregionen* en *Ballungsgebieten*. Een algemeen erkend probleem is dat de *Randregionen* veel studenten leveren aan de *Ballungsgebieten*. Niet elk kanton heeft immers de beschikking over een universiteit of hogeschool. Wanneer deze studenten zijn afgestudeerd keert een bepaald percentage terug, maar een groot percentage zal achterblijven in het *Ballungsgebiet* (Glauser et al., 2006). Het probleem is dat het mechanisme dat hierboven wordt beschreven zich niet eenvoudig in cijfers laat vangen. Hoogstens kan men hier verwijzen naar een studie van het *Bundesamt für Statistik*. Daar verwacht men dat Luzern op deze manier jaarlijks 15,5% van zijn potentiële hoger opgeleiden verliest. In Uri verliest men zelfs 58,4%. Zürich wint via dit mechanisme 33,8%.<sup>39</sup>

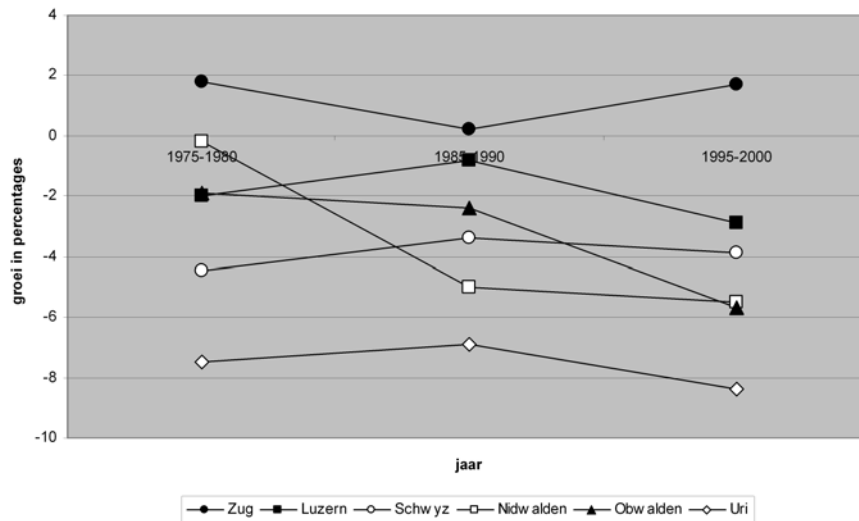
Er is echter nog een andere manier om naar migratie tussen kantons te kijken: migratie van hoger opgeleiden tussen kantons. In dat geval geldt dat kantons met een structureel negatief migratiesaldo van hoger opgeleiden, hun voorraad hoger opgeleiden per saldo zien afnemen, tenzij zij een universiteit huisvesten en volgens het de bovenstaande redenering 'producent' van hoger opgeleiden worden.

Op één kanton na hebben alle kantons in Zentralschweiz een structureel negatief migratiesaldo van hoger opgeleiden. In Figuur 2.2 zijn deze gegevens weergegeven.<sup>40</sup>

Uit Figuur 2.2 valt het negatieve migratiesaldo van hoger opgeleiden duidelijk af te leiden. Zoals wij aangaven is er slechts in Zug sprake van een positief migratiesaldo. Om de ernst van de situatie aan te geven moeten twee zaken opgemerkt worden. In de eerste plaats is de bevolking van Zug relatief gering. Met het positieve percentage in dit kanton is het onmogelijk om de negatieve percentages in de andere vijf kantons te compenseren. Bovendien wordt aangenomen dat het positieve saldo van Zug voornamelijk wordt veroorzaakt door 65-plussers die door het prettige belastingklimaat in het kanton worden aangetrokken (Hornung & Röthlisberger, 2005: 103). Zij veroorzaken weliswaar een positief saldo, maar hun arbeidsproductiviteit zal niettemin beperkt zijn.

<sup>39</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesamt für Statistik BFS, *Regionale Abwanderung von jungen Hochqualifizierten in der Schweiz Empirische Analyse der Hochschulabsolventenjahrgänge 1998 bis 2004*, 2007: 20.

<sup>40</sup> BFS (2004), bewerking: Rieder et al. (2005).



**Figuur 2.2 Groei en krimp van de voorraad hoger opgeleiden in Zentralschweiz**

In de tweede plaats moeten de bovenstaande percentages worden gerelateerd aan de bevolkingsgroei. In Zwitserland groeide de bevolking tussen 1981 en 2002 14%. Zoals wij al aangaven bedroeg deze groei in Zentralschweiz echter een kleine 23%.<sup>41</sup> Zelfs ondanks een absolute groei van de bevolking in Zentralschweiz, was er sprake van een absolute daling van het aantal hoger opgeleiden in de regio.<sup>42</sup>

## 2.5 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben wij de drie regio's die in dit onderzoek een rol spelen besproken. Wij hebben betoogd dat de regio's op veel gebieden met elkaar vergelijkbaar zijn. In de eerste plaats zijn alle drie de regio's perifere regio's. Dit impliceert dat zij op enige afstand liggen van wat men core gebieden kan noemen. In Twente ging het daarbij om de Randstad. In Westpfalz ging het om Stuttgart, Frankfurt am Main en München. In Zwitserland ziet Zentralschweiz zich vooral geplaatst tegenover Zürich.

De drie regio's hebben allen de beschikking over uitstekende onderwijsinstellingen. In zowel Twente en Westpfalz is sprake van een technische universiteit. Beide universiteiten hebben zich onder meer gespecialiseerd in ICT. In

<sup>41</sup> Bundesamt für Statistik (2004). *Demografische Entwicklung in den Kantonen von 2002 bis 2040: Nach dem Szenario «Trend» AR-00-2002*: 11.

<sup>42</sup> Het is belangrijk op te merken dat het negatieve migratiesaldo van hoger opgeleiden in Zentralschweiz niet wordt veroorzaakt door de productie van hoger opgeleiden in de regio. Afgezien van de relatief kleine Fachhochschule Zentralschweiz in Luzern is die productiefunctie er namelijk niet.

Zentralschweiz is sprake van een betrekkelijk kleine universiteit. Men moet hierbij echter bedenken dat een groot deel van de rol die universiteiten in Nederland en Duitsland vervullen in het opleidingssysteem in Zwitserland traditiegetrouw door de hogescholen wordt vervuld. De FHZ in Zentralschweiz is een grote en brede hogeschool. De drie regio's merken ook dat deze onderwijsinstellingen waarschijnlijk niet lonend genoeg zijn in. Tenminste, de invloed van de instellingen op de demografische kenmerken van de drie regio's lijkt relatief beperkt. De voorraad hoger opgeleiden blijft in alle regio's klein.

In Twente zagen we al dat het percentage hoger opgeleiden structureel onder het percentage ligt van regio's waar men in Twente op ruimtelijk-economisch gebied mee wenst te concurreren. Ook zagen we in Twente dat veel werknemers werkzaam zijn in de zogenaamde *low-skill sector* en dat de werkgelegenheid in de regio vrij eenzijdig is afgestemd op lager opgeleiden. Dit laatste is een direct gevolg van het industriële verleden van de regio. Aan de andere kant noteerden we wel dat men zich in de openstaande vacatures zeer sterk op hoger opgeleiden richt.

In Westpfalz waren minder data bekend dan in Twente. Niettemin concludeerden wij ook daar dat het industriële verleden van de regio nog steeds zijn sporen achterlaat in de samenstelling van de beroepsbevolking. Maar ook in Westpfalz is de samenstelling van de economische activiteit in de regio inmiddels drastisch veranderd. De zware industrie is vervangen door de *Technische Universität Kaiserslautern* en haar spin-offs. Maar de arbeidsmarkt in de regio blijkt nog zeer laag opgeleid, vooral in vergelijking met de rest van het Bondsland. Studenten geven en masse aan de regio te willen verlaten na het afstuderen. De regio wordt als uitgesproken onaantrekkelijk gezien, ondanks de veronderstelde carrièremogelijkheden in Westpfalz.

Waar we concludeerden dat Twente en Westpfalz in de meeste opzichten sterk op elkaar lijken, leek Zentralschweiz aanvankelijk de vreemde eend in de bijt. De regio kent geen sterk industrieel verleden zoals Twente en Westpfalz. Het verleden is eerder als agrarisch te typeren. Bovendien is er geen sprake van een technische universiteit in de regio, die zou kunnen zorgen voor een aanbod aan hoger opgeleiden, en via zijn spin-offs voor een sterke vraag daar naar. We zagen in Zentralschweiz dat de situatie tussen de kantons soms verschilt. Deze verschillen zijn vergelijkbaar met de verschillen die ongetwijfeld bestaan tussen gemeenten in Twente of in Westpfalz. Bovendien lijkt er een enkel kanton in Zentralschweiz te zijn dat in het geheel geen demografisch probleem lijkt te hebben. Bijna alle kantons hebben last van een constant wegstromen van inwoners, en van hoger opgeleiden in het bijzonder. Zij hebben in de afgelopen 30 jaar constant negatieve migratiesaldi laten zien waar het hoger opgeleiden betrof.

Zowel Twente, als Westpfalz, als Zentralschweiz hebben een probleem met hoger opgeleiden. In Twente en Westpfalz is hun aandeel in de bevolking structureel laag, in Westpfalz geven studenten aan de regio met spoed te willen verlaten. In Zentralschweiz doen zij dat al 30 jaar achter elkaar. Het percentage hoger opgeleiden daalt daar structureel.

## **Hoofdstuk 3**

### **Decentrale human capital beleidsinitiatieven**





### 3.1 Inleiding

De eerste onderzoeksvraag die wij hebben gesteld luidde: *Welke zijn de regionale beleidsinitiatieven die de groei van de voorraad hoger opgeleiden in de onderzochte regio's als beleidsdoel of als neveneffect hebben en hoe zijn deze te karakteriseren?* In dit hoofdstuk zullen wij op deze vraag een antwoord geven.

Hiervoor moet echter eerst iets anders worden besproken. Wij zullen allereerst aangeven wat voor beleidsinitiatieven wij tot de casuïstiek rekenen. Dit doen wij in de hiernavolgende paragraaf. Daarvoor zullen wij een aantal typen beleidsinitiatieven onderscheiden naar hun doelstellingen. Dit onderscheid naar doelstellingen is echter niet alleen van belang bij de demarcatie van de casuïstiek. Ook later in dit proefschrift zullen de vier typen nog een belangrijke rol spelen. Na deze demarcatie zullen wij per regio de beleidsinitiatieven bespreken. Wij zullen dit vooral op een inleidende wijze doen. Dit is nodig om in het volgende hoofdstuk de tweede onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden.<sup>1</sup> In de laatste paragraaf zullen wij antwoord geven op de eerste onderzoeksvraag.

### 3.2 Demarcatie van de beleidsinitiatieven

Wanneer we kijken naar de totstandkoming van decentrale human capital beleidsinitiatieven is de volgende vraag van groot belang: wat is een decentraal human capital beleidsinitiatief en wat niet? Met andere woorden: welke beleidsmaatregelen bestuderen wij wel en welke bespreken wij niet? Wij hebben al aangegeven dat het vooral van belang is of een beleidsinitiatief gevolgen heeft voor de voorraad hoger opgeleiden in een regio. De mate waarin de initiatiefnemers van een beleidsinitiatief zich louter richten op hoger opgeleiden is daarmee minder relevant. Het beleidsinitiatief verliest immers niet opeens zijn waarde voor de voorraad hoger opgeleiden wanneer de initiatiefnemers hoger opgeleiden slechts zien als een gekend neveneffect van hun beleidsinitiatief. Wanneer wij kijken wat er in de regio's gebeurt, zullen wij in de eerste plaats kijken naar:

1. Beleidsinitiatieven die zich sec bezig houden met het vergroten van de voorraad hoger opgeleiden in de regio.

Maar wanneer we deze beleidsinitiatieven in het onderzoek zouden betrekken, dan missen we de effecten van die beleidsinitiatieven die zich wellicht niet sec richten op het vergroten van de voorraad hoger opgeleiden in de regio. Daarom zullen wij ook kijken naar:

2. Beleidsinitiatieven waar de groei van de voorraad hoger opgeleiden niet een primair doel maar een secundair doel vormt.

<sup>1</sup> In de hoofdstukken daarna komen meer gedetailleerde aspecten van deze beleidsinitiatieven ter sprake.

3. Beleidsinitiatieven waar de groei van de voorraad hoger opgeleiden een gekend neveneffect is.
4. Beleidsinitiatieven waar de groei van de voorraad hoger opgeleiden een doel, noch een gekend neveneffect is, maar die vergelijkbare beleidsinitiatieven kennen in één van de andere regio's. Bij het vergelijkbare beleidsinitiatief in een andere regio moet de groei van de voorraad hoger opgeleiden dan wel op zijn minst de rol van gekend neveneffect hebben.

### 3.2.1 Categorijsering van de beleidsinitiatieven

Door het onderscheiden van de vier typen initiatieven ontstaat meer dan een afbakening van de casuïstiek. Er ontstaat ook een categorisering van vier typen beleidsinitiatieven. Voor sommige beleidsinitiatieven is het vergroten van de voorraad hoger opgeleiden in de regio het enige doel, terwijl dit laatste voor sommige een ongekend neveneffect is.

Dit onderscheid is van belang omdat het aangeeft in hoeverre de voorraad hoger opgeleiden in de regio aandacht krijgt. Wat er per saldo in een regio gebeurt, kunnen we immers zien als een 'mandje' gevuld met decentrale human capital beleidsinitiatieven. Dit zijn de beleidsinitiatieven die wij in het tweede hoofdstuk bespraken. In sommige regio's zullen er meer maatregelen zijn, en in andere regio's zullen er minder zijn. In sommige regio's zullen de maatregelen groter of kleiner zijn dan in andere regio's en in sommige regio's zal het vaker voorkomen dat de voorraad hoger opgeleiden het primaire doel is dan in andere regio's. Wanneer we tot de conclusie komen dat er in een bepaalde regio slechts sprake is van beleidsinitiatieven waar de groei van de voorraad hoger opgeleiden noch een doel, noch een gekend neveneffect is, dan weten we dat de voorraad hoger opgeleiden in de regio weinig aandacht krijgt. Wanneer er juist sprake is van beleidsinitiatieven die zich primair richten op hoger opgeleiden, dan weten we dat het probleem in de regio juist veel aandacht krijgt.

Het onderscheid is ook fascinerend op het niveau van de individuele beleidsmaatregel. In het vorige hoofdstuk hebben we immers al geconcludeerd dat de drie regio's in vele opzichten vergelijkbaar zijn. De meest belangrijke overeenkomst is de problematiek waarmee de regio's kampen. Hoe is het vervolgens mogelijk dat er in de ene regio zeer veel gebeurt om de problemen te verhelpen en in de andere regio juist zeer weinig? En als dat het geval zou zijn, hoe ontstaat dit verschil? Met andere woorden, wanneer en hoe komen beleidsmaatregelen tot stand die zich primair richten op hoger opgeleiden?

Om dit te kunnen verklaren, moeten we allereerst kijken welke beleidsinitiatieven zich meer richten op hoger opgeleiden en voor welke beleidsinitiatieven hoger opgeleiden van minder groot belang zijn. Bij de bepaling van de relevante categorie, gaat het om de volgende vraag: welke rol heeft een groei van de voorraad hoger opgeleiden in de regio in de doelstellingen van het

beleidsinitiatief? Hieronder bespreken wij de verschillende rollen en hun tussenvormen.

#### Type I

In het geval van de Type I-rol is een groei van de voorraad hoger opgeleiden in de regio het belangrijkste doel van het beleidsinitiatief. Andere doelen kunnen worden nagestreefd, maar deze zijn van minder groot belang. Wanneer het belangrijkste doel niet wordt gehaald, faalt het beleidsinitiatief.

#### Type II

Ook bij een Type II-rol is de voorraad hoger opgeleiden van kritiek belang. Het is echter niet het enige doel van het beleidsinitiatief. Er is ook sprake van een –of meerdere- andere doelen waaraan kritieke waarde wordt gehecht. In beginsel kan worden gesteld dat het doel om meer hoger opgeleiden aan te trekken met deze andere doelen op gelijke hoogte staat.

#### Type III

Een Type III-rol voor hoger opgeleiden in het beleidsinitiatief wil zeggen dat de initiatiefnemers zich bewust zijn van de voorraad hoger opgeleiden in de regio en dat zij hier met hun beleidsinitiatief iets aan doen. Er zijn echter belangrijker doelen voor het beleidsinitiatief, zoals het vernieuwen van de woningmarkt of het aantrekken van bedrijvigheid van elders. Een groei van de voorraad hoger opgeleiden in de regio wordt door de initiatiefnemers van het beleid als een voorzien neveneffect van het beleidsinitiatief gezien.

Het voornaamste verschil met Type I en Type II ligt in het feit dat een groei van de voorraad hoger opgeleiden geen kritieke rol heeft in het beleidsinitiatief. Als de voorraad hoger opgeleiden niet stijgt of zelfs daalt, dan staat dit een positieve beoordeling van het beleidsinitiatief niet in de weg. Er zijn immers belangrijkere doelen.

#### Type IV

Beleidsinitiatieven waar de voorraad hoger opgeleiden een Type IV-rol heeft vormen de laatste categorie. Een groei van de voorraad is bij deze beleidsinitiatieven een onvoorzien neveneffect. Dit wil zeggen dat de initiatiefnemers van het beleidsinitiatief in hun overwegingen geen rekening hebben gehouden met de regionale voorraad hoger opgeleiden. Niettemin is het achteraf mogelijk om de gevolgen die het beleidsinitiatief heeft gehad voor deze voorraad te reconstrueren. Een groei van de voorraad hoger opgeleiden kan dan ook worden gezien als een onvoorzien neveneffect van het beleidsinitiatief. Deze Type IV-beleidsinitiatieven zullen met name in de beschouwing worden betrokken als inhoudelijk vergelijkbare beleidsinitiatieven in één van de andere regio's wel als Type I, Type II of Type III zijn te kenmerken.

De vier typen samengevat

Hierboven hebben wij vier typen decentrale human capital beleidsinitiatieven beschreven. Het onderscheidende kenmerk van elk type is de rol die de regionale voorraad hoger opgeleiden heeft in de doelstellingen van het beleidsinitiatief. De Type I-rol is het meest prominent; het beleidsinitiatief draait daar om hoger opgeleiden. De Type IV-rol is het minst prominent; de initiatiefnemers zijn zich hier niet bewust van de mogelijke invloed op de voorraad hoger opgeleiden.

### **3.2.2 Verdere regels voor demarcatie**

In de voorafgaande paragrafen hebben wij allereerst aangegeven welke typen beleidsinitiatieven wij tot de casuïstiek rekenen en welke typen niet. Daarna hebben wij aangegeven hoe de initiatieven kunnen worden gecategoriseerd. In deze paragraaf zullen wij aangeven op welke wijze deze categorisatie in de praktijk dient ter demarcatie van de casus. In de eerste plaats is in alle regio's gekeken welke Type I, Type II en Type III-beleidsinitiatieven bestonden. Dit is gedaan aan de hand van contactpersonen in de regio's en gesprekken in die regio's.

Vervolgens is gekeken of in de andere regio's vergelijkbare beleidsinitiatieven zijn opgezet. Dat kunnen goed Type IV-beleidsinitiatieven zijn. De enige voorwaarde is dat de middelenkeuze (grofweg) overeen moet komen met de middelenkeuze van de Type I, Type II of Type III-maatregelen die we al in andere regio's hadden geïdentificeerd. Op deze manier ontstaat per regio een mandje met beleidsinitiatieven die de groei van de voorraad hoger opgeleiden in de onderzochte regio's als beleidsdoel of als neveneffect hebben.

Aan de hand van een voorbeeld kan dit worden verduidelijkt. Stel dat in een regio een beleidsinitiatief is opgezet dat beoogt om hoger opgeleiden aan te trekken door de bouw van exclusieve woningen en dat dit beleidsinitiatief kan worden gezien als een Type I-initiatief. In een andere regio is sprake van een beleidsinitiatief dat zich ook richt op exclusieve woningbouw, maar men wil daarmee slechts grond tegen een zo hoog mogelijke prijs verkopen om een begrotingstekort te dichten. Dit laatste beleidsinitiatief zal toch in het regionale mandje worden opgenomen, ook al hebben de doelstellingen niet te maken met de regionale voorraad hoger opgeleiden. Het laatste beleidsinitiatief wordt opgenomen omdat het inhoudelijk sterk lijkt op eerste beleidsinitiatief. Dit ondanks het feit dat het laatste initiatief een Type IV-beleidsinitiatief is en het eerste beleidsinitiatief als Type I is te kenmerken.

### **3.2.3 Discrepancie tussen regio's en beleidsinitiatieven**

In het tweede hoofdstuk hebben wij de drie regio's besproken. In de volgende paragrafen zullen wij de beleidsinitiatieven in die regio's kort introduceren. Maar hiermee is nog niet gezegd dat de beleidsinitiatieven één op één aansluiten bij de regio's. Het kan blijken dat sommige beleidsinitiatieven zich juist richten op

bepaalde gebieden of steden in de drie regio's. Dit kan op het eerste oog worden geïnterpreteerd als een discrepantie tussen de regio's en de beleidsinitiatieven. Een dergelijke discrepantie is om twee redenen echter geen probleem.

In de eerste plaats zijn de beleidsinitiatieven opgezet in de regio's die wij hierboven bespraken. De problemen in die regio's zijn ook de problemen waarmee de beleidsinitiatieven zich geconfronteerd zien. De regio's vormen de omgeving waarin de beleidsinitiatieven tot stand komen.

In de tweede plaats kan deze relatie ook andersom worden gezien. De beleidsgebieden richten zich soms op de regio als geheel, maar soms ook op specifieke grote steden in die regio's. De regio's die wij hierboven bespraken zijn echter dusdanig klein dat wij mogen verwachten dat de effecten van de beleidsinitiatieven zich in beginsel ook op regionaal niveau merkbaar zijn. Met andere woorden: ook al richten de beleidsinitiatieven zich in naam soms op gemeenten in Twente, gemeenten in Westfalz of kantons of gemeenten in Zentralschweiz, hun regionale inbedding is evident.

### **3.3 Beleidsinitiatieven in Twente**

#### **3.3.1 Kennispark**

##### *Historische achtergrond*

De formele start van het Kennispark Twente was in december 1999. De Universiteit Twente kende in die tijd echter al een lange geschiedenis op het gebied van kennisintensieve bedrijvigheid (Cortie, 1987: 22; Benneworth et al., 2006; Benneworth & Hospers, 2006: 44).

In deze geschiedenis wordt een voorname rol gespeeld door het *Business en Science Park* (BSP) en haar voorganger, het *Bedrijfstechnologisch Centrum* (BTC). Het BTC is een bedrijfsverzamelgebouw dat in 1985 werd opgezet door de Universiteit Twente, Saxion Hogescholen, de toenmalige ABN-bank en een Amerikaanse computerfabrikant. In het bijzonder de Universiteit Twente zag het als een unieke mogelijkheid tot hetgeen heden ten dage als kennisvalorisatie wordt aangeduid: het creëren van een osmose tussen wetenschap enerzijds en bedrijfsleven anderzijds (Benneworth, 2005: 33). In BTC zouden zich vooral spin-offs van de UT gaan vestigen. Mede door de succesvolle TOP-regeling was het BTC voorzien van een tamelijk structurele aanwas van nieuwe huurders. Het succes van het BTC viel na verloop van tijd dan ook moeilijk over het hoofd te zien. De bezettingsgraad was snel hoog, een situatie die tot op heden wordt voortgezet.<sup>2</sup>

In 1989 bleek het BTC dan ook de eerste stap te zijn op weg naar het zogenaamde Business & Science Park (BSP). Dit bij de UT gelegen bedrijvenpark werd in zekere zin om het BTC heen gebouwd. Initiatiefnemers waren de

<sup>2</sup> In 2004 is de bezettingsgraad 100% ('BTC gedijt door een combi van science en business', *UTNieuws*, Vol. 40, No. 22). Dit resulteert in meer dan 70 organisaties met een totaal van meer dan 270 fte. (Van der Meer, Groenevelt, 2000: 19).

Universiteit Twente, de gemeente (als toenmalige eigenaar van de grond) en de Kamer van Koophandel (Van der Meer, Groenevelt, 2000: 20). Eind jaren '90 zaten uiteindelijk ook de 40 hectaren van het BSP vol en werkten er ongeveer 4000 mensen in het park.

Tegen het einde van 1999 reikten de ambities op de Universiteit Twente echter ook verder dan het BSP. De activiteiten op het gebied van spin-offs werden beschouwd "als vastgeroest". Zo viel het volgens respondenten op dat het begrip 'kennisintensief' op het BSP aan inflatie onderhevig was.

Op de UT werd door enkele medewerkers van het College van Bestuur onder leiding van de toenmalige Rector Magnificus Van Vught het idee van het Kennispark uitgewerkt. De gedachte was dat de UT, samen met de gemeente Enschede, zou moeten komen tot het *Kennispark Twente*. Het Kennispark Twente, zo was de gedachte van de planmakers, impliceerde de realisatie van 250.000m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak op een drietal locaties op en rond de campus van de Universiteit Twente. Twente zou moeten "uitgroeien tot een nieuw kennisknooppunt in Europa, waarmee de regio zich schaart in de top-20 van sterkste economische regio's in Noordwest Europa"<sup>3</sup>. Dit betekent dat in 2020 ongeveer 10.000 nieuwe hoogwaardige arbeidsplaatsen dienen te zijn gecreëerd op het Kennispark. Dit kan wanneer Kennispark zich ontwikkelt tot een kennisintensief cluster. Men baseert zich daarbij vooral op Porter (1998). Hetgeen toentertijd nog *Technologiepark* werd genoemd zou zich dan ook vooral moeten gaan richten op bedrijvigheid die gerelateerd is aan het onderzoek dat op de Universiteit Twente wordt gedaan.

In augustus 2002 werd voor de plannen financiële steun gevonden bij de provincie Overijssel. Deze had in haar recente coalitieakkoord aangegeven vijf miljoen euro per jaar uit te willen geven aan technostarters, vooral in de veronderstelling dat deze bedrijven werkgelegenheid voor lager opgeleiden zouden creëren. In augustus 2004 leidde dit tot de ondertekening van een convenant tussen de Universiteit Twente, de Provincie Overijssel en de gemeente Enschede, vanaf dat moment sprekend namens Netwerkstad Twente.<sup>4</sup> Dit convenant zag in december 2004 een vervolg met het *Actieplan Kennispark Twente* en het *Programmaplan Kennispark Twente*. Dit wordt gezien als het moment dat Kennispark actief werd.

#### *Activiteiten*

Feitelijk kent het Kennispark een tweetal trajecten. In de eerste plaats is er het fysieke traject. Het Kennispark wordt gebouwd op het campusterrein van de Universiteit Twente en de omgeving daarvan. De campus van de Universiteit

<sup>3</sup> Kennispark Twente, *Programmaplan*, december 2004: 6.

<sup>4</sup> Netwerkstad Twente is een bestuurlijke samenwerkingsvorm van de vier grootste gemeenten in de regio. Het voornaamste doel van Netwerkstad is het ontwikkelen van een coherent stedelijk netwerk in Twente. Echter, omdat de gemeente Enschede vanaf dat moment namens Netwerkstad Twente spreekt ontstaat een curieuze situatie. In dit onderzoek gaan wij ervan uit dat in principe de gemeente de participant is in het ondersteuningsnetwerk van het Kennispark. In specifieke situaties waar Netwerkstad daadwerkelijk een substantiële bijdrage aan het project levert zullen wij dat opmerken. Wanneer de rol van Netwerkstad zich beperkt tot die van een 'bestuurlijke buikspreekpop' van de gemeente, zullen wij de gemeente als actieve actor beschouwen.

Twente dient dientengevolge te worden ontwikkeld tot een “technologische hotspot met alle benodigde voorzieningen”<sup>5</sup>. Dit houdt in dat de ruimtelijke kwaliteit van het gebied hoog op de agenda staat.

Het tweede traject is minder tastbaar en behelst vooral de kennisinfrastructuur. De initiatiefnemers van het Kennispark wensen “een inspirerende en dynamische broedplaats van hoogwaardige en innovatieve bedrijvigheid” te creëren, waar ondernemende en creatieve mensen elkaar ontmoeten en over en weer van nieuwe ideeën voorzien”<sup>6</sup>.

#### *De omvang van het beleidsinitiatief*

Het Kennispark is een substantiële beleidsmaatregel. Dit blijkt uit een aantal zaken. In de eerste plaats zijn er de kosten van het project. De lasten van de organisatie van het Kennispark, de uitvoeringsorganisatie, bedragen tot 2010 in principe €600.000 per jaar. Deze worden hoofdelijk omgeslagen over de drie betrokken partijen. Het gros hiervan betreft personele kosten.<sup>7</sup>

Daarnaast zijn er de uitgaven die het Rijk heeft gedaan in het kader van het Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK). Begin 2006 gaf de Minister van VROM aan in totaal €4.000.000 te willen uitgeven aan de ruimtelijke kwaliteit van het park. Ook de provincie Overijssel heeft, naast de jaarlijkse uitgaven, al €5.000.000 aan het Kennispark uitgegeven. De gemeente Enschede is om redenen van matching genoodzaakt om voor 2010 ook nog €1.000.000 bij te dragen aan de ontwikkeling van het park. De totale investeringskosten worden geschat op €140.000.000.<sup>8</sup>

In de derde plaats is er het grondoppervlakte van het Kennispark. Met de beoogde 250.000 m<sup>2</sup> oppervlak wordt het Kennispark het grootste bedrijventerrein in de provincie Overijssel. Wanneer de uiteindelijke 10.000 werknemers werkzaam zijn op het park zal dit naar huidige maatstaven een kleine 15% van de beroepsbevolking in de gemeente Enschede zijn.

De omvang van het Kennispark blijkt tot slot uit de inbedding in de regio. Het spreekt voor zich dat het voor de gemeente als grote investeerder van groot belang is. Maar ook de Provincie Overijssel heeft het project betiteld tot ‘majeur project’<sup>9</sup>, terwijl Netwerkstad Twente het heeft betiteld tot zogenaamd ‘boegbeeldproject’<sup>10</sup>. Maar ondanks het grote formaat van de investeringen, wordt het Kennispark opgezet door een uitvoeringsorganisatie waar ongeveer 5 fte. werkzaam is.

<sup>5</sup> Kennispark Twente, *Programmaplan*, december 2004: 4.

<sup>6</sup> Kennispark Twente, *Kennispark aangewezen als Kanszone*.

<sup>7</sup> Stuurgroep Kennispark Twente, *Naar de Kern: Voorstel Koers en organisatie Kennispark 2006-2010*, 29 juni 2006.

<sup>8</sup> Ministerie van VROM, Ruimtelijke Kwaliteit in Ontwikkeling: Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit, april 2005: 10.

<sup>9</sup> Gemeente Enschede, *Programmaplan*, 5 december 2004.

<sup>10</sup> Netwerkstad Twente, *Strategische Visie Netwerkstad Twente*, deel 1, februari 2003: 30.

*De doelstelling van het beleidsinitiatief*

De ambitie van de Universiteit Twente is dat het Kennispark een nieuw hoogwaardig kennisknooppunt in Europa wordt. Op basis van deze ambitie is een drietal concrete doelstellingen tot 2020 vastgelegd:

1. het scheppen van hoogwaardige werkgelegenheid (10.000 extra arbeidsplaatsen);
2. het profileren van de regio Twente als technologische hotspot;
3. het genereren van nieuwe inkomsten.

Men moet er echter voor hoeden om de eerstgenoemde doelstelling te vereenzelvigen met sec het vergroten van het regionale percentage hoger opgeleiden. Dit was immers nodig om van een Type I-rol of van een Type II-rol te kunnen spreken: het vergroten van de voorraad hoger opgeleiden zou het enige primaire doel of één van de primaire doelen van het beleidsinitiatief moeten zijn. In de doelstellingen wordt niet gesproken van hoger opgeleiden maar van hoogwaardige werkgelegenheid. Hoger opgeleiden zijn hier geen doel op zich maar dienen logischerwijs 'ter opvulling' van de hoogwaardige werkgelegenheid. Voor het welslagen van het Kennispark is het feitelijk irrelevant of deze mensen in Twente of in de Randstad wonen.

Dit betekent echter niet dat het Kennispark volstrekt los kan worden gezien van het aantrekken van hoger opgeleiden. In verschillende beleidsstukken wordt wel degelijk een verband gelegd tussen beiden. Feit is wel dat dit verband niet eenduidig lijkt. De gemeente Enschede heeft haar standpunt ten aanzien van hoger opgeleiden voor een belangrijk deel verwoord in haar *Actieprogramma Hoger Opgeleiden*.<sup>11</sup> Hier wordt aangegeven dat voldoende hoger opgeleiden van belang zijn voor het slagen van het Kennispark. Maar de relatie wordt ook andersom gelegd: projecten als het Kennispark zijn van belang voor het aantrekken en behouden van hoger opgeleiden. Een dergelijke argumentatie werd ook gebruikt ter verdediging van de eerder genoemde BIRK-aanvraag. Ook hier werd het vergroten van het aantal hoger opgeleiden in de regio gezien als een afgeleid doel van het Kennispark.<sup>12</sup> Ook in het *Actieplan* van de gemeente uit december 2004 worden hoger opgeleiden gezien als een voorwaarde voor het welslagen van het Kennispark: 'kennisintensieve bedrijvigheid vereist de aanwezigheid van voldoende hoger opgeleiden'.<sup>13</sup> In het aanpalende Programmaplan wordt deze relatie echter weer andersom gelegd: het Kennispark geeft onder andere invulling aan het behoud van hoger opgeleiden in de provincie.

Slechts de gemeente, en in mindere mate de provincie, legt een verband tussen het kennispark en het regionale percentage hoger opgeleiden. Dit is reden om te concluderen dat de voorraad hoger opgeleiden in het beleid betreffende het Kennispark een Type III-rol heeft: het is een voorzien neveneffect. Men houdt

<sup>11</sup> Gemeente Enschede, D.S.O.B., September 2004.

<sup>12</sup> Ministerie van VROM, Ruimtelijke Kwaliteit in Ontwikkeling: Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit, april 2005: 10.

<sup>13</sup> Gemeente Enschede, *Actieplan*, 5 december 2005: 12.



rekening met een groei van de voorraad, ook al staat dit percentage los van de doelbereiking.

#### *Resultaten*

Het Kennispark Twente is nog jong. Het laatste en vierde stadium van de ontwikkeling loopt niet voor 2030 af. Tijdens dit onderzoek verkeert het Kennispark halverwege het eerste stadium waarin men zich vooral bezig houdt met het afbreken en opknappen van oudere gebouwen op terreinen van de Universiteit Twente. Voor uitgebreide evaluaties is het nog te vroeg. Niettemin moet wel stil worden gestaan bij de sceptische reacties die het Kennispark tot dusver heeft opgeleverd.

Bij de doelstelling van 10.000 banen wordt inmiddels door veel respondenten vraagtekens gezet, zowel van gemeentelijke zijde als vanuit de Universiteit Twente. Het College van Bestuur noemt de plannen eind 2004 'nogal ambitieus, maar zeker haalbaar'. Een hoge ambtenaar van EZ van de gemeente geeft aan dat het doel van 10.000 blijft staan, maar dat het niet erg is als dit niet gehaald wordt. Een collega wijst erop dat het getal van 10.000 in tijden van hoogconjunctuur is gesteld: men zou volgens hem nu liever over ambities moeten spreken dan over doelen. Een in de regionale arbeidsmarkt ingevoerde respondent geeft aan dat het Kennispark tot nog toe slechts enkele tientallen arbeidsplaatsen boven de resultaten van het BSP heeft opgeleverd. Veel bedrijven verhuizen volgens hem na verloop van tijd toch naar het westen.

De sceptici worden in hun kritiek tevens gevoed door het handelen van de gemeente en projectontwikkelaars in de tijd van het BSP. Om ook tijdens laagconjunctuur grond op de markt te kunnen brengen bleek de gemeente als grondeigenaar te snel geneigd om de eisen van kennisintensiviteit te laten varen. In de gemeentelijke begrotingen was immers gerekend op de opbrengsten van de grond. Ook projectontwikkelaars deden alles om op het BSP ook veel minder kennisintensieve ondernemingen gehuisvest te kunnen krijgen. Aan deze ondernemingen konden zij aanmerkelijk hogere bedragen per m<sup>2</sup> vragen. Door het handelen van gemeente en projectontwikkelaars ontstond een situatie waarin het BSP niet grotendeels is gevuld met hoogwaardige technologische bedrijvigheid zoals aanvankelijk de bedoeling was. In plaats daarvan is een groot deel van het park bestemd voor amusement in de vorm van een voetbalstadion en een sport-, recreatie- en entertainmentcentrum. Op termijn moet er ook een schaatsbaan op het terrein komen. Op de rest van het park wordt veel ruimte ingenomen door advocatenkantoren, belastingconsulenten, een woningcorporatie, een kantoorhandel en andere bedrijven die weinig bijdragen aan de gewenste clustervorming op hoogwaardig technologisch gebied (Van der Veen et al., 2006). De Graaf (2005: 292) waarschuwt impliciet tegen een herhaling van deze zetten bij de ontwikkeling van het Kennispark. In officiële beleidsstukken zijn volgens hem geen eisen terug te vinden ten aanzien van het type bedrijvigheid dat men van zins is om aan te trekken. Het gevaar loert dientengevolge dat de gemeente tijdens laagconjunctuur de toelatingsruimte verruimt om haar kavels alsnog te verkopen.

### 3.3.2 Career Center Twente

#### *Historische achtergrond*

De Provincie Overijssel publiceerde in 1999 het rapport *Daarom Twente, onderzoek naar verhuismotieven*.<sup>14</sup> In dit rapport werd het regionale probleem met hoger opgeleiden in de regio Twente voor het eerst op een kwantitatieve wijze gepresenteerd. Verhuismotieven bleken voor een groot deel af te hangen van variabelen die voor Twente weinig gunstig waren. Dit resulteerde in het feit dat het aandeel hoger opgeleiden onder de mensen die de regio verlaten een factor twee hoger is dan onder de mensen die zich in de regio vestigen.<sup>15</sup>

Het rapport werd met name besproken in de zogenaamde Contactgroep Personeelsbeleid Enschede (CPE). Hier kwamen directeurs personeel- en arbeid van Enschedese bedrijven bij elkaar. In de CPE werden ook ervaringen over de krapte op de arbeidsmarkt uitgewisseld. Deze CPE leidde echter een zieldogend bestaan.

Echter, binnen de contactgroep ontstond bij met name Grolsch, Vredestein en de ABN-AMRO het besef dat wanneer er een doorstart zou moeten worden gemaakt, met de CPE dit een goede doorstart zou moeten zijn. Een nieuwe organisatie zou actie moeten ondernemen en daadwerkelijk bezig zijn met het oplossen van problemen die te maken hebben met het personeelsbeleid van organisaties in de regio Twente. In deze overtuiging werden Grolsch, Vredestein en de ABN-AMRO gesterkt door het zojuist uitgekomen rapport. Hun vermoeden werd daarin bevestigd: er was een probleem en dit probleem bleek cijfermatig te duiden.

De drie genoemde bedrijven besloten dan ook tot het opzetten van een stichting die zich bezig zou moeten gaan houden met het werven van hoger opgeleiden buiten de regio en het vasthouden van hoger opgeleiden binnen de regio: het *Career Center Twente* (CCT). In 1999 ging het CCT van start met in totaal zestien grotere werkgevers in de regio Twente. Deze werkgevers herkenden zich allen in de diagnose die eerder door Vredestein, Grolsch en ABN-AMRO werd gesteld: het is voor Twentse bedrijven te moeilijk om hoger opgeleiden aan te trekken, zeker in vergelijking met werkgevers elders.

Het uitgangspunt bij het CCT was dat de deelnemende organisaties hun werving en selectie in eigen hand wilden houden. Het was voor hen geen optie om zich te wenden tot al bestaande en commerciële organisaties. Middels de door het CCT geleverde schaalvergroting zouden de aangesloten bedrijven zich met hun vacatures voor relatief weinig geld kunnen gaan manifesteren op de nationale arbeidsmarkt. Bovendien zouden zij zich hier onder een gemeenschappelijke Twentse vlag kunnen presenteren.

Het CCT werd opgezet als een stichtingsvorm. Dit betekent dat zij geen leden kent, maar zogenaamde deelnemers. Het bestuur van de stichting legt met regelmaat verantwoording aan deze deelnemers moet afleggen. De deelnemers zijn de Twentse organisaties die lid zijn van het CCT. In 1999 waren zestien organisaties lid van het

<sup>14</sup> I&O Research, *Daarom Twente, onderzoek naar verhuismotieven*, 1999.

<sup>15</sup> Idem, p. 6.

CCT. Inmiddels schommelt het aantal deelnemers rond de 40. De deelnemers zien elkaar in principe drie maal per jaar op een zogenaamde deelnemersbijeenkomst. Het bestuur van het CCT bestaat uit vijf à zes afgevaardigden van de groep deelnemers.

#### *Activiteiten*

Sinds de oprichting in 1999 is het aantal deelnemers aan het CCT gegroeid tot plusminus 40. Het zoeken van passende arbeid in de regio voor een partner was volgens de betrokkenen aanvankelijk de voornaamste taak van het CCT. Echter, in de loop der jaren is men een aantal andere activiteiten gaan ontwikkelen. Door de deelnemende bedrijven is dit nooit als een probleem gezien: *“dat men daarnaast ook andere dingen is gaan doen om zichzelf te bedruipen was voor ons verder prima”*<sup>16</sup>.

Dit doet men in de eerste plaats door het beheren van een vacaturebank. Het CCT stelt zich tot doel de open gekomen vacatures bij de aangesloten deelnemers in te vullen. De werknemer probeert men te overtuigen van de goede kanten van een baan in Twente. Rust en ruimte worden door het CCT verkocht als belangrijke positieve eigenschappen van de regio. Bovendien maakt het CCT de gang naar een Twentse carrière voor het individu zo laagdrempelig mogelijk. Dit gebeurt door een kandidaat te helpen met het uitzoeken van huisvesting, scholing voor zijn kinderen of passend werk voor zijn partner. Ook helpt men bij de sociale integratie van de kandidaat in Twente en biedt men hulp bij de kinderopvang en kortingen op de verhuiskosten. Op alle mogelijke wijzen tracht het CCT de overstap zo makkelijk en laagdrempelig mogelijk te maken.

Daarnaast richt men zich op de promotie van Twente onder hoog gekwalificeerden van buiten de regio. Dit geschiedt in de eerste plaats middels de website van het CCT. Het gebeurt echter ook door het plaatsen van vacatures onder de vlag van het CCT in landelijke dagbladen en tijdschriften die zich specifiek richten op jonge hoger opgeleiden. Ook worden Twentse vacatures kenbaar gemaakt op nationale radiozenders.

Tevens houdt men zich bezig met overige activiteiten die gericht zijn op de verbetering van de arbeidsmarktpositie van de deelnemende bedrijven onder alumni van de Universiteit Twente.<sup>17</sup> Men tracht de regio Twente onder Twentse afstudeerders te verkopen als een hoogwaardige arbeidsmarkt. Op deze wijze wil het CCT voorkomen dat zij en masse de regio verlaten na het behalen van hun bul. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan door Twentse bedrijven te helpen zich te manifesteren op de campus van de Universiteit Twente.

Ook is het CCT medeorganisator van een MBA programma. Dit wordt gedaan in samenwerking met een organisatie die al 35 jaar opleidingen verzorgt voor het hogere en middenkader van het Twentse bedrijfsleven. De hoop is dat de cursisten op die manier de werkgevers in de regio leren kennen.

<sup>16</sup> Als voornaamste taak van het CCT is dit in de stukken niet terug te vinden.

<sup>17</sup> Pauw Accountants, *Rapport aan het bestuur van de Stichting Career Center Twente, Hengelo, inzake de jaarrekening 2005*, 28 februari 2006.

*De omvang van het beleidsinitiatief*

Het CCT kent een vrij grote groep deelnemers. Feit is echter dat de daadwerkelijke organisatie van actieve actoren vrij klein is. Dit is allereerst te zien aan het aantal medewerkers. Het CCT kent drie medewerkers. Zij werken niet voltijds voor het CCT; in totaal is 2,3 fte werkzaam voor het CCT.

De inkomsten van de organisatie bedragen plusminus €340.000. Ruim de helft van dit bedrag bestaat uit contributieafdrachten van de 40 deelnemers. De rest bestaat uit de opbrengsten van de vacaturebemiddelingen. De uitgaven van het CCT bestaan voornamelijk uit salariskosten en promotiekosten.

*De doelstelling van het beleidsinitiatief*

In de inleiding van deze casus hebben wij al aangegeven dat het Twentse gebrek aan hoger opgeleiden een duidelijke rol speelde bij de redenen om het CCT op te richten. Ook bij het aanvragen van subsidies (ERDF, Provincie Overijssel) werd dit argument gebruikt.

De formulering van de officiële doelstelling luidt “het promoten van Twente als hoogwaardig werk- en woongebied voor startende en doorstartende hoog gekwalificeerden”<sup>18</sup>, en “het zijn van een organisatie die de HBO/WO werving van de deelnemende organisaties ondersteunt door het mobiliseren van kandidaten voor bestaande en toekomstige vacatures in Twente”.<sup>19</sup>

In de argumentatie daarachter wordt vooral terug gegrepen op de constatering dat hoog opgeleide jongeren en masse de regio verlaten en dat deze uitstroom te weinig wordt gecompenseerd. Ook wordt gewezen op migratiestromen van afgestudeerden: “hoewel de universiteiten van Groningen en Enschede en de HBO-instellingen en het Noorden en in Overijssel uit het hele land veel studenten trekken, slagen de regio's er vooralsnog maar beperkt in om hoogopgeleiden ook na hun afstuderen vast te houden. Overijssel levert bijna 9% van alle hoogopgeleide starters af. (...) Toch ligt het opleidingsniveau van de hele beroepsbevolking lager dan in de rest van het land. Er is sprake van een brain drain”.<sup>20</sup>

Het CCT is zich bewust van de problematiek die Twente heeft met hoger opgeleiden. In zowel de probleemdefinitie als de beleidsdoelstellingen wordt het gebrekkige aanbod aan hoger opgeleiden genoemd als voornaamste of zelfs enige punt van aandacht. Om te kunnen spreken van een Type I-rol moet het beleidsinitiatief als primair en kritiek doel het groeien van de voorraad hoger opgeleiden in de regio hebben. In het geval van het CCT is daarvan sprake: het CCT stelt zich tot doel Twente te profileren als een “hoogwaardig werk- en woongebied voor startende en doorstartende hoog gekwalificeerden”<sup>21</sup>. Er is sprake van een duidelijke Type I rol.

<sup>18</sup> CCT, *Toekomst CCT – Scenario's*, 12 augustus 2004.

<sup>19</sup> CCT, *Discussie Business plan Career Center Twente 2006-2010*, 14 januari 2005.

<sup>20</sup> CCT, *Nieuwsbrief 31*, mei 2006.

<sup>21</sup> CCT, *Toekomst CCT – Scenario's*, 12 augustus 2004.

### *Resultaten*

Het CCT is sinds 1999 actief. In die jaren is het aantal plaatsingen dat zij heeft gedaan gestegen. Ondanks de gevolgen van de economische malaise van 2003 lijkt het CCT bezig met een gestage opmars. Het aantal aanmeldingen blijft grosso modo gelijk rond de 700. Dit geldt ook voor het aantal vacatures, het aantal intakegesprekken en het aantal sollicitatiegesprekken. Het aantal plaatsingen is conjunctuurgevoelig en fluctueert hevig. Echter, in het bijzonder het aantal bezoekers van de site van het CCT laat een structurele groei zien. De pr-activiteiten lijken in die zin hun vruchten af te werpen.

### **3.3.3 Fast Forward**

#### *Historische achtergrond*

Fast Forward (FF) is in oktober 2000 als traineeproject voor talentvolle studenten opgezet. De eerste viool bij dit initiatief werd gespeeld door de toenmalige Hogeschool Enschede. De Hogeschool Enschede is later gefuseerd met Hogeschool IJsselland tot Saxion Hogescholen. In deze casus zullen wij dan ook spreken van Saxion. Met plusminus 20.000 studenten en circa 1,500 medewerkers is het een van de grootste instellingen voor hoger onderwijs in Oost-Nederland.

In 1999 werd het rapport *Daarom Twente: onderzoek naar verhuismotieven* uitgebracht door de provincie Overijssel. Dit rapport brachten wij al ter sprake bij de bespreking van het CCT. Het bracht de problematiek van het negatieve migratiesaldo onder hoger opgeleiden op een duidelijke en cijfermatige wijze onder de aandacht. De ontwikkelingsmaatschappij OOST NV heeft na het uitbrengen van dat rapport PLP communicatie, Saxion en de Universiteit Twente om tafel gevraagd om te kijken hoe men iets aan dit probleem zou kunnen doen. Dit contact verliep volgens de betrokkenen vrij gemakkelijk. De initiatiefnemer van deze bijeenkomst, de directeur ontwikkeling en innovatie van OOST NV, kende de vertegenwoordigers van PLP en Saxion al als leden van de Rotary Enschede.

In tegenstelling tot dit makkelijke contact verliep de samenwerking tussen de Universiteit Twente en Saxion in deze dagen minder voorspoedig. Het College van Bestuur van de Universiteit was volgens betrokkenen terughoudend in samenwerkingsprogramma's met hbo-instellingen. Volgens een aantal respondenten was dit dan ook reden voor de Universiteit Twente om zich na verloop van tijd terug te trekken uit het lopende overleg.

Hierdoor ontstond een situatie waarin Saxion als enige instelling voor hoger onderwijs nog bezig was met het rapport *Daarom Twente*. Deze rol lag Saxion om twee redenen goed. Immers, zij presenteert zich vooral als een regionale instelling: "Saxion Hogescholen is primair verankerd in de regio die zich uitstrekt over Overijssel, delen van Drenthe en Gelderland en het Duitse Euregionale gebied. Onze studenten komen vooral uit deze regio en dat is een belangrijk gegeven"<sup>22</sup>. De

<sup>22</sup> Saxion Hogescholen, *Strategische Visie Saxion 2004-2008*.

instelling presenteert zich bovendien als een instelling die gericht is op de arbeidsmarkt: “de kernactiviteit van Saxion is het markgericht opleiden”<sup>23</sup>.

Door haar taak als regionale aanbieder van hoger opgeleiden, de capaciteiten die zij als grote instelling voor hoger onderwijs had, en wellicht de gespannen verhoudingen die toentertijd heersten bestonden met de Universiteit Twente, nam Saxion graag verantwoordelijkheid voor de problematiek die in *Daarom Twente* werd besproken.<sup>24</sup> Bij de afwezigheid van de Universiteit Twente ging Saxion zich beschouwen als de primaire organisatie die iets aan dit probleem zou kunnen doen. Dit wilde Saxion doen in de vorm van FF, een beleidsinitiatief waarmee men zou trachten om talentvolle hbo-studenten als trainee aan de regio te binden.

Financiële ondersteuning voor het beleidsinitiatief werd gevonden bij ERDF-gelden: van 2000 tot 2002 werden de exploitatiekosten volledig gedekt door het ERDF. Vanaf 2002 kwamen de exploitatielasten volledig bij Saxion te liggen. Het aantal trainees was toen echter nog te klein om zwarte cijfers te schrijven. Pas in 2006 liep FF voor het eerst uit de kosten en hoefde Saxion niks meer bij te leggen.<sup>25</sup>

#### *Activiteiten*

De activiteiten van FF zijn tamelijk overzichtelijk. FF biedt recentelijk afgestudeerde talentvolle studenten de mogelijkheid tot het volgen van een traineeship bij organisaties die door Saxion worden beschouwd als regionale ‘toporganisaties’. Het traineeship duurt twee jaar en bestaat uit drie verschillende blokken van elk acht maanden. In elk blok werkt de trainee bij een ander werkgever. FF heeft in beginsel 36 à 40 trainees aan het werk. Het traineeship duurt twee jaar. Per jaar worden 18 à 20 trainees aangenomen.<sup>26</sup>

FF brengt een aantal voordelen met zich mee. In de eerste plaats zijn er voordelen voor de werkgevers. FF kan aan werkgevers zorgvuldig geselecteerde trainees bieden. De trainees werken in eerste instantie voor een minimumloon, een inkomen dat later iets stijgt. Op deze wijze levert FF aan werkgevers jonge, relatief ambitieuze trainees voor weinig geld. Wel dienen de organisaties ongeveer €50 per maand bij te dragen aan Saxion. Officieel is deze bijdrage voor “flankerend onderwijs op maat”. In de praktijk wordt dit geld volgens een respondent gebruikt om de exploitatiekosten van FF te dekken. Voor werkgevers lijkt het programma aantrekkelijk. Het aantal deelnemende organisaties is in de zes jaar dat het programma loopt gegroeid tot ruim 67 (Hospers, 2005: 69).

Ook voor de trainees zijn er voordelen. FF kan hun kwalitatief goede werkgevers bieden. De trainee verdient relatief weinig geld, maar kan makkelijk ervaring in het bedrijfsleven opdoen.<sup>27</sup> Parallel aan het werk volgen de trainees een post-hbo onderwijstraject. Dit neemt ongeveer een dagdeel per week in beslag. Ook

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Verslag TKT bijeenkomst, 8 februari 2005.

<sup>25</sup> De Hogeschoolfraude en de strenge wet- en regelgeving die hieruit voortkomt, maakt dit ook wettelijk noodzakelijk.

<sup>26</sup> Het aantal aanmeldingen ligt in de praktijk tussen de 45 en 80 en fluctueert sterk met de arbeidsmarkt mee.

<sup>27</sup> *OnderwijsInnovatie*, juni 2005.

zorgt FF voor begeleiding van de trainee. Deze begeleiding wordt geboden door zowel FF als de werkgever: bij FF krijgt de trainee een mentor terwijl hij bij de werkgever een zogenaamde bedrijfscoach krijgt toegewezen. Het is de bedoeling dat de trainees snel doorstromen naar hoge posities in de organisatie en meer verantwoordelijkheid krijgen dan leeftijdsgenoten.

Ook voor Saxion zijn er duidelijke voordelen aan het project. In de eerste plaats presenteert de organisatie zich als een organisatie waar men goede faciliteiten heeft voor de besten van haar studenten. Bovendien kan men zich profileren als een organisatie die goede contacten met het bedrijfsleven in haar omgeving creëert en onderhoudt.<sup>28</sup>

Saxion lijkt FF duidelijk als een paradepaartje van de hogeschool te zien. FF is gehuisvest in een statig pand tegenover het Enschedese dependance van de hogeschool. De trainees lijken goed te worden begeleid door de hogeschool. Naast de al genoemde opleidingsactiviteiten, worden er bijeenkomsten georganiseerd die uitsluitend de bedoeling hebben om het groepsgevoel onder de trainees te bevorderen. Zo organiseert men kerstborrels, bedrijfsbezoeken, golfclubs en excursies.

#### *De omvang van het beleidsinitiatief*

Net als het CCT kent FF een uitgebreid netwerk aan deelnemende organisaties. Het gros van de grotere organisaties in de regio lijkt bij FF te zijn betrokken. De organisatie van FF is echter betrekkelijk klein. Net als bij het CCT is dit allereerst te zien aan het aantal medewerkers. FF kent drie medewerkers die voor 2,3 fte aan FF verbonden zijn. Ook in financieel opzicht is het een kleine organisatie. De inkomsten bestaan uit de bijdragen van de deelnemende bedrijven. Zoals aangegeven betalen deelnemende bedrijven per trainee €50 per maand. FF heeft structureel 36 à 40 trainees aan het werk. De jaarlijkse inkomsten liggen daarmee tussen €37,600 en 264.000.

#### *De doelstelling van het beleidsinitiatief*

Hoewel het niet te achterhalen is waar dit formeel is vastgelegd, laat het primaire doel zich door direct betrokkenen formuleren als: “*het behoud van hoger opgeleiden voor de regio; het tegengaan van de braindrain dus*”, of “*het behouden van talenten voor de regio*”<sup>29</sup>. Deze doelstelling wordt ook door andere respondenten en bronnen bevestigd.<sup>30</sup> FF is ontstaan vanuit het signaal dat kennis en hoger opgeleiden uit Twente wegstromden. Als oplossing hiervoor werd het creëren van een tegenstroom of het tegenhouden van de stroom gezien. Ook al spinnen velen garen bij het project, de doelstelling laat geen enkele ruimte voor twijfel: het project wordt geacht om hoger opgeleiden voor de regio te behouden. De groei van de voorraad

<sup>28</sup> In het politieke debat over het hoger onderwijs wordt dit gezien als een kardinale taak van hbo-instellingen in de komende jaren: het zoeken van aansluiting bij de regionale arbeidsmarkt en het afstemmen van haar opleidingen op de wensen van die arbeidsmarkt.

<sup>29</sup> OOST NV, *Fast Forward en Talentenwerk*.

<sup>30</sup> Zie bijvoorbeeld: *OnderwijsInnovatie*, juni 2005.

hoger opgeleiden heeft daarmee een typische Type I-rol in het project: het is het enige doel in het project.

#### *Resultaten*

De resultaten van het programma lijken tot dusverre goed. Begin 2006 is onder alle deelnemende bedrijven en alle voormalige trainees een enquête uitgezet over hun ervaringen met het programma. Over het algemeen zijn bedrijven en trainees tevreden over de wijze waarop het programma loopt. Zo geeft 94% van de deelnemende bedrijven aan dat de FF-trainees voorzien in een behoefte. Ook geeft 84% van de bedrijven aan dat FF hun de mogelijkheid biedt om in contact te komen met aankomend leidinggevend talent.

Naast de resultaten van de enquêtering blijkt ook uit andere data dat FF slaagt in haar doelstelling ten behoeve van de regionale arbeidsmarkt. FF is deels opgestart om de voorraad hoger opgeleiden in de regio te vergroten. In de genoemde enquête zijn specifieke vragen gesteld over de mate waarin FF erin slaagt om haar studenten te handhaven voor de regionale arbeidsmarkt. Het blijkt dat 88% van de trainees van mening is dat zij door het FF-programma worden behouden voor de regio. Van de mensen die het programma afronden, blijkt in de praktijk ruim 95% behouden te blijven voor de regionale arbeidsmarkt (Hospers, 2005: 69). Ongeveer 75% van de trainees blijft volgens een respondent werkzaam voor een van de drie organisaties waarvoor men gewerkt heeft, soms in een volstrekt andere functie. Zo blijkt bijvoorbeeld dat van het recentelijk ‘afgestudeerde’ cohort 2003 alle trainees inmiddels een baan in het oosten van Nederland hebben aanvaard. In deze zin draagt het FF-programma zonder meer bij aan de voorraad hoger opgeleiden in de regio. In het licht van haar doelstelling mag FF dan ook succesvol worden genoemd (Hospers, 2005).

Het succes blijkt ook uit de wijze waarop Saxion met FF te koop loopt. De Raad van Bestuur blijft zelf intensief bij het project betrokken en verbindt haar naam er graag aan. Of, in de woorden van een hoge medewerker van Saxion: “*het is één van de vlaggenscheppen, er wordt voortdurend mee gekoketteerd*”. Diploma’s van FF worden regelmatig door de leden van de Raad uitgereikt.

### **3.3.4 Woningbouwbeleid Gemeente Enschede**

#### *Historische achtergrond*

De casus *Woningbouwbeleid Gemeente Enschede* verschilt van de eerder besproken casus in Twente en van de casus die wij hierna zullen bespreken. Deze casus is niet te zien als een project of als een organisatie. Het is juist een radicale beleidsverandering die in de loop van ruim vier jaar vorm krijgt. Dit maakt de casus lastiger af te bakenen en heeft gevolgen voor de wijze waarop de betrokkenen kunnen worden geïdentificeerd. Aangezien gemeenten er in zekere zin op toegerust zijn om beleidsveranderingen tot stand te doen komen, is de gemeente minder afhankelijk van hulp van derden zoals we die bij de casus hiervoor zagen. Daarentegen is een beleidsveld als het gemeentelijke woningbouwbeleid nauw



verweven met andere beleidsvelden en belangen van de gemeente of van andere organisaties. Doordat is een kenmerk van een dergelijke beleidsverandering de lange adem die ervoor vereist is. Dit heeft weer tot gevolg dat de betrokkenen –zo zal blijken- niet tot enkele individuen te herleiden zijn. Wij zullen deze casus, alsmede de betrokkenen niettemin zo duidelijk mogelijk identificeren.

De gemeente Enschede heeft een geschiedenis van laagwaardige woningbouw. Dit impliceert volgens een respondent “*heel veel sociale huurwoningen, veel goedkope koopwoningen, weinig dure koopwoningen*”. Het aandeel goedkope woningen -waarvan de waarde minder is dan €160.000- is in Enschede in verhouding zeer groot. Dit geldt ook voor sociale woningbouw. Hierdoor is een situatie ontstaan waarin Enschede ging fungeren als ‘het afvoerputje van de regio’.<sup>31</sup>

Dit impliceert het volgende mechanisme. De sociaal-economische situatie in de gehele regio Twente is –zoals we al in het tweede hoofdstuk zagen- niet florissant. Maar wanneer men ook in de Twentse verhoudingen tot de lagere inkomensgroepen ging behoren, dan lag een verhuizing naar Enschede al snel voor de hand. Het onontkoombare gevolg hiervan was dat de bijstandsbestanden van de gemeente Enschede buitenproportioneel groot werden. Dit probleem werd volgens een respondent eind jaren '90 voor de gemeente bijzonder urgent toen het duidelijk werd dat gemeenten vanaf 2004 vanwege de Wet Werk en Bijstand grotendeels zelf voor de kosten van hun bijstandsbestanden zouden moeten gaan opdraaien.

Eind jaren '90 stelde legde het College van Burgemeesters en Wethouders van Enschede aan haar Gemeenteraad dan ook het zogenaamde *Maatwerkconvenant Grotestedenbeleid Enschede 2000- 2004* voor. Op basis van dit convenant werd in '99 met het Rijk een aantal afspraken gemaakt. In de eerste plaats zou Enschede ervoor zorgen dat het percentage werklozen in de gemeente zou dalen. Ook zou de gemeente de meetbare woonkwaliteit moeten verbeteren. Het belangrijkste was echter dat Enschede toezegde het aandeel huishoudens met midden- en hogere inkomens te doen stijgen.<sup>32</sup>

Vanaf het begin van deze eeuw ontwikkelde het College in het kader van haar *Meerjarig Ontwikkelingsplan 4* dan ook beleid om de kwaliteit van de woningvoorraad in de Enschede te verbeteren. Uitgangspunt daarbij was het zogenaamde *verruimen aan de bovenkant, verkrappen aan de onderkant*. Dit werd volgens een betrokkene naar de Raad en de bevolking positief gebracht als “*het binden en binnenhalen van hogere inkomensgroepen*”. In de praktijk impliceerde het simpelweg een verkleining van de voorraad goedkope woningen en een vergroting van de voorraad dure woningen.

Los van deze ontwikkeling verscheen in november 2000 de *Nota Wonen: Mensen, wensen, wonen* van het Ministerie van VROM. Het Kabinet ontvouwde hierin zijn woonbeleid tot 2030. In de nota werd gerept van “decentrale verantwoordelijkheid van gemeenten”; “meer keuzeruimte voor de individuele burger”; “het vergroten van zeggenschap over woning en woonomgeving” en “het bevorderen van wonen op maat”. De teneur van de nota was dat de decentralisatie

<sup>31</sup> Zie hiervoor ook: Gemeente Enschede, *Toekomstvisie 2010*, 1999.

<sup>32</sup> Gemeente Enschede, *Invulling voorwaarden GSB-convenant rijk*, nr 00S001952, 9 mei 2000.

naar gemeenten die in de jaren '90 was ingezet, nu moest worden doorgezet naar de burger.

Het College zag dit vooral als een aansporing om haar al ingezette beleid kracht bij te zetten. Het motiveerde het College om vrije kavelluitgifte een substantieel onderdeel van haar woningbouwbeleid te laten zijn. Dit resulteerde in 2004 in een nieuw kavelluitgifte beleid waarmee men de aanschaf van vrije kavels aanmerkelijk vergemakkelijkte.<sup>33</sup> Vooral het percentage grote kavels zou moeten groeien. De gemeente Enschede, met ander woorden, is zich tussen 1999 en 2004 met haar woningbouwbeleid voornamelijk op het aantrekken van midden-, hogere-, en topinkomens gaan richten.

In de overtuiging van de juistheid van dit beleid werd het College in 2002 gesterkt door de evaluatie van het GSB beleid in de gemeente door een commissie onder leiding van Elco Brinkman.<sup>34</sup> De commissie was lovend over het door het College ingezette beleid, met name die aspecten van dat beleid die zich laten samenvatten als: 'verruimen aan de bovenkant, verkrappen aan de onderkant'. Ook stuurde de Commissie expliciet aan op een intensivering van dat beleid. Het College werd dan ook op haar wenken bedien. De evaluatie was voor het College een belangrijke steun in de rug, aldus een lid.

Het woningbouwbeleid dat hierboven is besproken heeft verregaande consequenties. De belangrijkste consequentie op de korte termijn was dat Enschede zich op compleet andere segmenten van de woningmarkt ging richten. Het zwaartepunt van de gemeente lag vanaf het einde van de jaren '90 bij "het vasthouden en aantrekken van hogere en midden inkomensgroepen"<sup>35</sup>. In de praktijk gaat het vooral om hogere inkomensgroepen.

#### *Activiteiten*

Het uitgiftebeleid van de gemeente Enschede is inmiddels drastisch gewijzigd. De gemeente bouwt ongeveer 800 nieuwe woningen per jaar. Meer dan de helft van deze woningen moet duurder zijn dan €10.000. Slechts 20% van deze woningen mag voor minder van €160.000 op de markt worden gebracht. In de praktijk betekent dit dat zo'n 80% van de kopers van nieuwe woningen in Enschede meer dan een modaal inkomen moet hebben.<sup>36</sup>

Om te zorgen dat de woningen ook daadwerkelijk zullen worden verkocht heeft het College in 2004 een grote publiciteitscampagne opgezet onder de naam *Royaal Wonen*. *Royaal Wonen* is gaan fungeren als de paraplu waaronder alle kavelluitgifte van de gemeente Enschede hangt. Tot het einde van 2008 zal dit zo blijven.

<sup>33</sup> Zie ook: Gemeente Enschede, *Kavelnotitie, versie 1.5*.

<sup>34</sup> Visitatiecommissie Enschede, *Grotestedenbeleid Enschede: "Vast en vooruit"*, Den Haag, 21 januari 2002.

<sup>35</sup> Gemeente Enschede, *Strategisch Programma Wonen 2004-2007*.

<sup>36</sup> Ibid.

#### *De omvang van het beleidsinitiatief*

Met de beleidsverandering zijn amper kosten gemoeid. Het enige aspect van het programma dat zich financieel laat uitdrukken is de publiciteitscampagne *Royaal Wonen*. Maar ook dit aspect komt niet op afrekeningen voor, het wordt gefinancierd met de grondexploitatie. *Royaal Wonen* richt zich specifiek op zes uitgifteprojecten. Per project wordt volgens een betrokkene zo'n €15.000 uitgegeven en zo'n 200 uur geïnvesteerd aan PR. Daarnaast worden gemiddeld 150 kavels per jaar uitgegeven waaraan plusminus vijf uur per kavel wordt besteedt door de medewerkers van *Royaal Wonen*. Gedurende vier jaar maakt dat 3000 uur. In de vier jaar looptijd wordt €90.000, alsmede 4200 uur afgeschreven.

#### *De doelstelling van het beleidsinitiatief*

Het woningbouwbeleid dat het College eind jaren '90 inzette richt zich volgens de betrokkenen primair op het aantrekken van hogere inkomensgroepen en het verkrappen van de lagere inkomensgroepen. Dit is niet vreemd: een belangrijke drijfveer voor het nieuwe beleid was volgens een betrokkene immers de verwachte *Wet Werk en Bijstand* en de kosten die deze wet voor de gemeente Enschede met zich mee zou gaan brengen. Het is echter de vraag in hoeverre het aantrekkelijk maken van de stad voor hoger opgeleiden een rol heeft gespeeld bij het nieuwe woningbouwbeleid. Volgens de betrokkenen speelde de aantrekkelijkheid van de stad voor hoger opgeleiden zeker een rol, maar was deze rol -zeker in het begin- vrij klein. Het woningbouwbeleid richtte zich vanwege de verwachte *Wet Werk en Bijstand* primair op het aantrekken van hogere inkomensgroepen en het verkleinen van de vestigingsmogelijkheden van lagere inkomensgroepen. Men realiseerde zich volgens respondenten echter terdege dat er "*natuurlijk een grote overlap bestaat tussen de hogere inkomensgroepen en hoger opgeleiden*". Vanaf 2001 wordt de voorraad hoger opgeleiden ook in officiële stukken gebruikt als een argument voor het nieuwe woningbouwbeleid, aldus een respondent.

Hoger opgeleiden speelden tijdens het opzetten van het nieuwe woningbouwbeleid van de gemeente Enschede een Type III-rol. Deze hebben wij omschreven als een situatie waarin hoger opgeleiden in de doelen van het beleidsinitiatief een secundaire rol spelen. Later zou deze rol groter worden<sup>37</sup>, maar aan het einde van de jaren '90 richtte men zich nog voornamelijk op de hogere inkomensgroepen.

#### *Resultaten*

Tot op heden lijken de resultaten van het nieuwe woningbouwbeleid goed te zijn. Er worden ruim 800 woningen per jaar gebouwd, grotendeels in het duurdere segment. Per jaar worden ongeveer 200, hoofdzakelijk goedkope, oudere woningen

<sup>37</sup> Zie bijvoorbeeld: Gemeente Enschede, *Actieprogramma Hoger Opgeleiden*, september 2004; Gemeente Enschede, *Op weg naar de toekomst. Grote Stedenbeleid Enschede 2005-2009*, maart 2005; Gemeente Enschede, *Debatagenda voor Herijking Toekomstvisie Enschede 2015*, 17 oktober 2006.

afgebroken, waardoor er jaarlijks netto ruim duurdere 600 woningen worden toegevoegd. Dat is 1% van de totale Enschedese woningvoorraad.

De duurdere woningen worden goed verkocht. Op lange termijn impliceert dit een automatische verbetering van de sociaal-economische verhoudingen in de stad. Tot op heden laten de effecten zich echter nog niet merken. Of volgens de verantwoordelijk wethouder: “*we blijven te aantrekkelijk aan de onderkant, maar ondertussen lukt het ons wel om aan de bovenkant een inhaalslag te maken*”.

### 3.3.5 Samenvatting

In Twente zijn vier beleidsinitiatieven geïdentificeerd die een invloed hebben op de voorraad hoger opgeleiden. In Tabel 3.1 zijn de initiatieven weergegeven. Daarbij is ook aangegeven in welke mate deze voorraad een rol speelt in de doelstellingen. Tevens is de omvang van het beleidsinitiatief weergegeven.

**Tabel 3.1 Doelstellingen en formaat van de beleidsinitiatieven in Twente**

	Doelstellingen	Formaat
Kennispark	III	- €160.000/ j. uitvoeringsorganisatie - €140.000.000 investeringskosten
CCT	I	- 2,3 fte. - €340.000/ j. uitvoeringsorganisatie
FF	I	- 2,3 fte. - ± €250.000/ j. uitvoeringsorganisatie
Woningbouwbeleid Enschede	III	- €90.000 in vier jaar - ±0,75 fte.

Het is duidelijk dat de beleidsinitiatieven in Twente verschillen naar grootte. Bij het grootste beleidsinitiatief –Kennispark- heeft de uitvoeringsorganisatie een jaaromzet van plusminus €600.000 en zes fte. in dienst. Het kleine beleidsinitiatief behelst 0,75 fte.

Ook de doelstellingen en de rol van hoger opgeleiden in die doelstellingen verschillen tussen de beleidsinitiatieven. Twee beleidsinitiatieven draaien louter om het aantrekkelijk maken van de regio voor hoger opgeleiden. Voor twee anderen is dit slechts een voorzien neveneffect.

## 3.4 Beleidsinitiatieven in Westfalz

### 3.4.1 Zirkl

#### *Historische achtergrond*

Zetis, een dochterorganisatie van de Duitse *Industrie- und Handelskammer* (IHK) participeert sinds halverwege 2003 in het Interreg IIIb project *Brain Drain-Brain Gain*. De deelnemers in dit project stellen zich tot doel de migratie van hoger

opgeleiden van perifere naar centrale regio's in West-Europa in kaart te brengen en maatregelen die hiertegen worden genomen te toetsen. Een onderdeel van dit vierjarige project is het ontwikkelen en implementeren van nieuwe maatregelen. Eén van die maatregelen is ZirkI: *Zukunft im Raum Kaiserslautern*.

Zetis' rol als dochter van een IHK deed haar altijd in nauw contact staan met het bedrijfsleven in de regio Westpfalz, in het bijzonder in Kaiserslautern. In dit contact merkte men dat de regio sinds 2000 een aantal grote onderzoeksorganisaties had binnen weten te halen. Deze organisaties, waaronder twee *Fraunhofer Institute*, werden voor een groot deel aangetrokken door de aanwezigheid van de *Technische Universität Kaiserslautern*. Zij gingen ervan uit dat deze universiteit hun van voldoende opgeleiden zou kunnen voorzien. In het kielzog van deze organisaties kwam meer economische activiteit naar Kaiserslautern. Deze bedrijven zagen zich echter geconfronteerd met het feit dat zij –in tegenstelling tot wat zij verwachtten – moeite hadden om hoger opgeleiden te trekken. Kaiserslautern blijkt opeens een stad waar men studeert en die men daarna weer verlaat.

Na een lange fase van voorbereiding is vanuit Zetis in november 2006 ZirkI opgericht. Men werd daarbij geïnspireerd door het hierboven besproken Career Center Twente. Middels ZirkI tracht men het voor organisaties in Kaiserslautern – zowel publiek als privaat- makkelijker te maken om hoger opgeleiden aan zich te binden en vast te houden.

#### *Activiteiten*

ZirkI is een jong beleidsinitiatief. Het is slechts mogelijk om te spreken over de activiteiten die men *verwacht* te realiseren. Eind 2007 moet het programma volledig operationeel zijn.

In de eerste plaats gaat men zich op de marketing van Westpfalz Kaiserslautern richten. Dit doet men door een internetplatform. Op dit internetplatform moet ook een *Jobplatform* worden ingericht. Hier dient een volledig overzicht te vinden te zijn van banen voor hoger opgeleiden in Kaiserslautern. De arbeidsmarkt in de regio Westpfalz, met andere woorden, moet hiermee zo transparant mogelijk worden gemaakt. In dit licht gaat men ook nauw samenwerken met de Technische Universität Kaiserslautern. De universiteit moet ZirkI voorzien van databestanden met alumni. Het is vervolgens aan ZirkI om te kijken of men deze mensen weer terug naar Kaiserslautern kan halen.

Daarnaast wil men het voor hoger opgeleiden zo laagdrempelig maken om naar Kaiserslautern te komen. Hiervoor biedt men het zogenaamde *Betreuungs-Paket* aan. Uitgangspunt bij dit pakket is dat potentiële verhuizers niet graag de stap zet naar een regio of een stad die onbekend is. ZirkI ontwikkelt brochures, gaat persoonlijke gesprekken aan, help met contacten met een makelaar, helpt met het vinden van een baan voor een partner, en regelt zaken als de verhuizing en kinderopvang. Het moet hier worden opgemerkt dat er sprake is van een scherp contrast met het elders besproken CCT. Het CCT richt zich primair op de bemiddeling tussen werkgever en werknemer. Werving- en selectiebureaus zijn daarmee voor het CCT directe concurrenten. ZirkI richt zich daar niet op. ZirkI stelt zichzelf vooral tot doel om de overstap van andere regio's of steden naar

## Decentrale human capital beleidsinitiatieven

Kaiserslautern zo gemakkelijk mogelijk te maken. Dit zou in theorie vrij gemakkelijk kunnen in samenwerking met commerciële werving- en selectiebureaus.<sup>38</sup>

### *De omvang van het beleidsinitiatief*

Op dit moment heeft Zirkl 1,7 fte. tot zijn beschikking. Dit is in totaal over drie medewerkers verspreid. Dit is volgens de respondenten een minimum. Het programma is echter nog wel onderdeel van Zetis. Zetis stelt zich garant dat ook over heel 2007 nog 1,7 fte. voor het programma beschikbaar is. Daarna moet Zirkl zichzelf kunnen bedruipen.

### *De doelstelling van het beleidsinitiatief*

De doelstellingen van het programma worden door één der respondenten als volgt geformuleerd: “Zirkl heeft als doel om hoger opgeleiden, in het bijzonder ‘Führungskräfte’ voor vacatures in Kaiserslautern te winnen en om deze mensen op midden en langere termijn aan de regio te binden”. Men stelt zich tot doel om hoger opgeleiden aan te trekken en hun voor de stad te behouden. De doelstellingen van het programma laten weinig reden tot twijfel: er is sprake van een Type I-programma.

### *Resultaten*

Het beleidsinitiatief is in november 2006 opgezet. De doelstellingen zijn op dat moment ambitieus: men heeft een lijst waar in totaal 40 grote en bekende ondernemingen in de regio op staan. Het was de bedoeling dat voor maart 2007 tien tot vijftien daarvan deelnemer worden in het programma. Men gaat ervan uit dat op dat moment –volgens de plannen- de grootste organisaties in het gebied deel nemen aan het programma. Vanaf dan zou Zirkl een aanzuigende werking moeten hebben op kleinere organisaties. Aan het eind van 2007 hadden er vervolgens zo’n 50 deelnemers moeten zijn. De redenen voor deze ambities zijn in de eerste plaats bedrijfseconomisch van aard. Echter, ook voor een goede verankering in de regio wordt een dergelijk aantal als een minimum gezien.

Eind 2007 zijn er echter geen 50 maar zo’n 28 deelnemers aan het programma. Zirkl wordt daarmee nog niet zo breed gedragen als ooit de bedoeling was. Het is daarmee echter nog niet mogelijk om aan te geven in welke mate het beleidsinitiatief een succes kan worden genoemd.

<sup>38</sup> Dit is min of meer een gedwongen beperking: elders zal blijken dat Zirkl veel meer dan het CCT afhankelijk is van overheidssteun. Indirect beperkt men zich hier ook door, aangezien met de concurrentie met commerciële bureaus dient te vermijden.

### 3.4.2 Pre Park

#### *Historische achtergrond*

De geschiedenis van PRE-Park is terug te voeren op de bezetting van het Rheinland door Nazi-Duitsland in het begin van 1936. Om haar posities aan de Franse grens te versterken bouwt de Wehrmacht in 1937/ 1938 in Kaiserslautern een Militaire Kazerne, de *Holtzendorff-kazerne*. Na de oorlog komt de 68 hectare grote kazerne in Franse handen. De Fransen zullen vanaf dan tot in 1992 een deel van hun bezettingsmacht in de kazerne huisvesten. Echter, nadat de geallieerden na de Val van de Muur de Bondsrepubliek grotendeels verlieten, kwam ook de voormalige Holtzendorff-kazerne vrij. Net als veel andere militaire terreinen verviel de kazerne aan de Bondsrepubliek.

Deze kazerne was niet de enige kazerne in Rheinland-Pfalz die er opeens verlaten bij lag. In totaal verlieten rond deze tijd ongeveer 100.000 Amerikaanse soldaten het Bondsland. Het *Bondsland Rheinland-Pfalz* ging dit als een steeds groter probleem zien en initieerde hierop de zogenaamde *Konversionspolitik*. Zelf kon het Bondsland niet aan projectontwikkeling doen, maar met financiële prikkels en versnelde RO-procedures wilde het wel zorgen dat deze grote stukken niemandsland op korte termijn nieuwe gebruikers kregen. Het liefst wilde het Bondsland gebruikers die voor veel werkgelegenheid zouden zorgen om de economische effecten van het wegtrekken van de geallieerden te compenseren.

Halverwege de jaren '90 valt het oog van een zestal ondernemers uit Kaiserslautern op de kazerne. De ondernemers zijn met elkaar bevriend en kennen elkaar van de *Round Table*, de juniorafdeling van de Lions in Kaiserslautern. Een aantal van hen is op zoek naar uitbreidingsmogelijkheden van hun respectievelijke ondernemingen, een aantal anderen ziet de aanschaf van de leegstaande kazerne primair als een goede investering en een mogelijkheid tot projectontwikkeling. Het kazerneterrein ligt betrekkelijk gunstig aan de Autobahn, terwijl ook de verbindingen met de stad Kaiserslautern goed zijn. Daarnaast biedt de grond volgens de ondernemers voldoende ruimte om in de toekomst andere initiatieven te ondernemen. De zes ondernemers besluiten tot aankoop van de kazerne van de Bondsrepubliek. Hiertoe richten zij in het begin van 1997 een GmbH op: *Pfälzische Regionalentwicklung* (PRE GmbH).

Al snel krijgen zij het Bondsland Rheinland-Pfalz achter hun plannen. PRE GmbH heeft daarbij het voordeel dat hun plannen met de Holtzendorff-kazerne volgens de criteria van het Bondsland goed aansluiten bij de *Konversionspolitik*. Twee belangrijke consequenties daarvan zijn dat men kan rekenen op financiële steun van het Bondsland en op een flexibele houding als het aankomt op het wijzigen van de bestemmingsplannen. De ondernemers krijgen ook de Stadt Kaiserslautern achter hun plannen. Deze steun is belangrijk omdat meerdere partijen azen op de Kazerne en men ervan uit gaat dat de Bondsrepubliek de steun van de stad zwaar laat wegen bij de keuze voor een kopende partij.

Halverwege 1997 kan de transactie plaats vinden. De kazerne wordt dan voor veertien miljoen D-mark door PRE GmbH overgenomen van de Bondsrepubliek. Dit is aanmerkelijk onder de marktwaarde die toentertijd zo'n 100 miljoen D-mark

bedroeg. Wel zit PRE GmbH met het probleem dat de kazerne als een niemandsland is. Er staan uiteraard gebouwen, maar deze zijn gebouwd als barakken. De gehele infrastructuur is afgesteld op militair gebruik in de periode kort na de oorlog. Wegen zijn er amper, iets wat ook geldt voor riolering, voor bruikbare elektriciteit en voor communicatie-infrastructuur. Alles ademt de sfeer van schaarste, Wederopbouw en Koude Oorlog. Bovendien blijkt de grond op de kazerne verontreinigd. Men schat al snel dat de noodzakelijke eerste investeringen –afgezien van de noodzakelijke saneringen- zo'n 50 miljoen DM zou gaan kosten (Unger, 2006: 38)

Hiertoe sluit men een overeenkomst met de Stad Kaiserslautern met het Bondsland en de Bondsrepubliek. Men komt overeen dat Rheinland-Pfalz van de totale kosten 90% zal dragen, dat de gemeente 9% zal dragen en dat 1% privaat zal moeten worden gefinancierd. PRE GmbH werd aan de andere kant ook een aantal inspanningsverplichtingen opgelegd. Zo sprak men in de overeenkomst af dat de 6 ondernemers zich tot 2007 garant moesten stellen voor 50 miljoen euro aan investeringen in het gebied. Tot 2012 zouden de totale investeringen 200 miljoen euro moeten zijn. Deze investeringen zouden door PRE GmbH worden gefinancierd met de opbrengsten van andere projecten op het PRE-Park, bijvoorbeeld de verkoop van huizen.

Op deze wijze konden het Bondsland en de stad erop rekenen dat het de ondernemers ernst was, dat het PRE-Park daadwerkelijk tot ontwikkeling zou komen en dat de overheidsinvesteringen zouden renderen. Bovendien zou men er op deze manier op kunnen rekenen dat vooral kennisintensieve ondernemingen zouden worden toegelaten tot het park. Ook sprak men af dat PRE GmbH op het PRE-Park 1500 banen zou creëren.<sup>39</sup> Halverwege 2001 werd uiteindelijk de eerste steen van PRE-Park gelegd door Gerhard Schröder.

De contacten met de Technische Universität Kaiserslautern en de (semi-) wetenschappelijke instituten in Westpfalz zijn pas na de aankoop van de grond tot stand gekomen. PRE GmbH was hiertoe in zekere zin genoodzaakt omdat men zich sterk ging richten op spin-offs van de universiteit en de instituten. Pas sinds 1998 zijn de contacten zeer intensief en vinden zij plaats in de tweemaandelijksse *Technologie Workshop*. Deze bestaat uit hoge vertegenwoordigers van Universiteit, de drie (semi-) wetenschappelijke instituten, het Ministeries van Binnenlandse Zaken en Economische Zaken, de Stadt Kaiserslautern en een aantal grote de kennisintensieve ondernemers. De Technologie Workshop stelt zich tot doel om organisaties en mogelijkheden in de regio Westpfalz te bundelen, om met deze organisaties gezamenlijke projecten te ontwikkelen en om de *IT-Standort Kaiserslautern* uit te bouwen (Unger, 2006: 59). Door de respondenten wordt dit intensieve contact gezien als een belangrijke succesfactor van PRE-Park. Immers, juist door dit intensieve contact heeft Kaiserslautern zich kunnen presenteren als een *IT-Standort*, hetgeen voor een belangrijk deel heeft bijgedragen naar de vraag naar kantoorruimte in PRE-Park.

<sup>39</sup> Net al bij het Kennispark is dit aantal gebaseerd op schattingen op basis van soortgelijke terreinen.



### *Activiteiten*

Inmiddels is Pre-Park voor een groot deel gebouwd. Het is een groot kennisintensief bedrijventerrein geworden waar inmiddels ruim 100 kennisintensieve ondernemingen gehuisvest zijn. Er zitten veel jonge spin-offs van de Technische Universität Kaiserslautern. Ook is een aantal grote buitenlandse ondernemingen aangetrokken. Daarnaast heeft men een aantal ondernemingen op het park die niet voldoen aan de kennisintensieve functie. Criterium daarbij is echter dat deze ondernemingen op indirecte wijze bijdragen aan de doelstellingen door het gebied aantrekkelijker te maken voor kennisintensieve ondernemingen. Restaurants, een groot zwembad, een fitnesscentrum en een bioscoop zijn hiervan voorbeelden. Ook is men bezig met het realiseren van een uitgaanscentrum en een hotel op het Pre-Park. Inmiddels is PRE GmbH begonnen met nieuwe projecten. Zo bouwt met bij de Technische Universität Kaiserslautern een *PREUni-Park*, en bouwt men nabij het huidige PRE-Park aan een uitbreiding van het oude PRE-Park.

### *De omvang van het beleidsinitiatief*

PRE GmbH heeft volgens het *Wirtschaftsförderungsgesellschaft Stadt und Landkreis Kaiserslautern GmbH* vijf fte aan medewerkers. Daarnaast wordt veel werk gedaan door de bedrijven van de bestuursleden van Pre GmbH. De directe investeringen in de grond bedragen inmiddels ongeveer 200 miljoen euro. Er werken inmiddels ruim 2500 mensen op het PRE-Park.

### *De doelstelling van het beleidsinitiatief*

De doelen zijn vastgesteld door de zes ondernemers die zich in PRE GmbH verenigden. Het Bondsland en de Stad Kaiserslautern hadden hierop een grote invloed. PRE GmbH stelde zich tot doel om winst te maken op het Pre-Park en om 1500 arbeidsplaatsen te creëren. Deze arbeidsplaatsen zouden grotendeels kennisintensief moeten zijn.

Pre had feitelijk drie redenen om te kiezen voor kennisintensieve bedrijvigheid. In de eerste plaats werd men door het Bondsland Rheinland-Pfalz en Kaiserslautern in de richting van kennisintensieve bedrijvigheid gedrukt. PRE GmbH moest immers garant staan voor de investering van 200 miljoen euro in het park. Deze verplichting dreef PRE GmbH min of meer in de armen van de kennisintensieve bedrijvigheid. In de tweede plaats is PRE-Park ook vooral een investering van de deelnemers in PRE GmbH. Deze investering moet renderen, hetgeen men met kennisintensieve bedrijvigheid eerder mogelijk achtte. In de derde plaats werden de investeerders voor een deel gedreven door een lokaal chauvinisme. Allen zijn zij afkomstig uit Kaiserslautern en allen willen zij het beste voor de stad. Zij zagen dat de Kaiserslautern beschikte over een goede technische universiteit, die met name op het gebied van software ontwikkeling hoog stond aangeschreven. In dit vakgebied beschikte de stad ook over een instituut van de Fraunhofer Gesellschaft en over een Max Planck instituut. Maar tegelijkertijd kwamen er van die universiteit te weinig spin-offs en kwamen er te weinig bedrijven op af. Dat laatste wilde men met PRE GmbH veranderen.

#### Decentrale human capital beleidsinitiatieven

Het was niet de bedoeling van de actoren achter Pre-Park om de stad of de regio aantrekkelijker te maken voor hoger opgeleiden. Wel realiseerde men zich dat het een positief neveneffect van PRE-Park was dat de voorraad hoger opgeleiden zou stijgen. Er is daarom sprake van een Type III-maatregel.

#### *Resultaten*

Tot 2012 zou PRE GmbH garant moeten staan voor 200 miljoen euro aan investeringen in het PRE-Park. Halverwege 2007 blijkt dat men van dit bedrag al 195 miljoen euro heeft geïnvesteerd. Dit is onder anderen gefinancierd door woningen op het PRE-Park te bouwen. Eind 2007 is voor 65.000m<sup>2</sup> aan kantoorruimte gebouwd op het PRE-Park. In beginsel is alle ruimte bezet. Het doel om 1500 arbeidsplaatsen te creëren is ruimschoots gehaald. Inmiddels werken er ongeveer 2500 mensen op het PRE-Park. Men schat dat ruim 60% daarvan kennisintensieve werkgelegenheid betreft.<sup>40</sup> Het Pre-Park is een succesvol beleidsinitiatief te noemen.

### **3.4.3 BIC-KI**

#### *Historische achtergrond*

De geschiedenis van BIC-KI is terug te voeren tot 1984. Vooral op het *Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau* (MWVLW) van het Bondsland Rheinland-Pfalz ontstond toentertijd het idee dat men in de regio de aanwezigheid van de Technische Universität Kaiserslautern ook economisch beter zou moeten gaan benutten.

Het Bondsland Rheinland-Pfalz had niet lang daarvoor een stuk grond gekocht van een voormalige leerfabriek in Siegelbach. Dit is een stadsdeel van Kaiserslautern, maar is niettemin gelegen op enige afstand van het centrum van de stad. Het MWVLW besloot om de voormalige fabrieksterreinen ter beschikking te stellen aan jonge startende ondernemingen. Dit gebeurde onder de noemer *Technologiezentrum Kaiserslautern*.

In 1996 is echter besloten om het roer drastisch om te gooien. In het kader van het innovatiebeleid van de Europese Unie heeft men het Technologiezentrum opgedoekt en is men op het terrein een zogenaamd BIC begonnen. Inmiddels zijn er over het gehele continent zo'n 160 BIC's die op een enkele uitzondering na vallen onder het *European BIC Network* (EBN).

Het BIC-KI was in zijn doelstellingen wezenlijk anders dan haar voorganger, het Technologiezentrum. Nog steeds verhuurt men kantoorruimte, maar BIC-KI richt zich op start-ups in het algemeen en biedt een aanmerkelijk breder pakket aan diensten. Inmiddels is BIC-KI als organisatie gegroeid. Er werken in totaal elf mensen, een voltijdsequivalent van zes.

<sup>40</sup> *Financial Times Deutschland*, 19. März 2001

### *Activiteiten*

BIC-KI houdt zich bezig met een drietal taken. De eerste is Vermietung und Serviceleistung. Aan de klanten –de jonge ondernemingen- wordt een aantal diensten aangeboden. In de eerste plaats is dat natuurlijk de kantoorhuur. Men biedt echter ook vergaderruimtes, ict-techniek, een secretariaat, een bibliotheek, catering, etcetera:

De tweede taak is *Beratung und Betreuung*. Hier help men de klanten als zij vragen over hun ondernemingen hebben. Het gaat bijvoorbeeld om hulp bij het schrijven van een ondernemingsplan, het ontsluiten van financiële bronnen voor de ondernemingen. Deze steun kan enkele jaren duren.

De derde taak is *Sensibilisierung und Qualifizierung*. Hier ziet men een sterke maatschappelijke rol voor BIC-KI weggelegd. De essentie van deze taak is dat men zich inspant om het ondernemerschap in de regio op de kaart te zetten. Hiertoe legt men contact met studenten op de Fachhochschule en de Universiteit. Ook komen enkele malen per jaar scholen op excursie om het opstarten van een onderneming te simuleren.

### *De omvang van het beleidsinitiatief*

BIC-KI beheert een groot bedrijventerrein, waarvan het een substantieel deel in eigen bezit heeft. Daarnaast is zes fte werkzaam voor de organisatie.

### *De doelstelling van het beleidsinitiatief*

De doelstellingen van BIC-KI zijn direct afgeleid van die van het European BIC Network: “BICs are a regional innovation tool for economic development aiming at:

- Ensuring that all required activities and services to favour the creation of new innovative businesses and help existing ones to innovate in a context of internationalisation are implemented with maximum efficiency;
- Priority is given to a minimal set of services to be implemented, which are: promotion of entrepreneurship, detection of innovative projects, strategic guidance (incubation and follow-up), sign-posting towards business support organisations.”

De doelstellingen in Kaiserslautern worden geformuleerd als: “Das Business and Innovation Centre Kaiserslautern (BIC KL) soll eine modern geführte Dienstleistungsunternehmung der regionalen Wirtschaftsförderung - insbesondere der Technologie- und Innovationsförderung - für die Region Westpfalz sein.”<sup>41</sup>

Er is geen enkele aanwijzing dat het regionale percentage hoger opgeleiden in 1996 enige rol van betekenis heeft gespeeld bij de totstandkoming van het programma. Echter, BIC-KI heeft wel degelijk geleid tot een stijging van dit percentage: de organisatie heeft bijgedragen aan de totstandkoming van 200 jonge ondernemingen waar inmiddels zo'n 1600 mensen werkzaam zijn. Het gros van hen zal onder de categorie hoger opgeleiden vallen. Een groei van de voorraad hoger

<sup>41</sup> Kommission der Europäischen Union, *Ausbau des Technologiezentrums Kaiserslautern zu einem Business and Innovation Centre*, Kaiserslautern, 20. November 1995: 5.

opgeleiden in de regio is daarmee een onvoorzien neveneffect van het beleidsprogramma. De doelstellingen zijn daarmee Type IV.<sup>42</sup>

#### *Resultaten*

Impliciet heeft men zich ooit het doel gesteld om de stichting van vijftien ondernemingen per jaar in het BIC-KI te ondersteunen.<sup>43</sup> Hierin lijkt men ruimschoots geslaagd. BIC-KI heeft inmiddels geassisteerd bij het oprichten van ongeveer 200 ondernemingen.<sup>44</sup> Men gaat ervan uit dat deze ondernemingen in totaal zo'n 1600 arbeidsplaatsen zijn ontstaan. 83 van deze ondernemingen zijn daadwerkelijk op de terreinen van BIC-KI tot stand gekomen. Het programma wordt in de regio op handen gedragen. De steun in de politiek en in het onderwijs voor het programma is groot.

### **3.4.4 Extra**

#### *Historische achtergrond*

Het project Extra is opgezet in 1993 door de *Technische Universität Kaiserslautern*.<sup>45</sup> Men constateerde dat door studenten en promovendi op de universiteit veel innovatieve ideeën werden bedacht. Veel van deze ideeën hadden volgens de universiteit een groot economisch potentieel. In de praktijk gebeurde er echter niks mee. Immers, studenten en promovendi verlieten de universiteit op het moment dat een dergelijk idee het stadium van commercieel nut begint te benaderen. Ook de universiteit zelf voelde zich niet geroepen om het idee op de markt te brengen. Voor haar volstond immers het patent en een aantal publicaties. Daarna zag zij –niet ten onrechte– geen rol meer voor zich weg gelegd. Op de universiteit vroeg men zich af wat aan deze situatie gedaan zou kunnen worden. Men concludeerde dat het afgestudeerden en doctores makkelijker zou moeten worden gemaakt om hun ideeën in een eigen commerciële organisatie in de markt te zetten.

Een hoogleraar bedrijfsinformatica, prof. dr. Heiner Müller Merbach zag hier een rol voor de universiteit weggelegd. De Technische Universität Kaiserslautern zou het voor haar studenten en promovendi makkelijker moeten maken op een eigen onderneming op te zetten. Om dit te bereiken zou de universiteit onderwijs in het ondernemen aan moeten bieden.

<sup>42</sup> BIC-KI wordt in de casuïstiek van Westpfalz opgenomen, vanwege de gelijkenis met Kennispark in Twente. Beide beleidsinitiatieven zijn kennisintensieve bedrijvenparken.

<sup>43</sup> Die Rheinpfalz, *Innovationszentrum fast vollständig belegt*, 18. Juni 2001.

<sup>44</sup> Het betreft hier eigen cijfers van BIC-KI: BIC-KI, *Unternehmenskultur in der Region angeschoben*.

<sup>45</sup> Later in deze paragraaf zal blijken dat Extra inhoudelijke overeenkomsten vertoont met TOP, een project dat in 1984 in Twente is opgezet. Dat zou ervoor pleiten om TOP in de Twentse casuïstiek op te nemen. Er is echter voor gekozen om dat niet te doen. Dit onderzoek behandeld te totstandkoming van beleidsinitiatieven. De manier waarop TOP een kleine 25 jaar geleden tot stand is gekomen, en zaken zoals probleempercepties en oplossingsideeën die speelden bij de betrokkenen, zijn niet meer te achterhalen.

Financiering voor het plan werd in eerste instantie verkregen via de *Stiftung Rheinland-Pfalz für Innovation* (SRPI). Deze stichting stelt zichzelf tot doel om innovatie in het Bondsland te bevorderen, meer specifiek: “die Förderung der wissenschaftlichen und technologischen Entwicklung im Land Rheinland-Pfalz”<sup>46</sup>. Daarnaast vond men vele hoogleraren aan de Universität Kaiserslautern bereid om colleges te verzorgen.

In de loop der jaren is het programma uitgebreid. Eind 2006 hadden ruim honderd deelnemers het curriculum doorlopen. Plusminus 130 bedrijven zijn door deze mensen opgezet. De inhoud van het cursusprogramma heeft zich in de loop der jaren meer gericht op docenten van buiten de universiteit. De kern van het programma is echter niet gewijzigd.

#### *Activiteiten*

Zoals gezegd verzorgt Extra onderwijs op het gebied van ondernemerschap. De doelgroep is in de loop der jaren ietwat opgerekt in vergelijking met 1993. Tegenwoordig richt men zich niet alleen op studenten aan de Technische Universität, maar ook op studenten aan de Fachhochschule Kaiserslautern. Ook medewerkers van beide instellingen hebben toegang tot het programma.

Deze doelgroep krijgt onderwijs dat uit twee delen bestaat. In de eerste plaats krijgen de deelnemers onderwijs over de theoretische achtergrond die voor het opzetten van een eigen onderneming als noodzakelijk wordt beschouwd. In dat licht leert men over zaken als marketing, ondernemingsrecht, financiën, belastingrecht, etcetera. Daarnaast worden de deelnemers ook geacht om zelfstandig een ondernemingsplan te schrijven. Ook dit maakt onderdeel uit van het curriculum. In totaal behelst het programma 200 uur. Uitgangspunt daarbij is dat het mogelijk moet zijn om dit programma naast een voltijdbaan te volgen.

#### *De omvang van het beleidsinitiatief*

Extra is een klein beleidsprogramma. Omdat de financierders door de jaren heen sterk wisselden is het moeilijk om aan te geven hoeveel geld erin om is gegaan. Vast staat dat het structureel ging om een wetenschappelijk medewerker van 0,5 fte, die een aantal student-assistenten tot zijn beschikking heeft. Per saldo is het een klein beleidsinitiatief.

#### *De doelstelling van het beleidsinitiatief*

De rol die het aantal hoger opgeleiden in de regio Westpfalz in 1993 in de doelstellingen van het beleidsprogramma heeft, kan achteraf worden gereconstrueerd. Het staat vast dat deze rol niet prominent is geweest. Het was Müller-Merbach volgens een respondent in het begin van de jaren '90 om een andere kwestie te doen: „*hij heeft zich afgevraagd wat er eigenlijk gebeurt met de promovendi en ingenieurs van onze universiteit (...) die klaar zijn en in het kader van hun afstudeerscriptie of dissertatie een produktidee hebben ontwikkeld. Echt nieuwe en bruikbare ideeën (...) Als zij klaar zijn, wat gebeurt er dan met hun werk?*

<sup>46</sup> *Satzung*, §2, (1)

*Nu, dat is duidelijk. Dan gaan zij de industrie in en gaan we aan iets volkomen anders werken. Het idee dat hier is ontwikkeld beland echter in een bureaulade van een Professor en begint daar te verzuren”.*

Er was geen sprake van Type I of Type II doelstellingen. Hiervoor dient het regionale percentage hoger opgeleiden immers een prominente rol te hebben gespeeld in de doelstellingen van het beleidsprogramma tijdens de totstandkoming ervan. Voor een Type III-doelstelling moet het regionale percentage aan hoger opgeleiden een rol als voorzien neveneffect hebben gehad. Ook hiervan is geen sprake. Uit gesprekken met dr. Müller blijkt dat de voorraad hoger opgeleiden in de regio totaal geen rol speelde in de overwegingen die zijn gemaakt. Dit is iets dat zich vrij makkelijk laat verklaren. Tijdens het opzetten van het beleidsinitiatief had Kaiserslautern nog amper last van het wegtrekken van zware industrie en Amerikaanse militairen. Bovendien had het nog relatief weinig academische traditie. De economische constellatie in het gebied was anders en daarin zag men weinig probleem. Er is dus sprake van een onvoorzien neveneffect, waarmee het beleidsinitiatief te classificeren is als Type IV.<sup>47</sup>

### *Resultaten*

Zoals gezegd was het programma opgezet om meer ondernemingen vanuit de Technische Universität Kaiserslautern te laten voortkomen. Eind 2006 hadden ongeveer 900 deelnemers het programma succesvol afgerond. Van deze 900 deelnemers hebben ruim 130 inmiddels een eigen onderneming hebben opgezet.

Het beleidsinitiatief wordt in de regio Westfalz en in het bijzonder in Kaiserslautern breed gedragen. In een onderzoek van de *Universität Regensburg* naar de mate waarin universiteiten erin slagen hun studenten aan te zetten tot ondernemerschap gooide de Technische Universität Kaiserslautern hoge ogen.<sup>48</sup> Dit is iets dat in Kaiserslautern grotendeel in verband wordt gebracht met Extra.<sup>49</sup> Ook is er veel politieke steun voor het programma. Een eerder voorgenomen korting op de subsidie leidden alom tot politieke protesten.<sup>50</sup>

Het is moeilijk te zeggen in hoeverre het programma een groot succes is. Een zuiver causaal verband tussen de 130 ondernemingen en de inspanningen van Extra is immers niet te leggen. Wel zijn er sterke indicaties dat het programma succesvol is. Bovendien is het evident dat het programma in de regio sterk wordt gedragen.

<sup>47</sup> Extra wordt in de casuïstiek van Westfalz opgenomen, vanwege de gelijkenis met FF en CCT in Twente. In alle gevallen wordt een bedrijfseconomische opleiding geboden waarin het regionale bedrijfsleven centraal staat.

<sup>48</sup> *Vom Studenten zum Unternehmer: Welche Universität bietet die besten Chancen?* (Ranking 2003).

<sup>49</sup> Heiko Dinnessen, *Spitzenplatz für die TU Kaiserslautern*, in: UNISPECTRUM, 2003, 5.

<sup>50</sup> E.g. Die Grüne, *Existenzgünder-Training EXTRA muss weitergehen*, 30 april 2004.

### 3.4.5 Samenvatting

In de Tabel 3.2 staan de doelstellingen en de omvang van de vier besproken beleidsinitiatieven uit Westpfalz weergegeven.

**Tabel 3.2 Doelstellingen en formaat van de beleidsinitiatieven in Westpfalz**

	Doelstellingen	Formaat
Zirkl	I	- 1,7 fte.
Pre Park	III	- > 5 fte. - Investerings tot heden: €200.000.000
BIC-KI	IV	- 6 fte.
Extra	IV	- 0,5 fte.

Het valt op dat de omvang van de beleidsinitiatieven zich laat vergelijken met de omvang van de Twentse beleidsinitiatieven die wij eerder samenvatten. Het grootste beleidsinitiatief vereist ongeveer zes fte., het kleinste ongeveer een halve fte.

De rol van de voorraad hoger opgeleiden in de doelstellingen laat echter een ander patroon zien. De beleidsinitiatieven richten zich in Westpfalz veel minder op hoger opgeleiden dan in Twente het geval was. Zirkl stelt zichzelf expliciet ten doel om de voorraad hoger opgeleiden in de regio te vergroten, maar daar blijft het bij. Voor Pre Park is het nog een voorzien neveneffect, maar voor de andere beleidsinitiatieven heeft de groei van de voorraad hoger opgeleiden de status van een onvoorzien neveneffect.

## 3.5 Beleidsinitiatieven in Zentralschweiz

### 3.5.1 Innovationsschulung

#### *Historische achtergrond*

Innovationsschulung is een beleidsinitiatief in het Kanton Uri. Het ontstaan is uiteindelijk terug te voeren op een bijeenkomst van ondernemers uit het kanton Uri in juli 2005. Tijdens deze bijeenkomst over de problematiek van een brain drain in rurale Zwitserse kantons kwam een aantal bedrijven met het idee om iets aan de problematiek met hoger opgeleiden in het kanton te doen. Naar aanleiding daarvan is ook het Kanton Uri zelf gaan nadenken over het probleem. In de loop van de tijd werden de plannen meer concreet en ontstond het idee om innovatie in bedrijven te bevorderen. Vanaf dit moment heeft het kanton haar rol geïntensiveerd. Ook werden de *Fachhochschule Zentralschweiz* (FHZ) en *Interface-Politikstudien* (Interface) betrokken bij het project.

Middels Innovationsschulung, zo was de bedoeling, zouden ondernemingen in het kanton met elkaar in contact moeten komen en zodoende kennis vergaren over

innovatie. Het project, zo redeneerde men, zou moeten leiden tot het bevorderen van de dynamiek en de innovatiekracht in ondernemingen in Uri.<sup>51</sup> Bijzondere aandacht zou er dan moeten zijn voor het MKB. Men ging er van uit dat bedrijven in perifere gebieden per definitie relatief klein zijn. In het bijzonder, zo nam men aan, zou dit voor het rurale Uri gelden.<sup>52</sup> Juist bij deze bedrijven, zo was de gedachte, hangt de levensvatbaarheid sterk af van de mate waarin het lukt om middels innovatie een stijging van de concurrentiekracht te bewerkstelligen. Wanneer het zou lukken om middels een beleidsinitiatief het innovatievermogen van het MKB in het kanton te vergroten, zal ook de regionale economie van Uri daar wel bij varen, zo verwachtte men.

Vanaf halverwege 2005 was het idee niets meer dan een losse flodder. Het ontsteeg dit niveau pas toen het enige tijd later werd opgepikt door de *Abteilungsleiter Wirtschaftlichen Entwicklung* van het Kanton Uri. Hij ging het idee vervolgens verder ontwikkelen tot een concreet beleidsinitiatief. Het kanton heeft inmiddels mankracht ter beschikking gesteld om de ideeën verder uit te werken. In principe wordt het programma geacht aan te vangen in de eerste maand van 2007. Het zal dan een half jaar actief zijn.

#### *Activiteiten*

In de periode tussen januari 2007 en half 2007 zullen er in totaal vier *Impulsveranstaltungen* worden georganiseerd. Op deze bijeenkomsten moeten de deelnemers worden 'geschoold' op het gebied van innovatie. Essentiële veronderstelling daarbij is dat innovatie verder gaat dan technische of technologische innovatie. Het thema innovatie wordt op deze bijeenkomsten dan ook vanuit verschillende perspectieven belicht. Deze perspectieven zijn respectievelijk persoonlijkheid, ondernemingsklimaat, techniek en processen. Het is de bedoeling dat deze vier bijeenkomsten door plusminus 80 mensen worden bezocht.

Parallel aan de vier genoemde bijeenkomsten opereert de zogenaamde *Begleitzykel*. Hierin zullen de ideeën die tijdens de vier bijeenkomsten ter tafel komen verder worden uitgewerkt. Er zullen vier begeleidingskringen actief zijn, elk met zo'n 10 deelnemers. Deze kringen zullen vaker samen komen.

#### *De omvang van het beleidsinitiatief*

Vergeleken met de beschreven beleidsinitiatieven, is Innovationsschulung bijzonder klein. Dit geldt allereerst voor de financiën. De totale kosten van het project worden begroot op CHF52.360 (±€30.000). Iets meer dan 35% daarvan wordt uitgegeven aan de projectbegeleiding van de *Fachhochschule Zentralschweiz* en *Interface*.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> HSA, WiFö Uri, *Innovationsschulung "Uri für Uri"*, 4 Oktober 2006.

<sup>52</sup> Later bleek dat 85% van de ondernemingen in Kanton Uri minder dan 10 medewerkers heeft.

<sup>53</sup> Ter illustratie, iets meer dan 10% van de kosten wordt uitgegeven aan aperitiefjes tijdens de bijeenkomsten.



#### *De doelstelling van het beleidsinitiatief*

Over de formulering van de beleidsdoelen is men vrij concreet. Er worden in totaal vier doelen gesteld:

1. Entwicklung und Umsetzen van Strategien, um die Innovationsbereitschaft und Flexibilität von Kadern und Mitarbeitenden in Unternehmen und Verwaltung zu fördern;
2. Austausch und Vermittlung von Innovationsmethoden und Innovationsstrategien, die Erfolg versprechend sind und sich verallgemeinern lassen, unter besonderen Beachtung der regionspezifischen Rahmenbedingungen im Kanton Uri;
3. Steigerung der Unternehmens- und Betrieb-Attraktivität für hoch qualifizierte Arbeitskräften;
4. Förderung der Selbstorganisation und kollektiver Lernprozessen von Urner Unternehmen.

Slechts één van de vier doelstellingen, de derde, houdt verband met hoger opgeleiden. De overige drie doelstellingen zijn allen gericht op het innoverende vermogen van ondernemingen in Uri. Hoger opgeleiden spelen daarin geen rol.

Het ligt voor de hand om hieruit te concluderen dat er sprake is van een Type III-beleidsinitiatief. Hierover hebben wij gesteld dat het onderwerp van hoog opgeleiden een kleine rol speelt in de doelstellingen van het beleidsprogramma. Een mogelijke groei van de voorraad hoger opgeleiden wordt in het beleidsprogramma gezien als een voorzien neveneffect of een doel van minder groot belang. Daar is hier sprake van, het belangrijkste is de innovatiekracht van het MKB in Uri.

#### *Resultaten*

Het programma is inmiddels afgerond. Het is echter niet mogelijk om aan te geven in hoeverre de vier bovenstaande doelen zijn bereikt.

### **3.5.2 Technopark Luzern**

#### *Historische achtergrond*

Het Technopark Luzern (TPL) is in januari van 2003 opgezet als business incubator. In deze tijd werd ook begonnen met de bouw van *D4 Business Center Luzern* in Root, in klein dorpje in de nabijheid van Luzern. D4 is een algemeen bedrijventerrein, opgezet door de Zwitserse non-profit verzekeringsmaatschappij *Suva*. Dit is een van de grotere verzekeraars van Zwitserland.

Onder Zwitsers recht is Suva verplicht om 10% van haar balanstotaal te investeren in onroerend goed, de zogenaamde *Anlagetätigkeit*. D4 is daar een goed voorbeeld van. Uiteindelijk moet D4 met 200.000m<sup>2</sup> het grootste bedrijventerrein in zijn soort worden. Suva/ D4 moest zich echter nog wel afvragen hoe het bedrijventerrein vol te krijgen. Eén van de manieren waarop men dit wilde doen is door aan jonge kennisintensieve ondernemingen goede vestigingsmogelijkheden te bieden.

Rond de eeuwwisseling ontstond ook bij het kanton Luzern een besef dat Zentralschweiz een gebrek aan kennisintensieve ondernemingen had. In het begin van de jaren '90 had het kanton zich intensief gericht op het verlenen van steun aan grote kennisintensieve ondernemingen. Dit was echter zonder het gewenste resultaat. Grote ondernemingen, zo leerde de ervaring, redden zich wel. Men had in Luzern geleerd dat men zich zou moeten richten op kleine ondernemingen.

Eerdere ervaringen met een *Technopark* voor jonge kennisintensieve onderneming in Zürich waren positief geweest en inspireerden Suva/ D4 in Luzern. Voor Suva/ D4 was deze constructie ideaal. Men hoefde immers weinig investeringen te doen. In de eerste plaats diende men een deel van de ruimte van D4 te verhuren onder de noemer Technopark Luzern (TPL). Dit TPL diende men te afficheren als een business incubator of een kennisintensief bedrijvenpark. Daarnaast moest men zorgen voor de ondersteuning van de jonge ondernemingen. Het ging dan om bijvoorbeeld secretariële ondersteuning of coaching. Dit alles zou voor Suva/ D4 naar verwachting resulteren in een grotere afzet van D4. Juridisch en organisatorisch zou TPL echter volledig zelfstandig kunnen blijven.

Voor deze ideeën van Suva/ D4 verkreeg men bij het kanton al snel steun. Men kreeg daarnaast steun van *Technopark Immobilien AG* in Zürich, dat de licenties van het Technopark-concept in handen heeft. TPL is nog jong. In januari 2003 is ter constitutie van het TPL een *Trägerverein* gesloten. Hierin werden de banden met het kanton Luzern vastgelegd. Ook werd hierin bepaald dat TPL zou worden opgezet als een vereniging. De leden zouden de bedrijven zijn die ruimte huren bij TPL. In de herfst van dat jaar ging het beleidsinitiatief van start.

#### *Activiteiten*

TPL heeft statutair een vijftal doelstellingen vastgelegd. Deze zijn allen tamelijk abstract omschreven. Twee doelstellingen lijken bovengemiddeld belangrijk. In de eerste plaats wil TPL bijdragen aan de groei van het aantal R&D-ondernemingen en het aantal R&D arbeidsplaatsen in Zentralschweiz. TPL stelt zich hiermee tot doel om te fungeren als een business incubator. Dit betekent dat kleine kennisintensieve ondernemingen in TPL een zeker proces van volwassenwording moeten doorgaan. Wanneer zij op eigen benen kunnen staan, zullen ze TPL verlaten, bij voorkeur voor een locatie elders op D4.

De manier waarop men dit bewerkstelligt, hangt samen met de tweede formele doelstelling: men wil het voor de gehuisveste ondernemingen zo makkelijk mogelijk te maken om te groeien. Om dit proces van volwassenwording te bewerkstelligen wordt allereerst vertrouwd op een intensieve relaties tussen de bedrijven in TPL. Daarnaast helpt men de bedrijven in TPL met zaken als secretariële ondersteuning.

#### *De omvang van het beleidsinitiatief*

Technopark kent twee medewerkers, een directeur en secretariële ondersteuning. In totaal zijn zij plusminus 1 fte werkzaam voor TPL. Aan personeelskosten wordt CHF 200.000 (±€17.000) uitgegeven. Daarnaast geeft met CHF 100.000 (±€9.000) uit aan marketing. De rest van de inkomsten worden uitgegeven aan kantoor huur en onvoorziene kosten.

#### *De doelstelling van het beleidsinitiatief*

Eén van de doelen was het creëren van arbeidsplaatsen voor hoger opgeleiden. Dit doel, alsmede de incubatorfunctie, waren reden voor zowel het Kanton Luzern als de Bondsstaat om bij te dragen aan de financiering van het beleidsinitiatief. Technopark is een Type II-beleidsinitiatief.

#### *Resultaten*

TPL is een relatief jonge organisatie. Niettemin lijkt men te slagen in de doelstellingen die statutair zijn gesteld. Binnen drie jaar tijd wist men 24 R&D-ondernemingen te huisvesten waar in totaal plusminus 70 hoger opgeleiden werken. Het neemt daarmee ruim 10% van de kantoorruimte van D4 in. Binnen Zentralschweiz wordt TPL ook volgens niet-direct betrokkenen alom gezien als een succesvol beleidsinitiatief: *“het Technopark is een succesvolle oplossing. Het heeft zeer veel effect, met relatief weinig onkosten. Het is een goed instrument, omdat het met weinig middelen veel effect sorteert”*.

### **3.5.3 InnovationsTransfer Zentralschweiz**

#### *Historische achtergrond*

De geschiedenis van *InnovationsTransfer Zentralschweiz (ITZ)*<sup>54</sup> is terug te voeren tot 1991. In dat jaar initieerde de Zwitserse Bondsstaat in het kader van het CIM-Aktionsprogramm in totaal elf zogenaamde *CIM Bildungszentrums*. Deze centra werden door het hele land geplaatst. Het was de bedoeling dat zij zich zouden bezig houden met onderwijs op het gebied van *Computer Integrated Manufacturing (CIM)*.<sup>55</sup> De Bondsstaat gaf daarbij gelijk aan dat het programma zou lopen van 1991 tot 1996. In dat jaar zou de financiering van staatswege ophouden. Eén van de elf centra werd in het kanton Luzern opgezet, vanuit waar het Zentralschweiz zou moeten bedienen.

In 1991 had het CIM Bildungszentrum in Zentralschweiz –*CIM CBZS*– op jaarbasis CHF 1.000.000 (±€90.000) ter beschikking. De Bondsstaat bood hiervan de helft aan. Dit gebeurde op de voorwaarde dat door de kantons in Zentralschweiz eenzelfde bedrag zou worden gefinancierd.<sup>56</sup>

Op haar hoogtepunt had de organisatie de beschikking over een bestand met 30 medewerkers. Het gros hiervan werd parttime door de verschillende voorgangers van de Fachhochschule Zentralschweiz vrijgesteld. Men richtte zich op onderwijs,

<sup>54</sup> Vanwege de gelijkenis met niet-fysieke component van Kennispark is ITZ opgenomen in de casuïstiek.

<sup>55</sup> CIM was een begrip uit het begin van de jaren '70 en verwijst naar het gebruik van computers in productietechnieken. De CIM Bildungszentrums organiseerden in de regio's onderwijs in de toegepaste informatica. Het was de bedoeling van de Bondsstaat dat deze elf centra het gebruik van computers in het Zwitserse bedrijfsleven zouden vergroten. Of dit doel is bereikt is niet te zeggen. Wel is het duidelijk dat CIM Zentralschweiz tamelijk succesvol was.

<sup>56</sup> De kantons bleken hiertoe op korte termijn niet in staat waardoor de *Zentralschweizerigen Handelskammer* genoodzaakt was het dit bedrag bij te dragen. Later hebben de kantons deze plicht overgenomen.

en op innovatieprojecten voor het bedrijfsleven. Men name op vakgebieden als elektrotechniek, bouwkunde, werktuigbouwkunde, bedrijfskunde en interdisciplinaire projecten wilde men zich manifesteren.<sup>57</sup>

Na afloop van de impuls gelden van de Bondsstaat in 1996 zijn de meeste CIM Bildungszentrums in Zwitserland opgeheven. Het centrum in Zentralschweiz was echter vrij succesvol en bleef ook na afloop van de impuls gelden in 1996 actief. Toen de Bondsstaat zich in 1996 terug trok, namen de zes kantons in Zentralschweiz zich voor om het met hun eigen financiering in stand te houden. Hierdoor was het echter onontkoombaar dat er ongeveer CHF 500.000 ( $\pm$ €94.000) in de uitgaven zou moeten worden gesneden. De vakgebieden elektrotechniek, bouwkunde, werktuigbouwkunde, en bedrijfskunde vervielen, waardoor men zich nog slechts ging richten op interdisciplinaire projecten. Ook in het medewerkersbestand werd gesneden, zodat uiteindelijk nog een romporganisatie van vijf medewerkers overbleef.

In het jaar daarna begonnen de zes kantons in Zentralschweiz met een omvangrijke reorganisatie van het hoger onderwijs in Zentralschweiz. Er was sprake van een grote groep instellingen voor hoger onderwijs die volgens de kantons meer zouden moeten gaan samenwerken. Uit deze reorganisatie ontstond de *Fachhochschule Zentralschweiz* (FHZ), een instituut met een kleine 3000 leerlingen. In 1999 werd dit fusietraject afgerond middels het *Zentralschweizer Fachhochschul-Konkordat*.<sup>58</sup>

Dit concordaat bleek echter ook voor het toenmalige CIM CBZS van groot belang. In de aanloop naar het concordaat besloten de zes kantons om het afgeslankte CIM CBZS aan een kritische blik te onderwerpen. De kantons waren tevreden over het functioneren van het CIM CBZS, maar men realiseerde zich dat het CIM CBZS zwaar drukte op de begroting van de kantons. Bovendien vond men dat de doelstellingen wellicht achterhaald waren en aanpassing behoeften.

Het CIM CBZS anticipeerde hierop daar voor te stellen haar onderwijstaken op te geven. Men stelde voor dat het nieuwe Bildungszentrum zich zou gaan richten op het bevorderen van innovatie in het bedrijfsleven in Zentralschweiz. Ook zou het Bildungszentrum een andere naam krijgen: *InnovationsTransfer Zentralschweiz* (ITZ). Tevens zou ITZ organisatorisch meer in de richting van de Fachhochschule Zentralschweiz worden geplaatst.

In deze laatste keuze speelden de kantons een grote rol. Zij betaalden substantieel aan het nieuwe ITZ en hadden bij het ontstaan van de FHZ een grote rol gespeeld. Zij waren dan ook bij machte om FHZ en ITZ in zekere zin een verstandshuwelijk op te dringen.<sup>59</sup> ITZ is momenteel gehuisvest in één van de afdelingen van de FHZ, de *Hochschule für Technik und Architektur Luzern*.

<sup>57</sup> FHZ, A, 1/1999: 76-80.

<sup>58</sup> Dit Zwitserse fenomeen impliceert een verdrag tussen één of meer kantons.

<sup>59</sup> De praktische gang van zaken wordt bepaald in het *Zentralschweizer Fachhochschul-Konkordat* van 2 juli 1999 en in de Statuten van ITZ van 16 maart 2005.

ITZ is gebouwd op de fundamenteën van het CIM CBZS. Het is echter een wezenlijk andere organisatie. De financiering verschilt aanzienlijk van die van het CIM CBZS, iets dat ook geldt voor de activiteiten van de organisatie.

#### *Activiteiten*

In de breedste zin van het woord richt ITZ zich op het vergroten van de concurrentiekracht van het midden- en kleinbedrijf in Zentralschweiz.<sup>60</sup> Deze tamelijk abstracte opdracht heeft ITZ direct gekregen van de zes kantons die tot de doorstart hebben besloten. Concreet leidt deze opdracht tot een tweetal subdoelen:

1. de organisatie van zogenaamde Wissens- und Technologietransfers (WTT) tussen het bedrijfsleven in de regio en de wetenschap, en;
2. het leveren van ondersteunende dienstverlening aan het regionale bedrijfsleven.

Dit impliceert dat ITZ de volgende diensten levert aan het bedrijfsleven: het onderzoeken van *Geschäftspotenzial* en *Marktschancen*; het leggen van contacten; het beschermen en benutten van geestelijk eigendom; het zoeken van subsidiemogelijkheden; het begeleiden van start-ups; het ontwikkelen van plannen en strategieën; en het leggen van contacten met het hoger onderwijs en onderzoeksinstituten ten behoeve van klanten. Dit alles gebeurt vanuit de gedachte van WTT's.<sup>61</sup> Door de ondersteuning van ruim 180 deelnemende bedrijven en steun van overheidsorganisaties in Zentralschweiz kan men de eerste dienstverlening kosteloos aanbieden.

#### *De omvang van het beleidsinitiatief*

Bij het ITZ werken in totaal vijf mensen. Eén daarvan werkt als directeur, één als secretaresse, terwijl de overigen werkzaam zijn als *Innovations-Coach*. In het beleidsinitiatief gaat inmiddels weer CHF 1.000.000 (±€90.000) om.

#### *De doelstelling van het beleidsinitiatief*

Over de beleidsdoelstellingen is het ITZ duidelijk. De betrokkenen wijzen erop dat de organisatie de opdracht had om de concurrentiepositie van het bedrijfsleven in Zentralschweiz te bevorderen. Dat doet men door –oneerbiedig gezegd– zoveel mogelijk wetenschappelijke kennis in dat bedrijfsleven te pompen. Het programma stelt zich volgens de policy entrepreneurs tot doel om de concurrentiekracht van ondernemingen in Zentralschweiz te vergroten: “*het is een puur valorisatie-instituut*”.

Hoger opgeleiden fungeren voor het ITZ niet als een doel. Het is de organisatie er niet om te doen om meer hoger opgeleiden naar de regio te trekken. Het is het ITZ er slechts om te doen om de concurrentiekracht van het midden- en kleinbedrijf in de regio te vergroten. Wanneer hiervoor meer hoger opgeleiden nodig zijn, dan zal men zich hiervoor inzetten. Echter, de organisatie stelt zich op het standpunt dat dit momenteel niet het geval is. Sterker nog, men veronderstelt dat er in

<sup>60</sup> ITZ, 15. Jahresbericht 2005, 2006.

<sup>61</sup> Idem, p. 7.

Zentralschweiz momenteel te weinig vraag is naar hoger opgeleiden. De betrokkenen geloven dat Zentralschweiz aan jongeren niet voldoende mogelijkheid kan bieden om carrière te maken. Met andere woorden: wanneer het ITZ slaagt in haar doelstellingen zal de behoefte aan hoger opgeleiden groeien. Echter tot er een tekort aan hoger opgeleiden ontstaat, is dit punt voor het ITZ niet relevant.

Dit alles betekent dat er sprake is van een Type IV-rol. Dit impliceert dat de groei van de voorraad hoger opgeleiden in de regio voor de betrokkenen een onvoorzien neveneffect is van het beleidsinitiatief. Zij wijzen er herhaaldelijk op dat –ondanks de te verwachten effecten van het beleidsinitiatief- de aantrekkelijkheid van de regio voor hen nooit relevant zijn geweest. Dit zou pas relevant worden als het bedrijfsleven aangeeft dat er sprake is van een tekort. Dit ziet hij echter niet gebeuren.

#### *Resultaten*

De voorganger van ITZ, CIM CBZS, is altijd als succesvol beschouwd. Dit blijkt onder anderen uit het feit dat zij in 1999 al een substantieel deel van haar inkomsten –plusminus 20%- uit de markt genereerde. Dit veronderstelde succes blijkt uit het feit dat de kantons genoeg reden zagen om het instituut –ondanks de financiële lasten- een doorstart te gunnen.<sup>62</sup> Het bestaansrecht van CIM CBZS of een eventuele rechtsoptvolger was in het Zentralschweiz van eind jaren '90 onomstreden.

In 2004 stelde het ITZ zich tot doel om 200 zogenaamde WTT-Aktionen te realiseren. Dit bleken er 335 te zijn geworden.<sup>63</sup> Een jaar later stelde men zich tot doel om 370 WTT-Aktionen te realiseren. In dat jaar haalde men het aantal van 673.<sup>64</sup> Gegeven de doelstellingen kan ITZ als een succesvol beleidsinitiatief worden beschouwd.

### **3.5.4 Careers Service**

#### *Historische achtergrond*

Wij gaven al aan dat de *Fachhochschule Zentralschweiz* (FHZ) een relatief jonge hogeschool is. Zij is eind jaren '90 tot stand gekomen uit de fusie van verscheidene kleine hogescholen in Zentralschweiz. Eén van die kleinere instellingen was *Hochschule für Wirtschaft* (HfW). Vanaf aanvang van de nieuwe *Fachhochschule Zentralschweiz* hebben de kantons in Zentralschweiz middels het *Zentralschweizer Fachhochschul-Konkordat* een belangrijke rol gespeeld in de organisatie van de

<sup>62</sup> Kanton Luzern, *Verhandlungen des Grossen Rates 2001: März/ Maisession*, p. 629.

<sup>63</sup> ITZ, *14. Jahresbericht 2004*, 2005: 6.

<sup>64</sup> Idem, p. 8. Een groot deel van de WTT-Aktionen, 33%, zijn technisch van aard. Hiervoor wendt men zich tot de meer technische afdelingen van de *Fachhochschule Zentralschweiz*. Echter, een niet minder groot deel van 37% van de interventies richtte zich in 2005 op typische bedrijfskundige thema's als personeelsbeleid en marketing. De WTT-Aktionen zijn divers van aard, iets dat geldt voor zowel de betrokken partners als voor de onderwerpen. De groeiende inkomsten en het groeiende aantal WTT-Aktionen wijst erop dat ITZ slaagt in haar doelstellingen.

onderwijsinstelling. Dit betekende dat de FHZ tot 2008 een federale structuur zou hebben. In haar korte bestaan heeft de FHZ vrij veel werk willen maken van de carrièreperspectieven van haar alumni. Dit is iets dat vooral in de praktijk wenst te brengen middels het project *Careers Service*.

Careers Service is eind 2005 ontstaan als een idee van de directie van de HfW. Voor dit plan kreeg men ook bij de andere hogescholen en de nog jonge moederorganisatie FHZ al snel de handen op elkaar. De HfW stelde zich met Careers Service primair tot doel om haar afstudeerders te ondersteunen bij het zoeken van een baan. Door de steun van FHZ werd het programma verbreed tot alle hogeschoolstudenten in Luzern. De hogescholen, alsmede de centrale directe concludeerden volgens de respondenten dat de FHZ en de afzonderlijke afdelingen meer konden doen om de carrièreperspectieven af afstudeerders te ondersteunen. Teneinde dit te bewerkstelligen werd een medewerker van de FHZ voor 80% vrijgesteld om aan het project te werken. Deze medewerker hield zich in het begin vooral bezig met het voorlichten van studenten over de arbeidsmarkt in Zentralschweiz.

In maart 2006 legde zij contact met *Interface Politikstudien*. Interface participeerde toentertijd in het Interregproject *Brain Drain Brain Gain* (BDBG). Uit dit project is ook dit boek voortgekomen. Namens BDBG concludeerde Interface dat Careers Service en BDBG in dezelfde regio min of meer vergelijkbare doelen nastreefden als BDBG en hierbij min of meer dezelfde doelgroep voor ogen hadden. Deze constatering had twee belangrijke consequenties. In de eerste plaats zou Interface zich vanaf dat moment actief bezig houden met het uitbouwen van Careers Service. Dit deed men vooral door Careers Service te voorzien van informatie over - en contacten in de regionale arbeidsmarkt. De tweede consequentie was dat BDBG op instigatie van Interface een medewerker van Interface voor ongeveer 15% vrijstelde om voor Careers Service te werken. Dit contact met Interface had in de marge gevolgen voor de doelstellingen van het programma. Het had echter vooral gevolgen voor het netwerk waar Careers Service gebruik van maakte.

#### *Activiteiten*

Careers Service houdt zich bezig met een klein aantal activiteiten. Middels deze activiteiten worden drie doelgroepen bediend: studenten, alumni en ondernemingen. De meeste activiteiten worden via de website aan deze doelgroepen aangeboden.

De meest in het oog springende activiteit is het opzetten van een CV-databank op de website. Studenten en alumni kunnen hun CV hier achter laten in de hoop dat ondernemingen in Zentralschweiz zich hiertoe aangetrokken voelen. Ook wordt hun -deels via de website- informatie geboden over potentiële werkgevers in Zentralschweiz. Op de website wordt hiermee feitelijk een *Jobbörse* opgezet. Daarnaast is het de bedoeling dat succesvolle alumni worden op de website gebruikt als *Best-Practice* voor studenten.

Buiten de context van de website wordt ook een aantal zaken georganiseerd voor studenten van de FHZ. Zo geeft men advies aan individuele studenten over

sollicitaties en aanverwante zaken.<sup>65</sup> Ook geeft men, onder de titel *Schlüsselqualifikationen*, cursussen op het gebied van vaardigheden die in het bedrijfsleven van belang worden geacht.

Ook ondernemingen kunnen gebaat zijn bij de activiteiten van Careers Service. In de eerste plaats kunnen zij via de CV-database op zoek gaan naar geschikte sollicitanten. Ook kunnen zij zich –wederom voornamelijk via de website– presenteren aan eventuele toekomstige medewerkers. In dit licht is het de bedoeling dat een klein aantal ondernemingen zich kan presenteren als ‘partner’ van Careers Service.

Zoals gezegd is het idee van Careers Service afkomstig van de FHZ. De oorspronkelijke doelgroepen waren studenten van de FHZ en ondernemingen in Zentralschweiz. De samenwerking met Interface heeft geleid tot het toevoegen van de doelgroep alumni. Aanvankelijk was het niet de bedoeling van de FHZ om het beleidsinitiatief op deze groep te richten. Feit was echter wel dat deze doelgroep zonder al te veel problemen in het programma kon worden geïntegreerd. De kern van het programma was immers de CV-databank. Wel impliceerde dit dat ook onder alumni veel promotie voor het programma zou moeten worden gemaakt.

#### *De omvang van het beleidsinitiatief*

Careers Service is een klein programma in vergelijking met de overige bestudeerde programma's. Het bedrag dat er jaarlijks in om gaat fluctueert tussen de CHF 170.000 (±€100.000) en CHF 200.000 (±€117.000). Wanneer het programma draait, zal het slechts één medewerker hebben die zich vier dagen in de week met de Careers Service bezig kan houden.

#### *De doelstelling van het beleidsinitiatief*

In de formulering van de doelstelling speelt het regionale percentage hoger opgeleiden geen rol van betekenis. Het programma is opgezet om meer transparantie te creëren in de arbeidsmarkt voor afgestudeerden van de FHZ. Afgestudeerden van de FHZ hebben voor Zwitserse begrippen weinig tijd nodig om een eerste baan te bemachtigen.<sup>66</sup> De FHZ realiseerde zich echter dat middels meer transparantie in de arbeidsmarkt waarin haar afstudeerders actief zijn, deze gemiddelde duur nog verder naar beneden zou kunnen brengen.

Bij aanvang richtte het project zich dan ook louter op studenten van de FHZ. In de woorden van één van de betrokkenen: “Careers Service beoogt studenten aan te moedigen en ze te ondersteunen bij het tijdig concretiseren van hun carrièrewensen, hun mogelijkheden en hun *Suchstrategien*.”<sup>67</sup> Op dit moment was Careers Service een typisch Type IV-beleidsprogramma: het regionale percentage hoger opgeleiden speelde geen enkele rol in de formulering van de beleidsdoelen. Het ging er volgens

<sup>65</sup> FHZ, *Careers Service: Update*, Luzern, 22. Juni 2006.

Het is nog niet duidelijk in hoeverre dit een blijvend onderdeel kan zijn van Careers Service. Er heerst eind 2006 nog veel onduidelijkheid over de wijze van financiering.

<sup>66</sup> Bundesamt für Statistik BFS, *Von der Hochschule ins Berufsleben: Erste Ergebnisse der Absolventenbefragung 2005*, Neuchâtel, 2006.

<sup>67</sup> Walter Schmid, Rector van de HSA Luzern, in: *FHZ + Karriere* (datum onbekend).



de policy entrepreneurs slechts om afgestudeerden van de eigen opleidingen sneller aan een baan te helpen.

Echter, in maart 2006 ontstonden de contacten met FHZ en Interface. De laatste twee traden op namens BDBG. Zowel BDBG als Careers Service richtte zich op afgestudeerden van de FHZ. Careers Service deed dat wellicht vanuit een ander perspectief dan BDBG. Careers Service ging het er vooral om dat haar studenten aan de slag zouden komen, BDBG ging het er meer specifiek om dat dit in Zentralschweiz zou zijn. Maar men concludeerde dat deze doelen goed te integreren zouden zijn: “*niets stond een samenwerking in de weg*”. De samenwerking werd daarnaast vergemakkelijkt door het feit dat BDBG een uitgebreid relatienetwerk en mankracht kon inbrengen en het feit dat BDBG een project was waar één van de onderdelen van FHZ in participeerde.

Vanaf dat moment ging het regionale percentage hoger opgeleiden in het beleidsprogramma een rol spelen. Dit manifesteerde zich niet in de officiële doelstellingen van Careers Service. Immers, deze waren voorheen nooit gesteld, hetgeen ook niet veranderde. De participatie van BDBG uitte zich echter wel in het toevoegen van alumni van de FHZ aan de oorspronkelijke doelgroepen –studenten en bedrijven- van Careers Service. BDBG realiseerde zich dit het een wijze was om hoger opgeleiden weer terug naar de regio te trekken.

Door de participatie van BDBG kreeg de regionale voorraad hoger opgeleiden een rol in het programma. Dit gebeurde door alumni in de doelgroepen te betrekken en op deze wijze aan te sturen op een brain gain. De rol van alumni is echter tamelijk beperkt. Mailings kunnen slechts worden toegezonden aan relatief weinig alumni<sup>68</sup> en de activiteiten lijken zich nog steeds primair op studenten te richten.

Dit is vrij makkelijk te verklaren, het is immers nog steeds een programma van de FHZ. Haar grotere doelen moet het dientengevolge dienen. Participatie van BDBG leidde echter wel tot een kwalificatie als Type III-doelstelling. Het regionale percentage hoger opgeleiden speelt een betrekkelijk kleine rol in het programma.

#### *Resultaten*

Het programma is nog te jong om uitspraken te kunnen doen over de resultaten. De betrokkenen geven aan dat zij tevreden zijn over de respons die zij tot dusver vooral uit het bedrijfsleven ontvangen.

### **3.5.5 Wirtschaftsförderung Luzern**

#### *Historische achtergrond*

De WFL is een jonge organisatie. Het is de opvolger van een groot aantal organisaties waarvan de *Wirtschaftsförderung Region Luzern* (WFRL) de belangrijkste was. Deze organisatie -uit 1992- stelde zichzelf tot doel om de samenwerking in het economisch beleid in de regio te bevorderen. Publieke, maar ook private, actoren zouden middels de WFRL aangezet moeten worden tot meer

<sup>68</sup> E-mail van A. Richter aan Santschi Simon, d.d. 14 september 2006.

samenwerking. De WFRL kende op haar hoogtepunt zo'n 400 leden en was in die zin niet zonder succes.

Echter, het probleem was dat het Kanton Luzern vijf regio's bevat, de regio's Luzern, Hochdorf, Sursee, Willisau en Entlebuch. De regio Luzern is daarvan verreweg de grootste wat inwonertal en economische activiteit betreft. Dat weerhield de andere regio's in het Kanton er echter niet van om equivalenten van WFRL op te zetten. Deze organisaties richtten zich allen sec op het bevorderen van economische groei in hun respectievelijke regio's. De organisaties werden deels betaald uit gelden van die regio's, en deels met geld van de –vaak zeer kleine– gemeenten in die regio's. Het grootste deel van de financiering was echter afkomstig van het Kanton Luzern, dat op deze wijze de facto binnen de eigen grenzen vijf met elkaar concurrerende regionale economische ontwikkelingsorganisaties aan het onderhouden was. Bovendien groeide bij het Kanton het besef dat het economisch beleid in het kanton weinig efficiënt en weinig krachtig was in vergelijking met soortgelijke organisaties elders.

In de zomer van 2002 gaf het Wirtschaftsdepartement van het Kanton dan ook opdracht voor een *Akteuranalyse*, teneinde inzicht te krijgen in de wildgroei aan elkaar beconcurrerende organisaties die zij op dat moment aan het financieren was. Deze analyse is geschreven door René Goetz en dr. Christian Hanser. Zij waren werkzaam voor *BHP - Brugger, Hanser und Partner Holding AG*, een adviesbureau uit Zürich. In het bijzonder Goetz was van belang voor het rapport.

In januari van 2003 concludeerden Goetz cs. dat in totaal negen organisaties in de verschillende regio's van het Kanton zich primair met de economische groei in het Kanton bezig houden. Daaromheen bestond een nog grote groep organisaties die zich zijdelings bezig hielden met de economische politiek in het Kanton Luzern. Deze organisaties kenden met het Kanton vaak dezelfde financierder. Dit weerhield ze er echter niet van om volop de concurrentie met elkaar aan te gaan. Het is dan ook niet zonder reden dat Goetz en Hanser het Kanton Luzern aanraadden in deze situatie te snijden: "Een verdere reorganisatie van de 'Wirtschaftsförderungstrukturen' in het kanton Luzern is aan te bevelen"<sup>69</sup>.

Het Kanton Luzern sprak haar steun uit aan deze conclusies. Goetz en Hanser kregen de opdracht een ontwerp te maken voor een nieuwe organisatie: *Wirtschaftsförderung Luzern* (WFL). Ook hiervoor brachten zij rapport uit.<sup>70</sup> De belangrijkste conclusie was dat WFL in geografische zin het hele Kanton moeten omvatten: schaalvergroting in het economisch beleid in het Kanton.

Sinds april 2006 is deze nieuwe Kantonale *Wirtschaftsförderung* actief onder de naam WFL. Het Kanton heeft hiervoor Walter Stalder als directeur aangetrokken. Stalder is afkomstig uit het bedrijfsleven, hetgeen voor het Kanton van belang was. Binnen de door Goetz cs. bepaalde grenzen kreeg Stalder welhaast een carte blanche om de WFL op te zetten.

<sup>69</sup> Hanser, dr. Christian, René Goetz, *Wirtschaftsprojekt Luzern, Befunde aus der Akteuranalyse*, Zürich, 16. Januar 2003: 38.

<sup>70</sup> Hanser, dr. Christian, René Goetz, *Wirtschaftsförderung Kanton Luzern, Ziele, Ausrichtung und Organisation auf Basis eines Public-Private Partnership-Model*, Zürich, 29 November 2005.

WFL is juridisch ingericht als een stichting.<sup>71</sup> Goetz en Hanser waren mening dat het op deze wijze mogelijk is te voorkomen dat de organisatie zich ontwikkeld tot een bestuurlijke Moloch: „men moet zich realiseren dat een dergelijk systeem veel vrijheden met zich mee brengt, het brengt dynamiek in een organisatie. Wij wilden een organisatie hebben waar men vrij en creatief werken zou kunnen”. Daarnaast gelooft men dat een privaatrechtelijke status het imago van de organisatie ten goede kan komen.<sup>72</sup> De stichting wordt tegenwoordig bestuurd door de *Stiftungsrat*.

#### *Activiteiten*

WFL kent vier voornamelijk taken. Eén van die taken is gerelateerd aan de regionale voorraad hoger opgeleiden. Dit is de taak van *Standortentwicklung*. De overige taken zijn die van *Promotion/Marketing*, *Ansiedlungsbegleitung* en *Geschäftsentwicklung*.

De *Promotion/Marketing* is een gevolg van een activiteit van één van de organisaties die gesneuveld is ten faveure van WFL: *Standortpromotion Zentralschweiz* (SPZ). SPZ hield zich bezig met het werven van ondernemingen in met name Duitsland. Ook WFL organiseert tegenwoordig promoties in het buitenland voor het Kanton Luzern. *Ansiedlungsbegleitung* betreft het zo laagdrempelig mogelijk maken van een bedrijfsvestiging in Kanton Luzern. In deze functie regelt WFL voor de zich in het kanton vestigende organisatie vrij basale zaken als huisvesting. Ook voor individuele medewerkers worden zaken geregeld. Bij *Geschäftsentwicklung* gaat het om het helpen van relatief grote bedrijven. Het Kanton Luzern kent in totaal 70 bedrijven met meer dan 100 medewerkers. Met deze bedrijven houdt WFL actief contact.

*Standortentwicklung* is de enige taak die –zij het deels en indirect- te relateren is aan hoger opgeleiden. Het betreft hier volgens een policy entrepreneur het aantrekkelijk maken van de het Kanton voor “bedrijven en brains. De belangrijke vraag daarbij is: hoe aantrekkelijk is de regio? (...) Wij moeten dit gebied natuurlijk zo aantrekkelijk mogelijk maken. Men moet hier kunnen wonen, werken en genieten”. Een andere opgave binnen de taak *Standortentwicklung* is het voeren van een lobby voor een gunstige fysieke infrastructuur rond het Kanton. Men richt zich op de trein- en autoverbindingen met –met name- Zürich.

#### *De omvang van het beleidsinitiatief*

In het WFL gaat jaarlijks plusminus 1.500.000 CHF om (±€80.000). In beginsel is van dit bedrag 50% afkomstig van het Kanton Luzern. Daarnaast is zo'n 25% afkomstig van de gemeenten in het Kanton. Het laatste kwart wordt binnengehaald door lidmaatschapsgelden en door het leveren van promotionele diensten aan het bedrijfsleven in het Kanton. Het hiervoor besproken D4 heeft bijvoorbeeld zijn

<sup>71</sup> Dit is iets waarnaar men in het Kanton vaak refereert als een publiekprivate samenwerking.

<sup>72</sup> Kanton Luzern, *Wirtschaftsförderung Kanton Luzern, executive summary*, datum onbekend. Men dient zich hierbij echter te realiseren dat het credo publiek-private samenwerking hier slechts wordt gebruikt om aan te geven dat klassieke publieke taken in een privaatrechtelijke juridische constructie worden uitgevoerd.

## Decentrale human capital beleidsinitiatieven

volledige buitenlandse marketing aan WFL uitbesteed. Er werken in totaal vier mensen die zich bezig houden met de economische ontwikkeling van het Kanton Luzern.

### *De doelstelling van het beleidsinitiatief*

Over de formulering van de beleidsdoelen hoeft geen onduidelijkheid te bestaan. Type I en Type II zijn gedefinieerd als beleidsinitiatieven waar een toename van de voorraad hoger opgeleiden een kritieke rol speelt. In het geval van Type I is een vergroting van de voorraad hoger opgeleiden het enige doel van het beleidsinitiatief, in het geval van een Type II-maatregel is het één van de voornaamste doelstellingen van het beleidsinitiatief. Type III is gedefinieerd als een beleidsmaatregel waar een groei van de voorraad hoger opgeleiden een positief neveneffect is waarvan de betrokkenen zich bewust zijn.

WFL is daarmee een Type III-maatregel. Zoals gezegd houdt WFL zich bezig met *Standortentwicklung*, *Promotion/Marketing*, *Ansiedlungsbegleitung* en *Geschäftsentwicklung*. Geen van die vier taken richt zich louter op hoger opgeleiden. Slechts bij de taak *Standortentwicklung* wordt het door de respondenten genoemd. Men is zich bewust van het effect, maar richt er geen beleid op. Essentieel is het economisch welzijn van de regio, hoger opgeleiden vormen slechts een middel daartoe waar nodig.

### *Resultaten*

De organisatie is actief sinds april 2006. Het is dientengevolge nog te vroeg om te kunnen spreken van concrete resultaten.

## 3.5.6 Samenvatting

In Tabel 3.3 is de situatie in Zentralschweiz weergegeven.

**Tabel 3.3 Doelstellingen en formaat van de beleidsinitiatieven in Zentralschweiz**

	Doelstellingen	Formaat
Innovationsschulung	III	- <1 fte. - €30.000/ j. uitvoeringsorganisatie
Technopark Luzern	II	- 1 fte. - €177.000/ j. uitvoeringsorganisatie
ITZ	IV	- 5 fte. - €590.000/ j. uitvoeringsorganisatie
Careers Service	III	- 0,8 fte. - €106.000/ j. uitvoeringsorganisatie
WFL	III	- 4 fte. - €884.000/ j. uitvoeringsorganisatie

Het beeld dat Tabel 3.3 laat zien, verschilt van zowel de situatie in Twente als die in Westpfalz. Dit geldt niet zozeer voor de omvang van de beleidsinitiatieven. Ook

hier is sprake van een minderheid van grotere beleidsinitiatieven, gevolgd door een groep kleinere initiatieven.

In Zentralschweiz is echter geen sprake van beleidsinitiatieven die zich louter richten op het aantrekken van hoger opgeleiden. Sterker nog, er is slechts één beleidsinitiatief –Technopark Luzern- waar het aantrekkelijk maken van de regio voor hoger opgeleiden een prominente rol speelt. Bij de overige beleidsinitiatieven speelt het slechts een rol als voorzien neveneffect of als onvoorzien neveneffect.

### 3.6 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben wij een inventarisatie gegeven van de beleidsinitiatieven die in dit onderzoek ter zake doen zijn. Wij hebben allereerst aangegeven wat voor beleidsinitiatieven wij tot de casuïstiek rekenen. Daarmee hebben wij een eerste aanzet gegeven tot het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag. Deze luidt: *Welke zijn de regionale beleidsinitiatieven die de groei van de voorraad hoger opgeleiden in de onderzochte regio's als beleidsdoel of als neveneffect hebben en hoe zijn deze te karakteriseren?* In deze paragraaf zullen wij de beantwoording van deze vraag afronden en conclusies op regioniveau trekken. In de onderstaande tabel geven wij nogmaals de belangrijkste kenmerken van de beleidsinitiatieven.<sup>73</sup>

**Tabel 3.4 Doelstellingen en formaat van de dertien beleidsinitiatieven**

		Doelstellingen	Formaat (fte.)	Formaat (cat.)
NL	Kennispark	III	5 à 6	groot
	CCT	I	2,3	klein
	FF	I	2,3	klein
DE	Woningbouwbeleid	III	±0,75	klein
	ZirkI	I	1,7	klein
	Pre Park	III	>5	groot
	BIC-KI	IV	6	groot
CHE	Extra	IV	0,5	klein
	Innovationsschulung	III	<1	klein
	Technopark Luzern	II	1	klein
	ITZ	IV	5	groot
	Careers Service	III	0,8	klein
	WFL	III	4	groot

De omvang van de beleidsinitiatieven hebben wij hierboven in fte gegeven. Op deze manier kan een goed beeld worden geschetst van het formaat van de respectievelijke

<sup>73</sup> Voor de overzichtelijkheid hebben wij hier de jaarlijkse kosten van de respectievelijke uitvoeringsorganisaties weggelaten. Tot op zekere hoogte lopen deze synchroon met het formaat in fte.

organisaties.<sup>74</sup> Op basis van dit absolute formaat hebben wij een onderscheid gemaakt tussen grote en kleine beleidsinitiatieven. Wanneer binnen een beleidsinitiatief minder dan vier fte werkzaam is, dan beschouwen wij het als een klein beleidsinitiatief. Is er vier fte of meer werkzaam dan beschouwen wij het in de context van dit onderzoek als een groot beleidsinitiatief.

Wij hebben al aangegeven dat de omvang van de initiatieven in de drie regio's grofweg overeen lijkt te komen. Alle beleidsinitiatieven hebben tussen 0,5 fte en 6 fte in dienst. In elke regio zijn er één à twee relatief grote beleidsinitiatieven, terwijl de overige initiatieven hooguit 2,3 fte, maar meestal minder, in dienst hebben. Daarnaast valt het op dat de Type I-beleidsinitiatieven en de Type II-beleidsinitiatieven allen tot de kleinere beleidsinitiatieven in de regio's behoren. Alle grotere beleidsinitiatieven zijn Type III of Type IV-beleidsinitiatieven. Echter, door een kleine N is hier geen significant verband te vinden.<sup>75</sup>

In alle regio's is sprake van vier à vijf beleidsinitiatieven die een positieve invloed hebben op de regionale voorraad hoger opgeleiden. De mandjes waar wij eerder over spraken, lijken in alle regio's tamelijk gevuld. Maar daarbij moet een aantal opmerkingen worden gemaakt.

Zo blijkt dat er slechts in Twente sprake is van meerdere beleidsmaatregelen die zich louter richten op hoger opgeleiden. Dit zijn CCT en FF. Zij richten zich respectievelijk op het aantrekken én vasthouden van hoger opgeleiden naar en in Twente. De overige maatregelen in Twente zijn Type III-maatregelen. Hoger opgeleiden spelen daar een rol als verwacht neveneffect.

In Westpfalz richten de beleidsmaatregelen zich aanzienlijk minder sterk op hoger opgeleiden. Slechts het nog jonge Zirkl stelt zichzelf ten doel de voorraad hoger opgeleiden in de regio te doen stijgen. De overige maatregelen zijn Type III en Type IV.

In Zentralschweiz is een soortgelijke situatie te ontwaren. Sterker nog, hier zijn geen Type I-maatregelen. Hetgeen daar het dichtst bij in de buurt komt is het zeer kleine Technopark Luzern, een Type II-maatregel. Daarnaast zijn er in Zentralschweiz twee Type III en twee Type IV-maatregelen.

Wanneer we ons afvragen welke de beleidsinitiatieven zijn die de groei van de voorraad hoger opgeleiden als beleidsdoel of als neveneffect hebben dan kunnen we allereerst stellen dat deze beleidsinitiatieven zeer divers zijn. Zij kunnen zich direct op het aantrekken of vasthouden van hoger opgeleiden richten, maar zij kunnen zich ook richten op zaken als het aantrekkelijker maken van leefmilieus, op het aantrekken van hogere inkomensgroepen, of bijvoorbeeld op het aantrekken en doen

<sup>74</sup> De financiële indicatoren die wij bij een aantal beleidsinitiatieven bespraken zijn illustratief. Omdat dergelijke gegevens niet voor alle beleidsinitiatieven voor handen waren worden zij hier niet meer gebruikt.

<sup>75</sup> Wanneer wordt gekeken naar de relatie tussen de gecategoriseerde grootte en de doelstellingen geldt:  $\chi^2=3,846$ ;  $df=3$ ;  $p=0,279$ ; Wanneer wordt gekeken naar de waarde in fte en de doelstellingen geldt:  $p=0,144$ ;  $p=0,639$ ; De hoge p-waarden liggen niet slechts aan de lage N. Wanneer een rangorde wordt gemaakt naar fte, ziet men een groep beleidsinitiatieven die nog kleiner zijn dan de Type I-initiatieven. Wanneer deze groep wordt geïsoleerd is een significant verschil te vinden ( $\chi^2=14,733$ ;  $df=6$ ;  $p=0,022$ ).

ontstaan van bedrijvigheid in de regio. In Twente richt men zich tamelijk direct op hoger opgeleiden, in Westpfalz en met name Zentralschweiz is dat minder het geval.

Wanneer we kijken naar het beleid in de praktijk dan moeten we allereerst concluderen dat aan het tekort aan hoger opgeleiden in Twente relatief veel wordt gedaan. In Westpfalz is dat minder het geval, terwijl de pogingen in Zentralschweiz beperkt zijn. Maar er valt meer op. De beleidsinitiatieven lijken ook een aantal overeenkomsten te hebben. Aan deze overeenkomsten besteden wij in de volgende paragraaf meer aandacht.

#### *Algemene karakterisering van de beleidsinitiatieven*

De eerste onderzoeksvraag richt zich niet slechts op een inventarisatie van de besproken beleidsinitiatieven. We kijken immers ook op welke wijze deze beleidsinitiatieven te karakteriseren zijn. De dertien besproken beleidsinitiatieven kenmerken zich allen door de stilte waarmee zij tot stand zijn gekomen. In de media worden de beleidsinitiatieven amper besproken en de controlerende macht op decentraal niveau besteedt amper aandacht aan de beleidsinitiatieven. Meer concreet lijkt deze luwte zich op een drietal wijzen te manifesteren:

- *Relatief beperkte materiële hulpbronnen*: de materiële investeringen ten behoeve van de beleidsinitiatieven zijn bij het gros van de bestudeerde beleidsinitiatieven klein. In sommige gevallen zijn kleine (project-) organisaties opgezet. In dat geval bestaan de kosten grotendeels uit personeelskosten. In andere gevallen worden betrekkelijk kleine bedragen uitgegeven aan publiciteit. Maar in de meeste gevallen zijn de investeringen marginaal. Slechts een aantal cases lijkt in eerste instantie groot van omvang en van benodigde materiële hulpbronnen. Dit komt dan vooral door de beoogde beleidsdoelstellingen.<sup>76</sup> Dit laat echter onverlet dat de beleidsmakers –om deze doelstellingen te bereiken– slechts kleine (project-) organisaties opzetten. Het opzetten van deze organisaties kost slechts beperkte materiële hulpbronnen. Voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen zijn vervolgens andere materiële hulpbronnen nodig, zoals grond of financiën. De kosten hiervan worden bij doelbereiking omgeslagen naar toekomstige gebruikers, bijvoorbeeld bedrijven of bewoners. Wanneer de doelen niet worden bereikt beperken de consequenties zich bijvoorbeeld tot het niet-verkopen van gronden door overheden. Hoogstens worden dan enkele controlerende organen voor het blok gezet. Deze laatste opmerking hangt samen met het volgende kenmerk.
- *Weinig politieke strijd*: de beleidsinitiatieven zijn grotendeels zonder politieke strijd tot stand gekomen. Enkelens zijn besproken in lokale of regionale politieke gremia. De meeste lijken daarentegen juist op een technocratische, bijna ambtelijke, wijze tot stand te zijn gekomen. Het beleid is voornamelijk instrumenteel van aard.
- *Weinig media-aandacht en weinig publieke opinievorming*: de beleidsinitiatieven zijn vrijwel allen zonder veel aandacht van buiten tot stand gekomen. Over het algemeen is er tijdens de totstandkoming van de

<sup>76</sup> E.g. Royaal Wonen, Pre-Park of Kennispark.

beleidsinitiatieven weinig aandacht geweest van lokale en regionale media. Ook de opinie van het publiek over de beleidsinitiatieven is over het algemeen positief noch negatief. Het publiek is inzake de meeste beleidsinitiatieven simpelweg niet op de hoogte van het bestaan. In die enkele gevallen dat het publiek wel weet heeft van het bestaan van de beleidsinitiatieven, ontbreekt het doorgaans aan een expliciete mening daarover. Met andere woorden: aangaande de beleidsinitiatieven vindt er in de regio's amper een publiek debat plaats. Er is dan ook geen of slechts marginaal sprake van een publieke oordeelsvorming over de beleidsinitiatieven.

De bovenstaande punten hangen in grote mate met elkaar samen. Hiermee ontstaat een type beleidsinitiatieven dat in stilte tot stand komt. Er lijkt dan ook sprake te zijn van iets dat kan worden omschreven als *low politics*. Low politics kunnen we dan zien als een pendant van *high politics*.

Beide begrippen kennen hun oorsprong in de leer der internationale betrekkingen (Holm, 2001). Echter, zowel high politics als –met name- low politics zijn in het verleden niet eenduidig gedefinieerd, waardoor het onderscheid tot op heden vrij ambigu is gebleven.

Het eerste wetenschappelijke gebruik van het begrip high politics lijkt terug te voeren op Stanley Hoffman (1966). Hij beschreef high politics als “*Grosspolitik*, in a Gaullist version” (Orvik, 1974: 74). Uit de verwijzing naar De Gaulle mogen we al wel concluderen dat het bij high politics om de strijd om macht gaat. Later trachtte Hoffman het onderscheid te verscherpen door high politics te definiëren als de politiek aangaande de zaken die het voortbestaan van de staat bedreigen. In het verlengde daarvan sprak Haas (1967: 327-328) bij het beschrijven van high politics van “dramatical-political goals and ideological, philosophical commitment”. Men mag in dat geval denken aan “defence, foreign policy, law and order, etc” (Mazey & Richardson, 1997: 233). Ook Barnett (1990: 531) maakt dit onderscheid. High politics gaat voor hem per definitie over “a state's security relationship with other states in the international system”. Holm (2001: 10), een leerling van Haas, omschrijft het als “the core policies of a sovereign state relating to the common interest in peace and prosperity which in the post-modern World are represented by the issues of security and money”. Balkin (2001: 1409) is in dat licht de eerste die het concept verruimt door het te gebruiken bij de omschrijving van binnenlandse partijpolitieke tegenstellingen.

Het probleem is daarmee dat high politics een concept is dat op velerlei wijzen kan worden ingevuld (Parry, 1986: 759). Maar ondanks de verschillen, is het van belang dat men zich realiseert dat het gaat om grote beleidsconflicten (Timmermans, 2003), waarbij de actoren zich ideologisch vaak diep hebben ingegraven (Haas, 1967: 238). Ideologische fronten kunnen liggen tussen staten of afgeleiden daarvan (Barnett, 1990) maar ook tussen politieke bewegingen of partijen (Balkin, 2001).

McCormick (1980) is één van de eerste auteurs die expliciet aandacht besteedt aan de pendant van high politics; low politics. Hierbij moeten twee opmerkingen worden gemaakt. In de eerste plaats gebruikt ook McCormick het begrip vooral om



juist zijn concept van high politics scherper te stellen. In de tweede plaats gebruikt hij het begrip om internationale organisaties te kunnen categoriseren. Ook zijn casuïstiek staat dus ver van de onze af. Hij omschrijft low politics organisaties als “one dealing with economic, technical or social-cultural concerns” (McCormick, 1980: 83; zie ook Weltman, 1974: 397; Wood & Peak, 1998: 175; Drezner, 2003: 652). Niettemin kan deze omschrijving bruikbaar zijn bij de karakterisering van decentrale human capital beleidsinitiatieven.

Ook Princen en Rhinard (2006) bespreken low politics. Zij doen dat echter om beleidsprocessen te karakteriseren. Daarom spreken zij ook van de low politics route. In de low politics route “issues will arise as a result of professional concerns among people working in the same issue area, which operate as an *epistemic community*” (2006: 1121). Beleidsinitiatieven worden in de low politics route niet van boven gestuurd of geagendeerd: “they are placed on the agenda from below by experts working together...” (2006: 1121). Dit maakt dat –waar de high politics route vooral een politieke route is- de low politics route primair technocratisch is. Het gaat in beginsel om noncontroversiële beleidsprocessen (McCormick, 1980: 79; zie ook Holm, 2001: 22).

Low politics beleidsinitiatieven komen dus niet tot stand in een politiek en normatief beladen krachtenveld, zoals het geval is bij high politics. Waar het bij high politics gaat om strijd in de politieke arena, anticipeert low politics op problematiek die normatief onbeladen is. Het kan hierdoor technocratisch en in betrekkelijke stilte tot stand komen. De interesse van media en het publiek is simpelweg beperkt.

De dertien beleidsinitiatieven die wij in dit hoofdstuk hebben besproken lijken goed te karakteriseren als low politics beleidsinitiatieven. Zij zijn tot stand gekomen buiten de politieke arena om. Politieke strijd speelde geen rol, de beleidsinitiatieven waren zonder uitzondering noncontroversieel. Dit uitte zich in een grotendeels afwezige publieke oordeelsvorming, een grotendeels afwezige media-aandacht en het ontbreken van politieke strijd.

Maar deze karakterisering als low politics beleidsinitiatieven doet niets af aan de relevantie ervan. Wij hebben in dit hoofdstuk dertien decentrale low politics beleidsinitiatieven besproken. Daarbij hebben wij aangegeven dat de te investeren materiële hulpbronnen relatief klein zijn. Dit is waarschijnlijk een voorwaarde voor het wegblijven van politieke strijd, media-aandacht en publieke oordeelsvorming. Het betekent echter niet dat de maatschappelijke gevolgen in de meer algemene zin marginaal zijn. Zo bespraken wij beleidsinitiatieven die –los van de terechte effectiviteitsvraag- beogen om een regionale arbeidsmarkt, en daarmee een regionale economie, grondig te herzien. Maar wij bespraken ook een aantal beleidsinitiatieven die –in de loop van jaren- hebben geleid tot grootschalige bedrijventerreinen en de inrichting van steden grondig hebben veranderd. Omdat deze steden investeringen konden afwentelen op het bedrijfsleven of hogere overheden en omdat de processen werden uitgestreken over vele jaren ontstond een klimaat waarin binnen die gemeentelijke organisaties de low politics route kan worden bewandeld.

## Decentrale human capital beleidsinitiatieven

Daarnaast leidt de geruisloosheid waarmee de beleidsinitiatieven tot stand komen tot een gebrekkige aandacht vanuit de wetenschap. Per saldo weten we zeer weinig over de initiatieven. We weten het niet omdat we de beleidsinitiatieven niet zien. Door de geruisloze totstandkoming en het verborgen resultaat is het niet eenvoudig om aan te geven hoeveel geld er daadwerkelijk wordt uitgegeven aan low politics beleidsinitiatieven. Wij durven echter te stellen dat een groot deel van de uitgaven van overheden via de low politics route verloopt. Dit rechtvaardigt een interessante wetenschappelijke vraag: hoe komen deze beleidsinitiatieven eigenlijk tot stand? Op deze vraag zullen wij het volgende hoofdstuk ingaan.

**Hoofdstuk 4**  
**Theorieën ter verklaring van de**  
**totstandkoming van beleidsinitiatieven**



## 4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben wij de nadruk gelegd op de stilte waarin decentrale human capital beleidsinitiatieven tot stand komen. Wij hebben deze beleidsinitiatieven dientengevolge gekarakteriseerd als low politics. Ook gaven wij aan dat deze stilte gevolgen heeft gehad voor de wetenschappelijke aandacht voor dit soort initiatieven. Beleidswetenschappers en politicologen laten zich in hun onderzoeksagenda (indirect) vaak leiden door media en publiek. Dit gebeurt niet in de laatste plaats door de wijze waarop onderzoek wordt gefinancierd. Beleidswetenschappelijke onderzoeken richten zich vooral op traditionele machtcentra in Den Haag of Brussel of Washington. Wanneer onderzoek zich op het meso-bestuur richt, gaat het vaak om onderwerpen die in de publieke belangstelling staan. Het is echter de vraag of de daarbij gehanteerde beleidsvormingstheorieën ook bruikbaar zijn bij de verklaring van decentrale human capital beleidsinitiatieven.

De totstandkoming van beleidsinitiatieven wordt vaak verklaard aan de hand van cyclische modellen van beleidsvorming. Een probleem van deze modellen is echter dat zij veronderstellen dat beleidsvormingsprocessen coherente en seriële processen zijn. Actoren worden vaak rationeel en nutsmaximaliserend verondersteld. Dit impliceert dat zij in staat zijn om:

- een uitputtende verzameling van de –gegeven de situatie- mogelijke handelingsalternatieven in kaart te brengen;
- van al deze alternatieven de consequenties te overzien, en;
- deze consequenties te waarderen aan de hand van een objectieve en analytische nutsfunctie.

Echter, in de praktijk is hiervan weinig sprake. Individuele beleidsmakers zijn om verschillende redenen niet in staat om beleid op een comprehensieve en rationele wijze tot stand te doen komen (e.g. Schattschneider, 1960: 138; March & Olson, 1976; Lulofs et al., 2005: 18). Wanneer hun handelen rationeel genoemd kan worden, is er eerder sprake van subjectieve rationaliteit (Van den Doel, 1978: 40). Allereerst hebben zij te maken met cognitieve beperkingen. Deze beperkingen zijn vooral uitgewerkt in het *Disjointed-incrementalism* (Lindblom, 1959; Braybrooke & Lindblom, 1963; Lindblom & Woodhouse, 1993). In dit incrementalistische model worden vooral de cognitieve beperkingen van individuele beleidsactoren benadrukt. Dit gebeurt bijvoorbeeld ook in *Bounded Rationality* van Herbert Simon (e.g. Simon, 1965; Forester, 1983), en in *Mixed Scanning* van Amitai Etzioni (Etzioni, 1967).

Kenneth Arrow richt zich minder op cognitieve beperkingen meer op inefficiënties in groepsdynamiek. In Arrow's *Impossibility Theorem* (Arrow, 1972) wordt juist de onmogelijkheid van de rationaliteit en nutsmaximalisatie in besluitvormingsprocessen in groepsverbanden benadrukt: groepen zijn vaak niet in staat tot rationele besluitvorming. Cohen, March en Olsen (1972: 2-3) doen hetzelfde in hun *Garbage Can Model* wanneer zij organisaties omschrijven als

*organized anarchies*. Organisaties kenmerken zich volgens hen door vage en inconsistente doelstellingen, onduidelijke technologieën en fluïde participatie.

Naar de beleidsveranderingen en de totstandkoming van beleidsinitiatieven is sindsdien veel onderzoek gedaan, hoofdzakelijk vanuit de hierboven genoemde paradigmata (Fikkers, 2007). De aanname is dan dat beleidsinitiatieven niet tot stand komen omdat een enkele almachtige actor op basis van zijn comprehensieve rationaliteit besluit dat er sprake is van een probleem en hier de ideale remedie tegen vindt. Beleidsinitiatieven ontstaan volgens de bestaande literatuur in complexe arena's waarin sprake is van zaken als politieke strijd, media-aandacht, een wisselende publieke opinie, eisen en wensen vanuit de samenleving, technologische ontwikkelingen, normatieve preferenties van actoren, informatiekorten, etcetera. Actoren in deze arena baseren hun handelen niet op objectieve economische, demografische, of technologische variabelen. Hun handelen zal eerder zijn ingegeven door de "contestation and formation of the history, traditions, attitudes, and beliefs of people, encapsulated and codified in the terms of alternate policy discourses" (Howlett & Ramesh, 1998: 468). En voor zover beleidsvormingsprocessen comprehensief-rationele aspecten kennen moeten deze aspecten wellicht deels worden omschreven als "middelen die hun doeleinden vinden" (Bressers & Ringeling, 1989: 5; Bressers, 1998b: 91), of processen waarin problemen worden gezocht bij reeds gevonden oplossingen (Zahariadis, 1999: 83).

In dit hoofdstuk zullen wij een aantal belangrijke theorieën en modellen over de totstandkoming van beleidsinitiatieven bespreken. Dit zijn de zogenaamde beleidsvormingstheorieën. Achtereenvolgens zullen wij aandacht geven aan de *Issue Attention Cycle* van Downs, de *Policy Generations Theory* van De Vries, het *Advocacy Coalition Framework* van Sabatier en Jenkins-Smit, *Punctuated Equilibrium Theory* van Baumgartner en Jones, en *Policy Streams* van Kingdon.

In de eerste plaats dient te worden opgemerkt dat deze theorieën zich niet allen afficheren als klassieke beleidsvormingstheorieën. Sommige theorieën trachten bijvoorbeeld beleidsontwikkelingen op langere termijn te verklaren. Andere theorieën richten zich slechts op een 'bewustwordingsproces' dat vooraf gaat aan beleidsvorming. Echter, alle te bespreken theorieën beogen te verklaren waarom en hoe bepaald beleid en bepaalde beleidsinitiatieven tot stand komen. Hierin ligt hun belang.

In de tweede plaats dient te worden opgemerkt dat deze lijst met beleidsvormingstheorieën niet uitputtend is. Niettemin is het onze overtuiging dat met de bovenstaande selectie de meest voornamelijk theorieën zullen worden getoetst.

Het is nog niet gezegd dat al deze theorieën van belang zullen blijken voor deze studie. In dit hoofdstuk zullen wij vooral kijken in hoeverre de theorieën een bijdrage kunnen leveren aan de verklaring van het type beleidsinitiatieven dat wij in het vorige hoofdstuk beschreven hebben. In dit hoofdstuk wordt dan ook een antwoord gegeven op de tweede subvraag: *In hoeverre kan de totstandkoming van decentrale human capital beleidsinitiatieven aan de hand van bestaande beleidsvormingstheorieën worden verklaard?*

Wij zullen hierbij niet alle beleidsinitiatieven uit het vorige hoofdstuk nogmaals bespreken. Het vorige hoofdstuk hebben wij afgesloten met de conclusie dat de

genoemde beleidsinitiatieven allen zijn te karakteriseren als low politics beleidsinitiatieven: zij kennen beperkte materiële hulpbronnen, weinig politieke strijd, weinig media-aandacht en weinig publieke opinievorming. De tweede subvraag zullen wij dan ook beantwoorden door te kijken in hoeverre de theorieën geschikt zijn om low politics beleidsmaatregelen te verklaren. Wanneer dit niet het geval is, dan zullen zij ook niet bruikbaar zijn om de totstandkoming van specifieke low politics beleidsmaatregelen te verklaren en dient de tweede subvraag negatief te worden beantwoord.

In het vorige hoofdstuk hebben wij drie karakteristieken van low politics beleidsinitiatieven gegeven. In dit hoofdstuk zullen wij de beleidsvormingstheorieën toetsen aan de hand van deze drie eigenschappen. Dit betekent dat wij voor elke theorie impliciet een drietal vragen zullen stellen:

1. Kan de betreffende theorie de totstandkoming verklaren van beleidsinitiatieven waarin amper sprake is van materiële hulpbronnen?
2. Kan de betreffende theorie de totstandkoming verklaren van beleidsinitiatieven waarin amper sprake is van politieke strijd?
3. Kan de betreffende theorie de totstandkoming verklaren van beleidsinitiatieven waarin amper sprake is van publieke opinievormingen media aandacht?

De eerste mogelijkheid is dat het antwoord op één van de drie vragen 'ja' luidt. In dat geval biedt de theorie –voor zover het die specifieke eigenschap betreft- goede mogelijkheden om de totstandkoming van low politics beleidsinitiatieven te verklaren. Indien een theorie op alle vragen positief scoort, lijkt de theorie goed in staat dit beleid in de meer algemene zin te verklaren.

Ook kan het dat een theorie eist dat bepaalde componenten zoals media-aandacht, politieke strijd of materiële hulpbronnen juist in grote mate aanwezig zijn bij beleidsvorming. De theorie, met andere woorden, veronderstelt in dat geval dat beleidsinitiatieven niet tot stand kunnen komen zonder deze componenten. In dat geval is de theorie niet geschikt voor het verklaren van de totstandkoming van low politics beleidsinitiatieven.

Tot slot is het mogelijk dat een theorie over bepaalde eigenschappen van low politics beleidsinitiatieven geen relevante uitspraken doet. We kunnen niet stellen dat de theorie in dat geval onbruikbaar is. Wel zal de bruikbaarheid in dat geval vooral afhangen van andere eigenschappen van de theorie.

In de komende paragraaf zullen wij aandacht besteden aan een aantal beleidsvormingstheorieën. De lijst van theorieën is uiteraard niet uitputtend; dat zou niet mogelijk zijn. Wel zullen wij trachten om de meest belangrijke, en de meest veelbelovende theorieën te bespreken. Per theorie zullen wij ook kijken wat de bruikbaarheid is bij de verklaring van low politics beleidsinitiatieven. In de laatste paragraaf zullen wij de tweede onderzoeksvraag beantwoorden.

## 4.2 Issue Attention Cycle

### 4.2.1 De theorie

In 1972 publiceerde Anthony Downs zijn artikel *Up and Down with Ecology: The Issue-Attention Cycle*. Downs had op dat moment reeds bekendheid vergaard als adviseur van Lyndon B. Johnson en als auteur van *An Economic Theory of Democracy* (Downs, 1957)<sup>1</sup>

In *Up and Down with Ecology* (Downs, 1972) vraagt Downs zich af hoe publieke aandacht voor problemen ontstaat en onder welke voorwaarden deze aandacht kan worden vastgehouden.<sup>2</sup> Publieke aandacht geldt voor Downs als een essentiële voorwaarde voor de totstandkoming van beleidsinitiatieven.

De publieke perceptie van de meeste problemen in de Verenigde Staten staat volgens Downs los van de feitelijke karakteristieken van deze problemen. Dit maakt de mate waarin deze problemen aandacht krijgen niet kan worden gezien als een resultante van een objectieve functie waarin slechts de ernst van het probleem een rol speelt. Volgens Downs doorloopt een publiek probleem de zogenaamde *Issue-Attention Cycle* (IAC). Deze IAC kent in totaal een vijftal fasen:

1. *The pre-problem stage*; in deze fase brengt een probleem al aanzienlijke en onwenselijke maatschappelijke gevolgen met zich mee. Echter, het probleem krijgt nog maar weinig publieke aandacht; slechts weinigen zijn zich bewust van de ernst van de situatie en de gevolgen ervan.
2. *Alarmed discovery and euphoric enthusiasm*; een dramatische serie gebeurtenissen schudt het publiek in deze fase van de ene op de andere dag wakker. Opeens realiseert het publiek zich dat er sprake is van een probleem en dat er wat aan dit probleem dient te worden gedaan.<sup>3</sup>
3. *Realizing the cost of significant progress*; in de derde fase begint het publiek zich te realiseren dat potentiële beleidsinitiatieven grote kosten met zich mee zullen gaan brengen. Deze kosten zullen worden gedragen door bepaalde delen van het publiek die zich dat meer en meer beginnen te realiseren. Potentiële beleidsinitiatieven kunnen per saldo hun belangen schaden waardoor zij zich gaan realiseren dat de bestaande status quo voor hen te prefereren is.
4. *Gradual decline of intense public interest*; deze vierde fase volgt vrijwel direct op de derde fase: het toenemende besef van onvermijdelijke en hoge kosten leidt tot een afname van de aandacht voor het probleem onder het publiek.

<sup>1</sup> Hier introduceerde Downs een links-rechts as in de economische theorievorming. Socialisten en communisten werden links ingedeeld, terwijl conservatieven en fascistten uiterst rechts werden geplaatst. Leidend criterium was de mate waarin de ideologische stromingen privébezit toestonden.

<sup>2</sup> Downs schrijft primair over ecologische problemen, maar wijst erop dat de IAC ook voor andere problematiek bruikbaar is (Guy Peters & Hogwood, 1985: 239).

<sup>3</sup> Downs is van mening dat deze fase met name in de Verenigde Staten van grote invloed is. Zonder zich nader te verklaren geeft hij aan dat: "in older and wiser cultures, there is an underlying sense of irony or even pessimism which springs from a widespread and often confirmed belief that many problems cannot be solved at all in any complete sense. Only recently has this more pessimistic view begun to develop in our culture" (Downs, 1972).



Denken aan het probleem impliceert voor een deel van het publiek: denken aan de kosten. Men raakt óf gedemotiveerd om iets aan het probleem te doen, óf men voelt zich bedreigd door aan het probleem te denken, óf men raakt simpelweg verveeld door de gedachte aan het probleem. Het meest voor de hand ligt een combinatie van deze processen.

5. *Post-problem stage*; in de laatste fase verplaatst een probleem zich van het centrum van de publieke aandacht naar een prolonged limbo. Downs omschrijft dit als een schemerzone van een ontbreken van aandacht en sporadische oplevingen daarvan. De aandacht die het publiek voor het probleem heeft, verschilt echter niet van de aandacht die het publiek heeft voor problemen die in de pre-problem stage verkeren. De totstandkoming van nieuwe beleidsinitiatieven is echter niet meer aan de orde.

De kracht van de IAC is zijn duidelijkheid: als een probleem de IAC heeft doorlopen, is de hoop op adequate beleidsinitiatieven voorlopig vervlogen. Het publiek heeft immers geen substantiële aandacht meer voor het probleem. Voor de totstandkoming van beleidsinitiatieven is het daarom van belang dat de problemen die men beoogt op te lossen in de IAC blijven hangen en deze niet te snel doorlopen. Immers, de mogelijkheid tot nieuw beleid vervalt wanneer een beleidsprobleem de IAC té snel doorloopt. Volgens Downs zijn bepaalde type beleidsproblemen tot dit laatste snel geneigd. Dergelijke problemen hebben een drietal kenmerken.

In de eerste plaats gaat het om beleidsproblemen waarvan de consequenties slechts een beperkt deel van het publiek treffen.<sup>4</sup> Een tweede kenmerk is dat de negatieve consequenties die voor veel mensen met het probleem gepaard gaan, hand in hand gaan met specifieke voordelen voor anderen. Ook dit staat de totstandkoming van beleidsinitiatieven in de weg.<sup>5</sup> Tot slot hebben de problemen die de IAC snel doorlopen weinig ‘intrinsiek spannende eigenschappen’.<sup>6</sup> Wanneer een beleidsprobleem voldoet aan de drie hierboven beschreven eigenschappen zal het de neiging hebben om snel de IAC te doorlopen. Dit betekent dat het publiek weinig

<sup>4</sup> Dit is volgens Downs een voornamelijk reden van het feit dat veel sociale problemen als armoede, slecht openbaar vervoer, segregatie of slecht onderwijs, in de Verenigde Staten onopgelost zijn. Er leiden relatief gezien simpelweg te weinig mensen onder de beleidsproblemen om een grootscheepse publieke aandacht op de beleidsproblemen gericht te houden.

<sup>5</sup> Zo kan de beslissing om meer opbrengsten van brandstofaccijnzen uit te geven aan openbaar vervoer een aantal belangrijke voordelen met zich mee brengen: naast de ecologische voordelen zijn ook de voordelen voor lagere klassen in de steden evident. Er is echter een grotere groep van autobezitters die de negatieve gevolgen van een dergelijk beleidsinitiatief zal gaan voelen en de lasten zal moeten gaan dragen. De laatste groep is groter en invloedrijker dan de eerste groep en zal ervoor zorgen dat het probleem de IAC snel doorloopt en beleidsinitiatieven niet tot stand zullen komen.

<sup>6</sup> Downs noemt hier het voorbeeld van segregatie in de Verenigde Staten in de tweede helft van de jaren '60. Nadat de daaraan verbonden rellen in steden als Newark en Detroit dagelijks op televisie waren te zien, werd de publieke aandacht voor segregatie groot. Het abstracte en gecompliceerde probleem van segregatie kwam op de agenda door een concrete uitwas ervan: brandende winkels en dodelijke slachtoffers. Echter, toen de rellen ophielden was er voor het publiek ook weinig reden over gebleven om zich zorgen te maken over segregatie.

aandacht voor het probleem zal hebben en er volgens Downs geen besluitvorming over eventuele maatregelen zal plaatsvinden. Dergelijke beleidsproblemen zijn volgens Downs gedoemd tot een bestaan in de vijfde fase van de IAC.

De les van Downs laat zich eenvoudig samenvatten. Potentieel succesvolle beleidsinitiatieven moeten appelleren aan problemen die een grote groep mensen aangaan. Daarnaast mag er geen sprake zijn van een keerzijde van het probleem die voor grote groepen in de maatschappij voordelig is. Tot slot moet het probleem 'intrinsiek spannende eigenschappen' hebben.

De media bepalen binnen deze grenzen in een wisselwerking met het publiek of het politiek-bestuurlijke systeem een probleem al dan niet 'opgedrongen krijgt'. Pas wanneer dat laatste het geval is, is aan de belangrijkste voorwaarde voor besluitvorming voldaan. Downs is over het proces dat hieraan voorafgaat vrij cynisch. Maatschappelijke problemen moeten volgens hem concurreren met "a multitude of non-news items that are often more pleasant to contemplate. These include sporting news, weather reports, crossword puzzles, fashion accounts, comics, and daily horoscopes" (Downs, 1972). Hij geeft daarbij niet hoog op over de rol van politiek-bestuurlijke instituties. Downs ziet hun agenda's slechts als een afgeleide van de media en de ruimte die de media vrij willen maken naast hun trivialiteiten.

#### 4.2.2 De verklarende kracht van IAC

De eerste eigenschap van low-politics beleidsinitiatieven is het kleine formaat van materiële hulpbronnen. Hulpbronnen zijn in low politics beleidsinitiatieven vaak zaken als politieke steun, kennis, etcetera. In IAC gaat het echter voornamelijk om materiële hulpbronnen. Zij worden in de derde fase. In deze fase - *realizing the cost of significant progress* - realiseert het publiek zich dat met implementatie van het beleidsinitiatief veel materiële hulpbronnen gemoeid zijn en dat de kosten hiervan maatschappelijk omgeslagen zullen moeten worden. Materiële hulpbronnen hebben daarmee een hinderende rol: zij dragen niet bij aan de totstandkoming van beleidsinitiatieven, zij dragen slechts bij aan de voorkoming hiervan. Bovendien gaat het te allen tijden om massale materiële hulpbronnen die in financiële termen worden uitgedrukt. IAC is niet geschikt om de totstandkoming te verklaren van beleidsinitiatieven waarin amper sprake is van materiële hulpbronnen.

De tweede eigenschap van low politics beleidsinitiatieven betreft de afwezigheid van politieke strijd. Over low politics beleidsinitiatieven bestaat al bij aanvang een grote mate van politieke overeenstemming. Bij IAC is dit niet het geval. Downs belicht politieke strijd op twee wijzen. Allereerst doet hij dat vanuit het standpunt van de beleidsmakers. Deze moeten in de IAC rekenen op "adverse repercussions" (Downs, 1972: 108) wanneer zij standpunten verkondigen die niet breed gedragen zijn. Maar Downs belicht de politieke strijd vooral vanuit het standpunt van het publiek. De publieke steun voor een beleidsinitiatief ontwikkelt zich volgens de structuur van IAC. Deze steun bereikt zijn hoogtepunt op de overgang van de tweede naar de derde fase. Op dit moment kan deze steun een

maximale druk op de politiek genereren (Downs, 1972: 100). Deze “strong public pressure [...] for political leaders to claim that every problem can be solved” zorgt voor felle politieke strijd. Politieke strijd is vervolgens onmisbaar bij de totstandkoming van beleidsinitiatieven. IAC veronderstelt dat politieke strijd vooraf gaat aan de totstandkoming van beleidsinitiatieven. Het is daarmee niet geschikt om de totstandkoming te verklaren van beleidsinitiatieven waarin geen sprake is van politieke strijd.

De derde eigenschap van low politics beleidsinitiatieven is dat zij tot stand komen zonder veel publieke opinievorming of aandacht van de media. Volgens IAC zou dit niet mogelijk moeten zijn. De theorie draait juist om publieke aandacht. Beleidsinitiatieven komen enkel tot stand na sterke publieke druk op beleidsmakers (Downs, 1972: 103). De media hebben hierin een essentiële en interveniërende rol. In IAC kunnen beleidsinitiatieven niet tot stand komen zonder publieke opinievorming en media-aandacht. Zij leveren de energie die leidt tot beleidsinitiatieven. Het is niet geschikt om de totstandkoming te verklaren van beleidsinitiatieven waarin geen sprake is van een sterke publieke opinievormingen media-aandacht.

IAC lijkt vooral bedoeld voor de verklaring van de genese van “American attitudes” (Downs, 1972: 38). Iets soortgelijks constateren Guy Peters & Hogwood: “Downs focuses largely on the level and nature of public attention rather than on the responses of government” (1985: 239; zie ook Sokora, 1999: 764). IAC is van grote invloed geweest op latere beleidsvormingstheorieën (e.g. Kingdon, 2003: 105, 170; Howlett, 1997), maar lijkt echter op geen van de drie punten bruikbaar voor de verklaring van de totstandkoming van low politics beleidsinitiatieven. Voor de beleidsvorming veronderstelt IAC veel materiële hulpbronnen, hevige politieke strijd en veel media-aandacht en een expliciete publieke opinie. De verklaringskracht voor beleidsinitiatieven die niet aan deze vereisten voldoen schiet tekort.

## **4.3 Policy Generations Theory**

### **4.3.1 De theorie**

In 1973 publiceerde Namenwirth zijn theorie over culturele dynamiek. Hij veronderstelt in het artikel *Wheels of Time and the Interdependence of Value Change in America* (Namenwirth, 1973) een bepaalde structuur en voorspelbaarheid in de veranderingen van waardenprioriteiten in de Verenigde Staten. Het bijzondere van zijn model is niet zozeer dat deze waardenprioriteiten veranderen, als wel dat zij dat cyclisch doen. Waardenprioriteiten kenmerken zich dus niet door achteruitgang of vooruitgang, maar door herhaling in cyclische structuren. Deze cycli kennen volgens Namenwirth verschillende golflengtes. De langtermijn cycli duren plusminus 148 jaar. Hierbinnen bestaan korttermijn cycli met een golflengte van 48 jaar (Namenwirth, 1973: 682). De theorie van Namenwirth is aangepast tot een

theorie ter verklaring van beleidsgeneraties (De Vries, 1999b). In dit proefschrift zullen wij deze theorie aanduiden als *Policy Generations Theory* (PGT).

De Vries veronderstelt dat er permanent fundamentele problemen bestaan in een samenleving. Echter, de middelen om deze problemen op te lossen zijn schaars. Tenminste, in die mate dat zij in elk geval onvoldoende zijn om alle fundamentele problemen tegelijkertijd aan te pakken (De Vries, 1999b: 208; 2005: 578). Dit impliceert dat overheden keuzes moeten maken: aan sommige beleidsproblemen zullen ter oplossing van die problemen middelen worden toegekend en aan andere problemen niet.

De Vries concludeert dat overheden de problemen hierdoor serieel zullen aanpakken. In de volgorde die zij hierbij –onbewust- hanteren is volgens De Vries een structuur te herkennen. Binnen een cyclus van een kleine 50 jaar komen volgens De Vries (1999b: 215) vier zogenaamde beleidsgeneraties van elk plusminus twaalf jaar voor. Elke beleidsgeneratie kenmerkt zich door een algemeen en abstract richtsnoer dat leidt tot convergentie van beleidsdoelstellingen op een lager abstractieniveau: “such a target becomes the *leitmotiv* for new policies in all policy areas until the target is reached, irrespective of changes in governmental coalitions from right-wing to left-wing cabinets” (De Vries, 2000b: 63). Er is sprake van periodes van tien tot twaalf jaar waarin de overheid zich richt op respectievelijk:

- doelmatigheid op de korte termijn;
- effectiviteit op de langere termijn;
- het democratische karakter van de procesgang, en;
- een intern georiënteerde efficiëntie.

Elke beleidsgeneratie is daarmee in essentie een reactie op de daaraan voorafgegane beleidsgeneratie. Het abstracte doel van de nieuwe generatie is in beginsel gebaseerd op het aspect dat in de daaraan voorafgegane periode de minste aandacht kreeg. Hiermee ontstaat een cyclische beweging die zich moeilijk verstoren.

De PGT is in theoretisch opzicht zeer interessant. Het laat zien dat de totstandkoming van beleidsinitiatieven op een abstract niveau verklaarbaar is: beleidsinitiatieven zijn afhankelijk van een relatief onafhankelijke cyclus. Beleidsactoren bepalen in die zin wel wat er gebeurt, maar zij doen dit te allen tijde binnen de smalle kaders die worden gegeven door het leitmotiv van de heersende beleidsgeneratie. De theorie van de beleidsgeneraties is nog vrij jong. Zij is empirisch getoetst aan het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid (De Vries, 1996a), en ambtenarenbeleid (De Vries, 1996b), manifestdata van Europese politieke partijen tussen 1946 en 1994 (De Vries, 1999a), het veiligheidsbeleid (De Vries, 2003) en het hogeronderwijsbeleid in Nederland na de Tweede Wereldoorlog (Faber & Huisman, 2004).

#### **4.3.2 De verklarende kracht van PGT**

Low politics beleidsinitiatieven kenmerken zich allereerst door de relatieve afwezigheid van materiële hulpbronnen. In PGT is hiervan echter geen sprake. Hier

spelen materiële hulpbronnen een grote rol (De Vries, 1999a: 493). Echter, dit gebeurt wel op een abstract niveau. Aan materiële hulpbronnen is op dat abstracte niveau per definitie een tekort. Deze schaarste levert de noodzaak voor de overgang van de ene policy generation naar de andere (zie: Namenwirth & Weber, 1987: 113). Om te kijken in hoeverre PGT geschikt is ter verklaring van low politics beleidsinitiatieven moet vanuit dit abstracte niveau een relatie worden gelegd met de totstandkoming van concrete beleidsinitiatieven. In zekere zin kan het tot stand komen van individuele beleidsinitiatieven worden gezien als een bouwsteen voor een nieuwe beleidsgeneratie. Beleidsgeneraties zijn immers gebaseerd op de som van concrete beleidsinitiatieven. Deze beleidsgeneraties worden dientengevolge gevormd door het toewijzen van hulpbronnen aan concrete beleidsinitiatieven. Ergo, PGT zegt slechts indirect iets over concrete beleidsinitiatieven: er gaan veel materiële hulpbronnen in om. PGT is niet geschikt om de totstandkoming te verklaren van beleidsinitiatieven waarin amper sprake is van materiële hulpbronnen.

Low politics beleidsinitiatieven kenmerken zich door een politieke consensus en het uitblijven van politieke strijd. PGT besteedt niet veel aandacht aan politieke conflicten. Zij worden wel besproken in de zogenaamde *democratization era*. Conflicten zijn hier normatief beladen en gaan over fundamentele zaken als democratisering en participatie. De conflicten spelen in PGT over het algemeen slechts een rol als abstracte karakteristiek van één van de beleidsgeneraties. Dit impliceert dat politieke strijd voor PGT geen voorwaarde is voor beleidsvorming. Het laatste betekent dat PGT in staat zou moeten zijn om de totstandkoming van beleidsinitiatieven te verklaren waar geen sprake is van politieke strijd. Het probleem daarbij is wel dat PGT ontwikkeld lijkt voor een hoger abstractieniveau: dat van de beleidsgeneraties.

Media-aandacht en publieke opinievorming zijn in PGT van beperkt belang. De grootste rol wordt gespeeld door de publieke opinie: “when certain problems are neglected for too long, the probability that they will reach the public or policy agenda increases.” (De Vries, 1999a: 492, zie ook: 507). Later wordt de publieke opinievorming een *micro-level factor* genoemd bij het ontstaan van nieuwe generaties (De Vries, 2009: 20). PGT doet niet veel uitspraken over concrete beleidsinitiatieven. Maar waar PGT dat wel doet lijkt de publieke opinie een belangrijke rol te spelen. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de conceptualisering van de publieke agenda. Deze publieke –subjectieve- agenda bepaalt voor een belangrijk deel voor welke problemen oplossingen worden gezocht: “The nature, extension and urgency of a societal problem in relation to other problems determines whether a policy problem reaches the public and political agenda and whether a solution will be sought” (De Vries, 2009: 88). Het belang van de subjectieve beleving van verwaarlozing lijkt niet veel kleiner dan de feitelijke gevolgen van die verwaarlozing.

Wij hebben al eerder gesteld dat PGT bedoeld is voor de verklaring van beleidsgeneraties en niet zozeer voor de verklaring van beleidsvorming. Echter, ondanks dit gegeven lijkt PGT vrij veel waarde te hechten aan de rol van –met name- de publieke opinie. Bij de vorming van beleidsgeneraties speelt publieke

opinievorming een belangrijke rol. Dit maakt PGT minder geschikt voor de verklaring van low politics beleidsinitiatieven.

De doelstellingen van PGT zijn vrij duidelijk: “het paradigma dat hier wordt gegeven, is een eenvoudige theorie ter verklaring van fundamentele beleidsverandering” (De Vries, 1999b: 209). Deze fundamentele beleidsverandering stelt De Vries tegenover beleidsverfijning. Het laatste is slechts het aanpassen van beleid binnen reeds bepaalde kaders. Deze kaders worden gegeven door de fundamentele beleidsveranderingen.<sup>7</sup> Eigenlijk is PGT dan ook een theorie ter ‘metaverklaring’. Immers, PGT verklaart niet zozeer de totstandkoming van beleidsinitiatieven. Het verklaart juist het bredere kader, i.e. de beleidsgeneratie waarin deze beleidsinitiatieven tot stand zouden komen. PGT verklaart hoe beleidsconvergentie leidt tot een nieuwe beleidsgeneratie, en niet zozeer hoe individuele beleidsinitiatieven tot stand komen.

Met wat kunstgrepen kan hier wel wat over worden gezegd. Bijvoorbeeld dat PGT veel materiële hulpbronnen en een belangrijke rol voor –met name– de publieke opinievorming veronderstelt. Los van het hoge abstractieniveau schiet de verklaringskracht voor low politics beleidsinitiatieven hiermee tekort. Wel accepteert PGT het ontbreken van politieke strijd bij low politics beleidsinitiatieven. Hier speelt echter weer het probleem dat PGT bedoeld lijkt voor een hoger abstractieniveau dan dat van individuele beleidsinitiatieven. Beter kan PGT dienen ter verklaring van eventuele elementen van een bepaald beleidsinitiatief, bijvoorbeeld interactiviteit (e.g. De Vries, 2005: 590) of ter verklaring van waarden die over de hele linie en gedurende langere periodes benadrukt worden, dus op vele beleidsterreinen tegelijk en gedurende periodes van twaalf jaar of meer (Lulofs et al, 2005: 21). Ter verklaring van low politics beleidsinitiatieven lijkt PGT echter minder geschikt.

#### 4.4 Advocacy Coalition Framework

##### 4.4.1 De theorie

Sabatier en Jenkins-Smith (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Jenkins-Smith & Sabatier, 1993) ontwikkelden het *Advocacy Coalition Framework* (ACF) oorspronkelijk om te komen tot een model ter verklaring van de invloed van technologische kennis op beleidsprocessen (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999: 117). Zij beoogden daarbij een synthese tussen de conventionele top-down en meer recente bottom-up benaderingen van beleidsuitvoering. Hierbij richtten zij zich op een alternatief voor de eerder besproken conventionele fasenbenaderingen van beleidsprocessen (Fenger, 2001: 33; 2003). Inmiddels beoogt het ACF vooral te dienen ter verklaring van langtermijn beleidsdynamiek in de algemene zin van het woord (Lulofs & Hoppe, 2006: 23). Het ACF heeft in de West-Europese

<sup>7</sup> De Vries plaatst deze tweedeling op één lijn met het onderscheid dat Hogwood en Peters (1983: 27) maken tussen *policy succession* en *policy maintenance*.

bestuurskunde en politieke wetenschappen veel aandacht gehad (zie: Sabatier & Jenkins-Smith, 1999: 126). Dit neemt niet weg dat de empirische nadruk sterk op de VS ligt (Lulofs & Hoppe, 2006: 23).

Het ACF kent drie voorname elementen: het *policy subsystem*, de *external system events*, en de *relatively stable parameters*. In de wisselwerking van deze drie elementen komen beleidsveranderingen en daarmee beleidsinitiatieven tot stand (Sabatier, 1991: 151-152).

Het eerste element is het *policy subsystem*. Het policy subsystem is de verzameling actoren die betrokken zijn óf zich betrokken voelen bij een bepaald beleidsprobleem (Freeman & Stevens, 1987). Binnen het policy subsystem verenigen deze actoren zich in zogenaamde *advocacy coalitions*. Doorgaans is er sprake van één tot vier van dergelijke coalities. Deze advocacy coalitions streven binnen het subsystem doelen na die conflicteren met de doelen van andere advocacy coalitions.<sup>8</sup> In het policy subsystem opereren ook zogenaamde *policy brokers*. Zij fungeren als de smeeroilie in het policy subsystem: het is hun taak om de strijd tussen de advocacy coalitions in goede banen te leiden. Policy brokers zijn gebaat bij het vinden van compromissen. Zij trachten de conflicten tussen de advocacy coalitions in goede banen te leiden. Op deze wijze versterken zij ook hun eigen positie in het policy subsystem.

Het tweede voorname element in het ACF is de omgeving van het policy subsystem: *external system events*. Het gaat hier om autonome factoren als de sociaaleconomische omstandigheden, regeringscoalities of beslissingen in andere beleidsvelden (Fenger, 2001: 33). Deze gebeurtenissen of ontwikkelingen hebben hun invloed op het handelen binnen het policy subsystem: het biedt de actoren kansen en beperkingen.

Het derde voorname element staat in wisselwerking met het tweede element: de *relatively stable parameters*. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan stabiele instituties als de grondwet (Fenger, 2001: 33), een sociaaleconomische structuur of de verdeling van natuurlijke hulpbronnen (Sabatier, Jenkins-Smith, 1999: 121). Deze parameters zijn amper te beïnvloeden, maar leggen wel beperkingen op aan de actoren in het policy subsystem.

Denkbeelden van de advocacy coalitions in het policy subsystem hebben grote invloed op de totstandkoming van beleidsinitiatieven (Howlett & Ramesh, 1998: 469). Sabatier en Jenkins-Smith systematiseren deze denkbeelden als het *policy belief system*. Deze policy belief systems zijn volgens Sabatier en Jenkins-Smith getrapd: ze bestaan uit een drietal niveaus.

Het meest fundamenteel en abstract zijn de *deep core beliefs*. Fenger geeft aan dat het hier gaat om “de persoonlijke filosofieën van een persoon of actor” (Fenger, 2001: 35). De deep core beliefs bestaan uit basale en absolute principes: een heuristiek waarmee politiek keuzes te verklaren zijn (Sabatier & Jenkins-Smith,

<sup>8</sup> De afkomst van de leden van de advocacy coalitions is heterogeen: “ACF explicitly argues that most coalitions will include not only interest group leaders, but also agency officials, legislators from multiple levels of government, applied researchers, and perhaps even a few journalists” (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999: 120).

1999: 155). Met ander woorden, deep core beliefs zijn binnen de advocacy coalition gedeelde basale ontologische en normatieve axioma's over zaken die het niveau van het policy subsystem overstijgen (Coenen, 1996: 88).<sup>9</sup>

De *policy core beliefs* vormen een meer concreet niveau van het policy belief system. Hier betreft het beleidsstrategieën en –voorkeuren die nodig zijn om de opvattingen uit de deep core beliefs in de context van de advocacy coalition te concretiseren (Fenger, 2001: 35). Policy core beliefs garanderen in die zin de normatieve betrokkenheid bij de advocacy coalition. In tegenstelling tot de deep core beliefs, overstijgt de inhoud van de policy core beliefs niet het niveau van het policy subsystem; de inhoud heeft slechts betrekking op zaken die voor het policy subsystem relevant zijn (Sabatier, Jenkins-Smith, 1999: 121).<sup>10</sup>

Op het meest concrete niveau bevinden zich de *secondary aspects*. Dit zijn relatief enge veronderstellingen over maatregelen die moeten worden genomen om de elementen uit de policy core beliefs te realiseren (Coenen, 1996: 88; Fenger, 2001: 35).

Het ACF verklaart vooral politieke strijd. Echter, het leert ook een belangrijke les over beleidsverandering en daarmee over de totstandkoming van beleidsinitiatieven. Beleidsveranderingen kunnen in de praktijk fundamenteel en minder fundamenteel van aard zijn. Er is sprake van fundamentele beleidsveranderingen wanneer de deep core beliefs in het geding zijn. Dergelijke fundamentele beleidsveranderingen kunnen in het ACF slechts tot stand komen wanneer de ene advocacy coalition wordt afgewisseld door de andere of wanneer ze dwingend en topdown worden opgelegd (Lulofs et al., 2005: 24).

Iets soortgelijks geldt voor de totstandkoming van beleidsinitiatieven. Wanneer zij als instrumenteel kunnen worden beschouwd gebeurt het denken erover primair binnen de secondary aspects. Echter, wanneer zij een fundamentele beleidswijziging veronderstellen en botsen met de deep core beliefs behoeven zij aflossing van de ene policy coalition door de andere. Dit maakt fundamentele beleidsveranderingen schaars.

#### 4.4.2 De verklarende kracht van ACF

Materiële hulpbronnen spelen, zoals gezegd, bij de totstandkoming van low politics beleidsinitiatieven slechts een marginale rol. In het ACF is dat niet het geval. In de meest recente schematische weergave van het ACF (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999: 121, 132) spelen hulpbronnen een cruciale rol. De allocatie van de hulpbronnen onder actoren wordt bepaald door de *relatively stable parameters* en de *external system events*. In de schematische weergave bepaalt deze allocatie op haar

<sup>9</sup> Een voorbeeld is de gedeelde overtuiging over individuele vrijheid versus sociale gelijkheid. (Sabatier en Jenkins-Smith, 1999: 121) of overtuigingen over sociaal-economische nivellering in de samenleving.

<sup>10</sup> Tussen de twee meest abstracte niveaus van het policy belief systems is sprake van congruentie. Echter, wanneer een conflict tussen de twee ontstaat zal het meer concrete niveau van de policy core beliefs aan het langste eind trekken (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999: 155).



beurt de inrichting van het policy subsystem. Fenger (2001: 36) merkt terecht op dat de hulpbronnencomponent tot dan toe nog te weinig is uitgewerkt. Sindsdien zijn er veel voorstellen gedaan voor precisering van de hulpbronnen.<sup>11</sup> Onveranderd blijft echter dat zij onmisbaar zijn voor het ontstaan van beleidsinitiatieven. ACF is in dat opzicht ongeschikt voor de verklaring van low politics beleidsinitiatieven.

Politieke strijd is in ACF gedetailleerder uitgewerkt. Tussen de verschillende advocacy coalitions zijn felle politieke conflicten onontkoombaar (Schlager & Blomquist, 1996: 667). Volgens Weible (2005: 462; 2006: 95) is het ACF primair ontwikkeld om deze conflicten te verklaren: "Sabatier and Jenkins-Smith (1988, 1999) developed the ACF to explain intense conflicts over complex policy issues". In deze conflicten spelen vele actoren uit verschillende organisaties een rol (Sabatier & Weible, 2005: 3). ACF draagt hiermee niet bij aan de verklaring van de totstandkoming van low politics beleidsinitiatieven.

De derde eigenschap van low politics beleidsinitiatieven is de beperkte media-aandacht en de afwezigheid van een publieke opinie. In ACF worden media en publieke opinievorming van weinig belang geacht. Al vrij vroeg in de ontwikkeling van ACF plaatst Sabatier (1991: 147) zich tegenover auteurs die te veel aandacht besteden aan externe variabelen als publieke opinie. Hij ziet hier de wetenschappelijke relevantie niet van in. Beleidswetenschappelijk aandacht voor politiek gedrag moet zich volgens Sabatier beperken tot het politieke gedrag van politieke elites, in casu de leden van de advocacy coalitions: "Several decades of policy research suggest that the general public plays a more modest role in the formulation and implementation of governmental policy than in the discipline's research priorities"<sup>12</sup> (Sabatier, 1991: 148). De invloed van publieke opinievorming noemden zij "at best modest" (Sabatier, 1991: 148). Dit maakt het ACF –op dit criterium- geschikt voor het verklaren van low politics beleidsinitiatieven. Beleidsinitiatieven kunnen volgens het ACF prima tot stand komen zonder dat zij door media en publieke opinievorming op de kaart worden gezet.

Wat het ACF geschikt maakt voor de verklaring van low politics beleidsinitiatieven is de relativisering van het belang van publieke opinievorming en media-aandacht. De rigoureuze verwerping van de invloed van beide is een element dat ACF verklaringskracht geeft voor low politics beleidsinitiatieven. Op de andere

<sup>11</sup> Recente voorstellen voor uitbreiding van de rol van hulpbronnen komen bijvoorbeeld van Sabatier en Weible (2005), Lulofs en Hoppe (2006) en Weible (2006). Zo stellen Sabatier en Weible (2005: 10) een typologie van hulpbronnen voor. Zij wijzen er tevens op dat deze typologie waarschijnlijk onmogelijk te operationaliseren zal zijn. Lulofs en Hoppe (2006: 25) stellen voor om onderscheiden tussen de hulpbronnenstructuur op politiek en territoriaal niveau en het functionele of sectorale niveau van het subsystem zelf. Op deze wijze ontstaat een tweetal onderling verbonden hulpbronnen-componenten met verschillende inhoud. Tot op heden is het echter bij deze voorstellen gebleven.

<sup>12</sup> Beleidsonderzoekers dienen volgens hen dan ook juist meer aandacht te besteden aan zaken als bijvoorbeeld "the importance of policy communities/ networks/ subsystems involving actors from numerous public and private institutions and from multiple levels of government; the importance of substantive policy information; the critical role of policy elites vis-a-vis the general public; the desirability of longitudinal studies of a decade or more" (Sabatier, 1991: 147).

criteria scoort ACF echter minder goed. Ondanks amenderingen<sup>13</sup> door de jaren heen blijft het ACF tamelijk eenzijdig gericht op het policy subsystem. Hierdoor is het nog steeds een model om intense conflicten over complexe beleidskwesties te verklaren (zie: Weible, 2005: 462; Sabatier & Weible, 2005: 3; Wood: 2006: 1-2). Politieke conflicten zijn in het ACF dan ook onlosmakelijk verbonden met beleidsvorming, wat ook geldt voor materiële hulpbronnen. Dit maakt het ACF in zijn algemeenheid ongeschikt voor de verklaring van low politics beleidsinitiatieven.

## 4.5 Punctuated Equilibrium Theory

### 4.5.1 De theorie

Sinds 1991 zijn Frank Baumgartner en Bryan Jones met anderen bezig met de ontwikkeling van hun *Punctuated Equilibrium Theory* (PET). Zij merken op dat politiek-bestuurlijke processen aan de ene kant kunnen worden gekarakteriseerd als stabiel en incrementeel, maar dat er ook –opeens- sprake kan zijn van majeure beleidsveranderingen (e.g. Baumgartner & Jones: 1992; 1993; 2005). Klassieke incrementalistische theorieën (e.g. Braybrooke en Lindblom, 1963) zijn niet geschikt om te verklaren wat volgens Baumgartner en Jones incidenteel plaats vindt: majeure beleidsveranderingen. Op hun beurt zijn ook comprehensieve rationale actor modellen niet in staat om te verklaren waarom beleidsvorming doorgaans incrementeel van aard is. Baumgartner en Jones zijn dientengevolge op zoek naar een synthese waarmee zowel incrementele beleidsontwikkeling als plotselinge comprehensieve veranderingen verklaard kunnen worden.

Centraal in het denken van Baumgartner en Jones staat een tweetal niveaus van politiek-bestuurlijke besluitvorming. Het laagste niveau is dat van *subsystem politics*. In wezen is hier sprake van klassiek incrementalisme: “this is the politics of equilibrium –the politics of the policy monopoly, incrementalism, a widely accepted supportive image, and negative feedback” (True, Jones, Baumgartner, 1999: 102). Het hogere niveau waarin politiek-bestuurlijke besluitvorming plaats kan vinden is dat van *macropolitics*: “the politics of punctuation –the politics of large scale change, competing policy images, political manipulation, and positive feedback” (True, Jones, Baumgartner, 1999: 102).

<sup>13</sup> Zo heeft men getracht om variabelen duidelijker te operationaliseren (zie: Sabatier & Jenkins-Smith, 1999: 126; Howlett & Ramesh Ramesh, 1998: 475; Fenger, 2001: stellingen; Robinson, 2004: 25; Robinson et al, 2007: 140) en getracht het ACF geschikter te maken voor toepassingen buiten de V.S. (e.g. Fenger & Klok, 2001; Sabatier & Weible, 2005: 9; Lulofs, Bressers en Boeren, 2005: 25; Parsons & Fidler 2005: 450). Lulofs en Hoppe (2006: 25, 26) menen dan ook dat de theorie vooral moet worden gezien in de context van gepolitiseerde en pluriforme relaties tussen politiek, bestuur en samenleving. De West-Europese politiek-bestuurlijke context kenmerkt zich volgens hen (2006: 24) meer door participatie, langdurige beslisarrangementen en consensusgerichte beleidsstijlen.

### *Subsystem politics: beleidsveranderingen in de marge*

Beleidsprocessen vinden normaliter plaats op het lagere niveau van subsystem politics. Hier is sprake van rigide institutionele structuren: *iron triangles*, *policy whirlpools*, *issue niches* of *policy subsystems* (Baumgartner en Jones, 1993: 7). Deze policy subsystems zijn gevuld met een *policy monopoly*: een duidelijk af te bakenen groep van actoren met diverse afkomst die zich bezig houden met beleidsformatie op een bepaald onderwerp (Howlett, 1997: 10).<sup>14</sup>

Binnen het policy monopoly ontstaat een equilibrium van belangen. Hierdoor zijn de actoren in het policy monopoly gebaat bij rust. Het verlaten van dit equilibrium brengt voor alle actoren onzekerheden en risico's met zich mee: "nobody likes protracted conflict and continual competition" (Baumgartner & Jones, 1993: 6). De behoefte aan het uitsluiten van die onzekerheden leidt niet per definitie tot het uitsluiten van alle veranderingen, maar het leidt wel tot besluitvormingsprocessen die op hun hoogst marginaal zijn en de bestaande status quo prevaleren.

In de groepsdynamiek van het policy monopoly ontstaat een specifieke kijk op de werkelijkheid. Baumgartner en Jones omschrijven deze als *policy images* (e.g. Timmermans, Scholten, 2006). Deze policy images hebben een specifieke taak voor het policy monopoly: zij houden de rust binnen het policy monopoly in stand.

De policy images zijn gebaseerd op empirische informatie, maar ook op emoties (Baumgartner & Jones, 1993: 26; Lulofs et al., 2005: 26). Effectieve policy images voldoen aan een tweetal vereisten. In de eerste plaats moeten zij eenvoudig communiceerbaar naar het publiek zijn. Later spreekt Baumgartner van "heuristic short-hands" (Baumgartner, 2006: 3; Baumgartner et al., 2006a; 2006b). Goede policy images rieken dan ook al snel naar retoriek. Daarnaast moeten zij over een zekere 'intrinsieke goedheid' beschikken. Beleidsbeelden als 'democratie', 'efficiëntie', 'rationalisering', 'participatie' of 'veiligheid' zijn dan ook effectieve beleidsbeelden waar een policy monopoly zich mee kan afficheren. Zolang het publiek overtuigd is van het feit dat het policy monopoly deze doelen nastreeft, heeft het monopoly weinig te duchten en is het equilibrium gegarandeerd. Het resultaat is dat besluitvorming plaats blijft vinden op het niveau van subsystem politics.

Het niveau van subsystem politics wordt bovendien in stand gehouden door processen van *negative feedback*: "as political actors invest more and more political resources into the political fray, they achieve a smaller marginal effect for their

<sup>14</sup> In vroege versies van PET geven Baumgartner en Jones aan dat policy monopolies vergelijkbaar zijn met de advocacy coalitions die door Sabatier en Henkins-Smith zijn omschreven (Baumgartner & Jones, 1991: 1051). Hierbij miskennen zij echter een belangrijk verschil. De policy monopolies van Baumgartner en Jones gaan niet de strijd aan met andere policy monopolies. Gegeven het feit dat wij het policy monopoly moeten zien als het totaal van actoren –van diverse afkomst– dat zich met een afgebakend beleidsonderwerp bezig houdt, laten de policy monopolies zich beter vergelijken met de policy subsystems uit het ACF. Hierbij tekenen wij aan dat de belangen in de policy subsystems met hun verschillende advocacy coalitions als heteroëen worden verondersteld, terwijl de belangen in de policy monopolies –omwille van het behoud van het hierna te noemen equilibrium– homogeen zijn (e.g. True et al., 1999: 99-100).

efforts” (Baumgartner & Jones, 1993: 16). Het systeem blijft hierdoor stabiel en conservatief. Veranderingen in het systeem zullen het wellicht iets van het equilibrium afbrengen, maar het systeem zal ook weer snel naar zijn oude equilibrium terugkeren of naar een nieuw equilibrium dat slechts marginaal van het oude verschilt.

*Marcropolitics: majeure beleidsveranderingen*

Maar beleidsprocessen kunnen ook plaats vinden in de pendant van subsystem politics: het hogere niveau dat Baumgartner en Jones omschrijven als *macropolitics*. Misschien wel het belangrijkste onderscheid met subsystem politics is dat er sprake is van een *positive feedback*: “small inputs can cascade into major effects as they work their way through a complex system. (...) Political science has developed term to describe such situations: escalation, bandwagons, slippery slopes and waves” (Baumgartner en Jones, 1993: 16).

De positieve feedback maakt dat nieuwe ideeën snel aan populariteit kunnen winnen. De nieuwe ideeën blijken opeens in staat om zich zeer snel door het systeem te verspreiden en om oude ideeën te verdrijven. Er ontstaat dientengevolge een zichzelf versterkende dynamiek waarmee het oude equilibrium terzijde wordt geschoven en wordt vervangen door een kortstondig disequilibrium (True et al., 1999: 101).

*Van subsystem politics naar macropolitics*

Het is de vraag wanneer beleidsonderwerpen zich verplaatsen van het niveau van subsystem politics naar het niveau van macropolitics. Immers, op dat moment ontstaat ruimte voor majeure beleidsveranderingen en kunnen nieuwe beleidsinitiatieven ontstaan. True et al. (1999: 100) geven aan dat dit doorgaans het geval is wanneer nieuwe participanten zich in het debat aandienen. “These previously disinterested and apathetic citizens almost always enter on one side of the issue. (...) Mobilization of the apathetic determines whether a particular issue will remain assigned to its protective policy subsystem or whether it may emerge in or whether it may emerge in other political venues” (Baumgartner en Jones, 1993: 239).

Deze toetreding gaat samen met het ontstaan van nieuwe policy images: “when a policy shifts to the macropolitical institutions (...) it generally does so in an environment of changing issue definitions and heightened attentiveness by the media and the broader public” (Jones, 1994: 185). Externe impulsen –met name publieke opinievorming en de media- spelen dientengevolge een cruciale rol bij de totstandkoming van beleidsbeelden en bij de daaruit volgende toetreding van participanten in het debat (John, 2003: 489). Met andere woorden: door media en publieke opinievorming verandert het policy image. Veranderende beelden hebben op hun beurt een aanzuigende werking op de tot dusver afzijdige participanten. Door hun komst in de beleidsarena ontstaat de positieve feedback waarmee het incrementele niveau van beleidsvorming wordt overstegen.

#### 4.5.2 De verklarende kracht van PET

Voor PET zijn materiële hulpbronnen geen voorwaarde voor beleidsvorming. In het artikel dat later de status heeft gekregen van het fundament van PET wordt weinig aandacht besteed aan de rol van materiële hulpbronnen. Hier wordt slechts gewezen op de mogelijkheid dat zij kunnen dienen om positieve feedback te voorkomen en een equilibrium in stand te houden (Baumgartner & Jones, 1991: 1047). In veel latere amenderingen krijgen materiële hulpbronnen hoogstens in de marge aandacht.<sup>15</sup> Er is ons slechts één amendering bekend (Parson & Fidler, 2005: 450, 456) waarin materiële hulpbronnen worden gezien als een voorwaarde voor beleidsvorming. Dit betreft echter natuurlijke hulpbronnen.

Ook Givel (2006: 407) gaat in op de rol die materiële hulpbronnen spelen bij beleidsvorming. Echter, waar Parson & Fidler vooral aandacht besteedde aan de wijze waarop materiële hulpbronnen positieve feedback kunnen veroorzaken, geeft Givel juist aan dat zij vooral een negatieve feedback in stand kunnen houden: “Powerful monopolies in subsystems will use resources such as lobbyists, litigation, and public relations campaigns to ward off sharp policy changes by political outsiders”. Hij houdt hierbij dus vast aan de conventionele lijn: hulpbronnen hebben eerder een conserverende werking dan dat zij nodig zijn voor beleidsvorming. PET ondersteunt de eerst genoemde eigenschap van low politics beleidsinitiatieven: zij kunnen tot stand komen zonder noemenswaardige materiële hulpbronnen.

Over politieke strijd is PET explicieter. Baumgartner en Jones (1991: 1048) wijzen er op dat er continu outsiders op de loer liggen om het equilibrium te verstoren. De auteurs spreken in dit licht van *conflict expanders*, actoren die gebaat zij bij het openbreken van het policy monopoly door een escalatie van de politieke strijd en daarnaar handelen. De conflict expanders zullen contact leggen met –wat Baumgartner en Jones omschrijven als- de *losers* in het policy monopoly en zullen trachten hen in het eigen kamp te halen: “oftentimes such outsiders lack both credibility and information to attack the existing subsystem, so that making alliances with losers from within the smaller group can be very important to outsider strategies” (Baumgartner & Jones, 1991: 1048).<sup>16</sup> In PET is politieke strijd onontkoombaar: “the authors have developed punctuated equilibrium as an analysis of the pluralistic and open American political system” (Baumgartner et al., 2006: 962). Politieke strijd biedt hier de energie die uiteindelijk leidt tot macropolitics. Politieke strijd is daarmee een voorwaarde voor beleidsvorming, hetgeen maakt dat

<sup>15</sup> e.g. John, 1999; Jeon & Haider-Markel, 2001; John, 2003; John & Margetts, 2003; Mortensen, 2005; Baumgartner, 2006; Baumgartner et al., 2006; Breuning & Koski, 2006; Timmermans & Scholten, 2006; Wood, 2006; Worsham, 2006; Robinson et al., 2007.

<sup>16</sup> Hiermee kunnen voor de conflict expanders verschillende doelen gediend zijn. In de eerste plaats kan men trachten te komen tot macropolitics om eigen agendapunten naar voren te schuiven. Conflict expanders kunnen zich echter ook simpelweg uit machtsoverwegingen tot doel stellen om deel uit te maken van het policy monopoly. (zie: Bressers & O’Toole, 2005: 137).

PET op dit punt ongeschikt is voor het verklaren van de totstandkoming van low politics beleidsinitiatieven.<sup>17</sup>

In PET hebben media en publieke opinievorming belangrijke rollen in de totstandkoming van beleidsinitiatieven (e.g. Breunig & Koski, 2006). Punctuation wordt in PET voorafgegaan door een plotselinge publieke aandacht voor een beleidsprobleem: “public opinion is (...) one of the many venues in a pluralistic society. As a component of national mood perceived by many lawmakers, it certainly plays an important role” (Baumgartner & Jones, 1993: 248).<sup>18</sup> Ook de media dicht PET een belangrijke rol toe: “The media play an integral role in the policy process by directing attention alternately towards different aspects of the same issues over time and by shifting attention from one issue to another” (Baumgartner & Jones, 1993, 103). Media en publieke opinievorming spelen in PET dan ook cruciale rollen bij de totstandkoming van nieuwe beleidsinitiatieven. Dit maakt PET minder geschikt voor het verklaren van low politics beleidsinitiatieven.

Meer dan de hiervoor besproken theorieën lijkt PET primair bedoeld om de totstandkoming van individuele beleidsinitiatieven te verklaren (e.g. True, et al., 1999: 97). Anders dan in de tot dusver besproken theorieën is er in PET bijvoorbeeld een grote rol voor individuele actoren. Zij kunnen een positieve feedback veroorzaken en de loop van de beleidscyclus ingrijpend veranderen. Individuele actoren kunnen van diverse pluimage zijn: “individuals, experts, groups, government officials and politicians, and media” (Howlett, 1997). Zij hebben verschillende instrumenten tot hun beschikking om het policy image te sturen.<sup>19</sup> Al deze concepten zijn in de PET duidelijk geoperationaliseerd, hetgeen duidelijk blijkt uit recente kwantitatieve ontwikkelingen van de PET (e.g. Baumgartner et al., 2006). Niettemin lijkt PET in hoofdzaak ongeschikt om de totstandkoming van low politics beleidsinitiatieven te verklaren. De veronderstellingen van Baumgartner, Jones et al., over politieke strijd en publieke opinievorming en media-aandacht zijn in strijd met de empirische bevindingen die wij eerder deden. Slechts de marginale rol die zij toebedelen aan materiële hulpbronnen lijkt ook van toepassing op low politics beleidsinitiatieven.

<sup>17</sup> Gegeven de Amerikaanse federale gepolitiseerde casuïstiek waarop PET zich beroept is dit niet vreemd. Het sluit echter niet aan bij een wezenlijk kenmerk van de low politics beleidsinitiatieven in een neo-corporatistische context: weinig politieke strijd. Dit ondanks recentelijk ontwikkelingen om PET ook in de meer parlementaire Europese context bruikbaar te maken (e.g. Timmermans & Scholten, 2006; Baumgartner et al., 2006).

<sup>18</sup> Baumgartner en Jones vallen hierbij terug op Downs. Voor hen is Downs' issue-attention cycle vooral een “mobilization of enthusiasm”-cycle (Baumgartner & Jones, 2003: 88-89). Zij daarbij een sturende rol aan belangengroepen: “Interest groups play an important role in formulating questions, affecting public opinion, and defining the terms of the public debate” (Baumgartner & Jones, 1993: 190). Deze gewichtige rol geldt ook voor politieke strijd.

<sup>19</sup> Feitelijk zijn deze instrumenten op te delen in een tweetal strategieën. Howlett (1997: 11) omschrijft hen als volgt: “In the “Downsian” strategy, groups can publicize a problem in order to alter its venue by encouraging the public to call upon governments to resolve the problem or take advantage of some new technology. In a second typical approach, which Baumgartner and Jones term a “Schattschneider” mobilization, groups involved in the policy subsystem who do not like the policies being developed or discussed by governments seek to alter the institutional arrangements within which the subsystem operates in order to expand or contract its membership.”

## 4.6 Multiple Streams

### 4.6.1 De theorie

In een eerder stadium noemden wij al het *Garbage Can Model* van Cohen, March & Olson (Cohen et al., 1972). In dit model relativiseren de auteurs het conventionele rational actormodel en stellen zij dat organisaties gekarakteriseerd worden door:

- vage en inconsistente doelstellingen;
- onduidelijke technologieën, en;
- fluïde participatie.

Op basis hiervan concluderen zij dat beslissingen – ook over de totstandkoming van beleidsinitiatieven- een gevolg zijn van een complex samenkomen van drie meanderende stromen: problemen, oplossingen en participanten (Cohen et al., 1972: 16). In aansluiting op dit stromenmodel ontwikkelde John Kingdon *Multiple Streams*<sup>20</sup> (1984; 2003). In zekere zin kan Multiple Streams (MS) worden gezien als een “revised garbage can model” (Tanner Holderness, 1992: 16).

Kingdon onderzoekt in MS de wijze waarop “issues come to be issues; how they come to the attention of public officials and policy-makers; how agendas are set and why ideas have their time” (Parsons, 1995: 192).<sup>21</sup> Kingdon vraagt zich af waarom sommige problemen wel aandacht en andere problemen geen aandacht krijgen. In het bijzonder vraagt hij zich af waarom over bepaalde onderwerpen wel besluitvorming plaats vindt en over anderen niet (John, 2003: 487).<sup>22</sup>

De politieke agendering waarover Kingdon spreekt leidt in beginsel tot beleidsvorming (Wood, 1997: 303; Kingdon, 2003: 4). Het is daarom ook geen probleem om MS hier te bespreken als één van de vijf beleidsvormingstheorieën. (Sabatier, 1991: 151; Lieberman, 2002: 439; Keeler, 2003: 435). Wel zullen wij ten regelmatig spreken van ‘agendavorming’ in plaats van ‘beleidsvorming’. Dit gebeurt slechts dan wanneer dit specifieke deelproces van beleidsvorming aan de orde is.

Voor een goed inzicht in de theorie van Kingdon is een aantal begrippen van belang. Het eerste begrip is de *agenda*. In Kingdons model zijn er twee verschillende agenda’s: de *politieke agenda* en de *beleidsagenda*: “The first one is the list of subjects that are getting attention, while the second one is the list of subjects within the governmental agenda that are up for an active decision” (Kingdon, 2003: 4). Met andere woorden: de politieke agenda is het voorportaal van de beleidsagenda. Tussen die twee vindt een selectieproces plaats. Dit bepaalt over

<sup>20</sup> Aan de theorie wordt op verschillende wijzen gerefereerd. Wij houden hierbij Zahariadis (1999) aan: *Multiple Streams* (MS).

<sup>21</sup> Kingdon interviewde hiervoor 247 ambtenaren, politici, academici, journalisten en vertegenwoordigers van belangengroepen op Capitol Hill tussen 1976 en 1979 (Kingdon, 2003: 234).

<sup>22</sup> Of, om met één van de respondenten van Kingdon te spreken: “I’ve seen situations in which the Secretary has been dealing with absolute junk, when he should be working on some really significant issue. I’ve always wondered why” (Kingdon, 2003: 2).

welke agendapunten wél besluitvorming plaats vindt en over welke geen besluitvorming plaats vindt.

Om dit selectieproces te duiden categoriseert Kingdon een grote groep actoren. Deze kunnen zichtbaar of verborgen zijn. Zichtbare actoren zijn in de casuïstiek van Kingdon actoren als de President en degenen die door hem op hoge posities zijn benoemd, prominente congresleden, de media en politieke partijen. Daarnaast bestaat er een cluster van verborgen actoren. “The relatively hidden cluster includes specialists, academics and researchers, career bureaucrats, congressional staffers, and administration appointees below the top level” (Kingdon, 2003: 68).

#### *Stromen*

Naast de bovengenoemde begrippen onderscheidt Kingdon een drietal stromen: de *problemenstroom*, de *beleidsalternatievenstroom* en de *politiek-bestuurlijke stroom*. Beleidsinitiatieven komen tot stand als deze stromen elkaar treffen. De metafoor van stromen kent een tweetal duidelijke voordelen.

In de eerste plaats biedt het de ruimte om de invloed van individuele actoren te illustreren. Zij kunnen worden gepresenteerd als ‘bijstuurders’ van meanderende stromen.<sup>23</sup>

In de tweede plaats ontstaat door deze metafoor ruimte voor de introductie van een tijdsdimensie. Dit ondanks het loslaten van de conventionele structuur van cyclische modellen (Tanner Holderness, 1992; Evans Stout & Stevens, 2000: 342). Hierdoor ontstaat ruime voor bijvoorbeeld een ordinale ordening van gebeurtenissen. De stromen worden hieronder gedefinieerd, alsmede de specifieke actoren die hun loop trachten te beïnvloeden: de *policy entrepreneurs*.

#### *De problemenstroom*

Een essentieel onderdeel van MS is het proces van het herkennen en erkennen van problemen. Dit proces vindt in MS plaats in de problemenstroom. Een probleem kan analytisch worden gedefinieerd als een “verschil (afstand) tussen een maatstaf (beginsel of norm) en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie” (Hoogerwerf, 1998b: 62). Deze definitie dient wellicht prima ter verheldering op analytisch niveau. Echter, in het politieke ‘vechtmodel’ van Kingdon volstaat een dergelijke definitie slechts ten dele. Immers, beleidsvorming is meer dan de beslissing van een individu om een bepaalde zaak als een probleem te beschouwen en navenant te handelen: het is een sociaal proces. Actoren trachten in de problemenstroom aan anderen duidelijk te maken waarom een bestaande situatie volgens hen problematisch is of problematisch zal gaan worden (Hoogerwerf, 1998a: 19-20).<sup>24</sup>

Problemen worden door *feedbackloops* als daadwerkelijke problemen beschouwd. Deze feedback kan komen in de vorm van systematische

<sup>23</sup> Hierin stelt Kingdon zich tegenover het Garbage Can Model waarin actoren vooral afhankelijk zijn van outside demands (Cohen et al., 1972: 16)

<sup>24</sup> Of, om met een respondent van Kingdon te spreken: “If you have only four fingers on one hand, that’s not a problem; that’s a situation” (Kingdon, 2003: 109).



evaluatieprocessen (Kelly, 2005: 9), maar ook op meer informele of toevallige wijze. In dat geval kunnen klachten uit de organisatie komen, maar ook uit het brede publiek. Ook de inhoud van de feedbackloops kan verschillen. Zo kan men klagen over tekortschietende doelbereiking of effectiviteit, maar ook over kwalijke neveneffecten of groeiende kosten van de bestaande situatie (Kingdon, 2003: 91). Ook rampen en crises - *focusing events*- dragen bij tot het als problematisch ervaren van een situatie (Plant, 2004: 293). Een krachtige symboliek kan daarnaast een katalyserende werking hebben op een beleidsvormingsproces dat al plaats vindt.<sup>25</sup>

#### *De beleidsalternatievenstroom*

Een tweede stroom is de stroom van *beleidsalternatieven*. In deze stroom ontstaan de alternatieven voor het vigerende beleid. Deze alternatieven komen tot stand in *policy communities*: gemeenschappen van specialisten in een bepaald beleidsgebied (Kingdon, 2003: 117).<sup>26</sup> Deze specialisten kunnen een wetenschappelijke achtergrond hebben. Ook kunnen zij afkomstig zijn uit adviesbureaus, de journalistiek of belangengroepen. De samenstelling van de *policy communities* is relatief onafhankelijk van politieke gebeurtenissen. Het contact tussen de actoren in de *policy community* is intensief.

Het netwerk waarin beleidsalternatieven ontstaan wordt door Kingdon voorgesteld als een *policy primeval soup*<sup>27</sup>. Ideeën drijven in deze beleidsoersop rond: “Specialists have their conceptions, their vague notions of future decisions, and their more specific proposals. They try out their ideas on others by going to lunch, circulating papers, publishing articles, holding hearings, presenting testimony (...) The process often takes years” (Kingdon, 2003: 116). Sommige ideeën hebben de potentie om uit te groeien tot implementeerbare beleidsalternatieven: ze komen boven drijven en worden zichtbaar. Maar bijna even vaak verdwijnen ze naar verloop van tijd weer.

Slechts weinig ideeën overleven het selectieproces in de oersop (e.g. Zahariadis & Allen, 1995: 79). Bepaalde ideeën hebben een grotere kans om de selectie te overleven dan andere ideeën. Bewust of onbewust hanteren de actoren in de beleidsarena selectiecriteria. Potentieel succesvolle ideeën moeten in overeenstemming zijn met bepaalde heersende waarden. Ook moeten zij technisch uitvoerbaar en betaalbaar zijn. Naar deze eisen worden ideeën in de beleidsoersop door de betrokken actoren aangepast opdat zij in de oersop kunnen overleven.

<sup>25</sup> Men denke hierbij bijvoorbeeld aan de maandelijks verhuizing van het Europees Parlement van Brussel naar Straatsburg en vice versa. De kosten van deze verhuizingen zijn op de EU-begroting relatief klein. Niettemin is de doorwerking ervan in het debat over de budgettering van de EU groot.

<sup>26</sup> Het begrip *policy community* wordt in de beleidswetenschappen op verschillende wijze gebruikt. Kingdon gebruikt het als een op zichzelf staand concept waarmee hij verwijst naar een gemeenschap van specialisten op een bepaald beleidsgebied. Rhodes (e.g. 1990) zou het begrip later op een ander wijze gebruiken: als uiterste op een dimensie die een aantal kenmerken van een beleidsnetwerk aangeeft. Inmiddels is deze wijze van gebruik meer gebruikelijk. In latere hoofdstukken zullen wij het begrip gebruiken op de wijze van Rhodes.

<sup>27</sup> Deze conceptie is gebaseerd op de biologische *primeval soup* of *primordial soup*.

Gaandeweg dit selectieproces zullen sommige van deze ideeën meer en meer steun onder bepaalde pleitbezorgers verwerven. Deze actoren worden door Kingdon *policy entrepreneurs* genoemd. Zij houden zich bezig met een activiteit die Kingdon omschrijft als *softening up*. Dit is een proces van verspreiding en overtuiging: ideeën worden verkocht opdat zij door beleidsmakers als serieuze beleidsalternatieven zullen worden beschouwd (Kingdon, 2003: 122; Kelly, 2005: 15).<sup>28</sup> De rol van de *policy entrepreneurs* zullen wij later uitvoeriger bespreken.

#### *De politiek-bestuurlijke stroom*

De derde stroom is de politiek-bestuurlijke stroom. Deze stroom ontwikkelt zich onafhankelijk van beide eerder beschreven stromen. De politiek-bestuurlijke stroom wordt gevormd door de politieke elite, belangengroepen, en het ambtelijk apparaat.

Allereerst heeft het nationale politieke klimaat, i.e. de publieke opinie invloed op de politiek-bestuurlijke stroom. Deze invloed werkt als een tweetrapsraket: Leden van de wetgevende macht menen te voelen wat 'het publiek wil' en menen veranderingen in deze wensen op te merken. De uitvoerende macht laat zich vervolgens beïnvloeden door de vertaling die de wetgevende macht geeft van de publieke opinie. Ook belangengroepen beïnvloeden de politiek-bestuurlijke stroom. Kingdon wijst erop dat deze georganiseerde belangengroepen zich doorgaans eerder opwerpen tegen veranderingen *coûte que coûte* dan dat zij met nieuwe serieuze beleidsalternatieven komen.<sup>29</sup> Hun macht is in essentie hindermacht. In die zin zijn zij een MS-variant van de *relatively stable parameters* van ACF.

Ook de ambtenarij beïnvloedt de loop van de politiek-bestuurlijke stroom. Veranderingen komen hier voort uit veranderende voorkeuren van belangrijke ambtsdragers of uit vervanging van deze personen. Hierdoor ontstaat ruimte voor nieuwe ideeën. De voorkeuren van ambtsdragers zullen in de regel sporadisch en marginaal veranderen waardoor *turnover effects* de meest merkbare zullen zijn.<sup>30</sup>

De politiek-bestuurlijke stroom mag –evenals de andere stromen– niet als een autonome stroom worden gezien. Ook hier zijn actoren actief die zich, in hun doen en laten, laten vergelijken met *policy entrepreneurs* in de beleidsalternatievenstroom. Echter, waar de *entrepreneurs* in de beleidsalternatievenstroom vooral trachten om actoren te overtuigen van de intrinsieke kwaliteit en effectiviteit van een potentiële beleidsmaatregel, gaat het in de politiek-bestuurlijke stroom vooral om machtsverhoudingen en onderhandelingen

<sup>28</sup> "Ideas are floated, bills introduced, speeches made, proposals are drafted, then amended in response to reaction and floated again. Ideas confront one another, and combine with one another in various ways. (...) While many ideas float around, the ones that last, as in a natural selection system, meet some criteria. Some ideas survive and prosper; some proposals are taken more seriously than others" (Kingdon, 2003: 117).

<sup>29</sup> Tussen én binnen deze groepen bestaat van nature een zekere animositeit. Deze kan uitslaan naar consensus, maar ook naar conflict: "if important people look around and find that all of the interest groups and other interests point them in the same direction, the entire environment provides them with a powerful impetus to move in that direction" (Kingdon, 2003: 150).

<sup>30</sup> Gegeven de politieke kabinetten in de V.S. gaat Kingdon uit van een hoge turnover rate.

tussen coalities van actoren. Winst in deze coalities gaat vaak gepaard met concessies elders.<sup>31</sup>

#### *Policy windows en Policy entrepreneurs*

Wij hebben aangegeven dat de beleidsagenda volgens Kingdon wordt bepaald door een drietal stromen: de problemenstroom, de beleidsalternatievenstroom en de politiek-bestuurlijke stroom. Dit betekent grosso modo dat een probleem op de beleidsagenda komen en kan leiden tot beleidsinitiatieven indien:

1. de relevante actoren zich bewust zijn van de ernst van een bepaald probleem;
2. zij concrete en uitvoerbare oplossingen voorhanden hebben, en;
3. de politiek-bestuurlijke tijd rijp is voor de implementatie van maatregelen ten behoeve van deze oplossingen.

Het moment dat aan de drie bovengenoemde voorwaarden wordt voldaan, wordt door Kingdon omschreven als het samenkomen van drie stromen (Lieberman, 2002: 442). Op dat moment is er sprake van een *policy window* of *window of opportunity*.<sup>32</sup> Tijdens een policy window verplaatst een agendapunt zich van de politieke agenda naar de beleidsagenda. Over het punt worden beslissingen genomen. Met andere woorden: op dat moment kan een beleidsinitiatief tot stand komen.

Wachtend op dit moment sluimeren policy entrepreneurs van specifieke beleidsalternatieven in en rond de drie stromen met een portfolio aan mogelijke oplossingen (Kingdon, 2003: 122). Aan deze policy entrepreneurs refereerden wij al eerder. Zij profileren zich als pleitbezorgers van specifieke beleidsinitiatieven. De policy entrepreneurs kunnen zowel een publieke als een private achtergrond hebben. Wat hun echter onderscheidt van andere actoren is de bereidheid om hulpbronnen te investeren in de hoop op toekomstig gewin (Lieberman, 2000: 448).

Deze hulpbronnen kunnen divers zijn, evenals het gewin. Bij de te investeren hulpbronnen moet men denken aan zaken als tijd, energie, reputatie of geld. Het eventuele gewin kan materieel of immaterieel zijn, het kan een intrinsiek doel zijn, maar het kan ook secundaire doelen dienen, het kan persoonlijk gewin zijn of gewin ten dienste van het algemeen belang.

Policy entrepreneurs kunnen op talloze posities worden gevonden. Zij kunnen deel uitmaken van de volksvertegenwoordiging, maar ook kunnen het hoge

<sup>31</sup> Men gaat deel uitmaken van een coalitie, niet zozeer omdat men overtuigd is van het (morele) gelijk van die coalitie, maar omdat men vreest dat exclusie de eigen belangen zal schaden. Wanneer de deelname aan de coalitie voor de reeds aanwezige coalitiepartners een toegevoegde waarde heeft zal men deelname toestaan. Hiervoor zijn contraprestaties echter onontbeerlijk. In dit cynische beeld van politiek-bestuurlijke processen is het beeld dan ook meer "You give me my provision, and I'll give you yours," dan "Let me convince you of the virtue of my provision" (Kingdon, 2003: 160).

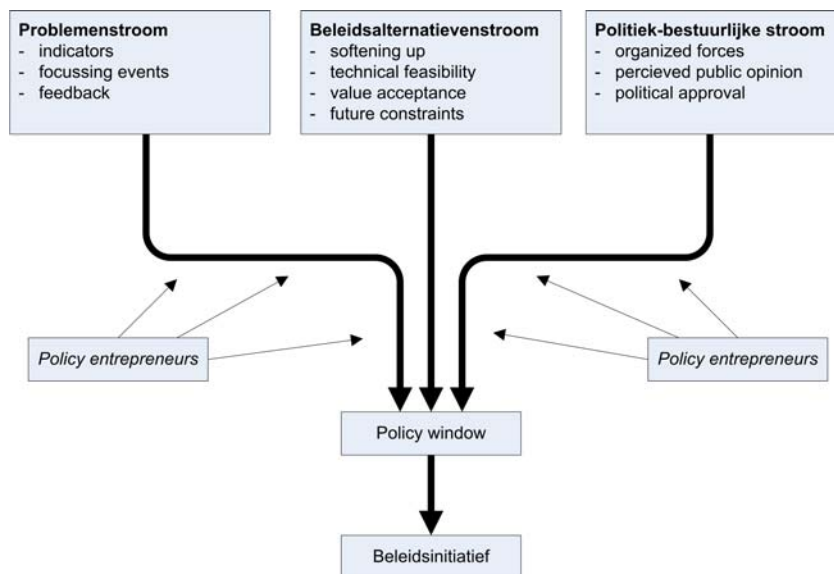
<sup>32</sup> Deze terminologie is afkomstig uit de ruimtevaart waar wordt gesproken van *space shots*, i.e. een mogelijkheid tot lancering die wordt veroorzaakt door een tijdelijke juiste verhouding van essentiële factoren. Voor Kingdon is er sprake van een tweetal types policy windows: *problem windows* en *political windows*. Het onderscheid tussen deze twee is in dit proefschrift echter niet relevant.

ambtenaren zijn. Ook kunnen zij buiten de overheidsorganisatie staan: ook actoren in het bedrijfsleven, individuen of vertegenwoordigers van belangengroeperingen kunnen gebaat zijn bij het samenkomen van de stromen, ook zij kunnen bereid zijn hier hulpbronnen in te investeren. Dit alles in afwachting op een policy window.

Een kenmerk van policy windows is dat zij slechts sporadisch voorkomen (Howlett, 1998: 495). Hiervoor is een tweetal redenen aan te geven. De belangrijkste oorzaak is de beperkte capaciteit van het systeem. Er is simpelweg een limiet in de tijd die belangrijke actoren in organisaties tot hun beschikking hebben (Cohen et al., 1972: 2). Vaak is er te weinig mankracht beschikbaar om aan een bepaald voorstel te werken. Capaciteitsproblemen bestaan dan in de beleidsoerloop waar te weinig mensen bezig zijn met het uitwerken van een voorstel of in de politiek-bestuurlijke stroom waar functionarissen andere onderwerpen aan hun hoofd hebben. Tevens kunnen rationele en strategische overwegingen een beperkende rol spelen in het aantal policy windows.

Deze schaarste doet een beroep op het geduld van de policy entrepreneurs. Geduld is dan ook een schone zaak: “they also lie in wait – for a window to open” (Kingdon, 2003: 181). Policy entrepreneurs zijn gebaat bij veel policy windows, maar hen ongelimiteerd forceren kunnen zij niet straffeloos. Er kan iets ontstaan dat Kingdon omschrijft als “the danger of overloading” (Kingdon, 2003: 185).

Op deze manier ontstaat een proces dat in Figuur 4.1 is weergegeven. De drie stromen staan in een zekere wisselwerking met elkaar. Wanneer zij met elkaar in contact komen ontstaat een policy window. De policy entrepreneurs kunnen daarbij een katalyserende werking hebben. Vanuit deze policy windows ontstaan beleidsinitiatieven.



Figuur 4.1 Multiple Streams

#### 4.6.2 De verklarende kracht van MS

MS maakt een impliciet onderscheid tussen niet-materiële en materiële hulpbronnen. Volgens MS bestaan drie typen niet-materiële hulpbronnen: ambtelijke hulpbronnen (2003: 33); hulpbronnen van het Congres (2003: 37) en hulpbronnen van belangengroepen (2003: 52). Voorbeelden van niet-materiële hulpbronnen zijn *longevity, expertise en sets of relationships* (Kingdon, 2003: 33), *legal authority, formidable publicity, blended information* (Kingdon, 2003: 38), *electoral advantages and disadvantages, a position to tie up the economy, cohesion* (Kingdon, 2003: 52). Deze niet-materiële hulpbronnen hebben een coupling functie: zij kunnen beleidsinitiatieven tot stand doen komen (Exworthy & Powell, 2004: 265). Daarnaast zijn er materiële hulpbronnen. Deze worden in MS slechts marginaal besproken. Zij zijn per definitie financieel van aard en kunnen in essentie hoogstens beleidsvorming tegenhouden (Kingdon, 2003: 109).<sup>33</sup>

De coupling functie van niet-materiële hulpbronnen is van belang bij de verklaring van low politics beleidsinitiatieven. Het zijn juist dit soort hulpbronnen – kennis, contacten, juridische macht, etc.- die van belang lijken bij de totstandkoming van low politics beleidsinitiatieven.

Het hulpbronnenconcept van MS biedt dan ook mogelijkheden om de totstandkoming van low politics beleidsinitiatieven te verklaren.

In MS speelt politieke strijd een voorname rol. De is theorie ontwikkeld in wat Lulofs et al. (2005: 25) in de context van ACF omschrijven als “een context van gepolitiseerde en pluriforme relaties tussen politiek, bestuur en samenleving”. Politieke strijd is een wezenskenmerk van deze context en is in MS van belang. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de rol van belangengroepen: “Actually, much of interest groups’ activity in these processes consists not of positive promotion but rather of negative blocking” (Kingdon, 2003: 49). Het blijkt ook uit Kingdons hypothese dat beleidsinitiatieven altijd (georganiseerde) felle tegenstanders hebben (Kingdon, 2003: 151). Conflict en strijd vinden in MS plaats in alle stromen. In de problemenstroom wordt door politieke strijd bepaald welke problemen al dan niet als probleem worden erkend en in de beleidsalternatievenstroom draagt politieke strijd bij aan het selectieproces in de beleidsoersoep. De politiek-bestuurlijke stroom is zelfs gebaseerd op dynamiek in machtsverhoudingen, strijd en onderhandelingen tussen coalities van actoren. Beleidsvorming vindt volgens Kingdon niet plaats zonder politieke strijd. Dit hindert de verklarende kracht van MS voor low politics beleidsinitiatieven.

Media en publiek hebben volgens Kingdon aandacht voor beleidsvorming. Maar hun invloed is niet groot. Media-aandacht is in MS niet direct van belang bij beleidsvorming (Kingdon, 2003: 57, 59). Media vervullen een rol als *communicator*, maar deze rol is volgens Kingdon niet sturend van aard. Het enige

<sup>33</sup> Waarmee in feite niet meer wordt bedoeld dan dat sommige beleidsinitiatieven simpelweg te duur kunnen zijn om tot stand te kunnen komen. Hier dient een duidelijk onderscheid te worden gemaakt met de wijze waarop hulpbronnen in PET beleidsvorming tegen kunnen houden. Daar vormen zij een wapen in de handen van opposenten.

dat media volgens Kingdon direct beïnvloeden is de publieke opinie. Maar ook de invloed van deze publieke opinievorming op beleidsvorming is in MS –afgezien van verkiezingen- beperkt: “public opinion may sometimes direct government to do something but it more often constrains government from doing something” (Kingdon, 2003, 65). Als de publieke opinie al invloed heeft op beleidsvorming dan bestaat die uit hindermacht. De invloed van zowel media als de publieke opinievorming op beleidsvorming is in MS beperkt. Beleidsinitiatieven kunnen in MS prima tot stand komen zonder media-aandacht en publieke opinie. Geen van beide zijn vereist voor beleidsvorming. Dit aspect kan dan ook bijdragen aan de verklaring van de totstandkoming van low politics beleidsinitiatieven.

Kingdon is zelf vrij duidelijk over de doelstellingen van zijn model. Met het stromenmodel tracht Kingdon te verklaren hoe de beleidsagenda wordt bepaald (2003: xvii). De drie stromen, policy entrepreneurs en de windows of opportunity zijn daarbij goed bruikbare variabelen. Dit heeft volgens sommige auteurs geresulteerd in “a rich variety of metaphors and testable hypotheses” (Perry, 1985: 621). Dit wordt gecombineerd met een goed werkbaar flexibeliteit (Sabatier, 1991: 151). Bij de verklaring van low politics beleidsinitiatieven ligt de kracht van MS in de eerste plaats in de conceptualisering van de hulpbronnen. Kingdon wijst –in tegenstelling tot de andere besproken theorieën- duidelijk op het belang van niet-materiële hulpbronnen als kennis, netwerken, rechten, etcetera. Het zijn juist deze hulpbronnen die van belang zijn bij de totstandkoming van low politics beleidsinitiatieven. MS lijkt ook aan te sluiten bij de casuïstiek van de low politics beleidsinitiatieven waar het ontbreken van media-aandacht en publieke opinievorming betreft. Tenminste, in die zin dat Kingdon media-aandacht en publieke opinievorming als weinig relevant ziet voor beleidsvorming: hun invloed is klein. Bij MS zijn media-aandacht én publieke opinievorming dan ook niet vereist voor beleidsvorming, hetgeen ook bij low politics beleidsinitiatieven het geval bleek. Slechts op het gebied van politieke strijd lijkt MS ongeschikt. Politieke strijd gaat bij MS per definitie vooraf aan beleidsvorming.

#### 4.7 Conclusies

In dit hoofdstuk geven wij een antwoord op de tweede subvraag: *In hoeverre kan de totstandkoming van decentrale human capital beleidsinitiatieven aan de hand van bestaande beleidsvormingstheorieën worden verklaard?* Hiertoe hebben wij allereerst een vijftal beleidsvormingstheorieën besproken.

In het vorige hoofdstuk hebben wij al geconcludeerd dat decentrale human capital beleidsinitiatieven een drietal gemeenschappelijke kenmerken hebben. Zij kenmerken zich door beperkte materiële hulpbronnen, weinig politieke strijd en weinig publiciteit en weinig publieke oordeelsvorming. Wij hebben betoogd dat zij daardoor te beschouwen zijn als typische low politics beleidsinitiatieven. Het gevolg hiervan was dat wij de beleidsinitiatieven onder één noemer konden scharen en aan de hand hiervan de tweede subvraag kon beantwoorden. De resultaten lijken duidelijk.

Het gros van de theorieën is niet geschikt om de totstandkoming van low politics beleidsinitiatieven te verklaren. Het eerste probleem ontstaat bij de eigenschap *weinig materiële hulpbronnen*. Slechts PET van Baumgartner en Jones en MS van Kingdon zijn geschikt om beleidsvorming te verklaren zonder dat hieraan materiële hulpbronnen vooraf gaan. MS biedt daarnaast een duidelijk overzicht van niet-materiële hulpbronnen die ook een rol lijken te spelen bij low politics beleidsinitiatieven. Deze hulpbronnen kunnen divers zijn: tijd, energie, reputatie of geld. De overige theorieën veronderstellen –direct of indirect- dat beleidsvorming materiële hulpbronnen vereist.

Dit geldt ook voor de eigenschap *weinig politieke strijd*. Alle theorieën, uitgezonderd PGT, zijn gebaseerd op de assumptie dat beleidsinitiatieven worden voorafgegaan door hevige politieke strijd. Bij low politics beleidsinitiatieven blijkt dit echter uitdrukkelijk niet het geval te zijn. PGT accepteert weinig politieke strijd, maar men kan zich afvragen in hoeverre daar daadwerkelijk uitspraken worden gedaan over concrete beleidsinitiatieven.

Tot slot ontstaat een probleem bij het kenmerk *weinig media-aandacht en publieke opinievorming*. Alle theorieën, uitgezonderd PGT en MS verwerpen de assumptie dat beleidsinitiatieven tot stand kunnen komen zonder media-aandacht en publieke opinievorming. Bij zowel IAC, ACF als PET spelen media-aandacht en publieke opinie een belangrijke rol bij beleidsvorming. Zij leveren daar de ‘energie’ die leidt tot het ontstaan van beleidsinitiatieven. In Tabel 4.1 zijn de resultaten weergegeven.

Low politics kenmerk			
	Weinig materiële hulpbronnen	Weinig politieke strijd	Weinig publieke opinievorming en media
IAC	Veronderstelt veel materiële hulpbronnen	Beleidsvorming vereist politieke strijd	Vereist publieke opinievorming en media
	Verklaringskracht schiet tekort	Verklaringskracht schiet tekort	Verklaringskracht schiet tekort
PGT	Veronderstelt veel materiële hulpbronnen	Accepteert weinig politieke strijd	Vereist publieke opinievorming en media
	Verklaringskracht schiet tekort	Abstractieniveau te hoog	Verklaringskracht schiet tekort
ACF	Veronderstelt veel materiële hulpbronnen	Beleidsvorming vereist politieke strijd	Accepteert ontbreken
	Verklaringskracht schiet tekort	Verklaringskracht schiet tekort	
PET	Accepteert ontbreken	Beleidsvorming vereist politieke strijd	Vereist publieke opinievorming en media
		Verklaringskracht schiet tekort	Verklaringskracht schiet tekort
MS	Accepteert ontbreken	Beleidsvorming vereist politieke strijd	Accepteert ontbreken
		Verklaringskracht schiet tekort	

**Tabel 4.1 De beleidsvormingstheorieën en hun bruikbaarheid voor low politics beleidsinitiatieven**

Het blijkt al snel dat vier van de vijf theorieën niet geschikt zijn om de totstandkoming van initiatieven te verklaren. Alleen MS scoort op twee van de drie

criteria voldoende. Het accepteert het ontbreken van materiële hulpbronnen alsmede het ontbreken van media-aandacht en publieke opinievorming.

Het probleem van MS is echter dat het model draait om politieke strijd. Eén van de drie stromen is gebaseerd op deze strijd, terwijl de andere twee er voor een belangrijk deel door gestuurd worden. MS is dan ook opgezet om beleidsinitiatieven te verklaren die in een zwaar gepolitiseerde Amerikaanse federale context ontstaan. Dit maakt het onmogelijk om low politics beleidsinitiatieven te verklaren aan de hand van het model van Kingdon. Niettemin doet MS wel belangrijke handreikingen. Dit betreft allereerst de veronderstelling dat beleidsvorming kan plaatsvinden zonder media-aandacht en publieke opinievorming. Daarnaast biedt MS een conceptualisering van niet-materiële hulpbronnen en geeft het globaal aandacht aan de rol die zij spelen bij beleidsvorming.

Wij moeten dan ook concluderen low politics beleidsinitiatieven zich niet laten verklaren aan de hand van bestaande beleidsvormingstheorieën. MS lijkt nog het meest geschikt, maar ook hier blijkt de belangrijke rol van politieke strijd een hindernis bij de bruikbaarheid bij low politics beleidsinitiatieven. Politieke strijd is daar de voornaamste drijfveer van beleidsvorming, hetgeen bij low politics beleidsinitiatieven niet het geval is. Daarmee zijn deze theorieën niet geschikt om de totstandkoming van decentrale human capital beleidsinitiatieven te verklaren. De tweede onderzoeksvraag moet dan ook negatief worden beantwoord.



## **Hoofdstuk 5**

### **Naar een nieuw model**



## 5.1 Inleiding

In het vierde hoofdstuk hebben wij een vijftal beleidsvormingstheorieën besproken. Dat hoofdstuk sloten wij af met de conclusie dat deze theorieën geen van allen geschikt zijn om de totstandkoming van de decentrale human capital beleidsinitiatieven die wij in het derde hoofdstuk kort introduceerden te verklaren. Dit toonden wij aan door te laten zien dat deze theorieën niet geschikt waren om op een hoger abstractieniveau low politics beleidsinitiatieven te verklaren.

In dit hoofdstuk zullen wij een alternatief model presenteren dat is gebaseerd op de eerste ervaringen met decentrale human capital beleidsinitiatieven zoals die in het derde hoofdstuk zijn beschreven. In dit hoofdstuk wordt dan ook een antwoord gegeven op de derde subvraag: *Wat voor beleidswetenschappelijk model kan dienen ter verklaring van de totstandkoming van decentrale human capital beleidsinitiatieven?*

Echter, bij het stellen van deze vraag is een opmerking op zijn plaats. In dit boek beogen wij in de eerste plaats de totstandkoming van decentrale human capital beleidsinitiatieven te verklaren. Maar in de conclusies van het derde hoofdstuk hebben wij deze beleidsinitiatieven al getypeerd als het meer algemene en meer abstracte low politics beleidsinitiatieven. Het gevolg daarvan is dat –alhoewel de empirische basis van dit model gekleurd is- wij in de conceptuele zin zullen spreken van *low politics beleidsinitiatieven*. Pas wanneer wij onze hypothesen presenteren zullen wij ons om operationele redenen primair richten op decentrale human capital beleidsinitiatieven.

Op deze wijze ontstaat een abstract model waarvan de verklarende kracht concreet toetsbaar is aan de beleidsinitiatieven die wij in het derde hoofdstuk reeds kort introduceerden. Dit zal bijvoorbeeld duidelijk blijken uit de categorieën die wij in de volgende hoofdstukken zullen introduceren om het model te toetsen. Maar tevens ontstaat een model dat op een meer abstract niveau –mits in de volgende hoofdstukken niet gefalsificeerd- richtlijnen kan geven wanneer we voortaan naar de totstandkoming van low politics beleidsinitiatieven kijken.

Wanneer we ons weer concreet op de empirie richten, moeten we ons allereerst afvragen op welk analyseniveau het model zich eigenlijk richt. Is dat het niveau van het individuele beleidsinitiatief waarvan wij er in het derde hoofdstuk dertien inleidden? Of is dat het niveau van de regio, waarvan wij er in het tweede hoofdstuk drie inleidden? Gaandeweg dit hoofdstuk zal dit duidelijker worden, maar hier kunnen reeds aangeven dat wij beide niveaus in het model zullen betrekken.

Allereerst is er het niveau van de regio's. Wij hebben in het derde hoofdstuk al geconcludeerd dat er tussen de drie regio's –ondanks vergelijkbare situaties- grote verschillen bestaan wanneer men kijkt naar de beleidsinitiatieven. Wanneer men de beleidsinitiatieven in de regio's visualiseert als 'mandjes' met decentrale human capital beleidsinitiatieven, dan blijkt dat in het mandje in Twente relatief veel Type I-initiatieven zitten, terwijl deze in Zentralschweiz afwezig zijn. In Twente richt men zich, met ander woorden, meer op hoger opgeleiden dan in de andere regio's. Met ons low politics model willen wij dit verschil verklaren. Denken de betrokkenen in Twente anders over het probleem? Denken zij anders over de wijzen

waarop dit probleem zou zijn op te lossen? En hoe komt dat? Of krijgen de betrokkenen in sommige regio's simpelweg gemakkelijker steun voor hun beleidsinitiatieven?

Maar nog daarvoor zullen wij aandacht geven aan het analyiseniveau van het individuele beleidsinitiatief. Is het zo dat betrokkenen bij de Type I of Type II beleidsinitiatieven op een bepaalde manier over het probleem denken? Of hebben zij –in tegenstelling tot betrokkenen bij Type IV-initiatieven juist meer concrete ideeën over de wijze waarop het probleem is op te lossen? Ligt het aan de verantwoordelijkheidsverdelingen die men ziet? Of misschien heeft het helemaal niets te maken met ideeën, maar moeten we ons deze beleidsvorming slechts voorstellen als een situatie waarin men op zoek is naar steun voor evengoed wat? En zijn misschien de karakteristieken van de steun die men ontvangt bepalend voor de doelstellingen van het beleidsinitiatief? En de belangrijkste vraag is misschien nog wel: in hoeverre is de regionale context van belang bij dit alles?

Wij moeten daarbij opmerken dat wij dit model in dit hoofdstuk nog niet werkelijk aan de empirie zullen toetsen. Het model dat wij hier presenteren is slechts een eerste conceptuele verkenning op basis van de inleidingen van de beleidsinitiatieven in het derde hoofdstuk. Op basis van deze eerste ervaringen en handreikingen van de literatuur ontstaat in dit hoofdstuk een model dat uitspraken doet over de totstandkoming van low politics beleidsinitiatieven. Wel zullen wij indien nodig zaken verduidelijken aan de hand van voorbeelden uit het derde hoofdstuk. Pas in de volgende hoofdstukken zal dit model verder worden getoetst aan een specifiek type low politics beleidsinitiatieven: decentrale human capital beleidsinitiatieven.

Het model dat wij hier zullen presenteren bouwt voort op de structuur van *Multiple Streams* van Kingdon (MS). Deze theorie bespraken wij in §4.6. Feitelijk is het dan ook een amendering op MS. MS is om een drietal redenen geschikt om als basis te dienen voor het low politics model.

In de eerste plaats biedt de structuur van MS ruime mogelijkheden tot het geven van een prominente rol aan individuele actoren. Kingdon verwees naar hen als policy entrepreneurs. In de hieropvolgende paragraaf zullen wij betogen dat een dergelijke verwijzing ook zinvol is als we het ontstaan van low-politics beleidsinitiatieven willen verklaren. Ook bij de totstandkoming van deze beleidsinitiatieven lijken individuele actoren een grote rol te spelen, zo bleek uit hoofdstuk twee. Steeds leek er sprake te zijn van één of enkele betrokkenen die zich inzetten voor een bepaald beleidsinitiatief, met de totstandkoming van dat beleidsinitiatief als uiteindelijk resultaat.

In de tweede plaats biedt MS ruimte aan relatief onafhankelijke ontwikkelingen in verschillende stromen. In het model van Kingdon zijn dit de *problemenstroom*, de *politiek-bestuurlijke stroom* en de *beleidsalternatievenstroom*. Wij hebben in het vorige hoofdstuk al geconcludeerd dat de wijze waarop Kingdon invulling aan deze stromen geeft niet altijd geschikt is voor het verklaren van de casuïstiek in deze dissertatie. Wij moeten deze stromen dientengevolge anders invullen. De exacte invulling komt verder in dit hoofdstuk aan de orde. Nu volstaat de opmerking dat zij meer op de 'initiërende actoren' zullen worden betrokken. Het gaat minder om

institutionele ontwikkelingen die in de metaforen van stromen worden weergegeven en meer om specifieke eigenschappen van een actor. Deze eigenschappen zijn de factoren die de actoren ertoe aanzetten én ertoe in staat stellen om zich te ontwikkelen tot wat wij voorlopig aanduiden als een 'initieënd actor'.

In de derde plaats is MS geschikt door de conceptualisering van dynamiek die het model biedt. Hoewel Kingdon hiervan niet expliciet spreekt, hebben latere auteurs gewezen op het ontstaan van iets dat zich laat bekijken als een endogene energie (e.g. Zahariadis, 1999: 83; Jones & Baumgartner, 2004) die ontstaat wanneer stromen elkaar raken. De stromen zijn in MS institutioneel en politiek beladen, wat bij low politics beleidsinitiatieven niet het geval is. Niettemin biedt het gebruik van de MS structuur een interessante mogelijkheid om te kijken of een dergelijk proces ook bij low politics beleidinitiatieven plaats vindt.

Wij beschrijven in dit hoofdstuk allereerst de actoren die de beleidsinitiatieven uit hoofdstuk drie tot stand doen komen. Wij zullen aangeven waarom we hen als policy entrepreneurs kunnen duiden. Daarna zullen wij ingaan op de afhankelijke variabele: de beleidsinitiatieven. Vervolgens zullen wij globaal enige uitleg geven over het model en de lagen waaruit het is opgebouwd. Daarna zullen wij toekomen aan een meer uitgebreide bespreking van de verschillende factoren van het model.

### **5.1.1 Policy entrepreneurs**

Decentrale human capital beleidsinitiatieven hebben wij eerder beschreven als low politics beleidsinitiatieven. Zij zijn daarmee in de eerste plaats politiek tamelijk onbeladen. Daarnaast wezen wij erop dat de beleidsinitiatieven relatief weinig materiële hulpbronnen behoeven en dat media en het publiek weinig aandacht hebben voor de beleidsinitiatieven. Dit heeft een belangrijke implicatie: de beleidsinitiatieven kunnen betrekkelijk geruisloos tot stand komen.

Het feit dat zij in stilte tot stand kunnen komen hangt samen met de wijze waarop media over het beleidsinitiatief berichten, met de publieke oordeelsvorming over het beleidsinitiatief, politieke machinaties tijdens de fase van beleidvorming en het verzamelen van materiële hulpbronnen. Juist door deze karakteristieken kunnen beleidsinitiatieven relatief gemakkelijk, in stilte en bijvoorbeeld zonder veel transactiekosten tot stand komen.

Men mag veronderstellen dat dit de weg opent voor individuele actoren die overtuigd zijn van de ernst van een verondersteld probleem. Deze actoren kunnen, zoals we in het derde hoofdstuk zagen, zowel een publieke als een private achtergrond hebben. Zij hebben relatief veel ruimte om hun beleidsinitiatieven op te zetten. De actoren hoeven weinig aandacht te besteden aan het bij elkaar krijgen van materiële hulpbronnen. Natuurlijk zijn er vaak wel wat materiële hulpbronnen nodig, maar het zijn er –zo bleek in het derde hoofdstuk- kwantitatief gezien weinig. Zo weinig bovendien, dat het aantal potentiële verschaffers ervan relatief groot is. We mogen aannemen dat dit de totstandkoming van de initiatieven versnelt. De policy entrepreneurs hoeven ook relatief weinig aandacht te besteden aan het zoeken van steun bij media of publieke opinie. Media en publieke opinievorming hebben –

zo concludeerden wij eerder- voor low politics beleidsinitiatieven weinig aandacht. Wanneer de actoren in publieke organisaties werken hoeven zij zich –door voldoende discretionaire ruimte- weinig gelegen laten aan het verkrijgen van politieke steun. Als de steun al nodig is, blijkt zij bijna een vanzelfsprekendheid. Het beleidinitiatief wordt politiek als onomstreden gezien. De actoren kunnen dan ook in betrekkelijke ‘schaduw’ of ‘luwte’ werken aan de beleidsmaatregelen.

In zekere zin zijn deze actoren ‘ondernemers’. In de context van hun publieke of private organisatie voelen zij zich wellicht begaan bij een bepaald probleem en eigenen zij zich in zekere zin de zorg voor dat probleem toe. Zij voldoen daarmee aan de karakteristieken van Kingdons policy entrepreneurs:

- Zij definiëren het probleem en brengen dit probleem onder de aandacht van andere actoren (Bachrach & Baratz, 1970: second essay; Polsby, 1984: 171).
- Vervolgens pleiten zij voor ideeën en concrete voorstellen waarmee deze problemen zouden kunnen worden verholpen (Roberts & King, 1991: 168).
- Indien nodig investeren zij hun eigen niet-materiële hulpbronnen als dit de totstandkoming van de beleidsinitiatieven kan bespoedigen (Kingdon, 2003: 122).
- Hun motieven kunnen liggen in een intrinsieke bezorgdheid over het probleem en de consequenties van het probleem. Maar zij kunnen ook voortkomen uit een zeker weloverwogen eigenbelang, bijvoorbeeld prestige of het vooruitzicht op een belangrijke rol in het te verwezenlijken beleidsinitiatief (Cohen et al., 1972: 2; Hoogerwerf, 1986: 84; Moe, 1995: 146; Lieberman, 2000: 448; Kingdon, 2003: 123).

Er zijn echter ook twee belangrijke verschillen met de policy entrepreneurs van Kingdon: hun achtergrond en hun taken. Het eerste onderscheid betreft de achtergrond van de policy entrepreneurs. De policy entrepreneurs van Kingdon hebben in beginsel een publieke achtergrond (Kingdon, 2003: 49). Maar de policy entrepreneurs in het low politics model kunnen zowel een publieke als een private achtergrond hebben. Dit blijkt duidelijk uit de verschillende beleidsinitiatieven die wij in het derde hoofdstuk hebben ingeleid.

Het tweede grote verschil betreft hun activiteiten. In het stromenmodel van Kingdon is de taak van de policy entrepreneurs betrekkelijk overzichtelijk: zij moeten het probleem zien te plaatsen op de federale beleidsagenda. Dit doen zij door de drie metaforische stromen bij elkaar te brengen of te wachten tot deze stromen bij elkaar komen. Als dit lukt, is er sprake van succesvolle agendavorming. Voor Kingdon impliceert dit automatisch het top-down in gang zetten van federale wetgevingsprocedures. Deze procedures leiden in MS dan ook per definitie tot de implementatie van beleidsinitiatieven en in beginsel tot het oplossen van het geagendeerde probleem. Maar bij deze implementatie zijn de policy entrepreneurs niet meer betrokken (Kingdon, 2003: 31). Dit gebeurt door ambtenaren die relatief geïsoleerd van de policy entrepreneurs opereren. Kingdon besteedt aan deze fase dientengevolge geen aandacht.

Uit de inleiding van de verschillende beleidsinitiatieven in hoofdstuk drie blijkt dat de arena van decentrale human capital beleidsinitiatieven anders in elkaar zit.

Immers, hier is geen sprake van wetgeving op federaal niveau. Dit om de simpele reden dat de betrokken decentrale overheidsinstanties daartoe niet bevoegd zijn. Hierdoor wordt de mogelijkheid van juridische sturingsinstrumenten geminimaliseerd (Fenger & Klok, 1998: 109; 2001). Deze constatering van minimale juridische sturingsinstrumenten heeft logischerwijs drie belangrijke consequenties voor het handelen van policy entrepreneurs.

De eerste consequentie is dat de klassieke top-down veronderstellingen van MS terzijde moeten worden geschoven (Kingdon, 2003: 31). De policy entrepreneur in het low politics model is niet een actor die primair bestuursrechtelijk besluiten tot stand wil doen komen. De policy entrepreneur is eerder een actor die op zoek gaat naar steun om zijn beleidsinitiatieven tot stand te laten komen. Hij is niet –zoals de policy entrepreneurs van Kingdon- vooral bezig met het verkopen van een bepaald idee aan de wetgevende macht. Natuurlijk, politieke steun zal voor zijn beleidsinitiatieven soms onontbeerlijk zijn, maar niet op de wetgevende en fiaterende wijze waarop Kingdon het bedoelde. Steun, zo laten de beleidsinitiatieven in het vorige hoofdstuk immers duidelijk zijn, kan ook van elders komen.

De tweede consequentie is dat de policy entrepreneur in het low politics model gedwongen is om verder te kijken dan de fase van agendavorming. De policy entrepreneur van Kingdon lijkt erop te vertrouwen dat zijn ideeën –vaak wetten- na succesvolle agendavorming door de uitvoerende macht zullen worden geïmplementeerd. De policy entrepreneur in het low politics model heeft niet een dergelijk uitvoerend apparaat tot zijn beschikking. Dit betekent dat hij –na de fase van agendavorming- waarschijnlijk zelf verder gaat met de implementatie van het model. De scheiding die Kingdon veronderstelt tussen de verschillende fasen van het beleidsproces (Kingdon, 2003: 79) is in het low politics model dan ook eerder een schemergebied. De policy entrepreneurs in het low politics model houden zich bezig met de agendavormingsprocessen van hun eigen beleidsinitiatieven, maar evenzeer met de beleidsvorming, beleidsuitvoering en effectmeting. Deze fasen zijn in het low politics model dus niet actor-gebonden.

De derde en meest belangrijke consequentie is echter dat de policy entrepreneur inzake low politics beleidsinitiatieven niet meer een actor in een institutioneel complex model is. De policy entrepreneur is minder afhankelijk van externe factoren en heeft aanzienlijk meer invloed op zijn omgeving. Hij is zelf in staat om met externe steun een beleidsinitiatief op te zetten. Door dit gegeven worden juist de karakteristieken van de policy entrepreneur van belang bij de totstandkoming van een beleidsinitiatief. Wat drijft hem? Wat wil hij bereiken? Wat denkt hij hiervoor nodig te hebben? Later in dit hoofdstuk zal blijken dat deze actor-gebonden karakteristieken veel gelijkenissen vertonen met de stromen die Kingdon op institutioneel niveau van belang achtte bij de totstandkoming van high politics beleidsinitiatieven.

Wij hebben in deze paragraaf aangegeven wat voor actoren de policy entrepreneurs in ons model zijn. Daarmee blijft de vraag echter staan wie het zijn. In het zesde hoofdstuk zullen wij voor het eerst uitgebreider ingaan op de afzonderlijke beleidsinitiatieven. Daar zullen wij ook per beleidsinitiatief de policy entrepreneurs identificeren.

## 5.2 Het model als gelaagd systeem

Bij de inleiding van de beleidsinitiatieven hebben wij in het derde hoofdstuk al aangegeven dat de maatregelen tot stand komen zonder veel politieke strijd, zonder veel media-aandacht, publieke opinievorming en zonder veel grootschalige materiële hulpbronnen. Wij hebben ze dientengevolge gekarakteriseerd als low politics beleidsinitiatieven. Wanneer we op zoek gaan naar een model dat de totstandkoming van low politics beleidsinitiatieven kan verklaren, kunnen we deze factoren in beginsel dan ook links laten liggen. Er zijn in dat model echter vijf factoren die wel een rol spelen bij dit type beleidsinitiatieven. In het model worden deze ingedeeld in twee lagen. Drie van de factoren noemen wij de actor-factoren. Dit zijn karakteristieken van de policy entrepreneurs. Naar de twee andere factoren verwijzen wij als contextfactoren. Hier gaat het om eigenschappen van de regio's.

De factoren in de eerste laag verhouden zich tot de afhankelijke variabele zoals de stromen van MS zich in dat model verhouden tot de totstandkoming van beleidsinitiatieven. Zij hebben een directe invloed op de totstandkoming van de low politics beleidsinitiatieven. Er is echter ook een groot verschil met MS.

MS gaat over "grote beleidswendingen" (Van Gestel, 1996: 209). In MS staan de policy entrepreneurs aan de zijlijn om de drie institutionele stromen te beïnvloeden en naar elkaar toe te bewegen. De factoren uit onze eerste laag zijn daarentegen eerder te zien als karakteristieken van die policy entrepreneurs zelf. Het gaat over:

- de wijze waarop zij over de ernst van het probleem denken;
- de wijze waarop zij over denken over de oorzaken van het probleem en eventuele aangrijpingspunten voor oplossingen, en;
- en de mate waarin zij de beschikking hebben over steun bij het opzetten van de beleidsinitiatieven.

Het zijn in het low politics model deze actorfactoren die een directe invloed hebben op de vraag of er beleidsinitiatieven in de regio zullen ontstaan. Maar deze factoren bestaan niet in een vacuüm. De mate waarin policy entrepreneurs overtuigd zijn van de ernst van een bepaald probleem, de wijze waarop iets aan dit probleem te doen is en de mate waarin hij hiertoe ondersteuning ontvangt worden in de praktijk beïnvloed door contextfactoren. In het low politics model zijn deze factoren in de tweede laag geplaatst. Deze factoren verschillen niet per beleidsinitiatief, maar per regio. Zij hebben een invloed op de policy entrepreneurs en op de wijze waarop de policy entrepreneurs denken over het probleem in de regio.

Deze contextfactoren bevinden zich in de tweede laag van het model. Zij bepalen naar onze verwachting of de policy entrepreneurs er al dan niet worden toe gezet om te denken zoals zij in de eerste laag doen en welke externe steun de policy entrepreneurs ontvangen bij het opzetten van hun beleidsinitiatieven. Bij de beschrijving van deze laag moet men zich bewust zijn van het feit dat de populatie in de tweede laag van factor tot factor wisselt. De eerste factor bespreekt bijvoorbeeld hoe in elke regio een grote groep van enkele honderden stakeholders



over een probleem denkt, terwijl de tweede factor inzage geeft in redelijk kleine netwerken waaruit de policy entrepreneurs externe steun ontvangen. Gemeenschappelijk is het gegeven dat het om contextfactoren gaat die allen invloed hebben op de factoren uit de eerste laag.

1. De eerste laag, die van de actor-factoren, bevat drie factoren. Het gaat hier om drie eigenschappen van de policy entrepreneurs in het model. Deze factoren laten zich lezen als amenderingen op Multiple Streams van Kingdon.

De eerste factor is de *probleemperceptie* van de policy entrepreneur. Dit is de mate waarin hij een bepaalde situatie als problematisch ervaart én de wijze waarop hij het probleem interpreteert. In casu, er is een probleem met hoger opgeleiden? Wat is de aard van het probleem zich en hoe moeten de consequenties worden geïnterpreteerd?

De tweede factor in deze laag bestaat uit de causale veronderstellingen en de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs. Hiernaar verwijzen wij als de *oplossingsideeën* van de policy entrepreneur. Hoe kijkt een policy entrepreneur naar de wijzen waarop het probleem op te lossen zou zijn – los van het beleidsinitiatief waar hij zelf bij betrokken is?

De derde factor in de eerste laag is het palet aan *externe steun* dat de policy entrepreneur ten dienste staat: welke steun ontvangt hij om zijn beleidsinitiatief op te zetten? De veronderstelling is dat de policy entrepreneur zelf de middelen ontbeert om een beleidsinitiatief op te zetten. Voor steun moet hij zich dus tot derden wenden. Hierbij moeten een eventueel misverstand uit de wereld worden geholpen. Eerder hebben wij al aangegeven dat de beleidsinitiatieven in deze dissertatie zich kenmerken door een relatieve afwezigheid van materiële hulpbronnen. Dit laat onverlet dat externe steun een grote rol kan spelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken als politieke steun, kennis of contacten. In het low politics model moet externe steun dan ook vooral worden gezien als een bereidheid van derden om actie te ondernemen.

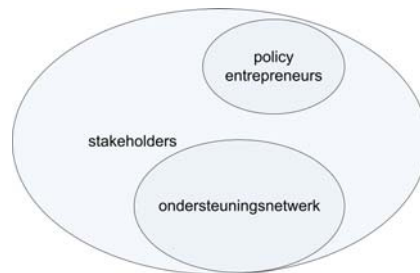
In de eerste laag is er sprake van drie factoren. In zekere zin kunnen deze drie factoren worden gezien als amenderingen op de stromen van Kingdon. De probleemperceptie van de policy entrepreneur laat zich dan lezen als een amendering op de *problems stream*, de oplossingsideeën laten zich lezen als een amendering op de *policy stream* en de externe steun laat zich lezen als een amendering op de *political stream*. Maar naast deze drie factoren is er iets dat zich laat omschrijven als een ‘metafactor’. Deze laatste is het beste te zien als een amendering op het *policy window*. Volgens Kingdon kan pas sprake zijn van beleidsvorming als alle drie de stromen samen komen. Op dat moment ontstaat een policy window: “policy windows, the opportunities for action on given initiatives, present themselves and stay open for only short periods” (2003: 166). Iets soortgelijks veronderstellen wij bij low politics.

2. De tweede laag van het low politics model bevat twee contextfactoren. Deze contextfactoren, zo veronderstellen wij, beïnvloeden de drie factoren uit de eerste laag.

De eerste contextfactor uit de tweede laag betreft de *stakeholders*. Het gaat in dat geval om belanghebbenden bij een bepaald beleidsinitiatief. Wij veronderstellen dat zowel de probleempercepties als de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs niet in een vacuüm ontstaan. De policy entrepreneurs worden beïnvloed door percepties en veronderstellingen van stakeholders hieromtrent. Dit beïnvloedingsproces kan men zich als volgt voorstellen. Wanneer men zich de beleidsinitiatieven die wij in het derde hoofdstuk bespraken voorstelt, dan zijn de stakeholders te zien als een brede groep van belanghebbenden bij beleidsinitiatieven die –bedoeld of onbedoeld- de voorraad hoger opgeleiden in de regio vergroten. In de praktijk zijn dit vaak organisaties in de regio die behoefte hebben aan hoger opgeleiden, zij zullen immers als eerste met een eventueel tekort geconfronteerd worden. Hierop ontstaan – volgens het low politics model- binnen deze groep bepaalde probleempercepties, maar ook ideeën over oorzaken en oplossingen van het probleem. Deze probleempercepties en oplossingsideeën beïnvloeden vervolgens de probleempercepties en de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs.

De tweede factor in de tweede laag is het *regionale ondersteuningsnetwerk*. Uit dit netwerk ontvangt de policy entrepreneur de steun waarover hij in de eerste laag de beschikking heeft.

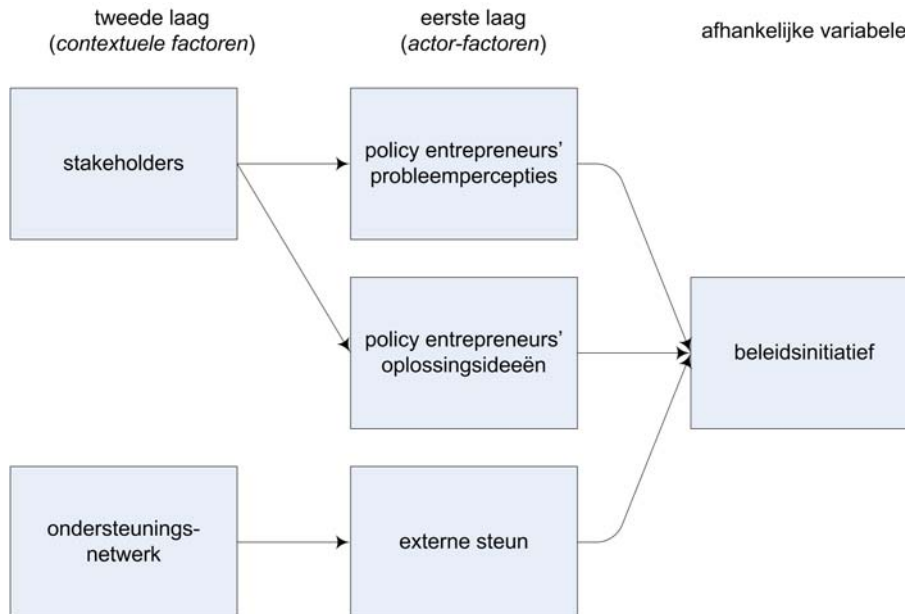
Tot slot moeten wij de verschillende populaties in de tweede laag afbakenen. Het ondersteuningsnetwerk mag niet worden verward met de stakeholders die wij hierboven beschreven. Het ondersteuningsnetwerk beslaat slechts die actoren die de policy entrepreneurs direct ondersteunen bij het opzetten van de beleidsinitiatieven. Dat zullen er per beleidsinitiatief waarschijnlijk slechts enkelen zijn. Echter, het aantal stakeholders kan per regio in de honderden lopen. In Figuur 5.1 is de veronderstelde verhouding tussen stakeholders, policy entrepreneurs en ondersteuningsnetwerk weergegeven.



**Figuur 5.1 Stakeholders, ondersteuningsnetwerk en policy entrepreneurs**

Op deze wijze ontstaat een model dat bestaat uit twee lagen en een afhankelijke variabele. De factoren in de tweede laag beïnvloeden de factoren in de eerste laag die op hun beurt de afhankelijke variabele beïnvloeden. De afhankelijke variabele bestaat uit low politics beleidsinitiatieven. In Figuur 5.2 is het model schematisch

weergegeven. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen wij de factoren verder beschrijven.



**Figuur 5.2 Een eerste weergave van het Low politics model**

### 5.3 De eerste laag: actor-factoren

#### 5.3.1 Probleem percepties van de policy entrepreneurs

De problemenstroom is één van de drie stromen van MS. In deze stroom is de cruciale vraag wanneer een bestaande situatie collectief als een probleem wordt beschouwd. Het probleem is daarmee echter geen objectief gegeven. Immers, bestaande situaties worden van actor tot actor verschillend voorgesteld, wat ook geldt voor gewenste situaties of maatstaven (Hoogerwerf, 1998a: 19). De discrepantie tussen de twee is in essentie het probleem zoals dat door actoren ervaren wordt. Deze discrepantie is daarmee per definitie geen objectief gegeven (Lober, 1997: 7; Kingdon, 2003: 90). Het erkennen van problemen is in de optiek van Kingdon dan ook eerder een sociaal proces dan een rationeel-analytisch proces. Problemen worden geconstrueerd, tijdens lunches, in tijdschriften, tijdens hoorzittingen en in de wandelgangen. Een probleem is volgens Kingdon dus:

- een sociale constructie (zie: Béland, 2005: 7);
- die verandert door de tijd (zie: Plein, 1994: 702);
- door bewuste invloed van actoren die bij een bepaalde collectieve probleemdefinitie baat hebben (Kingdon, 2003: 93);

- die daarbij gebruik maken van media als een communicator (Kingdon, 2003: 59).

Deze conceptualisering van Kingdon is niet ongebruikelijk. Het levert bij het gebruik voor de verklaring van de totstandkoming van low politics beleidsinitiatieven echter wel twee problemen op.

In de eerste plaats is de conceptualisering van Kingdon minder geschikt door de rol van media bij het creëren van collectieve probleemerkening. In §4.6 hebben wij al aandacht besteed aan de rol die de media in het model van Kingdon hebben. Met name in de problemenstroom is de rol van *communicator* van belang. Kingdon behandelt probleemerkening op Amerikaans federaal niveau. In dat geval moet een meerderheid van 535 Amerikaanse Congresleden zich bewust zijn van een probleem. Maar dat geldt ook voor een groep van duizenden medewerkers, adviseurs, etcetera in de omgeving van deze groep Congresleden. Media hebben in dit proces een niet onbelangrijke rol (Kingdon, 2003: 59). Zij voorkomen dat de actoren in een communicatief vacuüm opereren. Bij low politics beleidsinitiatieven zijn deze media echter grotendeels afwezig, hetgeen bleek in het derde hoofdstuk.

De tweede en wellicht belangrijkste reden dat de conceptualisering van Kingdon moet worden aangepast ligt in het type probleemerkening waarover Kingdon spreekt: *collectieve* probleemerkening. Een probleem is in MS niet voor niets een sociale constructie. Immers, het expliciete doel van probleemerkening in het model van Kingdon is wetgeving. Om dit doel te bereiken is collectieve probleemerkening nodig bij een meerderheid van de 535 Amerikaanse Congresleden. Echter, bij low politics beleidsinitiatieven lijkt het doel bescheidener; het gaat immers om het opzetten van relatief kleine beleidsinitiatieven. Er is geen sprake van een noodzakelijk proces van collectieve probleemerkening binnen een groep van honderden volksvertegenwoordigers. Het besef van het bestaan van een probleem hoeft zich bij low politics beleidsinitiatieven slechts te beperken tot één of enkele policy entrepreneurs of verstrekkers van externe steun. Het probleembesef kan uiteraard breder worden gedragen, maar dit is niet noodzakelijk. Het gaat er juist om hoe de policy entrepreneurs over de situatie denken. Immers, hun probleemperceptie vormt de aanleiding tot handelen.

Maar wat zet de policy entrepreneurs dan aan tot het investeren van tijd en moeite in het opzetten van low politics beleidsinitiatieven? Immers, de policy entrepreneurs worden niet als zodanig geboren. Zij worden dit pas wanneer zij zich actief gaan inzetten voor een probleem en voor beleidsinitiatieven waarmee het probleem kan worden verholpen. Het feit dat zij zaken als tijd en wellicht reputatie moeten investeren, maakt het opzetten van beleidsinitiatieven bepaald niet laagdrempelig. De policy entrepreneurs moeten dan ook een dringende reden –en een dringende persoonlijke rechtvaardiging– hebben om hun beleidsinitiatieven op te zetten. Zij moeten overtuigd raken van de noodzaak van het investeren van de eigen niet-materiële hulpbronnen. De mate waarin, en de wijze waarop, de policy entrepreneur overtuigd is van de ernst van een specifiek probleem noemen wij zijn perceptie van een probleem: zijn *probleemperceptie*. Deze probleemperceptie geldt als zijn motivatie tot handelen. De probleemperceptie kan worden gedefinieerd als

de opvattingen van actoren ten aanzien van het beleidsprobleem (zie: Joldersma, 1998: 52).

De probleemperceptie is daarmee van groot belang bij het tot stand komen van low politics beleidsinitiatieven. Immers, een policy entrepreneur moet zich bewust zijn van probleem A wil hij zich actief met een probleem A gaan bezig houden. En wanneer hij zich minder bewust is van probleem A, richt hij zich wellicht meer op probleem B of probleem C.

Ter illustratie het volgende. Het beleidsprobleem is in dit geval een verondersteld tekort aan hoger opgeleiden. De probleempercepties van policy entrepreneurs gaan over de ernst van dit veronderstelde tekort aan hoger opgeleiden. De vraag is dan: wat voor probleemperceptie hebben policy entrepreneurs die zich inzetten om decentrale human capital beleidsinitiatieven tot stand te brengen?

De probleemperceptie in het low politics model bestaat uit twee delen. Het eerste deel is de *algemene component*. Dit deel beschrijft de manier waarop de policy entrepreneur denkt over het belang van hoger opgeleiden. Het tweede deel is de *situationele component*. Deze component beschrijft de wijze waarop de policy entrepreneur denkt over hoger opgeleiden in relatie tot zijn eigen regio. Beide componenten zullen wij hieronder bespreken.

#### *De algemene component*

De eerste component van de probleemperceptie is de algemene component. Het ligt voor de hand dat voor het opzetten van decentrale human capital beleidsinitiatieven een policy entrepreneur overtuigd moet zijn van het belang van hoger opgeleiden. In dat geval zouden hoger opgeleiden voor hem een doel moeten dienen. Zo zouden zij volgens hem bijvoorbeeld van belang kunnen zijn omdat ze een soort postindustriële invulling zijn van de productiefactor arbeid. Ook zouden zij volgens de policy entrepreneur van belang kunnen zijn omdat ze –door een hoger inkomen– meer belastingopbrengsten opleveren. Of misschien vindt de policy entrepreneur wel dat hoger opgeleiden van belang zijn omdat hun aanwezigheid kan helpen een bepaalde mate van sociaal kapitaal of bepaald voorzieningenniveau in stand te houden. In al deze gevallen gaat het om het besef dat hoger opgeleiden door de policy entrepreneur anders worden gewaardeerd dan lager opgeleiden. Hoger opgeleiden zijn volgens hem van groter belang voor de ontwikkeling van een bepaald gebied. Dit besef leidt tot de algemene component van de probleemperceptie.

In het low politics model geldt dat de algemene component een besef van het belang van een bepaald goed of een bepaalde situatie, zonder een expliciete relatie met de eigen situatie te leggen. Het is een tamelijk algemene maatstaf over de rol van dit goed of deze situatie in het maatschappelijk verkeer. Echter, dit besef alleen is nog niet voldoende reden om in actie te komen.

#### *De situationele component*

Voor de wijze waarop policy entrepreneurs zich bezig houden met het opzetten van low politics beleidsinitiatieven is ook de situationele component van belang. De situationele component moet worden gezien als een blik op de veronderstelde

situatie zoals de actor die in de eigen omgeving ervaart. Wederom illustreren wij dit aan de hand van een voorbeeld uit de casuïstiek van hoofdstuk drie.

Waar de algemene component bepaalt of een actor hoger opgeleiden in algemene termen van belang acht voor de ontwikkeling van een regio, geeft de situationele component aan of deze actor van mening is dat er in zijn eigen regio een tekort is aan hoger opgeleiden. Met andere woorden: de algemene component bepaalt in het low politics model de maatstaf, terwijl de situationele component de waargenomen situatie bepaalt.

Beide componenten vormen de probleemperceptie. De probleemperceptie van een actor bepaalt vervolgens in de algemene zin in hoeverre een actor zich als policy entrepreneur van een low politics beleidsinitiatief zal gaan opwerpen. In het licht van onze casuïstiek zal het dan ook bepalen in hoeverre hij in initiatieven die te maken hebben met de komst of het behoud van hoger opgeleiden voor de regio een voordeel ziet en in hoeverre hij zelf bereid is om zich bezig te houden met het opzetten van dergelijke initiatieven.

Wij veronderstellen dat de probleempercepties tussen de policy entrepreneurs kunnen verschillen. Dit geldt allereerst voor de algemene component. Voor decentrale human capital beleidsinitiatieven kan men stellen dat sommige policy entrepreneurs misschien vooral het economische belang van hoger opgeleiden zullen benadrukken, terwijl anderen zich wellicht meer richten op het culturele belang. Ook kunnen er natuurlijk policy entrepreneurs zijn die hoger opgeleiden van weinig belang achten.

Dit laatste is niet iets dat conflicteert met de aard van decentrale human capital beleidsinitiatieven. Immers, bij de eerste bespreking van de cases is al aangegeven dat niet alle beleidsinitiatieven zijn opgezet met het doel om de voorraad hoger opgeleiden in de regio te vergroten. In theorie kan sprake zijn van policy entrepreneurs die zich amper bewust zijn van een eventueel tekort aan hoger opgeleiden. Maar wij verwachten wel dat naarmate de policy entrepreneurs zich meer bewust zullen zijn van het belang van hoger opgeleiden, zij zich in hun beleidsinitiatieven meer op de regionale voorraad hoger opgeleiden zullen richten.

Iets dergelijks geldt ook voor de situationele component. Zo zullen er policy entrepreneurs zijn die tevreden zijn over de voorraad hoger opgeleiden in hun regio terwijl anderen –in dezelfde regio- dat wellicht niet zijn. De redenen hiervoor kunnen vele zijn. Maar wij gaan ervan uit dat naarmate policy entrepreneurs zich meer bewust zijn van een tekort aan hoger opgeleiden in de eigen regio, zij zich in hun beleidsinitiatieven meer op deze regionale voorraad hoger opgeleiden zullen richten. De eerste hypothese in ons model luidt dientengevolge:

*Naarmate een policy entrepreneur een groter belang hecht aan hoger opgeleiden in de regio en meer overtuigd is van een tekort aan hoger opgeleiden in de regio, zal het beleidsinitiatief meer zijn afgestemd op deze regionale voorraad hoger opgeleiden.*

### 5.3.2 Oplossingsideeën van de policy entrepreneurs

Een sociaaleconomisch of demografisch beleidsprobleem kent per definitie een ingewikkeld complex aan oorzaken. Het specifieke probleem van een verondersteld gebrek aan hoger opgeleiden illustreert dit goed. Zo zou men de oorzaken kunnen zoeken bij een algemene vergrijzingproblematiek. Hierdoor komen –als percentage van de totale bevolking- relatief minder mensen van universiteiten en hogescholen af, wat gevolgen heeft voor het aanbod van hoger opgeleiden in een regio. Vergrijzing kan dus worden gezien als een oorzaak van het probleem. Maar men kan ook van mening zijn dat de oorzaken van het probleem eerder in de specifieke regio's moeten worden gezocht. Misschien bestaat het probleem in de eigen regio wel omdat deze nu eenmaal minder aantrekkelijk is voor hoger opgeleiden dan andere regio's. Een waar vindt dit zijn oorzaak? Ligt deze oorzaak in de huizenmarkt, het culturele aanbod of bijvoorbeeld het belastingklimaat in een regio? Of misschien is simpelweg de vraag naar hooggeschoolde arbeid te laag om voldoende trek naar de regio te veroorzaken? En wat is nu eigenlijk aan de hand: vertrekken er te veel mensen of komen er juist te weinig mensen? En wie is eigenlijk verantwoordelijk voor het vergroten van de voorraad hoger opgeleiden?

Hierboven hebben wij –tot op zekere hoogte- een schets gegeven van de causale relaties achter een specifiek probleem. Het doel van dit beeld is vooral het geven van een indruk van de complexiteit van een dergelijke causaliteit (Gusfield, 1981). Dit betekent dat het voor een policy entrepreneur onmogelijk zal zijn om dit gehele landschap van causale relaties te overzien. Dat geldt niet slechts voor beleid dat te maken heeft met hoger opgeleiden, maar waarschijnlijk voor elk beleidsveld. Van de Graaf en Hoppe (1996: 393) spreken in dat licht met reden van een 'variabelenkluwen'.

De policy entrepreneur loopt dus simpelweg tegen beperkingen op bij het overzien van het beleidsveld. Deze beperkingen worden allereerst veroorzaakt door de informatie die hij tot zijn beschikking heeft. Maar zelfs al zou alle informatie beschikbaar zijn, dan zal de policy entrepreneur tegen zijn eigen cognitieve beperkingen op lopen. Hiermee ontstaat ruimte voor de vraag in hoeverre policy entrepreneurs achter de low politics beleidsinitiatieven weet hebben van de causaliteit achter een specifiek probleem en daarmee van de mogelijke oplossingen van dat probleem.

Het denken van policy entrepreneurs over de oorzaken en oplossingen van een verondersteld probleem staat naar onze veronderstelling niet los van de beleidsinitiatieven die zij zelf tot stand brengen (e.g. Vickers, 1965: 67-74). Wij zullen dit illustreren aan de hand van enkele voorbeelden van decentrale human capital beleidsinitiatieven. Policy entrepreneurs achter deze beleidsinitiatieven kunnen zich bijvoorbeeld bezig houden met cultureel beleid of woningbouwbeleid dat –zonder dat zij zich het beseffen- een aanzuigende werking heeft op hoger opgeleiden. In het geval van de Type III en de Type IV-beleidsinitiatieven is het niet van policy entrepreneurs te verwachten dat zij ugekristalliseerde gedachten hebben over de oorzaken van een relatief laag percentage hoger opgeleiden. Het is daarentegen de verwachting dat zij –wanneer zij zich bezig houden met het opzetten

van een Type I of een Type II beleidsinitiatief en zich bewust zijn van de situatie en het belang van een oplossing- zich bewust zijn van de mogelijke oorzaken en van de mogelijke oplossingen van het beleidsprobleem.

De tweede factor in het low politics model noemen wij de oplossingsideeën van de policy entrepreneur. Deze factor bestaat uit gedachten over de oorzaken van het probleem, de potentiële oplossingen van het probleem en gedachten over de actoren die daarvoor verantwoordelijk zouden moeten zijn. Er bestaat over potentiële oplossingen van dat probleem uiteraard geen ultieme waarheid. Wel is het interessant om te zien in welke mate een policy entrepreneur over deze oplossingen heeft nagedacht.

Het oplossingsidee beschrijft dan ook de wijze waarop volgens de policy entrepreneurs kan worden geïntervenieerd in het veronderstelde probleem. In het geval van decentrale human capital beleidsinitiatieven is dan de vraag: op welke wijze kan de voorraad hoger opgeleiden in de regio worden vergroot? Deze vraag lijkt simpel, maar kan leiden tot vele soorten antwoorden. Zo kan men van mening zijn dat de regio zelf meer hoger opgeleiden zal moeten gaan produceren. Hier tegenover staat de veronderstelling dat de regio meer hoger opgeleiden van buiten zou moeten aantrekken. Het kan voor policy entrepreneurs duidelijk zijn dat een regio voor dit laatste aantrekkelijk moet worden gemaakt voor hoger opgeleiden. Maar ook dit is iets dat op verschillende manieren kan gebeuren. Het aantal factoren dat invloed heeft op deze aantrekkelijkheid is haast eindeloos. Zo kan men een regio aantrekkelijk maken door de kosten van het levensonderhoud te verlagen, door het culturele aanbod te vergroten, door de huisvestingsfaciliteiten te verbeteren, door te trachten hoogwaardiger werkgelegenheid te creëren, of door bijvoorbeeld een hoogwaardiger winkelaanbod te creëren. En wie is hiervoor verantwoordelijk? Is dat het bedrijfsleven in de regio of ligt deze verantwoordelijkheid bij overheden. En zo ja, welke?

Het concept van de oplossingsideeën bevat ook veronderstellingen over de oorzaken van het probleem. Wanneer men dit concept van interpretaties van causale relaties ruim neemt, dan stuit men al snel op een uitgebreide academische traditie. Op een zeker abstract niveau is deze veronderstelling van oplossingsideeën vergelijkbaar met de *instrumental judgements* van Vickers (1965: 67-74). Het gaat hier om het vermogen van een actor om geschikte oplossingen voor een probleem te vinden (Hoogerwerf, 1984: 497). Ideeën van actoren over causale structuren achter het probleem spelen bij de *instrumental judgements* echter geen rol.

Hoppe en Grin (1998: 70; Hisschemöller & Hoppe, 2001) zijn meer concreet en beschrijven een systematiek waarmee de inzichten van actoren in problemen en hun voorkeuren voor oplossingen kunnen worden bestudeerd. Zij gebruiken hiervoor het concept *action theory* (zie: ook: Douglas & Wildavsky, 1983; Grin et al., 1997: 32, 34). Een *action theory* bestaat uit een viertal elementen. De auteurs geven dit niet aan, maar deze elementen zijn hiërarchisch geschikt, zoals het *policy beliefs system* dat wij in §4.4.1 bespraken (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999: 155). Het meest abstract zijn de *ultimate preferences*. Via de *background theories* en de *problem definitions* komt het systeem bij het meest concrete niveau: *solution assessments*. Deze laatste lijken weer aan te sluiten bij de ideeën van Vickers. Elk van de



elementen zegt iets over de wijze waarop een actor denkt dat een probleem zou moeten worden opgelost. Analoot aan Schön (1983; Grin & Van de Graaf, 1996: 80; Hoppe, 2001) onderscheiden Hoppe en Grin daarnaast ook zes verschillende typen actoren. Binnen deze zes typen hebben actoren gedeelde *frames of meaning*. Op deze wijze ontstaat een matrix waarin de indeling *type of actor* wordt afgezet tegen de verschillende niveau van de action theory.

De veronderstelling van de action theories is interessant, vooral omdat het dwingt om na te denken over de diepere voorkeuren van actoren en de wijze waarop die diepere voorkeuren invloed hebben in meer operationele en alledaagse besluiten.

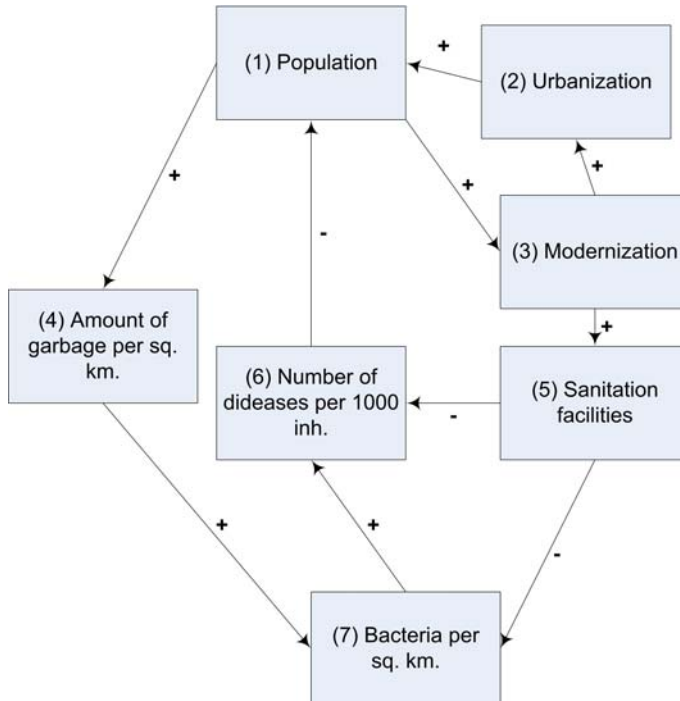
Maar het model van de action theory is in essentie vooral een variant van eerdere modellen met vergelijkbare doelstellingen. Daarbij kan men bijvoorbeeld denken aan Lakatos' metafoor van de *internal historian* (Lakatos, 1970: 106), de theories-in-use die Argyris en Schön plaatsen tegenover de *espoused theories* (1974: 6, 7), Fischers vier niveaus in omvattende politieke oordeelsvorming (1980: 111-115; Peterse, 1995: 371), of het policy beliefs system van Sabatier en Jenkins-Smith (1999). Het vernieuwende van de action theory is vooral dat het de verschillen tussen de zes typen actoren benadrukt. Echter, de typen die worden gegeven zijn vrij theoretisch en voor de verklaring van low politics beleidsinitiatieven weinig relevant. Het meer algemene gegeven dat verschillende actoren op verschillende wijzen tegen een probleem aan kunnen kijken is interessant, maar gaat voor de verklaring van low politics beleidsinitiatieven te ver.

Wanneer we expliciet naar veronderstelde causale relaties willen kijken, kunnen we ons ook wenden tot het zogenaamde *impact-model* (Freeman & Sherwood, 1970: 56). Dit model vestigt de aandacht op de verwachte causale relaties tussen de toepassing van middelen en het bereiken van beleidsdoelstellingen (Bressers, 1983: 33). Iets soortgelijks wordt gedaan door Vanmeter en Asher (1973: 103). Zij spreken in dat licht van *causal theorizing*, maar gebruiken dit begrip vooral prescriptief ten aanzien van beleidsmakers (1973: 108). Deze beperkingen spelen ook bij Freeman en Sherwood.

Veronderstellingen over causaliteit zijn door Axelrod (1976) geconceptualiseerd in *cognitieve kaarten*.<sup>1</sup> Zij zijn gebaseerd op een uitgebreide reeks aan –door actoren onderscheiden– concepten. Tussen deze verschillende concepten worden causale relaties gelegd die slechts twee waarden kunnen hebben: positief of negatief. Er is sprake van een positieve relatie wanneer een verandering in het *predecessor concept* een soortgelijke verandering in de *successor* veroorzaakt. Wanneer er sprake is van tegengestelde verandering is de relatie tussen de twee concepten negatief. Een en

<sup>1</sup> Hoogerwerf (1984: 495; zie ook: Walraven, 1991; Van Heffen, 1998: 254) baseert hierop later zijn concept van de *beleidstheorie*. Dit is het geheel van veronderstellingen dat ten grondslag ligt aan een concreet beleid. Waar Axelrod zich beperkt tot causale relaties, verwerkt Hoogerwerf ook veronderstellingen over finale relaties en normatieve relaties (Hoogerwerf, 1998: 25). Een alternatief concept –ook van Hoogerwerf– is de bestuurstheorie (Hoogerwerf, 1986: 17). Hiermee wordt bedoeld het geheel van opvattingen van een lid van de bestuurlijke of politieke elite over het openbaar bestuur. Meer dan de beleidstheorie heeft de bestuurstheorie een algemeen karakter, daar het niet aan een bepaald beleidsveld is gebonden, maar het openbaar bestuur in het algemeen betreft.

ander kan worden gevisualiseerd als een netwerk waarbij de concepten als *nodes* worden weergegeven en de relaties als *edges*. In Figuur 5.3 is een ideaaltypen van een cognitieve kaart gegeven (ontleend aan Wang, 1996: 539).



**Figuur 5.3 Een eenvoudige cognitieve kaart**

Cognitieve kaarten zijn dus concrete interpretaties van een complexe werkelijkheid (Klein & Cooper, 1982: 64). Zij bieden inzicht in de wijze waarop een actor naar de oorzaken van een complex beleidsprobleem kijkt en de variabelen waarop volgens hen te interveniëren is (Langfield-Smith & Wirth, 1992: 1135). Dit is iets dat duidelijk blijkt uit de bovenstaande kaart. Deze biedt een ruim aantal factoren achter een specifiek probleem: het aantal ziektegevallen per 1000 inwoners.

De bovenstaande kaart is een uitgebreide –doch verre van volledige- kaart (Wang, 1996: 539). De problematiek is ongetwijfeld nog aanmerkelijk complexer. Het is echter de vraag in hoeverre de gemiddelde beleidsmaker in de gezondheidszorg zich bewust is van alle elementen uit deze kaart en hun interdependenties. Iets soortgelijks geldt ook voor decentrale human capital beleidsinitiatieven: in hoeverre zijn de policy entrepreneurs op de hoogte van alle elementen achter het probleem en hun onderlinge samenhang?

Het is niet zo dat de cognitieve kaarten van de policy entrepreneurs in het low politics model uitgebreid moeten worden geanalyseerd. Wel vestigen deze kaarten de aandacht op interessante vragen: Hoe zien de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs eruit? Op wat voor variabelen willen zij ingrijpen? Op wat voor wijze

willen zij dat doen en wie zou dat eigenlijk moeten doen? De verwachting is vervolgens dat:

*Naarmate een policy entrepreneur een explicieter beeld heeft van mogelijke oplossingen van het probleem en de verantwoordelijkheid voor die oplossingen meet bij zijn eigen organisatie legt, zal het beleidsinitiatief meer zijn afgestemd op deze regionale voorraad hoger opgeleiden.*

De oplossingsideeën van de policy entrepreneurs mogen overigens niet verward worden met de eerste factor: de probleempcepties van de policy entrepreneurs. Deze gingen over de aard en de consequenties van het probleem. De tweede factor gaat over de wijzen waarop het op te lossen is.

### **5.3.3 Externe steun die de policy entrepreneurs ontvangen**

In de vorige twee paragrafen hebben wij aandacht gegeven aan twee factoren die een directe invloed hebben op het tot stand komen van low politics beleidsinitiatieven. Dit waren de probleempcepties van de policy entrepreneurs enerzijds en zijn oplossingsideeën anderzijds. Immers, hij moet zich allereerst bewust zijn van een probleem, maar tevens weet hebben van mogelijke oplossingen ervan. Wij zullen in deze paragraaf aandacht geven aan de derde factor: *externe steun*. Deze externe steun omvat alles dat policy entrepreneurs helpt bij het opzetten van een beleidsinitiatief.

Om het onderscheid te benadrukken met de eerder genoemde materiële hulpbronnen spreken wij expliciet niet van hulpbronnen, maar van externe steun.<sup>2</sup> In de praktijk zal misschien blijken dat onder externe steun ook typen steun vallen die als hulpbron of zelfs als materiële hulpbron te typen zijn. Niettemin onderstrepen wij met deze woordkeuze het onderscheid met conventionele materiële hulpbronnen (zie: Bernenfelt, 1984: 172; Cress & Snow, 1996: 1090). Wij benadrukken daarbij dat het primair gaat om de bereidheid om actie te ondernemen.

Deze opmerking is vooral van belang omdat de totstandkoming van deze beleidsinitiatieven naar relatief weinig materiële hulpbronnen behoeft. Uit het tweede hoofdstuk bleek dat het vaak kleine beleidsinitiatieven zijn die tot stand kunnen komen met wat kantoorruimte en hoogstens enkele medewerkers. Het zijn – onder anderen- deze eigenschappen die de eerder besproken beleidsvormings-theorieën onbruikbaar maken. Daar ging het immers in de regel om omvangrijke materiële hulpbronnen waarvoor veel politieke strijd wordt gevoerd. Dat betekent niet dat materiële hulpbronnen irrelevant of volkomen afwezig zijn. Het betekent wel dat zij over het algemeen geen doorslaggevende rol spelen bij de totstandkoming van het beleidsinitiatief. Bij deze totstandkoming wordt natuurlijk wel gebruik gemaakt van zaken als financiën of kantoorruimte, maar het verkrijgen

<sup>2</sup> Dit betekent dat er een zekere analogie ontstaat met *resources* die Kingdon terloops noemt (2003: 33, 37, 51, 52) en die wij in §4.6.2 aanduiden als niet-materiële hulpbronnen.

van deze zaken is naar onze verwachting voor de policy entrepreneurs in de regel geen onoverkomelijk probleem. In de praktijk zijn de kosten relatief laag. Het type beleidsinitiatieven leent zich bovendien in veel gevallen betrekkelijk makkelijk voor financiering door hogere overheden. Hiervoor bestaan vaak uitgebreide subsidieregelingen.

De externe steun kan vele vormen aannemen. Het geven van politieke steun is voor regionale politici of bedrijven betrekkelijk laagdrempelig. Niettemin kan de positieve bijdrage aan de totstandkoming van een beleidsinitiatief ervan groot zijn. Het opent immers deuren elders. Maar de steun kan ook materieel van aard zijn. In dat geval kan men bijvoorbeeld denken aan huisvesting van het beleidsinitiatief, maar kan men ook denken aan –gedeelde- financiering.

Externe steun lijkt daarmee in zekere zin verwant aan de politieke stroom van MS. Tenminste, in de zin dat de politieke stroom van Kingdon facetten kent die ook als externe steun zouden kunnen worden gezien. In het model van Kingdon komen beleidsinitiatieven immers tot stand met steun van de instituties in de politieke stroom. De essentie van de politieke stroom van MS is echter een wetgevingsproces. Beleidsinitiatieven manifesteren zich bij Kingdon dan ook in de vorm van wetgeving. Policy entrepreneurs ‘adopter’ bepaalde ideeën en proberen de actoren in de politieke stroom zover te krijgen deze ideeën te steunen. Nadat de ideeën een zeker ‘wordingsproces’ hebben doorlopen kunnen zij door de actoren in de politieke stroom in wetgeving worden omgezet. Het gehele proces duurt jaren. Deze zienswijze is interessant, maar kent een aantal tekortkomingen voor de verklaring van low politics beleidsinitiatieven.

De eerste tekortkoming betreft de invulling van de politieke stroom. Deze wordt in MS gestuurd door zaken als de publieke opinie, campagnes van belangengroepen, verkiezingsresultaten en de daaruit voortkomende verdeling van het Congres of bureaucratische veranderingen (Kingdon, 2003: 145). Van al deze zaken is bij low politics beleidsinitiatieven echter geen sprake.

De tweede tekortkoming betreft de verhouding tussen de policy entrepreneur en de verstrekker van de externe steun. In het geval van low politics beleidsinitiatieven lijkt in deze relatie een duidelijke scheidslijn te bestaan. De policy entrepreneur in MS probeert zijn ideeën om te zetten in wetgeving. Hiervoor ‘verkoopt’ hij ze aan de politieke stroom. Wanneer dit is met succes is gedaan, heeft hij er in feite niks meer mee te maken. Er is immers sprake van wetgeving. Dit omschreven wij eerder als een té sterke top-down benadering van Multiple Streams.

Bij low politics beleidsinitiatieven is dit niet het geval. Ook hier is het idee voor een beleidsinitiatief afkomstig van de policy entrepreneur, maar het verlaat zijn handen niet. Hij wendt zich tot politieke actoren om steun te vinden, maar de rol van deze actoren beperkt zich tot het geven van deze steun. De policy entrepreneur ontvangt de steun en gaat verder met het opzetten van het beleidsinitiatief. Maar ook als de steun niet wordt verleend is er geen man overboord. Uit het derde hoofdstuk mogen wij immers ook concluderen dat niemand het monopolie heeft op het verlenen van externe steun, zoals de politieke stroom en de volksvertegenwoordigers die in het model van Kingdon wél het monopolie hebben op wetgeving.

Het derde probleem betreft de aard van de verstrekkers van steun. In MS wenden policy entrepreneurs zich voor steun voor hun ideeën tot actoren in de politieke stroom. Het is aan die actoren dat zij hun ideeën trachten te verkopen. In beginsel is dit een proces waaraan slechts publieke actoren deelnemen. Alleen in het geval dat een policy entrepreneur afkomstig is van een private belangengroepering hebben private actoren een rol in het proces. Maar ook in dat geval valt of staat de totstandkoming van het beleidsinitiatief bij de mate waarin publieke actoren –in casu de politieke stroom- hun steun uitspreken voor het beleidsinitiatief en bereid zijn tot wetgeving. In het geval van low politics beleidsinitiatieven is daarvan geen sprake. De cases in het derde hoofdstuk laten ook een vrij grote private invloed zien. Policy entrepreneurs kunnen een private achtergrond hebben, maar dit geldt ook voor de verstrekkers van externe steun.

Het concept van externe steun wordt ook uitgewerkt door Klok (1993a: 149-152; 1993b: 9-52). Hoewel Klok spreekt van hulpbronnen is deze indeling wel relevant wanneer we kijken naar de invloed van de aard van de externe steun op de totstandkoming van een beleidsinitiatief. Klok begint zijn indeling bij het klassieke economische onderscheid tussen *fysieke goederen* (kapitaal) en *arbeid*. Daar aan voegt hij toe: *informatie*; *tijd*; *geld*; *rechten*; en *vertrouwen/ consensus* (Klok, 1993b: 38-42).

Deze typen externe steun lijken voor zich te spreken, maar een aantal verdient enkele nadere opmerkingen. Zo is het type *kapitaal* vrij breed, maar zal het zich bij low politics beleidsinitiatieven over het algemeen voordoen in de vorm van huisvesting. Het type *informatie* wordt door Klok (1993a: 149) vooral gezien als een menselijke eigenschap: kennis en ervaring. Maar het betreft ook kennis over een specifiek beleidsprobleem. Deze kennis kan door de policy entrepreneur zelf gegenereerd zijn, maar kan ook van buiten komen in de vorm van elders gedane studies over het probleem. Deze informatie uit zich weer in de eerste maar met name in de tweede factor. Ook *tijd* is een belangrijke externe steun bij de totstandkoming van beleidsinitiatieven. Wanneer de externe steun een private afkomst hebben zullen vrij snel beleidsprestaties worden verwacht. Tijd is in dat geval onmisbaar. *Geld* is een type externe steun dat van belang kan zijn voor het opzetten van beleidsinitiatieven. Het gaat doorgaans om kleine organisaties waar hooguit enkele medewerkers op de loonlijst staan. Het is echter evident dat zij kosten maken. *Rechtsregels* worden door Klok als bewust veranderbaar gezien. Dat zijn zij natuurlijk ook, maar de relevantie van die notie ligt vooral in het perspectief van Klok: interveniërende beleidsinstrumenten. In het geval van decentrale human capital beleidsinstrumenten moeten rechtsregels vooral worden gezien als een externe steun die voor de beleidsinitiatieven van regio tot regio verschillen. In de Nederlandse eenheidsstaat is het voor regio's in beginsel niet mogelijk om wetgevend op te treden. In het federalistische Duitse geval is die mogelijkheid voorbehouden aan de Bondslanden, terwijl het in Zwitserland de kantons zijn die rechtsregels kunnen stellen. Het laatste type externe steun van Klok is *consensus* of *vertrouwen*. Klok stelt dat deze steun onmisbaar is om tot sociale interactie te komen. Dit geldt per definitie ook voor decentrale human capital beleidsinitiatieven,

met als opmerking dat het vertrouwen vooral moet worden gezien in de relatie tussen de verstrekker van hulpbronnen en de policy entrepreneur.

In deze paragraaf hebben wij de nadruk gelegd op het belang van externe steun bij het opzetten van beleidsinitiatieven. Wij hebben het begrip geconceptualiseerd en wij hebben voorbeelden en een duidelijke categorisering genoemd. Vervolgens moet worden gezien of bepaalde typen externe steun van belang zijn bij het opzetten van decentrale human capital beleidsinitiatieven. De hypothese hier luidt dan ook:

*Naarmate een policy entrepreneur een betere toegang heeft tot externe steun ten behoeve van de voorraad hoger opgeleiden in de regio, zal het beleidsinitiatief meer zijn afgestemd op deze regionale voorraad hoger opgeleiden.*

#### 5.3.4 Veranderingen in de drie factoren

In deze paragraaf zijn wij tot dusver ingegaan op de eigenschappen van de drie afzonderlijke factoren; de eigenschappen van de policy entrepreneurs. Wij hebben aandacht besteed aan hun probleempercepties, hun oplossingsideeën en de externe steun die zij tot hun beschikking hebben. De lezer kan hier –naast fundamentele verschillen- een zekere analogie met het werk van Kingdon herkennen. Kingdon sprak echter over institutionele en gepolitiseerde stromen.

In het vorige hoofdstuk hebben wij er al op gewezen dat de beleidsinitiatieven die wij typeren als low politics beleidsinitiatieven zonder grote hulpbronnen en zonder politieke strijd tot stand komen. De manier waarop Kingdon zijn stromen karakteriseert en in een omgeving plaatst, is ook onbruikbaar voor de verklaring van low politics beleidsinitiatieven. Met andere woorden, de stromen moeten niet worden gezien als abstracte entiteiten in een zwaar gepolitiseerde omgeving. In dit hoofdstuk concludeerden wij al dat het eerder factoren zijn die direct samen hangen met de policy entrepreneur: de wijze waarop hij over een probleem denkt, de wijze waarop hij over oplossingen denkt en de mate waarin zijn omgeving bereid is hem te steunen bij het opzetten van een beleidsinitiatief.

Maar dat neemt niet weg dat een bepaald aspect van het werk van Kingdon wel degelijk interessant kan zijn bij het verklaren van low politics beleidsinitiatieven. In hoeverre zijn veranderingen in de factoren van belang? Wanneer we willen kijken in hoeverre deze verandering een rol speelt, moeten we allereerst kijken hoe we deze verandering of dynamiek conceptualiseren. In het geval van Kingdon moeten we ons afvragen of deze stromen bij elkaar komen. In het geval van low politics moeten we ons afvragen of de factoren naar elkaar toe bewegen.

We lopen in dat geval vrij snel aan tegen de beperkingen van het werk van Kingdon. Immers, hij is op deze beweging nauwelijks ingegaan. Kingdon spreekt van *coupling* of *linking* van *policy solutions*, *policy problems* en *political opportunities*, maar verder lijkt hij het proces toch vooral als een abstract axioma te zien. Lindquist (2006: 887) benadrukt het stellig: “he does not provide us with any guidance (...) on how an idea can make the transformation from solution to institutionalized alternative”. Dit probleem manifesteert zich ook bij het werk van

latere auteurs op het gebied van MS (zie: Howlett, 1998: 498). Met andere woorden: de empirische toetsing van het samenkomen van de stromen heeft nauwelijks plaatsgevonden, waardoor de noodzaak van het operationaliseren van dit samenkomen afwezig is gebleven (zie: Tanner Holderness, 1992: 16).

Het blijft daarmee de vraag hoe wij ons dit proces van *coupling* in het werk van Kingdon moeten voorstellen. Moeten wij het daadwerkelijk zien als het geleidelijke samenkomen van drie massale institutionele stromen op een punt? Hoewel niemand lijkt te weten wat wij ons precies bij deze stromen moeten voorstellen, lijken sommige auteurs dit standpunt in te nemen (Evans Stout & Stevens, 2000; Exworthy & Powell, 2004: 264). In de praktijk leidt deze zienswijze hooguit tot weinig zeggende figuren waarin stromen bij elkaar komen zonder dat de lezer precies weet wat dit betekent of hoe dit gebeurt (e.g. Lober, 1997: 7, 13). Op deze manier blijft de figuur uit §4.6.1 weinig concreet.

Maar misschien moeten wij het meer zien als een serie gebeurtenissen die het debat en de beschikbaarheid van hulpbronnen een bepaalde kant opduwen (Howlett, 1998: 299; Zahariadis, 1999: 77). Dit laatste standpunt levert wellicht minder mooie metaforen op, maar lijkt voor empirische toetsing bruikbaar. Al was het alleen al omdat de eerste zienswijze intensief longitudinaal onderzoek veronderstelt, en de tweede zienswijze met post-hoc reconstructies kan worden getoetst.

Ook wanneer we kijken naar low politics beleidsinitiatieven kunnen we analoog aan Kingdon veronderstellen dat een zekere verandering in de drie hierboven besproken factoren van belang is. De beleidsinitiatieven kunnen in die zienswijze slechts dan ontstaan wanneer de probleempercepties en de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs op elkaar zijn afgestemd én de externe steun voldoende is. Wanneer we willen kijken naar een model dat de totstandkoming van low politics beleidsinitiatieven kan verklaren moeten we dan ook de volgende hypothese toetsen:

*De totstandkoming van low politics beleidsinitiatieven wordt voorafgegaan door een verandering van één of meerdere van de drie actor-factoren.*

Het gaat bij deze hypothese niet meer zozeer om de karakteristieken van de actor-factoren op het moment van het tot stand komen van de beleidsinitiatieven. Het gaat er daarentegen juist om in hoeverre deze karakteristieken kort voor dit moment van totstandkoming zijn veranderd en in hoeverre deze verandering heeft geleid tot de totstandkoming.

#### **5.4 De tweede laag: contextfactoren**

De tweede laag van het model bestaat uit twee factoren die een invloed hebben op de drie factoren uit de eerste laag. Zij hebben daarmee een indirect effect op de uiteindelijke low politics beleidsinitiatieven.

Wij zullen allereerst aandacht besteden aan de stakeholders. Dit is een bredere groep actoren die belang hebben bij de low politics beleidsinitiatieven. De verwachting is dat deze stakeholders een invloed hebben op de wijze waarop de

policy entrepreneurs denken over een bepaalde problematiek, i.e. hun probleempercepties. Maar zij hebben ook een invloed op de wijze waarop de policy entrepreneurs denken over oplossingen van het probleem, i.e. hun oplossingsideeën. De stakeholders beïnvloeden naar onze verwachting de probleempercepties van de policy entrepreneurs alsmede hun oplossingsideeën. De wijze waarop dit gebeurt zullen wij hieronder uitleggen.

Vervolgens zullen wij aandacht besteden aan het ondersteuningsnetwerk. Het ondersteuningsnetwerk levert de externe steun die de policy entrepreneur gebruikt bij het opzetten van zijn beleidsinitiatief. De eigenschappen van dit ondersteuningsnetwerk bepalen de mogelijkheden die de policy entrepreneurs krijgen bij het opzetten van hun beleidsinitiatieven. Dit netwerk vormt de tweede contextfactor.

#### 5.4.1 Stakeholders

Eerder in dit hoofdstuk hebben wij het belang van de probleempercepties van policy entrepreneurs benadrukt. Wij hebben aangegeven dat wij verwachten dat de probleempercepties van de policy entrepreneurs een invloed hebben op de totstandkoming van low politics beleidsinitiatieven. Ook hebben wij de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs besproken. Ook deze zijn in het low politics model van invloed op de totstandkoming van beleidsinitiatieven.

Maar het is de vraag hoe de policy entrepreneurs tot de conclusie komen dat een specifieke situatie urgent is? En hoe komen zij aan hun ideeën over mogelijke oplossingen van het probleem? We zagen al dat low politics problemen in de media weinig aandacht krijgen. Over het algemeen is er weinig bekend over het probleem. Wij zagen dat zeer duidelijk bij de inleidingen van de beleidsinitiatieven in het derde hoofdstuk. Over een eventueel regionaal tekort aan hoger opgeleiden is in beginsel weinig kennis bekend. Zaken als de omvang van een tekort, of de consequenties daarvan laten zich met de beschikbare informatie moeilijk uitdrukken. Stel dat de policy entrepreneurs overtuigd zijn van de ernst van een bepaald probleem, en van bepaalde wijzen waarop dit probleem op te lossen zou zijn, dan moet deze overtuiging ergens een bron hebben.

Wij gaan er in ons model vanuit dat deze bron kan worden geconceptualiseerd als *de stakeholders* (Freeman, 1984). De stakeholders in ons model worden, analoog aan Clarkson (1995: 107), gezien als zogenaamde *secondary stakeholders*. Volgens Clarkson kunnen deze worden gedefinieerd als "...those who influence or affect, or are influenced or affected by, the corporation, but they are not engaged in direct transactions with the corporation and are not essential for its survival" (zie: ook: Jansson, 2005: 5). Deze stakeholders kunnen vrij ongemerkt hun stempel drukken op het denken en het strategisch handelen van policy entrepreneurs (Friedman & Miles, 2002: 2). Dit proces laat zich wellicht bekijken als beïnvloedingsproces binnen *knowlegde commons* zoals dat wordt beschreven door Hess en Ostrom (2007: 57, 58). Uiteindelijk vindt er, naar onze verwachting, binnen de groep van



stakeholders een homogenisering van denkbeelden plaats. Deze homogene denkbeelden beïnvloeden de denkbeelden van de policy entrepreneurs.

*Invloed van de stakeholders op de probleempercepties van de policy entrepreneurs*

De beïnvloeding geldt allereerst voor de probleempercepties van de policy entrepreneurs. In het geval van decentrale human capital beleidsinitiatieven, maar ook in het geval van andere complexe beleidsproblemen, mag men veronderstellen dat de policy entrepreneurs niet in staat zijn om het gehele probleem te overzien. Bij de bespreking van de probleempercepties van de policy entrepreneurs in §5.3.1 zagen wij immers al hoe de causaliteit achter een probleem feitelijk oneindig kan zijn. Dit maakt het –zeker voor een individu- onmogelijk om een totaal beeld van de situatie te krijgen. De situatie is daarvoor simpelweg te complex en de cognitieve beperkingen van een policy entrepreneur zijn daarvoor simpelweg te groot.

Een alternatieve bron ligt in officiële rapportage over het probleem. Zo kunnen onderzoeken worden gedaan naar de ernst van het probleem en de consequenties ervan op bijvoorbeeld sociaal of economisch gebied. Maar wat gebeurt er wanneer er van deze rapportages geen sprake is? Of wanneer deze rapportages oud zijn of zich beperken tot een weinig inhoudelijke of oppervlakkige analyse van een probleem? Of wanneer we veronderstellen dat een dergelijke rapportage geen blauwdruk kan vormen voor probleempercepties? Hoe komt een policy entrepreneur dan aan zijn nadere specificering van het probleem en zijn ideeën over de consequenties ervan? Hij zal zich in dat geval moeten baseren op de meningen van andere actoren over het probleem. Maar wie zijn deze actoren?

Per beleidsprobleem zal de groep stakeholders anders moeten worden gedefinieerd. Dit blijkt duidelijk uit de inleiding van deze paragraaf. Wanneer een regio met een tekort aan hoger opgeleiden kampt, zal dit logischerwijs voor het eerst worden gevoeld door regionale werkgevers. Dit zal in het bijzonder gelden voor kennisintensieve organisaties. Immers, juist daar is men afhankelijk van een voldoende voorraad hoger opgeleiden. In het geval van een tekort aan hoger opgeleiden zijn het juist deze organisaties die steeds meer moeite moeten doen om de juist gekwalificeerde werknemers te vinden. De stakeholders zijn daarmee de voornaamste eigenaren van het veronderstelde probleem. Zij worden als eerste geconfronteerd met het probleem, ervaren als eerste de negatieve gevolgen en hebben een belang bij het oplossen van het probleem (Dunn, 1994: 85).

Als blijkt dat de policy entrepreneurs sterk ontwikkelde probleempercepties hebben dan mogen we aannemen dat de stakeholders een rol spelen bij het ontstaan van deze probleempercepties. De veronderstelling is dan ook dat de probleempercepties van de policy entrepreneurs worden beïnvloed door die van de stakeholders.

*Invloed van de stakeholders op de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs*

Een soortgelijk mechanisme geldt tevens voor de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs. Ook hier luidt de vraag: hoe komen policy entrepreneurs aan hun ideeën over eventuele oplossingen van een verondersteld probleem? Wanneer zij

expliciete meningen hebben over de causale relaties achter een verondersteld probleem én over de wijzen waarop een dergelijk probleem te verhelpen is, bestaat er een geringe kans dat deze ideeën in een sociaal vacuüm zijn ontwikkeld. Groter is echter de kans dat de policy entrepreneurs daarbij zijn beïnvloed door stakeholders in de regio.

*De werking van de invloed*

Beide processen van beïnvloeding zouden kunnen gaan volgens het volgende mechanisme. De stakeholders vormen zich allereerst zelf een mening. Dit kan aan de hand van eigen ervaringen, maar ook simpelweg doordat zij er met elkaar over praten in formele of informele overleggen. Hierbij kan men denken aan relatief gesloten organisaties als de Rotary, een overlegorgaan van schooldirecteuren, of een kring voor werkgevers in een bepaalde sector (e.g. Chetty & Agndal, 2008), maar ook aan open bijeenkomsten als bijeenkomsten die bijvoorbeeld door een Kamer van Koophandel of een belastingdienst worden georganiseerd (e.g. Boshuizen & Van der Veen, 2006). De moeite die de werkgevers ervaren met het aantrekken van de juiste werknemers komen in deze netwerken ter sprake en gaandeweg beginnen werkgevers in de regio zich een gemeenschappelijke mening over het probleem te vormen. Wanneer het probleem regelmatig ter sprake komt zullen ook werkgevers die minder met het probleem geconfronteerd worden het als problematisch gaan ervaren. Er vindt- kortom- onder werkgevers een zekere convergentie van probleemdefinitie en denken over oplossingen plaats. Deze convergentie, zo is onze veronderstelling, zal ook de policy entrepreneurs sturen in hun probleempercepties en hun gedachten over oplossingen van het probleem. De twee hypothesen zijn hier dan ook:

*De probleempercepties van de stakeholders in een regio vormen de probleempercepties van de policy entrepreneurs in dezelfde regio.*

*De oplossingsideeën van de stakeholders in een regio vormen de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs in dezelfde regio.*

#### **5.4.2 Het ondersteuningsnetwerk**

Eerder in dit boek hebben wij de policy entrepreneurs beschreven. Dit zijn de actoren die zich bezig houden met het opzetten van de beleidsinitiatieven. Men mag echter niet verwachten dat hun eigen investeringen volstaan bij het opzetten van de beleidinitiatieven. De policy entrepreneurs hebben voor het opzetten van hun low politics beleidsinitiatieven externe steun nodig voor het verwezenlijken van hun beleidsinitiatieven.

Deze externe steun hebben wij eerder in dit hoofdstuk al besproken. Daar hebben wij aangegeven dat de samenstelling van deze externe steun van invloed is op het beleidsinitiatief. Maar wat bepaalt de samenstelling van de externe steun? Het ligt voor de hand om aan te nemen dat de externe steun komt van actoren die bereid

zijn om te investeren in low politics beleidsinitiatieven. Het kan dan gaan om particuliere organisaties die zelf gebaat zijn bij een eventueel effect van deze initiatieven. Maar het kan ook gaan om overheidsorganisaties die zich hiertoe geroepen voelen door hun publieke functie.

De veronderstelling is dat een policy entrepreneur actief op zoek gaat naar deze externe steun en naar de verstrekkers daarvan. Dat doet hij door contacten te leggen met de organisaties die hierin kunnen voorzien. Het kan dat deze organisaties al eerder contact met elkaar hadden omdat zij zich bijvoorbeeld bezig houden met de economische ontwikkeling van de regio, maar het kan ook zo zijn dat de policy entrepreneur de organisaties met elkaar verbindt.

Op deze manier ontstaat een regionaal netwerk van actoren dat wij het *ondersteuningsnetwerk* noemen. Het ondersteuningsnetwerk is een groep actoren – organisaties of individuen die –al dan niet via policy entrepreneurs- contact hebben met elkaar en de policy entrepreneurs voorzien van steun bij het opzetten van zijn low politics beleidsinitiatief.

Een ondersteuningsnetwerk is misschien wel te vergelijken met een klassiek beleidsnetwerk. In de definitie van Hufen en Ringeling (1990: 9; Bressers & O'Toole, 1998: 218) kan een dergelijk beleidsnetwerk worden gezien als een:

1. sociaal systeem;
2. waarbinnen actoren interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen;
3. die enige duurzaamheid vertonen, en;
4. gericht zijn op een specifiek beleidsprobleem.

Het regionale ondersteuningsnetwerk voldoet naar onze verwachting grotendeels aan deze criteria. Het is in beginsel een sociaal systeem (1), maar daarbij moet gelijk het voorbehoud worden gemaakt dat de onderlinge relaties zich waarschijnlijk vooral richten op de policy entrepreneur. Er is voor de participanten in het regionale ondersteuningsnetwerk immers geen noodzaak om onderling contact te hebben. Ook worden waarschijnlijk interactie- en communicatiepatronen ontwikkeld (2), maar ook hier moet worden opgemerkt dat deze zich waarschijnlijk eenzijdig zullen richten op de policy entrepreneurs (vgl. Bressers & O'Toole, 2005: 140). De policy entrepreneurs zullen doorgaans als de nodes in het netwerk fungeren. Immers, het resultaat van deze interactie- en communicatiepatronen is het –naar de hoop van de policy entrepreneurs- geven van steun aan de policy entrepreneurs. Het ondersteuningsnetwerk vertoont waarschijnlijk ook tekenen van duurzaamheid (3). Voordat de steun wordt gegeven is al sprake van contact tussen de policy entrepreneurs en de actoren in het ondersteuningsnetwerk. Men mag veronderstellen dat veel steun onder specifieke voorwaarden ter beschikking worden gesteld, en dat het verlenen van deze steun het opbouwen van vertrouwen behoeft. Het kan dat de steun slechts eenmalig wordt verstrekt, maar het is ook mogelijk dat de steun over langere tijd verspreid wordt. Dit laatst zou impliceren dat ook na het opstarten van het beleidsinitiatief het contact tussen de policy entrepreneur en de actoren in het ondersteuningsnetwerk zal blijven bestaan. Tot slot mogen we verwachten dat het ondersteuningsnetwerk waarschijnlijk gericht zal zijn op een specifiek probleem (4). In onze casuïstiek hoeft dat zeker niet per se een verondersteld tekort aan hoger

opgeleiden te zijn. In het derde hoofdstuk zagen we immers al dat de doelstellingen van het beleidsinitiatief divers kunnen zijn. Net zo goed kan het zo zijn dat bepaalde participanten in het regionale ondersteuningsnetwerk zich richten op wijkvernieuwing of op het aantrekken van kennisintensieve bedrijvigheid. Het is volgens de definitie van het beleidsnetwerk én voor het verlenen van steun aan de policy entrepreneur juist van belang dat de participanten in het ondersteuningsnetwerk de doelen van de policy entrepreneur onderschrijven. In de laatstgenoemde gevallen zal er wellicht een Type III of een Type IV-maatregel ontstaan, maar is er nog steeds sprake van een ondersteuningsnetwerk.

Het regionale ondersteuningsnetwerk wordt afgebakend door die actoren die externe steun geven aan de policy entrepreneurs in de regio. Eerder in dit hoofdstuk is de invloed van de aard van deze steun op de totstandkoming van beleidsinitiatieven al besproken. Het is echter de vraag welke eigenschappen van het ondersteuningsnetwerk invloed zullen hebben op de samenstelling van de steun die ter beschikking wordt gesteld.

Immers, de typen steun die uit het ondersteuningsnetwerk worden ontvangen, kunnen verschillend van aard zijn. Soms zijn zij niet-materieel van aard, soms zijn zij materieel van aard. Soms vertegenwoordigen zij een expliciete financiële waarde en soms is de steun niet in financiële termen uit te drukken. De typen steun die een policy entrepreneur ontvangt –zo veronderstelden wij eerder- heeft een invloed op de decentrale human capital beleidsinitiatieven. Maar dan blijft de vraag staan die wij in het begin van deze paragraaf stelden; hoe is de samenstelling van deze externe steun te verklaren? Het is onze verachting dat dit kan aan de hand van bepaalde karakteristieken van het ondersteuningsnetwerk in een regio. Maar hoe kunnen wij deze netwerken karakteriseren?

#### *Wijzen om een netwerk te categoriseren*

Op het gebied van beleidsnetwerken zijn vele typologieën en categoriseringën ontwikkeld. Börzel spreekt in dat licht niet voor niets van een Babylonische variëteit aan concepties en toepassingen (1998: 254). Een goed toepasbaar onderscheid is van Bressers (1998a) en Bressers en O'Toole (1998). Zij onderscheiden aan de hand van de dimensies *interconnectedness* en *cohesion* een viertal typen beleidsnetwerken die verschillen naar samenhang (Bressers, 1998a: 91). Bij *interconnectedness* gaat het om de intensiteit van de interacties tussen actoren in het netwerk, terwijl *cohesion* verwijst naar de *distribution of objectives* tussen de actoren. Daarnaast wijzen zij zijdelings op dimensies als *distribution of information* en *power* (Bressers & O'Toole, 1998: 219).

Börzel (1998: 254) zet aan de hand van de graad van institutionalisering formele netwerken tegenover informele netwerken. Daarnaast geeft zij aan dat netwerken vooral moeten worden getypeerd aan de hand van hun *edges*: de onderlinge relaties tussen de *nodes* in het netwerk. Deze relaties verschillen in hun "degree of intensity, normalization, standardization, and frequency of interaction" (Börzel, 1998: 259). In theorie zou het mogelijk zijn om de ondersteuningsnetwerken te categoriseren aan de hand van deze dimensies van Börzel.

Arentsen (1991: 108) gebruikt daarentegen *paralleliteit*, *opeenvolging* en *reciprociteit van coördinatie van taken* als dimensies om beleidsnetwerken te typeren. Zijn indeling is meer procesgericht dan die van Bressers en O'Toole enerzijds en Börzel anderzijds, welke meer als structuurbepaald kunnen worden gezien. Bressers (1998a: 86) haalt in dat licht ook De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991: 28-41) aan. Zij onderscheiden drie typen netwerken: *pluralistische netwerken*, *gesloten netwerken* en *interdependente netwerken*. Met deze categorisering valt iets te zeggen over de complexiteit van een netwerk. Ook bij De Bruijn en Ten Heuvelhof blijkt de indeling in typen die voornamelijk afhankelijk van de structuur van het netwerk. Bressers et al. (1995: 14) wijzen verder nog op dimensies als *institutionalisation*, *level of formalisation*, *degree of complexity*, *type of interdependences*, *degree of overlap*, *centralization*, *concentration*, *degree of dominance*, *accessibility*, *openness*, etcetera.

Wanneer we iets willen zeggen over de karakteristieken van het regionale ondersteuningsnetwerk dan is er aan mogelijke typologieën van netwerken geen tekort.

Bressers en O'Toole enerzijds, en Börzel anderzijds lijken bruikbare systemen van categorisering te bieden. Toch moet hier –zeker wat betreft Börzel– een voorbehoud worden gemaakt. Haar netwerkconcept kenmerkt zich primair door een sterke onderlinge afhankelijkheid tussen actoren in het netwerk. Dit uit zich bijvoorbeeld door de noodzaak om tot gemeenschappelijk beleid en dientengevolge gemeenschappelijke doelstellingen te komen (Börzel, 1998: 260). Ook houden de participanten zich gezamenlijk bezig met implementatie. Hierdoor wordt een onderlinge afhankelijkheid gecreëerd waar naar onze verwachting bij de ondersteuningsnetwerken geen sprake van zal zijn. In onze ondersteuningsnetwerken zijn de participanten primair leverancier van steun aan de policy entrepreneur. Slechts met hem houden zij intensief contact. Voor intensief contact met andere participanten is niet veel reden. Een afhankelijkheidsrelatie zal ook primair tot stand komen tussen de policy entrepreneur en de respectievelijke participanten in het netwerk en niet tussen alle participanten in het netwerk. Bovendien zal hier waarschijnlijk geen sprake zijn van een wederzijdse afhankelijkheid zoals bij het hierboven besproken netwerkconcept. Er is –naar onze verwachting– juist sprake van een eenzijdige afhankelijkheid. De policy entrepreneur is afhankelijk van de participanten die hem van steun voorzien. Andersom is dit minder het geval.

Ook het netwerkconcept van Bressers en O'Toole veronderstelt een innige relatie tussen actoren. Zo bestaan netwerken in hun veronderstelling per definitie uit actoren die onderling afhankelijk zijn van elkaar; er is sprake van een “matrix of interdependence” (Bressers & O'Toole, 2005: 140; zie ook Bressers, O'Toole & Richardson, 1995: 5).

Het netwerkconcept van Bressers en O'Toole heeft een aantal duidelijk voordelen die wij bij Börzel niet zagen. Ten eerste spreken de auteurs van netwerken waar sprake is van een *full aggregation* van actoren in het netwerk (1998: 216). Dit impliceert een samenwerking van overheden en particuliere organisaties, die wij al zagen bij de inleidingen van de beleidsinitiatieven. Bressers

en O'Toole geven daarnaast twee duidelijke dimensies van beleidsnetwerken, overigens zonder deze expliciet te operationaliseren (Bressers & O'Toole, 1998: 219). Dit zijn de dimensies *cohesion* en *interconnectedness* die wij in deze paragraaf al noemden. In het vervolg van deze paragraaf, maar vooral in het elfde hoofdstuk zullen wij het idee achter deze twee dimensies verwerken in één van de twee dimensies die wij zullen gebruiken om ondersteuningsnetwerken te typeren.

*Een alternatieve wijze*

Wij willen iets zeggen over de mate waarin het regionale netwerk in staat is én bereid is om steun af te geven aan de policy entrepreneurs in de regio. In dat geval lijkt een tweetal eigenschappen logischerwijs van eminent belang. In de eerste plaats moeten we ons afvragen wat voor actoren deel uit maken van het netwerk. Zij fungeren immers als de bron van de steun. De vraag wat voor actoren deel uitmaken van het ondersteuningsnetwerk noemen wij die van de *samenstelling* van het netwerk. Maar alleen de samenstelling is niet voldoende om het ondersteuningsnetwerk te beschrijven. Ook de wijze waarop de actoren in het netwerk zich tot elkaar verhouden is van belang. Dit zal invloed hebben op hun bereidheid om steun af te staan. De intensiteit waarmee de participanten zich tot elkaar verhouden noemen wij de *coherentie* van het ondersteuningsnetwerk. Er kan tussen de participanten een sterke of een minder sterke coherentie zijn.

Bij de samenstelling van het netwerk gaat het om de achtergrond van de participanten in het netwerk. Is deze publiek of privaat? Of is er juist sprake van een evenwichtige samenstelling? Wij zullen betogen dat een evenwichtige samenstelling in beginsel leidt tot een grotere diversiteit in de typen steun die ter beschikking worden gesteld.

Bij de coherentie van het ondersteuningsnetwerk gaat het niet om de achtergrond van de participanten in het netwerk. Hier is juist de manier waarop de participanten met elkaar omgaan en zich tot elkaar verhouden van belang. Wat Bressers en O'Toole (1998: 219) omschrijven als *interconnectedness* en *cohesion* is – in zekere zin – een onderdeel daarvan.<sup>3</sup> Hierop zullen wij in het elfde hoofdstuk meer gedetailleerd ingaan.

Een grotere coherentie leidt in dat mechanisme tot een groter onderling vertrouwen in het ondersteuningsnetwerk en daarmee tot een grotere bereidbaarheid om policy entrepreneurs in de regio te ondersteunen. Met andere woorden: meer coherentie in het regionale netwerk leidt daarmee tot meer verscheidenheid in de externe steun.

*De invloed van de samenstelling van het ondersteuningsnetwerk op de externe steun*

De actoren in het ondersteuningsnetwerk kunnen diverse achtergronden hebben. Zij kunnen afkomstig zijn uit het regionale bedrijfsleven, uit regionale en lokale

<sup>3</sup> Zij definiëren deze concepten als respectievelijk de *distribution of objectives* en de *intensity of interaction*. Deze concepten bepalen dus – onder andere – de manier waarop de participanten met elkaar omgaan en zich tot elkaar verhouden.

overheidsinstellingen, uit onderwijsinstellingen of zij kunnen een achtergrond in de lokale of regionale politiek hebben.

Dit kan worden gereduceerd tot de vraag of de actoren een publieke dan wel een private achtergrond hebben. Publieke actoren zoals overheden hebben de mogelijkheid om andere typen steun ter beschikking te stellen dan private actoren. Het meest duidelijke voorbeeld hiervan is bestuursrechtelijke steun waarop overheden een monopolie bezitten. Men kan daarbij denken aan het wijzigen van bestemmingsplannen of het invoeren van fiscale maatregelen. Publieke actoren zijn –in tegenstelling tot publieke actoren- ook in staat om op redelijk grote schaal financiële steun ter beschikking te stellen zonder dat daarop op korte termijn leverbare prestaties tegenover worden gesteld. Publieke actoren in het ondersteuningsnetwerk hebben dan ook een ‘monopolie op de lange adem’. Maar hiernaast zijn er zonder twijfel meer typische eigenschappen van publieke actoren die ervoor zorgen dat zij specifieke typen steun kunnen leveren.

Maar dit geldt ook voor private actoren, ook zij kunnen specifieke typen steun leveren.<sup>4</sup> Specifieke relaties kunnen daarvan een voorbeeld zijn, private actoren beschikken op regionaal niveau vaak over een uitgebreid netwerk. Ook hebben private actoren de beschikking over financiën. Anders dan de financiën van de publieke actoren zullen er in elk geval op de korte termijn meer voorwaarden tegenover worden gesteld. Deze financiën zijn echter uniek in die zin dat ze snel vrij gemaakt kunnen worden. Private actoren kunnen ook specifieke kennis hebben op organisatorisch gebied. Anders dan publieke actoren weten zij bijvoorbeeld hoe men snel een commerciële organisatie kan opzetten. In het derde hoofdstuk lieten wij zien dat dit van belang kan zijn.

Private en publieke actoren in het ondersteuningsnetwerk stellen verschillende typen steun ter beschikking. Naarmate de regionale ondersteuningsnetwerken evenwichtiger bestaan uit publieke en private actoren zal de verscheidenheid in typen steun meer divers zijn. Men mag dan ook veronderstellen dat:

*Naarmate de samenstelling van het ondersteuningsnetwerk evenwichtiger is zal de externe steun die aan de policy entrepreneurs ter beschikking wordt gesteld meer divers zijn.*

*De invloed van de coherentie van het ondersteuningsnetwerk op de externe steun*

De tweede belangrijke eigenschap van een regionaal ondersteuningsnetwerk is coherentie. Het gaat er dan niet zozeer om welke participanten deel uitmaken van het ondersteuningsnetwerk, maar op welke wijze zij zich tot elkaar verhouden: hoe groot is de coherentie tussen de participanten in het netwerk? In veel netwerktheorieën komt het concept coherentie op de één of andere wijze terug als karakteristiek van een beleidsnetwerk (e.g. Rhodes, 1990; Arentsen, 1991; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991; Klijn, 1994).

<sup>4</sup> Hiermee wordt ook de vinger gelegd op een belangrijke lacune van het stromenmodel van Kingdon waar steun slechts een publieke bron kan hebben.

De coherentie van een netwerk is van grote invloed op het functioneren van het netwerk en op de beslissingen die door het netwerk worden genomen (Toke, 2000: 839). Aan coherente netwerken worden in de literatuur veel positieve eigenschappen toegedicht. Bressers, O'Toole en Richardson (1995: 13) wijzen er bijvoorbeeld op dat "it might seem that, ceteris paribus, more successful implementation management in networks is related to tighter, more community-like network characteristics among those required to cooperate in the execution effort". In hun optiek zijn coherente netwerken beter in staat tot succesvolle implementatie. Deze relatie ligt voor de hand. Immers, meer coherentie in het netwerk leidt tot het afnemen van onzekerheden onder de actoren (De Ruiter, 2004: 2) en een groei van het onderling vertrouwen tussen actoren.

Het is onze veronderstelling dat meer coherentie –door afnemende onzekerheden- niet alleen leidt tot betere implementatie. Wij veronderstellen in het low politics model dat meer coherentie in het ondersteuningnetwerk bij de participanten in het netwerk vooral leidt tot een grotere bereidheid om low politics initiatieven te ondersteunen. In de vorige paragraaf wezen wij er al op dat het type steun vaak actor-gerelateerd is. Een gevolg van dit mechanisme is dat in regio's waar de coherentie in het ondersteuningsnetwerk groter is, meer typen steun zullen vrijkomen ten behoeve van de policy entrepreneurs.

Wanneer participanten nader tot elkaar staan, meer waarden delen en meer gebaat zijn bij een gemeenschappelijk beleid dan heeft dit gevolgen voor de steun die zij leveren (zie: Bressers et al., 1995: 14). Logischerwijs mag men dan ook verwachten dat een meer samenhangend, coherent netwerk zal leiden tot een groter onderling vertrouwen tussen de participanten in het netwerk. Actoren in het ondersteuningsnetwerk zullen er eerder van uit gaan dat investeringen die zij doen zullen worden gevolgd door de andere actoren in het netwerk (zie: Williamson, 1985). Het leveren van steun aan policy entrepreneurs wordt voor de participanten in het ondersteuningsnetwerk daarmee makkelijker. Het gevolg hiervan is dat de steun die daadwerkelijk wordt geleverd meer divers van aard zal zijn. De hypothese wordt hiermee:

*Naarmate de coherentie in het ondersteuningsnetwerk groter is zal de externe steun die aan de policy entrepreneurs ter beschikking wordt gesteld meer divers zijn.*

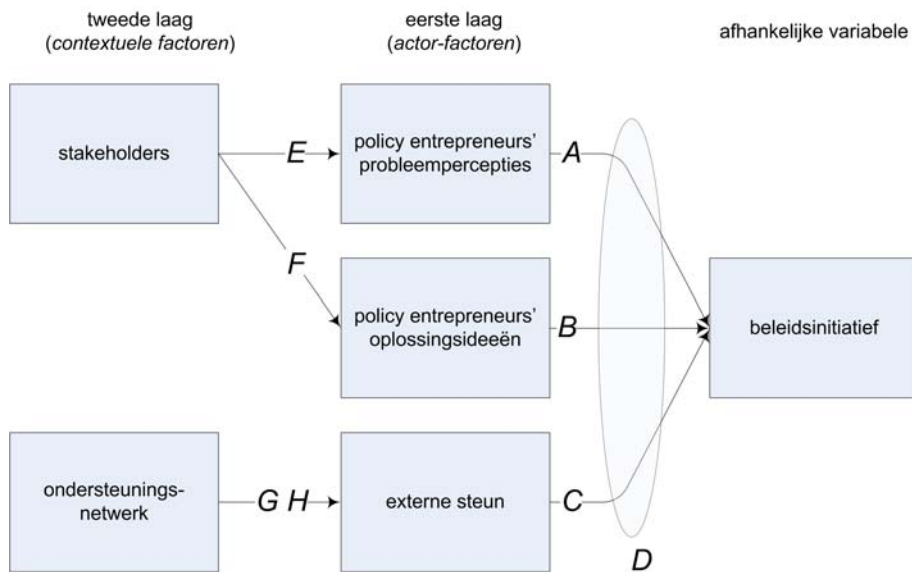
## **5.5 Conclusies**

In dit hoofdstuk hebben wij een model gepresenteerd aan de hand waarvan men de totstandkoming van low politics beleidsinitiatieven kan verklaren. Wij hebben aangegeven dat dit model tot op zekere hoogte verwant is aan het Multiple Streams model. Dit wordt duidelijk wanneer men zich realiseert dat het low politics model eisen stelt aan een zeker besef van een probleem, zekere ideeën omtrent de oplossing van dat probleem en een zekere beschikbaarheid van steun waarmee men deze oplossingen kan verwezenlijken.



Het is echter van het grootste belang dat men zich realiseert dat de actor in het low politics model de hoofdpersoon is. Het gaat er niet om in hoeverre een groep wetgevers zich de ernst van het probleem beseft; het gaat er juist om in hoeverre één enkele actor deze ernst beseft. Het gaat er daarmee ook juist om in hoeverre die enkele actor ideeën heeft over oplossingen en in hoeverre die enkele actor mogelijkheden heeft om een beleidsinitiatief te implementeren.

Op deze wijze ontstaat een model waarin de individuele actor als policy entrepreneur weliswaar centraal staat, maar waarin zeker ook aandacht is voor de context die hem vormt en hem in staat stelt om zijn beleidsinitiatieven te verwezenlijken: de stakeholders en het ondersteuningsnetwerk. Dit model is in Figuur 5.4 weergegeven.



**Figuur 5.4 Een meer gedetailleerde weergave van het Low politics model**

Men moet zich echter realiseren dat dit model nog niet aan de empirie getoetst is. Dat is iets dat in de volgende hoofdstukken zal gebeuren. De volgende hypothesen zullen daarbij worden getoetst.

*H<sub>a</sub> Naarmate een policy entrepreneur een groter belang hecht aan hoger opgeleiden in de regio en meer overtuigd is van een tekort aan hoger opgeleiden in de regio, zal het beleidsinitiatief meer zijn afgestemd op de regionale voorraad hoger opgeleiden.*

*H<sub>b</sub> Naarmate een policy entrepreneur een explicieter beeld heeft van mogelijke oplossingen van het probleem en de verantwoordelijkheid voor die oplossingen dichter bij zijn eigen organisatie legt, zal het beleidsinitiatief meer zijn afgestemd op de regionale voorraad hoger opgeleiden.*

- H<sub>c</sub> *Naarmate een policy entrepreneur een betere toegang heeft tot externe steun ten behoeve van de voorraad hoger opgeleiden in de regio, zal het beleidsinitiatief meer zijn afgestemd op de regionale voorraad hoger opgeleiden*
- H<sub>d</sub> *De totstandkoming van low politics beleidsinitiatieven wordt voorafgegaan door een verandering van één of meerdere van de drie actor-factoren.*
- H<sub>e</sub> *De probleempcepties van de stakeholders in een regio vormen de probleempcepties van de policy entrepreneurs in dezelfde regio.*
- H<sub>f</sub> *De oplossingsideeën van de stakeholders in een regio vormen de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs in dezelfde regio.*
- H<sub>g</sub> *Naarmate de samenstelling van het ondersteuningsnetwerk evenwichtiger is zal de externe steun die aan de policy entrepreneurs ter beschikking wordt gesteld meer divers zijn.*
- H<sub>h</sub> *Naarmate de coherentie in het ondersteuningsnetwerk groter is zal de externe steun die aan de policy entrepreneurs ter beschikking wordt gesteld meer divers zijn.*

## **Hoofdstuk 6**

### **De eerste actor-factor: policy entrepreneurs' probleempercepties**



## 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen wij de eerste veronderstelde relatie in het low politics model aan een nadere beschouwing onderwerpen. In het vorige hoofdstuk gaven wij aan een relatie te veronderstellen tussen de probleempercepties van de policy entrepreneurs in een regio en de mate waarin men zich met de beleidsinitiatieven in die regio specifiek op het vergroten van de voorraad hoger opgeleiden richt. Deze relatie kan in een hypothese worden verwoord als.

*H<sub>a</sub> Naarmate een policy entrepreneur een groter belang hecht aan hoger opgeleiden in de regio en meer overtuigd is van een tekort aan hoger opgeleiden in de regio, zal het beleidsinitiatief meer zijn afgestemd op de regionale voorraad hoger opgeleiden.*

In dit hoofdstuk zullen wij de probleempercepties van de policy entrepreneurs bespreken. Dat doen wij echter niet nadat wij voor elk beleidsinitiatief de policy entrepreneurs hebben geïdentificeerd. Maar wij zullen echter eerst ingaan op de wijze waarop wij de probleempercepties van deze policy entrepreneurs analyseren. Vervolgens zullen wij de verschillende beleidsinitiatieven in de drie regio's behandelen. Tot slot zullen wij de hierboven gestelde hypothese toetsen.

## 6.2 De wijze van analyse

Echter, wij zullen allereerst een aantal begrippen definiëren of nader bespreken. Het eerste begrip is dat van de policy entrepreneurs. In het vijfde hoofdstuk omschreven wij de policy entrepreneurs –in zekere zin analoog aan Kingdon- als actoren die een probleem herkennen, externe steun zoeken en daarmee beleidsinitiatieven opzetten.

In dit hoofdstuk behandelen wij de probleempercepties van deze policy entrepreneurs. Hiervoor zullen wij voor elk beleidsinitiatief één of meerdere policy entrepreneurs identificeren. Hun probleempercepties hebben wij in het vijfde hoofdstuk gedefinieerd als de opvattingen van actoren ten aanzien van een beleidsprobleem. Het gaat hier om de opvattingen die de policy entrepreneurs hebben ten aanzien van het beleidsprobleem. Wij hebben in het vijfde hoofdstuk echter ook aangegeven dat deze probleempercepties in ons model uit twee delen bestaan. In de eerste plaats is er de *algemene component*. In de tweede plaats is er de *situationele component*.

De algemene component beschrijft in onze casuïstiek de manier waarop de policy entrepreneur denkt over het belang van hoger opgeleiden in het algemeen. Dat gebeurt door aandacht te geven aan het belang dat de policy entrepreneurs hechten aan hoger opgeleiden in hun regio én door te aandacht te geven aan de manier waarop men dat nut ziet. Is dat economisch en heeft het te maken met de regionale werkgelegenheid? Of heeft dat bijvoorbeeld betrekking op het voorzieningenniveau in een regio? Of ziet men vooral fiscale voordelen?

De situationele component beschrijft daarentegen de wijze waarop de policy entrepreneur denkt over hoger opgeleiden in relatie tot zijn eigen regio. In welke mate men een tekort veronderstelt in de eigen regio? Maar het gebeurt ook door te kijken naar de interpretatie van de situatie in de eigen regio. Is het zo dat jonge, zojuist afgestudeerden, de regio en masse verlaten op zoek naar werk elders? Maar het kan ook dat men van mening is dat de regio te maken heeft met een meer algemene emigratie. Of verbeeldt men het probleem meer als een bestaande status quo waarin de eigen regio relatief minder hoog opgeleiden heeft dan omringende regio's? De lezer moet hier overigens een duidelijk onderscheid maken met de oorzaken van het probleem die wij in het volgende hoofdstuk bespreken.

Bij het bovenstaande moet nog een viertal opmerkingen worden gemaakt. In de eerste plaats bleek het bij twee beleidsinitiatieven door privéomstandigheden niet mogelijk om de policy entrepreneurs te spreken. In die gevallen bleek het echter wel goed mogelijk om de grote lijnen van de probleempercepties middels documentatie te achterhalen. Bovendien is in die gevallen gesproken met andere direct betrokkenen. Dit zijn actoren die wellicht niet als policy entrepreneur kunnen worden gezien, maar die bijvoorbeeld wel deel uitmaakten van het ondersteuningsnetwerk of op een andere manier nauw betrokken waren bij het opzetten van het beleidsinitiatief. Op die manier is het goed mogelijk om de probleempercepties van de policy entrepreneurs te achterhalen (zie: ook Eisenhardt, 1989: 534).

In de tweede plaats bleek het bij een aantal beleidsinitiatieven niet mogelijk om alle betrokken policy entrepreneurs te spreken. In die gevallen waar sprake was van een te grote groep policy entrepreneurs, is ervoor gekozen om met enkele sleutelfiguren onder de policy entrepreneurs te spreken. Zodoende kunnen de overwegingen van de policy entrepreneurs nog steeds goed kunnen worden beschreven en gedefinieerd.

In de derde plaats kan het bij sommige van de onderstaande beleidsinitiatieven zo zijn dat de argumentaties niet soepel lopen of dat bijvoorbeeld verschillende facetten van de probleempercepties niet goed op elkaar aansluiten. Sommige percepties zullen inconsistent zijn. De reden hiervoor is dat dit de probleempercepties van de policy entrepreneurs zijn. Sommige policy entrepreneurs hebben duidelijk uitgekristalliseerde ideeën over hoger opgeleiden en de mate waarin hun eigen regio al dan niet een tekort aan hoger opgeleiden heeft. Maar het kan ook dat een policy entrepreneur nog nooit over deze problematiek heeft nagedacht. Dat laatste maakt zijn perceptie van het probleem voor dit onderzoek niet minder interessant, maar kan er wel voor zorgen dat de argumentaties inconsistenties bevatten. Vanuit methodologisch perspectief is dit zuiver (Yin, 1981: 59)<sup>1</sup>, ook al zal het bij de lezer soms vragen oproepen.

In de vierde plaats moeten wij herinneren aan een potentieel onduidelijkheid die wij ook al in §3.2.3 aanstipten: de eventuele discrepantie tussen de regio en het beleidsinitiatieven. In het derde hoofdstuk zagen wij dat sommige beleidsinitiatieven zich richten op Enschede in Twente, op Kaiserslautern in Westpfalz of op Luzern in

<sup>1</sup> Yin spreekt hier van *narrative-writing*.

Zentralschweiz. In §3.2.3 toonden wij echter ook al aan dat de relatie tussen deze ‘kernegebieden’ en de omliggende regio’s om twee redenen evident is. Dit punt blijft hier uiteraard staan. Maar om onduidelijkheid te voorkomen merken wij hier op dat het bij de probleempercepties van de policy entrepreneurs per definitie gaan om hun probleempercepties aangaande de regio’s waarin zij hun beleidsinitiatieven opzetten.

## **6.3 Twente**

### **6.3.1 Kennispark**

#### *Identificatie van de policy entrepreneurs*

Het idee voor het Kennispark Twente ontstond in de aanloop naar december 1999 in de bestuursgebouwen van de Universiteit Twente. Hier groeide het besef dat men met het *Business and Science Park* (BSP) op een dood spoor zat. In de eerste plaats was de oorspronkelijk gewenste clustervorming in het park bereikt, in de tweede plaats bleken de eisen die men stelde aan de individuele ondernemingen te hoog door het uitgiftebeleid van de gemeente Enschede. Los daarvan realiseerde men zich in deze bestuursgebouwen dat de Universiteit Twente op korte termijn voor grote uitgaven aan haar vastgoed zou komen te staan. Voor deze kosten was in de aanloop naar 1999 nog te weinig dekking. Door in het kader van Kennispark kantoorruimte te verhuren aan kennisintensieve bedrijven hoopte de Universiteit een deel van dit probleem op te lossen.

Het idee voor Kennispark werd tussen december 1999 en december 2004 uitgedacht door een aantal medewerkers van het College van Bestuur. In deze tijd was men bezig met het uitwerken van de plannen. Deze werden gepubliceerd in *Actieplan Kennispark Twente* en het *Programmaplan Kennispark Twente*. De periode tussen december 1999 en december 2004 is dientengevolge de periode dat Kennispark werd opgezet. In die tijd werd het idee uitgewerkt om 250.000m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak op een drietal locaties op en rond de campus van de Universiteit Twente in te richten voor hoogwaardige technologische bedrijven. Men deed dit in expliciete opdracht van het College van Bestuur van de Twentse Universiteit, in het bijzonder van de toenmalige collegevoorzitter prof. dr. Frans van Vught. Van Vught en de leden van zijn college zijn daarmee de policy entrepreneurs van het Kennispark Twente.

#### *De algemene component*

De policy entrepreneurs waren zich tijdens het opzetten van Kennispark terdege bewust van het belang van hoger opgeleiden voor een regio, alhoewel zij achteraf benadrukken dat dit bij de totstandkoming van Kennispark geen rol heeft gespeeld. Slechts voor de gemeente bleek dit besef van belang bij het verlenen van steun aan het project.

Het belang van hoger opgeleiden is volgens de policy entrepreneurs in de eerste plaats economisch. De vergroting van de regionale welvaart is volgens de

De eerste actor-factor: policy entrepreneurs' probleempcepties

Collegevoorzitter tijdens het opstarten van het Kennispark de belangrijkste waarde die hoger opgeleiden voor een regio hebben. Pas in de tweede plaats benadrukt men dat hoger opgeleiden in een regio kunnen leiden tot "culturele verbreding en culturele welvaart". Samengevat kan men stellen men hoger opgeleiden voor een regio van belang achtte en dat de waarde van hoger opgeleiden vooral economisch was.

#### *De situationele component*

Maar het is volgens de policy entrepreneurs nog maar de vraag of er in Twente een tekort aan hoger opgeleiden was tijdens het opzetten van het Kennispark. Men redeneerde als volgt. In de eerste plaats zou men deze vraag volgens de policy entrepreneurs natuurlijk bevestigend kunnen beantwoorden. Immers, men realiseerde zich dat er in Twente percentagegewijs weinig hoger opgeleiden waren in vergelijking met andere regio's. Maar aan de andere kant, eigenlijk was er geen tekort aangezien er geen uitzonderlijke vraag was naar deze mensen was vanuit het bedrijfsleven in de regio. De policy entrepreneurs geven dan ook aan dat het te ver gaat om te zeggen dat er in Twente een tekort aan hoger opgeleiden bestond tijdens het opzetten van Kennispark. Als dat er al was, dan speelde het voor de policy entrepreneurs geen rol.

Maar stel dat er te weinig hoger opgeleiden in de regio zouden zijn, zo betogen de policy entrepreneurs, dan is dit het geval omdat hoger opgeleiden vrij snel na hun afstuderen de regio verlaten om voor bedrijven elders te gaan werken. Het is volgens de policy entrepreneurs dus nog maar de vraag of er in Twente een tekort aan hoger opgeleiden is. Maar mocht dat tekort er zijn, dan is dat volgens hen omdat afstudeerders met de universiteit ook de regio verlaten.

### **6.3.2 Career Center Twente**

#### *Identificatie van de policy entrepreneurs*

Wij hebben in hoofdstuk drie al aangegeven dat het CCT is voortgekomen uit de initiatieven van de directeuren personeel- en arbeid van Grolsch, Vredestein en ABN-AMRO; Peter van Rooijen, Jan Mos en Ad Dijkstra.

Tot op zekere hoogte deden zij dit binnen de context van de *Contactgroep Personeelsbeleid Enschede* (CPE), maar zij benadrukken dat de CPE als organisatie bij de totstandkoming van het CCT geen rol speelde. De totstandkoming van het CCT werd primair gedreven door deze drie personen. Zij waren de eerste groep policy entrepreneurs. Echter, al in 1999 was de huidige projectleider, Joop Meijer, betrokken bij het totstandkomingproces. Ook hij behoort diensgevolge tot de groep policy entrepreneurs. De groep policy entrepreneurs achter het CCT bestond diensgevolge uit de toenmalige directeuren personeel- en arbeid van Grolsch, Vredestein en de ABN-AMRO en de projectleider van het CCT. Zij waren actief in 1999.



#### *De algemene component*

Volgens de policy entrepreneurs zijn voldoende hoger opgeleiden voor een regio van groot belang. Het belang van hoger opgeleiden is volgens hen primair economisch. Men wijst vooral op de gevolgen die een tekort aan hoger opgeleiden heeft voor het investeringsklimaat in een regio. De nadruk leggen zij zeer expliciet op de economische consequenties. Twentse werkgevers hebben volgens de policy entrepreneurs veel moeite met het vinden van hoger opgeleid personeel. Dit schaadt hun concurrerend vermogen en belemmert de economische ontwikkeling van de regio.

#### *De situationele component*

De policy entrepreneurs waren tijdens van het opzetten van CCT overtuigd van een tekort aan hoger opgeleiden in Twente. Vooral het verschijnen van *Daarom Twente, onderzoek naar verhuismotieven* (1999) was van grote invloed op de wijze waarop de policy entrepreneurs over het probleem dachten. Het rapport bood in zekere zin een –vaak kwantitatieve– argumentatie achter vermoedens die de policy entrepreneurs intuïtief al langer hadden: het is voor ondernemingen in Twente moeilijker dan elders om hoger opgeleiden te binden.<sup>2</sup> Gedurende van de oprichting van het CCT waren de policy entrepreneurs zich volledig bewust van het lage percentage hoger opgeleiden.

De policy entrepreneurs interpreteren het probleem als het wegtrekken van zojuist afgestudeerden uit de regio. Uitgangspunt voor hen was dat er in potentie meer dan genoeg hoger opgeleiden in de regio aanwezig zouden zijn: “*De UT heeft een enorm technisch potentieel en Saxion heeft de meeste opleidingen van Nederland*”, aldus één van de policy entrepreneurs. De kern van het probleem was echter dat deze mensen wegtrokken na hun afstuderen: “*Men trekt toch naar de internationale bedrijven en die liggen ten westen van Utrecht*”. De policy entrepreneurs begrepen dit ook wel: “*na een paar jaar ben je toch aan een nieuwe baan toe en de kans dat je die in de Randstad vindt is nu eenmaal groter*”. Zij waren overtuigd van een tekort aan hoger opgeleiden in Twente. Dit tekort werd volgens hen vooral veroorzaakt door het wegtrekken van zojuist afgestudeerden.

<sup>2</sup> In het rapport wees men er bijvoorbeeld op dat “relatief veel jongere personen en huishoudens in de leeftijd 25-35 verlaten Twente en relatief veel ouderen (55+) zich in Twente vestigen”. Ook concludeerde men dat “onder de uitstromers zich een hoog percentage academici bevindt: 39%. Dit is bijna tweemaal zo hoog als dat bij de vestigers.” Een ander geconstateerd probleem was dat de arbeidsparticipatie van de vertrekkers vóór hun verhuizing 53% was en ná de verhuizing 71% bedroeg. Vóór de verhuizing volgde 28% van hen een opleiding, na de verhuizing is dit percentage geslonken tot 9%. De arbeidsparticipatie van vestigers is na de verhuizing gemiddeld lager: een daling van 64% naar 60%.

### 6.3.3 Fast Forward

#### *Identificatie van de policy entrepreneurs*

Fast Forward kent twee policy entrepreneurs: Hans van der Stam en Rob Admiraal van Saxion Hogescholen. De eerste trad aan als projectleider van FF. De tweede was actief binnen Saxion en werd daar later hoofd in- en externe betrekkingen. Zij waren met het opzetten van FF actief tussen de publicatie van *Daarom Twente, onderzoek naar verhuismotieven* in 1999 en oktober 2000.

#### *De algemene component*

De twee policy entrepreneurs waren zich tijdens van het opzetten van Fast Forward volledig bewust van het tekort aan hoger opgeleiden in Twente.

Zij hadden toen echter geen concrete ideeën over de voornaamste consequenties van een tekort aan hoger opgeleiden. De policy entrepreneurs benadrukken dat een voldoende voorraad hoger opgeleiden van groot belang werd geacht, los van de belangrijkste consequenties die men aan een tekort zou kunnen verbinden. De respondenten geven aan dat zij uiteraard wel persoonlijke ideeën over deze consequenties hadden. Deze concentreerden zich vooral op de gevolgen voor het dienstenaanbod: *“het voornaamste gevolg van het massale wegtrekken is een verarming van het voorzieningenniveau”*, aldus één van hen. Fiscale consequenties of consequenties voor de werkgelegenheid zijn voor de policy entrepreneurs van minder groot belang geweest. Eén van de respondenten noemt het achteraf zijdelings, maar benadrukt daarbij tegelijk de gevolgen voor het dienstenaanbod. Men was overtuigd van het belang van hoger opgeleiden. De voornaamste consequenties van een tekort aan hoger opgeleiden liggen in een verschraving van het dienstenaanbod in de regio.

#### *De situationele component*

De policy entrepreneurs waren tijdens van de oprichting van FF van mening dat er in hun regio een tekort aan hoger opgeleiden is. Zij werden daarin naar eigen zeggen beïnvloed door het rapport *Daarom Twente, onderzoek naar verhuismotieven* (1999).

Het probleem wordt geïnterpreteerd als het verlaten van de regio door zojuist afgestudeerden. Volgens de policy entrepreneurs verlaat 75% van de afgestudeerden gelijk na het afstuderen de regio. Deze data zijn wellicht discutabel, zij illustreren wel duidelijk hoe de policy entrepreneurs over de essentie van het probleem denken. Samengevat kan men stellen dat de policy entrepreneurs zich bewust waren van een tekort aan hoger opgeleiden in Twente. Het probleem is volgens hen dat men gelijk na het afstuderen de regio wenst te verlaten.

### 6.3.4 Woningbouwbeleid Gemeente Enschede

#### *Identificatie van de policy entrepreneurs*

Wij gaven in het derde hoofdstuk al aan dat het niet mogelijk om de veranderingen in het woningbouwbeleid van de gemeente Enschede te herleiden tot bepaalde individuen. Volgens de respondenten is het ontstaan van het programma vooral aan het College van Burgemeester en Wethouders tussen 1999 en 2004 te danken. Dit is geheel buiten de Gemeenteraad omgegaan.<sup>3</sup> De policy entrepreneurs achter het woningbouwbeleid van de gemeente Enschede worden gevormd door het College van B&W tussen 1999 en 2004. Gaandeweg richtten zij het woningbouwbeleid van de gemeente Enschede meer en meer op grote kavels, vrije kavelluitgifte, en hogere inkomensgroepen.

#### *De algemene component*

Hoger opgeleiden zijn volgens een lid van het toenmalige College van Burgemeester en Wethouders van belang, vooral “voor de toekomst van de Twentse economie”. Deze gedachte manifesteert zich in wat men op het gemeentehuis van Enschede omschrijft als *de schoorsteenhypothese*: de werkgelegenheid van lager opgeleiden moet vooral worden gezien als een base multiplier van de werkgelegenheid van hoger opgeleiden (zie: ook: Van der Veen et al., 2006: 13). Met andere woorden, hoger opgeleiden dienen vooral de economische ontwikkeling van het gebied en als aanjager van werkgelegenheid, in het bijzonder die van lager opgeleiden. Het College van Burgemeester en Wethouders legt deze relatie zeer direct: “*de groei van de werkgelegenheid hangt af van de vraag in hoeverre wij hoger opgeleiden weten te binden aan deze regio*”. De policy entrepreneurs zijn overtuigd van het belang van hoger opgeleiden en duidt dit belang vooral in termen van economische ontwikkeling.

#### *De situationele component*

De policy entrepreneurs waren zich bewust van een tekort aan hoger opgeleiden in Twente. Dit was al in 1999 het geval.<sup>4</sup> In 2004 stelde het College van Burgemeesters en Wethouders dat: “Op dit moment blijft het aandeel hoger opgeleiden in de Enschedese beroepsbevolking nog achter bij Nederland, maar nog meer bij steden als Nijmegen en Groningen”<sup>5</sup>.

Zij interpreteren het tekort als het massaal wegtrekken van zojuist afgestudeerden, vooral van de Universiteit Twente. Deze mensen trekken volgens de policy entrepreneurs naar de Randstad en komen over het algemeen niet meer terug naar Twente. Ook in beleidsstukken komt deze perceptie sterk naar voren. Samengevat kan men stellen dat de policy entrepreneurs achter het nieuwe

<sup>3</sup> “Nee, de Raad heeft geen rol gespeeld in de totstandkoming van het nieuwe woningbouwbeleid. Het College van B&W des te meer”, aldus één van de respondenten. Dit was dan ook onontkoombaar: “met dit beleid zet je een heleboel Enschedeërs buiten spel”.

<sup>4</sup> Zie hiervoor bijvoorbeeld de verslagen van de Raadsvergaderingen waar in het najaar van 1999 het economisch beleid van de gemeente werd besproken.

<sup>5</sup> Gemeente Enschede, *Discussienota Hoger Opgeleiden*, 17 februari 2004

De eerste actor-factor: policy entrepreneurs' probleempercepties

woningbouwbeleid zich zeer bewust waren van een gebrekkige voorraad hoger opgeleiden in Twente. Zij geloofden dat dit probleem hoofdzakelijk werd veroorzaakt door het wegtrekken van zojuist afgestudeerden.

### 6.3.5 Samenvatting

Hierboven hebben wij de probleempercepties van de policy entrepreneurs in Twente weergegeven. Wij hebben daarbij de aandacht gevestigd op de algemene component van de probleempercepties en de situationele component. In Tabel 6.1 hebben wij de bevindingen samengevat. Ook hebben wij de typen aangegeven zoals wij die in het derde hoofdstuk bespraken.

**Tabel 6.1 Probleempercepties van de policy entrepreneurs in Twente**

	Algemene component		Situationele component	
	Belang HO	Nut	Tekort	Interpretatie
Kennispark (III)	Van belang	Economisch	-	Wegtrekken van zojuist afgestudeerden
CCT (I)	Van belang	Economisch	Ja	Wegtrekken van zojuist afgestudeerden
FF (I)	Van belang	Diensten	Ja	Wegtrekken van zojuist afgestudeerden
Woningbouwbeleid (III)	Van belang	Economisch	Ja	Wegtrekken van zojuist afgestudeerden

Het is duidelijk dat de policy entrepreneurs in Twente hoofdzakelijk op dezelfde wijze over het probleem denken. Ondanks enkele afwijkende percepties laat deze zienswijze zich samenvatten als:

- hoger opgeleiden zijn van belang voor de ontwikkeling van een regio;
- het nut van hoger opgeleiden is vooral economisch, zij creëren werkgelegenheid;
- er is in Twente een tekort aan hoger opgeleiden, en;
- dit wordt geïnterpreteerd als het wegtrekken van zojuist afgestudeerden.

## 6.4 Westfalz

### 6.4.1 Zirkl

#### *Identificatie van de policy entrepreneurs*

Zirkl is voortgekomen uit Zetis, de dochter van IHK die wij in het derde hoofdstuk bespraken. Een tweetal medewerkers van Zetis hebben zich bezig gehouden met de invulling en ontwikkeling van het programma: Marion Marschall-Meyer en Michael Lill. Dit zijn de policy entrepreneurs. Zij waren in die hoedanigheid actief tussen juli 2003 en november 2006.

#### *De algemene component*

Hoger opgeleiden zijn volgens de policy entrepreneurs voor een regio van groot belang. De voornaamste consequentie van een gebrekkige voorraad is economisch van aard. Men erkent de gevolgen voor zaken als het dienstenaanbod in een regio of het culturele aanbod, maar wijst erop dat de belangrijkste consequenties de economische consequenties zijn.

#### *De situationele component*

In Westfalz is er volgens de policy entrepreneurs een tekort aan hoger opgeleiden. Dit tekort manifesteert zich volgens hen overall in het ontvolkende en vergrijzende Duitsland, maar laat zich door omstandigheden in Westfalz extra hard voelen. Het is duidelijk dat de policy entrepreneurs van mening zijn dat de regio Westfalz een tekort aan hoger opgeleiden kent.

De policy entrepreneurs interpreteren het tekort in vergelijking met andere regio's. Door de aanwezigheid van een goede onderwijsinfrastructuur is het probleem extra groot bij hoger opgeleiden met enige jaren werkervaring. De toestroom van afgestudeerden van de universiteit en de hogeschool kan dit nog tot op zekere hoogte compenseren, maar het gaat volgens de policy entrepreneurs echt mis bij de zoektocht van bedrijven naar hoger opgeleiden met enige jaren ervaring op de arbeidsmarkt. Potentiële leidinggevenden rond de 30-35 jaar kan men simpelweg niet vinden. Er is volgens de policy entrepreneurs een tekort aan hoger opgeleiden. Zij interpreteren dit in termen van een vergelijking met ander regio's.

### **6.4.2 Pre Park**

#### *Identificatie van de policy entrepreneurs*

PRE-Park kende een zestal policy entrepreneurs. Dit zijn de zes ondernemers die PRE GmbH hebben opgericht.<sup>6</sup> Een bijzondere rol was daarbij voor Michael Wenk en Willi A. Fallot-Burghardt. Zij zetten het beleidsinitiatief op tussen het begin van 1997 en medio 2001. In het begin van 1997 zetten zij PRE GmbH op, medio 2001 werd de eerste steen van PRE-Park gelegd.

#### *De algemene component*

Het belang van hoger opgeleiden is volgens de policy entrepreneurs evident. Hun waarde moet vooral worden gezien in termen van economische effecten en de werkgelegenheid die wordt gecreëerd voor lager opgeleiden. Men merkt daarbij op dat dit impliceert dat hoger opgeleiden pas dan van groot belang worden wanneer er naar hun specifieke opleidingstype een vraag is op de arbeidsmarkt.

<sup>6</sup> Hans Höhn, Michael Wenk, Jörg Schattner, Hans Sachs, Gunther Pfaff, Willi A. Fallot-Burghardt

De eerste actor-factor: policy entrepreneurs' probleempcepties

#### *De situationele component*

De meningen van de policy entrepreneurs over de situatie in Westpfalz zijn duidelijk: men heeft in de regio geen tekort aan hoger opgeleiden. De policy entrepreneurs zijn van mening dat Kaiserslautern zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld tot een ware “*Technologie-Standort*”. Dat had nooit gekund zonder “*Technologie Kompetenz*”. Dit laatste is volgens hen in meer dan voldoende mate aanwezig, dankzij de Technische Universität en de verschillende (semi-) wetenschappelijke instituten (e.g. Unger, 2006: 69). Eén van de policy entrepreneurs –met een marketingachtergrond- lijkt de veronderstelde overvloed aan ICT-ers zelfs te verkopen als een unieke eigenschap van Kaiserslautern.

Het is daarmee lastig om iets te zeggen over de interpretatie van de situatie; er wordt immers geen tekort erkend. Niettemin wijst men op het feit dat de regio relatief weinig hoger opgeleiden kent in vergelijking met andere regio's.<sup>7</sup> Samengevat kan men stellen dat de policy entrepreneurs geen tekort aan hoger opgeleiden in Westpfalz zien. Wel geeft men aan dat de regio relatief weinig hoger opgeleiden heeft in vergelijking met andere regio's.

### **6.4.3 BIC-KI**

#### *Identificatie van de policy entrepreneurs*

Gedurende het opzetten van BIC-KI was er sprake van een tweetal policy entrepreneurs. De eerste was de toenmalige directeur van het *Technologiezentrum*, Gerd Victor Schwarz. Deze was dat sinds juli 1985 en hij had een belangrijke rol bij de doorstart als BIC-KI in 1996. De tweede was Klaus Gesmann. Hij was tijdens de doorstart plaatsvervangend directeur. Getweeën hebben zij het proces in gang gezet. Als policy entrepreneurs waren zij actief in 1996

#### *De algemene component*

Hoger opgeleiden zijn volgens de policy entrepreneurs van groot belang. Wanneer een regio te weinig aantrekkelijk is voor hoger opgeleiden, dan zullen de meest zwaar wegende consequenties daarvan economisch zijn. Men moet het probleem volgens de policy entrepreneurs vooral zien in termen van economische groei, werkgelegenheid en koopkracht. Vooral dit laatste heeft volgens de policy entrepreneurs verdere consequenties, zoals een verschaald winkelaanbod en een gebrek aan culturele voorzieningen. Hoger opgeleiden zijn van groot belang en hun voornaamste nut is economisch.

<sup>7</sup> De uitstroom van ICT-ers van de Technische Universität Kaiserslautern is voldoende, ook dat deel dat in de regio blijft. Inmiddels is deze arbeidsmarkt –zeker waar het PRE-Park betreft- ook grotendeels afgesteld op dit aanbod (Unger, 2006: 60; 69). Dit maakt de arbeidsmarkt echter wel eenzijdig.

#### *De situationele component*

De policy entrepreneurs zijn overtuigd van een gebrek aan hoger opgeleiden in de regio Westpfalz. Dit tekort interpreteren zij als het wegtrekken van zojuist afgestudeerden: jonge ingenieurs willen zo snel mogelijk na hun afstuderen de regio verlaten. Hierbij wijzen de policy entrepreneurs ook op onderzoeken onder de studentenpopulatie in Kaiserslautern waaruit blijkt dat zij snel na het afstuderen weg willen. De policy entrepreneurs geven echter aan dat het niet onlogisch is dat jonge academici de regio willen verlaten. Zojuist afgestudeerden willen vooral een “*succesvolle baan bij een succesvolle onderneming*”. Deze zijn er volgens hen te weinig in Kaiserslautern. De policy entrepreneurs zijn overtuigd van een tekort aan hoger opgeleiden in Westpfalz. Het probleem wordt geïnterpreteerd als het wegtrekken van zojuist afgestudeerden.

#### **6.4.4 Extra**

##### *Identificatie van de policy entrepreneurs*

Tijdens de oprichting van Extra in 1993 was er sprake van een enkele policy entrepreneur. Eén van de respondenten verwoordt dit als volgt: “*Het concept, en alles... De Didactiek, de leerplannen, dus de gehele organisatie, de marketing, dat alles werd door Müller-Mehrbach gedaan*”.<sup>8</sup> Prof. dr. Müller-Mehrbach is in de jaren '80 van de Universiteit van Darmstad gekomen naar de toen nog jonge Technische Universität Kaiserslautern. Hij ontwikkelde een beleidsinitiatief dat nauw aansloot bij zijn leerstoelopdracht.

Echter, prof. dr. Müller-Mehrbach, was in verband met gezondheidsproblemen niet in staat deel te nemen aan een interview. Waar documentatie niet als bron kan dienen, moeten zaken als de probleemperceptie en oplossingsmethoden daarom tot op zekere hoogte worden gereconstrueerd aan de hand van interviews met derden. Dit betreft een medewerkster van prof. dr. Heiner Müller-Mehrbach, Monika Schappert, en dr. Ulrich Müller, een direct betrokkene bij het beleidsinitiatief. Hiermee wordt een probleem van gebrekkige data voorkomen.

##### *De algemene component*

Hoger opgeleiden zijn van groot belang, aldus de respondenten. De voornaamste consequenties van een gebrek aan hoger opgeleiden zijn economisch van aard. De culturele gevolgen en gevolgen voor het dienstenaanbod in de regio speelden geen rol in de redenering.

##### *De situationele component*

Volgens de respondenten was er voor de policy entrepreneur tijdens het opzetten van het beleidsinitiatief geen sprake van een tekort aan hoger opgeleiden in de regio.

<sup>8</sup> Zie hiervoor bijvoorbeeld ook: *Vom Hörsaal in den Chfessessel*, in Rheinpfalz, 13-6-2001 en *Gute Noten für TU bei “Unternehmerausbildung”*, in Rheinpfalz, 23-10-2003 en met name MWVLW, *Existenzgründertraining ExTra! Der Universität Kaiserslautern*, 28-8-2003

Zoals wij in het tweede en het derde hoofdstuk lieten zien, steunde de werkgelegenheid in het gebied tijdens het opstarten van Extra op gegarandeerde staatsproductie in de vorm van Amerikaanse militaire aanwezigheid en op de zware industrie van firma's als Opel en Pfaff. Pas korte tijd na het opstarten van Extra is deze werkgelegenheid grotendeels weggevallen, waardoor het belang van de Technische Universität Kaiserslautern en haar spin-offs voor het bruto regionaal product relatief gezien aanmerkelijk groter werd. Hiermee groeide ook het belang van hoger opgeleiden. Echter, tijdens het opstarten van Extra deed dit amper ter zake. De policy entrepreneur was volgens de respondenten niet van mening dat de regio een tekort aan hoger opgeleiden kende.

Inmiddels lijkt de situatie urgenter en interpreteert men het tekort vooral als een relatief laag percentage hoger opgeleiden in vergelijking met andere regio's. Dit probleem uit zich het sterkst bij bètageschoolden met tien tot vijftien jaar ervaring. In vergelijking met andere regio's heeft men daar een tekort. Samengevat kan men stellen dat de policy entrepreneur in de tijd van het opzetten van het beleidsinitiatief geen groot tekort aan hoger opgeleiden in Westfalz erkende, maar wel zag dat de regio relatief weinig hoger opgeleiden heeft in vergelijking met andere regio's.

#### 6.4.5 Samenvatting

Hierboven hebben wij voor elk beleidsinitiatief in Westfalz aangegeven welke probleempercepties de policy entrepreneurs hadden. In Tabel 6.2 herhalen wij deze percepties.

**Tabel 6.2 Probleempercepties van de policy entrepreneurs in Westfalz**

	Algemene component		Situatiele component	
	Belang HO	Nut	Tekort	Interpretatie
Zirkl (I)	Van belang	Economisch	Ja	Vergelijking met andere regio's
Pre-Park (III)	Van belang	Economisch	Nee	Vergelijking met andere regio's
BIC-KI (IV)	Van belang	Economisch	Ja	Wegtrekken van zojuist afgestudeerden
Extra (IV)	Van belang	Economisch	Nee	Vergelijking met andere regio's

De policy entrepreneurs zijn in Westfalz minder overtuigd van de ernst van het tekort als zij dat in Twente waren. Allen vinden zij een voldoende voorraad hoger opgeleiden van belang voor de ontwikkeling van de regio, en allen duiden zij dat belang het liefst in economische termen. Maar gevraagd in hoeverre er in Westfalz een probleem is, slaat de twijfel toe. De policy entrepreneurs van twee van de vier beleidsinitiatieven zijn niet van mening dat er in Westfalz een tekort aan hoger opgeleiden is.



Daarnaast interpreteren de policy entrepreneurs in Westpfalz de gebrekkige voorraad hoger opgeleiden anders dan dat men dat in Twente deed. In Twente wees men vooral op de grote uitstroom van zojuist afgestudeerden. In Westpfalz is dat niet het geval. Hier wijst men vooral al op de vergelijking met andere regio's.

## **6.5 Zentralschweiz**

### **6.5.1 Innovationsschulung**

#### *Identificatie van de policy entrepreneurs*

Zoals wij hebben aangegeven is het idee voor Innovationsschulung voor het eerst ter tafel gekomen op een bijeenkomst over de problematiek van een brain drain in het kanton Uri. Het idee was daar afkomstig van een groep mensen uit het bedrijfsleven in het kanton. Deze groep mag echter niet verward worden met de policy entrepreneurs. Toen de afgevaardigden van het regionale bedrijfsleven het idee te berde hadden gebracht, verstomde het geluid van hun kant. Het had op dat moment slechts de status van een hersenspinsel of een losse flodder. Het kanton, in het bijzonder de *Abteilungsleiter Wirtschaftlichen Entwicklung*, Christoph Müller, pakte de idee na enige tijd op. Hij begon met de uitwerking van het idee, stelde een projectgroep samen en benaderde een aantal externe bureaus om te komen met een offerte voor de concrete uitwerking en implementatie van het plan. Bij dit beleidsinitiatief is dan ook sprake van één policy entrepreneur. Hij was als zodanig actief tussen medio 2005 en januari 2007.

#### *De algemene component*

Hoger opgeleiden worden door de policy entrepreneur van groot belang geacht. Wanneer er een tekort aan hoger opgeleiden ontstaat, zijn de voornaamste consequenties hiervan volgens de policy entrepreneur economisch van aard.

#### *De situationele component*

De policy entrepreneur is niet van mening dat er in Uri te weinig hoger opgeleiden wonen. Dit ondanks het feit dat de bevolking in het rurale Uri relatief laaggeschoold is. De vraag kan volgens de policy entrepreneur ook niet los worden gezien van de vraag van het bedrijfsleven: er pendelen dagelijks meer hoger opgeleiden van Uri naar elders dan andersom. Er zal volgens hem wel niet zoveel vraag zijn binnen de grenzen van het kanton. Wel is de situatie volgens hem zodanig dat de arbeidsmarkt in Uri vaak niet slaagt in haar zoektocht naar specifieke hoger opgeleiden. Vanuit het perspectief van de arbeidsmarkt is het aanbod van hoger opgeleiden volgens de policy entrepreneur te klein om in pieken in de vraag te kunnen voorzien.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Maar de policy entrepreneur betoogt dat het bestaan van een tekort aan hoger opgeleiden in Uri niet sec wordt bepaald door de vraag die het bedrijfsleven er op een bepaald moment naar heeft. Er moet een redelijk constant én groot aanbod aan juist gekwalificeerden hoger opgeleiden zijn. Het aanbod aan hoger opgeleiden moet de vraag volgens hem ruimschoots

De eerste actor-factor: policy entrepreneurs' probleempcepties

Het is voor de policy entrepreneur moeilijk om een hypothetisch tekort te interpreteren. Uri heeft relatief weinig hoger opgeleiden. Echter, nog minder hoger opgeleiden werken daadwerkelijk in Uri. Velen pendelen dagelijks op en neer naar Luzern of Zug. Het Kanton Uri investeert dan ook veel om deze mensen in het kanton te houden. Een algeheel wegtrekken van hoger opgeleiden is volgens de policy entrepreneur een gevaar dat in Uri constant op de loer ligt. Uri investeert veel om te voorkomen dat hoger opgeleiden in die Zürich, Luzern en Zug werken, in Uri blijven wonen. Zo worden bijvoorbeeld bussen ingezet om hun woon-werkverkeer te vergemakkelijken. Men mag stellen dat er volgens de policy entrepreneur geen tekort aan hoger opgeleiden in Uri is. Wanneer dit probleem zou ontstaan, wordt het geïnterpreteerd als het wegtrekken van hoger opgeleiden uit het kanton.

### 6.5.2 Technopark Luzern

#### *Identificatie van de policy entrepreneurs*

Technopark Luzern kent twee policy entrepreneurs. De eerste is Andreas Hämmerli, directeur van D4. Als directeur van D4 zocht hij naar wijzen waarop hij zoveel mogelijk kantoorruimte kon verhuren. Met de huidige directeur van Technopark Luzern, Charles Keusch, ontwikkelde hij het idee van het Technopark. Dat deden zij in 2002 en 2003. In het begin van dat laatste jaar werd TPL actief

#### *De algemene component*

De waarde van hoger opgeleiden moet volgens de policy entrepreneurs vooral worden gezien in termen van werkgelegenheid. Hoger opgeleiden zijn in de perceptie van de van de policy entrepreneurs vooral van belang omdat zij jonge ondernemingen beginnen. Deze zijn goed voor de regionale economische ontwikkeling en dragen zodoende bij aan de werkgelegenheid in de regio. Men beperkt zich bij deze beredenering overigens tot jonge ingenieurs. Het zijn juist deze, die goed zijn voor de economische ontwikkeling van een regio.

#### *De situationele component*

De policy entrepreneurs zijn niet van mening dat de regio te weinig hoger opgeleiden in de algemene zin van het woord kent. Tenminste, op het Technopark Luzern ondervinden de al gevestigde ondernemingen niet veel hinder bij het aantrekken van goed geschoold personeel. Er is echter wel een tekort aan bètageschoolde hoger opgeleiden die in staat zijn om een onderneming op te zetten en hier de ambitie voor hebben. Deze lijken volgens de policy entrepreneurs en masse weg te trekken naar Zürich, dat wordt gezien als het *Wirtschafts- und Technologiezentrum*. Het zijn echter niet zozeer de ondernemingen in Luzern die daarvan hinder ondervinden, maar het is vooral het Technopark Luzern dat hiervan de dupe is. Er komen immers te weinig goede start-ups uit de regio voort.

overstijgen. Alleen op die wijze kan volgens hem worden voorkomen dat bedrijven falen in hun zoektocht naar hoog opgeleiden.

Er is volgens de policy entrepreneurs geen sprake van een tekort, maar wel van een relatief laag percentage in vergelijking met andere regio's. Dit zijn vooral regio's als Zürich.

### 6.5.3 InnovationsTransfer Zentralschweiz

#### *Identificatie van de policy entrepreneurs*

In 1990 is de voorganger van ITZ, CIM CBZS, opgezet als een *CIM Bildungszentrum*. De voornaamste taak bestond tot 1999 uit het opleiden op het gebied van informatica. In 1996 trok de Bondsstaat zich terug en was de organisatie gedwongen om de tering naar de nering te zetten. In 1999 diende het afgeslankte CIM CBZS als gevolg van externe ontwikkelingen, in het bijzonder het *Fachhochschul-Konkordat*, haar strategie drastisch aan te passen. Niet educatie, maar kennisvalorisatie werd het voornaamste doel. Dit manifesteerde zich het meest duidelijk in de naamsverandering. Het is deze periode in 1999 die wij zien als de periode waarin de policy entrepreneurs actief waren. Hier was er immers sprake van het ontstaan van een wezenlijk nieuwe organisatie.

De groep mensen die zich hier mee bezig hield was beperkt. Zij bestond uit de medewerkers van het CIM tijdens de overgang naar ITZ. Dit proces werd in de strategische zin van het woord gestuurd door de *Geschäftsführer* van het InnovationsTransfer Zentralschweiz. Er is hier dan ook sprake van één policy entrepreneur: Bruno R. Waser.

#### *De algemene component*

Hoger opgeleiden zijn volgens de policy entrepreneur van belang. Hun belang is vooral economisch van aard. Een gebrek aan hoger opgeleiden – in het bijzonder hoger opgeleiden met een bèta achtergrond- onttrekt volgens hem innovatie en dynamiek aan een regionale economie. Gegeven de categorisering slaat de essentie van de consequenties op een gebrekkige economische ontwikkeling in de regio.

#### *De situationele component*

De respondenten zijn niet van mening dat er in Zentralschweiz een tekort is aan hoger opgeleiden. Wel is er een tekort aan hoger opgeleiden met een bèta opleiding. Maar dit tekort, zo erkent de policy entrepreneur, speelt in heel Zwitserland. Hij neemt een zuiver economisch standpunt daarover in dat wellicht het duidelijkst wordt verwoord door een bestuurslid van ITZ. Deze maakt een scherp onderscheid tussen verschillende opleidingstypen en benadrukt dat men slechts zogenaamde MINT-Leute behoeft, waarbij MINT voor “*Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technologie*” staat. De policy entrepreneur is echter niet van mening dat deze problemen in Zentralschweiz groter zijn dan elders in Zwitserland. Hij gelooft niet dat bedrijven Zentralschweiz mijden of dat zij daar minder succesvol zouden zijn omdat er –wellicht- minder hoger opgeleiden zijn.

Als er sprake is van een gebrekkige voorraad hoger opgeleiden dan interpreteert men dat als een laag percentage hoger opgeleiden in vergelijking met regio's elders.

De eerste actor-factor: policy entrepreneurs' probleemperecepties

Maar dat is niet vreemd. Bij de argumentatie daarvan wijst de policy entrepreneur op het feit dat er in Zentralschweiz simpelweg geen geschikte banen zijn voor ambitieuze mensen die wellicht in de regio zouden willen wonen. Er is volgens de policy entrepreneur geen tekort wel ziet hij dat er minder hoger opgeleiden zijn dan in regio's elders.

#### **6.5.4 Careers Service**

##### *Identificatie van de policy entrepreneurs*

Het globale idee voor Careers Service kwam van de directie van HfW, onderdeel van de *Fachhochschule Zentralschweiz* (FHZ). Hier kreeg het steun van de Geschäftsleitung, waardoor een medewerker voor 0,8 fte kon worden vrijgemaakt. Deze medewerker, Alexandra Richter, zou het idee verder uitwerken. De policy entrepreneurs zijn de directie van HfW en Alexandra Richter. Als policy entrepreneurs waren zij actief tussen eind 2005 en september 2006.

##### *De algemene component*

De policy entrepreneurs lijken zich zeer bewust van het belang van hoger opgeleiden voor een regio. De voornaamste waarde van hoger opgeleiden is dat R&D ondernemingen kans hebben om zich in een gebied te ontwikkelen. Dit vertaalt zich in economische groei en werkgelegenheid. Een gebrek aan hoger opgeleiden maakt een regio onontkoombaar tot een “*desolate Lage*”. Hierbij de policy entrepreneurs het belang van de Fachhochschule Zentralschweiz nooit uit het oog. De FHZ, aldus de respondenten, heeft relatief veel onderzoekscentra. Indien de R&D functie van de regio verloren gaat, zullen deze centra weinig toekomst hebben, zo redeneert men. Dit sluit aan bij de doelstellingen zoals wij die in het derde hoofdstuk omschreven: Careers Service dient primair de belangen van de FHZ.

##### *De situationele component*

De policy entrepreneurs zijn niet overtuigd van het feit dat er in Zentralschweiz een tekort aan hoger opgeleiden zou zijn. De FHZ voorziet volgens de respondenten in voldoende mate in de vraag naar hoger opgeleiden in Zentralschweiz.

Als er al een probleem is, is de essentie hiervan wegtrekken van zojuist afgestudeerden uit de regio, hetgeen men met Careers Service tracht te bestrijden.

#### **6.5.5 Wirtschaftsförderung Luzern**

##### *Identificatie van de policy entrepreneurs*

In het derde hoofdstuk illustreerden wij het ontstaan van WFL. In januari 2003 gaven Goetz en Hanser aan dat de toenmalige situatie feitelijk onhoudbaar was. Zij adviseerden het Kanton om te snijden in de wildgroei aan organisaties die zich bezig houden met de economische voorspoed in het Kanton.

Het Kanton pakte deze handschoen op en gaf ook vervolgoedragen aan de beide auteurs. Vooral Goetz zou zich bezig gaan houden met de inrichting van de nieuwe organisatie. Tenminste, hij zou een blauwdruk gaan leveren waarmee de toekomstige directeur aan de slag zou kunnen.

Ruim drie jaar later, in april 2006 leidt dit tot WFL. Het opzetten van de organisatie was vanaf dat moment aan Walter Stalder. Hij was door het Kanton – naar eigen zeggen nadrukkelijk- uit het bedrijfsleven gehaald om de nieuwe organisatie op te zetten binnen de door Hanser en met name Goetz bepaalde –en nadrukkelijk privaatrechtelijke- kaders. Stalder krijgt hierbij veel vrijheden. Binnen de door Goetz en Hanser bepaalde grenzen krijgt hij van het Kanton een carte blanche. Dit was een bewuste keuze van het Kanton: het werd gezien als de enige manier waarop men kon breken met de oude organisaties. Er zijn in het proces drie policy entrepreneurs. Dit zijn dr. Christian Hanser, René Goetz en Walter Stalder. Zij waren actief als policy entrepreneurs tussen januari 2003 en april 2006.

#### *De algemene component*

De policy entrepreneurs zijn niet overtuigd van het belang van hoger opgeleiden. Hoogstens hebben zij een economisch nut. Men beredeneert: als er een tekort aan hoger opgeleiden is dan kan men in de regio niet de juiste werknemers vinden, ergo dit zal consequenties hebben voor de regionale economie, ergo, de regionale werkgelegenheid zal hieronder lijden. Een andere policy entrepreneur wijst er echter op dat men zich in Zentralschweiz niet met Zürich zou moeten willen vergelijken. Zentralschweiz moet zich volgens hem op het toerisme richten. Daarin is men succesvol, en dat zou men moeten koesteren. Hoger opgeleiden hebben dan echter geen meerwaarde.

#### *De situationele component*

Het is volgens de policy entrepreneurs niet mogelijk om te stellen dat er in Zentralschweiz een tekort aan hoger opgeleiden is. Er is hoogstens een kwalitatief tekort, een mismatch: er komen volgens de huidige directeur van WFL te weinig specifiek opgeleiden naar Zentralschweiz. Maar er is pas sprake van een problematisch tekort wanneer het bedrijfsleven bepaalde typen medewerkers niet kan vinden, niet omdat er te weinig hoger opgeleiden zijn in vergelijking met andere. Met andere woorden: de policy entrepreneurs geloven niet dat er in Zentralschweiz sprake is van een tekort aan hoger opgeleiden.

De oorzaak van het feit dat er in Zentralschweiz minder hoog opgeleiden zijn dan door sommigen gewenst of elders ligt volgens de policy entrepreneurs in het feit dat jonge, zojuist afgestudeerden, de regio massaal verlaten.

### **6.5.6 Samenvatting**

Net als wij bij de andere regio's deden zullen wij ook hier kort aangeven hoe de probleempercepties in Zentralschweiz zich laten samenvatten. In Tabel 6.3 zijn de probleempercepties van de policy entrepreneurs in Zentralschweiz weergegeven.

**Tabel 6.3 Probleempercepties van de policy entrepreneurs in Zentralschweiz**

	Algemene component		Situatieve component	
	Belang HO	Nut	Tekort	Interpretatie
Innovationsschulung (III)	Van belang	Economisch	Nee	Algemene emigratie van HO
Technopark (II)	Van belang	Economisch	Nee	Vergelijking met andere regio's
ITZ (IV)	Van belang	Economisch	Nee	Vergelijking met andere regio's
Careers Service (III)	Van belang	Economisch	Nee	Wegtrekken van zojuist afgestudeerden
WFL (III)	Geen belang	-	Nee	Wegtrekken van zojuist afgestudeerden

In Zentralschweiz blijkt allereerst dat niet alle policy entrepreneurs overtuigd zijn van het belang van voldoende hoger opgeleiden in de eigen regio. Vooral de policy entrepreneurs van WFL maken hierover kanttekeningen. Zij deden dat vooral om juist het toeristische karakter van de regio te benadrukken. Wanneer de policy entrepreneurs een voldoende voorraad hoger opgeleiden wel van belang vinden, dan doet men dat vooral om economische redenen: hoger opgeleiden zijn van belang om de economische effecten die zij op een regio hebben.

Wat echter het meest opvalt, is dat bij geen van de vijf beleidsinitiatieven de policy entrepreneurs overtuigd zijn van een tekort aan hoger opgeleiden in de eigen regio. Dit in tegenstelling tot de policy entrepreneurs in Westpfalz en met name Twente.

## 6.6 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben wij de probleempercepties van de policy entrepreneurs in de drie regio's geïnventariseerd. Een enkele uitzondering in Zentralschweiz daargelaten bleken de policy entrepreneurs van alle beleidsinitiatieven overtuigd van het belang van hoger opgeleiden voor de ontwikkeling in een regio. In alle regio's werd dit belang door de policy entrepreneurs hoofdzakelijk in economische termen gezien. Men hecht waarde aan een voldoende voorraad hoger opgeleiden omdat men overtuigd is van de economische waarde en de werkgelegenheid die dit genereert.

Het grote verschil tussen de regio's ontstaat wanneer we kijken naar de mate waarin de policy entrepreneurs van mening zijn dat er een tekort aan hoger opgeleiden in de regio is. In Twente bleken de policy entrepreneurs grotendeels overtuigd van een tekort. De policy entrepreneurs van het vierde beleidsinitiatief in Twente waagden zich niet aan een uitspraak hierover. In Westpfalz was slechts de helft van de policy entrepreneurs overtuigd van een tekort aan hoger opgeleiden in de eigen regio, terwijl in Zentralschweiz geen van de vijf beleidsinitiatieven policy entrepreneurs kent die overtuigd zijn van een tekort.

Het model dat wij in het vorige hoofdstuk presenteerden moet getoetst worden aan de hand van een achttal hypothesen. De eerste hypothese heeft betrekking op de

relatie tussen de afhankelijke variabele en in probleempercepties van de policy entrepreneurs in de regio:

*H<sub>a</sub> Naarmate een policy entrepreneur een groter belang hecht aan hoger opgeleiden in de regio en meer overtuigd is van een tekort aan hoger opgeleiden in de regio, zal het beleidsinitiatief meer zijn afgestemd op de regionale voorraad hoger opgeleiden.*

Op het niveau van het individuele beleidsinitiatief zijn er in totaal drie beleidsinitiatieven die zich primair bezig houden met het aantrekken van hoger opgeleiden; de Type I beleidsinitiatieven. Dit zijn CCT en FF in Twente en Zirkl in Westpfalz. Het zal geen verbazing wekken dat de policy entrepreneurs achter deze beleidsinitiatieven allen veel belang hechten aan een voldoende regionale voorraad aan hoger opgeleiden. Ook zijn deze policy entrepreneurs meer dan de andere entrepreneurs van mening dat er in de respectievelijke regio's een tekort aan hoger opgeleiden is ( $\chi^2=5,600$ ;  $df=1$ ;  $p=0,018$ ).<sup>10</sup> Wel wordt er verschillend gedacht over het nut van hoger opgeleiden en de wijze waarop dit nut wordt geïnterpreteerd.

Het is echter ook interessant om te kijken op het niveau van de regio. Daarvoor moeten we ons allereerst herinneren wat wij in hoofdstuk drie schreven over de afhankelijke variabele in de drie regio's. Daar bleek het dat slechts in Twente sprake is van meerdere beleidsmaatregelen die zich louter richten op hoger opgeleiden. In Westpfalz, zo zagen wij, richten de beleidsmaatregelen zich aanzienlijk minder sterk op hoger opgeleiden. Slechts het nog jonge Zirkl stelt zichzelf hier ten doel de voorraad hoger opgeleiden in de regio te doen stijgen. In Zentralschweiz is een soortgelijke situatie te ontwaren. Daar concludeerden wij dat er geen Type I-maatregelen bleken te zijn. Samenvattend concludeerden wij daar dat het beleid zich in Twente het meest direct op hoger opgeleiden richt, dat dit in Westpfalz minder het geval is en dat er in Zentralschweiz het minste gebeurt.

Wat we in dit hoofdstuk echter zien is dat de policy entrepreneurs in Twente – ongeacht de rol die hoger opgeleiden spelen in hun eigen beleidsinitiatief- tamelijk overtuigd zijn van een tekort aan hoger opgeleiden in de regio. Het maakt in Twente niet zoveel uit of deze policy entrepreneur een Type I of een Type III-beleidsinitiatief heeft opgezet: hij lijkt, een uitzondering daargelaten, overtuigd van een tekort. Twente is dan ook de regio waar de beleidsinitiatieven zich het meeste op hoger opgeleiden richten.

In Zentralschweiz is dit niet het geval. De groep relevante policy entrepreneurs is daar geen van allen overtuigd van een tekort aan hoger opgeleiden. Dit ondanks de expliciete gegevens in hoofdstuk twee. Maar in Zentralschweiz is dan ook geen sprake van beleidsinitiatieven die zich sec op hoger opgeleiden richten.

Dit beeld wordt nog sterker wanneer we de Type I maatregelen niet meer betrekken in de analyse. Ook dan blijken de overgebleven policy entrepreneurs in Twente het meest overtuigd van een tekort aan hoger opgeleiden, zijn de

<sup>10</sup> Wanneer de vier typen in een analyse worden gebruikt, blijkt N te laag om  $\chi^2$ -toetsing uit te kunnen voeren.

overgebleven policy entrepreneurs in Westpfalz minder overtuigd en zijn de policy entrepreneurs in Zentralschweiz het minst overtuigd van een tekort aan hoger opgeleiden.

Wanneer we afgaan op de probleempercepties van de policy entrepreneurs dan kunnen we de bovenstaande hypothese Ha ten dele bevestigen. Op het niveau van het individuele beleidsinitiatief dienen de policy entrepreneurs overtuigd te zijn van het belang van hoger opgeleiden en van een tekort aan hoger opgeleiden in de regio. Echter, het doet er niet toe hoe zij het nut van hoger opgeleiden percipiëren of hoe zij een eventueel tekort interpreteren.

Op het regionale niveau dient ook onder policy entrepreneurs die zich niet direct met de voorraad hoger opgeleiden bezighouden een besef van het tekort te bestaan. Met andere woorden: Type I-beleidsinitiatieven lijken niet geïsoleerd tot stand te komen; de noodzaak tot dergelijke initiatieven moet ook door policy entrepreneurs die zich in dezelfde regio met Type II, Type III of zelfs Type IV-beleidsinitiatieven bezig houden gedragen te worden. Dit blijkt in Twente het geval en in mindere mate in Westpfalz. In Zentralschweiz bestaat dit besef niet, daar zijn dan ook geen Type I-maatregelen.

Op basis van de in dit hoofdstuk gepresenteerde data is het niet mogelijk om het laatstelijk gesuggereerde verband als een harde voorwaarde voor het ontstaan van Type I beleidsinitiatieven maatregelen aan te duiden. Zo kan een probleembesef onder andere policy entrepreneurs een indicator zijn van een algemener groot probleembesef in de regio. In dat geval zou in het tiende hoofdstuk logischerwijs moeten blijken dat dit besef ook onder stakeholders sterk is. Maar het is meer aannemelijk dat een gedeeld probleembesef onder andere policy entrepreneurs mulerend is voor het opzetten van Type I maatregelen.<sup>11</sup>

Wij kunnen echter wel stellen dat een besef van een tekort aan hoger opgeleiden onder policy entrepreneurs achter andere beleidsinitiatieven in de regio van belang is. Deze policy entrepreneurs kunnen misschien wel worden gezien als een regionale bestuurlijke elite. Zij moeten zich bewust zijn van het probleem voordat specifieke policy entrepreneurs overgaan tot het opzetten van Type I-maatregelen.

<sup>11</sup> In theorie is het ook nog mogelijk dat de causaliteit andersom ligt en dat het bestaan van Type I beleidsinitiatieven die een tekort aan hoger opgeleiden en hun activiteiten actief uitdragen juist de probleempercepties van andere policy entrepreneurs actief beïnvloed. In de praktijk lijkt daarvan geen sprake. Alle drie Type I beleidsinitiatieven zijn jonger dan de beleidsinitiatieven van de policy entrepreneurs die in deze regio's ook overtuigd zijn van een tekort aan hoger opgeleiden.



## **Hoofdstuk 7**

### **De tweede actor-factor: policy entrepreneurs' oplossingsideeën**



## 7.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben wij de probleempcepties van de policy entrepreneurs besproken. Daarbij hebben wij aandacht besteed aan de vereisten waar deze probleempcepties lijken te moeten voldoen voordat men zich volgens ons model bezig gaat houden met het opzetten van decentrale human capital beleidsinitiatieven, in het bijzonder Type I-initiatieven.

In dit hoofdstuk zullen wij op een soortgelijke wijze ingaan op de relatie tussen de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs en de beleidsinitiatieven die in de regio uiteindelijk ontstaan. Dat betekent dat de volgende hypothese in dit hoofdstuk zal worden getoetst:

*H<sub>b</sub> Naarmate een policy entrepreneur een explicieter beeld heeft van mogelijke oplossingen van het probleem en de verantwoordelijkheid voor die oplossingen dichter bij zijn eigen organisatie legt, zal het beleidsinitiatief meer zijn afgestemd op de regionale voorraad hoger opgeleiden.*

Net als in het vorige hoofdstuk zullen wij eerst aandacht besteden aan de wijze van analyse. In de daaropvolgende paragrafen zullen wij de daadwerkelijke oplossingsideeën behandelen.

## 7.2 De wijze van analyse

De wijze van analyse komt in dit hoofdstuk grotendeels overeen met degene die wij in het vorige hoofdstuk gebruikten. Ook in dit hoofdstuk gaat het om de ideeën van de policy entrepreneurs die wij al hebben gedefinieerd als de actoren die een probleem herkennen, externe steun zoeken en daarmee beleidsinitiatieven opzetten. In het vorige hoofdstuk hebben wij de policy entrepreneurs daarnaast al voor elk beleidsinitiatief geïdentificeerd.

Wij zullen hier nog kort ingaan op het begrip *oplossingsideeën*. In het vijfde hoofdstuk gaven wij aan dat het daarbij gaat om de wijzen waarop de regionale voorraad hoger opgeleiden volgens de policy entrepreneurs is te vergroten. In theorie betekent dit dat de oplossingsideeën in dit hoofdstuk drie delen beslaan. In de eerste plaats gaat het om een analyse van de oorzaken van. In de tweede plaats gaat het om de concrete maatregelen die de policy entrepreneur voorstelt om de voorraad te vergroten. Tot slot betreft het de actoren of organisaties die volgens hem verantwoordelijk zijn voor deze maatregelen.

Wanneer wij enigszins vooruitlopen op de analyse blijkt dat met name de laatste twee aspecten van de oplossingsideeën van belang zijn. De policy entrepreneurs hebben ideeën over concrete oplossingen en over de verantwoordelijkheid voor deze oplossingen. Over de causale relaties achter de gebrekkige voorraad blijken de policy entrepreneurs geen concrete veronderstellingen te hebben.

In de praktijk zal ook blijken dat de oplossingsideeën van niet alle policy entrepreneurs zich even makkelijk laten lezen. Dat is een probleem dat wij ook

reeds bij het vorige hoofdstuk aanstipten, toen het ging om hun probleempercepties. Wij zullen de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs per beleidsinitiatief zo duidelijk mogelijk weergeven, maar eventuele inconsistenties kunnen daarbij niet worden uitgesloten.

### **7.3 Twente**

#### **7.3.1 Kennispark**

De policy entrepreneurs achter Kennispark zijn van mening dat de regio Twente relatief weinig hoger opgeleiden kent. In het vorige hoofdstuk bleek overigens dat dit niet verward mag worden met een tekort. Het geringe aantal hoger opgeleiden vindt volgens de policy entrepreneurs zijn oorzaak in het wegtrekken van jonge ingenieurs na het afstuderen aan de Universiteit Twente. Daarnaast ziet men een kleine toestroom naar Twente van mensen die al een jaar of tien zijn afgestudeerd aan universiteiten elders.

Het eerste facet van het probleem zou volgens de policy entrepreneurs kunnen worden opgelost door een evenwichtiger studentenpopulatie. Respondenten noemen de huidige populatie "*te nerderig*", wat emigratie onder jonge alumni in de hand zou werken. Het tweede facet wordt vooral in de hand gewerkt door de gebrekkige kansen op een baan die men aan een partner kan bieden. Men geeft aan dat er in Twente wellicht interessante banen zijn voor mensen die momenteel elders werken, maar dat het moeilijk is om te voorkomen dat een partner er niet op achteruit zou gaan.

Dit laatste probleem zou kunnen worden opgelost wanneer zich meer interessante werkgevers in Twente zouden bevinden. Men ziet de Regio Twente als de organisatie die zoiets zou moeten aanpakken, maar men beseft ook dat dit ijdele hoop is. De gemeenten in Twente vormen de staatsrechtelijke principaal van Regio Twente. De policy entrepreneurs doen impliciet een beroep op samenwerkende lokale overheden. Deze hebben volgens de respondenten echter een geschiedenis van gebrekkige samenwerking.

#### **7.3.2 Career Center Twente**

Tijdens het opzetten van het CCT bestond er onder de policy entrepreneurs grote consensus over de causale structuren achter de gebrekkige voorraad en de mogelijkheden om het probleem te verhelpen. Allereerst bestond een consensus over hun eigen rol in het probleem. De policy entrepreneurs waren het erover eens dat:

1. Zij als Twentse organisaties grote moeite hadden met het aantrekken van hoger opgeleiden voor hun organisaties
2. Samenwerking tussen deze organisaties voldoende schaal opleverden om hier iets aan te doen.

3. Deze samenwerking zich in concreto zou moeten gaan richten op promotionele activiteiten gericht op het versterken van het kennisintensieve imago van de regio, het beheer van een vacaturebank, het voorzien in specifieke CCT-voorzieningen als een huisbank, een huismakelaar, een huisverzekeraar en dergelijke, het voorzien in specifieke opleidingsmogelijkheden om werknemers aan de regio te binden, enzovoort.<sup>1</sup>

De policy entrepreneurs zagen het probleem van het wegtrekken van hoger opgeleiden in 1999 vooral als een imagokwestie. Een goed imago van kennisintensieve bedrijvigheid vermindert volgens hen de problemen die een perifere regio op dit gebied ervaart.

Ook nu zijn de policy entrepreneurs deze mening nog toegedaan. Eén van hen geeft aan dat het van belang is om een verschil te maken met *“écht perifere regio's als Oost-Groningen”*. In Twente heeft men volgens hem snel de neiging om zich *“een probleem van Oost-Groningse proporties aan te praten”*. De gevolgen voor de uitstraling van de regio laten zich in dat geval volgens hen relatief makkelijk raden: er ontstaat een sfeer van *“er kan hier toch niks”*. De policy entrepreneurs waren daarom van mening dat investeringen in het Twentse imago onontbeerlijk zijn. Dat imago moet een duidelijker kennisintensief karakter krijgen. Er moet een gevoel van chauvinisme komen: *“men moet weer trots worden op ontdekkingen op de UT, op grote contracten van Thales!”*, aldus een andere respondent.

Van belang hiervoor acht men profilering bij de UT en Saxion, maar ook bijvoorbeeld onder afstudeerders in Delft en Eindhoven. Deze profilering moet *“het standaard VVV-niveau overstijgen”*; *“het mag niet gaan over een regio waar het leuk toeven voor bejaarden is, het moet gaan over een economisch en technologisch dynamische regio”*. Dit is iets dat volgens de policy entrepreneurs investeringen van lokale overheden behoeft. Zij worden gezien als verantwoordelijken. Men geeft echter ook aan dat het lastig zal zijn om de Twentse gemeenten hier eensgezind achter te krijgen.

### 7.3.3 Fast Forward

Veel hoger opgeleiden trekken volgens de policy entrepreneurs weg door het veronderstelde gebrek aan interessante werkgevers in de regio. Dit probleem is volgens hen ook aan te pakken door bedrijvigheid naar de regio te trekken: *“grote hoofdkantoren, dat is wat we nodig hebben”*, aldus een respondent. De veronderstelling daarbij is dat nevenvestigingen in tijden van economische malaise als eerste zullen worden gesloten. Per saldo komt men met nevenvestigingen volgens de policy entrepreneurs dus niet veel verder. Om de komst van hoofdkantoren te bewerkstelligen moet het imago van de regio worden verbeterd. Met een beter imago zijn bedrijven volgens de policy entrepreneurs eerder geneigd

<sup>1</sup> CCT, *Activiteitenplan en Begroting CT, periode 1-12-1999 – 1-12-2000*, 1412199

De tweede actor-factor: policy entrepreneurs' oplossingsideeën

zich in de regio te vestigen, wat op vervolgens weer goed is voor het imago van de regio.

Dit imago moet dan wel een imago van innovatie en dynamiek zijn. De UT en het vliegveld zijn volgens de respondenten positieve eigenschappen van de regio waarmee het mogelijk is om bedrijvigheid te trekken. De UT kan veel technuten leveren en het vliegveld kent een groot economisch potentieel. "*Het verhaal van een prettige woonomgeving*" is volgens de respondenten van minder belang.

Lokale overheden zouden een belangrijke rol hierin moeten spelen. Indien mogelijk zouden zij hier samen moeten werken. Zij zouden hiervoor iemand moeten inzetten die het niveau van de burgemeester van Enschede of de Commissaris van de Koningin in Overijssel overstijgt. "*Een beetje een Wiegel voor Twente*", aldus een policy entrepreneur.

#### **7.3.4 Woningbouwbeleid Gemeente Enschede**

De oorzaken van het veronderstelde tekort aan hoger opgeleiden in de regio zijn volgens de policy entrepreneurs vrij complex. Twentse organisaties hebben volgens hen moeite met het aantrekken van voldoende hoger opgeleiden. Dit staat hun groei in de weg, waardoor de verdere vraag naar arbeid van hoger opgeleiden achter blijft.

Dit betekent volgens de policy entrepreneurs dat er op drie manieren iets aan het probleem kan worden gedaan. De eerste oplossing lijkt primair voorwaardenscheppend. Volgens de policy entrepreneurs moet men zorgen dat het voor afstudeerders van de Universiteit Twente aantrekkelijker wordt om in de regio te blijven. Dat moet gebeuren door het woningaanbod te verbeteren zoals de gemeente momenteel doet. In de tweede plaats moet het culturele en recreatieve aanbod volgens de policy entrepreneur worden verbeterd. Hierdoor wordt het voor mensen aantrekkelijker om naar Twente te komen of hier te blijven. Ook moet een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven worden gecreëerd. Het is zaak om meer bedrijven naar de regio te krijgen die hoger opgeleiden in dienst willen nemen.

De respondenten zijn het erover eens wie de kar van een dergelijk project zou moeten trekken. Dat zouden de gemeenten in Twente moeten zijn. Maar om meer bedrijven aan te kunnen trekken en zodoende de vraag naar hoger opgeleiden te laten stijgen, moeten de gemeenten zoveel mogelijk samenwerken in regionaal verband.

#### **7.3.5 Samenvatting**

In Tabel 7.1 zijn de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs in Twente weergegeven.

**Tabel 7.1 Oplossingsideeën van de policy entrepreneurs in Twente**

	Maatregelen	Verantwoordelijkheid
Kennispark (III)	Aanpassen studentenpopulatie; aantrekken bedrijvigheid	Universiteit; samenwerkende lokale overheden
CCT (I)	Imagoverbetering	Samenwerkende lokale overheden
FF (I)	Imagoverbetering	Samenwerkende lokale overheden
Woningbouwbeleid (III)	Aantrekkelijker leefklimaat; aantrekken bedrijvigheid	Samenwerkende lokale overheden

De oplossingsideeën verschillen tussen de policy entrepreneurs. Populair zijn de verbetering van het imago van de regio en het aantrekken van meer bedrijvigheid. Het imago zou meer een kennisintensief karakter moeten krijgen. De eindverantwoordelijkheid leggen eigenlijk alle policy entrepreneurs bij de Twentse lokale overheden. Deze zouden dat samen moeten aanpakken.

## 7.4 Westpfalz

### 7.4.1 Zirkl

Wanneer Westpfalz meer hoger opgeleiden binnen haar grenzen wenst te hebben, dan zou men zich –aldus de policy entrepreneurs- vooral moeten richten op de verbetering van het imago. Men vond én vindt dat er momenteel nog geen sprake is van een duidelijk en expliciet regionaal imago. De policy entrepreneurs merken op dat men buiten de regio Westpfalz haar centrumstad Kaiserslautern alleen kent als thuishaven van een voetbalclub: *“mensen kunnen helemaal niks met het imago van Kaiserslautern”*. Men wil dat Westpfalz meer bekend komt te staan om zijn kennisintensieve bedrijvigheid.

De policy entrepreneurs zijn van mening dat grote en succesvolle ondernemingen zich ook naar buiten meer *“als kind van Westpfalz en van Kaiserslautern”* zouden moeten presenteren. Het is volgens de policy entrepreneurs aan de lokale overheden en het gemeenschappelijke bedrijfsleven om iets aan dit slechte imago te doen.

Echter, deze overheden zouden volgens de policy entrepreneurs ook nog een andere taak moeten hebben: zij zouden er vooral voor moeten zorgen dat men zich in de regio bewust wordt van het probleem. De lokale overheden zouden het probleem in de regio meer onder de aandacht moeten brengen. Essentie is dat gemeentelijke overheid en bedrijfsleven het probleem gezamenlijk aanpakken.

#### 7.4.2 Pre Park

Om iets aan het probleem te doen heeft de regio volgens de policy entrepreneurs achter Pre Park meer bedrijvigheid nodig. Hiervoor moet men een duidelijk thema kiezen waar een cluster uit voort kan komen. In het geval van Kaiserslautern zou dit moeten zijn: “*ICT, Software-engineering en Wirtschaftsmathematik*”. Dat zou als een zichzelf versterkende Leitökonomie kunnen gaan fungeren.

Op deze wijze kunnen jonge ondernemingen volgens de policy entrepreneurs in zekere zin afhankelijk worden gemaakt van de R&D activiteiten in de regio. Hierdoor worden zij na groei niet gelijk verleid om naar grotere steden als Stuttgart of München te trekken.

Het is daarbij echter wel van het grootste belang dat een regio zich sterk op deze thema's blijft concentreren en dat een lange adem een vereiste is. Ook moet het thema consequent naar buiten worden gedragen. Een respondent wijst op het recente *Stadttechnopole Kaiserslautern* project waarin de gemeente Kaiserslautern zich met het bedrijfsleven, de onderzoeksinstellingen en de universiteit afvraagt hoe een Technologiestad eruit zou moeten zien. Deze uitkomsten moeten gevolgen hebben voor wat men op het PRE-Park bouwt, maar ook voor de curricula op de Technische Universität Kaiserslautern, op woningbouwprojecten in de stad en op het acquisitiebeleid van Kaiserslautern. Een dergelijk integraal beleid is volgens de respondenten de enige wijze om het niveau van individuele belangen overstijgen en een regio aantrekkelijk voor het bedrijfsleven en vervolgens voor hoger opgeleiden te maken.

De eindverantwoordelijkheid voor een dergelijk beleid zou moeten liggen bij de lokale overheden en het bedrijfsleven. Dit zijn de enige actoren die de financiële mogelijkheid hebben om iets dergelijks in stand te zetten en vol te houden. Om de regio aantrekkelijker te maken voor hoger opgeleiden moeten zij gezamenlijk om tafel gaan zitten.

#### 7.4.3 BIC-KI

Het voornaamste probleem van de regio Westpfalz en de stad Kaiserslautern is volgens de policy entrepreneurs achter BIC-KI het slechte imago. Dit imago drijft jonge hoger opgeleiden uit de stad op zoek naar succesvolle werkgevers elders. Westpfalz heeft volgens de policy entrepreneurs het imago van een perifere regio waar amper interessante werkgevers zijn. En als deze werkgevers er al zouden zijn, dan blijft hun image slecht. Er zijn volgens de respondenten dan ook twee mogelijkheden om iets aan het probleem te doen. In de eerste plaats kan men trachten om grote ondernemingen aan te trekken. Dat wordt echter als een onmogelijkheid gezien, omdat deze ondernemingen volgens de respondenten weinig reden hebben om zich te vestigen in Westpfalz. Het enig denkbare alternatief is het laten groeien van ondernemingen die in Westpfalz opgezet zijn. Daarvoor moet het deze jonge ondernemers zo eenvoudig mogelijk worden gemaakt en moet



ondernemerschap voor hen weer aantrekkelijk worden gemaakt. Hiervoor is een cultuuromslag nodig.

Uiteindelijk is toch vooral het bedrijfsleven verantwoordelijk voor het aantrekkelijker maken van de regio voor hoger opgeleiden. Overheidsorganisaties kunnen slechts zorgen dat de voorwaarden goed zijn, het bedrijfsleven moet groeien en zorgen dat zij met goede banen hoger opgeleiden aan trekken en in de regio te houden.

#### **7.4.4 Extra**

De policy entrepreneur achter Extra ging er volgens de respondenten van uit dat succesvolle maatregelen vooral aan de Technische Universität Kaiserslautern gerelateerd zouden moeten zijn. De stichting van de universiteit in 1970 is volgens hen de beste en meest succesvolle sociaal-economische maatregel in de geschiedenis van de regio. In de eerste plaats omdat er veel hoger opgeleiden werken en er als student toe getrokken worden, maar ook omdat er veel succesvolle initiatieven vandaan komen. Extra is volgens de respondenten slechts één daarvan. Men wijst erop dat de universiteit is gaan fungeren als een bron voor onderzoeksinstituten en ondernemingen. Een groot deel hiervan bevindt zich nog steeds in de regio.

Om dit proces te versterken moet men zich vooral richten op het ondersteunen van initiatieven die uit de universiteit zijn voortgekomen. Deze initiatieven kunnen op hun beurt ook de rol van bron van nieuwe initiatieven gaan vervullen. Men kan natuurlijk ook individuele ondernemingen gaan ondersteunen, maar het is volgens de respondenten nuttiger om de infrastructuur te ondersteunen waar deze initiatieven uit voortkomen.

Wanneer men in Kaiserslautern meer hoger opgeleiden wil krijgen moet men volgens de respondenten dus meer investeren in de universiteit. Deze moet nog meer mogelijkheden krijgen om beleidsprogramma's als Extra te ontwikkelen. Het succes hiervan –ook voor het regionale percentage hoger opgeleiden- is evident. Deze investeringen kunnen slechts door het Bondsland worden gedaan.

#### **7.4.5 Samenvatting**

In de paragraaf hierboven hebben wij de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs in Westpfalz weergegeven. In Tabel 7.2 staan de bevindingen kort samengevat.

Net als in Twente legt men de nadruk op imagoverbetering. Men wil meer bekend staan om zijn innovatieve en kennisintensieve bedrijvigheid. Op deze manier denkt men aantrekkelijker te worden voor hoger opgeleiden. Daarnaast wijst men ook op de effecten van de Technische Universität Kaiserslautern. Wanneer men in de universiteit meer investeert, zo is de gedachte, baat dit vanzelf. Tot slot draagt men de noodzaak tot meer bedrijvigheid. Hier is de gedachte dat meer bedrijvigheid vanzelf meer hoger opgeleiden aantrekt.

De tweede actor-factor: policy entrepreneurs' oplossingsideeën

**Tabel 7.2 Oplossingsideeën van de policy entrepreneurs in Westfalz**

	Maatregelen	Verantwoordelijkheid
ZirkI (I)	Imagoverbetering	Lokale overheden en bedrijfsleven
Pre-Park (III)	Aantrekken bedrijvigheid	Lokale overheden en bedrijfsleven
BIC-KI (IV)	Imagoverbetering	Bedrijfsleven
Extra (IV)	Investeren in de Universiteit	Bondsland

Over de eindverantwoordelijkheid verschilt men van mening. Met name de lokale overheden in Westfalz en het bedrijfsleven zijn populair. Het Bondsland wordt één maal genoemd, waarschijnlijk omdat deze het hoger onderwijs in Rheinland-Pfalz financiert.

## 7.5 Zentralschweiz

### 7.5.1 Innovationsschulung

De oorzaak van het tekort aan hoger opgeleiden is volgens de policy entrepreneur dat de banen voor hoger opgeleiden er in Zentralschweiz simpelweg niet zijn. Meer in het bijzonder: de ondernemingen waar die banen zouden kunnen ontstaan zijn er niet. Hoger opgeleiden kunnen volgens de policy entrepreneurs in Zentralschweiz simpelweg niet aan het werk

Het is van belang dat bedrijven naar het kanton worden getrokken. Als deze komen, zo veronderstellen de respondenten, ontstaat er vanzelf een behoefte aan hoger opgeleiden. Vraag naar deze hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt zal leiden tot een groei van de voorraad die woonachtig en werkzaam is in het kanton. Dit zal op zijn beurt gevolgen hebben voor de regionaal-economische dynamiek, hetgeen zal leiden tot meer bedrijfsvestigingen. Op deze manier, zo geeft de policy entrepreneur aan, zal de regio weer aantrekkelijk worden voor hoger opgeleiden die de regio in het verleden hebben verlaten. Men zal zich volgens hem dan ook primair op mensen moeten richten die de regio verlaten hebben toen ze bijvoorbeeld elders zijn gaan studeren.

Samengevat is men van mening dat de voorraad hoger opgeleiden is te vergroten door de vraag naar hoger opgeleiden te stimuleren. Dit laatste dient uiteraard te worden gedaan door het bedrijfsleven, maar de kantons in Zentralschweiz hebben hierbij een duidelijke faciliterende rol.

### **7.5.2 Technopark Luzern**

Het grote probleem van de regio Zentralschweiz is volgens de policy entrepreneurs dat mensen wegtrekken voor hun opleiding elders en amper terugkomen. Zij hebben daartoe ook weinig redenen. In Zentralschweiz is men niet in staat om deze mensen aantrekkelijke carrière mogelijkheden te bieden. De policy entrepreneurs zijn dan ook van mening dat men zich zou moeten richten op het creëren van een cluster van kennisintensieve bedrijvigheid. Dit is iets dat zou moeten worden gedaan door het bedrijfsleven in Zentralschweiz. De kantons kunnen hoogstens een rol spelen door het verlagen van de belastingen voor natuurlijke personen. Deze wordt door de policy entrepreneurs als te hoog en afschrikwekkend voor eventuele immigranten beschouwd.

### **7.5.3 InnovationsTransfer Zentralschweiz**

De policy entrepreneurs zijn duidelijk in hun mening: als de regio meer hoger opgeleiden wenst te hebben, dan zal men eerst betere banen moeten kunnen aanbieden die ook op langere termijn meer carrière perspectieven bieden. Maar dit ligt volgens hen complex. De structuur van de arbeidsmarkt in de regio, zo geeft men aan, is niet makkelijk te veranderen. Wanneer men een carrière wil maken moet men volgens de respondenten wel naar Zürich vertrekken. In Zentralschweiz is dat niet mogelijk. In Zürich of Basel is er volgens de respondenten meer doorstroom en dynamiek op de arbeidsmarkt. Er blijft ook in de toekomst nog sprake van een te kleine economische vraag naar hoger opgeleiden. Hoger opgeleiden die wegtrekken hebben dan ook nog weinig redenen om terug te komen naar Zentralschweiz. De regio zal eerst toch betere banen moeten hebben die ook op langere termijn carrière perspectieven aan deze hoger opgeleiden bieden. Volgens de policy entrepreneur is daarvan tot dusver onvoldoende sprake in Zentralschweiz. Als de voorwaarden goed zijn zal dit een redelijk autonoom proces zijn.

De kantons moeten volgens de policy entrepreneurs deze voorwaarden scheppen, zij zijn hiervoor verantwoordelijk. Op een aantal factoren kunnen de kantons invloed uitoefenen. De factor imago behoeft volgens de respondenten geen verbetering, dit is meer dan prima. Ook aan de factor woonkwaliteit kan weinig meer gedaan worden, dit wordt ook beschouwd als van meer dan voldoende kwaliteit. Iets soortgelijks geldt voor het belastingklimaat dat volgens de respondenten in vier van de zes kantons van meer dan voldoende kwaliteit is. Slechts de factor infrastructuur is volgens de respondenten echter nog wel veel winst te behalen. De verbindingen met de rest van het land laten volgens de respondenten te wensen over. Zo klaagt men over het ter ziele gaan van een vliegveld in Emmen en is men ontevreden over de verbindingen naar Zürich. De kantons en het bedrijfsleven zijn hiervoor volgens de policy entrepreneurs verantwoordelijk.

#### 7.5.4 Careers Service

Als er in Zentralschweiz een probleem is dan vindt dit volgens de policy entrepreneurs zijn oorzaak in het feit dat er te weinig interessante bedrijven in de regio zijn. Hierdoor trekken jonge hoger opgeleiden weg naar gebieden waar deze bedrijven en dito carrièremogelijkheden wel aanwezig zijn.

De policy entrepreneurs zijn van mening dat het zaak is om te zorgen dat meer interessante ondernemingen zich in Zentralschweiz vestigen. Op die wijze wordt de regio voor hoger opgeleiden aantrekkelijker en zal de voorraad hoger opgeleiden in de regio toenemen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt allereerst bij het bedrijfsleven in de regio zelf.

#### 7.5.5 Wirtschaftsförderung Luzern

De oorzaak van het probleem ligt is de policy entrepreneurs vrij complex. Er is volgens de policy entrepreneurs sprake van een “*evidente mismatch*” tussen – enerzijds- het hoger onderwijs in Luzern en in Zentralschweiz in het algemeen, en – anderzijds- de wensen van het bedrijfsleven in de regio. Dit leidt ertoe dat mensen na hun afstuderen in de regio tot de conclusie komen dat het bedrijfsleven in die regio niet op hen zit te wachten. Het zijn niet zozeer de pullfactoren vanuit de kernregio's, maar juist de pushfactoren uit de perifere regio's die volgens de policy entrepreneurs achter Wirtschaftsförderung een massale migratie van zojuist afgestudeerden veroorzaken. Er is volgens hen sprake van twee gescheiden werelden, iets dat vooral het hoger opgeleiden zich zou moeten aantrekken. De policy entrepreneurs zijn dan ook van mening dat er meer contact moet zijn tussen het hoger onderwijs en het bedrijfsleven in de regio. Slechts op die manier kan het hoger onderwijs in de regio worden afgestemd op de wensen van het bedrijfsleven en kunnen de curricula van de FHZ aansluiten bij de wensen van het bedrijfsleven.

Deze zienswijze op het probleem leent zich volgens de policy entrepreneur uitstekend voor staatsinterventie: als het hoger onderwijs niet wil sturen in haar uitstroom, dan moet de staat wellicht sturen in haar instroom. Men doet een beroep op de federale overheid om een numerus clausus in te stellen voor studies waar de achterban van Wirtschaftsförderung Luzern niet direct op zit te wachten. Structurele oplossingen moeten volgens de respondenten top-down komen.

#### 7.5.6 Samenvatting

In deze paragraaf hebben wij aandacht besteed aan de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs in Zentralschweiz. In Tabel 7.3 staan de bevindingen samengevat.

**Tabel 7.3 Oplossingsideeën van de policy entrepreneurs in Zentralschweiz**

	Maatregelen	Verantwoordelijkheid
Innovationsschulung (III)	Aantrekken bedrijvigheid	Bedrijfsleven
Technopark Luzern (II)	Aantrekken bedrijvigheid	Bedrijfsleven
ITZ (IV)	Aantrekken bedrijvigheid	Kantons en bedrijfsleven
Careers Service (III)	Aantrekken bedrijvigheid	Bedrijfsleven
WFL (III)	Afstemmen HO op bedrijfsleven	Bondsstaat

De policy entrepreneurs in Zentralschweiz zijn eensgezind in hun mening. Wanneer de regio meer hoger opgeleiden wenst te hebben, dan zal men allereerst meer banen voor die hoger opgeleiden moeten hebben. Met andere woorden: Zentralschweiz moet meer bedrijven met hoogwaardige vacatures binnenhalen. Hiervoor zien de policy entrepreneurs hoofdzakelijk het bedrijfsleven in de regio zelf als verantwoordelijke.

## 7.6 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben wij aandacht besteed aan de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs. Het blijkt dat deze oplossingsideeën sterk per regio verschillen. Wij wezen erop dat men in Twente de nadruk legt op de noodzaak tot imagoverbetering. Men ziet men name de gemeenten hiervoor als verantwoordelijken. Ook in Westpfalz wijst men op de noodzaak tot imagoverbetering, zij het minder luid. In Westpfalz geeft men ook aan dat er meer bedrijvigheid moet worden aangetrokken om op die manier banen voor hoger opgeleiden te creëren. Hier vindt men dat vooral gemeenten en het bedrijfsleven het probleem zouden moeten aanpakken. Het meest homogeen lijken de meningen in Zentralschweiz. In deze regio wenst men geen maatregelen ter verbetering van het imago. Men vindt vooral dat er meer bedrijvigheid naar de regio moet komen. Dat is de enige manier –zo redeneert men– om banen voor hoger opgeleiden te creëren, hetgeen als een voorwaarde wordt gezien wanneer men meer hoger opgeleiden in de regio wenst.

In het vijfde hoofdstuk veronderstelden wij een relatie tussen de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs en de decentrale human capital beleidsinitiatieven die uiteindelijk in de regio tot stand zullen komen. Deze veronderstelling resulteerde in de volgende hypothese:

*H<sub>b</sub> Naarmate een policy entrepreneur een explicieter beeld heeft van mogelijke oplossingen van het probleem en de verantwoordelijkheid voor die oplossingen dichterbij zijn eigen organisatie legt, zal het beleidsinitiatief meer zijn afgestemd op de regionale voorraad hoger opgeleiden.*

Net als in het vorige hoofdstuk kunnen we kijken naar het niveau van het individuele beleidsinitiatief. In dat geval zijn er drie Type I beleidsinitiatieven. Samengevat kunnen we stellen dat de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs achter deze drie beleidsinitiatieven redelijk met elkaar overeenkomen. In alle gevallen is men van mening dat het imago van de regio het grootste probleem is en dat de lokale overheden –al dan niet in samenwerking- verantwoordelijk zijn voor het vergroten van de voorraad hoger opgeleiden.<sup>2</sup> Het is echter de vraag of dit uitzonderlijk is.

Om hier achter te komen kunnen we allereerst kijken naar de nadruk die de policy entrepreneurs leggen op de verantwoordelijkheid van de lagere overheden. Zij zijn alle drie van mening dat gemeenten een verantwoordelijkheid hebben bij het vergroten van de voorraad hoger opgeleiden. Hierin blijken zij echter verre van uniek. Alle policy entrepreneurs in Twente doen dit, alsmede de helft van de policy entrepreneurs in Westpfalz. In Zentralschweiz doet men dat minder, hetgeen ook kan worden verklaard aan de hand van verschillen in staatsbestel.<sup>3</sup>

We moeten daarnaast kijken naar de oplossingen die de policy entrepreneurs achter de drie Type I beleidsinitiatieven zien. Allen zijn zij van mening dat het imago van de regio het grootste probleem is en dat men zich vooral op de verbetering dat imago moet richten wanneer men iets aan het probleem wil doen. Op het eerste gezicht lijkt hier wel sprake te zijn van een onderscheidend karakter. Immers, afgezien van een enkel beleidsinitiatief in Westpfalz zijn deze policy entrepreneurs uniek in de nadruk die zij op het imago van de regio leggen.<sup>4</sup>

Het lijkt er dus op dat de ideeën over de oplossingen van policy entrepreneurs achter Type I beleidsinitiatieven zich onderscheiden van die van de overige policy entrepreneurs. Aan de hand van deze bevinding is het echter niet mogelijk om uitspraken over de hypothese te doen. Bij deze formulering van deze hypothese is immers impliciet uitgegaan van een dimensie van explicite van oplossingsideeën. Dit blijkt na bestudering van de beleidsinitiatieven echter niet het geval. Het is niet zo dat de ene policy entrepreneur meer expliciete en meer uitgewerkte oplossingsideeën heeft dan de andere. Men kan op basis van de empirie wel stellen dat:

1. De oplossingsideeën van alle policy entrepreneurs –ongeacht de doelstellingen van hun beleidsinitiatief- zich kenmerken door afwezigheid van een duidelijke afweging van causale structuren achter het probleem.
2. De overige aspecten van de oplossingsideeën, i.e. de concrete ideeën over de maatregelen, alsmede ideeën over de verantwoordelijkheid sterk verschillen tussen de dertien beleidsinitiatieven.

<sup>2</sup> De policy entrepreneurs van Zirkl leggen daarnaast nog de nadruk op het bedrijfsleven.

<sup>3</sup> Wederom is de  $N$  te klein voor  $\chi^2$ -toetsing. Dit is ook nog het geval als de data worden omgezet naar een 2\*2 tabel.

<sup>4</sup> Wanneer 'imagoverbetereingen' en 'Type I beleidsinitiatieven' worden geïsoleerd, dan geldt:  $\chi^2=8,775$ ;  $df=1$ ;  $p=0,003$ . Maar ook hier geldt dat  $N$  te klein is.

3. De policy entrepreneurs achter Type I maatregelen zich –in tegenstelling tot de overige policy entrepreneurs- richten zich met deze concrete maatregelen primair op het imago van de regio's. Zij wensen een sterker kennisintensief imago.

Maar daarnaast kunnen we kijken naar het niveau van de regio. In dat geval moeten we allereerst een constatering uit het derde hoofdstuk herhalen. Daar zagen we dat:

1. in Twente relatief veel Type I beleidsinitiatieven zijn;
2. in Zentralschweiz geen Type I beleidsinitiatieven zijn;
3. Westfalz daar tussen in zit.

Maar in dit hoofdstuk concludeerden we dat:

1. men in Twente vooral imagocampagnes geschikt vindt om meer hoger opgeleiden te krijgen;
2. men in Zentralschweiz vooral men het aanpassen van de economische structuur in de regio geschikt vindt om meer hoger opgeleiden te krijgen;
3. Westfalz daar tussen in zit.

Deze laatste opsomming kan echter ook anders worden gelezen. In Twente zijn de policy entrepreneurs bijna uitsluitend van mening dat de voorraad hoger opgeleiden van een regio relatief makkelijk te sturen is door iets 'simpels' als een imagocampagne. Tenminste, simpel wanneer het wordt vergeleken met de voorstellen die men in Zentralschweiz doet. De policy entrepreneurs aldaar lijken van mening dat men zich eerst nog moet richten op een fundamenteelere zaak: werkgelegenheid. Westfalz lijkt tussen beiden in te zitten

Men lijkt er in Twente van overtuigd dat aan de belangrijkste voorwaarden al is voldaan en men met een imagocampagne de puntjes op de i moet zetten. In Zentralschweiz ligt het echter heel anders. Men lijkt daar het gevoel te hebben dat de fundamenteen nog moeten worden gelegd voor een regio die aantrekkelijk voor hoger opgeleiden wil zijn.

Wellicht, zo kan men vervolgens redeneren, kan dit grote verschil verklaren waarom men zich met de beleidsinitiatieven in Twente relatief expliciet richt op het aantrekken van hoger opgeleiden, men dat in Westfalz minder intensief doet en men dat in Zentralschweiz nog minder intensief doet. In Zentralschweiz is men van mening dat er sprake is van een fundamenteel probleem dat eerst moet worden opgelost: de vraagkant van de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden. In Twente lijken veel policy entrepreneurs er van uit te gaan dat dit al in orde is en dat men toe is aan de volgende stap: de aanbodzijde van de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden.

Door het kleine aantal cases en het kleine aantal regio's bestaat het gevaar dat redeneringen als de bovenstaande speculatief worden. Niettemin heeft het er op regionaal niveau alle schijn van dat de ideeën over concrete oplossingen van het probleem van de policy entrepreneurs op regionaal niveau een indicator kunnen zijn van de mate waarin Type I beleidsinitiatieven in een regio kunnen ontstaan. In dat geval mogen we concluderen dat naarmate de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs in een regio minder fundamenteel zijn, de kans op Type I

De tweede actor-factor: policy entrepreneurs' oplossingsideeën

beleidsinitiatieven in die regio groeit. Hiermee samen hangt de constatering dat de policy entrepreneurs achter Type I maatregelen zich –in tegenstelling tot de overige policy entrepreneurs- sterk richten met deze concrete maatregelen primair op het imago van de regio's.



## **Hoofdstuk 8**

### **De derde actor-factor: externe steun**



## 8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen wij aandacht besteden aan de derde actor-factor: externe steun. Wij zullen dit doen op basis van de derde hypothese die wij in het vijfde hoofdstuk hebben gepresenteerd:

*H<sub>c</sub> Naarmate een policy entrepreneur een betere toegang heeft tot externe steun ten behoeve van de voorraad hoger opgeleiden in de regio, zal het beleidsinitiatief meer zijn afgestemd op de regionale voorraad hoger opgeleiden*

In dit hoofdstuk zullen wij eerst ingaan op de wijzen waarop wij de veronderstelde relatie zullen analyseren. Wij zullen daarbij allereerst aangeven aan welke eisen een transactie moet voldoen voordat we kunnen spreken van externe steun. Daarna zullen wij de verschillende typen externe steun definiëren. Ook zullen wij stil staan bij eventuele problemen bij het gebruik van deze concepten op een operationeel niveau. Tevens zullen wij aandacht geven aan het belang van de tijdsdimensie in de analyse. Vervolgens zullen wij de externe steun ten behoeve van de respectievelijke beleidsinitiatieven bespreken. Per regio zullen wij deze steun samenvatten. In de afsluitende paragraaf zullen wij nader ingaan op deze hypothese.

## 8.2 Wijze van analyse

Voordat wij de verschillende typen externe steun definiëren, moeten wij eerst vaststellen wanneer er sprake is van externe steun. Van het leveren van externe steun is sprake wanneer een actor –anders dan de policy entrepreneur of de organisatie waarvoor hij werkt– de policy entrepreneur helpt bij het opzetten van het beleidsinitiatief. Externe steun kan dus niet van de policy entrepreneur komen of van de organisatie waar hij voor werkt.

Het leveren van externe steun is een transactie. Het is daarmee een wederzijdse overeenkomst. Het onderscheidende kenmerk van dit type transactie is dat er geen sprake is van een evenwichtige uitwisseling. Het is juist een eenzijdige overdracht van steun. Deze steun gaat van de participant in het ondersteuningsnetwerk naar de policy entrepreneur. Als de policy entrepreneur betaalt voor de externe steun, dan is het minder dan de economische waarde van de steun. Per saldo is er dus sprake van steun om niet.

In het vijfde hoofdstuk gaven wij al aan dat er sprake kan zijn van verschillende typen externe steun. Wij hebben daarbij vooral gewezen op het belang van de typologie van Klok (1993a; 1993b; zie ook: Knoepfel, 1991). Klok conceptualiseert beleidsinstrumenten als stromen van hulpbronnen (1993a: 147; vgl. Van der Doelen, 1993). Een nadere analyse leerde in het vijfde hoofdstuk dat veel van deze ‘stromen’ kunnen worden geconceptualiseerd als ‘externe steun’.

Op die manier ontstaat een typologie van zeven typen externe steun. Wanneer deze zeven typen in deze paragraaf nader zijn geduid zullen wij ze aanvullen met twee andere typen waarvan we –op basis van hoofdstuk drie– mogen verwachten dat

ze ook een rol zullen spelen bij de totstandkoming van de decentrale human capital beleidsinitiatieven. Wij verwachten dat het met de negen typen externe steun goed mogelijk is om de kwalitatieve aspecten van de externe steun te omschrijven.

De eerste typen externe steun zijn in de typologie van Klok gebaseerd op twee van de drie klassieke economische productiefactoren: kapitaal en arbeid. Klok spreekt hier van *fysieke goederen* enerzijds en *vaardige en geschoolde mensen* anderzijds (1993a: 149). Om het meer algemene karakter van deze typen externe steun te benadrukken zullen wij hier spreken van *fysieke goederen* enerzijds en *arbeidstijd* anderzijds. Het type fysieke goederen behoeft geen nadere definiëring. Het betreft de overdracht van tastbare zaken van de leverancier van externe steun naar de policy entrepreneur, per saldo om niet. Wel is het van belang om hier op te merken dat wij huisvesting ten behoeve van de eigen organisatie zien fysieke goederen. Arbeidstijd zien wij als een ander type externe steun. Hiervan is sprake wanneer de participant in het ondersteuningsnetwerk voor een bepaalde tijd één of meerdere medewerkers ten dienste van de policy entrepreneur stelt. Deze arbeidstijd vertegenwoordigt een economische waarde.

Het derde type externe steun dat een policy entrepreneur kan ontvangen is *informatie*. Het gaat hier om kennis of inzichten welke aan de policy entrepreneur worden overgedragen en bijdragen aan het opzetten van het beleidsinitiatief. Exclusiviteit is geen voorwaarde, wel achten wij het van belang dat deze informatie een duidelijke afkomst heeft. Een vage notie van een bepaald probleem is dientengevolge geen externe steun, maar een onderzoeksrapport over het probleem is dat wel. Voorwaarde is dat er sprake is van een duidelijke overdracht van informatie. De verstrekker van externe steun brengt de policy entrepreneur op de hoogte van de informatie.

Ook *tijd* kan de vorm aannemen van externe steun (Hoogerwerf, 1989: 121). Klok legt hierbij de nadruk op de relatie tussen tijd en activiteit: “zonder een notie van tijd is het praktisch onmogelijk om een activiteit te zien als een bepaalde verandering in de empirische werkelijkheid” (1993a: 149). Dit plaatst ons voor een lastige situatie. Klok lijkt tijd immers vooral te zien als een factor die bijdraagt aan de effectiviteit van een beleidsinitiatief. Maar effectiviteit van beleidsinitiatieven speelt in dit boek geen rol, het gaat om de totstandkoming van deze initiatieven. Het verlenen van externe steun in de vorm van tijd zien wij dan ook vooral als het uitzonderlijke gunnen van uitstel van tegenprestaties. Wij veronderstellen hiermee een expliciet verschil tussen tegenprestaties zoals het opzetten van een beleidsinitiatief en beleidseffectiviteit. Het opzetten van een beleidsinitiatief is een tegenprestatie, maar slechts een eerste aanzet tot beleidseffectiviteit.

Naast de bovengenoemde vier typen externe steun wijst Klok ook op het belang van verschillende typen “sociale steun” (Klok, 1993b: 38). Samen met Klok onderscheiden wij een aantal varianten. De eerste en meest voor de hand liggende variant is geld. Wij spreken hier van *financiën*. Terecht wordt er door Klok op gewezen dat een nadere conceptualisering in dit geval overbodig is. Het gaat om het verstrekken van financiële steun aan de policy entrepreneurs voor het opzetten van het beleidsinitiatief.

Ook onderscheidt Klok *rechtsregels* als een type sociale hulpbron. Maar wanneer deze hulpbron wordt geconceptualiseerd als een hulpbron of een type externe steun moet meer nadruk worden gelegd op het onderscheidende karakter ervan. Klok suggereert dan ook te spreken van *rechten*. Dit lijkt ons ook in het kader van de low politics beleidsinitiatieven zinvol. Maar wanneer wordt gesproken van rechten als externe steun moeten we ons bewust zijn van het transactieaspect van externe steun. In dit geval uit dit transactieaspect zich in een aanpassing van de rechtsregels ten gunste van de policy entrepreneur. Er is pas sprake van het leveren van externe steun in de vorm van rechten wanneer de rechtsregels worden veranderd ten behoeve van het beleidsinitiatief. Men kan in dat geval bijvoorbeeld denken aan het verruimen van bouwvoorschriften of het toekennen van belastingvoordelen.

De zevende hulpbron die Klok onderscheidt is *vertrouwen*. Klok benadrukt terecht dat iedere interactie berust op vertrouwen. In het geval van low politics beleidsinitiatieven zal dit niet minder zijn (e.g. Van Genugten, 2008: 39-56). Vertrouwen is dus als een condition sine qua non voor de beleidsinitiatieven. Het vervult een rol als smeermiddel, matigt het gebruik van rechtsregels en daarmee van transactiekosten. Maar juist omdat voor elke interactie een zeker vertrouwen nodig is, én vertrouwen een informele steun is, moet nog blijken in hoeverre dit type externe steun daadwerkelijk te identificeren is in de casuïstiek in dit boek. In de afsluitende paragraaf zullen wij daar op terugkomen.

Daarnaast onderscheiden wij nog een achtste en een negende type externe steun. Het achtste type externe steun is *grond*. Deze kan al dan niet bebouwd zijn. Een eerste blik op de casuïstiek in het derde hoofdstuk leerde dat grond bij een aantal beleidsinitiatieven een grote rol speelt. Sommige beleidsinitiatieven hebben veel ruimte nodig, over het algemeen om bedrijven te huisvesten. Deze grond vertegenwoordigt voor hen dan ook een economische waarde. Wanneer grond onder de marktwaarde wordt overgedaan aan de policy entrepreneurs, of er is sprake van een constructie met een soortgelijk effect, dan spreken wij van grond als een type externe steun. Maar bewust zien wij dit type externe steun niet als steun door middel van fysieke goederen die wij eerder omschreven. Grond wordt in onze typologie in beginsel geëxploiteerd door het te verhuren aan andere organisatie. De fysieke goederen die wij beschreven worden –mits het huisvesting betreft- gebruikt voor de eigen organisatie. Een fundamenteel verschil is dus dat met het laatste type steun door de policy entrepreneur geen winstoogmerk na te streven is.

Het negende type externe steun is *politieke steun*. Politieke steun lijkt op het eerste oog samen te hangen met het vertrouwen waarvan we eerder spraken. Maar dit is niet het geval. Wanneer een beleidsinitiatief voortkomt uit een publieke organisatie lijkt politieke steun onontbeerlijk voor interne redenen. Maar ook buiten de publieke organisatie kan deze steun de uitstraling van het beleidsinitiatief vergroten. De kans op beleidseffectiviteit, maar ook op het verkrijgen van andere typen externe steun elders wordt hierdoor vergroot. Ook beleidsinitiatieven die voortkomen uit private organisaties kunnen bij deze politieke steun gebaat zijn. Het is hierdoor aannemelijk dat policy entrepreneurs actief op zoek gaan naar politieke steun bij het opzetten van beleidsinitiatieven (zie: Lambright, 1994: 97).

De derde actor-factor: externe steun

De negen typen externe steun die wij in dit hoofdstuk onderscheiden lijken duidelijk van elkaar te verschillen. Niettemin bestaat de kans dat om een meer concreet casus-niveau enige ambiguïteit optreedt. Zo zijn bepaalde typen steun voor elkaar inwisselbaar, iets dat in de praktijk wellicht gebeurt. Met financiële steun is bijvoorbeeld arbeidstijd in te huren, en met arbeidstijd kan weer geld worden verdiend. Wij zullen de typen steun in dit hoofdstuk zo duidelijk mogelijk typeren naar de vorm die zij hadden op het moment van de transactie.

Dit brengt ons bij het volgende punt: het moment van transactie. Wij beschrijven in dit boek de totstandkoming van beleidsinitiatieven. Voor deze totstandkoming is niet altijd de gelijktijdige overdracht van alle steun noodzakelijk. Soms kan de expliciete toezegging van steun op een moment in de toekomst volstaan. Dit punt is van extra belang omdat wij zoals wij aangaven in het derde hoofdstuk- de beleidsinitiatieven slechts over die perioden bestuderen waarin zij tot stand kwamen. In het zesde hoofdstuk hebben wij deze periode voor elk beleidsinitiatief besproken. Maar wanneer er tijdens dit proces van totstandkoming een toezegging wordt gedaan die pas gestand zal worden gedaan als het beleidsinitiatief reeds actief is, zal deze toezegging als een externe steun worden beschouwd, mits zij duidelijk bijdraagt aan de totstandkoming van het beleidsinitiatief.

### **8.3 Twente**

#### **8.3.1 Kennispark**

In de eerste plaats verkregen de policy entrepreneurs achter Kennispark grond. De universiteit kon een deel van haar campus zelf ter beschikking stellen, maar was niettemin afhankelijk van de grootste grondeigenaar in haar omgeving: de gemeente Enschede. De grond werd niet verkregen in een rechtstreekse transactie met de gemeente, maar door de toezegging van de gemeente om de grond exclusief te verkopen aan kennisintensieve organisaties. Dit zou bovendien gebeuren voor minder dan de marktwaaarde. De gemeente deelde misschien niet de doelen van de universiteit, maar zij zag wel heil in het Kennispark.<sup>1</sup>

Daarnaast verkregen de policy entrepreneurs bestuursrechtelijke steun. Deze werd ingebracht door de gemeente Enschede en de provincie Overijssel. Allereerst

<sup>1</sup> Men had hiervoor twee argumenten. In de eerste plaats zag de gemeente heil in een stijging van het aantal hoger opgeleiden binnen haar grenzen. Het economisch beleid van de gemeente was grotendeels gebaseerd op de –wetenschappelijk beperkt uitgewerkte– schoorsteenhypothese. Deze hypothese veronderstelt de multiplier dat een vervulde arbeidsplaats voor een hoger opgeleide plusminus acht arbeidsplaatsen voor lager opgeleiden met zich meebrengt. De gemeente zag hier een goede mogelijkheid om haar relatief grote bijstandbestanden leeg te trekken. Dit was voor de gemeente hard nodig, daar zij vanaf 2004 grotendeels zelf zou gaan opdraaien voor de bekostiging van deze bestanden. Daarnaast zag de gemeente ook direct gewin: net als bij het BSP het geval was, bood het kennispark de gemeente mogelijkheid om grond op de markt te brengen.

was het aan de provincie het streekplan vast te stellen, waarna de gemeenten het bestemmingsplan konden vaststellen. Dit laatste deed men formeel in overleg met de andere gemeenten in de regio. In het derde hoofdstuk illustreerden wij al het belang van een passend bestemmingsplan. Wanneer de gemeente bestemmingen verruimt of vernauwt heeft dit direct gevolgen voor het acquisitieproces en voor het welslagen van het beleidsinitiatief.

Ook ontvingen de policy entrepreneurs financiële steun. Vanaf december 1999 ontving men al financiële steun van OOST NV en de gemeente Enschede voor het onderhouden van een projectorganisatie ten behoeve van het Kennispark. In augustus 2004 nam de provincie Overijssel de rol van OOST NV over. Vanaf toen waren de provincie en de gemeente de voornaamste financierders. In de eerste plaats sprak de universiteit met de provincie en de gemeente af dat elk van de drie jaarlijks €200.000 zou bijdragen aan de kosten van de projectorganisatie. Tot 2010 zou de Provincie –boven de jaarlijkse kosten van €200.000- in totaal €5.000.000 bij gaan dragen.<sup>2</sup> De gemeente zegde toe om tot 2010 in totaal €1.000.000 bij te dragen.<sup>3</sup>

De externe steun bestaat tussen december 1999 en december 2004 voornamelijk uit financiële steun (in het bijzonder van de provincie, in mindere mate van de gemeente en OOST NV), juridische steun van de gemeente en grond van de gemeente.

### 8.3.2 Career Center Twente

De externe steun voor de policy entrepreneurs achter CCT was in de eerste plaats afkomstig van het *European Regional Development Fund* (ERDF) en de Provincie Overijssel. Het ERDF “aims to contribute to reducing the gap between the levels of development of the various regions”<sup>4</sup>. Dit betekent dat men deelneemt in “the financing of productive investment to create and safeguard sustainable jobs”<sup>5</sup> en men zich in het bijzonder richt op “the development of endogenous potential by measures which encourage and support local development and employment initiatives”<sup>6</sup>. Dit sluit aan op de doelen van CCT. In 2000 werd door CCT begroot op inkomsten van f1685.000. In totaal 63,5%, f1435.000 daarvan bestond uit deze

<sup>2</sup> In tegenstelling tot die van de provincie was de financiële situatie van de gemeente Enschede slecht. Sociale lasten drukten zwaar op de begroting van de gemeente, evenals onrendabele grondaankopen in het verleden. In de jaren'80 leidde dit ertoe dat de gemeente onder curatele van het Rijk werd gesteld.

<sup>3</sup> Aan het einde van 2004 ontstond het vermoeden dat het Ministerie van VROM financieel zou gaan bijdragen aan het project. Deze bijdrage is later ook daadwerkelijk gedaan, maar valt buiten de tijdsspanne die wij hier bespreken.

<sup>4</sup> REGULATION (EC) No 1783/1999 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 12 July 1999 on the European Regional Development Fund.

<sup>5</sup> Idem, article 2.

<sup>6</sup> Idem, article 1(c).

subsidies. De helft daarvan werd betaald door het ERDF, de ander helft door de provincie.<sup>7</sup>

Dit impliceert dat de rest van de gelden werden ingelegd door het Twentse bedrijfsleven. Bij aanvang in 1999 leverden zestien bedrijven financiële steun aan het beleidsinitiatief. De steun van de deelnemende organisaties kenmerken zich door een relatief grote voorwaardelijkheid.<sup>8</sup> De policy entrepreneurs hebben tijdens de oprichting getracht dit te voorkomen, hetgeen ze niet gelukt is.<sup>9</sup>

Daarnaast zegde het regionale bedrijfsleven toe om verdere informatie te leveren. Zij gaven vacatures door aan het CCT, dat dientengevolge bemiddelde tussen werkgever en werknemer. Aan deze bemiddeling verdiende het CCT en ontleende het CCT haar bestaansrecht. Deze overdracht van vacatures geschiedde niet vóór de oprichting van het CCT. Echter, het gegeven dat zij daarna wél zou geschieden droeg bij aan de totstandkoming van het CCT.

Informatie werd ook geleverd door de provincie Overijssel. De provincie had even voorafgaand aan het oprichten van CCT opdracht gegeven aan een onderzoeksbureau om de migratiestromen van hoger opgeleiden in en uit Twente te analyseren en te kwantificeren. Dit onderzoek resulteerde in het eerder besproken rapport *Daarom Twente, onderzoek naar verhuismotieven* (1999). Niet lang na de publicatie van dit boek, werd het uitgebreid besproken in de Contactgroep Personeelsbeleid Enschede. De provincie voorzag op die wijze de policy entrepreneurs van informatie.<sup>10</sup>

Tijdens de oprichting van CCT liet de externe steun zich als volgt samenvatten. Zij was financieel en informatief van aard. De financiën bestaan voor plusminus tweederde uit ERDF-gelden en gelden van de provincie Overijssel. De rest was

<sup>7</sup> Het jaar daarna daalt deze subsidie naar f400.000, terwijl de totale begroting oploopt naar f800.000. Het aandeel van de subsidies in de inkomsten daalt daarmee naar 50%, maar blijft nog steeds meer dan substantieel. In 2002 dalen de inkomsten van overheidswege. Het CCT krijgt in dat jaar nog f1225.500, een bedrag dat een jaar later nog slechts €76.000 is. De totale subsidies voor het project nemen verder af tot dat zij in per 1 september 2005 verdwijnen.

<sup>8</sup> De bijdrage was sterk afhankelijk van het aantal succesvolle plaatsingen. Dit is iets wat het CCT tot op zekere hoogte in eigen hand had: wanneer het CCT succesvol was zou zij via deze bron meer geld genereren. Echter, voor het succesvol plaatsen van deelnemers was én is het CCT afhankelijk van een aantal factoren. In de eerste plaats is dit de situatie op de arbeidsmarkt, in Twente, maar ook op nationaal niveau. In de tweede plaats is dit het aanleveren van vacatures door de deelnemers. De vluchtigheid hiervan wordt ook door de projectleider van het CCT erkend: "als je elkaar een maand niet hebt gezien gaan ze naar Randstad". In de uiteindelijke praktijk is de inkomstenbron van succesvolle plaatsingen echter altijd van groot belang geweest op de afrekening van het CCT. Dit belang was in de beginjaren in relatief opzicht zelfs nog groter dan het momenteel is. Zo was de begrote verhouding tussen de deelnemersbijdragen en de inkomsten uit succesvolle plaatsingen in 1999 en in 2000 1:1,78. In 2002 was dit zelfs 1:1,84.

<sup>9</sup> CCT, *Concept Activiteitenplan en begroting CCT, Periode 01-01-2001 – 31-12-2001*

<sup>10</sup> Toen de provincie opdracht gaf tot het vergaren van informatie over het probleem was zij uiteraard nog niet op de hoogte van het latere ontstaan van het CCT. Niettemin trachtte de provincie met het rapport bewust om het probleem in kaart te brengen. Zij deed dit niet uit demografische nieuwsgierigheid, maar met het oog op eventuele toekomstige beleidsinitiatieven. Dit blijkt uit het feit dat de provincie eerder zelf heeft getracht om een –met CCT vergelijkbaar- beleidsinitiatief op te zetten en later direct aan CCT zou bijdragen.



afkomstig van de deelnemende organisaties. Dit bedrag was grotendeels variabel, aangezien het voornamelijk afhankelijk was van succesvolle plaatsingen. Dit betekent dat door het subnetwerk twee typen van de door Klok onderscheiden steun werd geleverd.

### 8.3.3 Fast Forward

Bij de start van het Fast Forward in 2000 was er sprake van een tweetal typen externe steun. De externe steun was in de eerste plaats financieel van aard. De financiële steun kwam van de ERDF-subsidies. De doelstellingen zoals die door de policy entrepreneurs achter FF zijn geformuleerd: “het behoud van hoger opgeleiden voor de regio, het tegengaan van de *braindrain* dus”<sup>11</sup>, of “het behouden van talenten in de regio”<sup>12</sup> passen goed in de doelstellingen die ERDF zichzelf stelt.

Daarnaast was er informatieve steun. Dit betrof allereerst kennis op het gebied van marketing die geleverd door PLP Communicatie.<sup>13</sup> De informatieve steun betrof ook de expertise van OOST NV bij het aanvragen van subsidies. Het betrof daarnaast informatieve steun van de provincie Overijssel, zoals deze ook bij de totstandkoming van CCT een rol speelde. Overige steun heeft geen rol gespeeld.

### 8.3.4 Woningbouwbeleid Gemeente Enschede

De totstandkoming van het woningbouwbeleid van de gemeente Enschede is op het conto van het College van Burgemeester in Wethouders te schrijven. Dat concludeerden wij al in het zesde hoofdstuk. Externe steun werd slechts geleverd door de Commissie Brinkman. De Commissie deed haar rapport uitkomen in het begin van 2002, terwijl het noodzakelijke onderzoek hiertoe is uitgevoerd in het najaar van 2001. Rond deze tijd kreeg de gemeente veel kritiek op haar beleid van *verruimen aan de bovenkant, verkrappen aan de onderkant*. Vooral over de effectiviteit van dit beleid werden kritische vragen gesteld.

Het rapport van de Commissie Brinkman was echter lovend over de doelstellingen van de gemeente. Daarnaast had de Commissie lof voor de effectiviteit tot dusver en onderstreepte men het belang van een lange adem bij dergelijke projecten. De Commissie Brinkman was lovend over het beleid van de gemeente en leverde zodoende politieke steun aan het beleidsinitiatief. In latere stadia zou het rapport nog regelmatig worden aangehaald wanneer het College van Burgemeester en Wethouders een kritische Gemeenteraad zag tegenover haar

<sup>11</sup> Medewerker Saxion, email d.d. 19-9-2006.

<sup>12</sup> OOST NV, *Fast Forward en Talentenwerk*.

<sup>13</sup> De respondenten geven aan dat het voor PLP geen liefdadigheid was: “het was voor hen een klus en ook zij visten mee uit de ERDF gelden”. In deze zin waren deze informatieve hulpbronnen een afgeleiden de primaire en financiële hulpbronnen.

De derde actor-factor: externe steun

plannen<sup>14</sup> of op momenten dat het College wilde benadrukken dat de beoogde veranderingen een lange adem zouden vereisen.<sup>15</sup> De policy entrepreneurs achter het nieuwe woningbouwbeleid van de gemeente Enschede kregen slechts politieke steun. Deze was afkomstig van de Commissie Brinkman.

### 8.3.5 Samenvatting

In deze paragraaf hebben wij de verschillende typen externe steun weergegeven die de policy entrepreneurs in Twente hebben ontvangen. In Tabel 8.1 zijn deze typen externe steun per beleidsinitiatief gegeven.

**Tabel 8.1 Externe steun in Twente**

	Externe steun								
	Fysieke goederen	Arbeids-tijd	Infor-matie	Tijd	Financiën	Rechten	Vertrou-wen	Grond	Politieke steun
Kennispark (III)					■	■		■	
CCT (I)			■		■				
FF (I)			■		■				
Woningbouwbeleid (III)									■

Van externe steun in de vorm van fysieke goederen, arbeidstijd of vertrouwen was in Twente geen sprake. Drie van de vier beleidsinitiatieven hebben financiële steun verkregen. Kennispark heeft juridische steun gekregen die noodzakelijk was voor het opzetten van het park. Dat gold ook voor grond. Informatie is een type externe steun dat –zoals wij het operationaliseerden- slechts door CCT en FF verkregen is. Beide beleidsinitiatieven ontvingen in 1999 expliciete cijfers over de voorraad hoger opgeleiden in Twente, en met name over de migratiepatronen van die hoger opgeleiden.

## 8.4 Westfalz

### 8.4.1 Zirkl

De policy entrepreneurs achter Zirkl ontvingen in de eerste plaats politieke steun.<sup>16</sup> De *Oberbürgermeister* van Kaiserslautern heeft zijn naam vrij snel aan het

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld: Gemeente Enschede, *Raadsverslag Enschede, maandag 23 juni 2003 om 19.00 uur.*

<sup>15</sup> Gemeente Enschede, *Raadsverslag Enschede, dinsdag 18 december 2001 om 19.00 uur.*

<sup>16</sup> Tijdens het opmaken van deze casus is het beleidsprogramma reeds enige maanden actief. Belangrijker is echter dat het nog volop in ontwikkeling is. De casus is opgezet aan de hand van de feiten zoals die zich hebben voorgedaan tot het moment van schrijven.

programma verbonden: hij werd beschermheer van Zirkl. De policy entrepreneurs wijzen erop dan dergelijke politieke steun in Duitsland van groot belang is voor het welslagen van het programma.

Ook het bedrijfsleven in Kaiserslautern leverde steun. In de eerste plaats leverde men financiën. Tijdens de start van het programma was er sprake van een negental deelnemende bedrijven. Gegeven het feit dat zij een constante bijdrage van €1000 betaalden, leverde dit tijdens de oprichting een som op van €9000.<sup>17</sup> Deze ondernemingen hadden er ook voor kunnen kiezen om in een later stadium op een rijdende trein te stappen. Zij onderschreven echter het belang van Zirkl en waren diens gevolg bereid om het beleidsinitiatief te ondersteunen.

Het Bondsland Rheinland-Pfalz heeft in de eerste plaats financieel bijgedragen aan de oprichting van het initiatief, in totaal gaat het hier om €20.000. Een groot deel van de benodigde financiën was daarmee reeds binnen. Ook hier was dus sprake van belangrijke steun.

Het bedrijfsleven in de regio leverde samen met de overheden ook veel informatie aan de policy entrepreneurs: *“Wij hebben de tijd gebruik om in de aanloop naar 2006 met belangrijke mensen in de regio te overleggen. Ik denk dat wij zeker 60 tot 80 gesprekken hebben gevoerd. Maar besef: het concept van Zirkl was constant aan verandering onderhevig”*.

Interreg is een andere belangrijke leverancier van steun geweest. In het hele traject zijn de financiën van Interreg van groot belang gebleken. Met deze steun werden de policy entrepreneurs in staat gesteld om het concept verder uit te werken: *“Het opzetten van Zirkl is vooral mogelijk geweest door het geld van Interreg. Zonder Interreg was er vandaag de dag geen Zirkl”*, aldus één van de policy entrepreneurs. Ook het contact met het CCT en de informatieve steun die daar vandaan kwam zijn vormend geweest voor Zirkl. De policy entrepreneurs ontvingen uit het ondersteuningsnetwerk politieke steun, financiën en informatie.

#### 8.4.2 Pre Park

Wij hebben de policy entrepreneurs in het zesde hoofdstuk omschreven als de zes ondernemers die PRE oprichtten. Zij verkregen bij het realiseren van hun plannen relatief veel externe steun. In de eerste plaats verkregen zij grond van de Bondsrepubliek. De grond was eerder door de Bondsrepubliek getaxeerd op 100 miljoen DM, maar werd voor 14 miljoen DM aan PRE verkocht. Dit ondanks contacten met een Zwitserse investeerder.

Deze markante transactie vindt waarschijnlijk zijn oorsprong in de politieke steun van de Stadt Kaiserslautern. Al in een relatief vroeg stadium sprak de stad – tot verassing van de policy entrepreneurs- haar politieke steun uit voor het plan van

<sup>17</sup> In een later stadium zullen meer ondernemingen bij het programma worden betrokken. Hun hulpbronnen zijn vooral financieel van aard. Gegeven de begroting voor 2007 zou dat impliceren dat het bedrijfsleven zo'n €25.000 bijdraagt. Daarboven betalen zij per geleverde dienst een bedrag.

De derde actor-factor: externe steun

PRE. Dit is van belang is geweest bij de keuze van de Bondsrepubliek om de grond onder de marktprijs te verkopen.

Daarnaast verkregen de policy entrepreneurs veel financiële steun. Zo nam de Bondsrepubliek de kosten van de saneringen op zich en droegen de Stadt Kaiserslautern en Rheinland-Pfalz in een 10-90 verhouding 50 miljoen DM bij aan het ontwikkelen van het gebied. Samengevat kunnen we stellen dat de policy entrepreneurs bij het opzetten van het beleidsinitiatief de volgende typen steun ontvingen: grond, politieke steun en financiële steun.

#### 8.4.3 BIC-KI

Allereerst was er voor de policy entrepreneurs steun van het Bondsland, in het bijzonder het *Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau* (MWVLW). De gebouwen die het Technologiezentrum naliet waren in hun toenmalige hoedanigheid niet geschikt voor BIC-KI. Zij dienden grondig te worden gerenoveerd. De kosten hiervoor bedroegen zes miljoen DM. De helft daarvan werd gedragen door het MWVLW. Ook bood het Bondsland indirecte financiële steun. Tijdens de doorstart van BIC-KI gebeurde dat door de toezegging dat men ondernemers financieel zou ondersteunen bij hun klandizie bij BIC-KI. Deze steun garandeerde BIC-KI niet zozeer directe inkomsten, maar prognoses konden wel positief worden bijgesteld. De staatssecretaris van het MWVLW heeft een formele adviserende rol gespeeld als lid van de Raad van Toezicht tijdens de oprichting.

Politieke steun was ook afkomstig van de gemeente Kaiserslautern. De Oberbürgermeister associeerde zich expliciet met het project.<sup>18</sup> Ook het EBN leverde externe steun. Zij bood de paraplu waaronder BIC-KI zou vallen. Het was daarmee leverancier van informatie en van geld. Informatie werd volgend één van de respondenten geleverd in de vorm van een *Expertenkommission*. Deze commissie ontwikkelde namens het EBN een organisatiestructuur voor BIC-KI.<sup>19</sup> Zij bevatte afvaardigingen van de Technische Universität Kaiserslautern en al bestaande BIC's uit Frankrijk en Nederland. Ook zegde het BIC Network financiële steun toe tijdens de eerste 24 maanden van het bestaan van BIC-KI<sup>20</sup> en zorgde men dat de EC in het kader van het ERDF-programma een deel van de kosten van de renovatie van de gebouwen zou dragen naast het MWVLW.<sup>21</sup> Ook het ERDF droeg dientengevolge

<sup>18</sup> Kommission der Europäischen Union, *Ausbau des Technologiezentrums Kaiserslautern zu einem Business and Innovation Centre*, Kaiserslautern, 20. November 1995, p. 31.

<sup>19</sup> Kommission der Europäischen Union, *Ausbau des Technologiezentrums Kaiserslautern zu einem Business and Innovation Centre*, Kaiserslautern, 20. November 1995.

<sup>20</sup> Deze steun verliep formeel via DG Regional Policy van de EC. Zij werd echter in gang gezet door het European BIC Network. De specifieke locatie waar het BIC-KI is gehuisvest was halverwege de jaren '90 een *objective 2 area* van het European Regional Development Fund. Het was daarmee een "converting the regions or parts of regions seriously affected by industrial decline" hetgeen ERDF-financiering via EBN mogelijk maakte.

<sup>21</sup> „Die Finanzierung des Neubaus und dessen Ausstattung ist bereits zugesichert und wird aus Mitteln des Landes Rheinland-Pfalz sowie des Europäischen Fonds für Regionalentwicklung

drie miljoen DM bij. Na de opstartfase van 24 maanden ging het BIC-KI in financieel opzicht zelfstandig functioneren. In totaal leverde het ondersteuningsnetwerk een drietal typen steun. Het betreft financiële steun, informatie en politieke steun.

#### 8.4.4 Extra

Voor een tweetal typen steun moest de policy entrepreneur achter Extra zich tot het ondersteuningsnetwerk wenden. Politieke steun vond de policy entrepreneur bij dr. Ulrich Müller van het Wirtschaftsministerium van het Bondsland. Müller was toentertijd voorzitter van de *Ministerialrat van het Wirtschaftsministerium* en daarmee de hoogste ambtenaar op het departement.

Hij stond bekend als iemand die de kennisintensieve bedrijvigheid in het Bondsland nauw aan het hart ging. Bij zijn afscheid enige jaren later verklaarde de Wirtschaftsminister dat Müller “de fundamenten van het hightech beleid in Rheinland-Pfalz heeft gelegd”<sup>22</sup>. Müller was gecharmeerd van het plan dat zou moeten leiden tot meer ondernemerschap in zijn Bondsland. Hij bemoeide zich dan ook persoonlijk met het initiatief.

De tweede leverancier van steun was de eerder genoemde SRPI. Deze stichting is in zekere zin gelieerd aan het *Landesministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau* van het Bondsland Rheinland-Pfalz in Mainz en voorzag de policy entrepreneur van financiën om het beleidsinitiatief op te zetten. Het is echter lastig om deze financiële steun los te zien van de politieke steun die door Müller werd uitgesproken. Samenvattend: in totaal verkreeg de policy entrepreneur twee typen steun van het subnetwerk: financiën en politieke steun.

#### 8.4.5 Samenvatting

In Tabel 8.2 hebben wij de verschillende typen externe steun ten behoeve van de beleidsinitiatieven in Westpfalz weergegeven.

(EFRE-Fond der GD XVI) finanziert.”, Kommission der Europäischen Union, *Ausbau des Technologiezentrums Kaiserslautern zu einem Business and Innovation Centre*, Kaiserslautern, 20. November 1995: 49.

<sup>22</sup> MWVLW, *Verabschiedung Abteilungsleiter Dr. Ulrich Müller*, Mainz, 14. Juni 2006.

De derde actor-factor: externe steun

**Tabel 8.2 Externe steun in Westpfalz**

	Externe steun								
	Fysieke goederen	Arbeids-tijd	Infor-matie	Tijd	Financiën	Rechten	Vertrou-wen	Grond	Politieke steun
Zirkl (I)			■		■				■
Pre-Park (III)					■			■	■
BIC-KI (IV)			■		■				■
Extra (IV)					■				■

De beleidsinitiatieven in Westpfalz ontvingen allen min of meer dezelfde typen externe steun: financiën en politieke steun. Pre-Park ontving daarnaast grond, wat voor de activiteiten onontbeerlijk was. BIC-KI en Zirkl ontvingen daarnaast informatieve steun. Bij BIC-KI ging daar vooral over steun die uiteindelijk Europese financiering zou kunnen opleveren. Bij Zirkl was dit uiteraard ook het geval, maar ontving men daarnaast informatieve steun van CCT en BDBG. In deze informatie werd vooral de nadruk gelegd op de relatie tussen Westpfalz en hoger opgeleiden.

Deze situatie lijkt te vergelijken met die in Twente, waarbij de beide Type I beleidsinitiatieven pas ontstaan nadat duidelijke informatie over het probleem is overgedragen. In Twente ontvingen CCT en Fast Forward deze informatie van de Provincie Overijssel. In Westpfalz was de informatie minder cijfermatig, meer gericht op de wijzen waarop men een Type I beleidsinitiatief zou moeten opzetten, en afkomstig van CCT.

## 8.5 Zentralschweiz

### 8.5.1 Innovationsschulung

De eerste leverancier van externe steun was het bedrijfsleven in het Kanton. Zij leverde financiële steun. De kosten van het project werden door het kanton al snel begroot op plusminus CHF 53.000. ( $\pm$ €31.000)<sup>23</sup> Ongeveer CHF 13.000 ( $\pm$ €7.600) hiervan zouden moeten worden betaald door het bedrijfsleven.<sup>24</sup>

Het bedrijfsleven leverde ook informatie aan het programma. Zoals gezegd, tijdens een bijeenkomst over het wegtrekken van hoger opgeleiden uit rurale

<sup>23</sup> De officiële begroting spreekt van CHF 52.360 (Innovationsschulung URI, *Projektfinanzierung*, Altdorf, 4-10-2006).

<sup>24</sup> Hiermee ontstond een substantieel gat in de begroting. Het kanton heeft inmiddels CHF 15.000 in het beleidsinitiatief geïnvesteerd, waardoor een gat van plusminus CHF 25.000 in de begroting blijft bestaan.

Feit blijft dat de hulpbron financiën een tamelijk negatieve rol in het project speelt. De hulpbron financiën is in onvoldoende mate aanwezig in het project: aan deze hulpbron bestaat een dusdanig tekort dat er een gerede kans bestaat dat het project in de gewenste vorm geen doorgang kan vinden.

Zwitserse kantons in juli 2005 is een aantal bedrijven in het kanton gekomen met het idee om iets aan de voorraad hoger opgeleiden in het kanton te doen. Dit gebeurde nadat zij met elkaar over deze problematiek spraken, tot de conclusie kwamen dat meerdere bedrijven het probleem kenden en zo op de hoogte werden gesteld van de kwantitatieve aard van het probleem. Het bedrijfsleven in het kanton leverde financiële steun en informatie.

Informatie werd ook geleverd door *Interface Institut für Politikstudien* en de *Fachhochschule Zentralschweiz*. Zij werden hiertoe door het Interreg IIIB project Brain Drain Brain Gain financieel in de gelegenheid gesteld. Beide participanten leverden informatie over het wegtrekken van hoger opgeleiden uit perifere gebieden. Het subdoel “groei van de economische aantrekkelijkheid voor hoger opgeleiden”<sup>25</sup> werd daardoor in de doelstellingen opgenomen, wat het beleidsinitiatief uiteindelijk tot een Type III-initiatief maakte. De rol van de Fachhochschule Zentralschweiz werd groter naarmate de beleidsvorming vorderde. Dit manifesteerde zich onder anderen door het feit dat twee vertegenwoordigers van de FHZ zitting namen in de genoemde projectgroep.<sup>26</sup> De rol van de FHZ werd volgens de respondenten in de loop der tijd zo groot dat hier ook sprake was van de levering van steun: mankracht. Deze deelname werd echter gefinancierd door BDBG. De medewerker hield zich primair bezig met operationele zaken.

Een vierde type steun was fysieke goederen. Men gaat er vanuit dat in de huisvesting van de bijeenkomsten wordt voorzien door een sponsor, de *Uerner Kantonalbank*. Deze steun is –in tegenstelling tot de andere steun- nog niet gebruikt, maar het vooruitzicht erop draagt bij aan de totstandkoming van het programma. Samenvattend kan men zeggen dat er sprake is van een viertal typen externe steun: financiën, mankracht, informatie en fysieke goederen.

### 8.5.2 Technopark Luzern

De steun die de policy entrepreneurs ontvingen was in de eerste plaats financieel. Deze financiële steun kwam van *Suva/D4*, van het kanton Luzern en van de Bondsstaat.

Suva zegde toe om financieel bij te dragen aan het beleidsinitiatief. Dit deed de verzekeringsmaatschappij door een garantstelling van maximaal CHF200.000 (±€17.000) per jaar. Hierbij moet men zich realiseren dat Technopark Luzern voor Suva in de eerste plaats diende om het rendement van D4 te vergroten. De garantstelling van Suva/D4 leidde in de praktijk tot een financiële bijdrage van plusminus CHF150.000 (€88.000) per jaar. Een even groot bedrag komt van de

<sup>25</sup> *Steigerung der Unternehmens- und Betriebs-Attraktivität für hoch qualifizierte Arbeitskräften.*

<sup>26</sup> Deze deelname is een gevolg van de offerteaanvraag die wij in het derde hoofdstuk noemden. Geen van deze bureaus slaagde erin om te komen met een offerte die het kanton tevreden stelde. Vervolgens benaderde het kanton de FHZ -in het bijzonder haar afdeling HSA- en Interface. De FHZ en Interface hadden zich in het kader van een Interreg programma in de aanloop naar juli 2005 reeds bezig gehouden met de organisatie van de eerste bijeenkomst. Nu kregen zij ook een rol in de implementatie van het programma.

De derde actor-factor: externe steun

Bondsstaat en het kanton Luzern samen.<sup>27</sup> Dit bedrag verkrijgt men ook van de huurders, waardoor de totale inkomsten dientengevolge CHF450.000 (€260.000) per jaar bedragen.

Daarnaast was er steun in de vorm van informatie van de van het *Technopark Zürich* en het *Technopark Winterthur* in het noordoosten van Zwitserland. Vooral het internationale netwerk van het Technopark Zürich wordt door de policy entrepreneurs gezien als belangrijk. Het Technopark Zürich gaf als licentiehouders daarnaast steun die zich het beste als juridisch laat omschrijven.

Het derde type externe steun betrof fysieke goederen in de vorm van goedkope huisvesting. Deze werd ook geleverd door Suva/ D4. Per saldo ontving men financiële steun, informatie en fysieke goederen.

### 8.5.3 InnovationsTransfer Zentralschweiz

Tijdens de doorstart van InnovationsTransfer Zentralschweiz was er sprake van een aantal typen externe steun dat ter beschikking van de policy entrepreneur stond.<sup>28</sup> Deze kwamen in de eerste plaats van de kantons in Zentralschweiz. Deze leverden financiële steun. De kantons wensten in eerste instantie slechts garant te staan voor de niet-kostendekkende uitgaven van ITZ.<sup>29</sup> In de praktijk bleef hun –in het derde hoofdstuk besproken- bijdrage van 500.000CHF (±€294.000) gehandhaafd. Bovendien zouden zij later toezeggen -indien nodig- deze bijdrage verhogen naar 600.000CHF (±€353.000).<sup>30</sup>

De zes kantons leverden ook politieke steun. Zij hadden al in 1996 expliciet aangegeven dat zij CIM CBZS wilden handhaven. In 1999 spraken zij in het Zentralschweizer Fachhochschul-Konkordat hun expliciete steun uit. Wel stelden zij daarbij expliciete eisen aan de activiteiten van ITZ.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Zie: Staatskanzlei und Finanzkontrolle, III. Jahresberichte der Dienststellen.

<sup>28</sup> Eén bepaald type van deze steun reeds in de loop der jaren opgebouwd door CIM CBZS. Zij zijn dientengevolge onttrokken aan de voorganger van ITZ en kunnen niet worden gezien als externe steun. Dit betrof kennis. In de eerste plaats ging het om kennis over het uitbaten van een organisatie als het CIM CBZS en later het ITZ. Het betrof daarnaast kennis van de markt waarin men actief wenste te zijn. Het CIM CBZS had in 1999 een bestand opgebouwd met de persoonlijke adressen van zo'n 2000 ondernemers in Zentralschweiz (FHZ, A, 1/1999: 79).

<sup>29</sup> Kanton Luzern, *Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat B63*, 30. Juni 2000: 16.

<sup>30</sup> Kanton Luzern, *Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat B15*, 17. August 1999: 38.

<sup>31</sup> Zo geeft het kanton Luzern in 2000 aan: "Der ITZ fördert die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) durch die Vermittlung effizienter, innovativer Produktions- und Unternehmensführungsmethoden sowie neuer Technologien. Er betreut im Auftrag von KMU entsprechende betriebliche Projekte, und führt eine Anlaufstelle für den Wissen- und Technologietransfer. Er begleitet Kontakte von Betrieben zu Bundstellen, welche über Fördermassnahmen bei Technologieprojekten entscheiden". Dit impliceert dat de financiële hulpbronnen die door de kantons ter beschikking werden gesteld duidelijk eisten dat de bij het beleidsinitiatief behorende beleidsdoelstellingen de vorm aan zouden nemen van een Type IV-doelstelling. (Kanton Luzern, *Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat: zu den Entwürfen eines Gesetzes über die Wirtschaftsförderung und eines Dekrets über die*



Het regionale bedrijfsleven leverde ook financiële steun. Immers, ITZ was tijdens de naamsverandering al in staat om geld uit opdrachten binnen te halen. In 1999 was dit ruim 20% van de oorspronkelijke begroting, i.e. plusminus CHF 200.000 (±€17.000). Tijdens de overgang van CIM CBZS naar ITZ is er flink gesneden in de organisatie. Het gevolg daarvan was dat er een romporganisatie was ontstaan die in principe zou kunnen worden onderhouden met de gegarandeerde financiële steun van de kantons. Het bedrijfsleven in Zentralschweiz zegde toe om dit bedrag te verhogen middels opdrachten.

Ook de FHZ was leverancier van steun. De hogeschool leverde fysieke steun in de vorm van huisvesting. Toen de kantons in Zentralschweiz besloten het CIM CBZS te laten overgaan in het ITZ stuurden zij onomwonden aan op een samenwerking tussen ITZ en de FHZ. Dit laatste zorgde ervoor dat ITZ in één van de faculteiten de FHZ werd gehuisvest. Per saldo verkregen de policy entrepreneur financiële steun, politieke steun, en fysieke steun bij het opzetten van ITZ.

#### **8.5.4 Careers Service**

Wij hebben er al eerder op gewezen dat Careers Service een relatief klein beleidsinitiatief is. Men had dan ook weinig externe steun nodig bij het opzetten van het beleidsinitiatief. De externe steun die men kreeg was afkomstig van BDBG en van Interface. Allereerst financierde BDBG -via Interface- een medewerker van Careers Service. Dit impliceerde het beschikbaar stellen van arbeidstijd. Deze medewerker hielp met het ontwikkelen van het project. Daarnaast stelde Interface haar netwerk ter beschikking aan Careers Service, hetgeen kan worden geconceptualiseerd als informatie. Deze steun had tot gevolg dat met name de vraagkant van de regionale arbeidsmarkt meer bij het project werd betrokken.

#### **8.5.5 Wirtschaftsförderung Luzern**

Externe steun ontvingen de policy entrepreneurs achter WFL in de eerste plaats in de vorm van politieke steun van het Kanton Luzern. Het *Wirtschaftsdepartement* van Luzern erkende dat de oude wildgroei aan organisaties voor haar niet meer te handhaven was en dat er een nieuwe structuur moest komen. Daarop heeft men de in het derde hoofdstuk besproken onderzoeken laten uitvoeren. De conclusies in deze onderzoeken werden door het Wirtschaftsdepartement al vanaf de zomer van 2002 onderkend. Echter, om politieke steun uit te kunnen spreken aan de plannen diende men te zorgen voor voldoende dekking. Hiertoe heeft men de zogenaamde *Taskforce PPP* opgericht. Deze kende in totaal 26 leden en bestond uit stakeholders in de breedste zin van het woord. Niet in de laatste plaats waren dit organisaties die

*Finanzierung der Finanzhilfen zur Förderung innovativer Projekten für die Jahre 2001-2004*, 30. Juni 2000: 8).

bij de totstandkoming van WFL hadden te verliezen.<sup>32</sup> Het Kanton zegde ook financiële steun toe. Tijdens het opzetten zegde zij toe om jaarlijks CHF750.000 (±€441.000) bij te dragen aan de nieuwe organisatie.

Ook de vijf gemeenten in het Kanton Luzern droegen bij aan WFL. Zij deden dat allereerst met politieke steun. Deze steun was minder groot en enthousiast dan die van het Kanton, maar zij was niet minder belangrijk. Het betrof immers steun van organisaties die hun eigen economische ontwikkelingsorganisaties zouden moeten gaan inleveren. Een belangrijke rol bij het verkrijgen van de steun van de gemeenten werd gespeeld door de Taskforce PPP. Hiermee kon het Kanton niet alleen de door haar verleende politieke steun dekken, ook werd de onvrede van de gemeenten over de centralisatie gekanaliseerd en werd getracht hun steun te verkrijgen.<sup>33</sup> Uiteindelijk is dit gelukt, getuige de vertegenwoordiging van de gemeenten in de *Stiftungsrat* en het tweede type steun die door de gemeenten in het Kanton werd geleverd: financiële hulp. Zij zegden uiteindelijk toe om jaarlijks garant te staan voor 30% van de benodigde inkomsten: CHF450.000 (±€265.000).

Van het bedrijfsleven in het Kanton kwam vooral financiële steun. Het bedrijfsleven zegde toe WFL te voorzien van 20% van de benodigde inkomsten. Dit komt neer op CHF300.000 (±€176.000) per jaar. Dat gebeurt door contributies en sponsoring.<sup>34</sup>

In totaal was er tijdens de oprichting van WFL sprake van twee typen externe steun: financiële steun en politieke steun. De Taskforce PPP heeft een grote rol gespeeld bij het vrijkomen van deze steun. Zoals gezegd: zij diende ter kanalisering van potentiële ontevredenheid en ter stimulering van politieke steun en financiële steun.

<sup>32</sup> Officieel diende deze Taskforce PPP ideeën over de opzet van de nieuwe organisatie te genereren. Deze ideeën waren echter al voldoende bekend, met name bij het Kanton. In de praktijk diende de Taskforce PPP vooral ter verkrijging van steun bij de lagere overheden voor het reorganisatieproces. Dit lag lastig daar het hier ging om bestuurslagen die hun eigen economische ontwikkelingsorganisaties opgeheven zouden zien worden. De respondenten benadrukken de Taskforce PPP inhoudelijk weinig actief was. Zij werden vooral opgezet om het reorganisatieproces te legitimeren en om te zorgen dat de organisaties die erin vertegenwoordigd waren bij het proces betrokken bleven. Zij is slechts enkele malen bijeen gekomen.

<sup>33</sup> Veelal waren de leden vertegenwoordigers van organisaties die op het punt stonden te worden opgeheven. Ook zaten er veel vertegenwoordigers bij van lokale overheden die hun eigen economische ontwikkelingsorganisaties zouden moeten gaan inleveren, maar tegelijkertijd steun zouden moeten gaan leveren aan de op te zetten organisatie. Middels de Taskforce PPP konden zij meepraten over het probleem en wellicht overtuigd raken van de ernst van de situatie. Eventuele muiterij kon op deze wijze worden voorkomen, bereidheid tot het leveren van financiële bijdragen voor de nieuwe organisatie kon tegelijkertijd worden vergoed.

<sup>34</sup> Goetz geeft aan dat dit bedrag –en daarmee het percentage- door acquisitie al snel is gaan groeien. Dit tekent het succes van de organisatie, echter voor de hulpbronnen tijdens de oprichting doet het niet ter zake.

### 8.5.6 Samenvatting

De externe steun ten behoeve van de beleidsinitiatieven in Zentralschweiz is weergegeven in Tabel 8.3.

In Twente zagen we eerder dat informatie een sterke invloed had op de doelstellingen van beleidsinitiatieven. Zowel Career Center Twente als Fast Forward ontstond als Type I maatregelen nadat expliciete informatie over de regionale voorraad hoger opgeleiden bij de policy entrepreneurs bekend werd.

In Westpfalz zagen we een soortgelijk proces. De aard van de informatie was wellicht verschillend van die in Twente, maar ook hier zagen we dat het vrijkomen van informatie afkomstig van het CCT leidde tot het opzetten van Zirkl, een Type I beleidsinitiatief.

**Tabel 8.3 Externe steun in Zentralschweiz**

	Externe steun									
	Fysieke goederen	Arbeids-tijd	Infor-matie	Tijd	Financiën	Rechten	Vertrou-wen	Grond	Politieke steun	
Innovationsschulung (III)	■	■	■		■					
Technopark (II)	■		■		■					
ITZ (IV)	■				■				■	
Careersservice (III)		■	■							
WFL (III)			■		■				■	

Maar informatie lijkt als een type steun in Zentralschweiz niet zo'n onderscheidende rol te spelen. Hiervoor zijn twee redenen aan te geven. In de eerste plaats hebben de meeste policy entrepreneurs zich bediend van externe steun in de vorm van informatie zoals wij die eerder in dit hoofdstuk definieerden. Informatie als zodanig heeft in Zentralschweiz geen onderscheidend karakter meer.

In de tweede plaats zijn geen van de policy entrepreneurs in Zentralschweiz in aanraking gekomen met informatie over de voorraad hoger opgeleiden en migratiestromen zoals een aantal policy entrepreneurs in Twente deze informatie ontving. Via Interface en FHZ ontving men wel informatie over percentages hoger opgeleiden in Zentralschweiz, maar deze informatie was niet zo concreet en niet zo kwantitatief als de informatie die de policy entrepreneurs in Twente die ontvingen. In het derde hoofdstuk zagen we dat FHZ en Interface contact op hebben genomen met de policy entrepreneurs achter twee beleidsinitiatieven: Innovationsschulung en Careers Service. Ze hebben aan deze policy entrepreneurs data verleend over de voorraad hoger opgeleiden in Zentralschweiz. De data die zij konden overleggen waren echter minder concreet dan de data die de policy entrepreneurs achter CCT en Fast Forward onder ogen kregen.

Bovendien waren de policy entrepreneurs in Zentralschweiz al bezig met beleidsinitiatieven waarmee men zich andere doelen stelde: met

De derde actor-factor: externe steun

Innovationsschulung wil men de leerprocessen in het bedrijfsleven in Uri bevorderen en met Careers Service beoogt men studenten te ondersteunen bij het tijdig concretiseren van hun carrièrewensen. De voorraad hoger opgeleiden speelde aanvankelijk geen enkele rol in beide beleidsinitiatieven. FHZ en Interface kwamen als 'zendingen van BDBG' simpelweg te laat om substantiële aanpassingen te bewerkstelligen.

## 8.6 Conclusies

Wij hebben in dit hoofdstuk allereerst aandacht besteed aan de verschillende typen externe steun die een policy entrepreneur kan ontvangen. Wij onderscheidden daarbij fysieke goederen, arbeidstijd, informatie, tijd, financiën, rechten, vertrouwen, grond en politieke steun. Vervolgens hebben wij de verschillende beleidsinitiatieven bestudeerd en aangegeven welke typen externe steun een rol speelden bij de totstandkoming van deze beleidsinitiatieven.

Wij zagen bepaalde typen externe steun regelmatig voorkomen. Dit gold bijvoorbeeld voor financiële steun, informatie, fysieke goederen, en politieke steun. Rechten en grond bleken typen externe steun die wij minder vaak zagen. Vertrouwen en tijd hebben wij nergens expliciet als externe steun kunnen aanmerken. Dat betekent uiteraard niet dat er geen sprake is van vertrouwen. Wel betekent het dat vertrouwen een voorwaarde is voor het leveren van andere typen externe steun, en impliciet dus toch wel aanwezig is. De hypothese die wij in dit hoofdstuk willen toetsen luidt als volgt.

*H<sub>c</sub> Naarmate een policy entrepreneur een betere toegang heeft tot externe steun ten behoeve van de voorraad hoger opgeleiden in de regio, zal het beleidsinitiatief meer zijn afgestemd op de regionale voorraad hoger opgeleiden*

Aan de hand van de decentrale human capital beleidsinitiatieven die we in dit hoofdstuk hebben besproken hoeven wij deze hypothese niet te verwerpen. Allereerst zien wij dat financiën in bijna alle beleidsinitiatieven een cruciale rol speelt. Slechts twee beleidsinitiatieven werden opgezet zonder financiële steun. Wij zagen daarnaast dat politieke steun vooral in Westfalz van belang is. Maar in H<sub>c</sub> is het juist de vraag wanneer een beleidsinitiatief zich meer op hoger opgeleiden zal gaan richten.

Op basis van de casuïstiek blijkt dat naarmate de policy entrepreneurs een betere toegang hebben tot informatie over de voorraad hoger opgeleiden in de regio, het beleidsinitiatief meer zal zijn afgestemd op de regionale voorraad hoger opgeleiden. Dit is iets dat wij zagen bij Zirkl in Westfalz en bij CCT en Fast Forward in Twente. De beleidsinitiatieven ontstonden pas als Type I beleidsinitiatieven, nadat concrete informatie over het probleem bij de policy entrepreneurs bekend was. De beschikbaarheid van informatie diende in deze twee regio's als katalysator van Type I beleidsinitiatieven.

Maar in Zentralschweiz gebeurde dit niet. Allereerst was de informatie die in Zentralschweiz over het probleem bekend was niet zo gedetailleerd en uitgebreid als de informatie die de rapportage in Twente openbaarde. De informatie was niet gedetailleerd genoeg om nieuwe beleidsinitiatieven te laten ontstaan die zich louter op hoger opgeleiden richtten.

Wel werd door FHZ en Interface getracht om andere typen steun aan deze policy entrepreneurs te geven opdat zij zich met hun beleidsinitiatieven meer gingen richten op hoger opgeleiden. Dit deed men door de policy entrepreneurs te verleiden met financiën en arbeidstijd. Men wist hiermee slechts marginaal bij te sturen; tot Type I beleidsinitiatieven heeft dit niet geleid. Bij Innovationsschulung werd het regionale percentage van hoger opgeleiden slechts één van de vier officiële doelen, en bij Careers Service veranderde men hoogstens de doelgroep van het beleidsinitiatief. Maar voor wat het steun in de vorm van informatie betreft was het *“too little, too late”*.

Het gaat dus om informatie. Om beleidsinitiatieven te laten ontstaan die zich primair op de regionale voorraad hoger opgeleiden richten, is het van belang dat over het probleem informatie bekend is. Deze informatie dient concreet en gedetailleerd te zijn, het liefst zo kwantitatief mogelijk. De informatie die de Provincie Overijssel heeft geleverd in de vorm van *Daarom Twente, onderzoek naar verhuismotieven* (1999) heeft een cruciale bijdrage geleverd aan de totstandkoming van CCT en Fast Forward.

Indirect is met dit rapport –via het project waaruit ook dit proefschrift voort komt- zelfs een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van Zirkl. Echter, voor deze laatste totstandkoming was ook informatie nodig over de concrete problematiek in Westpfalz. Die was er, zij het lang niet zo concreet als in Twente. Dit was waarschijnlijk de reden dat CCT een actieve rol moest spelen als leverancier van steun aan Zirkl.

In Zentralschweiz ontbrak deze concrete informatie en wilden twee leveranciers van externe steun op een andere wijze de totstandkoming van beleidsinitiatieven bevorderen: door het leveren van arbeidskracht en financiën. Deze typen externe steun bleken verre van voldoende om een substantiële wijziging te realiseren van de doelstellingen van de beleidsinitiatieven waarop men probeerde in te grijpen. Er is bovendien weinig reden om aan te nemen dat deze –toch al marginale- bijsturing duurzaam zal blijken.



## **Hoofdstuk 9**

### **Veranderingen van de drie actor-factoren**





## 9.1 Inleiding

In de hieraan voorafgaande hoofdstukken hebben wij de hypothesen aangaande de drie actor-factoren getoetst. Deze actor-factoren waren de probleempercepties, de oplossingsideeën en de externe steun. In hoofdstuk vijf veronderstelden wij echter dat bij de reconstructie van de totstandkoming van de beleidsinitiatieven een zekere verandering van één of meerdere van in deze factoren te zien zou moeten zijn. Dit verwoorden wij in de onderstaande hypothese.

*H<sub>d</sub> De totstandkoming van low politics beleidsinitiatieven wordt voorafgegaan door een verandering van één of meerdere van de drie actor-factoren.*

In dit hoofdstuk zullen wij deze hypothese toetsen. Allereerst zullen wij aandacht besteden aan de wijze waarop we dit doen. Vervolgens zullen we de casuïstiek in de drie regio's bespreken. In de laatste paragraaf beschrijven wij de conclusies van dit hoofdstuk.

## 9.2 Wijze van analyse

In het vijfde hoofdstuk namen wij expliciet afstand van de gedachte dat de dynamiek tussen de factoren moet worden gezien als de dynamiek tussen een drietal meanderende institutionele stromen. Dat deden wij allereerst om de karakteristieken van low politics beleidsinitiatieven die wij in het derde hoofdstuk schetsten. Maar dat deden wij ook om praktische redenen. Het samengaan van meanderende stromen is moeilijk meetbaar, daar het longitudinaal onderzoek veronderstelt naar casuïstiek die op  $t=0$  nog niet identificeerbaar is. De stromen van Kingdon zijn als individuele concepten meetbaar, maar hun veronderstelde samengaan zou bovendien moeten worden gemeten op een dimensie waarvan niemand in staat is geweest om de meeteenheid te bepalen. Want hoe kunnen wij oplossingen, problemen én politieke gebeurtenissen onder één noemer vangen? Het denken in termen van meanderende stromen is metaforisch sterk, maar empirisch mag er niet te veel van verwacht worden.

In dit hoofdstuk zullen wij de dertien beleidsinitiatieven ex-post analyseren. Dat is in zekere zin wat we ook in het derde hoofdstuk en in de hoofdstukken zes, zeven en acht hebben gedaan. Het grote verschil is dat we in dit hoofdstuk niet zozeer de karakteristieken van deze factoren bekijken op het moment dat het beleidsinitiatief tot stand komt. We zullen daarentegen juist aandacht geven aan de mate waarin bepaalde van deze factoren kort voor de totstandkoming van het beleidsinitiatief zijn veranderd. Waar mogelijk zal antwoord worden gegeven op de vraag of de totstandkoming vooraf is gegaan door een verandering in één van de drie actor-factoren.

Het reconstrueren van de veranderingen in de probleempercepties en de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs kan in dat geval problemen op leveren. In de vorige hoofdstukken hebben wij deze actor-factoren gereconstrueerd

op het moment van ontstaan van het beleidsinitiatief. Daarbij merkten wij echter al dat deze reconstructies in sommige gevallen tegen beperkingen aanliepen. Wij hebben niet de illusie dat wij veranderingen in individuele percepties en ideeën jaren na dato altijd tot in detail kunnen reconstrueren. Wel kunnen we aangeven hoe eventuele veranderende samenstellingen van groepen policy entrepreneurs naar alle waarschijnlijkheid een invloed hadden op de wijze waarop over het probleem en de oplossingen werd nagedacht. Dat zal in dit hoofdstuk duidelijk worden.

### 9.3 Twente

#### 9.3.1 Kennispark

In het derde hoofdstuk gaven wij al aan dat de formele start van het Kennispark in december 1999 was. Wij wezen er ook op dat de Universiteit Twente op dat moment al een lange geschiedenis had op het gebied van kennisintensieve bedrijvigheid. Deze geschiedenis begint in het begin van de jaren '80 toen de universiteit zich het adagium *Ondernemende Universiteit* eigen maakte. In de loop der jaren is dit in de praktijk gebracht met programma's als de *TOP-regeling*, het besproken BTC en het daarop volgende BSP. Het adagium van de ondernemende universiteit bleef overheersen. Theoretisch werd daarbij gerefereerd aan begrippen als *kennisvalorisatie* en *business accelerators*. De Rector Magnificus ten tijde van het opzetten van het Kennispark was in zekere zin een zoon van deze traditie.

En ook nu is de steun op de universiteit voor dit thema nog groot. Het Kennispark was in dit opzicht niet meer dan een volgende stap in de profilering van de Universiteit Twente als een ondernemende universiteit. De keuze in het begin van de jaren '80 voor het thema ondernemerschap moest, mits goed verankerd, dus uiteindelijk wel cumuleren in een beleidsinitiatief waarin ondernemerschap en wetenschap zouden worden verbonden. Ook dat dit beleidsinitiatief een sterke fysieke en een sterke non-fysieke component zou hebben is achteraf niet onlogisch. Dit geldt ook voor het tijdstip waarop het beleidsinitiatief zou worden opgezet: het moment dat de maximale capaciteit van het BSP bereikt zou zijn.

Hieruit mag worden geconcludeerd dat het aantreden van nieuwe policy entrepreneur geen wezenlijke invloed heeft gehad op de probleempercepties en de oplossingsideeën die heersten bij de leiding van de Universiteit Twente. Deze conclusie wordt gesteund door het feit dat de medewerkers die de plannen concretiseerden al langer in functie waren en voor continuïteit in de probleempercepties en oplossingsideeën zorgden.

Maar ook de externe steun kwam niet opeens uit de lucht vallen. De leveranciers van externe steun waren ook al betrokken bij de voorgangers van het Kennispark. We moeten in het geval van Kennispark concluderen dat de totstandkoming van het beleidsinitiatief niet is vooraf gegaan door een substantiële verandering in de actor-factoren. Het Kennispark moet worden gezien als een cumulatie van het beleid dat de Universiteit Twente sinds het begin van de jaren '80 heeft gevoerd.

### 9.3.2 Career Center Twente

Bij het CCT zien we dat een heel ander proces heeft plaats gevonden dan bij het Kennispark. Binnen de Contactgroep Personeelsbeleid Enschede werd al gesproken over de moeite die bedrijven in de regio hebben met het aantrekken van hoger opgeleiden gesproken. De latere policy entrepreneurs waren toen al bij de CPE betrokken. Zij waren overtuigd van het feit dat hoger opgeleiden van belang zijn voor economische groei van een regio en dat de regio Twente een tekort aan hoger opgeleiden heeft. Maar de CPE leidde een zieltogend bestaan.

Echter, op het moment dat de Provincie Overijssel het rapport *Daarom Twente, onderzoek naar verhuismotieven* (1999) publiceerde geraakte alles in een stroomversnelling. De policy entrepreneurs zagen in het rapport allereerst de gelegenheid om de CPE een doorstart te laten. Dit droeg bij aan de steun van het bedrijfsleven in de regio bij het opzetten van het CCT.

Maar het rapport zette meer in werking. Het bood de policy entrepreneurs de mogelijkheid om bij de Provincie Overijssel aan te kloppen voor financiële steun en informatie over het aanvragen van subsidiemogelijkheden elders. Deze laatste mogelijkheden werden ook benut, wederom met een beroep op het rapport. Voorafgaand aan de totstandkoming van CCT was er geen sprake van veranderende oplossingsideeën of probleempercepties bij de policy entrepreneurs. Ideeën over het probleem en over de oplossingen ervan hadden zij al eerder. De veranderingen komen van de factor externe steun. Het plotselinge vrijkomen van kwantitatieve data over het probleem stelde de policy entrepreneurs in de gelegenheid het probleem aan te kaarten en externe steun van elders te krijgen. Door het plotselinge vrijkomen van informatie konden zij het beleidsinitiatief naar hun hand zetten.

### 9.3.3 Fast Forward

De totstandkoming van Fast Forward is om een aantal redenen vergelijkbaar met die van CCT. De policy entrepreneurs waren al voor de totstandkoming van het beleidsinitiatief begaan bij de regio. Ook hadden zij –net als de policy entrepreneurs achter CCT- belangen bij de arbeidsmarkt van de regio Twente. De policy entrepreneurs achter CCT hadden een vraag naar hoger opgeleide arbeidskrachten op die markt, terwijl de policy entrepreneurs achter FF deze arbeidskrachten leverden. Net als de policy entrepreneurs achter CCT hadden ook de policy entrepreneurs achter FF een uitgebreid netwerk dat sterk in de regio verankerd was. Enig regionaal chauvinisme was ze niet vreemd.

Ook deze policy entrepreneurs werden in hun mening over Twente en hoger opgeleiden gesterkt door het uitkomen van *Daarom Twente, onderzoek naar verhuismotieven* (1999). Waar de policy entrepreneurs achter CCT het rapport interpreteerden als “*de Twentse werkgever heeft moeite om hoger opgeleiden te vinden*” interpreteerden de policy entrepreneurs achter FF het als “*onze afgestudeerden hebben moeite om de Twentse werkgelegenheid op waarde te schatten*”.

Dit neemt niet weg dat de informatie uit het rapport ook aan de policy entrepreneurs achter FF plotseling de mogelijkheid bood om externe steun te zoeken voor een beleidsinitiatief dat iets zou kunnen doen aan het probleem. Ook hier was sprake van een situatie waarin de probleempercepties en de oplossingsideeën ongewijzigd bleven. Het plotselinge vrijkomen van veel kwantitatieve data over het probleem bood deze policy entrepreneurs echter de mogelijkheid om externe steun te zoeken voor het opzetten van FF.

#### **9.3.4 Woningbouwbeleid Gemeente Enschede**

Het is lastig om de wijzigingen van het woningbouwbeleid in de gemeente Enschede te typeren in termen van veranderende actor-factoren. Het woningbouwbeleid van de gemeente moet vooral in zijn historische context worden gezien. In het tweede hoofdstuk hebben wij benadrukt dat de regio –en in het bijzonder de gemeente Enschede– een geschiedenis van laagwaardige werkgelegenheid kent. Dit heeft in de loop der decennia geleid tot een laagwaardige woningvoorraad die een grote aantrekkingskracht heeft op lagere inkomensgroepen van elders. Dit geldt met name voor bijstandgerechtigden.

Vanaf de jaren '90 werd geleidelijk duidelijk dat gemeenten in Nederland zelf voor de bijstandskosten zouden moeten gaan opdraaien.<sup>1</sup> De gemeente Enschede –die al langer in financiële last was– wilde hierop anticiperen. Dit deed men allereerst door zich in het acquisitiebeleid meer te richten op kennisintensieve bedrijvigheid, de zogenaamde schoorsteenhypothese (Van der Veen et al, 2006), maar vooral door zich voor te nemen het woningbestand te wijzigen.

De totstandkoming van het nieuwe Twentse woningbouwbeleid is zodoende niet te herleiden tot veranderingen in de probleempercepties of de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs. In het zesde hoofdstuk toonden wij aan dat men zich altijd al bewust was van het belang van hoger opgeleiden en het relatief lage aantal hoger opgeleiden dat in Twente woont. Ook over de manieren waarop men hier iets aan zou kunnen doen zijn de policy entrepreneurs niet anders gaan denken.

Bovendien is de totstandkoming niet te herleiden tot een verandering in de externe steun die de policy entrepreneurs tot hun beschikking hadden. Er was wel degelijk externe steun, maar deze werd pas geleverd toen de policy entrepreneurs het initiatief al hadden genomen

Het lijkt er eerder op dat de policy entrepreneurs al langer het idee hadden dat er iets moest veranderen aan de woningvoorraad van de gemeente Enschede. Het was echter pas toen de gemeente tot de conclusie kwam, dat zij vanaf 2004 voor substantiële uitgaven kwam te staan dat zij tot actie over ging. Probleempercepties en oplossingsideeën waren constanten, de nieuwe Algemene Bijstandswet bracht echter een gevoel van urgentie.

<sup>1</sup> Dit werd vanaf 2004 ook daadwerkelijk het geval.

### 9.3.5 Samenvatting

In H<sub>d</sub> veronderstelden wij dat de totstandkoming van de beleidsinitiatieven vooraf zou worden gegaan door veranderingen in de actor-factoren. Bij twee van de vier beleidsinitiatieven blijkt dit het geval te zijn. De totstandkoming van CCT en FF is te herleiden tot het vrijkomen van informatie. In beide gevallen gaf deze informatie de policy entrepreneurs de mogelijkheid om meer externe steun te vergaren en hun beleidsinitiatief proactief op te zetten. Zij hadden al ideeën over het probleem en de oplossingen van het probleem, maar door een kwantitatieve onderbouwing konden zij ook andere overtuigen van de ernst van de situatie en van het nut van hun beleidsinitiatieven.

Bij Kennispark en het Woningbouwbeleid van de gemeente Enschede zagen wij een ander proces. In beide gevallen zijn de actor-factoren niet veranderd. In het geval van Kennispark moeten wij concluderen dat het beleidsinitiatief een cumulatie was van een proces dat al vanaf het begin van de jaren '80 gaande was. Het Woningbouwbeleid van de gemeente Enschede moet vooral worden gezien als een reactie op Rijksbeleid.

## 9.4 Westpfalz

### 9.4.1 Zirkl

Zirkl is nog een jong beleidsinitiatief. De policy entrepreneurs waren afkomstig van IHK Zetis, een organisatie die in BDBG participeerde. De reden dat men in BDBG participeerde was duidelijk. Men was van mening dat hoger opgeleiden van belang waren en dat de regio Westpfalz een tekort aan hoger opgeleiden had. Eerdere demografische onderzoeken wezen daar impliciet op. Men ging dan ook actief op zoek naar externe steun waarmee men iets aan de situatie zou kunnen doen. Dit bleek al uit het derde hoofdstuk. Tot dan toe liet de rol van de policy entrepreneurs zich vrij goed vergelijken met die van bijvoorbeeld CCT of FF. Maar duidelijke ideeën over de wijze waarop men het probleem zou kunnen verhelpen hadden de policy entrepreneurs achter Zirkl nog niet. De oplossingsideeën waren nog niet uitgekristalliseerd.

De participatie in BDBG bood de policy entrepreneurs veel steun. In de eerste plaats had men opeens de mogelijkheid om te investeren in Zirkl. BDBG voorzag de policy entrepreneurs van externe steun bij het opzetten van een beleidsinitiatief.

Daarmee bleef voor de policy entrepreneurs echter de vraag bestaan wat voor beleidsinitiatief men zou moeten opzetten in de regio. Op welke wijze zou men iets aan het probleem kunnen doen? Hier bleek de externe steun van CCT van belang. CCT participeerde ook in BDBG en voorzag de policy entrepreneurs van informatie over oplossingsmethoden. De nadruk die de policy entrepreneurs leggen op het imago van de regio en het bewustwordingsproces in de regio is grotendeels te herleiden tot de ervaringen die CCT eerder in Twente op had gedaan. Met deze kennis bleken de policy entrepreneurs in staat om voorstellen voor een concreet

beleidsinitiatief te doen. Deze voorstellen leidden uiteindelijk tot externe steun van het bedrijfsleven in Westpfalz, van het Bondsland en van de gemeente Kaiserslautern.

We kunnen de veranderingen in de actor-factoren als volgt samenvatten. De probleempercepties bleven constant, de externe steun veranderde, maar hierdoor veranderden ook de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs. Deze werden beïnvloed door de externe steun waarmee men in aanraking kwam. Deze twee laatste veranderingen leidden tot het ontstaan van Zirkl in november 2006.

#### 9.4.2 Pre Park

De zes policy entrepreneurs achter Pre-Park kenden elkaar al lange tijd en gingen op vriendschappelijke voet met elkaar om. Zij hadden al voor 1997 duidelijke ideeën over de regio Westpfalz, en de rol van hoger opgeleiden in de economische ontwikkeling van de regio. Hoger opgeleiden, zo meenden zij, zijn van belang. Maar men volgens hen kan niet stellen dat Westpfalz een tekort heeft. De policy entrepreneurs richtten zich met hun beleidsinitiatief niet primair op het vergroten van de voorraad hoger opgeleiden in de regio. Daar was volgens hen immers geen noodzaak toe, want zij waren niet van mening dat de regio een tekort had. Het project was voor hen vooraleerst een investering die moest renderen. Hoewel zij zich met Pre-Park niet richtten op het vergroten van de voorraad hoger opgeleiden, waren zij zich bewust van de gevolgen voor dit aandeel wanneer het project zou slagen. De probleempercepties en de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs bleven echter ongewijzigd.

Het beleidsinitiatief kwam dan ook primair tot stand door een verandering in de externe steun. Vooral de grond en de financiën die men van de Bondsrepubliek verkreeg waren essentieel voor de totstandkoming van het beleidsinitiatief. Veranderingen in de externe steun leidden tot de totstandkoming van het beleidsinitiatief.

#### 9.4.3 BIC-KI

In het derde hoofdstuk hebben wij aangegeven dat BIC-KI te herleiden is tot ontstaan van het *Technologiezentrum Kaiserslautern* in 1984. Feitelijk was dit Technologiezentrum niet meer dan een verhuurder van kantoorruimte. Een groot deel van deze kantoorruimte was echter aan vervanging toe. Bovendien begon de capaciteit tekort te schieten.

In 1996 heeft men dit Technologiezentrum opgedoekt en heeft men het vervangen door BIC-KI. Deze verandering was meer dan cosmetisch. Zoals wij aangaven werd feitelijk een nieuwe organisatie opgericht in de gebouwen van de oude organisatie. Bij het oprichten van deze nieuwe organisatie speelde het regionale percentage hoger opgeleiden geen enkele rol. De policy entrepreneurs realiseerden zich dat hoger opgeleiden van belang waren. Ook realiseerde men zich

dat hoger opgeleiden weg trokken naar regio's elders en dat het imago van de regio tekort schoot. Het was ze er echter slechts om te doen om meer bedrijvigheid in de regio te creëren. Wij hebben het beleidsinitiatief daarom in het derde hoofdstuk getypeerd als een Type IV-initiatief.

Het feit dat dit proces in 1996 plaats vond is niet onbelangrijk. Het was in deze tijd dat de Technische Universität Kaiserslautern aan het uitgroeien was tot een universiteit die zich specialiseerde in softwareontwikkeling. Meer en meer ging het werk van de alumni zich afspelen in kantoren. Bovendien begon de aandacht voor begrippen als spin-offs bedrijvigheid, kennisvalorisatie en de mogelijkheid die business incubators daartoe bieden te groeien. Business incubators kregen internationaal veel aandacht, en in de vorm van European BIC Network was er zelfs een subsidieregeling voor het opzetten van dergelijke organisaties.

Het was in de aanloop naar 1996 voor de policy entrepreneurs duidelijk dat er iets met het Technologiezentrum moest gebeuren. De gebouwen waren verouderd en de capaciteit schoot tekort. Het EBN was in deze tijd volop actief met het ondersteunen van BIC's in andere delen van Europa. Aansluiting bij EBN bood de policy entrepreneurs bovendien kansen op financiële steun van EBN, maar ook de kans op financiële steun van het Bondsland en het ERDF. De bijdragen van de laatste twee zouden kunnen worden gebruikt voor de nodige vervanging en renovatie van gebouwen.

De regionale voorraad hoger opgeleiden speelde bij de totstandkoming van BIC-KI geen enkele rol. De doelstellingen van de policy entrepreneurs zullen ongetwijfeld nobel zijn geweest, maar de totstandkoming van BIC-KI is vooral een gevolg van gebeurtenissen in de eerste helft van de jaren '80. Door de wijze waarop het Technologiezentrum in 1984 van start was gegaan, moest er uiteindelijk wel wat veranderen. Het ontstaan van externe steun in de vorm van financiering door EBN, ERDF en het Bondsland leidt tot BIC-KI.

#### **9.4.4 Extra**

Extra is in 1993 ontstaan binnen de Technische Universität Kaiserslautern. Prof. dr. Müller-Merbach stelde zich met het beleidsinitiatief tot doel om innovatieve ideeën die op de universiteit waren ontwikkeld op de markt te brengen. Het regionale percentage hoger opgeleiden speelde in het beleidsinitiatief echter een dusdanige rol dat wij het typeerden als een Type IV-beleidsinitiatief.

Het is lastig te reconstrueren hoe de probleemperecepties en de oplossingsideeën van de policy entrepreneur zich ontwikkelden in de aanloop naar de totstandkoming van het beleidsinitiatief. Op basis van gesprekken met direct betrokkenen is er echter geen reden om aan te nemen dat hier opeens anders over werd gedacht. Hoger opgeleiden waren in die optiek van groot economisch belang, maar van een tekort kon men volgens de policy entrepreneur niet spreken.

De policy entrepreneur liep volgens de betrokkenen al langer rond met het idee dat er iets moest gebeuren met ideeën van afstudeerders en promovendi. Hij kwam

tot de conclusie dat dit het beste kon door deze mensen te motiveren een eigen onderneming op te zetten.

Maar hij kon dit idee pas in de praktijk brengen nadat hij dr. Müller van het Bondsland had overtuigd van het belang van Extra. Door de politieke steun van Müller werden andere mechanismen in gang gezet. Het belangrijkste daarvan was de financiële steun van SRPI. Deze steun was er zonder de politieke steun van Müller niet geweest. In het geval van Extra lijkt het erop dat zowel probleempercepties als oplossingsideeën van de policy entrepreneurs constant bleven. De externe steun was de actor-factor die opeens veranderde.

#### **9.4.5 Samenvatting**

In Westpfalz zien we dat vooral de factor van de externe steun vlak voor de totstandkoming van de beleidsinitiatieven verandert. Dat was het geval bij Zirkl, bij Pre Park, bij BIC-KI en bij Extra. In alle gevallen ging het vrijkomen van externe steun vooraf aan het tot stand komen van de beleidsinitiatieven. In het geval van Zirkl veranderde ook de oplossingsideeën, maar dit is direct te herleiden tot de externe steun waar de policy entrepreneurs opeens over beschikten.

### **9.5 Zentralschweiz**

#### **9.5.1 Innovationsschulung**

De policy entrepreneur achter Innovationsschulung was Christoph Müller, *Abteilungsleiter Wirtschaftlichen Entwicklung* van het kanton Uri. Het idee voor Innovationsschulung kreeg hij naar aanleiding van een bijeenkomst van ondernemers in het kanton in juli 2005. Aanvankelijk was de policy entrepreneur van plan een Type IV-beleidsinitiatief op te zetten. Hiervoor had hij –tot op zekere hoogte- externe steun gevonden.

Echter, nadat –via BDBG- de Fachhochschule Zentralschweiz en Interface bij het project werden betrokken gingen hoger opgeleiden een belangrijker rol spelen in het beleidsinitiatief. Wij gaven al aan dat deze betrokkenheid ervoor zorgde dat het beleidsinitiatief een Type III-beleidsinitiatief werd. Hoger opgeleiden gingen een belangrijker rol spelen in de doelstellingen van het beleidsinitiatief.

Dit bleek niet het geval voor de probleempercepties van de policy entrepreneur. De policy entrepreneur gaf aan dat hoger opgeleiden van belang zijn, maar dat de regio –gezien zijn economische structuur- geen tekort aan hoger opgeleiden had.

Het lijkt er op dat we bij Innovationsschulung een bijzonder proces zien. De policy entrepreneurs was bezig met het opzetten van een beleidsinitiatief. Hij had echter nog een gat in zijn begroting. Hierop kwam hij in contact met Interface en FHZ. Deze organisaties wilden meefinancieren en leverden arbeidskracht. Zijn probleempercepties bleven constant: ook nu is de policy entrepreneur niet van mening dat er in Zentralschweiz of in Uri te weinig hoger opgeleiden zijn. Ook zijn



oplossingsideeën veranderden niet. De actor-factor die wel veranderde was de externe steun.

In ruil voor deze externe steun werd het regionale percentage hoger opgeleiden in de officiële doelstellingen van het beleidsinitiatief opgenomen. Met andere woorden: de leveranciers van de externe steun traden buitengewoon actief op. Zij profileerden zich als een soort *brain drain proclaimers*. In die hoedanigheid stelden zij niet alleen de doelen van het beleidsinitiatief bij, maar ook de probleempercepties van de policy entrepreneur.

### 9.5.2 Technopark Luzern

De geschiedenis van Technopark Luzern begint in januari 2003 met de bouw van *D4 Business Center* in Root. D4 stond er al, en er moest ruimte worden verhuurd. Het was immers een private investering die moest renderen. TPL leek een goede manier om rendement te realiseren. In zekere zin gaat ook hier de vergelijking op met Kennispark. Het beleidsinitiatief komt net als bij Kennispark en BIC-KI uit de handen van de policy entrepreneurs, maar kan ook worden gezien als een uitvloeisel van eerder handelen van anderen.

De twee policy entrepreneurs die TPL opzetten waren van mening dat hoger opgeleiden van belang zijn voor de regio. Zij waren echter ook van mening dat het onmogelijk is om te stellen dat de regio Zentralschweiz een tekort aan hoger opgeleiden heeft. Deze zienswijze is niet vreemd. Immers, als zij van mening waren dat er in de regio een tekort aan hoger opgeleiden was, dan zouden zij niet met privaat geld het TPL op gaan zetten. De probleempercepties van de policy entrepreneurs zijn dan ook constant gebleken. Dit geldt ook voor hun oplossingsideeën. Deze beperken zich ook nu nog tot fiscale maatregelen.

De actor-factor die wel aan veranderingen onderhevig is geweest is de externe steun. De policy entrepreneurs zijn op zoek gegaan naar financiën, contacten en informatie. Omdat TPL zowel organisatorisch als ruimtelijk was ingebed in Suva/D4 was dat echter niet erg moeilijk. Financiële steun van de Bondsstaat en het kantons vloeide daar min of meer uit voort.

### 9.5.3 InnovationsTransfer Zentralschweiz

Bij ITZ zien we een proces dat zich in een aantal opzichten laat vergelijken met BIC-KI dat we in de vorige paragraaf bespraken. Beide organisaties komen voort uit een andere organisatie. Het cruciale verschil is dat er bij BIC-KI sprake was van een uitbreiding, terwijl er bij ITZ juist werd gesneden in de activiteiten. Echter, ook de policy entrepreneur achter ITZ was niet van mening dat Zentralschweiz een tekort aan hoger opgeleiden heeft. Hoger opgeleiden zijn volgens hem van belang, maar speelden geen rol bij het opzetten van het Type IV-initiatief.

Wat wel een rol speelde was de externe steun; zij het op een dwingende wijze. De kantons in Zentralschweiz hadden middels het *Zentralschweizer Fachhochschul-*

*Konkordat* aangegeven dat de verscheidene hogescholen in de regio samengevoegd zouden moeten gaan worden tot de FHZ. Ook gaf men hier aan dat het CIM CBZS te zwaar op de begroting drukte. Waser werd hierdoor aangespoord zijn organisatie af te slanken.

Het afslanken van een al bestaande organisatie vereist minder externe steun dan het opzetten van een nieuwe organisatie. Niettemin moest de policy entrepreneur ervoor zorgen dat met name de Kantons achter zijn plannen voor ITZ stonden. Toen hij deze steun kreeg, alsmede financiële toezeggingen, kwam ook snel de huisvesting van FHZ en de financiële steun van het bedrijfsleven. De externe steun was bij de totstandkoming van ITZ de enige actor-factor die veranderde.

#### 9.5.4 Careers Service

Wij hebben de policy entrepreneurs achter Careers Service omschreven als de directie van HfW en Fr. Richter in het bijzonder. Zij waren overtuigd van het belang van hoger opgeleiden, maar geloofden niet dat er in Zentralschweiz een tekort aan hoger opgeleiden was. Bij de totstandkoming van het beleidsinitiatief hebben veranderende oplossingsideeën of probleempercepties waarschijnlijk geen rol gespeeld.

Bij Careers Service speelde zich echter een proces af dat we ook al zagen bij Innovationsschulung. De policy entrepreneurs waren vanaf eind 2005 bezig met het opzetten van een Type IV-beleidsinitiatief. Er was niet veel geld nodig en de inkomsten waren in beginsel al gegarandeerd door HfW. Maar na enige tijd werd contact gelegd met BDBG. HfW was inmiddels onderdeel van FHZ, dat op zijn beurt participeerde in BDBG. Hierdoor werd dit contact vrij makkelijk werd gelegd. Ook Interface maakte deel uit van BDBG.

FHZ en Interface zegden via BDBG steun toe voor het beleidsinitiatief, mits hoger opgeleiden in de doelstellingen een explicietere rol zouden gaan spelen in de doelstellingen. Deze externe steun behelsde allereerst een medewerker van Interface, welke werd gefinancierd door BDBG. Interface stelde daarnaast zijn contacten ter beschikking van Careers Service. Als tegenprestatie nam Careers Service de alumni van FHZ in de doelgroep van het beleidsinitiatief op.

Het proces dat we zien is vergelijkbaar met dat bij Innovationsschulung. Een autonoom Type IV-beleidsinitiatief wordt met in ruil voor externe steun veranderd in een Type III-proces. Op die manier gaat het regionale percentage hoger opgeleiden een –zij het marginale- rol spelen in het beleidsinitiatief. Het vrijkomen van deze steun was echter wel een voornaamste drijfveer bij het intensiveren van de activiteiten van Careers Service. Ook hier kwam het beleidsinitiatief dus tot stand door het vrijkomen van externe steun.

### 9.5.5 Wirtschaftsförderung Luzern

WFL is voortgekomen uit een aantal organisaties die zich in Zentralschweiz bezig hielden met het voeren van regionaal economisch beleid. WFRL was daarvan de belangrijkste en bestond al in 1992. Andere organisaties bestonden nog langer. In de zomer van 2002 besloot het Wirtschaftsdepartement dat op deze kostbare situatie zou moeten worden bezuinigd.

Wij beschreven in het zesde hoofdstuk de drie policy entrepreneurs en hun probleempercepties. De policy entrepreneurs wezen erop dat zij helemaal niet overtuigd zijn van het belang van hoger opgeleiden. Zentralschweiz, zo redeneert men, moet zich richten op toerisme. Men vindt dan ook niet dat er sprake is van een tekort. Wanneer men zo nodig meer hoger opgeleiden wil, dan moet men zorgen voor een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, aldus de policy entrepreneurs. Deze inzichten veranderden niet voorafgaand aan de totstandkoming van het beleidsinitiatief.

Wat wel veranderde was de externe steun. De policy entrepreneurs kregen politieke steun, informatie en financiën. Met behulp van deze externe steun zetten zij het beleidsinitiatief op. Net als bij ITZ was sprake van een bezuiniging. In beide gevallen gingen de policy entrepreneurs zich inzetten voor een nieuwe organisatie.

### 9.5.6 Samenvatting

Alle beleidsinitiatieven in Zentralschweiz lijken vooraf te zijn gegaan door een verandering in de actor-factor van de externe steun. De oplossingsideeën en de probleempercepties zijn bij alle beleidsinitiatieven in Zentralschweiz de constante actor-factoren. Dit zagen wij bij alle besproken beleidsinitiatieven. Veranderingen in andere actor-factoren lijken geen rol te hebben gespeeld.

## 9.6 Conclusies

In het begin van dit hoofdstuk hebben wij de volgende hypothese gesteld:

*H<sub>d</sub> De totstandkoming van low politics beleidsinitiatieven wordt voorafgegaan door een verandering van één of meerdere van de drie actor-factoren.*

Bij vrijwel alle beleidsinitiatieven lijken één of meerdere actor-factoren te zijn veranderd. Slechts aan de totstandkoming van Kennispark Twente en het nieuwe Woningbouwbeleid van de gemeente Enschede gingen geen veranderende actor-factoren vooraf. Later in het proces van beleidsvorming gebeurde dit alsnog. Maar deze constatering moet wel worden gerelativeerd. In alle gevallen veranderde de actor-factor van de externe steun. Slechts één maal wijzigde een andere actor-factor. Hierdoor kan men ook spreken van het vrijkomen van externe steun zoals wij dat in het vorige hoofdstuk deden.

Het is opvallender dat wij slechts bij één beleidsinitiatief een duidelijke wijziging van de oplossingsideeën konden identificeren. Dit was het geval bij Zirkl. Deze wijziging zou men zelfs kunnen relativeren door te stellen dat zij werd veroorzaakt door een wijziging in de externe steun. De externe steun leverde daar immers specifieke informatie op waardoor de oplossingsideeën veranderden.

Wanneer het aankomt op de probleempercepties zien wij een nog stelliger beeld. Bij geen van de beleidsinitiatieven zijn hier wijzigingen te zien. De policy entrepreneurs die zich bezig hielden met een Type I of een Type II-beleidsinitiatief veranderden hun percepties over hoger opgeleiden niet. Dit gold al helemaal niet voor policy entrepreneurs die zich bezig hielden met Type III of Type IV-maatregelen.

De conclusie dat de totstandkoming van low politics beleidsinitiatieven over het algemeen wordt voorafgegaan door veranderingen in de externe steun lijkt in eerste instantie teleurstellend. Immers, feitelijk trokken wij impliciet een dergelijke conclusie al in het vorige hoofdstuk.

Maar een ander aspect van de conclusie valt op. Wij concludeerden als dat veranderende probleempercepties nergens de inleiding voor een beleidsinitiatief vormen. Dit geldt –in mindere mate- ook voor oplossingsideeën. Wij lijken ons de totstandkoming van de beleidsinitiatieven dus vooral te moeten voorstellen als een situatie waarin policy entrepreneurs op zoek zijn naar externe steun voor het opzetten van hun beleidsinitiatieven. Het is niet zo dat de policy entrepreneurs op zoek zijn naar oplossingen voor een probleem. En ook is het niet zo dat zij op zoek zijn naar problemen voor mogelijke oplossingen.

Maar daarmee ontstaat de vraag: wat doen zij dan wel? Hoe stellen de policy entrepreneurs zich in dit proces op? Het lijkt erop dat zij drie houdingen kunnen aannemen. De eerste variant zagen wij bij CCT, FF, Zirkl, Pre-Park, Extra, Innovationsschulung en Careers Service. De policy entrepreneurs namen hier zelf het initiatief en zetten zelf een keten aan gebeurtenissen in werken. Het resultaat daarvan is de totstandkoming van een beleidsinitiatief. De policy entrepreneurs hadden daar een proactieve rol.

Een ander uiterste zagen wij bij het Woningbouwbeleid van de Gemeente Enschede, maar ook bij ITZ en WFL. Policy entrepreneurs traden hier juist reactief op. In het geval van het Woningbouwbeleid was het nieuwe beleid was in essentie een reactie op de verwachte veranderingen in nationale wetgeving. Bij ITZ en WFL reageerde men op bezuinigingen. Kingdon ( 2003: 94-100) zou spreken van een *focussing event*. Door deze focussing events gingen de policy entrepreneurs reactief optreden.

Bij Kennispark zagen wij een proces dat wellicht het beste tussen deze twee uitersten kan worden geplaatst. De policy entrepreneur nam hier wel zelf het initiatief tot het beleidsinitiatief, maar zoals wij al in het derde hoofdstuk zagen, moet dit vooral worden gezien binnen de traditie die al sinds de jaren '80 op de Universiteit Twente bestond. Kennispark was vooral een incrementele stap in die geschiedenis. Ook het handelen van de policy entrepreneurs achter BIC-KI kunnen wij zo typeren. Ook dit kan worden gezien als onderdeel van een langlopend incrementeel proces. Dit geldt ook voor TPL. De policy entrepreneurs handelden in

deze drie gevallen niet proactief of reactief, maar vooral incrementeel. Hun handelen moet worden gezien in het licht van de gebeurtenissen die vaak vele jaren daarvoor plaatsvonden.

Wij mogen concluderen dat de hypothese wordt bevestigd. De totstandkoming van de beleidsinitiatieven wordt voorafgegaan door veranderende actor-factoren. Echter, de veranderende actor-factor is bijna uitsluitend die van de externe steun. De oplossingsideeën en probleempcepties blijven over het algemeen ongewijzigd. Wij zagen daarnaast dat de rol van de policy entrepreneur in dat proces op drie wijzen kan worden getypeerd. Zijn rol kan proactief, incrementeel of reactief zijn.

Wanneer de rol proactief is, is de rol van de policy entrepreneur bij het opzetten van het beleidsinitiatief puur initiërend. Hij is de actor die een keten van activiteiten in gang zet op die onder zijn leiding resulteert in de realisatie van het beleidsinitiatief. In een incrementeel rol is het handelen van de policy entrepreneur een gevolg van gebeurtenissen en processen die soms al jaren achter de rug zijn. Dat is ook het geval wanneer zijn rol reactief is. Maar hier wordt hij vooral gedwongen tot handelen door gebeurtenissen elders.



## **Hoofdstuk 10**

### **De eerste contextuele factor: stakeholders**





## 10.1 Inleiding

In het vijfde hoofdstuk wezen wij erop dat de stakeholders in ons model een invloed hebben op de probleempercepties en op de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs. De probleempercepties omschreven wij als de mate waarin men een bepaalde situatie als problematisch ervaart én de wijze waarop men het probleem interpreteert. De oplossingsideeën omschreven wij als de causale structuren en de potentiële oplossingen die men met het probleem associeert, alsmede de actoren die men daarvoor verantwoordelijk houdt.

Wij veronderstelden daarbij dat de probleempercepties en de oplossingsideeën van de stakeholders in de loop der tijd een zekere mate van convergentie zullen doormaken. Binnen een regio zullen er door onderlinge communicatie zekere overheersende percepties en oplossingsideeën ontstaan. De concrete percepties en ideeën van de stakeholders zullen de probleempercepties en de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs beïnvloeden. Wij wezen daarbij op het beïnvloedingsproces binnen knowlegde commons zoals dat wordt beschreven door Hess en Ostrom (2007: 57, 58). Maar de vraag is vervolgens hoe deze percepties en ideeën eruit zien. In dit hoofdstuk zullen wij per regio kijken hoe de stakeholders over het probleem denken en over de wijzen waarop iets aan het probleem te doen is. Allereerst zullen wij echter aandacht geven aan de methodologische achtergronden van dit hoofdstuk.

## 10.2 Operationalisering van de stakeholders

Om de probleempercepties en oplossingsideeën van de stakeholders te meten zijn in het voorjaar van 2005 in de drie regio's enquêtes uitgezet onder organisaties die als stakeholders kunnen worden gezien. De drie enquêtes zijn praktisch gelijktijdig uitgezet. De conjuncturele invloed is op die manier in alle regio's gelijk.

Het is allereerst de vraag hoe de populatie dient te worden afgebakend. Wij zullen daarbij de definitie handhaven die wij eerder in het model gebruikten. Wij definieerden de stakeholders daar als zogenaamde *secondary stakeholders* (Clarkson, 1995: 107, zie ook Freeman, 1984). Dit zijn de organisaties die als eerste worden geconfronteerd met het probleem, die de negatieve gevolgen van het probleem ervaren en die dientengevolge een direct belang hebben bij het oplossen van het probleem (Dunn, 1994: 85). Zij hebben echter niet per definitie een directe relatie met het beleidsinitiatief (Jansson, 2005: 5). Deze stakeholders, zo veronderstelden wij, zullen ongemerkt hun stempel drukken op "het denken en het strategisch handelen" van policy entrepreneurs (Friedman & Miles, 2002: 2).

Wij beschreven deze stakeholders in het vijfde hoofdstuk als de *kennisintensieve organisaties* in de drie regio's. Men kan deze organisaties definiëren aan de hand van de productiefactoren hoger opgeleide arbeid en ICT kapitaal (De Haan, 2001: 5). In verband met het karakter van dit onderzoek operationaliseren wij de kennisintensieve organisaties als organisaties waar de

productiefactor hoger opgeleide arbeid een rol speelt. Met andere woorden: als organisaties waar hoger opgeleiden werken.

In de drie regio's zijn de steekproeven op basis van deze operationalisatie op verschillende wijzen tot stand gekomen. Wij zullen de steekproeven hieronder beschrijven. Daarna zullen wij aangeven op welke wijze wij het probleem van verschillende steekproefkarakteristieken in de verschillende regio's hebben beperkt door het invoeren van een extra controlevariabele.

In Twente is voor de enquêtering gebruik gemaakt van het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Op basis hiervan was het mogelijk om gericht enquêtes te sturen naar organisaties die kunnen worden gezien als stakeholders. De selectie van de organisaties is gedaan aan de hand van *SBI '93*.<sup>1</sup> Aan de hand van dit systeem zijn wij gekomen tot een lijst met organisaties waarvan men mag verwachten dat hun personeelsbestand (deels) zal bestaan uit hoger opgeleiden.<sup>2</sup> Daarnaast is een aantal relevante overheidsorganisaties toegevoegd, evenals een aantal andere organisaties waarvan men redelijkerwijs mag verwachten dat zij hoger opgeleiden in dienst nemen. Vervolgens is geselecteerd op organisatiegrootte. Slechts organisaties met tien medewerkers of meer kregen de enquête toegestuurd. Binnen deze organisaties zijn gericht de directieleden benaderd of specifieke medewerkers die eindverantwoordelijk zijn voor het personeelsbeleid in de organisatie. De respondenten kregen per email een uitnodiging om aan de internetenquête deel te nemen. In Westpfalz is noodgedwongen gekozen voor een andere wijze van informatieverzameling. Een bestand op basis van *SBI'93* bleek daar niet voor handen. Een oplossing werd echter gevonden in de bestanden van *IHK Zetis GmbH*, een onderzoeksorganisatie die nauw verwant is aan de *Industrie- und Handelskammer Pfalz* en in het derde hoofdstuk reeds ter sprake kwam. In het voorjaar van 2005 zijn door *IHK Zetis* schriftelijke uitnodigingen gestuurd naar kennisintensieve organisaties uit Westpfalz om deel te nemen aan de internetenquête. Enkele weken later zijn herinneringen verstuurd. In Zentralschweiz zijn met behulp van de *Handelskammer Zentralschweiz* uitnodigingen voor de enquête verstuurd. Ook hier is door de *Handelskammer Zentralschweiz* geselecteerd naar de mate waarin men hoger opgeleiden nodig heeft. Bij de enquêtering moeten twee opmerkingen worden gemaakt.

De eerste gaat over de wijze van steekproefneming. In alle regio's is de steekproef gelijk aan de populatie. In alle regio's zijn in beginsel alle stakeholders, aangeschreven. Dat betekent: alle organisaties van wie wij mogelijkwijs kunnen verwachten dat zij hoger opgeleiden nodig hebben.

Zoals wij aangaven is dat in Twente gedaan door vooraf een selectie te maken op basis van *SBI'93* en organisatiegrootte. Hierdoor werden alleen organisaties aangeschreven waarvan ex ante bekend was dat zij hoger opgeleiden nodig hebben. In Westpfalz en Zentralschweiz bleek het niet mogelijk om via gedetailleerde

<sup>1</sup> Dit is een in Nederland verfijnde variant van NACE Rev. 1 (*Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté Européenne*) en ISIC Rev 3.1.

<sup>2</sup> Het betrof organisaties met de volgende codes: DL33; J65; K72; K73; K741; K742; K744; L78; M802; M803; N851.

systemen als SBI te werken. Daar bleek het echter wel mogelijk om via koepelorganisaties de enquêtes te versturen naar organisaties waarvan men logischerwijs mag verwachten dat ze tot de populatie behoren. Door het type koepelorganisatie, *IHK* in Westpfalz en *Handelskammer* in Zentralschweiz, mag men een nagenoeg volledige dekking verwachten. Hierdoor ontstond echter wel de kans dat de populaties minder strak afgebakend zou zijn dan in Twente. De populatie van organisaties die hoger opgeleiden nodig hebben zou door deze koepelorganisaties wel eens ruimer worden afgebakend dan dat in Twente gebeurde op basis van SBI '93.

Dit potentiële probleem is verholpen door in alle drie de enquêtes de selectievariabelen *organisatiegrootte* en *mate waarin men hoger opgeleiden nodig heeft* op te nemen. Op deze manier was het mogelijk om de organisaties die zich niet richten op hoger opgeleiden uit de steekproef te verwijderen. In de praktijk bestaan de drie steekproeven dus louter uit organisaties die behoefte hebben aan hoger opgeleiden. Na toepassing van deze selectievariabelen ontstaat de respons die in de onderstaande tabel is weergegeven onder *Respons II*. De steekproeven kunnen hierdoor goed vergeleken worden.

**Tabel 10.1 Respons op de enquêtering**

	Verstuurd	Respons I (abs.)	Respons I (%)	Respons II (abs.)
Twente	320	184	58%	170
Westpfalz	700	62	9%	60
Zentralschweiz	977	298	31%	182
Totaal	1997	554	27%	412

Een tweede opmerking gaat over de respons in Westpfalz. Procentueel gezien is deze respons laag. Dit is jammer, maar niet zeer problematisch. Problemen met de representativiteit worden voorkomen door het feit dat de steekproef gelijk is aan de populatie. De respons is ook in Westpfalz groot genoeg voor eenvoudige analyses op intervalniveau. Het is dan ook goed mogelijk om aan de hand van de enquête een indruk te krijgen van de probleempercepties en de oplossingsideeën van de stakeholders in Westpfalz.

In dit hoofdstuk zullen wij verder ingaan op de stakeholders in de drie regio's. Per regio zullen wij steeds eerst hun probleempercepties bespreken, waarna wij hun oplossingsideeën zullen bespreken. Bij de bespreking van hun probleempercepties zullen wij achtereenvolgens aandacht besteden aan de algemene component, en aan de situationele component. Afsluitend zullen wij de probleempercepties en de oplossingsideeën van de stakeholders in de regio's vergelijken. Maar eerst zullen wij aandacht besteden aan de wijze van enquêtering en de wijze van analyse.

De eerste contextuele factor: stakeholders

### 10.3 Enquêtering van de stakeholders

#### 10.3.1 De probleempercepties

##### *De algemene component*

De algemene component van de probleempercepties beschrijft de manier waarop de stakeholders denken over het belang van hoger opgeleiden. In hoofdstuk vijf wezen wij erop dat hoger opgeleiden in de algemene component van de probleempercepties om verschillende redenen van belang kunnen zijn. Bij de enquêtering zijn deze redenen samengevat tot drie antwoordcategorieën. Omwille van de respons is niet gekozen voor meerdere antwoordcategorieën. Uit interviews met policy entrepreneurs bleek bovendien dat de volgende drie mogelijkheden het scala aan mogelijkheden goed dekken.

- *Redenen die verband houden met het voorzieningenniveau.*  
Hier is de veronderstelling van de stakeholders dat het voorzieningenniveau in een regio positief wordt beïnvloed door de voorraad hoger opgeleiden in een regio. Men kan hierbij denken aan bepaalde medische voorzieningen, recreatieve voorzieningen of bepaalde culturele voorzieningen.
- *Fiscale redenen.*  
Om redenen die verband houden met de eerste economische redenen kan men van mening zijn dat hoger opgeleiden in een regio van groot belang zijn voor de fiscale inkomsten van de overheden in die regio. Zij leveren meer belastinginkomsten op.
- *Redenen die verband houden met de regionale economie en de regionale werkgelegenheid.*  
De veronderstelling is hier dat hoger opgeleiden vooral van belang zijn voor de regionale economie en daarmee met de regionale werkgelegenheid. Zij hebben een hoger inkomen per hoofd van de bevolking, waardoor hun directe bijdrage aan de regionale economie en daarmee aan de regionale werkgelegenheid groter is dan die van lager opgeleiden. Hun directe bestedingen zorgen zo voor werkgelegenheid. Maar hun productie resulteert ook in ondersteunende productie en dienstverlening binnen de regio. Dankzij dit multipliereffect ontstaat meer werkgelegenheid dan slechts de baan van de hoger opgeleide werknemer.

De stakeholders is een drietal stellingen voorgelegd. Deze stellingen houden verband met de drie mogelijke redenen die wij hier boven bespraken:

- “Het wegtrekken van hoogopgeleide arbeidskrachten<sup>3</sup> uit mijn regio heeft een negatieve invloed op culturele, medische en sociale voorzieningen in de regio.”

<sup>3</sup> Het begrip ‘hoger opgeleiden’ werd bij elke vraag gedefinieerd als ‘afgestudeerden van hbo of universiteit’ of de Duitse of Zwitserse equivalenten daarvan.

- “Lagere belastinginkomsten in mijn regio, als gevolg van het wegtrekken van hoger opgeleiden, stelt de regionale overheden voor een probleem.”
- “Werkgelegenheid voor hoger opgeleiden brengt in mijn regio ook veel werkgelegenheid voor middelbaar- en lager opgeleiden met zich mee.”

Door taalverschillen bestaat de kans dat de nuances in de stellingen niet in alle regio's identiek worden gelegd. Maar door binnen de regio's te kijken welke stellingen overheersen, en per stelling tussen de regio's te vergelijken, worden de mogelijke gevolgen hiervan geminimaliseerd. Zo kan dus blijken dat men in bijvoorbeeld Zentralschweiz de tweede stelling sterk onderschrijft in vergelijking met de andere stellingen, terwijl men in Twente juist de derde stelling onderschrijft. Ook kan het zo zijn dat de eerste stelling in Westpfalz veel steun krijgt, terwijl dat in de andere regio's niet het geval is.

Op elke stelling hebben de stakeholders geantwoord middels een vijf-punts Likert schaal.<sup>4</sup> De gegevens zijn vervolgens omgeschaald. In de volgende paragraaf besteden wij daar meer aandacht aan. Later in dit hoofdstuk zullen wij binnen elke regio kijken hoe de antwoorden op de stellingen zich tot elkaar verhouden. De vraag is dan welke stellingen in de verschillende regio's wel worden ondersteund en welke niet worden ondersteund. Aan de hand daarvan kan worden gekeken of in een bepaalde regio een bepaalde algemene component van de probleemperceptie overheerst.

#### *De situationele component*

De situationele component van de probleemperceptie beschrijft de wijze waarop de stakeholders denken over hoger opgeleiden in relatie tot hun eigen regio. Deze component beslaat daarmee twee vragen. De eerste relevante vraag gaat over de mate waarin er in de eigen regio eigenlijk genoeg hoger opgeleiden zijn. De respondenten is daarom de volgende stelling voorgelegd:

- “In mijn regio zijn er te weinig hoogopgeleiden.”

Op deze stelling kon wederom antwoord worden gegeven aan de hand van een vijf-punts Likert-schaal. Deze data zijn later omgeschaald zoals ook gebeurd is bij de algemene component van de probleempercepties. Hierdoor wordt het mogelijk om de situationele componenten van de probleempercepties in de drie regio's met elkaar te vergelijken.

Hierbij moeten we echter ook behoedzaam zijn. Bij de algemene component die wij hier boven bespraken is het mogelijk om de individuele regio's als object van onderzoek te beschouwen. Dat wil het volgende zeggen. Wanneer we kijken naar het nut dat men in regio A associeert met hoger opgeleiden, kunnen we zeggen dat men vooral aan nut A denkt en in mindere mate aan nut B. Het aspect van de

<sup>4</sup> Helemaal mee eens; mee eens; geen mening; mee oneens; helemaal mee oneens; geen mening.

situationele component dat we hier bespreken is echter slechts te meten in vergelijking met andere regio's. Hier kunnen we slechts stellen dat men de stelling in regio A meer ondersteund dan gemiddeld of dat men de stelling in regio B minder steunt dan in regio A. Dit is op zich geen enkel probleem, maar het zorgt er wel voor dat de wijze waarop wij in de laatste paragraaf conclusies trekken, verschilt van de wijzen waarop wij het bij de andere componenten doen.

Maar aan de situationele component is nog een tweede onderdeel verbonden. Daar gaat het er niet zozeer om wat de ernst van het probleem in de eigen regio is, als wel hoe men de situatie in de eigen regio interpreteert. Het kan bijvoorbeeld worden geïnterpreteerd als een negatief migratiesaldo van hoger opgeleiden in de algemene zin van het woord. In dat geval zijn de stakeholders van mening dat meer hoger opgeleiden de regio verlaten dan dat er hoger opgeleiden naar de regio komen. Deze zienswijze laat zich het beste vergelijken met een specifieke variant van de ontvolking zoals die bijvoorbeeld in het voormalige Oost-Duitsland te zien is. In de tweede plaats kan het probleem worden geïnterpreteerd als een relatief laag percentage hoger opgeleiden in vergelijking met andere regio's. In dit geval is niet zozeer de dynamiek van migratie de voornaamste interpretatie van de het probleem, maar is het juist de status quo die als problematisch wordt ervaren. Een negatieve consequentie van deze status quo kan bijvoorbeeld zijn dat bedrijven besluiten hun activiteiten te verplaatsen naar regio's waar het aanbod van hoger opgeleiden groter is. In de derde plaats kan het probleem in de regio worden geïnterpreteerd als een onevenredig grote uitstroom van zojuist afgestudeerden uit de regio.

Om te kijken hoe men het probleem in de eigen regio interpreteert is aan de respondenten een drietal stellingen voorgelegd. Ook hier konden de respondenten op een vijf-punts Likert-schaal aangeven in hoeverre zij zich in de respectievelijke stelling konden vinden.

- “Het is een probleem wanneer meer hoger opgeleide arbeidskrachten mijn regio verlaten dan er mijn regio toekomen.”
- “Het is een probleem wanneer mijn regio een lager percentage hoger opgeleiden heeft dan andere regio's.”
- “Het is een probleem wanneer afgestudeerden van HBO en WO alhier onmiddellijk na hun afstuderen de regio verlaten.”

Dit tweede deel van de situationele component is van belang omdat het volgens ons model via de policy entrepreneurs een invloed zal hebben op de uiteindelijke maatregelen. Bijvoorbeeld, wanneer de stakeholders een tekort aan hoger opgeleiden hoofdzakelijk zullen interpreteren als een té grote uitstroom van zojuist afgestudeerden uit de regio, mag men volgens ons model verwachten dat policy entrepreneurs dit ook vinden en eventuele beleidsinitiatieven zich vooral op deze uitstroom zullen richten. Men zal in dat geval trachten om afgestudeerden vast te houden. Maar aan de andere kant, wanneer men het probleem interpreteert als een

relatief laag percentage in vergelijking met andere regio's, ligt het voor de hand dat de policy entrepreneurs deze mening delen en dat zij met beleidsinitiatieven zullen trachten om hoger opgeleiden van elders te halen.

### 10.3.2 De oplossingsideeën

Naast de probleempcepties zijn in ons model ook de oplossingsideeën van de stakeholders van belang. Wij hebben in het vijfde hoofdstuk aangegeven dat deze oplossingsideeën veronderstellingen bevatten over de oorzaken van het probleem, veronderstellingen over de wijze waarop het probleem op te lossen zou zijn, en veronderstellingen over de eindverantwoordelijkheid voor het probleem. Wij betoogden in dat hoofdstuk dat de oplossingsideeën van de stakeholders in ons model uit drie delen bestaan. Allereerst is door ons gekeken naar de percepties over causaliteit achter het probleem. Vervolgens is gevraagd naar concrete oplossingen. Tot slot is gevraagd naar de eindverantwoordelijkheid voor deze oplossingen: wie moet het probleem eigenlijk oplossen?

In het zevende hoofdstuk ondervonden wij echter hinder bij het meten van de causale veronderstellingen bij de policy entrepreneurs. Aan de hand van interviews bleek het moeilijk om een gedetailleerd beeld over deze causale veronderstellingen te krijgen. De materie werd daarvoor door de policy entrepreneurs simpelweg als te complex verondersteld.

Ook bij het meten van de oplossingsideeën van de stakeholders bestond dit risico. Maar om een goede respons te realiseren konden wij in de survey geen open vragen stellen. De antwoorden van de policy entrepreneurs en van andere respondenten zijn dan ook gebruikt om verschillende gesloten vragen op te stellen over de causale structuren achter een gebrekkige voorraad hoger opgeleiden. In dit hoofdstuk laten wij zien dat het op deze wijze mogelijk is om te kijken hoe de stakeholders over deze causale relatie denken.

Het is bij deze causale veronderstellingen de vraag hoe de stakeholders denken over de situatie in termen van oorzaken. In de praktijk zijn deze oorzaken te zien als ideeën over de redenen waarom individuele hoger opgeleiden niet in de regio willen wonen. Oorzaken zijn in dat geval bijvoorbeeld een gebrek aan passende vacatures, gebrekkige doorgroeimogelijkheden, een gemiddeld lager inkomen in de regio, te hoge fiscale lasten voor hoger opgeleiden in de regio, een te grote sociale controle in de regio of ontevredenheid over het woningaanbod in de regio. Deze causale veronderstellingen zijn van belang omdat zij in belangrijke mate richtinggevend zullen zijn voor de volgende component van de oplossingsideeën.

De oplossingsideeën bestaan daarnaast uit de vraag wat er dan eigenlijk moet gebeuren om de voorraad hoger opgeleiden in de regio te doen groeien. Dit zijn concrete maatregelen. Men kan denken aan zaken als verbetering van het imago van de regio, belastingvoordelen voor hoogopgeleide arbeidskrachten, belastingvoordelen voor ondernemingen, het bouwen van aantrekkelijke woongebieden, verbetering van de verkeersverbindingen met de rest van het land of verbetering van het culturele en recreatieve aanbod.

De eerste contextuele factor: stakeholders

Het derde en laatste aspect van de oplossingsideeën bestaat uit de ideeën over de eindverantwoordelijkheid. De vraag is hier wie er volgens de stakeholders zorg voor zou moeten dragen dat de voorraad hoger opgeleiden in de regio stijgt. Dit kunnen lokale overheden zijn, maar de stakeholders kunnen de eindverantwoordelijkheid ook leggen bij het bedrijfsleven of de Rijksoverheid.

## 10.4 Analyse van de data

In de vorige paragrafen hebben wij uitgelegd hoe wij de data over de probleempercepties en de oplossingsideeën van de stakeholders hebben verzameld. In deze paragraaf zullen wij kort ingaan op de wijze van analyse.

### 10.4.1 De probleempercepties

#### *De algemene component*

De algemene component van de probleempercepties is gemeten door aan de stakeholders drie stellingen voor te leggen over het belang van hoger opgeleiden. Op de stellingen kon men antwoorden aan de hand van Likert-schalen. Deze Likert-schalen zijn naderhand omgezet in een schaal van 0 tot 1.<sup>5</sup> De omschaling dient geen methodologische doelen. Immers, zoals wij straks zullen betogen is het ook zonder deze omschaling mogelijk om de data op intervalniveau te analyseren. Het voordeel van de omschaling is dat de resultaten makkelijk kunnen worden gelezen als percentages waarbij het omslagpunt in de verdelingen automatisch op 0,5 ligt (Taste et al., 2005: 4). De scores worden dientengevolge gegeven in de vorm van een  $\mu$ -waarde die tussen de 0 en de 1 ligt, waarbij  $\mu=0$  aangeeft dat er in de regio geen enkele steun voor het stelling te vinden is terwijl  $\mu=1$  wijst op volledige ondersteuning onder de stakeholders.

Vervolgens kan per regio worden gekeken welke standpunten meer ondersteund worden en welke minder ondersteund wordt. Dit proces is in de praktijk tweeledig. Allereerst zullen wij in de paragrafen hierna per regio aangeven of de stakeholders bijvoorbeeld het fiscale voordeel van hoger opgeleiden benadrukken of bijvoorbeeld hun economische nut. Per regio zullen wij aangeven in welke mate de drie stellingen worden ondersteund. De algemene component van de probleemperceptie stellen wij vervolgens vast aan de hand van de stelling die het meest ondersteund wordt.

In de tweede plaats zullen wij aan de hand van t-toetsing kijken of de als tweede scorende stelling significant afwijkt van de overheersende mening. Het kan immers zo zijn dat de verschillen verwaarloosbaar zijn. Mocht dat laatste het geval zijn, dan zullen wij daarmee rekening houden in de verdere beschrijvingen.

Hierbij moeten wij opmerken dat voor het gebruik van analyses op intervalniveau, zoals t-toetsing, een tweetal rechtvaardigingen onontbeerlijk is. De

<sup>5</sup> Helemaal mee oneens = 0; mee oneens = 0,25; geen mening = 0,50; mee eens = 0,75; helemaal mee eens = 1.



eerste rechtvaardiging hangt samen met het feit dat voor de Likert-analyse een vijf-punts schaal is gebruikt. De schaal kent daarmee voldoende categorieën voor een intervalanalyse zonder dat het risico op Type I fouten en Type II fouten onacceptabel groeit (zie: Jaccard & Chan, 1996: 4). Daarnaast volgt uit de Centrale Limiet Stelling en  $n \geq 60$  dat een normaalverdeling in de steekproef niet noodzakelijk is.<sup>6</sup> De Centrale Limiet Stelling geeft per vuistregel  $n \geq 30$ . Hierdoor is het mogelijk om een analyse op intervalniveau te maken, waarmee t-toetsing geschikte analysemethode is (zie: Jamieson, 2004: 1217).

#### *De situationele component*

De situationele component bestaat uit twee delen. In de eerste plaats is het de vraag in hoeverre de stakeholders zich bewust zijn van het probleem in de regio. Wij geven hier per regio de  $\mu$ -waarde. Aan het einde van dit hoofdstuk zullen wij kijken hoe de waarden in de respectievelijke regio's zich tot elkaar verhouden. Dit zullen wij doen aan de hand van ANOVA's en Bonferroni-toetsing.

In de tweede plaats is het de vraag hoe men de situatie in de eigen regio interpreteert. Dit is gemeten door het gebruik van stellingen en Likert-schalen. Hier zullen wij dientengevolge dezelfde wijze van analyse hanteren als wij doen bij de algemene component van de probleemperceptie.

#### *De oplossingsideeën*

Zoals uit de vorige paragraaf blijkt, hebben wij de oplossingsideeën van de stakeholders wezenlijk anders gemeten dan hun probleempercepties. Wij hebben hier geen gebruik gemaakt van stellingen en Likert-schalen, maar wij hebben verschillende antwoordmogelijkheden gegeven op een aantal vragen. Het is dus de vraag welke antwoordcategorieën goed scoren en welke slecht scoren.

De oplossingsideeën analyseren wij dientengevolge aan de hand van frequentieverdelingen. Dit maakt dat er twee soorten oplossingsideeën ontstaan: oplossingsideeën die door de stakeholders worden ondersteund en oplossingsideeën die door de stakeholders worden verworpen. Het eerste is het geval wanneer meer dan 50% van de stakeholders een idee ondersteund of wanneer de score van een oplossingsidee niet afwijkt van het hoogst scorende oplossingsidee. Dit kan worden gemeten aan de hand van  $\chi^2$ -toetsing. Indien deze situatie zich voordoet zullen wij dat duidelijk aangeven.

<sup>6</sup> Voor alle stellingen geldt:  $1.834 \leq \text{Kolmogorov-Smirnov } Z \leq 4.999$ ;  $p \leq 0.005$

De eerste contextuele factor: stakeholders

## 10.5 Twente

### 10.5.1 De probleempercepties van de stakeholders in Twente

#### *De algemene component*

De algemene component van de probleemperceptie in Twente lijkt zich vooral te concentreren op de werkgelegenheid in de regio en de voorzieningen in de regio. Het verschil tussen beide is niet significant.<sup>7</sup> Hoger opgeleiden zijn voor de Twentse stakeholders vooral voor deze twee zaken van belang: het in stand houden van voorzieningen en het in stand houden van voldoende vraag naar arbeid. Voor de regionale belastinginkomsten vindt men hoger opgeleiden significant minder belangrijk.<sup>8</sup> Hierdoor ontstaat de volgende rangorde.

1. **werkgelegenheid** ( $\mu=0,6879$ )
2. **voorzieningenniveau** ( $\mu=0,6812$ )
3. belastinginkomsten ( $\mu=0,5537$ )

#### *De situationele component*

De situationele component van de probleemperceptie bestaat allereerst uit percepties over de ernst van het probleem. De stakeholders in Twente scoren hier  $\mu=0,5520$ .

Deze situationele component bestaat daarnaast uit de interpretatie van de situatie in de eigen regio. Er bestonden in dat geval drie mogelijkheden. In de eerste plaats kan men het interpreteren als een algemeen negatief migratiesaldo van hoger opgeleiden. In de tweede plaats kan men dit zien in een lager percentage in vergelijking met andere regio's. Tot slot kan men het probleem vooral zien als een gevolg van het wegtrekken van zojuist afgestudeerden.

In Twente scoort de eerste mogelijkheid relatief hoog. De tweede mogelijkheid scoort lager, terwijl de derde optie het laagste scoort. De derde mogelijkheid scoort significant lager dan de eerste<sup>9</sup>, terwijl tussen de eerste twee geen significant verschil bestaat. Hierdoor ontstaat de volgende ordening in Twente.

1. **negatief migratiesaldo van hoger opgeleiden** ( $\mu= 0,7233$ )
2. **lager percentage in vergelijking met andere regio's** ( $\mu=0,7133$ )
3. wegtrekken van zojuist afgestudeerden ( $\mu= 0,6812$ )

### 10.5.2 De oplossingsideeën van de stakeholders in Twente

De oplossingsideeën van de stakeholders bestaan allereerst uit causale veronderstellingen over het probleem. Wij hebben er al op gewezen dat het in dat

<sup>7</sup>  $t=0,384$ ;  $df=148$ ;  $p=0,701$ .

<sup>8</sup> In vergelijking met werkgelegenheid:  $t=-6,442$ ;  $df=149$ ;  $p\leq 0,001$ .

In vergelijking met voorzieningen:  $t=-6,121$ ;  $df=149$ ;  $p\leq 0,001$ .

<sup>9</sup> In vergelijking met 'negatief migratiesaldo van hoger opgeleiden':  $t=-2,158$ ;  $df=149$ ;  $p=0,033$ .

geval gaat om persoonlijke redenen waarom hoger opgeleiden zich niet in de regio zouden willen vestigen. In Twente zijn de stakeholders van mening dat de regio weinig hoger opgeleiden heeft om de volgende redenen.

1. **te weinig gepaste vacatures** (73%)
2. **te weinig doorgroeimogelijkheden** (55%)
3. partner kan geen baan vinden (37%)<sup>10</sup>
4. te laag gemiddeld inkomen (28%)
5. te weinig cultuur- en recreatiemogelijkheden (23%)
6. tekortschietend dienstenaanbod (21%)
7. teveel sociale controle (11%)
8. slecht woningaanbod (23%)
9. te hoge fiscale lasten (1%)

Het is duidelijk dat de stakeholders in Twente de oorzaken vooral zien in de vraagkant van de arbeidsmarkt in de regio. Zij wijzen vooral op het tekortschietend vacatureaanbod en gebrekkige doorgroeimogelijkheden. Zij zijn van mening dat de onaantrekkelijkheid van de regio voor hoger opgeleiden zijn oorsprong vindt in de onaantrekkelijkheid van de arbeidsmarkt.

Vervolgens is het de vraag hoe deze hoger opgeleiden alsnog naar Twente te krijgen zijn of dat zij ervan weerhouden kunnen worden om de regio te verlaten. De stakeholders dragen daarvoor de volgende maatregelen aan.

1. **betere relaties tussen HO/ R&D en bedrijfsleven in de regio** (69%)
2. **verbetering van het imago van de regio** (63%)
3. betere infrastructurele verbindingen met de rest van het land (43%)<sup>11</sup>
4. verbetering van het culturele en recreatieve aanbod in de regio (29%)
5. regionale belastingvoordelen voor ondernemingen (27%)
6. ondersteuning van hoger opgeleiden bij het verhuizen naar de regio (26%)
7. verbetering personeelsbeleid in organisaties in de regio (24%)
8. verbetering van de dienstverlening in de regio (22%)
9. bouwen van aantrekkelijkere woongebieden (17%)
10. regionale belastingvoordelen voor hoger opgeleiden (9%)

Veel belang wordt in Twente gehecht aan de verbetering van de relaties tussen HO/ R&D en het bedrijfsleven in de regio. Ook ziet men investeringen in het imago als potentieel succesvolle maatregelen.

Tot slot rest voor de oplossingsideeën nog de vraag welke organisaties volgens de stakeholders in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor het oplossen van de huidige situatie. De stakeholders in Twente zijn voor een groot deel van mening dat dit het bedrijfsleven in de regio zou moeten zijn (33%). Daarnaast ziet een kleiner

<sup>10</sup> Het verschil met #1 is significant:  $\chi^2=99,003$ ;  $df=1$ ;  $p\leq 0,001$ .

<sup>11</sup> Het verschil met #1 is significant:  $\chi^2=42,535$ ;  $df=1$ ;  $p\leq 0,001$ .

De eerste contextuele factor: stakeholders

deel van de stakeholders de provincie Overijssel (22%) of de gemeenten in Twente (20%) als organisaties die iets aan de situatie zouden moeten doen. Minder populair zijn het Rijk (3%) en de onderwijsinstellingen (3%).

### 10.5.3 Samenvatting

De percepties van de stakeholders in Twente laten zich als volgt samenvatten:

*Hoger opgeleiden zijn volgens de stakeholders voor Twente vooral van belang omdat zij goed zijn voor een **regionale economie en werkgelegenheid creëren**. In Twente wonen naar hun mening **betrekkelijk weinig** hoger opgeleiden. Dit komt volgens hen vooral omdat de **arbeidsmarkt** voor hoger opgeleiden **onaantrekkelijk** is. De voorraad hoger opgeleiden in Twente kan volgens de stakeholders vooral stijgen wanneer de **relaties tussen HO/ R&D en het bedrijfsleven** worden verbeterd en wanneer men gaat werken aan het imago van de regio. Met name het **bedrijfsleven** is in hun ogen verantwoordelijk voor het vergroten van de voorraad hoger opgeleiden.*

## 10.6 Westfalz

### 10.6.1 De probleempercepties van de stakeholders in Westfalz

#### *Algemene component*

In de algemene component van de probleempercepties in de Westfalz wegen vooral de belastinginkomsten ( $\mu=0,7250$ ) en het voorzieningenniveau ( $\mu= 0,7167$ ) zwaar.<sup>12</sup> De stakeholders in Westfalz lijken minder waarde te hechten aan de invloed van hoger opgeleiden op de werkgelegenheid in de regio ( $\mu=0,6583$ ). Het verschil met de optie ‘belastinginkomsten’ is significant.<sup>13</sup>

1. **belastinginkomsten** ( $\mu=0,7250$ )
2. **voorzieningenniveau** ( $\mu= 0,7167$ )
3. **werkgelegenheid** ( $\mu=0,6583$ )

#### *Situationele component*

Zoals wij eerder aangaven bestaat de situationele component van de probleempercepties uit ideeën over de ernst van het tekort in de regio en de

<sup>12</sup> De scores liggen hoger dan in Twente. De reden hiervoor is de situationele component die wij later bespreken. Het zal blijken dat men zich in Westfalz meer bewust is van het probleem, hetgeen ook consequenties heeft voor de score op de algemene component. Het verschil of de overeenkomsten met Twente moeten dan ook worden gezien in termen van rangorde.

<sup>13</sup>  $t=-1,673$ ;  $df=59$ ;  $p=0,100$ ; in verband met N moeten wij genoeg nemen met een hoge p. In vergelijking met voorzieningen:  $t=-1,465$ ;  $df=59$ ;  $p=0,148$

interpretatie van deze situatie. In Westpfalz is men zich meer bewust van het probleem ( $\mu=0,6042$ ) dan dat in Twente het geval is. Na post-hoc Bonferroni-toetsing zijn echter geen significante verschillen met Twente te zien.<sup>14</sup>

Ook de interpretatie van de situatie in de eigen regio verschillen weinig van de situatie in Twente. Net als in Twente interpreteert men ook in Westpfalz het probleem als een negatief migratiesaldo van hoger opgeleiden ( $\mu=0,7917$ ). Minder hecht men aan de mening dat dit geldt voor een lager percentage in vergelijking met andere regio's ( $\mu=0,7583$ ). Het minst populair is de veronderstelling dat het wegtrekken van zojuist afgestudeerden de kern van het probleem is ( $\mu=0,7083$ ). De volgorde is daarmee gelijk aan die in Twente. Significante verschillen bestaan er tussen de optie 'negatief migratiesaldo' en de optie 'wegtrekken van zojuist afgestudeerden'.<sup>15</sup> De optie 'lager percentage in vergelijking met andere regio's' wijkt van geen van beide significant af.<sup>16</sup>

1. **negatief migratiesaldo van hoger opgeleiden** ( $\mu=0,7917$ )
2. **lager percentage in vergelijking met andere regio's** ( $\mu=0,7583$ )
3. wegtrekken van zojuist afgestudeerden ( $\mu=0,7083$ )

#### 10.6.2 De oplossingsideeën van de stakeholders in Westpfalz

De stakeholders in Westpfalz zijn ook gevraagd naar hun causale veronderstellingen over het probleem. Zij zien de volgende oorzaken achter de betrekkelijk kleine voorraad hoger opgeleiden.

1. **te weinig gepaste vacatures** (82%)
2. **partner kan geen baan vinden** (67%)
3. **te laag gemiddeld inkomen** (67%)
4. **te weinig doorgroeimogelijkheden** (55%)
5. te weinig cultuur- en recreatiemogelijkheden (25%)<sup>17</sup>
6. tekortschietend dienstenaanbod (18%)
7. te hoge fiscale lasten (12%)
8. teveel sociale controle (5%)
9. slecht woningaanbod (3%)

Net als in Twente scoren ook hier redenen die verband houden met de vraagkant van de regionale arbeidsmarkt hoog. Het grootste probleem is –net als in Twente– een gebrek aan gepaste vacatures in de regio. Daarnaast wijst men op het lage

<sup>14</sup> MD=0,05215; p=0,585.

<sup>15</sup> t=-2,598; df=59; p=0,012.

<sup>16</sup> In vergelijking met 'negatief migratiesaldo van hoger opgeleiden': t=-1,040; df=59; p=0,303. In vergelijking met 'wegtrekken van zojuist afgestudeerden': t=1,295; df=59; p=0,200.

<sup>17</sup> Het verschil met #1 is significant:  $\chi^2=128,683$ ; df=1; p≤0,001.

De eerste contextuele factor: stakeholders

gemiddelde inkomen in de regio, de moeite die een partner ondervindt bij het zoeken van een gepaste baan, en de gebrekkige doorgroeimogelijkheden in de regio.

Het is echter de vraag wat daar volgens de stakeholders aan te doen is. In Westpfalz worden hiervoor de volgende mogelijkheden aangedragen.

1. **betere relaties tussen HO/ R&D en bedrijfsleven in de regio** (80%)
2. **verbetering van het imago van de regio** (60%)
3. ondersteuning van hoger opgeleiden bij het verhuizen naar de regio (43%)<sup>18</sup>
4. betere infrastructurele verbindingen met de rest van het land (37%)
5. regionale belastingvoordelen voor hoger opgeleiden (37%)
6. verbetering personeelsbeleid in organisaties in de regio (32%)
7. verbetering van het culturele en recreatieve aanbod in de regio (30%)
8. verbetering van de dienstverlening in de regio (28%)
9. regionale belastingvoordelen voor ondernemingen (27%)
10. bouwen van aantrekkelijkere woongebieden (10%)

De stakeholders in Westpfalz zijn –evenals in Twente- van mening dat de regio voor hoger opgeleiden aantrekkelijker zal worden indien de relaties tussen het hoger onderwijs en onderzoeksinstituten in de regio enerzijds en het bedrijfsleven anderzijds verbeteren. Daarnaast verlangt men hiervoor investeringen in het imago van de regio.

In Westpfalz is het grootste deel van de stakeholders (39%) van mening dat het Bondsland -Rheinland-Pfalz- verantwoordelijk is voor het doen groeien van de voorraad hoger opgeleiden in de regio in Westpfalz. In mindere mate ziet men de grootste gemeenten in de regio (19%) of het bedrijfsleven in Westpfalz (19%) als organisaties die het probleem zouden moeten oplossen.

### 10.6.3 Samenvatting

Over de stakeholders in Westpfalz kan men samengevat stellen dat zij van mening zijn dat:

*Hoger opgeleiden zijn volgens de stakeholders voor Westpfalz vooral van belang omdat zij goed zijn voor de **belastinginkomsten** in die regio en helpen met het in stand houden van een bepaald **voorzieningenniveau** in de regio. In Westpfalz wonen naar hun mening **te weinig** hoger opgeleiden. Dit komt volgens hen vooral omdat de **arbeidsmarkt** voor hoger opgeleiden onaanrekkelijk is. De voorraad hoger opgeleiden in Westpfalz kan volgens de stakeholders vooral stijgen wanneer de **relaties tussen HO/ R&D en het bedrijfsleven** worden verbeterd en wanneer men gaat werken aan het **imago** van de regio. Met name het **Bondsland** is in hun ogen verantwoordelijk voor het vergroten van de voorraad hoger opgeleiden.*

<sup>18</sup> Het verschil met #1 is significant:  $\chi^2=50,417$ ;  $df=1$ ;  $p\leq 0,001$ .

## 10.7 Zentralschweiz

### 10.7.1 De probleempercepties van de stakeholders in Zentralschweiz

#### *De algemene component*

In Zentralschweiz lijken de stakeholders vooral de fiscale opbrengsten van hoger opgeleiden ( $\mu=0,8433$ ) te benadrukken.<sup>19</sup> Aanmerkelijk minder belangrijk vinden zij de invloed van hoger opgeleiden op het voorzieningenniveau ( $\mu=0,7400$ ). Dit verschil is significant.<sup>20</sup> Nog minder waarde hechten zij aan het belang dat hoger opgeleiden zouden hebben voor de werkgelegenheid in de regio ( $\mu=0,5200$ ). Dit is significant minder dan de beide andere scores.<sup>21</sup> In Zentralschweiz ontstaat daardoor de volgende rangorde:

1. **belastinginkomsten** ( $\mu=0,8433$ )
2. voorzieningenniveau ( $\mu=0,7400$ )
3. werkgelegenheid ( $\mu=0,5200$ )

#### *De situationele component*

De situationele component van de probleempercepties omvat percepties over de ernst van het probleem en de interpretatie ervan. In Zentralschweiz zijn de stakeholders zich aanzienlijk meer bewust van een tekort aan hoger opgeleiden dan in de andere twee regio's. De situationele component van de probleemperceptie ligt er hoger ( $\mu=0,6500$ ) dan in Twente ( $\mu=0,5520$ ) en dan in Westpfalz ( $\mu=0,6042$ ). Het verschil met Twente is na Bonferroni toetsing significant<sup>22</sup>, dat met Westpfalz niet<sup>23</sup>. Wel kan met t-toetsing een significant verschil met de test-waarde van Westpfalz worden aangetoond.<sup>24</sup> Zentralschweiz is de regio waar men zich het meest bewust is van het probleem.

De stakeholders in Zentralschweiz interpreteren het tekort vooral als een negatief migratiesaldo van hoger opgeleiden ( $\mu=0,8195$ ). Net als in Twente en Westpfalz scoort deze zienswijze het hoogst, gevolgd door 'lager percentage in vergelijking met andere regio's' ( $\mu=0,7650$ ). Het minst interpreteert men het als het 'wegtrekken van zojuist afgestudeerden' ( $\mu=0,7346$ ). De eerste zienswijze verschilt

<sup>19</sup> Hier geldt dezelfde situatie als in Westpfalz. De scores liggen aanmerkelijk hoger dan in beide eerder besproken regio's. Ook hier geldt dat dit te verklaren is aan de hand van de later te bespreken situationele component.

<sup>20</sup>  $t=-3,413$ ;  $df=49$ ;  $p\leq 0,001$ .

<sup>21</sup> In vergelijking met belastingen:  $t=-17,018$ ;  $df=49$ ;  $p\leq 0,001$ . In vergelijking met voorzieningen:  $t=-7,268$ ;  $df=49$ ;  $p\leq 0,001$ .

<sup>22</sup>  $MD=0,9799$ ;  $p=0,004$ .

<sup>23</sup>  $MD=0,04853$ ;  $p=0,763$ .

<sup>24</sup>  $t=2,139$ ;  $df=149$ ;  $p\leq 0,034$ .

De eerste contextuele factor: stakeholders

significant van beide anderen.<sup>25</sup> Tussen de tweede en de derde bestaat geen significant verschil.<sup>26</sup> Hierdoor ontstaat de volgende rangorde.

1. **negatief migratiesaldo van hoger opgeleiden** ( $\mu=0,8195$ )
2. lager percentage in vergelijking met andere regio's ( $\mu=0,7650$ )
3. wegtrekken van zojuist afgestudeerden ( $\mu=0,7346$ )

#### 10.7.2 De oplossingsideeën van de stakeholders in Zentralschweiz

De oplossingsideeën van de stakeholders bestaan allereerst uit causale veronderstellingen over het probleem. De stakeholders in Zentralschweiz zien de volgende oorzaken van het feit dat er relatief weinig hoger opgeleiden in de regio wonen:

1. **te weinig gepaste vacatures** (71%)
2. **te hoge fiscale lasten** (61%)
3. **te weinig doorgroeimogelijkheden** (57%)
4. te laag gemiddeld inkomen (49%)<sup>27</sup>
5. partner kan geen baan vinden (29%)
6. teveel sociale controle (10%)
7. tekortschietend dienstenaanbod (9%)
8. te weinig cultuur- en recreatiemogelijkheden (8%)
9. slecht woningaanbod (6%)

Net als in Twente en Westfalz wordt een gebrek aan gepaste vacatures gezien als het grootste probleem van de regio. In tegenstelling tot die regio's wordt ook aangegeven dat de hoge fiscale lasten voor particulieren de regio onaantrekkelijk maken voor hoger opgeleiden.

Daarna is het echter de vraag wat de concrete maatregelen zijn die de stakeholders in Zentralschweiz aan willen dragen. Zij zijn van mening dat de volgende maatregelen de regio aantrekkelijker zouden kunnen maken voor hoger opgeleiden.

1. **regionale belastingvoordelen voor hoger opgeleiden** (56%)
2. **betere relaties tussen HO/ R&D en bedrijfsleven in de regio** (54%)
3. verbetering van het imago van de regio (46%)<sup>28</sup>
4. regionale belastingvoordelen voor ondernemingen (39%)

<sup>25</sup> In vergelijking met 'lager percentage in vergelijking met andere regio's':  $t=-2,770$ ;  $df=149$ ;  $p=0,006$ . In vergelijking met 'wegtrekken van zojuist afgestudeerden':  $t=-3,951$ ;  $df=149$ ;  $p\leq 0,001$ .

<sup>26</sup>  $t=1,415$ ;  $df=145$ ;  $p=0,159$ .

<sup>27</sup> Het verschil met #1 is significant:  $\chi^2=37,190$ ;  $df=1$ ;  $p\leq 0,001$ .

<sup>28</sup> Het verschil met #1 is significant:  $\chi^2=5,974$ ;  $df=1$ ;  $p=0,017$ .



5. betere infrastructurele verbindingen met de rest van het land (30%)
6. verbetering personeelsbeleid in organisaties in de regio (23%)
7. ondersteuning van hoger opgeleiden bij het verhuizen naar de regio (20%)
8. bouwen van aantrekkelijkere woongebieden (20%)
9. verbetering van de dienstverlening in de regio (19%)
10. verbetering van het culturele en recreatieve aanbod in de regio (9%)

In Zentralschweiz zien de stakeholders vooral in kantonale belastingvoordelen voor hoger opgeleiden. Dit is iets dat de regio volgens de stakeholders aantrekkelijker zou moeten maken voor deze groep. Daarnaast zien zij effect in een verbetering van de relaties tussen het hoger onderwijs en de onderzoeksinstituten enerzijds en het bedrijfsleven in Zentralschweiz anderzijds.

Van de stakeholders in Zentralschweiz is meer dan de helft (61%) van mening dat het probleem dient te worden aangepakt door de kantons. Het bedrijfsleven (20%) ziet men op zijn hoogst als een alternatief. In de nationale overheid (3%), de gemeenten in Zentralschweiz (3%) of de onderwijsinstellingen (3%) heeft men weinig vertrouwen.

### 10.7.3 Samenvatting

Over de meningen van de stakeholders in Zentralschweiz kan men samengevat stellen:

*Hoger opgeleiden zijn volgens de stakeholders voor Zentralschweiz vooral van belang omdat zij goed zijn voor de **belastinginkomsten** in die regio. In Zentralschweiz wonen naar hun mening **veel te weinig** hoger opgeleiden. Dit komt volgens hen vooral omdat te **arbeidsmarkt** voor hoger opgeleiden onaanvaardbaar is en omdat de **fiscale lasten** voor hoger opgeleiden in Zentralschweiz te hoog zijn. De voorraad hoger opgeleiden in Zentralschweiz kan volgens de stakeholders vooral stijgen wanneer men regionale **belastingvoordelen voor hoger opgeleiden** zou creëren en wanneer de **relaties tussen HO/ R&D en het bedrijfsleven** worden verbeterd. Met name de kantons zijn in hun ogen verantwoordelijk voor het vergroten van de voorraad hoger opgeleiden.*

## 10.8 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben wij allereerst de stakeholders besproken. Wij hebben de stakeholders gedefinieerd en verder geoperationaliseerd. Vervolgens hebben wij aangegeven hoe de stakeholders zijn geënkquêteerd en op welke wijze de daaruit voortgekomen data zijn geanalyseerd.

Wij hebben er in ons model op gewezen dat de probleempercepties van de stakeholders een invloed zullen hebben op de probleempercepties en de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs en op die wijze een indirecte invloed

De eerste contextuele factor: stakeholders

zullen hebben op de totstandkoming van de beleidsinitiatieven. Dit deden wij aan de hand van twee hypothesen. De eerste van deze twee hypothesen luidde:

$H_c$  *De probleempercepties van de stakeholders in een regio vormen de probleempercepties van de policy entrepreneurs in dezelfde regio.*

In Tabel 10.2 zijn de probleempercepties weergegeven van de stakeholders in de drie regio's. Voor de interpretatie van de situationele component geldt dat de met een asterisk gemarkeerde percepties significant lager scoren dan de best scorende percepties in diezelfde regio ( $p \leq 0,05$ ).

**Tabel 10.2 Probleempercepties van de stakeholders**

	A Twente	B Westfalz	C Zentralschweiz
Algemene component 1	- werkgelegenheid ( $\mu=0,6879$ ) - voorzieningenniveau ( $\mu=0,6812$ )	- belastinginkomsten ( $\mu=0,7250$ ) - voorzieningenniveau ( $\mu=0,7167$ )	- belastinginkomsten ( $\mu=0,8433$ )
Situationele component <i>ernst van de situatie</i> 2	minste besef van een tekort ( $\mu=0,5520$ )	( $\mu=0,6042$ )	meeste besef van een tekort ( $\mu=0,6500$ )
Situationele component <i>interpretatie</i> 3	- negatief migratiesaldo van HO ( $\mu=0,7233$ ) - lager % in vergelijking met andere regio's ( $\mu=0,7133$ ) - wegtrekken van zojuist afgestudeerden ( $\mu=0,6812$ ) *	- negatief migratiesaldo van HO ( $\mu=0,7917$ ) - lager % in vergelijking met andere regio's ( $\mu=0,7583$ ) - wegtrekken van zojuist afgestudeerden ( $\mu=0,7083$ ) *	- negatief migratiesaldo van HO ( $\mu=0,8195$ ) - lager % in vergelijking met andere regio's ( $\mu=0,7650$ ) * - wegtrekken van zojuist afgestudeerden ( $\mu=0,7346$ ) *

In Twente lijkt de algemene component van de probleempercepties bij de stakeholders zich vooral op de werkgelegenheid te richten (A1). In mindere mate wijst men op het voorzieningenniveau in de regio. De belastinginkomsten vindt men echter niet van belang. Dit is het beeld dat wij ook in het zesde hoofdstuk bij de policy entrepreneurs in Twente zagen. Ook zij wezen hoofdzakelijk op het nut dat hoger opgeleiden hebben voor de economische ontwikkeling van een regio, terwijl zij in mindere mate wezen op het dienstenaanbod. De percepties komen in deze cel overeen.

De stakeholders in Twente zijn het minst van de drie regio's overtuigd van een tekort aan hoger opgeleiden (A2). Dat is opvallend, aangezien de policy entrepreneurs in deze regio, zo concludeerden wij in het zesde hoofdstuk, het meest overtuigd waren van de policy entrepreneurs in de drie regio's. In deze cel staan de percepties van de stakeholders en die van de policy entrepreneurs haaks op elkaar.

In Twente interpreteren de stakeholders het tekort als een negatief migratiesaldo van hoger opgeleiden (A3). In mindere mate erkent men een lager percentage hoger opgeleiden in vergelijking met andere regio's. Ook hier zien we een groot verschil met de probleempercepties van de policy entrepreneurs. Deze zijn stuk voor stuk van mening dat het probleem zich laat interpreteren als het wegtrekken van zojuist afgestudeerden van de Universiteit Twente.

De algemene component richt zich bij de stakeholders in Westpfalz hoofdzakelijk op de fiscale aspecten (B1). Hoger opgeleiden zijn in die zienswijze van belang omdat zij op regionaal niveau voor meer belastinginkomsten zorgen. In mindere mate wijzen de stakeholders op hun waarde voor het in stand houden van een voorzieningenniveau in de regio. Van het minste belang vinden zij het nut dat hoger opgeleiden zouden hebben voor de economische groei en de werkgelegenheid in een regio. Het verschil met de probleempercepties van de policy entrepreneurs is opvallend: zij wijzen zonder uitzondering vooral op het belang van hoger opgeleiden voor economische groei. Fiscaal nut en nut voor het voorzieningenniveau vinden zij juist niet relevant. De percepties staan in deze cel haaks op elkaar.

De situationele component bestaat allereerst uit percepties over de ernst van de situatie (B2). Wij hebben deze in Westpfalz omschreven als gemiddeld in vergelijking met Zentralschweiz en Twente. De stakeholders zijn in Westpfalz minder overtuigd van de ernst van een tekort dan in Zentralschweiz. Zij zijn echter meer overtuigd dan de stakeholders in Twente. In het zesde hoofdstuk bleek dat de situationele component van de policy entrepreneurs in Westpfalz tussen die van Westpfalz en Twente zit. Dat blijkt ook voor de stakeholders het geval.

De stakeholders in Westpfalz interpreteren de gebrekkige voorraad als een negatief migratiesaldo van hoger opgeleiden (B3). In mindere mate ziet men het als een lager percentage in vergelijking met andere regio's. De policy entrepreneurs delen deze mening enigszins. Zij geloven dat het probleem zich laat interpreteren als een vergelijking met andere regio's.

In Zentralschweiz achten de stakeholders hoger opgeleiden om fiscale redenen van belang (C1). Hier zien we een opvallend verschil met de probleempercepties van de policy entrepreneurs. Op die van WFL na zien zij immers allen het voornaamste nut van hoger opgeleiden in de economische groei van een regio. Waar de policy entrepreneurs zich bijna zonder uitzondering richten op het economisch nut, zien de stakeholders vooral het fiscale nut. De mening van de policy entrepreneurs staat hier haaks op die van de stakeholders.

De stakeholders in Zentralschweiz zijn het meest overtuigd van een tekort in hun regio aan hoger opgeleiden (C2). Meer dan in Westpfalz en vooral meer dan in Twente gelooft men dat Zentralschweiz een tekort aan hoger opgeleiden heeft. De policy entrepreneurs in Zentralschweiz zijn echter de tegenovergestelde mening toegedaan. Geen van de policy entrepreneurs uit Zentralschweiz gelooft dat de regio te weinig hoger opgeleiden heeft. Ook hier staat de perceptie van de policy entrepreneurs dus haaks op die van de stakeholders.

De stakeholders in Zentralschweiz interpreteren de situatie als een negatief migratiesaldo van hoger opgeleiden (C3). Door de policy entrepreneurs wordt dit standpunt amper gedragen. Slechts de policy entrepreneurs achter één van de vijf beleidsinitiatieven in Zentralschweiz delen deze mening. De overigen geloven dat het probleem zich op andere wijzen laat interpreteren. Ook in deze cel staan de probleempercepties haaks op elkaar.

In H<sub>e</sub> veronderstelden wij dat de probleempercepties van de stakeholders in een regio de probleempercepties van de policy entrepreneurs in dezelfde regio vormen.

De eerste contextuele factor: stakeholders

In deze laatste paragraaf hebben wij de verschillende aspecten van de probleempercepties van de stakeholders in de drie regio's vergeleken met die van de policy entrepreneurs in die regio's. Zoals in de bovenstaande tabel te zien is, hebben wij dat gedaan aan de hand van negen cellen.

In slechts twee van de cellen (A1&B2) komen de percepties van de policy entrepreneurs overeen met die van de stakeholders. In zes cellen zien we dat de meningen van de policy entrepreneurs en de stakeholders haaks op elkaar staan en over één cel (B3) kunnen wij geen uitspraken doen. Wanneer wij willen kijken in hoeverre de probleempercepties van de policy entrepreneurs worden beïnvloed door de probleempercepties van de stakeholders, dan kunnen wij stellen dat deze invloed nihil is.

Naast de hierboven besproken hypothese veronderstellen wij ook een invloed van de oplossingsideeën van de stakeholders op de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs. Dit doen wij door middel van de volgende hypothese:

$H_f$  *De oplossingsideeën van de stakeholders in een regio vormen de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs in dezelfde regio.*

De oplossingsideeën van de stakeholders zijn samengevat in Tabel 10.3.

**Tabel 10.3 Oplossingsideeën van de stakeholders**

	A Twente	B Westfalz	C Zentralschweiz
Oplossingsideeën maatregelen 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- betere relaties tussen HO/ R&amp;D en bedrijfsleven (69%)</li> <li>- verbetering van het imago van de regio (63%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- betere relaties tussen HO/ R&amp;D en bedrijfsleven (80%)</li> <li>- verbetering van het imago van de regio (60%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- regionale belastingvoordelen voor HO (56%)</li> <li>- betere relaties tussen HO/ R&amp;D en bedrijfsleven (54%)</li> </ul>
Oplossingsideeën verantwoordelijkheid 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bedrijfsleven (33%)</li> <li>- provincie (22%)</li> <li>- gemeenten (20%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bondsland (39%)</li> <li>- gemeenten (19%)</li> <li>- bedrijfsleven (19%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kantons (61%)</li> <li>- bedrijfsleven (20%)</li> </ul>

De stakeholders zijn van mening dat men in Twente betere relaties zou moeten nastreven tussen het hoger onderwijs en het bedrijfsleven in de regio (A1). Ook is men van mening dat het imago van de regio verbetering behoeft. Dit zou volgens hen kunnen bijdragen aan het aantrekkelijk maken van de regio voor hoger opgeleiden. In het zevende hoofdstuk zagen wij echter dat de policy entrepreneurs in Twente zich vooral willen richten op imagoverbetering en het aantrekken van meer bedrijvigheid. In deze cel stemmen de meningen niet overeen.

De Twentse stakeholders vinden vooral het bedrijfsleven in de regio verantwoordelijk voor het vergroten van de voorraad hoger opgeleiden (A2). Provincies en gemeenten dicht men op dit gebied minder verantwoordelijkheid toe. De policy entrepreneurs delen deze mening echter niet. Zij vinden het vooral een taak voor de samenwerkende lokale overheden in de regio. Ook hier stemmen de oplossingsideeën niet overeen.

Net als in Twente zijn ook Westfalz de stakeholders van mening dat maatregelen zich zouden moeten richten op het verbeteren van de relaties tussen

hoger onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven in de regio (B1). Daarnaast vinden ook zij dat het imago verbetering behoeft. Verbetering van het imago is iets dat de policy entrepreneurs in die regio ook wensen. Daarnaast wijzen zij op het aantrekken van extra bedrijvigheid en investeringen in de Technische Universität Kaiserslautern. Er lijkt in deze cel enige overeenstemming te zijn tussen de oplossingsideeën van de stakeholders en die van de policy entrepreneurs.

De stakeholders in Westfalz zijn van mening dat het vergroten van de voorraad hoger opgeleiden vooral een zaak van het Bondsland is (B2). Dit staat haaks op de meningen van de policy entrepreneurs. Deze achten het vooral een zaak van de lokale overheden en het bedrijfsleven. Slechts één van hen geeft aan dat het Bondsland zich met de kwestie zou moeten bemoeien.

In Zentralschweiz zijn de stakeholders van mening dat door middel van fiscale maatregelen de regio aantrekkelijker kan worden gemaakt voor hoger opgeleiden (C1). Let wel, dit zijn fiscale maatregelen ten gunste van hoger opgeleiden en niet ten gunste van bedrijven. Ook wenst men een betere relatie tussen hoger onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven in de regio. Maar de policy entrepreneurs zijn een andere mening toegedaan. Wanneer de regio aantrekkelijker wil worden voor hoger opgeleiden, dan moet volgens hen meer bedrijvigheid worden aangetrokken. De oplossingsideeën staan hier haaks op elkaar.

De stakeholders in Zentralschweiz zien vooral de kantons als verantwoordelijke (C2). Echter, door de policy entrepreneurs wordt deze optie amper genoemd. Zij vinden vooral dat het bedrijfsleven verantwoordelijk is voor het aantrekkelijk maken van Zentralschweiz voor hoger opgeleiden. Ook hier zijn de verschillen tussen de oplossingsideeën van de stakeholders en de policy entrepreneurs groot.<sup>29</sup>

In  $H_f$  voorspelden wij in elke regio een relatie tussen de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs en de stakeholders. De oplossingsideeën van de stakeholders zouden de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs vormen, zo veronderstelden wij. Hiervan lijkt echter geen sprake. Voor vijf van de zes cellen concludeerden wij dat de ideeën van de policy entrepreneurs haaks staan op die van de stakeholders. Slechts in één cel –B1– zou enige mate van overeenkomst kunnen worden gezien. Het feit dat er amper sprake is van overeenkomst doet ons concluderen dat er van wezenlijke beïnvloeding geen sprake kan zijn.

Net als we bij de probleempercepties zagen, zien we ook dat de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs zich autonoom vormen. De probleempercepties en de oplossingsideeën van de stakeholders zoals wij die in het vijfde hoofdstuk definieerden als *secondary stakeholders* lijken geen noemenswaardige invloed te hebben op de probleempercepties en de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs.

<sup>29</sup> Dit verschil kan samen hangen met de belastingmaatregelen die in cel C1 werden voorgesteld. Deze maatregelen kunnen slechts door de kantons worden uitgevoerd. Maar dan nog zijn de verschillen groot. De stakeholders stelden belastingvoordelen voor hoger opgeleiden voor en geen belastingvoordelen voor bedrijven. In dat laatste geval zou er –in een bepaald opzicht– van een zekere overeenkomst kunnen worden gesproken. Daarvan is nu geen sprake.

De eerste contextuele factor: stakeholders

Gezien de gegevens die wij in dit hoofdstuk -en het zesde en zevende hoofdstuk- presenteren moeten wij concluderen dat de probleempercepties en oplossingsideeën tussen de policy entrepreneurs meer onderlinge overeenstemming vertonen dan met de probleempercepties en oplossingsideeën van de stakeholders. Zij lijken zich autonoom te ontwikkelen, wellicht in een soort regionale bestuurlijke elites.  $H_c$  en  $H_f$  moeten echter worden verworpen.

## **Hoofdstuk 11**

### **De tweede contextuele factor: ondersteuningsnetwerken**





## 11.1 Inleiding

In het vijfde hoofdstuk hebben wij gewezen op de te verwachten invloed van het regionale ondersteuningsnetwerk op de totstandkoming van beleidsinitiatieven. Het regionale ondersteuningsnetwerk beschreven wij daar als het netwerk van actoren die de policy entrepreneurs in een bepaalde regio direct ondersteunen bij het opzetten van de beleidsinitiatieven. Per regio gaan wij uit van één ondersteuningsnetwerk.

Waar de stakeholders een creatieve en intellectuele invloed uitoefenen op de policy entrepreneurs, hebben de ondersteuningsnetwerken vooral een faciliterende rol. De ondersteuningsnetwerken voorzien de policy entrepreneur van zaken als financiën, arbeidskracht, rechten, informatie, politieke steun, of wellicht huisvesting bij het realiseren van zijn beleidsinitiatief. In dit hoofdstuk zullen wij deze ondersteuningsnetwerken bespreken. Twee zaken dient men zich hier echter te realiseren.

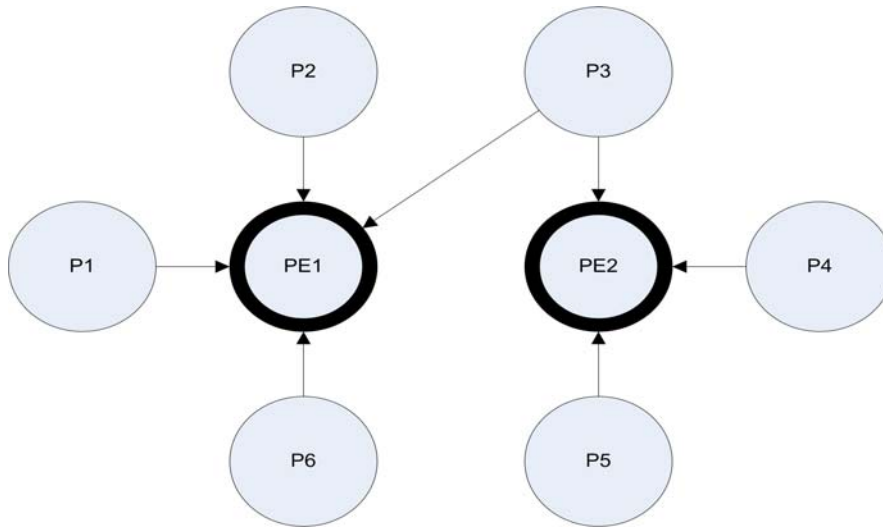
In de eerste plaats hebben de ondersteuningsnetwerken, net als de in het vorige hoofdstuk besproken stakeholders, een regionale functie. Het regionale netwerk ondersteunt meerdere beleidsinitiatieven. Dit impliceert dat de ondersteuningsnetwerken per regio worden afgebakend. Alle actoren die in één van de drie regio's de totstandkoming van decentrale human capital beleidsinitiatieven ondersteunen rekenen wij tot één van de drie ondersteuningsnetwerken, ook al zullen sommigen participanten zich amper bewust zijn van elkaars bestaan. Er zal in het netwerk sprake zijn van lokale organisaties, maar ook van Europese organisaties of multinationale bedrijven. Deze organisaties vervullen echter allen een rol bij de regionale beleidsinitiatieven. Allen zijn zij participant in het regionale ondersteuningsnetwerk. Wij merken daarbij op dat wij geen eisen stellen aan de coherentie van het netwerk. De mate waarin dit het geval is speelt juist een rol in de hypothese.

In de tweede plaats dient men zich bewust te zijn van het feit dat deze regionale ondersteuningsnetwerken bestaan uit meerdere subnetwerken. Deze subnetwerken zijn een methodologisch hulpmiddel om de ondersteuningsnetwerken te identificeren en te karakteriseren. Elk subnetwerk is gekoppeld aan een individueel beleidsinitiatief. Maar samen vormen de subnetwerken het regionale ondersteuningsnetwerk. Dit onderscheid is vooral om analytische en methodologische redenen van belang. In Figuur 11.1 is een versimpelde weergave van een ondersteuningsnetwerk gegeven dat uit twee subnetwerken bestaat.

Het weergegeven ondersteuningsnetwerk bestaat uit zes participanten (P1, P2, P3, P4, P5, P6). Er zijn echter twee subnetwerken in het ondersteuningsnetwerk. Elk subnetwerk is om een policy entrepreneur (PE1, PE2) gebouwd. Het eerste subnetwerk bestaat uit P1, P2, P3 en P6, terwijl het tweede netwerk bestaat uit P3, P4 en P5. Het ondersteuningsnetwerk is de som van beide subnetwerken.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Waarbij wij ons bewust moeten zijn van de dubbele rol van P3.

De tweede contextuele factor: ondersteuningsnetwerken



**Figuur 11.1 Een eenvoudig ondersteuningsnetwerk**

In het vijfde hoofdstuk hebben wij al aangegeven om welke redenen de ondersteuningsnetwerken van belang zijn. Zij bieden de policy entrepreneurs mogelijkheid om beleidsinitiatieven op te zetten. Daarmee bepalen de ondersteuningsnetwerken in belangrijke mate de mogelijkheden die een regio heeft om decentrale human capital beleidsinitiatieven te ontwikkelen. De veronderstelling daarbij is dat een diversiteit aan steun de policy entrepreneurs in de regio meer mogelijkheden geeft tot het opzetten van beleidsinitiatieven.

Maar vervolgens is het de vraag waar een goed ondersteuningsnetwerk aan moet voldoen. Wij gaven in het vijfde hoofdstuk aan dat een goed ondersteuningsnetwerk diverse steun levert. Het ondersteuningsnetwerk, zo betoogde wij, moet diensgevolge een evenwichtige samenstelling hebben en een grote coherentie. De samenstelling is dan de wijze waarop de publieke en private achtergronden van de respectievelijke participanten in het netwerk zich tot elkaar verhouden, terwijl de coherentie aangeeft hoe intensief deze participanten in relatie tot elkaar staan. Dit resulteerde in de onderstaande hypothesen.

*H<sub>g</sub> Naarmate de samenstelling van het ondersteuningsnetwerk evenwichtiger is zal de externe steun die aan de policy entrepreneurs ter beschikking wordt gesteld meer divers zijn.*

*H<sub>h</sub> Naarmate de coherentie in het ondersteuningsnetwerk groter is zal de externe steun die aan de policy entrepreneurs ter beschikking wordt gesteld meer divers zijn.*

In dit hoofdstuk zullen wij allereerst ingaan op de wijze van analyse. Eerst zullen wij de wijze beschrijven waarop we de samenstelling van de

ondersteuningsnetwerken analyseren, vervolgens zullen we ingaan op de wijze waarop we de coherentie analyseren.

Daarna zullen we de bevindingen in de drie regio's bespreken. Voor elke regio zullen we eerst de samenstelling van het ondersteuningsnetwerk omschrijven, waarna we aandacht besteden aan de coherentie van het netwerk. Wij merken hierbij op dat gegevens over de samenstelling en de coherentie van de individuele subnetwerken niet voor elke lezer even interessant zullen zijn. De data zullen soms wat triviaal aandoen. Men dient zich daarbij echter bewust te zijn van het feit dat de waarde van de data vooral ligt op een hoger aggregatieniveau: het niveau van de regio. Per regio zullen we de bevindingen samenvatten. Wanneer we dat gedaan hebben, hebben we duidelijkheid gecreëerd over de twee onafhankelijke variabelen in de bovenstaande hypothesen. Daarna zullen we in §11.6 ingaan op de afhankelijke variabele: de diversiteit van de steun.

In het model hebben de probleempercepties van de policy entrepreneurs een duidelijke koppelfunctie tussen de probleempercepties van de stakeholders en het uiteindelijke beleidsinitiatieven. Hierdoor leverde de toetsing van  $H_a$  in het zesde hoofdstuk al alle nodige informatie voor de afhankelijke variabele van  $H_e$  in het tiende hoofdstuk. De relatie tussen  $H_c$  enerzijds en  $H_g$  en  $H_h$  anderzijds is minder hecht. Immers de onafhankelijke variabele in  $H_c$  was de toegang tot externe steun ten behoeve van decentrale human capital beleidsinitiatieven. De afhankelijke variabele in  $H_g$  en  $H_h$  is echter de diversiteit van externe steun. In deze paragraaf zullen we de diversiteit van deze steun in de regio's beschrijven. In de laatste paragraaf zullen wij tot slot kijken in hoeverre de twee hypothesen moeten worden verworpen.

Tot slot moet worden opgemerkt dat wij de regio's zullen karakteriseren door ze met elkaar te vergelijken. In het tiende hoofdstuk hebben wij dit ook al gedaan. Wij hebben immers niet de beschikking over bepaalde standaarden van coherentie of samenstelling of diversiteit. Wel kunnen wij zeggen dat bepaalde karakteristieken meer van toepassing zijn op regio A en minder op regio B.

## **11.2 Wijze van analyse**

### **11.2.1 Samenstelling**

De participanten in het ondersteuningsnetwerk kunnen een publieke achtergrond hebben, maar ook een private achtergrond. Dit onderscheid kan leiden tot netwerken die overwegend publiek of overwegend privaat zijn. Wanneer wij uitspraken doen over de samenstelling van een netwerk vragen wij ons af wat de achtergrond van de participanten in het ondersteuningsnetwerk is.

Wij hebben echter al aangegeven dat wij dit zullen doen op basis van de verschillende subnetwerken waaruit het ondersteuningsnetwerk bestaat. Op deze manier kan tegelijk de aard van de externe steun in zijn waarde worden gelaten en overstijgt de analyse het niveau van een optelsom van actoren die in de respectievelijke regio's actief zijn. Dit betekent dat wij per beleidsinitiatief zullen

De tweede contextuele factor: ondersteuningsnetwerken

kijken naar de achtergrond van de leveranciers van externe steun. Per beleidsinitiatief zullen wij vervolgens uitspraken doen over de achtergrond van de leveranciers van externe steun. Daarna zullen wij per regio de samenstelling en de coherentie van het ondersteuningsnetwerk beschrijven.

#### *Publieke subnetwerken*

In de eerste plaats kan de steun voor een beleidsinitiatief worden geleverd door publieke instellingen. Dat kunnen publieke onderwijsinstellingen zijn, maar ook lokale, regionale of nationale overheden. Ook kunnen hier bijvoorbeeld publieke investeringsmaatschappijen onder vallen die van overheidswege de taakstelling hebben om sociaaleconomische ongelijkheden in een bepaald gebied te verkleinen. Ook Europese instellingen die zich dit doel stellen vallen hieronder. Wanneer louter publieke participanten hun steun geven aan de policy entrepreneurs dan spreken wij van publieke subnetwerken.

#### *Private subnetwerken*

Een ander uiterste is dat van een subnetwerk dat bestaat uit slechts private partijen. Zij kunnen om verschillende redenen steun leveren. Dit kan bijvoorbeeld om geldelijk gewin op langere termijn. Het kunnen echter ook bedrijven of organisaties van bedrijven zijn die een gebrekkig percentage hoger opgeleiden opmerken en hier hinder van ondervinden. Wanneer zij zich hiervan bewust zijn kunnen zij tot de conclusie komen dat handelen van hen wordt verlangd. Wanneer een subnetwerk slechts bestaat uit private partijen dan spreken wij van een privaat subnetwerk.

#### *Tussenvormen*

Tussen de beide uitersten van publieke en private subnetwerk staan drie categorieën in. De categorisering is afhankelijk van de vraag welk type participanten de overhand heeft in het subnetwerk maar ook van de vraag welk type participant het meest actief is of de meeste steun aan de policy entrepreneurs levert.

Wanneer er bij een individueel beleidsinitiatief sprake is van een overwicht aan publieke participanten dan spreken wij van een publiek subnetwerk met private participatie. In het geval dat de publieke- en private participanten elkaar in het subnetwerk min of meer in evenwicht houden dan spreken wij van een evenwichtige samenstelling. Elk van de betrokken participanten levert hier zijn specifieke type steun aan de policy entrepreneurs.

Er kan ook sprake zijn van een privaat subnetwerk met publieke participatie. In dit geval spelen de private participanten de eerste viool. Participatie van publieke partijen in het subnetwerk kan echter op prijs worden gesteld omdat deze de beschikking hebben over specifieke –vaak bestuursrechtelijke- typen steun.

Op basis van de bovenstaande indeling ontstaan vijf verschillende typen subnetwerken. Dit zijn:

1. private subnetwerken;
2. private subnetwerken met publieke participatie;
3. subnetwerken met een evenwichtige samenstelling;
4. publieke subnetwerken met private participatie, en;
5. publieke subnetwerken.

#### *Het meten van de samenstelling*

Om te kijken in welke regio de samenstelling het meest evenwichtig is, dienen we de samenstelling per regio te kunnen meten. Hiervoor is de bovenstaande categorisering van groot belang. Het is duidelijk dat het derde type subnetwerk het meest evenwichtige subnetwerk is. Een ondersteuningsnetwerk met een evenwichtige samenstelling kan dan ook bestaan uit een aantal van dat soort subnetwerken. Ook is het mogelijk dat het bestaat uit subnetwerken van het eerste type of van het vijfde type. Het gaat er in ons model immers om dat de private en de publieke actoren elkaar in het ondersteuningsnetwerk in evenwicht houden.

Wanneer we het evenwicht in het ondersteuningsnetwerk willen meten, kunnen we dat doen door aan de subnetwerken scores toe te kennen. Dat doen we analoog aan de bovenstaande opsomming. Een 1 staat dan voor een privaat subnetwerk, en een 5 staat voor een publiek subnetwerk. Wanneer we de scores in het ondersteuningsnetwerk middelen, staat een 3 voor een evenwichtig ondersteuningsnetwerk. Een lager cijfer duidt op een overwicht van private partijen in het ondersteuningsnetwerk, een hoger cijfer juist op overheersende publieke participanten. Een grote standaarddeviatie impliceert dan verscheidenheid tussen de subnetwerken. Een kleine standaarddeviatie impliceert dat de subnetwerken op elkaar lijken.<sup>2</sup>

### **11.2.2 Coherentie**

Naast de samenstelling van een ondersteuningsnetwerk bespraken wij in ons model ook de coherentie van dat netwerk. In het vijfde hoofdstuk hebben wij aangegeven dat wij veronderstellen dat een grotere coherentie leidt tot een grotere diversiteit in de steun (zie: Klijn & Teisman, 2003: 137).

Net als bij de samenstelling van het ondersteuningsnetwerk zijn bij de coherentie van het ondersteuningsnetwerk twee vragen van belang. In de eerste plaats moeten we ons afvragen op welk niveau de coherentie van het netwerk kan worden geanalyseerd (zie: Bressers, O'Toole & Richardson, 1995: 10). In de tweede plaats moeten we ons afvragen hoe deze coherentie kan worden vergeleken. Voor deze laatste vraag hebben we indicatoren nodig.

<sup>2</sup> Wij dienen hierbij op te merken dat wij een niet-gewogen gemiddelde gebruiken. Het gebruik van een gewogen gemiddelde zou in de eerste plaats geen aanwijsbare voordelen opleveren. In de tweede plaats zou het onmogelijk zijn om factoren aan te wijzen op basis waarvan wij zouden moeten wegen.

Wij geven eerst antwoord op de eerste vraag. Het ondersteuningsnetwerk is een regionaal netwerk. Uitspraken over de coherentie van het netwerk worden dan ook op een regionaal niveau gedaan. Dat neemt echter niet weg dat de analyse voor een groot deel plaats vindt op het niveau van de subnetwerken. Reeds in het begin van dit hoofdstuk stipten wij het belang van dit besef aan. De reden hiervoor is dat de ondersteuningsnetwerken in beginsel bestaan bij de gratie van de policy entrepreneurs die ze bij elkaar houden. Dit zijn immers ook de actoren die de netwerken tot stand brengen. Wanneer we alleen maar kijken naar het ondersteuningsnetwerk op een regionaal niveau zal de coherentie dan ook nihil zijn. In termen van netwerktheoretici zou het aantal edges te laag zijn voor het aantal nodes in het netwerk (e.g. Brandes & Erlebach, 2005: 21). Deze methode zou dan ook te weinig eer doen aan de verschillende samenwerkingsvormen en netwerken die bestaan in de regio's. Daarom zullen wij juist kijken naar de subnetwerken en de bevindingen hier aggregeren naar het regionale niveau. De ondersteuningsnetwerken kunnen op die wijze worden gezien als regionale netwerken.

Maar de meest cruciale vraag is wellicht hoe het mogelijk is om de coherentie van het ondersteuningsnetwerk te meten en te categoriseren. Met andere woorden: wanneer mag men bepaalde ondersteuningsnetwerken als meer coherent veronderstellen dan andere netwerken? Wat voor indicatoren kunnen wij gebruiken? Hiervoor kunnen we aanhaken bij de bestaande theorieën over beleidsnetwerken. Maar zijn amenderingen onontbeerlijk, al was het alleen maar om empirische toetsing mogelijk te maken.

*Van sub-governments, via policy communities, naar een eerste typologie*

Wanneer wij uitspraak willen doen over de coherentie van een ondersteuningsnetwerk moeten we allereerst kijken op welke wijze de ondersteuningsnetwerken zijn te plaatsen in meer abstracte bestuurskundige en politicologische termen. Het ligt dan ook voor de hand om deze ondersteuningsnetwerken te typeren als beleidsnetwerken. Het denken over deze beleidsnetwerken, en de relaties tussen de actoren in die netwerken heeft vooral een grote impuls gekregen door de notie van *sub-governments*.<sup>3</sup> Met sub-governments verwijzen Ripley en Franklin (1980: 7) naar groepen participanten die zich specialiseren in relatief kleine aandachtsgebieden. In zekere zin kunnen wij de ondersteuningsnetwerken in de drie regio's als zodanig beschouwen.

Ook Richardson en Jordan (1979) besteden aandacht aan sub-governmental systems (Richardson, Jordan, 1979; Smith, 1997: 77). In dit licht spreken zij van *policy communities*, "that perhaps better account for policy outcomes than do examinations of party stances, of manifestos or of parliamentary influence" (Richardson, Jordan, 1979: 74). Het onderzoek naar deze policy communities was voornamelijk geconcentreerd in het Verenigd Koninkrijk en concentreerde zich rond

<sup>3</sup> Een equivalent van de sub-governments zijn de zogenaamde *iron triangles*, die zich echter exclusief in een Amerikaanse politiek-bestuurlijke context van de jaren '50 en '60 bevinden (Hecklo, 1978; Van Waarden, 1992: 30).

auteurs als Hecklo en Wildawsky (1974), Jordan, Richardson (1979), Grant et al. (1988) en Rhodes (1988; Klijn, 1994: 13).

Later is het concept van policy communities verder uitgewerkt tot een categorie in het denken over typen van beleidsnetwerken. De policy community is in dat geval niet meer slechts een synoniem voor een beleidsnetwerk, het wordt een speciaal type netwerk waarbij de nadruk vooral ligt op het begrip *community*: de actoren in het netwerk zijn in de hoogst mogelijke mate geïntegreerd; conflicten blijven afwezig (Bressers, O'Toole & Richardson, 1995: 11). De coherentie is maximaal.

Vooraf het werk van Rhodes (1988; 1990) is hierin van belang geweest (Dowding, 1995: 139). In het door Rhodes ontwikkelde continuüm (Rhodes, 1986, ch. 2; Rhodes, 1990: 304-306; Rhodes & Marsh, 1992: 187) onderscheidt hij een continuüm vijf typen beleidsnetwerken. Van minimale integratie tot maximale integratie zijn dit respectievelijk:

1. policy communities;
2. professional networks;
3. intergovernmental networks;
4. producer networks, en;
5. issue networks.

Rhodes geeft in zijn continuüm onder andere aandacht aan de mate waarin het netwerk open of gesloten is en de mate waarin waarden worden gedeeld door de participanten in het netwerk (Klijn, 1994: 14). Hij ziet dit in het continuüm indicatoren van de mate van integratie in het netwerk (Rhodes, 1990: 304). Policy communities zijn daarbij relatief geïntegreerd. Professional networks zijn minder geïntegreerd. Actoren in issue networks, tot slot, zijn amper geïntegreerd (Bressers & O'Toole, 1998: 218).

Wanneer we ons afvragen hoe groot de coherentie van een ondersteuningsnetwerk is, dan lijkt het voor de hand te liggen dat we ons baseren op een typologie als die van Rhodes. De typologie biedt een goed antwoord op de problemen die wij in het vijfde hoofdstuk signaleerden bij het toetsen van andere netwerktypologieën op onze casuïstiek (e.g. Bressers & O'Toole, 1998; Börzel, 1998)

Het feit dat Rhodes spreekt van integratie en niet van coherentie vormt overigens geen probleem. In beide gevallen gaat het om de intensiteit van de onderlinge relaties van de participanten in het netwerk. Zowel coherentie als integratie zijn in dat geval te herleiden tot vragen als: in welke mate zijn de relaties tussen participanten intensief te noemen? In welke mate delen participanten elkaar doelen? Hoe regelmatig zien de participanten elkaar? Hoe makkelijk treedt men in- en uit- het netwerk?

De typologie van Rhodes sluit goed aan bij de definitie die wij eerder gaven van coherentie. Het voordeel van zijn continuüm is bovendien dat het –zij het soms impliciet- vrij algemeen aanvaard is. “Although some network analysts do not explicitly apply the [Rhodes] network continuum in their research, the notion of its existence seems to characterize most of the network literature”, aldus Daughjerg en

Branth Pedersen (2004: 222). Daarnaast sluit het continuüm van Rhodes goed aan bij een aantal andere netwerktheorieën. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen we laten zien dat dit bijvoorbeeld geldt voor die van Bressers en O'Toole (1998).

Wij zullen hierna verder ingaan op het continuüm van Rhodes. Ook zullen wij de beperkingen van zijn categorisering bespreken. Deze beperkingen liggen vooral in een grote complexiteit van het continuüm. Deze complexiteit staat een goede empirische toepassing duidelijk in de weg (Bressers & O'Toole, 1998: 215). Dit laatste zal ons nopen tot een vereenvoudiging van zijn continuüm tot een typologie die bruikbaar is bij het beschrijven van de coherentie van een ondersteuningsnetwerk.

#### *Rhodes' continuüm nader beschouwd*

In de termen van Rhodes kenmerken policy communities zich door een laag aantal participanten en de stabiele relaties tussen deze participanten. Participanten zijn op continue basis onderdeel van het netwerk en lidmaatschap van het netwerk is restrictief van aard. De doelen worden alom gedeeld en op meer abstract niveau moet er uiteindelijk sprake zijn van een positive-sum game (Rhodes & Marsh, 1992: 186; Marshall, 1995: 285; Rydin, 1997: 164). De som van de baten wordt voor de participanten groter dan de som van de kosten, hetgeen de afhankelijkheid van het netwerk bevordert. Bepaalde groepen actoren worden structureel buitengesloten. De policy community van Rhodes opereert geïsoleerd van andere netwerken. Ook in ideologisch opzicht is het netwerk gesloten. Het is een typische huisvester van homogene *deep core beliefs* wanneer deze worden gedefinieerd als "fundamental beliefs that operate across almost all policy subsystems" (Sabatier, 1991). De onderlinge afhankelijkheid in het netwerk wordt in stand gehouden door *shared service delivery responsibilities* (Dudley, 1999: 52). In de policy community ontstaat daardoor een zeker machtsevenwicht. Dit betekent niet dat alle leden gelijk zijn, maar wel dat alle leden afhankelijk van elkaar zijn voor het bewerkstelligen van een positive-sum game.

*Professional networks* karakteriseren zich door voornamelijk rol van één specifiek type participant: participanten met een specifieke professionele achtergrond. Deze netwerken behartigen de belangen van een specifieke beroepsgroep. Ook professional networks opereren geïsoleerd van andere netwerken en het algemeen belang. De *Britse National Health Service* is voor Rhodes een typisch professional network. In de NHS is altijd een voornamelijk rol weggelegd voor de Britse belangenvereniging van artsen: de BMA.

Als derde onderscheidt Rhodes zogenaamde *intergovernmental networks*. Deze bestaan uit vertegenwoordigers van gekozen organen, veelal afkomstig uit het lokaal bestuur. Men spreekt hier van *topocraten* (Smiley, 1984: 41). Dit zijn vertegenwoordigers van territoriaal gedefinieerde belangen. Intergovernmental networks zijn, in tegenstelling tot policy networks niet sectoraal afgebakend. *Producer networks* vormen de vierde variant die door Rhodes onderscheiden wordt. Het lidmaatschap van de producers networks fluctueert sterk, de economische belangen van de leden kunnen botsen en de netwerken zijn de facto instabiel. Het lidmaatschap van het netwerk is laagdrempelig.



De laatste variant van Rhodes zijn de zogenaamde *issue networks*. Dit concept is gebaseerd op de *issue networks* die Hecklo tegenover zijn *iron triangles* zet (Hecklo, 1978: 102). *Issue networks* kennen veel leden, het is makkelijk om er lid van te worden. Stabiliteit en continuïteit kennen zij amper. De structuur van het netwerk is vooral atomistisch. De onderlinge afhankelijkheid is klein, de negatieve gevolgen van uittreding zijn dan ook marginaal (Thomas, 1997: 221). Hieruit volgt dat het moeilijk is om in het netwerk tot consensus te komen. De kans op conflicten is dientengevolge groot. Interactie in het netwerk is niet gebaseerd op onderhandeling zoals bijvoorbeeld bij de *policy community* het geval is. Eerder is interactie gebaseerd op pragmatisme. De macht in het netwerk is niet gelijkelijk verdeeld.

#### *Bezwaren tegen het continuüm en een amendering*

In de termen van Rhodes is het beleidsnetwerk een generiek concept dat loopt van *policy community* tot *issue network*. Een dergelijk continuüm biedt een duidelijk theoretisch voordeel. Wanneer netwerken longitudinaal worden bestudeerd biedt het de mogelijkheden om veranderingen in de eigenschappen van het netwerk duidelijk te typeren. Bovendien is een dergelijk continuüm nuttig bij het bestuderen van verschillende fasen in het beleidsproces (Bressers et al, 1995: 12).

De verschillende vormen in het continuüm moeten echter met relativering worden beschouwd. Dit geldt in extra mate voor de tussenvormen. Hiervoor zijn twee redenen aan te geven. In de eerste plaats zijn de ondersteuningsnetwerken die wij bestuderen opgebouwd uit subnetwerken die vaak klein zijn. Dat bleek al uit het achtste hoofdstuk. De uitgebreide categorisering van Rhodes verliest daardoor veel van zijn nut. Een tweede probleem is dat een aantal subnetwerken al enige tijd niet meer bestaat. Het is in die gevallen moeilijk om een gedetailleerde categorisering toe te passen op de casus.

De verschillende typen zijn ideaaltypen die in al hun facetten in de praktijk slechts zelden voorkomen. Bressers en O'Toole (1995: 215) wijzen in dat licht op de theoretische voordelen van een complexe typologie maar vooral op de empirische complicaties van een dergelijk systeem. Met andere woorden: simplificatie is in het geval van empirische toetsing onontbeerlijk.

Wanneer het continuüm van Rhodes behulpzaam kan zijn bij het analyseren van de ondersteuningsnetwerken, lijkt het verstandig om juist de twee uitersten naast elkaar te zetten: de *policy community* en het *issue network*. Deze twee uitersten kunnen dan het meeste inzicht geven in de coherentie van de ondersteuningsnetwerken (e.g. Marshall, 1995: 273). De *policy community* kan in dat geval worden gezien als “tight, closed, highly integrated and highly institutionalised network in which membership is very restricted”. Het *issue network* is een netwerk, “in which access is relatively open and in which the degrees of integration and institutionalisation are low” (Daugbjerg & Branth Pedersen, 2004: 222).

We hebben nu geconcludeerd dat de coherentie in het ondersteuningsnetwerk kan worden gemeten aan de hand van de twee extremen in het model van Rhodes: de *policy community* en het *issue network*. Het continuüm hebben we daarmee terug

gebracht tot zijn essentie: een typologie met twee extremen. Policy communities kenmerken zich daarbij door een hoge mate van coherentie, issue networks kenmerken zich door een lage mate van coherentie.

Maar daarmee zijn we er nog niet. We hebben al gezien dat aan de verschillende categorieën een grote hoeveelheid eigenschappen verbonden is. Wanneer wij strikt blijven bij de beschrijvingen van Rhodes (1990; Rhodes & Marsh, 1992: 187) moeten we nog steeds werken met een woud aan dimensies en criteria. Rhodes onderscheidt dimensies als *membership*, *integration*, *resources* en *power*. Onder deze dimensies vallen meer criteria op basis waarvan een categorisering kan worden gemaakt. Het gaat dan om “number of participants, type of interests, frequency of interaction, continuity, consensus, distribution of resources, within the network, distribution of resources within participating organizations, en power” (March & Rhodes, 1992: 187). Om twee redenen moeten ook hier enige aanpassingen in de dimensies en criteria van de twee categorieën worden gedaan.

De eerste reden betreft de eenduidigheid. Wanneer de genoemde dimensies met hun zeven onderliggende criteria één op één worden toegepast op de decentrale human capital beleidsinitiatieven, zijn conflicterende situaties onontkoombaar. Ondersteuningsnetwerken die wij bestuderen zouden volgens sommige criteria te duiden zijn als policy community, terwijl het volgens andere criteria issue networks zou betreffen. Sterker nog, volgens weer andere criteria zou het te zien zijn als één van de weggelaten tussenvormen. Met andere woorden, een aantal criteria leent zich niet voor het type beleidsnetwerken dat wij bestuderen. Dat is ook niet onbegrijpelijk. Het type beleid dat wij bestuderen verschilt wezenlijk van hetgeen Rhodes en Marsh bestuderen. Het is minder zichtbaar en speelt zich af op een ander bestuurlijk niveau.

In de tweede reden is meer uit noodzaak geboren. Zoals wij al hebben aangegeven is een aantal van onze cases al lang geleden geïmplementeerd. Veel van de criteria en indicatoren van Rhodes zijn dientengevolge niet meer te achterhalen.

Een aantal criteria kan in het vereenvoudigde model achterwege worden gelaten. Het eerste is *consensus*. De reden dat dit wordt gedaan is dat de consensus er per definitie is. De participanten verschaffen steun aan de policy entrepreneurs. Vaak doen zij dat zonder garantie op tegenprestaties. Vaak worden deze ook niet gevraagd. Politieke strijd blijft achterwege, waardoor er geen noodzaak tot consensus is. Ook aan *distribution of resources* zullen wij geen aandacht geven. De bijdrage van deze dimensie aan het meten van coherentie is niet duidelijk. Ook Rhodes en Marsh zijn onduidelijk over de invloed die deze verdeling zou hebben

Op basis van deze punten is een gesimplificeerd Rhodes-continuüm op te stellen. De twee dimensies zijn *membership* en *integration*. Beide dimensies kennen twee criteria. Hierdoor ontstaan vier criteria aan de hand waarvan we iets kunnen zeggen over de mate waarin een netwerk te zien is als een issue network of een policy community en daarmee over de coherentie van het ondersteuningsnetwerk. In Tabel 11.1 is de vereenvoudigde categorisering van Rhodes weergegeven.

**Tabel 11.1 Een vereenvoudigde categorisering van Rhodes**

	Policy community	Issue network
<b>Membership</b> - Number of participants - Type of interest	- Very limited; conscious exclusion - Mutual (economic) interests; positive-sum game	- Large - Wide range of groups; zero-sum game
<b>Integration</b> - Frequency of interaction - Continuity	- Frequent - Membership; values; persistent	- Low; contacts fluctuate - Fluctuating access

De twee uitersten verschillen in de bovenstaande tabel veel van elkaar. In de eerste plaats verschillen zij bij het criterium *number of participants*, of *aantal participanten*. De policy community is een hecht netwerk met een beperkt aantal leden. In de praktijk operationaliseren wij dit als minder dan vijf. Dit getal lijkt arbitrair. Een eerste kennismaking met de subnetwerken zal echter leren dat deze grens goed onderscheidend is, zeker in vergelijkende zin.

Ook verschillen zij bij het criterium *type of interest*, of *type belangen*. De participanten in een policy community delen hetzelfde belang, dat zich vaak in economische termen laat vertalen. Dit gedeelde belang resulteert in een onderlinge afhankelijkheid in het netwerk. In beginsel beogen de participanten in het netwerk een *positive-sum game* te realiseren (Rhodes & Marsh, 1992: 186). Vaak gaat dit gepaard met gedeelde economische belangen. In het issue network is amper sprake van gedeelde belangen. In tegenstelling tot de policy community zijn de participanten niet van elkaar afhankelijk om een *positive-sum* te realiseren. De resultaten van het netwerk laten zich eerder omschrijven als een *zero-sum game*: de winst van de ene participant brengt automatisch het verlies van de andere met zich mee.

Ervan uitgaande dat belangen samenhangen met doelen, lijkt het criterium *type belangen* op wat Bressers en O’Toole *cohesion* noemen. Zij definiëren dit als “the distribution of objectives among the actors in the network” (Bressers & O’Toole; 1998: 219). Deze doelen hangen samen met waarden en lijken vooral als culturele factoren te worden ingekleurd (Bressers & O’Toole, 1998: 220). Wij zijn echter vooral op zoek naar het rationele belang dat de participanten hebben bij het beleidsinitiatief. Wij zullen daarom blijven spreken van *type belangen*.

Ook de *frequency of interaction*, of *interactiefrequentie* verschilt sterk tussen policy community en issue network. Rhodes et. al. gaan niet verder dan de constatering dat de leden van policy communities elkaar met grote regelmaat zien, terwijl de participanten in issue networks elkaar amper spreken. Dit criterium lijkt aan te sluiten bij wat Bressers en O’Toole (1998: 219) omschrijven als *interconnectedness*. Bij dit laatste wordt door hen de nadruk gelegd op de

mogelijkheid van informele contacten tussen de participanten in het ondersteuningsnetwerk. Waar Rhodes en Marsh (1992: 186) het criterium slechts lijken te beschouwen in het licht van formele contacten, betrekken wij analoog aan Bressers en O'Toole ook informele contacten buiten het beleidsproces erbij.<sup>4</sup> Om aan te sluiten bij de classificatie van Rhodes, blijven wij echter spreken van interactiefrequentie.

Wanneer we bestaande ondersteuningsnetwerken willen categoriseren naar interactiefrequentie ontstaat al snel een situatie waarin dit onderscheid door gebrek aan een concrete scheidslijn niet scherp is. In de praktijk lijkt het echter mogelijk om bij alle subnetwerken met enige mate van precisie de frequentie van interactie te achterhalen.

Wij stellen dat deze frequentie minimaal maandelijks moet zijn en moet gelden voor alle participanten in het subnetwerk. Slechts dan wijst het criterium interactiefrequentie in de richting van een policy community. Ook hier geldt dat deze scheidslijn als tamelijk arbitrair kan worden geïnterpreteerd. Maar ook hier geldt de verwachting dat deze frequentie een evenwichtige tweedeling zal aanbrengen in onze cases.

Het laatste criterium is de *continuity*, of *continuïteit* van het netwerk. Continuïteit manifesteert zich primair in leeftijd. Maar het is niet mogelijk om – zoals bij twee van de drie voorgaande criteria – een duidelijke scheidslijn tussen policy community en issue network te geven in termen van leeftijd. De ratioschaal van leeftijd lijkt daar debet aan. Voor Rhodes et. al. wordt de continuïteit dan ook vooral bepaald door de mate waarin nieuwe actoren toegang hebben tot het netwerk, en pas daarna door de leeftijd van het netwerk. Continuïteit van het netwerk wordt gewaarborgd door beperkte mogelijkheden tot lidmaatschap: duurzaamheid van waarden en normen is op die manier gegarandeerd.<sup>5</sup> Wij sluiten hierbij aan.

Met deze vier criteria ontstaan twee categorieën die een goede indruk geven van de mate van coherentie in het ondersteuningsnetwerk. Nog steeds bestaat het risico dat criteria met elkaar conflicteren, maar dit risico is geminimaliseerd en overkomelijk (Hill, 1997: 84). Tot slot wordt hiermee zoveel mogelijk het probleem opgelost dat de implementatie van een aantal casus reeds lang achter ons ligt en veel gegevens niet meer te achterhalen zijn.

#### *Het meten van de coherentie*

Net als de samenstelling, moet ook de coherentie van de ondersteuningsnetwerken meetbaar zijn. Hierboven hebben wij vier criteria gegeven. Alle criteria wegen wij bij het meten van de coherentie even zwaar. Daardoor ontstaat per subnetwerk een score op een schaal van vier. Uiteindelijk kan deze score worden gelezen als een score van 0 tot 1. Net als het geval was bij de samenstelling kunnen we vervolgens

<sup>4</sup> Daarbij moet worden opgemerkt dat het ondoenlijk is om de intensiteit en de aard van deze contacten voor alle cases tot in detail te bespreken.

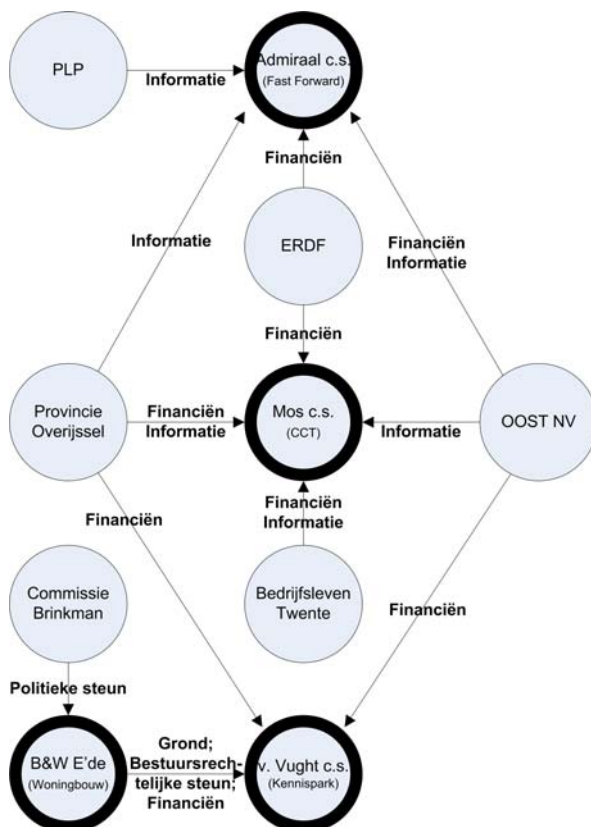
<sup>5</sup> Het probleem dat hiermee zou kunnen ontstaan is dat van een vrij ambigue scheidslijn tussen de twee extremen. In de praktijk zal echter blijken dat dit mee valt.

het niet-gewogen gemiddelde van deze subnetwerken zien als de score van het ondersteuningsnetwerk in elk van de regio's

### 11.3 Twente

#### 11.3.1 De samenstelling van de subnetwerken in Twente

Op basis van het derde en het achtste hoofdstuk kunnen we het ondersteuningsnetwerk in Twente als volgt illustreren:



**Figuur 11.2** Het ondersteuningsnetwerk in Twente

#### *Kennispark*

De policy entrepreneur van het Kennispark hebben wij gedefinieerd als het College van Bestuur van de Universiteit Twente, in het bijzonder Rector Magnificus Frans van Vught. Zij vonden externe steun bij een aantal actoren.

Dit waren tussen december 1999 en augustus 2002 slechts de gemeente Enschede en OOST NV. In december 2002 kwam de provincie Overijssel daarbij terwijl OOST NV in augustus 2004 weg zou vallen. Later wordt nog geld verkregen

De tweede contextuele factor: ondersteuningsnetwerken

van het Ministerie van VROM. Dit gebeurt echter in een periode die buiten dit onderzoek valt. Het subnetwerk bestond in de cruciale periode tussen december 1999 en december 2004 uit:

- de provincie Overijssel;
- de gemeente Enschede;
- OOST NV

Dit betekent dat het subnetwerk een publiek netwerk was. Het bestond louter uit publieke actoren: de gemeente, de provincie en de publieke investeringsmaatschappij OOST NV.

#### *CCT*

Tijdens de oprichting van het CCT verkregen de policy entrepreneurs steun van het bedrijfsleven in Twente en de publieke verstrekkers van subsidies. In concreto betreft het dan de zestien oprichtende bedrijven, het ERDF als verstrekker van de ERDF-gelden, en de provincie Overijssel als verstrekker van provinciale subsidies. De bijdragen van publieke en private leveranciers van externe steun hielden elkaar min of meer in evenwicht. Het ondersteuningsnetwerk is dientengevolge te definiëren als een publiek-privaat netwerk.

#### *Fast Forward*

De policy entrepreneurs achter Fast Forward verkregen steun van PLP-communicatie, het ERDF en OOST NV.<sup>6</sup> OOST NV had binnen deze groep een voorname rol. Het leverde advies, voornamelijk over de wijze waarop subsidies bij ERDF aan te vragen zouden zijn. Bovendien was het OOST NV dat de organisaties bij elkaar had gebracht. De rol van PLP-communicatie was klein en slechts adviserend. Het ERDF had een belangrijke rol als verschafter van de financiële steun.

De facto was er in het ondersteuningsnetwerk sprake van drie participanten. Twee daarvan hadden een publieke achtergrond en één een private achtergrond. De belangrijkste steun was afkomstig van de publieke participanten. Het ondersteuningsnetwerk is dan ook te kwalificeren als een publiek netwerk met private participatie.

#### *Woningbouwbeleid gemeente Enschede*

Het ondersteuningsnetwerk bestond louter uit de Commissie Brinkman. Deze commissie deed onderzoek in opdracht van G21 en het Kabinet. Het ondersteuningsnetwerk is dientengevolge publiek van aard.

<sup>6</sup> De Universiteit Twente was aanvankelijk betrokken, maar verliet het schip al snel. De respondenten benadrukken dat bijvoorbeeld de gemeente geen enkele rol speelde in het proces.

### 11.3.2 De coherentie van de subnetwerken in Twente

#### *Kennispark*

Het aantal participanten in het subnetwerk is drie. Dit betekent dat het een relatief klein netwerk is dat afgaand op dat criterium als een policy community te betitelen zou zijn.

Bij het criterium type belangen is het van belang dat de participanten in het netwerk een gedeeld economisch belang hebben. Dit maakt dat hun interactie resulteert in een positive-sum game. Hierbij was in het geval van het subnetwerk rond het Kennispark zeker sprake. Wij hebben al globaal aangegeven welke belangen de verschillende participanten in het subnetwerk hadden bij het Kennispark. Echter, voor alle participanten uitte het belang zich uiteindelijk in een vergroting van het aantal spin-offs van de Universiteit Twente, hetgeen wijst op een policy community.

De interactiefrequentie was groot. De verschillende participanten in het subnetwerk hadden ongeveer één maal per week contact met elkaar. Ook in deze zin is het subnetwerk van het Kennispark als een policy network te beschouwen.

Continuïteit is het laatste criterium. Vooral gedeelde waarden en mogelijkheden tot toegang tot het netwerk spelen een rol. In de eerste plaats de gedeelde waarden. De provincie en OOST NV hadden tamelijk identieke redenen om in het subnetwerk te participeren. Zij worden geacht om een deugdelijk regionaal economisch beleid te voeren. De gemeente wordt dit uiteraard ook, maar hier speelde ook de mogelijkheid tot grondverkoop een grote rol. Echter, ondanks eventuele verschillen is het subnetwerk ook op het gebied van continuïteit te kwalificeren als een policy community. Dit komt vooral door de relatieve geslotenheid van het netwerk. Het was voor andere actoren niet mogelijk om tot het subnetwerk te gaan behoren. De reden hiervoor was tamelijk simpel: elk van de participanten in het netwerk had de beschikking over eigen type, exclusieve, externe steun. Door het inbrengen van deze steun door de leden van het subnetwerk hadden de policy entrepreneurs feitelijk de beschikking over voldoende steun. Dit heeft tot gevolg dat het subnetwerk van het Kennispark op alle vier criteria scoort als policy community.

#### *CCT*

Het subnetwerk van het CCT was een relatief groot netwerk. Er waren –los van de subsidieverstrekkers- tijdens de oprichting zestien participanten in het subnetwerk.<sup>7</sup> Dit duidt op een issue network.

Het tweede criterium betrof de belangen van de participanten. Inzake dit criterium het CCT als een policy community te duiden. De participanten hadden bij het CCT duidelijk een economisch belang. Dit blijkt duidelijk uit hetgeen de policy

<sup>7</sup> Dit betrof de zestien latere deelnemers. Ik typeer deze deelnemers nadrukkelijk niet als één participant in het subnetwerk (i.e. "Het bedrijfsleven in Twente"), waar ik dat in een aantal andere cases nadrukkelijk wel doe. Het cruciale verschil is dat in die gevallen het regionale bedrijfsleven werd vertegenwoordigd door één koepelorganisatie waar dat bij het CCT niet het geval was.

entrepreneurs zien als de voornaamste consequenties van het probleem: een verslechterend industrieel vestigingsklimaat en economische malaise voor de regio en voor zichzelf. Bovendien was zonder twijfel sprake van een positive-sum game: middels het CCT konden de deelnemers komen tot een schaal die zij op eigen benen niet hadden kunnen bereiken en konden dure commerciële werving- en selectiebureaus buiten de deur worden gehouden. Het bedrijfsleven, zo blijkt uit de interviews, was zich hiervan volkomen bewust.<sup>8</sup>

Het derde criterium, interactiefrequentie, lag voor het ondersteuningsnetwerk van het CCT laag. Met de eigenlijke verstrekker van de ERDF-subsidies, het ERDF, is geen enkel contact geweest. Ook met de provincie Overijssel was er amper contact. De provincie stelde zich op als loket voor de ERDF-gelden. Het CCT moest over deze subsidies driemaandelijks rapporteren aan de provincie. Daarnaast is één maal een medewerker van de provincie bij het CCT komen kijken “*of overal de juiste logootjes onder stonden*”. Ook de participatie van het deel van het subnetwerk dat betrokken was door de verstrekking van subsidies, het ERDF en de provincie Overijssel is verre van intensief te noemen. Men zag elkaar gemiddeld drie keer per jaar, de opkomst op deze bijeenkomsten lag rond de 20% à 30%.

De continuïteit van het ondersteuningsnetwerk was ook betrekkelijk klein. Los van de pragmatisch gekozen economische belangen is het de vraag in hoeverre de participanten in het netwerk essentiële waarden over het probleem deelden. Het staat echter vast dat toegang tot het subnetwerk relatief makkelijk te verkrijgen was: men diende minimaal 100 hoger opgeleiden in dienst te hebben en lidmaatschapsgelden te betalen. De policy entrepreneurs streefden om financiële redenen actief naar een zo groot mogelijk subnetwerk, de toegang stond de facto open. Per saldo scoort het subnetwerk op drie van de vier criteria als een issue network.

#### *Fast Forward*

Het aantal participanten in het subnetwerk was drie. Het bestond uit ERDF, OOST NV en PLP-communicatie. Het aantal participanten is daarmee klein. In die zin is het subnetwerk te kwalificeren als een policy community.

Inzake het criterium type belangen lijken de belangen van de participanten uit elkaar te lopen. Een classificatie als policy community veronderstelt hier een positive-sum game bij deelname aan het subnetwerk. Daarvan lijkt hier geen sprake. De belangen van de participanten lopen tamelijk ver uit elkaar. Die van PLP zijn primair bedrijfseconomisch, de andere participanten handelen conform hun statuten. Het subnetwerk is voor zover het dit criterium betreft dan ook te kwalificeren als een issue network.

De interactiefrequentie was laag. Twee van de drie participanten in het subnetwerk zagen elkaar tijdens de eerste fase van het beleidsinitiatief plusminus eens in de drie à vier weken. Dit contact verliep deels informeel via het lidmaatschap van de Rotary. Nadat Fast Forward volledig operationeel was, gingen zij deel uitmaken van de Raad van Advies. Maar met de verstrekker van de ERDF-

<sup>8</sup> Dit belang werd niet gedeeld door de publieke subsidiënten.



subsidies, het ERDF, is geen enkel contact geweest. Inzake de interactiefrequentie moet dit subnetwerk dan ook worden gekwalificeerd als een issue network.

Inzake de continuïteit van het subnetwerk is vooral de mogelijkheid tot participatie van belang. Deze is zeer beperkt geweest. Toen het project startklaar was hebben twee van de drie participanten het aan de buitenwereld gepresenteerd. Voor dit moment was het project slechts bij het zeer beperkte aantal participanten bekend. Participatie was in dat geval slechts mogelijk indien men op de hoogte was van het initiatief en indien men steun kon leveren. Deze situatie is echter tamelijk hypothetisch daar in alle benodigde steun, financiën én kennis, al was voorzien. Ook op dit gebied is er sprake van een policy community. Op twee van de vier criteria is het subnetwerk in de brede zin van het woord te zien als een policy community.

#### *Woningbouwbeleid gemeente Enschede*

Ik gaf eerder aan dat slechts de Commissie Brinkman kan worden gezien als een verschaffer van externe steun. Dat is ook niet vreemd, want de gemeente had in beginsel alle middelen in de hand om zelf sturing te geven in haar woningbouwbeleid. Wanneer we willen kijken naar de vraag of er sprake is van een issue network of een policy community is allereerst het aantal participanten van belang. Dat aantal is slechts twee, hetgeen duidt op een policy community.

Het tweede criterium betreft de belangen van de participanten. In dit geval moeten we de belangen van de Commissie Brinkman vergelijken met die van de gemeente Enschede. De gemeente Enschede was in het algemeen gebaat bij een groei van de hogere inkomens in de stad. Met betrekking tot de Commissie Brinkman was men vooral gebaat bij een positieve beoordeling. Voor de Commissie was dit uiteraard niet het geval. Het is niet zo dat iedereen gewin heeft bij een welslagen van de samenwerking. Op dit criterium wordt gescoord als een issue network.

Dat geldt ook voor het derde criterium, de interactiefrequentie. De evaluatie van de Commissie Brinkman is geschreven op basis van een zelfevaluatie van de gemeente. Daarnaast moesten door de commissie andere gemeenten worden geëvalueerd. In het najaar van 2001 heeft Brinkman de Raad toegesproken en zijn bevindingen toegelicht. De interactiefrequentie lag dientengevolge laag. Ook de continuïteit was laag. Er was slechts contact in het najaar 2001. Op één van de vier criteria scoort het ondersteuningsnetwerk als een policy community.

### **11.3.3 Samenvatting**

Wij toonden in deze paragraaf aan dat de verschillende samenstellingen van de subnetwerken vrij veel van elkaar verschilden. Kennispark en het Woningbouwbeleid van de gemeente Enschede hadden subnetwerken die volledig publiek waren. Het subnetwerk van CCT was evenwichtig publiek-privaat. Het subnetwerk van Fast Forward was publiek met een private participatie. In Tabel 11.2 zijn deze gegevens samengevat.

De tweede contextuele factor: ondersteuningsnetwerken

**Tabel 11.2 De samenstelling van de subnetwerken in Twente**

	Samenstelling
Kennispark (III)	Publiek
CCT (I)	Publiek-privaat evenwicht
FF (I)	Publiek met private participatie
Woningbouwbeleid (III)	Publiek
$\mu=4,25; \sigma=0,96$	

We zien dat de subnetwerken in Twente relatief publiek van aard zijn. Slechts in het subnetwerk van CCT spelen private actoren een rol van betekenis. Dit is iets dat we ook zien in de relatief hoge score in de onderste cel

Daarnaast zijn we ingegaan op de coherentie in de verschillende subnetwerken in Twente. In de onderstaande tabel zijn de resultaten op de vier criteria gegeven. Voor elk criterium is aangegeven of het subnetwerk scoort als policy community of issue network. In de laatste kolom is de totale score per ondersteuningsnetwerk gegeven als de mate van coherentie. Deze maat laat zich lezen als het aantal malen dat het subnetwerk scoort als policy community ten opzichte van het aantal criteria.

**Tabel 11.3 De coherentie van de subnetwerken in Twente**

	Aantal participanten	Type belangen	Interactie-frequentie	Continuïteit	Mate van coherentie
Kennispark (III)	Policy community	Policy community	Policy community	Policy community	1
CCT (I)	Issue network	Policy community	Issue network	Issue network	0,25
FF (I)	Policy community	Issue network	Issue network	Policy community	0,5
Woningbouwbeleid (III)	Policy community	Issue network	Issue network	Issue network	0,25
$\mu=50$					

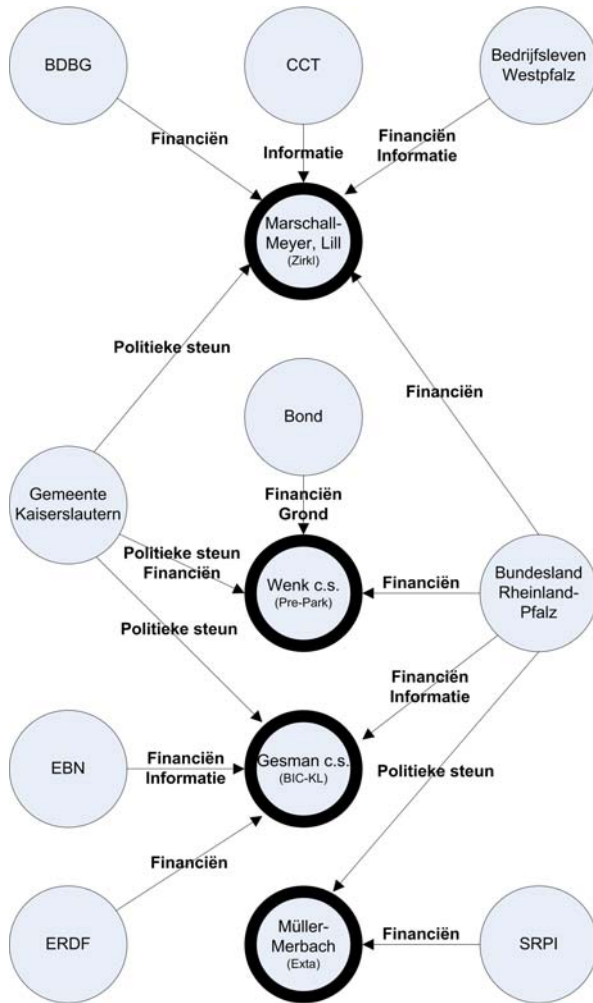
We zien daar dat betrekkelijk veel subnetwerken in Twente een lage coherentie hebben. Dit geldt in het bijzonder voor het woningbouwbeleid van de gemeente Enschede en CCT, maar ook voor Fast Forward. Het niet-gewogen gemiddelde van deze factoren geeft de coherentie van het ondersteuningsnetwerk in Twente: 0,5. Het Twentse ondersteuningsnetwerk mogen we dientengevolge classificeren als een ondersteuningsnetwerk dat:

- een weinig evenwichtige samenstelling heeft waarin publieke participanten de boventoon voeren ( $\mu = 4,25; \sigma = 0,96$ ), en;
- een relatief lage coherentie heeft ( $\mu = 0,50$ ).

## 11.4 Westpfalz

### 11.4.1 De samenstelling van de subnetwerken in Westpfalz

In Figuur 11.3 is het ondersteuningsnetwerk in Westpfalz weergegeven. De gegevens zijn gebaseerd op het achtste hoofdstuk.



Figuur 11.3 Het ondersteuningsnetwerk in Westpfalz

De tweede contextuele factor: ondersteuningsnetwerken

#### *Zirkl*

Het aantal participanten in het subnetwerk is vijf. In de eerste plaats is er Interreg dat middels haar IIIb programma BDBG participeert. In Interreg IIIb nemen acht landen in Noordwest Europa deel.<sup>9</sup> In het eerder besproken BDBG programma nemen de drie regio's die in dit boek worden besproken deel. Interreg wordt gefinancierd door de deelnemende overheden en is een publieke organisatie.

Ook ontvingen de policy entrepreneurs steun van het Bondsland en de gemeente Kaiserslautern. Van het Bondsland ontving men plusminus €20.000, terwijl men van de gemeente politieke steun ontving. Dit laatste was volgens een policy entrepreneur onontbeerlijk: "*men moet zulke zaken in Duitsland altijd samen met de politiek doen*". Een vierde participant in het subnetwerk was het CCT. Dit leverde informatie aan de policy entrepreneurs. Een vijfde participant was het bedrijfsleven in Kaiserslautern. Zij stelden zich voor €9000 garant in het eerste jaar. Ten bate van de overzichtelijkheid worden de negen deelnemende bedrijven gezien als één participant.

In totaal waren er vijf participanten in het subnetwerk. Slechts twee daarvan hadden een private achtergrond. In de eerste plaats was dat het CCT, in de tweede plaats het bedrijfsleven. Gezamenlijk leverden de private participanten €9.000 en informatie. De meest kardinale –financiële– steun werd geleverd door de participanten met een publieke achtergrond, in het bijzonder Interreg/ BDBG en het Bondsland. Dientengevolge kan men spreken van een publiek netwerk met private participatie.

#### *Pre Park*

Het ondersteuningennetwerk bestaat uit de actoren die steun verleenden aan de policy entrepreneurs. Dit zijn de Stadt Kaiserslautern, het Bondsland Rheinland-Pfalz en de Bondsstaat. Dit zijn allen publieke actoren waarmee het ondersteuningennetwerk publiek is.

#### *BIC-KI*

De participanten in het subnetwerk van BIC-KL waren het Bondsland, EBN, ERDF en de gemeente Kaiserslautern. De geïdentificeerde participanten zijn allen publiek van karakter. Het subnetwerk is dan ook volkomen publiek.

#### *Extra*

Het subnetwerk van Extra bestond uit de SRPI enerzijds en het Wirtschaftsministerium, vertegenwoordigd door dr. Ulrich Müller, anderzijds. De genoemde SRPI was in de juridische zin van het woord onderhevig aan het publiekrecht, bestond volledig uit afgevaardigden van de uitvoerende macht van Rheinland-Pfalz en werd gefinancierd uit publieke middelen. Het subnetwerk was dan ook publiek van karakter.

<sup>9</sup> Interreg IIIb omschrijft haar doelstellingen als volgt: "The objective is to achieve a more cohesive, balanced and sustainable territorial development in the Community and better territorial integration."

#### 11.4.2 De coherentie van de subnetwerken in Westpfalz

##### *Zirkl*

Voor deze categorisering is een viertal criteria gegeven. Dit zijn het aantal participanten; het type belangen; interactiefrequentie en continuïteit. Het aantal participanten in het netwerk was vijf.<sup>10</sup> Vijf participanten duidt op een issue network.

Het type belangen verschilde niet sterk van participant tot participant. Het belang van de publieke participanten kon in zekere zin worden omschreven als het algemeen belang. Dat gold voor de gemeente, het Bondsland en Interreg/ BDBG. Allen waren gebaat bij een nivellering van regionale sociaal-economische verschillen. Interreg/ BDBG omdat dit in het verlengde van haar opdracht ligt, de gemeente en het Bondsland omdat zij dit als de essentie van hun economisch beleid zien. Ook het regionale bedrijfsleven had belangen die zich hiermee laten vergelijken; ook zij waren gebaat bij een dergelijke nivellering. Slechts de belangen van het CCT lieten zich niet in deze termen uitdrukken. Niettemin wijst het criterium type belangen op een policy community.

De interactiefrequentie was laag. Zetis en Zirkl fungeerden als de spin in het web. Zonder hen zouden slechts de gemeente, het Bondsland en een aantal van de deelnemende organisaties elkaar met regelmaat zien, zij het om andere redenen.<sup>11</sup> Dit criterium wijst dan ook op een issue network.

De continuïteit kan worden gemeten in termen van geslotenheid. Het subnetwerk was verre van gesloten. Financierders waren te allen tijde welkom, wat ook blijkt uit de immer doorgaande zoektocht naar nieuwe deelnemende organisaties. Men mag concluderen dat het subnetwerk van Zirkl op slechts één van de vier criteria scoort als een policy community.

##### *Pre Park*

Met drie participanten is het subnetwerk van Pre-Park te typeren als een klein subnetwerk, hetgeen duidt op een policy community.

Het tweede criterium is dat van het type belangen. De drie actoren in het netwerk delen elkaars belangen. Allen zijn zij vooral gebaat bij de economische groei van Kaiserslautern en de Westpfalz. Deze doelstellingen zien zij allen als verwezenlijkbaar wanneer ze horen van de plannen van PRE GmbH. Tenminste, voor de Bondsstaat is dat reden om 86% van de marktwaarde van de grond te laten

<sup>10</sup> Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat de negen eerste deelnemers ten behoeve van de overzichtelijkheid als één participant zijn beschouwd. Dit in tegenstelling tot de participanten in het subnetwerk van het CCT. Daar hadden de individuele bedrijven een initiërende rol.

<sup>11</sup> De gemeente, het Bundesland en de deelnemende organisaties zullen elkaar ook zonder Zirkl regelmatig spreken. In die zin zou dit als de kern van het netwerk kunnen worden gezien. Deze mogelijkheid is echter niet relevant. Interreg/ BDBG is een essentieel onderdeel van het ondersteuningsnetwerk. Eerder heb ik er al op gewezen dat er "zonder Interreg/ BDBG geen Zirkl zou zijn".

schieten, terwijl het voor de Stad en het Bondsland reden is om in totaal plusminus 50 miljoen DM te investeren in de plannen.

Het derde criterium is interactiefrequentie. Deze frequentie ligt hoog. Ook enkele jaren na de realisatie van Pre-Park spreken de participanten in het subnetwerk elkaar nog elke zes à acht weken in de eerder besproken *Technologie Workshop*. In die bijeenkomsten drukken zij nog steeds een stempel op de economische ontwikkeling van Kaiserslautern.

De continuïteit van het netwerk is groot. In de eerste plaats is het netwerk inmiddels ruim tien jaar actief en houdt het zich nog steeds bezig met de verdere ontwikkeling van PRE-Park. Inmiddels is de rol meer een acquirerende en minder een ondersteunende geworden. Samen met de zes ondernemers in PRE gaat men actief op zoek naar bedrijven die zich op het Pre-Park willen vestigen. We kunnen stellen dat het subnetwerk op alle vier criteria scoort als een policy community.

#### *BIC-KI*

Het subnetwerk bestaat uit het Wirtschaftsministerium van het Bondsland Rheinland-Pfalz, de Stadt Kaiserslautern, en het EBN. Om te kijken of er sprake was van een issue network of van een policy community moeten we allereerst kijken hoeveel participanten deelnemen in het subnetwerk. Dit zijn er drie, wat duidt op een policy community.

Daarnaast moeten we kijken in hoeverre de belangen gedeeld zijn. Het belang van de gemeente Kaiserslautern lag bij de economische ontwikkeling van Westpfalz, hetgeen ook gold voor het Bondsland. Maar ook EBN deelde dit belang. EBN is in 1984 opgezet om zoveel BIC's te creëren in perifere regio's in de toenmalige EC-landen, teneinde de economische groei in die regio's te doen toenemen. Dit belang sluit dan ook aan bij dat van het Bondsland en de Stadt Kaiserslautern.

De interactiefrequentie was echter klein. De gemeente Kaiserslautern en het MWVLW hadden uiteraard contact, maar dit was een regulier contact waar BIC-KL geen voornaam agendapunt was. Afzonderlijk van elkaar gaf men steun aan het beleidsinitiatief. Met EBN hadden de andere twee participanten amper contact. EBN leverde geld en bracht kennis in. Maar BIC-KL had daarna weinig contact meer met EBN. Na jarenlang amper contact te hebben gehad heeft men het lidmaatschap van EBN in 2005 opgezegd, hetgeen in de ogen van het EBN vrij uitzonderlijk is. Bij EBN is niet bekend waarom het lidmaatschap is opgezegd.

Dit zegt ook veel over de continuïteit: ook deze was laag. Met EBN was amper contact en ook het contact tussen Kaiserslautern en MWVLW ging niet primair over BIC-KL. Het contact dat er was met EBN nam in intensiteit snel af en resulteerde in een opzegging van het lidmaatschap. Nieuwe participanten hadden gemakkelijk toegang tot het subnetwerk. Op twee van de vier criteria scoort het subnetwerk als een policy community.

#### *Extra*

Het aantal participanten in het netwerk was slechts twee en was daarmee klein. In die zin was sprake van een policy community.

Deze twee participanten in het netwerk deelden veel belangen. De eerder genoemde Müller was als hoogste ambtenaar werkzaam op het Wirtschaftsministerium in Rheinland-Pfalz. In die hoedanigheid hield hij zich bezig met: “bevordering van innovatie, innovatie- en incubatiecentra, de economische structuur ten behoeve van innovatie (...), en maatregelen om de het bedrijfsleven in Rheinland-Pfalz tot innovaties aan te zetten”<sup>12</sup>. Deze belangen werden ook ondersteund door de SRPI: “Het doeleinde van de stichting is het bevorderen van wetenschappelijke en technologische ontwikkeling in Rheinland-Pfalz”<sup>13</sup>. Ook de gedeelde belangen wijzen op een policy community.

Dit gold ook voor de interactiefrequentie. Müller zag de bestuurders van de stichting met grote regelmaat. Zijn politieke chef was één van de bestuurders van de stichting. De interactiefrequentie tussen de participanten in het subnetwerk was hoog.

De continuïteit van het netwerk is achteraf ook groot gebleken. Müller is tot zijn pensionering in het voorjaar van 2006 op het Wirtschaftsministerium werkzaam gebleven. Ook is hij later directeur geworden van de SRPI.<sup>14</sup> Ook het criterium continuïteit duidt op een policy community. Maar ook per saldo blijkt het subnetwerk duidelijk te kwalificeren als een policy community. Vier van de vier criteria wijzen daarop.

### 11.4.3 Samenvatting

In deze paragraaf hebben we allereerst aandacht besteed aan de samenstelling van de vier subnetwerken in Westpfalz.

**Tabel 11.4 De samenstelling van de subnetwerken in Westpfalz**

	Samenstelling
Zirkel (I)	Publiek met private participatie
Pre-Park (III)	Publiek
BIC-KI (IV)	Publiek
Extra (IV)	Publiek
	$\mu=4,50; \sigma=0,50$

De publieke overheersing in de netwerken is evident. De score is dan ook hoger dan in Twente. Van een significant verschil is echter geen sprake.<sup>15</sup> Slechts in het geval

<sup>12</sup> MWVLW, *Die Aufgaben des Ministeriums* : „Innovationsförderung, die Innovations- und Gründerzentren, die wirtschaftsnahen Einrichtungen zur Innovationsförderung, (...) und die Maßnahmen zur Motivation von Innovationen in der Wirtschaft im Land Rheinland-Pfalz”.

<sup>13</sup> *Satzung*, §2, (1).

<sup>14</sup> SRPI, *Jahresbericht 1997*.

<sup>15</sup> Dit verband kon niet worden gevonden met behulp van  $\rho$ -toetsing van rangcorrelatie. Ook de deconstrueerde  $\mu$ 's toonden geen significante verschillen.

De tweede contextuele factor: ondersteuningsnetwerken

van Zirkl is er sprake van private participatie. Maar ook hier is deze participatie marginaal. Het ondersteuningsnetwerk in Westfalz is dientengevolge bijna publiek van aard.

Ook hebben we aandacht besteed aan de coherentie van de subnetwerken in Westfalz. In de onderstaande tabel zijn de resultaten van de subnetwerken weergegeven.

**Tabel 11.5 De coherentie van de subnetwerken in Westfalz**

	Aantal participanten	Type belangen	Interactie- frequentie	Continuïteit	Mate van coherentie
Zirkl (I)	Issue network	Policy community	Issue network	Issue network	0,25
Pre Park (III)	Policy community	Policy community	Policy community	Policy community	1
BIC-KI (IV)	Policy community	Policy community	Issue network	Issue network	0,5
Extra (IV)	Policy community	Policy community	Policy community	Policy community	1
					$\mu=0,69$

Deze coherentie lijkt te verschillen van de coherentie die we in Twente zagen. Wanneer we een niet gewogen gemiddelde nemen komen we uit op de score van het ondersteuningsnetwerk in Westfalz. Deze bedraagt 0,69. Het ondersteuningsnetwerk in Westfalz mogen we –in vergelijking met het Twentse ondersteuningsnetwerk- dientengevolge classificeren als een netwerk dat:

- een minder evenwichtige samenstelling heeft waarin bijna louter publieke participanten voorkomen ( $\mu = 4,50$ ;  $\sigma = 0,50$ ), en;
- een hoge coherentie heeft ( $\mu = 0,69$ ).

## 11.5 Zentralschweiz

### 11.5.1 De samenstelling van de subnetwerken in Zentralschweiz

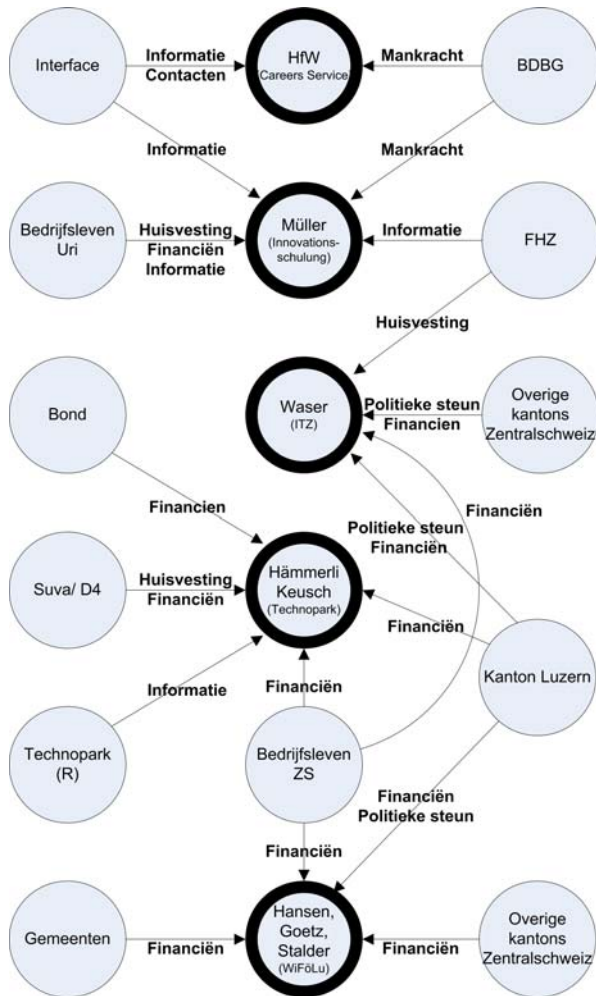
Het ondersteuningsnetwerk van Zentralschweiz is ter illustratie afgebeeld in Figuur 11.4. Figuur 11.4 is gebaseerd op de bevindingen in het achtste hoofdstuk.

#### *Innovationsschulung*

De externe steun voor dit beleidsinitiatief is afkomstig van het kantonale bedrijfsleven, BDBG, de FHZ en Interface. Daarnaast is er nog een gat in de begroting dat dient te worden gevuld door het bedrijfsleven in het kanton.

De bijdragen van publieke en private actoren houden elkaar hiermee niet in evenwicht. De publieke actoren in het subnetwerk leveren informatie, en beperkte mankracht. Echter, de private actoren leveren CHF 37.360 ( $\pm\text{€}22.000$ ), het gros van de financiën. Bovendien leveren zij informatie en huisvesting. De samenstelling van het subnetwerk definiëren wij dientengevolge als een privaat netwerk met publieke participatie.





**Figuur 11.4 Het ondersteuningsnetwerk in Zentralschweiz**

*Technopark Luzern*

Het subnetwerk bestaat allereerst uit de verzekeringsmaatschappij Suva/D4, het kanton Luzern en de Bondsstaat. Daarnaast verschafte het Technopark Immobilien AG in Zurich informatie en juridische steun in de vorm van licenties. Het subnetwerk is te zien als een evenwichtige samenstelling van publieke en private actoren.

*InnovationsTransfer Zentralschweiz*

Het subnetwerk bestaat in beginsel uit de leveranciers van de steun tijdens de start van het beleidsinitiatief. In het geval van het ITZ ligt deze situatie wat gecompliceerder. De financiële steun en de fysieke goederen en politieke steun zijn afkomstig van het subnetwerk. Men beschikte echter ook over kennis, afkomstig

van de voorganger van het ITZ, het CIM CBZS. CIM CBZS rekenen wij echter niet tot het subnetwerk.

Het subnetwerk bestond dientengevolge allereerst uit de zes kantons Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden en Zug. Deze kantons stuurden aan op een reorganisatie. Zij werden echter vertegenwoordigd door het *Zentralschweizer Fachhochschul-Konkordat*. Via deze juridische constructie stelden zij het gros van de financiële middelen te beschikking. Daarnaast bestond het subnetwerk uit een groep bedrijven. Inclusie in deze groep werd geregeld door deelname aan of afname van de activiteiten van het CIM CBZS en betaling daarvoor. Tot slot leverde de FHZ steun in de vorm van huisvesting.

Het zwaartepunt van het subnetwerk is publiek. Het gros van het geld werd geleverd door de zes kantons, terwijl de FHZ in de huisvesting voorzag. Een kleiner deel van de financiën was afkomstig van private bronnen. Er was sprake van een publiek netwerk met private participatie.

#### *Careers Service*

Het subnetwerk bestond uit Interreg/ BDBG en Interface. Dit waren de twee organisaties die het project ondersteunden. BDBG is een project dat draaide in het publieke Interreg IIIb programma. Dit programma is een initiatief van de Europese Unie en valt onder het ERDF. Het is daarmee een publieke organisatie. Interface is een private onderneming die vooral op het gebied van beleidsadvies actief is. Het subnetwerk is dientengevolge een evenwichtig publiek privaat netwerk.

#### *Wirtschaftsförderung Luzern*

In het geval van WFL viel het subnetwerk voor een deel samen met de eerder besproken Taskforce. De taskforce was een bestuurlijk vehikel waarmee men steun bij bepaalde organisaties kon los krijgen en waarmee men bepaalde andere organisaties tevreden kon houden. Na verloop van tijd diende de stichting een bestuur te krijgen, de Stiftungsrat. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat alle leden van de taskforce het stichtingsbestuur in zouden gaan.<sup>16</sup> Maar uiteindelijk werd dit stichtingsbestuur aanmerkelijk kleiner en bevatte het slechts vertegenwoordigers van het Kanton Luzern, de Stadt Luzern, het *Gewerbeverband des Kantons Luzern*<sup>17</sup>, het *Verband Luzerne Gemeinden* en twee grote ondernemingen in het Kanton.<sup>18</sup> Dit kwam de bestuurbaarheid ten goede, maar deed ook meer recht aan het credo: wie betaalt, bepaalt. De facto bestaat de Stiftungsrat uit de verschaffers van steun: het subnetwerk.

In de Stiftungsrat lijken de publieke organisaties zich echter tamelijk bescheiden op te stellen. Minimaal 80% van de financiële steun afkomstig is van deze publieke

<sup>16</sup> Kanton Luzern, *Wirtschaftsförderung Kanton Luzern, executive summary*, datum onbekend, p 5.

<sup>17</sup> De vertegenwoordigers van zo'n 8000 MKB-bedrijven in het Kanton.

<sup>18</sup> De leden van de Stiftungsrat zien elkaar ééns per drie maanden in een formele context. Daarnaast heeft een kleine groep binnen de Stiftungsrat ongeveer één maal per maand contact met elkaar.

organisaties.<sup>19</sup> Niettemin bezetten zij slechts de helft van de zetels. Dit laat zich verklaren allereerst verklaren door een blik op de toekomst: het is de bedoeling dat uiteindelijk een groter deel van de inkomsten afkomstig zijn van het bedrijfsleven. Ook laat het zich wellicht ideologisch of pragmatisch verklaren.

Vast staat echter dat de meeste steun is geleverd door publieke organisaties. Dat betreft alle politieke steun en meer dan 80% van de financiële steun. Er is dientengevolge sprake van een publiek netwerk met private participatie.

### 11.5.2 De coherentie van de subnetwerken in Zentralschweiz

#### *Innovationsschulung*

Het aantal participanten in het subnetwerk van Innovationsschulung is klein. Het subnetwerk bestaat uit FHZ, BDBG, Interface, en het kantonale bedrijfsleven. Het aantal participanten is laag, wat wijst op een policy community.

Het tweede criterium is type belangen. Ook hier neigt het subnetwerk naar een categorisering als policy community. De belangen zijn voor alle participanten economisch van aard. Er is vrij duidelijk sprake van een positive-sum game: in beginsel zullen alle participanten gebaat zijn bij het beleidsinitiatief.

Het derde criterium is interactiefrequentie. De interactiefrequentie in het subnetwerk is laag. De participanten in het subnetwerk –i.e. de leden van de projectgroep- hebben in de formele zin weinig contact met elkaar. Als reden hiervoor worden drukke agenda's opgegeven. Ongeacht de reden van de lage interactiefrequentie wijst dit criterium in de richting van een issue network.

Het laatste criterium is continuïteit. Het lidmaatschap van het subnetwerk is besloten. Men kan slechts lid worden door het verschaffen van steun, zoals bijvoorbeeld het geval was bij de participant die huisvesting voor het beleidsinitiatief toezegde. Ook met betrekking tot het criterium continuïteit lijkt het subnetwerk te classificeren als een policy community. Samenvattend: op drie van de vier criteria scoort het subnetwerk als een policy community.

#### *Technopark Luzern*

Het aantal participanten in het subnetwerk van Technopark Luzern is vier, waarmee het netwerk neigt naar een policy community.

Een tweede indicator is het type belangen. De belangen in het subnetwerk zijn homogeen. Alhoewel deze belangen zich voor Suva/ D4 primair in het geldelijk gewin van toekomstige huurders laten uitdrukken, zijn alle participanten in het subnetwerk gebaat bij een groei van het aantal jonge kennisintensieve ondernemingen in Zentralschweiz. Het kanton Luzern en de Bondsstaat zijn dat omwille van hun publieke functie. Suva/ D4 is dit in beginsel om commerciële

<sup>19</sup> Zoals aangegeven is 20% van de financiën afkomstig van het bedrijfsleven. Een deel daarvan is contributie. Een ander deel bestaat uit betalingen voor diensten van WiFöLu. Dit laatste wordt niet als externe steun gezien, het eerste deel wel.

De tweede contextuele factor: ondersteuningsnetwerken

redenen, alhoewel het maatschappelijk effect ook bij de verzekeraar uit Luzern een rol zal spelen.

De interactiefrequentie tussen de leden van het subnetwerk is groot. Samen met een afvaardiging van de huurders zitten de leden van het subnetwerk in het bestuur van Technopark Luzern. Dit bestuur komt nog steeds met grote regelmaat samen.

Dit geldt ook voor de continuïteit. Het subnetwerk is een gesloten netwerk. Het zal voor derden niet mogelijk zijn geweest om deel uit te gaan maken van dit netwerk, temeer daar in alle benodigde steun al was voorzien. Men had voldoende financiën van Suva, het Kanton en de Bondsstaat; men beschikte al over de licenties uit Zürich en men had via Suva/D4 de beschikking over voldoende vloeroppervlak. Resumeren kunnen we stellen dat het subnetwerk van Technopark Luzern op vier van de vier dimensies scoort als een policy community.

#### *InnovationsTransfer Zentralschweiz*

Het aantal participanten in het subnetwerk van ITZ is klein. Het subnetwerk bestond uit vertegenwoordigers van de kantons, het bedrijfsleven en het hoger onderwijs. Het kleine aantal participanten is een indicator voor de aanwezigheid van een policy community.

Het type belangen is economisch van aard, alhoewel de invulling daarvan per groep verschilt. De bedrijven hadden een financieel belang. Voor de kantons was het een tamelijk klassieke overheidstaak. Voor de FHZ was het een maatregel waarmee zij haar eigen rol in de regionale economie kon vergroten. Bovendien was er sprake van een positive-sum game: de totale verdiensten waren groter dan de totale investeringen.<sup>20</sup> Ook deze indicator wijst in de richting van een policy community.

De interactiefrequentie was tijdens de totstandkoming van het beleidsinitiatief volgens de betrokkenen zeer hoog. Het speelt hierbij uiteraard een rol dat de totstandkoming van het ITZ niet los kan worden gezien van de totstandkoming van het Fachhochschul-Konkordat. Dientengevolge stond er voor de hoger onderwijspolitiek in Zentralschweiz veel op het spel. Door de integratie van het ITZ in die HO-politiek groeide de interactiefrequentie van het subnetwerk van het ITZ. Ook voor dit criterium geldt dat het subnetwerk van het ITZ te kwalificeren is als een policy community.

De continuïteit van het netwerk was zeer sterk. Een directe afgeleide van het netwerk vormt nu nog steeds het bestuur van ITZ. Ook was het netwerk erg gesloten, het was praktisch niet mogelijk om tot het netwerk toe te treden. Op vier van de vier criteria scoort het subnetwerk van het ITZ als een policy community.

#### *Careers Service*

Het aantal participanten, twee, is laag. Dit wijst op een policy community. In de tweede plaats blijken de belangen van de participanten in het subnetwerk voor een

<sup>20</sup> Het meest duidelijke bewijs daarvoor ligt in het feit dat ITZ meer en meer een plaats op de vrije markt lijkt te veroveren: het aandeel overheidsmiddelen in de totale inkomsten is in zes jaar gedaald van 80% naar 50%. Verdere dalingen worden voorzien.

groot deel overeen te stemmen. Interreg richt zich op regionale economische ontwikkeling, BDBG in het bijzonder op het vergroten van de aantrekkelijkheid van een regio voor hoger opgeleiden. Interface nam deel in Interreg/ BDBG en fungeerde in zekere zin als vertegenwoordiger van Interreg/BDBG in Careersservice. Interface hield zich in die hoedanigheid in Zwitserland bezig met de activiteiten die samen met de partners in BDBG-context bepaald waren.

De interactiefrequentie tussen de twee participanten in het ondersteuningsnetwerk was groot. Interface had regelmatig contact met de overige partners in BDBG. De oorspong hiervan lag buiten de invloed van Careers Service, maar is te herleiden op de eerder genoemde rol van Interface in BDBG.

Ook de continuïteit van het netwerk duidt op een policy community. Het netwerk was gesloten om twee redenen. De eerste reden lag in de relatie tussen Interface en Interreg/ BDBG. Interreg/ BDBG was een project van vier jaar waarin een aantal organisaties als Interface participeerden. Het lag niet in de verwachting dat andere organisaties in de loop van deze vier jaren deel uit zouden gaan maken van Interreg/ BDBG. In theorie zou men ook deel uit kunnen gaan maken van het subnetwerk door –naast Interreg/ BDBG en Interface- steun te leveren aan Careers Service. Echter, ook dit lag niet in de lijn der verwachtingen. Careers Service is opgezet door de FHZ en diende primair de doelen van FHZ. De reden dat Interface en Interreg/ BDBG werden toegelaten tot het subnetwerk is in beginsel terug te voeren op het feit dat een ander onderdeel van FHZ zelf ook participeerde in Interreg/ BDBG. Op alle vier criteria scoort het subnetwerk als een policy community.

#### *Wirtschaftsförderung Luzern*

Het aantal participanten in het subnetwerk is met zeven betrekkelijk groot. In deze zin is het netwerk te zien als een issue network.

De belangen in het netwerk lijken ook veel overeen te komen. Alle zes participanten in het subnetwerk hebben expliciete belangen bij het welslagen van de nieuwe organisatie. Dit geldt het meest duidelijk voor het Kanton, maar het geldt ook voor gemeenten. Het is hun taak te zorgen voor een goed economisch beleid in het kanton Luzern. Het geldt echter ook voor de deelnemende bedrijven. Ook zij zijn gebaat bij een succesvolle implementatie van WFL. Dit leidt tot een situatie waarin sprake is van een positive-sum game, hetgeen een policy community impliceert.

De interactiefrequentie ligt relatief hoog. De leden van de Stiftungsrat zien elkaar eens per drie maanden in een formele context. Daarnaast heeft een kleine groep binnen de Stiftungsrat volgens de respondenten ongeveer één maal per maand contact met elkaar. Dit duidt op een policy community.

De continuïteit van het netwerk is hoog. Het zal niet eenvoudig zijn om deel uit te gaan maken van de Stiftungsrat. Het bestuur is relatief gesloten, juridisch ligt vast dat het actief blijft en wie de leden zijn. Ook dit duidt op een policy community. Samenvattend scoort het subnetwerk op drie van de vier punten expliciet als een policy community.

De tweede contextuele factor: ondersteuningsnetwerken

### 11.5.3 Samenvatting

De samenstelling van de respectievelijke subnetwerken in Zentralschweiz lijkt aanzienlijk te verschillen van de resultaten die we eerder zagen. In Zentralschweiz spelen private actoren in alle subnetwerken prominente rollen. Dit blijkt ook uit de Tabel 11.6.

**Tabel 11.6 De samenstelling van de subnetwerken in Zentralschweiz**

	Samenstelling
Innovationsschulung (III)	Privaat met publieke participatie
Technopark (II)	Publiek-privaat evenwicht
ITZ (IV)	Publiek met private participatie
Careers Service (III)	Publiek-privaat evenwicht
WFL (III)	Publiek met private participatie
	$\mu=4,3,20; \sigma=0,84$

De  $\mu$ -score van het totale ondersteuningsnetwerk is dan ook significant lager dan de vergelijkbare scores in Twente<sup>21</sup> en Westpfalz<sup>22</sup>. Door de lage n is het echter niet mogelijk om door middel van rangcorrelaties significante verschillen te zien. Niettemin constateren wij een aanmerkelijk evenwichtiger samenstelling in het ondersteuningsnetwerk dan het geval was in Twente en met name Westpfalz.

**Tabel 11.7 De coherentie van de subnetwerken in Zentralschweiz**

	Aantal participanten	Type belangen	Interactie-frequentie	Continuïteit	Mate van coherentie
Innovationsschulung (III)	Policy community	Policy community	Issue network	Policy community	0,75
TPL (II)	Policy community	Policy community	Policy community	Policy community	1
ITZ (IV)	Policy community	Policy community	Policy community	Policy community	1
Careers Service (III)	Policy community	Policy community	Policy community	Policy community	1
WFL (III)	Issue network	Policy community	Policy community	Policy community	0,79
					$\mu=0,90$

De geconstrueerde  $\mu$ -score van de coherentie is in Zentralschweiz aanmerkelijk hoger dan in de andere twee regio's.<sup>23</sup>

<sup>21</sup>  $t=-2,806; df=4, p=0,049$

<sup>22</sup>  $t=-3,474; df=4; p=0,025$

<sup>23</sup> Met behulp van rangcorrelatie zijn ook hier geen significante verschillen te zien.

## 11.6 Diversiteit in de externe steun

In de paragrafen hierboven hebben wij aandacht besteed aan de onafhankelijke variabelen van  $H_g$  en  $H_h$ . Per regio hebben wij achtereenvolgens de samenstelling en de coherentie van de ondersteuningsnetwerken besproken. Wij hebben echter nog geen aandacht besteed aan de afhankelijke variabele in beide hypothesen: diversiteit van de externe steun. Deze afhankelijke variabele verschilt niet van de inventarisatie die wij in het achtste hoofdstuk hebben gemaakt. Daar kwamen wij tot de onderstaande resultaten.

**Tabel 11.8 Typen externe steun per beleidsinitiatief**

	Externe steun								
	Fysieke goed.	Arbeids-tijd	Infor-matie	Tijd	Finan-ciën	Rechten	Vertrou-wen	Grond	Politieke steun
Kennispark (III)					■	■		■	
CCT (I)			■		■				
FF (I)			■		■				
Woningbouwbeleid (III)									■
ZirkI (I)			■		■				■
Pre-Park (III)					■			■	■
BIC-KI (IV)			■		■				■
Extra (IV)					■				■
Innovationsschulung (III)	■	■	■		■				
Technopark (II)	■		■		■				
ITZ (IV)	■				■				■
Careersservice (III)		■	■						
WFL (III)			■		■				■

Per regio zou men hierop de Tabel 11.9 kunnen baseren.

De tweede contextuele factor: ondersteuningsnetwerken

**Tabel 11.9 Typen externe steun per regio**

	Externe steun									
	Fysieke goed.	Arbeids-tijd	Infor-matie	Tijd	Finan-ciën	Rechten	Vertrou-wen	Grond	Politieke steun	
Twente			■		■	■		■	■	
Westpfalz			■		■			■	■	
Zentralschweiz	■	■	■		■				■	

Wanneer we willen kijken of een bepaalde mate van samenstelling of een bepaalde mate van coherentie leidt tot meer diversiteit in de steun, zien we ons als snel met een probleem geconfronteerd. De afhankelijke variabele heeft op het niveau van de regio's geen onderscheidend vermogen. Dat wil zeggen: de diversiteit in Twente wijkt niet wezenlijk af van die in Westpfalz of in Zentralschweiz. Wel zien we in de bovenste tabel duidelijke verschillen tussen de individuele beleidsinitiatieven. Hieraan zullen wij in de volgende paragraaf meer aandacht besteden.

## 11.7 Conclusies

Allereerst zullen wij ingaan op de onafhankelijke factoren. Per regio zijn wij eerst ingegaan op de samenstelling. De resultaten zijn hieronder weergegeven:

Twente :  $\mu = 4,25; \sigma = 0,96$

Westpfalz:  $\mu = 4,50; \sigma = 0,50$

Zentralschweiz:  $\mu = 3,20; \sigma = 0,84$

Door het lage aantal subnetwerken bleek het moeilijk om significante verschillen te zien. Niettemin mogen wij concluderen dat de samenstelling het meest evenwichtig was in Zentralschweiz. Wij vonden daar een  $\mu$  die dicht bij het optimale evenwicht van 3 kwam. In Westpfalz en vooral Twente was de samenstelling aanmerkelijk minder evenwichtig. De ondersteuningsnetwerken werden in die regio's gekenmerkt door een onevenredig sterke aanwezigheid van publieke participanten.

Een soortgelijk beeld zien we wanneer we kijken naar de coherentie in de drie ondersteuningsnetwerken. Onderstaand zijn de bevindingen van dit hoofdstuk weergegeven, waarbij geldt  $0 \leq \mu \leq 1$ . Hoe hoger  $\mu$ , hoe sterker de coherentie.

Twente  $\mu = 0,50$

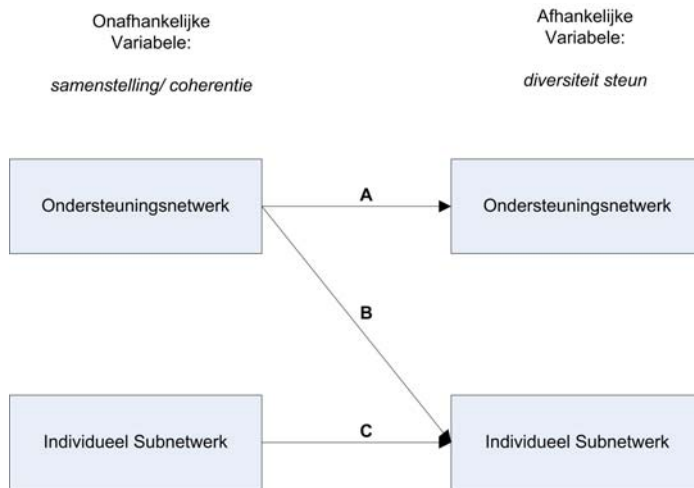
Westpfalz  $\mu = 0,69$

Zentralschweiz  $\mu = 0,90$



De hoogste coherentie vinden wij in Zentralschweiz. In Westpfalz en met name Twente vinden wij een zwakkere coherentie in het ondersteuningsnetwerk. Twente kenmerkt zich door de meest zwakke coherentie van de drie regio's.<sup>24</sup>

De twee hypothesen die in dit hoofdstuk centraal staan kunnen elk op twee niveaus worden getoetst. Wij kijken natuurlijk naar de invloed van de onafhankelijke variabele op de afhankelijke variabele. Beide variabelen kunnen wij in beginsel bestuderen op het niveau van het ondersteuningsnetwerk en op het niveau van het subnetwerk. Dit is te zien in Figuur 11.5.



**Figuur 11.5 De gelaagde samenhang tussen samenstelling/ coherentie en de diversiteit in steun**

Maar wij wezen er in de vorige paragraaf ook op dat de afhankelijke variabele op het niveau van de ondersteuningsnetwerken geen onderscheidend vermogen heeft. Er is tussen de regio's in absolute zin geen verschil te zien. In alle regio's is de diversiteit van de externe steun min of meer even groot. De bovenstaande relatie A is daarmee niet toetsbaar. Het zou echter te eenvoudig zijn om de hypothese dan maar te verwerpen.

Wanneer wij willen kijken in hoeverre  $H_g$  en  $H_h$  houdbaar zijn, kunnen wij de afhankelijke variabele ook bestuderen op het niveau van de individuele subnetwerken. In de praktijk betekent dit dat wij niet zullen kijken naar de steun die wordt afgegeven door de drie ondersteuningsnetwerken, maar wel naar de steun die wordt afgegeven door de dertien subnetwerken. Dit zullen wij eerst doen vanuit de samenstelling en de coherentie van de drie ondersteuningsnetwerken. In Figuur 11.5 is dit de diagonale relatie B. Vervolgens zullen wij dit doen vanuit de dertien subnetwerken. In de bovenstaande figuur is dat de onderste horizontale relatie C.

<sup>24</sup> Ter informatie: op het niveau van de subnetwerken is geen verband te vinden tussen de samenstelling en de coherentie ( $\rho=0,126$ ;  $df=13$ ;  $p=0,683$ ). De twee concepten staan daarmee los van elkaar: de samenstelling heeft geen invloed op de coherentie en vice versa.

Tussen de samenstelling van het ondersteuningsnetwerk en de diversiteit van de steun op het niveau van het individuele subnetwerk is geen significante relatie te vinden (relatie *B*).<sup>25</sup> Een evenwichtiger samenstelling van het regionale ondersteuningsnetwerk zorgt niet voor een grotere diversiteit aan externe steun.  $H_g$  (*Naarmate de samenstelling van het ondersteuningsnetwerk evenwichtiger is zal de externe steun die aan de policy entrepreneurs ter beschikking wordt gesteld meer divers zijn*) mag in de strikte zin van het woord dan ook worden verworpen.

$H_g$  kunnen wij ook vanuit relatie *C* bekijken. In dat geval toetsen we in welke mate er een verband bestaat tussen de samenstelling van het individuele subnetwerk en de diversiteit van de externe steun voor de bijbehorende beleidsinitiatieven. Ook hier is geen significant verband te vinden.<sup>26</sup> Hieruit mogen wij concluderen dat de  $H_g$  wordt verworpen. Er is in onze casuïstiek geen verband te vinden tussen de samenstelling van het ondersteuningsnetwerk en de diversiteit van de externe steun die aan de policy entrepreneurs ter beschikking wordt gesteld. Een evenwichtiger samenstelling leidt niet tot evenwichtiger steun.

Dat neemt niet weg dat een sterke coherentie wel een dergelijk effect zou kunnen hebben. Dit is wat wij veronderstelden in  $H_h$  (*Naarmate de coherentie in het ondersteuningsnetwerk groter is zal de externe steun die aan de policy entrepreneurs ter beschikking wordt gesteld meer divers zijn*). Deze hypothese is allereerst aan de hand van relatie *B* te toetsen. In dat geval blijkt er een sterk positief significant verband te bestaan tussen de coherentie van het regionale ondersteuningsnetwerk en de diversiteit van de steun die in de subnetwerken wordt losgemaakt.<sup>27</sup> Met andere woorden: naarmate de coherentie van het regionale ondersteuningsnetwerk sterker is, worden er meer typen steun afgegeven.

De hypothese is ook te toetsen aan de hand van relatie *C*. We kijken in dat geval in hoeverre een sterkere coherentie van het subnetwerk leidt tot meer diverse externe steun in het subnetwerk. Op het eerste oog lijken we deze relatie te moeten verwerpen.<sup>28</sup> Maar als we beter naar de data kijken lijkt er iets opvallends aan de hand te zijn. De afhankelijke variabele –diversiteit in steun– wordt op het niveau van het subnetwerk ernstig vervuild door steun van buiten de regio. In het bijzonder: steun van EU-organisaties. Deze organisaties leveren in alle regio's veel financiële steun, zonder een wezenlijke bijdrage te leveren aan de coherentie van het ondersteuningsnetwerk. Sterker nog, uit dit hoofdstuk blijkt dat participatie van deze organisaties over het algemeen resulteert in een lage coherentie. Dit gebeurt vooral via het criterium *interactiefrequentie*.<sup>29</sup> Na toekenning van subsidies is er amper

<sup>25</sup>  $\rho=-0,348$ ;  $df=13$ ;  $p=0,244$ .

<sup>26</sup>  $\rho=-0,360$ ;  $df=13$ ;  $p=0,228$ . De samenstelling is hier gemeten op de vijf-puntsschaal die wij aan het begin van dit hoofdstuk bespraken. Deze schaal kan ook worden omgezet naar een drie-puntsschaal waarbij 1 staat voor een optimaal evenwicht en 3 voor de volkomen afwezigheid van dit evenwicht. In dat geval geldt:  $\rho=-0,158$ ;  $df=13$ ;  $p=0,606$ .

<sup>27</sup>  $\rho=0,696$ ;  $df=13$ ;  $p=0,008$ .

<sup>28</sup>  $\rho=0,383$ ;  $df=13$ ;  $p=0,196$ .

<sup>29</sup> Zie hiervoor in het bijzonder: CCT, FF, Zirkl. Tekenend zijn de policy entrepreneurs achter FF die slechts één maal direct contact hebben gehad met het ERDF.

contact meer. Methodologisch kunnen we dit probleem verhelpen door de EU-gerelateerde steun en de bijbehorende organisaties weg te filteren uit het subnetwerk.<sup>30</sup> In dat geval blijkt ook op dit niveau een sterk positief verband te bestaan tussen de coherentie van het subnetwerk en de diversiteit van de externe steun.<sup>31</sup> Met andere woorden: een grotere coherentie gaat samen met meer steun. Hh hoeft niet te worden verworpen.

Overigens concluderen wij hieruit geen zuivere causale relatie tussen de onafhankelijke variabele en de afhankelijke variabele. Er is sprake van een samenhang tussen de twee variabelen en een waarschijnlijke volgtijdelijkheid. Maar uit de data die wij hier bespreken kan men niet zonder meer concluderen dat de diversiteit in de externe steun wordt verklaard door een grotere coherentie. Wel stellen wij dat een sterke coherentie in de casuïstiek bijdraagt aan de diversiteit van de externe steun. In het volgende hoofdstuk besteden wij hier meer aandacht aan.

<sup>30</sup> De statistische gevolgen laten zich vooral op dit lage niveau van de subnetwerken merken omdat de EU-organisaties vaak in meerdere subnetwerken participeren. In meerdere subnetwerken verlagen zij de coherentie. Het weg filteren van een enkele organisatie, doet in meerdere subnetwerken de coherentie stijgen.

<sup>31</sup>  $\rho=0,598$ ;  $df=13$ ;  $p=0,031$ .



## **Hoofdstuk 12**

### **Samenvatting en conclusies**



In dit boek hebben wij de totstandkoming van dertien beleidsinitiatieven bestudeerd. De belangrijkste overeenkomst tussen de dertien beleidsinitiatieven is dat zij allen – bewust of onbewust- een invloed hebben op de regionale voorraad hoger opgeleiden. In het tweede hoofdstuk lieten wij zien dat dit geen overbodige luxe is. De dertien beleidsinitiatieven zijn allen opgezet in perifere regio's in West-Europa, waar weinig hoger opgeleiden wonen en de voorraad hoger opgeleiden relatief nog verder krimpt.

De drie regio's hebben allen de beschikking over uitstekende onderwijsfaciliteiten. De Technische Universiteiten in Twente en Westpfalz en de Fachhochschule in Zentralschweiz zijn relatief grote instellingen. Niettemin merken de drie regio's dat de effecten van deze instellingen op de regionale demografische karakteristieken te beperkt zijn.

Zo toonden wij aan dat het percentage hoger opgeleiden in Twente aanzienlijk onder het percentage ligt van regio's waarmee Twente zich wenst te vergelijken. Het aantal vacatures voor hoger opgeleiden is in de regio echter bovengemiddeld hoog. In Westpfalz vonden wij minder gedetailleerde data dan in Twente. Maar ook hier zagen we dat het industriële karakter van de regio nog steeds zijn sporen na laat in de samenstelling van de beroepsbevolking en de aantrekkelijkheid van de regio voor hoger opgeleiden. Dit bleek bijvoorbeeld duidelijk uit het massale wegtrekken van jonge alumni van de Technische Universität Kaiserslautern. Zentralschweiz lijkt in dat opzicht wat anders te karakteriseren. Hier is immers geen sprake van een regio met een sterk industrieel verleden. De verschillende kantons in Zentralschweiz hebben juist een sterke agrarische achtergrond. Maar ook hier is de voorraad hoger opgeleiden relatief zeer klein en bovendien krimpende.

Wij lieten in het tweede hoofdstuk zien dat er tussen de drie regio's een aantal belangrijke verschillen bestaan. Maar we zagen ook een belangrijke overeenkomst. Alle drie de regio's hebben een relatief kleine voorraad hoger opgeleiden. In Twente en Westpfalz is dit vooral te zien door een structureel laag aandeel in de totale bevolking en door de migratiebewegingen van studenten in de regio's. In Zentralschweiz zagen wij dit vooral door een structureel negatieve migratiebalans voor hoger opgeleiden in de meeste kantons.

## **12.1 Over decentrale human capital beleidsmaatregelen**

In elk van de drie regio's zijn dan ook beleidsinitiatieven opgezet die zich bezig houden met hoger opgeleiden. Dat kan bewust of onbewust zijn gebeurd. In het derde hoofdstuk hebben wij een inventarisatie gegeven van deze beleidsinitiatieven. Wij hebben daarmee een antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag:

*Welke zijn de regionale beleidsinitiatieven die de groei van de voorraad hoger opgeleiden in de onderzochte regio's als beleidsdoel of als neveneffect hebben en hoe zijn deze te karakteriseren?*

Wij zagen in dit inventariserende hoofdstuk dat de beleidsinitiatieven verschillen. De belangrijkste verschillen betreffen de doelstellingen van de beleidsinitiatieven. Wij onderscheidden aan de hand van dit criterium vier typen beleidsinitiatieven. In het geval van Type I-beleidsinitiatieven is een groei van de voorraad hoger opgeleiden in de regio het belangrijkste doel van het beleidsinitiatief. Andere doelen kunnen worden nagestreefd, maar deze zijn van minder groot belang. Wanneer het belangrijkste doel niet wordt gehaald, faalt het beleidsinitiatief.

Bij Type II-beleidsinitiatieven is de regionale voorraad hoger opgeleiden ook van kritiek belang. Maar het is niet langer het enige doel van het beleidsinitiatief. Er is ook sprake van een –of meerdere- andere doelen waaraan kritieke waarde wordt gehecht. Het doel om meer hoger opgeleiden aan te trekken wordt met deze andere doelen min of meer op gelijke hoogte gesteld.

In het geval van Type III-beleidsinitiatieven is men zich bewust van het effect dat het beleidsinitiatief heeft op de voorraad hoger opgeleiden. Niettemin acht men dit effect van betrekkelijk marginaal belang. Een groei van de voorraad hoger opgeleiden in de regio wordt door de initiatiefnemers van het beleid als een voorzien neveneffect van het beleidsinitiatief gezien.

Hoger opgeleiden spelen de minst prominente rol in Type IV-beleidsinitiatieven. Een groei van de voorraad is bij deze beleidsinitiatieven een onvoorzien neveneffect. Dit betekent dat de initiatiefnemers van het beleidsinitiatief in hun overwegingen geen rekening hebben gehouden met de regionale voorraad hoger opgeleiden.

Wanneer wij in elke regio eerst de Type I, Type II, en de Type III-beleidsinitiatieven selecteren en aan de hand daarvan de Type IV-beleidsinitiatieven opzoeken dan zien wij allereerst dat in alle regio's sprake is van vier à vijf beleidsinitiatieven.

Deze beleidsinitiatieven zijn zeer divers zijn. De initiatieven die wij in dit boek bespraken kunnen zich als Type I-initiatief direct richten op het aantrekken van hoger opgeleiden. Maar zij kunnen zich ook richten op een aantrekkelijker leefmilieu, het aantrekken van bedrijvigheid of het doen groeien van het aandeel hogere inkomensgroepen. In Twente richt men zich direct op hoger opgeleiden, in Westpfalz minder, in Zentralschweiz amper.

De omvang van de beleidsinitiatieven lijkt in de drie regio's min of meer overeen te komen. Alle organisaties hebben 0,5 tot 6 fte in dienst. Elke regio heeft één à twee grote beleidsinitiatieven. De overige initiatieven zijn hooguit 2,3 fte groot, maar meestal kleiner. Alle grote beleidsinitiatieven zijn Type III of Type IV. De beleidsinitiatieven die zich sec op hoger opgeleiden richten zijn kleiner. Maar meer zaken vallen op. Zo blijkt dat men slechts in Twente meerdere Type I-beleidsinitiatieven heeft opgezet. In Westpfalz en vooral Zentralschweiz richt men zich minder direct op hoger opgeleiden. In de laatste regio is zelfs helemaal geen sprake van Type I-beleidsinitiatieven.

Wij zagen in het derde hoofdstuk ook dat de dertien besproken beleidsinitiatieven zonder veel publiciteit tot stand lijken te zijn gekomen. Dit uitte zich allereerst door het wegblijven van media-aandacht en het wegblijven van publieke oordeelsvorming. Hiermee samen hangt het wegblijven van politieke strijd.



Een mogelijke reden voor dit laatste kan liggen in de relatief beperkte materiële hulpbronnen die voor de dertien beleidsinitiatieven nodig zijn. Wij concludeerden in dat hoofdstuk dat hier sprake is van iets bijzonders. Het gaat om een type beleidsinitiatief dat wij kunnen omschrijven als *low politics beleidsinitiatieven*. Deze beleidsinitiatieven kunnen worden gezien als de pendant van *high politics beleidsinitiatieven*. De *low politics* beleidsinitiatieven komen niet tot stand in een politiek en normatief beladen krachtenveld, zoals het geval is bij *high politics*. Waar *high politics* tot stand komt in een politieke arena, anticipeert *low politics* op normatief onbeladen problematiek. Het krijgt daardoor bijna een technocratisch karakter.

Maar wij zagen ook dat de geruisloosheid waarmee de *low politics* beleidsinitiatieven tot stand komen leidt tot een gebrekkige aandacht van de wetenschap. Wij weten simpelweg niet hoeveel *low politics* beleidsinitiatieven er zijn. Hoogstens is er het vermoeden dat het er zeer veel zijn. Ook hieruit voortvloeiende vraag blijft hierdoor onbeantwoord: hoe komen deze beleidsinitiatieven eigenlijk tot stand?

## 12.2 De waarde van bestaande beleidsvormingstheorieën

Op de voorgaande vraag zou antwoord kunnen worden gegeven door bestaande beleidsvormingstheorieën. In deze theorieën worden uitspraken gedaan over de wijze waarop beleidsinitiatieven tot stand komen. Maar daarmee is nog niet gezegd dat deze theorieën ook geschikt zijn om de totstandkoming van *low politics* beleidsinitiatieven te verklaren. Of -in het bijzonder- decentrale human capital beleidsinitiatieven. Immers, deze beleidsvormingstheorieën zijn empirisch vaak gebaseerd op wat wij omschreven als *high politics* beleidsinitiatieven.

In het vierde hoofdstuk zijn wij ingegaan op de tweede onderzoeksvraag. Deze vraag luidde:

*In hoeverre kan de totstandkoming van decentrale human capital beleidsinitiatieven aan de hand van bestaande beleidsvormingstheorieën worden verklaard?*

Deze vraag hebben wij beantwoord door de decentrale human capital beleidsinitiatieven op een hoger abstractieniveau te behandelen als *low politics* beleidsinitiatieven. Vervolgens hebben wij gekeken in hoeverre deze beleidsvormingstheorieën geschikt waren om de totstandkoming te verklaren van beleidsinitiatieven waarbij publieke oordeelsvorming, politieke strijd, veel hulpbronnen en veel media-aandacht geen grote rol hebben gespeeld.

Dit bleek niet het geval. De theorieën blijken niet geschikt om de totstandkoming van *low politics* beleidsinitiatieven te verklaren. Het eerste criterium dat wij ter toetsing gebruikten was de aanwezigheid van *weinig materiële hulpbronnen*. Slechts PGT en MS zijn geschikt om beleidsinitiatieven met dit kenmerk te verklaren. De overige theorieën veronderstelden de aanwezigheid van veel hulpbronnen. Het tweede criterium betrof de aanwezigheid van *weinig politieke*

*strijd*. Wij lieten zien dat alle theorieën, uitgezonderd PGT, hevige politieke strijd veronderstellen. De laatste tekortkoming van de bestaande theorieën was dat de meeste veronderstellen dat beleidsinitiatieven tot stand komen na *media-aandacht en publieke oordeelsvorming*. Zowel bij IAC, ACF als PET spelen deze twee zaken een cruciale rol.

Wij concludeerden in het vierde hoofdstuk dat de vijf besproken theorieën niet geschikt zijn om de totstandkoming van low politics beleidsinitiatieven te verklaren. Slechts MS blijkt op twee van de drie criteria bruikbaar. Maar wij concludeerden ook dat MS in alles draait om politieke strijd. Voor MS geldt: zonder politieke strijd geen beleidsinitiatieven.

### 12.3 De waarde van ons model

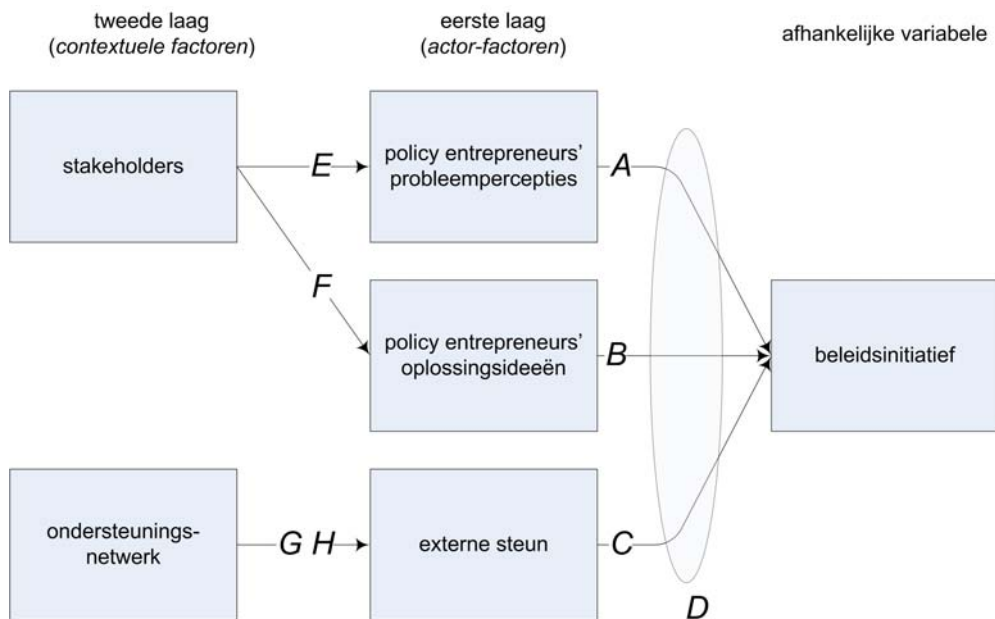
Wij zagen dat de vijf besproken beleidsvormingstheorieën niet intaat zijn om low politics beleidsinitiatieven te verklaren. Maar hoe kunnen we de totstandkoming van dergelijke beleidsinitiatieven dan wel verklaren? Hierop richtten wij ons in de derde onderzoeksvraag:

*Wat voor beleidswetenschappelijk model kan dienen ter verklaring van de totstandkoming van decentrale human capital beleidsinitiatieven?*

#### 12.3.1 Een gelaagd model

Wij constateerden allereerst dat een dergelijk model een gelaagd model zou moeten zijn. Dit betekent dat het model allereerst aandacht moet schenken aan de denkbeelden en instrumenten van de initiatief nemende actoren die wij policy entrepreneurs noemden. Deze factoren noemden wij de actor-factoren. Het gaat hier om de probleempercepties van de policy entrepreneurs, hun oplossingsideeën en de externe steun die zij ontvangen. Zij bevinden zich in de eerste laag van het model. In  $H_a$ ,  $H_b$ ,  $H_c$ , en  $H_d$  beschreven wij aan de hand van vier hypothesen de verwachte invloed van de drie actor-factoren op de afhankelijke variabele.

Maar deze drie actor-factoren bestaan niet in een vacuüm. Wij verwachtten dat de probleempercepties, de oplossingsideeën en de externe steun worden beïnvloed door de regionale context waarin de beleidsinitiatieven worden opgezet. Dat zou gaan via een viertal mechanismen die wij in  $H_e$ ,  $H_f$ ,  $H_g$ , en  $H_h$  beschreven. Wij verwezen naar deze factoren als de context-factoren. In Figuur 12.1 is het model weergegeven.



Figuur 12.1 Het aanvankelijke model

### 12.3.2 De eerste laag: actor-factoren

In het zesde hoofdstuk hebben wij stil gestaan bij de eerste actor-factor: probleempercepties. Wij veronderstelden dat naarmate een policy entrepreneur een groter belang hecht aan hoger opgeleiden in de regio en meer overtuigd is van een tekort aan hoger opgeleiden in de regio, het beleidsinitiatief meer afgestemd zal zijn op de regionale voorraad hoger opgeleiden.

Wij zagen dat de meeste policy entrepreneurs in de drie regio's overtuigd waren van het belang van hoger opgeleiden. Dit belang zag men hoofdzakelijk in economische termen: hoger opgeleiden zijn van belang omdat zij economische groei in een regio bevorderen. Maar wij zagen ook verschillen tussen de regio's. Deze verschillen manifesteerden zich wanneer de policy entrepreneurs werden gevraagd in hoeverre zij vonden dat hun eigen regio een gebrekkige voorraad hoger opgeleiden kende. In Twente was men hiervan het meest overtuigd. In Westpfalz was men hiervan minder overtuigd, en in Zentralschweiz was men hiervan amper overtuigd. Let wel, in het tweede en het zesde hoofdstuk concludeerden wij dat deze verschillen niet overeen komen met het beeld dat wij in het tweede hoofdstuk schetsten.

Wij concludeerden in het zesde hoofdstuk dan ook twee zaken. In de eerste plaats zien we wel degelijk een invloed van de probleempercepties. Deze invloed beperkt zich tot één component daarvan: het veronderstelde tekort aan hoger opgeleiden. De mate waarin men hoger opgeleiden van belang vindt of de wijze waarop dit belang zich manifesteert doet niet ter zake. Deze invloed doet zich op het

niveau van het beleidsinitiatief gelden, maar is daar vrij triviaal: voordat men een Type I beleidsinitiatief op wil zetten moet men overtuigd zijn van een tekort aan hoger opgeleiden.

In de tweede plaats zien we dat de invloed van de probleempercepties van policy entrepreneurs zich op regionaal niveau doet gelden. Dit was niet wat wij in het vijfde hoofdstuk verwachtten. Wij verwachtten immers dat deze invloed zich op het niveau van de case zou doen gelden. Er lijkt wel sprake te zijn van invloed, maar niet op het meest concrete niveau van de cases. Dit impliceert het volgende. Wanneer de totale groep aan policy entrepreneurs van mening is dat er in de regio een tekort aan hoger opgeleiden is, wordt de kans op het ontstaan van decentrale human capital beleidsinitiatieven groter. Dit mechanisme zagen wij in alle regio's. Het staat los van de eigen beleidsinitiatieven van de policy entrepreneurs.

Vervolgens mogen wij ons afvragen of deze probleempercepties vooral als een katalysator of als een indicator van hun activiteiten kunnen worden gezien. Op basis van de data in dit boek kunnen wij geen harde causale relaties bewijzen. Wel kunnen wij stellen dat de indruk wordt gewekt dat de rol van de probleempercepties van de policy entrepreneurs groter is dan die van indicator. In de eerste plaats is er namelijk geen reden om aan te nemen dat het probleem in Twente groter is dan in Westpfalz en Zentralschweiz. Ten tweede, wanneer het een indicator zou zijn, zouden de probleempercepties vooral worden beïnvloed door de stakeholders. Maar dat bleek niet het geval te zijn.

Met andere woorden: de probleempercepties van de policy entrepreneurs lijken op regionaal niveau van invloed op de beleidsinitiatieven die ontstaan. Hoe meer de policy entrepreneurs van mening zijn dat er een tekort aan hoger opgeleiden is, hoe groter de kans dat in die specifieke regio decentrale human capital beleidsinitiatieven zullen ontstaan. Dat hoeven deze policy entrepreneurs niet allemaal zelf te doen, maar hun probleempercepties lijken deels de weg te openen voor andere policy entrepreneurs. Type I-beleidsinitiatieven komen dientengevolge niet geïsoleerd tot stand. Het lijkt erop dat ook policy entrepreneurs van andere beleidsinitiatieven zich bewust moeten zijn van de ernst van een situatie en een tekort aan hoger opgeleiden.

In het zevende hoofdstuk hebben wij aandacht besteed aan de tweede hypothese. Wij veronderstelden daar dat naarmate een policy entrepreneur een explicieter beeld heeft van mogelijke oplossingen van het probleem en hij de verantwoordelijkheid voor die oplossingen dichterbij zijn eigen organisatie legt, het beleidsinitiatief meer zal zijn gericht op de regionale voorraad hoger opgeleiden. Hierbij merken wij op dat deze oplossingsideeën los staan van de feitelijke activiteiten van zijn beleidsinitiatief. Wij zagen in hoofdstuk zeven dat de oplossingsideeën tussen de policy entrepreneurs en tussen de regio's sterk verschillen. In Twente legde men de nadruk op imagoverbeteringen, terwijl men in Zentralschweiz de nadruk legde op de vraagkant van de arbeidsmarkt. In Twente hield men de lokale politiek verantwoordelijk voor het vergroten van de voorraad hoger opgeleiden, in Zentralschweiz wees men vooral naar het bedrijfsleven. Westpfalz scoorde ook hier tussen beide andere regio's. Bovendien zagen wij dat de ideeën die men had over de oplossingen over het algemeen niet al te gecompliceerd

waren. Causale veronderstellingen die wij in het vijfde hoofdstuk verwachtten, werden niet bevestigd. Wij gaven aan dat de besproken oplossingsideeën wellicht een invloed hebben op de beleidsinitiatieven die in de regio's worden opgezet. Maar ook hier zagen wij dat dit niet gebeurde middels het mechanisme dat wij in  $H_b$  veronderstelden. Net als in het zesde hoofdstuk zagen wij in het zevende hoofdstuk een relatie die zich op regionaal niveau manifesteert. Naarmate de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs in een bepaalde regio minder ingrijpend zijn, wordt de kans op Type I beleidsinitiatieven groter. In Twente zagen wij oplossingsideeën die zich op marketing en imago richten. Met een goede reclamecampagne, zo leek men daar bijna te veronderstellen, is het probleem al voor een groot deel opgelost. In Zentralschweiz grijpen de oplossingsideeën veel fundamenteeler in: zij richten zich op de structuur van de arbeidsmarkt en het vergroten van de vraag naar arbeid. Dat waren volgens de policy entrepreneurs in Zentralschweiz manieren om de voorraad hoger opgeleiden te vergroten. Met enige voorzichtigheid concludeerden wij hieruit dat fundamentele oplossingsideeën de totstandkoming van Type I beleidsinitiatieven in de weg staat. Dergelijke initiatieven gedijen goed in een regio waar men van mening is dat het probleem vrij makkelijk is op te lossen, ongeacht de concrete aard van de oplossingsideeën die de policy entrepreneurs aldaar hebben. In het zevende hoofdstuk plaatsten we door het kleine aantal regio's ook een expliciet voorbehoud bij deze constatering.

Het achtste hoofdstuk draaide om de externe steun die de policy entrepreneurs ontvingen bij het opzetten van hun beleidsinitiatieven. Wij verwachtten vooraf dat naarmate een policy entrepreneur een betere toegang heeft tot externe steun ten behoeve van het vergroten van de voorraad hoger opgeleiden in de regio, het beleidsinitiatief meer zal zijn gericht op de regionale voorraad hoger opgeleiden.

Deze hypothese werd in het achtste hoofdstuk niet verworpen. Allereerst zagen wij dat financiële steun bij vrijwel alle beleidsinitiatieven cruciaal is geweest. Maar wij constateerden daarnaast dat naarmate de policy entrepreneurs in de regio een betere toegang hebben tot informatie over het probleem, de beleidsinitiatieven zich eerder op hoger opgeleiden zullen richten. Dit zagen wij bij Zirkl, maar vooral bij CCT en FF. Met name in Twente kwam plotseling informatie vrij over het probleem. Deze informatie was gedetailleerd en kwantitatief van aard. De informatie droeg direct bij aan het ontstaan van CCT en FF. CCT produceerde vervolgens informatie die bij heeft gedragen aan het ontstaan van Zirkl. In Zentralschweiz trachtten FHZ en Interface beleidsinitiatieven bij te sturen met andere typen steun: arbeidstijd en financiën. Men wist hiermee echter hoogstens marginaal bij te sturen.

Op basis van de beleidsinitiatieven in dit boek mogen wij concluderen dat informatie een cruciaal type externe steun is. Type I-beleidsinitiatieven ontstaan pas nadat gedetailleerde en kwantitatieve informatie over het probleem is gepubliceerd. Dit loopt ten dele via een invloed op verstrekkers van andere vormen van externe steun.

In de laatste hypothese van de eerste laag veronderstelden wij dat de totstandkoming van low politics beleidsinitiatieven vooraf wordt gegaan door een verandering in één of meerdere van de drie actor-factoren die wij hiervoor bespraken.  $H_d$  is daarmee geïnspireerd door MS van Kingdon. Wij zagen in het

negende hoofdstuk wel degelijk veranderingen in de actor-factoren voorafgaand aan de totstandkoming van de beleidsinitiatieven. Maar deze veranderingen vonden bijna louter plaats in de factor van de externe steun. In slechts één geval zagen wij de oplossingsideeën veranderen, terwijl ook de probleempercepties bij alle beleidsinitiatieven constant bleken. In het negende hoofdstuk concludeerden wij dan ook dat wij hier evenzeer kunnen spreken van het vrijkomen van externe steun.

Maar daarnaast constateerden wij nog iets anders. Omdat oplossingsideeën en probleempercepties amper veranderden, moeten wij ons de totstandkoming van de beleidsinitiatieven voorstellen als een situatie waarin policy entrepreneurs op zoek zijn naar externe steun voor het opzetten van beleidsinitiatieven. In het negende hoofdstuk constateerden wij dat het zoeken naar externe steun voor het opzetten van beleidsinitiatieven op drie manieren kan gebeuren: het kan een proactief proces zijn, het kan een incrementeel proces zijn of het kan een reactief proces zijn.

### 12.3.3 De tweede laag: context-factoren

De eerste context-factor is die van de stakeholders. In het vijfde hoofdstuk veronderstelden wij dat de stakeholders invloed hebben op de probleempercepties van de policy entrepreneurs en op de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs.

Wanneer wij kijken naar de probleempercepties, dan kunnen wij geen invloed ontdekken. In slechts twee van de negen cellen die wij bespraken kwamen de probleempercepties van de stakeholders overeen met die van de policy entrepreneurs. In zes van de negen cellen zagen wij echter dat de probleempercepties haaks op elkaar staan. De policy entrepreneurs denken in die gevallen fundamenteel anders over het probleem dan de stakeholders. Op grond van de beleidsinitiatieven die wij in dit boek bespraken, kunnen we dan ook slechts concluderen dat de stakeholders weinig invloed lijken te hebben op de probleempercepties van de policy entrepreneurs.

Dit lijkt ook het geval wanneer we kijken naar de oplossingsideeën. Hier veronderstelden wij een relatie tussen de oplossingsideeën van de stakeholders en de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs. Maar ook hiervan lijkt geen sprake te zijn. Voor vijf van de zes cellen concludeerden wij dat de ideeën van de policy entrepreneurs verschillen van die van de stakeholders. Slechts in één cel zou men met goede wil enige overeenkomst kunnen zien.

Het feit dat er nauwelijks sprake is van overeenkomst doet ons concluderen dat er weinig tot geen sprake is van invloed. Dat betekent allereerst dat wij  $H_c$  en  $H_f$  moeten verwerpen. Het betekent daarnaast dat wij moeten concluderen dat de beleidsinitiatieven intellectueel geïsoleerd ontstaan. De probleempercepties en de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs lijken niet in de context van de regio te zijn verankerd.

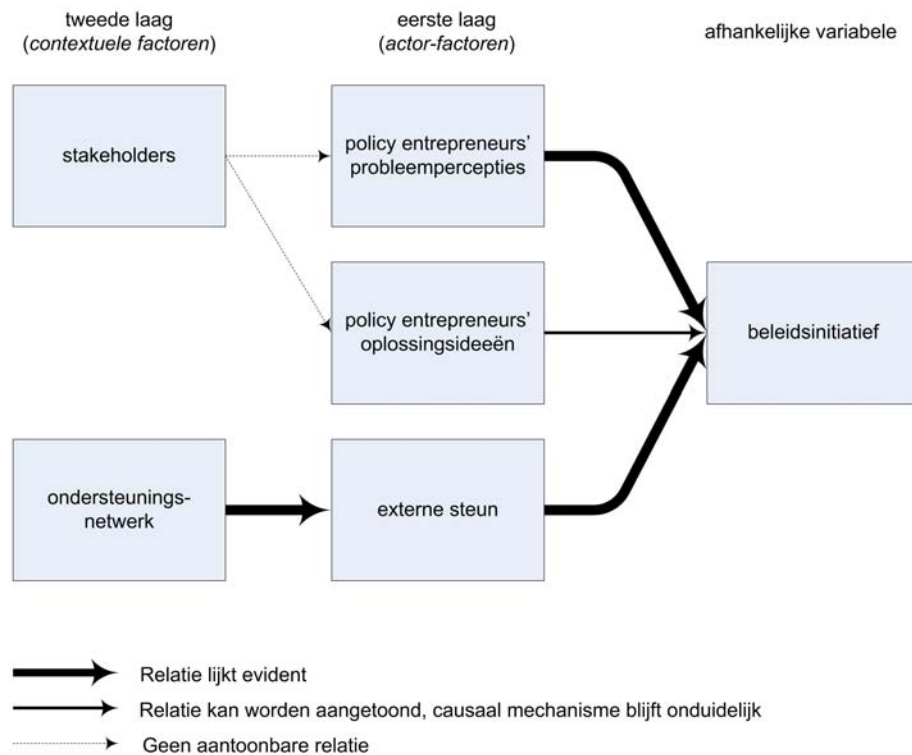
In  $H_g$  en  $H_h$  gingen wij niet in op de oplossingsideeën en de probleempercepties, maar op de externe steun die de policy entrepreneurs tot hun beschikking hebben. In het geval van  $H_g$  veronderstelden wij dat naarmate de samenstelling van het ondersteuningsnetwerk evenwichtiger is, de externe steun die aan de policy

entrepreneurs ter beschikking wordt gesteld meer divers zal zijn. Op het niveau van het ondersteuningsnetwerk bleek een dergelijke relatie niet te vinden. Vervolgens probeerden wij te kijken of deze relatie op het niveau van het subnetwerk te vinden was, maar hiervan was geen sprake.  $H_g$  moet dientengevolge worden verworpen: een evenwichtiger samenstelling leidt niet tot meer steun.

Bij  $H_h$  bleek dat niet het geval. Hier veronderstelden wij dat naarmate de coherentie in het ondersteuningsnetwerk groter is de externe steun die aan de policy entrepreneurs ter beschikking wordt gesteld meer divers zal zijn. Dit blijkt te kloppen. In de eerste plaats vonden wij een sterk positief significant verband tussen de coherentie van het regionale ondersteuningsnetwerk en de diversiteit van de steun die wordt afgegeven. Naarmate de coherentie van het regionale ondersteuningsnetwerk sterker is, worden er in de subnetwerken meer typen steun afgegeven. Dit zagen wij op het niveau van het ondersteuningsnetwerk, maar na weglating van de EU-organisaties ook op het niveau van het subnetwerk.

#### 12.3.4 Conclusies over het model

In de voorgaande paragrafen hebben wij de toetsing van het model kort besproken. In Figuur 12.2 zijn onze bevindingen weergegeven.



Figuur 12.2 Het model na toetsing

Grofweg kunnen we een verschil maken tussen de actor-factoren en de context-factoren. De hypothesen van de actor-factoren blijken grotendeels goed toetsbaar. Hooguit moeten de causale mechanismen anders worden geïnterpreteerd dan wij vooraf veronderstelden.

Alle beleidsinitiatieven zijn opgezet door een type actoren dat wij omschreven als policy entrepreneurs. In het negende hoofdstuk lieten wij zien dat zij hierin proactief, incrementeel of reactief kunnen handelen. Wel is het van belang dat een aantal variabelen in de regio op groen staan. Dat begint al bij de probleempercepties. Niet alleen de policy entrepreneur moeten overtuigd zijn van de gebrekkige voorraad hoger opgeleiden. Ook een probleembesef bij collega policy entrepreneurs in de regio is belangrijk. Wellicht moeten deze policy entrepreneurs dan ook meer worden gezien als een regionale bestuurlijke elite. Het is moeilijk om het belang van dit breed gedragen probleembesef vast te stellen. Maar op basis van onze casuïstiek kunnen ze stellen dat het lijkt te helpen wanneer deze 'regionale bestuurlijke elite' de ernst van de situatie in ziet. Ook hun oplossingsideeën zijn van belang. Maar deze moeten wij meer zien als een indicator van maakbaarheid. Tot slot is de externe steun van belang. Financiële steun is voor een policy entrepreneur onontbeerlijk om een beleidsinitiatief op te zetten. Maar informatie is een type steun dat sturend lijkt in de doelstellingen van het beleidsinitiatief. Het plotselinge vrijkomen van veel informatie over het probleem bevordert de totstandkoming van Type I-beleidsinitiatieven. Dit hangt wellicht samen met de probleempercepties.

Maar de context-factoren hebben een andere rol. Deze rol lijkt beperkt. In totaal hebben wij vier regionale hypothesen getoetst, waarvan wij er slechts één niet hebben verworpen. De context-factor die wel een rol lijkt te hebben is het ondersteuningsnetwerk. Wij hebben deze rol getoetst aan de hand van de samenstelling en de coherentie. Naarmate de coherentie groter is, ontvangen policy entrepreneurs meer typen steun. De samenstelling van het netwerk heeft geen invloed.

Bovendien bleek dat de probleempercepties en oplossingsideeën van de policy entrepreneurs los staan van die van de stakeholders. In hoofdstuk vijf gingen wij er nog van uit dat de ideeën van de policy entrepreneurs een afgeleide zijn van die van de stakeholders. Dat blijkt niet het geval. De policy entrepreneurs opereren geïsoleerd van de stakeholders. Dit staat haaks op wat de stakeholder-theorie zou voorspellen.

### **12.3.5 De verklaring van verschillen aan de hand van het model**

De laatste onderzoeksvraag die wij ons stelden ging in op de verklaring van de verschillen tussen de regio's: *Hoe verklaart dit model de verschillen tussen de beleidsinitiatieven in de regio's?* Op basis van het bovenstaande kunnen wij twee voorname verklaringen aangeven.

De eerste verklarende factor is die van de probleempercepties. Vooral het besef van de ernst van het probleem verschilt aanmerkelijk tussen de drie regio's. In Twente is dit besef het grootst, in Zentralschweiz het minst groot. Het zijn echter



niet zozeer de probleempercepties van de specifieke policy entrepreneurs die Type I-maatregelen opzetten. Het gaat juist om de probleempercepties van de som van de policy entrepreneurs in elke regio. Het lijkt erop dat een goed probleembesef bij hen, de weg opent voor Type I-beleidsinitiatieven.

Hiermee samen hangt de tweede verklarende factor: externe steun. Voor het ontstaan van de beleidsinitiatieven is financiële steun onontbeerlijk. Op één na, ontvingen alle policy entrepreneurs externe steun in de vorm van financiën. Maar financiële steun kunnen wij vooral voorwaardenscheppend noemen. Dit type steun is niet sturend in de doelstelling.

Informatie is daarentegen een type externe steun dat wel sturend lijkt in de doelstellingen. De regionale voorraad hoger opgeleiden is een ambigu begrip. Ter illustratie: respondenten spreken van een regionaal tekort, maar voor velen is die regio nog helemaal niet zo duidelijk afgebakend. En wat zijn eigenlijk die hoger opgeleiden? In Zentralschweiz hamerde een policy entrepreneur op het belang van zogenaamde “MINT-Leute”. Hij pleitte voor een verkrapping van de definitie van hoger opgeleiden. In Twente wees een policy entrepreneur juist op het belang van mensen zonder officiële kwalificatie, maar met unieke kwaliteiten. Men pleitte daar voor een verruiming van de definitie. In de statistische zin van het woord volstaat het om over onderwijskwalificaties te spreken, maar policy entrepreneurs zien dat soms anders.

In Twente is dit probleem verholpen door het vrijkomen van gedetailleerde kwantitatieve informatie over het probleem. Natuurlijk was deze informatie in het rapport over verhuismotieven gebaseerd op een omstreden operationalisatie van het begrip hoger opgeleiden, maar dat deed er niet toe. Opeens wisten alle relevante actoren wat ter zake deed: hoger opgeleiden in Twente verlaten per saldo de regio. Het besef dat dit vroeger of later consequenties zou gaan hebben opende voor de policy entrepreneurs de ruimte om externe steun te krijgen, in het bijzonder financiële steun.

De andere factoren lijken een minder grote invloed te hebben. Dat gaat allereerst op voor de oplossingsideeën van de policy entrepreneurs. Wij gaven al aan dat deze waarschijnlijk een indicerende functie hebben. Het geldt ook voor de context-factoren. De stakeholders zoals wij deze definieerden hadden amper invloed. Wel zagen we een invloed van het ondersteuningsnetwerk. Naarmate dit een grotere coherentie heeft komen er meer soorten steun vrij.

#### **12.4 De verklarende kracht buiten decentrale human capital beleidsmaatregelen**

Wij hebben ons model getoetst aan de hand van dertien decentrale human capital beleidsinitiatieven. Voor een casestudie-onderzoek is dit aantal vrij hoog. Maar de doelstellingen van de beleidsinitiatieven waren wel vrij beperkt. Wij keken immers specifiek naar beleid dat te maken had met de regionale voorraad hoger opgeleiden. Het is de vraag in hoeverre het model toepasbaar zou zijn op andere beleidsinitiatieven.

Wanneer men ons model buiten de specifieke casuïstiek zou gebruiken, zou men allereerst rekening moeten houden met de decentrale context. Uniek voor onze casuïstiek is dat de policy entrepreneurs in een low politics context aan externe steun kunnen komen. Ook de verstrekkers van de externe steun lijken amper verantwoording te hoeven afleggen over zaken als doelmatigheid. Op nationaal niveau lijkt dit lastiger. Dit blijkt wel uit de theorieën die we in het vierde hoofdstuk bespraken. Wanneer aan die voorwaarde is voldaan lijkt ons model uitspraken te kunnen doen over de totstandkoming van decentrale low politics beleidsinitiatieven.

Ons model zou dan allereerst voorspellen dat een regionale bestuurlijke elite overtuigd moet zijn van de ernst van een bepaald probleem. Dit besef kan ontstaan door het vrijkomen van gedetailleerde informatie over het probleem. Door relaties in die elite zal dat besef een zekere mate van homogeniteit kennen. Daarnaast moet men een zekere bereidheid tot handelen hebben. Een indicator hiervan kan liggen in de oplossingsideeën die in deze elite overheersen.

Uit deze elite ontstaan policy entrepreneurs: actoren die tot handelen over gaan. Zij lijken hierin amper te worden geïnspireerd door eventuele stakeholders. Eerder worden zij geïnspireerd door de vrijgekomen informatie, of persoonlijke ambities en contacten. Zij kunnen direct deel uit maken van de elite, maar zij kunnen ook medewerkers van leden van die elite zijn. Deze policy entrepreneurs werken plannen uit voor het opzetten van beleidsinitiatieven. Met informatie over de ernst van het probleem gaan zij op zoek naar externe steun. Deze vinden zij in de eerste plaats bij leden van de regionale elite, maar zij vinden deze ook snel bij EU-organisaties.

Deze EU-steun kan slechts worden gegeven in regio's die hiervoor in aanmerking komen. Zij volstaat vaak voor het realiseren van veel van de financiële ambities. Een blik op de casuïstiek leert echter dat dergelijke steun zeker geen garantie is voor duurzame beleidsinitiatieven. De anonimiteit waarmee deze steun gepaard gaat, kan leiden tot onverschilligheid bij policy entrepreneurs. Om te komen tot duurzame beleidsinitiatieven lijkt het aanbevelenswaardig een substantiële component van de steun te laten komen uit de regio. Ook al kunnen wij het aan de hand van onze casuïstiek niet aantonen, het vermoeden blijft dat een evenwicht tussen publieke en private steun daarbij aanbevelenswaardig is.

## Literatuur

- Arbo, Peter, Paul Benneworth (2006). *Understanding the regional contribution of higher education institutions: A literature review*, OECD.
- Arentsen, M.J. (1991). *Beleidsorganisatie en beleidsuitvoering*, Enschede, Twente University Press.
- Argyris, Chris, Donald Schön (1974). *Theory in Practice: Increasing Professional Effectiveness*, San Fransisco: Jossey-Bass Inc..
- Armstrong, Harvey, Jim Taylor (2000). *Regional Economics and Policy*, Third Edition, Blackwell Publishers, Oxford.
- Arrow, Kenneth J. (1972) *Social choice and individual values*, New York, 1972
- Axelrod, Robert (1976). *Structure of Decision: The cognitive maps of political elites*, Princeton.
- Bachrach, P, M.S. Baratz (1970). *Power and Poverty: Theory and Practice*, New York.
- Balkin, Jack M. (2001). 'Bush v. Gore and the Boundary Between Law and Politics', in: *The Yale Law Journal*, Vol. 110, No. 8. (Jun., 2001), pp. 1407-1458.
- Barr, Nicholas (2001). 'The benefits of education: what we know and what we don't Know, Papers presented at a HM Treasury Seminar held at 11 Downing Street on 12 October 2000', in: *Economic Growth and Government Policy*, HM Treasury.
- Barnett, Michael (1990). ; High Politics is Low Politics: The Domestic and Systemic Sources of Israeli Security Policy, 1967-1977', in: *World Politics*, Vol. 42, No. 4, pp. 529-562.
- Barro, Robbert J., Xavier Sala-i-Martin (1992). 'Convergence', in: *The Journal of Political Economy*, Vol. 100, No. 2, pp. 223-251.
- Baum, Sandy, Kathleen Payea (2005). *The Benefits of Higher Education for Individuals and Society*, Collegeboard, New York.
- Baumgartner, Frank R. (2006). "Punctuated Equilibrium Theory and Environmental Policy", in Robert Repetto, ed., *Punctuated Equilibrium Models and Environmental Policy*. New Haven: Yale University Press, forthcoming 2006.
- Baumgartner, Frank R., Bryan D. Jones (1991). 'Agenda Dynamics and Policy Subsystems', in: *The Journal of Politics*, Vol. 53, No. 4., pp. 1044-1074.
- (1993). *Agendas and Instabilities in American Politics*, The University of Chicago Press, Chicago.
- (2005). *The politics of attention: how government prioritizes problems*, The University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R., Christoffer Green-Pedersen, Bryan D. Jones (2006a). 'Comparative studies of policy agendas' in: *Journal of European Public Policy*, Vol., 13, No. 7, pp. 959-974.
- Baumgartner, Frank R., Christian Breunig, Christoffer Green-Pedersen, Bryan D. Jones, Peter B. Mortensen, Michiel Neytemans, and Stefaan Walgrave (2006b).

- Punctuated Equilibrium and Institutional Friction in Comparative Perspective*, unpublished.
- Becker, Gary S. (1964). *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, National Bureau of Economic Research.
- Beine, Michel, Frédéric Docquier, Hillel Rapoport (2001). 'Braindrain and economic growth: theory and evidence', in: *Journal of Development Economics*, Vol. 64, pp. 275-289.
- Béland, Daniel (2005). 'Ideas and Social Policy: An Institutionalist Perspective', in: *Social Policy & Administration*, Vol. 39, No. 1, pp. 1-18.
- Benhabib, J., M. Spiegel (1994). 'The Role of Human Capital in Economic Development: Evidence from Aggregate Cross-Country Data', in: *Journal of Monetary Economics*, Vol. 34, No. 2, pp. 143-174.
- Benneworth, Paul (2005). *Bringing Cambridge to Consett: case study report Twente*, version 3.0.
- Benneworth, P. S. and Hospers, G. J. (2006). 'Urban competitiveness in the knowledge economy: universities as new planning animators', *Cambridge to Consett*, Working Paper. Newcastle upon Tyne: CURDS.
- Benneworth, P., G.J. Hospers and B.W.A. Jongbloed (2006). 'New economic impulses in old industrial regions: the case of the University of Twente', in: A. Prinz, A.E. Steenge and J. Schmidt (eds.). *Innovation: technical, economic and institutional aspects*, LIT, Münster, pp. 1-24.
- Borghans, L. e.a. (2003). *De Overijsselse arbeidsmarkt naar opleiding en beroep: 2001-2006*, Researchcentrum voor Onderwijze en Arbeidsmarkt, Universiteit Maastricht .
- Börzel, Tanja A. (1998). 'Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks', in: *Public Administration*, Vol. 76, No. 3, pp. 253-273.
- Boshuizen, J., A. van der Veen (2006), *Social networks and spatial economic transitions*, a paper prepared for the first KSI Winterschool, January 9-14 2006, Kerkrade, CSTM-reeks nr. 288, pp. 1-19.
- Bradley, Steve, Jim Taylor (1996). 'Human Capital Formations and Local Economic Performance', in: *Regional Studies*, Vol. 30, No. 1, pp. 1-14.
- Braybrooke, D., Ch. E. Lindblom (1963). *A Strategy of decision, Policy Evaluation as a Social Process*, New York.
- Bressers, Hans, Th.A. (1998a). 'The choice of policy instruments in policy networks', in: Peters, B. Guy, Frans K.M. van Nispen, *Public Policy Instruments*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, pp. 85-105.
- (1998b). 'Het formuleren van beleidsdoelstellingen', in: Hoogerwerf, A., *Het ontwerpen van beleid*, Samsom, Alphen aan de Rijn, pp. 91- 107.
- (2006). Implementing sustainable development: how to know what works, where, when and how. In W. M. Lafferty (Ed.), *Governance for Sustainable Development* (pp. 284-318). Cheltenham: Edward Elgar.
- (2007). *Contextual Interaction Theory and the issue of boundary definition: Governance and the motivation, cognitions and resources of actors*, Enschede: CSTM, Institute for Governance Studies.

- Bressers, J.Th.A, A. Hoogerwerf (1995). 'Inleiding tot de beleidsevaluatie', in: Bressers, J.Th.A., A. Hoogerwerf: *Beleidsevaluatie*, Alphen aan de Rijn.
- Bressers, J.Th.A., P-J Klok (1998). 'De inhoud van het beleid', in: A. Hoogerwerf, M. Herweijer, *Overheidsbeleid*, Samsom, Alphen aan de Rijn, pp. 185-208.
- Bressers, Hans, Stefan Kuks (2001), 'Governance patronen als verbreding van het beleidsbegrip', in: *Beleidswetenschap*, Vol. 15, No. 1, pp 76-103.
- Bressers, J. Th. A., A. B. Ringeling (1989). 'Beleidsinstrumenten in drie arena's: Beleidsvorming, uitvoering en doorwerking', in: *Beleidswetenschap*, Vol. 3, No. 1, pp. 3-24
- Bressers, H. T. A., L.J. O'Toole (1998). 'The Selection of Policy Instruments: a Network-based Perspective', in: *Journal of Public Policy*, Vol., 18, No. 3: pp. 213-239.
- (2005). 'Instrument selection and implementation in a networked context', in: P. Eliades, M. M. Hill & M. Howlett (Eds.), *Designing government: From instruments to governance*, Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, pp. 132-153.
- Bressers, Hans, Laurence F. O'Toole, Jr., Jeremy Richardson (1995). 'Networks as Models of Analysis: Water Policy in Comparative Perspective', in: Bressers, Hans, Laurence F. O'Toole, Jr., Jeremy Richardson (ed.). *Networks for Water Policy, a Comparative Perspective*, London, Frank Case, pp. 1-23.
- Breunig, Christian, Chris Koski (2006), 'Punctuated Equilibria and Budgets in the American States', in: *Policy Studies Journal*, Vol. 34, No. 3, pp. 363-379.
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid – over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Stenfert Kroese, Houten.
- Bucovetky, S. (2003). 'Efficient migrations and redistribution', in: *Journal of Public Economics*, Vol. 87, pp. 2459-2474.
- BFS Bundesamt für Statistik (2004). *STATWEB. Volkszählungen 2000, 1990 und 1980*.
- Cervantes, Mario, Dominique Guellec (2002) 'The braindrain: Old myths, new realities', in: *The OECD Observer*, No. 230, pp. 40-42.
- Chesbrough, Henry W. (1999). 'The organizational impact of technological change: a comparative theory of national institutional factors', in: *Industrial and Corporate Change*, Vol. 8, No. 3, pp. 447-485.
- Chetty, Sylvie, Henrik Agndal (2008). 'Role of Inter-organizational Networks and Interpersonal Networks in an Industrial District', in: *Regional Studies*, Vol. 42, No. 2, pp. 175-187.
- Clarkson, M. B. E, (1995). 'A Stakeholder Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance', in: *Academy of Management Review*, Vol. 20, No. 1, pp. 92-117.
- Coenen, F.H.J.M. (1996). *De effecten van gemeentelijke milieubeleidsplannen*, Enschede: Uitgeverij Universiteit Twente.

- (1998). 'Het afwegen van verwachte kosten en baten van beleidsinstrumenten', in: Hoogerwerf, A., *Het ontwerpen van beleid*, Samsom, Alphen aan de Rijn, pp. 145-167.
- (2005). *The social dimension of regional sustainable development planning*, paper presented at AESOP 2005, Vienna.
- Cohen, M.D., J.G. March, J.P. Olsen (1972), 'A Garbage Can Model of Organizational Choice', in: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1, pp. 1-25.
- Coleman, James S. (1988). 'Social Capital in the Creation of Human Capital', in: *The American Journal of Sociology*, Vol. 94, Supplement, pp. S95-S120.
- Cortie, C. (1987). 'Regionale betekenis van een universiteit: partnerships, spin-offs, en science parks als voorbeelden', in: *Plan*, No. 12, pp. 21-25.
- Crafts, Nicholas (1996). 'Deindustrialisation and Economic Growth', in: *The Economic Journal*, Vol. 106, No. 434, pp. 172-183.
- Crommentuijn, Leon (1997). *Regional Household Differences: Structures and Processes*, Thesis Publications, Amsterdam.
- Daugbjerg, Carsten, Anders Branth Pedersen (2004). 'New Policy Ideas and Old Policy Networks: Implementing Green Taxation in Scandinavia', *Journal of Public Policy*, Vol. 24, No. 2, pp. 219-49.
- Denters, Bas, Lawrence Rose (2004). 'Van lokale overheid tot onderdeel van het lokaal bestuur?', in: *Bestuurswetenschappen*, Vol. 58, No. 5, pp. 373-390.
- Derks, W., P. Hovens, L.E.M. Klinkers (2006). *Structurele bevolkingsdaling: een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*, Den Haag.
- Doel, J., van den (1978). *Demokratie en Welvaartstheorie*, Alphen aan de Rijn.
- Doelen, F.C.J., van der (1993). 'De gereedschapskist van de overheid: een inventarisatie', in Bresser, J.Th.A, P. de Jong, P-J Klok, A.F.A. Korsten (ed.), *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*, Van Gorcum, Assen/ Maastricht, pp. 17-32.
- Douglas, Mary, Aaron Wildavsky (1983). *Risk and culture: an essay on the selection of technical and environmental dangers*, University of California Press, Berkeley.
- Dowding, Keith (1995). 'Model or Metaphor? Review on the Policy Network Approach', in: *Political Studies*, Vol. 43, No. 3, pp. 136-158.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row.
- (1972). 'Up and Down with Ecology,' in: *The Public Interest*, Vol. 28, No. 2, pp. 38-50.
- Drezner, Daniel W. (2003). 'The Hidden Hand of Economic Coercion', in: *International Organization*, Vol. 57, No. 3, pp. 643-659.
- Dudley, Geoffrey (1999). 'British Steel and Government since Privatization', in: *Public Administration*, Vol. 77, No. 1, pp. 51-71.
- Dunn, William N. (1994). *Public Policy Analysis*, Prentice Hall, Up Saddle River.

- Ebenrett, Heinz, J., Dieter Hansen, Klaus J. Puzicha (2003). 'Verlust von Humankapital in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit', in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bundeszentrale für politische Bildung, Vol. 6, No. 7, pp. 25-32.
- Eisenhardt, Kathleen M. (1989). 'Building Theories from Case Study Research', in: *The Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 4, pp. 532-550.
- Emler, Nicholas, Elizatbeth Frazer (1999). 'Politics: the education effect', in: *Oxford review of education*, Vol. 25, No's 1&2, pp. 251-273.
- Etzioni, Amitai (1967). 'Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making', in *Public administration review*, vol. 27, No. 5 pp 385-392.
- EC (2002). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Commission's Action Plan for skills and mobility*, Brussels, 13-2-2002.
- Eustin, Joanne D. (2000), *Agenda-setting, the Universal Service case*, Dissertation, Blacksburg, Virginia.
- Evans Stout, Karen, Byron Stevens (2000). 'The Case of the Failed Diversity Rule: A Multiple Streams Analysis', in: *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 22, No. 4, pp. 341-355.
- Exworthy, Mark, Martin Powell (2004). 'Big Windows and Little Windows: Implementation in the Congested State', in: *Public Administration*, Vol. 82, No 2, pp. 263-281.
- Faber, Marike, Jeroen Huisman (2004). 'Beleidsgeneraties in het hoger onderwijs', in: *Beleidswetenschap*, vol. 18, No. 4, pp. 274-296.
- Fenger, Menno (2001). *Sturing van samenwerking, institutionale veranderingen in het beleid voor werk en inkomen*, Dissertation University of Twente.
- (2003). *Over implementatie en beleidsverandering, 'Policy change and learning' van Paul Sabatier & Hank Jenkins-Smith*, in: *Bestuurskunde*, Vol. 12, No. 3, pp. 123-131.
- Fenger, H.J.M., P-J Klok (1998). 'Het overwegen van mogelijke beleidsinstrumenten', in: Hoogerwerf, A., *Het ontwerpen van beleid*, Samsom, Alphen aan de Rijn, pp. 108-127.
- Fenger, Menno, Pieter-Jan Klok (2001). 'Interdependency, beliefs, and coalition behavior: A contribution to the advocacy coalition framework', in: *Policy Sciences*, Vol. 34., pp. 157-170.
- Fischer, F. (1980), *Politics, Values and Public Policy: the Problem of Methodology*, Boulder.
- Fielding, A.J. (1992). 'Migration and Social Mobility: South East England as an Escalator Region', in *Regional Studies*, Vol. 26, No. 1, pp. 1.15.
- Fikkers, Derek Jan, Koen van Dam (2006). 'Van wens naar werkelijkheid, de verbetering van de carrièreperspectieven van jonge onderzoekers', in: *Th&ma*, Vol. 13, No. 4, pp. 56-60.
- Fikkers, Derek Jan, Ben Jongbloed (2005). 'The contribution of learning and teaching to labour market and skills', in OECD, *Supporting the contribution of Higher Education Institutes to regional development*, OECD, pp. 35-53.

- Fikkers, D.J. (2005). *The concept of regional problem perceptions*, Paper presented at the ECPR Standing Group on Regionalism Summerschool, Florence, 3-10 September 2005.
- (2007). *Local economic policy measures: the deficiencies of conventional agenda setting models*, Paper presented at the 27th IASIA-Congress, Abu Dhabi, United Arab Emirates, 9-14 July 2007.
- Florax, Raymon (1992). *The University: A Regional Booster? Economic impacts of academic knowledge infrastructure*, dissertation, Ashgate Publishing, Aldershot.
- Forester, John (1984). 'Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through', in: *Public Administration Review*, Vol. 44, No. 1, pp. 23-31.
- Freeman, J.L., J.P. Stevens (1987). 'A Theoretical and Conceptual Re-examination of Subsystem Politics', in *Public Policy and Administration*, Vol. 2, No. 1, pp. 9-24
- Freeman, Howard Edgar, Clarence C. Sherwood (1970). *Social research and social policy*, Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.
- Freeman, R.E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston: Pitman.
- Friedman, A. L., S. Miles (2002). 'Developing Stakeholder Theory', in: *Journal of Management Studies*, Vol. 39, No. 1, pp. 1-21.
- Gaag, Nicole van der, Evert van Imhoff, Leo van Wissen (2000). 'Internal Migration Scenarios and Regional Population Projections for the European Union', in: *International Journal of Population Geography*, Vol. 6, pp. 1-19.
- Gabriel, Oscar, Susanne Eisenmann (2002). 'Lokaal bestuur in Duitsland', in *Bestuurswetenschappen*, Vol. 56, No. 1, pp. 10-30.
- Gemeente Amsterdam (2006). *Jaarverslag 2005*, Amsterdam, EZ.
- Gemmel, N. (1996). 'Estimating the Impact of Human Capital Stocks and the Accumulation of Economic Growth: Some New Evidence', in: *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, No. 58, pp. 9-28.
- Genugten, Marieke, van (2008). *The Art of Alignment: Transaction Cost Economics and the Provision of Public Services at the Local Level*, Dissertation, University of Twente.
- Gestel, N.M., van (1996). 'Het juiste moment voor bestuurlijke vernieuwing', in: N.J.M. Nelissen et. al., *Vernieuwing van Bestuur, inspirerende visies*, Bussum: Couthino.
- Givel, Michael (2006). 'Punctuated Equilibrium in Limbo: The Tobacco Lobby and U.S. State Policymaking from 1990 to 2003', in: *Policy Studies Journal*, Vol.34, No. 3, pp. 405-418.
- Glauser, Peter, Barbara Jeanneret, Marie-Christine Hotz (2006). *Regionale Disparitäten in der Schweiz*, Zürich.
- Gottlieb, Paul D., Michael Fogarty (2003). 'Educational Attainment and Metropolitan Growth', in: *Economic development quarterly*, Vol. 17, No. 4, pp. 325-336.



- Graaf, Henk van de, John Grin (2001). Variëteiten in rationaliteit en legitimiteit van beleid', in: Abma, Tineke, Roel in 't Veld, *Handboek Beleidswetenschap*, Boom, Amsterdam, pp.208-221.
- Graaf, H. van de, R. Hoppe (1996). *Beleid en Politiek, een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*, Bussum.
- Grant, W.P., W. Paterson, C. Whitson (1988). *Government and the chemical industry*, Oxford University Press, Oxford.
- Grin, John, Henk van de Graaf (1996). 'Implementation as communicative action', in: *Policy Sciences*, Vol. 29, No. 4, pp. 291-319.
- Grin, J., H. Van de Graaf, R. Hoppe (1997), *Technology Assessment through Interaction*, The Hague: Rathenau Institute.
- Griliches, Z. (1991). *The search for R&D spillovers*, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Gusfield, Joseph R. (1981). *The Culture of Public Poblems, Drinking-Driving and the Symbolic Order*, University of Chicago Press, Chicago/ London.
- Guy Peters, B., Brian W. Hogwood (1985), 'In Search of the Issue-Attention Cycle', in: *Journal of Politics*, Vol. 47, No. 1, pp. 238-253.
- Haas, Ernst B. (1967). 'The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America' in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 5, No. 4, pp. 315-343.
- Hanushek, Eric, Dennis D. Kimko (2000). 'Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations', in: *The American Economic Review*, Vol. 90, No. 5, pp. 1184-1208.
- Haveman, Robert H., Barbara L. Wolfe (1984). 'Schooling and Economic Well-Being: The Role of Nonmarket Effects', in: *The Journal of Human Resources*, Vol. 19, No. 3, pp. 377-407.
- Heclo, H. (1978). 'Issue Networks and the Executive Establishment', in: A. King (ed.). *The New American Political System*, pp. 87-124, Washington, DC, American Enterprise Inc.
- Heffen, O, van (1998). 'Beleidstheoriën uit de beleidspraktijk', in: A. Hoogerwerf, M. Herweijer, *Overheidsbeleid*, Samsom, Alphen aan de Rijn, pp.250-169.
- Hendriks, Frank, Pieter Tops (1997). 'Tussen democratisering en verzakelijking: trends in de hervorming van het lokaal bestuur in Nederland en Zwitserland, in: *Bestuurswetenschappen*, Vol. 51, No. 4, pp. 198-216.
- Herweijer, M., J.M.J. Berghuis, W.J.M. Pol (1995). *Effecten van herindeling*, Deventer: Kluwer.
- Hess, Charlotte, Elinor Ostrom (2007). *Understanding Knowledge as a Common*, Cambridge, The MIT Press.
- Hisschemöller, M., R. Hoppe (2001). 'Coping with Intractable Controversies: The Case for Problem Structuring in Policy Design and Analysis', in Hisschemöller et. al., *Knowledge, Power, and Participation in Environmental Policy Analysis*, New Brunswick, New Jersey.
- Hoffman, Stanley (1966). 'Obstinate or obsolete: The fate of the nation-state and the case of Western Europe', in: *Daedalus*, Vol. No. 3, pp 862-915.

- Holm, Erik (2001). *The European Anarchy; Europe's Hard Road into High politics*, Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- Hoogerwerf, A. (1984). 'Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie', in *Acta Politica*, Vol. 19, No. 4, pp. 493-530.
- (1986). *Vanaf de top gezien*, Amsterdam: Sijthoff.
- (1987). 'De levensloop van problemen: definiëring, precisering, en oplossing', in: *Beleidswetenschap*, Vol. 1, no. 2, pp. 159-181.
- (1989). 'Beleid en tijd: Gevolgen van tijdsbeleving voor de inhoud, processen en effecten van beleid', in: *Beleidswetenschap*, Vol. 3, No. 2, pp. 117-144.
- (1998a). 'Het ontwerpen van beleid als wetenschapstoepassing', in: A. Hoogerwerf (red.). *Het ontwerpen van beleid*, tweede druk, Samsom, Alphen aan de Rijn, pp. 13-34.
- (1998b). 'Beleidsvoorbereiding: het ontwerpen van beleid', in A. Hoogerwerf, M. Herweijer, *Overheidsbeleid*, Samsom, Alphen aan de Rijn, pp. 59-78.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Lanham, Md: Rowman & Littlefield.
- Hoppe, R. (2001). 'Stijlen in probleemdefiniëring: Culturele theorie en de probleemdefiniëring', in: *Beleidswetenschap*, Vol. 15, No. 2, 107-140.
- Hoppe, Robert, John Grin (1999). 'Pollution through Traffic and Transport, the praxis of cultural pluralism in parliamentary technology assesment', in: Thompson, Michael, Gunnar Grendstad, Per Selle, *Cultural Theory as Political Science*, Routledge, London, 1999, pp. 154-169.
- Hornung, Daniel, Thomas Röthlisberger (2005). *Die Bergregionen in der Schweiz*, Office Fédérale de la Statistique. Neuchâtel.
- Hospers, Gert-Jan, Sjoerd Beugelsdijk (2002). 'Regional Cluster Policies: Learning by Comparing?', in *Kyklos*, Vol. 55., No. 3.
- Hospers, G. J. (2004). *Regional Economic Change in Europe: A Neo-Schumpeterian Vision*, Münster: LIT-Verlag.
- (2005). 'Capacity building for regional cooperation in Twente', in OECD, *Supporting the contribution of Higher Education Institutes to regional development*, OECD, pp. 63-73.
- Howlett, Michael (1997). 'Issue-Attention and Punctuated Equilibria Models Reconsidered: An Empirical Examination of the Dynamics of Agenda—Setting in Canada', in: *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 30, No. 1, pp. 3-29.
- (1998). 'Predictable and Unpredictable Policy Windows: Institutional and Exogenous Correlates of Canadian Federal Agenda-Setting', in: *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 31, No. 3, pp. 495-524.
- Howlett, Michael, M. Ramesh (1998). 'Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics in the Policy Process', in: *Policy Studies Journal*, Vol. 26, No. 3, pp. 466-481.
- Hufen, J.A.M., A.B. Ringeling (red.) (1990). *Beleidsnetwerken*, VUGA, 's-Gravenhage, pp. 235-254.

- Hunter, Lori M. (1998). 'The Association Between Environmental Risk and Internal Migration Flows', in: *Population and Environment*, Vol. 19, No. 3, pp. 247-277.
- Huijts, Paul (2003). 'Learning regions paradigm: national approach', in: Rutten, Roel, Frans Boekema, Elsa Kuijpers, *Economic Geography of higher education: Knowledge infrastructure and learning regions*, Routledge, pp. 189-196.
- Iredale, Robyn (2001). 'The Migration of Professionals: Theories and Typologies', in: *International Migration*, Vol. 39, No. 5, pp. 7-26.
- Jaccard, James and Choi K. Wan (1996). *LISREL approaches to interaction effects in multiple regression*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Jaffe, Adam B. (1996). 'Economic analysis of research spillovers implications for the advanced technology program', paper prepared for the Advanced Technology Program December 1996 (GCR 96-808). Gaithersburg, MD.
- Jamieson, Susan (2004). 'Likert scales: how to (ab)use them', in: *Medical Education*, Vol. 38, Nr. 12, pp. 1217-1218.
- Jamison, Eliot A., Dean T. Jamison, Eric A. Hanushek (2006). 'The effects of education quality on income growth and mortality rate', in: *NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research*, Cambridge MA.
- Jansen-Heijtmajer, W. (1994). 'De regionale herkomst van studenten aan universiteiten', in: *Kwartaalschrift voor onderwijsstatistiek*, Vol. 1, No. 2, pp. 16-20.
- Jansson, E (2005). 'The Stakeholder Model: The Influence of the Ownership and Governance Structures', in: *Journal of Business Ethics*, Vol. 56, No. 1, pp. 1-13.
- Jenkins-Smith, Hank C., Paul A. Sabatier (1993). 'The Dynamics of Policy-Oriented Learning', in: Sabatier, Paul A., Hank C. Williams, *Policy Change and Learning, An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Boulder/ San Francisco, Oxford, pp. 41-56.
- John, Peter (1999). 'Ideas and interests; agendas and implementation: an evolutionary explanation of policy change in British local government finance', in: *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 1, No. 1, pp. 39-62.
- (2003). 'Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?', in: *The Policy Studies Journal*, Vol. 31, No. 4, pp.481-498.
- John, Peter, Helen Margetts (2003). 'Policy punctuations in the UK: fluctuations and equilibria in central government expenditure since 1951', in: *Public Administration*, Vol. 81, No. 3, pp. 411-432.
- (1998). 'De analyse van het beleidsprobleem', in: Hoogerwerf, A., *Het ontwerpen van beleid*, Samsom, Alphen aan de Rijn, pp. 52-69.
- Jones, Bryan D. (1994). *Reconciling Decisionmaking in Democratic Politics: Attention, Choice and Public Policy*, University of Chicago Press, Chicago

- Jones, Bryan D., Frank R. Baumgartner (2004). 'Representation and Agenda Setting', in: *The Policy Studies Journal*, Vol. 32, No. 1, pp. 1-24.
- Karlsson, Charlie, Wei-Bin Zhang (2001). 'The role of universities in regional development, endogenous human capital and growth in a two-region model', in: *The Annals of Regional Science*, Vol. 35, No. 2, pp. 179-198.
- Keating, Michael, John Loughlin, Kris Deschouwer (2003). *Culture, Institutions and Economic Development: A Study of Eight European Regions*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Keeler, John T.S. (1993). 'Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making', in: *Comparative Political Studies*, Vol. 25, No. 4, pp. 433-486.
- Kelly, Branden (2005). *John Kingdon's Theory at the State Level: A Look at Preschool for All in Illinois and California*, Stanford University.
- Keselman, H.J., Joanne C. Rogan (1978). 'A Comparison of the Modified-Tukey and Sheffé Methods of Multiple Comparisons for Pairwise Contrasts', in: *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 73, No. 361, pp. 47-52.
- King, Gary, Robert O. Keohane, Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry, Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton University Press, Princeton.
- Kingdon, John W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies 2/e*, Addison-Wesley.
- Klein, Jonathan H., Dale F. Cooper (1982). 'Cognitive Maps of Decision-Makers in a Complex Game', in: *The Journal of the Operational Research Society*, Vol. 33, No. 1, pp. 63-71.
- Klijn, E.H. (1994). *Policy Networks: an Overview*, Rotterdam.
- Klijn, Erik-Hans, Geert R. Teisman (2003). 'Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases', in: *Public Money and Management*, Vol. 23, No. 3, pp. 137-146.
- Klok, P-J (1993a). 'Beleidsinstrumenten als stromen hulpbronnen', in: Bressers, J. Th.A., P. de Jong, P-J Klok, A.F.A. Korsten (ed.), *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*, Van Gorcum, Assen/ Maastricht, pp. 147-157.
- (1993b). 'Stimulering met wetgeving', in: Klok, P.J et. al., *Stimulerende Wetgeving*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn.
- Knoepfel, P. (1991). 'Ökologische Vernetzung eines gespannten Grundverhältnisses', in: Görlitz, A. (ed.): *Regulative Umweltpolitik, Jahresschrift für Rechtspolitik*, pp. 107-148.
- Brandes, U., Erlebach, T. (2005). *Network Analyses*, Berlin-Heidelberg: Springer Verlag.
- Kriesi, Hanspeter (2001). 'The Federal Parliament: The Limits of Institutional Reform', in: *West European Politics*, Vol. 24, No. 2, pp. 59-76.
- Krugman, Paul (1991). 'Increasing Returns and Economic Geography', in: *The Journal of Political Economy*, Vol. 99, No. 3, pp. 483-499.
- (1998). 'What's new about the new economic geography?', in: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 14, No. 2, pp. 7-17.

- Laan, L., J. de Boom, F.G. van Oort (2000). *Regionale arbeidsmarkten en de kenniseconomie*, onderzoeksreeks Rijksplanologische Dienst, Nr. 7.
- Ladner, Anreas (2002). 'Lokaal bestuur in Zwitserland: kleine gemeenten, grote autonomie, beperkte bestuurskracht', in: *Bestuurswetenschappen*, Vol. 56, No. 2, pp. 100-118.
- Lakatos, Imre (1970), History of Science and Its Rational Reconstruction, in: *PSA: proceedings of the Biennial Meeting of the Philosophy of Science Association*, Vol. 970, pp. 91-136.
- Lambright, W. Henry (1994). 'Administrative Entrepreneurship and Space Technology: The Ups and Downs of Mission to Planet Earth', in: *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 2, pp. 97-104.
- Langfield-Smith, Kim, Andrew Wirth (1992). 'Measuring differences between cognitive maps', in: *Journal of the Operational Research Society*, Vol. 43, No. 12, pp. 1135-1150.
- Liebermann, Joyce M. (2002). 'Three streams and four policy entrepreneurs convergence', in: *Education and Urban Society*, Vol. 34, No. 4, pp. 438-460.
- Lill, Michael, Bernd Hess, Marion Marschall-Meyer (2005). *Human Capital in European peripheral regions: Brain-Drain and Brain-Gain*, Kaiserslautern: IHK Zetis GmbH.
- Lindblom, Charles E. (1959). 'The Science of Muddling Through', in: *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2, pp. 79-88.
- Lindblom, Charles E., Edward J. Woodhouse (1993). *The Policy-Making Process, third edition*. Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Linder, Wolf, Adrian Vatter (2001). 'Institutions and Outcomes of Swiss Federalism: The Role of the Cantons in Swiss Politics', in: *West European Politics*, Vol. 24, No. 2, pp. 95-122.
- Lindquist, Eric (2006), 'Survival and Institutionalization of an Idea: The Rapid Rise of Intelligent Vehicle-Highway Systems', in: *Review of Policy Research*, Vol. 23, No. 4, pp. 887-902.
- Lober, Douglas J. (1997) 'Explaining the formation of business-environmentalist collaborations: Collaborative windows and the Paper Task Force', in: *Policy Sciences*, Vol. 30, No. 1, pp 1-24.
- Lulofs, Kris, Rob Hoppe (2006). 'Het pleitcoalitiemodel geëvolueerd: suggesties uit Europese toepassingen', in *Beleidswetenschap*, Vol. 20, No. 2, pp. 22-46.
- Lulofs, Kris, Hans Bressers, Annemieke Boeren (2005). *Schokgolven in het openbaar bestuur na 'Enschede'*, Utrecht: Lemma.
- Lundval, B.A., B. Johnson (1994). 'The learning economy' in: *Journal of Industry Studies*, Vol. 1, No. 2, pp. 23-42.
- March, J.G., J.P. Olsen (1976) *Ambiguity and choice in organizations*, Bergen
- Marshall, Neil (1995). 'Policy Communities, Issue Networks and the Formulation of Australian Higher Education Policy', in: *Higher Education*, Vol. 30, No. 3, pp. 273-293.
- Martin, Phillip (1999). 'Public policies, regional inequalities and growth', in: *Journal of public Economics*, Vol. 73, No. 1, pp. 85-105.

Literatuur

- Martin, Ron (1988). 'The Political Economy of Britain's North-South Divide', in: *Transactions of the Institute of British Geographers*, New Series, Vol. 13, No. 4, pp. 389-418.
- Martin, Ron, Peter Sunley (1998). 'Slow Convergence? The New Endogenous Growth Theory and Regional Development', in: *Economic Geography*, Vol. 74, No. 3, pp. 201-227.
- Mathur, Vijay K. (1999). 'Human Capital-Based Strategy for Regional Economic Development', in: *Economic Development Quarterly*, Vol. 13, No. 3, pp. 203-216.
- Mathur, Vijay K., Frank M. Song (2000). 'A labor market based theory of regional economic development', in: *The Annals of Regional Science*, No. 34, pp. 131-145.
- Mazey, Sonia, Jeremy Richardson (1997). 'Agenda setting, Lobbying and the 1996 ISC', in: Edwards, G., A. Pijpers (eds.): *The Politics of the European Treaty Reform*, London, Pinter, pp. 226-249.
- McCormick, James M. (1980). 'Intergovernmental Organizations and Cooperation among Nations', in: *International Studies Quarterly*, Vol. 24, No. 1, pp. 75-98.
- Meer, Els, van der, Bas Groenevelt (2000). *UNIREG Regional Case Study Report The Region Twente*, Study Centre for the Metropolitan Environment, University of Amsterdam, Amsterdam.
- MINEZ (2004). *Pieken in de delta*, Den Haag: MINEZ.
- Moe, Terry M. (1995). 'The Politics of Structural Choice: Towards a Theory of Public Bureaucracy', in: Williamson, Oliver E. (ed.), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, Oxford University Press.
- Mortensen, Peter B. (2005). 'Policy Punctuations in Danish Local Budgeting', in: *Public Administration*, Vol. 83, No 4, pp. 931-950.
- Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and Under-Developed Regions*, London, University Paperbacks.
- Namenwirth, J. Zvi (1973). 'Wheels of Time and the Interdependence of Value Change in America', in: *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 3, No. 4, pp. 649-683.
- Namenwirth, J.Z. and Weber, R.Ph, (1987). *Dynamics of Culture*, Boston: Allen & Unwin.
- OECD (1996). *The Knowledge-based economy*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- (2000). *Links between policy and growth: cross-country evidence*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- (2001). *The Well-being of Nations, the Role of Human Capital and Social Capital*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- (2005). *Education at a Glance: OECD Indicators 2005*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- (2008). *Economic Policy Reforms - Going for Growth 2008*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

- Orvik, Nils (1974). 'Nordic Cooperation and High Politics', in: *International Organization*, Vol. 28, No. 1, pp. 61-88.
- Ostrom, E. et. al. (1994). *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Parry, J.P. (1986). 'Review: High and Low Politics in Modern Britain', in: *The Historical Journal*, Vol. 29, No. 3, pp. 753-770.
- Parsons, Christine, Brian Fidler (2005), 'A new theory of educational change – punctuated equilibrium: The case of the internationalisation of higher education institutions', in: *British Journal of Educational Studies*, Vol. 53, No. 4, pp 447-465.
- Perroux, Francois (1950). 'Economic Space, Theory and Application', in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 64, No. 1, pp. 89-104.
- Perry, James (1985). 'Organization and Bureaucratic Politics', in: *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 4, No. 4, p. 621.
- Peters, B. Guy, Brian W. Hogwood (1985), 'In Search of the Issue-Attention Cycle', in *The Journal of Politics*, Vol. 47, No. 1, pp. 238-253.
- Peterse, Aad (1995). 'The mobilization of counter-expertise: Using Fischer's model of policy inquiry', in: *Policy Sciences*, Vol 28, No. 4, pp.369-373.
- Plant, Jeremy F. (2004). 'Terrorism and the Railroads: Redefining Security in the Wake of 9/11', in: *Review of Policy Research*, Vol. 21, No. 3, pp 293-305.
- Plein, L. Christopher (1994). 'Agenda Setting, Problem Definition, and Policy Studies', in: *Policy Studies Journal*, Vol. 22, No. 4, pp. 701–704.
- Polsby, Nathan W. (1984). *Political Innovation In America: The Politics of Policy Initiation*, New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Porter, Michael (1998). *The competitive advantage of nations*, New York, The Free Press.
- (2003). 'The economic performance of regions', in: *Regional Studies*, Vol. 37, No. 6/7, pp. 549-78.
- Princen, Sebastiaan, Mark Rhinard (2006). 'Crashing and creeping: agenda-setting dynamics in the European Union', in: *Journal of European Public Policy*, Vol., 13, No. 7, pp. 1119-1132.
- Richardson, J., G. Jordan (1979). *Governing under pressure*, Oxford University Press, Oxford.
- Rhodes, R.A.W. (1986). *The National World of Local Government*, London, Allen & Unwin.
- (1988). *Beyond Westminster and Whitehall; the sub-central governments of Britain*, Sage, London.
- (1990). 'Policy Networks: a British Perspective', in: *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2, No. 3, pp. 293-317.
- (1996). 'The new governance: governing without government', in: *Political Studies*, Vol. 44, No. 4, pp. 652-667.
- Rhodes, R.A.W., David Marsh (1992). 'New directions in the study of policy networks', in: *European Journal of Political Research*, Vol. 21, No. 3, pp. 181-205.

- Reininger, Sven (2004). *Brain-Drain / Brain-Gein in Kaiserslautern und der Westpfalz*, Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung, Technische Universität Kaiserslautern.
- Ripley, R., G. Franklin (1980). *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*, Homewood, Dorsey Press.
- Robbinson, Scott E. (2004). 'Punctuated Equilibrium, Bureaucratization, and Budget Changes in Schools', in: *The Policy Studies Journal*, Vol. 32, No. 1, pp. 25-39.
- Robbinson, Scott E, Floun'say Caver, Kenneth J. Meier, Laurence J. O'Toole, Jr. (2007). 'Explaining Policy Punctuations: Bureaucratization and Budget Change', in: *American Journal of Political Science*, Vol. 51, No. 1, pp. 140-150.
- Roberts, Nancy C., Paula J. King (1991). 'Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process', in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 1, No. 2, pp. 147-175.
- Rodríguez-Pose, Andrés, Riccardo Crescenzi (2008). 'Research and Development, Spillovers, Innovation Systems, and the Genesis of Regional Growth in Europe', in: *Regional Studies*, Vol. 42, No. 1, pp. 51-68.
- RPB (2004). *Kennis op de kaart: ruimtelijke patronen in de kenniseconomie*, Rotterdam, NAI.
- RPB (2006). *Economische netwerken in de regio*, Rotterdam, NAI
- Rutten, Roel, Frans Boekema, Elsa Kuijpers (eds.) (2003). *Economic Geography of Higher Education: Knowledge infrastructures and learning regions*, Routledge.
- Rydin, Yvonne (1997). 'Policy Networks, Local Discourses and the Implementation of Sustainable Development', in: Susan Baker et. al., *The Politics of Sustainable Development*, Routledge.
- Sabatier, P.A. (1991). 'Towards better theories of the policy process', in: *PS: Political Science and Politics*, Vol. 24, No. 2, pp. 147-168.
- Sabatier, Paul A., Hank C. Jenkins-Smith (1993). 'The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revision, and Implications for Scholars and Practitioners', in: Sabatier, Paul A., Hank C. Williams, *Policy Change and Learning, An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Boulder/ San Francisco, Oxford, pp. 211-236.
- Sabatier, Paul A., Hank C. Jenkins-Smith (1999). 'The Advocacy Coalition Framework: An Assesment', in: Sabatier, Paul A. (eds.) *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Oxford, pp. 117-168.
- Sabatier, P. A., C. Weible (2005), *Innovations in the Advocacy Coalition Framework*, Paper presented at the National Conference American Society of Public Administration, Milwaukee, 2-5 April 2005.
- Sagan, Iwona, Henrik Halkier (2005). 'Regional Contestations: Conclusions', in: Sagan, Iwona, Henrik Halkier (eds). *Regionalism Contested: Institutions, Society and Governance*, Ashgate Publishing Limited, pp. 265-273.



- Scharpf, Fritz W. (1978). 'Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts, and Perspectives', in: Kenneth Hanf, Fritz W. Scharpf, *Interorganizational Policy Making, Limits to Coordination and Central Control*, London: Sage.
- Scharpf, Fritz W., B. Reissert, F. Schnabel (1978), 'Policy effectiveness en conflict avoidance in intergovernmental policy formation', in: Kenneth Hanf, Fritz W. Scharpf, *Interorganizational Policy Making, Limits to Coordination and Central Control*, London: Sage.
- Schattschneider, E.E. (1960). *The semisovereign people: a realist's view of democracy in America*, New York, Holt, Rinehart and Winston.
- Schlager; Edella , William Blomquist (1996), 'A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process', in: *Political Research Quarterly*, Vol. 49, No. 3, pp. 651-672.
- Schön, D.A. (1983). *The reflective practitioner: How professionals think in action*, New York: Basic Books.
- Schultz, Theodore W. (1961). 'Investment in Human Capital', in: *The American Economic Review*, Vol. 51, No. 1, pp. 1-17.
- Schütt, Florian (2003). 'The importance of Human Capital for Economic Growth', in: *Materialien des Wissenschaftsschwerpunktes 'Globalisierung der Weltwirtschaft'*, No. 27.
- Schwarz Müller, Theo, Michael Garthe (2000). *Die Pfalz im 20. Jahrhundert*, Pfälzische Verlagsanst.
- Shyrock, Henry S. Jr., Charles B. Nam (1965). 'Educational Selectivity of Interregional Migration', in: *Social Forces*, Vol. 43, No. 3, pp. 299-310.
- Simon, Herbert A. (1965). 'Administrative Decision Making', in: *Public Administration Review*, Vol. 25, No. 1, pp. 31-37.
- Smiley, Donald V. (1984). 'Public Sector Politics, Modernization, and Federalism: The Canadian and American Experiences', in: *Publius*, Vol. 14, No. 1, pp. 39-59.
- Smith, David Horton (1994). 'Determinants of Voluntary Association Participation and Volunteering: A Literature Review', in: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 23, No. 2, pp. 243-263.
- Smith, M.J. (1997) 'Policy Networks', in: Hill, Michael, *The Policy Process*, London, Prentice Hall.
- Soroka, Stuart (1999). 'Policy Agenda-Setting Theory Revisited: A Critique of Howlett on Downs, Baumgartner and Jones, and Kingdon, in: *Canadian Journal of Political Science/ Revue canadienne de science politique*, Vol. 32, No. 4, pp. 763-772.
- Stokman, Frans N. (2001). 'Networks: Social', in: *International Encyclopedia for the Social & Behavioral Sciences*, pp. 10509-10514.
- Storper, M., A.J. Venables (2004). 'Buzz: face-to-face contact and the economy', in: *Journal of Economic Geography*, No. 4, pp. 351-370.
- Tanner Holderness, Susan (1992). 'The politics of State educational policy making: the usefulness of the Kingdon Model', in: Frederick C. Wendel (ed), *Issues of*

- Professional Education and Practice*, University Council for Educational Administration, Pennsylvania State University, pp. 15-29.
- Taste, William J., Jack Russell, Mark J. Wierman (2005). *A New Measure to Analyze Student Performance Using the Likert Scale*, Proc ISECON 2005.
- Temple, Jonathan (2001). 'Education and economic growth Papers presented at a HM Treasury Seminar held at 11 Downing Street on 12 October 2000', in: *Economic Growth and Government Policy*. HM Treasury.
- Thomas, Graig (1997). 'Public Management as Interagency Cooperation: Testing Epistemic Community Theory at the Domestic Level', in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 7, No. 2, pp. 221-246..
- Timmermans, Arco (2003). *High politics in the Low Countries: an empirical study of coalition agreements in Belgium and the Netherlands*, Aldershot: Ashgate.
- Timmersmans, Arco, Peter Scholten (2006). 'The political flow of wisdom: science institutions as policy venues in The Netherlands', in: *Journal of European Public Policy*, Vol., 13, No. 7, pp. 1104-1118.
- Toke, Dave (2000). 'Policy network creation, the case of energy efficiency', in *Public Administration*, Vol. 78, No. 4, pp. 835-854.
- Toonen, Th.A.J., *Denken over binnenlands bestuur: theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, 's-Gravenhage: VUGA.
- True, James L., Bryan D. Jones, Frank R. Baumgartner (1999). 'Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking, in: Sabatier, Paul A., *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder, pp. 97-117.
- Tripp, Michaela, Gunther Maier (2007). *Knowledge Spillover Agents and Regional Development*, SRE-Discussion 2007/01.
- Unger, Julia (2006) *Konversion als Chance zum Strukturwandel*, Hochschule für Wirtschaft und Umwelt, Nürtingen-Geislingen.
- VanMeter, Donald S, Herbert B. Asher (1973). 'Causal Analysis: Its Promise for Policy Studies', in: *Policy Studies Journal*, Vol. 2, No. 2, pp. 103-109.
- Veen, A., van der, F. Coenen, J. Boshuizen, D.J. Fikkers (2006). *Evaluatie van het economisch beleid van de gemeente Enschede: Kennisintensieve bedrijvigheid*, Enschede, Universiteit Twente, CSTM-series.
- Venniker, Richard (2000). 'Social Returns to education: a survey of recent literature on human capital externalities', in: *CPB Report 00/01*, pp. 47-50.
- Vickers, Sir Geoffrey (1958). 'Positive and Negative Controls in Business', in: *The Journal of Industrial Economic*, Vol. 6, No. 3, pp. 173-179.
- (1965). *The Art of Judgement, a Study of Policymaking*, London.
- Vries, M.S., de (1996a). 'Conjunctuurgolven in cultuur en beleid: 50 jaar volkshuisvestingsbeleid', in: O. van Heffen, P.J. Klok & M.S. de Vries (red). *Culturele dynamiek en beleidsontwikkeling*, Van Gorcum, pp 71-92.

- (1996b). Cultureel bepaalde visies op actoren: De positie van de beleidsambtenaar, in: O. van Heffen, P.J. Klok en M.S. de Vries (red). *Culturele dynamiek en beleidsontwikkeling*, Van Gorcum, pp. 164-186.
- (1999a). 'Developments in Europe: the idea of policy generations', in *International Review of Administrative sciences*, vol 65, no 4, pp. 485-504.
- (1999b). 'Het idee van beleidsgeneraties', in: *Beleidswetenschap*, Vol. 13, No. 3, pp. 207-231.
- (2000a). 'The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries', in: *European Journal of Political Research*, Vol. 38: No. 2: pp. 193-224.
- (2000b). 'The secret and cost of success: institutional change and policy change', in Heffen, Oscar van, Walter J.M. Kickert, Jacques J.A. Thomassen, *Governance in modern society*, Kluwer Academic Publishers, Boston, pp. 61-86.
- (2003). 'Het relatieve succes van het veiligheidsbeleid', in: *Openbaar Bestuur*, vol. 13, No. 1, pp. 36-39.
- (2005). 'Generations of interactive policy-making in the Netherlands', in: *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 71, No. 4, pp. 577-591.
- (2009), *The Importance of Neglect: Explaining and predicting the direction of policy change*, Forthcoming.
- Vught, F. van (2006). 'Higher education systems dynamics and useful knowledge creation', in Weber, L. E. and Duderstadt, J. J. (eds.). *Universities and Business: Partnering for the Knowledge Society*, London, Paris, Geneva: Economica, pp. 63-75.
- Waarden, Frans, van(1992). 'Dimensions and types of policy networks', in: *European Journal of Political Research*, Vol. 21, No. 1-2, pp. 29-52.
- Walraven, G. (1991). *De kwaliteit van de beleidstheorie* (diss.). Enschede.
- Wang, Shouhong (1996). 'A Dynamic Perspective of Differences between Cognitive Maps', in: *The Journal of the Operational Research Society*, Vol. 47, No. 4, pp. 538-549.
- Weber, Max (1997). 'Bureaucracy', in: Shafritz, Jay M., Albert C. Hyde, *Classics of Public Administration*, Fort Worth, Harcourt Brace College Publishers, pp. 37-44.
- Wehling, Hans-Georg, Andreas Kost (2003). 'Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland', in Kost, Andreas, Hans-Georg Wehling (Hrsg.), *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*, Bundeszentrale für politische Bildung, pp. 7-22.
- Weible, Christopher M. (2005). 'Beliefs and Perceived Influence in a Natural Resource Conflict: An Advocacy Coalition Approach to Policy Networks', in: *Political Research Quarterly*, Vol. 58, No. 3, pp. 461-475.
- (2006), 'An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy', in: *Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access*, Vol. 17, No. 1, pp. 95-118.

Literatuur

- Weltman, John J. (1974). 'On the Obsolescence of War: An Essay in Policy and Theory', in: *International Studies Quarterly*, Vol. 18, No. 4, pp. 395-416.
- Williamson, Oliver E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York, The Free Press.
- Wiseman, Robert F., Curtis C. Roseman (1979). 'A Typology of Elderly Migration Based on the Decision Making Process', in: *Economic Geography*, Vol. 55, No., 4, pp. 324-337.
- Wood, David M. (1997). 'Policy Choices in Comparative Context', in: *Policy Studies Journal*, , Vol. 28, No. 2, pp. 303-307.
- Wood, Robert S. (2006). 'The Dynamics of Incrementalism: Subsystems, Politics, and Public Lands', in: *Policy Studies Journal*, Vol. 34, No. 1, pp. 1-16.
- Woodhouse, Edward J., Dean A. Nieuwma (2001) 'Democratic Expertise: Integrating Knowledge, Power, and Participation, in: in Hisschemöller et. al., *Knowledge, Power, and Participation in Environmental Policy Analysis*, New Brunswick, New Jersey, pp.73-96.
- WHO GENEVA (2000). *Design and implementation of health information systems*. Geneva.
- Woud, Auke van der (2005). *Het lege land: de ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848*, Amsterdam: Olympus.
- (2006). *Een nieuwe wereld: het ontstaan van het moderne Nederland*, Amsterdam: Bakker.
- Yin, Robert K. (1981), 'The Case Study Crisis: Some Answers', in: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 26, No. 1, pp. 58-65.
- Zahariadis, Nikolas, Christopher S. Allen (1995). 'Ideas, Networks, and Policy Streams: Privatization in Britain and Germany', in: *Review of Policy Research*, Vol. 14, No. 1-2, pp. 71-98.
- Zahariadis, Nikolas (1999), 'Ambiguity, Time, and Multiple Streams', in : Sabatier, Paul A. (eds.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder, pp. 73-93.

## Summary

In this thesis we described the realization of thirteen policy initiatives. The most important similarity among the thirteen policy initiatives is that they influenced the regional human capital stock. This influence can be either conscious or unconscious. We have referred to these policy initiatives as *decentral human capital policy initiatives*.

In the second chapter we showed that these policy initiatives were not haphazard, but based on real needs. The policy initiatives were all situated in peripheral regions in Western Europe. In these regions, human capital stock is relatively small and often on the decline.

These three regions all possess excellent educational institutions. The Technical Universities of Twente and Westpfalz and the Institute for Higher Vocational Education in Zentralschweiz are relatively large. Nevertheless, all three regions find that the demographic effects of these institutions are too limited.

We showed that the percentage of highly educated people in Twente is far below that of the regions Twente wants to compete with. Yet, the number of vacancies for highly educated people in Twente is above average. In Westpfalz we had less detailed information than we had in Twente. Nevertheless, we saw that the region had a relatively small human capital stock. We saw a substantial out-migration of young alumni of the Technical University in Kaiserslautern. In Zentralschweiz, we also saw a structural out-migration of highly educated people.

In the second chapter we noted a number of large differences between these regions. However, we also noticed some strong similarities. All three regions have a relatively small human capital stock. In Twente and Westpfalz, we found a structurally low percentage of highly educated people in the total population. We also found a structural net out-migration of young alumni. In Zentralschweiz we found a relatively small human capital stock and also a structural out-migration of highly educated people.

### **On decentral human capital policy initiatives**

In each of the three regions, policy initiatives have been initiated that have an effect on the regional human capital stock. This effect can be either conscious or unconscious. In the third chapter we made an inventory of these policy initiatives. Through this, we were able to answer the first research question:

*What are the regional policy initiatives that increase the regional human capital stock, intentionally or unintentionally, and how can they be characterized?*

In this inventory chapter we saw that the policy initiatives differed substantially. The most important differences concerned the objectives of the policy initiatives. Based on the objectives of these policy initiatives, we distinguished four categories.

## Summary

In the case of a Type-I policy initiative, an increase in the regional human capital stock is the most important objective of the policy initiative. Other objectives can be strived for, but they are of less importance. If the most important objectives are not attained, the policy initiative has failed.

In the case of a Type-II policy initiative, the regional human capital stock is also of importance. Yet, it is no longer the most important objective. There are also other objectives that were of similar importance.

In the case of Type-III policy initiatives, the actors are aware of the effect the policy initiative has on the regional human capital stock. Nevertheless, this is not considered of crucial importance. An increase in the regional human capital stock is considered as a foreseeable side-effect of the policy initiative.

The regional human capital stock is of least importance in the case of Type-IV policy initiatives. In that case, an increase in this stock is an unforeseen side-effect. This implies that the actors that set up the policy initiatives do not take the regional human capital stock into account.

In the third chapter we selected all Type-I, Type-II, and Type-III policy initiatives in each region. Based on this selection, we also included the Type-IV policy initiatives. We found that in each region there are four or five policy initiatives. The size of these policy initiatives seems more or less similar. All organisations hire 0.5 to 6 fte. Each region has one or two major policy initiatives. The remaining policy initiatives hire 2.3 fte at most. Yet, most of them are smaller. All major policy initiatives are Type III or Type IV policy initiatives. The policy initiatives that aim exclusively at the regional human capital stock are fewer in number. Yet other things stand out. We found that in Twente, for instance, multiple Type-I policy initiatives have been set up. In Westpfalz and especially in Zentralschweiz, the regional human capital stock is less explicitly the focus of policy initiatives. In this latter region, no Type-I policy initiatives have actually been set up.

We also noticed that all the policy initiatives are set up without much publicity. There is hardly any media attention, and public opinion on the issue is not involved. Related to this is the absence of political conflict. This might also be related to the limited resources that are required to set up the policy initiatives. In the third chapter we described these policy initiatives as *low politics initiatives*. These low politics initiatives can be seen as the opposite of *high politics*. Low politics initiatives are not set up in a politically and normatively charged context. On the contrary, low politics initiatives can be labelled as relatively instrumental and almost technocratic.

We also noted that the quiet atmosphere in which the policy initiatives are set up had consequences for scientific scrutiny. Not much attention is paid. We simply do not know how many low politics initiatives exist. At most, we can expect there must be quite a few. This leaves the following question unanswered. How do these policy initiatives actually come into being?

## Existing policymaking theories

The question asked in the previous section could be answered using existing policy-making theories. In these theories, forecasts are produced about the way policy initiatives come into being. Yet, the question remains whether these theories are capable of explaining specific low politics initiatives, or, to be more specific, of explaining decentral human capital policy initiatives. After all, the existing policy-making theories are often empirically based on the adjunct of low politics: high politics. In the fourth chapter we focused on the following research question:

*To what extent are the existing policy-making theories capable of explaining decentral human capital policy initiatives?*

We answered this question by treating decentral human capital policy initiatives as low politics initiatives viewed on a more abstract level. Subsequently, we examined to what extent these policy-making theories were capable of explaining the realization of policy initiatives in which public opinion, political conflict, large-scale resources, and large-scale media attention did not play any role.

We found that they did not explain this. Existing policy-making theories are not capable of explaining the realization of low politics initiatives. The first criterion we used was *little material resources*. Only PGT and MS turned out to be capable of explaining policy initiatives with this characteristic. The other theories assumed the presence of a certain amount of material resources. The second criterion was *absence of political conflict*. We showed that all theories, except PGT, presupposed severe political conflict preceding the policy initiatives. The final shortcoming of existing theories was that most of them supposed that policy initiatives came into being after *media attention and the formation of public opinion*. This was especially true for IAC, ACF, and PET.

We concluded that the five theories we discussed were not capable of explaining the realization of low politics initiatives. Only MS seemed useful where it concerned two out of the three criteria. However, we also concluded that MS was based on political conflict. Political conflict, according to MS, was essential for the realization of policy initiatives.

## The value of our model

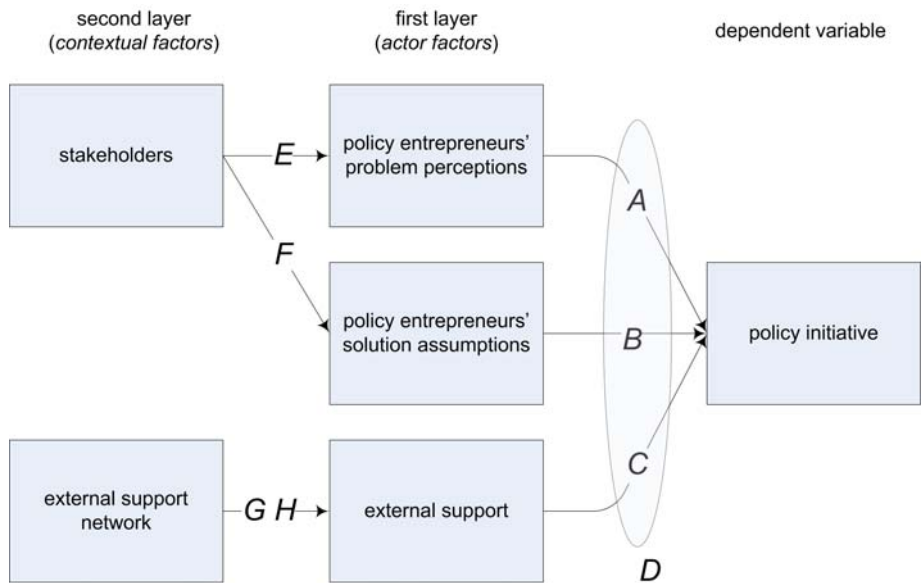
The theories we discussed were not capable of explaining low politics initiatives. So, the question remained as to how these policy initiatives could be explained. The third research question then followed:

*What policy-making model can explain the realization of decentral human capital policy initiatives?*

**A stratified model**

First and foremost, we came to the conclusion that the only viable model was a stratified model. This implies that, first of all, the model needs to pay attention to notions, conceptions and instruments of the initiating actors. We referred to these initiating actors as *policy entrepreneurs*. We referred to these factors as *actor factors*. The three actor factors we distinguished were the policy entrepreneurs' problem perceptions, the policy entrepreneurs' solution assumptions, and the external support the policy entrepreneurs had at their disposal. The supposed causal relationship between the factors and the dependent variable we hypothesized as  $H_a$ ,  $H_b$ ,  $H_g$ , and  $H_h$ .

However, these three actor factors do not emerge in a vacuum. We expected that the problem perceptions, the solution assumptions and the external support had been influenced by the regional context in which the policy initiatives were set up. This influence was hypothesized in four mechanisms. We explained these mechanisms in  $H_e$ ,  $H_f$ ,  $H_g$ , and  $H_h$ . These factors are referred to as *contextual factors*. In the figure below the low politics model is presented.



**The first layer: actor-factors**

In the sixth chapter we focused on the first actor factor: problem perceptions of the policy entrepreneurs. We supposed that once a policy entrepreneur attaches greater importance to the regional human capital stock, the policy initiative will be aimed more at regional human capital stock.



We saw, in fact, that most policy entrepreneurs in the three regions attach great importance to regional human capital stock. Highly educated people are perceived as important for economic reasons: they contributed to the regional economy. They are also expected to have a positive influence on the regional labour market: a substantial multiplier effect is assumed. Yet, we also saw differences among the regions. These differences manifested themselves once the policy entrepreneur was asked to what extent he thought his own region was lacking in human capital stock. In Twente, the policy entrepreneurs are the most convinced of a shortage. In Westpfalz the policy entrepreneurs are less convinced, while in Zentralschweiz policy entrepreneurs are the least convinced.

In the sixth chapter we found a relationship between problem perceptions and actual policy initiatives. The influence of problem perceptions on policy initiatives was restricted to one single component of the perceptions: the supposed regional shortage of highly educated people. This relationship could, however, only be found at the regional level. This was not what we expected in the fifth chapter or from our hypothesis; we expected the relationship to be present at the case level. The more regional policy entrepreneurs are convinced of a problem, the greater the chance that Type I policy initiatives emerge. Policy initiatives do not have to be realized by the policy entrepreneurs who pinpoint the problem, yet their opinion seems to smooth the way for those policy entrepreneurs who do set up these initiatives. In other words, they do not work in isolation.

In the seventh chapter we focused on the second hypothesis. We assumed a relationship between the solution assumptions of the policy entrepreneurs and the policy initiatives. Once the solution assumptions were more detailed, the policy initiative would be more directly aimed at the regional human capital stock. We found that the solution assumptions differ significantly among policy entrepreneurs and among the regions. In Twente, the policy entrepreneurs emphasise the image of the region. Most of them claim that the region does not have a strong image. This image, they are convinced, needs to be improved. In Zentralschweiz, the demand side of the labour market is stressed by the policy entrepreneurs. Westpfalz scores between the other two regions. We found that the policy entrepreneurs' solution assumptions are far from complicated and detailed. Because of these simple assumptions, it turned out to be hard to find the causal relationships that we expected in our hypothesis.

In that hypothesis, we expected the policy entrepreneurs' solution assumptions to have a direct influence on the policy initiatives. This turned out to be the case only to a limited extent and only by means of a regional mechanism. Once the solution assumptions in a certain region are less interfering, the chance that Type-I policy initiatives emerge increases. In Twente, we saw that the solution assumptions were chiefly aimed at image. Through a proper image campaign, many Twente policy entrepreneurs seem to think that the stock can easily be increased. We labelled such an image campaign as non-interfering. In Zentralschweiz, the solution assumptions are much more fundamental. They aim at altering the structure of the regional labour market. With some caution we concluded that superficial and non-interfering solution assumptions are an indicator of a situation in which Type-I

policy initiatives could emerge relatively easily. Because of the small number of cases, we were relatively cautious in this regard in this thesis.

The eighth chapter involved the external support the policy entrepreneurs received while setting up their policy initiatives. We expected that once the policy entrepreneur had better access to this support, the policy initiative would be more directly aimed at regional human capital stock. This hypothesis was not rejected. In the first place, we did notice the importance of financial support in almost all the cases. Yet, we also saw that once a policy entrepreneur has better access to information, the policy initiative will more likely be a Type-I or a Type-II initiative. This was especially the case in Twente. Type-I policy initiatives especially do not emerge unless substantial and detailed information is known.

In the last hypothesis of the first layer, we expected that the emergence of policy initiatives would be preceded by a change of one of the three factors we described above. This hypothesis is therefore implicitly based on MS. In the ninth chapter we concluded that the policy initiatives were indeed preceded by change in the actor factors. Yet, this change was almost exclusively limited to external support. We saw only one case in which the solution assumptions changed, while the problem perceptions remained unchanged. We also noticed that this process of changing actor factors could be pro-active, incremental or reactive.

### **The second layer: context-factors**

The first context factor is labelled *regional stakeholders*. We expected these stakeholders to have a major influence on the policy entrepreneurs' policy perceptions, and on the policy entrepreneurs' solution assumptions.

However, empirically, we found no influence from the stakeholders, as we defined them, concerning the problem perceptions of the policy entrepreneurs. Only in two of the nine cells we discussed did we see some similarities between the stakeholders' problem perceptions and the policy entrepreneurs' problem perceptions. In six out of nine cells we found that policy entrepreneurs' problem perceptions are at odds with the stakeholders' problem perceptions. In those cases, the policy entrepreneurs think fundamentally differently about the situation than the stakeholders did.

We found a similar situation where it concerned the stakeholders' solution assumptions. We expected a relationship between the stakeholders' solution assumptions and the policy entrepreneurs' solution assumptions. Yet, this also did not seem to be the case. In five out of six cells we had to conclude that there are no similarities, let alone a causal relationship. From the fact that policy entrepreneurs' problem perceptions and solution assumptions differ fundamentally from the stakeholders' problem perceptions and solution assumptions, we deduced that both  $H_e$  and  $H_f$  were falsified. The problem perceptions and the solution assumptions of the policy entrepreneurs were not anchored in the regions.

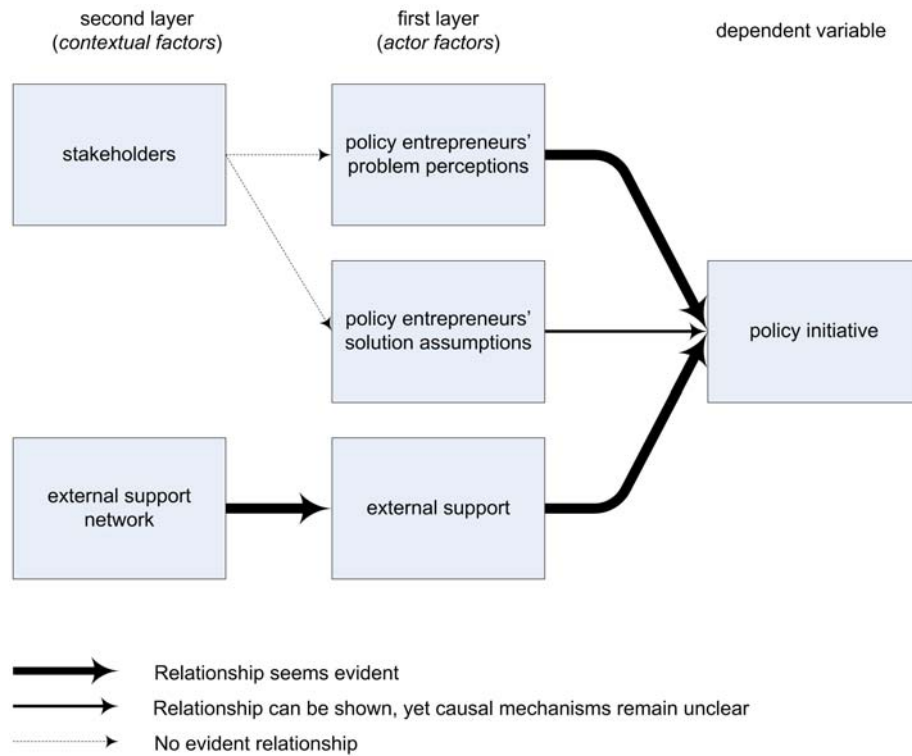
In the last two hypotheses we focused on the external support the policy entrepreneurs received. In  $H_g$  we expected that diversity in this support would

depend on the scope of the regional support network. This network consists of the suppliers of support. The scope was based on a public-private dichotomy. Once the scope was better balanced, the support was more diverse. We did not find this relationship at the case level.

In  $H_h$  we assumed a relationship between the coherence of the support network and the external support the policy entrepreneur had at his disposal. Once the coherence was stronger, we assumed that the support would be more diverse. This turned out to be the case. Once the coherence of a regional support network is stronger, the subnetworks delivers more types of external support. We found this relationship not only at the level of the support network, but also at the level of the individual cases.

### Concluding remarks on the model

In the foregoing sections we briefly discussed the testing of our model. This leads to the following figure.



The hypotheses of the actor factors seem properly tenable. The relationships between the policy entrepreneurs' problem perceptions and the policy initiative

seem clear. Not only do the policy entrepreneurs who set up the policy initiative have to be convinced of the problem, but other policy entrepreneurs, dealing with other policy initiatives, have to be aware of a problematic situation as well. As a result, we suggested that these policy entrepreneurs should be interpreted as a regional elite. It is hard to determine the importance of this joint conviction. Nevertheless, based on our cases we can conclude that a common conviction among a regional elite is conducive to the emergence of decentral human capital policy initiatives.

This also applies to the different types of external support the policy entrepreneurs have at their disposal. In the first instance, this is true for financial support. Financial support is indispensable for setting up decentral human capital policy initiatives. However, information seems to be a type of external support that steers the goals of the policy initiatives. This is especially true for information that suddenly becomes available. The information needs to be detailed and quantitative in order to establish sudden problem awareness.

However, there seemed to be an unclear relationship between the policy entrepreneurs' solution assumptions and the dependent variable. We suggested that this factor should be considered as an *indicator of manipulability*.

The context factors play a different role in the process. Foremost, the role they do play seems to be modest. In short, we tested four hypotheses concerning the context factors. It was especially surprising to see the marginal role of the actors we referred to as the stakeholders. We expected an influence from the stakeholders on the problem perceptions and solution assumptions of the policy entrepreneurs. However, we did not find any such influence. The policy entrepreneurs acted in relative isolation from the stakeholders. Only one of the four hypotheses was not falsified. The context factor that does seem to be important is the support network. This is the network of actors that provides the policy entrepreneur with support. Its importance especially lies in creating coherence: the coherence of the support network and the diversity of external support correlate. Once coherence increases, diversity increases.

Finally, the main question becomes how can differences between the three regions be explained? Is our model capable of such an explanation? In fact, based on our model, we can provide two major explanations for the differences among the regions. In the first place, differences can be explained through the policy entrepreneurs' problem perceptions. This is especially true for the perception of the seriousness of the situation. Is it problematic or is it not? In the Twente region, this perception was most dominant; in Zentralschweiz, it was least dominant. It does not matter what type of policy initiative an individual policy entrepreneur has set up. As long as he and his colleagues in a particular region think there is a problem, decentral human capital policy initiatives will emerge in that region; this, in spite of the fact that the problem is not bigger or smaller than in other regions.

Related to this is the second explanatory factor: external support. In the first place, financial support is essential for the emergence of policy initiatives. We showed that in almost all cases financial support from outside was needed to set up the policy initiative. Financial support from the support network then stimulated the

initiatives. However, it did not steer the initiatives. This was done by another type of external support: information. The problem of a lack of human capital stock is an ambiguous problem. One can speak of a regional shortage, but to many a regional territory is far from staked out. Hence, the first ambiguity. But then, who actually are the highly educated? What is human capital? For statistical reasons, it is sufficient to speak in ISCED-terms. Yet, we showed that some policy entrepreneurs might hold other opinions. Related to this is ambiguity concerning the size of the regional human capital stock and the size of a potential shortage.

In one particular region, this problem was resolved by the release of detailed quantitative information on the situation. Of course, this information was based on questionable operationalisations and definitions. However, that did not matter. All of a sudden, the problem was high on the agenda. All the relevant actors knew what was wrong: the region had a net out-flow of highly educated people. Despite potential disagreement on concepts and definitions, the problem was high on the agenda. The direct result was the emergence of at least two Type-I policy initiatives. These initiatives could flourish because of a strong coherence in the support network. This network provided the policy entrepreneurs with a relatively wide variety of external means of support.

#### **Using the model in other empirical contexts**

When using our model outside the decentral human capital context in which we have tested it, one should be aware of a number of things. In the first place, it was in the typical decentral context that our model was tested. This made it relatively easy for low politics to emerge. The suppliers of that support were not required to give much of an account about the support that they had given. On a national level, such a situation would be rare. However, once this condition is fulfilled, our model can be applicable for explaining policy-making.

In such a case, our model would go on to identify some sort of regional elite. This elite needs to be convinced of the seriousness of a certain problem. Such an awareness will emerge, once detailed information on the problem is published. Because of inter-elitist relationships, some sort of homogenous problem perception will emerge within the elite. This elite also needs a certain willingness to act.

From among the elite, policy entrepreneurs arise. They can be part of the elite, but they can also be hired by members of the elite. The policy entrepreneurs can be defined as actors setting up a policy initiative. These policy entrepreneurs seem little inspired by regional secondary stakeholders. Rather, they are inspired by published information, personal contacts within the regional elite and personal ambitions.

The policy entrepreneurs specify their ideas and come up with detailed plans. With these plans, they go out in search of external support. They can find this external support in members of the regional elite. In case they come away empty-handed, they can, in some instances, seek EU support. This type of support can be obtained quite easily and can be sufficient for most financial ambitions. However,

## Summary

we saw that policy initiatives over-depend on this type of support were not the most durable policy initiatives. Anonymity can lead to disinterest.

In order to produce lasting policy initiatives, our model teaches us that it is advisable to make sure that a substantial part of the external support comes from within the region. A network delivering such support should be as coherent as possible. Even though we were not able to prove it statistically, we suggest that it is also advisable to aim at a well-balanced scope for the support network.

## Lijst met respondenten

Carry Abbenhues	Provincie Overijssel
Rob Admiraal	Saxion Hogescholen, Fast Forward
Rinus Alberti	Regio Twente
Bert Amelink	RPA Twente
dr. Paul Benneworth	Newcastle University
Ton Beune	Oost NV
Paul Bijleveld	Gemeente Enschede
Roelof Bleker	Gemeente Enschede
Raphael Bodemüller	Kanton Uri, Innovationsschulung
Herma Boom	Gemeente Enschede
Jan Bredeler	Gemeente Enschede
Gerrit Brill	Provincie Overijssel
Anneke Broekman-Veltman	Gemeente Enschede
Alex Bruckert	Zentralschweizerigen Handelskammer
Ties de Groot	Provincie Overijssel
Wim den Hartog	Oost NV
Rob Dieleman	Axis BV
dr. Kees Eijkel	Kennispark
Diny Ellens	Saxion Hogescholen, Fast Forward
René Goetz	BHP Hanser und Partner AG
prof. dr. Henrik Halkier	Aalborg University
Karin Hermelink-Steenhagen	NDIX
Bernd Heß	BIC-KI, IHK Zetis
Elsa Hof	Provincie Overijssel
Hans Hokke	Werkgeversvereniging Zorgselect
dr. Gert-Jan Hospers	Universiteit Twente
Gerard van Houweningen	OOST NV
Charles Keusch	Technopark Luzern
prof. dr. Ruud H. Koning	Rijksuniversiteit Groningen
Willy Küchler	Innovations Transfer Zentralschweiz
Flurina Landis	Interface Inistitut für Politikstudien
dr. Niels Lange	Westfälische Wilhelms-Universiät
Michael Lill	IHK Zetis, Zirkl
Gerdien Looman	Gemeente Enschede
Coen Lutikhuis	Gemeente Enschede
Marion Marschall-Meyer	IHK Zetis, Zirkl
Daniel Matti	Interface Inistitut für Politikstudien
Joop Meijer	Career Center Twente
Fokko van der Molen	Gemeente Enschede
Jan Mos	Vredestein NV
Christoph Müller	Kanton Uri, Innovationsschulung
dr. Ulrich Müller	MWVLW (Rheinland-Pfalz)

Hoofdstuktitel

Emanuel Müller	FHZ
Petie Oldenburger	Universiteit Twente
Jacqueline Ordelman	Gemeente Hengelo
Colette Peter	FHZ, Careers Service
Alexandra Richter	FHZ, Careers Service
dr. Stefan Rieder	Interface Institut für Politikstudien
Angela Rijnhart	Gemeente Enschede
Monika Schappert	Existenzgründertraining ExTra
dr. Dennis Schipper	Demcon BV
dr. Frits Schutte	Universiteit Twente
Fridolin Schwitter	Stadt Luzern
dr. Peter van de Sijde	Universiteit Twente
Irene Sijgers	Saxion Hogescholen
Erdo Smit	Regio Twente
Walter Stalder	Wirtschafts Förderung Luzern
Yvonne Temmink	Saxion Hogescholen
Cees Terlouw	ELAN
Jacqueline Timmermans	Gemeente Enschede
Peter van Rooijen	Koninklijke Grolsch N.V.
Hans van der Stam	Saxion Hogescholen, Fast Forward
Sjoerd van Tongeren	Universiteit Twente, Kennispark
Maarten Veger	Gemeente Enschede
Nicole Verzijl	Gemeente Enschede
prof. dr. Frans van Vught	Universiteit Twente
Bruno R. Wasser	ITZ (CIM CBZS)
Patrick Welman	Provincie Overijssel
Michael Wenk	Pre-Park
Dr.-Ing. Ralph Wiegand	BIC-KI



## Lijst met afkortingen

ACF	Advocacy Coalition Framework
BDBG	Brain Drain Brain Gain
BIC	Business Innovation Center
BIRK	Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit
BSP	Business and Science Park
BTC	Bedrijfstechnologisch Centrum
CCT	Career Center Twente
CIM	Computer Integrated Manufacturing
CPE	Contactgroep Personeelsbeleid Enschede
EBN	European BIC Network
ERDF	European Regional Development Fund
EZ	Ministerie voor Economische Zaken
FF	Fast Forward
EBN	European BIC Network
FHZ	Fachhochschule Zentralschweiz
GSB	Grotestedenbeleid
HfW	Hochschule für Wirtschaft
IAC	Issue Attention Cycle
IESE	Fraunhofer Institut für Experimentelles Software Engineering
ISCED	International Standard Classification of Education
ITWM	Fraunhofer Institut für Techno- und Wirtschaftsmathematik
ITZ	Innovationstransfer Zentralschweiz
MWVWLW	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (Westpfalz)
MS	Multiple Streams
NUTS	Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques
PGT	Policy Generations Theory
PET	Punctuated Equilibrium Theorem
PRE	Pfälzische Regionalentwicklung
SPZ	Standortpromotion Zentralschweiz
SRPI	Stiftung Rheinland-Pfalz für Innovation
TOP	Temporary Entrepreneurial Positions
TPL	Technopark Luzern
TUK	Technische Universität Kaiserslautern
USAF	United States Airforce
UT	Universiteit Twente
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WFL	Wirtschaftsförderung Luzern
WFRL	Wirtschaftsförderung Region Luzern
WTT	Wissens- und Technologietransfers



## Over de auteur

Derek Jan Fikkers werd op 28 oktober 1978 geboren te Heerlen. Na in Zwolle zijn Vwo-opleiding te hebben voltooid, studeerde hij Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Daar specialiseerde hij zich in methoden en technieken van onderzoek. Hij studeerde in 2004 af op een kwantitatief onderzoek naar taken en problemen van het provinciaal bestuur. Dit onderzoek resulteerde in verscheidene publicaties.

Van 2004 tot 2008 was Fikkers als onderzoeker werkzaam de Universiteit Twente. In deze tijd participeerde hij in diverse onderzoeksprojecten voor de EU, de OECD, verschillende ministeries, onderwijsinstellingen en decentrale overheden in Nederland en Duitsland. Daarnaast was hij voorzitter van het Promovendi Netwerk Nederland. Het onderzoek dat hij in deze tijd deed voor Interreg resulteerde in de voorliggende dissertatie.

Derek Jan Fikkers werkt inmiddels voor PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.

