

Braindrain op de beleidsagenda

Een onderzoek naar de factoren die van invloed zijn op de bevordering of belemmering van de agendasetting van braindrain als beleidsprobleem op regionaal niveau in Nederland.





Universiteit
Leiden

Universiteit Leiden
Master Management van de publieke sector

Baukje Rypma – s2091240

Begeleidster: Dr. Valérie Pattyn
Tweede lezer: Elena Bondarouk

11 juni 2018

Voorwoord

Voor u ligt de masterscriptie voor de opleiding Management van de Publieke Sector aan de Universiteit Leiden. Binnen de opleiding ben ik gestimuleerd een kritische en persoonlijke blik te ontwikkelen op onderwerpen in de publieke sector. Met veel plezier en interesse heb ik het afgelopen jaar deelgenomen aan de master met deze masterscriptie als eindresultaat. Elk einde is het begin van iets anders. Met dit meesterwerk komt er een einde aan mijn studententijd en begint tegelijkertijd mijn bijdragen aan de maatschappij als werknemer.

Ik zou graag vooraf een aantal personen willen bedanken die ervoor hebben gezorgd dat ik sta waar ik nu sta. Als eerste wil ik graag Valérie Pattyn bedanken voor de begeleiding van mijn onderzoek. Ik heb veel van haar geleerd en haar kritische blik heeft mij tot het uiterste gedreven. Tevens wil ik Elena Bondarouk bedanken voor haar medewerking aan mijn onderzoek als tweede lezer. Mijn dank gaat naast de begeleiding vanuit de Universiteit Leiden uit naar de respondenten voor hun deelname in dit onderzoek.

Tenslotte wil ik van de mogelijkheid gebruik maken om een aantal mensen te bedanken voor hun onvoorwaardelijke steun en vertrouwen. Als eerste wil ik mijn ouders, Teake en Janet, bedanken voor hun jarenlange bemoediging. Ik wil mijn vriend, Daniël Passtoors, bedanken voor zijn toewijding en stimulatie, vooral in deze laatste maanden. Ook wil ik graag al mijn vriendinnen bedanken voor het meeleven en uitdrukkelijk de meiden die mij in deze laatste loodjes extra hebben gesteund: Manouk Zwartkruis, voor het altijd aan mijn zijde strijden, Anne Vas voor je hartverwarmende belangstelling en je laptop toen die van mij crashte en beiden bedankt alsmede Christa Dirix en Eva Haagsma voor jullie grammaticale ondersteuning bij mijn scriptie.

Baukje Rypma
Amsterdam, 2018

Samenvatting

In dit onderzoek is getracht antwoord te geven op de vraag: *‘Welke factoren bevorderen of belemmeren de agendasetting van braindrain als beleidsprobleem op regionaal niveau in Nederland?’* Er blijkt namelijk een ontwikkeling gaande van selectieve migratie van hoogopgeleiden uit de regio (i.a. CBS, 2016). De uitkomsten van het onderzoek geven inzicht in de factoren die van invloed zijn op de agendasetting van braindrain op regionaal niveau in Nederland. Daarbij moet opgemerkt worden dat de conclusies die getrokken worden, voortkomen uit data van de gemeente Leeuwarden en gemeente Enschede.

Onderliggend onderzoek is kwalitatief van aard en heeft als doel te achterhalen welke factoren van invloed zijn op de agendasetting van braindrain als beleidsprobleem op regionaal niveau in Nederland. Om dit te kunnen achterhalen, worden de factoren onderzocht die de agendasetting voor braindrain kunnen bevorderen of belemmeren. Het stromenmodel van Kingdon (1984) staat hierbij centraal, waar verschillende literatuur over agendasetting ter aanvulling of onderbouwing wordt aangehaakt. Voortkomend uit het theoretisch kader zijn er verschillende factoren benoemd, die ondergebracht zijn bij de problemenstroom, partijenstroom of oplossingenstroom. Wanneer deze drie stromen samen komen, ontstaat er een window of opportunity, wat inhoudt dat de kans dat een probleem op de beleidsagenda komt vergroot wordt.

Binnen het geconstateerde probleem van braindrain dat zich in bepaalde regio's van Nederland voordoet, wordt er ingezoomd op twee specifieke regio's waar braindrain aan de orde is: gemeente Leeuwarden en gemeente Enschede (CBS, 2011; CBS, 2015). Deze twee regio's vormen de cases die in dit onderzoek met elkaar worden vergeleken in de vorm van een most similar case design (Bryman, 2002). Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van een analyse van relevante beleidsdocumenten, relevante onderzoeken in beide gemeenten en van semigestructureerde interviews. De respondenten die mee hebben gewerkt aan dit onderzoek zijn op verschillende gebieden werkzaam voor de Gemeente Leeuwarden, Provincie Friesland of Gemeente Enschede.

Uit het onderzoek is gebleken dat niet alle factoren die aan de hand van de literatuur binnen de drie stromen zijn geschaard, van invloed zijn op de agendasetting van braindrain op regionaal niveau in Nederland. De gemeente Enschede heeft namelijk te maken gehad met enkele factoren die in de literatuur als belemmerend werden beschouwd, terwijl de respondenten uit Enschede dit niet als zodanig hebben ondervonden. Daarnaast zijn er enkele opmerkingen te maken wat betreft een aantal factoren die voortkomen uit de literatuur. De

ernst van het probleem en een focusing event, zoals een ramp of crisis, kunnen al van invloed zijn op de agendasetting als de betrokken partijen zich ervan bewust zijn dat deze factoren in de toekomst zich voor zouden kunnen doen. Tevens kan feedback niet alleen op bestaand beleid bevorderend werken, maar ook wanneer het beleid nog in ontwikkeling is. Politiek draagvlak en een goede samenwerking met onderwijs en ondernemers blijken essentieel te zijn, zeker nu de gemeenten te maken hebben met financiële tekorten. Het abstractieniveau van braindrain blijkt daarentegen een belemmerende factor te zijn en druist daarmee tegen de literatuur in. Dit wordt door de respondenten als zodanig benoemd, maar komt ook uit de onderzoeksresultaten naar voren daar waar de beide gemeenten soortgelijke projecten lijken te hebben maar niet beiden onder de noemer braindrain scharen. Tenslotte is er bij de gemeente Leeuwarden een extra belemmerende factor geconstateerd, namelijk de Friese mentaliteit. Zo stellen een aantal respondenten uit Leeuwarden dat dit ervoor zorgt dat zij niet streven naar het hoogst haalbare. Wanneer zij enigszins tevreden zijn met de resultaten, dan is dat vaak goed genoeg.

Bij het onderzoek zijn enkele kanttekeningen te plaatsen. Het eerste punt betreft dat er maar een kleine groep respondenten geselecteerd is. Hierdoor is het onderzoek slechts te generaliseren naar de gemeenten Leeuwarden en Enschede en niet naar andere regio's met soortgelijke problemen. Ten tweede zijn alleen de oordelen van publieke functionarissen meegenomen in het onderzoek, waardoor het onderzoek van één kant is belicht. Tenslotte zorgde het eerder benoemde abstractieniveau van het begrip braindrain voor verschillende interpretaties hierop. Alle respondenten uit Leeuwarden waren het met elkaar eens dat het programma op de aanwas van studenten niet onder de noemer beleid op braindrain geschaard kon worden, terwijl de respondenten uit Enschede van mening zijn dat dit wel onder deze noemer geplaatst kan worden. Problemen hierdoor konden veelal vermeden worden door beleid op braindrain in drie gebieden te verdelen: de aanwas van studenten en het vasthouden van hoogopgeleiden én terughalen van hoogopgeleiden.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding.....	8
1.2 Probleemstelling.....	9
1.3 Onderzoeksvraag.....	10
1.4 Relevantie.....	11
1.4.1 Wetenschappelijke relevantie	11
1.4.2 Maatschappelijke relevantie	11
1.5 Leeswijzer	12
2. Theoretisch kader.....	13
2.1 Braindrain.....	13
2.1.1 Braindrain als economisch vraagstuk	15
2.1.2 Braindrain als maatschappelijk vraagstuk	17
2.2 Agendavorming	18
2.2.1 Het proces.....	18
2.2.2 Problemenstroom.....	19
2.2.3 Partijstroom.....	21
2.2.4 Oplossingenstroom.....	24
2.2.5 Window of opportunity	25
2.2.6 Overzicht agendasetting.....	26
3. Methoden	28
3.1 Onderzoeksopzet	28
3.2 Cases.....	29
3.2.1 Leeuwarden vs. Enschede.....	29
3.3 Operationalisering	32
3.3.1 Braindrain	32
3.3.2 Problemenstroom.....	33
3.3.3 Partijstroom.....	34
3.3.4 Oplossingenstroom.....	35
3.4 Data verzameling	36
3.4.1 Documentonderzoek	36
3.4.2 Interviews	36
3.5 Validiteit en betrouwbaarheid.....	38
4. Bevindingen	40
4.1 Problemenstroom.....	40
4.1.1 Erkennung - Leeuwarden.....	40
4.1.2 Erkennung - Enschede.....	41
4.1.3 Aandachttrekkende factoren - Leeuwarden.....	42
4.1.4 Aandachttrekkende factoren - Enschede	43
4.1.5 Negatieve eigenschappen probleem - Leeuwarden	44
4.1.6 Negatieve eigenschappen probleem - Enschede.....	44
4.1.7 Tussenconclusie problemenstroom.....	45
4.2 Partijstroom.....	46
4.2.1 Betrokken Partijen - Leeuwarden	46
4.2.2 Betrokken Partijen - Enschede	47

4.2.3 Onderlinge verhoudingen - Leeuwarden.....	47
4.2.4 Onderlinge verhoudingen - Enschede	48
4.2.5 Tussenconclusie partijenstroom.....	48
4.3 Oplossingenstroom.....	49
4.3.1 Positieve eigenschappen oplossingen - Leeuwarden	49
4.3.2 Positieve eigenschappen oplossingen - Enschede.....	49
4.3.3 Alternatieve oplossingen - Leeuwarden	50
4.3.4 Alternatieve oplossingen - Enschede.....	51
4.3.5 Tussenconclusie oplossingenstroom	52
4.4 Alternatieve factoren.....	53
4.4.1 Leeuwarden	53
4.4.2 Enschede.....	53
5. Analyse.....	54
5.1 Problemenstroom.....	54
5.2 Partijenstroom.....	56
5.3 Oplossingenstroom.....	57
5.4 Overzicht factoren	59
5.5 Window of opportunity	60
6. Conclusie en discussie	62
6.1 Conclusie.....	62
6.2 Discussie	64
7. Bibliografie	66
8. Bijlagen	71
8.1 Topiclijst.....	71

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds de jaren tachtig is er in regio's zoals Friesland, Drenthe, en Zeeland een afname van het aantal jongeren te zien doordat zij naar stedelijke gebieden vertrekken (De Jong en Van Duin, 2009). Deze ontwikkeling blijkt tevens uit recent onderzoek naar de groei van steden van het CBS (2016). In dit onderzoek komt naar voren dat een aantal gemeenten in de toekomst door de uitstroom van jongeren te maken zullen krijgen met ontgroening en vergrijzing (CBS, 2016). Dat de uitstroom van jongeren in deze regio's momenteel al als een problematische ontwikkeling beschouwd kan worden, komt onder andere naar voren in het onderzoek van Geldens (2007). Zij stelt in haar onderzoek naar binnenlandse migratie dat vooral ambitieuze en slimme jongeren de regio verlaten (Geldens, 2007). Wanneer deze hoogopgeleide jongeren in een later stadium niet terugkeren naar de herkomstregio, houdt dit een definitief verlies van potentiële hoogopgeleide beroepsbevolking in (Kwok en Leland, 1982). Deze ontwikkeling van selectieve migratie van hoogopgeleiden kreeg vanaf de jaren 70 veel aandacht onder de noemer 'braindrain'.

Geldens (2007) bespreekt in haar onderzoek dat de migratie van jongvolwassenen uit rurale gebieden samenhangt met hoger onderwijs, werk en relaties. Ook Harts (2008) bespreekt de mogelijkheid tot een hogere opleiding als een belangrijke reden voor het wegtrekken van hoogopgeleide jongeren uit de bovengenoemde regio's in Nederland. Harts (2008) stelt dat voor veel van deze hoogopgeleide jongeren de vervolgstap na het behalen van hun havo/vwo-diploma, het verhuizen naar universiteitssteden en gemeenten met hogere opleidingen is. Tot een aantal jaar geleden trokken jongeren naar de stad om er te gaan studeren of de eerste stap in hun carrière te zetten. Zo konden zij hun positie op de arbeidsmarkt verbeteren, om daarna de stad te verruilen voor het platteland in het kader van gezinsvorming. Dit fenomeen wordt door Fielding (1992) beschreven als 'de roltrap' en was eerder ook in Nederland aan de orde. De laatste jaren lijkt de trend van 'de roltrap' in de Nederlandse context echter te veranderen, zo blijkt uit cijfers van het CBS (2016). Jongeren stappen van de zogenaamde roltrap af, wat een definitief verlies van potentiële hoogopgeleiden voor de herkomstregio inhoudt.

1.2 Probleemstelling

Braindrain wordt in de literatuur ook wel aangeduid als ‘human capital flight’, oftewel het wegtrekken van menselijk kapitaal (Beine et al., 2001). Het begrip ‘menselijk kapitaal’ kan beschreven worden als het creëren en gebruiken van kennis door bekwame en geschoolde mensen (Lucas, 1988). Wanneer deze groep mensen zich in een bepaald gebied vestigt, heeft dit een toename van menselijk kapitaal in dat gebied als gevolg. Hoogopgeleide en bekwame mensen hebben het vermogen om kennis tot stand te brengen en tot zich te nemen; hierdoor wordt deze groep als productiever beschouwd (Lucas, 1988). Een hoge mate van menselijk kapitaal wordt volgens Lucas (1988) bereikt door middel van sociale activiteiten. Door communicatie tussen hoogopgeleide en bekwame mensen kan de kennis vergroot worden. Intensieve face-to-face contacten zijn van belang voor hoogopgeleiden, zodat er ruimte is om onder andere over nieuwe kennis te discussiëren (de Groot et al., 2016). Tevens houden hoogopgeleiden een bepaald voorzieningenniveau in stand. Zij zijn namelijk oververtegenwoordigd op het gebied van cultuurdeelname (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2009). Ook gaan hoogopgeleiden vaker uiteten, maken zij meer gebruik van sportfaciliteiten en blijken zij vaker vrijwilligerswerk te doen dan laagopgeleiden (Moonen, 2010). Onder andere hierdoor kunnen hoogopgeleiden gezien worden als belangrijke factor in de samenleving.

Hiernaast wordt menselijk kapitaal als een belangrijke factor gezien voor economische groei (i.a. Raspe et al., 2004). Recent onderzoek laat tevens zien dat het aantrekken en binden van een hoogopgeleide beroepsbevolking de afgelopen jaren steeds belangrijker is geworden, omdat we in een zogenaamde kenniseconomie leven (Raspe et al., 2004). Kennis wordt beschouwd als een vereiste om problemen te kunnen herkennen en op te lossen. Op basis hiervan concluderen de auteurs dat kennis de beslissende concurrentiefactor is geworden in een hoogontwikkelde maatschappij als Nederland (Raspe et al., 2004). Europees Economisch en Sociaal Comité heeft dan ook gesteld dat het essentieel is te investeren in de kenniseconomie om het bestaande welvaartsniveau vast te kunnen houden (Europees Economisch en Sociaal Comité, 2003). Investeren in de kenniseconomie houdt in deze context in dat er gestreefd moet worden naar een hoge mate van menselijk kapitaal.

De overheid kan van toegevoegde waarde zijn bij het laten uitgroeien van gebieden tot een kenniseconomie (Hospers, 2005; 2018). Door het scheppen van randvoorwaarden kunnen overheden bijdragen aan de vergroting van de kans dat het gebied zich ontwikkelt (Hospers, 2018). Aangezien menselijk kapitaal een vereiste is voor de kenniseconomie, is het

wegtrekken ervan niet wenselijk. Het is daarom van belang braindrain op regionaal niveau in Nederland tegen te gaan. Enkele gemeenten zijn al ingehaakt op de ontwikkeling van braindrain middels het opstellen van specifieke beleidsmaatregelen omtrent het wegtrekken van hoogopgeleiden uit de regio. Een voorbeeld van zo'n beleidsinitiatief is de stichting 'Career Center Twente' in de regio Twente. De stichting is opgezet om aangesloten bedrijven voor een relatief lage prijs te helpen bij hun werving en selectie. De stichting promoot de omgeving, beheert een vacaturebank en helpt de potentiële werknemer door de overstap naar de omgeving zo makkelijk mogelijk te maken. Opvallend is dat er ook regio's zijn die het onderwerp nog niet op de beleidsagenda hebben staan, ondanks dat de ontwikkeling van braindrain zich ook daar voordoet. Een voorbeeld hiervan is, naar eigen zeggen, de Gemeente Leeuwarden. Hoewel zij wel enkele programma's hebben die bijvoorbeeld het onderwijs in de gemeente en vooral in het bijzonder de stad Leeuwarden willen versterken, is er geen specifiek programma met als doel het aandeel hoogopgeleiden in de gemeente te vergroten.

1.3 Onderzoeksvraag

De ontwikkeling van braindrain kent zowel op economisch als maatschappelijk vlak verschillende negatieve gevolgen. Desondanks blijkt dat niet alle regio's waar deze ontwikkeling van selectieve migratie zich voordoet braindrain op de politieke agenda staat. Dit onderzoek heeft als doel te achterhalen welke factoren van invloed zijn op de agendasetting van braindrain als beleidsprobleem op regionaal niveau in Nederland. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt daarom als volgt: *“Welke factoren bevorderen of belemmeren de agendasetting van braindrain als beleidsprobleem op regionaal niveau in Nederland?”* De onderzoeksvraag zal beantwoord worden middels een kwalitatief onderzoek.

Er is gekozen voor kwalitatief onderzoek, omdat de persoonlijke overtuigingen en ervaringen van belang worden geacht in het onderzoek naar welke factoren van invloed zijn op de agendasetting van braindrain. Door middel van kwalitatief onderzoek worden onder andere ervaringen en motieven van betrokkenen ontdekt (Bryman, 2002). De empirische data bestaat uit relevante beleidsdocumenten, eerdere onderzoeken met betrekking tot braindrain in de geselecteerde gemeenten en semigestructureerde diepte-interviews. De interviews zijn gehouden met publieke functionarissen die vanuit hun werkgebied op een bepaalde manier met het onderwerp te maken hebben. De interviews zijn gehouden in zowel de Gemeente Leeuwarden als de Gemeente Enschede om zodoende een onderzoek op basis van een most similar case design te behelzen. Door dit design kunnen de cases in het onderzoek met elkaar

vergeleken worden, om vervolgens een analyse te kunnen maken van welke factoren van invloed zijn op de agendasetting van braindrain op regionaal niveau in Nederland. Voorafgaand aan het afnemen van de interviews, is er via documentstudie van relevante beleidsnota's kennis verkregen over de ontwikkeling van braindrain in de twee geselecteerde gemeenten. Zo kwam er uit de beleidsnota's naar voren dat er in Gemeente Enschede doelen zijn gesteld op het aantrekken en vasthouden van hoogopgeleide werknemers, maar dit in Leeuwarden nog niet het geval is.

1.4 Relevantie

1.4.1 Wetenschappelijke relevantie

Er is zowel vanuit de beleidspraktijk als vanuit de wetenschap veel aandacht voor de rol van hoogopgeleiden in de stedelijke en regionale ontwikkeling (i.a. Fikkers, 2008; Venhorst et al., 2011; Hospers, 2018). Er is in Nederland echter nog maar beperkt aandacht geweest voor de agendasetting van braindrain op regionaal niveau in Nederland. Zo gaat Hospers (2018) in op de kwaliteiten van het bestuur en de omgeving om hoogopgeleiden aan te trekken. Fikkers (2008) onderzoekt verschillende typen beleidsinitiatieven op braindrain en Venhorst et al. (2011) richten zich op de migratiepatronen van recent afgestudeerden. Onderliggend onderzoek richt zich specifiek op de factoren die de agendasetting van braindrain kunnen bevorderen of belemmeren. Dit onderzoek tracht in die zin bij te dragen door te verklaren welke factoren van invloed zijn op de agendasetting van braindrain op regionaal niveau in Nederland.

1.4.2 Maatschappelijke relevantie

Ter verduidelijking van de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek naar welke factoren van invloed zijn op het al dan niet op de beleidsagenda krijgen van het probleem braindrain wordt het zogenaamde 'moon-ghetto-metafoor' aangehaald (Simons en van Houten, 1985). Als de mens in staat is op de maan de lopen, waarom zouden wij dan niet in staat kunnen zijn oplossingen te vinden voor maatschappelijke problemen? De rol van hoogopgeleiden is in de huidige kenniseconomie steeds belangrijker geworden, zo komt naar voren in verschillende onderzoeken (Beine et al., 2001; Fikkers, 2008; Verwest en Van Dam, 2010). Het wegtrekken van hoogopgeleiden uit de regio kan daarom negatieve gevolgen hebben voor de gehele achterblijvende bevolking. Mede hierdoor kan braindrain gezien

worden als maatschappelijk probleem. In de probleemstelling is naar voren gekomen dat nog niet alle gemeenten een oplossing hebben gevonden voor dit probleem. Het is daarom interessant te onderzoeken welke factoren van invloed zijn op de agendasetting van braindrain, zodat de eerste stap naar een oplossing voor dit maatschappelijke probleem gemaakt kan worden. Dit onderzoek tracht maatschappelijk bij te dragen door te analyseren welke factoren een rol spelen in braindrain op de politieke agenda te krijgen of dit juist belemmeren. Zodoende kunnen regionale overheden hier, in het ideale geval, in de toekomst sneller op inspelen en daarmee braindrain en de beschreven negatieve gevolgen voor de ‘achterblijvende’ maatschappij tegengaan.

1.5 Leeswijzer

Dit onderzoek is van start gegaan met een inleiding waarin de aanleiding, probleemstelling, onderzoeksvraag en relevantie zijn beschreven. Hierin is de doelstelling met daaropvolgend de hoofdvraag uiteengezet. Hoofdstuk twee biedt het theoretisch kader waarbij eerst het onderwerp braindrain wordt toegelicht, waarbij zowel de economische als de maatschappelijke vraagstukken omtrent braindrain aan bod komen. Tevens zal er literatuur aangehaald worden over agendasetting, waarbij het stromenmodel van Kingdon (1984) centraal staat. Het stromenmodel (Kingdon, 1984) zal onderbouwd en aangevuld worden door de benaderingen op agendasetting van Downs (1972), Baumgartner en Jones (1993) en Birkland (1998).

Daaropvolgend wordt in hoofdstuk drie het methodologisch kader weergegeven. Er wordt beschreven hoe het onderzoek is uitgevoerd, wat de empirische data inhoudt en de kwaliteitscriteria worden besproken. Tevens worden de concepten voortkomend uit het theoretisch kader meetbaar gemaakt middels een operationalisatie. Hoofdstuk vier behelst de bevindingen voortkomend uit de empirische data. De bevindingen worden vervolgens geanalyseerd in hoofdstuk vijf waarbij er een terugkoppeling wordt gemaakt naar het theoretisch kader. In hoofdstuk zes wordt de conclusie en discussie van dit onderzoek beschreven. In de conclusie zal de hoofdvraag, die in de inleiding is geformuleerd, beantwoord worden aan de hand van de analyse. Tenslotte wordt er in de discussie een reflectie gegeven op de kwaliteit van het onderzoek.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal de theorie van het onderzoek uiteengezet worden. In de eerste sectie wordt onderzocht wat braindrain is en wat de economische en maatschappelijke belangen zijn van het beschikken over voldoende hoogopgeleiden in een regio. Daarna zal er een literatuuronderzoek plaatsvinden naar agendavorming. Verschillende benaderingen zullen in deze sectie aan bod komen, waarbij het stromenmodel van Kingdon (1984) de boventoon zal voeren.

2.1 Braindrain

In de jaren vijftig werd voor het eerst de term ‘braindrain’ gebruikt, ter aanduiding van de immigratie van een groep Europese en Canadese wetenschappers naar de Verenigde Staten (Beine et al., 2001). Vervolgens is de term steeds populairder geworden en wordt braindrain steeds meer in algemene zin gebruikt om de overdracht van menselijk kapitaal van een bepaald land naar een ander land aan te duiden. Desalniettemin kan de term ook op regionaal niveau worden aangehaald om de verplaatsing van menselijk kapitaal te vatten. De ontwikkeling van braindrain wordt duidelijk wanneer de regio zijn beste talenten of specifieke talenten die lastig te vervangen zijn, verliest. De herkomstregio kan hierdoor te maken krijgen met een schaarste aan talent, wat leidt tot een fundamenteel welvaartsverlies (Beine et al., 2001).

In sommige regio's van Nederland is ontgroening geconstateerd, wat een vertrekoverschot van het aantal jongeren tussen de 15-25 jaar inhoudt (Harts, 2008). Als primaire reden wordt aangeduid dat deze groep jongeren het gebied verlaat omwille van een hogere opleiding die in de herkomstregio niet gefaciliteerd wordt. Het zijn bijgevolg veelal hoogopgeleide jongeren die de regio verlaten, zoals tevens in het eerder aangehaalde onderzoek van Geldens (2007) naar voren is gekomen. De hoogopgeleide jongeren blijven na de studie tegenwoordig vaker in hun nieuwe woonomgeving ‘plakken’ in plaats van terug te keren naar de herkomstregio in het kader van gezinsvorming (CBS, 2016). Hierdoor verliest de herkomstregio zijn hoogopgeleide beroepsbevolking wat op termijn tot moeilijkheden kan leiden op het gebied van innovatie en ontwikkeling (VVS, 2009).

2.1.1 *Braindrain als economisch vraagstuk*

Het beschikken over een hoogopgeleide beroepsbevolking is van belang, omdat het opleidingsniveau gezien wordt als een kapitaalgoed in de huidige kennisintensieve economie (Raspe et al., 2004). De ontwikkeling van kennis zorgt voor innovatie op het gebied van diensten, producten en -organisatie- processen die vervolgens economische vooruitgang in de hand werken (Storper en Venables, 2002). Raspe et al. (2004) stellen dat het bij kennis als economisch kapitaal vooral gaat om onderwijs, onderzoek en ontwikkeling. Hierbij wordt onderwijs gezien als investering voor de toekomst en kennis als middel tot materiële productie (Raspe et al., 2004). Wanneer het onderwijs in de regio goed is, plukken zij daar zelf de vruchten van. Onderzoeken kunnen uitwijzen hoe de regio ervoor staat op dit gebied en het daarmee inzichtelijk maken wat er aan de orde is. Maar ook onderzoeken op andere gebieden kunnen voor ontwikkelingen zorgen die uiteindelijk een positief effect hebben op het aandeel hoogopgeleiden. Venhorst et al. (2011, p. 1) stellen: *'Hoger opgeleiden dragen kennis en lerend en creatief vermogen met zich mee. Dit heeft directe positieve effecten op de arbeidsproductiviteit van andere hoger opgeleiden, maar ook op andere groepen in de arbeidsmarkt, zoals lager opgeleiden.'* Tevens hebben hoogopgeleiden volgens de auteurs positieve effecten op de consumptie in de regio of gemeente. Hoogopgeleiden creëren en behouden namelijk een bepaald draagvlak voor stedelijke voorzieningen (Venhorst et al., 2011).

Voortbordurend op de kenniseconomie ontstaat het begrip kennisintensieve bedrijvigheid. Bij kennisintensieve bedrijvigheid draait het volgens Fikkers (2008) fundamenteel om de bedrijvigheid waar arbeid, kapitaal en productiefactoren sterk gericht zijn op het ontwikkelen en toepassen van nieuwe technologie. Kennisintensieve bedrijvigheid blijkt door iedereen als nuttig te worden ervaren, constateert Fikkers (2008) in zijn onderzoek naar de zoektocht van regio's naar hoogopgeleiden. De auteur stelt dat een voorwaarde voor een kennisintensieve bedrijvigheid volgens beleidsmakers en politici een hoogopgeleide bevolking is (Fikkers, 2008). Creativiteit en innovatie is een belangrijk gevolg van kennisintensieve bedrijvigheid en daarbij een gemis voor de regio's die hier te weinig van kennen, zo stelt Hospers (2005). Bedrijven in de regio waar braindrain zich voordoet kunnen daardoor minder sterk concurreren met bedrijven in bijvoorbeeld de Randstad. Voor het realiseren van ambities op het gebied van kennisintensieve bedrijvigheid is het voor de regionale arbeidsmarkt van belang om voldoende hoogopgeleiden ter beschikking te hebben (Fikkers, 2008).

2.1.2 *Braindrain als maatschappelijk vraagstuk*

Hoewel de meest traditionele en dominante visie op kennis gericht is op het economisch kapitaal, komt kennis ook naar voren als belangrijke concurrentiefactor op sociaal en cultureel gebied (van der Laan et al., 2000 in Raspe et al., 2004). Putnam (2000) beschouwt sociaal kapitaal als het vermogen om met andere mensen om te gaan en te kunnen communiceren. Door sociale contacten en netwerken neemt kennis toe. Het met elkaar delen van kennis en het discussiëren over informatie zorgt ervoor dat kennis toeneemt. Hierdoor speelt sociaal kapitaal een belangrijke rol in de kenniseconomie. De kenniswerker moet over een bepaalde mate van sociale, creatieve en communicatieve vaardigheden beschikken (Raspe et al., 2004). Naast de communicatieve vaardigheden is vooral de kwaliteit van de omgeving van belang, zo stellen Raspe et al. (2004). Een netwerk met een diversiteit aan achtergronden, door Putnam (2000) beschreven als *'bridging social capital'*, blijkt volgens de auteur voordelig voor de samenleving, omdat daarbinnen een uitwisseling van kennis tot stand komt (Putnam, 2000). Regio's waar een relatief lage mate van sociaal kapitaal aanwezig is onder de hoogopgeleide beroepsbevolking presteren minder hoog dan gebieden waarin het bedrijfsleven gericht is op hoogopgeleiden die een hoge mate van sociaal kapitaal kennen (Raspe et al., 2004). Tenslotte refereert het cultureel kapitaal naar het vermogen om informatie betekenis te kunnen geven. Informatie op zichzelf staand is namelijk nog geen kennis: *'Niet het reproduceren, maar het combineren en selecteren van verschillende gegevens wordt steeds belangrijker'* (Raspe et al., 2004; p. 26-27).

Tevens speelt de sociale participatie van hoogopgeleiden een rol bij braindrain als maatschappelijk vraagstuk. Uit onderzoek van het CBS (2010) naar sociale participatie komt namelijk naar voren dat personen uit een huishouden met een hoger inkomen vaker deelnemen aan het maatschappelijke leven dan personen die uit een huishouden met een lager inkomen komen (CBS, 2010). Uit het onderzoek blijkt onder andere dat personen met hogere inkomens vaker vrijwilligerswerk doen dan personen met lagere inkomens. Veel hoogopgeleide twee verdieners zullen een huishouden met een hoger inkomen betreffen. Maar ook wanneer zij niet onder deze groep vallen, komt uit het onderzoek naar voren dat deze groep twee keer zo vaak deelneemt aan het maatschappelijke leven dan laagopgeleiden. Het CBS (2010, p. 52) constateert dan ook dat opleidingsniveau een belangrijke rol speelt bij sociale participatie: *'De helft van de hoogopgeleiden met een laag inkomen doet vrijwilligerswerk. Dit aandeel lag bij laagopgeleiden met een laag inkomen op een kwart.'*

2.2 Agendavorming

Door de jaren heen zijn er verschillende modellen gepresenteerd ter verduidelijking van het proces van agendavorming (Downs, 1972; Kingdon, 1984; Baumgartner en Jones, 1993; Birkland, 1998). In deze sectie zullen er enkele benaderingen uiteen gezet worden. Het belang van deze benaderingen ligt in het feit dat zij trachten te verklaren waarom en hoe bepaalde problemen op de agenda komen. Zodoende kunnen alle mogelijke factoren die van invloed zijn op de agendavorming achterhaald worden. Het stromenmodel van Kingdon (1984) zal de leidraad vormen in dit onderzoek, omdat dit model algemeen geaccepteerd en gerespecteerd wordt (Teisman, 2000). De drie andere benaderingen zullen fungeren als aanvulling of verduidelijking op de aangehaalde factoren uit het stromenmodel (Downs, 1972; Baumgartner en Jones, 1993; Birkland, 1998).

2.2.1 *Het proces*

Agendavorming wordt door Birkland (1998) beschreven als het proces waarbij het publiek en de elite aandacht verkrijgen of verliezen voor een bepaald probleem en de daarvoor alternatieve oplossing (Birkland, 1998). De inzet om bepaalde zaken niet op de beleidsagenda te laten komen is net zo van belang als in actie komen om deze zaken wel op de agenda te krijgen, zo stelt Birkland (1998). Wanneer een bepaalde kwestie de aandacht heeft verkregen van het publiek en de publieke functionarissen vergroot dit de kans om op de agenda te komen. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt in hoeverre de problemen en alternatieve oplossingen al zijn uitgewerkt voordat de kwesties op de agenda kunnen komen. Dit kan op de agenda zowel in de vorm zijn van een al zeer concreet uitgewerkt stuk, als dat het nog zeer abstracte informatie over de aanpak van het probleem behelst (Birkland, 1998). Tevens maakt het geen verschil wie het probleem of een alternatieve oplossing aan het licht brengt. De initiatie kan vanuit de publieke sector, private sector, de maatschappij of een combinatie van deze groepen komen (Birkland, 1998).

In de literatuur van Kingdon (1984) staat de vraag centraal waarom er over het ene probleem wel en het andere probleem geen besluitvorming plaats vindt. Om antwoord te kunnen geven op deze vraag start hij zijn onderzoek naar hetgeen wat bepaalde onderwerpen tot problemen maakt (Kingdon, 1984). Een onderwerp kan zich ontwikkelen tot een probleem wanneer er een manier gevonden wordt om datgene wat het onderwerp een probleem maakt te definiëren en ervoor zorgen dat het grote publiek ernaar luistert (Birkland, 1998). Het probleem goed weten te vatten om dit vervolgens onder de aandacht te brengen bij de

maatschappij wordt door Birkland (1998) beschreven als een sociale constructie. Bij het definiëren van het probleem is het van belang rekening te houden met de waarden en overtuigingen die spelen bij belangrijke actoren (Kingdon, 1984). Het onderwerp aanduiden als een probleem is de eerste stap, hierna moeten de actoren in het politieke debat ervan overtuigd worden dat het inderdaad om een probleem gaat (Birkland, 1998). Birkland (1998) geeft daarbij aan dat degenen die het probleem weten te vatten ook degenen zullen zijn die de alternatieve oplossingen vaststellen.

Kingdon (1984) heeft ter ondersteuning van het antwoord op zijn vraag een model gepresenteerd waarin verschillende stromen zich onafhankelijk van elkaar ontwikkelen. Het model legt de focus vooral op agendavorming, waarbij het geschikte moment voor besluitvorming een grote rol speelt (Kingdon, 1984). Het stromenmodel van Kingdon (1984) vat het proces van beleidsvorming aan de hand van drie stromen: de problemen-, partijen- en oplossingenstroom (Kingdon, 1984). Besluitvorming wordt geïllustreerd door de drie stromen die naast elkaar bestaan en elkaar niet noodzakelijk opvolgen. Beleidsvorming komt tot stand wanneer betrokken actoren van mening zijn dat er specifieke oplossingen moeten komen voor een concreet probleem (Kingdon, 1984).

2.2.2 Problemenstroom

De problemenstroom beschrijft het proces van de erkenning van het probleem. De erkenning wordt door Kingdon (1984) beschreven als een sociaal proces. Er zullen meerdere actoren bewust moeten worden van het probleem om ernaar te kunnen handelen. Het bewustzijn van het publiek kan getriggerd worden door wat Birkland (1998) beschrijft als focusing events, oftewel een aandachttrekkende gebeurtenis zoals een ramp of crisis. Focusing events kunnen ervoor zorgen dat het publiek meer aandacht besteedt aan het probleem dan voorheen, maar een focusing event op zichzelf staand zorgt er niet voor dat een probleem op de beleidsagenda komt (Birkland, 1998).

Tevens kan feedback op bestaand beleid ervoor zorgen dat de aandacht voor een bepaald onderwerp wordt versterkt (Kingdon, 1984). Baumgartner en Jones (1993) gaan ook in op feedback in hun ‘punctuated equilibrium theory’. Zij stellen dat er twee niveaus van politiek-bestuurlijke besluitvorming bestaan. Enerzijds beschrijven zij het de zogenaamde ‘substelsysteem’ politiek, daartegenover staat de ‘macro-politiek’. In de substelsysteem politiek kunnen politieke processen lange tijd stabiel blijven door de succesvolle beleidsmonopolie die op dit niveau aan de orde is (Baumgartner en Jones, 1993). Evenwicht is op dit niveau een belangrijke factor. De druk op veranderingen wordt dan ook door het beleidsmonopolie

systematisch getemperd, waardoor een periode van stabiliteit aan kan blijven. Dit fenomeen wordt door de auteurs beschreven als negatieve feedback (Baumgartner en Jones, 1993). Negatieve feedback zorgt volgens de auteurs voor stabiliteit in het systeem. Tegenover de subsysteem politiek staat de macro-politiek. Op dit niveau wordt het evenwicht doorbroken. Er vindt besluitvorming plaats op grote schaal, waarin competitie en manipulatie een rol spelen (Baumgartner en Jones, 1993). Op het macro-politieke niveau is er sprake van positieve feedback. Positieve feedback komt voor wanneer een bepaalde verandering ervoor zorgt dat toekomstige veranderingen versterkt worden. Kleine veranderingen kunnen in objectieve omstandigheden grote beleidswijzigingen veroorzaken (Baumgartner en Jones, 2002). De nieuwe ideeën nemen de plaats in van de oude ideeën en zodoende treedt er een grote verandering op, waardoor er ruimte is voor beleidsvorming (Baumgartner en Jones, 1993).

Door focusing events, feedback en indicatoren ontstaat er ruimte voor een herdefiniëring van het probleem. Framing en het maken van vergelijkingen zijn een graag gebruikt middel bij het herdefiniëren (Kingdon, 1984). Framing is het selecteren van bepaalde aspecten van een waargenomen realiteit om ze vervolgens op opvallende wijze terug te laten komen (Entman, 1993). Entman (1993) stelt dat dit gebeurt ter promotie van een bepaalde probleemdefinitie, het vaststellen van oorzaken, morele bedenkingen en het voorstellen van oplossingen. Door veranderingen in indicatoren kunnen er vergelijkingen gemaakt worden met voorgaande jaren of soortgelijke gebieden. Door het maken van vergelijkingen worden de veranderingen binnen een probleem zichtbaar gemaakt. De ernst van het probleem kan hierdoor geconstateerd worden. Desalniettemin worden de indicatoren niet alleen ingezet om het probleem te constateren, maar ook om deze te kunnen interpreteren. De wijze van verzamelen en interpreteren van informatie is een belangrijk gegeven in de aandacht van het probleem zo stelt Kingdon (1984).

Ook Downs (1972) gaat in zijn literatuur in op de factoren die van invloed zijn om een publiek probleem op de beleidsagenda te krijgen. Downs (1972) presenteert een model waarin publieke aandacht een sleutelrol speelt voor het al dan niet op de beleidsagenda komen van een probleem. In het model van Downs (1972) doorloopt een publiek probleem vijf fasen die in zijn literatuur worden gebundeld onder de noemer 'Issue Attention Cycle'. In dit model vormen de vijf fasen een baken waarin het probleem zich moet blijven voordoen (Downs, 1972). In de eerste fase van het model doet er zich een focusing event voor, waardoor er een kritieke situatie ontstaat omtrent het probleem. In deze fase is de publieke aandacht echter nog niet op het probleem gevestigd. In de tweede fase wordt het probleem zichtbaar voor het

publiek en worden zij zich ervan bewust dat er een oplossing moet worden gezocht. De derde fase beschrijft de situatie waarin het publiek zich realiseert dat de mogelijke oplossing van het probleem voor kosten zorgt die bij het publiek verhaald worden. Fase vier gaat hier verder op in door te stellen dat het publiek zich op een bepaald punt meer op de kosten gaat richten dan op het probleem, waardoor ze onder andere geen motivatie meer hebben het probleem op te lossen. De laatste fase in het model van Downs (1972) verslapt de publieke aandacht voor het probleem dusdanig dat er geen sprake meer is van agendavorming.

Wanneer het probleem alle fasen heeft doorlopen, betekent dit dat er geen publieke aandacht meer voor het probleem is en het daarom niet op de beleidsagenda komt (Downs, 1972). Hierop verder bordurend beschrijft Downs (1972) drie kenmerken van een publiek probleem die de neiging hebben te snel door de Issue Attention Cycle te lopen. Dit zijn problemen die maar een kleine groep mensen aangaat, problemen die voordelige gevolgen hebben voor een groot deel van het publiek en/of problemen die niet spannend zijn. Als een probleem aan deze drie kenmerken voldoet, betekent dit volgens Downs (1972) dat er geen oplossing voor zal worden gevormd. Kortom, de beïnvloedende factoren op de agendavorming zijn volgens de theorie van Downs (1972) publieke en media-aandacht en de drie bovengenoemde kenmerken.

Tenslotte is timing een belangrijke factor wanneer men een plek op de agenda wil krijgen voor een bepaald probleem (Kingdon, 1984). Als de timing niet goed is kan de prioriteit naar een ander probleem gaan, omdat deze bijvoorbeeld op dat moment meer urgent is. Zodoende komt het probleem door de verkeerde timing niet op de agenda te staan. Ook Baumgartner en Jones (1993) bespreken in hun literatuur de invloed van goede timing. Binnen de subsysteem politiek streeft men naar evenwicht en stabiliteit, waardoor er weinig ruimte ontstaat voor veranderingen. Verandering komt aan de orde wanneer het beleidsonderwerp zich op het niveau van macro-politiek beweegt. Hier wordt het evenwicht doorbroken, waardoor er veranderingen plaats kunnen vinden die beleidswijzigingen veroorzaken. De juiste timing voor het aandragen van een probleem is het moment waarop een beleidsonderwerp zich van subsysteem politiek naar macro-politiek verplaatst. Op dat moment is er ruimte voor agendavorming. Dit doet zich volgens de auteurs voor wanneer er nieuwe actoren betrokken worden bij het debat (Baumgartner en Jones, 1993).

2.2.3 Partijestroom

De partijestroom behelst alle partijen die met het probleem te maken hebben (Kingdon, 1984). Binnen de overheid kunnen dat de publieke functionarissen, politieke spelers en

beleidsmakers zijn. Andere betrokken partijen zijn onder andere wetenschappers, belangengroepen en stichtingen. Tevens spelen de media en de publieke opinie een belangrijke rol. Baumgartner en Jones (1993) stellen dat beleidsvorming plaatsvindt op bepaalde ‘venues of policy action’, die zij definiëren als *‘institutionele locaties waar gezaghebbende beslissingen worden genomen over een bepaald onderwerp’* (Baumgartner en Jones, 1993, blz. 32). Een ‘policy venue’ vormt een soort draagvlak waarbij actoren tezamen komen en elkaar steunen om te proberen de agendasetting te beïnvloeden. Elke ‘policy venue’ spreekt zijn eigen taal en heeft zijn eigen deelnemers en beperkingen. De interactie tussen veranderende beelden van ‘policy venues’ kunnen verandering in beleid tot stand brengen. De betrokken partijen kunnen zichtbaar, maar ook verborgen zijn (Birkland, 1998). Welke partijen van belang zijn hangt af van alle individuele actoren in de groep, de aard van het belang van de specifieke actor en de middelen die de actor tot zijn beschikking heeft (Birkland, 1998). Kingdon (1984) stelt hierbij dat veel partijen vaker veranderingen tegenhouden dan met alternatieven komen.

In de literatuur van Kingdon (1984) over agendavorming komt de vraag naar voren waarom bepaalde problemen wel en anderen niet op de beleidsagenda komen te staan. Naar aanleiding van het onderzoek van Birkland (1998) kan er gesteld worden dat het niet ligt aan degenen die het issue aankaarten of in hoeverre het probleem of de alternatieve oplossing al uitgewerkt is. Of er over een probleem besluitvorming plaatsvindt, is volgens Kingdon (1984) afhankelijk van de aandacht van de deelnemers in het proces. Wanneer machtige individuen of groepen zich hard maken voor of tegen een bepaald probleem, kan dit de aandacht ervoor aanzienlijk vergroten. Volgens Downs (1972) is de publieke aandacht van het probleem de belangrijkste voorwaarde voor agendavorming.

In het model van Downs (1972) is tevens een belangrijke rol weggelegd voor de media. Zij beslissen in zekere zin welke maatschappelijke problemen aandacht krijgen. Downs (1972) stelt zelfs dat de beleidsagenda gebaseerd wordt op welk maatschappelijk probleem in de media komt. De media beïnvloeden het publiek door hen over het voorgeschreven onderwerp na te laten denken. Tevens suggereren de media een bepaalde mening over de feiten; hoe ze te interpreteren en te evalueren (i.a. Baumer et al., 2017 in: Flecha et al., 2017). Uit onderzoek is gebleken dat het beeld wat geschetst wordt door de media een impact heeft op de publieke opinievorming (i.a. Baumer et al., 2017 in: Flecha et al., 2017). Door de media kan het publiek zich meer bewust worden van een bepaald probleem. Wanneer er veel aandacht is voor een bepaald probleem, zal er eerder naar een oplossing worden gezocht dan wanneer het probleem minder aandacht krijgt. De

daadwerkelijke ernst van het probleem is in het model van Downs (1972) ondergeschikt aan de mate waarin het publiek het probleem als ernstig beschouwd. Toch is het onder de aandacht brengen van een bepaald probleem bij het publiek geen verzekering dat de kwestie ook daadwerkelijk op de beleidsagenda komt (Kingdon, 1984).

De wetgevende macht tracht de wil van het publiek te vertalen in het beleid, maar is hierbij afhankelijk van machtsverhoudingen, onderhandelingen en voorkeuren van belangrijke politieke functionarissen. Mede hierdoor wordt er in de literatuur verondersteld dat beleidsmakers niet het vermogen lijken te hebben beleid op rationele wijze te kunnen ontwikkelen (Lulofs et al., 2005). Cognitieve beperkingen kunnen gezien worden als een reden waarom het handelen van individuele beleidsmakers niet als rationeel kan worden beschouwd. Dit wordt geïllustreerd in het 'disjointed-incrementalism' van Lindblom (1959). Hij stelt namelijk dat de menselijke capaciteit om informatie op te nemen gelimiteerd is en dat perfecte informatie überhaupt niet bestaat. Ook Kingdon (1984) is sceptisch over het vermogen van mensen om informatie te verwerken. Kingdon (1984) stelt dat de mens niet in staat is om verschillende alternatieven systematisch met elkaar te kunnen vergelijken. Processen volgen elkaar niet noodzakelijk op, maar ontwikkelen zich onafhankelijk van elkaar (Kingdon, 1984). Daarnaast stelt Arrow (1972) dat het proces van agendavorming niet ontstaat op basis van een rationele beleidsmaker die een probleem onderkent en daar een volmaakte oplossing voor vindt. Het is de complexe omgeving waarin onder andere politieke strijd, de veranderende publieke opinie en media-aandacht de boventoon voeren (Arrow, 1972).

Daarnaast kan de groepsdynamiek ervoor zorgen dat er niet rationeel gehandeld wordt door beleidsmakers (Arrows, 1972; Kingdon, 1984; Baumgartner en Jones, 1993). Bij politieke coalitievorming is het van belang om de oppositie ervan te kunnen overtuigen akkoord te gaan met bijvoorbeeld een alternatieve oplossing, terwijl zij allicht niet akkoord gaan met de gestelde doelen (Kindon, 1984). Het kunnen beïnvloeden van beleid hangt niet alleen af van de overtuigingskracht van een bepaalde groep; ook macht speelt een belangrijke rol in de agendasetting van een probleem. Wie de macht heeft kan bepaald worden door factoren als het beschikken over belangrijke middelen, groepen, belangen en regels (Birkland, 1998). Een subsysteem dat zich uitsluitend bezighoudt met beleidsinformatie op een enkel onderwerp wordt door Baumgartner en Jones (1993) beschreven als een 'policy monopoly'. Een policy monopoly is verantwoordelijk voor beleidsvorming in een probleemgebied. De verantwoordelijkheid wordt gedragen door een machtig idee of beeld dat gekoppeld is aan politieke kernwaarden en daardoor direct aan het publiek kan worden doorgegeven

(Baumgartner en Jones, 1993). Een specifieke beeld binnen de policy monopoly ontstaat om de rust te kunnen bewaren binnen het evenwicht van belangen en wordt aangeduid als een 'policy image' (Baumgartner en Jones, 1993). Media en publieke opinievorming spelen een cruciale rol bij het vormen van de policy images. De policy images zijn effectief als zij eenvoudig te communiceren zijn aan het grote publiek. Door de veranderde policy image worden er nieuwe actoren aangetrokken, zodoende ontstaat er een opening voor grootschalige verandering op het niveau van macro-politiek (Baumgartner en Jones, 1993).

Tenslotte wordt de noodzaak aan politieke strijd tussen de betrokken partijen aangehaald (Baumgartner en Jones, 1993). Baumgartner en Jones (1993) concentreren zich in hun werk hoe de beleidsagenda in de loop van de tijd uitbreid of inkrimpt. Zij stellen dat er maar een bepaald aantal kwesties op een agenda kunnen staan (Baumgartner en Jones, 1993). Doordat er een limiet zit op het aantal problemen of alternatieve oplossingen die gelijktijdig opgepakt kunnen worden, ontstaat er een politieke strijd tussen -de aandragers van- de problemen om een plek op de agenda te verkrijgen (Baumgartner en Jones, 1993). Onderhandelen en het sluiten van compromissen zijn belangrijke factoren in de politieke strijd. Een gevolg van onderhandelen en compromissen sluiten is machtsvorming. Zolang dit in de politieke strijd niet de overhand neemt en er genoeg ruimte overblijft voor consensusvorming, hoeft dit gevolg niet als negatief te worden beschouwd (Baumgartner en Jones, 1993). Tevens zijn externe partijen constant bezig met het verstoren van het evenwicht, omdat zij voordeel kunnen behalen uit het afzwakken van de policy monopoly. Dit doen zij middels het overhalen van de zwakste schakels uit de policy monopoly om zich bij hen te voegen (Baumgartner en Jones, 1993). Politieke strijd zorgt voor een opening die leidt tot macro-politiek en is daarmee een voorwaarde voor beleidsvorming (Baumgartner en Jones, 1993).

2.2.4 Oplossingenstroom

Als laatste omvat de oplossingenstroom het proces van beleidsalternatieven. Binnen deze stroom worden er concepten en ideeën uitgewisseld waarna een selectieproces plaatsvindt. Dit proces omschrijft Kingdon (1984) als een natuurlijke selectie, waarin sommige alternatieve oplossingen wel en andere alternatieve oplossingen niet overleven. Ook komt het voor dat sommige oplossingen samenvoegen en in deze nieuwe vorm wel door de selectie heen komt. Kingdon (1984) benoemt enkele criteria waaraan de alternatieve oplossing moet voldoen om door de selectie te komen. Zo moet het alternatief overeenkomen met bestaande waarden, haalbaar zijn en bekostigd kunnen worden. Mocht dit niet het geval zijn met een bepaald

concept of idee, dan kan het idee nog bijgeschaafd of samengevoegd worden alvorens zij helemaal afgeschreven wordt (Kingdon, 1984).

De acceptatie van de bestaande waarden is van belang wanneer er ethische dilemma's optreden. Men moet zich in eerste instantie afvragen of er ingegrepen mag worden en daarna of de oplossing ethisch verantwoord is (Kingdon, 1984). Ook kan het voorkomen dat niet iedereen dezelfde waarden heeft, waardoor er politieke strijd kan ontstaan. Wanneer een alternatief idee niet overeenkomt met de bestaande waarden van de policy monopoly heeft dit idee een kleine kans van slagen (Kingdon, 1984).

De haalbaarheid van het concept kan gewaarborgd worden door in te gaan op de details en de technieken ervan. Zodoende kan het inzetten van het concept in de praktijk gespecificeerd worden en kunnen eventuele tekortkomingen aangepast worden (Kingdon, 1984). Onder de haalbaarheid van het concept worden verschillende zaken verstaan. Zo moet het alternatieve concept effectief en te sturen zijn om mogelijke negatieve consequenties te kunnen voorkomen. Wanneer er geen geloof is in de haalbaarheid van de alternatieve oplossing zal het niet overwogen worden (Kingdon, 1984). Als laatste moet het alternatief economisch zijn, wanneer de kosten te hoog worden zal het publiek en eventueel de politiek de oplossing niet accepteren (Kingdon, 1984). Tevens kunnen zij zich dan teveel op de kosten gaan richten, waardoor de aandacht voor het probleem afzwakt (Downs, 1972).

2.2.5 Window of opportunity

Binnen het model van Kingdon (1984) is politieke strijd in alle stromen van belang. Hierdoor wordt het probleem erkend, de juiste oplossing gevonden en zijn de partijen onderhevig aan machtsverhoudingen en onderhandelingen. Wanneer de stromen elkaar raken vergroot dit volgens Kingdon (1984) de kans dat een probleem aandacht wint en op de beleidsagenda komt. Het samenkomen van de drie stromen doet zich voor wanneer wordt voldaan aan drie voorwaarden: (1) wanneer er bewustwording bij de partijen is over of het probleem plaatsvindt, (2) de timing van de oplossing juist is en (3) er een oplossing tot stand komt die aan de selectiecriteria voldoet. Er ontstaat dan een mogelijkheid voor beleidsverandering; Kingdon (1984) spreekt hier van een window of opportunity. Hoewel de grootste kans op succes op agendasetting van een probleem wordt waargenomen wanneer alle drie de stromen samenkomen, kan de samenkomst van twee stromen deze kans op succes al vergroten (Kingdon, 1984).

Een window of opportunity doet zich van nature voor tijdens een verkiezing, een herverdeling in de budgetten en bij focusing events. Tevens kan een window of opportunity

ontwikkeld worden (Kingdon, 1984). Dit kan door middel van het onder de aandacht brengen van een nieuw probleem of het herdefiniëren van een bestaand probleem. Een andere manier om een window of opportunity te creëren is door het beïnvloeden van het politiek klimaat. Dit kan door het voeren van demonstraties of het afdwingen van media-aandacht. De window of opportunity sluit in het ideale geval als er consensus is over de juiste oplossing en daarmee het probleem verholpen is. Dit kan zich volgens Kingdon (1984) echter voordoen als er geen consensus wil komen over een oplossing, er geen aandacht meer voor is of als er zich een focusing event omtrent een ander probleem afspeelt. Tenslotte kan een verandering in het bestuur zowel voor een window of opportunity zorgen als voor het sluiten ervan (Kingdon, 1984).

2.2.6 Overzicht agendasetting

In tabel 1 volgt ter verduidelijking een overzicht van de besproken literatuur over agendasetting verdeeld over de drie stromen van het stromenmodel van Kingdon (1984).

<u>Problemenstroom</u>	<u>Partijstroom</u>	<u>Oplossingenstroom</u>
Definitie probleem (Birkland, 1998)	Publieke sector of specifiek Policy monopoly (Kingdon, 1984; Baumgartner en Jones, 1993; Birkland, 1998)	Ethisch (Kingdon, 1984)
Bewustzijn probleem (Kingdon, 1984)	Private sector (Kingdon, 1984; Baumgartner en Jones, 1993; Birkland, 1998)	Haalbaar (Kingdon, 1984)
Ernst probleem (Kingdon, 1984)	Media (Downs, 1972; Kingdon, 1984; Baumgartner en Jones, 1993; Birkland, 1998)	Economisch (Kingdon, 1984)
Focusing events (Downs, 1972; Kingdon, 1984)	Maatschappij (Downs, 1972; Kingdon, 1984; Baumgartner en Jones, 1993; Birkland, 1998)	
Feedback (Kingdon, 1984)	Politieke strijd (Kingdon, 1984; Baumgartner en Jones, 1993)	

Verandering in indicatoren (Kingdon, 1984)	Groepsdynamiek (Kingdon, 1984; Baumgartner en Jones, 1993)
Timing (Kingdon, 1984; Baumgartner en Jones, 1993)	
Probleem gaat kleine groep mensen aan (Downs, 1972)	
Probleem zorgt voor voordeel groep mensen (Downs, 1972)	
Oninteressant probleem (Downs, 1972)	

Tabel 1: Factoren die van invloed zijn op agendasetting (Downs, 1972; Kingdon, 1984; Baumgartner en Jones, 1993; Birkland, 1998).

3. Methoden

In dit hoofdstuk worden de methoden van het onderzoek uiteengezet. Als eerste zal in sectie 3.1 de onderzoeksopzet besproken worden, waarin de keuze voor de uitvoering van het onderzoek kort wordt samengevat. In de tweede sectie van dit hoofdstuk zullen de twee geselecteerde cases uiteengezet worden. Begrippen voortkomend uit het theoretisch kader zullen worden geoperationaliseerd in sectie 3.3. In sectie 3.4 wordt vervolgens beschreven welke methode is gebruikt voor de dataverzameling. Afsluitend wordt in sectie 3.5 de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek behandeld.

3.1 Onderzoeksopzet

Onderliggend onderzoek is kwalitatief van aard. Het doel van dit onderzoek is begrip of betekenis te verkrijgen voor waarom braindrain in een bepaalde regio wel en in een andere regio niet op de beleidsagenda staat. Om dit begrip of betekenis te kunnen verkrijgen, zijn de factoren onderzocht die de agendasetting voor braindrain kunnen bevorderen of belemmeren. Politieke processen als agendasetting zijn ingewikkeld en aan verandering onderhevig. Het is daarom van toegevoegde waarde om achterliggende gedachten, gevoelens, ervaringen en motieven van betrokkenen te ontdekken (Bryman, 2002). Voor deze factoren biedt kwantitatief onderzoek niet voldoende diepgang, zodoende onvoldoende antwoord op de gestelde hoofdvraag. In het onderzoek is eerst een beschrijving van het probleem braindrain gegeven, waarna er naar verklarende factoren is gezocht die het bevorderen of belemmeren van braindrain op de beleidsagenda als uitkomst hebben. Zodoende is het onderzoek te typeren als verklarend (Bryman, 2002).

Binnen het geconstateerde probleem dat zich in bepaalde regio's van Nederland voordoet, is er ingezoomd op twee specifieke regio's waar braindrain aan de orde is. Deze twee regio's vormen de cases die in dit onderzoek met elkaar worden vergeleken. De vergelijking is gemaakt in de vorm van een most similar case design (Seawright en Gerring, 2008). In de zuiverste vorm zijn de gekozen cases op alle variabelen vergelijkbaar, maar verschillen zij op één vlak -X1- en op de uitkomst -Y-. De aanwezigheid of afwezigheid van X1 vormt dan de oorzaak van het verschil in uitkomst (Seawright en Gerring, 2008). In dit onderzoek worden er daarom twee cases met elkaar vergeleken die veelal overeenkomsten treffen behalve op het gebied van braindrain als beleidsprobleem. Dat wil zeggen dat een case

braindrain niet op de beleidsagenda heeft staan en dat dit bij de andere case wel het geval is. De factoren die dit verschil veroorzaken zijn door de most similar case design getracht te achterhalen. Om informatie binnen de casestudie te verkrijgen zijn er enkele beleidsdocumenten en eerdere onderzoeken met betrekking tot braindrain in de geselecteerde gemeenten geanalyseerd en is er gebruik gemaakt van semigestructureerde diepte interviews. De keuze hiervoor zal besproken worden in sectie 3.4. De uitkomsten uit de casestudie worden vervolgens vergeleken met de bevindingen uit de theorie, waardoor het onderzoek als deductief kan worden beschouwd.

3.2 Cases

In deze sectie zal de keuze voor de twee geselecteerde cases binnen het most similar case design verklaard worden. De twee geselecteerde cases in dit onderzoek betreffen de Gemeente Leeuwarden en de Gemeente Enschede. De beide gemeenten zijn op verschillende gebieden met elkaar te vergelijken.

3.2.1 Leeuwarden vs. Enschede

Als eerste kunnen de gemeenten allebei geschaard worden onder de noemer perifere gemeenten. Dit houdt in dat zij buiten de zogenaamde core-gebieden liggen, oftewel buiten de randstad. De Gemeente Leeuwarden telt 122.393 inwoners en hoort qua inwoneraantal tot de 25 grootste gemeenten van Nederland. De gelijknamige hoofdstad van de gemeente en tevens van de provincie Friesland telt 96000 inwoners. De Gemeente Enschede telt 157.864 inwoners en bezet daarmee een plek boven de Gemeente Leeuwarden in de top 25 grootste gemeenten van Nederland. Uit onderzoek blijkt echter dat het bevolkingsaantal in de gemeente zal dalen (Derks et al., 2006). Hoewel de Gemeente Leeuwarden vergeleken met de rest van provincie Friesland een relatief hoog niveau van hoogopgeleiden kent, lijkt dit aandeel recent en in de komende jaren af te nemen (BBO, 2011). De vergrijzing en ontgroening nemen een centrale plaats in de komende ontwikkelingen. In Gemeente Enschede groeit de vergrijzing sneller dan elders in Nederland, wat een laag geboortecijfer en een lage arbeidsparticipatie tot gevolg heeft. De potentiële beroepsbevolking krimpt aanzienlijk meer als elders in Nederland (Derks et al., 2006). Beide gemeenten beschikken over uitstekende onderwijsinstellingen, waarbij zij zich beide in meer of mindere mate in de techniek verdiepen. De universiteit Twente is technisch van aard en biedt zelfs twee masters aan in Leeuwarden. Leeuwarden beschikt onder andere over een watercampus waarbij zij zich

focussen op de watertechniek. Zowel Gemeente Leeuwarden als Gemeente Enschede lijkt het braindrain probleem te ondervinden. In Enschede is het percentage hoogopgeleiden in de bevolking zelfs structureel laag. Maar ook in de Gemeente Leeuwarden daalt het aandeel hoogopgeleiden gestaag en ligt het aantal hoogopgeleiden onder het Nederlands gemiddelde (CLO, 2015).

De gemeenten verschillen van elkaar daar waar de Gemeente Enschede wel op het subsidiariteitsbeginsel is ingegaan en Gemeente Leeuwarden -nog- niet. Dat wil zeggen dat de Gemeente Enschede beleid op braindrain heeft geschreven, terwijl het probleem in de Gemeente Leeuwarden de agenda nog niet heeft gehaald. Dit maakt het erg interessant de cases met elkaar te vergelijken om te ontdekken welke factoren van invloed zijn op de agendasetting van braindrain.

In tabel 2 is te zien dat in de jaren tussen 2011 en 2015 het aandeel hoogopgeleiden in Gemeente Leeuwarden is gedaald en in Gemeente Enschede is gestegen. Dit verschil zou gezocht kunnen worden in het gegeven dat de Gemeente Enschede beleid heeft geschreven op braindrain en Gemeente Leeuwarden niet. Om deze aanname enigszins te kunnen onderbouwen, is er naar de gemeente Maastricht gekeken. Maastricht is -net als Gemeente Enschede- een voorbeeld van een gemeente waar braindrain in de laatste jaren is afgenomen. Het blijkt dat ook daar de beleidsambtenaren beleid hebben geschreven op de ontwikkeling van braindrain in de gemeente (Gemeente Maastricht, 2008). Tevens zou men in eerste instantie een kanttekening kunnen plaatsen bij de dalende cijfers van Gemeente Leeuwarden. Er heeft in 2014 namelijk een gemeentelijke herindeling plaatsgevonden waarbij de plattelandsgemeente Boornsterhem bij de Gemeente Leeuwarden is gevoegd (CBS, 2014). Toch blijkt uit de cijfers van het aandeel hoogopgeleiden die de gemeente Boornsterhem voor de fusie had, dat dit niet de verklaring kan geven van het gedaalde aantal hoogopgeleiden in de Gemeente Leeuwarden (CLO, 2011). Er is gekozen voor een vergelijking tussen de cijfers van het aandeel hoogopgeleiden per gemeente in 2011 en 2015, omdat dit de oudste en meest recente data betreffen die op dezelfde manier van onderzoek zijn verkregen (CLO, 2011 en 2015).

Gemeente	2011	2015	% verschil
→ Maastricht	27	31	14,8
's-Gravenhage	31	35	12,9
Haarlem	37	39	5,4
Rotterdam	28	29	3,6
→ Enschede	26	27	2,7
Leiden	43	44	2,3
Nijmegen	43	43	0,7
Utrecht	51	51	0,0
Middelburg	29	29	-1,4
Delft	39	38	-2,6
Eindhoven	38	37	-2,6
Amsterdam	48	44	-8,3
Tilburg	31	28	-9,7
Groningen	44	39	-11,4
Leeuwarden	33	28	-15,2
→ Wageningen	53	43	-18,9
Lelystad	26	21	-19,2
Nederland	28	29	3,6

Tabel 2: Verschil aandeel hoogopgeleiden 2011-2015 per gemeente (Bron: CLO)

3.3 Operationalisering

In deze sectie zullen de concepten die in het theoretisch kader besproken zijn geoperationaliseerd worden. De operationalisering van concepten zorgt ervoor dat er duidelijkheid geschept wordt over de wijze waarop de concepten gemeten zijn in het onderzoek.

3.3.1 Braindrain

Het centrale concept in het onderzoek is braindrain, waarbij de focus ligt het op het regionale niveau in Nederland. Braindrain kan zodoende gedefinieerd worden als de selectieve migratie van potentiële hoogopgeleide beroepsbevolking uit de regio. De potentiële beroepsbevolking is het deel van de bevolking dat gelet op leeftijd in aanmerking komt om te gaan werken (CBS, 2016). Deze groep van de bevolking bestaat volgens het CBS (2016) uit alle mensen tussen de 15 en 75 jaar. In de literatuur van Geldens (2007) en Harts (2008) komt naar voren dat veel jongeren na het behalen van hun havo/vwo diploma naar universiteitssteden of gemeenten met hogere opleidingen vertrekken om zich hier verder te ontwikkelen. Wanneer hoogopgeleide jongeren na hun studie niet naar de herkomstregio terugkeren, kan dit onder de definitie van braindrain worden geschaard. Tevens kunnen hoogopgeleiden na het hoger

onderwijs dan wel na enige werkervaring de regio verlaten, ook dan kan er gesproken worden van een braindrain.

3.3.2 Problemenstroom

De factoren die naar voren komen uit het stromenmodel van Kingdon (1984) zullen als volgt geoperationaliseerd worden. Ten eerste benadrukt Kingdon (1984) in de problemenstroom het belang van de erkenning van het probleem. Om het probleem te kunnen erkennen, moet men zich bewust zijn van het probleem en de ernst van het probleem in kunnen zien. Het bewustzijn van het probleem wordt onderzocht door de respondenten te vragen naar wat braindrain volgens hen inhoudt, wat de gevolgen zijn van braindrain en of dit volgens hen zich voordoet in de regio. Vervolgens wordt er onderzocht hoe ernstig de respondenten het probleem beschouwen. Dit wordt gedaan door na te gaan of braindrain als ontwikkeling of als probleem wordt gezien door de desbetreffende respondent. Hierbij wordt er gekeken naar wanneer de respondent de ontwikkeling als probleem begon te zien of vanaf wanneer de respondent de ontwikkeling als probleem gaat zien. Hierdoor wordt het verschil in interpretatie zichtbaar. Tevens kan de ernst van het probleem verminderen als er andere problemen aan de orde zijn die meer urgentie hebben. Daarom wordt ook het oordeel van de respondenten onderzocht over de urgentie van het probleem ten opzichte van andere problemen die zich voordoen in de regio.

Daarna wordt het oordeel van de respondenten onderzocht over de aandachttrekkende factoren die zijn besproken in het theoretisch kader (Downs, 1972; Kingdon, 1984; Baumgartner en Jones, 1993). Deze factoren betreffen: focusing events, feedback, veranderingen in indicatoren en goede timing. Er wordt onderzocht of deze factoren van toepassing zijn op braindrain en of de factoren inderdaad een bevorderende invloed hebben om het probleem op de beleidsagenda te krijgen.

Tenslotte zal het oordeel van de respondenten over mogelijke negatieve eigenschappen van het probleem besproken worden (Downs, 1972). Hierbij zal gekeken worden of de respondent stelt dat braindrain ten eerste een kleine groep mensen aan gaat, ten tweede er een grote groep mensen voordeel uit het probleem kan behalen en tenslotte het een oninteressant probleem betreft voor de samenleving. De operationalisatie van de problemenstroom op braindrain is terug te vinden in tabel 3.

Centrale begrippen	Indicator	Specifiek
<i>Erkenning</i>	Bewustzijn begrip 'braindrain'	Vaststellen wat men in de gemeente onder braindrain verstaat
	Bewustzijn gevolgen	Vaststellen of men bewust is van de gevolgen van braindrain in de gemeente
	Bewustzijn regio	Vaststellen of men bewust is dat braindrain in gemeente voordoet
	Ernst probleem	Vaststellen of braindrain als probleem of ontwikkeling wordt gezien
	Urgentie probleem	Vaststellen wat de urgentie van braindrain in de gemeente is
<i>Aandachttrekkende factoren</i>	Focusing events	Vaststellen of deze factoren aan de orde zijn bij braindrain in de gemeente en of wat de invloed is op de agendasetting van braindrain
	Feedback	
	Verandering in indicatoren	
	Timing	
<i>Negatieve eigenschappen probleem</i>	Probleem gaat kleine groep mensen aan	Vaststellen of de negatieve eigenschappen aan de orde zijn bij braindrain in de gemeente en of wat de invloed is op de agendasetting van braindrain
	Grote groep mensen behaalt voordeel uit het probleem	
	Oninteressant onderwerp	

Tabel 3: Operationalisering problemenstroom toegepast op braindrain

3.3.3 Partijenstroom

In de partijenstroom komen de betrokken partijen naar voren waarbij er wordt gekeken naar wie er aandacht voor het probleem -zouden moeten- hebben. Er wordt onderzocht wie de betrokken partijen zijn in de publieke sector, welke partijen betrokken zijn vanuit de private sector en in welke mate de media en maatschappij aandacht hebben voor het onderwerp. Tevens zal er worden onderzocht of de betrokken partijen de agendasetting op braindrain bevorderen of belemmeren.

Daarnaast wordt de factor onderlinge verhoudingen tussen de betrokken partijen besproken. Hierbij gaat het om de politieke strijd waar machtsvorming, overtuigen en compromissen sluiten een rol spelen (Kingdon, 1984; Baumgartner en Jones, 1993). Er wordt onderzocht of er sprake is van machtsvorming, wie de regie heeft bij dit probleem en waarom. Tevens zal de respondenten gevraagd worden of en hoe er partijen overtuigd kunnen worden en of de oppositie openstaat voor het met elkaar onderhandelen en het sluiten van compromissen. Tenslotte zal binnen de groepsdynamiek onderzocht worden hoe de

samenwerking binnen en tussen de betrokken partijen verloopt. In tabel 4 is de operationalisatie van de partijenstroom te vinden.

Centrale begrippen	Indicator	Specifiek
<i>Betrokken partijen</i>	Publieke sector Private sector Media Maatschappij	Vaststellen wie de betrokken partijen zijn bij braindrain in de gemeente, in welke mate zij aandacht besteden aan braindrain en of zij de agendasetting op braindrain willen bevorderen of belemmeren
<i>Onderlinge verhoudingen</i>	Politieke strijd Groepsdynamiek	Vaststellen wie de regie heeft bij braindrain onder de aandacht te brengen en waarom Vaststellen of er overtuigd kan worden, onderhandelingen plaatsvinden en compromissen kunnen worden gesloten met de oppositie Vaststellen hoe de samenwerking binnen en tussen de betrokken partijen verloopt

Tabel 4: Operationalisering partijenstroom toegepast op braindrain

3.3.4 Oplossingenstroom

Tabel 5 illustreert de operationalisering van de oplossingenstroom. Uit de theorie van Kingdon (1984) is naar voren gekomen dat een succesvolle oplossing aan drie voorwaarden moet voldoen. De oplossing moet ethisch, haalbaar en economisch zijn. In het onderzoek wordt de respondent gevraagd naar zijn oordeel over het belang van deze drie voorwaarden in het algemeen. Daarnaast zal besproken worden wat de invloed is van deze factoren specifiek bij de agendasetting van braindrain. Tenslotte wordt er onderzocht of en wat de alternatieve oplossingen zijn op de aanwas van studenten en op het vasthouden en terughalen van hoogopgeleiden. In het geval er een alternatieve oplossing is gevormd op één of meerdere van deze gebieden, zal onderzocht worden of deze volgens de respondenten aan de drie voorwaarden voldoet en waarom.

Centrale begrippen	Indicator	Specifiek
<i>Alternatieve oplossingen</i>	Actief beleid op aanwas studenten Actief beleid op vasthouden hoogopgeleiden Actief beleid op terughalen hoogopgeleiden	Vaststellen of er sprake is van actief beleid op het aantrekken van studenten en het vasthouden en terughalen van hoogopgeleiden in de gemeente
<i>Positieve eigenschappen oplossingen</i>	Ethisch Haalbaar Economisch	Vaststellen of deze factoren van positieve invloed zijn op een oplossing op braindrain aan te nemen en (eventueel) of de alternatieve oplossing op braindrain in de gemeente hieraan voldoet

Tabel 5: Operationalisering oplossingenstroom toegepast op braindrain

3.4 Data verzameling

Binnen de cases is empirische data verzameld aan de hand van relevante beleidsdocumenten, eerdere onderzoeken met betrekking tot braindrain in de geselecteerde gebieden en door middel van het afnemen van interviews. In deze sectie zullen de methodes van verzameling toegelicht worden.

3.4.1 Documentonderzoek

Binnen de case is data verzameld door middel van het analyseren van relevante beleidsdocumenten. De beleidsdocumenten hadden allemaal betrekking op het vasthouden, aantrekken of terughalen van hoogopgeleiden in de gemeenten Leeuwarden en Enschede. De beleidsdocumenten en eerdere onderzoeken met betrekking tot braindrain zijn veelal verkregen via de respondenten. Een aantal onderzoeken waren vrij beschikbaar en konden via internet opgevraagd worden. Deze beleidsdocumenten hebben inzicht gegeven in het beleid en het eventuele succes ervan die betrekking hebben op braindrain binnen de geselecteerde cases. Daarnaast is er via de relevante onderzoeken inzicht verkregen in het aandeel hoogopgeleiden en de verhuismotieven van jongeren.

3.4.2 Interviews

De relevante beleidsdocumenten en eerdere onderzoeken die betrekking hebben op de cases gaven niet genoeg inzicht in de factoren die van invloed zijn om braindrain op de

beleidsagenda te krijgen of er juist van te weerhouden. Daarom is er tevens kwalitatieve data verzameld aan de hand van het uitvoeren van semigestructureerde diepte-interviews met negen respondenten. Er is gekozen voor een semigestructureerde vorm van interviewen, zodat er tijdens de interviews ruimte bleef voor persoonlijke overtuigingen en ervaringen. Door deze aanpak zijn de interviews onderling te vergelijken en bleef er tegelijkertijd voldoende ruimte om bij te sturen of door te vragen (Bryman, 2002). De onderzoeker heeft de mogelijkheid om door te vragen, terwijl de respondent vrij is om informatie te delen die door hem of haar als relevant wordt beschouwd. Daardoor kan er zoveel mogelijk informatie worden verkregen (Bryman, 2002).

De respondenten zijn geselecteerd door middel van judgmental sampling. Dit betreft een non-probabilistische steekproef techniek waarbij de selectie wordt gemaakt op basis van hun kennis en professionele beoordeling over het te onderzoeken onderwerp (Bryman, 2002). De keuze voor respondenten wordt gebaseerd op de betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor het opstellen van beleid omtrent de braindrain. Er is gekozen voor het judgmental sampling design, omdat er maar een beperkt aantal personen zijn die effectief betrokken zijn bij het thema en daadwerkelijk iets kunnen doen veranderen. Via dit design kan er informatie worden verkregen van een zeer specifieke groep respondenten (Bryman, 2002). Ook zullen er respondenten geselecteerd worden door middel van zogenaamde snowball sampling. Binnen deze steekproef benadering maakt de onderzoeker in eerste instantie contact met een klein groepje respondenten die relevant zijn voor het onderzoek, om vervolgens gebruik te maken van hun netwerk (Bryman, 2002).

De respondenten zijn werkzaam bij de Gemeente Leeuwarden, provincie Friesland of Gemeente Enschede. Alle negen respondenten hebben op verschillende wijzen te maken met braindrain. Zo zijn er ambtenaren van de gebieden: economische zaken, woningbouw, cultuur en onderwijs geïnterviewd. De ambtenaren zijn allen al meer dan vijf jaar in dienst bij de gemeenten of provincie, waardoor zij terecht experts op hun gebied kunnen worden genoemd. De eerste respondenten zijn verkregen door het aanspreken van voor het onderzoek relevante personen. Daarna zijn er respondenten verworven via de tips van deze personen. Uiteindelijk zijn er zes -beleid- ambtenaren van de Gemeente Leeuwarden geïnterviewd, een beleidsambtenaar van de provincie Friesland die veel samenwerkt met de Gemeente Leeuwarden en twee respondenten die als ontwikkelmanager of adviseur strategie en beleid werkzaam zijn bij de Gemeente Enschede. De vragenlijst die is gebruikt tijdens het interviewen, is terug te vinden in de bijlage -hoofdstuk acht- van dit onderzoek. In tabel 6 volgt een overzicht van de respondenten.

Gemeente Leeuwarden	Provincie Friesland	Gemeente Enschede
Peter Luimstra - Strategisch adviseur Economische zaken	Pietie Kloosterman – Beleidsadviseur op het thema vergroten en innovatief vermogen	Marjolein van Loon – Ontwikkelmanager, samenwerking kennisinstellingen
Jaap Stuiver - Senior statistiek en onderzoek		Karin Ligthart – Adviseur strategie en beleid economie en onderwijs
Remco Deelstra - Senior adviseur wonen		
Sietze Bandringa – Senior beleidsadviseur cultuur		
Jan Michorius – Senior beleidsmedewerker sociaal domein, met name onderwijs		
Anoniem		

Tabel 6: Overzicht respondenten

3.5 Validiteit en betrouwbaarheid

Validiteit en betrouwbaarheid zijn voorwaarden voor een goed onderzoek. Een valide onderzoek houdt in dat er daadwerkelijk is onderzocht wat de onderzoeker wilt weten. Indien het resultaat te repliceren valt in het geval het onderzoek opnieuw wordt uitgevoerd duidt op een onderzoek dat als betrouwbaar kan worden beschouwd. Of in andere woorden: de onderzoeksuitkomsten zijn zo min mogelijk van het toeval afhankelijk (Baarda en De Goede, 2001).

Volgens de literatuur van Breman en Veeneklaas (2011) is geen regio gelijk wat betreft de bevolkingsterugloop. Daarom is het enerzijds zinvol om onderzoek te doen op laag schaalniveau, ook gezien het tijdsbestek van het onderzoek. Anderzijds kan het gezien worden als een beperkte bijdrage, omdat het een casestudie en kleine omvang betreft. Hieruit kan opgemaakt worden dat de kans bestaat dat het onderzoek wellicht niet extern valide zal zijn,

omdat het niet te generaliseren is door bijvoorbeeld de omgeving, het type mens en het gevoerde beleid (Bryman, 2002). Een casestudie kan daarentegen wel voor een hoge interne validiteit zorgen, omdat het resultaat goed kan weergeven waar het onderzoek over gaat.

Daarnaast kan de interne validiteit gewaarborgd worden door alternatieve interpretaties tegen te gaan (De Vaus, 2011). In dit onderzoek is daarom veel gebruik gemaakt van citaten, waarop de conclusie gebaseerd is. Door het gebruik van citaten wordt de kans op alternatieve interpretaties verkleind. Tevens wordt de kans op validiteit vergroot doordat er gekozen is voor semigestructureerde interviews. Door middel van de ruimte voor bijsturing of door te vragen wordt de mogelijkheid gecreëerd om tot de kern van de vraag te komen. Kwalitatief onderzoek zorgt ervoor dat er een mogelijkheid is om het een en ander uit te leggen indien er onduidelijkheden ontstaan over het onderzoek of de vragen. Het doorvragen en uitleggen kan de validiteit verhogen, omdat er kan worden gestuurd op datgene wat onderzocht dient te worden.

Door de kleine omvang van het onderzoek kan de kans ontstaan dat wanneer het onderzoek opnieuw wordt uitgevoerd de bevindingen afwijken. Er kunnen veel factoren van invloed zijn op de betrouwbaarheid van het onderzoek, zoals de leeftijd, het geslacht of etniciteit van de interviewer of respondenten (De Vaus, 2011). De respondenten in dit onderzoek zullen slechts één keer geïnterviewd worden, waardoor de betrouwbaarheid niet gegarandeerd kan worden. Door de kleine groep respondenten zo representatief en divers mogelijk te maken, kan de kans op betrouwbaarheid groter worden gemaakt (Bryman, 2002). Tevens kan door het gebruik van een topiclijst tijdens het interview de mate van betrouwbaarheid verhoogd worden, omdat dit het begrijpen van de vraag vereenvoudigd voor de respondent.

4. Bevindingen

In dit hoofdstuk zal het empirische gedeelte van het onderzoek aan de orde komen. In dit hoofdstuk komen de door interviews en documentanalyse verkregen bevindingen case-by-case aan bod. In het hierop volgende hoofdstuk zal de verklarende analyse centraal staan, waarin de cases met elkaar zullen worden vergeleken.

4.1 Problemenstroom

4.1.1 Erkenning - Leeuwarden

De respondenten zijn van mening dat hoogopgeleiden een steeds belangrijkere rol in de samenleving krijgen. Vooral de beperking van economische slagkracht van het gebied wordt benoemd als nadelig gevolg van braindrain: *‘Een nadeel zou kunnen zijn als je hele knappe koppen hebt die hier iets beginnen, zoals IT bedrijven die hier dan groeien en als die knappe koppen vertrekken dan missen we wel iets, dat kan jammer zijn’* (respondent 3). Uit het wegtrekken van hoogopgeleiden kan een sneeuwbaaleffect ontstaan. Op het moment dat het bedrijf vertrekt, omdat het niet meer kan functioneren vanwege te weinig aanwas van hoogopgeleiden, verdwijnt ook de werkgelegenheid voor laagopgeleiden in de regio. Ook kan op sociaal gebied braindrain voor nadelen zorgen. Het voorzieningenniveau wordt namelijk beïnvloed door het aandeel hoogopgeleiden. Zo stelt respondent (3) over gezinnen met hoogopgeleide ouders: *‘Dat zijn wel gezinnen die een soort cement in de samenleving zijn.’*

Wanneer de respondenten de vraag wordt gesteld of braindrain als ontwikkeling of probleem wordt gezien en of het zich voordoet in de regio, zijn de antwoorden opvallend uiteenlopend. Zo vallen een aantal respondenten terug op het rapport van de RUG (2011): *‘Braindrain, braingain’*, waarin naar voren kwam dat vooral in Groningen en volgens sommige respondenten (1 en 2) ook in Leeuwarden de beste studenten blijven. Voortbordurend op het rapport stellen een aantal respondenten dat braindrain niet aan de orde is in de Gemeente Leeuwarden. Een tweetal respondenten (3 en 6) geeft aan dat het zich wel voordoet in de gemeente, maar niet als probleem hoeft te worden beschouwd. Anderzijds wordt braindrain wel als een probleem beschouwd: *‘Vroeger was het een ontwikkeling, maar nu wordt het wel echt een probleem’* (respondent 4). Sommige respondenten (4, 5 en 6) stellen dat het fenomeen zich in de ene sector meer voor kan doen dan in de andere sector. Dit zou een verklaring kunnen geven voor de verdeelde meningen over of braindrain als -ernstig-

probleem kan worden beschouwd: *‘Ernstig weet ik niet, het is gaande en de ernst van het probleem is verschillend per sector’* (respondent 4).

Braindrain is een erg abstract begrip. Het begrip moet volgens een aantal respondenten eerst geconcretiseerd worden voordat het op de beleidsagenda kan komen (respondent 1, 3 en 5). Er is een verschil van interpretatie op het begrip zichtbaar, wanneer er gesproken wordt over het acquireren van goed personeel binnen bepaalde disciplines. Zo stelt respondent 1: *‘Dat vind ik geen braindrain, dat is gewoon vanuit de disciplines mensen werven die je hier wil hebben.’* Anderzijds stellen andere respondenten (4, 5 en 6) dat er op dit gebied wel gesproken kan worden van braindrain. Leeuwarden biedt bijvoorbeeld geen geneeskunde aan, waardoor Friese studenten die dit willen studeren genoodzaakt zijn de provincie te verlaten. Wanneer deze Friezen na hun studie niet terugkeren, kan braindrain geconstateerd worden zo menen de respondenten: *‘Dus in die zin is er wel sprake van braindrain’* (respondent 6).

4.1.2 Erkenning - Enschede

In de stad Enschede zijn relatief weinig hoogopgeleiden. Veel hoogopgeleide jongeren vertrekken naar een grotere stad en gebruiken daarmee Enschede als een soort tussenstap. Vooral wanneer studenten in de masterfase zitten, verkiezen zij de grote stad boven Enschede, zo stelt respondent 9. Toen dit fenomeen inzichtelijk werd gemaakt, is de Gemeente Enschede opzoek gegaan naar oplossingen om meer hoogopgeleide jongeren te laten blijven en om deze doelgroep aan te trekken. De respondenten vinden het niet wonderlijk dat deze ontwikkeling zich voordoet in Enschede, omdat de gemeente ver van andere gebieden met werkgelegenheid ligt. *‘Dat maakt het bijna logisch dat mensen hier wegtrekken, dus we zetten ook heel erg in op het vergroten van de bereikbaarheid van onze banen. Dat is echt onze hoofdknop waar wij aan willen draaien’* (respondent 9).

Het verliezen van de economische slagkracht van het gebied wordt als groot nadeel van braindrain gezien door de respondenten. Wanneer hoogopgeleide jongeren blijven wegtrekken, zal dit een negatieve invloed hebben op het aantal nieuwe bedrijven dat zich in de gemeente vestigt en de ontwikkeling van bestaande bedrijven. Uiteindelijk zou het er zelfs voor kunnen zorgen dat bedrijven uit de gemeente wegtrekken. Dit hangt samen met sociale ontwikkelingen. *‘We hebben als stad een enorme uitdaging als het gaat om het aantal werklozen en aantal mensen die een uitkering ontvangen. Ik denk dat als je als stad in een plus zit dat trekt ook weer van alles aan (...)’* (respondent 8). Voordelen van braindrain zijn er volgens de respondenten niet.

In de Gemeente Enschede wordt braindrain niet als ontwikkeling of als probleem gezien, maar als een uitdaging. Het is een feit dat studenten na of tijdens de studie op de Universiteit Twente wegtrekken naar elders voor een master of een baan. Als de innovatie stopt, er geen nieuwe kennis meer binnen komt en iedereen naar de randstad vertrekt, zouden de respondenten de uitdaging als probleem gaan zien. De Gemeente Enschede is zich ervan bewust dat de ontwikkeling van braindrain in de toekomst tot zulke problemen kan leiden, mits zij er nu niks aan doen. Respondent 9 stelt: *‘Als we niet meer kunnen groeien dan komen we in een neerwaartse spiraal en kunnen we ook zelfs onze sociale problemen niet meer opvangen, dat is onze grote angst.’* Hierdoor heeft braindrain, ondanks dat het momenteel nog niet als probleem wordt beschouwd nu al een hoge urgentie voor de meeste betrokken partijen. Er zijn verschillende projecten gaande met betrekking tot het onderwerp, waar verschillende partijen bij betrokken zijn. *‘Dus die urgentie wordt breed gedragen’* (respondent 9). Er wordt een kanttekening geplaatst daar waar bedrijven tegenwoordig nog vaak bedanken voor een internationale student. Tevens zijn er partijen die verder van het onderwerp afstaan, zoals sociale instellingen. Het onderwerp staat te ver van deze organisaties af, waardoor er een goede uitleg nodig is om hen op de hand te krijgen. *‘Je moet inzetten op de bovenkant van de stad om juist die onderkant meer naar boven te trekken’* (respondent 8). Maar zo stellen beide respondenten: *‘Het belangrijkste is dat we de raad en het college wel mee hebben. Daar begint het mee.’*

4.1.3 Aandachttrekkende factoren - Leeuwarden

Het erkennen van -de ernst- van het probleem zou door verschillende factoren versneld kunnen worden. Zo geven de respondenten allen aan dat een ramp of crisis inderdaad ervoor zou kunnen zorgen dat de ernst van het probleem sneller erkend wordt. Echter zijn de meeste respondenten van mening dat er zich niet een ramp voor zou kunnen doen op het gebied van braindrain. Zo reageert een respondent (7): *‘Kijk je hebt in Groningen die aardbevingsproblematiek dat is heel tastbaar, maar wat zou hier moeten gebeuren? Ja, in heel verre staat, als alle bedrijven wegtrekken. Dat zou kunnen, maar dat is wel heel extreem gedacht.’* Ook feedback op beleid helpt volgens alle respondenten, maar zo merkt een respondent (5) op: *‘Maar volgens mij moet het probleem eerst zichtbaar worden voordat je het op de agenda krijgt.’* Ook hier zijn de respondenten het eens dat de factor helpt, maar in het geval van braindrain niet aan de orde is.

Een verandering in indicatoren is een vaak gebruikt middel om aan te tonen dat het probleem aan de orde is of zelfs ernstig is. Het aantonen van een verandering in indicatoren

helpt zaken inzichtelijk te maken en problemen aan te kunnen kaarten. Zo stelt een respondent (3): *'Dat rapport van Fries sociaal planbureau bracht het al in kaart, zoals ik net benoemde en dat zijn harde feiten die je argument onderbouwen en dat zou helpen om het op de agenda te zetten.'* Het aantonen van veranderingen in cijfers helpt niet alleen zo meent respondent 5: *'Maar dan nog heb je wel meer nodig dan alleen maar cijfers, je moet het vooral ook.. soms moet je zelfs wel lobbyen om zoiets op de agenda te krijgen.'* Tevens is goede timing van invloed om het probleem op de beleidsagenda te krijgen. Wanneer men over goede timing spreekt is het begin van een ambtstermijn een goed punt om problemen op de beleidsagenda te krijgen.: *'Bij de verkiezingen, als er een coalitie komt. (...) Dan moet je zorgen dat bepaalde dingen op de agenda komen'* (respondent 4).

4.1.4 Aandachttrekkende factoren - Enschede

De urgentie van een probleem is de primaire factor om het op de beleidsagenda te krijgen, zo stelt respondent 9. In de strijd tegen braindrain, moet men ervoor waken zich te verliezen in de abstractie van het begrip. *'Dit is echt zo'n thema waar je jaren over kan praten. En als je dan niks doet dan heb je over vijf jaar nog niks bereikt en gaan nog steeds heel veel studenten weg'* (respondent 8). Een ramp of crisis zou in zo'n geval zeker helpen om de urgentie van het probleem aan te tonen. De respondenten zijn van mening dat een ramp zich zeker voor zou kunnen doen op dit onderwerp: *'Ja bij ons zou het wel een ramp zijn als bedrijven weg gaan trekken.'* (respondent 9). Tevens heeft feedback op bestaand beleid zich in andere trajecten uitgewezen als krachtig hulpmiddel. Tevens kaarten de respondenten aan dat feedback op beleid in ontwikkeling van belang is. Een voorbeeld hiervan is dat een onderwijsinstelling aangaf dat de gemeente alsmaar over de term 'talenten' sprak, maar zij zich afvroegen wat hier onder geschaard kan worden. Hierdoor kwam de Gemeente Enschede erachter: *'Maar met die term bereiken we niet de doelgroep, want zij denken dat een talent de excellerende student is die negens en tienen haalt'* (respondent 8).

Ook een verandering in indicatoren is een belangrijke factor om de urgentie van de uitdaging aan te geven. Wanneer men op basis van feiten uit onderzoek of rapporten aan kan tonen wat er gebeurt, kan er urgentie gekweekt worden. *'Ja bij ons waren het vooral de onderzoeken die we hebben laten doen die er voor zorgden dat de uitdaging zichtbaar werd en op de agenda kwam'* (respondent 9). Een voorbeeld van zo'n onderzoek is het rapport van de Provincie Overijssel, wat in 1999 is gepubliceerd onder de naam: *'Daarom Twente, onderzoek naar verhuismotieven'*. In dit rapport werd met cijfers uitgedrukt hoe de zaken ervoor lagen met het aandeel hoogopgeleiden in de regio. Zodoende kwam het negatieve

migratiesaldo wat betreft hoogopgeleiden onder de aandacht bij betrokken partijen als de universiteit van Twente en verschillende bedrijven. Tenslotte wordt goede timing gezien als belangrijke factor in de uitdaging op de beleidsagenda te krijgen. *'Maar die timing is dus niet vandaag of morgen, maar daar heb je dus een aanlooptijd van drie jaar voor. Nu hebben we iets staan, maar dan moet je blijven sturen en blijven onderzoeken van waar zitten nou de echte handvatten'* (respondent 9).

4.1.5 Negatieve eigenschappen probleem - Leeuwarden

De meeste respondenten zijn van mening dat de gevolgen van braindrain de gehele bevolking in de gemeente aangaat. Als veel hoogopgeleiden de gemeente verlaten dan heeft het bedrijfsleven een groot probleem, wat gevolgen heeft voor de gehele werkgelegenheid van de gemeente. *'Dus economisch heeft het wel effecten voor iedereen. En sociaal vind ik ook wenselijk dat er een zekere mix is wat een landelijke afspiegeling is'* (respondent 4). Alle respondenten zijn van mening dat als braindrain zich in de gemeente voordoet de overgebleven hoogopgeleiden of mbo'ers hier mogelijk voordeel uit zouden kunnen halen. Er vindt minder verdringing plaats, waardoor de kans op een baan toe zou kunnen nemen. Maar de meeste respondenten stellen dat dit voordeel niet opgaat tegen de nadelen van braindrain: *'Dat wel, minder concurrentie uiteindelijk. Alleen de schaal waarop dat plaats vindt, ik betwijfel of dat heel groot is'* (respondent 6). Alle respondenten stellen dan ook dat niemand van de betrokken partijen beleid op braindrain zouden tegenwerken. Het probleem zou door de maatschappij als saai kunnen worden bestempeld, zo concluderen de respondenten. Dit komt omdat men de urgentie van een braindrain niet proeft als je er niks mee te maken hebt.

4.1.6 Negatieve eigenschappen probleem - Enschede

De respondenten zijn van mening dat braindrain het grootste deel van de bevolking aangaat. Zo halen bedrijven en onderwijsinstellingen veel voordeel uit hoogopgeleiden, maar ook de laagopgeleiden behalen voordeel uit een groot aandeel hoogopgeleiden. *'Want hoe meer hoger opgeleiden in de stad wonen, hoe meer banen er ook voor de onderkant komen'* (respondent 9). De respondenten stellen dat er niemand voordeel behaalt uit braindrain, omdat iedereen op lange termijn de positieve stimulans zal missen als alle hoogopgeleiden wegtrekken. Zo heeft de Gemeente Enschede recent het project Enschede lab opgezet, waar studenten vanuit vier kennisinstellingen samenwerken aan maatschappelijke opgaven. De bevolking kan naar het Enschede lab komen met vragen voor studenten die hen kunnen helpen om over bepaalde dingen na te denken. *'Met uiteindelijk doel ook om deze groepen*

samen te brengen en dat ze het belang van elkaar gaan zien' (respondent 8). Er zullen volgens de respondenten dan ook geen partijen beleid op braindrain tegenwerken. Tenslotte stellen de respondenten dat de meerderheid van de bevolking geen interesse in het onderwerp toont. Zij hebben geen kennis over de positieve invloeden die voldoende hoogopgeleiden kunnen hebben op de stad. 'Maar ik denk als je het verhaal erachter benoemd, dan kan ik me niet voorstellen dat mensen zeggen pff dat slaat nergens op' (respondent 8).

4.1.7 Tussenconclusie problemenstroom

Bevorderende factoren	Belemmerende factoren
Bewustzijn gevolgen van braindrain	Braindrain wordt momenteel niet als ernstig probleem beschouwd
Bewustzijn over het voordoen van braindrain in de gemeente	Braindrain wordt momenteel niet als urgent probleem beschouwd
Verandering in indicatoren	Abstractieniveau begrip braindrain
Besef goede timing	Niet ingespeeld op goede timing
Braindrain gaat een grote groep mensen in de gemeente aan	Focusing events en feedback op bestaand beleid zullen zich niet -snel- voordoen
Weinig tot geen mensen uit de gemeente behalen voordeel uit braindrain	Braindrain wordt door de maatschappij beschouwd als oninteressant probleem
	De Friese mentaliteit

Tabel 7: Bevorderende en belemmerende factoren in de problemenstroom op de agendasetting van braindrain in de Gemeente Leeuwarden.

Bevorderende factoren	Belemmerende factoren
Bewustzijn gevolgen van braindrain	Braindrain wordt momenteel niet als ernstig probleem beschouwd
Bewustzijn over het voordoen van braindrain in de gemeente	Braindrain wordt door de maatschappij beschouwd als oninteressant probleem
Braindrain wordt momenteel als urgent probleem beschouwd	
Focusing events en feedback op bestaand beleid kunnen zich voordoen	
Verandering in indicatoren	
Besef van goede timing en hierop ingespeeld	
Braindrain gaat een grote groep mensen in de gemeente aan	
Geen mensen uit de gemeente behalen voordeel uit braindrain	

Tabel 8: Bevorderende en belemmerende factoren in de problemenstroom op de agendasetting van braindrain in de Gemeente Enschede

4.2 Partijstroom

4.2.1 Betrokken Partijen - Leeuwarden

De publieke actoren zijn op alle niveaus betrokken bij dit onderwerp: gemeentelijk, provinciaal en in regio Noord-Nederland. Ook wordt genoemd dat banken, verzekeringsmaatschappijen en ziekenhuizen betrokken partijen kunnen zijn. Doordat iedereen in zekere zin op zijn of haar gebied te maken heeft met braindrain, zijn de respondenten van mening dat niemand beleid op braindrain zal tegenhouden. Respondent 7 stelt dat de enige manier zou zijn waarbij het eventueel voor kan komen dat een beleidsmaker het probleem bagatelliseert: *‘(...), dat er andere problemen meer van belang zijn, dat ze het op die manier ondersneeuwen.’*

De ondernemers vormen vanuit de private sector de belangrijkste betrokken partij (alle respondenten). Zij kunnen de schaarste ondervinden in het aantal hoogopgeleiden op de arbeidsmarkt wanneer vacatures niet vervuld worden. Er ontstaat een paradox daar waar sommige respondenten menen dat het de ondernemers zijn die het probleem aan zouden moeten kaarten: *‘(...) ik denk dat met name het bedrijfsleven hier heel belangrijk is. Nou dat zei het probleem aankaarten, ja’* (respondent 5). De Gemeente Leeuwarden kent echter vooral mkb's. Een aantal respondenten stellen dat het voor mkb's lastig blijkt te zijn het probleem onder de aandacht te brengen, omdat zo'n bedrijf alleen vaak niet zoveel teweeg kan brengen. Daarnaast wordt geconstateerd dat mkb's vaak minder goed georganiseerd zijn dan grote bedrijven en dat mkb's waarschijnlijk eerder akkoord gaan met een mbo-plusser wanneer zij hun vacatures niet kunnen vervullen met hoogopgeleiden (respondent 3, 4 en 6). De respondenten zijn het met elkaar eens dat de betrokken private partijen zich nooit zouden inzetten op het tegenhouden van beleid op braindrain.

De meeste respondenten geven aan dat braindrain mondjesmaat in het verleden in de media is gekomen, maar vaak wel in een ander jasje: *‘Wat ze constateren is dat de match tussen arbeidsmarkt en de mensen die gevraagd wordt nog niet goed is. Maar het woord braindrain is daar niet bij genoemd’* (respondent 4). Er wordt gesteld dat de media vaak de feiten benoemen zoals ze waren. Tevens is er op het moment nog geen maatschappelijk draagvlak voor het probleem, omdat het niet onder het publiek speelt, zo stellen de meeste respondenten. Respondent 3 geeft als reden voor het ontbreken van een maatschappelijk draagvlak: *‘Nee (er is geen maatschappelijk draagvlak), en de reden is dat braindrain te abstract is en dat het ook niet gezien wordt als de oorzaak van problemen die spelen.’*

4.2.2 Betrokken Partijen - Enschede

Onderwijsinstellingen zijn erg belangrijke betrokken partijen bij de uitdaging van het houden en halen van talent, zo stellen de respondenten. Maar ook het bedrijfsleven en ontwikkelaars van projecten als kennispark, stadscampus en woningbouw. Het onderwerp valt met heel veel zaken samen, zo stellen de respondenten. Hieruit concluderen de respondenten dat er geen partijen zijn die het beleid op dit onderwerp tegenwerken.

De media besteden in de Gemeente Enschede weinig aandacht aan het onderwerp, de term braindrain wordt zelfs nooit genoemd. Het beeld wat de media vormen is niet altijd hoe de respondenten het zouden willen zien. *'Ik vind dat ze er wel een handje van hebben om het negatieve nieuws te benadrukken'* (respondent 8). De respondenten zouden daarom graag zien dat de media meer nuance aan zouden brengen in de nieuwsartikelen die betrekking hebben tot het onderwerp. De respondenten durven niet te zeggen of er sprake is van maatschappelijk draagvlak. Respondent 9 stelt: *'Politiek wel, dat is het belangrijkste.'* De gemeente kent het probleem en weten ook wat op korte en lange termijn moet gebeuren, daar staat het mee, stellen de respondenten. De grootste uitdaging ligt niet in het maatschappelijk draagvlak creëren, maar in de tekorten die zo'n 12 miljoen euro tellen.

4.2.3 Onderlinge verhoudingen - Leeuwarden

Over het algemeen is er sprake van politieke strijd bij beleidsvorming binnen de Gemeente Leeuwarden. Desondanks menen de respondenten dat de politieke strijd bij dit onderwerp minder aan de orde zal zijn. *'De strijd zit meer in de details, maar in maatschappelijke vraagstukken zit weinig strijd'* (respondent 4). De regie bij dit probleem is volgens de meeste respondenten in handen van de overheid: *'Ik denk dat je als overheid degene bent die dingen in beweging kan zetten, om mensen de ogen te openen of te zorgen dat bepaalde partijen dingen oppakken'* (respondent 6). Het ligt voor de hand dat de overheid de regie krijgt, omdat zij min of meer onafhankelijk regeren, de taak door de nationale overheid krijgen toegeschoven en over de financiële middelen beschikken. Al zijn de financiële middelen de laatste jaren flink verminderd.

Volgens alle respondenten kunnen er goed compromissen gesloten worden met elkaar: *'We zijn een kleine maatschappij op onszelf he zo'n overheid. (...) Dus in die zin is het altijd overtuigen, overtuigd worden en aan de slag gaan'* (respondent 2). Het moeten overtuigen, onderhandelen en het sluiten van compromissen zou meer aan bod komen in de details van de oplossing, dan of er een oplossing zou moeten komen zo stellen de respondenten. De

samenwerking tussen betrokken partijen verloopt volgens de meeste respondenten goed: *'We zitten zelf met tekorten dus de drie O's worden steeds belangrijker: onderwijs ondernemers en overheid. Die samenwerking wordt steeds belangrijker'* (respondent 5). Toch zorgen die tekorten ook voor een bepaalde spanning meent respondent 6: *'Vroeger was het makkelijker om bij elkaar te komen, (...) maar dat is nu dus veranderd naar concurrentie wat er is ontstaan'* (respondent 6).

4.2.4 Onderlinge verhoudingen - Enschede

Er is volgens de respondenten alleen sprake van politieke strijd over hoe het probleem aangepakt dient te worden. *'Het staat op de agenda, maar hoe je er komt en of je er geld in gaat stoppen. (...) Korte termijn haalt jammer genoeg het lange termijn vaak in'* (respondent 9). De regie van de uitdaging ligt bij de overheid, maar zij moeten er zorg voor dragen dat het onderwerp in samenspel wordt opgepakt. *'Het is een moeilijke rol voor de overheid en dan is het handiger als we met de onderwijsinstellingen zelf een programma opzetten'* (respondent 9).

Het samenspel tussen de verschillende belangengroepen verloopt goed. Respondent 8 geeft als voorbeeld de samenwerking in het project van de regionale IT bedrijven en de kennisinstellingen om studenten een bijbaan of afstudeerstage aan te kunnen bieden in de regio. Alle partijen zetten zich in om de hoogopgeleiden in de regio te behouden. *'Alleen vanuit je eigenbelang dan kom je er niet, je moet het echt samen doen'*, stelt respondent 8. Er hoeven dan ook niet vaak compromissen gesloten te worden. Als het al voordoet dan gaat het over de uitvoering van een project en niet over het algemeen. *'Iedereen erkent dat dit de uitdagingen zijn, daarover wordt niet getwist. Dan heb je ook geen compromissen nodig'*, aldus respondent 9.

4.2.5 Tussenconclusie partijestroom

Bevorderende factoren	Belemmerende factoren
Niemand zou beleid op braindrain tegenhouden	Weinig media-aandacht
Politieke strijd op uitvoering	Geen maatschappelijk draagvlak
Samenwerking binnen en tussen betrokken partijen verloopt -meestal- goed	'Mkb-paradox'
Compromissen sluiten en onderhandelen verloopt goed	
De oppositie kan overtuigd worden	

Tabel 9: Bevorderende en belemmerende factoren in de partijestroom op de agendasetting van braindrain in de Gemeente Leeuwarden

Bevorderende factoren	Belemmerende factoren
Niemand zou beleid op braindrain tegenhouden	Weinig media-aandacht
Politieke strijd op uitvoering	Geen maatschappelijk draagvlak
Samenwerking binnen en tussen betrokken partijen verloopt goed	
Compromissen sluiten en onderhandelen verloopt goed indien nodig	
De oppositie kan overtuigd worden indien nodig	

Tabel 10: Bevorderende en belemmerende factoren in de partijenstroom op de agendasetting van braindrain in de Gemeente Enschede

4.3 Oplossingenstroom

4.3.1 Positieve eigenschappen oplossingen - Leeuwarden

Een oplossing vinden voor dit probleem kan volgens de meeste respondenten (2, 3, 5 en 6) als moeilijk worden beschouwd. *‘Het enige is dan waar ga je dan investeren om dit op te lossen. Maar dat is vreselijk moeilijk, dat red je niet in 4 jaar daar gaat wel 10 jaar overheen. Maar dan moet je stapje voor stapje beginnen’* (respondent 6). Hierdoor kan de politiek niet makkelijk met het probleem scoren en kunnen zij eerder streven naar andere zaken op te lossen. Door de bezuinigingen van de afgelopen jaren komt de nadruk steeds meer te liggen op de kosten, hierdoor is een economische en haalbare oplossing erg van belang stellen de respondenten. Dat de oplossing aan heersende waarden en haalbaarheid moet voldoen is volgens de respondenten een gegeven. In het geval van braindrain zijn de respondenten ervan overtuigd dat de oplossing aan heersende waarden zou moeten kunnen voldoen. Over de haalbaarheid van een oplossing stelt men: *‘Ja dat is wel beter, hoe meer er op de details in wordt gegaan hoe serieuzer de oplossing wordt genomen denk ik’* (respondent 4).

4.3.2 Positieve eigenschappen oplossingen - Enschede

De oplossing voor het houden en halen van talent heeft te maken met ethische vraagstukken daar waar men moet definiëren wat talent is. De definitie van het begrip talent blijkt niet voor iedereen hetzelfde, dat maakt het lastig het over talent te hebben. Het stellen van acties wordt bemoeilijkt, daar waar men vindt dat er mensen tekort worden gedaan door onder de term talent alleen hoogopgeleiden te verstaan. *‘Het is niet dat je mensen tekort wil doen, maar je kijkt naar wat heeft de stad nodig en daar zet je op in. Eigenlijk vind ik dat als je daar op in*

zet dat je dan alle talenten een kans biedt' (respondent 8). De respondenten stellen dat als de stad het goed gaat doen meer mensen in de samenleving een kans krijgen, waardoor uiteindelijk iedereen het beter doet. Of de uitdaging politiek haalbaar is en of politieke partijen zich er goed bij voelen zich hiervoor in te zetten, daar zit een ethische kwestie aan verbonden.

Alle partijen lijken de abstractie van braindrain in eerste instantie te accepteren, totdat er geïnvesteerd moet worden. De haalbaarheid van de oplossing speelt dan een grote rol, er is bewijs nodig dat de oplossing wat op gaat leveren. Het bewijs in detail te kunnen leveren is volgens de respondenten lastig. *'Ja dat is lastig, omdat je aan heel veel knoppen aan het draaien bent blijft de vraag, welke knop heeft nou gewerkt en resultaat geleverd'* (respondent 8). Uiteindelijk helpt het projectniveau om de oplossingen te concretiseren, waardoor de stuurbaarheid en effectiviteit van een oplossing zichtbaar wordt. Tenslotte wordt het vinden van een economische oplossing steeds belangrijker. *'Want onze sociale problemen, we komen om in de tekorten. Ja het groeit ons boven het hoofd. Dat komt ook omdat de overheid ons te weinig geld geeft voor de trajecten die wij hebben zoals jeugd en mensen in de zorg'* (respondent 8).

4.3.3 Alternatieve oplossingen - Leeuwarden

De RUG campus Fryslân wordt gezien als een mogelijke oplossing voor het probleem. Het creëren van een academisch klimaat in de stad Leeuwarden zorgt niet alleen voor een aanwas in studenten, maar brengt op lange termijn misschien ook wel werkgelegenheid met zich mee. Of dit inderdaad het resultaat zal zijn moet zich nog uitwijzen, maar de respondenten zijn erg positief over het project. De respondenten zijn er niet over uit of de campus genoeg zal zijn om braindrain op alle gebieden op te lossen. *'We willen hier graag een academisch klimaat creëren, om hier studenten te krijgen. Maar we hebben nog geen actief beleid om ze hier te houden. Ook hebben we geen actief beleid om mensen die in Groningen zitten of waar dan ook om die hier weer te krijgen.'* (respondent 4).

Tenslotte zijn de respondenten allemaal erg positief over de nieuwe sneltreinen tussen Leeuwarden en Groningen en tussen Leeuwarden en de randstad. Dit versterkt volgens hen het leefklimaat aanzienlijk en kan het eerder beschreven probleem van hoogopgeleide tweeverdieners de kop indrukken. Ook wordt de leefomgeving genoemd als een sterke kwaliteit van de Gemeente Leeuwarden. Als culturele hoofdstad 2018 heeft de stad zich op grote schaal op de kaart gezet. De woningen zijn niet duur, de stad Leeuwarden heeft een

prachtige binnenstad en er heerst –zeker dit jaar- veel levendigheid in de Gemeente Leeuwarden.

4.3.4 Alternatieve oplossingen - Enschede

Er zijn voor de oplossingen van de uitdaging drie thema's benoemd: talent halen en houden, smart society en vestigingsklimaat. Per thema zijn er projecten opgezet waar betrokken partijen aan samenwerken. De oplossingen bestaan zowel uit lange termijn als korte termijn doelen. Projecten die als eerste worden benoemd zijn: Enschede lab, talent IT en alumni managers. De alumni managers worden ingezet om de band te versterken met de herkomstregio. *'(...) want volgens mij hou je het niet altijd tegen dat jongeren ergens even willen studeren om andere ervaringen op te doen maar het zou goed zijn dat ze in contact blijven met ons'* (respondent 8).

Daarnaast zijn er nog langlopende projecten als Fast Forward en Career Center Twente, waar de kracht zit in het samenbrengen van zaken. Dit jaar is er een site onder de naam roomspot online gegaan waar één overzicht is van het woningaanbod voor studenten. Dit zou in toekomst ook kunnen helpen bij andere zaken: *'Zoals een portal voor bijbanen en dan kan daar van alles achter zitten als Fast Forward, maar dat je een overzicht krijgt'* (respondent 8).

De bovengenoemde projecten vormen de agenda met de kennisinstellingen, wat de gemeente zelf doet is vooral lobbyen op bereikbaarheid. *'Dus dat wij sneller naar economische centra gaan'* (respondent 9). Er zijn drie toplocaties benoemd, waar de gemeente zorgt dat bedrijven zich kunnen ontwikkelen en daar is een goede infrastructuur voor nodig. Tevens zorgt de gemeente ervoor dat stedelijke voorzieningen op orde zijn. De Gemeente Enschede zet zich daarbij in voor cultuur, evenementen en het woningaanbod.

Waar vooral nog winst te behalen valt voor de Gemeente Enschede is de branding van de stad. *'Er gebeuren heel veel leuke dingen in de stad, dat zei ook de directeur van de AKI. Hij zei je hoeft echt niet meer te doen, maar we moeten het wel beter vertellen'* (respondent 9). Naast de branding verdient zoals eerder benoemt ook de internationale student aandacht. Dit type student biedt veel kansen, maar komt op dit moment nog bijna nergens aan de slag. De grote bedrijven pakken dit zo nu en dan op, maar de kleine mkb's spelen hier nog niet op in. Respondent 8 stelt dan ook: *'Daar zit wel nog een uitdaging. Daar zijn echt wel talenten die ook hier willen blijven.'*

4.3.5 Tussenconclusie oplossingenstroom

Bevorderende factoren	Belemmerende factoren	Alternatieve oplossingen	Nog winst te behalen
Er wordt altijd naar haalbaarheid en ethiek gestreeft bij een oplossing	Schaarser worden financiële middelen	RUG campus Fryslan	Geen actief beleid op vasthouden hoogopgeleiden
	Politiek kan niet snel scoren met oplossing	Verbetering verbindingen met de stad Leeuwarden	Geen actief beleid op terughalen hoogopgeleiden
		Branding stad Leeuwarden door Culturele hoofdstad 2018	
		Kwaliteiten stad Leeuwarden	

Tabel 11: Bevorderende en belemmerende factoren in de oplossingenstroom op de agendasetting van braindrain in de Gemeente Leeuwarden en alternatieve oplossingen en gebieden waar nog winst valt te behalen.

Bevorderende factoren	Belemmerende factoren	Alternatieve oplossingen	Nog winst te behalen
Projectniveau maakt haalbaarheid zichtbaar	Ethiek van term ‘talenten’	Actief beleid op aanwas studenten	Verbindingen met de stad Enschede
	Schaarser worden financiële middelen	Actief beleid op vasthouden hoogopgeleiden	Tekortkoming branding stad Enschede
		Actief beleid op terughalen hoogopgeleiden	Tekortkoming inspelen op internationale student
		Kwaliteiten stad Enschede	

Tabel 12: Bevorderende en belemmerende factoren in de oplossingenstroom op de agendasetting van braindrain in de Gemeente Enschede en alternatieve oplossingen en gebieden waar nog winst valt te behalen.

4.4 Alternatieve factoren

4.4.1 Leeuwarden

In de bevindingen van de Gemeente Leeuwarden kwam naar voren dat de Noord-Nederlandse of Friese mentaliteit een factor zou kunnen zijn die invloed heeft op het belemmeren van braindrain op de beleidsagenda te krijgen. De gevolgen van braindrain worden op dit moment niet als ernstig beschouwd, omdat men naar eigen zeggen niet per se bij de top hoeft te horen. Zo stelt respondent 5: *‘En dat heeft ook wel met onze mentaliteit te maken. Noord Nederland staat wel een beetje bekend als ja 6je is ook wel goed genoeg of nou ja een 7tje. We zijn niet zo heel ambitieus dat we echt willen presteren.’*

4.4.2 Enschede

In Enschede zijn er geen alternatieve factoren benoemd die invloed hebben op het al dan niet op de beleidsagenda krijgen van braindrain. Alle factoren die aan bod zijn gekomen in de interviews, komen naar voren in tabel 1. Ter afsluiting van het interview was er ruimte om beïnvloedende factoren aan te geven die nog niet in het interview naar voren waren gekomen. In antwoord hierop kwamen geen nieuwe factoren naar voren.

5. Analyse

Dit hoofdstuk behelst de analyse van de in hoofdstuk vier besproken bevindingen, waarbij de cases met elkaar worden vergeleken. In navolging van de literatuur van Kingdon (1984) wordt in dit onderzoek de vraag gesteld waarom het probleem braindrain in sommige regio's wel en in andere regio's niet op de beleidsagenda staat. De verklaring wordt gegeven aan de hand van de literatuur die in het theoretisch kader aan bod is gekomen en de daaruit voortgekomen operationalisering. De secties van dit hoofdstuk zijn opgesteld aan de hand van de drie stromen uit het stromenmodel van Kingdon (1984).

5.1 Problemenstroom

In de problemenstroom zijn er verschillende factoren aan het licht gebracht die van belang zijn om een bepaald probleem op de beleidsagenda te krijgen. Het gaat in deze stroom met name om de erkenning van het probleem. Voordat er bewustzijn over braindrain kan worden gecreëerd, moet het begrip eerst gedefinieerd worden (Birkland, 1998). Het abstractieniveau van begrippen als 'braindrain' en 'talent' zorgen voor een bepaalde belemmering op de agendasetting, zo komt naar voren uit de bevindingen. Dit gaat in tegen de literatuur van Birkland (1998), waarin wordt gesteld dat het abstractieniveau van het probleem niet een belemmerende factor hoeft te zijn. Daarentegen heeft de abstractie van de term talent in de Gemeente Enschede niet in de problemenstroom voor belemmering gezorgd. Zij stellen zelfs dat het abstractieniveau van het probleem ervoor kan zorgen dat er minder politieke strijd over het onderwerp ontstaat. De belemmering van de abstractie van de term talent komt pas naar voren in de oplossingenstroom, waarbij zaken concreet moeten worden gemaakt om onder andere de haalbaarheid van de oplossing aan te kunnen duiden. De respondenten uit Enschede stellen dat zij de term braindrain nooit hebben gebruikt, waardoor zij het abstractieprobleem eventueel vermeden hebben. De abstractie van het begrip braindrain zorgt bij de Gemeente Leeuwarden tevens voor verschillende meningen over de huidige krapte op de arbeidsmarkt en of dit onder braindrain kan worden geschaard. Zo stelt een respondent uit Leeuwarden dat er sprake is van een incidentele krapte op de arbeidsmarkt op bepaalde disciplines en daarom niet als braindrain kan worden beschouwd. Daartegenover meent een drietal respondenten uit Leeuwarden dat dit wel een vorm van braindrain is. Zij onderbouwen hun mening met de constatering dat een aantal disciplines waar krapte op de arbeidsmarkt is niet in Leeuwarden worden geschoold en Friese studenten daarom de provincie moeten

verlaten en blijkbaar niet terugkeren. Daarom zou er nog geïnvesteerd kunnen worden in een samenwerking met bijvoorbeeld Groningen om afgestudeerden van de desbetreffende disciplines naar Leeuwarden te kunnen trekken.

Hoewel bijna alle respondenten zich ervan bewust zijn dat braindrain zich in de regio voordoet, wordt de ernst van het probleem momenteel door allen betwist. Het verschil is zichtbaar daar waar de Gemeente Enschede rekening houdt met een negatieve ontwikkeling van het probleem in de toekomst, mits er nu niks aan wordt gedaan. De Gemeente Leeuwarden herkent de stijgende urgentie voor in de toekomst momenteel niet. Als mogelijke factor die de zienswijze op de ernst van het probleem beïnvloed, wordt de Friese mentaliteit benoemd. Men streeft naar eigen zeggen niet naar perfectie, zolang de aanwas hoogopgeleiden maar als voldoende kan worden beschouwd door de betrokken partijen. Hierdoor vormt de Friese mentaliteit een belemmerende factor voor de agendasetting van braindrain.

Alle respondenten stellen dat focusing events, feedback op bestaand beleid, veranderingen in indicatoren en een goede timing kunnen helpen de aandacht te versterken voor het probleem en daarom als bevorderende factoren kunnen worden beschouwd. Echter zetten de respondenten uit Leeuwarden bij twee aandachttrekkende factoren hun vraagtekens. Ten eerste stellen zij dat feedback op beleid niet voor zal komen in de Gemeente Leeuwarden, omdat er nog geen beleid op braindrain bestaat. De respondenten uit Enschede stellen echter dat feedback tijdens het opstellen van een oplossing ook van belang kan zijn. Daarnaast stellen de respondenten uit Leeuwarden zich niet in te kunnen beelden dat er een ramp of crisis voor zou kunnen doen wat betreft braindrain. De respondenten uit Enschede zijn zich er wel van bewust dat zich een focusing event voor zou kunnen doen omtrent dit probleem. Allicht heeft een focusing event niet alleen een bevorderende invloed wanneer het zich voordoet, maar ook wanneer men zich ervan bewust is dat het zich voor zou kunnen doen. Tenslotte voldoet braindrain volgens alle respondenten aan één van de negatieve eigenschappen van Downs (1972), het betreft namelijk een oninteressant probleem. Hierdoor krijgt het probleem weinig aandacht van de maatschappij, wat voor een belemmering zou kunnen zorgen. Volgens Downs (1972) is publieke aandacht voor het probleem namelijk de belangrijkste voorwaarde voor agendasetting. De respondenten uit Leeuwarden stellen dat er een kans is dat de aandacht van de maatschappij nooit naar braindrain zal gaan, omdat de zichtbare gevolgen ervan niet bij braindrain zullen worden gelegd vanwege het abstractieniveau. De respondenten uit Enschede merken op dat wanneer het verhaal achter

braindrain wordt benoemd, er meer begrip vanuit de maatschappij zal komen voor het oplossen ervan.

5.2 Partijestroom

Uit de partijestroom komen verschillende factoren naar voren die een bevorderende of belemmerende invloed zouden kunnen hebben op de agendasetting van braindrain. Tevens zijn er enkele factoren gesignaleerd die weinig invloed lijken te hebben op de agendasetting van dit probleem. Als eerste kan er geconcludeerd worden dat er geen van de betrokken partijen beleid op braindrain tegen zou willen houden. Dit heeft een bevorderende invloed op de agendasetting van braindrain. Tevens blijkt er in beide gemeenten sprake te zijn van politieke strijd, maar alleen op de uitvoering van de oplossing van braindrain. Waar nodig verloopt het sluiten van compromissen, elkaar overtuigen en onderhandelen goed. De respondenten geven allen aan dat wanneer het om een maatschappelijk probleem gaat zoals braindrain er geen strijd zal zijn om het probleem onder de politieke aandacht te krijgen. Volgens de literatuur is politieke strijd nodig in alle stromen van het stromenmodel (Kingdon, 1984), echter is dit bij beide gemeenten niet aan de orde -geweest-. Tevens is het merendeel van de respondenten erg tevreden over de samenwerking binnen en tussen de betrokken partijen. De respondenten uit Enschede geven aan dat wanneer de partijen verder kunnen kijken dan het eigenbelang, dit een positief effect heeft op het uiteindelijke resultaat. Hieruit kan opgemaakt worden dat ook deze factoren een bevorderende invloed hebben op de agendasetting van braindrain.

Uit de literatuur komt het belang naar voren dat machtige actoren het probleem oppakken (Kingdon, 1984; Birkland, 1998). Dit belang komt in de Gemeente Leeuwarden naar voren door een kwestie die in dit onderzoek benoemd is als het 'mkb-paradox'. Uit de bevindingen van de Gemeente Leeuwarden komt dit ook naar voren. Sommige respondenten stellen dat de private sector het probleem op moet pakken. De private sector van de Gemeente Leeuwarden bestaat echter veelal uit midden- en klein bedrijven. Hierdoor stellen andere respondenten dat de private sector het probleem niet snel op zullen pakken, omdat het mkb op zichzelf staand niet veel teweeg zal brengen, niet zo georganiseerd is als grote bedrijven en sneller akkoord zal gaan met een mbo-plus student wanneer er geen hoogopgeleiden zijn. Het mkb-paradox zou een belemmerende factor kunnen zijn op de agendasetting van braindrain.

Downs (1972) ziet de media als machtigste actor in het genereren van aandacht voor het probleem. Uit de bevindingen van beide gemeenten komt naar voren dat er weinig media-aandacht voor het probleem is. De media schrijven zelden of nooit over braindrain, maar zo nu en dan over overeenkomstige onderwerpen zoals hoger onderwijs in de gemeente. In de Gemeente Enschede is de media zelfs overwegend negatief als zij hierover schrijven. Tevens is er in beide gemeenten gebrek aan maatschappelijk draagvlak. Volgens de respondenten uit Enschede zijn media-aandacht en maatschappelijk draagvlak echter niet essentieel voor de agendasetting van braindrain, zolang er maar draagvlak is vanuit de politiek. Op basis hiervan kan gesteld worden dat de invloed van deze factoren beperkt is.

5.3 Oplossingenstroom

De factoren die van invloed zijn in de oplossingenstroom zijn de ethiek, haikbaarheid en het economisch zijn van een oplossing (Kingdon, 1984). Alle respondenten zijn het er mee eens dat wanneer een oplossing aan deze factoren voldoet, dit een bevorderende invloed op de agendasetting heeft. De respondenten uit de Gemeente Leeuwarden beschouwen de ethiek en haikbaarheid van een oplossing als gegeven. De respondenten uit Enschede stellen echter dat deze twee factoren niet makkelijk te behalen zijn. Zo kampen zij met een ethisch probleem wat betreft de term talenten. Hoewel deze term wereldwijd wordt ingezet voor het aanduiden van hoogopgeleiden, kan het als niet politiek verantwoord worden opgevat alleen hoogopgeleiden als talent te beschouwen. De haikbaarheid van een oplossing blijkt lastig te bewijzen, omdat de oplossingen omtrent braindrain moeilijk meetbaar zijn. Door de oplossing te concretiseren naar projectniveau kan de Gemeente Enschede aan deze factor voldoen. Tevens spelen de kosten van de oplossing een grote rol. Beide gemeenten hebben te maken met schaarste op financieel gebied, waardoor het aan kunnen tonen van de urgentie van het probleem volgens de respondenten uit Enschede nog belangrijker is geworden. Een aantal respondenten uit de Gemeente Leeuwarden stellen dat het oplossen van dit probleem jaren kan duren en daarom de politiek er niet makkelijk mee kan scoren. De Gemeente Enschede heeft hierop ingespeeld door zowel korte als lange termijn doelen te benoemen. Waarbij de lange termijn doelen veelal in samenwerking zijn met onderwijsinstellingen of ondernemers, waardoor de kosten voor deze oplossingen kunnen worden beperkt.

De respondenten uit Leeuwarden zijn het niet eens of de RUG campus Fryslân volstaat als oplossing voor het probleem. De resultaten moeten zich nog uitwijzen, maar alle respondenten zijn trots op deze toevoeging op het onderwijs in de stad Leeuwarden.

Daarnaast zijn ze overtuigd van de kracht van de stad. Leeuwarden heeft zich dit jaar op de kaart gezet doordat zij dit jaar de culturele hoofdstad van Europa zijn. Tevens wordt er ingezet op de verbetering van verbindingen van het openbaar vervoer naar Groningen en naar de Randstad.

De Gemeente Enschede heeft op alle gebieden van braindrain oplossingen. Zo hebben ook zij projecten die de aanwas van studenten willen bevorderen, zoals het inzetten van meer en betere masters op de Universiteit Twente, goede stedelijke voorzieningen en 'roomspot'. Beleid op het vasthouden van hoogopgeleiden is in de vorm van projecten als Enschede lab en talent IT. Tenslotte zijn er alumni managers in het leven geroepen om de terugkeer van hoogopgeleiden te bevorderen. In het theoretisch kader is tevens het maatschappelijke vraagstuk van braindrain besproken. Hierin kwam naar voren dat sociale contacten en de kwaliteit van de omgeving een rol spelen voor sociaal kapitaal (van der Laan et al., 2000). Zij moeten een diversiteit van achtergronden om hun heen kunnen verzamelen, ter bevordering van de kennisdeling (Putnam, 2000). Het project Enschede lab is hier een goed voorbeeld van. Dit project brengt studenten van vier kennisinstellingen samen om maatschappelijke problemen op te lossen. De bevolking is vrij om het lab binnen te stappen en de studenten om hulp te vragen. Het uiteindelijke doel van het project is om verschillende groepen samen te brengen, zodat zij elkaars waarde kunnen inzien. Tevens zijn de respondenten uit Enschede overtuigd van de kracht van de stad.

Er valt volgens alle respondenten nog winst te behalen op verschillende gebieden. Een aantal respondenten uit Leeuwarden stellen dat er nog ingezet moet worden op het gebied van beleid op het vasthouden van studenten en het aantrekken van studenten die hun studie noodzakelijkerwijs ergens anders hebben moeten volgen, zoals geneeskunde. Naar eigen zeggen valt er voor de Gemeente Enschede nog winst te behalen op drie gebieden. De infrastructuur naar omliggende steden moet verbeterd worden, waardoor er een ecosysteem kan ontstaan. Tevens moet er meer ingezet worden op de internationale studenten. Dit type student wil soms in Enschede blijven en biedt daarmee kansen, maar komt op dit moment nog bijna nergens aan de slag. Tenslotte benoemen de respondenten dat er nog winst valt te behalen op het gebied van branding. Er lopen genoeg projecten op het halen en houden van hoogopgeleiden, maar er moet nog ingezet worden op de zichtbaarheid hiervan en op de profilering van de stad.

Wat opvalt uit de bevindingen, is dat beide gemeenten met een hoge werkloosheid onder laagopgeleiden te maken hebben -gehad-. De Gemeente Leeuwarden benoemt dit probleem als meer urgent en daarom een van de redenen waarom braindrain niet op de

beleidsagenda staat. De respondenten uit Enschede stellen daarentegen dat het aantrekken van hoogopgeleiden de werkloosheid onder de laagopgeleiden op zou kunnen lossen. Ook de respondenten uit Leeuwarden hebben dit verband benoemd, maar zien dit niet als een alternatieve oplossing voor de werkloosheid onder de laagopgeleiden. Tenslotte is het opvallend uit de bevindingen terug te zien dat hoewel de Gemeente Leeuwarden zelf aangeeft geen beleid op braindrain te hebben, zij overeenkomstige projecten hebben met de Gemeente Enschede die zij op hun beurt wel onder de noemer ‘braindrain’ zouden scharen. Zo benoemen zij beiden enkele kenmerken van de stad die voordelig zijn voor hoogopgeleiden, besteden zij beiden aandacht aan de verbetering van goede verbindingen en zetten zij in op het hoger onderwijs in de stad.

5.4 Overzicht factoren

Hieronder volgt een overzicht waarin wordt aangeduid welke verklarende factor aanwezig is per gemeente. Wanneer de resultaten van beide gemeenten overeenkomen bij een bepaalde factor, wordt dit aangegeven met een: (O). Alle factoren zijn zo gevormd dat zij een bevorderende invloed hebben, behalve de alternatieve factor. De Friese mentaliteit vormt een belemmerende factor op de agendasetting van braindrain.

Factoren	Gemeente Leeuwarden	Gemeente Enschede
<u>Problemenstroom</u>		
Abstractieniveau ‘braindrain’ als bevordering	Nee	Ja
Bewustzijn gevolgen	Ja (O)	Ja (O)
Bewustzijn regio	Ja en Nee (Uiteenlopend)	Ja
Bewustzijn ernst probleem	Momenteel: Nee (O) Blik op toekomst: Nee	Momenteel: Nee (O) Blik op toekomst: Ja
Bewustzijn urgentie probleem	Nee	Ja
Bewustzijn voordoen focusing events	Nee	Ja
Feedback op beleid in ontwikkeling	Nee	Ja
Verandering in indicatoren	Ja (O)	Ja (O)
Bewustzijn goede timing	Ja (O)	Ja (O)

Probleem gaat grote groep tot alle mensen in de gemeente aan	Ja (O)	Ja (O)
Kleine groep tot geen mensen behaalt voordeel uit probleem	Ja (O)	Ja (O)
Interessant onderwerp	Nee (O)	Nee (O)
<u>Partijenstroom</u>		
Publieke partijen bevorderen agendasetting op braindrain	Nee	Ja
Private partijen bevorderen agendasetting op braindrain	Nee	Ja
Media-aandacht	Nee (O)	Nee (O)
Maatschappelijk draagvlak	Nee (O)	Nee (O)
Politieke strijd	Ja: op de uitvoering (O)	Ja: op de uitvoering (O)
Groepsdynamiek	Ja (O)	Ja (O)
<u>Oplossingenstroom</u>		
Oplossing is ethisch	-	Nee
Oplossing is haalbaar	-	Ja
Oplossing is economisch	-	Ja
<u>Alternatieve factoren</u>		
Friese mentaliteit belemmert	Ja	Nee

Tabel 13: De aanwezigheid per verklarende factor op de agendasetting van braindrain in de Gemeente Leeuwarden en Gemeente Enschede

5.5 Window of opportunity

De window of opportunity behelst de vergrote kans dat een onderwerp veel aandacht krijgt of een plek op de beleidsagenda veroverd. Dit doet zich voor wanneer er minstens twee stromen samenkomen (Kingdon, 1984). De betrokken partijen moeten zich ervan bewust zijn dat braindrain een probleem vormt, er moet een oplossing worden gevonden die aan de selectiecriteria voldoet en de timing moet juist zijn. Politieke strijd en aanhoudende publieke aandacht zijn hierbij van belang (Kingdon, 1984).

Uit de bevindingen van de Gemeente Leeuwarden is naast politieke strijd geen van de bovengenoemde factoren naar voren gekomen. De respondenten zijn zich over het algemeen bewust van braindrain in de regio, maar beschouwen het niet als probleem. De maatschappij beschouwd het probleem als oninteressant en onder andere daardoor is er geen sprake van

maatschappelijk draagvlak. Tevens is er sprake van weinig media-aandacht en als het zich voordoet wordt het begrip braindrain niet genoemd. Tenslotte heeft de gemeente te kampen met schaarste aan financiële middelen, waardoor de respondenten stellen dat de kosten en haalbaarheid van de oplossing steeds belangrijker worden.

Hoewel uit de bevindingen blijkt dat de Gemeente Enschede ook belemmerende factoren kent, hebben zij beleid gevormd op de drie verschillende gebieden van braindrain: de aanwas van studenten en het halen én houden van hoogopgeleiden. De betrokken partijen zijn zich er van bewust dat braindrain in de toekomst een probleem zou kunnen vormen indien er nu niks met de uitdaging wordt gedaan. Hier is een nuance zichtbaar op de voorwaarde vanuit de literatuur. Wanneer er in oplossingen gesproken wordt ‘talent’ voldoet deze allicht niet aan de heersende waarden en daarmee niet aan alle besproken selectiecriteria van een oplossing. Eventueel zou dit effect kunnen hebben op de resultaten van de oplossing, omdat de doelgroep zich niet aangesproken voelt door de term. Er is daarnaast geen sprake van aanhoudende publieke aandacht, want de maatschappij beschouwd braindrain als oninteressant probleem. Er is weinig media-aandacht en als het zich voordoet wordt het begrip braindrain niet genoemd. Tevens heeft de Gemeente Enschede net als de Gemeente Leeuwarden te maken met een schaarste aan financiële middelen. Als laatste stellen de respondenten rekening gehouden te hebben met een juiste timing. Al met al komt uit de bevindingen naar voren dat ondanks het voordoen van verschillende belemmerende factoren er sprake is van agendasetting van braindrain in de Gemeente Enschede.

6. Conclusie en discussie

Dit hoofdstuk behelst de conclusie en discussie van het onderzoek. In de conclusie zal antwoord worden gegeven op de hoofdvraag die in de inleiding van dit onderzoek is geformuleerd. Tenslotte zal in de discussie een reflectie op het onderzoek plaatsvinden, waarbij er een aanbeveling wordt gedaan op vervolgonderzoek.

6.1 Conclusie

Door middel van de analyse van de verkregen data kan er antwoord gegeven worden op de hoofdvraag van dit onderzoek: *“Welke factoren bevorderen of belemmeren de agendasetting van braindrain als beleidsprobleem op regionaal niveau in Nederland?”* Daarbij moet opgemerkt worden dat de conclusies die getrokken worden, voortkomen uit data van de Gemeente Leeuwarden en Gemeente Enschede.

Over de beïnvloedende factoren die voortkomen uit de problemenstroom kunnen een aantal uitspraken worden gedaan. De erkenning van het probleem en alle indicatoren die daaronder vallen, zijn allen bevorderende factoren op de agendasetting van braindrain. Wanneer er geen sprake is van erkenning van het probleem zal dit dan ook de agendasetting van braindrain belemmeren. Zo zorgt het abstractieniveau van het begrip ‘braindrain’ voor belemmering op agendasetting in de Gemeente Leeuwarden. Tevens zorgt de abstractie van braindrain voor verschillende zienswijzen op specifieke tekorten in de arbeidsmarkt, zoals het tekort aan huisartsen, en of deze ontwikkeling onder de noemer braindrain valt. Een kanttekening die bij de ernst van het probleem gemaakt kan worden, is dat het probleem momenteel niet als ernstig hoeft te worden beschouwd. De ernst van het probleem kan ook van invloed zijn als men zich voor kan stellen dat dit zich in de toekomst voor zou kunnen doen. Vervolgens hebben alle aandachttrekkende factoren een bevorderende invloed op de agendasetting van braindrain. Echter zijn hier ook twee kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste hoeft een focusing event zich niet voor te doen voordat het invloed kan hebben. Het kan al van bevorderende invloed zijn wanneer de betrokken partijen zich ervan bewust zijn dat een focusing event zich voor zou kunnen doen. Ten tweede kan naast feedback op bestaand beleid ook feedback op beleid in ontwikkeling van bevorderende invloed zijn. Daarnaast zouden niet alle negatieve eigenschappen van een probleem een belemmerende invloed hebben. Dat braindrain een oninteressant probleem voor de maatschappij betreft, hoeft namelijk niet de agendasetting van braindrain te belemmeren, zo komt naar voren in de Gemeente Enschede.

Tenslotte zou de Friese mentaliteit als belemmerende factor kunnen worden beschouwd in de Gemeente Leeuwarden. Zo stellen een aantal respondenten uit Leeuwarden dat dit ervoor zorgt dat zij niet streven naar het hoogst haalbare. Wanneer zij enigszins tevreden zijn met de resultaten, dan is dat vaak goed genoeg.

Uit de bevindingen van de partijenstroom komt naar voren dat niet alle betrokken partijen van significante invloed zijn op de agendasetting van braindrain. Zo wordt het gebrek aan media-aandacht en maatschappelijk draagvlak niet als belemmerend beschouwd door de Gemeente Enschede. Zij stellen dat politiek draagvlak en een goede samenwerking met onderwijsinstellingen en ondernemers het meest essentieel zijn. Indien alle partijen aandacht aan het probleem zouden besteden, zijn alle respondenten ervan overtuigd dat dezen de agendasetting van braindrain zouden bevorderen. De onderlinge verhoudingen zijn bij beide gemeenten goed en kunnen bij beide als bevorderende factoren beschouwd worden. Tenslotte kan het in dit onderzoek geconstateerde ‘mkb-paradox’ in de Gemeente Leeuwarden als een belemmerende factor worden opgevat. Dit paradox houdt in dat sommigen menen dat het probleem vanuit de private sector moet worden opgepakt, wat in de Gemeente Leeuwarden vooral bestaat uit midden- en kleinbedrijven, terwijl er anderzijds gesteld wordt dat de mkb’s niet snel dit probleem op zouden pakken. Dit paradox bevestigt de literatuur, waarin wordt aangekaart dat het van belang is dat machtige actoren het probleem oppakken (Birkland, 1998).

Als laatste zijn de beïnvloedende factoren op de agendasetting van braindrain uit de oplossingenstroom geanalyseerd. Een oplossing moet ethisch, haalbaar en economisch zijn, zo schrijft de literatuur voor (Kingdon, 1984). De respondenten stellen dat wanneer een oplossing aan deze factoren voldoet dit inderdaad voor een bevordering zal zorgen. De haalbaarheid van een oplossing kan gewaarborgd worden door de oplossing naar projectniveau te concretiseren. De Gemeente Enschede heeft belemmering ondervonden daar waar de term ‘talent’ wellicht niet als politiek verantwoord beschouwd kan worden en waar zij een tekort op de begroting hebben van 12 miljoen euro. Desondanks blijkt de Gemeente Enschede projecten te hebben op alle drie de geconstateerde gebieden van braindrain. Zij hebben projecten om de aanwas van studenten te bevorderen en op het houden en halen van hoogopgeleiden. Ook de Gemeente Leeuwarden heeft te kampen met bezuinigingen en de daaruit voortkomende schaarste aan financiële middelen. Maar ondanks dat er in eerste instantie door de Gemeente Leeuwarden gesteld werd geen beleid te hebben op braindrain, lijken er toch projecten te lopen die overeenkomen met de projecten op braindrain van de Gemeente Enschede. Ook hier is het definitieprobleem van braindrain terug te vinden.

6.2 Discussie

In deze sectie zal er een reflectie uiteengezet worden over het onderzoek. Om structuur aan te brengen aan het onderzoek en antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag van het onderzoek is de combinatie van de verschillende literaire stukken over agendavorming een goede fundering geweest. De mix van theorieën die samen kwamen in het stromenmodel van Kingdon (1984) volstond ter beantwoording van de hoofdvraag.

Om het oordeel te verkrijgen van publieke functionarissen op welke factoren van invloed zijn op de agendasetting van braindrain op regionaal niveau in Nederland, zijn slechts negen respondenten geïnterviewd. Hierdoor ontstaat de kans dat de bevindingen beïnvloed zijn door toeval. Dit heeft invloed op de externe validiteit en daarmee de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Tevens komt de generaliseerbaarheid in het geding omdat geen regio gelijk is (Bremner en Veeneklaas, 2011). Door het korte tijdsbestek kon het onderzoek niet op grote schaal plaatsvinden. Voor het onderzoeksdesign zijn twee cases ter vergelijking gesteld. Het zou interessant zijn geweest ook andere regio's waar braindrain zich voordoet mee te nemen in de vergelijking, zoals gemeenten in Zeeland of Limburg. Dit zou een aanbeveling zijn voor vervolgonderzoek.

De abstractie van het begrip braindrain kwam in het onderzoek al naar voren als eventuele factor waardoor het probleem nog niet op de beleidsagenda staat. Ook in het onderzoek heeft de abstractie van het begrip voor verschillende interpretaties op braindrain gezorgd. De respondenten uit Leeuwarden gaven bij voorbaat aan geen beleid op braindrain te hebben. Toch hebben zij overeenkomstige projecten met de Gemeente Enschede die daar wel onder de noemer 'braindrain' worden geschaard. Zo benoemen de beide gemeenten enkele kenmerken van de stad die voordelig zijn voor hoogopgeleiden, besteden zij beiden aandacht aan de verbetering van goede verbindingen en zetten beide gemeenten in op het hoger onderwijs in de stad. Het was interessant te ondervinden dat er een verschil in interpretatie is wat betreft beleid op braindrain tussen de verschillende gemeenten. Toch zorgde het verschil in interpretatie ook voor een obstakel tijdens het onderzoek. Het abstractieprobleem is getracht te verkleinen door beleid op braindrain in drie gebieden te verdelen: de aanwas van studenten, het vasthouden én het terughalen van hoogopgeleiden. Zoals een respondent uit Leeuwarden al aangaf, er is nog geen actief beleid op het vasthouden of terughalen van hoogopgeleiden in de gemeente en daardoor nog geen -volledig- beleid op braindrain.

Het feit dat de respondenten van de Gemeente Leeuwarden niet altijd homogene antwoorden gaven, zorgt er voor dat er verschillende zienswijzen belicht zijn in het onderzoek. Teven zijn de respondenten werkzaam op verschillende gebieden als economische zaken, sociaal domein en woningbouw, waardoor het probleem vanuit verschillende invalshoeken benaderd is. Hierdoor is er getracht de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten. Er zijn voor het onderzoek echter geen respondenten benaderd uit het onderwijs of de private sector. Deze partijen zijn ook in grote mate betrokken bij het onderwerp, zo kwam in het onderzoek naar voren. Hierdoor zou het interessant zijn te onderzoeken wat de visie van deze twee partijen op braindrain is en welke factoren vanuit hun oogpunt van invloed zijn om braindrain op de beleidsagenda te verkrijgen. Voor vervolgonderzoek zou het daarom interessant zijn ook andere betrokken partijen mee te nemen in het onderzoek.

7. Bibliografie

- Arrow, Kenneth J. (1972) *Social choice and individual values*. New York, 1972.
- Baumgartner, Fr. en Jones, Br. (1993). *Agenda and Instability in American Politics*. University of Chicago Press.
- Beine, M., Docquier, F., en Rapoport, H. (2001). Brain drain and economic growth: theory and evidence. *Journal of Development Economics*, Vol. 64, 275-289.
- Birkland, T.A. (1998). Focusing events, Mobilization and Agenda Setting in *Journal of Public Policy*, Vol. 19(1), pp. 53-74.
- Boyle, P., Halfacree, K. en Robinson, V. (1998). *Exploring Contemporary Migration*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Brander, A., Vries, de W. (2018). Blijven of vertrekken? Verhuisbewegingen en –motieven van hoger opgeleide Friese jongeren. *Fries Sociaal Planbureau*. Geraadpleegd van <https://www.friessociaalplanbureau.nl/nieuws/vooral-jongeren-verlaten-frysl%C3%A2n>
- Breman, B.C. en Veeneklaas, F. (2001). ‘Tegen krimp kun je niet vechten’. *Kennis Online. Wageningen UR-onderzoek voor ELenI*. 8 (1). Pp. 5-6.
- Bryman, A. (2002). *Social Reserach Methods*. Oxford University Press Inc: New York.
- Bureau voor beleidsonderzoek. (2011). *Stadsregio Leeuwarden. Markt, economie en werk*. Geraadpleegd van <http://bureaubeleidsonderzoek.nl/Publicaties/Stadsregio.pdf>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2014). Gemeentelijke indeling per jaar op 1 januari 2014. Geraadpleegd op 14 mei 2018, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/onzediensten/methoden/classificaties/overig/gemeentelijke-indelingen-per-jaar/indeling-per-jaar/gemeentelijke-indeling-op-1-januari-2014>
- Centraal Bureau van de Statistiek. (2016). Prognose groei steden zet door. Geraadpleegd op 14 mei 2018, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/37/pbl-cbs-prognose-groei-steden-zet-door>

Centraal Bureau van de Statistiek. (2016). Bevolking 15 tot 75 jaar. Geraadpleegd op 30 mei 2018, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/32/bevolking-15-tot-75-jaar>

Compendium voor de Leefomgeving (2015): Hoogopgeleiden per gemeente, 2015.
Geraadpleegd op 15 mei 2018, van
<http://www.clo.nl/indicatoren/nl210007-opleidingsniveau-bevolking>

Compendium voor de Leefomgeving (2011): Hoogopgeleiden per gemeente, 2011.
Geraadpleegd op 15 mei 2018, van
<http://www.clo.nl/indicatoren/nl210003-opleidingsniveau-bevolking>

Dam, F. van, Groot, C. de en Verwest, F. (2010). *Zeven misverstanden over de ruimtelijke gevolgen van bevolkingskrimp*. Den Haag/Bilthoven: PBL, pp. 63-66.

Derksen, W. (1982) Gemeentelijke herindeling en effecten van beleid: de beleidstheorie getoetst. *Beleid en maatschappij*, jrg.14, 1982, nr. 3, pp. 218 – 229.

Downs A. (1972) Up and down with ecology: The 'issue-attention cycle'. *Public Interest*, Vol. 28, pp. 38-50.

Entman, R.M. (1993). Framing: Toward clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication* 43(4), Autumn.

Europees Economisch en Sociaal Comité. (2003). De Lissabon-strategie. Paper gepresenteerd op de 'The Contribution of Organised Civil Society to the Lisbon Process; For a more participatory Union', Brussel, België. Geraadpleegd van
<https://www.ser.nl/nl/publicaties/ser/2003/november%202003/05.aspx>

Fielding, A.J., 1992, Migration and social mobility: South East England as an escalator region. *Regional Studies*, 26, 1, blz. 1–15.

- Fikkers, D.J. (2008). Geruisloosbeleid. Regio's in west-europa en hun zoektocht naar hoger *opgeleiden*. (Proefschrift, Universiteit Twente, Enschede). Geraadpleegd van <https://research.utwente.nl/en/publications/geruisloos-beleid-regios-in-west-europa-en-hun-zoektocht-naar-hog>
- Flecha, J.; Ortiz, M. en Dones, V. (2017). Risk Communication. The Media Content effect on Brain Drain: The Case of Puerto Rico. A journalist in the prehistory of cinema. *Communication en Society* 30(3), 93-107.
- Geldens, P. (2007). Out-migration: young Victorians and the family farm. *People and Place*, 15 (1). 80-89 .
- Groot, de H., Ossokina, I en Teulings, C. (2016), “Hoogopgeleiden zijn motor voor stedelijke groei”, *Me Judice*, 27 juni 2016.
- Harts, J.J. (2008) Opleidingsmigratie in Nederland. *Geografie*, 17, 8: 14-17.
- Hospers, G.J. (2005). De creatieve stad: concurreren in de kenniseconomie. *Tijdschrift voor Economie en Management* Vol. L, 4, 2005.
- Hospers, G.J. (2018). Regiodynamica: adaptief bestuur en regionale ontwikkeling. In: Mettau en Z. Hulsenboom (red.), *Adaptief bestuur: essays over adaptiviteit en openbaar bestuur*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, pp. 86-99.
- Jong, A. de, en Duin, C. van, (2009). Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag *van groei naar krimp*. Den Haag/Bilthoven: PBL. 35-46
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman.
- Koopman, M. (2010). Krimp en woningmarktbeleid. *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*. 15 (6). 11-16.

- Kwok, V., en Leland, H. (1982). An Economic model of the brain drain. *The American Economic Review*, vol 72, No. 1. American Economic Association.
- Laan van der, L., J. de Boom, F.G. van Oort (2000). Regionale arbeidsmarkten en de kenniseconomie, onderzoek reeks *Rijksplanologische Dienst*, Nr. 7.
- Lindblom, Charles E. (1959). 'The Science of Muddling Through', in: *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2, pp. 79-88.
- Lucas, R.E. (1988). 'On the mechanism of economic development', *Journal of Monetary Economics* XXII pp. 3-42.
- Moonen, L., (2010). Minder sociale participatie door personen met weinig inkomen. *Centraal bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen*.
- Raspe, O., Oort, van F., Bruijn, de P. (2004). Kennis op de kaart. Ruimtelijke patronen in de kenniseconomie. NAI Uitgevers, Rotterdam. Ruimtelijke Planbureau, Den Haag.
- Riddle, L. (2008) Diasporas: Exploring their development potential. *Journal of Microfinance*, 10: pp. 28-35.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2009). Cultuurminnaars en cultuurmijders. Geraadpleegd op 14 mei 2018 van https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2005/Cultuurminnaars_en_cultuurmijders/Persbericht_Cultuurminnaars_en_cultuurmijders
- Storper, M. en Venables A. J. (2002) Buzz: Face-to-face contact and the urban Economy, in: *Journal of Economic Geography*, Aug. 2004
- Timmermans, W. (2011). Bied jongeren kansen. Wageningen UR-onderzoek voor ELenI. 8 (1). 12.
- Vaus, D. A., de (2011). *Research design in social research*. SAGE Publications.

Venhorst, V. A., Edzes, A. J. E., Broersma, L., en Dijk, J. V. (2011). Brain drain of brain gain? Hoger opgeleiden in grote steden in Nederland. s.n.

8. Bijlagen

8.1 Topiclijst

Mijn naam is Baukje Rypma, ik ben masterstudent 'Management van de publieke sector' aan de Universiteit Leiden te Den Haag. Ik doe voor mijn scriptie onderzoek naar welke factoren van invloed zijn op de agendasetting van braindrain op regionaal niveau in Nederland. Het interview zal ongeveer een half uur tot een uur duren. Vindt u het goed dat ik het gesprek opneem om het gesprek later goed samen te kunnen vatten? Uiteraard kan dit geanonimiseerd worden. Het definitieve rapport zal een wetenschappelijk kwalitatief onderzoek behelzen, dit rapport zal ik u zo spoedig mogelijk opsturen na afronding.

Persoonlijke informatie (eventueel achteraf anonimiseren)

- Naam:
- Functie:
- Aantal werkjaren bij de gemeente:

Problemenstroom

Erkenning

1. Wat verstaat u onder braindrain?
2. Welke mogelijke voor- en/of nadelen heeft braindrain volgens u voor de gemeente?
3. Ziet u braindrain als een ontwikkeling of als een probleem en waarom?
4. Is deze visie op braindrain volgens u voor alle betrokken partijen hetzelfde?
5. Doet braindrain zich volgens u voor in de regio?
6. Beschouwd u braindrain als een ernstig probleem? En is dat voor iedereen hetzelfde volgens u?

Aandachttrekkende factoren

1. Wat is volgens u de invloed van een crisis of ramp op de agendasetting van braindrain?
2. Helpt feedback op bestaand beleid volgens u om het probleem onder de aandacht te brengen?
3. Helpt een verandering in indicatoren zoals modellen/rapporten volgens u om het probleem onder de aandacht te brengen?

4. Is er al eens geprobeerd het probleem op de agenda te krijgen? En zo ja, waardoor is het niet zover gekomen?
5. Zijn er problemen meer urgent dan braindrain in de gemeente?
6. Wat is volgens u de invloed van goede timing om het probleem op de agenda te krijgen?

Negatieve eigenschappen probleem

1. Gaat het braindrain probleem de gehele bevolking van de gemeente aan?
2. Wie moeten met de consequenties van het probleem dealen?
3. Is er een bepaalde groep mensen die voordeel uit braindrain zou kunnen halen?
4. Zijn er partijen die beleid tegenwerken?
5. Zou het probleem volgens u als een saai probleem kunnen worden beschouwd?

Partijenstroom

Betrokken partijen

1. Welke actoren zijn in de publieke sector van belang bij dit probleem?
2. Zijn er beleidsmakers die het probleem bagatelliseren?
3. Welke actoren zijn in de private sector van belang bij dit probleem?
4. Zijn er betrokken partijen die de agendasetting van braindrain willen tegenhouden?
5. Besteed de media aandacht aan het probleem volgens u?
6. Is het beeld dat de media schetst overeenkomend met het beeld wat onder de beleidsmakers/publieke functionarissen heerst?
7. Is er sprake van maatschappelijk draagvlak omtrent dit probleem?
8. Wat is volgens u de publieke opinie over dit probleem?

Politieke strijd

1. Is er volgens u bij beleidsvorming vaak sprake van politieke strijd?
2. Wie zou bij dit probleem de 'regie' hebben?
3. Wat zorgt ervoor dat een bepaalde groep/individu de regie heeft?
4. Hoe is de samenwerking tussen de verschillende belangengroepen?
5. Kunnen er compromissen gesloten worden tussen de verschillende belangengroepen?
6. Kunnen er mensen van de andere belangengroep overtuigd worden?

Oplossingenstroom

Alternatieve oplossing

1. Is er al naar een oplossing gezocht voor het probleem?
2. Is er al een oplossing gevonden voor het probleem?

Gemeente Leeuwarden specifiek:

3. Waarom nog niet?
4. Is campus RUG volgens u voldoende oplossing voor dit probleem? Waarom wel/niet?
5. Zal er in de nabije toekomst een oplossing voor dit probleem komen volgens u?

Allen:

6. In hoeverre spelen de kosten van de oplossing een rol?
7. In hoeverre spelen de heersende waarden een rol bij het accepteren van de oplossing?
8. In hoeverre speelt de haalbaarheid van een oplossing een rol?
9. In hoeverre spelen de details van de oplossing een rol?
10. In hoeverre spelen de technieken van de oplossing een rol?

Alternatieven

11. Zijn er nog andere factoren die wij niet hebben besproken die volgens u van invloed zijn op de agendasetting van braindrain?
12. Wat zou u aanbevelen te doen om braindrain op de beleidsagenda te krijgen?