

**Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen**

**Opleiding : Sociologie
Master: Arbeid, Organisatie en Management**

Innovatiebeleid in Nederland

De nationale vertaling van het Lissabon akkoord

**Auteur: Judith Ruwette
Examenummer: 283509
Scriptiebegeleider: Prof. dr. W. J. Heilbron
Meelezer: Prof. dr. R. J. van der Veen**

Rotterdam, 31 augustus 2005

Voorwoord

De scriptie is af! Na een aantal maanden werk is het moment daar. In dit proces heb ik gelukkig veel hulp en medewerking gekregen van verschillende mensen.

Graag zou ik willen beginnen met het bedanken van mijn scriptiebegeleider Johan Heilbron. De bijeenkomsten waren altijd nuttig en interessant. Zijn specialistische kennis en zijn rust kwamen altijd als geroepen bij lastige momenten in het proces.

Natuurlijk zou ik ook graag alle referenten willen bedanken voor hun medewerking aan dit project. Deze mensen waren erg enthousiast en behulpzaam.

Graag zou ik mijn ouders willen bedanken voor hun steun en hun aanmoediging in alles wat ik doe. Leon wil ik ten slotte bedanken voor al zijn onvoorwaardelijke steun, hulp en enthousiasme.

Veel plezier met het lezen!

Judith Ruwette

Rotterdam, 31 augustus 2005

Samenvatting

Door veranderingen in de internationale en nationale context, zoals globalisering, vergrijzing en een dalende arbeidsparticipatie, is Europa en ook Nederland genoodzaakt in te springen op deze ontwikkelingen. In 2000 hebben de Europese leiders in Lissabon een missie gesteld om strategisch en structureel in te kunnen springen op deze ontwikkelingen. Nederland heeft zich ook gecommitteerd aan deze missie, maar had echter tot voor 2003 geen nationale vertaling gegeven van deze missie. Bij de verkiezingen van 2003 kreeg innovatie wel een prominente plek op de politieke agenda en later ook op de beleidsagenda. Er werd zelfs een platform opgericht, het Innovatieplatform met de minister president als voorzitter. Het Finse model was hier een voorbeeld voor. De vraag is dan ook hoe dit punt zo prominent op de beleidsagenda is gekomen? Wie of wat is belangrijk geweest in dit proces?

De centrale vraag van mijn onderzoek is dan ook:

Wat zijn in hun onderlinge samenhang de voornaamste actoren en factoren die ertoe hebben geleid dat het bevorderen van de kenniseconomie een van de belangrijkste beleidsdoelstellingen is geworden van de Nederlandse regering, zoals dat in het bijzonder tot uiting is gekomen bij de oprichting van het Innovatieplatform?

Er zijn verschillende actoren en factoren van belang gebleken. Zo zijn de adviesorganen van de overheid belangrijk geweest zoals de SER en de AWT. VNO-NCW heeft een prominente rol gespeeld in dit geheel. Door de invloedrijke achterban is deze partij van groot belang geweest. Politieke partijen zijn van belang geweest, want deze partijen kunnen beleid maken of kraken. Van zeer groot belang is de economische situatie geweest. Deze werd steeds slechter rond de verkiezingsstrijd van 2003. Nederland Kennisland heeft ook een belangrijke rol gespeeld in proces. Zij hebben, ondanks dat zij geen formele machtspositie hebben, zich gemanifesteerd als een gesprekspartner van de overheid in dit proces. Door grondig onderzoek te doen naar het Finse model en hier veel over te publiceren hebben zij zich specialist gemaakt in Nederland. Nederland Kennisland zit ook in het Innovatieplatform.

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Samenvatting	2
Inhoudsopgave	3
1. Inleiding	4
1.1. Onderwerp van het onderzoek	7
1.2. Doel- en vraagstelling	9
1.3. Methode van onderzoek	11
2. Literatuur analyse	13
2.1. Het barrièremodel van Bachrach & Baratz	13
2.2. Het stromenmodel van Kingdon	16
2.2.1. De problemen stroom	18
2.2.2. De politieke stroom	19
2.2.3. De oplossingen stroom	19
2.2.4. Kansen op beleidsvorming	19
3. Empirie	21
3.1. Vergaren van informatie	21
3.2. Achtergrond	22
3.3. Innovatieplatform	25
3.3.1. Verkiezingen 2002	26
3.3.2. Verkiezingen 2003	33
3.3.3. Het Finse model	40
3.3.4. De oprichting van het Innovatieplatform	41
3.4. Conclusie	44
4. Conclusie	51
4.1. Reflectie	54
4.2. Discussie	55
Bibliografie	57

1. Inleiding

In september 2003 is het Innovatieplatform opgericht. Dit platform heeft zich als doel gesteld ‘...de innovatiekracht van Nederland te versterken zodat ons land in 2010 weer een koploper is in de Europese kenniseconomie. Dat betekent dat Nederland een land moet worden waar volop ruimte is voor excellentie, ambitie en ondernemerschap van mensen en organisaties.’¹

Door veranderingen in de internationale en nationale context, zoals globalisering, vergrijzing en een dalende productiviteit, is Europa en ook Nederland genoodzaakt in te springen op deze ontwikkelingen. Door deze ontwikkelingen wordt de druk op het sociale stelsel te groot. De vergrijzing zal bijvoorbeeld een steeds groter deel opeisen van het sociale stelsel, terwijl de arbeidsdeelname afneemt. Dit betekent dat minder werkenden een groter bedrag aan belastingen moeten ophoesten om de sociale zorg te kunnen blijven betalen. Europa moet zich gaan toeleggen op specialismen die een comparatief voordeel hebben, dit zouden in het geval van Europa kennisintensieve economische activiteiten zijn. Ontwikkelingslanden zouden zich meer moeten toeleggen op arbeidsintensieve producten. De vraag naar hoogopgeleide werknemers zal in Nederland alleen maar toe gaan nemen en om deze vraag te beantwoorden moet er meer geld naar bijvoorbeeld onderwijs en onderzoek. Ook is Europa zijn concurrentiepositie aan het verliezen door ontwikkelingen in lage-loon landen en grote innovatieve ontwikkelingen in bijvoorbeeld Azië en de Verenigde Staten.²

Deze ontwikkelingen in Europa en in de rest van de wereld hebben geleid tot meer beleidsconcurrentie. Beleidsconcurrentie wil, in dit geval, zeggen dat verschillende overheden met elkaar wedijveren om tot de meest concurrerende kenniseconomieën in Europa te behoren en in het geval van Europa om tot de meest concurrerende kenniseconomieën in de wereld te behoren. Beleidsconcurrentie is ‘...aanrekkelijk vanuit het oogpunt van doelmatigheid van het beleid. Immers, ondoelmatig beleid wordt

¹ Website Innovatieplatform

² Dekker et. al. (2004:77)

*afgestraft door het vertrek van bedrijven. Beleidsconcurrentie maakt overheden dan ook efficiënter en betrouwbaarder...'*³

Beleidsconcurrentie zorgt dus voor meer efficiëntie in beleid en meer werkgelegenheid. Er is niet alleen sprake van beleidsconcurrentie tussen Europese landen en de Verenigde Staten en Azië, maar ook tussen Europese landen onderling. Nederland heeft zich namelijk als doel gesteld om in 2010 tot de top drie van meest innovatieve landen in Europa te behoren.⁴ Het buitenland zit ook niet stil en dus moet Nederland hier slim op inspelen. Om dit doel te kunnen verwezenlijken is een strategische beleidswijziging vereist, namelijk het bevorderen van de kenniseconomie in Nederland.

Zo'n ingrijpende strategische beleidswijziging vereist tevens een instrument om dit doel te kunnen bereiken. Om de kenniseconomie naar een hoger niveau te kunnen tillen moet er strategisch en structureel samengewerkt worden. De overheid moet gebruik maken van kennis die bij andere partijen ligt. Overheids- en particulier initiatief moeten samen gaan, want beide beschikken over specifieke technische vaardigheden en kennis⁵, niet alleen binnen de overheid, maar ook met relevante maatschappelijke partijen. Castells stelt bijvoorbeeld dat *'A networked, deeply interdependent economy emerges that becomes increasingly able to apply its progress in technology, knowledge, and management to technology, knowledge, and management themselves. Such a virtuous circle should lead to greater productivity and efficiency, given the right conditions of equally dramatic organizational and institutional changes.'*⁶ Netwerken zijn dus van groot belang in een kennissamenleving. Zoals gesteld vergen deze wel drastische institutionele veranderingen en *'Met de oprichting van het Innovatieplatform onder voorzitterschap van de minister-president is een instrument gecreëerd om die ambitie te realiseren.'*⁷

Het innovatieplatform is een beleidsinnovatie. Beleidsinnovatie *'refers to the renewal of policy making in a day-to-day interactions in arrangements. The basis driving force of*

³ Dekker et.al. (2004:78)

⁴ website Innovatieplatform

⁵ Aquina (1993:14)

⁶ Castells (1996:67)

⁷ Stichting Nederland Kennisland (2003), Kenniseconomie Monitor 2003:5

*policy innovation is the decision of policy actors 'to do things otherwise.'*⁸ Het platform is opgericht met als doel samenwerking tussen departementen en met relevante maatschappelijke partijen om zo de kenniseconomie op een hoger niveau te krijgen. Dit wil zeggen dat dit platform niet zozeer gekoppeld is aan een ministerie, maar dat er meerdere ministeries inzitten die samen nadenken over de aanpak van deze problematiek, een interdepartementale aanpak. In het verleden was in Nederland nogal eens sprake van een gedecentraliseerde aanpak. Dit bracht de nodige moeilijkheden met zich mee. Er was geen sprake van een gezamenlijke afhankelijkheid. Er is vaak sprake van verkokering: *'...beleidssectoren ontwikkelden zich tot verticale kokers waarbinnen alle organisaties, vanaf het veld tot aan de fractiespecialisten en de top van het ministerie, zich vanuit hetzelfde perspectief en in hetzelfde jargon uitsluitend met het belang van de eigen sector bezighielden.'*⁹ Dit leidde vaak tot een niet doeltreffende aanpak van de problematiek. Om de achterstand van de ontwikkeling in de kenniseconomie in Nederland aan te kunnen pakken moest dit probleem grondig worden aangepakt door een bundeling van krachten. Dat dit werkelijk ook is gebeurd is opmerkelijk te noemen. Zeker gezien de autoriteit die het platform heeft gekregen met de minister-president als voorzitter en de openlijke samenwerking tussen de ministeries en de maatschappelijk relevante actoren. In Finland is er al langer sprake van deze aanpak. Hier heeft men een vergelijkbaar platform opgericht, namelijk de Science and Technology Policy Council (STPC). Hierin komen de minister-president, de ministers van Economische Zaken, Onderwijs en Financiën samen met relevante maatschappelijke actoren zoals kennisinstellingen, bedrijven, onderwijsinstellingen en vakbonden. In Finland is het gebleken dat deze aanpak zeer succesvol kan zijn bij het stimuleren van de kenniseconomie.¹⁰ Deze aanpak wordt inmiddels het Finse model genoemd. Het Innovatieplatform is naar het Finse model opgericht, maar het is nog maar de vraag of dit platform in Nederland hetzelfde effect heeft als in Finland.

Er is in de afgelopen tientallen jaren meerdere malen onderzoek gedaan naar macht bij besluitvorming. Wie bepaalt het beleid? Deze onderzoeken hebben nog niet tot een

⁸ Arts & van Tatenhove (2003:3)

⁹ Rosenthal et.al. (1996:269-270)

¹⁰ website Fins ministerie van Onderwijs

eenduidig antwoord geleid. Het is vaak ondoorzichtig hoe beleid tot stand komt en welke actoren en factoren van belang zijn in dit proces. *‘Het verkeer tussen de partijen in arena’s verloopt volgens gewoonten, procedures en gedragscodes die per arena gelden.’*¹¹ Het gaat hierbij zowel om geschreven als ongeschreven regels. Het kiezen van het juiste moment om te handelen is van essentieel belang, dit moment kan elke keer anders zijn. *‘Het thema van macht en invloed behoort tot de meest weerbarstige onderzoeksonderwerpen in de sociale wetenschappen.’*¹² Deze complexiteit van de materie is daarom nog steeds interessant en heeft mij ertoe gebracht een analyse uit te gaan voeren op het beleidsproces en de rol van actoren en factoren in het beleidsproces, van agendavorming tot oprichting, dat vooraf ging aan de oprichting van het Innovatieplatform in Nederland.

1.1. Onderwerp van het onderzoek

Zoals hierboven al is aangegeven is het thema van dit onderzoek het beleidsproces en de rol van actoren en factoren in het beleidsproces dat vooraf ging aan de oprichting van het Innovatieplatform. Aangezien een beleidsproces vaak geen incrementeel proces is¹³, waar de verschillende fasen opeenvolgend zijn, ben ik genoodzaakt dit proces af te bakenen in een bepaalde tijdsspanne. Ook vanwege de complexiteit van het beleidsproces en de beperkte middelen, zoals tijd, ben ik genoodzaakt een begin- en een eindpunt te bepalen. Zowel het beginpunt als het eindpunt zullen ruim genomen worden in verband met de complexiteit van de problematiek.

Het beginpunt van mijn onderzoek is het moment waarop de kenniseconomie in Nederland prioriteit krijgt en dus op de politieke agenda verschijnt. Dit is omstreeks 2002. Het eindpunt van mijn onderzoek is de oprichting van het Innovatieplatform in 2003.

¹¹ Rosenthal et.al. (1996:113)

¹² Rosenthal et.al. (1996:132)

¹³ Rosenthal et.al. (1996)

Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van deze scriptie is beter inzicht te verkrijgen in het beleidsproces met haar factoren en actoren van de strategische beleidswijziging die er mede toe heeft geleid dat het Innovatieplatform is opgericht. Zoals eerder al aangegeven is er al vaker onderzoek gedaan naar beleidsconstructies, maar dit heeft nog geen eenduidig beeld kunnen geven van een beleidsconstructie. Meer onderzoek op het gebied van beleidsconstructies zal niet leiden tot uitkomsten die generaliseerbaar zijn, maar het kan zeker meer inzicht geven in de beschreven ondoorzichtige constructie. Voor dit onderzoek geldt dat ik de beleidsconstructie rond de vorming van het Innovatieplatform inzichtelijk wil maken. Uitkomsten uit dit onderzoek geven nieuwe impulsen voor onderzoek naar het beschreven beleidsproces.

Maatschappelijke relevantie

Beleid is vaak een ondoorzichtig proces. Dit kan tot frustratie leiden in de maatschappij. Inzicht in zaken met betrekking tot de motivatie van beslissingen die door de betrokkenen genomen zijn, is mijns inziens wenselijk. Dit onderzoek omvat maar een onderdeel van het gehele beleidsproces, maar geeft daarom wel meer inzicht in dit ondoorzichtige proces.

Ik ben mij ervan bewust dat door deze afbakening er een incompleet beeld kan ontstaan van de rol van actoren en factoren in het proces. Deze beperking dient dan ook meegenomen te worden bij het lezen van deze scriptie. Door de complexiteit van de problematiek kunnen de uitkomsten van dit onderzoek ook niet leiden tot een generalisatie van deze uitkomsten wat betreft de rol van actoren en factoren in een beleidsproces.

1.2. Doel- en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in actoren en factoren en hun onderlinge samenhang, die relevant zijn geweest in het beleidsproces dat vooraf ging aan de oprichting van het Innovatieplatform.

Om richting te geven aan dit onderzoek zal er eerst een centrale vraag worden geformuleerd. Deze centrale vraag zal beantwoord moeten worden met behulp van deelvragen. Deze deelvragen dienen er dus toe de kennis te vergaren die nodig is om de centrale vraag te beantwoorden.

De centrale vraag van dit onderzoek is:

Wat zijn in hun onderlinge samenhang de voornaamste actoren en factoren die ertoe hebben geleid dat het bevorderen van de kenniseconomie een van de belangrijkste beleidsdoelstellingen is geworden van de Nederlandse regering, zoals dat in het bijzonder tot uiting is gekomen bij de oprichting van het Innovatieplatform?

Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden wordt een aantal onderzoeksvragen geformuleerd:

1. *Hoe kunnen zulke beleidsprocessen in theoretische termen omschreven worden?*

Antwoord op deze vraag moet duidelijkheid verschaffen over hoe er naar een beleidsproces gekeken kan worden en wat de rol van actoren en factoren hierin kan zijn.

Met de volgende vragen richt ik mij op de empirie. Vraag 2 heeft betrekking op het beginpunt van mijn onderzoeksperiode, namelijk de agendasetting van de kenniseconomie in Nederland. Vraag 3 heeft betrekking op het eindpunt van mijn onderzoeksperiode, namelijk de oprichting van het Innovatieplatform..

2. *Wanneer en op welke wijze is het bevorderen van de kenniseconomie een strategisch doel geworden van het overheidsbeleid in Nederland?*
3. *Wat is de aanleiding geweest tot het oprichten van het Innovatieplatform in 2003?*

De volgende vragen hebben betrekking op de rol van actoren en factoren in dit beleidsproces.

4. *Welke actoren en factoren zijn belangrijk geweest in het proces?*
5. *Welke oplossingen zijn aangedragen om het probleem van een zich minder sterk ontwikkelende kenniseconomie op te lossen?*
6. *Welke problemen zijn er genoemd om de aanpak van een zich minder sterk ontwikkelende kenniseconomie op de politieke agenda te krijgen?*
7. *Was er sprake van kansen op beleidsvorming? Zo ja, wanneer?*
8. *Welke groepen zijn uitgesloten van het proces? En waarom?*
9. *Zijn er groepen geweest die het beleid hebben proberen te verhinderen? Zo ja, wie waren dit en hoe zijn deze barrières overwonnen?*

In Nederland is er gekozen voor het Innovatieplatform. Dit platform lijkt veel op het model dat in Finland gebruikt wordt. Deze vraag heeft betrekking op de eventuele overeenkomsten en verschillen tussen deze twee modellen en de argumentatie van betrokken actoren voor de genomen beslissingen op dit gebied.

10. *Is er een verschil tussen het Finse model en het Innovatieplatform? Zo ja, waarom?*

1.3. *Methode van onderzoek*

In het verleden is er meerdere malen onderzoek gedaan naar macht bij besluitvorming. Echter, deze onderzoeken hebben nog niet tot een eenduidig antwoord geleid. Daarom heb ik gekozen voor een gevalstudie.

Een gevalstudie is namelijk geschikt voor ‘...*intensief onderzoek van moeilijk te isoleren verschijnselen die zich afspelen in complexe natuurlijke situaties.*’¹⁴

Enkele kenmerken van een gevalstudie zijn de volgende. De analyse strekt zich uit over een bepaalde periode en kan zowel longitudinaal of achteraf gemeten worden. In deze analyse is gekozen voor het laatste. Ook wordt er gebruik gemaakt van verschillende methoden van onderzoek, zoals het houden van interviews en doen van documentenanalyse. Tevens ‘...*is de onderzoeker gericht op gedetailleerde beschrijving van tal van variabelen, om daardoor op het spoor te komen van verklaringen voor processen.*’¹⁵

Het voordeel van het gebruik van een gevalstudie is dat het recht kan doen aan de complexiteit van het verschijnsel. Echter, een nadeel is dat het moeilijk te generaliseren is. Ik onderzoek immers maar één geval. Om dit laatste bezwaar enigszins te ondervangen heb ik ervoor gekozen een theoretisch gerichte gevalstudie te doen. Hierbij maak ik expliciet gebruik van twee modellen van beleidsanalyse.¹⁶ Deze modellen dienen als richtlijn voor het onderzoek.

De fasen van onderzoek zijn bij een gevalstudie, mede door het exploratieve karakter, open en er is sprake van voortdurende wisselwerking tussen deze fasen. Dit houdt de weg open voor de onderzoeker om zich los te laten van de vastgestelde structuur om zo meer mogelijkheden te creëren om achter dingen te komen.¹⁷ ‘*Het ontwerpen van de*

¹⁴ Segers (1999:348)

¹⁵ Segers (1999:341)

¹⁶ Segers (1999:349)

¹⁷ Segers (1999:345)

*onderzoekopzet, de dataverzameling in het veld en de analyse en rapportage interacteren voortdurend met elkaar.*¹⁸

Het begin van het proces staat in het teken van de ontwikkeling van het onderzoeksontwerp en de keuze hoe dit te vertalen in termen van de dataverzameling. Aan het einde van het proces is de onderzoeker vooral gericht op de terugvertaling van de verzamelde data naar het theoretisch model dat is gebruikt.

De gevalstudie is geschikt voor mijn onderzoek, omdat er gebruik gemaakt kan worden van een mix van waarnemingstechnieken. Zo kan men documentenonderzoek, het bestuderen van bijvoorbeeld ambtelijke stukken en vergaderverslagen, combineren met open interviews.¹⁹ In dit onderzoek heb ik gebruik gemaakt van een documentenonderzoek en het houden van open interviews. Het gebruik van deze combinatie van waarnemingstechnieken *'...vermindert de kans op systematische vertekening van de verkregen invalshoek en van subjectieve waarneming van de onderzoeker* (Segers, 1999:352).²⁰

Ik heb gekozen voor open, ongestructureerde interviews en een deel gestructureerde interviews. Dit heb ik gedaan, omdat er in de loop van exploratief onderzoek meer duidelijk wordt en je wat gerichtere vragen kunt gaan stellen. Buiten enkele vragen, die gebruikt zijn als richtlijn voor het onderzoek, is het de bedoeling geweest om de ondervraagden te laten spreken over het onderwerp. Het is bij exploratief onderzoek van belang verder te vragen en de ondervraagde vooral te laten spreken. De interviews zijn niet opgenomen, want dat is in dit geval niet wenselijk, omdat beslissingen binnen beleid kunnen gevoelig liggen en kunnen zo de bereidwilligheid van ondervraagden hinderen bij medewerking aan dit onderzoek.

De gevalstudie is in dit geval het beleidsproces van de periode rond agendasetting tot de oprichting van het Innovatieplatform.

¹⁸ Segers (1999:346)

¹⁹ Segers (1999:256)

²⁰ Segers (1999:256)

2. Literatuur analyse

In dit hoofdstuk zal het theoretisch kader worden uitgelegd. Hier is gekozen voor een combinatie van twee modellen, het barrièremodel en het stromenmodel, die de rol van individuele actoren en collectieve actoren in het beleidsproces moet helpen verduidelijken.

2.1. *Het barrièremodel van Bachrach & Baratz*

Om beter naar de rol van de actoren te kunnen kijken in dit beleidsproces is het van belang dat er naar de machtsverhoudingen gekeken wordt. Welke actoren hebben de macht en welke actoren niet? Welke actoren kunnen iets op de politieke agenda krijgen of kunnen iets van de politieke agenda afhouden? In dit model, van Bachrach en Baratz ²¹, worden twee verschillende soorten macht onderscheiden, namelijk de realisatiemacht en de hindermacht.

De realisatiemacht houdt in het vermogen om iets op de politieke agenda te krijgen en dus het vermogen hebben om beleid te helpen ontwikkelen. Dit wil zeggen de barrières kunnen overwinnen die men ongetwijfeld tegen gaat komen, immers niet iedereen heeft dezelfde doelen en belangen in een samenleving. Dit vermogen moet men inzetten gedurende het gehele beleidsproces, want in de werkelijkheid blijkt dat beleidsvorming nog niet wil zeggen dat dit beleid ook zo uitgevoerd gaat worden.

De tweede soort macht is hindermacht. Hindermacht is het vermogen om beleid te kunnen dwarsbomen, oftewel barrières neerzetten die door middel van realisatiemacht overwonnen moeten worden. Bachrach en Baratz noemen enkele manieren om barrières op te kunnen werpen. Ten eerste noemen zij ontkenning van een probleem. Het probleem ontkennen of bagatelliseren zodat het niet meer op de politieke agenda kan komen. Een tweede manier is zoveel mogelijk medestanders proberen te creëren die ook tegen het beleid gaan stemmen. Ten slotte kan men het beleidsproces hinderen door de beleidsuitvoering proberen te hinderen.

²¹ Bachrach & Baratz (1970)

Ook Van der Eijk en Kok ²² zijn verder ingegaan op het barrièremodel. In Figuur 2.1 is dit model weergegeven.

Figuur 2.1: Het Barrièremodel



Bron: H. van der Graaf, R. Hoppe (1992), *Beleid en politiek, Muiderberg*: 187

Van der Eijk & Kok hebben het aantal van vier barrières overgenomen van Bachrach en Baratz. Ten eerste zijn er wensen. Wensen zijn bijvoorbeeld belangen of ideeën. Deze wensen staan in eerste instantie nog buiten het politieke systeem, dat wil zeggen dat deze nog niet in het politieke systeem zijn opgenomen, maar dat dit wel uiteindelijk zou kunnen gebeuren. Dan zou de wens omgezet moeten worden in een eis aan het politieke systeem, zodat het noodzaak krijgt tot behandeling. Hier is volgens van der Eijk & Kok sprake van een eerste barrière, namelijk ‘het voorkomen van de omzetting van wensen in eisen’.²³ Deze barrière zal onoverkomelijk zijn als het wensen zijn die op dat moment niet stroken met de dominante politieke waarden op dat moment of dat er nog weinig over bekend is. Ook kunnen actoren die zich niet kunnen vinden in de wens zich duidelijk hiertegen gaan verzetten. Er is ook nog sprake van een barrière voordat de eis meegenomen wordt in de besluitvorming.

²² Van de Graaf & Hoppe (1992:187-195)

²³ Van de Graaf & Hoppe (1992:188)

De tweede barrière is de voorkoming van de omzetting van eisen in strijdpunten. Als deze barrière overwonnen is hebben de besluitvormers erkend dat het een strijdpunt is dat omgezet moet worden in een onderwerp van overheidszorg. Dit wil zeggen dat er sprake is van een succesvolle agendavorming. Een politieke beslissing is nu een volgende stap. Onderwerpen die de eerste twee barrières niet doorgekomen zijn, zijn besluiten die niet worden omgezet in strijdpunten. *‘Het gaat dus om zaken die door expliciet handelen of door sociale processen niet worden omgezet van maatschappelijke wensen en behoeften in politieke strijdpunten’*.²⁴

Vervolgens kan men te maken krijgen met een derde barrière, namelijk het besluitvormingsproces. In het besluitvormingsproces zal er een beslissing vallen, maar de vraag is of deze beslissing overeenkomt met de voorgestelde wensen.

Ten slotte is het niet alleen van belang wat er uit het besluitvormingsproces is gekomen, maar ook hoe deze uiteindelijk geïmplementeerd wordt. Dit is de vierde barrière, de implementatie. In dit proces zal blijken of de genomen beslissingen geen zoethoudertjes zijn geweest, maar ook het gewenste resultaat zullen hebben.

Het barrièremodel bekijkt het beleidsproces in termen van barrières die opgelegd worden in beleidsprocessen. Het model gaat ervan uit dat hoe groter en ambitieuzer de beleidsverandering, des te groter de barrières die opgelegd worden in het proces. Dit noemt Rosenthal²⁵ een beperking van het model van Bachrach en Baratz, aangezien er wel degelijk grote beleidsveranderingen plaatsvinden en er sprake is van radicale bezuinigingen. Er is dus ook sprake van kansen en mogelijkheden. Ook stelt Rosenthal dat dit model het beleidsproces teveel ziet als een incrementeel proces. Hij stelt dat er van een duidelijk gefaseerd beleidsproces geen sprake is. Om deze beperkingen te kunnen opvangen volg ik Rosenthal in de keuze voor een aanvullend model, namelijk het stromenmodel van Kingdon.

²⁴ Van de Graaf & Hoppe (1992:188)

²⁵ Rosenthal et. al (1996)

2.2. Het stromenmodel van Kingdon

Het stromenmodel van Kingdon²⁶ gaat meer uit van complex politiek systeem waarin verschillende actoren actief zijn die steeds met verschillende kwesties bezig zijn. Er komen steeds nieuwe kwesties bij en de prioriteit van een kwestie kan zomaar veranderen. Verhoudingen tussen de actoren onderling kunnen ook zo veranderen.

Kingdon omschrijft het maken van beleid als volgt: *'Though a drastic oversimplification, public policy making can be considered to be a set of processes, including at least (1) the setting of the agenda, (2) the specification of alternatives from which a choice is to be made, (3) an authoritative choice among those specified alternatives, as in a legislative vote or a presidential decision, and (4) the implementation of the decision.'*²⁷

In zijn onderzoek gaat Kingdon alleen in op de eerste twee processen van het maken van beleid. Kingdon geeft vervolgens ook nog een definitie van een agenda: *'The agenda, as I conceive of it, is the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time.'*²⁸ Kingdon stelt dat het niet alleen belangrijk is om te weten hoe een agenda tot stand komt, maar ook hoe deze steeds weer verandert.

Voorts maakt Kingdon een onderscheid tussen participanten en processen. Ook participanten onderscheidt hij in 'zichtbare' participanten en 'verborgen' participanten. De 'zichtbare' participanten zijn onder andere ministers, de minister president, politici en top-ambtenaren. De 'verborgen' participanten zijn onder andere wetenschappelijke specialisten, beleidsambtenaren, adviseurs en vertegenwoordigers van belangenorganisaties. Kingdon stelt dat de 'zichtbare' participanten vooral invloed hebben op de politieke agenda (samenstelling agenda) en de 'verborgen' participanten invloed hebben op de beleidsagenda (formuleren beleidsvoorstellen).

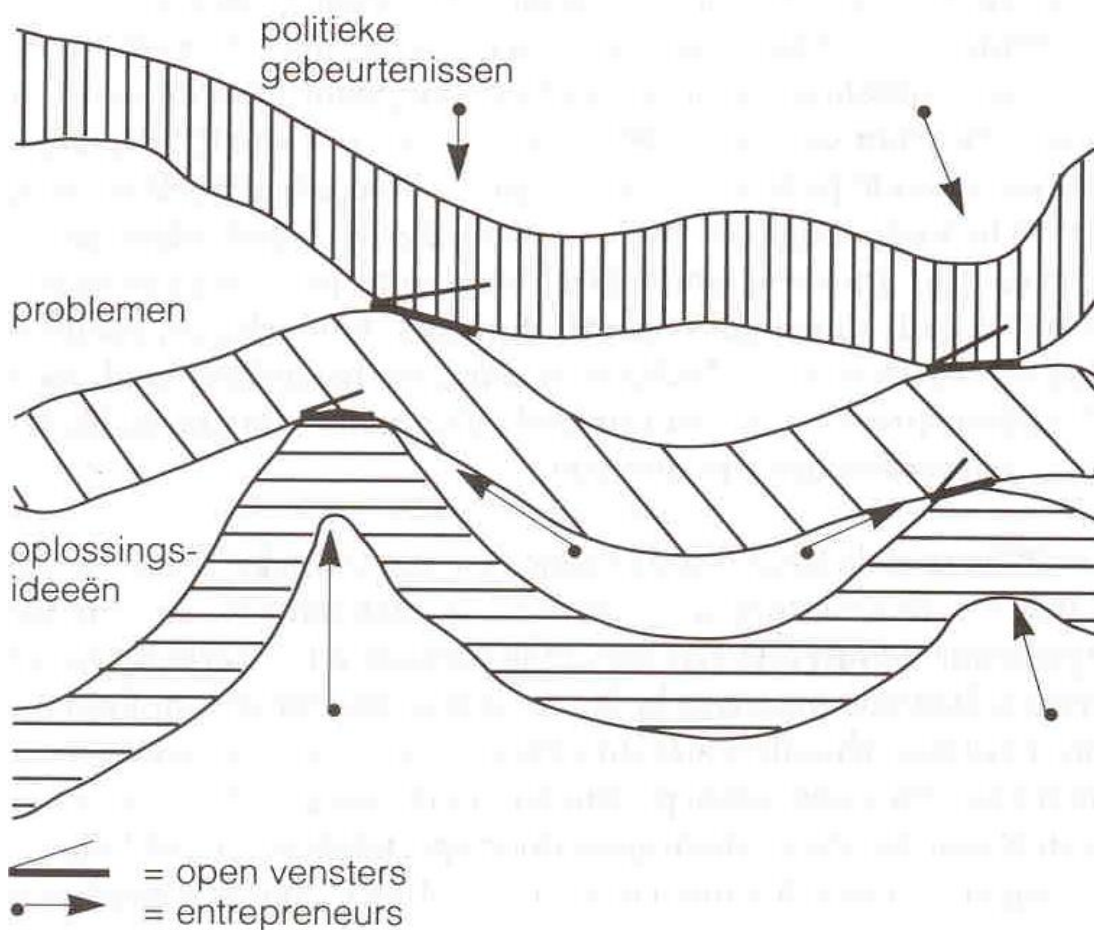
²⁶ Kingdon (1984)

²⁷ Kingdon (1984:3)

²⁸ Kingdon (1984:3)

Kingdon onderscheidt drie deelprocessen in het proces van beleidsvorming, namelijk ‘...de probleemerkenning, het genereren van oplossingen en politieke gebeurtenissen’.²⁹ Elk van de actoren kan betrokken zijn bij elk van de deelprocessen, zowel als ondersteuning en als tegenwerking. Deze deelprocessen worden in de volgende alinea’s verder uitgewerkt.

Figuur 2.2: Het stromenmodel



Bron: H. van der Graaf, R. Hoppe (1992), *Beleid en politiek*, Muiderberg: 198

²⁹ Van de Graaf & Hoppe (1992:196)

2.2.1. De problemen stroom

De eerste verklaring is een stroom van problemen, de manier waarop er naar problemen gekeken wordt. Onder problemen worden maatschappelijke ontwikkelingen verstaan die op de politieke agenda moeten komen. Personen of groepen die dit onder de aandacht kunnen brengen zijn onder andere burgers, pressiegroepen en ambtenaren (de pleitbezorgers).

Worden bepaalde omstandigheden opgemerkt? Ziet men deze omstandigheden als een probleem? Dit ligt eraan of er indicatoren zijn die men kan gebruiken om de omvang van omstandigheden aan te kunnen aangeven en om veranderingen aan te kunnen geven in een bepaalde omstandigheden. Ook ligt het eraan of er belangrijke gebeurtenissen plaatsvinden. Een ramp kan bijvoorbeeld meer nadruk leggen op bepaalde³⁰ omstandigheden. Ten slotte kan de evaluatie van bepaalde beleidsstukken leiden tot meer aandacht op een bepaald beleidsterrein. Politici en ambtenaren zien bepaalde omstandigheden als problemen als deze indruisen tegen bepaalde waarden en normen. Ook kan bij hen een probleem ontstaan door bepaalde omstandigheden te vergelijken met andere landen. Ten slotte kan men door het classificeren van een omstandigheid een probleem laten ontstaan.

Problemen kunnen ook ineens van de politieke agenda verdwijnen. Kingdon geeft hier ook enkele verklaringen voor. Ten eerste noemt hij de mogelijkheid dat het probleem aangepakt is of dat het totaal mislukt is en men er ook geen tijd meer in wil stoppen. Ten tweede is er de mogelijkheid dat bepaalde belangrijke indicatoren verdwijnen en het probleem ineens niet meer zo groot is of lijkt en van de politieke agenda af moet. Ten derde stelt Kingdon dat men mogelijk gewend kan raken aan een probleem of er een ander probleem van kan maken. Ook kan het gebeuren dat er andere omstandigheden zijn gekomen die beter als probleem gedefinieerd kunnen worden. Ten slotte kan het zo zijn dat problemen minder aandacht krijgen, dat de problemen als het ware uit de mode zijn.

³⁰ bijvoorbeeld de moord op Pim Fortuyn

2.2.2. De politieke stroom

De tweede verklaring is een stroom van partijen. Deze stroom heeft ook zijn eigen dynamiek. Dit zijn politieke en ambtelijke elites. Deze zogenaamde elite moet een selectie maken uit de eerste stroom problemen om die vervolgens om te zetten in beleid of om hierover te onderhandelen. Door tijdsdruk en maatschappelijke druk is deze groep genoodzaakt een selectie te maken uit deze problemen, want voor de aanpak van alle problemen hebben zij te weinig tijd.

2.2.3. De oplossingen stroom

De derde is de stroom van oplossingen. Kingdon beredeneert hier dat oplossingen niet direct een reactie op een probleem hoeven te zijn. Alle pleitbezorgers kunnen met oplossingen aankomen. Kingdon noemt echter drie belangrijkste categorieën pleitbezorgers, namelijk de deskundigen, ambtenaren en belangengroepen. De groep pleitbezorgers komt met de oplossingen. Deze oplossingen zullen het meest in de richting liggen van het doel dat zij individueel hebben. *‘Het lijkt wel alsof zij voortdurend op zoek zijn naar problemen die hen kunnen helpen bij het verwezenlijken van hun beleidswensen.’*³¹ Hier zal een selectie gemaakt worden van de alternatieven, dat wil zeggen dat hier de beste oplossing voor het probleem uit moet komen. Kingdon noemt enkele voorwaarden waaraan een voorstel moet doen om door de selectie heen te komen. *‘Proposals that meet such standards as technical feasibility, value acceptability, public acquiescence, politicians’ receptivity, and budgetary stringency are more likely to survive than those that fail to meet such standards.’*³²

2.2.4. Kansen op beleidsvorming

Als deze drie stromen samenkomen kan er beleid gemaakt worden. Dit noemt Kingdon *kansen op beleidsvorming (windows of opportunity)* voor het totstandkomen van beleid. Dat houdt in dat er voldoende uiteindelijke beslissers (politieke elite) overtuigd zijn dat

³¹ Rosenthal et.al. (1996:148)

³² Kingdon (1984:216)

voorgestelde problemen opgelost moeten worden met behulp van de voorgestelde oplossingen. Er is echter wel veel daadkracht voor nodig, dit kan gebeuren door een crisis, of de komst van een nieuwe elite. Een politieke wissel kan veel veranderen, de nieuwe elite kan namelijk hele andere kwesties belangrijk vinden. De zogenaamde *vensters* kunnen geopend worden in de stroom van problemen of in de politieke stroom, want een nieuw probleem kan weer een deur openen voor nieuwe oplossingen. Door een verandering in de politiek kan ook een nieuw probleem geformuleerd worden waar vervolgens weer passende oplossingen voor bestaan. Deze momenten zijn echter schaars en de betrokken actoren zitten dan ook te wachten op het juiste moment om problemen naar voren te schuiven. Het kan ook zijn dat een groep actoren bepaalde oplossingen in huis heeft die zij belangrijk vinden en hier een probleem bij proberen te vinden. Het is in dit geval echter van belang een probleem te hebben voordat er zich een kans op beleidsvorming kan voordoen. Het kiezen van het juiste moment is hier dus van groot belang voor alle betrokken actoren.

Ook de zogenaamde *makelaars in beleid* kunnen het samenkomen van de drie stromen versnellen. Deze groep kan door middel van onderhandeling tussen de drie stromen proberen beleid te maken. De *makelaars in beleid* beschikken over kennis en ervaring in het politiek bestuurlijk spel om de drie stromen samen te laten komen. De *makelaars in beleid* proberen dit vaak te doen door middel van het aanbieden van combinaties van verschillende problemen en oplossingen waarover onderhandeld is.

Het stromenmodel is dus echt een politiek model. Het gaat uit van beïnvloeding van beleid door middel van het in de vingers hebben van het politiek spel, door kennis vergaren, lobbyen, afwachten en de juiste momenten kiezen om toe te slaan. Van belang hier is de vraag waarom iets op de politieke agenda is gekomen en een eventueel alternatief niet.

3. Empirie

3.1. Vergaren van informatie

Om de deelvragen, zoals die zijn gepresenteerd in paragraaf 1.2., te kunnen beantwoorden heb ik informatie bemachtigd door middel van een analyse van documenten. Dit zijn onder andere verslagen van vergaderingen en adviezen. Tevens heb ik ongestructureerde open interviews met verschillende betrokkenen gehouden. Als leidraad heb ik onderwerpen aangesneden die voortkwamen uit de hiervoor beschreven theorieën.

In de tekst zal naar de verschillende referenten verwezen worden. Hieronder zal ik de referenten, het bedrijf of instelling waar zij werkzaam zijn en de functie die zij uitoefenen vermelden. Deze referenten zijn direct of indirect betrokken bij het beleidsproces dat onderzocht is.

Referent 1 is drs. C. A. van der Wijst van de Sociaal Economische Raad (SER). Hij is secretaris van de SER-Commissie Sociaal-Economisch Beleid (SEB). De SER is vertegenwoordigd in het Innovatieplatform door de heer Wijffels, de voorzitter van de SER.

Referent 2 is mevrouw S. Sars van de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV). Zij is beleidsmedewerker arbeidsvoorwaardenbeleid bij FNV Vakcentrale. De FNV zit niet in het Innovatieplatform. Deze partij heb ik benaderd, omdat in Finland deze partij wel direct vertegenwoordigd is in het Finse innovatieplatform. De FNV zit in één van de groepen van de SER en is dus wel indirect vertegenwoordigd in het platform.

Referent 3 is drs. J.A. van den Bandt-Stel van vereniging VNO-NCW. Zij is secretaris technologiebeleid. Deze partij zit ook niet direct in het Innovatieplatform. Indirect worden zij vertegenwoordigd door de SER en tevens zitten er een paar multinationals en een paar kleine bedrijven in het platform. VNO-NCW behartigt de belangen van deze partijen.

Referent 4 is drs. P. Baggen van de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT). Hij is raadsmedewerker en tevens plaatsvervangend secretaris / directeur van het bureau van de AWT. De AWT is lid van het Innovatieplatform.

Referent 5 is drs. D. Zijderveld van het Innovatieplatform. Hij is medewerker van het projectbureau van het Innovatieplatform en tevens plaatsvervangend secretaris van het Innovatieplatform. Hij was ten tijde van de oprichting van het Innovatieplatform hoofd beleid van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) en heeft bij het NWO ook direct in contact gestaan met het beleidsproces. NWO zit ook in het Innovatieplatform.

Referent 6 is drs. F. Nauta van Nederland Kennisland. Hij is oprichter en voorzitter van de stichting Nederland Kennisland en secretaris van het Innovatieplatform.

Eerst zal ik een beschrijving geven van de ontwikkelingen in Europa die vooraf gingen aan de ontwikkelingen in Nederland. Het Lissabon akkoord in 2000 neem ik hier als beginpunt.

3.2. Achtergrond

Europa staat, net als alle andere regio's in de wereld, voor een paradigmaverschuiving als gevolg van de mondialisering en de nieuwe kenniseconomie. *'Dit beïnvloedt ieder facet van het leven en vereist een radicale transformatie van de economie en samenleving in Europa. De Europese Unie dient hieraan onverwijld vorm te geven overeenkomstig haar waarden en haar samenlevingsconcept.'*³³ De Europese Commissie was van mening dat de economische vooruitzichten in 2000 gunstig waren om een beleidsverandering door te voeren. Men verwachtte op dat moment namelijk een macro-economische groei van 3 % en een netto banenschepping van meer dan 1 % voor de jaren 2000 en 2001. Tevens was er een verwachting van een gezonde betalingsbalans en ook de verovering van de internationale obligatiemarkt door de euro (meer dan 40 % in minder dan een jaar) bracht veel vertrouwen met zich mee. Ten slotte was er sprake van sterk teruggedrongen

³³ Europese Commissie (2000:2)

begrotingstekorten, een lage rentevoet en een afname van de schuldquote van de lidstaten.³⁴

In maart 2000 is er door de Europese Raad gesproken over de toekomst van Europa op het gebied van de kenniseconomie. Dit heeft geleid tot het formuleren van een missie, de zogenaamde Lissabon strategie. *‘Vandaag heeft de Unie zichzelf voor het komende decennium een nieuw strategisch doel gesteld: de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang.’*³⁵

Dit doel moest verwezenlijkt worden met behulp van een integrale strategie. Deze strategie moet gericht zijn op *‘...de voorbereiding van de overgang naar een kenniseconomie en kennismaatschappij door een beter beleid op het gebied van de informatiemaatschappij en O&O, alsmede door versnelling van het structurele hervormingsproces met het oog op concurrentievermogen en innovatie, en door voltooiing van de interne markt.’*³⁶ Ook moet deze strategie erop gericht zijn het Europees sociaal model te moderniseren door te investeren in mensen en sociale “insluiting” te bewerkstelligen. Ten slotte moet deze strategie erop gericht zijn om de gezonde economische vooruitzichten en gunstige groeiperspectieven te behouden. Dit met behulp van een *‘...passende macro-economische beleidsmix...’*³⁷ Elk voorjaar zou er een bijeenkomst van de Europese Raad plaats moeten vinden om de voortgang te bewaken.

Enkele maatregelen moesten vervolgens genomen worden. Ten eerste moest de werkgelegenheid in de dienstensector vergroot worden. Ten tweede moest de participatiegraad van vrouwen verhoogd worden. Ten derde moest de kwalificatieachterstand worden weggewerkt door meer geld te steken in onderwijs en onderzoek, zodat schoolverlaters kunnen participeren in de kenniseconomie. Ten vierde moet de sociale uitsluiting worden omgezet in sociale “insluiting”, want sociale uitsluiting is een grote kostenpost. De menselijke middelen moeten zo beter ingezet

³⁴ Europese Commissie (2000)

³⁵ Europese Raad van Lissabon (2000:2)

³⁶ Europese Raad van Lissabon (2000:2)

³⁷ Europese Raad van Lissabon (2000:2)

worden in plaats van deze krachten te verspillen. Deze ontwikkeling is ook noodzakelijk om het sociale vangnet te kunnen gebruiken voor de groeiende vergrijzing van Europa. Vervolgens moet de Europese economie dynamischer worden. Het Midden en Kleinbedrijf (MKB) moet nieuw leven in geblazen worden door meer toegankelijkheid te bewerkstelligen en belemmeringen op de kapitaalmarkt moeten worden weggenomen. Onderzoek en ontwikkeling in Europa moet een inhaalslag gaan maken op concurrenten. Nationaal en Europees onderzoek moesten beter geïntegreerd en gecoördineerd worden. Ten slotte moest er een actieplan e-Europa opgesteld worden om de overgang naar een digitale kenniseconomie te kunnen bewerkstelligen en zo veel banen te kunnen creëren en de concurrentiepositie van Europa te verbeteren.

Deze maatregelen waren er niet alleen voor Europa. Alle lidstaten moesten zich ervoor inzetten deze maatregelen ook nationaal door te voeren. *‘De Europese richtsnoeren in nationaal en regionaal beleid worden vertaald door specifieke doelstellingen vast te stellen en maatregelen te treffen, met inachtneming van nationale en regionale verschillen.’*³⁸ De Europese Raad zou hier een coördinerende rol in moeten hebben. Deze doelstelling zou zo’n tien jaar later gehaald moeten zijn.

In de jaren na het Lissabon akkoord zijn de gestelde doelen en de haalbaarheid ervan enkele malen geëvalueerd. Zo werd er onder andere in Göteborg³⁹ en in Barcelona⁴⁰ geëvalueerd. In Göteborg werd nog een strategie aangenomen voor duurzame ontwikkeling. In Barcelona zegde de Europese Raad toe dat er een begin gemaakt zou worden met het maken van nieuw beleid op basis van een analyse van de inmiddels drie dimensies. De drie dimensies waren de sociale, de economische en duurzame. De Raad had hier als doel de Lissabon- strategie te herzien *‘Het doel is nu deze strategie te vereenvoudigen en te consolideren, teneinde te garanderen dat de eerder genomen besluiten, en die van vandaag, op efficiëntere wijze worden uitgevoerd.’*⁴¹

³⁸ Europese Raad van Lissabon (2000:12)

³⁹ Europese Raad van Göteborg (2001)

⁴⁰ Europese Raad van Barcelona (2002)

⁴¹ Europese Raad van Barcelona (2002:2)

Ook in Nederland zijn er initiatieven ontwikkeld op dit gebied. Bij de formatie van het kabinet Balkenende II is het Innovatieplatform ingesteld. Dit Innovatieplatform zou de innovatie in Nederland moeten gaan bevorderen en belemmeringen moeten wegnemen om te kunnen innoveren. Het zou de samenwerking tussen bedrijven en de zogenaamde kennisinstellingen gaan stimuleren. Ook zou het Innovatieplatform de voorwaarden voor participatie van ondernemers moeten gaan verbeteren en zou men het onderwijs hierbij moeten veranderen. Het beleidsproces dat heeft plaatsgevonden voor de oprichting van het Innovatieplatform is het proces dat ik onderworpen heb aan een analyse. In de volgende paragraaf zal ik een beschrijving geven van de uitkomsten van mijn onderzoek.

3.3. Innovatieplatform

In dit stuk zal een beschrijving gegeven worden van het proces van beleidsvorming ter bevordering van de kenniseconomie in Nederland, met als eindpunt de oprichting van het Innovatieplatform. Dit is een chronologische weergave van dit proces en hier zal de nadruk komen te liggen op de betrokkenheid van actoren in dit proces. De nadruk zal komen te liggen op de motivatie van verschillende actoren bij het nemen van beslissingen of het tegenhouden van beslissingen en de initiatieven die door de relevante actoren zijn genomen. Er volgt tevens een beschrijving welke ontwikkelingen (factoren) bijgedragen hebben aan de totstandkoming van het Innovatieplatform.

Eerst zal ik de ontwikkelingen rond de verkiezingen van 2002 beschrijven. Innovatie was in de maatschappelijke en politieke kringen namelijk al een gewild onderwerp en er werd hard voor gelobbyd om dit op de politieke agenda te krijgen.

Vervolgens zal ik een beschrijving geven van de ontwikkelingen rond de verkiezingen in 2003. Bij deze verkiezingen kwam innovatie hoog op de beleidsagenda te staan. Ik neem als richtpunt de verkiezingen, omdat verkiezingen volgens de theorie van Kingdon worden gezien als een kans op beleidsvorming.

Na deze beschrijvingen zal ik het Finse model tegenover het Nederlandse Innovatieplatform zetten en kijken wat de verschillen en overeenkomsten zijn en waarom

deze verschillen er zijn. Ik zal eindigen met een conclusie waarin de deelvragen uit paragraaf 1.2. zullen worden beantwoord.

3.3.1. Verkiezingen 2002

De ontwikkeling van de kenniseconomie blijft ten tijde van de verkiezingen in 2002 in Nederland achter bij de rest van Europa. De Europese Commissie bekijkt elk jaar, sinds 2000, wat de ontwikkelingen zijn in de individuele lidstaten en de kandidaat-lidstaten wat betreft de kenniseconomie. Ook de VS en Japan worden meegenomen in deze analyse. Er wordt gekeken naar wat de vorderingen zijn van wat is afgesproken in Lissabon in 2000.⁴²

Het Europees Innovatiescorebord Scoreboard 2001 (EIS) geeft Nederland het etiket 'losing momentum' als het gaat over het innovatieklimaat in Nederland. De groei van de kenniseconomie is lager dan veel andere Europese landen.

Echter in het eerste kabinet Balkenende (CDA, VVD en LPF), gevormd in 2002, kwam innovatie niet voor op de prioriteitenlijst. De missie van dit kabinet, *duidelijkheid en daadkracht*, was vooral gericht op herstel van het vertrouwen van de samenleving. Deze verkiezingen werden in een zeer turbulente tijd gehouden. Terroristische aanvallen op New York en Washington en de dood van Pim Fortuyn net voor de verkiezingen zorgden voor angst en onzekerheid in de samenleving. Deze ontwikkelingen hebben '*...ongekende verschuivingen en veranderingen in het politieke landschap laten zien.*'⁴³ Er was wel degelijk sprake van een erkenning dat de concurrentiepositie van Nederland verslechterd was, maar dit heeft niet geresulteerd in een hoge prioriteit voor innovatie op de beleidsagenda. Het CDA noemt innovatie wel in haar verkiezingsprogramma *Betrokken samenleving, betrouwbare overheid*, maar innovatie staat niet direct tussen de Top 10 prioriteiten voor de periode 2002-2006. Hier werd meer de nadruk gelegd op scholing met betrekking tot het basis en middelbaar onderwijs.⁴⁴

⁴² Commission of European Communities (2001:4), SEC 1414

⁴³ Regeringsverklaring Duidelijkheid en Daadkracht, kabinet Balkenende I (2002)

⁴⁴ Verkiezingsprogramma CDA 2002-2006: 10-12, 27

De LPF noemt in haar verkiezingsprogramma 2002 het belang om te gaan zorgen voor een arbeidsproductiviteitsgroei met behulp van het bevorderen van ICT.⁴⁵ Ook in het verkiezingsprogramma 2002-2006 van de VVD, *Ruimte, Respect & Vooruitgang*, wordt de noodzaak tot meer innovatie genoemd.⁴⁶ Het politieke klimaat was, door de grote onrust in de samenleving, op het moment van de verkiezingen niet gunstig voor de aanpak van innovatie. Veiligheid had een hogere prioriteit.

Nederland Kennisland (NK) liep ook tegen deze problematiek op. Deze stichting werd opgericht in 1999 met als doel de kenniseconomie centraal op de politieke agenda te krijgen met de verkiezingen van 2002. Door veel te publiceren over dit onderwerp en gesprekken aan te gaan met sleutelpersonen probeerden zij de kenniseconomie centraal op de politieke agenda te krijgen. NK zag het Finse model als voorbeeld voor Nederland. Juist Finland werd als voorbeeld genomen, omdat de Finse traditie van consensus goed bij Nederland past. Het enorme succes dat in Finland was geboekt was ook een belangrijke reden om juist dit model naar voren te brengen. Later zal ik verder ingaan op het Finse model. NK kwam naar voren met een passend antwoord op de problematiek in Nederland. NK had de moeite genomen om het Finse model en de ontwikkelingen daaromtrent grondig te onderzoeken. Als specialist op dit gebied werd NK een gesprekspartner van de overheid en konden zij invloed uitoefenen op het proces. NK geeft aan dat de gesprekken in 2002 met de kamerleden en bewindslieden hoopgevend waren op dit punt. Echter, door de moord op Pim Fortuyn werden deze onderhandelingen stop gezet en werd veiligheid het centrale punt.⁴⁷

Enkele andere partijen hebben ten tijde van de verkiezingen in 2002 er ook op aangedrongen dat er fors geïnvesteerd moest worden in de kenniseconomie.

Onder andere VNO-NCW heeft hier haar best voor gedaan. VNO-NCW houdt zich bezig met belangenbehartiging voor het Nederlandse bedrijfsleven, dit wil zeggen dat zij zich inzet voor een gunstig sociaal-economisch klimaat. VNO-NCW vertegenwoordigt 90% van de werkgelegenheid in de Nederlandse marktsector. Zij hebben voor het uitoefenen van hun taken contact met actoren uit de politiek, het openbaar bestuur en andere

⁴⁵ Verkiezingsprogramma LPF (2002)

⁴⁶ Verkiezingsprogramma VVD (2002:17)

⁴⁷ Referent 6 Nederland Kennisland

maatschappelijke organisaties. Tevens zijn zij een van de sociale partners en zijn zij lid van de SER. Ten slotte houden zij zich bezig met dienstverlening op het gebied van informatievoorziening over sociaal-economische ontwikkelingen.⁴⁸ Al met al is dit een actor die een grote en invloedrijke groep vertegenwoordigt in Nederland en er belang bij heeft dat innovatie hoog op de politieke agenda staat, want een innovatieve omgeving is goed voor het sociaal-economisch klimaat.⁴⁹

In juli 2001 kwam VNO-NCW met de prioriteitennota *Impulsen voor een vernieuwende kenniseconomie*. In deze nota wordt het belang van het vergroten van de kennisintensiteit benadrukt. Nederland loopt wat betreft investeringen van het bedrijfsleven en de overheid in het genereren van kennis achter. Deze investeringen in kennis moeten omhoog. *‘Ook bestaande goedlopende initiatieven waarin de kennisinfrastructuur en de bedrijven samenwerken (de technologische topinstituten) moeten worden voortgezet.’*⁵⁰ De rol van de overheid in deze zou moeten zijn investeren in kennis en zorgen voor gunstige condities.

De wetenschappelijke wereld in Nederland zag ten tijde van het Lissabon akkoord het moment om de handen ineen te slaan. Ondanks tegengestelde belangen, er was immers maar een klein budget en er moest gevochten worden voor een deel van dit budget, zag men de noodzaak om samen te gaan werken. Een bundeling van krachten zou immers meer geld opleveren. Ook ondanks het feit dat wetenschap en innovatie in een adem genoemd werd was men het hier niet mee eens. Toch hebben zij zich hierover heen kunnen zetten, want er kon op deze manier wel geld los gekregen worden. Hier hadden zij VNO-NCW ook voor nodig. Medio 2000 werd er toenadering gezocht tot VNO-NCW.⁵¹ Dit duidt er weer op dat VNO-NCW een belangrijke actor is.

VNO-NCW heeft dan ook in 2001 samen met de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO) en de Vereniging van Universiteiten (VSNU),

⁴⁸ Website VNO-NCW

⁴⁹ Referent 3 VNO-NCW

⁵⁰ VNO-NCW (2001:2)

⁵¹ referent 5 Deze referent was toen nog werkzaam bij NWO

het manifest *Investeren in kennis* aangeboden. In dit manifest werd het kabinet gevraagd 200 miljoen gulden uit te trekken voor onderzoek in Nederlandse Universiteiten en onderzoeksinstituten. Het kabinet zou dit moeten investeren, omdat het anders de gedane belofte in Lissabon dat Nederland moet meedraaien in de wereldtop, niet kan waarmaken, met als gevolg dat Nederland achter zou blijven bij de Verenigde Staten en Europese landen.⁵²

De inzet van dit gezamenlijk manifest was het bundelen van hun krachten om zo meer draagvlak te krijgen en zo meer geld los te krijgen voor innovatie. Elk van deze actoren is er namelijk bij gebaat dat dit zou gebeuren. De universiteiten hebben bij elk kabinet om meer geld gevraagd, maar hebben dit niet gekregen. Voor VNO-NCW was het goed om een samenwerkingsvorm aan te gaan, om te zorgen dat de politiek niet meer om het onderwerp innovatie heen kon. VNO-NCW was deze samenwerkingsvorm aangegaan onder bepaalde voorwaarden. Zo zou VNO-NCW inspraak krijgen in het soort onderzoek. VNO-NCW had namelijk baat bij onderzoek dat gedaan zou worden waar zijzelf en hun achterban wat aan zouden kunnen hebben.⁵³

Ook de AWT heeft meerdere malen aangegeven dat het zorgelijk gesteld was met het functioneren van het Nederlandse innovatiesysteem. Zij hebben zowel pro-actief als reactief adviezen uitgebracht en adviesbrieven gestuurd naar de overheid wat betreft de zorgelijke situatie in Nederland inzake de kenniseconomie.⁵⁴ De AWT ‘...adviseert de Nederlandse regering en het parlement over het beleid voor wetenschappelijk onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie.’⁵⁵ Zij doen dit zowel pro-actief als reactief en hebben een onafhankelijke positie ten opzichte van de ministeries en partijen uit het veld. De leden van de raad zitten er op persoonlijke titel en zijn afkomstig uit verschillende hoeken van de maatschappij. De AWT is vooral actief bezig met de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Economische Zaken. Deze hebben namelijk betrekking op zowel het wetenschapsbeleid en het innovatiebeleid.⁵⁶ Zelf maakt de AWT een onderscheid tussen drie soorten effecten die hun adviezen kunnen hebben. De eerste

⁵² VNO-NCW et.al. (2001)

⁵³ Referent 3 VNO-NCW

⁵⁴ Referent 4 AWT

⁵⁵ website AWT

⁵⁶ website AWT

is instrumenteel, dit effect zorgt voor verandering in het gedrag van actoren zoals beleidsmakers. Het tweede effect is conceptueel van aard, het zorgt namelijk voor verandering in het denken van actoren. Ten slotte kan het een agenderend effect hebben.⁵⁷

Ook het ministerie van Economische Zaken komt in 2002 met de eindrapportage Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) technologiebeleid *Beleidsontwikkeling, samenwerken en stroomlijnen: opties voor een effectief innovatiebeleid*. Hierin wordt ook gepleit voor een interdepartementale coördinatie van beleidsvorming, want ‘*Uit nadere beschouwing van de beleidsmix met aandacht voor enerzijds de verhouding tussen generiek, thematisch en specifiek beleid en anderzijds de verhouding tussen een aantal thematische regelingen onderling komt een gefragmenteerd en departementaal verkokerd beeld naar voren.*’⁵⁸ Deze werkgroep pleit voor de beperking van het aantal instrumenten om zo de kosten te drukken en de effectiviteit te vergroten. Zij stellen dan ook ‘*...een integraal ambtelijk voorportaal voor het wetenschaps- en technologiebeleid*’⁵⁹ voor. Ook worden hier aanbevelingen gedaan op onder andere het gebied van het stimuleren van R & D in bedrijven en verbetering van de benutting van publieke R & D.

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OC&W) heeft ook meegewerkt aan dit onderzoek. De samenwerking tussen het ministeries OC&W en EZ is al langer een feit.⁶⁰ Beide ministeries zijn al een langere periode bezig met de aanpak van de kenniseconomie in Nederland.

In een brief, gedateerd op 8 mei 2002, dienen de ministeries van EZ en OC & W een verzoek in bij de AWT voor een advies inzake de Nederlandse invulling van de Barcelona ambitie. ‘*De Europese Raad stemt er derhalve mee in dat de algemene uitgaven voor O & O en innovatie in de Unie verhoogd worden met het doel 3 % van het BBP voor 2010 te benaderen. Tweederde van deze nieuwe investering moet afkomstig zijn uit de particuliere sector.*’⁶¹ Zij doen dit om voor de komende kabinetsperiode een duidelijke visie te kunnen geven op de Nederlandse invulling van deze ambitie. Het hieruit voortkomende advies is *Gewoon doen. Perspectief op de Barcelona-ambitie* ‘3%

⁵⁷ Referent 4 AWT

⁵⁸ IBO-technologiebeleid Ministerie van Economische Zaken (2002:6)

⁵⁹ IBO-technologiebeleid Ministerie van Economische Zaken (2002:10)

⁶⁰ website Ministerie van Economische Zaken

⁶¹ Europese Raad van Barcelona (2002:20)

BBP voor O & O . Nederland zou de uitgaven aan O & O substantieel moeten verhogen om de Barcelona-ambitie waar te maken. De AWT geeft aan dat dit geen doel op zich moet worden, maar verhoging van deze uitgaven gezien moet worden als een van de middelen om het doel te halen. De aanbevelingen voor beleid liggen in dezelfde lijn als maatregelen die in de loop van de tijd zijn ontstaan. Dit zijn onder andere dat de overheid maatregelen treft ter stimulering van gunstig innovatieklimaat en het creëren van faciliteiten zodat het verrichten van O & O aantrekkelijker wordt. Volgens de AWT moet het beleid niet ingrijpend gewijzigd worden, maar moet de effectiviteit en efficiëntie van het bestaande beleid vergroot worden. De beleidsmaatregelen moeten beter op elkaar aansluiten. Om dit te kunnen realiseren is er ‘...vroegtijdige coördinatie binnen en ook tussen departementen nodig.’⁶² Ook adviseert de AWT de overheid de problemen aan te gaan pakken in plaats van het blijven signaleren van de problemen. De AWT komt ook nog met de aanbeveling dat er flink geïnvesteerd moet worden in wetenschap en innovatie. Bezuinigingen zijn uit den boze. Wederom ⁶³ komt de AWT met de aanbeveling voor het nieuwe kabinet om ‘...een breed gedragen, baanbrekend en departementsoverstijgend masterplan op te stellen....’⁶⁴ In de adviesbrief van 8 mei 2002, aan de opstellers van het nieuwe Regeerakkoord betreffende het realiseren van de Lissabon-doelstelling, wordt er aangedrongen op het feit dat Nederland snel moet gaan handelen wil zij de Nederlandse ambitie gaan halen. In deze brief, net voor de verkiezingen van 2002, wordt gesteld dat innovatie nog niet echt leeft in zowel de politiek als in de samenleving en dat dit snel moet gaan veranderen. De AWT geeft aan dat de overheid hier ook een rol heeft en benadrukt deze aangezien dit niet in de verkiezingsprogramma’s naar voren is gekomen. In het nieuwe regeerakkoord moet de volgende tekst worden opgenomen:

Een urgente hoofdtaak voor dit Kabinet is de realisatie van de Nederlandse ambitie binnen ‘De Europese kenniseconomie in 2010’ (EU-Lissabon verklaring). Daartoe resteren slechts twee volledige Kabinetsperioden. Mobilisatie van alle actoren voor een nationaal beleidsplan ‘Kennissamenleving’, met formele ijkingsmomenten, is dringend

⁶² AWT advies (2002:18)

⁶³ zie adviesbrief 8 mei 2002

⁶⁴ AWT advies (2002:25)

*vereist. Een kabinetsbrede inzet is noodzakelijk. Daartoe wordt aan één van de sleutelministerposten een zware regietaak toegekend.’*⁶⁵

Ook de SER is in deze tijd met meerdere adviezen gekomen betreffende het belang van aanpak van de kenniseconomie in Nederland zoals het advies *Koersen op vernieuwing*. Hierin wordt onder andere gesproken over de koppeling tussen bedrijven en het onderwijs om zo het innovatieve vermogen van zowel het onderwijs als het bedrijfsleven te laten toenemen.⁶⁶ *‘De SER adviseert de regering en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociale en economische beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Daarnaast is de SER belast met bestuurlijke en toezichthoudende taken.’*⁶⁷ De SER bestaat uit drie groepen, namelijk de ondernemers (VNO-NCW, MKB en LTO), de werknemers (FNV, CNV en MHP) en kroonleden. De SER is vooral bezig met het creëren van draagvlak voor het te voeren beleid. Innovatie staat al langer hoog op de agenda van de SER. De SER is ook een belangrijke partij, want het is eigenlijk de schakel tussen de overheid, de vakbonden en het bedrijfsleven. De achterban van de SER geeft aan dat het innovatie van groot belang vindt en dus heeft de SER er belang bij dat het hoog op de politieke agenda komt.⁶⁸

Er waren in deze tijd dus voldoende relevante partijen die de kenniseconomie hoog op hun eigen agenda hadden staan. Deze partijen zijn relevant, omdat veel deze partijen al een machtsbasis hebben, als geaccepteerd adviesorgaan bijvoorbeeld of omdat het een hele grote en sterke achterban heeft. Deze partijen verwijzen ook voortdurend naar onderzoeken van elkaar. Oplossingen werden aangedragen, in het bijzonder het Finse model. Nederland Kennisland is hier een belangrijke actor in. Het probleem werd van vele kanten naar voren gebracht. Volgens de theorie zou er een kans op beleidsvorming moeten zijn, ware het niet dat het politieke klimaat niet meewerkt op dat moment. Het is een onrustige tijd waarin de bevolking zich onveilig voelde. De nieuwe elite moest kiezen tussen problemen die worden aangedragen door pleitbezorgers. In dit geval is de keuze

⁶⁵ Brief AWT aan opstellers van het nieuwe Regeerakkoord over het realiseren van Lissabon doelstelling, 8 mei 2002, zie website AWT

⁶⁶ SER advies *Koersen op vernieuwing* (2002), publicatienummer 12

⁶⁷ website SER

⁶⁸ Referent 1 SER

gevallen op veiligheid. De factor onzekerheid is op dat moment sterker geweest dan de inbreng van de relevante actoren ter bevordering van innovatie. Vanuit de theorie van Bachrach en Baratz bezien kan worden gesteld dat het onderwerp innovatie de eerste barrière niet heeft weten te overwinnen. Processen in de samenleving hebben een hier een grote oorzaak in, namelijk de groeiende onzekerheid onder de bevolking. Bachrach en Baratz stellen dat zulke ontwikkelingen een barrière kunnen vormen. Nederland had zich wel al voor een deel gecommitteerd aan de aanpak van innovatie, door toezeggingen die gedaan zijn in 2000 in Lissabon. Nederland heeft zich hier gecommitteerd aan de missie van Europa om in 2010 het meest concurrerende continent van de wereld te worden. De nationale vertaling van deze missie heeft nog geen hoge prioriteit gekregen in deze tijd. De val van kabinet Balkenende in oktober 2002 maakt de weg vrij voor nieuwe verkiezingen.

3.3.2. Verkiezingen 2003

In de verkiezingsstrijd die eind 2002 losbarstte kwam D66 met een hoge prioriteit voor kennis.⁶⁹ D66, in het bijzonder Thom de Graaff, zocht de media op om het Finse model te promoten. Het CDA kwam met dezelfde prioriteiten als bij de vorige verkiezingen. Het CDA gaf wel aan dat door de verslechterde economische situatie een verandering op de begroting aangebracht moet worden. Hoewel er op de investeringen van het vorige programma gekort moet worden gaf het CDA aan dat er nog een half miljard euro extra naar veiligheid en onderwijs moet. Ook hier geldt dat dit vooral gaat over het basis- en voortgezet onderwijs.⁷⁰ Ook de VVD blijkt somber wat betreft de economische vooruitzichten. De VVD zag dan ook een belang in het intensiveren van onder andere onderwijs en onderzoek.⁷¹

In een tussentijds verslag van de informateurs Hoekstra en Korthals Altes aan de koningin kwam naar voren dat D66 in ieder geval wil vasthouden aan prioriteit voor

⁶⁹ D66 (2002)

⁷⁰ Financiële aanvulling op CDA programma 2002-2007

⁷¹ VVD verkiezingsplan 2003

intensivering in onderwijs, onderzoek en kennis.⁷² Vanuit de coalitiepartijen wordt het probleem van de sombere economische vooruitzichten erkend.

Ten tijde van de verkiezingsstrijd van 2003, opnieuw een potentieel venster voor beleidsvorming, was het voor verschillende partijen tijd om innovatie weer op de politieke agenda te krijgen. De economische situatie was inmiddels slechter geworden en de rek was uit de participatiegroei, dit in vergelijking tot de tijd rond de formatie van Balkenende I.⁷³

Op 22 januari 2003 werden de vervroegde Tweede Kamerverkiezingen gehouden. In januari 2003 kwam de AWT met het advies *Naar een nieuw maatschappelijk contract. Synergie tussen publieke kennisinstellingen en de Nederlandse kennissamenleving*. Volgens de AWT heeft onder andere dit advies een agenderend effect gehad. Het advies heeft er mede toe geleid dat er een hoge prioriteit is gekomen voor de aanpak van de kennissamenleving in Nederland.⁷⁴ Dit advies is aangevraagd door de ministers van OC&W en EZ. De vraag van de ministers van OC&W en EZ was ‘...hoe de synergie tussen de publieke kennisinfrastructuur en Nederland als kennissamenleving te verbeteren.’⁷⁵ Deze vraag werd gesteld naar aanleiding van het idee dat de interactie tussen de publieke kennisinfrastructuur en de samenleving niet optimaal verloopt op dat moment. ‘Een veelgehoorde klacht is dat publieke kennisinstellingen te weinig voeling tonen met economische en sociale noden en daardoor onvoldoende maatschappelijk rendement leveren.’⁷⁶ De AWT stelt dat de meningen hierover verdeeld zijn, maar dat het wel acht dat de relatie tussen publieke kennisinstellingen en de samenleving versterkt moet worden, vooral in de huidige slechte economische tijden. Ten eerste omwille van het economisch belang en ten tweede om de maatschappelijke vraagstukken van deze tijd te kunnen beantwoorden. Kennis is voor zowel de economie (groei arbeidsproductiviteit) als voor de maatschappij van zeer groot belang. De publieke kennisinstellingen moeten voor het fundament zorgen waarop dit kan gebeuren. De maatschappelijke partijen

⁷² Brief 1 mei 2003, zie website verkiezingen 2003

⁷³ Referenten 1 SER, 3 VNO-NCW en 5 Innovatieplatform

⁷⁴ Referent 4 AWT

⁷⁵ AWT-advies 49,(2003:3)

⁷⁶ AWT-advies 49,(2003:3)

moeten open staan voor de initiatieven van de kennisinstellingen en moeten zelf ook toenadering zoeken tot deze instellingen. Interactie is dus van groot belang. *‘Kennis en de kennissamenleving moeten een betekenisvolle plaats krijgen op de politieke agenda – een politieke agendering die vervolgens zijn doorwerking heeft op het te voeren overheidsbeleid.’*⁷⁷ De AWT geeft als aanbeveling dat het van zeer groot belang is dat de politiek zich hieraan committeert. De politieke leiders moeten wetenschap en innovatie hoog op de politieke agenda krijgen. De AWT ziet hier een speciale rol weggelegd voor de regering. De tweede aanbeveling is dat er draagvlak voor dit onderwerp moet worden gecreëerd onder de sociale partners. Ook stelt de AWT dat er meer samenhang in beleid moet komen binnen de publieke sector. Meer samenwerking tussen de ministeries met daarbij één ministerie dat de coördinatie op zich neemt. Deze aanbevelingen dienen als één geheel te worden gezien en te worden behandeld.⁷⁸

Op 13 februari 2003 komt de AWT met een adviserende brief, met als onderwerp *Nederland gebruik je hersens!*, aan de nieuwe kabinetsinformateurs dhr. Donner en dhr. Lijense. De AWT komt met een economische en een sociale reden om een prioriteit te geven aan de kennissamenleving. De AWT geeft de informateurs een tekst mee die opgenomen zou moeten worden in het nieuwe regeerakkoord, namelijk: *‘De uitbouw van de kennissamenleving is een hoofdtaak van dit kabinet. Mobilisatie van alle actoren voor een departementsoverstijgend actieplan inzake de kennissamenleving is vereist. Daartoe wordt aan één van de ministerposten een zware regietaak toegekend. Een kabinetsbrede inzet blijft noodzakelijk.’*⁷⁹

Ook Nederland Kennisland heeft op dit moment weer een poging gedaan om de kenniseconomie centraal op de agenda te krijgen. Vanaf deze tijd werd NK steeds vaker om advies gevraagd. In eerste instantie door onderhandelaars van PvdA en het CDA. Deze onderhandelingen liepen echter stuk. De gesprekken zouden met NK zouden in juni, net na de verkiezingen, voortgezet worden, maar dan met CDA, VVD en D66.

⁷⁷ AWT-advies 49,(2003:6)

⁷⁸ AWT-advies 49,(2003)

⁷⁹ AWT, brief 13 februari 2003, onderwerp: Nederland, gebruik je hersens! Aan dhr. Donner en dhr. Lijense, kabinetsinformateurs, zie website AWT

Op 4 maart 2003 kwam VNO-NCW met de nota *Naar een deltaplan voor kennis en innovatie; Pijler onder de groei-agenda van Nederland*.⁸⁰ In deze nota wordt de noodzaak tot versterking van de productiviteitsgroei naar voren gebracht, want ‘*Alleen door een sterke productiviteitsgroei is de economische groei te realiseren die nodig is om onze welvaart op peil te houden. Voor die groei in productiviteit is kennis de grondstof.*’⁸¹ In deze nota worden nog andere aanbevelingen gedaan en prioriteiten gesteld. Zo wordt er onder andere geschreven over het belang van een aanpak waarin alle relevante partijen meedoen. Innovatie is een zaak van zowel overheid als kennisinstellingen en het bedrijfsleven. Er moet samengewerkt worden door deze partijen. Hierdoor kan versnippering van het onderzoek tegengegaan worden. VNO-NCW geeft een aanbeveling voor een interdepartementaal beleidsonderzoek ‘*opties voor een effectief innovatiebeleid moeten dan ook voortvarend worden uitgevoerd. Het gaat hierbij om stroomlijning van de instrumenten en sterke vereenvoudiging van de uitvoering.*’⁸² Omdat het bevorderen van innovatie een complex proces is pleit VNO-NCW voor de betrokkenheid van relevante maatschappelijke actoren en van het hoogste politieke niveau. Om de verkokering binnen de departementen tegen te gaan pleit VNO-NCW voor een grote rol van de Minister President. De Minister President zal ondersteund moeten worden door de vertegenwoordigers van de relevante deelnemende partijen. Hier wordt het Finse Model als voorbeeld aangedragen. VNO-NCW stelt voor een tijdelijke commissie te benoemen die binnen een half jaar een advies uitbrengt over de te nemen beslissingen op dit gebied.

In dezelfde periode komt VNO-NCW, samen met de zogenaamde manifest partijen KNAW, NWO, TNO en VSNU, weer met een gezamenlijke boodschap, ditmaal een actieplan, namelijk *Kennis, kennis, kennis, Kennisstrategie 2010, actieplan*. Aangeboden aan de formateurs van Balkenende II om de problematiek rondom gebrek aan innovatie in Nederland wederom aan de kaak te stellen en om ‘*...door de overheid en deze partijen en hun respectievelijke achterbannen gezamenlijk te ondernemen acties.*’⁸³ Dit was immers in 2001 niet gelukt. Dit actieplan bevat tien actiepunten. Ook hier wordt gepleit voor een

⁸⁰ VNO-NCW, 2003

⁸¹ VNO-NCW, 2003: 1

⁸² VNO-NCW (2003:5)

⁸³ VNO-NCW et.al. (2003:1)

benoeming van een tijdelijke commissie met ‘...topmensen uit overheid, bedrijfsleven, wetenschap die binnen een half jaar advies uitbrengt aan de regiegroep over de gewenste maatregelen en (systeem)hervormingen in de hele kennis- en innovatieketen.’⁸⁴ Deze regiegroep zou bestaan uit de Minister President (voorzitter), de betrokken ministeries en relevante maatschappelijke actoren. Wederom wordt hier het Finse Model aangehaald. Volgens de manifestpartijen is het van zeer groot belang dat deze acties opgenomen worden in het aankomende regeerakkoord.

In april 2003 komt de SER met het advies *kennis maken, kennis delen. Naar een innovatiestrategie voor het hoger onderwijs en onderzoek*. Hierin uit de SER zijn zorgen over de Nederlandse situatie op het gebied van de kenniseconomie. De ambities zijn hoog, maar concrete beleidsmaatregelen blijven uit. Hier moet verandering in komen en dus geeft de SER een strategisch advies met betrekking tot innovatie voor hoger onderwijs en onderzoek. Met behulp van zes bouwstenen komen zij tot een advies. De eerste bouwsteen is het stellen van concrete doelen. Ten tweede stelt de SER dat de financiering voor het hoger onderwijs betaald moet worden van publiek geld. De derde bouwsteen is de aanbeveling aanvullende investeringen te regelen. Ten vierde stellen zij voor dat de instellingen zelf kunnen besparen door doelmatiger te werk te gaan en door de bureaucratie terug te dringen. Voorts stellen zij voor een onderzoek te doen naar een verhoging van de eigen bijdrage van deelnemers. Ten slotte zouden instellingen zelf de mogelijkheid moeten krijgen om retributies naar opleidingen te kunnen differentiëren. Tevens stelt de SER hier, in navolging van het Finse model, een overlegorgaan voor waarin vertegenwoordigers van relevante organisaties plaatshebben, met de minister-president als voorzitter. In het geval van het Finse model zijn dit ministers, universiteiten en topmensen uit het bedrijfsleven.⁸⁵

Ook komt de SER in april 2003 met een zogenaamde ‘brandbrief’ aan de informateurs dhr. Hoekstra en dhr. Korthals Altes betreffende *Investeren in een duurzame kenniseconomie*. Deze brandbrief is pro-actief door de SER gestuurd, omdat dit het juiste

⁸⁴ VNO-NCW et. al.(2003:2)

⁸⁵ SER (2003)

moment was om brief met zorgen te sturen.⁸⁶ In deze brief staat dat het Dagelijks Bestuur van de SER zich zorgen maakt over de negatieve berichten die naar aanleiding van het rapport van de Europese Commissie, over de economische vooruitzichten van de lidstaten, in de media zijn verschenen. Hierin wordt de noodzaak tot aanpak aangegeven. Er wordt voorgesteld dat er meer samenwerking moet komen binnen de overheid en tussen overheid en de maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en kennisinstellingen. Het Finse model wordt hier aangehaald. Dit model, vertaald in de Nederlandse context, raadt de SER hier aan. *‘Andere modellen zijn denkbaar, maar moeten in elk geval bewerkstelligen dat op ministerieel niveau in nauwe samenwerking met de stakeholders een integraal beleid - te denken valt aan een bindend meerjarig stappenplan – tot stand komt op het gebied van kennisgeneratie en –exploitatie.’*⁸⁷ De achterban van de SER was volledig bereid hun medewerking te verlenen.⁸⁸

Op 16 mei 2003 komt het nieuwe kabinet, bestaande uit het CDA, VVD en D66, met een hoofdlijnenakkoord *Meedoen, meer werk, minder regels*.⁸⁹ Hierin geeft het nieuwe kabinet aan dat het zich gaat inzetten voor *‘...een sterke economie, een slagvaardige overheid, een betere democratie en een veilige samenleving. Daartoe zal beleid worden gevoerd om de concurrentiekracht van Nederland te herstellen, regelzucht en bureaucratie te verminderen, de verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers en samenleving te versterken en veiligheid te waarborgen.’*⁹⁰ Het kabinet geeft aan dat de slechte economische situatie komt door te hoge loonkosten en te weinig innovatief vermogen en wil dan ook niet gaan bezuinigen op onderwijs en kennis. In tegendeel, deze onderwerpen krijgen prioriteit in dit beleid, om weer tot de voorhoede te gaan behoren op dit gebied in Europa. Het kabinet gaat een Innovatieplatform oprichten *‘...waarin de bij onderwijs en innovatiebeleid betrokken ministers en vertegenwoordigers van relevante maatschappelijke partijen (zoals bedrijfsleven en onderwijs- en kennisinstellingen) onder leiding van de minister-president plannen uitwerken voor de te volgen strategie voor*

⁸⁶ Referent 1 SER

⁸⁷ Brief SER aan kabinetsinformateurs op 25 april 2003, komend uit advies Interactie voor Innovatie publicatienummer 11, 2003:53

⁸⁸ Referent 1 SER

⁸⁹ Hoofdlijnenakkoord Kabinet Balkenende II (2003)

⁹⁰ Hoofdlijnenakkoord Kabinet Balkenende II (2003:1)

*kennisontwikkeling en –exploitatie.*⁹¹ In het regeerakkoord wordt aangegeven dat een integrale aanpak hierin noodzakelijk is.⁹²

Innovatie heeft een centrale plek gekregen op de beleidsagenda. Door pleitbezorgers is voortdurend de combinatie van aanpak van kennis economie en als instrument daarvoor een platform genoemd. Het Innovatieplatform wordt opgericht en de minister-president wordt voorzitter van het platform. Volgens de theorie van Kingdon zijn de drie stomen, oplossingen, partijen en problemen samen gekomen als er beleid gemaakt is. De beslissers zijn overtuigd dat het probleem opgelost moet worden met behulp van een aangedragen oplossing, in dit geval het Finse model. Er waren voldoende partijen die dit hoog op hun prioriteitenlijst hadden staan. De boodschap van de relevante actoren is nagenoeg hetzelfde gebleven als bij de verkiezingen van 2002. De oplossing voor het probleem was aanwezig en het probleem zelf werd ook erkend. Het politieke klimaat was gunstiger bij deze verkiezingen om te beslissen innovatie hoog op de politieke agenda te zetten. De economische situatie was slechter geworden, de rek was uit de participatiegroei. Hieruit kan geconcludeerd worden dat omgevingsfactoren een grote rol hebben in de politieke besluitvorming. Uit de gesprekken en de documenten blijkt dat een hoge prioriteit voor innovatie voortgekomen is uit een accumulatie van gebeurtenissen en initiatieven. Samen hebben deze gezorgd voor de agendasetting van innovatie. De actoren zijn vooral de gevestigde adviesorganen van de overheid met Nederland Kennisland als nieuwe partij, het bedrijfsleven onder leiding van VNO-NCW en de kennisinstututen en de wetenschappelijke wereld. Zij hadden allen innovatie hoog op hun eigen agenda staan. Deze actoren zijn van belang, omdat veel van de stukken die genoemd zijn, terug te vinden zijn op de website van het Innovatieplatform. Deze stukken worden gebruikt als onderbouwing voor de te varen koers.⁹³ De beleidsevaluatie van de Europese Commissie werd bij verkiezingen gebruikt als onderbouwing. Hierin moet wel vermeld worden dat deze uitkomsten van de Europese Commissie verschillend worden geïnterpreteerd. Als we de theorie van Kingdon erbij nemen, is dit een strategie om problemen aan te geven.

⁹¹ Hoofdlijnenakkoord Kabinet Balkenende II (2003:5)

⁹² website regering

⁹³ website Innovatieplatform

De economische situatie was naar mijn mening van doorslaggevend belang om innovatie hoog op de beleidsagenda te krijgen.

In juni krijgt NK weer een uitnodiging van het ministerie van Algemene Zaken om te gaan brainstormen met de minister president. Zo konden zij invloed uitoefenen op de werkwijze en de inhoudelijke agenda van het Innovatieplatform.⁹⁴

Er is gekozen voor een model dat lijkt op het Finse model. NK heeft dit model duidelijk gepromoot. Volgens de AWT hadden echter nog andere landen als voorbeeld kunnen dienen voor Nederland. Zo noemt de AWT Ierland, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Canada als voorbeeld.⁹⁵ NK erkent ook dat er meerdere modellen mogelijk zijn. Zoals eerder al is aangegeven kwam NK met het Finse model, omdat dit een succesvol voorbeeld is dat goed zou kunnen passen bij de traditie van consensus in Nederland. NK heeft een pasklare oplossing aangedragen welke is overgenomen door de politiek. Deze pasklare oplossing, een middel volgens Kingdon om een kans op beleidsvorming te forceren, kan men tevens zien als een barrière voor andere oplossingen voor dit probleem. Het Finse model wordt in de volgende paragraaf uitgelegd. Hierbij zal vooral de nadruk komen te liggen op de samenstelling van het platform.

3.3.3 Het Finse model

De *Finse Science and Technology Policy Council* (STPC) is reeds opgericht in 1987. De STPC *'advises the government and its ministries in questions relating to science and technology. The Council is responsible for the strategic development and coordination of Finnish science and technology policy as well as of the national innovation system as a whole.'*⁹⁶ In de STPC zitten vertegenwoordigers uit het kabinet, het bedrijfsleven, het onderzoek en het onderwijs. De voorzitter van het platform is de Finse Minister President. Ook de ministeries van Onderwijs, Economische Zaken en Financiën zijn vertegenwoordigd. De ministers van Onderwijs en Economische zaken zijn beide vice-voorzitters van het platform en voorzitter van twee subcommissies voor onderwijs &

⁹⁴ Referent 6 Nederland Kennisland

⁹⁵ Referent 4 AWT

⁹⁶ website Ministerie van Onderwijs in Finland www.minedu.fi

onderzoek en technologie & innovatie. Dit kan aangevuld worden met vier andere ministeries. Voorts zitten er tien andere personen in die komen uit de wereld van wetenschap en technologie. *‘These members must include representatives of the Academy of Finland, the National Technology Agency of Finland, universities and industry as well as employers’ and employees’ organisations. The Council of State appoints the members for a three-year term.’*⁹⁷

De samenstelling van de STPC verandert elke drie jaar, met uitzondering van de ministers. Aan het einde van elke drie jaar wordt er een document gepubliceerd dat de hoofdlijnen weergeeft voor de komende drie jaar. Deze hoofdlijnen worden onderdeel van het reguliere kabinetsbeleid. De politieke leden van het platform zijn een weerspiegeling van de coalitiepartijen.⁹⁸

In de volgende paragraaf zal daadwerkelijk de oprichting van het Innovatieplatform beschreven worden. Hier zal tevens een vergelijking gemaakt worden met het Finse model.

3.3.4. De oprichting van het Innovatieplatform

In september 2003 werden de leden van het Innovatieplatform geïnstalleerd. Eind augustus 2003 werd de samenstelling van het platform al bekend gemaakt. *Het platform is op 1 januari 2004 ingesteld bij Koninklijk Besluit voor de periode tot 1 januari 2007.*⁹⁹

De missie van het Innovatieplatform is als volgt:

*‘De missie van het Innovatieplatform is om de innovatiekracht van Nederland te versterken zodat ons land in 2010 weer een koploper is in de Europese kenniseconomie. Dat betekent dat Nederland een land moet worden waar volop ruimte is voor excellentie, ambitie en ondernemerschap van mensen en organisaties.’*¹⁰⁰

⁹⁷ website Ministerie van Onderwijs in Finland www.minedu.fi

⁹⁸ Stichting Nederland Kennisland (2003:10)

⁹⁹ website Innovatieplatform

¹⁰⁰ website Innovatieplatform

Dit wil het platform onder andere doen door middel van het stimuleren van samenwerking tussen het bedrijfsleven en de kennisinstellingen, het klimaat voor ondernemerschap te verbeteren, zorgen voor innovatie in de publieke sector en meer kennismigranten binnen te krijgen. De minister president gaf aan dat hij uit was op daadkracht tonen, ‘*We willen geen poldermolen zijn, maar een ijsbreker*’¹⁰¹ zei hij bij de start van het platform.

Ik zal nu een beschrijving geven van de samenstelling van het platform en deze vergelijken met de samenstelling van het Finse model.

De Minister President Dhr. Balkenende (CDA) is voorzitter van het platform. Hij heeft zelf een belangrijke rol gespeeld bij de bemensing van het platform.¹⁰² Daarnaast zijn vanuit het kabinet de minister van Economische Zaken (EZ), dhr. Brinkhorst (D66) en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC & W), mevr. Van der Hoeven lid van het platform. Dhr. Wijffels vertegenwoordigt de SER in het platform. In vergelijking tot het Finse model ontbreekt hier de minister van Financiën. Het Innovatieplatform heeft aangegeven niet te weten waarom deze minister er niet in zit.¹⁰³ VNO-NCW kon hier wel wat over zeggen, want zitting van deze minister zou volgens VNO-NCW zorgen voor logheid in de besluitvorming. Het Innovatieplatform heeft namelijk een adviesfunctie aan het kabinet en als de minister van Financiën in het platform zitting zou hebben elk advies voorzien zou moeten worden van een financiële onderbouwing. De vrijheid van het uitbrengen van een advies zou hiermee beperkt worden.¹⁰⁴ Er zijn ook actoren die deze minister er wel graag in hadden gezien, zoals Nederland Kennisland en de SER. Deze actoren geven aan dat dit in de praktijk blokkades oplevert bij het operationaliseren van het gemaakte beleid.¹⁰⁵

De vakbonden zijn, in tegenstelling tot het Finse model, geen lid van het platform. Het Innovatieplatform geeft aan dat het niet wenselijk was om nog een Sociaal Economische

¹⁰¹ website Innovatieplatform

¹⁰² Referent 5 Innovatieplatform

¹⁰³ Referent 5 Innovatieplatform

¹⁰⁴ Referent 3 VNO-NCW

¹⁰⁵ Referenten 1 SER en 6 Nederland Kennisland

Raad te creëren in het platform. De SER zit immers al in het platform.¹⁰⁶ VNO-NCW is geen lid van het platform. Dit was ook de wens van VNO-NCW. Het doel van het platform vanuit VNO-NCW was dat er vooral internationaal georiënteerde partijen in zouden komen zitten die een goed beeld hebben op de ontwikkelingen in de rest van de wereld. Dit is bereikt met leden zoals Gerard Kleisterlee (Philips), Marike van Lier Lels (Schiphol Group), Alexander Rinnooy Kan (ING Groep) en Rein Willems (Shell Nederland B.V.). Ook met de vertegenwoordiging van het Midden en Klein Bedrijf, twee leden, zijn zij tevreden. MKB Nederland heeft hiervoor gelobbyd.¹⁰⁷ De FNV zit dus ook niet in het platform.

FNV zelf had ook geen zitting willen hebben in het platform, want zij konden zich niet vinden in het onderwerp, hun interesse ging meer uit naar wat er op de werkvloer gebeurt. De problematiek sloot niet volledig aan op wat zij voorstaan. Zij hadden echter wel inspraak willen hebben in het proces dat vooraf ging aan de oprichting. Hier zijn wel pogingen gedaan van beide kanten, maar dat is niet naar aller tevredenheid verlopen. De FNV heeft in het proces voor de oprichting wel meegewerkt aan adviezen van de SER aan de regering.¹⁰⁸

Ten slotte is de KNAW geen lid van het platform. Er zijn wel verschillende leden afkomstig uit de wetenschappelijke wereld, maar de KNAW zit er niet in. Dit in tegenstelling tot de STPC. De “Academy of Finland” is een zeer belangrijk en invloedrijk onderdeel van de STPC. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de samenwerking tussen bedrijven en universiteiten heel goed is in Finland. Bovendien zijn de overheidsbijdragen groter als er sprake is van inmenging van de universiteiten. Deze samenwerking wordt dus sterk gestimuleerd.¹⁰⁹ Je zou kunnen zeggen dat de universitaire wereld in Finland een hoger aanzien heeft dan in Nederland. In Nederland is de samenwerking tussen bedrijven en universiteiten niet zo goed. In Nederland is de wetenschappelijke wereld meer verdeeld dan in Finland en dat geeft de KNAW ook een minder grote machtsbasis.

¹⁰⁶ Referent 5 Innovatieplatform

¹⁰⁷ Referent 3 VNO-NCW

¹⁰⁸ Referent 2 FNV

¹⁰⁹ Website Nederland Kennisland

De rest van de leden komt aardig overeen met de invulling die is gegeven aan het Finse model. Ook is de samenstelling van het platform een weerspiegeling van de coalitiepartijen.

3.4. Conclusie

In deze paragraaf zal ik de deelvragen beantwoorden. Deelvraag 1 laat ik hier buiten beschouwing. Deze kan als beantwoord beschouwd worden in hoofdstuk 2.

2. Wanneer en op welke wijze is het bevorderen van de kenniseconomie een strategisch doel geworden van het overheidsbeleid in Nederland?

Dat is gebeurd bij de verkiezingen van 2003. Op dit moment is, door het kabinet Balkenende II, besloten het Innovatieplatform in te stellen. Beredenerend vanuit het stromenmodel van Kingdon is hier sprake van een kans op beleidsvorming. Verkiezingen kunnen, volgens de theorie van Kingdon, namelijk gezien worden als een kans op beleidsvorming, de komst van een nieuwe elite kan veel veranderingen met zich meebrengen. De omstandigheden rond de achterblijvende kenniseconomie in Nederland waren al langer door pleitbezorgers kenbaar gemaakt, maar nu werden deze omstandigheden gezien als een probleem. De nieuwe elite heeft een selectie van problemen gemaakt die omgezet moeten worden in beleid. Een belangrijke keuze van deze elite was de aanpak van de kenniseconomie. Dit had enkele oorzaken, zo was er ten eerste sprake van een verslechterde economische situatie. De rek was uit de participatiegroei en er moest een productiviteitsgroei plaatsvinden om dit verlies structureel op te kunnen vangen. Dit in tegenstelling tot de economische situatie rond de verkiezingen van 2002. Ten tweede was het aantal pleitbezorgers, net als rond de verkiezingen in 2002, nog steeds heel groot. Eigenlijk was er weinig veranderd in de boodschappen van de pleitbezorgers. Ten derde werden beleidsevaluaties van de Europese Commissie aangehaald om de slechte positie van Nederland in deze context weer te geven.

De oplossing voor de aanpak van een minder sterk ontwikkelende kenniseconomie in Nederland werd in een pasbare vorm aangeboden door onder andere Nederland Kennisland, namelijk in de vorm van het Finse model. Nederland Kennisland heeft zich door veel onderzoek te doen, veel te publiceren en gesprekken te voeren met sleutelpersonen gemanifesteerd als een gesprekspartner van de overheid. Het Finse model werd bij meer pleitbezorgers aangehaald en ondersteund. Ook werden er alternatieve oplossingen aangehaald. Zo werden door verschillende partijen, zoals de AWT en ook Nederland Kennisland, voorbeelden uit onder andere Ierland, Canada, Singapore, Taiwan en Zuid-Korea genoemd. Het Finse model is door Nederland Kennisland naar voren gebracht, omdat het een groot succes is geweest in Finland en omdat de traditie van consensus goed zou kunnen passen bij Nederland. Door de sterke lobby van Nederland Kennisland is dit model overgenomen door de regering.

3. Wat is de aanleiding geweest tot het oprichten van het Innovatieplatform?

De aanpak van een zich minder sterk ontwikkelende kenniseconomie werd door verschillende actoren samen genoemd met de oplossing van dit probleem, namelijk een platform instellen waarin samengewerkt zou gaan moeten worden tussen departementen, het bedrijfsleven, kennisinstellingen en universiteiten. Deze pleitbezorgers hebben het pakketje van een probleem (een zich minder sterk ontwikkelende kenniseconomie) en de oplossing (een aanpak naar het Finse model) samen naar voren gebracht. Vooral NK heeft het enorme succes van Finland uitgemeten en deze partij is in de loop van de tijd een gesprekspartner geworden van de overheid. Het succes in Finland heeft meegespeeld in de keuze voor zoiets als de STPC, het Finse innovatieplatform. De slechte economische situatie heeft de doorslag gegeven. Er was voldoende draagvlak voor het instellen van een dergelijk platform. In het regeerakkoord werd aangegeven dat een integrale aanpak noodzakelijk geacht werd.

4. Welke actoren en factoren zijn belangrijk geweest in het proces?

Actoren:

Nederland Kennisland. Deze stichting, die niet beschikt over een formele machtsbasis, heeft zich gemanifesteerd als een serieuze gesprekspartner van de regering. Door veel te publiceren en zich te specialiseren in het Finse model, wat andere actoren niet in die mate gedaan hebben, wisten zij zich op de voorgrond te plaatsen. Nederland Kennisland is ook lid van het Innovatieplatform.

De adviesorganen van de overheid zoals de SER en de AWT. Deze partijen worden om advies gevraagd door de overheid en deze adviezen worden ook gebruikt bij het maken van beleid. Deze adviezen worden herhaaldelijk aangehaald door het Innovatieplatform. De SER heeft een machtsbasis, omdat het draagvlak kan creëren bij een grote groep mensen.

VNO-NCW heeft ook een grote machtsbasis. Het vertegenwoordigt een grote en invloedrijke groep, namelijk de werkgevers van zowel grote als kleine bedrijven. VNO-NCW is onderdeel van de sociale gesprekspartners, lid van de SER en heeft hierdoor contacten met groepen in het bedrijfsleven, openbaar bestuur, de politiek en maatschappelijke organisaties. Tevens heeft VNO-NCW in dit proces, samen met de andere manifestpartijen, een blok gevormd om de aanpak van de kenniseconomie hoog op de agenda te krijgen. De wetenschappelijke wereld, de kennisinstellingen en de universiteiten, zijn ook van belang geweest in dit proces. Zij hebben, om een blok te kunnen vormen, zich moeten schikken in het feit dat op ministerieel niveau wetenschap en innovatie in een adem genoemd werden. Hier waren zij het eigenlijk niet over eens, maar om geld los te krijgen voor de wetenschap hebben zij zich hier overheen kunnen zetten. Ook was het budget voor onderzoek klein, dit zorgde voor een interne competitie tussen deze partijen. Er was sprake van tegengestelde belangen. Deze barrières zijn overwonnen en er is een gezamenlijk manifest uit voort gekomen.

Politieke partijen zijn ook heel belangrijk, want deze elite kan beslissingen nemen. Als deze partij de problemen niet erkent als zodanig is er geen kans op beleidsvorming. In het geval van de verkiezingen in 2003 was voor alle partijen wel duidelijk dat dit probleem aangepast moest worden. Zij konden ook makkelijker een keuze maken voor de behandeling van dit probleem, omdat de economische situatie slechter was.

Factoren:

Het politieke klimaat is van zeer groot belang geweest. Dit is een van de belangrijkste factoren gebleken. Het politieke klimaat was bij de verkiezingen van 2002 ongunstig voor de agendasetting van innovatie door de onrustige tijden. Veiligheid had toen een hogere prioriteit. Het politieke klimaat bij de verkiezingen van 2003 was wel gunstig voor de agendasetting.

Ook is de economische situatie van zeer groot belang. Dit is een belangrijke factor geweest in 2003 om innovatie hoog op de agenda te krijgen.

5. Welke oplossingen zijn aangedragen om het probleem van een zich minder sterk ontwikkelde kenniseconomie op te lossen?

Er zijn enkele oplossingen aangedragen. De meest aangedragen oplossing is de oprichting van een innovatieplatform zoals dit ook al bestond in Finland. Dit is door verschillende actoren aangedragen. Nederland Kennisland was een grote voorvechter voor het Finse model. Ook VNO-NCW en de SER waren voorstander van dit model. De AWT had meerdere oplossingen voorgesteld. Zij kwamen ook met voorbeelden uit Ierland, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Canada. Deze landen waren volgens het AWT ook interessant om te bekijken.

6. Welke problemen zijn er genoemd om de aanpak van een zich minder ontwikkelende kenniseconomie op de politieke agenda te krijgen?

Het eerste probleem dat werd genoemd is dat de rek uit de participatiegroei was. De productiviteit moest omhoog om meer concurrerend te worden en het sociale stelsel te kunnen blijven handhaven. De vergrijzing geeft het probleem dat er steeds minder mensen werken, maar dat de zorgkosten juist stijgen. De economische situatie werd steeds slechter.

Het tweede probleem dat werd aangedragen, was de beleidsevaluatie van de Europese Commissie in 2001. Hier kwam Nederland niet zo goed uit. Dit werd door verschillende actoren gebruikt om de problematiek te benadrukken.

Het derde probleem dat naar voren gebracht werd was de aanhoudende verkokering binnen ministeries. Er was weinig sprake van samenwerking en soms zelfs sprake van tegenwerking. Dit probleem zou moeten worden opgelost door een interdepartementale aanpak.

7. Was er sprake van kansen op beleidsvorming? Zo ja, wanneer?

Ja, bij de verkiezingen van 2003 kwamen de drie stromen samen. Het probleem was erkend door de politiek, er lag een pasklare oplossing voor het probleem en het politieke klimaat was gunstig voor beleidsvorming. Dit is tegenstelling tot de verkiezingen van 2002. Hier was sprake van een gevoel van onrust en onveiligheid in de samenleving. Geen goed politiek klimaat voor beleidsvorming van innovatie. Oftewel, bij de verkiezingen in 2003, was de barrière van de vorige verkiezingen overwonnen.

8. Welke groepen zijn uitgesloten van het proces? En waarom?

In vergelijking tot het Finse model kan gesteld worden dat de FNV uitgesloten is van het proces. Echter de FNV wilde er zelf niet inzitten omdat het niet over

arbeidsverhoudingen gaat, maar had wel graag meer mee willen praten in het proces voorafgaand aan de oprichting.

9. Zijn er groepen geweest die het beleid hebben proberen te verhinderen? Zo ja, wie waren dit en hoe zijn deze barrières overwonnen?

Het feit dat innovatie niet hoog op de politieke agenda kwam bij de verkiezingen van 2002 laat zien dat hier sprake geweest moet zijn van een of meer barrières. Veiligheid kreeg een hoge prioriteit en niet innovatie. Er was hier sprake van de eerste barrière van het model van Bachrach en Baratz, het voorkomen van de omzetting van wensen in eisen. Er was sprake van een barrière, omdat op het moment van de verkiezingen veiligheid politiek gezien meer waarde had. Er was immers veel gebeurd in Nederland waardoor de samenleving zich onveilig voelde. Ook in de politieke arena was er sprake van een gevoel van onveiligheid. Pim Fortuyn was immers net vermoord. Deze heftige en ingrijpende gebeurtenissen legden een barrière om het probleem van een minder ontwikkelende kenniseconomie hoog op de politieke agenda te krijgen. In 2003 waren de eerste en tweede barrière overwonnen. Innovatie stond hoog op de beleidsagenda.

Wat naar voren is gekomen uit gesprekken en documentatie, is dat bij de uitvoering van de beleidsinitiatieven een barrière gelegd is. Dit is een van de manieren om een barrière op te kunnen werpen volgens Bachrach en Baratz. Het feit dat de minister van Financiën niet in het platform zit brengt het probleem met zich mee dat er snel voorstellen worden afgeketst. Dit heeft tot gevolg dat er veel op papier staat, maar weinig geoperationaliseerd wordt.

10. Is er een verschil tussen het Finse model en het Innovatieplatform? Zo ja, waarom?

Ja, er zijn verschillen tussen het Finse model en het Innovatieplatform. De drie belangrijkste zijn de lidmaatschappen van de minister van Financiën, de vakbonden en de KNAW. Deze ontbreken in het Innovatieplatform. Het Innovatieplatform kon niet aangeven waarom deze minister niet in het platform zit. Volgens VNO-NCW kunnen

adviezen beter tot stand komen als deze minister er niet in zit. Als de minister van Financiën in het platform zou zitten zou er bij het maken van een advies al een financiële verantwoording moeten zitten. Dit zou logheid met zich meebrengen. Interessant om op te merken is dat bij de uitvoering dit juist andersom blijkt te zijn. Er kan volgens sommige referenten weinig geoperationaliseerd worden, omdat adviezen worden afgeketst door de minister van Financiën.

De vakbonden zitten ook niet in het platform. Beiden, zowel de vertegenwoordiging van de werkgevers als de werknemers, hebben aangegeven dat zij hier ook niet in wilden zitten. VNO-NCW vond het noodzakelijk dat er multinationals inzaten en vond het niet wenselijk om weer een SER te creëren binnen het platform, deze zat er immers al in. De FNV gaf aan dat zij zich niet konden vinden in het onderwerp, hun interesse ging meer uit naar wat er op de werkvloer gebeurt. De problematiek sloot niet volledig aan op wat zij voorstaan. Zij hadden echter wel inspraak willen hebben in het proces dat vooraf ging aan de oprichting.

Ten slotte zit de KNAW niet in het platform. Hoewel er verschillende leden afkomstig zijn uit de wetenschappelijke wereld, zit de KNAW er niet in. In Finland zit een dergelijke instelling er wel in. De “Academy of Finland” is zelfs een zeer belangrijk en invloedrijk onderdeel van de STPC. De samenwerking tussen bedrijven en universiteiten is heel goed in Finland, in Nederland niet. Deze samenwerking wordt ook zeer gestimuleerd door de overheid. Je zou kunnen zeggen dat de universitaire wereld in Finland een hoger aanzien heeft dan in Nederland. In Nederland is de wetenschappelijke wereld meer verdeeld dan in Finland en dat geeft de KNAW ook een minder grote machtsbasis.

4. Conclusie

In dit hoofdstuk zal ik terugkomen op mijn centrale vraag en deze beantwoorden.

Wat zijn in hun onderlinge samenhang de voornaamste actoren en factoren die ertoe hebben geleid dat het bevorderen van de kenniseconomie een van de belangrijkste beleidsdoelstellingen is geworden van de Nederlandse regering, zoals dat in het bijzonder tot uiting is gekomen bij de oprichting van het Innovatieplatform?

Een van de belangrijke actoren is de stichting Nederland Kennisland. Deze stichting beschikt niet over een formele machtsbasis, maar heeft zich gemanifesteerd als een serieuze gesprekspartner van de regering. Door veel te publiceren en zich te specialiseren in het Finse model, wat andere actoren niet in die mate gedaan hebben, wisten zij zich op de voorgrond te plaatsen. Nederland Kennisland is ook lid van het Innovatieplatform. Ook de adviesorganen van de overheid zoals de SER en de AWT zijn belangrijke actoren geweest in dit proces. Deze partijen worden om advies gevraagd door de overheid en deze adviezen worden ook gebruikt bij het maken van beleid. Deze adviezen worden herhaaldelijk aangehaald door het Innovatieplatform. De SER heeft een machtsbasis, omdat het draagvlak kan creëren bij een grote groep mensen. VNO-NCW is ook een belangrijke partij geweest in dit beleidsproces. VNO-NCW vertegenwoordigt een grote en invloedrijke groep, namelijk de werkgevers van zowel grote als kleine bedrijven. Ook is VNO-NCW onderdeel van de sociale gesprekspartners, lid van de SER en heeft hierdoor contacten met groepen in het bedrijfsleven, openbaar bestuur, de politiek en maatschappelijke organisaties, samen met de zogenaamde manifestpartijen. Tevens heeft VNO-NCW in dit proces, samen met de andere manifestpartijen (NWO, KNAW, VSNU en TNO), de handen ineen geslagen innovatie hoog op de agenda te krijgen. Ook de wetenschappelijke wereld, de kennisinstellingen en de universiteiten, zijn van belang geweest in dit proces. Zij hebben zich, door een blok te vormen, sterker gemaakt, dit ondanks de tegengestelde belangen van deze partijen.

Ook de politieke partijen zijn heel belangrijk, want deze elite kan beslissingen nemen. Als partijen de problemen niet erkennen is er geen kans op beleidsvorming. In het geval van de verkiezingen in 2003 was voor alle partijen wel duidelijk dat dit probleem aangepast moest worden. Zij konden ook makkelijker een keuze maken voor de behandeling van dit probleem, omdat de economische situatie slechter was.

Een van de belangrijke factoren is het politieke klimaat. Het politieke klimaat was bij de verkiezingen van 2002 ongunstig voor de agendasetting van innovatie door de grote onrust in de samenleving. Veiligheid had toen een hogere prioriteit. Het politieke klimaat bij de verkiezingen van 2003 was wel gunstig voor de agendasetting.

Tenslotte is naar voren gekomen dat de economische situatie een belangrijke factor is. De verslechterde economische situatie rond de verkiezingen van 2003 heeft een belangrijke invloed gehad op de hoge prioriteit die innovatie heeft gekregen bij deze verkiezingen.

Deze actoren en factoren versterken elkaar. Los van elkaar zouden deze actoren en factoren niet veel betekenen. Beleid wordt gevormd door een accumulatie van initiatieven en gebeurtenissen.

Tevens heb ik gekeken naar het verschil tussen het Finse model en het Innovatieplatform. Er waren drie duidelijke verschillen op te merken, namelijk het ontbreken van leden uit de vakbondswereld, de minister van Financiën en de KNAW in het platform. Deze hebben namelijk wel zitting in het Finse Innovatieplatform. De vakbonden hebben aangegeven niet in het platform te willen zitten. Het is niet duidelijk geworden waarom de minister van Financiën er niet in zit. Het ontbreken van de KNAW in het platform heeft vooral te maken met het aanzien, de interne verdeling en de machtspositie van universiteiten in Nederland. In Finland is de “Academy of Finland” invloedrijker en heeft het meer aanzien dan in Nederland. De samenwerking tussen bedrijven is in Finland ook heel goed, dit in tegenstelling tot in Nederland.

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden heb ik bij de analyse gebruik gemaakt van twee modellen, namelijk het barrièremodel van Bachrach en Baratz en het stromenmodel van Kingdon.

Het eerste model bekijkt het beleidsproces in termen van barrières die opgelegd worden in een beleidsproces. De eerste barrière die genoemd wordt is het voorkomen van de omzetting van wensen in eisen. Deze barrière is onoverkomelijk als het wensen zijn die niet stroken met dominant politieke waarden op dat moment. De tweede barrière is voorkoming van de omzetting van eisen in strijdpunten. Als deze barrière overwonnen is wil dat zeggen dat er sprake is van succesvolle agendavorming. Hier moet een politieke beslissing op volgen. Hier komt men aan bij de derde barrière, namelijk het besluitvormingsproces. Hier is het namelijk maar de vraag of hetgeen besloten wordt hier in overeenstemming is met de wensen die geuit zijn. De laatste barrière kan gelegd worden bij de implementatie. Hebben de beslissingen de gewenste resultaten gehad. Ik heb in mijn onderzoek enkele barrières kunnen vinden, zoals beschreven door Bachrach en Baratz. Zo is er een barrière gevonden bij de verkiezingen van 2002. Hier was sprake van een ongunstige ontwikkeling om de minder ontwikkelende kenniseconomie in Nederland op de politieke agenda te krijgen, namelijk het gevoel van onveiligheid in Nederland op dat moment. Ook zou men kunnen zeggen dat er een barrière is gelegd bij het aanbieden van oplossingen voor het probleem van de minder ontwikkelende kenniseconomie in Nederland. Het probleem en de oplossing zijn namelijk in pakketvorm aangeboden en deze succesvolle poging heeft een barrière gelegd voor alternatieve oplossingen. Uit gesprekken en documenten is mij ook duidelijk geworden dat er wel barrières worden gelegd bij de uitvoering. Dit onderdeel van het beleidsproces valt echter niet binnen mijn onderzoeksgebied.

Het tweede model is het stromenmodel van Kingdon. Dit model bekijkt het beleidsproces als een complex politiek systeem waarin verschillende actoren met verschillende kwesties bezig zijn. Er is een voortdurende interactie tussen partijen, problemen en oplossingen. Alleen als deze drie stromen samenkomen is er een kans op beleidsvorming. Dat wil zeggen dat de uiteindelijke beslissers ervan overtuigd zijn dat een bepaald probleem opgelost moet worden en dat hier een passende oplossing voor is. Het hoeft echter niet in

deze volgorde te gaan. Het is van belang dat de barrières die men tegenkomt overwonnen worden. Het kan ook zo zijn dat er een oplossing is en dat het probleem erbij gezocht wordt door pleitbezorgers om zo de beslissers ervan te overtuigen dat het probleem opgelost moet worden. Dit model heeft mij zeker inzicht gegeven in de relevante stromen die geleid hebben tot de totstandkoming van beleid betreffende innovatie en uiteindelijk de oprichting van het Innovatieplatform. Het model, in samenwerking met het barrièremodel, is in dit geval een juiste weergave van het beleidsproces.

4.2. Reflectie

Aan het begin van het onderzoek was het mij nog volledig onduidelijk hoe de vork in de steel zat. Het begin is lastig bij een onderwerp dat zo complex is. Gelukkig kon mijn begeleider al een structuur aanbrengen in deze complexe materie. Er zijn erg veel actoren en gebeurtenissen. Ik ben dan ook begonnen met lezen van stukken die op internet te vinden waren over dit onderwerp. Natuurlijk ben ik begonnen bij de website van het Innovatieplatform. Hier was gelukkig al veel informatie te vinden. Al lezend kom je erachter hoe het proces in hoofdlijnen is verlopen en waar de knelpunten en gevoelige punten zich bevinden. Ook ontstaat al snel het probleem dat er teveel informatie is en dat er een duidelijke afweging gemaakt moet worden wat wel en wat niet te gebruiken na het lezen. Deze scheiding heb ik gemaakt op basis van jaartallen. Onderzoeken en adviezen die ver buiten mijn te onderzoeken periode vielen heb ik buiten beschouwing gelaten. Hierna was het zaak de relevante actoren te gaan bestuderen. Bij het eerste gesprek kwam ik erachter dat de relevante actoren elkaar kenden en bij elkaar in verschillende commissies zaten. Het was voor de actoren een wereld die voor hen heel bekend was, maar voor mij nog niet. De onderlinge verhoudingen waren voor mij nog niet duidelijk en ook de gevoeligheden nog niet. Die zijn mij in de loop van de gesprekken wel duidelijker geworden. De gevoeligheden kon ik mij soms voorstellen en soms ook niet. Bij het laatste bleek er altijd wel een verklaring voor te zijn, maar die was niet te zien aan de oppervlakte. Zaken die niet politiek leken, bleken het achteraf wel weer te zijn. Het was duidelijk dat hoe dichter ik bij de politieke actoren kwam, hoe gevoeliger het werd. Hier

was men al snel bang voor een verkeerde beeldvorming. Die angst was minder aanwezig bij de partijen die wat onafhankelijker bleken te zijn.

De documentenanalyse werd makkelijker na deze gesprekken. De verhoudingen waren mij duidelijk geworden en dat hielp enorm bij het analyseren van de documenten.

In de tussentijd was ik bezig met het vinden van een passend theoretisch kader. Hier moest ik mij eerst voor inlezen. Het soort onderzoek, de gevalstudie, laat deze volgorde ook toe. Uiteindelijk ben ik terechtgekomen bij het barrièremodel van Bachrach en Baratz en het stromenmodel van Kingdon. Deze leken mij geschikt om een beleidsanalyse te maken waar de nadruk ligt op het vinden van de relevante actoren en factoren. Deze modellen bleken uiteindelijk ook een goed inzicht te geven in het beleidsproces.

Bij het schrijven van de empirie werd het mij al snel duidelijk dat het heel lastig was om mijn bevindingen helder op papier te krijgen. Het enorme scala aan onderzoeken, adviezen en gebeurtenissen waren lastig te verwerken in een verhaal. De conclusie zat al langer in mijn hoofd en op een gegeven moment heb ik besloten de conclusie eerst te schrijven zodat mijn gedachten en mijn bevindingen gestructureerd werden. Dit heeft mij geholpen om er een verhaal van te maken.

4.2. Discussie

In dit onderzoek is niet naar voren gekomen waarom de minister van Financiën niet in het platform zit. Dit is blijkbaar een gevoelig punt. Ik zou dan ook willen aanbevelen deze kwestie nader te onderzoeken.

Vanuit verschillende hoeken is naar voren gekomen dat er bij de uitvoering van het gevormde beleid barrières worden gelegd door onder andere de minister van Financiën. De uitvoering wordt hierdoor traag. Beleid staat dan wel op papier, maar kan niet uitgevoerd worden. Deze kwestie zou ik dan ook graag aanbevelen voor verder onderzoek aangezien dit buiten mijn onderzoeksveld valt. Het barrièremodel van Bachrach en Baratz kan hier een goed hulpmiddel in zijn.

Ook is naar voren gekomen, uit gesprekken, dat de verkokering niet verdwenen is met de oprichting van het Innovatieplatform. Ministeries zoals het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, zouden zich nog steeds niet laten beïnvloeden door externe gebeurtenissen en zouden geen adviezen opvolgen. Ook dit lijkt mij een voorzet voor nader onderzoek naar de aanwezigheid of afwezigheid van verkokering in de ministeries na de oprichting van het Innovatieplatform. Zo kan onderzocht worden wat het effect is geweest van de interdepartementale aanpak.

Bibliografie

- Aquina, H. J. (1993), *Kijk op beleid, Inleiding in de beleidswetenschappen*, Assen: Van Gorcum & Comp B.V.:14
- Arts, B. & Tatenhove, van J. (2003), *Policy and power, A conceptual framework between the 'old' and 'new' policy idioms*:3
- AWT-advies (2002), *Gewoon doen!?!? Perspectief op de Barcelona-ambitie '3% BBP voor O & O*, advies nr. 49:18, 25
- AWT-advies (2003), *Backing Winners, van generiek technologiebeleid naar actief innovatiebeleid*, advies nr. 53
- AWT-advies (2003), *Naar een nieuw maatschappelijk contract. Synergie tussen publieke kennisinstellingen en de Nederlandse kennissamenleving*, advies nr. 50
- Bachrach, P. & Baratz, M. S. (1970), *Power and Poverty, theory and practice*, New York: Oxford University Press
- Castells, M. (1996), *The rise of the network society*, London: Blackwell Publishers Inc.:67
- Commission of European Communities (2001), *Innovation scorebord 2001 Commission staff working paper 14.9.2001* SEC (2001) 1414, Brussel: 4
- CDA (2002), *Betrokken samenleving, betrokken overheid Verkiezingsprogramma 2002-2006*, Den Haag: 10-12, 27
- CDA (2003), *Financiële aanvulling op CDA programma 2002-2007*, Den Haag

D66 (2002), *Juist Nu! Verkiezingspamflet D66 12 december 2002*, Zwolle

Dekker, P., Ederveen, S., Jehoel-Gijsbers, G., Mooij, R. de, Soede, A. en Wildeboer Schut, J. (2004), *Sociaal Europa, Europese Verkenning 1*, bijlage bij Staat van de Europese Unie, CPB & SCP, Den Haag: 77-78

Europese Commissie (2000), *Europese Raad van Lissabon - Agenda van economische en sociale vernieuwing voor Europa. Bijdrage van de Europese Commissie voor de speciale Europese Raad van Lissabon op 23-24 maart 2000*, Brussel:2

Europese Raad (2000), *Conclusies van het voorzitterschap Europese Raad van Lissabon, 23 en 24 maart 2000*, Lissabon: 2, 12

Europese Raad (2001), *Conclusies van het voorzitterschap Europese Raad van Göteborg, 15 en 16 juni 2001*, Göteborg

Europese Raad (2002), *Conclusies van het voorzitterschap Europese Raad van Barcelona, 15 en 16 maart 2002*, Barcelona: 2, 20

Graaf, H. van der, Hoppe, R.(1989), *Beleid en politiek*, Muiderberg: Countinho: 187 – 203

Kabinet Balkenende I (2002), *Duidelijkheid en Daadkracht*, Regeringsverklaring, Den Haag

Kabinet Balkenende II (2003), *Meedoen, meer werk, minder regels, Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66*, Den Haag:1, 5

Kingdon J. W. (1984), *Agendas, alternatives and public policies*, Boston: Little Brown

LPF (2002), *Zakelijk met een hart Verkiezingsprogramma 2002*, Den Haag

Ministerie van Economische Zaken (2002), *Beleidsontwikkeling, Samenwerken en Stroomlijnen: opties voor een effectief innovatiebeleid*. Eindrapportage IBO technologiebeleid 2002, Den Haag: 6, 10

Rosenthal et. al. (1996), *Openbaar Bestuur beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan de Rijn: Samsom H. D. Tjeenk Willink: 113, 144-150, 269-270

Segers, J. (1999), *Methoden voor de maatschappij-wetenschappen*, Assen: Van Gorcum & Comp BV: 256, 341-352

SER-advies (2000), *Sociaal-economische beleidscoördinatie in de EU 00/01*, publicatienummer 1, Den Haag

SER-advies (2002), *Koersen op vernieuwing*, publicatienummer 12, Den Haag

SER-advies (2003), *Kennis maken, kennis delen*, publicatienummer 4, Den Haag

SER-advies (2003), *Interactie voor innovatie*, publicatienummer 11, Den Haag: 53

Stichting Nederland Kennisland (2003), *Lessen van Finland*, Amsterdam: 10

Stichting Nederland Kennisland (2003), *Tijd om te kiezen Kenniseconomie monitor 2003*, Amsterdam:5

VNO-NCW-notitie (2001), *Impulsen voor een vernieuwende kenniseconomie*, Den Haag:2

VNO-NCW (2003), *Naar een deltaplan voor kennis en innovatie; Pijler onder de groei-agenda van Nederland*, Den Haag

VNO-NCW, KNAW, NWO, TNO en VSNU (2001), *Investeren in kennis*, Den Haag

VNO-NCW, KNAW, NWO, TNO en VSNU (2003), *Kennis, kennis, kennis. Kennisstrategie 2010, actieplan*, Den Haag

VVD (2002), *Ruimte, Respect & Vooruitgang* Verkiezingsprogramma Volkspartij voor Vrijheid en Democratie 2002-2006, Den Haag:17

VVD (2003), *De VVD maakt werk van Nederland* Verkiezingsplan 2003, Den Haag

Internet

www.awt.nl

www.cordis.lu/trendchart

www.cpb.nl

www.eu.int

www.ez.nl

www.formatie.regering.nl

www.innovatieplatform.nl

www.kennisland.nl

www.minedu.fi

www.overheid.nl

www.regering.nl

www.ser.nl

www.vno-ncw.nl