

# Netwerken als oplossing voor lokale beleidsproblemen in de horeca

Doctoraalscriptie  
Opleiding Bestuurskunde  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Erasmus Universiteit Rotterdam

Rotterdam, augustus 2008

Auteurs: Rajinderkoemar Gowricharn  
Marc Meershoek

1<sup>o</sup> begeleider: Dr. A. Edwards  
2<sup>o</sup> begeleider: Dr. A. van Sluis

<b>Voorwoord</b> .....	3
<b>Samenvatting</b> .....	4
<b>1. Inleiding</b> .....	6
1.1. Algemeen.....	6
1.2. Probleemanalyse.....	6
1.3. Probleemstelling.....	9
1.4. Aanpak.....	10

---

1.5.	Opbouw rapportage .....	10
<b>2.</b>	<b>Strijdige regels: werkgroepen en casussen.</b> .....	<b>12</b>
2.1.	Algemeen .....	12
2.2.	Wet- en regelgeving .....	14
2.3.	De werkgroepen Strijdige Regels.....	15
2.3.1.	<i>Werkgroep Strijdige regels Arnhem</i> .....	16
2.3.2.	<i>Werkgroep Horeca 's Hertogenbosch</i> .....	17
2.3.3.	<i>De werkgroep Aanpak Strijdige Regels Horeca Maastricht</i> .....	20
<b>3.</b>	<b>Theoretisch kader</b> .....	<b>21</b>
3.1.	Inleiding.....	21
3.2.	Conditie voor goed beleid.....	22
3.3.	Drie perspectieven .....	24
3.3.1.	<i>De uniecentrische benadering</i> .....	24
3.3.2.	<i>De multicentrische benadering</i> .....	25
3.3.3.	<i>Pluricentrische benadering</i> .....	25
3.3.4.	<i>Kritiek op top-down benadering</i> .....	26
3.3.5.	<i>Beleidsvrijheid</i> .....	26
3.4.	Netwerken .....	29
3.5.	Effectiviteit van netwerken .....	33
3.5.1.	<i>Effectiviteit van netwerken: Litjens</i> .....	33
3.5.2.	<i>Effectiviteit van netwerken:Pröpper</i> .....	34
3.5.3.	<i>Spanningsveld tussen samenwerking en autonomie</i> .....	37
3.5.4.	<i>Samenvatting van de theorieën</i> .....	39
3.6.	Analysekader .....	39
3.6.1.	<i>Algemeen</i> .....	39
3.6.2.	<i>Problemdiagnose</i> .....	40
3.6.3.	<i>De verschillende belangen in relatie tot samenwerken of autonomie</i> .....	41
3.6.4.	<i>De rol van de overheid</i> .....	42
3.6.5.	<i>Verskillende belangen in relatie tot coördinatie integratie en samenwerking</i> ...	42
3.6.6.	<i>Kritische succesfactoren</i> .....	43
	<i>Analysemodel</i> .....	44
<b>4.</b>	<b>Analyse van de resultaten</b> .....	<b>45</b>
4.1.	Algemeen .....	45
4.2.	Wat was feitelijk het probleem? .....	45
4.3.	De verschillende belangen in relatie tot samenwerken of autonomie .....	52
4.4.	Wat was de rol van de overheid? .....	54
4.5.	Verskillende belangen in relatie tot coördinatie integratie en samenwerking.....	56
4.5.	Kritische succesfactoren .....	57
<b>5.</b>	<b>Conclusie en aanbevelingen</b> .....	<b>59</b>
5.1.	Algemeen .....	59
5.2.	Conflicterend beleid .....	59
5.3.	Netwerkbenadering .....	60
5.4.	Rol van actoren in netwerken.....	60
5.5.	Algemene toepasbaarheid van de gekozen benadering.....	61
	<b>Bijlage 1: Interview vragen</b> .....	<b>63</b>
	<b>Bijlage 2: Afgenomen interviews</b> .....	<b>64</b>
	<b>Bijlage 3: Literatuurlijst en overige bronnen</b> .....	<b>65</b>

## Voorwoord

Deze scriptie is geschreven ter afronding van de parttime opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. We hebben gekozen voor het onderwerp conflicterend beleid of strijdige regels omdat het onderwerp aanspreekt en zowel aan de borreltafel als in de media regelmatig onderwerp van gesprek is. We wilden dat graag nader onderzoeken. Waar wordt de horecaondernemer nou echt mee geconfronteerd. Hoe is de relatie tussen lokale overheid en ondernemers. Wat speelt daar toch? We hebben het onderwerp onderzocht door gebruik te maken van de netwerktheorie.

Wij willen een ieder bedanken die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze scriptie. Het ministerie van Defensie danken wij voor de mogelijkheid die is geboden om ons deze studie te laten volgen. Ook een hartelijke dank aan onze partners en kinderen die geduldig zijn geweest en ons regelmatig hebben moeten missen gedurende onze studietijd. Tot slot onze dank aan Dr. Arthur Edwards en Dr. Arie van Sluis voor de begeleiding bij deze afrondende proeve van bekwaamheid.

Koemar Gowricharn & Marc Meershoek

## Samenvatting

Vraag een horecaondernemer naar zijn/haar beleving bij de wet- en regelgeving en je hoort weinig positieve verhalen. Daarbij gaat het dan met name om de hoeveelheid regelgeving en tegenstrijdige aanwijzingen van handhavers. Klassieke voorbeelden duiden op een knullig opererende overheid. Het was voor ons, de auteurs van deze scriptie, aanleiding tot nader onderzoek.

Allereerst hebben we ons verdiept in de wet- en regelgeving. Het werd al snel duidelijk dat een horecaondernemer met heel veel regelgeving vanuit verschillende disciplines geconfronteerd wordt. Afgelopen jaren is regelgeving op het gebied van milieuzorg en veiligheid in zeer sterke mate toegenomen. De zorg voor het milieu staat sowieso hoog op de politieke agenda en ook incidenten als de cafébrand in Volendam hebben gezorgd voor een toename van regels.

Met deze constatering was het voor ons een belangrijke vraag hoe het nu zit met dat conflicterende beleid. Het was bijzonder verrassend dat strijdige regels maar zeer sporadisch voorkomen. De enkele gevallen zijn echte veelgenoemde klassiekers. Moet de vloertegel nu glad of stroef zijn (hygiëne versus veiligheid). Dient de nooddeur naar binnen of naar buiten open te zwaaien (veiligheid versus de Monumentenwet)? Wat als strijdig wordt genoemd blijkt in de praktijk veroorzaakt door interpretatieverschillen. De beleidsvrijheid van de handhaver heeft als negatief neveneffect het risico tot conflicteren.

Aan de basis van ons onderzoek staat de studie van door Economische Zaken ingestelde werkgroepen Strijdige regels in de Horeca. Het betrof werkgroepen in de gemeenten Arnhem, s-Hertogenbosch, en Maastricht. In de werkgroep zaten horecaondernemers, ambtenaren van inspectieorganen en vertegenwoordigers van brancheorganisaties bij elkaar en zochten gezamenlijk oplossingen voor lokale problemen. De werkgroepen bleken succesvol te functioneren. Dat was het algemene beeld van alle deelnemers. Niet zozeer door het oplossen van strijdige regels want die kwamen maar zeer zelden voor. De werkgroepen hebben wel andere belangrijke zaken bereikt.

Misschien is de meest belangrijke waarde van de werkgroepen wel wederzijds begrip geweest. In zijn algemeenheid is geconstateerd dat de ondernemers niet bijzonder te spreken zijn over ambtenaren en de wijze waarop ze met het ondernemerschap omgaan. Ze ervaren tegenwerking, bureaucratie en gebrek aan inlevingsvermogen. De ambtenaren spreken over ondernemers in de zin van vrijbuiters, wars van regelgeving die er een sport

---

van maken de regels te ontduiken. Des te opvallend is de conclusie dat alle partijen positief over het functioneren van de werkgroepen spreken en aangeven dat het de partijen dichter bij elkaar heeft gebracht. De verschillende partijen waren zich bewust van de situatie. Het was een unieke gelegenheid om tot een win-win situatie te komen. Zowel van de kant van de overheid als van de ondernemers is het project serieus opgepakt. Het streven was het gezamenlijk oplossen van het probleem. Er was duidelijk sprake van coördinatie, integratie en samenwerking. Dat was op te maken uit de interviews en ook te constateren uit de resultaten die bereikt zijn. De leden uit de verschillende netwerken hebben deze manier van samenwerken als zeer geschikt ervaren om dit soort problemen op te lossen.

De gekozen werkwijze lijkt algemeen toepasbaar waar het gaat om de relatie tussen overheid en ondernemers. Het geconstateerde onbegrip is te verklaren door gebrek aan inlevingsvermogen en gebrek aan communicatie en diensgevolge gebrek aan wederzijds respect. Daarbij dient de vraag zich aan of de digitale meldpunten of loketten die momenteel als paddenstoelen uit de grond rijzen wel het juiste instrument voor het oplossen van beleidsproblemen zijn. Het is, zo blijkt, juist de communicatie zoals vormgegeven is de werkgroepen die leidt tot inleving, draagvlak en afstemming.

## **1. Inleiding**

### **1.1. Algemeen**

De overheid heeft tot taak het sturen in maatschappelijke processen. Het betreft veelal complexe zaken en de mate waarin de overheid met sturing haar doel bereikt verschilt van geval tot geval. De spelregels die de overheid hanteert wijken soms af van de spelregels van de maatschappij of zijn in discrepantie met algemeen aanvaardbare normen. Van fietsers is het, met name in de grote steden, algemeen bekend dat stoppen voor rood licht op grote schaal genegeerd wordt. Meer belastingsgeld terugvorderen dan waar eigenlijk aanspraak op gemaakt mag worden, wordt nauwelijks nog afgekeurd. Sturen blijkt in veel gevallen moeilijk en qua acceptatie begrensd. Waar de grens van acceptatie en realisatie ligt, is niet eenduidig te bepalen en niet constant. Anderzijds blijkt het uitvoeren van beleid in de praktijk soms tot problemen te leiden. Beleid kan door de beleidsuitvoerenden niet begrepen worden of dermate ruimte tot eigen interpretatie geven dat het overkomt als willekeur of in conflict komt met ander beleid of andere regelgeving.

Conflicterend overheidsbeleid doet zich voor op alle niveaus binnen de overheid. Beleid kan op verschillende niveaus en op verschillende manieren conflicteren. In onze scriptie richten we ons op het laagste niveau, de uitvoering, en spreken van conflicterend beleid als de burger geconfronteerd wordt met tegenstrijdige uitvoeringsbepalingen.

Conflicterend beleid heeft de aandacht, zowel bij de overheid als bij de burgers. Een ieder wordt wel eens geconfronteerd met sappige anekdotes over conflicterende regels in relatie tot een klungelende overheid. In de media krijgen voorvallen op dit gebied ruime aandacht. Deze verhalen gaan er goed in bij de lezers of kijkers. De complexiteit op macroniveau wordt op microniveau niet begrepen. De overheid heeft conflicterend beleid zichtbaar geagendeerd. Dat blijkt onder andere uit het inrichten van een Meldpunt Tegenstrijdige Regels door het ministerie van Economische Zaken.

### **1.2. Probleemanalyse**

Achter conflicterend beleid zitten verschillende verhalen. Het kan beleidsvrijheid zijn waarbij de gegeven ruimte in de praktijk tot conflicterende situaties kan leiden. Een goed voorbeeld is een provincie die een Wm-vergunning (Wet Milieubeheer) niet afgeeft vanwege het ontbreken van een bouwvergunning. Anderzijds geeft de betrokken gemeente geen

-----  
bouwvergunning vanwege het ontbreken van een Wm-vergunning. In eerste instantie lijkt hier sprake van conflicterend beleid en dat is in dit geval in de bewuste provincie ook het geval. In de Woningwet (h 4 artikel 52) en de Wet Milieubeheer (h14) is om begrijpelijke redenen een zogenaamde coördinatiebepaling opgenomen. Die coördinatiebepaling voorziet er in dat pas mag worden begonnen met de bouw als ook in een milieuvergunning is voorzien. De provincie had in dit geval wel een milieuvergunning af kunnen geven met de beperking dat deze pas van kracht wordt als ook de bouwvergunning is verleend.

Met deze scriptie richten we ons op conflicterend beleid binnen de horeca, en specifiek op de door de werkgroepen Strijdige Regels verkozen netwerkbenadering voor het oplossen van lokale beleidsproblemen. In het bijzonder bestuderen we het functioneren van deze netwerken, beoordelen mogelijke knelpunten en bestuderen het verloop van het proces. Vooraleerst is het nodig het containerbegrip conflicterend (overheids)beleid te verfijnen.

Beleid kan namelijk zowel in horizontale als in verticale zin conflicteren. Overheidsbeleid kan bijvoorbeeld conflicteren als beleid van verschillende departementen tegenstrijdig is en/of onuitvoerbaar blijkt (horizontaal). Beleid kan echter ook conflicteren als overheidsbeleid op provinciaal of gemeentelijk niveau in discrepantie is met vigerend beleid of regelgeving (verticaal). Nieuw beleid zou op zijn minst een verlengstuk moeten zijn van eerder beleid, en niet tegenstrijdig mogen zijn aan willekeurig ander beleid. De praktijk is wel eens anders. Strijdige regels ontstaan door conflicterend beleid tussen verschillende beleidsinstanties of in het ergste geval van één en dezelfde beleidsinstantie. Strijdige regels zijn niet hetzelfde als onduidelijke of onlogische regels. Regels kunnen tegenstrijdig zijn of lijken omdat ze op verschillende wijzen worden geïnterpreteerd, toegepast of gehandhaafd door de verschillende overheidsinstanties en op verschillende momenten.

In juridische zin is er pas sprake van tegenstrijdigheid in wetten en regels als de rechter zich daarover heeft uitgesproken. Er dient dus duidelijk sprak te zijn van tegenstrijdigheid van regels in de formulering en niet in de interpretatie of handhaving daarvan. Bij de opstelling van een wet wordt ook aangegeven wat de bedoeling is van de werking en toepassing van de wet en dus het beoogde resultaat. Indien de interpretatie leidt tot een ander resultaat dan beoogd bij de invoering van de wet dan kan de interpretatie weliswaar onjuist zijn maar wetten en regels dienen in beginsel eenduidig te zijn. In deze scriptie gaan we uit van een ruimere benadering.

*We gaan uit van tegenstrijdigheid of van een conflict als uit de praktische toepassing blijkt dat het ene beleid in discrepantie met het andere blijkt te zijn.*

---

In dat kader zijn voorbeelden te benoemen waar beleid van verschillende instanties over hetzelfde subject of object conflicteert. Zo werd een bakker die is gevestigd in een monumentaal pand door de Keuringsdienst van Waren verplicht om zonwering aan te schaffen om de temperatuur in een vitrine op een aanvaardbaar niveau te houden. De gemeente verbood echter op grond van de Monumentenwet het plaatsen van de zonwering.

Conflicterend beleid komt voor op alle bestuursniveaus en in elke beleidssector. Het Rijk en gemeenten schrijven bijvoorbeeld intensief ruimtegebruik voor bij de stedelijke knooppunten. In het Nationaal Milieubeleidsplan 4 worden desalniettemin strengere eisen gesteld aan externe veiligheid en daarvoor is extra afstand, in dit geval dus ruimte, nodig tussen risicobronnen en kwetsbare bestemmingen als aangrenzende woonwijken. In deze case gaat het om botsende belangen waarbij keuzes gemaakt moeten worden tussen ruimtelijke ontwikkeling en risico's. In haar streven om een beter economisch klimaat te creëren creëert de overheid door haar ad hoc en hokjes politiek juist een onaantrekkelijke klimaat voor ondernemers. Bij de totstandkoming van een wet of regel worden deze niet voorgelegd aan andere instanties. Regels zijn vastgelegd in landelijke wet en regelgeving en kunnen alleen op dat niveau worden aangepast. Het aanpassen of afschaffen vereist dan ook een rijksbrede coördinatie. Wetten kunnen elkaar bijten. Tussen hogere en lagere overheden, tussen overheden van gelijke niveau en binnen dezelfde instanties.

#### *Reikwijdte onderzoek*

Dit onderzoek richt zich op de horizontale samenhang in overheidsoptreden. We beschrijven:

1. de wet- en regelgeving waaraan de horecaondernemers dienen te voldoen (2.2);
2. beschrijven enkele casussen waarin beleidsuitvoering conflicteert (2.3.4).;
3. onderzoeken hoe deze conflicten kunnen ontstaan en
4. onderzoeken wat de overheid tot op heden doet om dit in de uitvoering te voorkomen.

We richten ons op de lokale problemen in de horeca die zijn ontstaan door conflicterend beleid. De basis voor het onderzoek wordt gevormd door de, door het Ministerie van Economische Zaken geïnitieerde, werkgroepen Strijdige Regels. De werkgroepen richtte zich in netwerkverband op lokale beleidsproblemen die te maken hebben met de handhaving van wet- en regelgeving. Kenmerkend aan de verkozen werkwijze is de netwerkbenadering.

In het theoretische kader wordt onderzocht of de theorie over beleid en beleidsvorming aandacht aan samenhang tussen beleidsterreinen schenkt en welke netwerkbenaderingen mogelijkheden bieden om het probleem het best te onderzoeken. In ons onderzoek willen we na bestudering van wet- en regelgeving en de theorie met betrekking tot het aspect



---

samenhang bij beleidsvorming, en netwerken, een drietal werkgroepen van het Meldpunt Tegenstrijdige Regels onder de loep nemen. Deze casussen vormen de bron voor nader onderzoek en verdere uitwerking.

### **1.3. Probleemstelling**

**Doelstelling:**

Het beoordelen of de netwerkbenadering, zoals vormgegeven met de werkgroepen Strijdige Regels, een effectief instrument is voor lokale beleidsproblemen bij de handhaving van wet- en regelgeving.

**Centrale vraagstelling:**

Is een lokale netwerk een goed instrument om lokale problemen met betrekking tot de handhaving van wet- en regelgeving op te lossen?

**Deelvragen:**

1. Welke wet- en regelgeving is voor de horecasector van toepassing?
2. Wat is en hoe ontstaat conflicterend beleid?
3. In welke mate is beleidsvrijheid van invloed op conflicterend beleid?
4. Hebben verbetermaatregelen geleid tot zichtbare resultaten?
5. Hoe functioneerden de netwerken binnen de werkgroepen Strijdige Regels?
6. Is de gekozen benadering van lokale probleemoplossing algemeen toepasbaar?

We richten ons in het onderzoek op de ondernemers binnen de horeca die worden geconfronteerd met tegenstrijdige wetten. Het gaat om beleid dat op gemeentelijk niveau bij burger of uitvoerend ambtenaar tot problemen leidt.

Bij het onderzoek naar conflicterend beleid zal in deze scriptie dus worden uitgegaan van de rol van lokale actoren bij conflicterend beleid. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. Wij zullen ons richten op de laatste.

## **1.4. Aanpak**

Voor ons onderzoek richten we ons door middel van desk research in eerste instantie op wet- en regelgeving die op de horeca van toepassing is. Het geeft een beeld van de omvang van betrokken beleidsinstanties en de hoeveelheid relevante regels. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de resultaten van drie rapportages van de werkgroepen Strijdige regels<sup>1</sup>. Deze werkgroepen zijn in het leven geroepen door het Ministerie van Economische Zaken als onderdeel van het project Strijdige regels in de Horeca.

Deze rapportages geven inzicht in ernst en mate van voorkomen van de problematiek. Daarbij richten we ons niet alleen op de resultaten maar ook op de oplossingsrichtingen en met name op de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen.

Om meer inzicht in de door de werkgroepen gekozen benaderingen te krijgen zijn enkele interviews met direct betrokkenen gehouden. Zowel met de betrokken horecaondernemers die met beleidsuitvoerders te maken hebben en de knelpunten naar voren hebben gebracht als ook met vertegenwoordigers van overheidsinstanties die in de werkgroepen bij de analyses en het formuleren van oplossingsrichtingen betrokken zijn geweest. Daarbij gaat bijzondere aandacht uit naar werkwijze en het effect van de door de werkgroepen gekozen netwerkbenadering in het zoeken naar oplossingsrichtingen. Welke actoren zijn bij de casussen betrokken en hoe heeft het proces van afstemming plaatsgevonden, wat kan van de gekozen benadering geleerd worden.

## **1.5. Opbouw rapportage**

In hoofdstuk 2 is de op de horeca van toepassing zijnde wet- en regelgeving beschreven. Daarnaast zijn de casussen van de werkgroepen Strijdige regels uitgewerkt. Drie werkgroepen hebben onder regie van het Ministerie van Economische Zaken een onderzoek uitgevoerd naar strijdige regels binnen de horeca in de gemeenten Arnhem, 's-Hertogenbosch en Maastricht. In dit hoofdstuk worden de aanleiding, de bevindingen en de oplossingsrichtingen beschreven. Tot slot komt in dit hoofdstuk de door de werkgroepen voorgestane netwerkbenadering als oplossingsrichting voor de geconstateerde problematiek aan de orde.

---

<sup>1</sup>

Eindrapport Werkgroep Strijdige Regels Horeca Maastricht, november 2004, MvEZ.  
Eindrapport Werkgroep Strijdige Regels Horeca Arnhem, oktober 2004, MvEZ  
Eindrapport Werkgroep Strijdige Regels Horeca 's-Hertogenbosch, december 2004, MvEZ

In hoofdstuk 3 wordt het theoretisch kader gevormd. Daarbij richten we ons op de netwerktheorie. Wat is de basis voor het werken in netwerken en hoe komen netwerken tot stand. In hoofdstuk 4 wordt de verkregen informatie geanalyseerd. De informatie verkregen uit de desk research, de casussen en de interviews worden in dit hoofdstuk op basis van de centrale vraagstelling, de deelvragen en de theorie met elkaar vergeleken.

In Hoofdstuk 5 worden op basis van de analyse conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

## **2. Strijdige regels: werkgroepen en casussen.**

### **2.1. Algemeen**

De horeca is een dankbaar object waar het gaat om de hoeveelheid wet- en regelgeving. Een grote hoeveelheid regels vanuit verschillende invalshoeken is op de horecaondernemer van toepassing. Naast wet- en regelgeving vanuit de centrale overheid daalt ook veel lokaal beleid en regelgeving op de horecaondernemer neer.

*Staatssecretaris Van Gennip (EZ) verwacht dat met de inspanning van alle betrokken partijen eind 2004 alle strijdige regels zijn opgelost. Ook zijn dan stappen gezet om tegenstrijdige regelgeving in de toekomst te voorkomen.*

*Van Gennip heeft een rapportage naar de Tweede Kamer gestuurd over de voortgang van de aanpak van de strijdige regels. In Arnhem ontvangt zij vandaag een verslag van knelpunten in de horecaregelgeving.*

*Uit de rapportage en het verslag blijkt dat er zelden sprake is van pure tegenstrijdigheid van regels. Wel komt het voor dat gemeentelijke diensten en inspecties de regels verschillend uitleggen, dat er te weinig afstemming is tussen de handhavers of dat de ondernemer zich onvoldoende voorbereidt.*

Uit onderstaand krantenartikel blijkt dat het sturen van de overheid niet altijd als positief ervaren wordt.

In dit artikel wordt door een ondernemer gewezen op de bureaucratie van de overheid, toepassingen van tegenstrijdige regels en de daarmee gepaard gaande kostenstijging. Die ondernemer geeft aan zich in het belang van zijn personeel en gasten zoveel mogelijk heeft gehouden aan de wetten. Extra inzet wordt teniet gedaan door toepassing van rigide regels en complexe regelgeving.

In november 2005 was de hoeveelheid wet- en regelgeving voor de staatssecretaris van Economische zaken aanleiding een actieplan te presenteren. Het actieplan "minder regels en papierwerk" was bedoeld om een signaal af te geven dat er dringend iets gedaan moest worden aan de zoals zij het benoemde "doorgeschoten regelgeving en administratieve lastendruk in de horeca. Opmerkelijk was haar oproep aan de horecaondernemers om zelf de gemeenten te benaderen. "ik kan het niet alleen, ik heb hierbij uw hulp nodig" sprak ze.

Het actieplan had onder andere betrekking op de toezichhoudende inspecties, gemeentelijke verordeningen, leges, arbo, vergunningen en voedselveiligheid.

**Donderdag 2 maart 2006 - Het is te gemakkelijk om met de beschuldigende vinger naar de Eindhovense horeca te wijzen als het om de veiligheid gaat, stelt Henny Pardoel. Uit eigen ervaring weet hij hoe complex de regelgeving is. En de horeca heeft het toch al niet gemakkelijk.**

Laat ik voorop stellen dat het nimmer acceptabel is als de horeca veiligheidsmaatregelen aan haar laars lapt, zoals u schrijft. Veiligheid voor personeel en gasten staat bovenaan. Maar die veiligheid moet ook worden gezien vanuit het oogpunt van een onderneming. Het valt tegenwoordig niet mee in dit land van regelgeving om een bedrijf gezond te maken en te houden. Met name de horeca heeft de laatste jaren vele klappen moeten incasseren. Daar bent u als medium ook debet aan. Berichtgeving dient objectief te zijn, maar niets is makkelijker om in de stroom van berichtgeving mee te doen. Of het nu gaat over veiligheid, arbeidsomstandigheden of het prijsbeleid door invoering van de euro: positieve berichtgeving over deze bedrijfstak, - de horeca is een bedrijfstak - wordt zelden of nooit aan het krantenpapier toevertrouwd. Dat is jammer, vooral gezien het feit dat er veel mensen zijn die daar hun brood in verdienen. Zij verdienen dit dus niet. Uit ervaring weet ik als geen ander wat regelgeving en vooral uitvoering van deze regels voor een bedrijf kunnen betekenen. In oktober 2001 heb ik een zaak overgenomen en drastisch verbouwd. Daarbij heb ik de destijds geldende regelgeving in acht genomen, vooruit lopend op nieuwe wetgeving.

Zelf goed wetende aan welke criteria een openbare gelegenheid aan moet voldoen, hebben wij op advies van de brandweer de vluchtdeuren naar buiten laten opengaan. De afdeling bouwen van de gemeente legde het werk stil, omdat de deuren over gemeentegrond open zouden draaien. We hebben een dwangsom en sluiting geriskeerd en hebben toch het advies van de brandweer opgevolgd. Extra vluchtwegen om daarmee (vergeef mij de woordkeuze) een 'overkill' aan vluchtmogelijkheden te realiseren, stuitte op de afdeling welstand. Want het paste niet in het monumentaal aanzicht van het pand. (het pand is overigens door eigen toedoen en investering in oude luister hersteld). Speciale extra isolerende ramen voor energie en geluid, die tevens met een simpele handeling te openen zijn (extra vluchtmogelijkheid) werden wederom door de afdeling welstand afgekeurd (2 centimeter te breed) en een jarenlange procedure volgde, die overigens werd verloren. Als gevolg daarvan zitten nu de oude ramen weer in het pand en daarachter de verbeterde versie. Als vluchtroute is dat allemaal helaas onbruikbaar. De norm van destijds voor het verversen van de aanwezige lucht in het pand is op eigen initiatief verhoogd naar vier keer de norm (ivm roken en bescherming van personeel en gasten). Het commentaar van de gemeente: de afzuiging produceerde een zoemend geluid. Extra dempers waren hiervan weer het gevolg met helaas ook een verminderde afzuigcapaciteit. Een geheel nieuwe complete toiletgroep kreeg in eerste instantie volop complimenten. Alleen de warenwet had ook nog iets gevonden en wederom moesten er aanpassingen van bouwkundige aard worden gerealiseerd, die eigenlijk werkelijk nergens op sloegen.

Tel daarbij op een enorme kostenstijging op het gebied van inkoop met betrekking tot drank en 'food' en daarbij de algehele problemen met de invoering van de euro: dat geeft een behoorlijk verandering van het percentage waaruit alles moet worden betaald. Let op, dit is geen klagen. Het gaat om ondernemerschap met alle risico's van dien. Alleen zou ik het prijs stellen dat u de eerder genoemde objectiviteit in acht wilt nemen. Net zoals andere bedrijven heeft ook de bedrijfstak horeca ondersteuning nodig en is het er voor ondernemers alles aan gelegen haar gasten het maximale te bieden. Regelgeving is daarvoor van groot belang. Maar ondersteuning van de horeca is van groter belang dan het direct overgaan tot sluiten bij een overtreding, waar u voor pleit.

HENNY  
mede-eigenaar van een theatercafé

PARDOEL

In december 2005 vond in de Tweede Kamer algemeen overleg plaats met de Staatssecretaris. De fracties deelden in zijn algemeenheid de mening van de Staatssecretaris. Nadrukkelijk werd aldaar de aandacht gevraagd voor terugdringen van de regeldruk, de leges, de nalevingskosten en de inspectielasten. De Staatssecretaris zegde toe de afspraken uit het actieplan na te komen en daarbij toe te zien op de naleving door andere departementen en de gemeenten. Tevens beloofde ze een onderzoek uit te voeren naar de

---

auteursrechtenorganisaties en de mogelijkheid te bezien of efficiëntieverbetering mogelijk is door samenvoeging.

Op 12 december 2005 heeft Staatssecretaris Van Gennip met 32 wethouders van grote gemeenten convenanten ondertekend. De convenanten hadden betrekking op vier belangrijke onderwerpen; het terugdringen van tegenstrijdige regels, het verminderen van de lokale lastendruk, het vereenvoudigen van vergunningen en als laatste het instellen van zogenaamde bedrijvenloketten.

Voor wat betreft tegenstrijdige regels ligt in het convenant het accent op actief zoeken naar en gebruik maken van bij andere gemeenten gevonden oplossingen. Economische Zaken richtte voor dat doel een databank in. In het convenant is tevens met de gemeenten afgesproken dat met ondersteuning van Economische Zaken de huidige vergunningenstelsels worden doorgelicht op nut, eenvoud en snelheid.

Met veel gemeenten zijn inmiddels conventen afgesloten. Het ministerie roept horeca-ondernemers van andere gemeenten op de lokale overheden te bewegen om ook tot een convenant te komen.

## **2.2. Wet- en regelgeving**

De drank- en horecawet is de meest herkenbare en stelt eisen en verboden op het gebied van dronkenschap, opleiding, leeftijden, openbare orde, veiligheid en zedelijkheid. Het betreft ogenschijnlijk naar algemeen gangbare maatstaven logische en redelijke bepalingen die in de praktijk niet conflicteren. Daarnaast vereist de Drank- en Horecawet specifieke inrichtingseisen die zijn opgesteld vanuit een sociaalhygiënisch oogpunt.

Gemeentebesturen kunnen hun bestuursbevoegdheid aanwenden door af te wijken van beleidsregels. Dat is slechts mogelijk in bijzondere gevallen. Dat dient dan goed gemotiveerd te worden (artikel 4:84 Algemene Wet bestuursrecht). Zo kan besloten worden de sluitingstijden van horecaondernemingen tijdelijk in verband met een evenement te verruimen of bijvoorbeeld door overlast tot vervroegde sluiting over te gaan.

Van toepassing is voorts de Wet milieubeheer. Deze wet beoogt de nadelige gevolgen van een horecaonderneming (inrichting) voor het milieu te voorkomen of te beperken. Met het besluit horeca-, sport-, en recreatie-inrichtingen (AMvB) is geregeld dat bijna alle

horecabedrijven onder de standaard voorschriften vallen. De voorschriften hebben betrekking op stankhinder, geluidshinder, energieverbruik, afvalstoffen en brandpreventie. Ook overlast buiten de inrichting wordt in dit besluit geregeld. Een besluit door middel van een APV maakt het mogelijk regels tijdelijk te versoepelen of aanvullende eisen te stellen.

Verder dienen horeca-inrichtingen te voldoen aan bouwtechnische eisen zoals gesteld in het Bouwbesluit en de Bouwverordening. Het gebruik moet in overeenstemming met de bestemming zijn. Het strikt naleven van de voorschriften leidt in sommige gevallen tot uitzonderlijke situaties zoals blijkt uit onderstaand voorbeeld.

Op de Keizersgracht in Amsterdam hadden 2 zakenpartners een restaurant gekocht. De bestemming van het pand was horeca en er was ook altijd alcohol geschonken. De heren hadden hun vergunningen aangevraagd en de dienst bouw- en woningtoezicht kwam eens kijken. Wat bleek, het plafond bleek 2,38 meter hoog te zijn. Ontheffing op deze eis is (dat de minimale hoogte van de verkoopruimte 2,40 meter moet zijn), is niet mogelijk. De zaak is uiteindelijk uitgegraven om 2 centimeter lager te worden. Omdat dit nu toch ging gebeuren, moest ook de fundering gelijk maar hersteld worden van de gemeente. De zaak is uiteindelijk 6 maanden later opengegaan dan gepland (Bron: Horeca Nederland).

Alle inrichtingen dienen op grond van de Bouwverordening te voldoen aan bepaalde brandveiligheidseisen. De inrichtingen dienen te beschikken over een gebruiksvergunning in het kader van de brandveiligheid. Na de cafébrand in Volendam zijn de regels en het toezicht verscherpt. Horecaondernemers hebben ingrijpend moeten investeren om de brandveiligheid te verbeteren.

Een bestemmingsplan biedt de gemeente de mogelijkheid om plaatsen waar horecavestigingen wel of niet gewenst zijn aan te geven en juridisch vast te leggen. In de regel worden plaatsen voor horeca op een kritische wijze ingepland.

### **2.3. De werkgroepen Strijdige Regels**

Vanuit de behoefte van het kabinet om te komen tot vermindering van administratieve lasten heeft het Ministerie van Economische Zaken het project Strijdige Regels opgestart. De achterliggende gedachte was een concurrerend ondernemingsklimaat. Na inventarisatie van de strijdige regels dienden ze ook daadwerkelijk bij de bron te worden aangepakt. Daartoe werd een convenant afgesloten tussen het Ministerie van Economische Zaken en de

---

beleidsdirecties en inspectiediensten van de zes meest betrokken ministeries en werkgeversorganisaties.

Drie werkgroepen hebben onder regie van het Ministerie van Economische Zaken een onderzoek uitgevoerd naar strijdige regels binnen de horeca in de gemeenten Arnhem, 's-Hertogenbosch en Maastricht. Van deze onderzoeken zijn eindrapporten beschikbaar gesteld door het project Strijdige Regels.

### **2.3.1. Werkgroep Strijdige regels Arnhem**

Op verzoek van de Gemeente Arnhem is in maart 2004 gestart met een project Strijdige Regels. Betrokken organisaties waren naast het Ministerie van Economische Zaken; VROM, de Voedsel- en Warenautoriteit, de Arbeidsinspectie, Koninklijke Horeca Nederland, Gemeente Arnhem, Politie Gelderland-Midden en de sector Brandweer van de Hulpdienstverlening Gelderland-Midden.

Na een inventarisatie van relevante meldingen van het landelijke meldpunt is een selectie van de meest belangrijke knelpunten gemaakt. Uiteindelijk zijn 16 knelpunten overgebleven waarna vervolgens per knelpunt oplossingen of oplossingsrichtingen zijn geformuleerd. Daarbij zijn aanbevelingen voor structurele oplossingen aangedragen. Nadrukkelijk is gekeken naar de aard van het probleem. Wat is het knelpunt, waardoor wordt het veroorzaakt, welke wetten of regels spelen een rol, op welke fase van vergunningenproces heeft het betrekking, welke partijen zijn betrokken en welk type knelpunt is het (strijdig, onlogisch, onwerkbaar) (bron: Eindrapport Werkgroep Strijdige Regels Horeca november 2004).

In zijn algemeenheid kon worden geconcludeerd dat in veel gevallen interpretatieruimte en de vrijheid van inspecteurs en handhavers om zelfstandig beslissingen te nemen de aanleiding voor het knelpunt vormde. Naar aanleiding van de geconstateerde knelpunten zijn door de werkgroep enkele structurele oplossingen geformuleerd.

De gemeente Arnhem stelt een accountmanager aan die fungeert als aanspreekpunt voor de horecaondernemers. Daarnaast coördineert deze functionaris tussen de dienstonderdelen binnen de gemeente en informeert de ondernemers. Daarnaast brengt de gemeente Arnhem een Horecawijzer uit. Dit informatieboekje informeert de ondernemers over gemeentelijke regelingen en algemene aandachtspunten zoals aanvraagprocedures, contactadressen etc.



---

De behoefte om regelmatig met vertegenwoordigers van de Horecaondernemers af te stemmen heeft geleid tot het voorstel een Horecaplatform in te richten. Het hoofddoel van dit platform is overleg over beleidsmatige aspecten en het uitwisselen van ervaringen met de uitvoering van beleid. Indien gewenst wordt dit platform uitgebreid met vertegenwoordigers van de inspectiediensten. Op de website van de gemeente Arnhem is een meldpunt Strijdige Regels beschikbaar om eventuele toekomstige knelpunten tijdig te signaleren. Ook wordt het digitale loket van de gemeente uitgebouwd tot één ondernemersloket, bedoeld voor informatieverstrekking en transacties in de vorm van vergunningaanvragen en inschrijvingen. Daartoe gaat de gemeente intensief samenwerken met andere betrokken organisaties zoals VROM, de Kamer van Koophandel en de Belastingdienst.

De gemeente is voornemens om bij de afstemming omtrent de vergunningverlening de inzichten van andere partijen zoals de inspectiediensten mee te nemen. De daarvoor bestaande werkgroep wordt daarvoor periodiek uitgebreid. Achterliggende gedachte is mede de uitwisseling van handhavingsgegevens en de bundeling van gegevens in een zogenaamd digitaal dossier.

De gemeente heeft ook te maken met zogenoemde onwillige ondernemers. Tot deze groep schaarst men ook de ondernemers die door laag opleidingsniveau slecht op de hoogte zijn van de rechten en plichten met betrekking tot het ondernemerschap. Deze groep is ontstaan door het afschaffen van horecaregels waardoor het makkelijker werd een eigen onderneming te starten. Door middel van specifieke informatieverstrekking en intensievere controles hoopt men de specifieke problemen met betrekking tot deze groep te verbeteren. Daarnaast gaat het Ministerie van Economische Zaken in samenwerking met Koninklijke Horeca Nederland onderzoeken hoe het kennisniveau van ondernemers bij de start van de organisatie kan worden verbeterd.

### **2.3.2. Werkgroep Horeca 's Hertogenbosch**

De werkgroep Horeca in de gemeente 's -Hertogenbosch is in maart 2004 van start gegaan in een identieke samenstelling als gemeente Arnhem. De werkwijze blijkt overeen te komen. De rol van de initiatiefnemer, het Ministerie van Economische Zaken, ligt daaraan ten grondslag. Kenmerkend aan de gekozen werkwijze is de netwerkbenadering. Het Ministerie van Economische Zaken fungeerde daarbij als primus inter-pares en zorgde voor het overleg tussen de werkgroepen in de verschillende gemeenten. Dat overleg werd ook gevoerd door

---

de vertegenwoordigers van de inspectiediensten en de vertegenwoordigers van Koninklijke Horeca Nederland.

Op basis van de geïnterviewde knelpunten kwam deze werkgroep tot de volgende conclusies:

De coördinatie bij de vergunningverlening is in het voortraject erg gebrekkig.

De informatievoorziening schiet tweezijdig tekort waardoor vaak verkeerd wordt geïnvesteerd.

Ook bij dit onderzoek bleek zelden sprake van tegenstrijdige regels. In veel gevallen was het ook hier de interpretatie van wet- en regelgeving bij de uitvoering. Klaarblijkelijk geeft de wet- en regelgeving zoveel interpretatieruimte bij de handhavinginstanties dat er verschillen in uitvoering kunnen voorkomen. De werkgroep geeft daarbij aan dat daardoor een beeld van willekeur kan ontstaan. Verder werd geconstateerd dat overheidsinstanties onvoldoende met elkaar communiceren en daardoor onvoldoende van elkaar weten waar ze mee bezig zijn. Het gevolg is beleid en regelgeving dat interdepartementaal onvoldoende op elkaar is afgestemd.

Door de grote groep handhavers worden horecaondernemers veelvuldig lastig gevallen. Een en ander wordt in de hand gewerkt door de slechte communicatie tussen de verschillende instanties. Ook de horecaondernemer blijft in sommige gevallen in gebreke. De werkgroep concludeert dat deze ondernemers soms beslissingen nemen zonder zich goed te laten informeren. Vervolgens leidt dat vaak weer tot onnodige uitgaven, irritatie en, in dat geval geheel onterecht, een negatief beeld van de overheid. De horecaondernemer zou ook teveel naar het eigen belang kijken en bij voor hun negatief uitvallende beslissingen het grotere belang uit het oog verliezen.

In zijn algemeenheid concludeert de werkgroep dat de horecaondernemer met te veel wet- en regelgeving geconfronteerd wordt. De werkgroep stelt: "de onheldere uitleg, verschillende toepassingen en overmaat aan administratieve voorschriften hebben een negatieve invloed op de bereidheid tot naleving". Naar aanleiding van de bevindingen heeft de gemeente besloten de werkgroep in stand te houden en driemaandelijks bijeen te laten komen om de knelpunten te elimineren en de voortgang in de afhandeling te blijven volgen.

Naast het oplossen van de knelpunten is er ook nagedacht over structurele oplossingen. Een van de oplossingen is het in stand houden van de bestaande werkgroep Strijdige Regels. Deze werkgroep komt driemaandelijks bij elkaar met als doel verbetering na te streven en de

---

geformuleerde actiepunten te volgen. Bij vergunningverlening wordt gebruik gemaakt van door de inspectiediensten aangeleverde aandachtspuntenlijsten.

In het voortraject van vergunningverlening wordt ten behoeve van eenduidigheid door de verschillende diensten intensiever samengewerkt. De gemeente 's-Hertogenbosch streeft naar één Horecaverunning waar alle benodigde vergunningen onderdeel van uitmaken. Daarnaast wordt binnen de gemeente een accountmanager aangesteld. Deze accountmanager krijgt binnen de gemeentelijke organisatie de coördinatie tussen de verschillende dienstonderdelen te verzorgen (bijdrage aan integrale aanpak). De accountmanager is daarnaast aanspreekpunt voor ondernemers. Hij wijst bijvoorbeeld de startende ondernemers via een intakegesprek op alle wet- en regelgeving waar hij mee te maken krijgt, en welke instanties daarvoor verantwoordelijk zijn.

Vanuit de branche speelt de accountmanager informatie (lokaal en landelijk) door naar de betrokken dienstonderdelen. Denk aan nieuwe wet- en regelgeving voor de branche of grote toekomstige projecten. Hij levert daarmee een bijdrage aan een betere voorbereiding van de onderneming en ontlasting van de diensten door een drempelfunctie (Bron: Eindrapport Strijdige Regels Horeca 's-Hertogenbosch).

Naast het aanstellen van een accountmanager heeft de gemeente ook een Horeca wegwijzer op internet geplaatst. Deze wegwijzer informeert de horecaondernemer over de gemeentelijke regelingen, de wettelijke grondslag, de inhoud van de regels en de aanvraag procedures. Voor de volledigheid leveren de inspectiediensten de gemeente een overzicht met aandachtspunten aan.

Om de controles van de inspectiediensten beter op elkaar af te stemmen is een systeem ontwikkeld waardoor deze diensten elkaar van de bezoeken op de hoogte te stellen. Daardoor wordt voorkomen dat ondernemers die de zaken op orde hebben onnodig worden bezocht en dat extra aandacht uitgaat naar ondernemers waar misstanden werden geconstateerd.

Tot slot heeft de gemeente een digitaal loket geoperationaliseerd waar ondernemers informatie in kunnen winnen maar ook transacties kunnen verrichten. Zo is het verloop van de digitale aanvraag van vergunningen via internet te volgen. In de toekomst wordt het loket uitgebreid met mogelijkheden tot interactie met inspectiediensten en bijvoorbeeld de Kamer van Koophandel. Daarmee is 's-Hertogenbosch niet uniek maar sluit daarbij aan bij het initiatief voor het Bedrijvenloket van het Ministerie van Economische Zaken.

---

Enkele knelpunten bleken niet lokaal oplosbaar maar vergen aanpassing van centraal beleid. In het geval van s'-Hertogenbosch gaat het concreet om het aanpassen van de Drank en Horecawet en de Arbo- en Arbeidstijdenwet.

### **2.3.3. De werkgroep Aanpak Strijdige Regels Horeca Maastricht**

De tijdelijke werkgroep Aanpak Strijdige Regels Horeca Maastricht werkte weliswaar vergelijkbaar maar was wat anders van opzet. Naast een werkgroep is na de inventarisatie van de knelpunten een daarop toegespitste subwerkgroep ingesteld. De aanleiding voor het initiatief in Maastricht waren de (al jaren) bij de Stuurgroep Horeca, de Branchevereniging en verschillende overheidsinstanties opgemerkte signalen van veelvoorkomende strijdige regels.

Ook in dit onderzoek bleek dat in veel gevallen sprake van tegenstrijdige interpretaties was. Daarnaast constateerde men dat de horecaondernemer in veel gevallen niet aan alle voorschriften kon voldoen. Voorbeelden daarvan zijn : Volgens de Arbo-dienst mag er geen drempel bestaan tussen keuken en gang. Volgens de Voedsel en Warenautoriteit moet er juist wel een drempel aanwezig zijn. De brandweer verplicht brandblusmiddelen in de keuken. Volgens de legionellavoorschriften moet water dat warmer dan 25 graden Celsius wordt, regelmatig worden doorgespoeld. De betreffende brandslang hangt in de keuken in de zon en wordt af en toe warmer. De Voedsel en Warenautoriteit verplicht regelmatig doorspoelen van de brandslang. De brandweer geeft een boete als de zegel van de brandslang doorbroken is. De ondernemer moet hier dus kiezen tussen twee boetes.

Ook bij de werkgroep Strijdige Regels in Maastricht worden herkenbare verbeterpunten geformuleerd. Zo wordt er voor de ondernemers zowel digitaal als fysiek één loket voor informatie en vergunningen ingericht. Daarnaast worden er specifieke eisen m.b.t. het baliepersoneel geformuleerd. In tegenstelling tot anderen beperkt het loket zich tot gemeentelijke en rijksverplichtingen.

De inspectiediensten gaan elkaar periodiek informeren over de uit te voeren controleprogramma's en proberen dit beter op elkaar af te stemmen. Voor zover relevant worden controles gezamenlijk uitgevoerd. Indien strijdige regels geconstateerd worden dan neemt de controlerende inspectie contact op met het desbetreffende controlerende orgaan. De gemeente organiseert jaarlijkse bijeenkomsten met andere gemeenten met als doel om informatie uit te wisselen.

### **3. Theoretisch kader**

#### **3.1. Inleiding**

De bestuurskundige Kuypers<sup>2</sup> (1985) stelt dat beleid 'een systeem van gekozen elementen is, waarvan elk zich tot een of meer anderen verhoudt als een doel tot een middel of als een middel tot een doel. In het geval van conflicterend beleid zou in dit geval sprake zijn van verstoring van het systeem waarin de inzet van het middel weliswaar wellicht het beoogd effect op het doel heeft maar ook een negatief effect op een ander doel uitoefent. Volgens de bestuurskundigen De Graaf en Hoppe<sup>3</sup> (1989) kan beleid beschouwd worden als een politiek bekrachtigd plan. Een manier om bepaalde doeleinden te realiseren, een mogelijkheid om bepaalde problemen te voorkomen of te bestrijden.

Volgens De Graaf en Hoppe zijn er twee soorten basismateriaal aanwezig. Enerzijds zijn er de abstracte en omstreden idealen, waarden, normen en ideologieën. Anderzijds is er sprake van een vage, onverwerkte massa van feitelijke gegevens. Het basismateriaal moet worden omgevormd in een politiek bekrachtigd plan of een beleid. Beleidsmakers dienen oplossingen te zoeken voor een aantal problemen. Deze personen oefenen invloed uit door verschillende bijdragen te leveren, zoals deskundigheid; creativiteit, sociale vaardigheden, tijd, informatie, maar ook belangen en macht.

In de praktijk wordt beleid op verschillende departementen en op verschillende niveaus binnen de overheid geformuleerd en geïmplementeerd. Met bovenstaande definities blijft de complexiteit en de samenhang buiten beschouwing. Dat geldt overigens ook voor de definitie van de bestuurskundige Hoogerwerf<sup>4</sup> (1980) die beleid omschrijft als 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen.

Hoogerwerf stelt dat het ontwerpen van een overheidsbeleid een politieke of bestuurlijke activiteit is. Ervaring en praktische kennis spelen hier een grote rol, maar ook wetenschappelijke kennis en inzichten. De ontwerper van dit beleid kan erg variëren. Ontwerpers kunnen zijn een politicus, een individuele ambtenaar, een externe adviseur, een ambtelijke commissie, een extern adviesorgaan of een onderzoeksinstituut. De opsteller van beleid dienen te weten of het om een nieuw beleid gaat of om een aanpassing van een bestaand beleid. Bij nieuw beleid is er een grotere keuzeruimte dan bij de verandering van

---

<sup>2</sup> Kuypers, G., De ontwikkeling van overheidsbeleid, in Hoogerwerf A. (red), Overheidsbeleid, Alphen a/d Rijn, 1985.

<sup>3</sup> Van de Graaf, H., Hoppe, R. Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde, Muiderberg, 1989.

<sup>4</sup> Hoogerwerf, A. 'Inhoud en typen van beleid', Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn, 1980.

---

bestaand beleid. Het maakt ook verschil uit of het gaat om een operationeel of uitvoerend beleid, dat een groot aantal routinebeslissingen omvat, dan wel om een strategisch beleid, dat een eenmalige koersverandering inhoudt.

Daarmee geven we niet aan dat deze bestuurskundigen de complexiteit en de samenhang over het hoofd zien. Deze definities dienen het doel om het complexe veld vereenvoudigd en beknopt weer te geven.

In dit hoofdstuk wordt de theorie met betrekking op beleid in beschouwing genomen. We beschrijven de theorie over hoe (goed) beleid nu tot stand komt en aan welke voorwaarden het moet voldoen. Daarna zoomen we in op het thema beleidsvrijheid. We onderzoeken wat bestuurskundigen schrijven over beleidsvrijheid en proberen een relatie te leggen met conflicterend beleid. Vervolgens behandelen we aan de hand van een drietal benaderingen de relatie tussen overheid en maatschappij en onderzoeken de theorie met betrekking tot de functionaliteit en de effectiviteit van netwerken en het functioneren van netwerken.

### **3.2. *Conditie voor goed beleid***

Het is belangrijk te wijzen op een aantal maatstaven, die Hoogerwerf nog naar voren schuift voor een goed ontwerp van een beleid. Deze criteria worden gebruikt om de kwaliteit van een beleid te beoordelen.

De eerste norm heeft betrekking op de legitimiteit of de aanvaardbaarheid van een beleid. Hierbij wordt gekeken naar zowel de politieke als de maatschappelijke aanvaardbaarheid. Het heeft betrekking op de mate waarin het beleid door de betrokkenen wordt beschouwd en gesteund als juist, gerechtvaardigd of op zijn minst acceptabel. Deze betrokkenen zijn de personen en de organisaties die het beleid voorbereiden en bepalen, maar ook zij die het beleid uitvoeren en de doelgroep of de mensen op wie het beleid zich richt.

De volgende maatstaf echter houdt verband met de rationaliteit of redelijkheid van een beleid. Bij dit criterium gaat men na hoe goed de redenering of argumentatie waarop het beleid berust, bestand is tegen een gefundeerde kritiek.

Tot slot heeft de laatste maatstaf betrekking op de uitvoerbaarheid van een beleid. Als er een bepaalde beleidsmaatregel voorop wordt gesteld, moet hij ook realiseerbaar zijn.

---

Hoogerwerf beschouwt beleidsvoorbereiding dus als een proces, dat kan worden ingedeeld in verscheidene deelprocessen, fasen of stappen. Zijn uitgangspunt is juist het streven naar een zo legitiem en rationeel mogelijk beleid, met heel veel aandacht voor de factor 'informatie.

Het mag duidelijk zijn dat het uitgangspunt geldt dat beleid zorgvuldig en weloverwogen tot stand wordt gebracht. De hoogleraar politieke wetenschappen, Paul Sabatier<sup>5</sup> heeft samen met Daniel Mazmanian (Mazmanian & Sabatier, 1980; 1981; 1989). een onderzoek gedaan naar de ontwikkeling en toetsing van voorwaarden voor effectieve implementatie van beleid. Daarbij zijn ze uitgekomen op zes condities:

- De doelen die met het beleid beoogd worden moeten helder en consistent zijn.
- Het beleid moet theoretisch ondersteund worden en relevante beïnvloedbare factoren en causale relaties dienen daarvoor in kaart te worden gebracht. Het beleid wordt geacht beleidsuitvoerenden in voldoende mate invloed over de doelgroepen van het beleid te geven.
- Het beleid structureert het implementatieproces op een zodanige wijze dat de kans dat uitvoerders en doelgroepen op de gewenste wijze zullen handelen, wordt gemaximaliseerd. Dit houdt onder meer in dat de uitvoerende diensten moeten worden ondersteund met voldoende verantwoordelijkheden en financiële hulpbronnen.
- De leiders van de uitvoerende diensten beschikken over voldoende politieke en managementkwaliteiten en ondersteunen de doelstellingen van het beleid.
- Het beleid wordt tijdens de uitvoering actief ondersteund door de ontwerpers ervan.
- Het beleid wordt in de loop van de tijd niet achterhaald door nieuw, conflicterend beleid of door veranderingen in sociaal-economische of politieke omstandigheden.

De zes van Mazmanian & Sabatier geciteerde condities geven een top-down benadering weer. In zijn algemeenheid de meer klassieke variant waarin centraal beleid wordt ontwikkeld

---

<sup>5</sup> Mazmanian, D.A. & P.A. Sabatier (eds.). *Effective Policy Implementation*, Lexington, 1981.

---

en geformuleerd en centraal de voorwaarden voor een goede en effectieve implementatie wordt nagestreefd. Er zijn naast de top-down benadering meer perspectieven voor de totstandkoming van beleid te onderscheiden. In de volgende paragraaf worden drie verschillende benaderingen belicht.

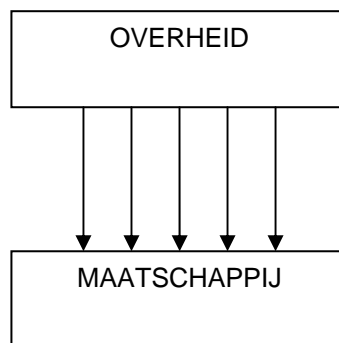
### **3.3. Drie perspectieven**

De relatie tussen maatschappij en overheid kan op verschillende wijzen worden benaderd. Teisman<sup>6</sup> (1992) formuleert in relatie tot complexe besluitvorming drie verschillende perspectieven voor de analyse van overheidsbeleid. Het betreft:

- De unicentrische benadering
- De multicentrische benadering
- De pluricentrische benadering

#### **3.3.1. De unicentrische benadering**

De overheid bepaalt, daar gaat het in essentie bij deze benadering om. In deze top-down benadering bepaalt de politiek-bestuurlijke top het beleid en de ambtenarij voert het beleid uit. De overheid kan als geen ander belangen tegen elkaar afwegen en het speelveld overzien. Beleidsontwikkeling is in dit model synoniem met sturing.



De relatie tussen overheid en maatschappij is als subject tot object. Als het beleid niet het beoogde resultaat heeft wordt het gezien als een storing in het systeem. Het model komt overeen met het bureaucratisch model van Weber en komt bijvoorbeeld overeen met

---

<sup>6</sup> Teisman, G. Complexe besluitvorming. Den Haag: Vuga, 1992

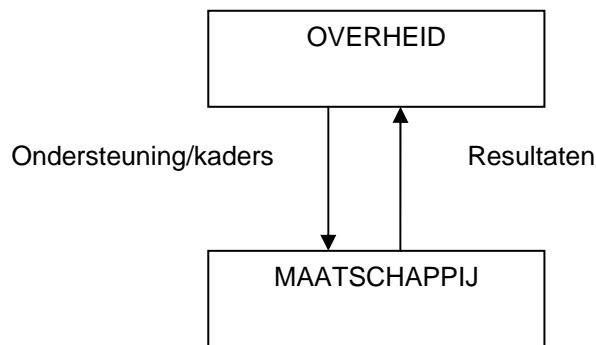


---

organisatiestructuur en werkwijze van het leger. De top bepaalt en de manschappen voeren uit.

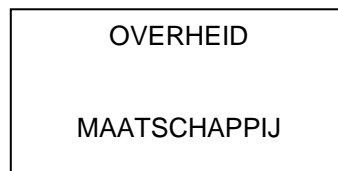
### **3.3.2. De multicentrische benadering**

De multicentrische benadering gaat uit van zelfsturend vermogen en autonomie. Het model is gebaseerd op de bottom-up benadering en decentralisatie. Besluitvorming ligt bij de lokale overheden die prima in staat zijn om de juiste beslissingen te nemen omdat ze als geen ander het lokale speelveld kunnen overzien. Voor de centrale overheid ligt in dit model een ondersteunende rol. Door competitie op lokaal niveau komt een rationeel en collectief doel tot stand.



### **3.3.3. Pluricentrische benadering**

Naast de unicentrische en multicentrische benadering is er ook een pluricentrische benadering waarbij centrale en lokale overheden meer met elkaar verweven zijn. In dit model is geen sprake van hiërarchie of autonomie. De partijen zijn meer van elkaar afhankelijk.



### **3.3.4. Kritiek op top-down benadering**

Over de wijze waarop beleid tot stand moet komen lopen de meningen uiteen. Fenger<sup>7</sup> (2003) verwoordt veelgehoorde kritiek op de top-down of unicentrische benadering als dat zij voorbijgaat aan de processen die zich daadwerkelijk op het uitvoerende niveau, bijvoorbeeld achter de loketten van de sociale dienst, afspelen. In de praktijk blijkt het goed mogelijk dat het initiatief voor beleid op decentraal niveau ligt en dat de kennis en ervaring van direct betrokkenen gebruikt wordt om in samenwerkingsverband beleid gestalte te geven. Deze bottom-up benadering heeft volgens deskundigen ook zijn keerzijden. Birkland<sup>8</sup> (2001) geeft als tekortkomingen de mogelijkheid voor street level bureaucrats om het doel van beleidsmakers te frustreren en de mogelijkheid tot -of de motivatie tot- participatie is vaak beperkt. Dit zal zich vaker voordoen wanneer het technisch gehalte van het onderwerp hoog ligt.

Birkland geeft aan dat de top-down benadering met name geschikt is voor de meer dwingende en op zichzelf staande beleidsonderwerpen en de bottom-up benadering voor de minder dwingende onderwerpen waarbij decentraal onderzoek naar de implementatie dient te worden uitgevoerd.

### **3.3.5. Beleidsvrijheid**

Beleid wordt door Rosenthal<sup>9</sup> e.a. (1996) als volgt omschreven; De voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling. De mate waarin uitvoerders of vertegenwoordigers van beleid omgaan met de vrijheid die zij krijgen om dat beleid tot uitvoering te brengen kan ertoe leiden dat verschillende uitkomsten tot stand komen. Dit komt o.a. door de verschillende percepties, en beelden die de deelnemers van de werkelijkheid hebben. Beleidsvrijheid kan een van de oorzaken zijn dat leidt tot strijdige regels of tot conflicterend beleid. De uitkomst van het handelen van de ambtenaar hangt af van de mate van ingebouwde checkes en balances die zijn ingebouwd bij de uitvoering van het beleid.

De notie van beleidsvrijheid is een relatieve notie die afhangt van de inrichting en structurering van beleidsprocessen schrijven Fenger en Noordegraaf<sup>10</sup> (2001).

---

<sup>7</sup> Fenger, H.J. M. Over implementatie en beleidsverandering, klassieke studies in de bestuurskunde. nr.19, 2003.

<sup>8</sup> Birkland T.A., An Introduction to the policy process. New York, 2001.

<sup>9</sup> Rosenthal, U e.a., Openbaar bestuur; beleid, organisatie en politiek, Alphen aan den Rijn, Samson,1996.

<sup>10</sup> Fenger H.J. M.,Noordegraaf, M, Beleidsvrijheid van publieke managers, Management in overheidsorganisaties, nov. Samsom 2001.

---

Wat die vrijheid inhoudt, hoe groot die vrijheid is en welke betekenis de vrijheid voor ambtenaren heeft, is afhankelijk van het bestuurlijk systeem waarin ambtenaren opereren. De ambtenaar is een neutrale transformator van beleidsideeën naar beleidsproducten.

*Versimpelde beleidsvrijheidsketen*

Politiek geaccordeerd beleidsidee (minister, kabinet, Kamer)

Beleidsorgaan (DG, directie)

Uitvoerende dienst (directie)

Staf ('technostructure')

Contactambtenaar

Beleidsvrijheid is niet vanzelfsprekend. Van de Graaf en Hoppe<sup>11</sup> (1989): Beleidsideeën zijn in beginsel politiek gedragen en eigenstandige ambtelijke ideeën zijn daarmee ondemocratisch. Daarmee wordt onderscheid gemaakt tussen de politiek en het ambtelijke apparaat. Daarnaast wordt verwezen naar Montesquieu en de "Scheiding der machten". Daarbij wordt bedoeld de heldere scheidslijn tussen wetgevende- uitvoerende- en rechtsprekende machten, toebedeeld aan gescheiden organen. Van de uitvoerende macht wordt in dat kader verwacht de taken neutraal en loyaal uit te voeren. In dat kader zou er dus geen sprake van beleidsvrijheid kunnen zijn. Tot slot wordt verwezen naar de beleidscyclus waarbij hiërarchische procedurering en structurering geen ruimte voor beleidsvrijheid laat.

Fenger en Noordegraaf<sup>12</sup> (2001) stellen dat dit een ideaaltypische voorstelling van zaken is die in empirische zin gerelativeerd moet worden.

*Beleidsvrijheid is de mate waarin een ambtenaar de ruimte heeft om een keuze te maken voor de richting en middelen om het beleid ten uitvoer te brengen.*

---

<sup>11</sup> Van de Graaf, H., Hoppe, R. *Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Muiderberg, 1989.

<sup>12</sup> Fenger H.J.M., Noordegraaf, M, *Beleidsvrijheid van publieke managers*, Management in overheidsorganisaties, nov. Samsom 2001.

---

Beleidsvrijheid gaat samen met beleidsuitvoering. Bij de uitvoering van beleid spelen een drietal zaken een rol bij de toepassing van regels. Ten eerste het eigen belang van de ambtenaar, ten tweede zijn professionele oriëntatie en tot slot zijn eigen politieke en beleidsmatige opvatting. Indien er geen harde normen aanwezig zijn of de regels ruimte laten voor interpretatie zullen de uitvoerders, de ambtenaren, de vrijheid nemen om de regels toe te passen zoals dat past binnen hun professionele oriëntatie en eigen politieke en beleidsmatige opvatting.

Volgens Ringeling <sup>13</sup>(1978) kunnen regels tegenstrijdig zijn, waarmee ook beleidsvrijheid ontstaat. Ringeling kijkt niet alleen naar factoren die bepalend zijn voor de omvang van de beleidsvrijheid, maar gaat ook in op mogelijkheden om controle uit te oefenen op de handelingen van de ambtenaren. Hij is van mening dat de democratische controle op de beleidsuitvoering moet worden versterkt ten koste van de hiërarchische controle.

Ringeling onderscheidt drie bronnen van beleidsvrijheid:

1. regelgeving
2. de organische structuur
3. de aard van het werk

ad1. Wet en regelgeving worden nooit geformuleerd voor concrete gevallen. Dit geeft de ambtenaar de mogelijkheid om zelf invulling te geven bij de toepassing van de wet.

ad2. Hierbij is de mate van interne controle op de beslissingen van de contactambtenaar van belang. Hoe minder de controle hoe groter de vrijheid. Daarnaast is ook de mate van centralisatie van het uitvoeringsproces van belang.

Ad3. Tot slot is beleidsvrijheid ook afhankelijk van de aard van het uitvoerend werk. De uitvoerende ambtenaar zit tussen de klant en het management.

Lipsky<sup>14</sup> (1980) betoogt dat het werk van de zogenaamde contactambtenaren, de uitvoerders/streetlevel- bureaucrats verder gaat dan het uitvoeren van regels. Zij maken het beleid. Deze ambtenaren staan van verschillende kanten onder druk en moeten aan uitlopende claims voldoen, terwijl hun tijd en middelen schaars zijn. Daardoor ontwikkelen ze mechanismen om hiermee om te gaan. Daarmee vertalen zij beleidsideeën tot beleidsproducten. Street-level bureaucrats zien zich derhalve genoodzaakt om eigen

---

<sup>13</sup> Ringeling, A., Beleidsvrijheid van ambtenaren, Alphen, 1978

<sup>14</sup> Lipsky M.: Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services, New York, 1980.

-----  
aanpassingsstrategieën te ontwikkelen, om hun werk "werkbaar" te houden. Doordat zij bij de uitvoering van hun werk veel beslissingsvrijheid hebben, kunnen zij een eigen uitvoeringsbeleid ontwikkelen. Dit neemt niet weg dat er afgestemd hoeft te worden met andere collega's over de toepassing van de regelgeving. Worden de regels geïnterpreteerd zoals zij denken dat het toegepast moet worden vanuit een machtspositie of is het een onbedoelde beleidsvrijheid. Ook ziet men dat dezelfde regels door verschillende collega's zowel binnen als buiten de directe omgeving verschillend kunnen worden geïnterpreteerd. Die interpretatieruimte is er ook voor de controlerende ambtenaren in de horeca.

Beleidsvrijheid, bijvoorbeeld vanwege de complexiteit van bestuur en implementatie is niet op voorhand af te keuren, maar ook niet zonder meer te omarmen. Er zal een evenwicht moeten worden gevonden tussen het handhaven van vrijheden en het voorkomen van willekeur en misbruik.

### **3.4. Netwerken**

In de voorgaande subparagraaf is in drie perspectieven de relatie tussen overheid en maatschappij weergegeven. Het betrof de unicentrische, multicentrische en pluricentrische benaderingen van Teisman. Het betreft modellen die iets zeggen over hoe men (overheid en maatschappij) zich tot elkaar verhoudt. In deze subparagraaf gaan we dieper op die relatie tussen overheid en maatschappij in, met name op de pluricentrische benadering. In de netwerkbenadering waarin in de werkgroepen Strijdige Regels voor gekozen is, is namelijk sprake van intensieve samenwerking tussen die overheid en samenleving.

In de sociale wetenschappen wordt het begrip netwerk gebruikt om de relaties van een individu of een organisatie met andere individuen of organisatie(s) te analyseren en in kaart te brengen. Op die manier krijgt men zicht op iemands verbondenheid met -en afhankelijkheid van- anderen. De netwerkbenadering stelt niet een actor als uitgangspunt, maar hecht veel belang aan onderzoek naar de relaties, posities en inbreng van de verschillende actoren. De netwerktheorie tracht het beleidsproces te benaderen op een manier die meer aansluit bij de werkelijkheid.

*Netwerken zijn te omschrijven als min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom specifieke thema's en/of clusters van middelen (bevoegdheden, deskundigheden, financiële middelen, politieke legitimiteit of de steun van uitvoeringsorganisaties).*

---

Beleidsnetwerken zijn sociale interactieve systemen rond beleidsproblemen. Ze bestaan uit stelsels van wederzijds afhankelijke publieke en private actoren die rond deze problemen met elkaar verbonden zijn en elkaar in hun doelstellingen en strategieën beïnvloeden. In dat sociale actiesysteem bepalen de interacties en strategieën van de verschillende actoren de voortgang en het product van het beleidsproces. Beleidsnetwerken zijn met andere woorden dynamisch en vertonen in de tijd een grillig verloop. Het zijn netwerken bestaande uit personen en organisaties wiens doelstellingen regelmatig veranderen en ook hun positie binnen de netwerken veranderen. Tijdens het tot stand komen van een resultaat wordt er onderhandeld waardoor standpunten verlaten worden. Uiteindelijk komt men tot een compromis.

Netwerken en/of interorganisatorische relaties, worden vaak beschreven in termen van twee fundamenteel verschillende onderzoeksperspectieven; de top-down en de bottom-up benadering<sup>15</sup> (Hufen en Ringeling, 1990). Bij de top-down benadering wordt gekeken naar de actoren die de bevoegdheden hebben toebedeeld gekregen om een bepaald programma uit te voeren. De bottom-up benadering staat in essentie neutraal hiertegenover. De bottom-up analyse is strikt empirisch. De feitelijke betrokkenheid van actoren is de maatstaf in de beschrijving en verklaring van processen. Zoals de term al aangeeft, wordt gewerkt vanuit de werkvloer. Ook bij de beoordeling van de resultaten stelt men zich in de bottom-up benadering neutraal op. In de top-down benadering is er een normatieve voorkeur voor door de overheid bevoegde organisaties en in een beleidsprogramma geformuleerde doelen. In de bottom-up benadering kan de beoordeling van beleidsprocessen geschieden op basis van belangen, doelen of voorkeuren van de direct betrokkenen. Beleidsnetwerken zijn geschetst als een alternatief concept voor de traditionele gedachten, waarbij alles van boven gedicteerd wordt, met betrekking tot beleid. Vanuit het perspectief van beleidsnetwerken ziet de wereld er anders uit dan vanaf de top gezien<sup>16</sup> (Hoogerwerf, 1986).

De beleidsproblemen waar omheen beleidsnetwerken worden gevormd, zijn complexe problemen. Ze raken vele actoren, zowel in de publieke als in de private sfeer. Men spreekt daarom ook van multi-actor problemen.

De verschillende actoren vormen de basis eenheden van een beleidsnetwerk. Het begrip actor wordt hier gebruikt om de organisaties en individuen aan te duiden die zich met eigen doelstellingen als afzonderlijke eenheden gedragen. Het is dan ook vaak verkeerd om in het kader van beleidsnetwerken de (gemeentelijke, provinciale, het rijk) overheid als één actor te beschouwen. De verschillende organisaties binnen deze overheden zullen vaak als

---

<sup>15</sup> Hufen, J.A.M. en Ringeling, A.B., (Red.), Beleidsnetwerken, Overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking, 's- Gravenhage, VUGA, 1990.

<sup>16</sup> Hoogerwerf, A. Vanaf de top gezien, Amsterdam, Sijthoff, 1986.

---

afzonderlijke eenheden optreden met eigen doelstellingen. Hoewel het in beleidsnetwerken mogelijk is dat individuen in eigen naam optreden, zijn de actoren toch meestal organisaties of eenheden van organisaties die vertegenwoordigd worden door gemandateerde individuen. De banden tussen die individuen en hun organisaties zorgen ervoor dat een beleidsnetwerk niet louter een sociaal netwerk is. Elke actor in het netwerk is gedwongen zijn beleid voortdurend af te stemmen op de eisen die hem door de omgeving worden opgelegd. Ringeling en Hufen (1990) maakt hierbij wel de kanttekening dat het toenemende belang van de omgeving niet betekent dat de overheid een actor als andere actoren in het netwerk is. De structuur en het functioneren van de publieke organisaties maken hun optreden karakteristiek. Bovendien is de overheid hoeder van belangen die zich niet zomaar tegen andere belangen laten uitruilen. Beleidsnetwerken zijn geschetst als een alternatief concept voor de traditionele gedachten met betrekking tot beleid.

In praktijk blijkt dat publieke organisaties doorgaans van veel andere organisaties afhankelijk zijn. Dat maakt het soms noodzakelijk om een omgevingsanalyse te maken. Omdat een omgevingsanalyse in principe niet alleen tussen maar ook binnen en boven organisaties kan worden verricht, is het niet altijd de formele organisatie die zich als knooppunt in het netwerk manifesteert.

Voor een omgevingsanalyse dienen volgens Maes en Jochmans<sup>17</sup> (1996) de volgende zaken onderzocht te worden:

1. organisatiedoelen in kaart brengen;
2. de relevante actoren in het netwerk identificeren;
3. de actorposities bestuderen;
4. de interacties tussen de actoren in het netwerk inventariseren;
5. de percepties van de actoren reconstrueren;
6. de institutionele context analyseren.

Actoren handelen vanuit hun percepties, strategie, regels, ingeschatte afhankelijkheden en externe factoren. De relaties die ze leggen tussen factoren, in termen van oorzaak en gevolg, probleem en oplossing of instrument en effect, loopt niet zelden flink uiteen. Behalve het feit dat actoren dus uiteenlopende en mogelijk conflicterende doelen hebben, kunnen zij ook bij gelijkkluidende doelen en belangen volstrekt van mening verschillen over de vraag hoe deze

---

<sup>17</sup> Beleidsnetwerken in het kader van het overheidsbeleid", in Maes, R. en Jochmans, K. (red.), *Inleiding tot de bestuurskunde (Deel 3)*, Brussel, Studiecentrum Open Hoger Onderwijs, 1996.

---

het best binnen bereik kunnen worden gebracht. Elke actor wordt echter in eerste instantie gedreven door eigenbelang: hij wil zoveel mogelijk eigen doelstellingen realiseren.

In bestuurskundige publicaties wordt veelvuldig aandacht besteed aan beleidsnetwerken en de voor- en nadelen daarvan. De behoefte aan het werken in netwerken wordt gevormd door het stereotype beeld van een trage, stroperige en weinig effectief functionerende overheid. Het ligt voor de hand dat intensieve samenwerking met alle betrokken partijen de kwaliteit van de uitvoering zou kunnen verbeteren. Deze gedachtegang wordt ondersteund door onderzoek en rapporten (o.a. het rapport van de commissie Vonhoff<sup>18</sup> (1980) m.b.t. de hoofdstructuur van de Rijksdienst). Bestuurskundigen hebben verschillende zienswijzen over het werken in netwerken. Veelgenoemd is het gebrek aan efficiëntie en effectiviteit door beperkte coördinatie en fragmentatie tussen organisaties.

In een netwerk zitten deelnemers met verschillende doelstellingen. De doelstellingen voortvloeiende uit de organisaties die vertegenwoordigd worden bepalen hun gedrag. De doelstellingen kunnen soms in de loop van het proces door de deelnemers aangepast worden in het belang van zowel hun eigen organisatie als die van de tegenpartij. Hoewel de deelnemers in de regel zo autonoom mogelijk blijven vindt er samenwerking plaats in zo'n netwerk. Er ontstaat een win - win situatie rekening houdend met hun eigen belang. Het model waarvoor gekozen is, om in dit geval lokale problemen op te lossen, is door middel van een netwerkbenadering. Hanf (1978)<sup>19</sup> heeft zijn vraagtekens. Hij stelt; "Beschouwen we enerzijds de noodzakelijke functionele afhankelijkheid van de verschillende actoren en anderzijds de beperktheid van de handelsvrijheid en de middelen van het politiek of ambtelijk apparaat, dan worden de netwerken knellend. Deze uitspraak leidt tot vraagtekens of de netwerkbenadering wel zo geschikt is als methode voor effectief handelen van de overheid. Geen enkele benadering is volmaakt en het zou een utopische gedachte zijn te veronderstellen dat een netwerkbenadering in elke situatie de juiste oplossing biedt. Toch biedt de netwerkbenadering nieuwe inzichten die bepaalde beleidsprocessen kunnen verklaren en wordt er een open benadering gehanteerd die de omgeving in grote mate bij het proces betreft. De overheid is initiatiefneemster om het probleem op te lossen door verschillende partijen bij elkaar te brengen. De overheid blijft in veel gevallen als sturende actor. Zij is eindverantwoordelijke en nadrukkelijk aanwezig. Zij geeft aan waar de verantwoordelijkheden van anderen liggen, het toekennen van speelruimte of het vaststellen van waarden die gerealiseerd moeten worden, kan de overheid als centrale, maar niet perse hiërarchische actor, de anderen aanzetten op autonome wijze invulling te geven aan hun

---

<sup>18</sup> Commissie-Vonhoff, Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Elk kent de laan, die derwaarts gaat. Onderzoeksresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen*, Rapport nummer 3 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1980

<sup>19</sup> Hanf, K., Scharpf, F.W. (eds.), *Interorganizational policymaking*, London, Sage Publication, 1978.



---

specifieke medebesturingstaak binnen het netwerk. De Bruijn en Ten heuvelhof (1995)<sup>20</sup> noemen dit netwerkmanagement. Netwerkmanagement vereist een beleidsaanpassing op de volgende gebieden:

- directe sturing moet, met medewerking van de doelgroep, worden omgebogen in de richting van indirecte sturing
- In plaats van generieke sturing moet specifieke sturing worden uitgeoefend; maatwerk dus
- Eenzijdige instrumenten worden zoveel mogelijk vervangen door meerzijdige instrumenten; er worden geen gedragsalternatieven opgelegd of gedictieerd. Door middel van voorlichting, onderhandelingen en dergelijke wordt er ruimte geschapen voor vrijwillige medewerking van de te sturen actoren.
- Instrumenten worden niet simpelweg toegepast, maar er wordt overgegaan op strategisch beleid, dat wil zeggen, er worden acties ontwikkeld die gericht zijn op het aantrekken van actoren, op hun belangen en op de inzet van hun instrumenten.

Het proces van de besluitvorming binnen een netwerk is niet geconcentreerd bij een deelnemer. Diverse organisaties kunnen belangrijke besluiten nemen. Soms in overeenstemming met andere organisaties. Ook is het niet ondenkbaar dat besluitvorming op een bepaald moment voor verschillende actoren een andere betekenis heeft. Door het accent te leggen op de betrokkenheid van veel actoren bij de besluitvorming, bestaat de mogelijkheid rekening te houden met strategisch gedrag (Teisman, 1992) Een van de belangrijkste veronderstellingen van de netwerkbenadering is, dat niet bij voorhand wordt verondersteld dat de ene actor boven de andere actor staat.

### **3.5. Effectiviteit van netwerken**

#### ***Effectiviteit van netwerken: Litjens***

De effectiviteit van netwerken wordt door Litjens<sup>21</sup> (2000) vanuit twee perspectieven benaderd. Het zogenaamde binnenperspectief is een wat negatieve en calculerende benadering waarbij winsten en verliezen van deelnemende partijen en succes of falen van de participanten in het behalen van hun doelen bepalend is voor het eindresultaat. Daarbij wordt een scorekaart bijgehouden. Daar waar het grootste deel van de betrokken partijen zich kan

---

<sup>20</sup> Bruijn, ten Heuvelhof, Netwerkmanagement. Strategieën, instrumenten en normen, Utrecht, Lemma, 1995.

<sup>21</sup> Litjens, B.P.E.A. De structuur van beleidsnetwerken. Bestuurskunde, jaargang 9, nr. 3, 2003.

---

herkennen in het eindresultaat is de effectiviteit het grootst. Het buitenperspectief is een andere benadering. In het buitenperspectief gaat het om de mate van oplossing van het gemeenschappelijke probleem

Litjens analyseert netwerken met de drie thema's; dichtheid, centralisatie en autonomie. Het maximum van dichtheid wordt bereikt als alle actoren relaties met elkaar onderhouden. Bij een hogere dichtheid is de onzekerheid het laagst zo stelt hij. Bij centralisatie gaat hij uit van "cohesie rond bepaalde actoren" en constateert in netwerken een hiërarchie met prominente en anonieme actoren. De informatie en communicatiestromen worden gedictieerd door de prominente actoren. Een centralere positie betekent minder afhankelijkheid van anderen. Een gecentraliseerd netwerk is echter geen constante organisatie maar door verschuiving van posities in beweging. Bij het thema autonomie gaat het om toegang tot hulpbronnen. Hulpbronnen zoals informatie geven macht binnen een netwerk. De macht neemt toe als de actor anderen geen of weinig toegang tot de hulpbronnen geeft en zelf wel toegang tot hulpbronnen van anderen heeft. Daarbij dreigt voor de actor isolatie hetgeen voorkomen kan worden door handelsrelaties met anderen aan te gaan.

### ***Effectiviteit van netwerken:Pröpper***

Pröpper<sup>22</sup> (2003) gebruikt in zijn theoretische verkenning van het thema beleidsnetwerken de termen coördinatie, integratie en samenwerking. Coördinatie onderscheidt hij als proces en als resultaat en het kan bewust alsook onbewust gebeuren. In de procesbenadering wordt activiteiten, doelen, middelen en tijdkeuzen bewust op elkaar afgestemd. In het geval het één actor betreft dan spreekt hij van afstemming. Bij coördinatie als resultaat dan zijn activiteiten, doelen, middelen en/of tijdkeuzen daadwerkelijk op elkaar afgestemd. Dat kan dan bewust of onbewust hebben plaatsgevonden. Daarbij refereert hij o.a. naar Hoogerwerf (1978) die marktwerking als voorbeeld van onbewuste coördinatie aanhaalt.

Integratie beschrijft Pröpper als bijzondere of verregaande vorm van coördinatie Integratie als proces beschrijft Pröpper als het bewust afstemmen van handelingsplannen van twee of meer actoren met als doel een eenheid of een samenhangend geheel. Bij feitelijke realisatie spreekt hij van integratie als resultaat. Naast integratie onderkent hij ook differentiatie in resultaat en proces in het geval van verschillen in kennis, belangen, taken en verantwoordelijkheden, bevoegdheden, persoonlijke ambities etc.

---

<sup>22</sup> Propper,I.M.A.M. Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken. Bestuurskunde, jaargang 9, nr. 3, 2003

-----  
 Samenwerking beschrijft Pröpper als het bewust afstemmen van twee of meer actoren van gemeenschappelijke handelingsplannen. Als voorbeeld stelt hij het beperken van wederzijdse hinder. In dit geval gaat het om bewuste bundeling van krachten, waarbij naast eventuele individuele doelen ook altijd een gemeenschappelijk doel een rol speelt. Hij constateert daarbij dat coördinatie kan ontstaan als onbewust gevolg van strijd en samenwerking een vorm van bewuste coöperatie is.

Samenwerken is een keuze en afhankelijk van de situatie is in te schatten of het voordelen oplevert. Pröpper beschrijft voor- en nadelen van interorganisationele samenwerking ten opzichte van autonoom handelen:

Mogelijke voordelen	Mogelijke nadelen
Slagvaardigheid	Wederzijdse aanvulling van inspanning en capaciteiten voor prestaties die men alleen niet kan . Verlies aan snelheid van handelen/vergroten van afhankelijkheid/ iedereen wacht op iedereen.

Mogelijke voordelen	Mogelijke nadelen
Leren van elkaar	Verlies aan leren via "individueel" pionieren.

Mogelijke voordelen	Mogelijke nadelen
Activeren passieve actoren	Verbeteringen afhankelijk van de zwakste schakel.

Mogelijke voordelen	Mogelijke nadelen
Actief beleid door gemeenschappelijke aanpak	Verlies aan systeemintegratie

Mogelijke voordelen	Mogelijke nadelen

---

Identiteit	Verlies aan autonomie
------------	-----------------------

Mogelijke voordelen	Mogelijke nadelen
Verantwoordelijkheid	Verantwoordelijk voor totaal: voor het handelen van andere organisaties en voor consequenties van eigen handelen voor andere organisaties. Verantwoordelijk voor eigen handelen afschuiven op andere organisaties.

Mogelijke voordelen	Mogelijke nadelen
Conflicten	Tegengaan wederzijdse hinder en belemmeringen. Nadelen van conflicten, die in iedere samenwerking ontstaan.

Mogelijke voordelen	Mogelijke nadelen
Conflicten als motor voor verbeteringen.	Nadelen van het onderdrukken van conflicten ten behoeve van harmonie (groepsdenken).

Mogelijke voordelen	Mogelijke nadelen
Efficiëntie	Vermijden van dubbel werk of tegenwerking. Communicatie-, coördinatie- en transactie-kosten.

Bij het bestuderen van een netwerk met verschillende actoren kunnen door de beleidsanalist de volgende vragen gesteld worden met betrekking tot de rol die de verschillende actoren spelen in het netwerk: Welke *actoren* zijn op een bepaald moment bij een bepaald *beleidsprobleem* betrokken en staan met elkaar in relatie? Welke specifieke posities nemen ze in als een gevolg van hun onderliggende bedoelingen? Op welke manier vechten ze hun meningsverschillen uit? Welke middelen zetten ze in voor welke doelstellingen? Is er sprake van een complex probleem? Is het een multi-actor probleem? Zijn de verschillende actoren wederzijds afhankelijk? Van welke strategieën maken ze gebruik: samenwerking, coalitie,

---

competitie of conflict? Wie heeft de grootste sturingscapaciteit van de verschillende actoren in het beleidsnetwerk?

De problematiek met betrekking tot het fenomeen conflicterend beleid wordt benaderd vanuit de omgeving van organisaties waarin een aantal actoren (stakeholders) elk een eigen belang hebben. Dit kan leiden tot een uitkomst die conflicteert. Conflicterend beleid kan ingegeven worden door een drietal factoren:

1. Onduidelijk beleid (verschillende beleid over hetzelfde subject/object)
2. Beleidsvrijheid van ambtenaren (eigen interpretatie)
3. Tegengestelde belangen (diverse doelen in netwerken)

Klijn en Van Twist<sup>23</sup> (2000) stellen dat de omgeving van organisaties het best kan worden opgevat als een netwerksamenleving. Een netwerk waarin actoren, afhankelijkheden, verwevenheid, interacties, percepties, strategieën en regels voorkomen. Hierbij moeten de factoren zoals economische groei en technologische ontwikkelingen (indirecte actie elementen) niet uit het oog verloren worden.

### **3.5.3. Spanningsveld tussen samenwerking en autonomie**

Pröpfer (2003) beschrijft de wegen waarop het spanningsveld tussen samenwerking en autonomie hanteerbaar gemaakt kan worden. Beleidsnetwerken, zo geeft hij aan, bestaan uit organisaties die tot op zekere hoogte afhankelijk van elkaar zijn en die deels samenwerken, maar ook deels autonoom handelen. De vraag die daarbij wordt gesteld is welke verhouding tussen samenwerken en autonomie het meest vruchtbaar is.

Tussen autonomie en samenwerking zit een spanningsveld. Het formuleren van organisatieprincipes kan ertoe bijdragen dat spanningsveld hanteerbaar te maken. Simon<sup>24</sup> (2003) richt zich daarbij op decompositie in relatief onafhankelijke onderdelen waardoor het aantal relaties in een netwerk kunnen worden beperkt. Door coördinatie te beperken blijft de autonomie zo veel als mogelijk gehandhaafd. Hij stelt daarbij een voorbeeld waarbij bij een beleidsprobleem 8 organisaties betrokken zijn, waar bij een integrale probleemaanpak 64 relaties tussen deze organisaties van belang zijn. Door het probleem te ontleden in twee deelproblemen waaraan 4 organisaties werken, bedraagt het aantal relaties tussen organisaties 32. Door het ontleden in afzonderlijke componenten blijft de autonomie relatief

---

<sup>23</sup> Klijn, E.H., van twist M., Zicht in de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren. In: Edwards, A, Schaap, L. Vaardigheden voor de publieke sector, Bussum 2000.

<sup>24</sup> Simon, M. Het omgekeerde Peters principe. Overheidsmanagement, febr., 2003.

---

groot en de afhankelijkheid klein. Uitgangspunt bij deze benadering is dat het beleidsprobleem in deelproblemen splitsbaar is.

Morgan<sup>25</sup> (1986) beschrijft met betrekking tot het spanningsveld het meer op de organisatiecultuur gerichte principe van de holistische organisatie. Het door hem geschetste holistische systeem wordt weerspiegeld door de afzonderlijke onderdelen. Als organisaties over dezelfde informatie beschikken en deze op dezelfde manier verwerken dan is het mogelijk dat deze onderdelen relatief zelfstandig handelen waarbij rekening wordt gehouden met het geheel. Daarbij blijft er een balans tussen autonomie en zelfstandigheid. Morgan stelt: alle onderdelen zijn met elkaar verbonden, terwijl niet expliciet hoeft te worden teruggekoppeld of samengewerkt alvorens er gehandeld kan worden. Als argument tegen deze benadering kan de dynamiek van een snel veranderende omgeving worden aangedragen. Anderzijds groeit informatie-uitwisseling door de ontwikkelingen in de ICT waardoor kennis en informatie op meerdere plaatsen beschikbaar wordt gesteld.

Pröpfer (2003) draagt zelf voor het spanningsveld tussen autonomie en samenwerking het maximaliseren van flexibiliteit aan. Hij beoogt daarmee weliswaar samenwerken in beleidsnetwerken maar dan wel met het handhaven van autonomie. De samenwerking moet zich in zijn aanpak concentreren op onderwerpen waarbij dat echt nodig is. Pröpfer stelt: Van flexibiliteit is allereerst sprake als afzonderlijke organisaties in een beleidsnetwerk zelfstandig bij kunnen dragen aan de aanpak van beleidsproblemen, zonder dat zij hierin zijn aangewezen op samenwerking met andere organisaties". Het gaat daarbij dus om het zelfstandig een bijdrage leveren aan beleidsproblemen.

Litjens (2000) stelt dat autonoom handelen kan leiden tot isolatie en verregaande coördinatie kan leiden tot verlies van autonomie. De weg die tussen deze uitersten gevonden moet worden is volgens hem afhankelijk van contingentiefactoren zoals het type beleidsprobleem, de benodigde hulpbronnen en de betrokken partijen. Daarbij onderkent hij het belang van de mate waarin individuele actoren onder deze contingentiefactoren gebruik weten te maken van effectieve netwerkstrategieën. Daarbij stelt hij overigens wel dat er te weinig kennis is en dat er te weinig vergelijkbaar materiaal aanwezig is om uitspraken te doen over de bijdrage van de structuur van netwerken aan de mate van gemeenschappelijke probleemoplossing.

---

<sup>25</sup> Morgan, G., Images of Organization, Newbury Park, CA (USA)1986.

### **3.5.4. Samenvatting van de theorieën**

Bovenstaande theorieën geven inzicht in het functioneren van netwerken. Aan de basis van de selectie ligt de doelstelling van het onderzoek en de daarvoor te beantwoorden deelvragen. Op grond van voorgaande verkenning is de aandacht gevestigd op het probleemveld beleid. Hoe komt goed beleid tot stand. De voorwaarden daarvoor zijn door Mazmanian & Sabatier nader uitgewerkt. Dat inzicht is nodig om de kern van het onderzoek, conflicterend beleid, te begrijpen. We constateren daarmee dat beleid ook kan conflicteren en zullen met de interviewvragen proberen de oorzaken daarvan inzichtelijk te krijgen. Aan de hand van de theorieën van Klijn en Van Twist wordt de complexiteit van een netwerksamenleving toegelicht. Met de interviewvragen willen we inzicht krijgen in de mate waarin de overheid stuurde en de mate waarin overige deelnemers het proces mede konden bepalen. Of het nu gaat over beleidsvorming in enge zin of het oplossen van beleidsproblemen, essentie is samenwerking tussen beleidsbepalers, beleidsuitvoerenden en beleidsgenieters. De topdown of bottom-up benadering wordt door Teisman nader uitgewerkt en geeft ons inzicht in de varianten en de omgeving waarin de varianten gedijen. Het tweede deel van de theorie gaat dieper in op het functioneren van netwerken en de toepasbaarheid daarvan. In beginsel richten we ons op de samenwerking en elementen die daarbij een rol spelen, zoals coördinatie, integratie en samenwerking. Deze elementen geven ons meer inzicht in het proces, de participanten, de spanningsvelden, de belangen en invloeden op de uitkomsten. Aan de hand van de theorieën van Pröpfer wordt samenwerken of autonoom handelen nader uitgewerkt. Daaruit valt onder andere te leren dat het niet “of-of” is maar feitelijk meer een continue variabele situatie. Bovenstaande wordt getoetst met de praktijk en moet ons inzicht geven in de toepasbaarheid van netwerken als effectief instrument voor lokale beleidsproblemen.

## **3.6. Analyse kader**

### **3.6.1. Algemeen**

In de voorgaande paragrafen is geconcludeerd dat een netwerk een effectief instrument zou kunnen zijn bij het oplossen van lokale beleidsproblemen. Met netwerken wordt afgestapt van de zogenaamde klassieke topdown benadering van een sturende overheid en een daarop reagerend uitvoerend niveau. De behandelde theorieën zeggen iets over de condities waarin in netwerken wordt (samen)gewerkt en zijn nodig om het proces en de uitkomst te kunnen begrijpen. Voor het in kaart brengen van de relevante elementen bij het werken in

---

netwerken wordt in deze paragraaf de theorie geoperationaliseerd naar concrete factoren en kenmerken. Aan de hand hiervan kan later, nadat de interviews zijn uitgewerkt, worden bepaald of netwerken een effectief instrument voor het oplossen van lokale beleidsproblemen kan zijn.

Het functioneren van een netwerk wordt beïnvloed door verschillende factoren. Die factoren zijn bepalend voor de effectiviteit en daarmee tevens voor de uitkomst. Een aantal relevante factoren zijn in voorgaand hoofdstuk aan de orde gekomen. Relevant omdat ze inzicht in het rollenspel geven. Kenmerkend in het rollenspel is het spanningsveld waarin de mate van autonomie of samenwerking variabel kan zijn. Nader onderzoek willen we doen naar de positie die de overheid in het proces innam. Was dat een leiderspositie of meer de rol van participant. Hoe stonden de andere deelnemers in het proces?

Voor de verdere behandeling is gekozen voor een vijftal aandachtsgebieden:

Een problemdiagnose

De verschillende belangen in relatie tot samenwerken of autonomie

De rol die de overheid in de werkgroep vervulde

De verschillende belangen in relatie tot coördinatie integratie en samenwerking

De succesbepalende factoren

### **3.6.2. Problemdiagnose**

Wat was nu feitelijk het probleem waarvoor de werkgroepen Strijdige Regels in het leven zijn geroepen. Was met het lokale beleid voldaan aan de condities zoals die zijn gesteld door Hoogerwerf of schort het aan legitimiteit, redelijkheid, realiseerbaarheid of aanvaardbaarheid. Zijn er conflicterende regels geconstateerd of was de aanwezigheid daarvan een aanname. Inzicht in het probleemveld is relevant voor een oordeel over toepasbaarheid van netwerken, situationeel afhankelijk of niet en sluit aan bij de doelstelling van het onderzoek om te achterhalen of de netwerkbenadering, zoals vormgegeven met de werkgroepen Strijdige Regels, een effectief instrument is voor lokale beleidsproblemen.

Wat was het probleem?

Wat veroorzaakt conflicterend beleid?

Wat waren de feiten die aanleiding tot actie gaven?



---

De leidraad bij de diepere beoordeling van het probleemveld kan worden gevormd door de zes condities van Sabatier en Mazmanian. Zo kan beoordeeld worden aan welke conditie(s) het heeft geschort.

Zijn de doelen die met het beleid beoogd werden helder en consistent?

Geeft het beleid beleidsuitvoerenden in voldoende mate invloed over de doelgroepen van het beleid?

Structureert het beleid het implementatieproces op een zodanige wijze dat de kans dat uitvoerders en doelgroepen op de gewenste wijze zullen handelen, wordt gemaximaliseerd?

Beschikken de leiders van de uitvoerende diensten over voldoende politieke en managementkwaliteiten en ondersteunen ze de doelstellingen van het beleid?

Wordt het beleid tijdens de uitvoering actief ondersteund door de ontwerpers ervan.

Is het beleid in de loop van de tijd niet achterhaald door nieuw, conflicterend beleid of door veranderingen in sociaal-economische of politieke omstandigheden?

Als blijkt dat er van conflicterend beleid sprake is dan zou de door Fenger verwoorde veelgehoorde kritiek op de topdown of unicentrische benadering (Teisman) als dat zij voorbijgaat aan de processen die zich daadwerkelijk op uitvoerend niveau afspelen aan de orde kunnen zijn. In het geval van interpretatieverschillen in de beleidsuitvoering is de kritiek van Birkland op de bottom-up benadering bij de totstandkoming van beleid interessant. Hij geeft als tekortkoming de mogelijkheid voor streetlevel bureaucrats om het doel van beleidsmakers te frustreren terwijl de mogelijkheid tot participatie beperkt is. Anderzijds kan ook beleidsvrijheid aan de orde zijn. Interessant is in voorkomend geval de waarneming of het eigen belang van de ambtenaar, zijn professionele oriëntatie of politieke of beleidsmatige opvatting een rol zouden kunnen spelen (Fenger en Noordegraaf, 2001). Dat laatste is waarschijnlijk moeilijk waar te nemen.

### ***3.6.3. De verschillende belangen in relatie tot samenwerken of autonomie***

Iedere deelnemer in de werkgroep Strijdige Regels vertegenwoordigde een eigen achterban en nam deel met een ander referentiekader en andere belangen. Die belangen worden in kaart gebracht. Voor de deelnemers was het zaak de balans te vinden tussen samenwerken en autonomie. Pröpper beschrijft het spanningsveld tussen samenwerken en autonomie in de vorm van deels afhankelijk van elkaar zijn en samenwerken en deels autonoom handelen. Het genoemde spanningsveld zal worden beoordeeld aan wat deskundigen daarover stellen. Wordt autonomie behouden door problemen te ontleden zoals gesteld door Simon of wordt de lijn van Pröpper gevolgd die flexibiliteit voorstaat. Daarmee bedoelt hij samenwerken door concentreren op onderwerpen waarbij dat echt nodig is, het zelfstandig bij kunnen dragen

aan de aanpak van beleidsproblemen. Mogelijk wordt met de interviews Litjens stelling herkend waar hij stelt dat autonoom handelen kan leiden tot isolatie en verregaande coördinatie kan leiden tot verlies aan autonomie. De volgende vragen zullen nader aan de orde komen:

Wat waren de verschillende belangen?

Was een spanningsveld tussen samenwerking en autonomie herkenbaar?

Wordt een der stellingen (Pröpper, Litjens Simon) herkend?

#### **3.6.4. De rol van de overheid**

Het gaat hierbij om de rol en positie van de overheid in de werkgroep. Was het in de vorm van participant of meer in de rol van organisator en procesbepaler. In de verschillende theorieën worden daarvoor aanknopingspunten geboden, zoals de drie sturingsvarianten van Teisman. Het gaat hier specifiek om de positie van de overheid binnen het netwerk en de motivatie daarvoor. Daarvoor zullen in de interviews specifieke vragen over het optreden en de positionering van de overheid worden opgenomen. Daarnaast is het interessant om te bezien of de positie gedurende het traject hetzelfde is gebleven.

De rol van de overheid geeft inzicht in de effectiviteit van netwerken als instrument voor lokale beleidsproblemen.

Bij dit thema worden over de volgende onderwerpen vragen gesteld:

Wat was de rol van de overheid in de werkgroepen?

Was die rol uniform (bij alle werkgroepen) en constant?

Waarvoor pak je de problemen niet gewoon centraal op?

#### **3.6.5. Verschillende belangen in relatie tot coördinatie integratie en samenwerking**

Hoe stonden de verschillende actoren in het proces? Aan de hand van de theoretische verkenning van Pröpper van het thema beleidsnetwerken wordt een analyse gemaakt omtrent de elementen en coördinatie, integratie en samenwerking. Daarbij worden mogelijke verschillen tussen de processen in Arnhem, 's-Hertogenbosch en Maastricht gezocht en geanalyseerd.

Hoe ziet het krachtenveld er in zo'n werkgroep nu uit? Wat waren de individuele belangen van de participanten? We kunnen ons voorstellen dat de belangen van een ondernemer niet altijd stroken met die van een controlerende instantie. In een dergelijke situatie staat het belang van de overheid niet in lijn met het belang van de burger. Dat willen we met de interviews nader analyseren. Bij samenwerking of autonomie gaat het om belangen en keuzes. Die belangen zijn veelal bepalend voor de keuze tussen samenwerken of autonoom handelen. Daarbij analyseren we aan de hand van de elementen uit de theoretische verkenning van Pröpper coördinatie, integratie en samenwerking. Voor wat betreft coördinatie willen we weten of activiteiten, doelen, middelen en tijdkeuzen daadwerkelijk op elkaar zijn afgestemd. Coördinatie zou immers van invloed op het resultaat kunnen zijn. Bij bewuste afstemming is sprake van integratie. Samenwerking heeft te maken met coördinatie of integratie maar kan ook door een deel van het netwerk worden verkozen, het samenwerken tussen twee of meer individuen met als doel meer invloed op het resultaat te verkrijgen. Samenwerken of autonomie geeft inzicht in het functioneren van de netwerken en de algemene toepasbaarheid

Bij dit thema worden over de volgende kenmerken vragen gesteld:

- Wat waren de individuele belangen?
- Hoe positioneerde de overheid zich daarin?
- In welke mate was er sprake van coördinatie of integratie?
- Wat was de invloed van coördinatie of integratie op eindresultaten?
- In welke mate was er sprake van samenwerking?

### **3.6.6. Kritische succesfactoren**

Wat is bepalend voor het succes van netwerken bij het oplossen van beleidsproblemen. Werkt het voor alle soorten problemen of is het maar op beperkte schaal toepasbaar. Wat zijn de "lessons learned". Wat zou een volgende keer beslist anders moeten. Zijn de verwachtingen van de participanten uitgekomen? Is men tevreden met het resultaat. Met de interviews willen we antwoord op deze vragen krijgen.

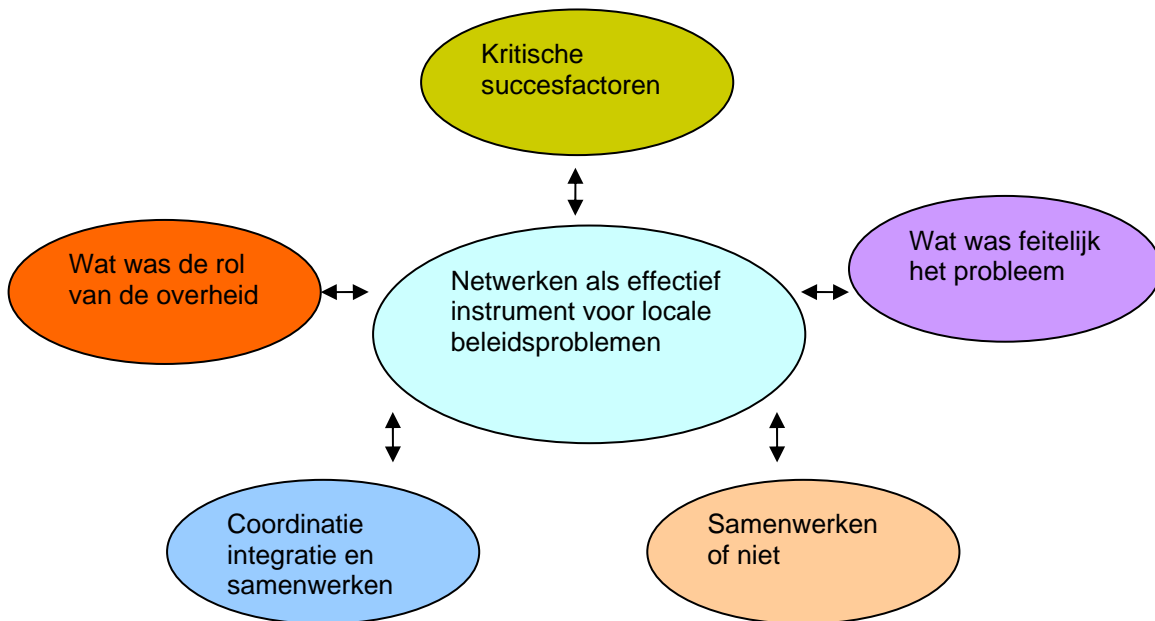
Wat is bepalend voor het succes van netwerken bij het oplossen van beleidsproblemen?

Is het algemeen toepasbaar? Wat hebben de participanten van de werkwijze geleerd?

Wat waren de ambities van de participanten?

Heeft het netwerk geleid tot de gewenste resultaten?

**Analysemodel**



## **4. Analyse van de resultaten**

### ***Algemeen***

Bij alle werkgroepen zijn meerdere personen geïnterviewd. In totaal zijn er 8 interviews afgenomen. De interviews zijn afgenomen op basis van een vragenlijst (zie bijlage 1). Daarbij hebben we er voor gekozen tenminste twee interviews bij voorzitters af te nemen en verder zoveel mogelijk van elke discipline één vertegenwoordiger te interviewen. Zo zijn het Ministerie van Economische Zaken, Koninklijke Horeca Nederland, gemeente Maastricht (2X), gemeente Den Bosch (2x), de Arbeidsinspectie, en gemeente Arnhem geïnterviewd. In dit hoofdstuk worden de vijf vragen uit het analysemodel getoetst aan de theorie en de ervaringen, verwoord met de interviews. Het gaat daarbij om de volgende vragen:

1. Wat was feitelijk het probleem?
2. De verschillende belangen in relatie tot samenwerken of autonomie
3. De rol van de overheid?
4. De verschillende belangen in relatie tot coördinatie integratie en samenwerking?
5. Kritische succesfactoren?

### ***Wat was feitelijk het probleem?***

Uit de interviews is duidelijk geworden dat er feitelijk nauwelijks sprake was van strijdige regels. Bij de interviews werden dezelfde tegenstrijdige regels als voorbeeld aangedragen. Het zijn er slechts enkelen die ook als algemeen bekend kunnen worden beschouwd. Als je die tegenstrijdigheden beoordeelt in relatie tot de grote hoeveelheid regelgeving dan kan van "sporadisch" voorkomen worden gesproken. Deze voorbeelden worden vaak aangehaald bij een betoog over de slecht functionerende overheid. Bij de interviews constateerden we een spanningsveld tussen horecaondernemer en lokale overheid. De horecaondernemer die tegenwerking ervaart versus de lokale overheid die de horecaondernemers als vrijbuiters ziet. Vanuit de optiek van Hoogerwerf die stelt dat politieke of maatschappelijke aanvaardbaarheid beïnvloedt wordt door de mate waarin het beleid door betrokkenen wordt beschouwd als juist, gerechtvaardigd of op zijn minst acceptabel kan gesteld worden dat de horecaondernemer het beleid en de uitvoering daarvan niet van harte ondersteunt. Daartegenover kan gesteld worden dat het maatschappelijke domein zich niet beperkt tot de groep horecaondernemers.

*Strijdige regels komen vrijwel niet of zeer sporadisch voor. Dat is de conclusie van de werkgroep 's-Hertogenbosch. Ik zeg niet dat er geen problematiek is maar in de zin van veel elkaar tegensprekende regels daarvan kunnen we zeggen dat niet aan de orde is (J.T.W. Peters, productmanager gemeente 's-Hertogenbosch).*

Dit is in tegenstelling tot uitspraken van de bewindspersoon bij Economische Zaken die het herhaaldelijk over 800 strijdige regels heeft. Die uitspraak wordt door meerdere geïnterviewden aangehaald en als uiterst verwonderlijk bestempeld. De bron voor die 800 strijdige regels was het centrale meldpunt dat nog vóór de oprichting van de werkgroepen bij EZ in het leven was geroepen. Daar waren 800 meldingen binnengekomen. Een groot deel van de meldingen had bij nader onderzoek geen betrekking op tegenstrijdige regels en een groot deel had betrekking op hetzelfde onderwerp. Bij EZ moet inmiddels algemeen bekend zijn dat van tegenstrijdigheid nauwelijks sprake is. Waarom dan toch die uitspraak en welk doel daarmee is gediend is niet duidelijk. Het valt niet binnen de scope van het onderzoek en blijft verder buiten beschouwing.

In enkele interviews wordt aangegeven dat de horecaondernemer als “hinderlijk” ervaren regelgeving vertaalt in strijdige regelgeving.

*Peters stelt daarover: Het feit dat je het moeilijk vindt om je melk op een bepaalde temperatuur te houden is geen strijdige regel maar stond er dus wel tussen.*

Op enkele inmiddels klassieke voorbeelden na zoals het naar binnen of buiten toe opendraaien van deuren bij monumentale panden zijn we geen tegenstrijdigheid tegengekomen. Wel is er een spanningsveld tussen horecaondernemers en overheid geconstateerd. Als aanleiding zijn de volgende aspecten naar voren gekomen:

- Interpretatieverschillen
- Moeizame relatie
- Regelzucht en werklast
- Communicatie
- Informatie
- Verantwoordelijkheden ondernemer/overheid
- Handhavers

---

### Interpretatieverschillen

Het niet goed of niet eenduidig interpreteren van wet- of regelgeving door de handhaver (alleen in Maastricht wordt al gesproken over 180 handhavers) leidt tot verwarring en ergernis. Daarover kan worden vastgesteld dat het vigerende beleid niet voldoet aan één van de zes criteria van Mazmanian en Sabatier waar ze stellen: "Het beleid structureert het implementatieproces op een zodanige wijze dat de kans dat uitvoerders en doelgroepen op de gewenste wijze zullen handelen, wordt gemaximaliseerd". Telkenmale wordt hierbij naar de klassieke voorbeelden verwezen. Zo moet volgens enkele geïnterviewden een keukenvloer voor de ene instantie glad zijn en verwacht de andere instantie een stroeve vloer. Feitelijk blijkt dat de Arbo-wet een veilige werkplek voorschrijft. Een gladde en natte vloer levert gevaar voor het personeel op. De Voedsel en Waren Autoriteit schrijft een schone vloer voor. Een vloer moet dus gewoon schoon en niet te glad zijn. Wat onder glad wordt beschouwd dat wordt niet nader gedefinieerd in de wet. Als in een vloer naden of kieren zitten dan zal de Voedsel en Warenautoriteit een vloer afkeuren omdat vuil zich daarin kan ophopen. Omdat verschillende handhavers, vanuit verschillende achtergronden op verschillende momenten wat van de keukenvloer van een ondernemer kunnen vinden kan het voor de ondernemer als zeer verwarrend over komen. Een en ander beschouwende kan gesteld worden dat aan een van de criteria van Hoogerwerf die worden gebruikt om de kwaliteit van beleid te beoordelen niet wordt voldaan. Hoogerwerf stelt als het gaat om rationaliteit of redelijkheid: Bij dit criterium gaat men na hoe goed de redenering of argumentatie waarop beleid berust bestand is tegen gefundeerde kritiek.

### Moeizame relatie

De relatie tussen gemeente en ondernemer is stroef, zo blijkt uit de interviews. De ambtenaar werkt de ondernemer tegen en probeert in zijn ijver de burger zoveel mogelijk het leven zuur te maken, zo wordt gesteld. Leidraad daarbij zijn regeltjes en procedures. De drie gemeenten hebben zich aangemeld om deel te nemen aan dit project wat aangeeft dat er een wil en behoefte aanwezig was om, ondanks de vele vooroordelen ten aanzien van de regelende en bureaucratische overheid, de problemen te benoemen en op te lossen. Desalniettemin constateerde we een groeiende samenwerking en verbeterde communicatie. Zoals Kickert ook terecht opmerkt dat het netwerkdenken vruchten kan afleveren omdat het laat zien dat zowel buiten als binnen sturende organisaties tijdelijke coalities bestaan die belangen bundelen en zodoende bepaalde bestuurlijke oplossingen mogelijk maken (Kickert, Van Vught, 1988).

-----  
De gemeenten geven aan meer oog voor de ondernemer te hebben, minder belastend op te treden en problemen op te lossen. Onderstaande zinsneden geven aan dat het wederzijdse beeld daardoor niet is gewijzigd.

*De ambtelijke top moet beseffen dat ze er niet voor de regels zijn maar dat de regels dienstbaar moeten zijn voor het land. Ambtenaren zijn bang om afgerekend te worden waardoor zij heel minutieus te werk gaan, met alle ellende van dien stelt Vreeswijk, voorzitter van de werkgroep Strijdige Regels Maastricht.*

Wat Vreeswijk stelt sluit aan bij de gedachte van Lipsky die betoogt dat het werk van de zogenaamde contactambtenaren, de uitvoerders/streetlevel- bureaucrats verder gaat dan het uitvoeren van regels. Deze ambtenaren staan van verschillende kanten onder druk en moeten aan uitlopende claims voldoen, terwijl hun tijd en middelen schaars zijn. Daardoor ontwikkelen ze mechanismen om hiermee om te gaan. Daarmee vertalen zij beleidsideeën tot beleidsproducten. Street-level bureaucrats zien zich derhalve genoodzaakt om eigen aanpassingsstrategieën te ontwikkelen, om hun werk "werkbaar" te houden. Doordat zij bij de uitvoering van hun werk veel beslissingsvrijheid hebben, kunnen zij een eigen uitvoeringsbeleid ontwikkelen. Worden de regels geïnterpreteerd zoals zij denken dat het toegepast moet worden vanuit een machtspositie of is het een onbedoelde beleidsvrijheid. Ook ziet men dat dezelfde regels door verschillende collega's zowel binnen als buiten de directe omgeving verschillend kunnen worden geïnterpreteerd. Die interpretatieruimte is er ook voor de controlerende ambtenaren in de horeca. Aan de andere kant is er bij de ambtenaar het beeld van de ondernemer die zich van tevoren niet laat informeren over wet- en regelgeving.

*De ondernemer verschuilt zich door slechte voorbereiding achter de regelgeving alsof deze onduidelijk zou zijn. Door slechte aankoop (van voorzieningen of apparatuur die niet aan wet- en regelgeving voldoet red.) geven zij de schuld aan de gemeente zo stelt Meijer, Coördinator Inspectie & Handhaving gemeente Arnhem.*

We constateerden enthousiasme en aantoonbare verbetering, minder regels en meer begrip. Toch bleef er gemopper van weerszijde. Misschien is gemopper onlosmakelijk met de twee partijen verbonden, misschien is er wat meer tijd nodig om verbetering te zien en waardering te uiten.

### Regelzucht en werklust

Zowel de horecaondernemers alsook de leden van de werkgroepen Strijdige Regels spreken over een grote hoeveelheid regels voor de horecaovernemer. Dat is juist en door ons in



---

hoofdstuk 2 nader uitgewerkt. Het zijn ook geen regels die zomaar te schappen zijn. Het gaat immers over voedselveiligheid, brandveiligheid en andere zeer belangrijke aspecten. Aan die regels hangen procedures, formulieren, rapporten etc. De horecaondernemer heeft zodoende veel papierwerk.

Met name na bepaalde gebeurtenissen zoals bijvoorbeeld de cafébrand in Volendam volgt een stroom aan regelgeving. Eerdere pogingen tot deregulering worden zo teniet gedaan.

*Als in de Tweede Kamer 25% minder regels wordt geroepen dan roept diezelfde Tweede Kamer later om meer regels wanneer zich ergens problemen voordoen stelt Vreeswijk.*

*Van de Weerd nuanceert dat door te stellen: Naarmate de concentratie toeneemt zullen er meer regels moeten komen. Regels waaraan de ondernemer zich heeft te houden om de burgerbewoners te beschermen.*

De ondernemer wil zich graag op zijn core business richten en stoort zich aan werklust ten gevolge van andersoortige zaken. Naast handhavers uit de gemeente worden horecaondernemers ook benaderd door bijvoorbeeld de Voedsel en Waren Autoriteit en de Kamer van Koophandel. In het beeld van de ondernemer weet de overheid niet waar de ondernemer mee belast wordt.

*Vreeswijk stelt: Ik ga regelmatig op bedrijfsbezoek en krijg dan van ondernemers te horen hoeveel papierwerk ze hebben voor het Centraal Bureau voor de Statistiek zonder te weten wat de toegevoegde waarde daarvan is en waarvoor ze het doen.*

We constateren veel regels en dientengevolge een grote werklust. Van gemeentezijde wordt aangegeven dat regels nodig zijn om de burger tegen de ondernemer te beschermen (bijv. overlast). De ondernemer geeft aan dat ongecontroleerd vanuit meerdere zijden last op hen neerddarrelt.

### Communicatie

Het initiatief van de werkgroepen heeft geleid tot verbeterde communicatie tussen overheid, gemeente en ondernemer en communicatie binnen de gemeente. Veel tijdens de interviews ingebrachte zaken zijn terug te voeren op gebrekkige communicatie vóór het project. Enkele voorbeelden:

*Het probleem ligt bij het krijgen van tegenstrijdige instructies van diverse ambtenaren (Vreeswijk).*

*Diensten werken nu niet meer langs elkaar heen (Van 't Laar).*

*Met de werkgroepen zijn de inspecties toch wat dichterbij elkaar gekomen. Bijvoorbeeld bij dat verhaal van die geluidssluis waarbij de Brandweer zegt dat zijn extra deuren en Milieu zegt, ja dat voorkomt geluidshinder. Dat gebeurt nu niet voordat deze instanties met elkaar overleggen om tot een goede oplossing te komen (Peters).*

*Een controlerend ambtenaar moet zich niet tot één regel beperken maar tegen de ondernemer zeggen: ik heb uw probleem begrepen, ik ga terug naar het gemeentehuis en ga daar met de relevante partijen afstemmen en ik kom terug met een passende oplossing voor uw probleem. Zo hoort het te zijn (Nagy).*

Door de inrichting van werkgroepen lag de verantwoordelijkheid voor externe communicatie niet alleen bij betrokken gemeenten, maar ook bij de werkgroepen. Geluiden over verbetering van de communicatie kwamen uit de werkgroepen en de communicatie werd van daaruit gecoördineerd. De afstemming tussen handhavers onderling en ondernemers is verbeterd geven de ambtenaren aan.

### Informatie

Uit voorgaande blijkt onder andere dat verschillende instanties of overheden bij de horecaondernemer aankloppen voor informatie. Anderzijds moet de horecaondernemer geïnformeerd worden over wet- en regelgeving met betrekking op zijn bedrijfsvoering. Uit de interviews bleek op dat punt een lacune. Zo stelt Vreeswijk:

*Het probleem ligt bij het krijgen van tegenstrijdige instructies van diverse ambtenaren.*

De informatiebehoefte bij de ondernemer heeft er onder andere toe geleid dat er een zogenaamde Horecawijzer is opgesteld waarin wet- en regelgeving op een heldere en overzichtelijke wijze wordt gepresenteerd. Daarnaast zijn inmiddels bij veel grote gemeenten accountmanagers Horeca aangesteld.

---

In Maastricht wordt ten behoeve van handhaving gebruik gemaakt van een zogenaamd Stappenplan. Dat plan voorziet er onder andere in dat de ondernemers eerst voorlichting krijgen (met preventieve tips) en een checklist wordt toegestuurd, voordat tot een handhavingbezoek wordt overgegaan.

#### Verantwoordelijkheden ondernemer/overheid

Uit de interviews kwamen de verschillende rollen aan de orde. Wat mag de ondernemer naast handhaving van controleurs en adviseurs verwachten. Peters stelt bijvoorbeeld over de adviserende rol:

Tot op welke hoogte zit je als gemeente in de rol van ambtenaar die de burger fatsoenlijk helpt en wanneer kom je in de rol van adviseur waarbij je op het terrein van de commerciële adviseurs begeeft. Meijer is daar heel stellig in:

*De ondernemer moet zich vooraf goed laten adviseren door externen en niet door de gemeente die de vergunning af moet geven.*

De ondernemer verwacht meer steun en begeleiding zo blijkt uit de interviews. Van de controleurs wordt dan ook advies verwacht. We constateren hier verschillende verwachtingpatronen. De ondernemer verwacht niet alleen te horen wat er niet goed is maar ook informatie over wat dan wel te doen. Voor de ambtenaar is dat niet vanzelfsprekend. Bovendien zitten aan de adviserende rol ook risico's voor de ambtenaar verbonden. Wat bijvoorbeeld te doen bij een ondeugdelijk advies.

#### Handhavers

Het handhaven en met name de handhavingsbezoeken zijn veelvuldig tijdens de interviews aan de orde gekomen. In de beleving van de ondernemer trekt een bonte stoet van handhavers bij de bedrijven langs. Dit beeld is meerdere keren bij de interviews aan de orde gekomen. Daarnaast is handhaven op de verkeerde momenten veelvuldig aan de orde gekomen. Daarbij is een relatie te leggen met de unicentrische benadering van Teisman. Controles op de piekmomenten in volle restaurants worden niet gewaardeerd en als gebrek aan inlevingsvermogen verwoord. De vertegenwoordigers van de handhavers in de werkgroepen onderkennen het probleem.

*Inmiddels zijn lokale initiatieven ontplooid om de lasten van de ondernemer wat te verzachten. Zo stelt Vreeswijk:*

-----  
De geïnterviewde gemeenteambtenaren geven aan dat de situatie inmiddels aanmerkelijk is verbeterd. De inspecties zijn afgestemd op de wensen van de ondernemers. Beperkte controles op afgestemde momenten en minder controleurs (een genoemd voorbeeld is één controleur voor meerdere disciplines).

*De Voedsel en Warenautoriteit en de Arbeidsinspectie gaan niet meer afzonderlijk op handhavingbezoek maar sturen gezamenlijk één inspecteur*

In 's-Hertogenbosch wilde ze de momenten waarop de handhaving plaatsvond voor de ondernemer beperken. Met de milieupolitie, de politie, bouwinspecteurs, stadstoezicht en anderen werd op een dag een integrale controle uitgevoerd. Mede door het optreden in uniform ontstond bij horeca en publiek onrust. Die manier van werken heeft in ieder geval opgeleverd dat de bezoeken nu nog maar door twee personen worden uitgevoerd.

De aandacht gaat nu meer naar het verminderen van de regeldruk en lastendruk. Bijvoorbeeld door het Ondernemersklankbord Regeldruk (commissie Stevens). Deze commissie is in 2005 ingesteld om mogelijkheden te onderzoeken die de regeldruk kunnen verminderen. De commissie Stevens heeft geconstateerd dat de culturomslagen in het denken van rigide middelvoorschriften naar open normen en het herstel van vertrouwen in de goede trouw van de ondernemer op gang begint te komen. De commissie heeft ook vastgesteld dat gemeenten in het bestrijden van de regeldruk minder hard gaan dan wenselijk zou zijn (bron Eindrapport Commissie Stevens).

### **4.3. De verschillende belangen in relatie tot samenwerken of autonomie**

Het probleemveld is zoals Klijn en Van Twist stellen een netwerksamenleving waarin actoren, afhankelijkheden, verwevenheid, interacties, percepties, strategieën en regels voorkomen. De problematiek zo stellen zij met betrekking tot conflicterend beleid wordt benaderd vanuit organisaties waarin een aantal actoren een eigen belang hebben. Dit kan leiden tot een uitkomst die conflicteert. *Conflicterend beleid kan volgens Klijn en Van Twist worden ingegeven door een drietal factoren: onduidelijk beleid, beleidsvrijheid en tegengestelde belangen.* Uit de in de interviews uitgesproken voorbeelden blijkt dat er in sommige gevallen sprake van onduidelijk beleid is. Bijvoorbeeld in het geval van de tegelvloer. Ook is geconstateerd dat de eigen interpretatie van de controlerend ambtenaar soms de oorzaak van een conflict is. Daarnaast is er zeker sprake van tegenstrijdige belangen. Als we echter aan de hand van een eenvoudige omgevingsanalyse inzoomen op

---

de werkgroepen dan wordt het beeld anders. Het toewerken naar een werkbaar situatie is een gezamenlijk belang geworden. Ieder vanuit een eigen invalshoek. Dat bleek in alle drie de werkgroepen aan de orde te zijn. Er waren wel verschillen te constateren. Die verschillen zijn naar onze perceptie terug te voeren op de dominantie van enkele actoren. In Maastricht betrof het bijvoorbeeld de Programmamanager Horeca, projectleider Strijdige Regels Horeca en de vertegenwoordiger van Koninklijke Horeca Nederland. Met name laatstgenoemde nam de initiatieven maar stuurde na kritiek ook een briefje naar een collega met het verzoek niet meer aan de vergaderingen deel te nemen. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de problemen van de horecaondernemer de meeste aandacht genoten. In 's-Hertogenbosch was de gemeente dominant aanwezig. Het accent lag daar meer op het samenwerken door de controlerende instanties. In de beleving van de gemeentelijke vertegenwoordiger was de Horeca ook geen homogeen groepje. Een kruiwagen kikkers, zo werden ze betiteld. Toch is het opvallend dat de Horeca in een gemeente met 550 horecaondernemingen niet nadrukkelijker aanwezig kon zijn. In Arnhem (500 horeca bedrijven) was een lid die het ministerie vertegenwoordigde en als handhaver optrad voor de Arbeidsinspectie (rijksniveau). De samenwerking was beperkt vanwege zijn autonome functie als handhaver. Hij heeft geen tegengestelde belang ervaren. De regels van de Arbeidsinspectie waren niet strijdige met de gemeentelijk regels omdat ze van een andere orde zijn dan die van de gemeente. Ondanks zijn haast autonome positie is een samenwerking ontstaan in de werkgroep. Niet zozeer om strijdige regels op te lossen (want die waren er niet volgens hem op rijksniveau) maar om gezamenlijk op te trekken met andere handhavers in de Horeca. Dit bespaart de Horeca ondernemers tijd.

Ook de gemeente Arnhem heeft een autonome positie maar ziet het belang van samenwerken in. Dit heeft zij gedaan door het invoeren van een Horeca account. In eerste instantie is zij vergunning verleenster en vervolgens handhaafster. Zij maakt zich wel sterk om in contact te treden met de ondernemers.

Ook bij Arnhem ziet men dat het eigen belang prevaleert en toch nog het streven en de wil er is naar samenwerking om de Horeca ondernemers van dienst te zijn. Belangrijke aandachtspunt was hierbij zowel de interne als de communicatie naar de ondernemers toe. Binnen de werkgroep is juist meer begrip voor elkaar ontstaan en de samenwerking versterkt.

Pröpper beschrijft het spanningsveld tussen autonomie en samenwerken. De vraag die daarbij aan de orde komt is welke verhouding tussen samenwerken en autonomie het meest vruchtbaar is. Alle geïnterviewden zijn positief gestemd over de samenwerking. Men heeft meer begrip voor elkaars problemen en de problemen zijn goed opgepakt en opgelost. Zo stelt Peters:

---

*Ik ben uitermate enthousiast over de werkgroep en de manier waarop dat heeft gewerkt. Dat uit zich in een aantal dingen; we hebben elkaar beter leren kennen. Als ik nu tegen zaken aanloop dan bel ik even. We hebben ook meer begrip gekregen voor elkaars positie als ik het heb over de controlerende instanties. Op het lokale niveau heeft het ook gewerkt. De inspecties zijn dichterbij elkaar gekomen. Bijvoorbeeld in het geval van de geluidssluis waarbij de brandweer zegt dat zijn extra deuren en milieu zegt ja, maar dat voorkomt geluidshinder. Over dat soort zaken vindt nu goed vooroverleg plaats.*

Kenmerkend aan alle deelnemers van alle werkgroepen was de situatie waarin er sprake was van behoud van autonomie. Wat ook de uitkomst zou zijn, de rol van bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie zou niet veranderen. Dat gold ook voor de andere participanten. Dat ligt in lijn met wat Pröpper voorstelt in relatie tot het spanningsveld tussen autonomie en samenwerking. Hij draagt het maximaliseren van flexibiliteit aan. Van flexibiliteit is sprake als afzonderlijke organisaties in een beleidsnetwerk zelfstandig bij kunnen dragen aan de aanpak van een beleidsprobleem.

Het algemene beeld uit de interviews is dat de samenwerking significant is verbeterd zonder aantasting van de autonomie.. Situaties als in 's-Hertogenbosch waar een grote groep al dan niet geüniformeerden zich op een ondernemer storten komen volgens de geïnterviewden niet meer voor. Toch is de relatie broos. Sprekend over de ambtenarij dan reageert de ondernemer niet positief. Negatieve verhalen volgen. Als de ondernemers spreken over de werkgroepen en de rol van - en de relatie met- de ambtenaren daarin dat is het beeld overwegend positief. Ook omgekeerd laat de ambtenaar zich over de ondernemer niet echt positief uit. Het gaat dan in het algemeen over vrijbuiters, wars van regelgeving. Over de ondernemers in de werkgroepen is men daarentegen goed te spreken. Voor beide partijen was er natuurlijk ook een win-win situatie en zoals Pröpper stelt is samenwerken een keuze en afhankelijk van de situatie is in te schatten of het voordelen oplevert. Met de werkgroepen lijken ondernemers en ambtenaren elkaar gevonden te hebben. Het heeft de afstand tussen twee partijen ogenschijnlijk verkleind.

#### **4.4. Wat was de rol van de overheid?**

Het project Strijdige Regels is er gekomen op initiatief van het Ministerie van Economische Zaken. Aanleiding was het plan van het toenmalig kabinet om te komen tot vermindering van administratieve lasten. De aanpak van het aantal strijdige regels en het opheffen van strijdige regels zo betoogde men, kunnen een bijdrage leveren aan een concurrerend ondernemersklimaat en zo bijdrage aan economische groei.

---

Veel regels zijn vastgelegd in landelijke wet- en regelgeving. Vanuit dat perspectief heeft het Ministerie van Economische Zaken met de zes meest betrokken ministeries (beleidsdirecties en inspectiediensten) en werkgeversorganisaties een convenant gesloten.

De werkgroepen Strijdige Regels werden samen met EZ opgestart en verder was het vooral een lokale verantwoordelijkheid. EZ vervulde waar nodig een faciliterende rol door het beschikbaar stellen van capaciteit om knelpunten te inventariseren en te categoriseren. In de werkgroepen werd volgens het zogenaamde buitenperspectief van Litjens gewerkt. Litjens benadert de effectiviteit van netwerken in een zogenaamd binnen en buitenperspectief. Het binnenperspectief is een wat negatieve en calculerende benadering waarbij winsten en verliezen van deelnemende partijen en succes of falen van de participanten in het behalen van hun doelen bepalend is voor het eindresultaat. Daarbij wordt een scorekaart bijgehouden. Daar waar het grootste deel van de betrokken partijen zich kan herkennen in het eindresultaat is de effectiviteit het grootst. Het buitenperspectief is een andere benadering. In het buitenperspectief gaat het om de mate van oplossing van het gemeenschappelijke probleem

Naast de werkgroepen was EZ ook op andere fronten bezig met verbetering van het ondernemersklimaat en afname van regeldruk. Onder andere door het vereenvoudigen van vergunningen voor ondernemers, de stimuleren van inrichting van loketfuncties bij de gemeenten en het aanstellen van accountmanagers aldaar. Zo publiceren ze iedere keer een landkaart van de gemeenten die ze koplopers noemen, die vooruitlopen op loketten en accountmanagers.

In de interviews werd meermaals opgemerkt dat bij EZ nog steeds over 800 strijdige regels wordt gesproken terwijl inmiddels duidelijk is geworden dat hiervan geen sprake is. Daarentegen heeft het ministerie wel in Zeist een groot congres georganiseerd om de inmiddels opgedane ervaringen breed uit te wisselen.

Er is ook van meerdere geïnterviewden commentaar over de afhandeling van actiepunten op ministerieel niveau. Zo stelt Nagy bijvoorbeeld:

*We (burgemeester Gert Leers) zijn met de staatssecretaris en andere partijen een convenant aangegaan. Ons doel was; daar waar zich problemen voordoen lossen we het op. Daar zijn ook zaken uit naar voren gekomen die op rijksniveau geregeld moeten worden. Kenmerkend voorbeeld is de Voedsel en Waren Autoriteit. Bij een personele wijziging in een horecabedrijf, zoals bijvoorbeeld bij de aanstelling van een nieuwe bedrijfsleider, moet je bij de gemeente een nieuwe vergunning aanvragen. Dat kost iedere keer geld. Wij hebben voorgesteld; werk met een bijlage en stel de ondernemer in de gelegenheid om personele wijzigingen gewoon met een bijlage te regelen. Laten we er voor zorgen dat de wet dus op dat punt verandert. Dat hebben we ook gezamenlijk afgesproken. Die afspraak is niet nagekomen.*

Uit de interviews bleek weinig respect voor het optreden van EZ waar het gaat om afhandeling van verbeterpunten. Een actiepoint voor de VWA, het vereenvoudigen van vergunningen, werd niet afgehandeld. Meerdere geïnterviewden hadden verwacht dat EZ de VWA daarop aan zou spreken. Dat is ogenschijnlijk achterwege gebleven (niet door ons gecontroleerd) en wordt slecht gewaardeerd.

De beleving van de horecaondernemer vertaalt Nagy als volgt:

*Wanneer je keihard aan verbetering meewerkt, en een staatssecretaris stelt zich garant, dan is het natuurlijk moeilijk te verkroppen dat de gemaakte afspraken niet worden nagekomen op welk overheidsniveau dan ook.*

*Vreeswijk stelt: Over beleid is geen overleg met gemeenten of andere lagere instanties of organisaties.  
en:  
Als de overheidsdienst gericht zou zijn zou de ondernemer meer begrip hebben voor de regelgeving.*

De meeste opmerkingen gaan echter over het vele papierwerk, de vele regelgeving en de regelmatige controles.

#### **4.5. Verschillende belangen in relatie tot coördinatie integratie en samenwerking**

De termen coördinatie integratie en samenwerking worden door Pröpfer opgevoerd in relatie tot effectiviteit van netwerken. Bij coördinatie kan zowel het proces van netwerken alsook het resultaat daarvan gezien worden. Beide aspecten zijn voor de werkgroepen Strijdige regels van toepassing. Coördinatie van handhaving is immer zo'n eindproduct. Als het gaat om de procesbenadering dan gaat het om de vraag of activiteiten, doelen, middelen en tijdkeuzen



---

bewust op elkaar zijn afgestemd. In de beleving van de stellers van dit rapport is dat inderdaad het geval geweest. De doelen verschilden weliswaar, de horecaondernemer wilde minder hinder van handhavers en de handhavers wilden meer draagvlak voor handhaving maar beide doelen waren goed op elkaar af te stemmen. Met integratie bedoelt Pröpper het bewust afstemmen van handelingsplannen van twee of meer actoren met als doel een eenheid of samenhangend geheel. Van integratie was in dat kader geen sprake. De belangen en einddoelen verschilden van elkaar maar uiteindelijk sloot het wel op elkaar aan. Minder hinder van –en samenwerking door- de controlerend ambtenaar, vereenvoudiging van vergunningen, draagvlak, ieder had zijn voordelen te vergaren. Het voordeel van de ambtenaar was niet het voordeel van de ondernemer. Samenwerking beschrijft Pröpper als het bewust afstemmen van twee of meer actoren van gemeenschappelijke handelingsplannen. Het gaat om bewuste bundeling van krachten, waarbij naast eventuele individuele doelen ook altijd een gemeenschappelijk doel een rol speelt. In dat kader kan geconstateerd worden dat er sprake was van samenwerking. De positieve ervaring van de participanten kan ook slechts door samenwerking zijn veroorzaakt.

#### **4.5. Kritische succesfactoren**

Het gebeurt zelden dat nieuw beleid met gejuich wordt ontvangen. Voor de ondernemer betekent het soms extra kosten, extra werk en ongemak. Een goede voedingsbodem voor onbegrip. Dat onbegrip kwam ook bij de interviews tot uiting. Het klinkt logisch dat bij de totstandkoming van beleid nadrukkelijk gekeken wordt naar de effecten in de praktijk. In ieder geval zijn er voorbeelden gepresenteerd die weinig draagvlak bij de ondernemer krijgen. Het zijn maar enkele voorbeelden. Uit de interviews blijkt verder dat er door goede communicatie en samenwerking veel is veranderd.

In geheel andere omstandigheden zaten ambtenaren en ondernemers gezamenlijk aan tafel met als doel om strijdige regels te inventariseren en waar mogelijk te elimineren.

Dat bleek feitelijk niet nodig. Met het communiceren zijn wel andere aspecten aan de orde gekomen. De hinderlijke hoeveelheid handavingsbezoeken, wederzijds onbegrip en onduidelijkheid.

De werkwijze die gemeenten thans hanteren door vóór handavingsbezoeken checklisten te versturen en het aantal controlerend ambtenaren sterk te beperken wordt zeer gewaardeerd. Van de ambtenaar wordt een andere instelling gevraagd. In toenemende mate betekent het

meedenken, beoordelen en adviseren. Het succes van de werkgroepen was communiceren, luisteren naar elkaar en gezamenlijk streven naar verbetering.

We waren jaren geleden al bezig met de integrale aanpak voor wat betreft de Horeca. Milieu, bouwen, dranken horecawet, stadstoezicht, reclame uitingen. We hadden een mooie lijst gemaakt en we gingen met de milieupolitie en de gewone politie, bouwen, milieu-inspecteurs, stadstoezicht en een aantal was in blauw, in het uniform. Op enige dag gingen we dus een integrale controle uitvoeren. We begonnen bij de Raad van Brabant tegenover de Sint-Jan. We kwamen daar binnen en er was meteen enorme paniek. Daar zitten heel veel plattelandsvrouwen die met de bus naar hetons-lief-vrouwke in Sint-Jan kwamen. Die zaten allemaal verstijfd in het café. Dus achteraf had ik de Horeca met vragen. Wat is daar aan de hand. Een vervelend bijverschijnsel van integrale controle. Die manier van werken heeft overigens opgeleverd dat we het nu nog maar met twee man hoeven te doen.

Samenvattend spelen de volgende succesfactoren een rol:

1. De communicatie tussen ambtenaar en ondernemer.
2. Bij de ambtelijke activiteiten rekening met de situationele omstandigheden van de ondernemer houden.
3. Een vertegenwoordigend platform formeren.

## 5. Conclusie en aanbevelingen

### 5.1. Algemeen

Het doel van dit onderzoek was het beoordelen of de netwerkbenadering een effectief instrument is voor lokale beleidsproblemen in de Horeca. Daarbij werd uitgegaan van de aanname dat conflicterend beleid de oorzaak is geweest voor de veelbesproken beleidsproblemen.

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidde:

<i>Kan een lokaal netwerk van actoren een oplossing aan lokale beleidsproblemen bieden?</i>
---

Na een analyse van het functioneren en de ervaringen van de werkgroepen, onder andere door het interviewen van de deelnemers van de werkgroepen, en het onderzoek naar de theorie over netwerken bij het oplossen van (lokale)problemen kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

### Conclusies

#### 5.2. Conflicterend beleid

Praktisch gezien is er vrijwel geen sprake geweest van conflicterend beleid. De zeldzame voorbeelden worden veelvuldig benoemd. Er is ook geen jurisprudentie met betrekking tot conflicterend beleid gevonden. Bij de interviews is aangegeven dat er bij de beleidsvoorbereiding genoeg mechanismen zijn ingebouwd om conflicterend beleid te voorkomen. Beleid wordt vastgesteld door de politiek, ambtenaren hebben in de uitvoering beperkte speelruimte, beleidsvrijheid genoemd. Zij dienen het beleid uit te voeren, waarbij in de uitvoering ruimte voor eigen interpretatie gegeven wordt.

De geïnterviewden hebben aangegeven dat beleid zelden conflicteert maar dat in sommige gevallen geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid de beleidsvrijheid toe te passen. Dat de verschillende instanties een eigen interpretatie geven bij de uitvoering van het beleid komt door de invulling van de eigen functie. Zo ziet de ene instantie toe op een veilige werkomgeving en let er bijvoorbeeld op dat vloeren niet te glad zijn en de andere dienst ziet toe op hygiëne en vindt in dat kader dat ruwe vloeren niet goed zijn schoon te maken. De

veel gehoorde klacht over veel voorkomende strijdige regels is door de werkgroepleden ontkracht. In de werkgroepen is naar voren gekomen dat de regels zelden strijdig zijn. Wel is het zo dat interpretaties van wetten door de afzonderlijke inspecteurs tot strijdigheden voor de ondernemers kunnen leiden. Ook lastenverzwarende regels zijn door de ondernemers onterecht aangedragen als tegenstrijdig.

### **5.3. *Netwerkbenadering***

De geïnterviewde werkgroepleden zijn unaniem positief over het functioneren van de werkgroepen en de toegevoegde waarde voor de problematiek van controle op naleving van beleid. In zijn algemeenheid is geconstateerd dat de ondernemers niet bijzonder te spreken zijn over ambtenaren en de wijze waarop ze met het ondernemerschap omgaan. Ze ervaren tegenwerking, bureaucratie en gebrek aan inlevingsvermogen. De ambtenaren spreken over ondernemers in de zin van vrijbuiters, wars van regelgeving die er een sport van maken de regels te ontduiken. Des te opvallend is de conclusie van dezelfde groep dat alle partijen positief op het functioneren van de werkgroepen spreken en aangeven dat het de partijen dichter bij elkaar heeft gebracht. Tussen de drie werkgroepen zitten verschillen al zijn deze niet groot. Geconstateerd wordt dat de dominantie van enkele actoren van invloed op de uitkomst is. In dit geval waar de accenten komen te liggen. Intensievere afstemming binnen het gemeentelijke apparaat of bijvoorbeeld vereenvoudiging van vergunningverlening.

### **5.4. *Rol van actoren in netwerken***

De verschillende partijen waren zich bewust van de ernst van het probleem. Het was een gezamenlijk probleem met de mogelijkheid om tot een win-win situatie te komen. Zowel van de kant van de overheid als van de ondernemers is het project serieus opgepakt. Het streven was het gezamenlijk oplossen van het probleem. Er was duidelijk sprake van coördinatie en samenwerking op te maken uit de interviews en ook te constateren uit de resultaten die bereikt zijn. Van integratie was geen sprake. Iedere participant had zijn eigen doel te halen. De leden uit de verschillende netwerken hebben deze manier van samenwerken als zeer geschikt ervaren om dit soort problemen op te lossen.

### **5.5. Algemene toepasbaarheid van de gekozen benadering**

De gekozen werkwijze lijkt algemeen toepasbaar waar het gaat om de relatie tussen overheid en ondernemers. Het geconstateerde onbegrip is te verklaren door gebrek aan inlevingsvermogen en gebrek aan communicatie en dientengevolge gebrek aan wederzijds respect. Daarbij dient de vraag zich aan of de digitale meldpunten of loketten die momenteel als paddenstoelen uit de grond rijzen wel het juiste instrument is voor het oplossen van beleidsproblemen zijn. Het is, zo blijkt, juist de communicatie zoals vormgegeven is de werkgroepen die leidt tot inleving, draagvlak en afstemming. Bij de interviews constateerden we wantrouwen. Wantrouwen van de ambtenaar richting ondernemer in de rol van vrijbuiters, wars van regelgeving. We constateerden ook wantrouwen jegens de ambtenaar in de zin van de functionaris die er genoeg in schept een hardwerkende ondernemer het leven zuur te maken. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat in situaties waarin door meerdere partijen een probleem wordt ervaren, het werken in netwerken succesvol kan zijn. De win-win situatie vraagt collectieve inspanning en collectieve behoefte aan resultaat.

## **Aanbevelingen**

De volgende aanbevelingen zijn gedaan als aanvulling op de door de werkgroep opgestarte nieuwe maatregelen die aangedragen in de werkgroepen.

Om te zorgen dat er geen conflicterend beleid, strijdige regels of onjuiste interpretatie van regels ontstaan dienen de ondernemers en andere relevante partijen in een vroeg stadium te worden betrokken bij de totstandkoming van de wet- en regelgeving. Hierdoor kunnen ze de kwaliteit van de toepasbaarheid beïnvloeden. De wetten moeten eenduidig zijn, uitvoerbaar zijn en in beginsel niet lastenverzwarend zijn.

Zowel op gemeentelijk niveau als op het niveau van provincie en rijksoverheid dient men zich meer in te leven in de ondernemer en zich meer in een meedenkende en inlevende wijze op te stellen. Meedenken met de ondernemers vereist een andere instelling van de ambtenaar, de ambtenaar is er niet alleen voor de overheid (en dus voor zichzelf) maar vooral ook voor de ondernemers. De rol van de controlerende ambtenaar verschuift daarmee naar de rol van adviserend en begeleidend ambtenaar.

Gezien de zeer positieve beoordeelde resultaten van probleemaanpak door middel van een netwerkbenadering is het aan te bevelen om op gemeentelijk niveau een dergelijk werkverband te institutionaliseren. De invulling kan per gemeente natuurlijk verschillend zijn. Deze organen zouden niet alleen binnen hun gemeente actief moeten zijn maar kunnen ook fungeren als gesprekspartner van KHN, andere zusterorganen, relevante ministeries en lobbygroepen.

Het Ministerie van Economische Zaken zou het voortouw moeten nemen voor een landelijk coördinatie van de informatievoorziening en de uitwisseling van ervaringen. Andere gemeenten hoeven dan niet steeds het wiel uit te vinden. Daarnaast zouden beleidsmakers zich meer onder de ondernemers moeten begeven om zich meer bewust te maken van lokale omstandigheden en om voorgenomen beleid te toetsen.

De gemeenten moeten het voortouw nemen in goede, horizontale communicatie met de ondernemers.

Hoewel de samenwerking bij de drie onderzochte gemeenten verbeterd is kan dat nog niet vastgesteld worden voor de rest van Nederland. Het zou de moeite waard zijn om soortgelijke netwerken in de andere gemeenten op te zetten.

## Bijlage 1: Interview vragen

Vragen voorgelegd aan ondernemers en belangenorganisaties.

1. Zijn er conflicterende regels geconstateerd?
2. Is uw beeld over conflicterend beleid veranderd?
3. In welke mate was er sprake van strijdige regels of conflicterend beleid?
4. Wat is de oorzaak geweest van conflicterend beleid?
5. Hebben verbetermaatregelen geleid tot zichtbare resultaten?
6. Wat was/is het effect van de werkgroepen Strijdige Regels in uw omgeving?
7. Welke rol heeft u vervuld bij het oplossen van geconstateerde problemen?
8. Was er sprake van tegenstrijdige belangen?
9. Hoe was de sfeer in de werkgroep (evt doorvragen)
10. Was de organisatie en werkwijze al bepaald?
11. Wat vindt u van de gekozen aanpak?
12. Heeft e.e.a. geleid tot afname van conflicterend beleid?
13. In welke mate was/is beleidsvrijheid van invloed op conflicterend beleid?
14. In hoeverre was er sprake van samenwerking?
15. In welke mate was er sprake van centrale coördinatie (of integratie)?
16. Hoe is de samenstelling van de werkgroepen tot stand gekomen en waarom is voor deze samenstelling gekozen?
17. Had u voldoende ruimte voor eigen inbreng?
18. Hoe vond afstemming plaats tussen u en beleidsmakers van andere instanties?
19. Vindt u gekozen werkwijze geschikt voor het oplossen van problemen?
20. Zijn er maatregelen ter voorkoming van conflicterend beleid geïnitieerd?
21. Vond u de wijze waarop het probleem is aangepakt bevredigend?
22. Heeft u zelf aanbevelingen om zulke problemen te voorkomen?

## **Bijlage 2: Afgenomen interviews**

<b>Naam</b>	<b>Instantie</b>	<b>Functie</b>	<b>Werkgroep</b>
Dhr. H. Vreeswijk	Ministerie van EZ	Voorzitter	Maastricht
Dhr. Th. Coenegracht	KHN	Lid	Maastricht
Mevr. L. Nagy	Milieu en Beleid	Projectleider	Maastricht
Dhr. J. Peters	Gemeente Den Bosch	Voorzitter	Den Bosch
Dhr. M. Kassemakers	Teamleider Milieu	Lid	Den Bosch
Dhr. M.v.d. Laar	Arbeidsinspectie	Lid	Arnhem
Dhr. F.v.d. Weerd	Programma.man. Horeca	Lid	Maastricht
Dhr. J. Meijer	Coord. Insp. En handhaving	Lid	Arnhem



### **Bijlage 3: Literatuurlijst en overige bronnen**

Berg, A.H. De eigen aard van de overheid, SDU, Den Haag, 1998.

Bekke, U. Rosenthal, (red.), Netwerken rondom het openbaar bestuur, Alphen aan den Rijn, Samson, 1983.

Beleidsnetwerken in het kader van het overheidsbeleid, in Maes, R. en Jochmans, K. Inleiding tot de bestuurskunde (Deel 3), Brussel, Studiecentrum Open Hoger Onderwijs, 1996.

Birkland, T.A. An introduction to the policy process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy making, London, 2001.

Bruijn, J.A. de en Heuvelhof ten E.F. Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten, Leiden, Stenfert kroese, 1991.

Commissie-Vonhoff, Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Elk kent de laan, die derwaarts gaat. Onderzoeksresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen*, Rapport nummer 3 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1980.

Eindrapport Werkgroep Strijdige Regels Horeca Maastricht, Min.v.EZ., november 2004.

Eindrapport Werkgroep Strijdige Regels Horeca Arnhem, Min.v.EZ., oktober 2004.

Eindrapport Werkgroep Strijdige Regels Horeca 's-Hertogenbosch, Min.v.EZ, december 2004.

Fenger H.J.M., Noordegraaf, M, Beleidsvrijheid van publieke managers, Management in overheidsorganisaties, nov. Samsom 2001.

Fenger, H.J.M. Over implementatie en beleidsverandering, klassieke studies in de bestuurskunde. nr.19., 2003.

Hanf, K., Scharpf, F.W. (eds.), Interorganizational policymaking, London, Sage Publication, 1978.

Hart, P. 't e.a. Politieke/ambtelijke verhoudingen in bewegingen. Amsterdam, Boom, 2002.

Hufen, J.A.M. en Ringeling, A.B., (Red.), Beleidsnetwerken, Overheids-, semi- overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking, 's- Gravenhage, VUGA, 1990.

Hoogerwerf, A. Inhoud en typen van beleid, Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn, 1980.

Hoogerwerf, A. Vanaf de top gezien, Amsterdam, Sijthoff, 1986.

Inleiding tot de bestuurskunde (Deel 3), Brussel, Studiecentrum Open Hoger Onderwijs, 1996.

Kickert, W.J., Van Vught F., Beleidsnetwerken en maatschappelijke sturing, in: A.J.G.M.

Klijn, E.H., van twist, M., Zicht in de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren. In: A. Edwards, L. Schaap. Vaardigheden voor de publieke sector, Bussum, 2000.

Kuypers, G., De ontwikkeling van overheidsbeleid, in A. Hoogerwerf (red), Overheidsbeleid, Alphen a/d Rijn, 1985.

Litjens, B.P.E.A. De structuur van beleidsnetwerken. Bestuurskunde, jaargang 9, nr. 3, 2000.

Lipsky, M., Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services, New York, 1980.

Mazmanian, D.A. & P.A. Sabatier (eds.) Effective Policy Implementation, Lexington, 1981.

Morgan, G., Images of Organization, Newbury Park, USA 1986.

Pröpper, I.M.A.M. Argumentatie en machtsuitoefening in onderzoek en beleid, Enschede, 1989.

Pröpper, I.M.A.M. Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken. Bestuurskunde, jaargang 9, nr. 3, 2003..

Ringeling, A., Beleidsvrijheid van ambtenaren, Alphen a/d Rijn, 1978.

Rosenthal, U., Ringeling A.B., Bovens, M.A.P, 't Hart, P, van twist M.J.W., Openbaar bestuur; beleid, organisatie en politiek, Alphen aan den Rijn, 1996.

Stone, D. Policy paradox, The art of political decision making, New York, 2002.

Sabatier, P & Jenkins-Smith, H. Policy change and learning, An Advocacy Coalition Approach, Westview, 1993.

Simon, M. Het omgekeerde Peters principe. Overheidsmanagement, febr., 2003. Strijdige regels in de praktijk, Min.v.EZ, november 2003.

Teisman, G., Complexe besluitvorming, Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen. Den Haag, 1992.

Wit de R, Meyer, R, Breed K, Strategisch management van publieke organisaties. De overheid in paradoxen. Lemma, Utrecht, 2000.

Van de Graaf, H., Hoppe, R. Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde, Muiderberg, 1989.

Voortgang project Aanpak Strijdige Regels, Kamerstuk, Min.v.EZ, 28 oktober 2005.

Websites:

[www.hba.nl](http://www.hba.nl), Hoofdbedrijfschap Ambachten

[www.administratievelasten.nl](http://www.administratievelasten.nl)

[www.strijdigeregels.nl](http://www.strijdigeregels.nl)

[www.ez.nl](http://www.ez.nl)