

# Innovatiekracht in Nederlandse gemeenten: naar een bestuurskundige onderzoeksagenda

WOUTER JANS, BAS DENTERS, MINNA VAN GERVEN & ARIANA NEED

Alle vier auteurs zijn verbonden aan de Vakgroep Bestuurskunde en het Institute for Innovation and Governance Studies (IGS) van de Faculteit Management en Bestuur, Universiteit Twente. W. Jans MSc als promovendus, prof. dr. S.A.H. Denters als hoogleraar bestuurskunde, dr. M.M. van Gerven-Haanpää als universitair docent sociologie en prof. dr. A. Need als hoogleraar sociologie.

•• 21 ••

## 1 Inleiding

De komende jaren zal veel worden gevraagd van het gemeentelijk bestuur (zie ook de inleiding tot dit themanummer). Onder invloed van de economische crisis, de bezuinigingen en de door decentralisaties sterk veranderde bestuurlijke verhoudingen zal veel worden gevraagd van het vermogen van gemeenten om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Dat vraagt om creativiteit en innovatiekracht. In theorie biedt het lokale bestuursniveau gunstige voorwaarden voor de innovatie van bestuur en beleid. Zo wijst Hall (1998) er op, dat door de eeuwen heen steden steeds weer de kraamkamer zijn geweest waar majeure maatschappelijke transformaties werden geïnitieerd en tot wasdom kwamen. In dezelfde geest betoogt Beetham (1996: 38) dat decentralisatie kan bijdragen aan het innovatief vermogen van een bestuursstelsel. Door territoriale decentralisatie kunnen immers op verschillende plaatsen antwoorden op nieuwe uitdagingen worden geformuleerd. Bovendien kan men deze antwoorden aanpassen aan specifiek-lokale omstandigheden. Dat biedt lokale besturen de mogelijkheden om te experimenteren met diverse oplossingen en kunnen de voors en tegens van deze aanpakken systematisch worden vergeleken. Op die wijze vormt het lokaal bestuur een natuurlijk laboratorium: een proeftuin waar men *kan* leren van andere innovatiepogingen (Denters & Mossberger, 2006; Denters e.a., 1999). De vraag is evenwel of deze *mogelijkheden* tot leren in het lokaal bestuur ook daadwerkelijk worden benut. Daartoe moet voldaan zijn aan een drietal voorwaarden (Bressers, 2008: 172) Ten eerste moet innovatie

als maatwerk uitgevoerd worden: gemeenten passen innovaties aan op de lokale omstandigheden. Ten tweede dienen de ervaringen met de verschillende innovaties worden geëvalueerd. Ten derde dient er te worden bijgestuurd: de informatie uit deze evaluaties wordt gebruikt voor een bijsturing van de aanvankelijk uitgezette koers.

Er zijn aanwijzingen dat aan deze voorwaarden lang niet altijd wordt voldaan. Zo was het in 1994 in Nederland geïnitieerde grotestedenbeleid gebaseerd op de idee dat de decentrale aanpak van stedelijke vraagstukken zou kunnen leiden tot beleidsinnovaties (Denters e.a., 1999). In de praktijk bleek de aanpak van de verschillende bij het grotestedenbeleid betrokken steden echter weinig vernieuwend en tamelijk eenvormig en werd het potentieel tot beleidsleren danig onderbenut (Denters e.a., 1999; Van der Laan e.a., 1998). Ook uit ander onderzoek – bijvoorbeeld op het terrein van het jeugdbeleid – komt een vergelijkbaar beeld naar voren (bijvoorbeeld Gilsing, 2005: 214–216). Tegen deze achtergrond is de vraag gerechtvaardigd: *”Hoe is het gesteld met de innovatiekracht en het vermogen van het lokaal bestuur om het gemeentelijke beleid aan te passen aan lokale omstandigheden, en welke factoren bepalen dit aanpassend vermogen?”*

Naar deze vraag is in Nederland eigenlijk nauwelijks onderzoek verricht. Naast het reeds genoemde onderzoek is door Fleurke e.a. (1997: 20–29) onderzoek gedaan naar effecten van decentralisatiebeleid. Daarin wordt onder meer de vraag beantwoord naar de mate waarin gemeenten hun grotere beleidsvrijheid na een decentralisatie benutten om te komen tot op de lokale omstandigheden afgestemd nieuw beleid. Fleurke en de zijnen identificeren op grond van hun onderzoek ook condities die bijdragen aan de ontwikkeling van nieuw, op de plaatselijke omstandigheden afgestemd gemeentelijk beleid. Meer rechtstreeks op innovaties en innovatieprocessen gericht Nederlands onderzoek in het lokaal bestuur is verricht door Korteland (2010). In haar proefschrift wordt middels een achttal gevalstudies ingegaan op de adoptie en verspreiding van innovaties op het terrein van het onderwijsbeleid (Brede School) en het veiligheidsbeleid (Veiligheidshuis).

In de internationale literatuur ligt het zwaartepunt op de bestudering van innovaties in deelstaten, wat vooral neer komt op Amerikaans onderzoek naar innovaties in de 51 Amerikaanse staten (zie bijvoorbeeld Berry & Berry, 1990; Gray, 1973; Jensen, 2004; McNeal, Tolbert e.a., 2003; Volden, 2006; Walker, 1969). Buiten de Verenigde Staten richt het onderzoek naar beleidsinnovaties zich vooral op het nationale (landen) niveau, onder meer onderzoek onder OECD-landen (zie bijvoorbeeld: Gilardi, 2010; Lee & Strang, 2006; Sluiter, 2012) en Zuid-Ameri-

kaanse landen (Weyland, 2005). Buiten Amerika is onderzoek naar innovaties in het decentraal bestuur dun gezaaid. Uitzonderingen zijn bijvoorbeeld onderzoeken van Sugiyama (2008) in Brazilië en Hansen (2011) in Denemarken.

In het onderzoeksprogramma “Innovation of Governance” van het onderzoekspunt *Institute for Innovation and Governance Studies* (IGS) aan de Universiteit Twente verrichten we onderzoek waarmee we bovenstaande onderzoeksvraag willen beantwoorden. Dit onderzoek beoogt lacunes in de kennis van de adoptie en verspreiding van bestuurlijke innovaties in te vullen. Eén van deze lacunes betreft het onderzoek naar innovaties in het (Nederlandse) decentraal bestuur. Ook beogen we in dit programma een beter zicht te krijgen op de diverse mechanismen die bijdragen tot de verspreiding van innovaties. Met het oog daarop gaan we eerst in op het theoretisch kader van dit onderzoek en presenteren we vervolgens eerste resultaten van empirisch onderzoek naar de adoptie en verspreiding van innovaties in het bestuur van Nederlandse gemeenten.

## 2 Theoretisch kader

Voor de beantwoording van onze onderzoeksvraag is het om te beginnen nodig het kernbegrip innovatie te omschrijven. In navolging van Walker (1969: 881) hanteeren we een tamelijk prozaïsche definitie van innovaties. Het gaat bij innovaties om beleidsprogramma's, werkwijzen of activiteiten die voor de onderzochte bestuurlijke eenheid (hier een gemeente) nieuw zijn, ongeacht de vraag hoe oud het betreffende programma is en of het eerder al elders is ingevoerd. Deze omschrijving is ontdaan van allerlei waspoederreclame-adjectieven zoals “vernieuwd”, “verbeterd”, et cetera.

Innovatiekracht is daarmee het *gebleken* vermogen om een voor de eigen organisatie nieuw initiatief in te voeren; het gaat er dus om of de betreffende vernieuwing wordt geëffectueerd. Organisaties kunnen in dit opzicht verschillen; een belangrijke indicator voor deze verschillen in de innovatiekracht is de relatieve snelheid waarmee een organisatie een vernieuwing weet te introduceren (de zogenaamde “*adoption rate*”). Daarnaast is het van belang in welke mate men de innovatie aanpast aan de lokale omstandigheden. Bij de effectiviteit van zogenaamde “*copy and paste*” innovaties kunnen vraagtekens worden geplaatst (zie bijvoorbeeld: Hartley & Benington, 2006) en daarom is het niet alleen van belang om te kijken hoe snel een gemeente inspeelt op vernieuwingen, maar ook op welke wijze men dit doet.

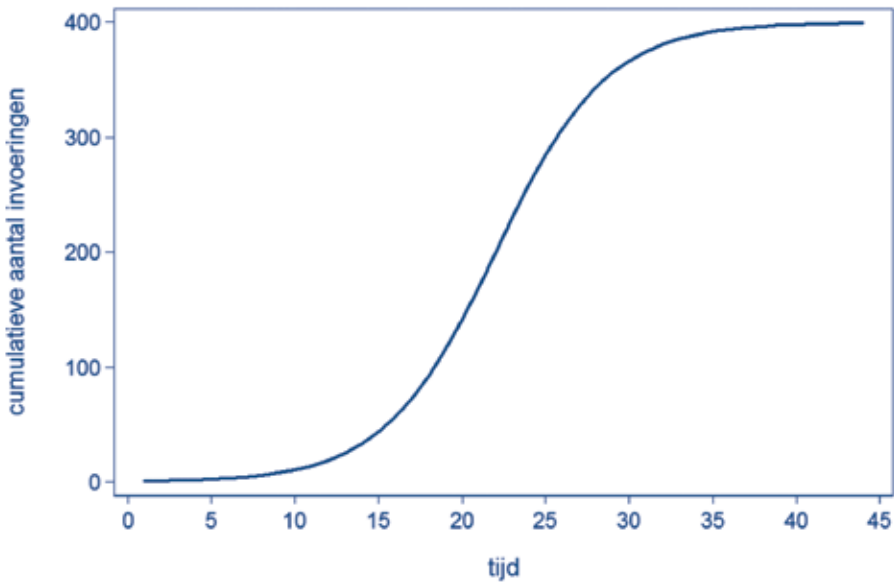
Bij de beantwoording van deze vragen naar de snelheid en de wijze van innoveren is onderzoek op twee niveaus van analyse nodig. Ten eerste is dat het niveau van het binnenlands bestuur als geheel. Het betreft hier onderzoek naar de vraag of, wanneer en hoe een innovatie zich verspreidt in de populatie van gemeenten. Een tweede niveau van analyse is het niveau van de individuele gemeenten. Het betreft hier onderzoek naar de vraag welke factoren verklaren of, wanneer en hoe gemeenten overgaan tot het doorvoeren van een innovatie. Op beide analyseniveaus en de bijbehorende vragen gaan we nu kort in.

## 2.1 VERSPREIDING: BESCHRIJVING VAN TEMPORELE EN RUIMTELIJK PATRONEN

Het eerste niveau van analyse betreft het lokaal bestuur als geheel en richt zich op vragen over de verspreiding van innovaties in de populatie van alle Nederlandse gemeenten. Deze vragen richten zich op het beantwoorden van de beschrijvende vraag of, wanneer en hoe een innovatie zich in deze populatie verspreidt. We hantieren in de context van deze beschrijvingsvragen bewust de term “verspreiding”. In de innovatieliteratuur wordt ook vaak gesproken over de “diffusie” van innovaties. De term diffusie wordt echter door veel auteurs gebruikt voor één bepaald type van verspreiding; namelijk die verspreiding die kan worden toegeschreven aan bepaalde mechanismen – bijvoorbeeld onderlinge concurrentie of samenwerking – op grond waarvan gemeenten zich bij hun beslissing om te innoveren laten leiden door andere organisaties (bijvoorbeeld buurgemeenten). Of bij verspreiding sprake is van diffusie kan dus pas worden vastgesteld na de beantwoording van de verklaringsvraag. Daarom hanteren we in eerste instantie (wanneer we ons richten op de beschrijving) de term verspreiding. Wanneer we ons richten op de verklaring van deze verspreidingspatronen komen we terug op het diffusiebegrip en analyseren we of en in hoeverre gemeenten zich bij de innovatiebeslissingen laten leiden door organisaties in hun omgeving en er daadwerkelijk kan worden gesproken van diffusie.

De beschrijving van verspreidingspatronen kan onder meer betrekking hebben op het temporele verloop van het innovatieproces. In dat kader heeft de Amerikaans innovatieonderzoeker Rogers (2003) erop gewezen dat als men het innovatieproces in de tijd volgt, het aantal organisaties dat op een bepaald tijdstip de innovatie doorvoert aanvankelijk gering is. Nadat een aantal pioniers (“*innovators*”) het voortouw heeft genomen, volgt eerst een eerst beperkt aantal vroege vernieuwers (“*early adopters*”), gevolgd door een vroege meerderheid (“*early majority*”). Daarna neemt het aantal eenheden dat de innovatie doorvoert geleidelijk af en nadat de late vol-

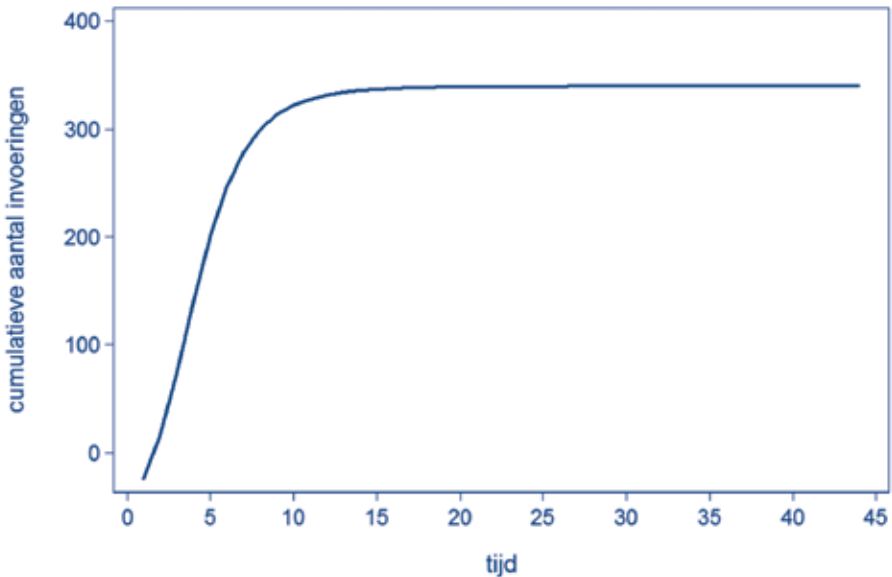
gers (“*late majority*”) over de drempel zijn, volgt schoorvoetend ook nog een kleine achterhoede (“*laggards*”). Op basis van dit temporele verspreidingspatroon, dat doorgaans een normaalverdeling volgt, formuleert Rogers (2003) de hypothese dat het cumulatieve aantal van de eenheden in de populatie dat na verloop van tijd de innovatie heeft doorgevoerd een s-curve volgt (zie figuur 1).



*Figuur 1: Voorbeeld van een S-curve voor het cumulatieve aantal invoeringen door de tijd*

Deze fasering van het diffusieproces en de bijbehorende s-curve is in tal van innovatiestudies gereproduceerd (bijvoorbeeld, Gray, 1973; Mahajan & Peterson, 1985; Rogers, 2003; Sluiter, 2012). Niettemin zijn er zowel theoretisch als empirisch aanwijzingen dat – afhankelijk van onder meer het karakter van de innovatie – het diffusieproces soms ook een ander tijdsverloop kent. Dat is onder meer het geval bij morele wet- en regelgeving (Mooney & Lee, 1995). Daar zou een afwijkend diffusiepatroon optreden: bij innovaties op dit terrein constateerden onderzoekers dat in een relatief korte periode een groot aantal organisaties overgingen tot de invoering van een nieuwe vorm van regulering. Na deze hausse nam het aantal organisaties dat de vernieuwing introduceert weer snel af en sommige organisaties voeren zelfs helemaal geen vernieuwing door. Als we kijken naar de bijbehorende cumulatieve frequentieverdeling dan is er geen sprake van de klassieke s-curve, maar veeleer van een r-curve (Boushey, 2010; Sluiter, 2012), zie figuur 2.

Naast de beschrijving van tijdspatronen is in het onderzoek naar de verspreiding van innovaties ook veel aandacht besteed aan ruimtelijke patronen. Veelal wijzen dergelijke ruimtelijke patronen op de diffusie van innovaties (verspreiding onder invloed van andere organisaties in de omgeving). Reeds in de negentiende eeuw wees Sir Francis Galton op de mogelijkheid dat veranderingen in beleid en regelgeving in een bepaald land niet alleen zou worden verklaard door kenmerken van het nationale beleidsproces, maar ook door externe invloeden uit de internationale omgeving van het nationale politieke systeem (Ross & Homer, 1976; Tylor, 1889). Een mooi voorbeeld van een dergelijke externe beïnvloeding van nationaal beleid is de rol van het Britse Commonwealth bij de wereldwijde adoptie van majoritaire democratische instituties (zie Lijphart, 2012: 246–249). Ook in het onderzoek naar de verspreiding van innovaties in het sub nationaal bestuur is traditioneel veel aandacht besteed aan ruimtelijke patronen. Zo wijst Walker in zijn baanbrekende onderzoek naar innovaties onder Amerikaanse deelstaten op het belang van ruimtelijke nabijheid: *“Emerging from this study is the picture of a national system of emulation and competition. The states are grouped into regions based on both geographical contiguity and their place in the specialized set of communication channels through which flow new ideas, information and policy cues.”* (Walker, 1969: 898). De positie van staten in regionale netwerken bepaalt mede of en wanneer een staat overgaat tot de invoering van een bepaalde innovatie.



Figuur 2: Voorbeeld van een r-curve voor het cumulatieve aantal invoeringen door de tijd

Naast deze analyses van de fasering en ruimtelijke innovatiepatronen is het ook van belang te bezien welke inhoudelijke keuzes worden gemaakt bij bestuurlijke innovaties. Hier is de vraag in hoeverre de door gemeenten gemaakte keuzes met elkaar overeenstemmen: snijden gemeenten nieuw beleid toe op de lokale omstandigheden of neemt men min of meer klakkeloos voorbeelden van elders over? In innovatieonderzoek is deze vraag – zelfs in de Verenigde Staten dat geldt als de bakermat van het innovatieonderzoek – tamelijk onderbelicht. Zo constateert Clark (1985) dat in het innovatieonderzoek het accent tamelijk eenzijdig heeft gelegen op het tempo van de veranderingen (“*adoption rates*”). Naar haar mening is meer aandacht voor inhoudelijke kwesties van belang: “*One might argue that the major problem of this research tradition is that it reveals nothing about the content of new policies. Its fascination is with process, not substance*” (Clark, 1985: 63). Ruim twintig jaar later is de situatie in dit opzicht nog niet veel veranderd (Karch, 2007). Een meer inhoudelijke focus is vooral van belang omdat – zoals eerder betoogd – het succes van decentralisatie en de werking van het lokaal bestuur als een proeftuin staat en valt met de mate waarin beleidsinnovaties worden toegesneden op de lokale omstandigheden. Zogenaamde “*copy and paste*” innovaties zijn tot mislukken gedoemd (Hartley & Benington, 2006) (zie ook: Hambleton & Howard, 2012). Dat wettigt de vraag of en in hoeverre nieuwe aan het lokaal bestuur gegeven beleidsruimte daadwerkelijk leidt tot verschillen in het lokaal gevoerde beleid. Daarom is het zaak niet alleen te kijken naar de snelheid waarmee gemeenten inspringen op nieuwe beleidsontwikkelingen. Ook de mate waarin men daarin een eigen koers vaart, verdient in het onderzoek naar de innovatiekracht van gemeenten nadere aandacht.

## 2.2 ADOPTIE: VERKLARING(EN) VOOR INNOVATIEKRACHT VAN ORGANISATIES

Het beschrijven van innovatiepatronen en het bepalen van de mate waarin gemeenten een eigen koers varen is belangwekkend, maar interessanter is het om deze patronen in de keuzes van gemeenten ook te kunnen verklaren. Een dergelijke verklaring veronderstelt dat we in staat zijn te doorgronden waarom sommige gemeenten tot de pioniers behoren en anderen zich in de achterhoede bevinden, en of en in hoeverre men nieuw beleid aanpast aan de plaatselijke condities. Braun en Gilardi (2006) hebben een samenhangend verklaringsmodel ontwikkeld om dergelijke keuzes bij innovatieprocessen te verklaren. Hun verklaringsmodel is gebaseerd op twee basisveronderstellingen. Om te beginnen wordt aangenomen dat de gemeente één ongedeelde actor is. In de analyse wordt dus geabstraheerd van de dynamiek van de binnengemeentelijke besluitvorming. Verder gaan Braun en

Gilardi (2006) ervan uit dat aan innovatiebeslissingen een *min of meer* weloverwogen keuze van deze actor (de gemeente) ten grondslag ligt. Een tweetal overwegingen speelt een rol bij deze “rationele keuze”. De eerste overweging betreft de mogelijke kosten en baten van de innovatie. Bij de *kosten* van de innovatie gaat het om de weerstanden die men moet overwinnen en de schaarse hulpmiddelen (financieel, persoonlijk en sociaal kapitaal) die men moet inzetten. Bij de *baten* onderscheiden Braun en Gilardi (2006) tussen de beleidsinhoudelijke baten van de beslissing (in het licht van de beleidspreferenties van de beleidsmakers: *policy-seeking*) en het mogelijk electorale gewin (in het licht van de noodzaak om een goed verkiezingsresultaat te behalen: *office-seeking*). De tweede overweging betreft de verwachte effectiviteit van de innovatie. Zowel voor de beleidsinhoudelijke baten, als voor het electorale gewin van een innovatie is het van belang dat de innovatie effectief zal blijken, dat wil zeggen een daadwerkelijke bijdrage levert aan de *oplossing* van maatschappelijke vraagstukken. De keuzes van de actoren in het model van Braun en Gilardi (2006) zijn weloverwogen, maar ze beschikken niet over een volledig inzicht in de beschikbare handelingsalternatieven (het huidige beleid, en mogelijke alternatieve innovaties) en de kosten en baten van die alternatieven. Zo kunnen actoren (gemeenten) in onzekerheid verkeren over de effectiviteit van innovaties.

Veel onderzoekers hebben verwachtingen afgeleid die te herleiden zijn op het basismodel van Braun en Gilardi (2006) over de diverse organisatiefactoren die van invloed zullen zijn op de innovatiebeslissingen van gemeenten. Zo zal de innovatiekracht van organisaties die beschikken over een rijk arsenaal aan hulpbronnen (financieel, persoonlijk en sociaal kapitaal) relatief groot zijn. Mohr (1969) verwacht dat de innovatiekracht van een organisatie groter is naarmate de organisatie beschikt over meer hulpbronnen om de barrières die zich voordoen in het innovatieproces te overwinnen. Daarnaast veronderstelt Mohr (1969) dat de innovatiekracht ook wordt bepaald door de motivaties van beleidsmakers. Verschillende onderzoekers wijzen op het belang van de partijpolitieke signatuur van de beleidsmakers (zie bijvoorbeeld, Daley & Garand, 2005). Zo zal de bereidheid van bijvoorbeeld een GroenLinks wethouder om te experimenteren met een “liberaal” beleid inzake het gebruik van soft drugs waarschijnlijk groter zijn dan die van een SGP wethouder. Ook de lokale politieke cultuur is van belang. In een gemeente uit de “Bible Belt” kan een GroenLinks wethouder zich waarschijnlijk minder veroorloven dan in een studentenstad als Nijmegen. Dat zal met name het geval zijn als de politieke concurrentie heviger is; dan moet een beleidsmaker zich meer gelegen laten liggen aan de voorkeuren van het electoraat (Denters, 1987; 1993).



Naast deze organisatie-interne factoren spelen bij de besluitvorming over innovaties volgens Braun en Gilardi (2006) veelal ook externe factoren een rol. Wanneer dit het geval is, is er sprake van diffusie van innovaties. Braun en Gilardi onderscheiden hierbij een aantal diffusiemechanismen. In de eerste plaats zijn er mechanismen die betrekking hebben op het oordeel van de gemeentelijke actor over de kosten en de baten van de alternatieven. Anders dan in veel andere “rationele keuze” modellen zijn bij Braun en Gilardi de beleidspreferenties van de actoren geen gegeven; er kan sprake zijn van *gemeenschappelijke oordeelsvorming*.<sup>1</sup> Actorpreferenties kunnen worden beïnvloed door de preferenties of verwachtingen van andere actoren binnen gemeenschappen (bijvoorbeeld in beleidsnetwerken of professionele organisaties) waarvan de actor deel uit maakt. Ten tweede kan het overnemen van het beleid van anderen ook het gevolg zijn van *beleidsafstemming* (middels samenwerking en concurrentie). In dit geval volgt de actor initiatieven van elders omdat dit kan bijdragen aan de effectiviteit van het eigen beleid. Zo laat de doeltreffendheid van het economisch beleid van een gemeente zich vergroten door de aantrekkelijke bedrijfsvestigingsvoorwaarden van een buurgemeente te kopiëren. Of men kan door samenwerking met buurgemeenten op bijvoorbeeld ICT-terrein inkoopvoordelen realiseren. Ten derde laat zich via *beleidsleren* de onzekerheid omtrent de effecten van het beleid (te verwachten kosten en baten) reduceren. Ervaringen in andere gemeenten (liefst in gemeenten met vergelijkbare omstandigheden), kunnen het makkelijker maken om te komen tot meer gefundeerde beslissingen over het al dan niet doorvoeren van beleidsvernieuwingen.

Bovengenoemde diffusieprocessen kunnen spontaan gestalte krijgen, maar het is ook denkbaar dat een actor tracht ze gericht te beïnvloeden. In de context van het binnenlands bestuur is het vaak een hogere overheid (de EU, de nationale overheid of een provincie) die probeert lokale innovatieprocessen te beïnvloeden. Deze *centrale sturing* kan gestalte krijgen via klassieke hiërarchische vormen van controle: wet- en regelgeving, en via de welbekende “gouden koorden” (min of meer brede doeluitkeringen). Het kan echter ook door middel van meer horizontale, “open” vormen van sturing en coördinatie (zie bijvoorbeeld: Bolleyer & Börzel, 2010; De Ruiter, 2007::zoals onder andere, overleg, het uitwisselen van kennis en het delen van ervaringen.

De centrale vraag op het tweede niveau van analyse is in hoeverre de op het eerste niveau van analyse aangetroffen ruimtelijke en temporele patronen, en de mate van beleidsovereenkomst (of -variëteit) het gevolg is van diffusieprocessen of niet. Van daadwerkelijke diffusie is – zoals we zagen – sprake indien de patronen en beleids-overeenstemming het gevolg zijn van één van de genoemde afstemmingsmechanis-

men. In de andere gevallen zijn patronen in de verspreiding van innovaties niet het gevolg van diffusie, maar stelt men dat er sprake is van schijndiffusie (“spurious diffusion”; Braun & Gilardi, 2006: 299). Daarvan is sprake als een patroon van temporele en/of ruimtelijke verspreiding niet kan worden verklaard uit de werking van een of meer van deze diffusiemechanismen. Dan wordt er dus wel door een aantal verschillende actoren (bijvoorbeeld in een bepaalde regio) tegelijkertijd vergelijkbaar nieuw beleid ingevoerd, maar de gemeentelijke beslissingen om dit beleid in te voeren zijn onafhankelijk van elkaar genomen. Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat ze allemaal worden geregeerd door een in die regio dominante politieke partij.

### 3 Beleidsinnovatie in de schaduw van hiërarchie: eerste resultaten

In deze bijdrage willen we aan de hand van twee recente beleidsinnovaties een eerste (deels voorlopig) beeld schetsen van innovatiepatronen in Nederlandse gemeenten. In een tweede fase van het onderzoek komen de verklaringsvragen betreffende de plaatselijke adoptieprocessen aan de orde. In deze uiteenzetting presenteren we voorlopige resultaten betreffende onderzoek naar twee innovaties die – zoals in de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat vaak het geval is – zijn geïnitieerd vanuit de nationale overheid. Berry & Berry (2007: 231) suggereren dat dergelijke centraal aangestuurde processen “[are a] highly uninteresting form of diffusion, as nearly all state discretion is eliminated by national-level fiat”. Daarmee veronachtzamen deze auteurs echter dat we niet voetstoots mogen aannemen dat lokale besturen min of meer willoze uitvoerders zijn van centrale directieven en in de uitvoering van hun medebewindstaken over geen enkele beleidsvrijheid zouden beschikken (vergelijk: Goldsmith & Page, 2010; Goldsmith, 2005; Toonen, 1987). Nationale initiatieven laten lokale besturen veelal ten minste enige ruimte om te bepalen of, hoe en wanneer zij in actie komen (Soss e.a., 2001). Gezien het belang van centraal geïnitieerde beleidsinnovaties in het lokaal bestuur in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen is het wel degelijk interessant te bezien hoe onder deze condities beleidsinnovaties gestalte krijgen. Dat leidt tot de beantwoording van nieuwe vragen als: Volgen ook innovatieprocessen die worden gerealiseerd “in the shadow of hierarchy” de klassieke s-curve?; Welke ruimtelijke patronen doen zich voor bij dergelijke innovaties?; en In welke mate is er bij dergelijke centraal geïnitieerde innovaties sprake van verschillen tussen gemeenten in de inhoud van het lokale beleid? We gaan kort in op twee casussen waarbij bovenstaande vragen worden beantwoord. In de eerste plaats bespreken we de landelijke invoering van de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) per 1 juli 2009, en in de tweede plaats gaan we in op de opheffing van het bordeelverbod per 1 oktober 2000.

### 3.1 INVOERING VAN DE BAG

In 2006 heeft de Nederlandse overheid samen met de provincies, waterschappen en gemeenten afgesproken om in te zetten op de verbetering de “Elektronische Overheid” om zo de dienstverlening aan burgers naar een hoger niveau te tillen (Kamerstukken II, 2005-2006). Sinds 2006 is er in Nederland daarom onder meer ingezet op de realisatie van dertien zogenoemde basisregistraties. Deze basisregistraties hebben tot doel gegevens van hoogwaardige kwaliteit van onder meer personen, bedrijven en gebouwen te verzamelen (en actueel te houden) in één centrale database, zodat deze door verschillende afnemers gebruikt kunnen worden. De BAG is één onderdeel van dit overheidsstelsel van basisregistraties. Verantwoordelijkheid voor de wet en de realisatie van de Landelijke Voorziening BAG (LV BAG) was het toenmalige Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), tegenwoordig is dit het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het opnemen van gegevens over adressen en gebouwen binnen de eigen gemeentegrenzen in de basisregistratie. Via de LV BAG, die beheerd wordt door Het Kadaster, worden de gegevens vervolgens beschikbaar gesteld aan verschillende afnemers. Deze afnemers zijn bijvoorbeeld organisaties met een publieke taak, zoals ministeries, waterschappen, politiekorpsen en veiligheidsregio's (Kadaster, 2013). Zo navigeren ambulances in Nederland sinds februari 2012 met behulp van BAG-gegevens (E-overheid.nl, 2012).

Om toegelaten te worden tot de LV BAG moesten gemeenten voldoen aan bepaalde strenge eisen gesteld door VROM. Op het moment dat gemeenten meenden aan deze kwaliteitseisen te hebben voldaan, kon er een aansluitaudit worden aangevraagd. Wanneer het gemeenten niet in één keer lukte om door de aansluitaudit te komen kon later een her-audit worden aangevraagd. De uiteindelijke aansluitdata van alle (N=429) gemeenten zijn gebruikt voor onze analyses (VROM, 2011).

Het door de nationale wetgever vastgestelde invoeringstraject van de BAG voorzag in een uniforme deadline voor alle gemeenten: per 1 juli 2009 zou het systeem in het hele land operationeel dienen te zijn (VROM, 2009). Indien het binnenlands bestuur zou functioneren als een strikt hiërarchische bevelshuishouding, dan zou dit – conform de verwachtingen van Berry & Berry (2007) – een tamelijk oninteressant innovatieproces zijn. In de relatief korte tijd tussen de invoering van de wettelijke verplichting en de deadline (1 juli 2009) zouden dan alle gemeenten – wellicht met uitzondering van een aantal trage gevallen – de BAG hebben ingevoerd. De invoeringspraktijk wijkt echter sterk af van zo'n hiërarchisch verwachting-

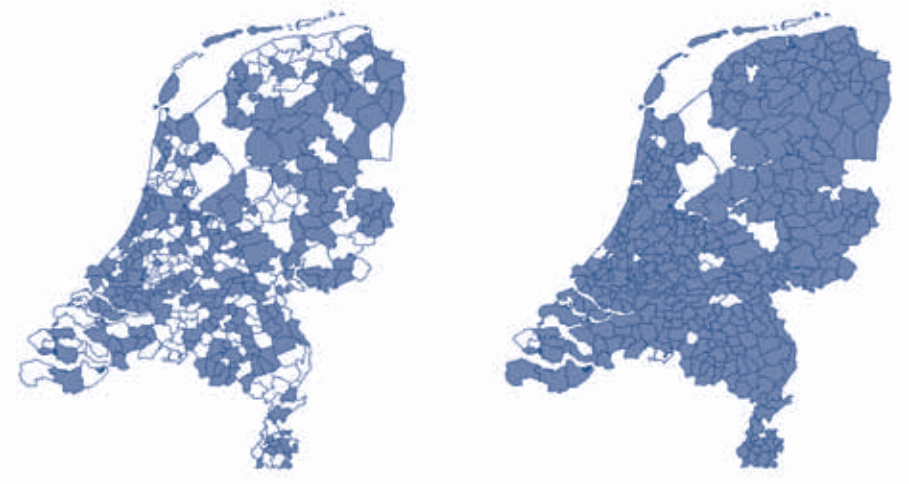
spatroom. De figuren 3 – 6 illustreren hoe het invoeringsproces van de BAG is verlopen. In deze figuren is de situatie van de implementatie op vier momenten weergegeven. Op de kaarten zijn de gemeenten waar op een bepaald moment de invoering nog niet is gerealiseerd wit en de gemeenten waar de invoering wel heeft plaatsgevonden grijs gemarkeerd. VROM had aanvankelijk 1 juli 2009 als deadline voor de landelijke invoering vastgesteld. Figuur 3 laat echter zien dat op het moment van deze deadline slechts 4 van de 429 gemeenten de BAG hadden ingevoerd. Om die reden besloot het ministerie in overleg met de VNG de deadline met meer dan een jaar te verruimen; de nieuwe invoeringstermijn werd vastgesteld op 1 januari 2011. In de figuren 4 tot en met 6 zijn de ontwikkelingen na de eerste deadline weergegeven. Uit figuur 4 blijkt dat op 1 juli 2010 – een jaar na de eerste deadline – nog steeds maar 63 gemeenten (15%) de BAG hadden ingevoerd. Figuur 5 laat zien dat op 1 december 2010 – een luttele maand voor het verstrijken van de tweede deadline, het aantal gemeenten dat de BAG heeft geïmplementeerd is gestegen naar 248 (58%). Maar ook dan heeft nog altijd ruim 40 procent van de gemeenten niet voldaan aan de vereiste kwaliteitseisen om aan het nationale systeem te worden toegevoegd. Figuur 6 tenslotte laat zien dat bij het verstrijken van de tweede deadline 415 gemeenten (97%) het invoeringsproces hadden afgesloten. Pas op 8 april 2011 was de BAG ook ingevoerd in de laatste gemeente.



*Figuur 3: 1 Juli 1 2009;  
Eerste BAG deadline.*



*Figuur 4: 1 Juli 2010; Jaar na eerste  
BAG deadline.*

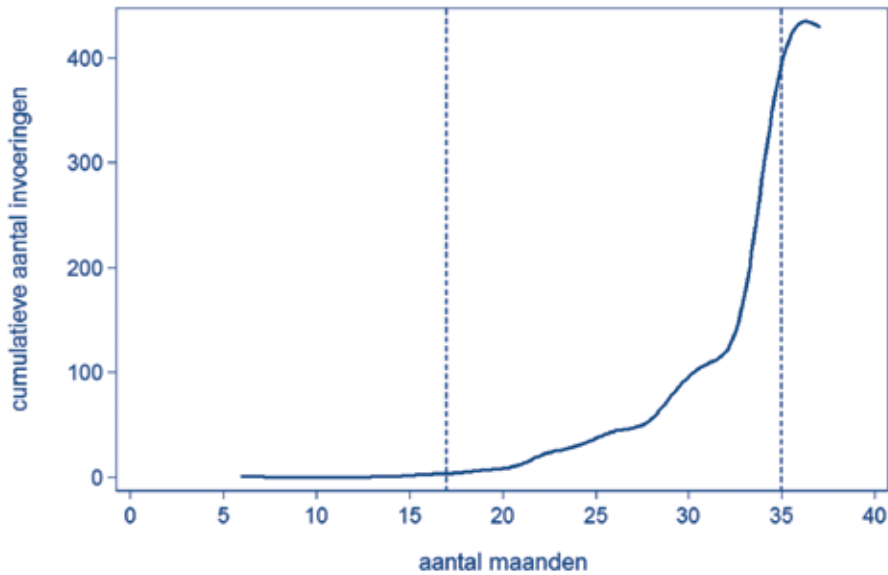


*Figuur 5: 1 December 2010;  
2<sup>e</sup> deadline.*

*Figuur 6: 1 Januari 2011;  
Tweede BAG deadline.*

*Bron: © 2011, CBS / Kadaster, Zwolle, 2011; eigen berekeningen*

De bij deze kaartbeelden behorende cumulatieve frequentieverdeling in figuur 7 houdt het midden tussen de klassieke s-curve (vergelijk figuur 1) en de r-curve (vergelijk figuur 2).



*Figuur 7: Cumulatieve verdeling van invoering BAG bij 429 Nederlandse gemeenten tussen 2008-2011*

Er bestaan – zo blijkt uit onze analyses belangrijke verschillen in de snelheid waarmee gemeenten een door de nationale overheid geïnitieerde innovatie hebben doorgevoerd. Dat vraagt om een verklaring. Hiervoor biedt het analysekader van Braun & Gilardi (2006) houvast. Zo is het de vraag of de tempoverschillen het gevolg zijn van een onderscheid in de motivaties van de gemeenten, of wellicht te maken hebben met verschillen in hun hulpbronnen. Verder is het de vraag of en op welke manier zich bepaalde diffusiemechanismen (bijvoorbeeld beleidsleren of onderlinge samenwerking) hebben doen gelden en wat de invloed is geweest van de pogingen van de nationale overheid en de VNG om het invoeringsproces snel en soepel te doen verlopen. Dit is niet de plaats om dergelijke vragen te beantwoorden, daartoe ontbreekt de ruimte. Duidelijk is evenwel dat het inzicht in deze mogelijke verklaringen van groot belang kan zijn voor ons begrip van de manier waarop in vervlochten bestuur (‘multilevel governance’) beleidsveranderingen en –innovaties gestalte krijgen.

### 3.2 AFSCHAFFING BORDEELVERBOD

Dat inzicht in de diffusiemechanismen van bestuurlijke innovaties belangrijk is, blijkt ook als we kijken naar de tweede casus. Deze casus betreft de opheffing van

het landelijke bordeelverbod per 1 oktober 2000, bij wetwijziging van 28 oktober 1999 (Staatsblad, 1999). De opheffing van het bordeelverbod betekende dat Nederland vanaf dat moment het eerste Europese land werd waarin prostitutie werd gelegaliseerd. De wetwijziging betekende vooral een strikt onderscheid tussen vrijwillige prostitutie – die gereguleerd dient te worden als sekswerk – en gedwongen prostitutie – die illegaal is en juridisch vervolgd dient te worden (Outshoorn, 2004). Naast de opheffing van het landelijke bordeelverbod vond er gelijktijdig een verschuiving plaats van verantwoordelijkheden. Niet langer de nationale overheid was verantwoordelijk voor het voeren van prostitutiebeleid, maar gemeenten werden hiervoor verantwoordelijk. Ondernemers die een seksbedrijf willen starten in een gemeente zijn verplicht hiervoor een vergunning aan te vragen bij het gemeentebestuur. Het vergunningenstelsel dat in gemeenten als instrument dient voor het voeren van lokaal prostitutiebeleid, wordt vastgelegd in de lokale Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

Hierbij dient opgemerkt te worden dat gemeenten weliswaar verantwoordelijk zijn voor het voeren van prostitutiebeleid, maar hiertoe echter niet verplicht zijn. Gemeenten zijn in grote mate vrij om deze verantwoordelijkheden inhoud te geven. Die vrijheid impliceert echter niet dat ze zouden kunnen beslissen om prostitutie geheel te verbieden. De zogenaamde nuloptie, het totaal verbieden van prostitutie of bordelen binnen de gemeentegrenzen, behoort niet tot de wettelijke mogelijkheden omdat dit door de wetgever strijdig wordt geacht met het grondwettelijke recht op vrije arbeidskeuze. Gemeenten zijn echter wel vrij om het moment te bepalen waarop ze desgewenst bepalingen omtrent het prostitutiebeleid opnemen in hun APV. Er is weliswaar een wettelijke datum (1 oktober 2000) vanaf welke gemeenten verantwoordelijk zijn voor het voeren van beleid, maar strikt genomen is dit is geen formele deadline omdat gemeenten immers niet verplicht zijn om beleid te voeren. Gemeenten *kunnen* ervoor kiezen om beleid te ontwikkelen, maar ze kunnen dit ook laten.

In ons onderzoek is nagegaan op welke manieren gemeenten in de periode tussen juni 1999<sup>2</sup> (vlak voor de invoering van de wet in oktober 1999), en 2005 (de laatste bij ons bekende gemeente die de APV heeft aangepast) inhoud hebben gegeven aan hun nieuwe beleidsvrijheid. Hebben ze hun APV aangepast? Daarbij is net als bij de BAG gekeken naar de vraag wanneer gemeenten het nieuwe beleid hebben ingevoerd. Wie waren de koplopers en welke gemeenten waren relatief laat? En zijn er ook gemeenten die in het geheel nog geen aanpassing van hun verordening hebben doorgevoerd? Verder is – als gemeenten hun verordening hebben aangepast aan de nieuwe landelijke regelgeving – bezien hoe zij te werk zijn gegaan. Hebben zij een



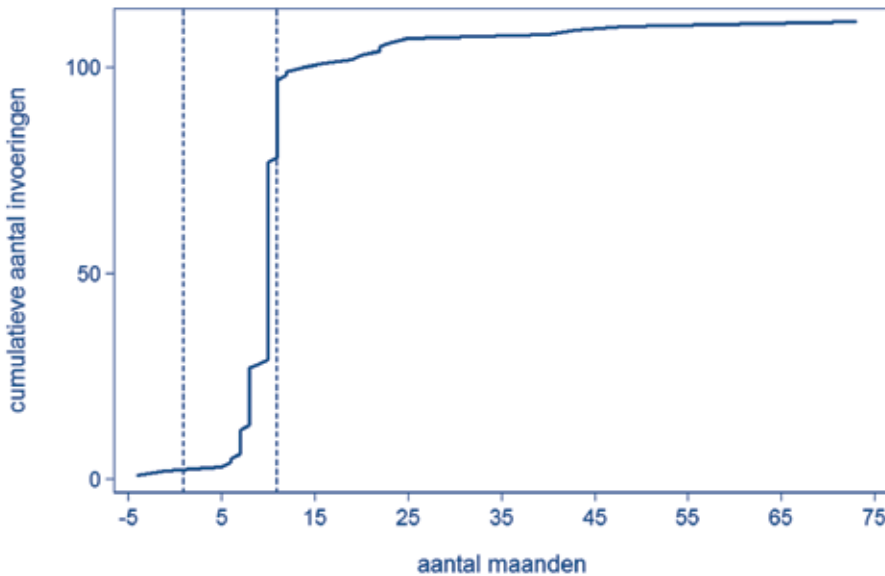
geheel eigen verordening gemaakt, of is in meerdere of mindere mate de model APV van de VNG als uitgangspunt genomen? In het kader van ons onderzoek is geprobeerd om voor alle in het jaar 2000 bestaande gemeenten (N=537) gegevens te achterhalen.

Voor alle gemeenten is geprobeerd om het naar aanleiding van de opheffing van het bordeelverbod gewijzigde hoofdstuk 3 van de APV te achterhalen, alsmede de datum waarop deze wijziging is goedgekeurd door de gemeenteraad. Hoofdstuk 3 is het hoofdstuk in de APV waarin bepalingen over “Seksinrichtingen, sekswinkels, straatprostitutie, e.d.” zijn opgenomen. Vervolgens is met behulp van het plagiaat-detectieprogramma Ephorus (Ephorus, 2013) nagegaan in welke mate de tekst van de gemeentelijke verordeningen overeenkwam met de tekst van de VNG modelverordening. Ephorus is een programma dat is ontwikkeld om in het onderwijs plagiaat te detecteren en het biedt ons de mogelijkheid om de van gemeenten ontvangen bepalingen te vergelijken met de bepalingen uit de VNG-modelverordening (De Savornin Lohman e.a., 1999: 5–12). Ephorus zoekt voor elke ingevoerde tekst naar overeenkomstige citaten en passages uit andere teksten in publieke internetbronnen en databases van onderwijsinstellingen. De model-APV is handmatig toegevoegd als referentiedocument, zodat mocht er overlap zijn met een document van een gemeente deze overeenkomst kan worden gevonden. Het programma geeft aan in hoeverre de ingevoerde tekst overeenkomt met andere teksten. De mate van overeenkomst wordt per document in een percentage uitgedrukt.

Met het oog op ons onderzoek worden alle ontvangen bepalingen ingevoerd en zal voor iedere bepaling de mate van overeenstemming met de model-APV worden bepaald. De gegevens waarover we hier presenteren zijn nog slechts gebaseerd op een klein deel van alle gemeenten (N=111). Voor deze gemeenten beschikken we over zowel de datum waarop de aanpassing van de APV door de gemeenteraad is goedgekeurd als de tekst van de betreffende bepalingen van hoofdstuk 3 van de lokale APV. Op basis van deze gegevens kunnen we in de eerste plaats het invoeringsproces in de periode tussen 1999 en 2005 schetsen. In figuur 8 is de cumulatieve verdeling van het aantal aanpassingen van de APV weergegeven. De eerste verticale stippellijn (maand 1) staat voor de datum van de bekendmaking van de datum van de inwerkingtreding van de wet (Staatsblad, 2000 38). De tweede stippellijn (maand 11) staat voor de datum vanaf wanneer de wettelijke verantwoordelijkheid voor het prostitutiebeleid werd overgedragen van het Rijk naar de gemeenten. De cumulatieve frequentieverdeling (de ononderbroken curve in figuur 8) laat zien dat aanvankelijk slechts weinig gemeenten hun APV aanpasten naar aanleiding van de veranderingen in het wettelijke regime. Vervolgens neemt binnen een



paar maanden de snelheid van de invoering van de aangepaste APV zeer sterk toe. In de maanden 9-11 van het invoeringstraject was het aantal gemeenten dat zijn verordening aanpaste zeer groot. Daarna vlakt de adoptiecurve scherp af en blijft deze redelijk stabiel. De cumulatieve frequentieverdeling lijkt sterk op de r-curve (zie figuur 3) die ook is aangetroffen bij de invoering van morele wetgeving (Boushey, 2010; Mooney & Lee, 1995a, 1999; Sluiter, 2012). Ook de regelgeving rond het bordeelverbod door gemeenten kan gelden als een moreel reguleringsvraagstuk en de snelle invoering kan (zoals verwacht door bijvoorbeeld, Mooney & Lee, 1995) onder meer het gevolg zijn van het feit dat dergelijk beleid veelal zonder grote financiële offers kan worden ingevoerd en ook relatief simpel is te vertalen in regelgeving. Maar het is op basis van ons onderzoek aannemelijk dat in elk geval ook andere overwegingen een rol hebben gespeeld bij de snelheid waarin gemeenten te werk zijn gegaan.

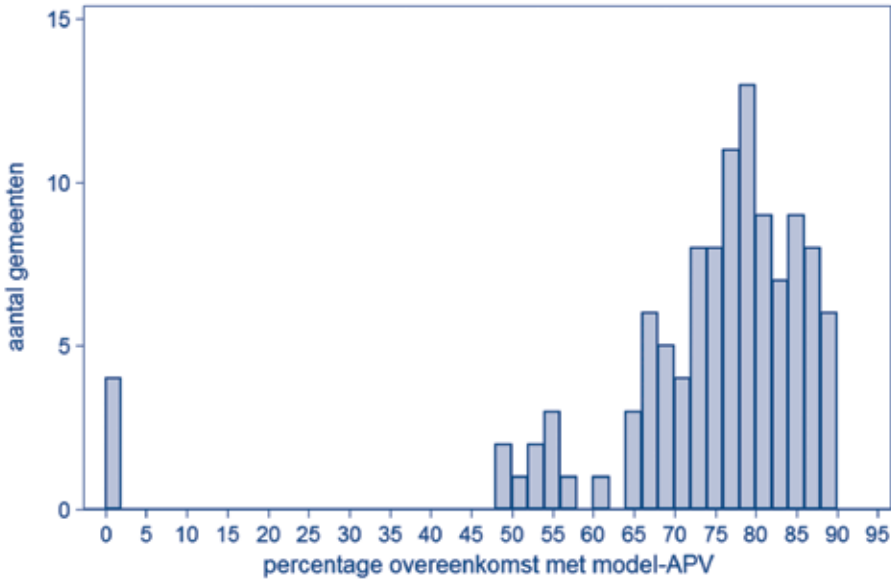


Figuur 8: Cumulatieve verdeling van invoering APV bij 111 Nederlandse gemeenten tussen 1999-2005

Het is aannemelijk dat het naderbij komen van de datum waarop de verantwoordelijkheid voor het prostitutiebeleid formeel zou overgaan van het Rijk naar de gemeenten hierbij een rol heeft gespeeld. Dat is niet zonder meer vanzelfsprekend omdat er bij deze datum geen sprake was van een formele deadline. De wet bevatte immers geen bepaling waarin gemeenten werden verplicht om hun APV aan te passen. Gemeenten waren vrij om dit wel of niet te doen en waren ook vrij om de

datum waarop men eventueel een regeling wilde treffen zelfstandig te bepalen. Niettemin handelden de gemeenten *alsof* er wel sprake was van een dergelijke deadline. Het contrast met de BAG – waar wel sprake was van een centrale deadline waaraan in eerste instantie vrijwel geen enkele gemeente zich iets gelegen liet liggen – is opvallend. Onze resultaten geven in de eerste plaats aan dat de formele regels die gelden rond innovatieprocessen in de schaduw van de hiërarchie het verloop en de uitkomsten van deze processen niet mechanisch determineren. Regels of geen regels, gemeenten maken hun eigen keuzes en deze worden weliswaar beïnvloed door, maar geenszins volledig bepaald door centrale regelgeving. In dit geval lijkt bij gemeenten de wens om op het moment dat het centrale bordeelverbod zou vervallen in elk geval bepaalde regels te hebben gesteld omdat ondernemers in de seksbranche bij afwezigheid van regelgeving vrijelijk hun gang zouden kunnen gaan en de gemeente voor voldongen feiten zouden kunnen stellen. Immers, in het geval een gemeente niets geregeld zou hebben, ontbreekt het de gemeente aan de juridische basis om een eventuele ongewenste vergunningsaanvraag van een ondernemer af te wijzen of om daaromtrent nadere regels te stellen. Dat soort overwegingen heeft waarschijnlijk een aantal gemeenten bewogen om snel regels te formuleren. Zo lezen we in de stukken van één van de onderzochte gemeenten dat een snelle aanpassing van de APV noodzakelijk werd geacht om “ongewenste ontwikkelingen in de hand te houden” en “tijdig te anticiperen op de afschaffing [van het bordeelverbod]”.

Tegen deze achtergrond kunnen we ook onze tweede bevinding – dat zeer veel gemeenten niettegenstaande de beleidsvrijheid die de nieuwe wetgeving hen biedt zich conformeren aan pseudo-centrale regulering door de VNG – begrijpen. Figuur 9 geeft aan in welke mate de diverse gemeentelijke verordeningen al dan niet overeenstemmen met de VNG modelverordening. Uit deze figuur blijkt dat (zie de eerste staaf in het staafdiagram) dat er een beperkt aantal gemeenten is dat een volledig eigen APV hebben ontwikkeld. De overlap tussen de lokale verordening en het model is hier nihil. In de andere gemeenten neemt men grote delen van de modelverordening van de VNG over. Opvallend daarbij is dat indien men zich lokaal laat inspireren door het VNG model, dat dit dan ook gelijk in royale mate gebeurt.



*Figuur 9: Mate van overeenstemming tussen gemeentelijke APV en modelverordening voor 111 Nederlandse gemeenten*

Men laat het niet bij het overnemen van een of twee afzonderlijke bepalingen, maar neemt dan ook gelijk bijna de helft, maar veelal ook veel meer over van de modelverordening. Het gemiddelde overlappercentage bedraagt maar liefst 72% (s.d. 17%). Vanuit de idee dat een belangrijke functie van de gemeentelijke beleidsvrijheid de aanpassing van regels en beleid aan lokale omstandigheden is, mag dit opmerkelijk heten. De vraag is evenwel hoe men de hoge mate van overeenstemming tussen gemeentelijke APV en de VNG modelverordening moet interpreteren. Het kan zijn dat bij veel gemeenten de wil of de kennis en capaciteit ontbrak om regels te ontwikkelen die aansluiten op de specifieke lokale prioriteiten en omstandigheden. Het kan ook zijn dat de model-APV voor veel gemeenten in het licht van de plaatselijke omstandigheden voldoende mogelijkheden bood tot het voeren van een plaatselijk beleid. Het is echter ook denkbaar dat de gemeentelijke voorbereidingstijd simpelweg te kort was om te kunnen komen tot toegespitste regelgeving en dat gemeenten ter voorkoming van ongewenste initiatieven vanuit de seksbranche op de korte termijn hebben volstaan met het overnemen van de relevante delen uit het APV model van de VNG.

## 4 Conclusie

In deze bijdrage zijn we ingegaan op het belang van een onderzoeksagenda naar innovatieprocessen die worden gerealiseerd “*in the shadow of hierarchy*”. In tegenstelling tot wat wordt beweerd (Berry & Berry, 2007), zijn dit buitengemeen interessante processen. De uitkomsten van deze analyses geven aan dat gemeenten niet alleen verschillen in het tempo waarin ze in staat blijken vernieuwingen door te voeren, maar ook in de mate waarin ze daarbij op eigen benen staan sterk kunnen verschillen. Inzicht in de oorzaken van deze verschillen is van belang omdat het succes van toekomstige decentralisaties staat en valt met de mate waarin beleidsinnovaties worden op maat worden toegesneden op de lokale omstandigheden. In ons vervolgonderzoek – waarover we ook in de kolommen van dit blad zullen rapporteren – zullen we daarom niet alleen de regelmatigheid in gemeentelijke innovatieprocessen beschrijven, maar ook ingaan op de factoren die de innovatiekracht van afzonderlijke gemeenten beïnvloeden.

### Literatuur

- Beetham, D., Theorizing democracy and local government, in: D. King & G. Stoker (eds.), *Rethinking local democracy*, Londen, 1996, p. 28-49.
- Berry, F.S. & W.D. Berry, State lottery adoptions as policy innovations. An event history analysis, in: *American Political Science Review*, 1990, Vol. 84, No. 2, p. 395–415.
- Berry, F. S. & W.D. Berry, Innovation and diffusion models in policy research, in P.A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*, second edition, 2007, Boulder, CO, p. 223-260.
- Bolleyer, N. & T.A. Börzel, Non-hierarchical policy coordination in multilevel systems, in: *European Political Science Review*, 2010, Volume 2, No. 2., p. 157–185.
- Boushey, G., *Policy diffusion dynamics in America*, Cambridge, 2010.
- Braun, D. & F. Gilardi, Taking “Galton’s Problem’ seriously. Towards a theory of policy diffusion, in: *Journal of Theoretical Politics*, 2006, Vol. 18, No. 3, p. 298–322.
- Bressers, J.T.A., Evaluatie van beleid, in: A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, 2008, Alphen aan den Rijn, p. 155-177.
- Clark, J., Policy diffusion and program scope. Research directions, in: *Publius*, 1985, Vol. 15, No. 4, p. 61–70.

- Daley, D.M. & J.C. Garand, Horizontal diffusion, vertical diffusion, and internal pressure in state environmental policymaking, 1989-1998, in: *American Politics Research*, 2005, Vol. 33, No. 5, p. 615-644.
- Denters, S.A.H., *Partijen, kiezers en gemeentelijk beleid. Een empirische toetsing van een politiek-economische theorie*, proefschrift, Universiteit Twente, Enschede, 1987.
- Denters, S.A.H., The politics of redistribution in local government, in: *European Journal of Political Research*, 1993, Vol. 23, No. 3, p. 323-342.
- Denters, S.A.H. & K. Mossberger, Building blocks for a methodology for comparative urban political research, in: *Urban Affairs Review*, 2006, Vol. 41, No. 4, Boushey, G., *Policy diffusion dynamics in America*, p. 550-571.
- Denters, S.A.H., O. van Heffen & H.M.de Jong, Proeftuin of procrustesbed? Gemeentelijk jeugdbeleid jeugd- en veiligheidsbeleid in het kader van het grotestedenbeleid, 1995-1997, in: *Bestuurskunde*, 1999/3, p. 106-115.
- E-overheid.nl, Ambulances navigeren op de BAG, 2012. Zie: <http://www.e-overheid.nl/actueel/nieuwsberichten/intItem/ambulances-navigeren-op-de-bag-/1430>
- Ephorus, Ephorus. Plagiarism prevention, 2013. Zie: <https://www.ephorus.com/>
- Fleurke, F., R. Hulst & P. de Vries, *Decentraliseren met beleid. Een heuristiek*, Den Haag, 1997.
- Gilardi, F., Who learns from what in policy diffusion processes?, in: *American Journal of Political Science*, 2010, Vol. 54, No. 3, p. 650-666.
- Gilsing, R., *Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2005.
- Goldsmith, M., A new Intergovernmentalism?, in: S.A.H. Denters & L.E. Rose (eds.), *Comparing local governance. Trends and developments*, New York, p. 228-245.
- Goldsmith, M. & E.C. Page, *Changing government relations in Europe. From localism to intergovernmentalism*, Londen, 2005.
- Gray, V., Innovation in the states. A diffusion study, in: *The American Political Science Review*, 1973, Vol. 67, No. 4, p. 1174-1185.
- Hall, P G., *Cities in civilization*, New York, 1998.
- Hambleton, R. & J. Howard (met medewerking van S.A.H. Denters, P.J. Klok & M.J. Oude Vrielink), *Public sector innovation and local leadership in the UK and the Netherlands*, Bristol, 2012.
- Hansen, M.B., Antecedents of organizational innovation. The diffusion of new public management into Danish local government, in: *Public Administration*, 2011, Vol. 89, No. 2, p. 285-306.

- Hartley, J. & J. Benington, Copy and paste, or graft and transplant? Knowledge sharing through inter-organizational networks, in: *Public Money and Management*, 2006, Vol. 26, No. 2, p. 101-108.
- Jensen, J.L., A multipopulation comparison of the diffusion of public organizations and policies across space and time, in: *Policy Studies Journal*, 2004, Vol. 32, No. 1, p. 109-127.
- Kadaster, *Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG)*, 2013: <http://www.kadaster.nl/bag>
- Kamerstukken II, *Bijlage bij Kamerstuk 29362, (nr. 90)*, 2005-2006, p. 1-7. Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29362-90-b1.html>
- Karch, A., Emerging issues and future directions in state policy diffusion research, in: *State Politics & Policy Quarterly*, 2007, Vol. 7, No. 1, p. 54-80.
- Korteland, E., *Diffusie en adoptie van interorganisatiele innovaties in de publieke sector: een onderzoek binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid*, proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 2010.
- Lee, C.K. & D. Strang, The international diffusion of public-sector downsizing. Network emulation and theory-driven learning, in: *International Organization*, Vol. 60, No.4, p. 883-909.
- Lijphart, A., *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*, second edition, New Haven and London, 2012.
- Mahajan, V. & R.A. Peterson, *Models for innovation diffusion*, Vol. 48, Thousand Oaks, CA, 1985.
- McNeal, R.S., C.J. Tolbert, K. Mossberger & L.J. Dotterweich, Innovating in digital government in the American states, in: *Social Science Quarterly*, 2003, Vol. 84, No. 1, p. 52-70.
- Mohr, L B., Determinants of innovation in organizations, in: *The American Political Science Review*, 1969, Vol. 63, No. 1, p. 111-126.
- Mooney, C.Z. & M-H. Lee, Legislating morality in the American states. The case of pre-Roe abortion regulation Reform. *American Journal of Political Science*, 1995, Vol. 39, No. 3, p. 599-627.
- Mooney, C Z. & M-H. Lee, The temporal diffusion of morality policy. The case of death penalty legislation in the American states, in: *Policy Studies Journal*, 1999, Vol. 39, No. 3, p.766-780.
- Outshoorn, J., Voluntary and forced prostitution. The “realistic approach” of the Netherlands, in: J. Outshoorn (ed.), *The politics of prostitution*, Cambridge, p. 185-204.
- Rogers, E M., *Diffusion of innovations*, fifth edition, New York, 2003.
- Ross, M.H. & E. Homer, Galton’s problem in cross-national research, in: *World Politics*, 1976, Vol. 29, No. 1, p. 1-28.

- Ruiter, R. de, *To prevent a shift of competences? Developing the open method of coordination. Education, research and development, social inclusion and e-Europe, proefschrift*, European University Institute, Florence, 2007.
- Savornin Lohman, P. M. de, H.W.H. Remme & W.A.G. Hillenaar, *Handboek lokaal prostitutiebeleid. Deel IV. Instrumenten*, Den Haag, 1999.
- Sluiter, R., *The diffusion of morality policies among Western European countries between 1960 and 2010. A Comparison of temporal and spatial diffusion patterns of six morality and eleven non-morality policies*, proefschrift, Radboud Universiteit Nijmegen, Nijmegen, 2012.
- Soss, J., S.F. Schram, T.P. Vartanian, E. O'Brien, E.O., Brien & B. Mawr, Setting the terms of relief. Explaining state policy choices in the devolution revolution, in: *American Journal of Political Science*, 2001, Vol. 45, No. 2, p. 378-395.
- Staatsblad Wet van 28 oktober 1999 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, enige andere wetboeken en enige wetten (opheffing algemeen bordeelverbod), Den Haag, 1999.
- Staatsblad Besluit van 18 januari 2000 tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van de wet van 28 oktober 1999 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, enige andere wetboeken en enige wetten (opheffing algemeen bordeelverbod), Den Haag, 2000.
- Sugiyama, N B., Theories of policy diffusion. Social sector reform in Brazil, in: *Comparative Political Studies*, 2008, Vol. 41, No. 2, p. 193-216.
- Toonen, Th.A.J., The Netherlands. A decentralized unitary state in a welfare society, in: R.A. W. Rhodes & V. Wright (eds., *Tensions in the territorial politics of Western Europe*, Londen, 1987, p. 108-129.
- Tylor, E.B., On a method of investigating the development of institutions. Applied to laws of marriage and descent, in: *The Journal of the Anthropological Institute of Great Britain and Ireland*, 1889, Vol. 18, p. 245-272.
- Laan, F. van der, H.A.P. van Aart, S.A.H. Denters, H.S. Halbersma, O. van Hefken & H.M. de Jong, *Wondermiddelen zijn niet voorhanden. Grote-stedenbeleid 1995-1997: gemeentelijke beleidsruimte en de benutting daarvan*, Delft, 1998.
- Volden, C., States as policy laboratories. Emulating success in the children's health insurance program, in: *American Journal of Political Science*, 2006, Vol.50, No. 2, p. 294-312.
- VROM, *Regeling Basisregistraties Adressen en Gebouwen*, Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 8 juni 2009, nr. BJZ2009038757, Den Haag, 2009.
- VROM, *Plandata BAG van alle gemeenten*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag, 2011.

- Walker, J.L., Diffusion of innovations among American states, in: *American Political Science Review*, 1969, Vol. 63, No. 3, p. 880-899.
- Weyland, K., Theories of policy diffusion. Lessons from Latin American pension reform, in: *World Politics*, 2005, Vol. 57, No. 2, p. 262-95.

### Noten

- 1 Braun & Gilardi (2006) spreken hier onder meer van “*common norms*” en “*taken-for-grantedness*” en “*symbolic imitation*”.
- 2 Sommige gemeenten hebben beleid ontwikkeld vooruitlopend op de wetswijziging.