

VU Research Portal

Het 'beleidsvormings-beleidsimplementatie--paradigma'

Bannink, Duco

published in

Beleid en Maatschappij

2022

DOI (link to publisher)

[10.5553/BenM/138900692022049002005](https://doi.org/10.5553/BenM/138900692022049002005)

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Bannink, D. (2022). Het 'beleidsvormings-beleidsimplementatie--paradigma'. *Beleid en Maatschappij*, 49(2), 177-180. <https://doi.org/10.5553/BenM/138900692022049002005>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

BOEKENSIGNALEMENTEN

Het ‘ beleidsvormings-beleidsimplementatie-paradigma ’

Duco Bannink*

Hill, M. & Hupe, P. (2022). *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance*. Londen: Sage.

Onlangs verscheen de ‘revised & updated 20th anniversary edition’ van Michael Hill en Peter Hupes *Implementing Public Policy*. Dat is een felicitatie waard en het is een goede aanleiding om de nieuwe editie eens goed door te nemen. Peter Hupe werkte lange tijd aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Hij is een van de onderzoekers die in Nederland altijd aandacht heeft besteed aan het belang van implementatie, de uitvoering van beleid. En dat belang is groot. Pressman en Wildavsky (1973) vroegen zich in de ondertitel (zie de referentie onderaan dit artikel) van hun klassieker *Implementation* al af hoe het toch kwam dat de grote verwachtingen die in de hoofdstad worden geformuleerd, verwateren in de uitvoering. In zijn wereldberoemde *Street-Level Bureaucracy* constateerde Lipsky (1980) dat we de beleidsuitvoerder als beleidsmaker moeten beschouwen. Voorafgaand aan de uitvoering heb je alleen papier. Wat de woorden op dat papier echt betekenen, weet je pas als de uitvoerder een beslissing heeft genomen op ‘street-level’, het niveau van de straat en het niveau dus van de casus en de cliënt.

Wat ik in het boek van Hill en Hupe een belangrijke kern vind, is het hoofdidee van uitvoering-als-governance. Uitvoering is een eigenstandig te bestuderen proces dat niet volledig te zien is als het volgen van het analytisch voorafgaande proces van besluitvorming en waarin dus eigenstandige ‘governing’ plaatsvindt, die niet volledig formeel te duiden is, dus niet ‘government’, maar ‘governance.’

Het boek heeft een nieuwe ondertitel en die is: *An Introduction to the Study of Operational Governance*. De oude ondertitel uit 2002 was: *Governance in Theory and Practice*. In de oude ondertitel zat nog een beetje het idee dat beleidsuitvoering weliswaar een eigen logica kent, natuurlijk, maar dat we implementatie misschien toch kunnen zien als een soort residu van de beleidsvorming. In de nieuwe editie gaat het om de ‘assumed residual’ (p. 4): beleidsuitvoering is niet een residu van governance die elders plaatsvindt; beleidsuitvoering is zélf governance.

De term ‘operational governance’ vat dat volgens mij heel pregnant. Het is niet als bij Lipsky dat de uitvoerder de ‘discretionaire ruimte’ die de besluitvormer open-

* Dr. Duco Bannink is universitair hoofddocent aan de Vrije Universiteit en redactiesecretaris ad interim van *Beleid en Maatschappij*.

Duco Bannik

laat, invult op basis van eigen afwegingen. Dat suggereert een argument op basis van oneigenlijk gebruik en het suggereert dat de besluitvormer die ruimte door slimmere besluiten kan dichtregelen. Lipsky's 'street-level bureaucrats as policy makers' waren eigenlijk een soort afwijking van een ideaal implementatieproces.¹ In de benadering van Hill en Hupe is governance een inherent, niet te vermijden onderdeel van uitvoering. Daarmee wordt misschien zelfs het woord uitvoering of implementatie al oneigenlijk. Hill en Hupe noemen het dan ook 'operational governance'.

Ikzelf werk het vaak concreet uit als: besluitvorming leidt tot voorwaardelijke voorschriften (*als* dit aan de hand is, *dan* moet je dat doen); uitvoering leidt tot definitieve besluiten (*er is* dit aan de hand, en *daarom* doen we dat). Die beslissing is categorisering van een casus of cliënt door de uitvoerder, gegeven de door de besluitvormer geformuleerde categorieën. Die categorisering is niet weg te redeneren; ook een uitvoeringsrichtlijn (bijvoorbeeld met een specificatie van categorieën) vereist uitvoering. Beleid is abstract en implementatie is concreet, en op beide niveaus hebben we governance: besluitvormingsgovernance bij de beleidsvorming en operational governance in de uitvoering.

Het is dit inzicht dat altijd al in het boek van Hill en Hupe zat en dat in de nieuwe editie verder is geradicaliseerd. Een belangrijke implicatie van hun benadering is dat de toepassing van de 'juiste' governanceverhouding tussen beleidsvorming en beleidsimplementatie geen kwestie is van keuze, maar van context. De context bepaalt welke governance we kunnen toepassen om beleidsvorming en beleidsimplementatie op elkaar af te stemmen. Dat lijkt mij een heel terechte gevolgtrekking.

Ik ben het alleen niet helemaal eens met de invulling van dat inzicht. Om dat uit te leggen moeten we vrees ik de techniek in. Als de beleidsvormer sterk 'afhankelijk' (p. 156, tabel 7.6) is van de beleidsimplementator, maar toch een stevige 'sturingsambitie' heeft, dan zal hij of zij moeten toewerken naar een gezamenlijke aanpak, schrijven Hill en Hupe. Dat lijkt me zeker waar, maar een ander aspect van de context blijft daarmee buiten beschouwing. Dat is de verdeling van opvattingen in de actorconstellatie waarin die op gezamenlijkheid gerichte governance moet plaatsvinden. Als die opvattingen sterk verschillend zijn, dan maak je de sturingsambitie niet waar vanuit een afhankelijke positie. Dat is het geval in de situatie met hoog conflict en hoge ambiguïteit zoals Matland die beschrijft (1995; tabel 7.2 in Hill & Hupe, p. 150). Matland schrijft het op als een antwoord ('streef naar'), maar ik denk dat het eerder een vraag is.² Hoe kom je tot een response op de maatschappelijke vraag naar ondersteuning, daar waar er én geen sterke coalitie rond een aanpak is én geen duidelijkheid over wat we eigenlijk moeten nastreven?

Een hoofdstuk in de nieuwe editie dat geen equivalent heeft in de oude, is hoofdstuk 6 over implementatie en populisme. Zo gauw je daarover begint na te denken, zie je het belang van 'afhankelijkheid' en 'sturingsambitie'. En dat dwarrelt dan meteen alle kanten op; ik bedoel niet in het boek, maar in de echte wereld. Want wat te doen als je uitvoeringsapparaat populistische elementen kent, maar jijzelf als beleidsvoerder een nette sociaal liberaal bent? (Ik kies nu maar even het per-

spectief van de sociaal liberaal.) Veel steviger sturen, als een sterke man, in weerwil van het democratische idee dat de nette beleidsvoerder de opvattingen vanuit de uitvoering relevant heeft te achten? Of andersom, wat doe je als bedachtzame beleidsuitvoerder onder een populistische wethouder? Gebruikmaken van de afhankelijkheid van de wethouder jegens jou en zo z'n sturingsambitie frustreren? Wat is eigenlijk een democratisch ingebedde uitvoering? Hoe gaan we om met een uitvoeringsapparaat dat al dan niet algoritmisch discriminerende opvattingen implementeert, zie de toeslagenaffaire? Wie is in zo'n constellatie nu eigenlijk degene die moet luisteren? En naar wie? Je kunt makkelijk zeggen dat de populist moet luisteren naar de sociaal liberaal, maar of je aan deze opvatting iets hebt in de governance van beleidsvorming en -uitvoering betwijfel ik. Populisme zet het hele gebouw onder druk, niet alleen de beleidsvorming bovenin. Hier is nog heel veel denkwerk en onderzoekswerk te doen, zeggen Hill en Hupe terecht.

Het boek is een 'textbook', zoals dat heet, een overzichtswerk, deels gericht op het onderwijs, en dus niet echt de plek voor nieuwe inzichten. Maar ik denk toch dat het boek heel sterk is, namelijk daar waar het het veld van studie neerzet als het beleidsvormings-beleidsimplementatie-paradigma. In het Engels klinkt het echt veel beter: 'the policy-implementation-paradigm'. We hebben het hier over het al dan niet bestaan, in opwaartse of neerwaartse richting, van een relatie tussen beleidsvorming en beleidsimplementatie en de duiding van die relatie. Open deur, zou je kunnen zeggen. Maar ik denk dat Hill en Hupe juist overtuigend laten zien dat we nog lang niet klaar zijn met het denken over die relatie. Er is iets wat je beleidsvorming kunt noemen en er is iets wat je beleidsimplementatie kunt noemen, die dingen beïnvloeden elkaar enigszins en het is ook zinvol dat die dingen iets met elkaar te maken hebben, terwijl het tegelijkertijd zowel zinvol als onontkoombaar is om te constateren dat dit twee eigenstandige processen zijn die niet volledig op elkaar te betrekken zijn. Zeker in tijden waarin het gebouw onder druk staat is het stevig doordenken van wat daar nu precies gebeurt heel erg belangrijk.

Noten

- 1 'Street-level bureaucrats as policy makers' is de titel van Lipsky's hoofdstuk 2.
- 2 Als ik zo onbescheiden mag zijn: in mijn eigen *Besturen zonder wij* (Bannink, D. (2019). Amsterdam: VU University Press).

Literatuur

- Hill, M., & Hupe, P. (2022). *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance*. Londen: Sage.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Matland, R. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (2): 145-174.

Duco Bannik

Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation*. Berkeley: University of California Press.