



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Boekbespreking van: Policy implementation in federal and unitary systems

Hufen, J.A.M.

### Citation

Hufen, J. A. M. (1987). Boekbespreking van: Policy implementation in federal and unitary systems. *Acta Politica*, 22: 1987(1), 109-111. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449593>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449593>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## Boekbesprekingen

K. Hanf en T. Toonen, (red.), **Policy implementation in federal and unitary systems**; Martinus Nijhoff, Dordrecht 1985.

*Policy implementation in federal and unitary systems* bevat bijdragen voor een werkgroepbijeenkomst over het thema 'Analytical Models and Institutional Design in Federal and Unitary Systems', die in 1983 aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam werd gehouden. De werkgroep was eerder al in mei 1981 bijeengekomen op Indiana University en een jaar later in het Berlin 'Science Center's International Institute of Management'. De bundel bestaat uit 13 congresbijdragen, alsmede 7 teksten die geschreven zijn als reactie op de congresbijdragen.

Zo als vaker het geval met geredigeerde bundels dekt de titel van dit boek slechts ten dele de inhoud ervan. Het bindende element zit vooral in de aandacht voor 'beleidsimplementatie'. Voor de bespreking van het boek is de grote variëteit van de bijdragen nogal lastig. De bespreking van enkele bijdragen geeft nog minder dan anders een beeld van het geheel. Hieronder zullen enkele bijdragen kort besproken worden.

R.F. Elmore leverde in de bundel een bijdrage over 'forward and backward mapping'. Bij beleidsanalyse of het voeren van beleid kunnen verschillende denkwijzen gebruikt worden. Het is bij het voeren van beleid mogelijk om uitgaande van een probleem, maatregelen op te stellen, consequenties weer te geven, de maatregelen te vergelijken en te besluiten. Het uitgangspunt hierbij is dat het beleidsprobleem en het vooraf uitdenken van mogelijke oplossingen. Het is daarentegen ook mogelijk om uitgaande van de doelgroepen van een bepaald beleid, te proberen om na te gaan hoe die groepen op maatregelen reageren. Reacties van die doelgroepen kunnen cruciaal zijn voor een effectieve implementatie van een maatregel. In deze denkwijze ligt het uitgangspunt aan het einde van het beleidsproces. Elmore opteert voor een logica of aanpak waarin beide denkwijzen gecombineerd worden. In beleidsanalyse of bij het voeren van beleid zijn beide benaderingen complementair en dienen dan ook in combinatie gebruikt te worden. Verhelderd wordt namelijk waarin de verschillende denkwijzen overeenkomen en verschillen. Hij probeert aan de hand van een case over energiebesparing en één over jeugdwerkloosheid te verhelderen waarin het verschil in aanpak schuilt. Daarnaast doet hij een poging om aannemelijk te maken dat combinatie van de denkwijzen

tot de keuze van andere (en betere) maatregelen leidt dan het gebruik van een der beide afzonderlijk.

Het artikel van K. Hanf en P. A. Sabatier gaat over implementatie bekeken als interactief leerproces. Bezwaar wordt gemaakt tegen een eenzijdige accentuering van de almachtige overheid die zijn wil bij de implementatie van beleid aan anderen oplegt (top-down-perspectief). Het richten van de focus op het raakvlak van uitvoerende instanties en doelgroepen is te veel in een beschrijvende netwerkanalyse blijven steken (bottom-up-perspectief). Voordelen van beide benaderingen worden, volgens de auteurs, gecombineerd door aandacht voor de 'bottom' aan een causaal model te koppelen. Gezocht zou worden om in dat model de strategische interactie tussen betrokken actoren en situationele factoren weer te geven. Zodoende wordt getracht om enige vorm te ontdekken in de relaties tussen de klunen uitvoerende actoren. Deze gedachte wordt verder uitgewerkt aan de hand van een casus over beleid ten aanzien van de waterverontreiniging van het Tahoemeer in de VS in de periode '60-'82. Door de zeer sterke toename van het aantal inwoners van het gebied rond het meer en de daardoor veroorzaakte toename van de hoeveelheid geloosd afvalwater, ontstond een probleem tenaanzien van de waterkwaliteit. Het beleid wordt geschetst in termen van conflicten tussen twee coalities, voor- en tegenstanders van waterkwaliteitsbeheer. In de analyse is de interactie tussen de coalities geschetst als een leerproces. Leren wordt in de studie gezien als een ontwikkeling van de beleidstheorie die door leden van de coalitie gedeeld wordt. Beleidsgericht leren vindt zowel plaats als getracht wordt om de kerngedachten in de beleidstheorie te realiseren, als wanneer de beleidstheorie wordt aangepast aan nieuwe situaties. Belangrijk is in dit verband dat veranderingen van de waterkwaliteit relatief goed meetbaar zijn. Daardoor is het eveneens mogelijk om de (gewijzigde) beleidstheorie en tot stand gekomen verbeteringen van de waterkwaliteit als vruchtbaar resultaat te zien van een leerproces. Mede op grond van de beschreven casus proberen de auteurs in hun artikel aanbevelingen te doen voor verder onderzoek naar de mogelijkheden van het strategische leerperspectief van implementatie.

Een stekelig probleem bij implementatiestudies is de keuze van de eenheid van analyse. Belangrijk is die keuze aangezien daardoor het verloop van een onderzoeksproces sterk wordt beïnvloed. Verwachtingen en veronderstellingen over mogelijke uitkomsten spelen bij die keuze sterk mee. In implementatiestudies wordt in dit verband vaak verwezen naar de 'iron triangle'. De veronderstelde sleutelrol daarvan in beleidsuitvoering is dan reden om in de analyse van de uitvoering de aandacht te richten op uitvoerende en wetgevende instanties en betrokken belangengroepen. Volgens Wamsley en Milward is de idee van de ijzeren driehoek niet zozeer verkeerd als wel buitengewoon onvolledig. Volgens hen is het verstandig om te beginnen met het beschrijven van de betrokkenheid van diverse actoren bij het uitvoeren van een bepaald programma. Om een hanteerbare eenheid voor analyse te vinden moet vervolgens gedifferentieerd worden naar het type instrument dat de activiteiten van de betrokken actoren centreert. Bij het begrip 'instrument' kan in dit verband gedacht worden aan fiscale maatregelen voor lastenverlichting, subsidies, beschikkingen e. d. In aansluiting daarop dient dan bekeken te

worden welke verwachtingen of normen de betrokken actoren delen. Zoals in een 'old boy network' de gemeenschappelijke norm bij voorbeeld het persoonlijke gewin is, zo kan ook een bepaalde ideologie of professie zo'n bindende factor zijn. Combinatie van de gevonden relaties tussen actoren in een netwerk, met een type instrument en een gemeenschappelijke verwachting van betrokkenen leidt volgens Wamsley en Milnard tot het vinden van een 'hapklare brok' die om analyse vraagt.

Ook Hjern en Hull stootten op het probleem van het vinden van een geschikte eenheid voor analyse. In onderzoek ging hun interesse uit naar de verschillen in de mate waarin kleinere bedrijven in vier verschillende regio's extra arbeidsplaatsen creëerden. Een verklaring voor de verschillen wordt gezocht in de hoeveelheid en de aard van de contacten die kleinere bedrijven hebben met intermediaire organisaties. Bedrijven in de regio waarin de meeste extra arbeidsplaatsen tot stand kwamen, bleken veel en gevarieerde contacten te hebben met intermediaire organisaties. Anders dan voor Wamsley en Milnard waren voor Hjern en Hull niet theoretische overwegingen de aanleiding om te kiezen voor een bepaalde eenheid voor analyse. De aanleiding om de contacten van kleine bedrijven aan een onderzoek te onderwerpen was een enquête onder kleinere bedrijven, waarin de bedrijven gevraagd werd om de relevante contacten met andere bedrijven en voorzieningen op te noemen. Er werd met andere woorden gewoon gevraagd aan bedrijfsleiders wat hun belangrijkste contacten waren. Door die inductieve benadering kwamen Hjern en Hull tot een beslissing ten aanzien van de eenheid van analyse.

Recapitulerend kan wel gezegd worden dat in het boek enkele boeiende bijdragen staan van mensen die al enige tijd in het 'implementatiecircuit' meedraaien. De bijdragen in het boek kunnen gezien worden als een aardige dwarsdoorsnede van gedachten die in het 'implementatieonderzoek' bestaan. Niet alle bijdragen zijn even doorwrocht. Een ander nadeel is dat de samenhang tussen de diverse bijdragen ontbreekt. Thema's als de combinatie van denkwijzen bij beleidsanalyse, of ontwerpen van beleid, de keuze van de eenheid van analyse, de interactie tussen diverse betrokkenen bij beleidsuitvoering als leerproces, politieke verantwoordelijkheid van ambtenaren, de samenhang tussen implementatiestructuren en succes bij het uitvoeren van beleid worden niet vanuit een bepaald gezichtspunt met elkaar in verband gebracht. De werkgroepbijeenkomsten hebben er blijkbaar uiteindelijk niet toe geleid dat een dergelijke poging ondernomen werd. Ofschoon de fraaie harde omslag anders deed vermoeden is de vormgeving van het boek niet geweldig.

J. A. M. Hufen