



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Lokale macht en netwerken Idem, Sociale netwerkanalyse
Zouwen, J. van der

Citation

Zouwen, J. van der. (1976). Boekbespreking van: Lokale macht en netwerken Idem, Sociale netwerkanalyse. *Acta Politica*, 11: 1976(1), 110-112. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451665>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451665>

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

tionele en binnen het kader van de rechtsstaat geplaatste regeling voor het nemen van politieke beslissingen, waarbij de diversiteit van in het volk levende opvattingen en belangen over zaken die voor alle burgers reperfussies kunnen hebben, tot gelding komt enerzijds door een algemeen mandaat aan personen die deze diversiteit representeren in de organen van besluitvorming en beleidscontrole, anderzijds door een veelheid van vormen en kanalen van informatie, overleg en konfrontatie met en tussen onderscheiden groepen van burgers, zulks zowel ter ondersteuning als ter correctie van de algemene representatie'.

Jolles stelt voor, hierbij te spreken van een 'poreuze democratie', daarmee de titel van zijn boek verklarend. Maar ik stel voor, Jolles hierin niet te volgen. Poreuze democratie is een pleonasme. Ofwel, indien het *noodzakelijk* is de term democratie te voorzien van het adjektief 'poreus', dan deugt er met die democratie iets niet. Helaas ziet Jolles daaraan voorbij. Mijns inziens valt dit te verklaren uit het feit dat hij het liberaal-burgerlijke democratiebegrip en de toepassing daarvan als sacrosanct uitgangspunt kiest en eraan voorbij ziet, dat aan de liberale democratie reeds zoveel tekortkomingen inherent waren/zijn. Deze blikverenging brengt hem ertoe, kritiek op de bestaande politieke konstellatie als 'kurieus' en 'paradoxaal' te beschouwen. 'Kritiek op de democratie geschiedt in naam van de democratisering', zo stelt hij de critici aan de kaak.

Om met een samenvattend oordeel te eindigen: Jolles' boek voegt belangwekkende informatie toe aan de sociaalwetenschappelijke kennis van het verschijnsel inspraak. Als bijdrage aan het denken over democratie lijdt het evenwel aan bloedarmoede.

Jan van Putten

A. J. A. Felling, **Lokale macht en netwerken**. Een methodologische terreinverkenning. Alphen aan den Rijn (Samsom), 1974, -303 p., f 22,50

A. J. A. Felling, **Sociaal-netwerkanalyse**. Alphen aan den Rijn (Samsom), 1974, -403 p., f 37,75

Beide boeken tesamen vormen het proefschrift waarop Felling vorig jaar promoveerde aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen.

In het eerstgenoemde boek — in het vervolg: (deel I) — behandelt de schrijver een aantal m.n. Amerikaanse onderzoeken naar macht en machthebbers in 'lokale samenlevingen'. Voor het beantwoorden van de intrigerende vraag 'wie zijn de machthebbers, waarop berust hun macht en hoe ziet de machtsstructuur eruit?' worden verschillende methoden gehanteerd: Men kan de inwoners vragen wie h.i. de machthebbers en invloedrijken zijn (reputatie-methode). Men kan ook trachten te achterhalen wie de besluitvorming over bepaalde kwesties — doorslaggevend — hebben beïnvloed (decisie-methode). Men kan ook nagaan wie de officiële posities bezetten (positionele methode) of wie het meest actief deelnemen aan het gemeenschapsleven (sociale participatie-methode).

Dat methoden die zo verschillen in vooronderstellingen en wijze van benadering tot verschillende antwoorden op de genoemde vraag komen, laat zich denken. En ook dat tussen 'aanhangers' van verschillende methoden een emotionele discussie ontstaat over de vraag welke methode nu het 'juiste' antwoord heeft gegeven.

Om deze 'welles-nietes discussie' vruchtbaarder te maken schetst de schrijver vrij uitvoerig de in deze methoden gehanteerde aanpak, de resultaten daarvan en de

hoofdpijnen van de zojuist genoemde discussie. In de door hem beschreven onderzoeken signaleert hij een aantal gevaren en tekortkomingen: het gevaar van methode-artefacten en het gebrek aan theoretische doordenking.

Een van de remedies, nl. 'het ontwikkelen van mathematische modellen, welke als theoretisch model van een concreet systeem een deskriptief-explikatieve functie vervullen' (I, 210-211) wordt in deel II grondig uitgewerkt.

Gesteld dat een lokale machtsstructuur zinvol gerepresenteerd kan worden door een bepaald soort mathematisch model (i.c. een graph), waarbij de machthebbers worden gerepresenteerd door punten en hun onderlinge machts- of invloedsrelaties door pijlen. Dan wordt het mogelijk via een aantal bewerkingen van deze graph — of liever: van de matrix welke deze graph op zijn beurt weer representeert — antwoord te geven op een groot aantal vragen. Bijvoorbeeld: 'In hoeverre is er in deze verzameling machthebbers sprake van horizontale of verticale differentiatie van macht (clique- resp. hiërarchie-vorming)?' Of: 'Wie behoort tot de machtigsten, gerekend naar het aantal personen of terreinen waarop hij invloed heeft?' Of: 'Hoe kwetsbaar is deze machtsstructuur?'

Aan een weergave van de analyse-methoden die gebruikt worden om dergelijke vragen te beantwoorden is nauwelijks te beginnen.

Voor de lezers van *Acta Politica* is dat ook niet nodig omdat de schrijver zelf in het nummer van april 1973 een zeer uitvoerige samenvatting gegeven heeft. Zodoende blijft er nog wat ruimte beschikbaar om een balans op te maken van dit product van jarenlange noeste arbeid.

Voor die sociologen en politicologen die de graphen (gaan) hanteren bij de representatie en analyse van machts-, invloeds- en communicatienetwerken is deel II uitermate bruikbaar. Felling heeft orde geschapen in de talrijke analysetechnieken. Hij heeft een aantal correcties aangebracht op methoden en bewijzen en hij heeft voor iedere techniek een computerprogramma geschreven in FORTRAN-IV zodat ook de toepassingsmogelijkheden gewaarborgd lijken.

Echter: deze sociologen en politicologen dienen dan niet alleen vaardigheid te bezitten in de wiskunde, maar ook in de Nederlandse taal.

Waarom deze boeken (en zeker het tweede) niet in het Engels geschreven zijn blijft duister: de literatuur, waarvan gebruik gemaakt wordt, is voor meer dan tweederde Engelstalig en de behandelde stof heeft niets dat specifiek is voor ons land. In het Engels waren ook de talloze anglicismen vermeden.

Dat het proefschrift deze ongewone omvang gekregen heeft is gedeeltelijk toe te schrijven aan de wijze van presentatie van de stof. Inleidingen en samenvattingen worden niet bepaald geschuwd, het betoog wordt met vele (fictieve) voorbeelden geïllustreerd en bij de bewijsvoering wordt weinig aan de creativiteit van de lezer overgelaten. Het geheel wordt nog gecompleteerd door tabellen, lijsten met symbolen en registers. Desondanks mist er een belangrijke schakel, n.l. tussen het eerste en het tweede deel. In deel I wordt duidelijk gemaakt hoe lastig het is om in een lokale samenleving de machthebbers op te sporen. Of liever: hoe 'methodegevoelig' dergelijke gegevens zijn. In deel II echter wordt ervan uitgegaan dat zij opgespoord zijn en dat nu 'alleen' nog hun onderlinge relaties geanalyseerd hoeven te worden. Wat is echter de zin van een geavanceerde analyse van gegevens die zelf nogal 'fragwürdig' zijn?

Algemener kan men dit probleem aanduiden als het vraagstuk van de correspondentieregels (Hanken en Reuver) tussen empirisch systeem en (mathematisch) model.

Op verscheidene plaatsen gaat de schrijver op dit vraagstuk in. Zo stelt hij 'Empirische onderzoeken zijn noodzakelijk om na te gaan hoe en onder welke omstandigheden processen van machts- of invloedsuitoefening kunnen worden beschreven door de theorema's van de graphtheorie' (II, 307). Maar hoe dergelijk onderzoek opgezet dient te worden, op welke wijze falsificatie van deze theorema's kan plaatsvinden, daarover laat de schrijver ons — in deze publicatie althans — in het ongewisse. We wachten met spanning af.

In Felling treft men een unieke combinatie van sociologische scholing, wiskundige vaardigheid en maatschappelijk engagement aan. Als een van de drijfveren voor zijn arbeid noemt hij dan ook de mogelijkheid dat actie-groepen kennis van de structuur van lokale invloedsnetwerken kunnen gebruiken voor het ontwikkelen van succesvolle actie-plannen. 'Een inzicht in de lokale machts-konfiguratie lijkt gewenst voor het vergroten van de kans op politieke effectiviteit wat betreft de te ondernemen invloedsprogingen vanuit het grondvlak van de lokale samenleving' (II,18).

Gesteld dat dit juist is, is het dan niet zinvoller om een model te hebben waarin ook de 'omgeving' van de machtsstructuur is opgenomen, en waarin dus ook deze actie-groep een plaats heeft. Of iets precieser: is een model waarin als punten alleen de machthebbers (who ever they may be) zijn opgenomen en waarin alleen pijlen tussen deze punten zijn toegestaan, voor dit doel wel zo efficiënt? Of, als men toch met graphen wil werken, waarom dan de (leiders van de) actie-groep niet in de graph opgenomen?

Zo te zien roept deze studie nogal wat vragen op. En is dat nu niet een verdienste?

J. van der Zouwen

J. L. Pressman en A. B. Wildavsky, **Implementation**, Berkeley, California, (University of California Press), 1973, -182 p., £ 1,25

In augustus 1966 ging het Amerikaanse Congres akkoord met een omvangrijk financieel hulpprogramma aan gemeenten en bedrijven ter bestrijding van de werkloosheid. EDA (Economic Development Administration) werd belast met de uitvoering. Eind 1966 selecteerde EDA Oakland als 'target city'. Het totale hulpprogramma aan Oakland bedroeg ongeveer 23 miljoen dollar en omvatte een viertal projecten (later werd dit aantal uitgebreid). Met dit programma was het volgens EDA mogelijk binnen een aantal jaren 3000 arbeidsplaatsen te creëren voor de plaatselijke minderheden. Ondanks alle goede bedoelingen viel de praktijk tegen. De implementatie van het EDA-programma bleek een moeizaam verloopend proces, dat veel meer eiste dan het oplossen van een aantal 'technical details'. Zo was er in 1969 nog maar 3 miljoen dollar uitgegeven. De werkgelegenheidseffecten vielen veel lager uit dan was voorspeld.

P&W vragen middels een empirische analyse van de implementatie van het EDA-programma in Oakland aandacht voor een sterk verwaarloosd onderdeel in de beleidstheorieën: de implementatie van een beleid die in de praktijk veel problematischer blijkt dan is voorzien of verondersteld. Hun *probleemstelling* is het analyseren van 'those factors that lay behind the program's frustrations: the difficulties of translating broad agreement into specific decisions, given a wide range of participants and perspectives; the opportunities for blockage and delay that result from

a multiplicity of decision points; and the economic theories on which the program was based' (p. 6).

De auteurs starten met een summiere begripsbepaling. *Beleid* wordt opgevat als 'a hypothesis containing initial conditions and predicted consequences' (p. xiv): als men X verricht op t_1 , dan zal Y optreden op t_2 . Teneinde de in het beleid geformuleerde situatie te bereiken, moet een *programma* geformuleerd worden. Het programma dient om de initiële condities in operationele vorm te creëren. Vervolgens moet het programma en daarmee het beleid geïmplementeerd worden (to implement = to produce, to execute, to complete, to realize). Het begrip *implementatie* heeft verschillende betekenissen. Zo wordt implementatie omschreven als 'the degree to which the predicted consequences (...) take place' (p. xv). Implementatie is dan een kenmerk van een proces. Tegelijkertijd wordt implementatie ook opgevat als een proces: 'Implementation may be viewed as a process of interaction between the setting of goals and actions geared to achieving them' (p. xv). Tenslotte wordt implementatie nog voorgesteld als een vermogen: '(...) the ability to achieve the predicted consequences after initial conditions have been met' (p. xiv).

De hoofdstukken I t/m IV bevatten het verslag van het empirisch onderzoek, waarbij in de hoofdstukken III en IV het teleurstellende verloop van de implementatie van het EDA-programma wordt geschetst. De beleidsresultaten blijven ver achter bij de beleidsintenties. Het '*decision path*' is lang en kent struikelblokken. Voor een deel waren deze het gevolg van het feit, dat de wetgeving bewust vaag was gehouden, omdat zij tegenstrijdige elementen bevatte. Compromissen vergemakkelijken de implementatie van een beleid over het algemeen niet. Juist in een dergelijke situatie is het interessant na te gaan, op welke wijze de 'administrators' in het veld de regelingen interpreteren en ten uitvoer brengen.

Met hoofdstuk V start het theoretische gedeelte. De implementatie wordt in de eerste plaats bemoeilijkt door 'a multiplicity of participants and perspectives'. De participanten verschilden onderling bovendien wat betreft hun 'sense of urgency' ten aanzien van het ERA-programma. Tijdens de implementatie ontstaat een aantal 'growing interdependencies', waardoor o.a. doelen en middelen gaan samenvallen. Volledige overeenstemming over de doeleinden van een beleid zegt weinig over de bereidheid om aan het programma mee te werken. Overeenstemming over een beleid is dus geen voldoende conditie voor een vlot verloop van de implementatie. In de tweede plaats bleek het beslissingspad lang, waardoor de kans op mislukking of aanzienlijke vertraging toenam. Volgens P&W kende de implementatie van het EDA-programma 30 '*decision points*' (noodzakelijke beslissingen voor de continuïteit van de implementatie), waarvoor 70 '*clearances*' (akkoordverklaringen van participanten) noodzakelijk waren. Sommige van deze beslissingspunten waren voorzien, de meeste droegen een onverwacht karakter. De lengte van een vertraging ('*delay*') is volgens P&W afhankelijk van a) het aantal beslissingspunten, b) de richting van de preferenties van de participanten, c) de intensiteit van hun preferenties en d) de mate waarin zij over belangrijke hulpbronnen beschikken. Met name de intensiteit van de preferenties vormde in Oakland een probleem. Als essentieel beleidsprobleem formuleren P&W dan ook 'how to provide incentives to change low to high intensity or, more accurately, how to maintain high positive intensity through lengthy delays' (p. 120).

In hoofdstuk VI wordt een aantal conclusies getrokken. De haast waarmee het EDA-programma uit de grond is gestampt, maakt het moeilijk te leren uit slechte ervaringen. Vergroting van de kansen op een succesvolle implementatie wordt niet