



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Implementation

Maarse, J.A.M.

Citation

Maarse, J. A. M. (1976). Boekbespreking van: Implementation. *Acta Politica*, 11: 1976(1), 112-115.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451689>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451689>

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

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 invloednetwerken 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 invloedspogingen 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

bereikt door het passeren van de bureaucratie, zoals in Oakland min of meer geschiedde; evenmin door het stellen van de noodzaak tot coördinatie, want coördinatie is louter een tautologie: 'everybody wants coordination -on his own terms' (p. 134). De beste remedie bestaat in het opheffen van de scheiding van beleid en implementatie in de beleidsvormende fase. P&W stellen de vraag centraal 'how policy might have been improved by making implementation a part of its essential conception' (p. 160). In hoofdstuk VII tenslotte wordt de economische theorie die ten grondslag lag aan het EDA-hulpprogramma aan Oakland gekritiseerd. De gevolgde strategie was te ingewikkeld. De studie wordt afgesloten met 2 bijlagen, o.a. over de betekenis van het begrip implementatie in de sociale wetenschappen. De kracht van de studie is mijns inziens vooral gelegen in het empirische gedeelte. P&W weten in een betrekkelijk kleine ruimte op vaak humoristische wijze de implementatie van het EDA-programma te ontrafelen en ook op belangrijke details inzichtelijk te maken.

Het theoretische gedeelte is van minder kaliber. P&W komen nauwelijks aan het formuleren van een implementatie-theorie toe. De implementatie-beperkingen (vgl. Ronge & Schmieg, Restriktionen politischer Planung) zijn niet samengevoegd in één theoretisch model, zodat hun onderlinge samenhang alsmede het abstractie-niveau waarop zij zijn geformuleerd, onduidelijk blijven. Daardoor doet het totale beeld van beperkingen toch wat chaotisch aan. Naar mijn mening zou men al direct verder kunnen komen door de beperkingen in te delen naar niveau waarop zij werkzaam zijn. Bijvoorbeeld: beperkingen op *beleidsniveau* (het ontbreken van operationele doelen en middelen, interne en externe inconsistenties etcetera); beperkingen op *procesniveau* (het aantal beslissingspunten, de opgetreden vertragen die nieuwe vertragen in de hand werken); beperkingen op *actorniveau* (richting en intensiteit van preferenties etc.). P&W laten helaas ook de vraag liggen, wat men van een beleid en zijn implementatie mag verwachten in een systeem, waarin het succes grotendeels afhangt van de vrijwillige medewerking van de participanten in het veld met ieder hun eigen belangen.

Tenslotte rijzen een aantal interessante methodologische problemen. De auteurs komen er niet geheel uit bij de vraag, in hoeverre de implementatie van het EDA-programma nu mislukt is. Er speelt hier een aantal problemen. Ten eerste, of het onvoldoende succes of mislukking af te meten is aan de doelstellingen van het beleid. Deze worden door de participanten meestal verschillend opgevat. Het probleem is dan: 'When perspectives differ, so also do measures of success' (p. 98). Een eenduidig antwoord is dus onmogelijk. Eenzelfde probleem doet zich voor bij het onderscheid tussen vertraging en mislukking. Ook dit is een kwestie van gezichtspunt. Ten derde geldt, dat er geen eenduidige relatie bestaat tussen de kwaliteit van de implementatie en de beleidsresultaten (vgl. Dror, Public policymaking reexamined, deel II). De oorzaken van het mislukken van een beleid behoeven niet (louter) in de implementatie gezocht te worden, maar kunnen ook liggen op het niveau van het beleid zelf. Tenslotte is er dan nog het probleem dat beleid en implementatie hun eigen grenzen kennen (zie eind vorige alinea).

De studie biedt een goed voorbeeld van een 'case-study' (door P&W bij gebrek aan voldoende literatuur geprefereerd boven een vergelijkende studie). Oakland is als case gekozen, omdat het mislukken van het EDA-programma in Oakland niet 'self-explanatory' is. De vooruitzichten voor het welslagen leken gunstig (voldoende middelen, redelijke mate van overeenstemming tussen de participanten in de beginfase etc.). Terecht wordt van de veronderstelling uitgegaan, dat het zoeken naar

de oorzaken van mislukking van een programma meer theoretisch inzicht in de implementatie-beperkingen zal opleveren, wanneer er een redelijke kans op succes aanwezig is dan wanneer het mislukken vanaf het begin voor de hand ligt. De vraag in hoeverre op basis van deze 'case-study' conclusies mogen worden gegeneraliseerd, blijft voor mij een probleem, waar P&W te licht over denken. De onzekerheid omtrent het algemene karakter van de implementatiebeperkingen is na één case nog niet weggenomen.

De studie van P&W is ondanks alle kritiek geslaagd te noemen. Zij stimuleert zowel theoretici als onderzoekers om zich meer met de implementatie-materie bezig te gaan houden. De belangrijkste les is, dat na het (zelfs optimaal) beslissen over de inhoud van een beleidsprogramma nog een moeizame weg moeten worden afgelegd, die waarschijnlijk mede als gevolg van de nadruk op 'beslissen' ten onrechte in de literatuur is verwaarloosd.

J. A. M. Maarse

H. A. Becker, **Sociale methodologie**, een inleiding tot de werkwijze van de sociale wetenschappen. Meppel (Boom), 1974, -244 p., f 24,50

Dit boek is door de auteur bedoeld als 'een eerste kennismaking met de werkwijze van de sociale wetenschappen, en een uitnodiging tot het op beperkte schaal zelf experimenteren met deze wetenschappen' (5).

Die uitnodiging is niet alleen gericht tot de (a.s.) beoefenaren van deze wetenschappen, maar ook tot diegenen die met hen zullen gaan samenwerken resp. hen opdrachten zullen geven.

Het inleidende, eerste hoofdstuk behandelt o.m. het specifieke karakter van wetenschappelijk kennen (toetsend en abstraherend), kenmerken en indeling van de diverse wetenschappen i.h.b. sociale wetenschappen, en de rol van de methodologie. In de beide volgende hoofdstukken wordt 'een model van het sociaal-wetenschappelijk kennen' beschreven, waarbij vier fasen worden onderscheiden: voorbereiding, materiaalverzameling, analyse en resultateninpassing.

Tot de voorbereidingsfase behoort de keuze van doelstelling, probleemstelling en benadering, het definiëren van begrippen en het vormen van hypothesen. Aan elk van deze werkzaamheden wordt een paragraaf gewijd. De tweede fase behoeft niet besproken te worden omdat deze fase naar het oordeel van de schrijver 'geen methodologisch relevante aspecten' vertoont. De derde fase, die van de analyse, krijgt weer — summieri — aandacht; in afzonderlijke paragrafen wordt ingegaan op het maken van indelingen, het opsporen van verbanden en systemen en het construeren van modellen en theorieën.

De vierde fase, de resultaten-inpassing, wordt in dit hoofdstuk in één bladzijde besproken, maar op deze kwestie wordt later weer teruggekomen.

Hoofdstuk 4 is gewijd aan de diverse vormen van kennen (in de betekenis van: kennis verwerven) welke in de (sociale) wetenschappen gehanteerd worden: naast het empirisch kennen (met zijn diverse onderzoekstypen: explorerend, beschrijvend en toetsend onderzoek) is er het discursief kennen, een vorm van 'beredeneerd kennen' gebaseerd op de op dit moment aanwezige wetenschappelijke kennis over het betrokken probleem. Bij de ontsluiting van een wetenschappelijk en/of maatschappelijk probleemgebied dienen beide vormen van kennen, in een wisselende verhouding in een 'strategie' te zijn opgenomen.