



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Beleidsevaluatie

Kraan, D.J.

Citation

Kraan, D. J. (1992). Boekbespreking van: Beleidsevaluatie. *Acta Politica*, 27: 1992(4), 467-470.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450019>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450019>

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

wijd verbreide visie dat de repressie eigenlijk neerkwam op een koel geplande afrekening, komen de auteurs tot de vaststelling dat geenszins van een rationeel, systematisch beleid kan worden gesproken. In tegendeel, de politiek wekt de indruk de gebeurtenissen (zoals de internering van 70.000 mensen in de winter van 1944-1945) veeleer achterna te lopen dan wel degelijk te sturen. Van continuïteit in het beleid was aanvankelijk geen sprake. Improviseren was het leidmotief bij uitstek. Dit komt zowel tot uiting in de behandeling van de gedetineerden als in de werving van de magistraten, de organisatie en bemanning van de krijgswagen. Daarenboven bleek geen van de grote politieke families een duidelijk project over de organisatie en het verloop van de repressie in pacht te hebben. Daar waar het tot een confrontatie kwam tussen links en rechts, bleek dat deze gevat was in de verschillende strategieën met de *Koningskwesitie* als inzet. Nadat de electorale spanningen na de verkiezingen van 1946 eenmaal waren geweken, viel de scherpte in de confrontatie tussen links en rechts rond het repressievraagstuk dan ook weg.

Het meest innoverende aspect aan *Onverwerkt verleden* is de statistische analyse van de rechtspraak. Tussen oktober 1944 en december 1952 publiceerde het Belgisch Staatsblad 55.989 uittreksels van vonnissen en arresten van de militaire rechters en 22.389 uittreksels van burgerlijke epuratiebesluiten. Door middel van een toevalsteekproef selecteerde Huyse 5.061 uittreksels, die aan een statistische analyse werden onderworpen. Zo worden de fluctuaties in de processen en de verschillen over de gewesten en arrondissementen geïdentificeerd. Dit laatste leidt tot conclusies die tot op heden politiek relevant blijven. De actuele onbespreekbaarheid onder de Waalse politieke elite van de voorstellen tot opruiming van de gevolgen van de repressie kan verklaard worden doordat de collaboratie in Wallonië een veel hatelijker karakter (verklanking, foltering enz.) vertoonde dan in Vlaanderen, waar de samenwerking met de bezetter zich vooral uitte in een politiek gedrag. Huyse wijst ook op de mildere aanpak van de economische collaboratie (onder druk van de economische heropbouw van het land).

Dat de rechtsstaat niet ongeschonden uit deze periode kwam, blijkt uit het verloop van de strafmaat: meteen na de bevrijding werd aanzienlijk zwaarder gestraft dan pakweg enige jaren later. Wie, met andere woorden, zijn verschijning voor de strafrechter kon uitstellen, werd beloond met een beduidend lagere strafmaat. In de eerste maanden na de bevrijding werkte de strafrechter immers 'sous l'empire de la passion'. Ondanks deze aberraties nuanceert Huyse het in Vlaanderen traditionele beeld van de nietsontziende, hardvochtige repressie. Na enige tijd herpakte de magistratuur zich door begane fouten zo niet ongedaan te maken, dan toch te verzachten. Dit betekent niet dat geen wonden open bleven. In de berechting van de collaborateurs was er wel degelijk sprake van ongelijkheid op drie niveaus: de economische collaboratie werd zachter aangepakt, er was de ongelijkheid in tijd en daarnaast favoritisme en voorkeursbehandeling in de berechting van de collaborateurs.

Huyse rondt zijn analyse af met enkele beschouwingen over het 'amnestievraagstuk'. Hij is geen ongenueerd pleitbezorger van algemene amnestieverlening. Deze maatregel wist in zijn ogen schuld en boete terzelfder tijd uit. Hij pleit daarentegen voor het uitwissen van de boete naar de toekomst, maar voor het openhouden van de schuldvraag naar de toekomst. In het licht van de heropleving van

extreem-rechts in België wint Huyses slotzin aan kracht: 'een herhaalde bezinning over wat toen gebeurd is, kan zeer nuttig zijn'.

Onverwerkt verleden is het eerste wetenschappelijk onderbouwd totaalbeeld over de repressie. Eventuele aanmerkingen over het gebruikte bronnenmateriaal kunnen niet gedebiteerd worden op rekening van de auteurs, maar wel op de beschikbaarheid van het bronnenmateriaal. De gerechtelijke dossiers zijn krachtens de Belgische archiefwet nog altijd niet ter inzage, zodat er voor de Leuvense vorsers niets anders opzat dan een beroep te doen op de uittreksels in het Belgisch Staatsblad. Het is niet duidelijk in welke mate de onnauwkeurigheden bij de redactie van deze uittreksels afbreuk kunnen doen aan Huyses conclusies. Hetzelfde geldt met betrekking tot het bronnenmateriaal over de wijze waarop het repressiebeleid politiek werd geconcentreerd. De documenten en notulen over bij voorbeeld de discussies in de ministerraad blijven nog altijd afgesloten voor wetenschappelijk onderzoek. In het beste geval zullen we pas aan het einde van dit decennium kunnen nagaan of Huyses hypothesen gefalsificeerd dan wel bevestigd worden.

Johan Ackaert

J.Th.A. Bressers en A. Hoogerwerf, **Beleidsevaluatie**. Samsom H.D. Tjeenk Wilink, Alphen aan den Rijn 1991.

Dit boek is een tweede druk van een uitgave die in 1984 is verschenen onder de titel *Handboek Beleidsevaluatie*. Het boek is vergaand herzien. In feite zijn slechts vier van de vijftien hoofdstukken uit de eerste druk in de nieuwe versie terug te vinden. Negen hoofdstukken zijn volledig nieuw. Ook de organisatie van het boek is ingrijpend gewijzigd. Na een inleidend hoofdstuk worden in de nieuwe opzet de 'stappen in het effectiviteitsonderzoek' successievelijk behandeld (hoofdstuk 2 tot en met 9). Daarbij wordt onder meer onderscheid gemaakt tussen het 'vaststellen van de doelbereiking' (hoofdstuk 4) en het bepalen van de 'bijdrage van het beleid aan de doelbereiking' (hoofdstuk 5 en 6). Na de 'stappen in het effectiviteitsonderzoek' wordt aandacht besteed aan 'andere vormen van beleidsevaluatie' (hoofdstuk 10 tot en met 13). In dat verband wordt onder meer aandacht besteed aan de 'kosten-baten-analyse en de decisie-analyse', de 'juridische evaluatie van beleid' en de 'meta-evaluatie' (evaluatie van evaluatie).

Het boek is in zijn nieuwe gedaante aanzienlijk systematischer geworden. Duidelijk is dat de redacteurs hieraan veel aandacht hebben gegeven. Ook is het verstandig dat de wat pretentieuze benaming 'Handboek' is vervallen. Deze vlag dekte de lading ook niet, want daartoe worden met name meer technische onderwerpen zoals methoden van dataverzameling, kosten-baten-analyse en andere methoden van ex ante-evaluatie te weinig diepgaand behandeld. Het boek moet veeleer als een inleiding worden beschouwd en kan als zodanig zowel in het onderwijs als voor praktijkmensen die in hun werk met beleidsevaluatie te maken krijgen, ongetwijfeld een nuttige rol spelen. Overigens kan men zich wel afvragen of het een goed

idee is om een inleiding als deze met een groep van zeventien auteurs te schrijven. Hoe goed de redacteurs hun werk ook doen, het is onvermijdelijk dat er op die wijze kleine verschillen in systematiek en terminologie aan het licht komen. Er zijn vele van dit soort verschillen aan te wijzen. Ter illustratie kan een enkel voorbeeld volstaan. In het inleidende hoofdstuk van de redacteurs worden als mogelijke onderwerpen van beleidsevaluatie genoemd: 'de waargenomen inhoud, processen of effecten van beleid' (p. 22). In het hoofdstuk 'De voorbereiding van het evaluatie-onderzoek' van de hand van dr. M.J. Arentsen wordt opgemerkt dat naast de inhoud, processen en effecten van beleid ook de organisatie van het beleid onderwerp van evaluatie kan zijn (p. 46). In het hoofdstuk 'Hoe valt het evaluatie-onderzoek zelf te beoordelen? (meta-evaluatie)' van de hand van redacteur Hoogerwerf en drs. D.C. Zoutendijk wordt opgemerkt dat het onderwerp van de evaluatie in het algemeen betrekking kan hebben op het intern of extern gericht beleid, de beleidstheorie, het beleidsproces, de beleidseffecten, de beleidsorganisatie en het beleidsveld (p. 237). Waarschijnlijk blijkt uit deze passages alleen een terminologisch verschil, waar geen wezenlijk verschil van mening achter zit. In een boek dat bedoeld is als een systematische inleiding tot een vakgebied zijn dergelijke verschillen van formulering echter niet fraai.

Dit boek bevat in hoofdzaak beschouwingen over beleidsevaluatie vanuit de benadering die onder bestuurskundigen thans min of meer als 'heersende leer' geldt. Centraal daarin staat het begrip 'beleid'. Beleid is een 'samenstel van doeleinden en middelen'. Beleidsevaluatie heeft volgens deze benadering vooral ten doel om vast te stellen of de doeleinden van het overheidsbeleid worden bereikt en, voor zover dit het geval is, in hoeverre dit is toe te schrijven aan de ingezette beleidsinstrumenten. Voor het beantwoorden van de laatste vraag moet worden nagegaan welke veronderstellingen er bestaan, bij de beleidvoerders maar ook in de wetenschap, over de relatie tussen beleidsinstrumenten en doeleinden, de zogenaamde beleidstheorie. Beleidsevaluatie vergt onder meer toetsing van de beleidstheorie. Op dit punt onderscheidt beleidsevaluatie zich volgens deze benadering niet van andere vormen van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Behalve aan de relatie tussen beleidsinstrumenten en doeleinden moet de evaluator ook aandacht schenken aan niet beoogde effecten, zogenaamde 'neveneffecten'. De kosten van beleid worden opgevat als neveneffecten in deze zin.

Hoewel het boek ook enkele hoofdstukken bevat over 'andere vormen van beleidsevaluatie' die niet zo goed in dit stramien passen, wordt toch de indruk gewekt dat de bestuurskundige benadering van de beleidsevaluatie min of meer algemeen aanvaard is, niet alleen onder bestuurskundigen maar ook in de praktijk van het beleidsevaluatie-onderzoek. Hoewel niet ontkend kan worden dat de bestuurskundigen oprukken, is dit laatste naar de indruk van deze recensent toch nog geenszins het geval. Met name juristen en economen plegen op geheel andere wijze tegen de kwaliteit van beleid aan te kijken dan bestuurskundigen. Ook de conceptualisering van het overheidsoptreden die aan de bestuurskundige benadering ten grondslag ligt wijkt op fundamentele punten af van die in andere disciplines. Zo vindt een econoom – zoals deze recensent – het merkwaardig dat in de bestuurskundige benadering de kosten van beleid worden opgevat als 'neveneffect' van beleid. Ook zal een

econoom de gehele term 'beleid' liever vermijden en bij voorkeur spreken over 'overheidsvoorzieningen' die efficiënt moeten worden geproduceerd, danwel over 'regulering' van de marktsector. Het had de voorkeur verdiend om er in het inleidende hoofdstuk duidelijk op te wijzen dat beleid vanuit uiteenlopende wetenschappelijke invalshoeken kan worden geëvalueerd. Dit had dan ook als verklaring kunnen dienen voor het feit dat de hoofdstukken over kosten-baten-analyse en decisie-analyse en over juridische evaluatie van beleid die duidelijk vanuit een economische c.q. juridische benadering zijn geschreven in feite volkomen los staan van de rest van het boek. Hoe waardevol de laatstgenoemde hoofdstukken ook zijn, het zou in deze gedachtengang wellicht zelfs de voorkeur verdienen om deze hoofdstukken geheel weg te laten, enerzijds omdat ze niet passen in een bestuurskundige inleiding tot de beleidsevaluatie en anderzijds omdat ze in de huidige opzet onvoldoende zijn uitgewerkt om hun belang in relatie tot de bestuurskundige benadering duidelijk te maken.

Minder gelukkig is de titel 'Hoe valt de effectiviteit van het beleid te verklaren?' van de hoofdstukken 7 en 8 en de korte toelichting hierop in hoofdstuk 1 (p. 30). In feite blijkt dat deze hoofdstukken handelen over de evaluatie van specifieke onderdelen van het beleidsproces, te weten de 'uitvoering en doorwerking van het beleid', c.q. de instrumentenkeuze. Hierbij gaat het evenzeer als in de hoofdstukken 5 en 6 om de bijdrage van het beleid aan de doelbereiking, zij het dat in de laatstgenoemde hoofdstukken verschillende methoden van onderzoek centraal staan, terwijl in hoofdstuk 7 en 8 verschillende fasen van het beleidsproces aan de orde zijn. Het had de lezers veel hoofdbreken kunnen besparen indien dit duidelijker zou zijn uiteengezet.

Een aspect van de beleidsevaluatie dat onderbelicht blijft is het gebruik van de resultaten. Weliswaar wordt er op verschillende plaatsen op gewezen dat beleidsevaluatie praktisch bruikbaar moet zijn en uit dien hoofde aan bepaalde eisen moet voldoen, maar er wordt weinig aandacht besteed aan de verschillende gebruiksmogelijkheden. In dit verband is van belang dat gebruikers in hoofdzaak in twee groepen kunnen worden ingedeeld, namelijk zij die het oog vooral gericht hebben op verlaging van de kosten bij gelijkblijvende effectiviteit, en zij die het oog vooral gericht hebben op vergroting van de effectiviteit bij gelijkblijvende kosten.

Degenen die evaluaties uitvoeren, blijken er over het algemeen zeer gevoelig voor te zijn tot welke categorie hun opdrachtgever behoort. In hoofdstuk 9, over de presentatie en het gebruik van beleidsevaluatie, wordt niet de hier genoemde of een andere onderscheiding tussen soorten gebruikers gemaakt, maar wordt wel melding gemaakt van 'corrupte evaluatoren die bereid zijn de door de opdrachtgever gewenste onderzoeksresultaten te leveren'. Dit lijkt mij wat te simpel uitgedrukt. Er is een verschil tussen verdraaiing van de feiten en het niet onderzoeken of buiten de rapportage laten van feiten waarom een opdrachtgever niet heeft gevraagd. Het laatste is algemeen gebruikelijk. Ook doen evaluatoren doorgaans hun uiterste best om resultaten op zodanige wijze te presenteren dat niet beoogd gebruik door anderen dan de opdrachtgever zoveel mogelijk wordt voorkomen. Daarom is het in de praktijk buitengewoon belangrijk wie de opdrachtgevers zijn van beleidsevaluatie. Wanneer men het recente regeringsstandpunt over het centraal thema 'Beleidseva-

luatie-onderzoek bij de rijksdienst' in het jaarverslag 1990 van de Algemene Rekenkamer zorgvuldig leest, dan ziet men dat daarin zeer afgewogen teksten voorkomen over de verdeling van verantwoordelijkheden met betrekking tot het instellen en uitvoeren van beleidsevaluatie. Gelet op het praktische belang van dit onderwerp, zou het de voorkeur hebben verdiend om daarover een meer diepgaande beschouwing op te nemen.

Een slotopmerking betreft het taalgebruik in dit boek. Bij een volgende druk doen de redacteuren er goed aan om het boek nog eens na te lopen op Engelse woorden: input, output, focus, etc. Dit zijn geen anglicismen, maar gewoon woorden uit een andere taal! Ook zou men dan nog eens kunnen kijken naar termen als 'triangulatie', 'modus operandi methode' en 'beslisboomanalyse'. Dergelijke quasi-wetenschappelijke termen zijn onnodig en wekken irritatie. Dit doet afbreuk aan het nut dat dit boek ongetwijfeld kan hebben zowel voor mensen die in de praktijk met beleidsevaluatie te maken hebben als voor studenten in de bestuurskunde.

D.J. Kraan

J.J.A. Thomassen (red.), **Hedendaagse democratie**. Samsom H.D. Tjeenk Wilink, Alphen aan den Rijn 1991.

De begrippen democratie en democratisering behoren in de politicologie in het rijtje waarin ook termen als macht, invloed, waarden en besluitvorming zijn opgenomen. Het zijn de centrale begrippen van de discipline, die opduiken in beschouwingen over vrijwel elk onderwerp. Democratie en democratisering zijn echter niet alleen als sociaal-wetenschappelijk instrumentarium interessant. De val van de Berlijnse muur markeert de overwinning van 'de democratie' in de Koude Oorlog en sinds de discussies over totalitaire en autoritaire systemen in de jaren vijftig is de houding ten opzichte van democratische besluitvorming niet meer zo positief geweest. Op de puinhopen van het communisme gedijen vele nieuwe landen van islamitische, kapitalistische, reactionaire, socialistische en kleinburgerlijke signatuur, maar 'democratisch' zijn ze allemaal!

Ook dichterbij huis blijken de begrippen democratie en democratisering niets aan waarde te hebben ingeboet. De roep om emancipatie en zelfontplooiing betekende het einde van de verzuilde structuren en van de periode van pacificatie en accommodatie in de Nederlandse politiek. De voortgaande individualisering confronteert het politieke bestel voortdurend met de klassieke vragen van de theoretici over democratische besluitvorming: Wat is de relatie tussen minderheid en meerderheid? Zijn er zaken uitgesloten van deze besluitvorming? Welke rol speelt de intensiteit van verlangens of de mate waarin belangen in het geding zijn? Hoe tolerant zijn we ten opzichte van ondemocratische en antidemocratische groeperingen? In hoeverre dienen democratisch genomen besluiten te worden gehoorzaamd? Juist in Nederland behoort een 'wazige democratische ideologie' (Daudt) tot de permanente erfenis van de veranderingen in de jaren zestig. En juist in dit land heeft indivi-

dualisering geresulteerd in de opkomst van vele vormen van 'particulier terrorisme' (Hofland) door burgers die alles doen wat hun goeddunkt (lieft op kosten van anderen) met een beroep op verworven rechten, de uniciteit van elk mens en de onvervreemdbare aanspraken op het genot van in principe alles. De democratische staat erkent zoveel rechten van het individu, dat de politiek dreigt te bezwijken onder de lasten van een gigantisch sociaal verzekeringsstelsel, ontoegankelijk openbaar vervoer, verstopte autowegen, ontduiking van belastingen en hondedrollen op elk trottoir. De keerzijde van deze neoconservatieve medaille is uiteraard dat in dat zelfde land de zorg voor zieken, jongeren, bejaarden en werklozen op een beschaafd niveau is gebracht en dat de tevredenheid onder de bevolking over de prestaties van het politieke bestel opvallend groot is. De sombere voorspellingen over de 'crisis van de verzorgingsstaat' en het einde van de legitimiteit van het politieke bestel zoals die 10 of 20 jaar geleden in de mode waren, blijken ongegrond.

Het is niet moeilijk het lijstje actuele en belangwekkende onderwerpen waarbij de centrale veronderstellingen van democratie en democratisering aan de orde zijn, uit te breiden met voorbeelden uit de nationale en de internationale politiek. In de gebruikte literatuur op hogescholen en universiteiten wordt echter weinig aandacht besteed aan deze problematiek. De dominante opvatting in de bestuurs- en beleidswetenschappen is dat 'politiek' of 'democratie' een *aspect* is van het besluitvormingsproces en dat zaken als legitimiteit uitsluitend vanuit een instrumenteel perspectief aan de orde komen. Juist om die redenen vormde de in 1981 onder redactie van de Twentse hoogleraar Thomassen verschenen bundel *Democratie; theorie en praktijk* zo'n nuttig boek. In 13 hoofdstukken werden de belangrijkste elementen uit de discussie over democratie en democratische besluitvorming vanuit zowel normatief als empirisch perspectief behandeld. Hoewel een enkel hoofdstuk meer was gebaseerd op de stokpaardjes van de auteur dan op de relevantie van het onderwerp (bij voorbeeld Van den Doel en Grondsma over de 'overlegdemocratie') kon de bundel uit 1981 de concurrentie aan met buitenlandse studieboeken op dit terrein.

Tien jaar na die eerste bundel heeft Thomassen een nieuwe versie van zijn bundel over democratie gepubliceerd. In het voorwoord merkt hij op dat dit boek een 'opvolger' is van de eerste bundel en zeker geen herziene druk. Om die reden is ook de titel gewijzigd in *Hedendaagse democratie*. Van de oorspronkelijke hoofdstukken zijn er drie ook nu opgenomen en er zijn tien nieuwe hoofdstukken geschreven. Over de precieze beweegredenen voor deze forse ingreep wordt geen informatie gegeven.

De hoofdstukken in de nieuwe bundel zijn gegroepeerd in vier delen. Het eerste deel is getiteld 'Betekenis en ontwikkeling van de democratische rechtsstaat' en bevat vier nieuwe hoofdstukken. Het hoofdstuk 'Democratie, problemen en spanningsvelden' (Thomassen) vormt de inleiding op het boek. Dit stuk bevat informatie over het spanningsveld tussen de collectivistisch en individualistisch georiënteerde theorieën en uiteraard een introductie van de belangrijkste thema's in het boek. Het tweede hoofdstuk is gewijd aan de relatie tussen 'Democratie en rechtsstaat' (De Jong). In een weinig helder betoog (met bij voorbeeld de mededeling dat '... geen hogere macht in de staat erkend hoeft te worden dan die welke een door het