Sjoerd Keulen, ***Monumenten van beleid. De wisselwerking tussen Nederlands rijksoverheidsbeleid, sociale wetenschappen en cultuur, 1945-2002*** (Dissertatie Universiteit van Amsterdam 2014; Hilversum: Verloren, 2014, 400 pp., ISBN 978 90 8704 443 5).

Monumenten van beleid biedt, aldus de auteur, een eerste aanzet tot een 'overkoepelende beleids- en bestuursgeschiedenis van naoorlogs Nederland' (15). Zo'n panoramisch overzicht van de lange-termijn beleidsevolutie in deze meest recente halve eeuw bestond tot nu toe niet. Het boek is het resultaat van bewonderenswaardig monnikenwerk in het doorspitten van archieven, en van journalistieke en wetenschappelijke literatuur uit vooral de bestuurskunde en organisatiewetenschap, als genereuze 'importeurs' van begrippen en theorieën uit andere (sociaal)wetenschappelijke vakgebieden. Het boek is ook bedoeld als 'monument' voor de individuele topambtenaren en ministers die in vaak fascinerende doorkijkjes worden opgevoerd als verpersoonlijking van koerswendingen en aanpassingen in de beleidsontwikkeling.

Als sociale wetenschapper – politicoloog en socioloog, later bestuurskundige en beleidswetenschapper, met ruime belangstelling voor politieke filosofie, economie en psychologie – is het niet aan mij de historiografische waarde van het boek te beoordelen. Hooguit had ik me kunnen voorstellen dat ook 'oral history' iets kon toevoegen aan het archiefonderzoek. Maar ook zonder dat is de studie voor bestuurskundigen en beleidswetenschappers zeer rijk en zeker de moeite van grondige lezing waard. Dit proefschrift is vooral nuttig voor het historisch besef van ontwikkelingen in het vakgebied zelf. Het routineuze onderscheid tussen 'top-down government' en als meer egalitair voorgesteld 'netwerk-governance' blijkt zoveel nuancering te verdienen dat het als dichotomie maar beter de prullenmand in kan. Ook Keulens aandacht voor individuele topambtenaren en ministers dwingt sociale-wetenschappers tot meer doordenking van micro-macroverhoudingen, over politiek en organisationeel leiderschap, 'fixers' of 'beleidsentrepreneurs' in vergelijking tot bestuurshervormingen en organisatiestructuren.

Maar omgekeerd geldt ook voor dit proefschrift het cliché dat historici een reeks gebeurtenissen verhalend ordenen zonder veel gevoel voor begripsmatige doordenking en theorie: '[…] theory remains peripheral to the historical enterprise' (W. H. Sewell, *Logics of History: Social Theory and Social Transformation* (Chicago 2005) 5). In dit geval klemt dit temeer omdat de ondertitel de lezer een beschouwing over de wisselwerking tussen beleid en sociale wetenschappen belooft. Keulen probeert die in relatie tot de door

Published by Royal Netherlands Historical Society | KNHG
Creative Commons Attribution 3.0 Unported License
DOI: 10.18352/bmgn-lchr.10117 | www.bmgn-lchr.nl | e-ISSN 2211-2898 | print ISSN 0615-0505

hem gekozen beleidsterreinen in de gevalstudies wel zo goed mogelijk te behandelen. Maar hij doet dat 'tussen neus en lippen door', als verweven in de beleidsontwikkelingen. Op zich is dat juist: wetenschappelijke input in beleidsprocessen is er slechts één onder vele. Niettemin concludeert hij dat die wetenschappelijke inbreng over de hele linie en periode aanzienlijk, zo niet bepalend is geweest (vooral 293). En dat druist in tegen veel sociaal-wetenschappelijke bevindingen en theorievorming over kennisgebruik in bestuur en politiek (bijvoorbeeld S. Nutley e.a., *Using Evidence: How Research can inform Public Services* (Bristol 2007)). Belangrijker nog, Keulen wekt de indruk dat de relatie vooral vàn wetenschappelijke inzichten náár beleidstoepassingen loopt. Maar het omgekeerde is evenzeer waar, zoals hijzelf bijvoorbeeld in zijn hoofdstuk over de vaststelling van de melkprijs laat zien; maar voor de ontwikkeling van de bestuurskunde over het hoofd ziet wanneer het om milieubeleid gaat – ik kom daar zo dadelijk in ander verband nog op terug.

In Keulens beleidsevolutie in een klein land als Nederland mis ik ook voldoende aandacht voor internationale ontwikkelingen (vergelijk P. de Rooy, *Ons stipje op de waereldkaart. De politieke cultuur van modern Nederland* (Amsterdam 2014)). Hij behandelt die wel, maar letterlijk als 'mosterd na de maaltijd' – telkens als een soort 'afterthought' in de slotparagraaf van elk hoofdstuk. Maar dekolonisatie (Indonesië, Suriname, Nederlandse Antillen, bijvoorbeeld in het hoofdstuk over ontwikkelingssamenwerking), immigratie en integratieproblematiek, europeanisering, de val van de Muur en het reëel bestaande socialisme komen onvoldoende aan bod. Dat is jammer omdat de veranderingen in het Nederlandse overheidsbeleid – bijvoorbeeld de door Keulen goed beschreven 'uit fase' lopende verzuiling in de ontwikkelingssamenwerking, maar zeker ook de omslag van pro- naar anti-EU – mede konden ontstaan als reactie bij kiezers, vaderlandse bestuurders en politici op de geleidelijke ophoping van internationale randvoorwaarden en niet-beïnvloedbare veto-spelers als gevolg van onstuitbare globalisering (vergelijk P. Mair, 'Representative versus responsible government', MPIfG Working Paper 09/08, Max Planck Instituut für Gesellschaftsforschung (Keulen 2009)).

Een derde kanttekening bij het boek betreft de vraag die de titel, *Monumenten van beleid*, bij een sociale wetenschapper meteen oproept: waarom is 'beleid' – en niet verwante, maar andere begrippen als 'planning', 'depolitisering', '(publiek) management' of 'governance' – als overkoepelend concept gekozen als beste typering voor deze halve eeuw politiek en bestuur? Wettigen de gekozen gevalstudies – vorming van de melkprijs in het landbouwbeleid door economische planningsmethodiek voor wederopbouw in de jaren vijftig; 'verzuiling' van de totstandkoming van het beleid voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren zestig; de omslag in het gevangenisbeleid van welzijn/rehabilitatie naar bezuinigen/bestraffen in de jaren zeventig; van opgelegde regelgeving naar onderhandelde convenanten

met bedrijven en bedrijfssectoren in het milieubeleid in de jaren tachtig; en doorzetting van neoliberalisering en vooral de scheiding tussen beleid en uitvoering op al deze beleidsterreinen in de jaren negentig – inderdaad een typering onder de overkoepelende noemer van 'beleid'?

Hier wreekt zich dat Keulen nergens doet wat je van een historicus die zich bekent tot de linguïstisch-culturele wending (13) mag verwachten (Sewell, *Logics of History*, 72-73): een historisch-etymologische behandeling van het kernbegrip 'beleid' en aanverwante begrippen. In de beleidswetenschap is dat voor het Nederlandse taalgebied wel gedaan, bijvoorbeeld door G. Kuypers, *Beginselen van beleidsontwikkeling, Deel A, Basistheorie* (Muiderberg 1980) en H. van de Graaf en R. Hoppe, *Beleid en Politiek. Een inleiding in de beleidswetenschap en beleidskunde* (eerste druk; Muiderberg 1989). Uit deze analyses blijkt veel betekenisverschil met 'planning', en al helemaal met 'management' dat in zijn Brits-Engelse betekenis betrekking heeft op de details van uitvoering en beheer, maar in het Amerikaans-Engels juist op bepaling en vasthouden van strategische hoofdlijnen.

Keulen gebruikt in zijn beschrijvingen en periodisering consequent uitsluitend het begrip (economische, later integrale) 'planning'; en voor de periode na 1977 'management'. 'Beleid' is dus kennelijk het bredere, overkoepelende begrip dat juist een continuïteit tussen 'planning' en 'management' benoemt. Waarom Keulen dat zo ziet wordt nergens duidelijk. Vooral ook omdat als hij het over 'management' heeft (met name in het hoofdstuk over milieubeleid), de lezer zelf moet zien of hij het over uit de bedrijfskunde overgewaaid 'intern' ('Brits') departementaal of interdepartementaal management-als-beheer heeft, dan wel over 'extern ('Amerikaans') management' in de zin van via procesmanagement, privatisering, outsourcing, verzelfstandiging en publiek-private samenwerkingen scheppen van nieuwe markten als oplossing voor bestaande en aloude problemen. Zo verandert de rol van de overheid van brandpunt voor de politieke strijd-om beleid naar die van marktmeester. In wat Keulen 'management' noemt ligt, *historisch bezien*, dus juist de kiem van neoliberalisering – en daarmee van de teloorgang van 'beleid' en groeiende dominantie van 'new public management' en neoliberalisering van denken en optreden van de overheid of de staat (A. F. A. Korsten en R. Hoppe, 'Van beleidswetenschap naar kennissamenleving. Voortgang, vooruitgang en achteruitgang in de beleidswetenschap', *Beleidswetenschap* (2006) nr. 4, 34-72). In mijn ogen dus eerder een breuk dan een doorlopende ontwikkeling.

Keulen mist daardoor ook de belangrijke invloed die de veranderingen in het toen nog piepjonge beleidsterrein 'milieubeleid' had op ontwikkelingen in de Nederlandse bestuurskunde zelf. Te veel geïmponeerd door het McKinsey-verleden van minister Winsemius, legt hij alle nadruk op de import van managementtechnieken uit de bedrijfskunde; en onderschat of negeert de authentiek bestuurskundige respons op veranderingen in milieubeleid. Men denke daarbij aan de netwerkbenadering (Kickert, Klijn aan de Erasmus

Universiteit Rotterdam en Ten Heuvelhof aan de Technische Universiteit Delft); grotere belangstelling voor beleidsuitvoering en instrumentenleer (Bressers, Klok aan de Universiteit Twente; Hupe aan de Erasmus Universiteit Rotterdam); de argumentatieve en interpretatieve wending (Hoppe aan de Universiteit van Amsterdam en later Universiteit Twente, Hajer aan de Universiteit van Amsterdam, Wagenaar aan de Universiteit Leiden, en Termeer aan de Wageningen Universiteit) als gevolg van meer en meer aan de dag tredende divergente beleidsvisies bij 'stakeholders' die niettemin als pleit- of discourscoalities strijden om beleidsverandering; en ook de onstuitbare opkomst van 'governance' als overkoepelend mantra voor een zich vernieuwende bestuurskunde. Het is een van de voorbeelden in het boek waarin aanvankelijk de politieke en bestuurlijke praktijk de wetenschap op nieuwe sporen zette – en niet, zoals het gangbare beeld nog steeds vooronderstelt, autonome wetenschap (bedrijfskunde, dus) de praktijk aanstuurt (zie bijvoorbeeld R. Hoppe, 'Patterns of Science-Policy Interaction', in: F. van Nispen en P. Scholten (eds.), *Policy Analysis in the Netherlands* (Bristol 2014) 49-67).

Al met al biedt Keulen de lezer een prima beschrijving van belangrijke ontwikkelingen in naoorlogs bestuur, beleid en politiek. Maar het blijft bij het registreren van verschil aan de hand van ideaaltypen die, als een soort postzegel worden geplakt op een hele periode van ongeveer een decennium (21-22, 291 e.v.). Dat is jammer, want zo ontstaat, uit het oogpunt van de naar verklaringen voor complexe dynamiek zoekende sociale wetenschapper, een soort verspringing van elkaar opvolgende statische beelden – in plaats van meer vloeiende en in hun onderlinge beïnvloeding geanalyseerde verwevenheden of co-evoluties tussen meerdere 'plots'. Bijvoorbeeld, in het milieubeleid ontwikkelde zich een vorm van planning door ecologische modellering in het (door Keulen door een preoccupatie met bedrijfskundig management niet in zijn totstandkoming beschreven) Milieu- en Natuurplanbureau (thans Planbureau voor de Leefbaarheid), dat in stijl en methodiek met het Centraal Planbureau ging concurreren. Planning, intern en extern management en neoliberalisering komen in milieubeleid dus op een bepaalde manier samen. Nieuwe ontwikkelingen doen zich voor, maar de oude verdwijnen niet, en in de wederzijdse beïnvloeding wordt 'beleid' meer dan alleen een erfenis – er ontstaat een nieuwe 'hybride' vorm, wellicht inderdaad beter aan te duiden als 'governance'. Misschien dat een dialoog tussen geschiedenis en sociale wetenschap precies in de analyse van zulke nieuwe hybrides de meerwaarde voor politieke en bestuurlijke praktijk kan hebben waar Keulen in het begin van zijn boek (16) terecht voor pleit.

Rob Hoppe, Universiteit Twente