

BOEKBESPREKING

Bespreking van: Naomi Woltring, *De marktconforme verzorgingsstaat: Nederlands neoliberalisme in de lange jaren negentig*, Boom 2024

Bart Dekker*

Vooraf

Na de verkiezingen van 1994 en tijdens de daaropvolgende kabinetsformatie krijgt beleidsonderzoeksbureau Research voor Beleid van de Directie Marktwerking van het ministerie van Economische Zaken de opdracht een inventarisatie te maken van concurrentiebeperkende en belastende regelgeving. Na twee maanden wordt een groslijst opgeleverd met 160 items die mogelijk in aanmerking komen voor deregulering. Het rapport, dat in het ministerie het 'telefoonboek' gaat heten, ligt mede aan de basis van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) van het eerste Paarse kabinet (Van der Werf, 2006).

Hoe een epistemisch gezelschap zich door draaideuren een weg baande

Volgens Naomi Woltring is de MDW-operatie een van de belangrijke operaties waarmee het neoliberalisme de Nederlandse verzorgingsstaat grondig verbouwt en marktconform maakt. In 71 ambtelijke werkgroepen worden over de hele breedte van de samenleving neoliberale inzichten vertaald naar concreet beleid en beleidsinstrumenten. Deze operatie zorgt voor de vorming van een 'epistemische gemeenschap': een netwerk van professionals die bepaalde causale en normatieve overtuigingen delen en die in beleid willen omzetten. Het gaat om een groep van ambtenaren, politici en wetenschappers die door middel van draaideuren in steeds verschillende functies en hoedanigheden verder betrokken zijn in het bedenken, voorbereiden en tot uitvoering brengen van liberaal beleid.

Woltring beschrijft dit in het boek *De marktconforme verzorgingsstaat*, de handelseditie van het proefschrift waarop zij in 2023 promoveerde. Haar onderzoek maakte deel uit van het NWO-onderzoeksprogramma *Market Makers: A political history of neoliberalism in the Netherlands (1945-2008)*. Dit programma resulteerde eerder in *Neoliberalisme: Een Nederlandse geschiedenis* van Bram Mellink en Merijn Oudenampsen. Dit lezenswaardige boek beschrijft hoe al voor de Tweede Wereldoorlog een kleine groep wetenschappers, ambtenaren, ondernemers en journalisten neoliberale ideeën omarmen, hoe zij zich na de oorlog aansluiten bij de Mont

* Bart Dekker is redacteur bij Beleidsonderzoek Online.

Bart Dekker

Pèlerin Society, een internationale groep van neoliberale denkers rond kopstuk Friedrich Hayek, en hoe zij dit gedachtegoed in een lange mars door de Nederlandse instituties verbreiden.

Het boek van Woltring bestrijkt de periode van 1989 (de val van de Berlijnse muur) tot 2008 (de financiële crisis). Behalve de MDW-operatie beschrijft Woltring hoe neoliberaal beleid zijn beslag krijgt in de volkshuisvesting en de sociale zekerheid. In de volkshuisvesting komt er een omslag waarbij huisvesting niet als een sociaal recht, maar als een marktgoed wordt beschouwd. Dit gebeurt door de verzelfstandiging van de woningbouwcorporaties, inperking van de huurvoorraad en van de doelgroep die voor huur in aanmerking komt ('residualisering'¹) en de bevordering van eigenwoningbezit door het stimuleren van hypotheeklen. In de sociale zekerheid wordt de uitvoering grotendeels verzelfstandigd (UWV) en deels geprivatiseerd (zo wordt doorbetaling bij ziekte van een werknemer de verantwoordelijkheid van de werkgever), vindt residualisering plaats door de duur en hoogte van uitkeringen en de doelgroepen daarvan in te perken, en worden voor uitvoeringsorganisaties, werkgevers en werknemers prikkels ingebouwd, die moeten zorgen voor een vermindering van het beroep op uitkeringen, zoals budgettering, premiedifferentiatie, risicodragerschap, strengere sancties en strengere keuringen.

Woltring beschrijft deze beide ontwikkelingen volgens eenzelfde stramien: eerst welke de neoliberale ideeën eraan ten grondslag liggen, dan hoe deze in de beleidspraktijk gestalte krijgen, en ten slotte wat de beleidsuitkomsten daarvan zijn. Dit wordt uitvoerig gedocumenteerd: de tekst is doordrenkt met voetnoten die verwijzen naar primaire bronnen, secundaire literatuur en interviews met direct betrokkenen.

Wat resulteert, is een daardoor misschien niet altijd even toegankelijk, maar wel een rijk en leerzaam boekwerk. De lezer ziet van nabij hoe onder invloed van neoliberale denkbeelden een systeemwijziging tot stand komt waarvan de gevolgen actueel zijn, zoals de crisis op de woningmarkt, groeiende inkomensverschillen en armoede. Het is ook een boek dat vragen oproept.

Neoliberalisme als hydra

In de eerste plaats wat neoliberalisme nu eigenlijk is. Op het eerste oog lijkt dat vrij simpel. Het klassieke liberalisme bepleit het vrije spel van de maatschappelijke krachten, met de staat in een beperkte rol. Zoals André Morellet in de achttiende eeuw heel vrij vertaald schreef: 'laat alles vrij, dan komt alles goed, zolang dieven en moordenaars maar worden opgehangen' (Waltz, 1959, p. 89). Neoliberalen zien de staat als meer dan alleen een nachtwaker. Ze geloven dat er geen beter allocatiemechanisme is dan de vrije markt, maar vinden een sterke staat nodig die zich erop

1 Residualisering is het inperken van zowel de aard als de doelgroep van de voorzieningen van de verzorgingsstaat.

toelegt dat mechanisme universeel toe te passen en de werking ervan te garanderen: de staat als strenge marktmeester, die het vrije verkeer in goede banen leidt.

Rond dit neoliberale kernthema ziet Woltring een set van verwante ideeën, theorieën en benaderingen: supply side economics, rational choice theory, New Public Management, behaviorism en nudging. Maar de variatie in deze groep is groot. Nudging bijvoorbeeld keert zich tegen een van de centrale uitgangspunten van de andere benaderingen: de homo economicus, die, een set van mogelijkheden rationeel afwegend, altijd de variant met de optimale kosten-batenverhouding kiest. Nudging bouwt voort op het inzicht van onder anderen Kahneman en Tversky dat de mens van vlees en bloed daar helemaal niet zo goed in is. De beleidsconsequentie die nudging eraan verbindt, namelijk dat een paternalistisch duwtje in de goede richting mag worden gegeven, is voor een verstokte liberaal een gruwel. Ook als er het woordje 'libertair' voor wordt gezet, want dat is dan een contradictio in terminis.

Het illustreert, zoals Woltring net als Mellink en Oudenampsen vaststelt, dat neoliberalisme geen monolithisch fenomeen is. De randen van wat nog wel of niet als liberaal kan worden bestempeld, zijn buitengewoon rafelig. Niet alleen in theoretische, maar ook in praktische zin. Woltring beschrijft hoe in de discussie over de hervorming van de sociale zekerheid het plan om de uitvoering daarvan aan de markt te laten uiteindelijk wordt afgeblazen, en dat er dirigistisch wordt overgegaan tot nationalisatie van de uitkeringsverstrekking. Het plan was onversneden neoliberalisme, maar was het uiteindelijke besluit water bij de wijn of werd er toen uit een ander vaatje getapt?

Counterfactuele geschiedschrijving: was er een alternatief?

De vele gezichten van het neoliberalisme maakt beantwoording van de tweede vraag die het boek oproept, er niet eenvoudiger op: was er wel een alternatief? Een antwoord kan tegelijkertijd ja en nee zijn. Ja, er was altijd wel een andere variant van neoliberalisme, en nee, er was geen alternatief voor neoliberalisme. Het benadrukken van 'alternatiefloosheid' was samen met depolitisering volgens Woltring overigens een neoliberale strategie.

Dat er geen alternatief zou zijn, daar is Woltring het duidelijk niet mee eens. Zo schrijft ze dat de volkshuisvesting er in 2008 zonder neoliberalisme anders zou hebben uitgezien. Maar ze werkt die counterfactuele bewering verder niet uit. Dat is jammer, want een stuk 'virtual history' (Ferguson, 2011) zou de zeggingskracht en relevantie van haar werk verder hebben vergroot. De krachten die zich tegen het neoliberale beleid keren, worden af en toe aangestipt, maar de mogelijkheid van een alternatieve beleidsvisie en alternatief programma komt niet in beeld.

Op het gevaar af in de neoliberale val van de gedepoliteerde alternatiefloosheid te zijn getrapt, kun je je afvragen in hoeverre de assumpties van het neoliberale beleidsprogramma klopten. Kwamen de grenzen van de overheidsbegroting, ook in

Bart Dekker

het licht van de EMU, inderdaad niet in zicht? Was de verzorgingsstaat op langere termijn nog wel betaalbaar? Konden meer marktwerking en een bedrijfsmatiger werkende publieke sector daar niet aan bijdragen? Was werk niet inderdaad de beste vorm van sociale zekerheid? Et cetera et cetera.

Dat het neoliberale beleid te ver is doorgeslagen, is evident. Denk in het groot aan de financiële crisis van 2008, en in het klein aan de in de Maserati met chauffeur gezeten directeur van een woningcorporatie. En kun je doorgebureaucratiseerde en overgereguleerde aanbestedingsprocedures nog wel beschouwen als een (efficiënte) vorm van marktwerking? Bestaat het optimale distributiesysteem echt uit talloze door de straten racende busjes van concurrerende besteldiensten?

Marktwerking blijkt geen panacee, maar het gaat ook te ver om het als 'kwakzalf' af te schrijven. De beleidsmatig gezien interessante vraag is: voor welke problemen en onder welke condities is marktwerking zinvol of juist niet? Na Woltrings historische reconstructie van de doorwerking van het neoliberale gedachtegoed in de beleidsvorming zou het goed zijn als er in die zin eens een systematische beleids-evaluatie aan wordt gewijd.

Tot slot

Daarmee eindigen we waarmee we begonnen: beleidsonderzoek. In de epiloog constateert Woltring dat in haar boek de rol van adviesbureaus onderbelicht is gebleven. Dat geldt ook voor de rol van beleidsonderzoekbureaus. Beleidsonderzoek stond niet alleen mede aan de basis van de MDW-operatie, maar flankeerde ook de uitrol van het daaruit volgende beleid. Wat was de betekenis van dat onderzoek? In hoeverre zaten beleidsonderzoekers in de draaideur van de neoliberale epistemische gemeenschap? Of stonden zij vanuit de aard van hun vak meer op grotere afstand? Hoe het ook zij, beleidsonderzoekers kunnen veel leren van deze belangrijke episode in de Nederlandse beleids-geschiedenis, die door Woltring zo grondig in beeld is gebracht.

Literatuur

- Ferguson, N. (Ed.). (2011). *Virtual history: Alternatives and counterfactuals*. Penguin Books.
- Mellink, B., & Oudenampsen, M. (2022). *Neoliberalisme: Een Nederlandse geschiedenis*. Boom.
- Van der Werf, C. (2006). De gelegenheid werd me gegeven. 1994: het telefoonboek: deregulering. In *Lege Artis: Een kwart eeuw beleidsonderzoek* (pp. 75-78). Research voor Beleid.
- Waltz, K. N. (1959). *Man, the state and war: A theoretical analysis*. Columbia University Press.