

Naomi Woltring, *De marktconforme verzorgingsstaat. Nederlands neoliberalisme in de lange jaren negentig* (Amsterdam: Boom, 2024, 376 pp., ISBN 9789024468140).

Een ‘neoliberaaal ambtenaar’, het lijkt een paradox. Toch is dat het volgens Naomi Woltrings nieuwe boek allerm minst. In *De marktconforme verzorgingsstaat*, dat gebaseerd is op haar doctoraat, legt ze op gedetailleerde wijze bloot hoe een legertje neoliberale ambtenaren de Nederlandse staat in de lange jaren negentig hervormde. In dit werk focust Woltring voornamelijk op de ‘paarse’ vvd-PvdA-D66 kabinetten onder leiding van Wim Kok, tussen 1994 en 2002. Tijdens deze periode werd de staat niet ontmanteld door neoliberalen, maar veranderden zijn functies en verschoven zijn doelen.

Deze Nederlandse neoliberale politiek had, aldus Woltring, tot doel om een ‘marktconforme verzorgingsstaat’ te bouwen. Hoewel Woltring geen expliciete definiëring geeft, hanteert ze het concept om de ideologische en politieke reactie op de uitbouw van de naoorlogse Nederlandse welvaartsstaat te duiden. Een nieuwe bestuurselite probeerde de welvaartsstaat ‘marktconform’ te maken door de rol van de overheid te verkleinen (*‘roll back’*), de marktsfeer uit te breiden met de overheid als louter scheidsrechter (*‘roll out’*) en managementtechnieken van de private sector te introduceren in de overheid (*‘roll in’*) (29). De verzorgingsstaat moest dus meer afgestemd worden op de zogenaamd efficiëntere marktwerking, maar moest niet in zijn geheel verdwijnen.

Woltring onderzoekt deze politieke beweging door middel van van een prosopografische analyse van een ‘epistemische gemeenschap’ van geneoliberaliseerde ambtenaren, academici en toppolitici. Ze reconstrueert de gangbare ideeën en discussies binnen deze gemeenschap met behulp van academische en bestuurskundige tijdschriften als *Economisch-Statistische Berichten*, beleidsnota’s en interviews. Doorheen haar werk hanteert Woltring een vaste methodologie die zich vertaalt in een strakke structuur. Eerst ontleedt ze de ideologische fundamenteën van deze gemeenschap. Daarna volgt een analyse van de beleidspraktijken, waarna de beleidsuitkomsten worden samengevat.

Woltrings werk omvat drie hoofdstukken, plus een inleiding en een epiloog. In het eerste hoofdstuk wordt de neoliberalisering van het overheidsbeleid besproken. Het hoofdstuk is een eigenaardig verhaal over 71 werkgroepen van topambtenaren die nadachten over een ‘marktconform’ beleid binnen de operatie ‘Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit’ van de paarse kabinetten. De topambtenaren onderzochten hoe heel wat beleidsdomeinen gedereguleerd of

geherreguleerd konden worden. Woltring identificeert daarbij enkele rode draden. Ideologisch kwam er een 'nieuwe zakelijkheid' tot stand (38-43). De werkgroepen stuurden aan op begrotingsdiscipline en hadden een focus op aanbodbeleid (het creëren van groei door de ondersteuning van producenten eerder dan de consumptie te stimuleren) en een wantrouwen jegens economische planning. Ze zagen de markt als een neutraal, ideaal mechanisme voor een efficiënte allocatie van goederen. De werkgroepen focusten dan ook op nieuwe beleidsinstrumenten om die markten te institutionaliseren. Daarnaast moest ook in de overheid marktwerking geïntroduceerd worden. Als laatste diende de overheid zich los te wrikken van de invloedssfeer van pressiegroepen zoals vakbonden, om in plaats daarvan een streng mededingingsbeleid te installeren.

De twee volgende hoofdstukken zijn casestudy's die de concrete gevolgen van dit beleid illustreren. Eerst focust Woltring op de vermarkting van de huisvesting. Het naoorlogse volkshuisvestingsbeleid was een klassieke sector voor Keynesiaanse stimuleringspolitiek, die uitgevoerd werd door woningbouwcorporaties. Deze corporaties werden financieel verzelfstandigd en gestimuleerd om zich als marktactoren te gedragen. Ze moesten niet langer reageren op orders van de staat om te bouwen, maar moesten zelf maar inschatten wat de vraag was en welke prijs ze moesten aanrekenen. Ook de vraagzijde moest de grotere marktafhankelijkheid aanvaarden. Woltring beschrijft hoe sociale woningbouw 'geresidualiseerd' werd: waar wonen eerder een collectief recht betrof, werd het systeem beperkt tot de meest kwetsbaren (115). Daarnaast werden nieuwe hypotheekvormen toegestaan en leenvoorwaarden versoepeld om het privaat woonbezit te stimuleren. De (deels onbedoelde) gevolgen van deze verschuiving zijn merkbaar tot op vandaag: stijgende woningprijzen, stijgende huurprijzen en een inperking van de sociale woningbouw.

Daarna richt Woltring haar blik op de sociale zekerheid. Ze beschrijft gedetailleerd hoe de klassieke verzorgingsstaat niet afgeschaft, maar omgevormd werd. Uitkeringen werden verlaagd, beperkt in de tijd en meer inkomensafhankelijk gemaakt. De nadruk werd gelegd op responsabilisering en activering van uitkeringsgerechtigden. Daarnaast werd het mogelijk gemaakt om de (publieke) sociale zekerheid met private verzekeringen aan te vullen. Niet enkel verloor de sociale zekerheid daardoor aan belang, de interne beslissingsstructuur werd ook aangepast. Het corporatisme van belangengroepen als vakbonden en werkgeversorganisaties werd ingeperkt en het primaat van de politiek afgedwongen. Het belangrijkste doel was kosten te verlagen, waarin de beleidsmakers met glans geslaagd zijn: de uitgaven aan de sociale zekerheid halveerden tussen 1983 en 2008 (145).

Het werk van Woltring is een zeer mooie aanvulling op het eerder verschenen boek van Bram Mellink en Merijn Oudenampsen, *Neoliberalisme: een Nederlandse geschiedenis*, waarin Woltring ook een hoofdstuk schreef. In de internationale literatuur verbindt Woltring haar werk voornamelijk met

enerzijds het onderzoek over het neoliberalisme als ideologisch verschijnsel (gebaseerd op het werk van onder andere Philip Mirowski en Quinn Slobodian) en anderzijds onderzoek naar hoe die ideologie de werking van concrete instituten en beleid beïnvloedt (vooral het werk van Mark Blyth). Ze slaagt erin deze twee thema's te combineren door een scherpe focus op haar epistemische gemeenschap, en dus de (gedeelde) ideeën die het beleid van ambtenaren binnen de staatsinstellingen stuurden. Bovenstaande literatuur focust voornamelijk op de invloed van politiek op de economie. Een andere invalshoek in het debat, zoals in Fritz Bartels *The Triumph of Broken Promises*, benadrukt de impact van economie op de politiek. Bartel schetst de economische noodzaak van besparingen in de jaren zeventig en tachtig voor zowel het kapitalistische Westen als het communistische Oosten, en onderzoekt de verschillende ideologische en beleidsmatige reacties daarop.

Vragen over de wisselwerking tussen economie en ideologie/politiek zijn een belangrijk discussiepunt in het historisch debat over de opkomst van het neoliberalisme. Volgens Woltring zijn er drie dominante analyses in dat debat. De eerste legt de nadruk op economische noodzakelijkheid en is gelinkt aan het welbekende 'TINA'-narratief ('*There Is No Alternative*'), dat beweert dat de economische malaise van de jaren zeventig van de vorige eeuw en de sociale eisen van de klassieke verzorgingsstaat onverenigbaar waren. De tweede interpretatie is een mildere variant daarvan. Deze aanvaardt weliswaar het spanningsveld tussen de twee, maar zet instituties centraler als actoren die die spanning mediëren, en dus afremmen of juist aanjagen. Een derde stroming is die van de post-materialiteit, die nieuwe voorkeuren onder de bevolking als verklaring ziet voor de neoliberalisering. Woltring beargumenteert dat alle drie stromingen in meer of mindere mate steunen op een idee dat ideologie een belangrijke rol speelt in de identificatie van problemen en de formulering van oplossingen. Door deze focus zet Woltring de invloed van (neoliberale) politiek op de economie en maatschappij centraal.

Daardoor krijgt de omgekeerde vraag, hoe economische omstandigheden (neoliberale) politiek beïnvloed hebben, minder aandacht. De neoliberale bocht van politici lijkt echter moeilijk te verklaren zonder te kijken naar de concrete economische problemen waarvoor zij stonden. De politiek-economische debatten van de jaren negentig, waaronder de gevolgen van de stagflatiecrisis van de jaren zeventig en competitieve globalisering, worden vermeld in Woltring's boek, maar staan niet centraal in haar analyse. Ze worden door Woltring louter opgenomen als argumenten van neoliberalen die bepaalde beleidspraktijken veroorzaakten.

Woltring haalt bijvoorbeeld een anekdote aan over de wereldkaart boven het bureau van staatssecretaris van Economische Zaken Yvonne van Rooy (55). Op die kaart stond China centraal in plaats van Europa, hetgeen volgens van Rooy realiteit zou worden indien er niet snel werd ingegrepen. Of de angst van Van Rooy terecht was en welke alternatieven er waren in de globaliserende economie, laat Woltring in het midden. Daarvoor zou

een engagement nodig zijn met de onderliggende politiek-economische omstandigheden, zoals wel het geval was in Fritz Bartels recente werk.

Deze kritiek is echter complementair met het centrale argument van het boek. Woltring benadrukt terecht dat het neoliberalisme ideologisch en dus politiek was, terwijl het constant werd gedepolitiseerd. Ze bewijst daarmee dat neoliberalisering mensenwerk was en dus niet onvermijdelijk. De daaropvolgende vraag is welke alternatieven er waren in de context van de jaren negentig. Welke beleidsalternatieven had Wim Kok wel en niet kunnen uitvoeren? Om deze vraag te beantwoorden zouden politiek-economische vraagstukken gelinkt moeten worden aan Woltrings cruciale inzichten.

Brecht Rogissart, European University Institute

Yannis Skalli-Housseini, Vrije Universiteit Brussel