

DE Naomi Woltring
MARKT
CONFORME
VERZORGINGS
STAAT

Nederlands neoliberalisme in de lange jaren negentig

Boom – Amsterdam

Deze uitgave werd mede mogelijk gemaakt dankzij financiële bijdragen van het Unger-Van Brero Fonds en de J.E. Jurriaanse Stichting

J.E. Jurriaanse[ⓧ]

Ontwerp omslag en binnenwerk: Mijke Wondergem

Verzorging binnenwerk: Peter Tychon

© 2024 Naomi Woltring | Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeleenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (Postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van artikel 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912. Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

Auteursrecht ten aanzien van tekst- en datamining en machinelearning is nadrukkelijk voorbehouden.

No part of this publication may be reproduced in the context of text and data mining for any other purpose which is not expressly permitted by law without permission of the publisher.

ISBN 978 90 2446 814 0

NUR 688, 696

www.boom.nl

INHOUD

1 INLEIDING 9

Bestaande verklaringen voor de radicale transformatie van de Nederlandse verzorgingsstaat 11

Discursief institutionalisme: neoliberale ideeën stollen in instituties 13

De doorwerking van het neoliberalisme: ideeën, beleidspraktijken en beleidsuitkomsten 21

Opzet van het boek 31

2 MARKTCONFORM BELEID 33

Verklaringen voor de invloed van marktwerkingsbeleid 35

De ideologische context van het marktwerkingsbeleid: de ‘nieuwe zakelijkheid’ 38

De draaideur 44

De operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit 47

Ideeën achter marktwerkingsbeleid 54

Beleidsinstrumenten 69

Depolitisering van kritiek 76

Invloed van de mdw-operatie 81

Neoliberalisering door marktwerkingsbeleid 84

3 VAN VOLKSHUISVESTING NAAR WONINGMARKT 87

Verklaringen voor de hervormingen in de volkshuisvesting 89

Kenmerken van liberaal woonbeleid 92

De draaideur van de volkshuisvesting 94

Verzelfstandiging van woningbouwcorporaties 101

Huurbeleid: residualisering 115
Bevordering eigenwoningbezit 126
Neoliberalisering van de volkshuisvesting 139

- 4 **MARKTCONFORME SOCIALE ZEKERHEID** 143
Verklaringen voor de hervorming van sociale zekerheid 145
Neoliberale sociale zekerheid 146
De draaideur van de sociale zekerheid 152
Ideeën over de hervorming van de sociale zekerheid 156
Beleidspraktijken bij de hervorming van sociale zekerheid 169
Uitkomsten van socialezekerheidshervormingen 179
Neoliberalisering van de sociale zekerheid 187
- 5 **EPILOOG: NEOLIBERALISME IN DE LANGE JAREN NEGENTIG** 191
Lessen in consolidatie 193
Nederlands neoliberalisme in internationaal perspectief 198
Besluit 201

DANKWOORD 203

LIJST VAN AFKORTINGEN 205

BIJLAGEN 209

A. MDW-RAPPORTEN 209

B. METHODEN EN BRONNEN 230

NOTEN 236

BRONNEN 299

LIJST VAN FIGUREN EN TABELLEN 341

ILLUSTRATIEVERANTWOORDING 342

PERSONENREGISTER 343

ZAKENREGISTER 346

‘Waarom worden die namen nooit genoemd?’

– Édouard Louis, *Ze hebben mijn vader vermoord*

‘Stel je een wereld voor waarin ruimte en/of tijd niet bestaan. En dan nu een wereld zonder marktwerking en/of vastgoedspeculatie.’

– Lieke Marsman, *Het tegenovergestelde van een mens*

‘Privatisering kan nooit absoluut zijn; ze heeft altijd gemeenschappelijke ruimtes nodig om iets van waarde te creëren.’

– Anna Lowenhaupt Tsing, *De paddenstoel aan het einde van de wereld. Leven op de ruïnes van het kapitalisme*

1

INLEIDING

‘Neoliberalism [...] has only ever existed in “impure” forms, indeed *can* only exist in messy hybrids.’ – Jamie Peck¹

Aan het begin van het nieuwe millennium zag de Nederlandse verzorgingsstaat er fundamenteel anders uit dan aan het begin van de jaren tachtig. Stonden de Nederlandse publieke uitgaven als percentage van het bnp in 1980 nog het dichtst bij die van Zweden, in 2000 staan ze op hetzelfde niveau als die van het Verenigd Koninkrijk.² In twintig jaar tijd verdubbelde het aandeel van de beroepsbevolking met tijdelijke contracten: van 6 procent van de beroepsbevolking in 1983 naar 14 procent in 2002.³ In 1980 bestond 58,5 procent van de woningvoorraad uit huurhuizen en 41,5 procent uit koopwoningen, in 2000 was dit aan het omdraaien: 47,4 procent huur en 52,6 procent koop.⁴ In 1980 werden woningbouwcorporaties nog door de overheid gesubsidieerd, in 2000 werd de zogenaamde ‘bruteringsoperatie’ afgerond en was liberalisering van de woningbouwcorporaties (de beëindiging van overheidssturing via subsidie) een feit.⁵ Ook de inrichting van de sociale zekerheid veranderde fundamenteel. De wao werd ingeperkt, de ww verlaagd. Niet arbeidsongeschiktheid maar arbeidsgeschiktheid kwam centraal te staan, de ww werd gekoppeld aan re-integratie. Niet meer de sociale partners hadden de voornaamste zeggenschap over de uitvoering van de ww en wao (zoals in de jaren tachtig nog het geval was), maar met een aantal tussenstappen kwam in 1999 het uwv tot stand: een publieke uitvoeringsorganisatie waarin de sociale partners alleen nog een raadgevende functie hadden.⁶ In het overheidsbeleid werd meer

gebruikgemaakt van marktmechanismen zoals aanbestedingen en financiële prikkels. Nederland bezuinigde veel meer dan vergelijkbare verzorgingsstaten op de sociale zekerheid.⁷

En zo kunnen we nog even doorgaan. De privatisering van publieke diensten zoals spoor, post, telecom en ambtenarenpensioen ging in Nederland sneller dan het Europese gemiddelde.⁸ Ook de liberalisering van de Nederlandse elektriciteitsmarkt ging vooraf aan de liberalisering van de elektriciteitsmarkt binnen de EU.⁹ De liberalisering van de arbeidsmarkt en de financiële markten was fundamenteeler dan in omliggende landen.¹⁰

De ingrijpende verandering van westerse verzorgingsstaten is veelal toegeschreven aan de impact van het neoliberalisme. Zo werd het beleid van Thatcher en Reagan gekenschetst als neoliberal, evenals de Harz-IV sociale zekerheids- en arbeidsmarkthervormingen in Duitsland en de transformatie van Centraal- en Oost-Europa na de val van de Muur.¹¹ Dat gold ook voor internationale handelsverdragen onder de vlag van de WTO, ten behoeve van het 'opnieuw ontwerpen van staten, wetten en andere instituties ter bescherming van de markt' om zo democratisch afdwingbare herverdeling, bijvoorbeeld in verzorgingsstaten, tegen te gaan.¹²

Ook Nederlandse historici duiden hervormingen in Nederland in de jaren tachtig en negentig als neoliberal. Zo stelt James Kennedy: 'In toenemende mate kozen Nederlanders voor een neoliberale koers waarin de markt meer ruimte kreeg, de overheid zich liet inspireren door het bedrijfsleven en beleid en uitvoering werden beoordeeld op effectiviteit en efficiëntie.'¹³ Piet de Rooy ziet eveneens zo'n neoliberale invloed: 'Ook in Nederland won het neoliberale paradigma, waarin de overheid vooral een probleem is, aan betekenis.'¹⁴ 'Doel van de neoliberale politiek,' aldus Duco Hellema, 'was veel meer dan het terugbrengen van financieringstekorten en het matigen van de lonen. Het ging om een algehele herziening van de verhouding tussen de staat enerzijds en de economie en de samenleving anderzijds.'¹⁵

Wat precies onder neoliberalisme wordt verstaan, wordt in deze analyses onvoldoende duidelijk. Uit welke ideeën bestaat het, hoe zijn die ideeën zo wijdverbreid geraakt, en op welke manier hebben zij bijgedragen aan beleidsveranderingen? Juist die vragen staan centraal in dit boek.

Bestaande verklaringen voor de radicale transformatie van de Nederlandse verzorgingsstaat

In de historische en politicologische literatuur zijn uiteenlopende duidingen te vinden voor de ingrijpende transformatie van de Nederlandse verzorgingsstaat. In sommige daarvan worden de hervormingen gepresenteerd als min of meer onvermijdelijke beleidsaanpassingen aan oplopende 'probleemdruk'. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de economische problemen die werden ingeluid door de oliecrises en de stagflatiecrisis van de jaren zeventig, om welzijnsaanbod dat een eigen vraag schept en misbruik van sociale voorzieningen dat leidde tot een 'overvraagde staat'. Vanwege deze 'objectieve', gegeven problemen werd de verzorgingsstaat in zijn toenmalige vorm niet houdbaar geacht.¹⁶ Voor probleemdrukdenkers leidden diverse vormen van 'objectieve', gegeven, exogene problemen direct tot hervormingen. Daarmee veronachtzamen zij de invloed van ideeën, frames en grote verhalen bij de constructie, definitie en interpretatie van die probleemdruk en bij het zoeken naar oplossingen voor die problemen.¹⁷

Een tweede groep erkent die objectieve probleemdruk, maar stelt dat instituties een eigenstandige rol hebben bij het remmen of aanjagen van hervormingen.¹⁸ Institutionele logica (padaafhanke-lijkheid, gestolde keuzes uit het verleden) bepaalt de manier waarop en het tempo waarin instituties, zoals die van de verzorgingsstaat, veranderen.¹⁹ Zo zijn sociale verzekeringen moeilijker te hervormen dan voorzieningen die gefinancierd worden met subsidies of belastinggeld, omdat ze de instemming van sociale partners vereisen.²⁰ In Nederland was in de jaren negentig een verregaande hervorming mogelijk, omdat werkgevers en werknemers elkaar troffen in de context van het 'poldermodel' en overtuigd raakten, *leerden*, dat gegeven de objectieve problemen hervorming noodzakelijk was.²¹ Voor institutionalisten zijn veranderingen in instituties dus leidend, maar zij trekken daaruit meestal niet de consequentie dat ideeën vooraf kunnen gaan aan veranderingen in instituties.²²

Een derde stroming ziet de hervormingen als resultaat van veranderende voorkeuren van de bevolking: de 'postmateriële' waarden van de jaren zeventig en veranderende opvattingen over werk en verantwoordelijkheid zouden tot hervormingen leiden.²³ Dat er aan de hervormingen een interpretatiemoment voorafgaat en dat de

voorkeuren van de bevolking ook gestuurd kunnen worden, wordt hierin niet belicht.²⁴ Uiteindelijk rusten alle drie de analyses zonder dat te expliciteren zo in meer of mindere mate op een vierde perspectief, namelijk dat de diagnose van problemen en de oplossingen sterk samenhangen met ideologische uitgangspunten en verschuivingen.

In deze vierde benadering om de hervormingen van de verzorgingsstaat te duiden wordt wél expliciet gewezen op de invloed van ideeën van beleidselites. Die invloed blijkt onder meer uit het gegeven dat de verschillende middenpartijen en hun partijkaders ideologisch dezelfde kant op bewogen.²⁵ Met name de denkbeelden over sociaal-economisch en financieel beleid veranderden in dezelfde richting, en wel in de neoliberale, zoals ook de Nederlandse historici Maarten van Rossem en Duco Hellema, journaliste Margriet van Lith en filosoof Hans Achterhuis onderkennen.²⁶ Dat neoliberalisme heeft een lange Nederlandse traditie, zoals geboekstaafd door Merijn Oudenampsen en Bram Mellink.²⁷

De vraag die in dit boek derhalve centraal staat is hoe deze neoliberalisering van de verzorgingsstaat begrepen moet worden. Daarvoor zoek ik aansluiting bij de langzamerhand zeer uitgebreide internationale literatuur over het neoliberalisme. In de internationale literatuur wordt neoliberalisme meestal gedefinieerd als een ideologie. Een ideologie is de intellectuele inhoud van een politieke stroming. ‘Kenmerkend voor [...] ideologieën is dat zij enerzijds een diagnose bevatten van de samenleving zoals deze feitelijk bestaat, en anderzijds een program behelzen hoe deze eigenlijk zou moeten zijn.’²⁸ Ideologieën zijn nooit in een pure vorm aanwezig.²⁹ Ze vormen ‘complexe combinaties en clusters van politieke concepten in duurzame patronen’.³⁰ Dat gold voor vroege voorlopers van het neoliberalisme en dat geldt voor recente ontwikkelingen.³¹ Om neoliberalisme af te kunnen bakenen als stroming, neemt veel internationaal onderzoek naar de invloed van neoliberalisme de ideeën die leefden binnen het internationale neoliberale collectief de Mont Pèlerin Society als bandbreedte en kijkt hoe die ideeën via een wereldwijd netwerk van denktanks aan invloed wonnen.³² Beleidsmakers, politici, zakenlui en intellectuelen raakten overtuigd van neoliberale ideeën en brachten die vervolgens in de praktijk. Diverse historici brachten de intellectuele geschiedenis en de verspreiding van neoliberale idee-

en in kaart, maar hoe ze daadwerkelijk doorwerken in beleid blijft meestal onderbelicht.³³

Ander neoliberalisme-onderzoek kijkt naar de manier waarop neoliberale beleidsrecepten werden getest in de periferie, in Latijns-Amerikaanse en Oost-Europese proeftuinen, voor het beleid in de Verenigde Staten en West-Europa werd uitgerold.³⁴ In dergelijk onderzoek wordt meestal de Washington Consensus, de overkoepelende term voor beleidsrecepten die in de jaren negentig door het Amerikaanse Congres, internationale financiële instituties, Amerikaanse economische beleidsmakers en denktanks (alle in Washington gevestigd) werden nagestreefd, aangehouden als bandbreedte voor liberaal beleid.³⁵ Dit type onderzoek stelt het bureaucratisch ‘gezicht’ van neoliberalisme centraal en gaat meestal niet zo diep in op de precieze relatie tussen het beleid en neoliberale ideeën.³⁶

Toch is het wel degelijk mogelijk om de invloed van neoliberale ideeën op institutionele veranderingen en beleid te onderzoeken. Politicoloog Colin Hay traceerde bijvoorbeeld de ‘rationele keuze’-assumpties achter Brits economisch beleid en liet zien dat die een belangrijke rol speelden bij het normaliseren en inbedden van neoliberale ideeën in beleid.³⁷ Het onderzoeken van de invloed van ideeën, de actoren die ze verspreiden en de context waarbinnen zij dat doen, zouden we met Vivien Schmidt ‘discursief institutionalisme’ kunnen noemen.³⁸

Discursief institutionalisme: neoliberale ideeën stollen in instituties

Ideeën en ideologieën, waarden en overtuigingen bepalen welke doelen mensen nastreven, hoe ze gebeurtenissen interpreteren, hoe ze problemen definiëren, hoe ze tot besluiten komen en hoe ze handelen. Dat geldt ook voor beleidsmakers, voor de doelen die zij formuleren en de beleidspraktijken waarin zij die vormgeven. Ideeën geven instituties mede vorm, instituties structureren de ruimte waarin actoren ideeën vormen, leren en uiten en instituties vormen de ondergrond waarop ideeën neerslaan.

Een behulpzame manier om de invloed van ideeën op beleid te typeren is van de hand van politiek econoom Mark Blyth. In zijn boek *Great Transformations* (2002) beschrijft hij hoe ideeën op vijf achter-