



Boekbespreking

Een huiveringwekkende geschiedenis

Margo Trappenburg Universiteit Utrecht
m.j.trappenburg@uu.nl
www.margotrappenburg.nl

Bram Mellink en Merijn Oudenampsen (2022)
Neoliberalisme. Een Nederlandse geschiedenis. Amsterdam: Boom. 528 pagina's, € 29,90,
ISBN 9789024442492.

Het boek *Neoliberalisme. Een Nederlandse geschiedenis* is al vaak besproken. Auteurs Bram Mellink (Universiteit van Amsterdam) en Merijn Oudenampsen (Marie Curie fellow aan de Université Libre de Bruxelles) kregen veel lof toegezwaaid voor hun 'scherpe en zorgvuldige analyse' (Paul van der Steen in *Trouw*, 8 juli 2022), hun 'doorwrochte geschiedenis van naoorlogs Nederland' (Rik Rutten in *NRC*, 23 juni 2022), gebaseerd op 'knappe netwerkanalyses van informele groepen uit het bedrijfsleven en de wetenschap' (Ronald van Raak in de *Volkscrant*, 4 juni 2022), waarin 'allerlei mythen en aannames over de verzorgingsstaat in Nederland en de recente politieke geschiedenis worden verbrijzeld' (Arnon Grunberg, in de *Volkscrant*, 6 juli 2022).

Al deze complimenten zijn helemaal terecht en ik heb daar weinig aan toe te voegen. *Neoliberalisme. Een Nederlandse geschiedenis* is zonder twijfel een van de mooiste boeken die ik de laatste tijd heb gelezen. Ik concentreer mij in deze boekbespreking daarom op drie punten waar sociale wetenschappers verder over zouden moeten nadenken op basis van deze historische studie.

Governance avant la lettre?

Mellink en Oudenampsen onderzochten de wortels van het neoliberalisme in Nederland. Die vonden ze niet bij Ronald Reagan of Margaret Thatcher, maar in neoliberales netwerken die al voor de Tweede Wereldoorlog ontstonden. In die informele netwerken zaten hoogleraren als Hugo Bordewijk (economie) en Abraham Josephus Jitta (rechten), en ondernemers als Frits Fentener van Vlissingen (KLM) en Andries van Sandick (Nederlandse Handel-Maatschappij). Deze neoliberale netwerken probeerden na de oorlog hun invloed uit te breiden. Dat deden ze niet bij voorkeur en zeker niet alleen via politieke partijen. Er werd een soort neoliberale zendingsarbeid verricht via speciaal opgerichte organisaties als het Comité Burgerrecht, via het bijbehorende weekblad *Burgerrecht*, door het opkopen en neoliberaliseren van andere periodieken en door het benoemen van geestverwanten in meer gelezen dag- en weekbladen als *De Telegraaf* en *Elseviers Weekblad*. Daarnaast werden ook politieke partijen object van het zendingswerk: door het actief be-lobbyen van potentiële geestverwanten onder hun prominente leden of door het bespelen van rechtersvleugels. Mellink en Oudenampsen beschrijven dat de neoliberale missionarissen de verschillende lobbykanalen beschouwden als evenzovele pogingen om te leren hoe zij hun invloed konden vergroten: ‘Zij bleven halsstarrig zaaien in de hoop ooit te zullen oogsten’ (p. 55).

Hoewel het hele boek de moeite waard is, is het begin toch het interessantst, vooral vanwege het blootleggen van deze manier van politiek bedrijven door de neoliberalen. Aan mijn bestuurskunde-opleiding leren we studenten dat Nederlanders sinds eind 20ste, begin 21ste eeuw leven in een tijdperk van *governance*. Daarvoor was bestuur klassiek *government*: burgers kiezen een politieke partij, fracties in de Tweede Kamer vormen een regering, de regering legt verantwoording af aan het parlement en parlementariërs leggen op hun beurt weer verantwoording af aan de kiezer bij de volgende verkiezingen. Dat was allemaal helder en duidelijk, maar tegenwoordig, zo heet het dan aan mijn opleiding, is de staatsmacht uitgehold of versplinterd en worden dingen bedisseld in netwerken. Ook zien we tegenwoordig een toenemende macht van pressiegroepen die doen aan *venue shopping*: uitproberen waar en hoe zij hun zin kunnen krijgen, via de media, via de rechter, in Den Haag of in Brussel.

Tegen die achtergrond is het fascinerend om in de jaren veertig en vijftig al loepzuivere voorbeelden te zien van *network governance* en *venue shopping*. Het is ook leerzaam om deze varianten van *network governance* en *venue shopping* beschreven te zien als puur intrigantenwerk, want die ondertoon treffen de auteurs heel duidelijk. Je vraagt je onwillekeurig af of een beschouwing over *network governance* en *venue shopping* door de 21ste-eeuwse milieubeweging (‘zendingswerk door Apostelen’, ‘infiltrerend werk’) een zelfde beeld zou opleveren.

Een sobere verzorgingsstaat?

Na de periode van zendingswerk langs verschillende wegen kregen de neoliberalen volgens Mellink en Oudenampsen vaste voet aan de grond in het ministerie van Economische Zaken. In 1946 werd daar de conservatieve KVP-er Huysmans benoemd als minister, als opvolger van de sociaaldemocraat Hein Vos. Huysmans verving alle door Vos benoemde ambtenaren door 'marktgerichte topambtenaren' en 'zette een antisocialistische beleidskoers uit' (p. 65). Na het vroegtijdig overlijden van Huysmans in 1948 wordt diens beleid door zijn gematigder opvolger voortgezet. Mellink en Oudenampsen typeren het als industrialisatiebeleid: lage lonen om de concurrentiepositie van exporterende bedrijven te bevorderen en volledige werkgelegenheid om de vakbonden gunstig te stemmen.

Werd er in die periode nu ook een Nederlandse verzorgingsstaat in het leven geroepen? Mellink en Oudenampsen vinden van niet. Ze wijzen erop dat de Armenwet, die eigenlijk terugging tot 1854, niet werd herzien, en dat de gezondheidszorg een lappendeken bleef terwijl men in het Verenigd Koninkrijk in dezelfde periode de National Health Service invoerde. Eigenlijk was er in Nederland alleen de AOW uit 1956 en dat vinden de auteurs een mager resultaat.

Wie de biografie van Drees hier nog eens op naslaat moet toch constateren dat dit een te streng oordeel is over vader Drees. In 1946 verdedigde hij zijn noodwet Ouderdomsvoorziening die een einde zou maken aan de schrijnende armoede en afhankelijkheid van ouden van dagen, die voortaan recht hadden op een staatspensioen:

Er wordt niet gevraagd, onder welke omstandigheden iemand leeft. Er wordt niet gevraagd, of iemand nog zelfstandig leeft, of hij bij zijn kinderen inwoont, of in een gesticht is. Omgekeerd wordt niet gevraagd, of nog kinderen bij hem inwonen en misschien nog ruim voldoende inkomsten hebben. (Daalder, 2003: 426-432)

Drees werd overspoeld met dankbetuigingen: gedichten, rokersbonnen, gebakjes, bloemen, fruit en bonbons van opgeluchte ouderen en hun dankbare volwassen kinderen (ibid.).

Mellink en Oudenampsen gaan ook voorbij aan de impact van het Ziekenfondsbesluit dat Nederland overhield aan de Duitse bezetting. Zeker, de ziekenfondsen vormden geen National Health Service Britse stijl, maar zo'n heldere, overzichtelijke instelling was in het verdeelde Nederland eenvoudig niet haalbaar. Handhaving van het Ziekenfondsbesluit betekende niettemin een wettelijke inkomensafhankelijke zorgverzekering voor het minstverdienende tweede derde deel van de bevolking. Hoezeer dit een breuk vormde met het verleden valt na te lezen in *Ziek is het woord niet* van Annemarie Mol en Peter van Lieshout (1989), die tijdschriften op het terrein van huisartsengeneeskunde en geestelijke gezondheidszorg bestudeerden vanaf de oorlog tot aan de jaren tachtig. Artsenblad *Medisch Contact* stond vol met

ingezonden brieven van huisartsen die zich ernstig zorgen maakten over de vrije toegang tot medische zorg, waardoor talloze patiënten hun dokters lastigvielen met ‘beuzelarijen’.

Was Drees inderdaad niet meer dan een zuinige boekhouder die een industrialisatiebeleid voerde in het belang van het bedrijfsleven, zoals Mellink en Oudenampsen betogen? Biograaf Daalder typeert hem als een goed keynesiaan die pleitte voor verhoging van overheidsuitgaven in tijden van economische neergang en verlaging in tijden van groei (Daalder, 2003: 128). De verzorgingsstaat van de jaren vijftig was in de geest van Drees wel nadrukkelijk sober en het lijkt mij voor sociale wetenschappers een mooie vraag om te onderzoeken of dat niet wenselijk is in een verzorgingsstaat, dan wel zelfs impliciet voorwaarde is voor het voortbestaan daarvan. Begin jaren tachtig – voordat de marktwerking in de zorg werd ingevoerd – verbaasden Amerikaanse bezoekers zich over het gebrek aan luxe in Nederlandse ziekenhuizen. Men toonde zich ook verontwaardigd over de huisartsdrempel die je in Nederland over moest voordat je toegang had tot medisch-specialistische zorg. Het leek mij toen (en nu nog steeds) juist logisch en principieel terecht dat je in een verzorgingsstaat grenzen stelt aan collectief gefinancierde voorzieningen: je hebt recht op medische zorg, maar alleen op medische indicatie. Medisch zinloze behandelingen hoeven niet te worden vergoed. Je hebt recht op onderwijs, maar je mag niet onbeperkt studeren op kosten van het collectief. Je hebt recht op bijstand, maar als je kunt werken moet je je best doen om in je eigen onderhoud te voorzien.

De aandacht voor grenzen blijkt ook uit Drees’ bedenkingen bij de arbeidsmigratie uit Zuid-Europa, waar door ondernemers sterk op aangedrongen werd:

Moesten Nederlandse gezinnen langer wachten op een goede woning, omdat alle bouwspanningen werden gericht op de huisvesting van de buitenlandse arbeiders? Woog het belang van de industrie zoveel zwaarder dan de woningnood? Er was een grens aan publieke [...] investeringen, zo benadrukte Drees herhaaldelijk. (Daalder en Gaemers, 2014: 510)

Mellink en Oudenampsen menen dat de echte verzorgingsstaat in Nederland pas van de grond kwam in de jaren zestig, door toedoen van centrumrechtse kabinetten waar geen sociaaldemocraat aan te pas kwam. De drijvende kracht hier waren de vakbonden, die akkoord gingen met een gematigde loonontwikkeling in ruil voor sociale voorzieningen: de WAO, de AWBZ en de Bijstandswet, drie regelingen waarvan de kosten later enorm zouden oplopen. Was dit nu de echte verzorgingsstaat en kun je de prelude in de jaren vijftig afdoen als karige voorzieningen, ingevoerd door politici met een boekhoudersmentaliteit? De rol van begrenzing in de verzorgingsstaat: daar moeten we als sociale wetenschappers nog eens heel goed over gaan nadenken.

Ambtelijke macht

In de jaren vijftig zaten de neoliberale economen stevig in het zadel op het ministerie van Economische Zaken. In de jaren zestig werd er vervolgens niet naar hen geluisterd, maar met de economische crisis van de jaren zeventig krijgen ze nieuwe kansen. Mellink en Oudenampsen beschrijven de buitenlandse ontwikkelingen: Nobelprijzen voor Hayek en Friedman, de coup in Chili waar Allende wordt afgezet en neoliberale Friedman-economen een monetair shockbeleid voeren om de hyperinflatie te beteugelen, de oprichting van neoliberale denktanks, en in menig buitenland een felle ideeënstrijd tussen voor- en tegenstanders van het neoliberalisme.

In Nederland waren die denktanks niet nodig, bij ons woedde geen felle ideeënstrijd. In Nederland kozen burgers nooit bewust voor een liberaal beleid zoals dat in de Verenigde Staten en in het Verenigd Koninkrijk gebeurde onder Reagan en Thatcher. In Nederland zaten de neoliberale economen op ministeries en in adviesorganen, waardoor de keuze voor een liberaal beleid werd gedepolitiseerd en vertechnocratiseerd. Ambtenaren op Economische Zaken en op het ministerie van Financiën speelden een grote rol bij het tot stand brengen van de beleidsomslag in de jaren tachtig. Mellink en Oudenampsen laten dit met een groot aantal behoorlijk schokkende citaten heel duidelijk zien. Secretaris-generaal Economische Zaken Frans Rutten kreeg van zijn evenknie op Financiën te horen: 'Frans, het enige wat je nodig hebt is een secretaresse die voor je typt en verder maken jij en ik samen het financieel-economisch beleid van Nederland wel, daar hebben we niemand anders voor nodig' (p. 176).

In de jaren negentig werd de depolitisering van het neoliberalisme verder voortgezet door toedoen van Wim Kok, die van fel tegenstander van het neoliberale beleid onder Lubbers (Kok was destijds voorzitter van de FNV) transformeerde tot een voorstander van 'verzelfstandiging' en 'decentralisatie' van overheidstaken. Ook in de jaren negentig berustte een groot deel van de macht bij topambtenaren die het economisch beleid ambtelijk voorbereidden in de Centrale Economische Commissie. Het programma marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit startte rond de zeventig projecten in allerlei sectoren: hoger onderwijs, ziekenhuiszorg, kansspelen, kinderopvang en varkenshouderij. Ambtelijke stuurgroepen bogen zich over het ene na het andere deel van de publieke sector, belangengroepen werden 'met opzet niet betrokken bij de voorbereidingen', en leidende politici gaven desgevraagd aan dat de hele operatie was ingezet 'voor het bedrijfsleven' (p. 221). Vandaar dat Economische Zaken de baas was, niet Justitie en al helemaal niet Sociale Zaken. Mellink en Oudenampsen citeren topambtenaar Ad Geelhoed: 'Die zei weleens: "Als Sociale Zaken het een slecht idee vindt, dan zijn we op de goede weg"' (p. 222). Het is huiveringwekkend om te lezen.

In het huidige decennium pleit menige bestuurskundige (inclusief ikzelf) met enige regelmaat voor meer ambtelijk tegenwicht tegenover onberaden plannen van de politiek. Als de ambtenaren bij de Belastingdienst wat meer tegengas hadden

geboden dan zij deden was het nooit zo uit de hand gelopen met de toeslagenaffaire. Als hogere ambtenaren zich weer gewoon langdurig zouden kunnen verbinden aan een bepaald departement zouden zij veel meer expertise op kunnen bouwen dan ze nu doen, nu ze binnen de Algemene Bestuursdienst verplicht moeten rouleren over departementen, een constructie die heeft geleid tot een sterke afname van specialistische kennis binnen de overheid. Dit soort dingen zeggen bestuurskundigen nu, en daar zit ook best wat in. Maar voor we verder werken aan het opbouwen van meer ambtelijke expertise en ambtelijke macht lijkt het raadzaam om heel, heel goed te lezen wat er gebeurde in de jaren tachtig en negentig, toen ambtenaren die macht daadwerkelijk bezaten.

Dit boek is verplichte kost voor bestuurskundigen en politicologen die zich bezighouden met ambtelijke macht, voor sociale wetenschappers die de verzorgingsstaat bestuderen en eigenlijk voor iedereen die de recente geschiedenis van Nederland wil begrijpen.

Literatuur

- Daalder H (2003) *W. Drees. Gedreven en behoedzaam. De jaren 1940-1948*. Amsterdam: Balans.
- Daalder H en Gaemers J (2014) *W. Drees. Premier en elder statesman. De jaren 1948-1988*. Amsterdam: Balans.
- Grunberg A (2022) Oorlog mét koelkast, of vrede zonder. *de Volkskrant*, 6 juli.
- Mol A en Lieshout P van (1989) *Ziek is het woord niet. Medicalisering, normalisering en de veranderende taal van huisartsgeneeskunde en geestelijke gezondheidszorg 1945-1985*. Nijmegen: SUN.
- Raak R van (2022) Hoe Nederland neoliberal werd. *de Volkskrant*, 4 juni.
- Rutten R (2022) Hoe het neoliberalisme in Nederland ongemerkt kon zegevieren. *NRC*, 23 juni.
- Steen P van der (2022) Nederland deed niet alleen maar Thatcher na. *Trouw*, 8 juli.
-

Over de auteur

Margo Trappenburg is hoofddocent bij Bestuurs- en Organisationswetenschappen aan de Universiteit Utrecht en tevens bijzonder hoogleraar Grondslagen van het maatschappelijk werk aan de Universiteit voor Humanistiek.