



TPEdigitaal
Jaargang 6 nr. 3/4
December 2012

Thema: Hoe komen we uit de crisis?

In memoriam: Jules Theeuwes.....	
Inleiding: Lessen uit de crisis	1
<i>George Gelauff</i>	
Valutacrisis: een herbeschouwing van de EMS-crisis van 1992-1993	7
<i>Tijmen Daniëls</i>	
De weeffouten in de EMU hersteld? De toekomstvisie van Van Rompuy	20
<i>Silvie Verkaart, Niles Gilbert en Jeroen Hessel</i>	
Argentijnse lessen voor Griekenland.....	33
<i>Herwin Loman en Michiel Verduijn</i>	
De arbeidstijdverkorting die niet doorging en andere lessen uit de jaren tachtig.....	45
<i>Paul de Beer</i>	
Lessen uit de crisis: Waarom we opnieuw moeten nadenken over geld..	63
<i>Dirk Bezemer</i>	
Het kind van de rekening.....	74
<i>Bas ter Weel</i>	
Pieken in de polder?!	94
<i>Henri de Groot</i>	

TPEdigitaal is een uitgave van de Stichting TPEdigitaal te Amsterdam.
ISSN: 1875-8797

Colofon

Het tijdschrift TPEdigitaal verschijnt vier maal per jaar en wordt uitgegeven door de onafhankelijke stichting TPEdigitaal te Amsterdam onder ISSN 1875-8797.

Redactie

dr. M. de Graaf - Zijl
dr. D.A. Hollanders
drs. A. Houkes
drs. J.F.M. de Jong
prof. dr. P.W.C. Koning
dr. A.M. Onderstal
dr. L.A.W. Tieben

Redactieadres

[redactie/tpedigitaal.nl](mailto:redactie@tpedigitaal.nl) (NB, u dient zelf de schuine streep te vervangen door een apenstaartje in het adresveld van uw e-mail programma)

Wetenschappelijke adviesraad

dr. P.A. Boot
prof. dr. H.P. van Dalen
prof. dr. P.A. Gautier
dr. G.M.M. Gelauff
prof. dr. W.H.J. Hassink
prof. dr. M.W. Hofkes
prof. dr. L.H. Hoogduin

Bureauredactie

J.L. Verbruggen

Foto website

F. van der Hoeven

Uitgever

Stichting TPEdigitaal
p/a Amstelveenseweg 1056
1081 JV Amsterdam

In memoriam: Jules Theeuwes

Op 6 november is prof. dr. Jules Theeuwes overleden. Jules was lid van de Wetenschappelijke Adviesraad van *TPEdigitaal*, maar droeg ook als auteur actief bij aan ons blad. Nog geen jaar geleden verscheen zijn afscheidscollege over de *Anatomie van werkloosheid* in *TPEdigitaal*, waarin hij lessen trok uit het economisch denken in de arbeidseconomie van de afgelopen veertig jaar.

Jules Theeuwes was sinds 1998 hoogleraar toegepast economisch onderzoek aan de Universiteit van Amsterdam en (wetenschappelijk) directeur van SEO Economisch Onderzoek. Hij nam het toegepaste karakter van zijn werk serieus. In zijn oratie grapte hij dat hij nu commercieel onderzoek ging doen. “Dat is onderzoek dat nuttig is voor de samenleving.” Hij heeft woord gehouden. Hij bleef actief op het terrein van zijn eerste liefde, de arbeidseconomie, en stortte zich op de economie van de vergrijzing. In 1998 vierden deregulering en nieuwe economie hoogtij en Jules ging als echte wetenschappelijke entrepreneur met zijn tijd mee. Hij werd actief op het terrein van mededinging en regulering en vatte een bijzondere interesse op voor de economische aspecten van het auteursrecht. Hij begreep dat ‘toegepast’ betekent dat je als econoom terechtkomt op het grensvlak van het recht en de economie, en schreef met Jeffrey L. Harrison een prachtig handboek over *Law and Economics* (Norton 2008).

Met zijn neus voor toegepast onderzoek paste Jules perfect bij het profiel van *TPEdigitaal* dat ook een brug wil slaan tussen beleid en wetenschap. Hij nam dan ook met veel plezier deel aan onze Wetenschappelijke Adviesraad. Maar hij had nog veel meer nevenactiviteiten met ‘nut voor de samenleving’. Hij was van 2002 tot 2006 lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Hij was tot zijn dood voorzitter van de Commissie effectmeting, een expertgroep met deskundigen van onder meer het CBS, CPB en de Algemene Rekenkamer, in de wandelgangen de ‘Commissie Theeuwes’. Het eindrapport is 19 november bij het ministerie van Economische Zaken gepresenteerd. Jules was tot op zijn ziekbed bezig met het eindrapport, maar heeft de feestelijke presentatie helaas niet kunnen meemaken. Het tekent de enorme passie en werklust waarmee Jules zijn werk verrichtte. Tot eind september was hij actief bij SEO. In oktober moest hij knarsetandend het voorzitterschap van een wetenschappelijk congres over recent, toegepast onderzoek over het auteursrecht aan zich voorbij laten gaan. Op 9 november is in de ESB postuum zijn laatste artikel verschenen, over de invloed van flexibiliteit op productiviteit en werkgelegenheid (met Arjan Heyma).

Jules was altijd met economie bezig en kon daar als geen ander in heldere taal over schrijven. Het lastige begrip ‘natuurlijke werkloosheid’ werd in de woorden van Jules een fluitketel, die piept op het moment dat de arbeidsmarkt overspannen raakt; evenwichtszoekmodellen van de arbeidsmarkt beschreef hij als een badkuip, aan de bovenkant stromen werklozen in en via het putje stromen mensen die een baan gevonden hebben er weer uit. Jules had beslist de gave van het woord.

Maar Jules was bovenal een heel fijn mens om mee samen te werken. Wij zullen zijn enthousiasme en inspiratie erg missen.

De redactie

Inleiding: Lessen uit de crisis

George Gelauff

Al zeker vijf jaar maakt de wereldeconomie een crisis door, die voor veel mensen in de jaren ervoor onbestaanbaar leek. Sommige economen zagen het komen, maar de meeste begrepen op dat moment niet welke complexe spanningen bezig waren zich op te bouwen in het mondiale financiële systeem en in de eurozone. Nu, deels nog in het oog van de storm en deels in het nazien van de financiële crisis, is meer duidelijk geworden over welke prikkels en welke (ontbrekende) instituties bijgedragen hebben aan de ontwikkelingen.

Maar veel is ook nog onbekend. Zelfs als nu wat meer inzicht ontstaat over hoe we in de crisis terecht gekomen zijn, is het lang niet altijd duidelijk hoe we er weer uit komen. Ook zoeken economen en beleidsmakers hoe ze om moeten gaan met de gevolgen van de crisis, bijvoorbeeld wat ze kunnen doen aan de hoge werkloosheid. En er rijzen vragen over de economische wetenschap zelf, hanteert deze wel de juiste en relevante methoden? Deze vragen staan centraal in dit nummer van *TPEdigitaal*.

De grote recessie. Nu iets meer dan vier jaar geleden schudde het mondiale financiële systeem op zijn grondvesten. Op 15 september 2008 vroeg *Lehman Brothers* faillissement aan. Vanaf dat moment vertrouwden banken hun onderlinge leningen niet meer. Overheden in vele landen moesten met grote bedragen bijspringen om andere grote banken en verzekeraars voor faillissement te behoeden en om te voorkomen dat het gehele financiële systeem zou imploderen. Verzekeraar AIG in de VS, die onder andere verzekeringen uitschreef voor faillissementen van banken en bedrijven, moest bijvoorbeeld op de been gehouden worden met 160 mld dollar overheidssteun. Rentetarieven van kredieten aan bedrijven voor investeringen en handelstransacties liepen sterk op. Daling van bedrijfsinvesteringen versterkte de vraaguitval vanuit de teruglopende consumptie van huiseigenaren die in problemen waren. De internationale handel kromp en westerse economieën gingen de grootste recessie in na de Tweede Wereldoorlog.

Toen *Lehman* viel was de crisis zich al meer dan een jaar aan het ontrollen. In de VS bereikten de huizenprijzen hun piek in 2005/2006. Toen barstte de bubbel, huizenprijzen begonnen aan hun weg omlaag. Mensen met lage inkomens en *subprime* hypotheek, die alleen betaalbaar waren als huizenprijzen zouden blijven doorstijgen, konden hun maandlasten niet meer opbrengen. Door de prijsdaling verminderde de waarde van hun onderpand, wat de situatie nog eens verergerde.

Banken hadden hun uitgegeven hypotheekleningen opgeknipt, gebundeld en doorverkocht. Die producten waren zo complex dat niemand meer wist wie welk risico in handen had. Vertrouwen verdween als sneeuw voor de zon op de financiële markten. Banken leden grote verliezen op de *subprime* hypotheekleningen en moesten hun kredietverlening met meer dan het tienvoudige daarvan terugschroeven om hun reserveposities te herstellen. De hefboom werkte in de omgekeerde richting.

Voor een deel zijn de oorzaken van de financiële crisis in de afgelopen tijd duidelijker geworden. Grote besparingen uit China en de olielanden stroomden naar de VS, waar de FED ook nog eens de rente laag hield. Het gevolg: stijgende huizenprijzen en aandelenkoersen, die de consumptie aanjoegen. Financiële innovatie liep ver vooruit op het toezicht. Zowel binnen banken als bij toezichthouders begreep bijna niemand goed met welke risico's de opgeknipte bundels hypotheekleningen gepaard gingen. Bovendien wisten banken een deel van hun nieuwe financiële producten uit het zicht te houden van de toezichthouders en vertrouwden die toezichthouders te veel op het zelfreinigende vermogen van de markt. Kredietbeoordelaars hadden een belangenconflict, omdat ze betaald werden door hun belangrijkste klanten. En banken liepen asymmetrische risico's, alle voordelen van financiële innovaties vertaalden zich in grote bonussen, terwijl de overheid moest bijspringen als het mis ging bij banken die *too big to fail* waren.

De eurocrisis. In Europa ging de financiële crisis over in de eurocrisis. Al voor de financiële crisis was door de introductie van de euro de kredietverlening sterk toegenomen in een aantal vooral Zuid-Europese landen. Grensoverschrijdende beleggingen vonden hun weg van Noord-Europese landen naar landen in het zuiden. Dat bracht een (enigszins) hoger rendement op, maar het is zeer de vraag of de risico's wel goed waren ingeprijsd. Het leek wel of financiële markten niet meer beseften dat Europese landen van elkaar verschilden en dat risico's verschilden. Het meest opvallend blijkt dat (achteraf) uit de rentes op overheidsschuld. Na de introductie van de euro daalden de rentes op overheidsschuld van Griekenland, Ierland, Italië, Portugal en Spanje in 2001 tot het Duitse niveau, terwijl ze de jaren daarvoor fors verschilden. De overvloed aan krediet joeg huizenprijzen omhoog en leidde tot forse stijging van overheidsuitgaven.

Die financiële crisis leek banken en financiële instellingen er weer bewust van te maken dat risico's verschilden tussen landen. Dat was niet zo vreemd toen in landen als Ierland de zeepbel op de huizenmarkt knapte en banken in zeer zwaar weer kwamen doordat het verlies op de hypotheekportefeuille de financiële crisis verergerde. In andere landen bleek de overheidsschuld tot angstvallige hoogte te zijn opgelopen. Griekenland was daarvan het meest afschrikwekkende voorbeeld, toen eenmaal duidelijk werd dat de in officiële statistieken opgenomen cijfers jarenlang te optimistisch waren voorgesteld. In veel Europese landen moesten overheden ingrijpen om banken overeind te houden en depositiehouders te beschermen tegen verliezen.

Banken en overheden kwamen in een verstikkende omarming terecht. De financiële crisis leidde tot een recessie en vergrootte het risico dat banken konden omvallen. Hulpacties en garanties door de overheid voor het bankwezen in combinatie met teruglopende overheidsinkomsten en stijgende uitgaven door de recessie, verhoogden de overheidsschulden. In sommige landen ontstond een reëel risico dat de overheid haar schulden niet kon terugbetalen. Dat tastte weer de kredietwaardigheid aan van banken die veel overheidstitels uit die landen op hun balans hadden staan. Dus de risico's van banken stegen nog verder. Door de vele grensoverschrijdende beleggingen waren dat niet alleen nationale banken maar ook banken uit andere landen. Zo verspreidden de problemen zich over de hele eurozone.

Politici en beleidsmakers worstelen al jaren om uit die crisis te komen. Oplossingsrichtingen voor de (middel-)lange termijn beginnen zich nu af te tekenen. Een Europees noodfonds voor banken en Europees banktoezicht om risico's bij banken te beperken. En aan de kant van overheden toezicht op de begroting en een noodfonds voor nationale overheden. Op deze terreinen zijn stappen gezet, maar een definitieve oplossing is nog lang niet bereikt. Niet iedereen is het eens over de vormgeving van de nieuwe instituties, en het transitieproces er naar toe is buitengewoon moeilijk. Hoe groot moet het gemeenschappelijke vangnet zijn en hoe valt dan te voorkomen dat dit prikkels wegneemt voor noodzakelijke hervormingen in individuele landen? Diverse keren moest de Europese Centrale Bank interveniëren om te voorkomen dat landen in de eurozone bezweken aan extreem hoge rentetarieven. Het einde van de crisis is zeker nog niet in zicht.

Oorzaken. Wat betekenen financiële markten voor de crisis? Disciplineren of destabileren ze het beleid? Tijmen Daniëls onderzoekt zelfvervullende spiralen in valutamarkten tijdens de EMS-crisis. Spanningen in het EMS ontstonden door verschillen in economische ontwikkeling van de deelnemende landen. Politieke onzekerheid over het vervolg van de Europese integratie tastte de geloofwaardigheid van het stelsel van vaste wisselkoersen aan. Uiteindelijk wonnen de financiële markten en bliezen het EMS op met grote kosten voor de landen die getracht hadden de vaste wisselkoersen te ondersteunen.

Zelfvervullende spiralen ontstaan als alle actoren op financiële markten dezelfde kant op bewegen. Dat zijn niet alleen speculanten, maar ook andere partijen zoals pensioenfondsen of goederenhandelaren die zich indekken tegen risico's. Dat kan overreactie tot gevolg hebben, waarin arrangementen doorbroken worden die onder normale omstandigheden goed houdbaar zouden zijn geweest. Zo ontstaan ongewenste maatschappelijke kosten.

Aan de hand van de ervaringen met het EMS-crisis laat Daniëls zien dat zelfvervullende spiralen een crisis kunnen versterken, maar niet de onderliggende oorzaak van de crisis vormen. Interventie om die spiralen te voorkomen biedt dan ook weinig perspectief als beleidsmakers niets doen aan de onderliggende oorzaken. Een les om ter harte te nemen in de eurocrisis.

Oplossingen. De belangrijkste vraag is natuurlijk hoe we uit de crisis kunnen komen en wat we kunnen doen om deze in de toekomst te voorkomen. Het rapport 'Naar een echte Economische en Monetaire Unie' van Herman van Rompuy beschrijft de opzet van een nieuwe monetaire unie. Silvie Verkaart, Niels Gilbert en Jeroen van Hessel analyseren vier bouwstenen uit dit rapport.

De financiële unie vormt de eerste bouwsteen en bestaat uit Europees banktoezicht, een Europese depositogarantieregeling en een Europese faillissementsregeling voor banken. Deze instituties helpen om de verstikkende omarming van overheden en banken te doorbreken. Verkaart et al. benadrukken dat de financiële unie alleen werkt als deze betrekking heeft op alle banken, de diverse onderdelen gelijktijdig worden ingevoerd en dat vooraf aan de invoering niet levensvatbare banken gesaneerd worden. De tweede bouwsteen van Van Rompuy, versterken van begrotingsdiscipline, is volgens Verkaart et al. minder concreet. En de door Van Rompuy voorgestelde eurobonds kunnen alleen fungeren als sluitstuk nadat in alle lidstaten de schuldratio's zijn hersteld. Ook de derde bouwsteen, nationale beleidscoördinatie om te voorkomen dat onhoudbaar nationaal beleid de EMU bedriegt, is niet duidelijk uitgewerkt. Ook hier doen Verkaart et al. voorstellen voor nadere invulling. Vervolgens bespreken zij de stappen die genomen kunnen worden in de overgangperiode naar de vernieuwde EMU, die wel eens een jaar of tien zou kunnen duren. De vierde bouwsteen, een sterkere democratische grondslag en voldoende draagvlak bij burgers, is daarvoor essentieel.

Griekenland is het land met de grootste problemen in de eurozone. Het land verkeert in een nagenoeg uitzichtloze situatie met een nog steeds oplopende overheidsschuld waarover een zeer hoge rente betaald moet worden, al vijf jaar achtereen substantiële krimp van de economie, een werkloosheidspercentage van boven de twintig procent en nauwelijks verbetering van de concurrentiepositie. Er zijn dan ook geluiden dat Griekenland beter de eurozone kan verlaten. Door devaluatie van de nieuw in te voeren eigen munt zou het land dan haar concurrentiepositie weer zien verbeteren en zou de economische groei weer op gang komen.

Herwin Loman en Michiel Verduijn gebruiken de ervaringen van Argentinië om te onderzoeken wat uittreding van Griekenland uit de eurozone zou betekenen. Argentinië heeft in 2002 noodgedwongen de tien jaar bestaande koppeling met de dollar losgelaten, waarbij de staat failliet ging. Na een beperkte periode van een diepe terugval herstelde de economie zich relatief snel. Loman en Verduijn analyseren systematisch de economische mechanismen achter de terugval en het herstel en vergelijken de uitgangspositie van Argentinië en Griekenland. Die vergelijking valt niet goed uit voor Griekenland, de gevolgen van de uittreding uit de eurozone zijn veel groter en riskanter dan in Argentinië aan het begin van deze eeuw. Welke weg Griekenland ook kiest, zonder verdere hulp van buitenaf lijkt herstel zeer moeilijk en buitengewoon pijnlijk.

Gevolgen. Kunnen we lessen trekken uit eerdere crises, waar we nu ons voordeel mee kunnen doen om de gevolgen van de crisis op te vangen? Paul de Beer kijkt vanuit dit perspectief naar de arbeidsmarkt in de jaren tachtig. Opvallend is dat na de financiële crisis van 2009 de werkloosheid in Nederland weinig opliep, zeker vergeleken met de jaren tachtig. Systematisch gaat De Beer een aantal mogelijke oorzaken na voor dit verschil. Hij laat zien dat in de huidige crisis de arbeidsproductiviteit relatief achterbleef vergeleken met de jaren tachtig. Dat is een indicatie dat bedrijven rond 2009 overtollige werknemers in dienst hielden omdat ze verwachtten die werknemers weer nodig te hebben als de vraag weer aantrok en omdat ze daar de middelen toe hadden. In de jaren tachtig was er juist sprake van grote herstructurering waarin veel bedrijven het niet meer konden bolwerken. Recentelijk blijkt bij de eurocrisis het beeld meer op de jaren tachtig te gaan lijken. De werkloosheid loopt op. Bedrijven hebben minder positieve verwachtingen of ze zijn verplicht tot herstructurering, omdat de financiële situatie steeds nijpender gaat worden.

Een tweede verschil tussen de arbeidsmarkt in de financiële crisis en de jaren tachtig is de werkgelegenheid in de (semi-)publieke sector. Deze steeg veel sterker rond 2009, vooral in de zorg. Daardoor loopt de totale werkgelegenheid nu minder terug dan in de jaren tachtig.

Herverdeling van werk was een belangrijk discussiepunt in de jaren tachtig. Langdurig hoge werkloosheid zou te bestrijden zijn met arbeidstijdverkorting. Werkenden verminderden dan hun aantal gewerkte uren om werklozen meer kans op werk te bieden. Het beroemde Akkoord van Wassenaar uit 1982 omvatte loonmatiging in ruil voor arbeidstijdverkorting. Paul de Beer laat echter zien dat de contractuele arbeidstijdverkorting nauwelijks gevolgen had voor het aantal feitelijk gewerkte uren in de marktsector, werknemers gingen daar nauwelijks korter werken tussen 1982 en 1986. Door de loonmatiging daalden dan ook de reële lonen per gewerkt uur. Doordat het nauwelijks plaatsvond kunnen de ervaringen met arbeidstijdverkorting in de jaren tachtig dus geen les opleveren voor de huidige crisis. Paul de Beer concludeert vervolgens dat daarmee niet is aangetoond dat collectieve arbeidstijdverkorting geen effectief middel is voor de oplopende werkloosheid in de huidige crisis en dat er daarmee geen reden is dit middel niet opnieuw te overwegen. Een interessante conclusie die zeker stof zal geven voor debat.

Wetenschap. Dirk Bezemer richt zich op lessen uit de crisis voor de economische wetenschap. In veel economische evenwichtsmodellen is geld afwezig en ontbreekt een financiële sector met vermogensmarkten. Daardoor kunnen economen niet analyseren wat de financiële sector betekent voor het groeipotentieel van de economie en niet doorzien hoe een financiële crisis doorwerkt.

Om de rol van geld goed weer te kunnen geven, dienen we ons eerst te realiseren wat de betekenis is van geld. Volgens Bezemer is geld geen middel om transactiekosten te verlagen, maar overdraagbare schuld. Schuldbewijzen van crediteur naar debiteur maken arbeidsdeling mogelijk en intertemporele contracten.

Zodra deze schuldbewijzen verhandelbaar zijn is er sprake van geld. Geld is dus geen ding, maar een relatie. Die visie zet een aantal aspecten van de crisis in perspectief: het verdampen van veel geld tijdens de crisis en niet zo zeer de creatie van krediet en schuld in de jaren daarvoor, de euro en de politieke eenheid in Europa en private versus publieke schuld. Voor Bezemer is de les uit de crisis dat een fundamentele herbezinning op geld hoog nodig is.

Alles bijeen ligt een boeiend nummer van TPEdigitaal voor, waarin de auteurs en de redactie er in geslaagd zijn diverse perspectieven op de crisis bij elkaar te brengen. In deze tijd waarin het oog van de storm nog steeds dichtbij is, draagt dit nummer er aan bij om achterliggende processen te doorgronden en mogelijke beleidsreacties te doordenken. Het lezen zeer waard.

Valutacrises: een herbeschouwing van de EMS-crisis van 1992-1993

Tijmen Daniëls¹

“People who argue that speculation is destabilizing seldom realize that this is largely equivalent to saying that speculators lose money, since speculation can be destabilizing in general only if speculators sell when the currency (or commodity) is low in price and buy when it is high.”

—Milton Friedman, *Essays in Positive Economics*, 1953.

“Our total position by black Wednesday had to be worth almost \$10 billion. We planned to sell more than that. In fact, when Norman Lamont said just before the devaluation that he would borrow nearly \$15 billion to defend the sterling, we were amused because that was about how much we wanted to sell.”

—George Soros, geïnterviewd in *The Times*, 26 oktober 1992.

1 Inleiding

Voor wie een voorbeeld zoekt van een financiële markt die elke verhouding tot de reële economie lijkt te missen, is de valutamarkt een goede kandidaat. Het transactievolume op de valutamarkt is meer dan vijftien keer zo groot als het bruto wereldproduct, en bedroeg in 2011 naar schatting *dagelijks* 4,7 biljoen dollar (Bech 2011). Ruim de helft hiervan betreft handel in derivaten, zoals *foreign exchange swaps* en *currency swaps*, en – in mindere mate – handel in valutatermijncontracten (BIS 2011). Vrijwel alle valutatransacties hebben een omvang van minimaal 10 miljoen dollar. Valutahandelaren bekijken de waarde van hun posities continu en wijzigen hun posities om de paar minuten (Lyons 2001).

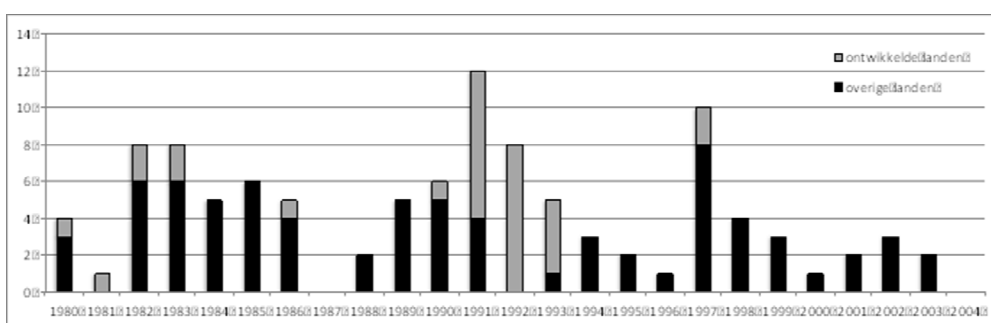
Wisselkoersen zijn bovendien volatieler dan nagenoeg alle reëel-economische variabelen die de economische theorie tot de onderliggende economische fundamentals rekent (Flood en Rose 1995). Sterker nog, het vermogen van economische modellen om veranderingen in wisselkoersen te verklaren is in de praktijk nihil (Meese en Rogoff 1983). In ieder geval op het eerste gezicht staat de omvang en volatiliteit van de valutamarkt daarmee op gespannen voet met het grote belang van deze markt voor een moderne open economie. Instabiliteit op de valutamarkt heeft

¹ Dit artikel vertolkt de mening van de auteur en niet die van DNB.

immers vaak verstrekken gevolgen voor de reële economie en de financiële stabiliteit. De wisselkoers van een land vervult een spilfunctie op de internationale markt voor goederen en diensten en op de internationale kapitaalmarkt.

Instabiliteit op de valutamarkt komt echter regelmatig voor. Studies suggereren een incidentie van circa 0,14 valutacrisis – een forse devaluatie of depreciatie van de valuta, of een grote beleidsinspanning om dit te vermijden – per land per jaar, waarbij noch ontwikkelde noch opkomende markten worden ontzien (Lichetta 2010). Figuur 1 toont de crisis in een verzameling van veertig ontwikkelde en opkomende markten. Van 1980 tot en met 2004 zijn het er 121.

Figuur 1 Valutacrisis sinds 1980



Bron: Lichetta, 2010.

Dit artikel gaat in op een aantal vragen omtrent valutacrisis: hoe gaat valutaspeculatie in zijn werk? Hoe kan onrust op de valutamarkt worden gemeten? Hoe ontvouwt een valutacrisis zich in de praktijk? Om een uitputtende opsomming van valutacrisis te vermijden, baseer ik mijn beschrijvingen grotendeels op de EMS-crisis in de Europese Gemeenschap in 1992-1993. Deze crisis is om ten minste drie redenen interessant. Ten eerste trof zij ontwikkelde landen met diepe kapitaalmarkten, betrouwbare overheden, en relatief kleine macro-economische onevenwichtigheden. Tot dan toe werden valutacrisis juist beschouwd als de onvermijdelijke uitkomst van inflatoir monetair en te ruim begrotingsbeleid, in navolging van een beroemd model van Krugman (1979).² Ten tweede vond de EMS-crisis plaats in een institutionele context die de voorloper is van de huidige Monetaire Unie en speelde deze context een cruciale rol. Als zodanig biedt deze crisis enkele interessante lessen voor de huidige crisis in de muntunie. Ik kom daar aan het eind van dit artikel op terug. Ten derde, en in het verlengde van de voorgaande twee redenen, vormde de EMS-crisis een breukpunt in het denken over de onderliggende oorzaken van valutacrisis. Door de EMS kregen de kosten en baten van het verdedigen van een wisselkoerskoppeling (Obstfeld 1996),³ twijfel over politieke standvastigheid, en de rol van destabiliserende kapitaalstromen en marktsentiment een prominentere plaats in het denken van economen over crisis.

² Krugman bouwde op zijn beurt voort op het werk van Salant en Henderson (1978).

³ Obstfeld ontvouwt zijn ideeën overigens veel eerder, zie bijvoorbeeld Obstfeld (1986).

De EMS-crisis dient zo als opmaat naar de vraag in hoeverre valutaspeculatie een problematisch verschijnsel is. Een deel van het antwoord op deze vraag ligt besloten in de observatie dat valutaspeculatie eigenlijk geen eenduidig fenomeen is dat aan een afgebakende groep ‘speculanten’ kan worden toegeschreven. Druk op de valutamarkt is een product van de dynamiek op financiële markten als geheel en de economische en politieke context waarin zij opereren. Niettemin kan op deze markten grote onzekerheid ontstaan, die sociale kosten met zich meebrengt, vanwege onderlinge verwevenheid van (het gedrag van) marktpartijen en de mogelijkheid van zelf-vervullende gedragsspiralen. Het is van belang dat beleidsmakers de onderliggende mechanismes doorgronden en begrijpen hoe deze kunnen leiden tot grote volatiliteit, maar niet de uiteindelijke oorzaak van crises zijn. Zelf-vervullende spiralen kunnen interventie op valutamarkten rechtvaardigen, maar wanneer de onderliggende oorzaken niet worden geadresseerd, is dat waarschijnlijk tevergeefs.

2 Valutaspeculatie

Een speculant neemt een speculatieve positie in een zwakke valuta door *short* te gaan in die valuta, ofwel op de spotmarkt, ofwel op de termijnmarkt. Via de spotmarkt werkt dit het eenvoudigst. Stel, een speculant gelooft dat een valuta zal deprecieëren (of devalueren). Hij instrueert zijn *broker* om de zwakke valuta te verkopen voor een sterkere en neemt zo een positie in. Op de spotmarkt moet deze positie na twee werkdagen afgewikkeld worden, waarbij de speculant de zwakke valuta moet leveren. Valutahandelaren zijn over het algemeen niet geïnteresseerd in een daadwerkelijke levering van de valuta. Daarom zal de broker van de speculant de positie in de zwakke valuta automatisch doorrollen, via een zogeheten *tomorrow-next* procedure, waarbij de open positie aan het eind van de handelsdag wordt gesloten en de volgende dag meteen heropend. De kosten van het doorrollen worden bepaald door het verschil in de *overnight*-rentes tussen de twee valuta, en worden afgeschreven van (of, wanneer negatief, bijgestort op) de *margin*-rekening van de speculant. Zolang de speculant de positie niet sluit, stelt hij zich dus bloot aan renterisico, naast (uiteeraard) valutarisico (Daniëls et al. 2011). Indien de zwakke valuta daadwerkelijk deprecieert, sluit de speculant de positie door dezelfde hoeveelheid zwakke valuta aan te kopen als hij bij de oorspronkelijke transactie heeft verkocht, maar tegen een kleiner bedrag in de sterke valuta. Het verschil in sterke valuta is de winst voor de speculant.

Wanneer de speculant zich niet wil blootstellen aan renterisico, kan hij dit afdekken, bijvoorbeeld door het aangaan van een renteruil (*swap*). Een tegenpartij neemt dan het renterisico over. Een andere weg, die een speculant vaak bewandelt als hij een positie wil innemen met een langere horizon (bijvoorbeeld enkele maanden), is door te handelen op de termijnmarkt. Een speculant gaat een termijncontract aan met een andere partij, meestal een bank, en verplicht zich de zwakke valuta tegen een vooraf vastgestelde prijs te verkopen en de sterke te kopen op een

toekomstige datum. Als, in de tussentijd, de zwakke valuta voldoende deprecieert (of devalueert), kan hij op de datum van levering een tegenovergestelde transactie doen op de spotmarkt, door dezelfde hoeveelheid zwakke valuta aan te kopen als hij bij de oorspronkelijke transactie heeft verkocht, maar tegen een lager bedrag in de sterke valuta.

Een positie op de termijnmarkt leidt tot onmiddellijke druk op de spotmarkt, en ook bij deze vorm van speculatie speelt het renteververschil tussen de zwakke en sterke valuta een bepalende rol voor de kosten van de speculant. De reden hiervoor is dat de bank na het afsluiten van het termijncontract haar positie zal afdekken. De verwachte kosten van het afdekken van de positie zal de bank doorberekenen in de termijnprijs die zij de speculant biedt. Deze kosten reflecteren onder meer het verschil in de rentes van de twee valuta. Na het afsluiten van het termijncontract loopt de bank valutarisico. Zij zal haar positie trachten te sluiten door de zwakke valuta onmiddellijk op de spotmarkt te verkopen voor de sterke. Zo wordt het valutarisico gemitigeerd en getransformeerd in een looptijd-*mismatch*: de bank heeft nu de onmiddellijke beschikking over sterke valuta, maar heeft deze pas bij afloop van het termijncontract nodig. De looptijd-*mismatch* lost de bank op door een valutaruil aan te gaan met een derde partij. In essentie leent de bank bij zo'n *swap* zwakke valuta in en leent zij sterke valuta uit. De *swap*-partijen verwerken het renteververschil tussen de zwakke en sterke valuta in de termijnpoot van de *swap*. Met de spotverkoop van de zwakke valuta kan de bank de contante poot van de *swap* afhandelen, en de termijnpoot kan zij afhandelen vanwege het termijncontract met de speculant. Interessant hieraan is dat de transactie tussen de speculant en de bank twee andere transacties op de valutamarkt uitlokt. Kettingreacties door risicomanagement van verschillende partijen zijn (deels) een verklaring voor het hoge transactievolume op de valutamarkt (Lyons 2001).

De rol van risicomanagement is nog om een andere reden belangrijk. Hoewel hierboven een termijntransactie werd beschreven aan de hand van een speculatiemotief, zijn de stappen die een goederenhandelaar of een pensioenfonds zetten om valutarisico af te dekken identiek aan die van een speculant die inzet op depreciatie of devaluatie. Het gedrag van dergelijke partijen is van belang omdat forse koersbewegingen optreden wanneer de markt als geheel beweegt, terwijl de groep handelaren die transacties doet met een speculatiemotief veel kleiner is. Hoe meer onzekerheid er ontstaat op de valutamarkt, des te meer reden is er voor deze andere partijen om het soort transacties te doen die, *de facto*, hetzelfde effect op de markt sorteren als valutaspeculatie (Goldstein 1993b).

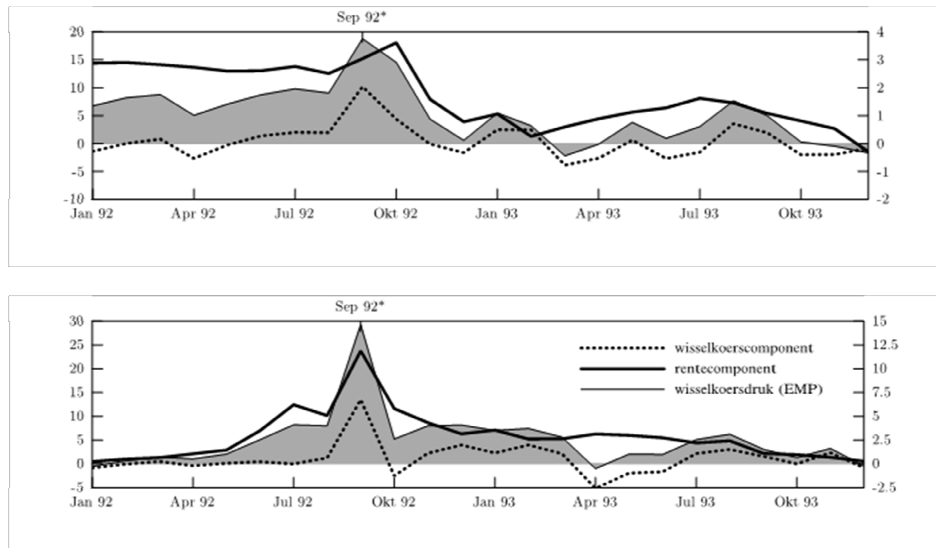
3 Speculatieve druk en verdedigingsmechanismen

Druk op de valutamarkt komt niet alleen tot uiting via een forse depreciatie van de valuta, maar vaak eerder nog – voorafgaand aan een crisis, of bijvoorbeeld bij een mislukte speculatieve aanval op een valuta – vooral ook via beleidsacties die bedoeld zijn om koersbewegingen te voorkomen. Een centrale bank kan een zwakke

valuta op verschillende wijzen ondersteunen. Twee instrumenten die in de praktijk voorkomen, zijn directe interventie in de valutamarkt en het verhogen van de binnenlandse beleidsrente om de zwakke valuta te ondersteunen. Bij directe interventie gebruikt de centrale bank haar vreemdevalutareserves om de (eigen) zwakke valuta te kopen en sterke te verkopen, en zo de prijs van de zwakke valuta te ondersteunen. De aan het begin van dit artikel geciteerde uitspraak van Soros illustreert de oorlogskas die de Bank of Engeland in 1992 hiervoor aanlegde.

Een krachtiger instrument is het verhogen van de rente. Tijdens de EMS-crisis van 1992 verhoogde de Zweedse centrale bank de beleidsrente met vijfhonderd procent in een (overigens mislukte) poging om de vaste wisselkoers ten opzichte van de Duitse mark te verdedigen (Eichengreen et al. 1995). Het verhogen van de rente heeft drie effecten. Ten eerste verhoogt het, zoals hierboven beschreven, de kosten die gemoeid zijn met het innemen van een speculatieve positie (of meer algemeen met het afdekken van een positie). Ten tweede vergroot een hogere rente het rendement op het aanhouden van posities in de onderliggende valuta, en heeft het zo effect op de vraag van marktpartijen zoals *carry traders*, banken, hedgefondsen en grote pensioenfondsen. Zulke spelers zullen minder geneigd zijn grote posities in een zwakke valuta aan te houden in tijden van stress op de valutamarkt, tenzij een voldoende hoge rente hen compenseert voor het valutarisico. Tot slot kan het verhogen van de rente negatieve consequenties hebben voor het financiële systeem, en (via financieringskosten en het effect op de rentetermijnstructuur) uiteindelijk ook de reële economie. Hoe lang en hoe extreem de rente te verhogen is dan ook een beleidsdilemma voor een beleidsmaker die de wisselkoers tracht te beïnvloeden. Een groot aantal economische modellen modelleert deze afruil: voorbeelden zijn Flood en Jeanne (2005) en Lahiri en Végh (2007).

Exchange Market Pressure ('EMP', Girton en Roper 1977; Weymark 1995) is een maat om druk van de markt op de valuta te meten. EMP is gedefinieerd als de depreciatie die nodig zou zijn om overaanbod op de valutamarkt weg te nemen wanneer men door beleidsmakers maatregelen genomen maatregelen zou wegdenken (zoals het hanteren van een hogere binnenlandse beleidsrente). Onder een aantal aannames kan druk op de valutamarkt geschreven worden als een (gewogen) som van daadwerkelijke depreciatie, de mate waarin de centrale bank de rente verhoogt boven het niveau dat voor binnenlands beleid zou volstaan, en (wanneer van toepassing) interventies in de spotmarkt (zie ook Klaassen en Jager 2007). Figuur 2 illustreert EMP op de Italiaanse lira en het Britse pond in de opmaat naar de EMS-crisis, die vanaf de zomer van 1992 tot grote onrust op Europese financiële markten leidde.

Figuur 2 Wisselkoersdruk op het Britse pond (boven) en de Italiaanse lira (onder)

Bron: Daniëls et al. (2009).

4 De EMS-crisis

Ten tijde van de crisis opereerden de landen van de Europese Gemeenschap in een systeem van sterk gereguleerde wisselkoersen, het Europese Wisselkoersmechanisme of ERM (*European Exchange-Rate Mechanism*). Binnen het ERM fluctueerden wisselkoersen rond bilaterale spilkoersen binnen een bandbreedte van 4,5 procent (12 procent voor Italië en Spanje). Dit systeem diende een aantal beleidsdoelen. Om te beginnen drong het de volatiliteit van wisselkoersen terug, die sinds het ineensinken van het *Bretton Woods*-systeem de Europese valutamarkten teisterde. Het voorkwam grote wisselkoersschommelingen die de handel schaadden. Maar bovenal was het ERM bedoeld als opstap naar verdere monetaire en economische integratie. Door het monetair beleid te verankeren, beteugelde het chronische inflatie in een aantal Europese landen. Het wisselkoersstelsel ging ook competitieve devaluaties tegen, bedoeld om de eigen economie te stimuleren ten koste van buurlanden. Beleidsmakers hoopten zo dat vaste wisselkoersen landen in staat zouden stellen de vruchten te plukken van de interne markt. Toen druk in het ERM ontstond bleek echter dat de voor integratie benodigde economische en politieke beleidscoördinatie uiteindelijk zeer moeizaam verliep.

Hoewel de aan het ERM deelnemende landen als spil een fictieve muntreken-eenheid hanteerden, de ECU, betekende het systeem in de praktijk dat wisselkoersen verankerd waren aan de Duitse mark: de sterkste munt en in de praktijk ook de

reservevaluta waarmee interventies werden gedaan. Aanpassen van de spilkoersen was alleen mogelijk wanneer daar multilaterale overeenstemming was. De noodzaak tot overeenstemming maakte de verhoudingen binnen het ERM *de facto* asymmetrisch. Dat de mark de impliciete hoeksteen van het ERM was, stelde Duitsland in staat meer dan de overige landen eigen beleidsdoelen na te streven. Buitert et al (1998) benadrukken hoe dit tot spanningen binnen het systeem leidde: het wisselkoers- en rentebeleid van de overige lidstaten volgde dat van de Bundesbank, hoewel zij zich over het algemeen wel gedwongen zagen hogere beleidsrentes te hanteren om de geloofwaardigheid van de eigen wisselkoers te borgen.

Sinds de invoering van de interne markt in 1986 en de bijbehorende slechting van de barrières voor kapitaalstromen, was elke schijn dat de ankerkoersen zouden kunnen worden aangepast problematisch (Eichengreen 2000). Om te beginnen waren er politieke consequenties. Wisselkoersstabiliteit was tot een van de vier convergentiecriteria gemaakt voor deelname aan de latere Monetaire Unie (EMU). Daarnaast kon het leiden tot grote kapitaalstromen. Binnen het ERM oefenden de hogere beleidsrentes in het grootste deel van Europa aantrekkingskracht uit op marktparticipanten, die posities innamen in zwakkere valuta om te profiteren van de hogere rentes en gokten op de onwil van beleidsmakers om de ankerkoersen te veranderen, gegeven de hoge politieke en economische kosten (een praktijk die bekend stond als *convergence play*; Goldstein 1993a). Bij elke twijfel over de wisselkoershoudbaarheid konden deze posities uiteraard snel worden teruggedraaid.

Aan de vooravond van de EMS-crisis waren de spilkoersen reeds vijf jaar niet aangepast. Een geschiedenis van langdurige inflatieverschillen (en dus eroderende reële wisselkoersen) ten opzichte van Duitsland had zijn tol geëist van de concurrentiepositie van de overige landen die aan het systeem deelnamen. Duitsland kampte bovendien met begrotingstekorten en verhoogde inflatie door de Duitse eenwording in 1990. De Bundesbank, ontevreden met het begrotingsbeleid, verkrapte het monetaire beleid om deze inflatie te beteugelen. Hoewel de inflatieverschillen in de Europese Gemeenschap in deze tijd afnamen, snakten de verschillen de andere deelnemende landen juist naar een ruimer monetair beleid en zij zaten niet te wachten op de Duitse renteverhogingen, die zij noodgedwongen zouden moeten navolgen.

Ondertussen ontstond politieke onzekerheid over het Europese project. Nadat de Deense bevolking in 1992 het verdrag van Maastricht verwierp, werd duidelijk dat verdere Europese integratie minder vanzelfsprekend was dan velen dachten. Speculanten beseften dat de ongewisse toekomst van het Europese monetaire systeem het bijbehorende strenge monetaire beleid nog minder aantrekkelijk maakte. Dit tastte de geloofwaardigheid van het heersende wisselkoersregime aan. De Italiaanse lira en het Britse pond kwamen al snel onder grote speculatieve druk te liggen.

In september 1992, vlak voor een volgend (Frans) referendum over het Verdrag van Maastricht, ontstond na een vergadering van de Europese Raad van ministers van Financiën onenigheid. De Bundesbank liet weten dat het bereid was Duitse rentes te verlagen, maar slechts indien alle spilkoersen in het ERM substantieel

aangepast werden. Europese leiders wezen deze mogelijkheid, die gezichtsverlies behelsde, resoluut van de hand. De gebeurtenissen leken de eensgezindheid, die nodig was voor ordelijke aanpassing van de wisselkoersen, definitief te ondergraven. Vrijwel meteen volgde een nieuwe golf van speculatieve aanvallen. De Italiaanse lira devalueerde – de eerste aanpassing van ankerkoersen in jaren, hetgeen ongetwijfeld een grote invloed had op de marktinschatting van de kansen op verdere devaluaties. De *Bank of England* verhoogde noodgedwongen de rente van tien naar twaalf procent, en kondigde een voornemen aan de rente met nog eens drie procent te verhogen, dat zij echter niet durfde uit te voeren. Op 16 september, vier dagen voor een Frans referendum over het verdrag van Maastricht, leidden speculatieve aanvallen tot een aftocht van het Britse pond uit het ERM. De dag daarna volgde de Italiaanse lira. De Franse centrale bank gaf in deze tijd de tegenwaarde van 32 miljard dollar uit aan het verdedigen van de wisselkoers. Zweden – officieel geen ERM-lid – liet de vrijwillige koppeling aan de ECU varen nadat het meer dan tien procent van het bbp had uitgegeven aan steunaankopen (Eichengreen 2000).

De crisis in het ERM duurde het merendeel van het daaropvolgende jaar. Van verschillende valuta werden spilkoersen aangepast, terwijl bovendien een aantal munten het systeem nog zouden verlaten. Na een finale speculatieve aanval op de Franse franc in de zomer van 1993, waarbij de Franse centrale bank nogmaals miljarden uitgaf om de positie van de franc binnen het ERM te verdedigen, kondigden beleidsmakers uiteindelijk aan dat de bandbreedtes werden verruimd van 4,5 naar 30 procent, waarmee in ieder geval *de facto* een eind kwam aan het vaste wisselkoerssysteem in Europa.

5 Is valutaspeculatie problematisch?

Er is veel geschreven over de rol die financiële markten spelen bij het uitbreken van een valutacrisis. Door hun grote volatiliteit tijdens crises en de grote sociale verliezen die daardoor optreden, lijken zij een ontwrichtende werking te hebben op de economie. Zoals hierboven beschreven zagen beleidsmakers en centrale banken zich tijdens de EMS-crisis een jaar lang genoodzaakt rentes telkens te verhogen en voor miljarden aan steunaankopen te doen in pogingen speculatie in te dammen en de druk op de valutamarkt weg te nemen. In een invloedrijk artikel beargumenteerde Friedman echter dat van speculatie uiteindelijk juist een stabiliserende werking uitgaat (Friedman 1953). Het crisismodel van Krugman (1979), tot aan de EMS-crisis de bril waardoor economen naar valutacrisis keken, past in deze traditie: in dat model leidt het monetair financieren van schuld tot een drainage van vreemde-valutareerves van de centrale bank en uiteindelijk tot een situatie waarin de wisselkoers onhoudbaar wordt, omdat de bank over onvoldoende reserves beschikt om de wisselkoers te verdedigen. Speculanten dwingen dan devaluatie van de munt af naar het evenwichtsniveau dat past bij de opgeblazen geldhoeveelheid. In deze zienswijze bespoedigen speculanten slechts de aanpassing naar de ‘natuurlijke’ economische orde.

Deze bril paste niet goed bij de EMS-crisis. Ruim monetair beleid, of ander onhoudbaar intern of extern beleid, was niet het hoofdprobleem in Europa. Tot op de vooravond van de crisis werd het ERM niet als onhoudbaar beschouwd: een befaamde econometrische studie van Rose en Svensson (1994) laat bijvoorbeeld zien dat vóór augustus 1992 de geloofwaardigheid van de wisselkoerskoppeling eigenlijk nooit door de markt in twijfel werd getrokken. Monetair gezien was het probleem veeleer het krappe monetaire beleid dat de *Bundesbank* opdrong aan de overige lidstaten. Weliswaar was er aan de vooravond van de EMS-crisis sprake van oplopende werkloosheid in een aantal Europese landen, maar dit betekende op zichzelf niet dat het wisselkoersbeleid onhoudbaar was.

Jeanne (1999) wijst er bovendien op, dat beleidsmakers altijd over middelen beschikken om een wisselkoerskoppeling te verdedigen. Zoals besproken in dit artikel, kunnen zij op de korte termijn de rente verhogen om speculatie te ontmoedigen. Eventueel kan ondertussen beleid ingezet worden dat onevenwichtigheden wegneemt. De centrale vraag bij een valutacrisis is daarom ook waarom beleidsmakers die een wisselkoers in principe kunnen verdedigen – en dat gold vast en zeker voor de EMS-landen gezamenlijk –, daar in de praktijk niet in slagen.

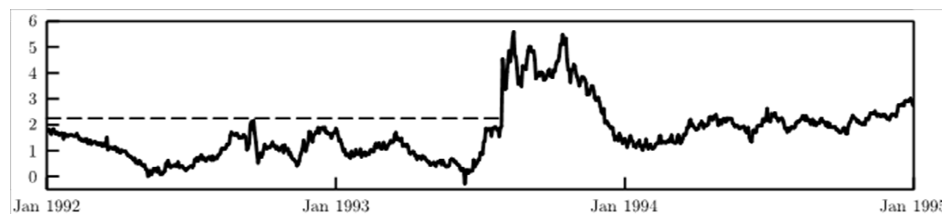
Het verhaal van de EMS-crisis is deels dat van een politieke kostenbatenafweging. Binnen het EMS verhoogde de verkrapping van de *Bundesbank* de kosten van het toch al opgedrongen conservatieve monetaire beleid. Verschillende landen, niet in de laatste plaats het Verenigd Koninkrijk, kampten bovendien na enkele jaren van uitbundige kredietgroei met zwakheden in het financieel systeem die het structureel verhogen van de beleidsrente extra kostbaar maakte. Tegelijkertijd verlaagde politieke onzekerheid de gepercipieerde baten van deelname aan het Europese monetaire systeem. Door het politieke gesteggel in de zomer van 1992 lieten politici de indruk ontstaan dat binnenlandse belangen prevaleerden boven het externe beleid, de markt trok de in haar ogen onvermijdelijke conclusie.

Dat de baten van monetaire eenwording afnamen in een tijd waar de kosten als hoog beschouwd werden, is echter niet het hele verhaal. Na de jaren van financiële liberalisatie, groei van het internationale financiële systeem, en toename van de kredietgroei sinds het uiteenvallen van *Bretton Woods*, konden de kosten van de crisis razendsnel verder oplopen door het gedrag van marktpartijen. Een moderne financiële economie kent vele mechanismes waardoor economische agenten elkaar beïnvloeden met hun gedrag, zoals bij het waarderen van posities op marktwaarde, het vragen van bijstortingen op *margin*-rekeningen bij oplopende volatiliteit, of het weigeren van het aangaan van open posities in tijden van financiële stress. Een negatieve spiraal van onzekerheid doet dan steeds meer marktpartijen vluchten uit als onveilig beschouwde activa, zoals een zwakke valuta. In zo'n omgeving ontstaat lang niet alle speculatieve druk uit een speculatiemotief: wanneer pensioenfondsen hun posities herzien en zwakke valuta verkopen, of goederenhandelaren zich indekken tegen valutaschommelingen via termijncontracten, heeft dit per saldo hetzelfde effect als het gedrag van speculanten. Omdat het gedrag van marktpartijen de kosten van het in stand houden van de wisselkoers voor beleidsmakers steeds verder opjaagt, zullen deze uiteindelijk capituleren.

In deze zin was de EMS-crisis wellicht, zoals Eichengreen (2000) betoogt, de eerste crisis waarin door mondialiserende kapitaalmarkten veroorzaakte spanningen zo duidelijk op de voorgrond traden. Deze spanningen liepen zo hoog op dat wisselkoerskoppelingen ongedaan werden gemaakt die onder de prevalerende economische omstandigheden in principe houdbaar geweest zouden moeten zijn. Dit is de casus gemaakt door Obstfeld (1996), die in dit kader wijst op het bijzondere koersverloop van de Franse franc: opvallend daarin is niet alleen de prijsbeweging die leidt tot de val van de munt in augustus 1993, maar vooral ook de snelle terugkeer naar nagenoeg dezelfde koers als voor de crisis aan het begin van 1994. Ook verschillende andere auteurs hebben gewezen op het *self-fulfilling* karakter van valutacrisis (zie ook Eichengreen 2000; Eichengreen en Wyplosz 1993; Jeanne 1997, 1998; en later – in de context van de Aziëcrisis – ook Krugman 1999).

Een implicatie hiervan is dat het gezamenlijke gedrag van marktpartijen sociaal onwenselijke kosten met zich mee kan brengen. Deze kosten komen uiteindelijk neer op het bestaan van (negatieve) externaliteiten: marktonrust leidt tot een sneeuwbal effect dat forse prijsbewegingen veroorzaakt, en uiteindelijk een onnodige valutacrisis. Het is van belang dat beleidsmakers de zelfbestendige mechanismes doorgronden en begrijpen hoe deze kunnen leiden tot plotselinge en grote volatiliteit, terwijl zij niet de diepere oorzaak van de crisis zijn. Enerzijds kan het bestaan van sociale kosten ingrijpen tijdelijk legitimeren, bijvoorbeeld het verhogen van de kosten van speculatie. Anderzijds wijst dit op de noodzaak de economische omgeving voldoende robuust te maken opdat zelfbestendige spiralen niet meer kunnen ontstaan.

Figuur 3 Koersbeweging^a van de Franse franc (stijging is een depreciatie)



^a De onderbroken lijn toont de bovengrens van de wisselkoersband met de Duitse mark.

Het bestaan van externaliteiten op financiële markten betekent namelijk niet dat beleidsmakers geen blaam treft. De door beleidsmakers gecreëerde economische en politieke omgeving speelt een rol bij het ontstaan van valutacrisis. In de Europese Gemeenschap waren het een combinatie van binnenlandse economische problemen, de deels hierdoor ingegeven non-coöperatieve houding van beleidsmakers van verschillende landen bij het bestrijden van de onrust op valutamarkten, en de zwakke institutionele vormgeving van het ERM, die uiteindelijk de voedingsbodem schieden voor de EMS-crisis. In latere crises, zoals de Tequilacrisis van 1994 en de Aziëcrisis van 1997 is zowel de economische, institutionele en financiële context

van crises als de rol van financiële markten steeds duidelijker zichtbaar geworden, terwijl de depreciatie van de munt steeds meer als symptoom wordt beschouwd.

6 Slotwoord

Eichengreen (1996) trok uit de EMS-crisis de conclusie dat er een spanning bestaat tussen mondialiserende kapitaalmarkten en het feit dat politici in een democratie een voortdurende kosten-batenafweging maken, waarbij het binnenlands beleid soms prevaleert boven het wisselkoersbeleid. Hij voorspelde dat deze spanning zou leiden tot een ‘bipolaire’ wereld, waarin steeds meer wisselkoersen ofwel zweven, ofwel hun wisselkoerskoppelingen zoveel mogelijk onherroepelijk zijn gemaakt. Een lichtpunt uit de EMS-crisis is dat zij het Europees project uiteindelijk niet heeft beëindigd. De landen hebben in plaats daarvan de onvermijdelijke stap vooruit gezet en de onderlinge wisselkoersen inderdaad onherroepelijk vastgeklonken door een gezamenlijke munt in te voeren.

De huidige crisis in Europa is geen valutacrisis, maar wel een betalingsbalanscrisis binnen een monetaire unie. Deze crisis volgde op een jarenlange verslechtering van zowel concurrentiepositie als budgettair beleid van enkele, met name perifere, landen. Toch kan zij – althans deels – beschouwd worden langs de in dit artikel geschetste lijnen van economische en politieke kosten en baten en zelfvervullende spiralen. Net als tijdens de EMS-crisis erodeert het politieke en publieke draagvlak voor het Europees project en raakt het vertrouwen van markten in het voortbestaan ervan aangetast. Een bankencrisis en verslechterend economisch klimaat maakt het ‘verdedigen’ van de muntunie economisch en politiek kostbaar. Gebrek aan marktvertrouwen in een daadkrachtige oplossing voor de crisis drijft de kosten op: perifere economieën krimpen en de rente op staatsobligaties zijn onhoudbaar hoog. De combinatie leidt tot grote spanningen op financiële markten. Zoals tijdens de EMS-crisis is een deel van deze spanningen *self-fulfilling* en zijn de sociale kosten dus groter dan nodig. De ECB heeft inmiddels, binnen haar mandaat, een aantal keer ingegrepen op financiële markten om spanningen te verminderen, maar het effect daarvan is tijdelijk en lost de onderliggende problemen in de muntunie niet op.

Het grootste gevaar van de huidige crisis in Europa is dat zij bij marktpartijen leidt tot de vraag of alle eurolanden zich binnen de muntunie zullen kunnen handhaven. Dit trekt de onherroepelijkheid van de muntunie in twijfel en leidt precies tot het dilemma waar Eichengreen op wees. Het valt te hopen dat beleidsmakers in de huidige crisis deze spanningen uiteindelijk wél kunnen bezweren.

Auteur

Tijmen Daniëls (e-mail: tijmend@gmail.com) is werkzaam als econoom bij de Nederlandse Bank.

Literatuur

- Bech, M., 2012, FX volume during the financial crisis and now, *BIS Quarterly Review*, 33-43.
- BIS, 2011, Triennial central bank survey: Report on global foreign exchange market activity in 2010.
- Buiter, W.H., G. Corsetti en P.A. Pesenti, 1998, Financial Markets and European Monetary Cooperation. The lessons of the 1992-93 Exchange Rate Mechanism Crisis. Japan-U.S. Center monographs on international financial markets. Cambridge etc., Cambridge University Press.
- Daniëls, T.R., H. Jager en F. Klaassen, 2009, Defending against speculative attacks: A hybrid model of exchange market pressure and crises. SFB-649, Discussion Paper 2009-011, Humboldt Universiteit Berlijn.
- Daniëls, T.R., H. Jager en F. Klaassen, 2011, Currency crises with the threat of an interest rate defence, *Journal of International Economics*, vol. 85(1): 14-24.
- Eichengreen, B., 1996, Globalizing Capital. A History of the International Monetary System. Princeton: Princeton University Press.
- Eichengreen, B., 2000, The EMS crisis in retrospect. NBER Working Papers 8035, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Eichengreen, B., A.K. Rose en C. Wyplosz, 1995, Exchange market mayhem: The antecedents and aftermath of speculative attacks, *Economic Policy*, vol.10: 249-312.
- Flood, R.P. en O. Jeanne, 2005, An interest rate defense of a fixed exchange rate? *Journal of International Economics*, vol. 66: 471-84.
- Flood, R. en A. Rose (1995). Fixing exchange rates a virtual quest for fundamentals, *Journal of Monetary Economics*, vol. 36: 3-37.
- Friedman, M., 1953, The case for flexible exchange rates, in: M. Friedman (ed): Essays in Positive Economics, 157-203, Chicago, London: The University of Chicago Press.
- Girton, L. en D. Roper, 1977, A monetary model of exchange market pressure applied to the postwar Canadian experience, *American Economic Review*, vol. 67: 537-48.
- Goldstein, M., D. Folkers-Landau, P. Garber, L. Rojas-Suárez en M. Spencer, 1993a, International Capital Markets, chapter 3: Prologue to the ERM Crisis: "convergence play", 8-10, Washington: International Monetary Fund.
- Goldstein, M., D. Folkers-Landau, P. Garber, L. Rojas-Suárez en M. Spencer, 1993b, International Capital Markets, annex IV: Mechanics of Speculative Attacks, 40-3, Washington: International Monetary Fund.
- Jeanne, O., 1997, Are currency crises self-fulfilling?: A test, *Journal of International Economics*, vol. 43: 263-86.
- Jeanne, O., 1999, Currency crises: A perspective on recent theoretical developments, Discussion Paper 2170, CEPR.
- Klaassen, F., en H. Jager, 2007, Model-free measurement of exchange market pressure. Tinbergen Institute Discussion Papers 06-112/2, Tinbergen Institute.
- Krugman, P., 1979, A model of balance-of-payments crises, *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 11: 311-25.
- Krugman, P., 1999, Balance sheets, the transfer problem, and financial crises, *International Tax and Public Finance*, vol. 6: 459-72.
- Lahiri, A., en C.A. Végh, 2003, Delaying the inevitable: Interest rate defence and balance of payments crises, *Journal of Political Economy*, vol. 111: 404-24.
- Lahiri, A., en C.A. Végh, 2007, Output costs, currency crises and interest rate defence of a peg, *Economic Journal*, vol. 117(516): 216-39.

-
- Lichetta, M., 2010, Common determinants of currency crises: Role of external balance sheet variables, Bank of England Working Paper 366.
- Lyons, R.K., 2001, The microstructure approach to exchange rates, Cambridge: The MIT Press.
- Meese, R., en K. Rogoff, 1983, Empirical exchange rate models of the seventies: Do they fit out of sample? *Journal of international economics*, vol. 14: 3-24.
- Obstfeld, M., 1986, Rational and self-fulfilling balance-of-payments crises, *American Economic Review*, vol. 76(16): 72-81.
- Obstfeld, M., 1996, Models of currency crises with self-fulfilling features, *European Economic Review*, 40: 1037-47.
- Rose, A.K., en L.E.O. Svensson, 1994, European exchange rate credibility before the fall. *European Economic Review*, vol. 38: 1185-216.
- Weymark, D., 1995, Estimating exchange market pressure and the degree of exchange market intervention for Canada, *Journal of International Economics*, vol. 39(3-4): 273-95.

De weeffouten in de EMU hersteld? De toekomstvisie van Van Rompuy

Silvie Verkaart, Niels Gilbert en Jeroen Hessel

Van Rompuy stelt de juiste diagnose en geeft een aantal goede elementen om tot een echte Economische en Monetaire Unie te komen. De verdere invulling daarvan is essentieel om de unie consistent en stabiel te maken. Dit vereist dat het delen van risico's, via een financiële unie of eurobonds, vooraf wordt gegaan door het effectief verkleinen van deze risico's, door de schokbestendigheid van individuele EMU-landen te vergroten. Bovenal moeten daartoe de waarborgen voor gezonde overheidsfinanciën zijn hersteld, door begrotingsdiscipline en economische hervormingen afdwingbaar te maken. De kwetsbare overgangperiode vereist een politiek commitment aan de EMU in woord en daad, met een heldere toekomstvisie als anker en een geloofwaardige routekaart daarnaartoe.

1 Inleiding

De crisis heeft een aantal belangrijke weeffouten in de opzet van de EMU blootgelegd. In zijn tussenrapport 'Naar een echte Economische en Monetaire Unie' schetst de voorzitter van de Europese Raad Herman van Rompuy – in nauwe samenwerking met de presidenten van de Europese Commissie, de Eurogroep en de Europese Centrale Bank – de contouren voor een toekomstige opzet van de EMU, waarin deze weeffouten worden geadresseerd. De Europese Raad heeft Van Rompuy gevraagd deze toekomstvisie verder uit te werken, zodat zij in december van dit jaar kan besluiten over een routekaart.

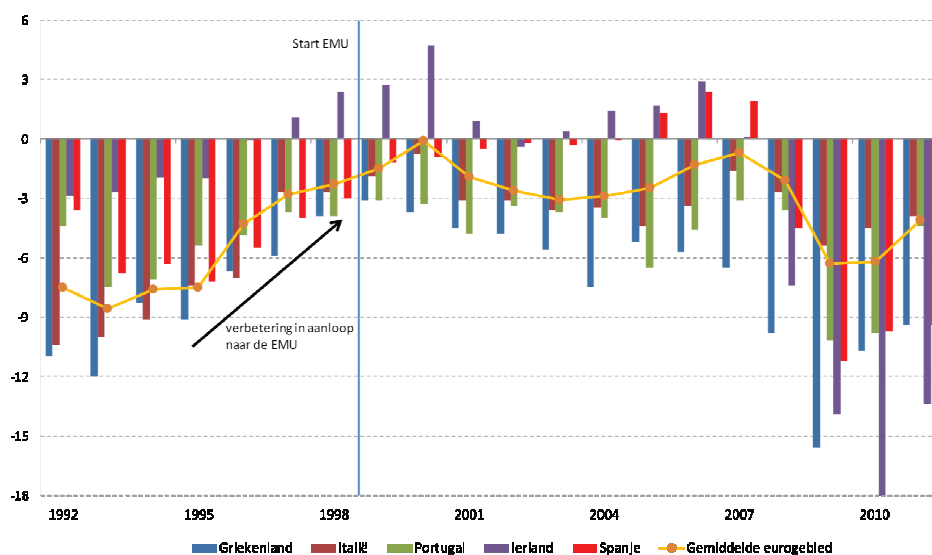
Van Rompuy geeft vier bouwstenen voor de toekomstige EMU: een financiële unie, een begrotingsunie en een economische unie, aangevuld met een versterking van de democratische legitimiteit en verantwoording. Sommige onderdelen daarvan zijn al concreter ingevuld dan andere. Dit artikel bespreekt de voorstellen van Van Rompuy en bekijkt hoe de nog openstaande punten kunnen worden ingevuld om te komen tot een stabiele en consistente opzet van de EMU. Daartoe begint Sectie 2 met een diagnose van de weeffouten in de EMU die door de crisis zijn blootgelegd. Sectie 3 bespreekt vervolgens de hoofdelementen van de toekomstvisie van Van Rompuy, geeft aan wat de belangrijkste openstaande kwesties zijn en welke keuzes daarin kunnen worden gemaakt om de gesignaleerde weeffouten te herstellen. Zonder afbreuk te willen doen aan het vereiste van een versterking van

de democratische legitimiteit, richt dit artikel zich primair op de drie economische bouwstenen in Van Rompuy's toekomstvisie. Sectie 4 geeft overwegingen voor de overgangperiode.

2 Een diagnose

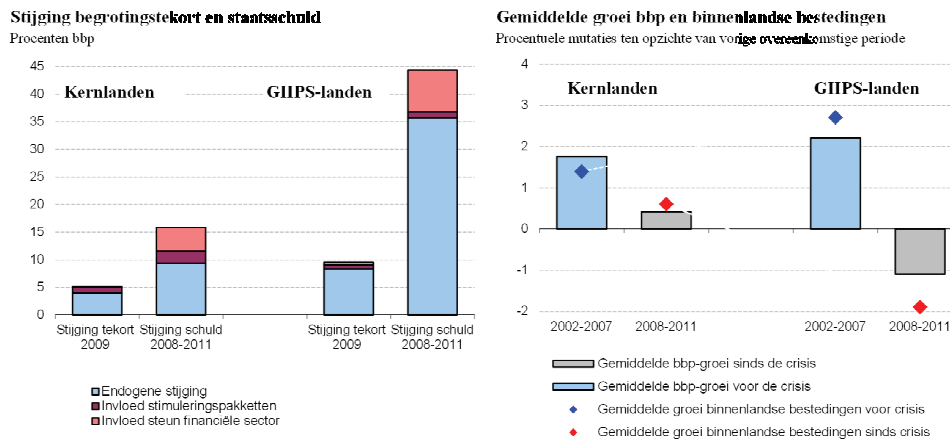
Alvorens over oplossingen te kunnen oordelen, moet eerst duidelijk zijn wat er mis is met de opzet van de EMU. De belangrijkste weeffouten die door de crisis zijn blootgelegd, betreffen de waarborgen voor gezonde nationale overheidsfinanciën. Ten eerste bleken begrotingsplannen vaak rooskleurig en was de handhaving van de tekort- en schuldregels uit het stabiliteits- en groeipact (SGP) sterk gepolitiiseerd, waardoor de verbetering van de begrotingsdiscipline in de aanloop naar de EMU voor een aantal eurolanden van tijdelijke aard bleek (DNB 2010), zie Figuur 1. Zeker het feit dat het SGP werd versoepeld nadat Duitsland en Frankrijk in 2003 geen waarschuwing van de Europese Raad over hun begrotingsbeleid accepteerden, ondermijnde de begrotingsdiscipline in de EMU. Zodoende waren de budgettaire uitgangsposities onvoldoende om een grote schok als de financiële crisis op te kunnen vangen. De slechte uitgangspositie speelde het sterkst in enkele van de huidige probleemlanden: Griekenland, Portugal en Italië. Deze weeffout vraagt om beter afdwingbare begrotingsdiscipline, via een begrotingsunie.

Figuur 1 Begrotingsdiscipline in het eurogebied (begrotingstekort als % bbp)



De tekortschietende naleving van de begrotingsregels is echter zeker niet de enige reden waardoor landen in de problemen zijn gekomen (Pisani-Ferry 2012). Twee andere probleemlanden, Spanje en Ierland, hadden in 2007 immers een begrotingsoverschot en een zeer lage staatsschuld. De tweede weeffout is dat onvoldoende rekening is gehouden met langdurige macro-economische en financiële onevenwichtigheden binnen de EMU en met de gevolgen die deze onevenwichtigheden kunnen hebben voor de nationale overheidsfinanciën. Vanaf de start van de EMU in 1999 was duidelijk dat de lidstaten het aanpassingsvermogen van hun economie moesten vergroten. Dit is nodig om het groeivermogen te versterken en om binnen de monetaire unie schokken op te vangen, omdat landen niet meer kunnen beschikken over de wisselkoers als aanpassingsmechanisme. Toch liet het tempo van hervormingen in veel landen te wensen over. In de Zuid-Europese landen (Griekenland, Italië, Portugal en Spanje) zorgden de rigide en slecht functionerende arbeidsmarkten voor een hardnekkig te hoge loongroei en daarmee inflatie (Jau-motte en Morsy 2012). Hierdoor trad een verlies aan concurrentiekracht op, wat bijdroeg aan de forse tekorten op de lopende rekening. Ook leidde de langdurige combinatie van een relatief lage rente en hoge loongroei tot zeepbellen op de huizenmarkt, vooral in Spanje en Ierland. Mede door deze onevenwichtigheden was de verslechtering van begrotingsposities tijdens de crisis veel groter dan waar de tekort- en schuldregels mee om konden gaan. In de EMU als geheel steeg het gemiddelde tekort in 2009 met ruim 5% bbp ten opzichte van de inschatting vóór de crisis, terwijl de schuld van 2008 tot 2011 opliep met ruim 15% bbp. De belangrijkste oorzaak was dat de groei in alle eurolanden langdurig fors tegenviel, terwijl de begroting veel gevoeliger bleek voor de recessie dan gedacht. Dit gold nog veel sterker in landen met grote onevenwichtigheden, waar vooral de overheidsinkomsten onverwacht sterk reageerden op de recessie (Gilbert en Hessel 2012). In die landen steeg het tekort gemiddeld met 10% bbp en de schuld met maar liefst 45% bbp, zie Figuur 2. Reinhart en Rogoff (2009) tonen aan dat de effecten van financiële crises op de overheidsfinanciën hoofdzakelijk lopen via het effect op de economische groei, terwijl de kosten van stimuleringspakketten en de redding van banken slechts een bijrol vervullen.

Figuur 2 laat zien dat deze conclusie zeker ook opgaat voor de financiële crisis van 2008. De landen met onevenwichtigheden maakten een veel grotere budgettaire verslechtering door, vanwege een grotere omslag in de groei van het bbp en met name de binnenlandse bestedingen. Deze weeffout vraagt om beter afdwingbare regels om macro-economische onevenwichtigheden te voorkomen en het groeivermogen te versterken, via een economische unie. Dit om een dramatische verslechtering van de overheidsfinanciën als gevolg van een crisis in de toekomst te voorkomen.

Figuur 2 Budgettaire verslechtering en conjuncturele omslag eurogebied


Een derde weeffout in de waarborgen voor gezonde nationale overheidsfinanciën is dat onvoldoende rekening werd gehouden met de wisselwerking tussen de financiële sector en de overheidsfinanciën. De kredietcrisis maakt duidelijk dat de nationale overheid als achtervang fungeert voor het nationale bankwezen, wanneer dat nodig is om de financiële stabiliteit te waarborgen. De steun aan de financiële sector heeft vooral in Ierland aanzienlijk bijgedragen aan de budgettaire problemen. Ook de impliciete garantie voor het bankwezen roept voor een aantal landen twijfels op over de toekomstige schuldhoudbaarheid. Het meest duidelijk speelt dit nu in Spanje, waar overigens niet zozeer de grote, grensoverschrijdende banken, maar veeleer de lokale spaarbanken in de problemen zijn gekomen. Tegelijkertijd heeft het bankwezen vaak een aanzienlijke exposure op de eigen overheid (Pisani-Ferry 2012). Zoals de ervaringen in Spanje en Ierland laten zien kan er zo een vicieuze cirkel ontstaan, waarin twijfels over de schuldhoudbaarheid van de overheid en over de stabiliteit van het bankwezen elkaar wederzijds versterken. Deze weeffout vraagt om een ontkoppeling van de (nationale) overheidsfinanciën en het (nationale) bankwezen, via een financiële unie.

Deze drie tekortkomingen in de waarborgen voor gezonde nationale overheidsfinanciën hebben een vierde weeffout in de EMU blootgelegd, namelijk de potentiële instabiliteit van de combinatie van nationale schuldfinanciering met een gemeenschappelijke munt. EMU-landen hebben geen eigen monetair beleid en wisselkoers, zodat een renteverlaging en depreciatie geen (tijdelijke) verlichting kunnen bieden in een crisissituatie. Binnen de EMU is het hierdoor mogelijk dat onrust over de schuldhoudbaarheid van een land leidt tot een *selffulfilling prophecy*, waarbij het land door de stijgende rente uiteindelijk daadwerkelijk insolvent wordt (De Grauwe 2011). Omdat alle EMU-landen in dit opzicht kwetsbaar zijn, kan financiële onrust in één land snel overslaan naar andere (probleem)landen. Daarbij speelt de internationale verwevenheid van de financiële sector een belang-

rijke rol. De grote exposure van nationale banken, verzekeraars en pensioenfondsen op zowel de staatsschuld als op de private (financiële) sector van de andere EMU-landen versterkt het besmettingsrisico binnen de EMU aanzienlijk. Problemen in één euroland kunnen zo de financiële stabiliteit in de hele EMU in gevaar brengen. Als sluitstuk op het herstellen van de waarborgen voor gezonde nationale overheidsfinanciën via een financiële unie, een begrotingsunie en een economische unie kan deze weeffout worden hersteld door middel van gezamenlijke schuldfinanciering via eurobonds.

Al met al zijn de tekortschietende begrotingsdiscipline, de onvoldoende aanpak van macro-economische onevenwichtigheden en de verwevenheid tussen nationale overheidsfinanciën en bankwezen – versterkt door de combinatie van nationale schuldfinanciering met een gemeenschappelijke munt – gezamenlijk verantwoordelijk voor de huidige crisis. Van Rompuy adresseert al deze weeffouten in zijn toekomstvisie op de EMU, zij het niet overal even concreet.

3 Van Rompuy's toekomstvisie

Van Rompuy stelt voor om in de komende tien jaar de overgang te maken naar een sterkere EMU-architectuur, die op geïntegreerde raamwerken voor de financiële sector (financiële unie), begrotingszaken (begrotingsunie) en economisch beleid (economische unie) is gestoeld. Terecht merkt hij daarbij op dat beleid zoveel mogelijk nationaal kan blijven, maar dat het mogelijk moet zijn de naleving van de voorschriften af te dwingen wanneer nationaal beleid negatieve gevolgen heeft voor andere EMU-landen. Hieronder worden bij alle drie de bouwstenen de concrete institutionele versterkingen beschreven die Van Rompuy voorstaat om dit te bereiken. Daarbij wordt bekeken wat daarin nog de belangrijkste openstaande kwesties zijn en welke keuzes daarin kunnen worden gemaakt, zodat de stabiliteit en consistentie van de EMU zijn gewaarborgd en de in de diagnose gesignaleerde weeffouten in de architectuur zijn hersteld.

Financiële unie. Van Rompuy doet concrete voorstellen om de verwevenheid tussen de nationale overheidsfinanciën en het nationale bankwezen aan te pakken. Hij pleit voor Europees banktoezicht, met de ECB als toezichthouder, een Europees afwikkelingskader voor niet-levensvatbare banken en geharmoniseerde depositogarantieregelingen. Om de belastingbetaler zoveel mogelijk te beschermen zouden de kosten van afwikkelingen hoofdzakelijk door de private sector gedragen worden, met het permanente noodfonds van de Europese overheden ESM als achtervang. Op termijn ontkoppelen deze voorstellen de (nationale) overheidsfinanciën grotendeels van het (nationale) bankwezen en *vice versa* en bevatten daarmee de belangrijkste elementen om dit deel van het probleem op te lossen. Los van de waarborgen voor gezonde overheidsfinanciën doet een financiële unie ook recht aan de grensoverschrijdende financiële verwevenheid en de interne markt, waarbij Van Rompuy terecht de noodzaak om te komen tot een EU-breed raamwerk benadrukt.

Daarbij is wel van belang te beseffen dat een financiële unie de huidige budgettaire problemen niet volledig zou hebben voorkomen, omdat de kosten van de redding van banken slechts een deel van de totale budgettaire verslechtering in de kwetsbare landen vormden (Gilbert en Hessel 2012).

Deze opzet voor een Europese financiële unie zou effectief zijn onder de volgende voorwaarden. Ten eerste zou de financiële unie (uiteindelijk) van toepassing moeten zijn op alle Europese banken en niet alleen op de grote, grensoverschrijdende banken (Pisani-Ferry et al. 2012). Alleen zo wordt de verwevenheid tussen de nationale overheidsfinanciën en het nationale bankwezen echt doorbroken. Zoals de ervaringen in Ierland en Spanje aantonen, kan een nationale financiële crisis waarbij meerdere kleine of middelgrote en binnenlands georiënteerde banken betrokken zijn nog steeds de nationale schuldhoudbaarheid en de Europese financiële stabiliteit bedreigen. Ook creëert alleen een gemeenschappelijke toezichthouder voor alle banken een *level playing field* in Europa.¹

Ten tweede is het van belang dat de elementen van een financiële unie zoveel mogelijk gelijktijdig worden ontwikkeld. Zo kunnen problemen met *burden sharing* worden voorkomen. Immers, wanneer het bankentoezicht naar het Europese niveau zou worden getild, maar nationale overheden de kosten voor een eventuele herstructurering of afwikkeling van een bank moeten blijven dragen, zouden grote belangentegenstellingen kunnen ontstaan tussen Europees toezicht en de nationale autoriteiten. Dit zou goed crisismanagement en een ordentelijke afwikkeling van banken in de weg staan. Een derde voorwaarde is dat een onafhankelijke doorlichting en herkapitalisatie, dan wel ordelijke liquidatie van niet-levensvatbare banken plaatsvindt, alvorens banken kunnen worden toegelaten tot de financiële unie. Op die manier zouden de risico's bij de start van de financiële unie zo evenwichtig mogelijk verdeeld zijn. Indien landen de kosten van resolutie niet kunnen dragen zou het ESM hierbij een rol kunnen spelen. Ten slotte zouden, totdat alle weeffouten in de EMU zijn hersteld, waarborgen moeten worden ingebouwd om te voorkomen dat overheden de financiële unie kunnen misbruiken om hun eigen schuldproblemen op andere eurolanden af te wentelen. Een mogelijke manier om dit te ondervangen is het instellen van (concentratie)limieten op nationale overheids-schuld die banken aanhouden.

Begrotingsunie. Van Rompuy wijst er terecht op dat effectieve mechanismen om onhoudbaar begrotingsbeleid in individuele landen te voorkomen en te corrigeren essentieel zijn in de EMU. Hij doet vervolgens echter geen concrete voorstellen voor de verdere versterking van de begrotingsdiscipline. Wel stelt Van Rompuy de conditionele introductie van gezamenlijke schulduitgifte via (kortlopende of tijdelijke) eurobonds voor. Ook pleit hij voor een begrotingscapaciteit voor de EMU, die de mogelijkheid zou hebben leningen aan te gaan. Deze EMU-begroting zou

¹ Dit neemt niet weg dat het wenselijk is om systeemrelevante (grote) banken strengere regels op te leggen, zoals het aanhouden van hogere buffers en het opstellen van afwikkelpunten, om het 'too big to fail' probleem te adresseren.

wat hem betreft kunnen worden ingezet om landspecifieke schokken op te vangen en om structurele hervormingen te stimuleren. Uiteindelijk zou een volwaardige begrotingsunie met een minister van Financiën op eurogebiedniveau kunnen resulteren.

Bij de concrete invulling van deze voorstellen is vooral de afdwingbaarheid van de begrotingsregels van belang. Zoals uit Sectie 2 blijkt zijn afdwingbare begrotingsregels essentieel voor een houdbare opzet van de monetaire unie. Een grote en onafhankelijke rol voor de Europese Commissie – of een andere Europese begrotingsautoriteit – bij de handhaving van de budgettaire regels is daarbij noodzakelijk. De ervaringen met het SGP leren immers dat regeringsleiders begrotingstoezicht laten houden op elkaar – en daarmee op zichzelf – niet werkt als het erop aankomt. Het sprekendste voorbeeld daarvan was de versoepeling van het SGP in 2003, toen de regels dreigden te gaan knellen voor Duitsland en Frankrijk. Maar ook los van deze versoepeling trad de eurogroep of Europese Raad niet op tegen de telkens te rooskleurige begrotingsplannen en de te hoge schuldratio's van veel eurolanden. Om dit te adresseren is in ieder geval een uitbreiding van omgekeerde meerderheidsbeslissingen (*reversed QMV*) naar de preventieve arm van het SGP en de schuldregel nodig. Echt onafhankelijke handhaving van de begrotings- en schuldregels, bijvoorbeeld door de Commissie, biedt nog meer waarborgen tegen de politieke *deficit bias*. Om de *deficit bias* ook op nationaal niveau te adresseren zouden de Europese begrotingsregels verder kunnen worden verankerd in nationale wetten.² Daarbij zou tevens moeten zijn gewaarborgd dat regionale overheidsbudgetten kunnen worden beheerst, zodat deze de schuldhoudbaarheid van de nationale overheid niet in gevaar kunnen brengen, zoals nu in Spanje het geval is.

Met zijn voorstel voor tijdelijke of kortlopende eurobonds zet Van Rompuy een eerste stap naar het collectiviseren van de overheidsschuld in het eurogebied. Eurobonds kunnen onder strikte voorwaarden een nuttig element zijn in een stabiele opzet van de EMU. Voor een overzicht van eurobondvarianten, zie bijvoorbeeld Eijffinger (2011). Met de meest vergaande vorm – eurobonds voor de volledige staatsschuld van alle eurolanden – mondt een liquiditeitsprobleem in een euroland niet meer onnodig uit in een solvabiliteitsprobleem. Bovendien werpt deze vorm van eurobonds een dam op tegen besmettingsgevaar. Echter, als gevolg van de wederzijdse garanties en de afwezigheid van marktdiscipline vermindert deze vorm van eurobonds de prikkels voor gezond nationaal begrotingsbeleid het meest. Eurobonds voor de volledige schuld van alle eurolanden kunnen dan ook alleen nuttig zijn als sluitstuk, nadat alle waarborgen voor gezonde nationale overheidsfinanciën zijn hersteld en de schuldratio's in alle eurolanden tot onder de 60% bbp zijn gedaald (DNB 2011).³ Voordat eurobonds kunnen worden ingevoerd zijn een financiële unie, waarborgen tegen macro-economische onevenwichtigheden (zie verder-

² Met het nieuwe begrotingsverdrag (*Stabiliteitsverdrag*) is hiertoe al een eerste stap gezet: landen hebben afgesproken het streven naar structureel begrotingsevenwicht vast te leggen in hun nationale wetgeving.

³ Deze in het Europese Verdrag vastgelegde schuldenlimiet zorgt voor enige buffer om schokken op te kunnen vangen.

op) en een onafhankelijke Europese autoriteit die in toenemende mate in kan grijpen in het budgettaire beleid van landen die de afspraken schenden dan ook essentieel. Eventuele tussenvarianten van eurobonds leiden niet tot een volledig stabiele eindsituatie, omdat de mogelijkheid te ‘speculeren’ tegen afzonderlijke landen alleen tijdelijk of gedeeltelijk wordt weggenomen. Ze zouden wellicht wel nuttig kunnen zijn in de overgangsfase, zie ook Sectie 4.

Beperkte eigen begrotingscapaciteit voor de EMU zou onder voorwaarden nuttig kunnen zijn om structurele hervormingen te stimuleren, zie ook verderop. Een EMU-budget zou ook gebruikt kunnen worden om bijvoorbeeld de werkloosheidsuitkeringen (deels) uit te betalen. Op die manier kan een EMU-budget in een eindsituatie bijdragen aan het opvangen van landspecifieke schokken, al is het op zich voldoende om de schokbestendigheid van individuele EMU-landen te vergroten. Echter, de komende jaren (decennia?) zijn niet landspecifieke schokken, maar structurele tekortkomingen bepalend voor het werkloosheidsniveau van individuele EMU-landen. Wanneer inleg en uitkering uit dit ‘stabilisatiebudget’ gebaseerd zijn op het werkloosheidsniveau van individuele lidstaten, leidt een dergelijk budget dan onherroepelijk tot langdurige overdrachten van structureel sterke naar structureel zwakke landen. Zwakke landen hebben vervolgens minder prikkels om hun structurele tekortkomingen aan te pakken. En zelfs bij gelijke werkloosheidsniveaus zouden de sterk uiteenlopende sociale zekerheidsstelsels in het eurogebied alsnog tot langdurige overdrachten kunnen leiden, terwijl harmonisatie van deze stelsels politiek zeer moeilijk haalbaar lijkt. De door Van Rompuy gesuggereerde mogelijkheid schulden aan te gaan ten behoeve van het EMU-budget is hoe dan ook onwenselijk, omdat dit eerder bijdraagt aan een verdere Europese schuldopbouw dan aan de noodzakelijke afbouw.

Economische unie. Van Rompuy noemt terecht het belang van meer afdwingbare nationale beleidscoördinatie, om te voorkomen dat onhoudbaar nationaal beleid de stabiliteit van de EMU in gevaar brengt. De institutionele kwaliteit, de arbeidsmarkt en het ondernemingsklimaat worden expliciet genoemd als aandachtspunten. Van Rompuy pleit ervoor dat EMU-landen individuele contracten afsluiten met de Commissie, waarin zij de structurele hervormingen vastleggen die nodig zijn om hun concurrentie- en groeivermogen te versterken en hun economische flexibiliteit te vergroten. Het hierboven genoemde EMU-budget zou daarbij kunnen worden ingezet als positieve stimulans.

Wat betreft de nadere invulling van dit raamwerk is van belang dat de meer afdwingbare beleidscoördinatie beperkt blijft tot voor het functioneren van de EMU essentiële beleidsterreinen. Zeker de hervorming van arbeids- en productmarkten komt in aanmerking voor gemeenschappelijk beleid (Biroli et al. 2010). Dat zijn de gebieden waar een gebrek aan hervormingen zorgt voor negatieve spillovers tussen eurolanden. De introductie van de macro-economische onevenwichtighedenprocedure (MEOP) was een belangrijke stap. Indien goed vormgegeven kan de door Van Rompuy voorgestelde contractbenadering bijdragen aan de effectiviteit en afdwingbaarheid van de MEOP. Een (beperkt) EMU-budget om daarbij als wortel te

dienen kan nuttig zijn, maar het ligt voor de hand hier dan eerst de huidige structuur- (en cohesie)fondsen voor in te zetten. Een effectiever gebruik van de huidige middelen helpt voorkomen dat landen beloond worden voor het jarenlang uitstellen van noodzakelijke structurele hervormingen, ten koste van landen die deze hervormingen wel tijdig hebben doorgevoerd. Dit doet ook recht aan het feit dat een efficiënte en flexibele economie in de eerste plaats in het belang van het land zelf is.

Als aanvulling daarop zouden formeel afdwingbare *best practices* of minimumstandaarden kunnen worden geïntroduceerd, zodat macro-economische onevenwichtigheden kunnen worden voorkomen in plaats van via de MEOP te worden genezen (DNB 2012b). Op arbeidsmarktterrein zouden de *best practices* en minimumstandaarden erop gericht moeten zijn de loonontwikkeling beter te laten aansluiten op de productiviteitsontwikkeling op sectorniveau en bedrijfsniveau. Relevant hiervoor zijn bijvoorbeeld (i) de mate van centralisatie van loonvorming, (ii) de mate van automatische loonindexatie, (iii) de hoogte van het minimumloon ten opzichte van het mediane loon, (iv) de belastingwig op arbeid en (v) de starheid van ontslagbescherming. Zolang landen aan de minimumstandaarden voldoen houden ze de vrijheid hun eigen beleid te voeren.

Minimumstandaarden bijten op dit moment het hardst voor inflexibele landen in Zuid-Europa. In deze landen blijft het concurrentievermogen duidelijk achter bij de kern van de EMU (zie Tabel 1). Vooral de efficiëntie van arbeids- en productmarkten schiet tekort. Onder druk van de crisis zijn sommige landen bezig hervormingen door te voeren, maar hier valt nog veel winst te boeken. De Zuid-Europese arbeidsmarkten behoren tot de meest rigide ter wereld. Ten slotte zou het goed zijn de terecht door Van Rompuy genoemde noodzakelijke versterking van nationale instituties vooral te richten op het verminderen van bureaucratie, corruptie en belastingontduiking en het bevorderen van ondernemerschap.

Tabel 1 Ranking van landen in Global Competitiveness Index van World Economic Forum

	FIN	ZW	NL	D	DK	B	FR	IRL	SP	IT	PT	GR
Overall	3	4	5	6	12	17	21	27	36	42	49	96
Kwaliteit instituties	3	6	7	16	14	27	32	19	48	97	46	111
Druk van overheidsregulering	6	31	34	71	69	133	126	46	120	142	129	141
Efficiëntie justitieel systeem	2	5	8	20	13	45	37	29	69	139	121	135
Efficiëntie goederenmarkt	18	12	6	21	19	15	46	9	55	65	61	108
Procedures om bedrijf te starten	8	8	47	97	20	8	29	20	110	47	29	110
Efficiëntie arbeidsmarkt	15	25	17	53	8	50	66	16	108	127	123	133
Coöperatie werknemers werkgevers	16	8	4	20	3	55	137	14	117	127	96	130
Flexibiliteit aanname & ontslag	80	133	126	127	5	132	141	75	129	136	131	111
Loon naar productiviteit	46	72	67	41	53	90	66	32	133	128	120	132
Kwaliteit primair onderwijs	1	22	9	30	36	2	37	8	79	41	52	77
Kwaliteit hoger onderwijs	2	12	13	20	19	5	41	9	81	87	61	115

Bron: Global competitiveness report 2012/2013 (september 2012). Toelichting: ranking van 142 landen; hoe hoger het cijfer, hoe slechter de score. De Europese probleemlanden scoren op veel terreinen duidelijk slechter dan de kern van de EMU, Ierland uitgezonderd. In de tabel zijn de hoofdbeleidsterreinen gemarkeerd waarop een land bijzonder slecht (rood) of goed (groen) presteert vergeleken met de overall ranking.

Veel eurolanden, waaronder Nederland, zijn huiverig voor beter afdwingbare Europese regels. Ze willen niet door Europa gedwongen worden om impopulaire maatregelen door te voeren. Beter afdwingbare regels zijn echter noodzakelijk om het functioneren van de EMU duurzaam te verbeteren. Zonder verdere hervormingen worden de problemen in het eurogebied niet snel genoeg opgelost. Ook is de kans dan groot dat op termijn weer nieuwe onevenwichtigheden ontstaan. Voor Nederland met haar open economie en grote en internationaal opererende banken- en pensioensector zijn beter afdwingbare hervormingen bij uitstek van groot belang. Landen zoals Nederland moeten dus een afweging maken: willen ze ten koste van alles voorkomen dat ze zelf ooit worden aangesproken door Europa, of willen ze de EMU beter laten functioneren zodat ze niet meer geraakt worden door problemen in andere landen?

4 Overwegingen bij de overgangperiode

Van Rompuy stelt terecht dat het proces van verdere integratie hand in hand moet gaan met grotere legitimiteit, zodat het een sterkere democratische grondslag en voldoende draagvlak bij de Europese burgers heeft. Samen met de Verdragswijzigingen die nodig zijn impliceert dit een langdurig traject, dat volgens Van Rompuy een decennium zou kunnen duren.

Juiste volgorde is essentieel.... De essentie uit het voorgaande is dat niet ondoordacht moet worden begonnen met het delen van risico's via een financiële unie of eurobonds, omdat (i) dit bestaande problemen zoals met het Spaanse bankwezen of de Griekse schuldenlast collectiviseert, wat het draagvlak voor de EMU kan ondermijnen, zeker zolang (ii) er nog onvoldoende effectieve garanties zijn dat nieuwe problemen kunnen worden voorkomen. Deze effectieve garanties kunnen alleen worden bereikt door het schokbestendiger maken van individuele EMU-landen, waarvoor beter afdwingbare begrotingsdiscipline en structurele hervormingen nodig zijn. Zoals Van Rompuy lijkt voor te staan kan gestart worden met een financiële unie, wanneer dit politiek en Verdragtechnisch eenvoudiger te regelen is. Het ontkoppelen van de nationale overheidsfinanciën van het nationale bankwezen en *vice versa* vermindert de kwetsbaarheden van de EMU al aanzienlijk. Zoals gezegd is het daarbij wel van belang dat alle elementen van een financiële unie gelijktijdig worden ontwikkeld, om problemen met *burden sharing* te vermijden. Totdat alle weeffouten in de EMU hersteld zijn zullen daarnaast waarborgen moeten worden ingebouwd om te voorkomen dat overheden de financiële unie kunnen misbruiken om hun eigen schuldproblemen op andere eurolanden af te wentelen.

Dit laatste geldt bij uitstek ook voor eurobonds. Het is van belang te beseffen dat het introduceren van eurobonds zonder de juiste waarborgen geen stabiele EMU zou opleveren, omdat er onvoldoende prikkels vanuit gaan voor met name de zuidelijke landen om hun onhoudbare beleid bij te sturen. Niet alleen zou dit in een transfer unie resulteren, maar uiteindelijk zouden de onevenwichtigheden dan zo ver kunnen oplopen dat zelfs de Duitse garanties onvoldoende kunnen zijn, waarmee de eurobonds zelf het vertrouwen van de financiële markten zouden verliezen. Daarom zullen de waarborgen voor gezonde overheidsfinanciën volledig en aantoonbaar moeten zijn hersteld, voordat kan worden overgegaan op – onder die voorwaarden op zichzelf nuttige – gezamenlijke financiering met wederzijdse garanties. Zoals dit artikel duidelijk maakt betreffen deze waarborgen niet alleen het terrein van de overheidsfinanciën zelf, maar ook de andere macro-economische beleidsterreinen die van essentieel belang zijn voor het functioneren van de EMU, met name product- en arbeidsmarktbeleid. Wanneer eurobonds te vroeg worden geïntroduceerd zal de druk wegvallen voor de noodzakelijke afdwingbaarheid op deze beleidsterreinen om een transfer unie te kunnen voorkomen en verzwakken de prikkels voor voldoende solide beleid. Dit als soevereiniteitsoverdracht te bestempelen doet onvoldoende recht aan het feit dat ook de financiële markten een correctie van onhoudbaar beleid zullen afdwingen, alleen dan vaak te laat en met grotere (sociale) kosten, ook voor de EMU als geheel. Het voorkomen van onhoudbaar beleid is dan ook verreweg te prefereren.

... maar vereist een verantwoorde overgangperiode. Zolang de waarborgen voor gezonde nationale overheidsfinanciën niet volledig en aantoonbaar zijn hersteld, leidt volledige gemeenschappelijke schuldfinanciering of een EMU-budget om landspecifieke schokken op te vangen niet tot een stabiele situatie. Nationale schuldfinanciering betekent echter dat eurolanden kwetsbaar blijven voor vertrou-

wensverlies onder beleggers, waarbij de stijgende rente uiteindelijk daadwerkelijk tot schuldhoudbaarheidsproblemen leidt. Elementen om deze periode te overbruggen kunnen zijn een vergroot noodfonds of het introduceren van tussenvormen van eurobonds, zoals het door Van Rompuy gesuggereerde schuldaflossingsfonds (Sachverständigenrat 2011) of gezamenlijke korte-termijnfinanciering met euro-schatkistpapier (ELEC 2012). Hiermee wordt de mogelijkheid te ‘speculeren’ tegen afzonderlijke landen tijdelijk weggenomen. Net als bij financiële steun uit het noodfonds het geval is, vereisen dergelijke tussenvormen van eurobonds echter op zijn minst dat het schuldplafond van 60% bbp beter afdwingbaar wordt en dat de landen die er baat bij hebben zich committeren aan een afdwingbaar aanpassingsprogramma. Op die manier wordt de gekochte tijd benut om hun begrotings-, financiële en structurele onevenwichtigheden te adresseren en wordt zoveel mogelijk voorkomen dat de tussenvormen onder druk van de financiële markten verworden tot permanente eurobonds, zonder dat de daarvoor noodzakelijke waarborgen zijn gecreëerd. Ten slotte kan de nieuwe faciliteit van het Eurosysteem OMT (*Outright Monetary Transactions*) een bijdrage leveren in deze overgangperiode, wederom met name omdat een land zich eerst moet committeren aan een ESM/IMF aanpassingsprogramma alvorens het Eurosysteem kan overgaan tot het opkopen van staatspapier in de secundaire markt.⁴

Echter, het meest essentiële element om deze overgangperiode door te komen is de politieke wil om van de EMU een succes te maken. Net als bij de totstandkoming van de EMU zelf is hiervoor een heldere toekomstvisie nodig als anker voor de markten en een geloofwaardig en tijdsgebonden stappenplan daarnaartoe. Van Rompuy geeft daarvoor op hoofdlijnen een eerste aanzet, die de komende tijd verder ingevuld moet worden. Vervolgens zullen alle overheden daarnaar moeten handelen en communiceren. De ‘schuld en boete’ discussie doet niet alleen geen recht aan de verantwoordelijkheid van alle landen voor de tekortschietende EMU-architectuur, maar is ook weinig behulpzaam voor de oplossing ervan.

Auteurs

Drs. Silvie Verkaart (e-mail: S.A.M.Verkaart@DNB.NL), Niels Gilbert M.Phil. en mr. drs. Jeroen Hessel zijn werkzaam bij de divisie Economisch beleid & onderzoek van de Nederlandsche Bank.

⁴ Door deze conditionaliteit is het OMT in potentie effectiever dan zowel het eerdere Eurosysteem-opkoopprogramma voor staatspapier (SMP), waar een verkeerde prikkelwerking voor overheden vanuit ging, als de driejaars leningen van het Eurosysteem aan het bankwezen. Net als aan het SMP is ook aan deze leningen geen conditionaliteit verbonden en daarnaast hadden ze als ongewenst neveneffect dat de verwevenheid tussen overheden en hun bankwezen verder werd versterkt, omdat banken in probleemlanden met deze leningen ook staatspapier van hun nationale overheid hebben gekocht. De conditionaliteit is essentieel omdat interventies van centrale banken alleen tijd kunnen kopen voor overheden om de onderliggende problemen aan te pakken, maar deze crisis op zichzelf niet kunnen oplossen. Ze zullen de problemen uiteindelijk zelfs kunnen verergeren wanneer de noodzakelijke overheidsmaatregelen uitblijven, zie White (2012).

Literatuur

- Biroli, P., G. Mourre en A. Turrini, 2010, Adjustment in the euro area and regulation of product and labour markets: an empirical assessment, CEPR Discussion Paper 8010, september 2010.
- DNB, 2010, Versterking begrotingsdiscipline in het eurogebied, *DNB Kwartaalbericht*, juni 2010.
- DNB, 2011, Eurobonds als sluitstuk van de EMU, *DNBulletin*, 31 oktober 2011.
- DNB, 2012a, Inhaalslag vereist voor achterblijvende eurolanden, *DNBulletin*, 19 januari 2012.
- DNB, 2012b, Naar afdwingbare minimumstandaarden voor structureel beleid in het eurogebied, *DNBulletin*, 28 februari 2012.
- Eijffinger, S.C.W., 2011, Eurobonds – Concepts and implications, European Parliament Briefing Paper, maart 2011.
- ELEC, 2012, Euro T-Bill Fund – A proposal for a two-year refinancing for all € bills/optional refinancing of bond maturities until 2015, 27 januari 2012.
- Gilbert, N.D., en J.P.C. Hessel, 2012, De Europese overheidsfinanciën tijdens de crisis, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 97(4631), maart 2012.
- Grauwe, P. de, 2011, Governance of a fragile eurozone, CEPS Working Document 346, mei 2011.
- Jaumotte, F., en H. Morsy, 2012, Determinants of inflation in the Euro Area: The role of labor and product market institutions, *IMF working paper*, No. 12/37, januari 2012.
- Pisani-Ferry, J., 2012, The euro crisis and the new impossible trinity, Bruegel policy contribution 2012/01, januari 2012.
- Pisani-Ferry, J., A. Sapir, N. Verón en G. Wolff, 2012, What kind of European banking union?, Bruegel policy contribution 2012/12, juni 2012.
- Reinhart, C.M. en K. Rogoff, 2009, This time Is different: Eight centuries of financial folly, Princeton University Press, 11 september 2009.
- Rompuy, H. van, 2012, Naar een echte Economische en Monetaire Unie, 25 juni 2012.
- Sachverständigenrat, 2011, A European Redemption Pact, Vox-EU online, 9 november 2011.
- White, W.R., 2012, Ultra easy monetary policy and the law of unintended consequences, Federal Reserve Bank of Dallas Globalization and Monetary Policy Institute Working Paper 126, augustus 2012.

Argentijnse lessen voor Griekenland

Herwin Loman en Michiel Verduijn

In dit artikel worden de gevolgen van een euro-exit voor de Griekse economie beschreven aan de hand van de gevolgen die het loslaten van de koppeling van de peso aan de dollar in 2002 had voor Argentinië. Hoewel in Argentinië de peso behouden werd, lijkt deze loskoppeling in veel opzichten op een Griekse euro-exit. We concluderen niettemin dat een euro-exit voor Griekenland op de meeste terreinen veel grotere gevolgen zal hebben dan het loslaten van de dollar-koppeling had voor Argentinië.

1 De weg van jarenlange pijn

De economische vooruitzichten voor Griekenland binnen de eurozone zijn bijzonder somber. Ondanks de significante begrotingsinspanning sinds de financiële crisis – het cyclisch geschoonde overheidstekort daalde van 15%-bbp in 2009 naar 5,4%-bbp in 2011 – zijn verdere, harde bezuinigingen onvermijdelijk. Het tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans verbeterde van 14,9%-bbp in 2008 naar 9,8%-bbp in 2011, maar is nog steeds enorm. De afhankelijkheid van (publieke) buitenlandse financiering blijft hierdoor groot. Europa en het IMF hebben afgelopen voorjaar aangegeven verdere financiële steun te verlenen ter waarde van € 130 miljard (IMF 2012). Op termijn is een significante verbetering van de lopende rekening echter noodzakelijk om de afhankelijkheid van buitenlandse financiering te verkleinen. Tot op heden is de lopende rekening met name verbeterd door forse krimp van de importen en slechts in zeer beperkte mate door exportgroei. Tussen 2009 en 2011 groeiden de exporten van goederen en diensten, maar niettemin lagen de totale exporten van goederen en diensten in 2011 nog steeds onder het niveau van 2008. Hoewel recente data suggereren dat de Griekse prijsconcurrentiepositie sinds kort duidelijk begint te verbeteren, is het aanpassingsproces nog lang niet voltooid. Een verbetering van de (prijs)concurrentiepositie is gewenst om het aanpassingsproces via exportgroei en substitutie van importen door binnenlandse producenten te laten verlopen en niet alleen via een pijnlijke verlaging van de binnenlandse bestedingen. Op de korte termijn zullen vraaguitval vanuit de overheid en aanpassing van de relatieve kostenniveaus via neerwaartse druk op de loonontwikkeling ('interne devaluatie') leiden tot verdere krimp van de economie. Volgens het IMF zou de economie op termijn weer moeten gaan groeien door een verbetering van de concurrentiepositie van het Griekse bedrijfsleven. Vooralsnog blijven de perspectieven somber. Het IMF verwacht dat de Griekse economie in 2012 voor

het vijfde jaar op rij zal krimpen, met bijna 6%. Het IMF voorziet bovendien dat de werkloosheid, die recent sterk is opgelopen tot het huidige niveau van ruim 24%, nog jarenlang hoog zal blijven.

De rest van dit artikel is als volgt opgebouwd. Allereerst beschrijven wij de bestaande economische literatuur die ons een beeld kan geven van de gevolgen van een Grieks uittreden uit de eurozone. Vervolgens introduceren wij de economische positie van Argentinië in 2001, die in een aantal opzichten sterk lijkt op de situatie in Griekenland anno nu. Daarna analyseren wij de gevolgen van een Griekse uittreding aan de hand van de verschillen en overeenkomsten tussen Griekenland en Argentinië. We sluiten af met een conclusie.

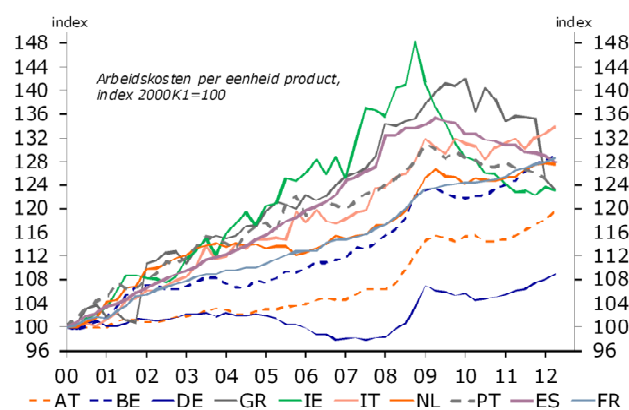
2 Theorie en literatuur

Sinds het ontstaan van de Europese schulden crisis hebben diverse economen en instituten gepleit voor een Griekse uittreding uit de eurozone. Zo stelt *Capital Economics* (2012) aan de hand van het voorbeeld van Argentinië in 2001 dat een uittreding op korte termijn tot grote verliezen leidt, maar dat het in tegenstelling tot het tot nu toe gevoerde beleid wel uitzicht biedt op economisch herstel. Volgens Roubini (2011) is een euro-exit de enige manier waarop de huidige negatieve spiraal doorbroken kan worden. Ook Feldstein (2012) stelt dat een euro-exit voor Griekenland een aantrekkelijke optie kan zijn. Volgens Eichengreen (2010) zijn de procedurele hindernissen voor een uittreding uit de eurozone daarentegen zo groot, dat euro-exit in de praktijk vrijwel onmogelijk is. Wolf (2012) voorspelt een Griekse chaos na uittreding, niet alleen in economisch opzicht, maar mogelijk ook in sociaal opzicht met civiele opstanden en plunderingen. Op basis van bestaand empirisch onderzoek blijkt echter dat de economische gevolgen van een Griekse uittreding uit de eurozone lastig zijn in te schatten.

Uitstappen uit de eurozone is een middel om de concurrentiepositie te herstellen door middel van een depreciatie van de munt. Dit kost echter enige tijd. De Marshall-Lerner voorwaarde stelt namelijk dat een depreciatie pas een gunstig effect heeft op de lopende rekening wanneer de som van de elasticiteit van de import en de export groter dan één is. In de praktijk blijkt volgens Krugman en Obstfeld (2001) dat dit op de korte termijn vaak niet het geval is, maar op de lange termijn is hier meestal wel sprake van. In deze context wordt daarom wel gesproken van een zogenaamde J-curve. Naast de *impact* op de lopende rekening is het belangrijk om te kijken naar het effect van een depreciatie op economische groei. Volgens een studie van de ECB, gebaseerd op een dataset voor 108 opkomende markten en ontwikkelingslanden voor de periode 1960-2006 (Bussiere 2010), is er een positief verband tussen een sterke depreciatie of devaluatie van een munt en economische groei. Het is echter lastig de uitkomsten van dit onderzoek te vertalen naar Griekenland, aangezien een depreciatie in het geval van Griekenland ook het uitstappen uit een muntunie impliceert en dit laatste effect niet wordt meegenomen in deze studie.

Rose (2007) geeft een historisch overzicht van het opbreken van muntunies en concludeert dat weinig uittredingen uit muntunies gepaard gingen met heftige macro-economische gevolgen. Zijn dataset bestaat echter met name uit muntunies die om politieke redenen ophielden te bestaan, zoals opsplitsingen van één land in twee afzonderlijke lidstaten of het afstoten van een kolonie. Ook Bordo en Jonung (1999) kwamen tot de conclusie dat het opbreken van muntunies in het verleden voornamelijk plaats vond op politieke gronden en niet op economische. Bij een politiek opbreken kunnen economische factoren een rol hebben gespeeld, maar dat is niet per definitie het geval. Een Grieks uittreden uit de eurozone zal in eerste instantie juist wel plaatsvinden op economische gronden en is daarom moeilijk te vergelijken met de onderzochte historische voorbeelden. Zo is het aannemelijk dat – vanwege de verwachte forse devaluatie – uittreding uit de eurozone ook tot een overheidsfaillissement leidt. Er is wel veel literatuur over de economische gevolgen van een overheidsfaillissement (Kamalodin 2011). Zo beschrijven Borensztein en Panizza (2008) vier effecten van een overheidsfaillissement; reputatiekosten, *impact* op het handelsverkeer, *impact* vanuit de financiële sector en de politieke gevolgen voor de zittende autoriteiten. Op basis van hun empirisch onderzoek concluderen zij dat de economische effecten van een faillissement zich meestal beperken tot een periode van maximaal twee jaar na het faillissement. Verder zou de keuze tussen een vaste of een flexibele wisselkoers ook de economische uitkomsten kunnen beïnvloeden, al stelt Rose (2011) dat de keuze voor een bepaald wisselkoersregime in de praktijk weinig gevolgen heeft.

Figuur 1 Ontwikkeling internationale arbeidskosten



Bron: Reuters EcoWin.

3 Of kiezen voor het Argentijnse alternatief?

De economische positie van Argentinië in 2001 lijkt in meerdere opzichten sterk op die van Griekenland nu. Door de invoering van de vaste een-op-een koppeling van

de peso aan de dollar begin jaren negentig heeft Argentinië dan, net als Griekenland sinds de invoering van de euro, tien jaar lang niet alleen geen eigen wisselkoersbeleid maar ook geen monetair beleid meer kunnen voeren. Dit volgt uit het Mundell-Fleming trilemma. Dit trilemma stelt immers dat een land slechts twee van de volgende drie beleidselementen kan kiezen: een vaste wisselkoers, monetaire autonomie en vrij kapitaalverkeer. De harde koppeling van de peso aan de dollar in combinatie met vrij kapitaalverkeer zorgde er dus voor dat Argentinië geen monetaire autonomie had. Griekenland, dat dankzij het eurolidmaatschap geen eigen monetair beleid meer kan voeren, zit daardoor in dezelfde positie als Argentinië.

Doordat Argentinië met behulp van de koppeling de hyperinflatie weet te bedwingen en het veel privatiseringen doorvoert, wordt het land in de jaren negentig zeer populair bij beleggers. Dankzij de harde koppeling beschouwt de markt daarbij het wisselkoersrisico als gering en hoeft Argentinië slechts een lage rente te betalen. Argentinië ontwikkelt zich eind jaren negentig zelfs tot de grootste uitgever van buitenlandse schuld van alle opkomende markten.¹ De importen nemen snel toe en het land wordt, net als Griekenland later, afhankelijk van een voortdurende instroom van buitenlands kapitaal, al is het tekort op de lopende rekening in Argentinië, dat piekt op 4,8%-bbp in 1998, niet zo groot als het tekort op de lopende rekening van Griekenland, dat piekt op 14,9%-bbp in 2008.

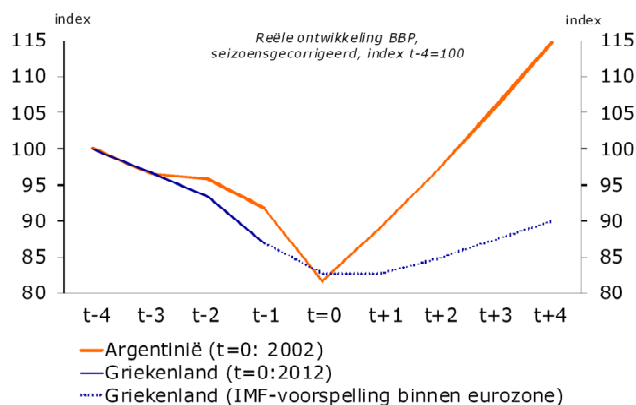
Argentinië komt in de problemen als Brazilië, de belangrijkste handelspartner van het land, tussen 1998 en 1999 de real ten opzichte van de dollar 36% laat depreciëren, terwijl de dollar, waaraan de peso is gekoppeld, juist apprecieert. Tegelijkertijd daalt op de wereldmarkt de prijs van veel agrarische producten. Aangezien een belangrijk deel van de Argentijnse export uit agrarische producten bestaat, heeft dit negatieve gevolgen voor Argentinië. De economie, die in 1997 nog met 8,1% groeide, belandt in 1999 in een recessie en de instroom van kapitaal stakt. Door de koppeling kan Argentinië in theorie alleen door een expansief begrotingsbeleid iets aan de crisis doen. De begrotingspositie van de overheid staat dit echter niet toe en om het vertrouwen van beleggers te herwinnen, moet de overheid juist bezuinigen. De bezuinigingen verlopen eerst moeizaam. Dit wordt waarschijnlijk mede veroorzaakt doordat het land net als Griekenland wordt geplaagd door corruptie en patronagesystemen.² Wanneer de overheid later echter wel hard snijdt, leidt dit juist tot minder vertrouwen en komt het land net als Griekenland in een vicieuze cirkel van bezuinigingen en economische krimp terecht. Vanaf 1999 krimpt de economie onafgebroken. De werkloosheid neemt steeds verder toe. Het lukt echter niet of nauwelijks om het loonniveau neerwaarts bij te stellen. Terwijl Argentinië van 1999 tot en met 2001 deflatie kent, blijven de totale arbeidskosten per eenheid product daarom stijgen. Hierdoor lukt het niet om de concurrentiepositie van het Argentijnse bedrijfsleven te verbeteren.

¹ Zie Blustein (2005) voor meer informatie.

² Zie Scherlis (2010) voor meer informatie over patronage en corruptie in Argentinië. Zie *Transparency International* (2012) voor meer informatie over corruptie in Griekenland.

Eind 2001 verslechtert de economische situatie wanneer Argentijnen hun bankrekeningen beginnen leeg te halen. Op één dag wordt dan \$ 1,8 miljard (oftewel 2,7% van alle deposito's) van rekeningen gehaald. De overheid befrist bankrekeningen om te voorkomen dat banken omvallen. Dit leidt tot grote politieke en sociale onrust. Meer dan de helft van de stedelijke bevolking belandt onder de armoedegrens en niet alleen de armen maar ook de middenklasse gaat massaal demonstreren. Het land wordt bijna onbestuurbaar. Nadat het IMF weigert om nieuw geld over te maken, kondigt de Argentijnse overheid eind december het tot dan toe grootste staatsbankroet ooit af. Begin januari 2002 laat zij de een-op-een koppeling van de peso aan de dollar los. Aanvankelijk wordt de peso alleen gedevalueerd naar een wisselkoers van 1,4 peso per dollar maar al snel laat Argentinië de peso vrij zweven. De peso valt en is weldra nog maar minder dan een derde van een dollar waard. Argentijnse producten herwinnen aan prijsconcurrentievermogen, maar buitenlandse producten worden voor veel Argentijnen onbetaalbaar. Juist doordat importproducten onbetaalbaar worden, wordt het aantrekkelijker voor de binnenlandse markt te produceren.³ Nadat de economie in het eerste kwartaal van 2002 nog verder krimpt, stabiliseert de economie zich in de daaropvolgende kwartalen, gevolgd door sterke groei in 2003. Dat jaar en ook in de daaropvolgende jaren groeit de economie zelfs met ruim 8% per jaar (Figuur 2). De werkloosheid daalt gestaag van 22% in 2002 tot 10% in 2006. Tekorten op de lopende rekening van de betalingsbalans en de overheidsbegroting slaan om in overschotten. In 2002 heeft Argentinië zelfs een overschot op de lopende rekening van 8,6%-bbp, gevolgd door een overschot van 6,3%-bbp in 2003. Argentinië profiteert daarnaast ook van de stijging van de prijzen van sojaproducten en enkele andere landbouwproducten, al stijgen deze prijzen, afgezien van een piek in 2004, vooral pas hard na 2005.

³ Volgens Cohen (2011) stimuleerden prijsstijgingen van importproducten de binnenlandse productie van goederen en diensten. Multiplier-effecten ondersteunden het midden- en kleinbedrijf, wat zorgde voor nieuwe banen.

Figuur 2 bbp-ontwikkeling vergeleken tussen Argentinië en Griekenland

Bron: Reuters EcoWin, IMF.

4 Het Argentijnse voorbeeld als grote sprong in het duister

De Argentijnse casus laat zien dat een wisselkoersaanpassing in combinatie met een herstructurering van de overheidsschuld aanvankelijk pijnlijk is, maar dat dankzij het herwinnen van prijsconcurrentie van binnenlandse producenten op vrij korte termijn de binnenlandse dynamiek juist kan terugkeren. Zo bezien lijkt het dus aantrekkelijk voor Griekenland om het strakke korset van de euro uit te trekken. Het Argentijnse voorbeeld volgen is voor Griekenland echter een grote sprong in het duister. Dit blijkt wanneer een aantal belangrijke gevolgen van een euro-exit op een rij wordt gezet, en daarbij rekening wordt gehouden met een aantal grote verschillen tussen de Griekse situatie anno nu en Argentinië in 2001.

Invoeren eigen munt. Hoewel de economie voor een belangrijk deel gedollariiseerd was en Argentinië door de harde koppeling geen monetair en wisselkoersbeleid kon voeren, beschikte het land nog over een eigen munt. Wel gingen veel provincies, toen hun inkomsten sterk afnamen, hun eigen geld uitgeven. De hierdoor ontstane parallelle munten verdwenen pas in de loop van 2003 uit circulatie. Voor Griekenland vereist een exit uit de eurozone de invoering van een eigen munt. Dit kost tijd en leidt waarschijnlijk tot veel chaos en onzekerheid. Allereerst zal de Griekse centrale bank moeten pogen op zeer korte termijn een nieuwe Griekse munteenheid in omloop te brengen, aangezien het ontbreken van een chartaal betaalmiddel economisch zeer ontwrichtend is. Om kapitaalvlucht te voorkomen zal de overheid daarbij mogelijk bankrekeningen bevriezen en kapitaalcontroles instellen. Consumenten en bedrijven zullen op hun beurt geneigd zijn om de chartale euro's die zij nog in hun bezit hebben op te sparen in plaats van uit te geven, aange-

zien deze naar verwachting veel meer waard zullen zijn dan de nieuwe munt. Zolang er nog weinig nieuwe munten in omloop zijn zou daardoor de functie van geld als betaalmiddel onder druk kunnen komen te staan, met waarschijnlijk sterke negatieve gevolgen voor de bestedingen.

Impact op overheidsfinanciën. In Argentinië zorgde de depreciatie van de peso voor een dramatische toename van de schuld als percentage van het bbp. Op het moment van de ont koppeling was de overheid echter al gestopt haar buitenlandse schulden te betalen. Omdat de Argentijnse overheid een primair overschot had, kon zij ondanks de devaluatie haar uitgaven blijven betalen. Doordat de overheid zich na de het bankroet hard opstelde tegenover buitenlandse crediteuren en in toenemende mate marktonvriendelijk en onvoorspelbaar beleid voerde, heeft Argentinië echter nog altijd geen goede toegang tot buitenlands kapitaal.

Als Griekenland uit de euro stapt, zal het naar verwachting meteen zijn staats-schuld niet meer kunnen terugbetalen. Dit komt doordat de nu al hoge overheids-schuld als percentage van het bbp, net als in Argentinië, hard zal toenemen door de verwachte depreciatie van de munt. Een probleem daarbij is dat Griekenland nog steeds een primair tekort heeft (Tabel 1) dat waarschijnlijk groter wordt bij een aanvankelijke verergering van de crisis door een euro-exit. Zelfs als de overheid alle bestaande schuld niet meer zou terugbetalen, moet het land dus ofwel nog meer pijnlijke bezuinigingen doorvoeren, of de Griekse centrale bank moet de schuld monetair financieren. Dit laatste maakt het echter moeilijk om vertrouwen te creëren in de nieuwe munt en kan bovendien leiden tot een hoge inflatie. Deze zal de positieve effecten van een devaluatie deels teniet doen. Vanwege de herstructurering zal ook Griekenland te maken krijgen met reputatieschade, al leert het voorbeeld van Argentinië dat daarbij veel afhangt van het overheidsbeleid na de wanbetaling.⁴ Zoals reeds gemeld beperken volgens empirisch onderzoek de effecten van een faillissement zich meestal tot een periode van maximaal twee jaar na het faillissement.

⁴ Zie Rabobank Special 11/02 voor meer informatie over reputatieschade na een soevereine wanbetaling. Zie Rabobank Special Report 11/22 over het beleid dat Argentinië voerde na de loskoppeling.

Tabel 1 Argentinië – Griekenland vergeleken

	Argentinië	Griekenland
	%	
Reële economische groei	– 4,4	– 6,9
Saldo lopende rekening (%-bbp)	– 1,4	– 9,8
Openheid (export & import %-bbp)	22	51
Primaire saldo overheid (%-bbp)	0,5	– 2,2
Overheidsschuld (%-bbp)	54	165
Krediet aan private sector (%-bbp)	20	115
Binnenlandse deposito's (%-bbp)	22	83
	index	
Corruptie perceptie-index	57/91	80/182

Bron: Reuters EcoWin, IMF, Transparency International.

Impact op bankwezen. De Argentijnse bankensector werd hard geraakt door de loskoppeling van de peso en het bankroet van de overheid. Ongeveer 30% van de bezittingen van banken bestond in december 2001 uit uitzettingen aan de overheid. Verder werden de banken getroffen door de asymmetrische manier waarop dollar-deposito's en dollarleningen in peso's werden omgezet; terwijl bij deposito's iedere dollar in 1,4 peso werd omgezet, werden leningen een tegen een omgezet. Dit leidde tot aanzienlijke verliezen voor banken, die de overheid pas later compenseerde. Eind 2002 hief de overheid alle bevriezingen van de bankrekeningen op, die al voor de loskoppeling van de peso waren ingevoerd. Ook Griekse banken hebben veel Griekse staatsobligaties op de balans staan en zij worden dus geraakt door het verwachte staatsbankroet. Ook zouden zij in problemen kunnen komen wanneer de overheid schulden en bezittingen op een asymmetrische manier omzet in de nieuwe valuta. Nieuwe kapitaalinjecties en/of herstructureringen van de bankensector zullen daarom nodig zijn, maar de overheid kan alleen financiële steun geven door geld bij te drukken. Zonder kapitaalinjecties en herstructureringen is de kans groot dat het vermogen van de bankensector om nieuwe kredieten te verstrekken sterk wordt gereduceerd, wat waarschijnlijk negatieve gevolgen heeft voor investeringen en economische groei. Vanwege de economische chaos zal de overheid naar verwachting ook bankrekeningen moeten bevriezen en kapitaalcontroles moeten instellen. Een belangrijk nadeel voor Griekenland ten opzichte van Argentinië des tijds is dat de financiële sector in Griekenland in relatieve zin veel groter is: afgezet tegen het bbp heeft de bankensector in Griekenland bijna zes keer zoveel krediet verleend (Tabel 1). Daarbij komt nog dat een substantieel deel van de schuld uiteindelijk door de ECB is gefinancierd en dat deze financieringsstroom na een euro-exit waarschijnlijk opdroogt.

Impact op handelsverkeer. Na de loskoppeling en depreciatie van de peso vond een enorme contractie van de importen in Argentinië plaats, terwijl de exporten redelijk op peil bleven, mede doordat de belangrijke agrarische exportindustrie rela-

tief weinig schade ondervond van de economische chaos. Door de herbalancering van de economie herwonnen binnenlandse producenten aan prijsconcurrentiekracht en was Argentinië niet meer afhankelijk van een voortdurende instroom van buitenlands kapitaal. Hierbij moet worden opgemerkt dat Argentinië in de jaren na de loskoppeling profiteerde van de enorme toename van de vraag naar soja en andere agrarische producten, en van de sterke groei van de Braziliaanse economie. Zo namen de exporten van agrarische producten toe van \$ 13,4 miljard in 2002 tot \$ 37,8 miljard in 2010. De exporten naar Brazilië stegen in dezelfde periode van \$ 4,8 miljard naar \$ 14,4 miljard.

Met een tekort op de lopende rekening van 9,8%-bbp in 2011 zijn de betalingsbalansproblemen van Griekenland, en daarmee de noodzaak van een verbetering van de concurrentiepositie, op dit moment veel groter dan die van Argentinië in 2001.⁵ De Griekse economie is daarbij opener dan de Argentijnse economie destijds (Tabel 1), wat de herbalancering gemakkelijker zou kunnen maken. Doordat Griekenland veel meer importeert dan Argentinië destijds, is er bijvoorbeeld wellicht meer potentieel voor imports substitutie. Volgens het IMF is de productie van duurzame consumptiegoederen en kapitaalgoederen in Griekenland met 50% gedaald sinds het begin van de crisis.⁶ Dit suggereert dat de productie van dit soort producten weer relatief gemakkelijk op te voeren is. Op termijn zou de verwachte depreciatie daarbij een impuls kunnen geven aan de belangrijke Griekse toeristenindustrie, die in 2011 verantwoordelijk was voor € 10,5 miljard aan inkomsten uit het buitenland.⁷ Om de verbetering van de concurrentiepositie op de lange termijn in stand te houden, is het daarbij wel belangrijk dat de relatieve prijs- en kostenniveaus in Griekenland niet te hard stijgen. De import-afhankelijkheid van Griekenland is op de korte termijn echter juist een kwetsbaarheid. Doordat het vlak na een euro-exit moeilijk zal zijn om producten te importeren, bestaat de kans dat producenten cruciale toevoer niet kunnen verkrijgen. Ook zal het land wellicht moeilijk aan brandstof en medicijnen kunnen komen. Daarnaast zal de exportsector naar verwachting op de korte termijn zwaar worden getroffen. In Griekenland vormen diensten – voornamelijk toerisme – de meerderheid van de Griekse uitvoerwaarde (58%) en juist dit toerisme zou sterk kunnen lijden onder de chaos rondom een uit-treding.

5 Conclusie

Voor Griekenland betekent voortgaan op de huidige weg nog veel economische pijn.⁸ Het lijkt daarom aantrekkelijk om het voorbeeld van Argentinië van tien jaar

⁵ Zoals reeds gemeld piekte het tekort op de lopende rekening in Argentinië in 1998 met 4,8%-bbp, in Griekenland was dat in 2008 met 14,9%-bbp..

⁶ IMF, 2012.

⁷ Reuters, 2012.

⁸ In Loman (2012) wordt behandeld hoe Griekenland zich zou kunnen aanpassen binnen de eurozone.

geleden te volgen en uit de euro te stappen. Een uittreding zou de Griekse concurrentiepositie in één klap kunnen herstellen en zo de economie kunnen laten herbalanceren. Wij benadrukken echter dat de risico's en de negatieve gevolgen van een uittreding veel groter zullen zijn dan in Argentinië destijds. Allereerst ontstaat er chaos doordat Griekenland een nieuwe munt moet invoeren. Daarnaast houdt de Griekse overheid, ook nadat zij al haar schulden eenzijdig zou afstempelen, nog een tekort op de overheidsbalans en is de omvang van de Griekse financiële sector veel groter dan die in Argentinië destijds. Hoe een uittreding precies uitpakt, hangt daarbij sterk af van het beleid dat Griekenland zowel tijdens als na het uitstappen voert en de mate waarin het nog hulp van buitenaf krijgt.

Auteurs

Herwin Loman (e-mail: H.Loman@rn.rabobank.nl) en Michiel Verduijn (e-mail: M.P.Verduijn@rn.rabobank.nl) zijn als econoom werkzaam bij de Rabobank.

Literatuur

- Blustein, P., 2005, And the Money Kept Rolling In (and Out): Wall Street, the IMF, and the Bankrupting of Argentina, maart 2005.
- Bordo, M., en L.Jonung, 1999, The future of EMU: what does the history of monetary unions tell us?, NBER Working Paper Series 7365.
- Borensztein, E., en U. Panizza, 2008, The cost of sovereign default, IMF Working Paper 08/238.
- Bussière, M., S. Saxena en C. Tovar, 2010, Chronicle of currency collapses: re-examining the effects on output, July 2010, *Journal of International Money and Finance*, vol 31(4):680-708.
- Capital Economics, 2012, What are Argentina's lessons for the euro-zone?, 10 april 2012.
- Cohen, M. 2011, Growth and Recovery in a Time of Default: Lessons from the Role of the Urban Sector in Argentina Authors: Date: March 2011 UNU-WIDER Working Paper 2011/10.
- Eichengreen, B., 2010, The Euro: Love it or Leave it? VOXEU article, May 2010, <http://www.voxeu.org/article/eurozone-breakup-would-trigger-mother-all-financial-crises>, gebaseerd op The Breakup of the Euro Area, Barry Eichengreen, NBER Working Paper 13393, Issued in September 2007.
- Feldstein, M., 2012, The failure of the euro, Foreign Affairs, <http://www.foreignaffairs.com/articles/136752/martin-feldstein/the-failure-of-the-euro>
- Fleming, J., 1962, Domestic financial policies under fixed and floating exchange rates, IMF Staff Papers 9: 369-79.
- IMF, 2012, Greece: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, IMF Country Report No. 12/57.
- Kamalodin, S., 2011, To default, or not to default?, Rabobank Economic Research Department, Special 11/02.
- Krugman, P., en M. Obstfeld, 2003, International Economics: Theory and Policy, 6th Edition, published by Addison-Wesley.
- Lerner, A.P., 1944, Economics of Control: Principle of Welfare Economics (New York, 1944).
- Loman, H., 2012, Griekenland en de euro, Argentijnse, Letse en Duitse lessen, http://overons.rabobank.com/content/images/EKB092012-Focus_tcm64-167420.pdf
- Mundell, R.A., 1963, Capital mobility and stabilization policy under fixed and flexible exchange rates, *Canadian Journal of Economic and Political Science*, vol. 29(4): 475-85.
- Reuters, 2012, Greek tourism income may fall 15 percent, <http://www.reuters.com/article/2012/06/06/us-greece-tourism-interview-idUSBRE8550PM20120606>
- Rose, A., 2007, Checking out: exits from currency unions, Monetary Authority of Singapore Staff Paper 44.
- Rose, A.K., 2011, Exchange Rate Regimes in the Modern Era: Fixed, Floating, and Flaky, *Journal of Economic Literature*, vol. 49(3): 652-672.
- Roubini, N. 2012, Greece must exit, 27 mei 2012, Project syndicate <http://www.project-syndicate.org/commentary/greece-must-exit>
- Transparency International, 2012, Greece: corruption and the crisis, <http://blog.transparency.org/2012/06/06/greece-corruption-and-the-crisis/>
- Scherlis, G., 2010, Patronage and Party Organization in Argentina: The Emergence of the Patronage-based Network Party. Unpublished Phd. dissertation, Leiden University.

Wolf, M., 2012, A permanent precedent, *Financial Times*,
<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/614df5de-9ffe-11e1-94ba-00144feabdc0.html#axzz20zOQXd6T>

De arbeidstijdverkorting die niet doorging en andere lessen uit de jaren tachtig

Paul de Beer

Hoewel de diepte van de huidige economische recessie vergelijkbaar is met die van de jaren tachtig van de vorige eeuw, is de werkloosheid in de huidige recessie veel minder sterk opgelopen. De oorzaak daarvan is gelegen in de geringe stijging van de arbeidsproductiviteit als gevolg van labour hoarding en de forse uitbreiding van de werkgelegenheid in de publieke sector in de huidige recessie. De hoge en hardnekkige werkloosheid in de jaren tachtig wordt wel eens toegeschreven aan het falen van de collectieve arbeidstijdverkorting, die als een van de belangrijkste werkgelegenheidsinstrumenten gold. Deze conclusie is evenwel voorbarig, daar de werkweek in de jaren tachtig weliswaar contractueel verkort werd van 40 naar 38 uur, maar deze arbeidstijdverkorting is nauwelijks omgezet in een daadwerkelijk kleiner aantal gewerkte uren. Per saldo heeft er in de jaren tachtig derhalve geen werkelijke arbeidstijdverkorting plaatsgevonden. Daarom kan op grond van de ervaringen in de jaren tachtig niet gesteld worden dat arbeidstijdverkorting geen effectief middel is en er is reden om dit middel bij de huidige oplopende werkloosheid opnieuw te overwegen.

1 Inleiding

Precies dertig jaar geleden, op 20 november 1982, sloten de sociale partners in reactie op een diepe economische crisis het roemruchte Akkoord van Wassenaar (Stichting van de Arbeid 1982). Het Akkoord van Wassenaar geldt nu als het startpunt van een nieuwe bloeiperiode van de Nederlandse overleconomie, tegenwoordig meestal aangeduid als het poldermodel (vergelijk Visser en Hemerijck 1997). Kernelementen hiervan zijn de bereidheid van vakbonden en werkgevers om in goed overleg tot overeenstemming te komen over de hoofdlijnen van het sociaaleconomisch beleid en de inzet van loonkostenmatiging als instrument om de gevolgen van een economische neergang op te vangen. Destijds gold het Akkoord van Wassenaar echter vooral als een akkoord over arbeidstijdverkorting. Nadat de vakbonden jarenlang tevergeefs hadden bepleit om de werkloosheid te bestrijden door het beschikbare werk over de beroepsbevolking te verdelen, gingen in dit akkoord ook de werkgevers hiermee akkoord. Arbeidstijdverkorting, of kortweg atv,

gold in de jaren tachtig voor velen als het beste instrument om het oplopen van de werkloosheid een halt toe te roepen.

De huidige recessie is al veelvuldig vergeleken met die van de jaren tachtig van de vorige eeuw, die tot nu toe gold als de zwaarste recessie die de Nederlandse economie sinds de Tweede Wereldoorlog heeft doorgemaakt. Inderdaad zijn er opvallende overeenkomsten ten aanzien van de diepte en de duur van de huidige recessie en die van de jaren tachtig. Soms wordt ook opgeroepen tot een nieuw centraal akkoord tussen de sociale partners en de overheid om, net als dertig jaar geleden, tot een gezamenlijke aanpak van de crisis te komen (zie bijvoorbeeld. GroenLinks 2012: 22). Anders dan in de jaren tachtig, speelt het thema arbeidstijdverkorting echter geen rol in de huidige discussie over het gewenste arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid. Is dit omdat we hebben geleerd van de ervaringen in het verleden en daardoor weten dat arbeidstijdverkorting niet werkt? Immers, de werkloosheid liep in de jaren tachtig veel sterker op dan in de huidige recessie het geval is. Of nemen we, omdat het werkgelegenheidsbeleid van de jaren tachtig geen succes was, vanzelf aan dat arbeidstijdverkorting niet effectief is?

Dit artikel probeert de vraag te beantwoorden welke lessen we voor de huidige recessie kunnen trekken uit de ervaringen van de jaren tachtig en welke rol het instrument van arbeidstijdverkorting hierbij heeft gespeeld. Hiertoe vergelijken we eerst, in Sectie 2, de arbeidsmarktontwikkelingen in de huidige recessie met die in de jaren tachtig. Dat de werkloosheid in de huidige recessie veel minder sterk is opgelopen dan in de jaren tachtig blijkt vooral aan twee factoren toe te schrijven: in deze recessie hebben veel bedrijven overtollig personeel in dienst gehouden (*labour hoarding*) en de werkgelegenheid in de publieke sector is veel sterker gegroeid. Vervolgens onderzoeken we in Sectie 3 welke rol arbeidstijdverkorting in de jaren tachtig heeft gespeeld. Hoewel in de meeste sectoren de contractuele arbeidsduur met twee uur per week (5%) werd verkort, blijkt het effect hiervan te verwaarlozen te zijn doordat de feitelijk gewerkte arbeidsuren niet zijn afgenomen. De loonmatiging die in ruil voor arbeidstijdverkorting werd overeengekomen, heeft wel bijgedragen aan het rendementsherstel in de jaren tachtig. In Sectie 4 trekken we enkele lessen uit de ervaringen van de jaren tachtig en schatten het belang van verschillende factoren aan de hand van een decompositie-analyse van de werkloosheidsontwikkeling in de jaren tachtig en in de huidige recessie. Het artikel wordt afgesloten met enkele conclusies.

2 Twee recessies vergeleken

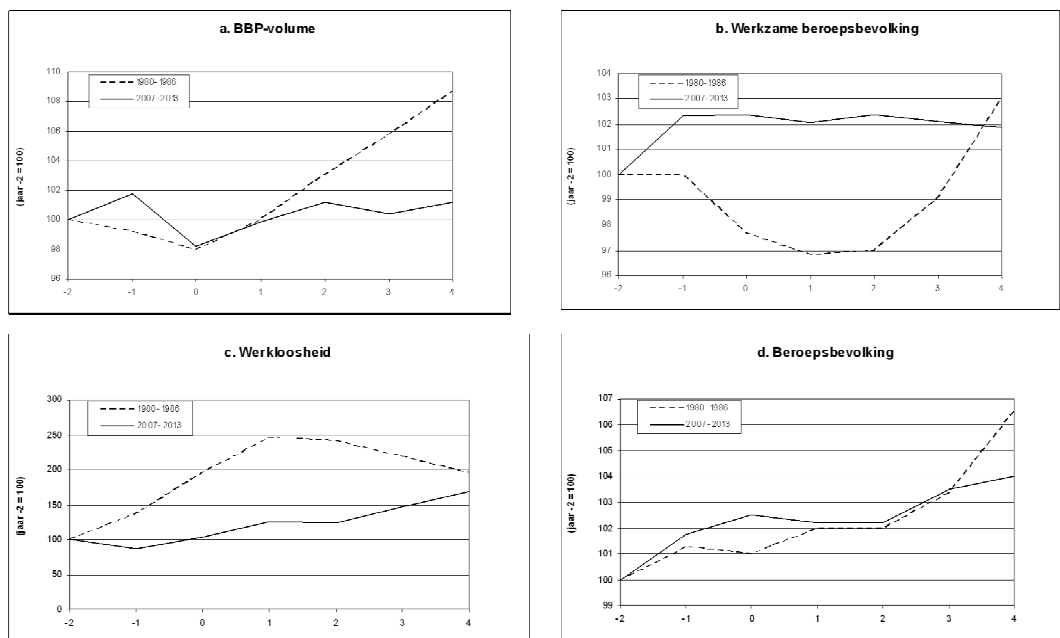
Toen in 1979 de tweede oliecrisis uitbrak, waarbij de olieprijs in twee jaar tijd meer dan verdubbelde (Inflationdata.com), had de Nederlandse economie zich nog maar net hersteld van de eerste oliecrisis van 1973 en de daaropvolgende recessie. De gevolgen van de tweede oliecrisis bleken echter aanzienlijk heftiger, vooral voor de arbeidsmarkt. In 1981 begon de Nederlandse economie te krimpen en vanaf dat moment liep de werkloosheid in hoog tempo op, tot zij begin 1984 een hoog-

ste punt bereikte van 841.000 geregistreerde werklozen of 18% van de beroepsbevolking (CPB 1985: 100). Althans, dit is het werkloosheidscijfer dat destijds werd gehanteerd. Op basis van de huidige definitie, die striktere eisen stelt aan het zoekgedrag en de beschikbaarheid van werklozen, ging het om een aanzienlijk lagere werkloosheid, namelijk 497.000 personen of 8,3% van de beroepsbevolking (CBS Statline). Toch is het belangrijk het cijfer dat destijds werd gepubliceerd in gedachte te houden, omdat dit zeer grote aantal geregistreerde werklozen in belangrijke mate de beeldvorming van de crisis in die periode bepaalde.

Hoewel de economie in 1983 weer begon aan te trekken, begon de werkloosheid pas in 1985 merkbaar te dalen. In 1990 was ze nog niet verder gezakt dan 344.000 personen of 5,1%, aanzienlijk meer dan direct voor de recessie.

Figuur 1 vergelijkt het verloop van de recessie van de jaren tachtig met die van de huidige recessie. Hoewel het gebruikelijk is het verloop van de conjunctuur aan te duiden met groei- en krimppercentages, is het, om een goed beeld van het verloop van een recessie te krijgen, inzichtelijker om gebruik te maken van niveaus. Immers, na een jaar met een economische krimp van 4% lijkt een volgend jaar met een groei van 3% op een voorspoedige economisch herstel te duiden, terwijl een groei van 1% na een krimp van 2% eerder op een aarzelend herstel duidt. Feitelijk is de economische situatie in het tweede jaar echter vergelijkbaar, omdat er in beide gevallen, ten opzichte van het jaar voor de crisis, sprake is van een cumulatieve krimp van ongeveer 1%. Daarom worden de ontwikkelingen in dit artikel steeds geschetst aan de hand van indexcijfers. Hierbij wordt het dieptepunt van de recessie, in termen van reële krimp van het bbp, steeds aangeduid met het jaar 0. De figuren volgen de ontwikkeling van twee jaar voor het dieptepunt ($t = -2$) tot vier jaar na het dieptepunt ($t = 4$). Voor het startjaar ($t = -2$) wordt de index op 100 gezet. Voor de recessie van de jaren tachtig is derhalve de ontwikkeling van 1980-1986 geschetst (1980 = 100) en voor de huidige recessie de jaren 2007-2013 (2007 = 100). De cijfers in Figuur 1 zijn afkomstig uit het Centraal Economisch Plan 2012 van het CPB (2012a); de cijfers voor 2012 en 2013 zijn gebaseerd op de recentste raming van het CPB (CPB 2012b).

Uit Figuur 1a blijkt dat de omvang van de economische krimp in beide recessies vergelijkbaar was, zij het dat deze in 2009 beduidend abrupter was dan in 1982, doordat de economie in 2008 nog groeide, terwijl zij in 1981 al licht kromp. Het economisch herstel was in de jaren tachtig echter beduidend sterker dan voor 2012 en 2013 wordt voorzien. In 1984 was het volume van de productie al weer terug op het niveau van voor de recessie (1980), terwijl nu wordt voorzien dat het bbp in 2013 nog steeds onder het niveau van 2008 zal liggen.

Figuur 1 Verloop van recessies van de jaren 1980 en 2000/10 voor enkele kernvariabelen

Indexcijfers: twee jaar voor het dieptepunt van de recessie ($t = -2$) = 100.

Bron: CPB (2012a en 2012b); bewerking door de auteur.

Hoewel de economische krimp vergelijkbaar was, reageerde de arbeidsmarkt in de jaren tachtig veel heftiger op de crisis dan in de huidige recessie het geval is, zo laat Figuur 1b zien. In 1983 was de werkzame beroepsbevolking ten opzichte van 1981 met 3% gekrompen, terwijl de werkzame beroepsbevolking in de huidige crisis nauwelijks is gekrompen. Het effect van de huidige recessie op de werkgelegenheid is dus opmerkelijk gematigd. Daar staat tegenover dat het herstel in de jaren tachtig ook veel sterker was dan nu wordt voorzien. Het CPB verwacht momenteel dat de werkgelegenheid pas na 2013 weer zal groeien. Dit gematigde effect op de werkgelegenheid vertaalt zich ook in de werkloosheidsontwikkeling (Figuur 1c). In de jaren tachtig werd de werkloosheid in drie jaar tijd tweeënhalf maal zo groot, in de huidige recessie is de werkloosheid nog slechts met een kwart toegenomen. Maar terwijl de werkloosheid in 1985 (drie jaar na het dieptepunt) weer begon te dalen, voorziet het CPB op zijn vroegst in 2015 (zes jaar na het dieptepunt) een daling van de werkloosheid.

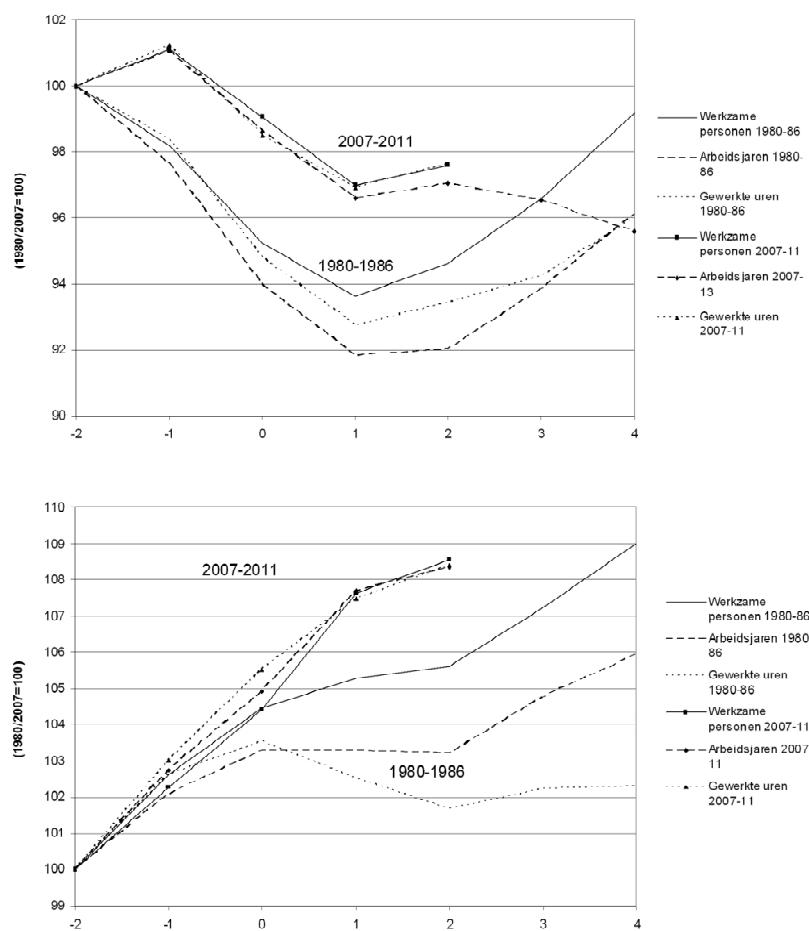
De relatief geringe stijging van de werkloosheid in de huidige recessie wordt wel in verband gebracht met de geringe groei van de beroepsbevolking, doordat de eerste *babyboomers* met pensioen gaan. Figuur 1d laat echter zien dat de beroepsbevolking in de jaren tachtig nog iets minder groeide dan momenteel het geval is, zodat dit geen verklaring biedt voor het verschil in werkloosheidsontwikkeling. Dat de beroepsbevolking begin jaren tachtig zo weinig groeide, was mede het gevolg

van beleid om het arbeidsaanbod te beperken, zoals de mogelijkheden voor vervroegde uittreding (vut) en de grote instroom in de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (WAO). Wel deed zich vanaf 1986 een versnelling voor in de groei van de beroepsbevolking, doordat veel vrouwen tot de arbeidsmarkt toetraden. Dit verklaart waarom de werkloosheid in de tweede helft van de jaren tachtig slechts heel langzaam daalde.

Het grote verschil in werkgelegenheids- en werkloosheidsontwikkeling tussen de jaren tachtig en nu, maakt het interessant de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt wat nauwkeuriger onder de loep te nemen. Figuren 2a en 2b schetsen de ontwikkeling van de werkgelegenheid in personen, het arbeidsvolume in jaren en het totale aantal gewerkte uren in beide recessies in de marktsector en in de (semi-)publieke sector.

Figuur 2a laat zien dat de ontwikkeling van het aantal werkzame personen in de marktsector in beide recessies, gerekend vanaf het jaar voor het dieptepunt, vergelijkbaar was. Tussen 1981 en 1983 kromp de werkgelegenheid in personen met 4,6% en tussen 2008 en 2010 met 4,1%. Dit verklaart derhalve nauwelijks het verschil in ontwikkeling van de werkloosheid. Figuur 2b laat zien dat het werkgelegenheidsverlies in de marktsector in beide recessies ten dele werd gecompenseerd door groei van het aantal banen in de (semi-)publieke sector (hier gedefinieerd als de overheid, zorg, cultuur en overige dienstverlening). Deze compensatie was in de huidige recessie echter beduidend groter dan in de jaren tachtig: tussen 1981 en 1983 groeide het aantal werkzame personen in de publieke sector met 2,5% en tussen 2008 en 2010 met 5,2%. Deze groei was voor het grootste deel toe te schrijven aan de sterke groei in de gezondheids- en welzijnszorg, waar het aantal werkenden met 8% groeide. Maar ook bij de overheid (openbaar bestuur) nam de werkgelegenheid met ruim 5% toe.

Figuur 2. Werkgelegenheidsontwikkeling in de marktsector (zie boven) en in de publieke sector (zie onder)



Bron: CBS (Statline); CPB (2012b).

Tabel 1 geeft de absolute aantallen. Terwijl het absolute verlies aan banen in de marktsector in de huidige recessie groter was dan in de jaren tachtig, was er tegelijkertijd sprake van een veel sterkere groei van het aantal banen in de publieke sector, waardoor het totale werkgelegenheidsverlies kleiner was.

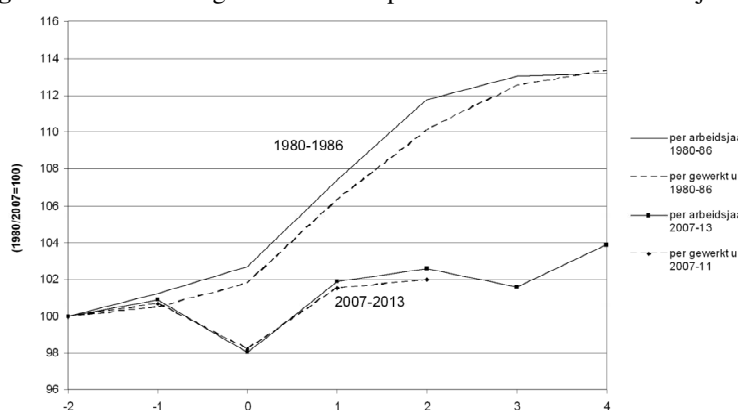
Tabel 1 Werkgelegenheidsmutatie 1981-1983 en 2008-2010 (x 1000; uren x 1 mln.)

	1981-1983			2008-2010		
	markt-sector	publieke sector	totaal	markt-sector	publieke sector	totaal
Werkzame personen	- 188	48	- 140	- 243	146	- 97
Banen	- 190	50	- 140	- 256	158	- 98
Arbeidsjaren	- 219	17	- 202	- 212	98	- 114
Gewerkte uren	- 382	- 3	- 385	- 373	146	- 227

Bron: CBS (Statline).

Het belang van de werkgelegenheidscreatie in de publieke sector om het verschil tussen de jaren tachtig en de huidige recessie te verklaren is nog duidelijker als we naar het arbeidsvolume in arbeidsjaren of gewerkte uren kijken. De krimp van het arbeidsvolume in de marktsector was in beide recessies vrijwel gelijk, maar terwijl in de jaren tachtig het arbeidsvolume in de publieke sector nauwelijks veranderde, is ze in de huidige recessie fors gegroeid. Vergeleken met de jaren tachtig kunnen we dus stellen dat de expansie van de publieke sector de stijging van de werkloosheid in deze recessie met zo'n honderdduizend heeft afgeremd. Anders gezegd: zonder groei van de publieke sector zou de werkloosheid tussen 2008 en 2011 niet met ca. 100.000, maar met zo'n 200.000 personen zijn toegenomen.

Een tweede factor die het verschil in werkgelegenheidsontwikkeling tussen de twee recessies verklaart, is de productiviteitsontwikkeling. Figuur 3 vergelijkt de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit per arbeidsjaar en per gewerkt uur in beide recessies. Terwijl in de recessie van de jaren tachtig de productiviteitsontwikkeling versnelde, was zij in de huidige recessie juist zeer gematigd. In 2009 daalde de arbeidsproductiviteit zelfs fors. Tussen 2007 en 2013 zal de productiviteit volgens de CPB-ramingen per saldo slechts met 4% stijgen; tussen 1980 en 1986 was dat liefst 13%. Bij een overeenkomstige productiegroei vertaalt zich dit in een verschil in de groei (of krimp) van het arbeidsvolume van liefst 8%.

Figuur 3 Ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit marktsector in jaren 80 en 2000/10

Bron: CBS (Statline), CPB (2012b).

Het grote verschil in productiviteitsontwikkeling duidt erop dat het bedrijfsleven in de jaren tachtig geheel anders reageerde op de economische terugging dan in de huidige recessie. In de jaren tachtig ging de recessie gepaard met een ingrijpende herstructurering van de economie. Duizenden bedrijven gingen failliet en hele bedrijfstakken (scheepsbouw, textiel) gingen (grotendeels) ten onder. Dit ging gepaard met massale ontslagen. Deze herstructurering trof waarschijnlijk vooral relatief improductieve bedrijven en activiteiten. Door het verdwijnen van deze laagproductieve werkgelegenheid nam de gemiddelde productiviteit sterk toe. In de huidige recessie lijkt zich eerder het tegenovergestelde te hebben voorgedaan. Bedrijven hebben hun personeel, ondanks de sterke terugval in de vraag naar goederen en diensten, zoveel mogelijk in dienst gehouden. Deze *labour hoarding* resulteerde in een forse daling van de gemiddelde productiviteit per arbeidsjaar.

Het verschil in de reactie van het bedrijfsleven is waarschijnlijk aan drie factoren toe te schrijven. Ten eerste was de rentabiliteit van het bedrijfsleven begin jaren tachtig veel lager dan in de jaren nul van deze eeuw. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de arbeidsinkomensquote die in 1980 87% en in 2007 77% bedroeg. De bedrijven hadden aan het begin van de huidige recessie dus veel meer vlees op de botten en konden zich permitteren om het zittende personeel in dienst te houden zonder onmiddellijk in financiële problemen te komen.

Ten tweede was de economische terugval na de kredietcrisis veel abrupter. De tweede oliecrisis deed zich al in 1979 voor, maar de economie begon pas in 1981 licht te krimpen en het dieptepunt van de recessie werd in 1982 bereikt. De kredietcrisis manifesteerde zich pas in 2008 in volle hevigheid en de economie kromp al in 2009 sterk. Door deze scherpe terugval in de economie (van 3,9% groei in 2007 naar 3,5% krimp in 2009) werden de bedrijven zozeer overvallen en verkeerden zij zozeer in onzekerheid over de toekomst, dat veel bedrijven blijkbaar besloten om even af te wachten en geen overhaaste saneringen door te voeren. In de jaren tachtig vertraagde de economische groei veel geleidelijker (van 2,0% groei in 1979 naar 1,2% krimp in 1982), waardoor de bedrijven zich langer op de crisis konden voorbereiden en maatregelen namen om hun personeelsbezetting aan te passen.

Ten derde kan hierbij het langetermijnperspectief een rol hebben gespeeld. In 2008 – vlak voor de crisis uitbrak – waarschuwde de Commissie Bakker voor een dreigende schaarste aan arbeidskrachten als gevolg van de verwachte krimp van de beroepsbevolking. Voor 2015 voorzag de Commissie een tekort aan arbeidskrachten van 375.000. Het is denkbaar dat veel bedrijven in dit vooruitzicht besloten om hun personeel aan zich te binden om over enkele jaren niet het gevaar te lopen de vacatures, die dan zouden ontstaan als de economie zou herstellen, niet te kunnen vervullen.

Concluderend waren de groei van de werkgelegenheid in de publieke sector en de *labour hoarding* door bedrijven die voldoende vlees op de botten hadden, de twee belangrijkste oorzaken voor de veel minder sterke stijging van de werkloosheid in de huidige recessie vergeleken met die in de jaren tachtig. In deze analyse speelt arbeidstijdverkorting, die in de jaren tachtig als het werkgelegenheidsinstru-

ment bij uitstek gold, geen rol. Daarom gaan we in de volgende sectie na of arbeidstijdverkorting hieraan als derde verklaring moet worden toegevoegd.

3 ATV in de jaren tachtig

De zeer hoge en hardnekkige werkloosheid in de jaren tachtig bracht velen tot de overtuiging dat we moesten leren leven met een blijvend hoge werkloosheid en dat volledige werkgelegenheid wellicht definitief uit het zicht was verdwenen. In 1984 verwachtte de SociaalEconomische Raad zelfs dat de werkloosheid in 1987 zou oplopen tot een miljoen (SER 1984). Voor sommigen was dit aanleiding om te pleiten voor de invoering van een gegarandeerd basisinkomen, om daarmee te erkennen dat mensen ook zonder betaalde baan een volwaardig leven moeten kunnen leiden. Hoewel diverse politieke partijen (zoals de PPR, een van de voorlopers van GroenLinks) en vakbonden (zoals de Voedingsbond FNV en de Industrie- en Voedingsbond CNV) deze ideeën overnamen, wisten zij hiervoor geen brede steun in de politiek en de vakbeweging te krijgen.

Veel meer steun kreeg de opvatting, dat we, als er een structureel tekort aan banen was, het beschikbare werk eerlijker moesten verdelen over de beroepsbevolking. Collectieve arbeidstijdverkorting was daarvoor het aangewezen instrument, al werden ook andere vormen van herverdeling van werk, zoals deeltijdwerk en vervroegde uittreding (de vut), bepleit. Aanvankelijk pleitten vooral de vakbeweging en linkse politieke partijen voor arbeidstijdverkorting. In 1981 brak ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in zijn rapport *Vernieuwingen in het arbeidsbestel* een lans voor verschillende vormen van arbeidstijdverkorting en herverdeling van werk. De grote doorbraak kwam eind 1982, toen de vakbonden en de werkgevers het roemruchte Akkoord van Wassenaar sloten (Stichting van Arbeid 1982). Hierin concludeerden zij “dat het ook bij herstel van de economische groei op middellange termijn niet mogelijk zal zijn de gehele beroepsbevolking, alsmede de aanwas daarvan in de komende jaren aan werk te helpen” en daarom “een beleidsaanpak over meerdere jaren is geboden, gericht op een betere verdeling van de bestaande werkgelegenheid; een aanpak waarin meerdere vormen van herverdeling van werkgelegenheid in aanmerking komen, zoals arbeidsduurverkorting, deeltijdarbeid, bestrijding van jeugdwerkloosheid”. Een belangrijke randvoorwaarde daarbij was wel “dat, mede gelet op de zwakke financiële positie van de bedrijven, een betere verdeling van de bestaande werkgelegenheid niet tot een verhoging van de kosten mag leiden”. Aldus erkenden de werkgevers voor het eerst dat vormen van herverdeling van werk een geschikt instrument konden zijn om meer mensen aan het werk te helpen. In ruil daarvoor deden de vakbonden de concessie van een gematigde loonontwikkeling. Je zou het ook kunnen omdraaien: arbeidstijdverkorting was de pleister op de wonde voor het accepteren van loonmatiging door de vakbeweging.

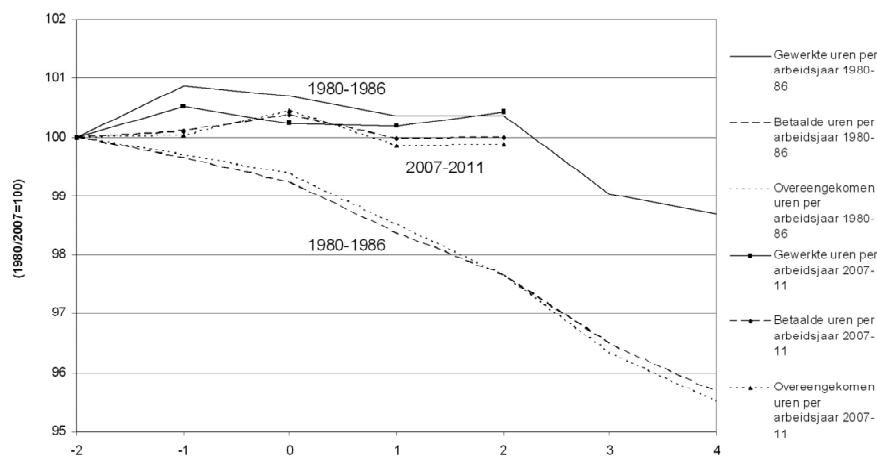
In de volgende jaren werden inderdaad in veel cao's afspraken gemaakt over een verkorting van de wekelijkse arbeidsduur van 40 uur naar – in de meeste geval-

len – 38 uur. In sommige bedrijfstakken volgde enkele jaren later nog een tweede ronde van atv, waarbij de werkweek verder werd verkort tot 37 of 36 uur (Van Hoof 1983). Daarna kwam het proces van collectieve arbeidstijdverkorting echter tot stilstand, waardoor nog altijd in de meeste bedrijfstakken de standaard werkweek 36-38 uur telt.

Deze arbeidstijdverkorting betekende overigens meestal niet dat men contractueel twee uur per week minder ging werken. Gebruikelijk was dat de vrije uren werden opgespaard tot z.g. atv-dagen, die werknemers konden toevoegen aan hun vakantie- en andere vrije dagen. Feitelijk betekende de arbeidstijdverkorting dus vooral een uitbreiding van het aantal vrije dagen per jaar.

Figuur 4 toont de ontwikkeling van de arbeidsduur van werknemers in de recessie van de jaren tachtig en in de huidige recessie. Hieruit blijkt dat het aantal overeengekomen (contractuele) en betaalde uren per arbeidsjaar tussen 1982 en 1986 met 4% (dus iets minder dan twee uur per week) afnam. In tegenstelling hiermee is er in de huidige recessie geen sprake geweest van arbeidstijdverkorting. Als de contractuele arbeidstijdverkorting in de jaren tachtig evenredig was omgezet in nieuwe banen, zoals de voorstanders van arbeidstijdverkorting hoopten, zouden er tussen 1982 en 1986 dus 4%, ofwel zo'n 200.000 banen, minder verloren zijn gegaan.

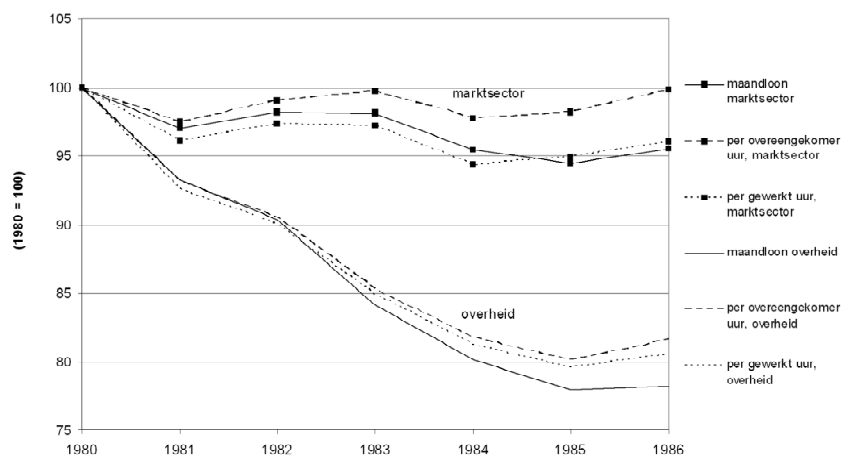
Figuur 4 laat evenwel zien dat de contractuele arbeidstijdverkorting in de jaren tachtig aanvankelijk nauwelijks effect had op het aantal feitelijk gewerkte uren. Tussen 1982 en 1984 bleef het gemiddelde aantal gewerkte uren per arbeidsjaar gelijk en pas tussen 1984 en 1986 nam dit aantal met 2% af (minder dan een uur per week). Ondanks de afspraken over atv gingen werknemers tussen 1982 en 1986 dus nauwelijks korter werken. De oorzaak hiervan is lastig te achterhalen. Deze is in ieder geval niet gelegen in een afname van het ziekteverzuim (waarmee bij het bepalen van het aantal gewerkte uren rekening wordt gehouden), want het aantal Ziektewetuitkeringen nam tussen 1982 en 1984 slechts met 11.000 af (0,2% van het aantal werknemers). Vermoedelijk is het aantal onbetaalde overuren toegenomen. Dat wil zeggen dat veel werknemers ondanks de overeengekomen arbeidstijdverkorting niet werkelijk korter zijn gaan werken. Overigens blijkt dit vooral te gelden voor de marktsector; in de (semi-)publieke sector volgde het feitelijk gewerkte aantal uren wel vrij nauw de overeengekomen arbeidstijdverkorting: tussen 1982 en 1986 nam de overeengekomen arbeidsduur in de (semi-)publieke sector met 4% af en daalde het aantal gewerkte uren met 3,2%.

Figuur 4 Ontwikkeling arbeidsduur werknemers 1980-86 en 2007-11

Bron: CBS (Statline); bewerking door de auteur.

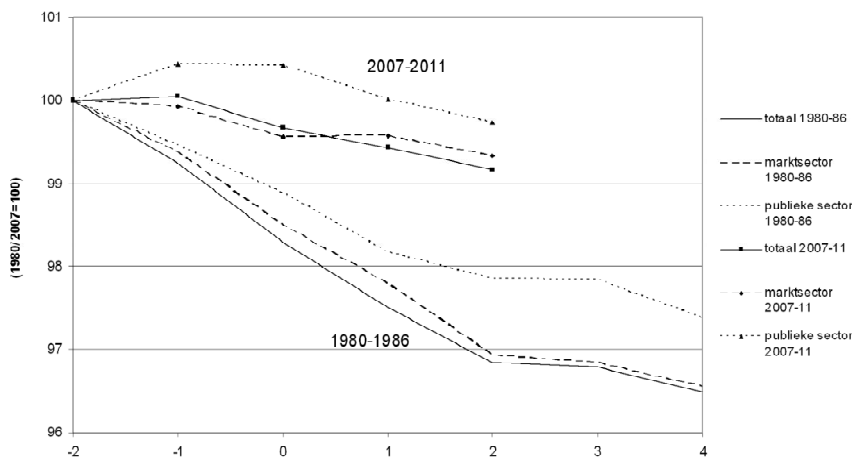
Onderdeel van het Akkoord van Wassenaar was dat de vakbonden in ruil voor arbeidstijdverkorting akkoord gingen met een zeer gematigde loonontwikkeling. Tussen 1982 en 1986 daalden de reële cao-lonen in de marktsector dan ook met 3% (Figuur 5). Doordat tegelijkertijd de arbeidsduur werd verkort, lagen de reële cao-lonen per overeengekomen arbeidsuur echter ongeveer op de nullijn. Zo konden de vakbonden tegenover hun achterban volhouden dat er geen reëel loon werd ingeleverd. Doordat de contractuele arbeidstijdverkorting echter slechts in zeer beperkte mate doorwerkte in het aantal gewerkte uren, daalden de reële cao-lonen per gewerkt uur wel degelijk, met 1,3%. Zo 'kochten' de werkgevers, door akkoord te gaan met arbeidstijdverkorting maar deze niet daadwerkelijk door te voeren, een verlaging van de reële loonkosten per uur.

Bij de overheid deed zich een geheel andere ontwikkeling voor. Daar werden alle salarissen in 1984 nominaal met 3% verlaagd en daarna bevroren, waardoor de reële cao-lonen tussen 1982 en 1986 met 13,5% daalden. Doordat tegelijkertijd zowel de contractuele als de feitelijke arbeidstijd werd verkort, werd de loondaling per gewerkt uur nog enigszins gematigd, al bedroeg deze nog altijd 10%, nadat het reële loon tussen 1980 en 1982 ook al met 10% was gedaald.

Figuur 5 Ontwikkeling reële cao-lonen 1980-1986

Bron: CBS (Statline); bewerking door de auteur.

Zoals opgemerkt werden in de jaren tachtig niet alleen collectieve verkorting van de werkweek (kortweg arbeidstijdverkorting of ATV), maar ook andere vormen van korter werken, zoals deeltijdwerk en vervroegde uittreding, gezien als middel om het beschikbare werk over meer personen te verdelen. Hoewel de collectieve arbeidstijdverkorting in de media en in het beleid veruit de meeste aandacht kreeg, daalde het gemiddelde aantal gewerkte uren per werkende in de jaren tachtig vooral dankzij de uitbreiding van deeltijdwerk. Vooral in de marktsector nam het aantal deeltijdbanen sterk toe, waardoor het aantal arbeidsjaren per baan tussen 1980 en 1984 met 3% daalde (van 0,87 naar 0,84) (figuur 6). In de publieke sector groeide het aandeel deeltijdbanen wat minder snel, maar daar was deeltijdwerk al aan het begin van de jaren tachtig een veel voorkomend verschijnsel. Aan de groei van het deeltijdwerk in de jaren tachtig kan *ceteris paribus*, dat wil zeggen onder de veronderstelling dat de ontwikkeling van het arbeidsvolume in arbeidsjaren hierdoor niet is beïnvloed, de creatie van bijna 400.000 extra banen worden toegeschreven (vergelijk CPB 1991). Daarmee was het effect van deeltijdwerk op de werkgelegenheid vele malen groter dan het effect van collectieve arbeidstijdverkorting.

Figuur 6 Ontwikkeling verhouding arbeidsjaren/banen 1980-86 en 2007-11

Bron: CBS (Statline); bewerking door de auteur.

4 De lessen van de jaren tachtig

Hoe moet de effectiviteit van de arbeidstijdverkorting in de jaren tachtig nu worden beoordeeld? Economen zijn doorgaans sceptisch over de mogelijkheden om werkloosheid te bestrijden door het werk te herverdelen via collectieve arbeidstijdverkorting. De simpele gedachte dat 5% arbeidstijdverkorting *ceteris paribus* 5% meer arbeidsplaatsen zou opleveren wordt vaak beschouwd als een voorbeeld van de *lump of labour fallacy*, de veronderstelling dat er een gegeven hoeveelheid werk is, die men naar believen over meer of minder werknemers kan verdelen. De hoeveelheid werk ligt evenwel niet vast, maar wordt door tal van factoren positief of negatief beïnvloed. Rantsoenering van het arbeidsaanbod, door het maximale aantal arbeidsuren te beperken, zou een flexibele werking van de arbeidsmarkt frustreren en daardoor uiteindelijk tot een kleiner arbeidsvolume leiden. Zelfs als de lonen evenredig met de arbeidsduur worden verkort, zodat het uurloon constant is, leidt arbeidstijdverkorting tot een minder efficiënte benutting van de kapitaalgoederenvoorraad en daardoor tot een stijging van de productiekosten per gewerkt uur. Dit kan bedrijven stimuleren om het proces van vervanging van arbeid door kapitaal te versnellen, waardoor de productie per gewerkt uur stijgt. Bij een gegeven vraag naar goederen en diensten, zal dan slechts een beperkt deel van de 'vrijkomende' uren worden herbezet (De Beer 1984; De Neubourg en Kok 1984; CPB 1985: 102-104).

Het feit dat het aantal werknemers in de marktsector tussen 1982 en 1985 met niet meer dan 36.000 (1%) groeide en de werkloosheid vanaf 1985 slechts zeer traag daalde, leek het gelijk van de critici van arbeidstijdverkorting te bevestigen. Het enthousiasme voor arbeidstijdverkorting bekoelde dan ook snel. In 1991 con-

cludeerde het Centraal Planbureau (1991) in een analyse van de werkgelegenheids-groei in de jaren tachtig dat de arbeidstijdverkorting hieraan geen noemenswaardige bijdrage had geleverd. Het werkgelegenheidsherstel dat zich vanaf 1986 voerde (tussen 1986 en 1990 groeide het aantal werknemers in de marktsector met bijna een half miljoen of 13%), moest bijna volledig worden toegeschreven aan de matiging van de reële loonkosten, die mede het gevolg was van de ontkoppeling van de lonen in de publieke sector en van het minimumloon van de loonontwikkeling in de marktsector. Door collectieve arbeidsduurverkorting zou “naar zeer globale schatting (...) voor 30 à 40 000 personen werkgelegenheid in de marktsector zijn gecreëerd.” (CPB 1991: 2) Voor de publieke sector durfde men geen schatting te geven.

Op basis van de hiervoor gepresenteerde cijfers is deze conclusie niet verwonderlijk: feitelijk is de arbeidsduur van een voltijdbaan in de jaren tachtig amper verkort. Aangezien het gewerkte aantal uren per arbeidsjaar in 1990 slechts 0,7% kleiner was dan in 1982, zou hiervan zelfs in het meest optimistische scenario van honderd procent herbezetting amper een merkbaar effect op de werkgelegenheid zijn uitgegaan.

De ervaringen van de jaren tachtig kunnen ons dus weinig leren over de (in)effectiviteit van collectieve arbeidstijdverkorting als middel om werkloosheid te bestrijden of te voorkomen, om de eenvoudige reden dat er in de jaren tachtig nauwelijks arbeidstijdverkorting heeft plaatsgevonden!

Wat leert ons een vergelijking van de huidige recessie met die van de jaren tachtig dan wel? Om deze vraag te beantwoorden is een decompositieanalyse uitgevoerd van de ontwikkeling van de werkloosheid tussen 1980 en 1984 en tussen 2007 en 2011. De groei van de werkloosheid wordt hier allereerst uitgesplitst in de groei van de beroepsbevolking en de groei (of krimp) van het aantal werkzame personen. De ontwikkeling van het aantal werkzame personen wordt vervolgens ontleed in het effect van de productiegroei, de stijging van de arbeidsproductiviteit per uur, het aantal gewerkte uren per arbeidsjaar (indicator voor arbeidstijdverkorting) en het aantal arbeidsjaren per baan (indicator voor deeltijdwerk).¹ Figuur 7 toont het resultaat. Er zijn enkele opmerkelijke verschillen tussen beide recessies. In de jaren tachtig steeg de werkloosheid vooral sterk doordat de productiviteitsstijging de productiegroei in de marktsector ruimschoots overtrof. Anders gezegd: er vond

¹ De decompositie is gebaseerd op de volgende analyse: (1) $\Delta U = \Delta S - \Delta D_M - \Delta D_P$. Hierin is U de werkloosheid, S het arbeidsaanbod en D_M en D_P respectievelijk het aantal werkzame personen in de marktsector en de publieke sector. Deze laatste worden elk afzonderlijk als volgt gedecomposeerd (de subscript wordt hier achterwege gelaten):

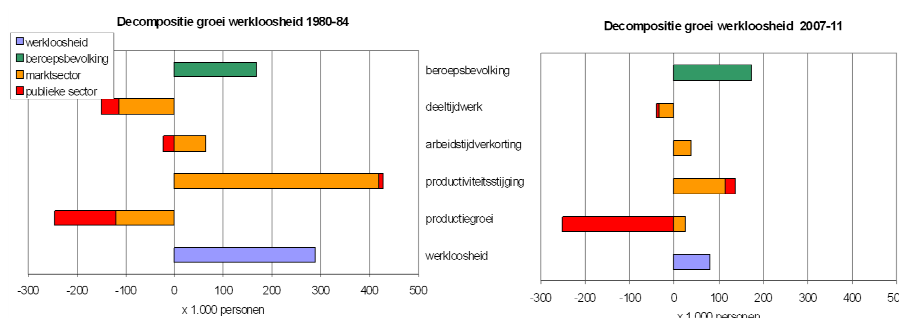
(2) $D = D/F \cdot F/H \cdot H/Q \cdot Q$. Hierin is F de werkgelegenheid in arbeidsjaren, H het aantal gewerkte uren en Q de toegevoegde waarde. In relatieve veranderingen (aangegeven met kleine letters) luidt deze vergelijking (bij benadering):

(3) $d \approx -f/d - h/f - q/h + q$. Hierin is f/d de relatieve verandering van het aantal arbeidsjaren per werkzame persoon (de deeltijdfactor), h/f de relatieve verkorting van de arbeidsduur per arbeidsjaar en q/h de relatieve stijging van de arbeidsproductiviteit. Vermenigvuldigen met D levert op:

(4) $\Delta D = d \cdot D \approx -f/d \cdot D - h/f \cdot D - q/h \cdot D + q \cdot D$. Substitutie van deze vergelijking voor zowel de marktsector als de publieke sector in vergelijking (1) levert de resultaten voor de decompositieanalyse op.

een ingrijpende herstructurering plaats. De groei van de publieke sector bood hiervoor onvoldoende compensatie. In de huidige recessie was de productiviteitsstijging in de marktsector echter relatief gering, hetgeen, zoals eerder opgemerkt, duidt op omvangrijke *labour hoarding*. Doordat tegelijkertijd de publieke sector fors groeide, nam het arbeidsvolume in uren tussen 2007 en 2011 per saldo toe. Hervreiding van werk speelde in beide recessies een bescheiden rol. In de jaren tachtig was het vooral de groei van deeltijdwerk die bijdroeg aan een toename van het aantal werkzame personen. Collectieve arbeidstijdverkorting had, zoals hiervoor uiteengezet, hoegenaamd geen effect, doordat de feitelijke arbeidsduur tussen 1980 en 1984 zelfs toenam. In de huidige recessie was de bijdrage van deeltijdwerk veel geringer en was er per saldo eerder sprake van werktijdverlenging dan van werktijdverkorting. Ondanks de tijdelijke regelingen voor werktijdverkorting en deeltijd-WW (zie hierover De Groot et al. 2012) is tussen 2007 en 2011 het aantal gewerkte uren per arbeidsjaar licht gestegen; alleen in 2009 was er sprake van een lichte daling. Tot slot was de bijdrage van de groei van de beroepsbevolking in beide periodes vrijwel gelijk. Concluderend is de werkloosheid in de huidige recessie dus veel minder toegenomen dan in die van de jaren tachtig door de hoge mate van *labour hoarding* door bedrijven en door de forse uitbreiding van de publieke sector (en daarbinnen vooral de zorgsector).

Figuur 7 Decompositie van de ontwikkeling van de werkloosheid tussen 1980 en 1984 en tussen 2007 en 2011



Bron: CBS (Statline), CPB (2012a en b); bewerking door de auteur.

5 Conclusie

Hoewel de ‘diepte’ van de huidige recessie, in termen van terugval in productie, vergelijkbaar is met die van begin jaren tachtig, reageerde de arbeidsmarkt hier heel verschillend op. In de jaren tachtig liep de werkloosheid sterk op, tot een naoorlogs hoogtepunt, in de huidige recessie is de werkloosheid juist veel minder gestegen dan aanvankelijk werd verwacht. De factoren die verantwoordelijk waren voor het oplopen van de werkloosheid, verschilden ook sterk tussen beide recessies. In de jaren tachtig ging de ingrijpende herstructurering van de industrie – tot

uitdrukking komend in een sterke stijging van de arbeidsproductiviteit – gepaard ging met een omvangrijke vernietiging van banen. In de huidige recessie hebben de bedrijven juist veel arbeid ‘opgepot’, in afwachting van betere tijden. Daarnaast is in de huidige recessie de werkgelegenheid in de publieke sector, vooral in de gezondheidszorg en bij de overheid, sterk blijven groeien, waarmee tweederde van het banenverlies in de marktsector werd gecompenseerd. In de jaren tachtig bedroeg de banencreatie in de publieke sector slechts ongeveer een kwart van de banenvernietiging in de marktsector.

Collectieve arbeidstijdverkorting speelde in geen van beide recessies een belangrijke rol. Hoewel arbeidstijdverkorting in de jaren tachtig zeer veel aandacht kreeg en door velen als het belangrijkste werkgelegenheidsinstrument werd gezien, werden de cao-afspraken over korter werken in de marktsector niet omgezet in feitelijke arbeidstijdverkorting. Daardoor kon atv ook niet bijdragen aan het verminderen van de werkloosheid. Aan het begin van de huidige recessie was er veel aandacht voor de tijdelijke verkorting van de arbeidsduur via de regelingen van werktijdverkorting en deeltijd-WW, maar ook in deze recessie is de gemiddelde feitelijke arbeidsduur per arbeidsjaar niet afgenomen maar toegenomen. Over de effectiviteit van arbeidstijdverkorting bij het bestrijden van werkloosheid valt op grond van de ervaringen in beide recessies dus niets te concluderen omdat er feitelijk geen arbeidstijdverkorting heeft plaatsgevonden. In de jaren tachtig deed zich wel een sterke groei van deeltijdwerk voor, die heeft bijgedragen aan het herstel van de werkgelegenheid, al profiteerden daar vooral (her)intredende vrouwen van in plaats van werkloze mannen (Visser 2002).

Uit de ervaringen met arbeidstijdverkorting in de jaren tachtig valt dus niet veel meer lering te trekken dan dat formele (cao-)afspraken over een werkgelegenheidsinstrument nog niet betekenen dat dit instrument ook daadwerkelijk wordt ingezet. Het meest effectief waren nu juist die maatregelen die niet welbewust als werkgelegenheidsinstrument zijn ingezet. Zo droeg in de jaren tachtig, maar vooral in de huidige recessie de uitbreiding van de publieke sector belangrijk bij aan het matigen van de werkloosheid, zonder dat deze uitbreiding expliciet als werkgelegenheidscreatie werd beargumenteerd. Daarnaast heeft in de huidige recessie *labour hoarding* een belangrijke rol gespeeld, zonder dat hiervoor een doelbewust beleid gevoerd is, afgezien van de deeltijd-WW, maar het effect daarvan was waarschijnlijk zeer beperkt (De Groot et al. 2012). Wel zou men kunnen stellen dat de relatief strikte ontslagbescherming van werknemers in vaste dienst hieraan heeft bijgedragen.

Als de huidige recessie nog enige tijd aanhoudt, is het echter twijfelachtig of de factoren die de afgelopen jaren het oplopen van de werkloosheid hebben afgeremd, nog veel effect zullen hebben. Gezien de noodzaak om de overheidsfinanciën op orde te brengen, zijn de komende jaren omvangrijke bezuinigingen onvermijdelijk, waardoor er weinig ruimte is voor verdere expansie van de publieke sector. Daar staat tegenover dat alom wordt verwacht dat de zorgsector zal blijven groeien (CPB 2012b: 32 e.v.). Veel bedrijven die overtollig personeel tot nu toe niet hebben ontslagen om daarmee kennis en ervaring te behouden, zouden hun besluit wel eens

kunnen heroverwegen als de recessie aanhoudt en de rentabiliteit van de ondernemingen afneemt. De arbeidsinkomensquote neemt in 2012 toe tot 82,5% (tegenover 77,4% in 2007) en het aantal faillissementen is tussen het eerste kwartaal van 2008 en het eerste kwartaal van 2012 verdubbeld (CBS Statline), waardoor steeds meer bedrijven gedwongen zijn alsnog personeel te ontslaan.

Als zich niet snel economisch herstel aftekent, dreigt de werkloosheid in 2013 hierdoor alsnog sterk op te lopen. Het is de vraag welke instrumenten dan nog voorhanden zijn om de stijgende werkloosheid een halt toe te roepen. Of (tijdelijke) arbeidstijdverkorting hiervoor in aanmerking zou kunnen komen, is een vraag die helaas, ook na de voorgaande analyse van de effectiviteit van dit instrument in de jaren tachtig, moeilijk te beantwoorden is. Als andere effectieve instrumenten echter ontbreken, zou een of andere vorm van korter werken op zijn minst serieus overwogen moeten worden. Daarbij dient men er dan wel voor te waken dat afspraken over arbeidstijdverkorting ook daadwerkelijk in korter werken worden omgezet.

Databronnen

CBS, Statline <www.cbs.nl/statline>

Inflationdata.com

http://inflationdata.com/inflation/inflation_rate/historical_oil_prices_table.asp

Auteur

Paul de Beer (e-mail: p.t.debeer@uva.nl) is Henri Polak-hoogleraar voor arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam, co-directeur van het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS) en wetenschappelijk directeur van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging, De Burcht.

Literatuur

- Beer, P. de, 1984, Arbeidstijdverkorting: noodzaak, mogelijkheden, consequenties, *Ekonomische Notities* 12, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.
- Commissie Bakker, 2008, *Naar een toekomst die werkt*. Den Haag: Commissie Arbeidsparticipatie.
- CPB, 1985, Centraal Economisch Plan 1985, Den Haag, Staatsuitgeverij.
- CPB, 1991, De werkgelegenheid in de jaren tachtig, Werkdocument 41, Den Haag, Centraal Planbureau.
- CPB, 2012a, Centraal Economisch Plan 2012, Bijlage 2. Kerngegevens voor Nederland. Den Haag, Centraal Planbureau.
- CPB, 2012b, Economische verkenning 2013-2017, CPB Policy Brief 2012/01, Den Haag, Centraal Planbureau.
- GroenLinks, 2012, Groene kansen voor Nederland, Verkiezingsprogramma 2012, Utrecht, GroenLinks.
- Groot, N. de, R. Frierson, J. Weda en Ph. de Jong, 2012, Werkt werktijdverkorting? Evaluatie bijzondere werktijdverkorting en deeltijd-WW, Den Haag, Ape.
- Hoof, J.J. van, 1983, Arbeidstijdverkorting zonder herverdeling van arbeid?, in: J.J. van Hoof, P. Hermkens, J. van der Linden, D. Verheije en M.A. van der Woude (red.), *Herdeling van werk. Tussen verstarring en vernieuwing van het arbeidsbestel*, pp. 28-44, Z.p., Kluwer/SISWO.
- Neubourg, C. de, en L. Kok, 1984, Arbeidstijdverkorting, Aula Pocket 745, Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum.
- SER, 1984, Advies sociaal-economisch beleid op de middellange termijn 1984-1987, Advies 1984/09, Den Haag, Sociaal-Economische Raad.
- Stichting van de Arbeid, 1982, Centrale aanbevelingen inzake aspecten van een werkgelegenheidsbeleid, Den Haag, Stichting van de Arbeid.
- Visser, J., 2002, The first part-time economy in the world: a model to be followed? *Journal of European Social Policy*, vol.12(1): 23-42.
- Visser, J., en A. Hemerijck, 1997, 'A Dutch Miracle'. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- WRR, 1981, Vernieuwingen in het arbeidsbestel, Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid, Rapporten aan de Regering 21, Den Haag, Staatsuitgeverij.

Lessen uit de crisis: Waarom we opnieuw moeten nadenken over geld

Dirk Bezemer

Robert Solow zei in juli 2010 tegen het Committee on Science and Technology of the U.S. House of Senate Representatives het volgende: "It may be unusual for the Committee to focus on so abstract an issue, but it is certainly natural and urgent. Here we are, still near the bottom of a deep and prolonged recession, with the immediate future uncertain, desperately short of jobs, and the approach to macroeconomics that dominates serious thinking, certainly in our elite universities and in many central banks and other influential policy circles, seems to have absolutely nothing to say about the problem. Not only does it offer no guidance or insight, it really seems to have nothing useful to say." De titel van de Hearings waar hij sprak was 'Building a Science of Economics for the Real World'. Blijkbaar schort het daaraan. Wat mist er dan? Complexiteit? Irrationeel gedrag? Zwarte zwanen? Mijn antwoord is: geld.

1 Inleiding

'De' crisis heeft duidelijk gemaakt dat de economische wetenschap de rol van geld in de economie ernstig verwaarloosd heeft. De 'state of the art' modellen ofwel 'Dynamic Stochastic General Equilibrium' (DSGE) modellen, zijn volgens Tovar (2008:29), onderzoeker bij de *Bank for International Settlements* (BIS), modellen waarin "*financiële markten niet bevredigend gemodelleerd kunnen worden*". Toch is dat geen beletsel voor wijdverbreid gebruik. An en Schorfheide (2007:113) merken in hun overzichtsartikel van DGSE-modellen op: "*They have become very popular in macroeconomics over the past 25 years. They are taught in virtually every Ph.D. program and represent a significant share of publications in macroeconomics.*" En, kunnen we eraan toevoegen, ze worden veel gebruikt in beleidsanalyse, ook bij centrale banken – zie bijvoorbeeld beschrijvingen van de modellen van het IMF (Botman et al. 2007) of de ECB (Smets en Wouters 2005). Monetair beleid wordt dus gebaseerd op modellen zonder banken.¹ Geen wonder dat critici zoals

¹ Weekers, Eerste Kamer 4 juli 2012 (Handelingen): "De heer Reuten heeft gevraagd (...) naar het model DELFI van De Nederlandsche Bank. Klopt het dat de banken niet substantieel zijn geïntegreerd in dat model? Zijn de conclusies van De Nederlandsche Bank partieel? (...) De Nederlandsche Bank heeft te kennen gegeven dat de banken niet expliciet zijn gemodelleerd in DELFI. De afname van de kredietverlening en de mogelijke renteopslag volgen uit een partiële analyse op basis

Willem Buiter opgemerkt hebben dat het bestuderen van deze modellen ‘tijdverspilling’ is.

Het gaat hier niet alleen om DSGE-modellen. Het negeren van geld staat in een lange traditie. Schumpeter (1934:95) schreef al dat *“processes in terms of means of payment are not merely reflexes of processes in terms of goods. In every possible strain, with rare unanimity, even with impatience and moral and intellectual indignation, a very long line of theorists have assured us of the opposite.”* Dat is geen toeval: geld en schuld kunnen niet ingepast worden in een evenwichtsmodel dat opgelost wordt door optimalisatie in de reële sfeer. Dat laat geen vrijheidsgraden over voor een financiële sector met een eigen en onafhankelijke dynamiek. Godley and Shaikh (2002) bijvoorbeeld laten dit zien – het is niet mogelijk financiële stromen zoals rente en winst in het model te specificeren; dat is strijdig met zijn basisveronderstellingen. Dit is wel iets om bij stil te staan. Winst past dus niet in modellen van de winstgedreven markteconomie en centrale banken gebruiken modellen zonder banken. Het moet niet gekker worden, zou je bijna denken. Dat wordt het wel: geld zelf wordt geacht niet te bestaan. Het geeft zelf geen toename van nut, dus kan het eigenlijk niet bestaan. Frank Hahn schreef in 1965 al over *‘Some Problems of Proving the Existence of an Equilibrium in a Monetary Economy’*. Je kunt dit eigenlijk omkeren: het is niet goed mogelijk het bestaan van geld te begrijpen in een evenwichtsmodel-economie. Het is, zoals Pigou zei, een ‘sluier over de realiteit’. Als je het al in je model hebt, is het dus eerder lastig dan handig. Geld doet er niet toe.

Woody Allen schijnt gezegd te hebben *“Economics is about money and why it is good”*. Vreemd genoeg is het tegengestelde dus waar: geld wordt niet echt serieus genomen in grote delen van de economische wetenschap. Als er in macro-economische modellen al een financiële sector is, gebeurt dat vaak door het inbouwen van fricties, zoals ‘sticky wages’. Daarmee kun je dan patronen uit het verleden reproduceren, maar het geeft je geen inzicht in de rol van de financiële sector in de economie (Leijonhufvud 2009). Er is geen schuld, meestal zijn er geen vermogensmarkten, geen balansen, geen *leverage*. Algemeen-evenwichtsmodellen ontkennen zo het wezen van geld en van de financiële sector: het feit dat er liquiditeit moet zijn die niet een-op-een gekoppeld is aan productie (en die je dus net zo goed kunt weglaten uit het model). Met andere woorden, er is geen netto schuld, en dus geen krediet. Maar zonder dat kan er geen groei zijn, en geen crisis.

Dit betekent dat we het groeipotentieel, maar ook het crisispotentieel van de financiële sector miskennen. Schumpeter (1934:101) heeft uitgelegd dat *“in real life total credit must be greater than it could be if there were only fully covered credit. The credit structure projects ... beyond the existing commodity basis.”* Minsky (1982:6) – een student van Schumpeter in Harvard – schreef dat *“it follows that over a period during which economic growth takes place, at least some sectors*

van de scenario's. De kredietverlening door banken en kredietrentes maken echter wel deel uit van het model. Het gerapporteerde effect van de verminderde kredietverlening en de renteopslag op de macro-economie is gebaseerd op een volledige modeldoorrekening en is dus niet partieel.” Met dank aan Geert Reuten.

finance a part of their spending by emitting debt or selling assets.” Dat is niet zomaar theorie. Netto schuldcreatie in de vorm van bankleningen zijn nodig voor de groei van transacties die we meten als bnp-groei. In een empirische studie laten Caporale and Howells (2001:555) bijvoorbeeld zien dat *“loans cause deposits and those deposits cause an expansion of transactions”* (ofwel groei). Krediet en schuld al zijn evenzeer nodig voor het begrijpen van financiële crisis. Ook dit gebeurt niet slechts door ‘fricties’, maar door een overmaat aan schuldcreatie, en de invloed daarvan op vermogensprijzen, en dan op consumptie en investeringen (Bezemer 2012b).

Al deze mechanismen zijn goeddeels afwezig in de academische macro-economie, zoals Krugman and Eggertson (2011) schrijven: *“despite the prominence of debt in popular discussion ... and the long tradition of invoking debt as a key factor in major economic contractions, there is a surprising lack of models that correspond at all closely to the concerns about debt ... Even now, much analysis (including my own) is done in terms of representative-agent models, which by definition can’t deal with the consequences of the fact that some people are debtors while others are creditors.”* Olivier Blanchard bijvoorbeeld publiceerde nog in 2008 nog een artikel onder de titel ‘The State of Macro is Good.’ Helaas, dat is zelfbedrog. Dan had William White, voormalig chef-econoom bij de *Bank for International Settlements* het beter gezien: *“Modern Macroeconomics Is On The Wrong Track”*, schreef hij in 2010 in het IMF-tijdschrift *Finance and Development*. Al voor de crisis (in 2006) vatte Malcolm Knight, General Manager, ook bij the *Bank for International Settlements*, het goed samen: *“The prevailing mainstream theoretical paradigms, enshrined in current textbooks and research, find it difficult to accommodate a significant role for quantitative aggregates ... They typically have limited — or no — room for an active role for liquidity ... They see the economy as being quickly self-equilibrating, which can hardly allow for the cumulative build-up of financial imbalances and the corresponding distortions in real expenditures and capital accumulation.”*

Het punt zal duidelijk zijn. Ondanks de overweldigende dominantie van algemeen-evenwichtsmodellen in de macro-economie is er overweldigend bewijs dat deze benadering ons een blinde vlek voor al het financiële geeft.

2 Alternatieven

Zoals Thatcher al zei: TINA – There is No Alternative. We horen dat nog steeds als het om macro-economische modellen gaat. Het kon niet anders dan dat de crisis ons zou verrassen en overvallen. Alternatieve zienswijzen waren er nu eenmaal niet. Veel academici en centrale bankiers zoals Nout Wellink (2009) en Alan Greenspan (2008) hebben beweerd dat de crisis als een donderslag bij heldere hemel kwam. De Nieuw-Zeelandse centrale bankdirecteur Stevens zei: *“I do not know anyone who predicted this course of events. This should give us cause to reflect on how hard a job it is to make genuinely useful forecasts. What we have seen*

is truly a ‘tail’ outcome – the kind of outcome that the routine forecasting process never predicts. But it has occurred, it has implications, and so we must reflect on it.”

Inderdaad. Er zijn namelijk heel wat goed beredeneerde waarschuwingen en zelfs voorspellingen van de crisis geweest; maar niet in de financieel gebrekkige economische traditie waartoe Stevens zich blijkbaar beperkte (AFEE 2010; Bezemer 2009b, 2009d, 2010b, 2011a). Belangrijker dan een ‘zie je wel’ is dat deze alternatieven ons een richting wijzen voor het ontwikkelen van een economische wetenschap die de financiële sector serieus neemt. Het gaat dan bijvoorbeeld om modellen ontwikkeld door economen als Wynne Godley (1999), Richard Werner (1997; 2005), Steve Keen (1995; 2011) en Michael Hudson (2004). Deze bouwen voort op een heel andere traditie in de economie, waarin aandacht is voor de rol van balansen, accounting, schulden en vermogensmarkten – kortom, voor het financiële karakter van de markteconomie. Denkers zoals Irving Fisher, Veblen, Schumpeter, Keynes, Kalecki, Tobin en Minsky hebben hierin belangrijk werk gedaan (Bezemer 2011a).

Was hier beter op gelet, dan was de crisis in ieder geval niet zo onverwacht gekomen. Godley schreef bijvoorbeeld in 1999 al over de economie in de VS dat *“policy could not sustain the expansion, except temporarily and perversely by giving a new lease on life to the stock market boom.”* Dit was zo, omdat groei in de VS gedreven werd door consumptie en gefinancierd werd met private schuldopbouw – iets wat toen nog niet breed onderkend werd. Godley waarschuwde dat het onmogelijk was *“that this source of growth can be forthcoming on a strategic time horizon... If, per impossibile, the growth in net lending and the growth in money supply growth were to continue for another eight years, the implied indebtedness of the private sector would then be so extremely large that a sensational day of reckoning could then be at hand”* (1999b, p.5). Acht jaar later was het 2007, het jaar van de ‘subprime meltdown’. Hoe kwam dat zo? Godley had dat al uitgelegd.

Na 1999 was de private schuld dus toch *per impossibile* doorgegroeid en Godley begon nu te waarschuwen dat de Amerikaanse ‘Goldilocks’ economie – zo genoemd omdat ze niet te heet (inflatie) maar ook niet te koud (werkloosheid) was – niet kon blijven bestaan: ‘Goldilocks is doomed’ (Godley en Wray 2000). Toen in de zomer van 2006 de huizenprijzen gingen dalen moest de (hypotheek)schuldengroei wel stoppen en was het lot van de lange expansie bezegeld – maar weinigen beseften het. Godley and Zezza (2006, p.3) waarschuwden direct voor een *“sustained growth recession ... somewhere before 2010”*. Wie dat in 2006 schreef, werd helaas niet serieus genomen. In April 2007 schreven ze opnieuw dat de voorspellingen van het *US Congressional Budget Office* (CBO) *“indicating a Goldilocks world in the medium term” “wildly implausible”* waren (Godley et al. 2007a, p.1). In plaats van de bnp-groeicijfers van 2,85 procent gemiddeld tussen 2007 en 2010 die het CBO op basis van haar evenwichtsmodel voorzag, voorspelden Godley et al. een bnp-groei *“slowing down almost to zero sometime between now and 2008”*. Ze waarschuwden dat *“unemployment [will] start to rise significantly and does not come down again.”* In november schreven

ze opnieuw over de verwachte “*significant drop in borrowing and private expenditure in the coming quarters, with severe consequences for growth and unemployment*” (Godley et al. 2007b, p.3).

3 Terug naar de basis

Zo kan het dus ook. Voor een ‘economie voor de echte wereld’ moeten we openstaan voor een opnieuw doordenken van de rol van geld in de economie, zoals vervat in de modellen van Godley en anderen. Hier volgt een aanzet.

In de leerboeken kun je vaak lezen dat geld uitgevonden werd om transactiekosten op ruilhandel te besparen: jij hebt een koe die ik wil ruilen tegen een ezel, maar omdat ze niet evenveel waard zijn en ook niet opgedeeld kunnen worden bedenken we iets (goudklompjes of schelpjes) als rekeneenheid om elkaar het verschil te kunnen betalen. Dit ging circuleren als geld, en op basis daarvan konden zich later kredietsystemen ontwikkelen. Krediet is dus uitgeleend geld.

Dit verhaal over de oorsprong van geld is al populair sinds Aristoteles (Ingham 2004), maar helaas ontbreekt ieder historisch bewijs ervoor. Er zijn wel redenen te geven (zie Wray 1998; Graeber 2011) waarom het zo populair blijft in het economie-onderwijs, maar historici, archeologen en numismatici, mensen die naar de feiten kijken dus, kunnen er niet veel mee. Het past wel uitstekend bij het algemeen-evenwichtsdenken waar geld slechts een *numeraire* goed is. Zo ondersteunt fictieve geschiedenis dus science-fictionmodellen.

De werkelijkheid was dus anders. Wray (1998; 2004), Ingham (2004), Hudson en Van de Mierop (2002), voortbouwend op Knapp (1905) en Mitchell Innes (1913, 1914) zijn enkele referenties voor het echte verhaal. Want een alternatieve blik op geld en onze economie moet uiteindelijk in de feiten gegrond worden. Ook hierin terug naar de basis dus.

Geld is een vorm van schuld, in de prehistorie waarschijnlijk ontstaan uit juridische systemen. Wie iets misdaan had en dus schuldig was, was ook vaak een vergoeding schuldig – en hier zien we direct al dat het morele en financiële verweven zijn; het is geen toeval dat ‘schuld’ nog steeds beide betekenissen heeft. Het web van schulden en tegoeden maakte het noodzakelijk systemen te ontwikkelen om die schulden te erkennen en bij te houden. Zulke schuldbekentenissen konden ook als betalingsmiddel voor andere dan juridische zaken gebruikt worden, zeker toen samenlevingen overgingen van wat David Graeber de ‘human economy’ van wederzijdse sociale verplichtingen noemt, naar de ‘ruileconomie’ waarin handel zich ontwikkelde buiten de context van lokale relaties.

Schulden (en dus kredieten) waren ook nodig zo gauw er, ook ergens in de prehistorie, arbeidsdeling ontstond. De jager wilde zijn net geschoten hert aan de landbouwer geven, terwijl die pas later in het seizoen zijn graan van het land kon halen om de jager terug te betalen. De boer was tot die tijd de jager dus iets schuldig, en zonder deze crediteur-debiteurrelaties is specialisatie met seizoensgebonden productie niet mogelijk. Archeologische vondsten die teruggaan tot aan het derde

millennium voor het begin van onze jaartelling bevestigen dat zulke relaties er altijd geweest zijn, met de benodigde administratieve systemen – van kleitabletten in Sumer en Babylonië tot potscherven in Noord-Italië en kerfstokken in Noordwest-Europa. Zo gauw schuldbekentenissen loskwamen van de specifieke relatie waarin ze aangegaan waren en circuleerden als betaling voor goederen en diensten, was er geld. Schumpeter legde het duizenden jaren later uit: zonder schuld -en kredietsysteem is arbeidsdeling, economische groei en innovatie niet mogelijk.

Modern geld is nog steeds ‘overdraagbare schuld’, zoals Geoffrey Gardiner (2006) het kernachtig stelt: van 17^e-eeuwse handelskredietbrieven (‘bills of exchange’) tot bankbiljetten (“*I promise to pay the bearer on demand...*”) tot de bits in computers die ons huidige, elektronische geld zijn. Geld is schuld en wordt ook nog steeds gecreëerd in de vorm van schuld: de geldhoeveelheid neemt toe als banken een lening uitgeven uit het niets (FRBC 1992; FRBD 2009). De keerzijde van schuld is krediet: waar iemand krediet krijgt kan zij een claim op goederen en diensten laten gelden, en neemt tegelijk een toekomstige verplichting (een schuld) op zich. Tegelijk moet iemand anders verplicht zijn die claim te honoreren, en is daarmee iets verschuldigd. Die twee gaan altijd samen. Eigenlijk is geld dus een relatie: waar crediteur en debiteur een contract aangaan, is nieuw betaalmiddel ontstaan. Dit geldt voor autokredieten, supermarktkrediet, handelskredieten tussen bedrijven (dat een kwart van ons bnp beslaat), en informele geldvormen zoals de ‘Totness Pound’ en de ‘Groninger Gulden’. Iedereen kan geld creëren; maar zoals Hyman Minsky opmerkt, niet iedereen krijgt zijn geld algemeen geaccepteerd. Dat kunnen alleen banken, omdat de staat hun geld sanctioneert en belooft ‘bankengeld’ te accepteren als betaling van belasting. Bankengeld moet je dus hebben om niet in gebreke te blijven tegenover de staat en dus juridisch strafbaar te zijn; die legale dimensie geeft het zijn waarde, net als in oude tijden. Geld is tenslotte dus ook een politiek construct ‘a creature of the state’ zoals Abba Lerner (1947) het zei: “*Zonder politiek gezag geen geldgezag*”.

De correcte geschiedenis van geld verklaart direct een aantal op het oog mysterieuze eigenschappen van geld – tenminste, mysterieus als je denkt dat geld een ‘ding’ is. We zijn nu als maatschappij (en wetenschap) in verwarring over wat geld is en wat het doet. We hebben in ieder geval meer vragen dan antwoorden. Dat is lastig, maar biedt ook perspectief. Hier volgen een paar van die vragen.

Wat is nu ‘echt’ geld? Goud misschien? Zo is het dus niet. Goud en zilver zijn veelgebruikte fysieke symbolen van geld, maar ze zijn geen geld, want geld is geen ding. Schelpjes, goud, papier of bits kunnen allemaal net zo ‘echt’ of ‘nep’ geld zijn. Dat zit hem niet in het fysieke symbool maar in de kwaliteit van de onderliggende crediteur-debiteur relatie, en in de politieke steun voor het geld.

Hoe kon er zoveel geld ‘verdampen’ tijdens de crisis waar we nu in zitten? Tja, hoe verdwijnen relaties? Doordat twee partijen niet samen verder willen en het vertrouwen of de noodzaak ertoe weg is. Niemand vraagt ooit “waar is mijn relatie gebleven?”. Gekke vraag ook. Relaties blijven niet ergens, ze verschijnen ‘uit het niets’ en kunnen ook weer verdwijnen. Net als geld. Nog gekker is trouwens dat mensen zelden vragen hoe er zoveel geld uit het niets kon verschijnen tijdens de

gouden jaren 90 en 2000. Dat is net zo gek, maar de groei van ons geld ‘uit het niets’ schijnt niemand te verwonderen. We vinden het normaal.

Is het toevallig dat tijdens die ‘gouden’ jaren het wereldwijde financiële systeem – het kredietsysteem dus – enorm groeide én onze schulden toenamen? Nee, want krediet is de keerzijde van schuld. Ze gaan onvermijdelijk samen. Wie voorstander is van een zeer grote financiële sector – zoals Nederland, Luxemburg, Engeland – en tegelijk schulden wil verlagen, jaagt een utopie na.

Maar kunnen we nu niet eens geld zonder schuld hebben? Heel wat idealisten hebben zich dit afgevraagd en zijn met concrete voorstellen gekomen. Ooit lukt het misschien? Maar nee, dat kan dus niet, geld zonder schuld – net zoals je geen droog water kunt maken, want geld is een vorm van schuld. Wat wel kan is de groei van schuld, en de manier waarop schuld ingezet wordt, sturen. Als schuldcreatie gebruikt wordt voor economische groei, neemt de schuldenlast (de schuld/bnp-verhouding) niet toe. Het probleem is dat westerse economieën sinds de jaren 80 schuld vooral gebruikt hebben voor het opblazen van vastgoed- en andere vermogensmarkten. Daar stond geen economische groei tegenover en dit leidde tot de kredietcrisis van 2008 en de huidige schulden crisis (vreemd hoe de naam van één doorgaande crisis veranderd is).

Moeten we financiële en monetaire zaken niet beter aan de vrije markt overlaten in plaats van aan de politiek? Nee, want er is geen vrije markt voor geld die buiten de overheid omgaat. Proberen we een tijdje te doen alsof, zoals sinds 2000 met de euro, dan komen we onszelf hard tegen. Geld is een politiek construct, anders werkt het niet.

Van de Eurocrisis gesproken – het probleem is toch dat Grieken corrupt zijn, en Italië maffia heeft, en Spanje zijn arbeidsmarkt moet hervormen, en Ierland te veel huizen gebouwd heeft? Hm. Allemaal bedenkelijke zaken natuurlijk, maar toch niet oorzaken van de Eurocrisis. Die is, zoals de naam al zegt, terug te voeren op de Euro □ het idee dat je één munt kunt hebben in verschillende economieën. Eenheid in geld zonder eenheid in politiek. Historisch gezien zonder precedent, en logisch gezien dan ook onmogelijk. Lees bijvoorbeeld Charles Goodhart er maar op na, die waarschuwde er in 1998 al voor, en hij was de enige niet. Die logica is onverbiddelijk, en we worden nu dus gedwongen onze politiek en democratie aan te passen aan het in stand houden van een munt. Een monetair construct is maatgevend voor de politieke constructie van Europa. Een vreemde omdraaiing van waarden.

Maar als we maar bezuinigen en evenwicht op onze overheidsbegroting brengen komt het toch wel weer goed? Nou, niet met de economische groei. Die heeft krediet nodig, en dat betekent dus ook schuldgroei – zo niet van de overheid, dan van de private sector. De ‘balanced budget’ enthousiastelingen willen overheids-schuld indammen zonder te beseffen dat de enige weg tot groei dan private tekorten, ofwel nieuwe private schuldopbouw is. Je kunt het zelfs omdraaien: het is zorgwekkend als een economie jarenlang een overschot op de overheidsfinanciën kent. Dat moet immers door een betalingsbalanstekort gefinancierd worden, of doordat bedrijven en huishoudens krimpen dan wel zich in de schulden steken (of beide). De EU moedigt dit helaas aan. Sinds het Verdrag van Maastricht in 1993

(waarin de ‘3%-norm’ werd vastgelegd) werd in Nederland vijfmaal een begrotingsoverschot opgetekend. In de vierentwintig jaar daarvoor kwam dat slechts één keer voor, zo laat het CPB weten. Dit is ook precies wat er in de VS gebeurde in de veelgeprezen Clintonjaren (1993-2001). Onder Clinton slonk het overheidstekort, er was zelfs twee jaren achtereen (in 1999 en 2000) een overschot, iets wat in het naoorlogse Amerika verder alleen in 1947-1948 voorgekomen is. De keerzijde was de nu beruchte groei van private schuld en van importen, die uitliep op crisis en recessie. De besparingen van huishoudens als percentage van het besteedbaar inkomen daalden tijdens de Clintonjaren gestaag van ruim 6% in 1993 naar 1% in 2001, en de buitenlandbalans van 0% van het bnp in 1993 naar – 4% in 2001. Je kunt niet alle *budgets* in balans brengen, en ook nog willen groeien.

De rol van krediet en schuld is de rode draad die deze vraagstukken verbindt – het zien aankomen van financiële crises; onze verwarring over de beleidsrespons; de vragen rond bezuinigen. De toepassingen van een fundamentele herbezinning op geld zijn talloos. Dat geldt in de wetenschap, waar we modellen tegenkomen waarin geld een goed is als alle andere, met vraag, aanbod en een evenwicht bepaald door de prijs. Dit leidt dus tot flagrant onbegrip over de rol van geld in de economie. Nog vaker hebben macro-economische modellen geen aandacht voor geld, en al helemaal niet voor schuld, zoals hierboven besproken. Dat is nog net zo relevant als voor, tijdens en vlak na de kredietcrisis. Stephen Cecchetti (2011), de huidige chef-econoom bij de *Bank for International Settlements* merkte op dat “voor een macro-econoom die een theoretisch model van de economie als geheel wil construeren, schuld triviaal is (en dus overbodig, DB): de activa van schuldeisers en de passiva van schuldenaren zijn immers altijd aan elkaar gelijk.” Het staat er echt. Alsof een controller blind de jaarrekening tekent met de opmerking dat activa en passiva aan beide zijden van de balans toch in evenwicht zijn. Dat is echter altijd zo per definitie, en zegt niets over de vooruitzichten en stabiliteit van het bedrijf. Wetenschappelijk is hier dus werk aan de winkel, om het maar mild te stellen. Hoog tijd voor een historisch gegronde en realistische kijk op geld, krediet en schuld, waarbij we gelukkig op de schouders van reuzen kunnen staan. Dat is de les uit de crisis.

Auteur

Dirk Bezemer (e-mail: d.j.bezemer@rug.nl) is Universitair hoofddocent aan de Rijksuniversiteit Groningen

Literatuur

- AFEE, 2010, Association for Evolutionary Economics, AFEE, “Got It Right Project” of the Association for Evolutionary Economics, 2010, te vinden op, bezocht op 11 februari 2011:
www.afee.net/division.php?page=heterodox_economics&sub=got_it_right_project.
- An, S., en F. Schorfheide, 2007, Bayesian Analysis Of DSGE Models, *Econometric Review*, vol. 26(2-4):113-72.
- Bezemer, D., 2011c, Explaining Financial Instability: The Balance Sheet Dimension, Paper under review with Advances in Complex Science.
- Bezemer, D., 2009a, Banks As Social Accountants: Credit and Crisis Through an Accounting Lens, MPRA Working Paper.
- Bezemer, D., 2009b, Lending must support the real economy. *Financial Times*, 5 november 2009.
- Bezemer, D., 2009c, No one saw this coming – or did they? VoxEU.org, 30 September 2009.
- Bezemer, D., 2009d, This is not a credit crisis, it's a debt crisis, *Economic Affairs*, vol. 29(3): 95-97.
- Bezemer, D., 2009e, Why some economists could see it coming. *Financial Times*, 8 September 2009.
- Bezemer, D., 2010a, Do we Need an Accounting of Economics? *Fiducie*, vol. 17(2): 28-33
- Bezemer, D., 2010b, Understanding Financial Crisis Through Accounting Models. *Accounting, Organizations and Society*, vol. 26: 676-88.
- Bezemer, D., 2011a, Credit Cycles, in: J. Toporowski en J. Michell (eds), *The Handbook of Critical Issues in Finance*, Edward Elgar, forthcoming.
- Bezemer, D., 2011b, The Credit Crisis and Recession as a Paradigm Test, *Journal of Economic Issues*, vol. 45(1):1-18.
- Bezemer, D., 2006, The Ponzi Years: Growth But Not Development, in: D.J. Bezemer (ed.), *On Eagle's Wings: The Albanian Economy in Transition*, New York: Nova Science Publishers.
- Bezemer, D., 2009a, Lending must support the real economy, *Financial Times*, 5 November.
- Bezemer, D., 2009b, ‘This is not a credit crisis, it is a debt crisis’, *Economic Affairs*, vol. 29(3): 95-97.
- Bezemer, D., 2009c, Why some economists could see it coming, *Financial Times*, 8 September.
- Bezemer, D., 2010b, Flow of Fund Models and Financial Instability Anticipations, in: Ó. Dejuán, E. Febrero en C. Marcuzzo (eds), *The First Great Recession Of The 21st Century: Competing Explanations*, Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- Bezemer, D., 2010c, Understanding Financial Crisis Through Accounting Models, *Accounting, Organizations and Society*, vol. 26: 676-88.
- Bezemer, D., 2011, The Credit Crisis and Recession as a Paradigm Test, *Journal of Economic Issues*, vol. XLV(1): 1-18.
- Bezemer, D., 2012, Explaining Financial Instability: The Balance Sheet Dimension, *Advances in Complexity Science*, forthcoming.
- Botman, D., P Karam, D. Laxton en D. Rose, 2007, DSGE Modeling at the Fund: Applications and Further Developments, IMF Working Paper 2007/2.
- Buiter, W., 2009, The unfortunate uselessness of most 'state of the art' academic monetary economics *Financial Times* 3 March 2009.

- Caporale, G. en P. Howells, 2001, Money, Credit and Spending: Drawing Causal Inferences, *Scottish Journal of Economics*, Vol. 48, No. 5, pp. 547-57.
- Cecchetti, S. Mohanty en F. Zampolli, 2011, The real effects of debt, BIS Working Papers 352, Basel: Bank for International Settlements.
- FRBC, 1992, Modern Money Mechanics. Chicago: the Federal Reserve Bank of Chicago.
- FRBD, 2009, Federal Reserve Bank of Dallas website education section. Te vinden op, bezocht op 25 februari 2009.: <http://www.dallasfed.org/educate/everyday/ev9.html>
- Gardiner, G, 2006, The Evolution of Creditary Structures and Controls. New York: Palgrave Macmillan.
- Godley, W., 1999a, Money and Credit in a Keynesian Model of Income Determination, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 23(4): 393-411.
- Godley, W., en A. Shaikh, 2002, An Important Inconsistency at the Heart of the Standard Macroeconomic Model, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 24(3): 423-43.
- Godley, W., 1999b, Seven Unsustainable Processes, Annandale-on-Hudson, NY: The Levy Economics Institute.
- Godley, W., 2005, Some Unpleasant American Arithmetic, The Levy Economics Institute Policy Note 5.
- Godley, W., en F. Cripps, 1983, Macroeconomics, London: Oxford University Press.
- Godley, W., en G. Zezza, 2006, Debt and Lending: A Cri de Coeur, The Levy Economics Institute Policy Note 4.
- Godley, W., en M. Lavoie, 2006, Monetary Economics: An Integrated Approach to Credit, Money, Income, Production and Wealth, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Godley, W., en M. Lavoie, 2007a, Fiscal Policy in a Stock-Flow Consistent, SFC, Model, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 30(1): 79-100.
- Godley, W., en R. Wray, 2000, Is Goldilocks Doomed?, *Journal of Economic Issues*, vol. 34(1): 201-6.
- Godley, W., D. Papadimitriou, G. Hannsgen en G. Zezza, 2007, The U.S. Economy: Is There a Way Out of the Woods?, The Levy Economics Institute Strategic Analysis, No 11.
- Goodhart C., 1998, The two concepts of money: implications for the analysis of optimal currency areas, *European Journal of Political Economy*, vol.14(3): 407-32.
- Graeber, D., 2011, Debt: The First 5000 Years, Melville House.
- Hahn, F., 1965, On Some Problems of Proving the Existence of an Equilibrium in a Monetary Economy, in: Hahn en Brechling (eds), *Theory of Interest Rates*.
- Keen, S., 1995, Finance and Economic Breakdown: Modeling Minsky's Financial Instability Hypothesis, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol.17(4): 607-35.
- Keen, S., 2011, Debunking Macroeconomics, *Economic Analysis & Policy*, vol. 41(3): 147-67.
- Krugman, P., en G.B. Eggertsson, 2010, Debt, Deleveraging, and the Liquidity Trap: A Fisher-Minsky-Koo approach, New York, Federal Reserve Bank of New York & Princeton University.
- Leijonhufvud, A., 2009, Stabilities And Instabilities In The Macroeconomy,. Vox.eu.org, 21 November 2009.
- Leijonhufvud, A., 2009, Macroeconomics and the Crisis: A Personal Appraisal, CEPR Policy Insight 41.
- Lerner, A., 1947, Money As A Creature Of The State, *American Economic Review*, vol. 37(2): 312-17.
- Minsky, H., 1986, Stabilizing an Unstable Economy. McGraw-Hill.

-
- Minsky, H., 1980, Capitalist Financial Processes And The Instability Of Capitalism, *Journal of Economic Issues*, vol. 14(2): 505-23.
- Schumpeter, J., 1934, *The Theory of Economic Development*. New York, Harvard University Press.
- Sen, A., 1982, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*. Oxford, Clarendon Press.
- Smets F., en R. Wouters, 2003, An Estimated Dynamic Stochastic General Equilibrium Model of the Euro Area, *Journal of the European Economic Association*, vol. 1(5): 1123-75.
- Solow, R., 2010, Prepared Statement of Robert Solow, Professor Emeritus, MIT, to the House Committee on Science and Technology, Subcommittee on Investigations and Oversight: Building a Science of Economics for the Real World.
- Tovar, C., 2008, DSGE Models and Central Banks, BIS Working Paper 258.
- Werner, R., 1997, Towards a New Monetary Paradigm: A Quantity Theorem of Disaggregated Credit, with Evidence from Japan, *Kredit und Kapital*, vol. 3(2): 276-309.
- Werner, R., 2004, *New Paradigm in Macroeconomics: Solving the Riddle of Japanese Macroeconomic Performance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wray, L., 1998, *Understanding Modern Money*. Cheltenham UK: Edward Elgar.
- Wray, L., 2004, (ed.), *Credit and Sate Theories of Money: the Contributions of Michael Innes*, Cheltenham UK: Edward Elgar.

Het kind van de rekening

Bas ter Weel

1 Inleiding

Op de kleuterschool was ik lid van gymnastiekvereniging *Willen Is Kunnen*. Iedere week werd een uurtje gegymd door de kinderen uit het dorp. Het hoogtepunt was de jaarlijkse uitvoering voor ouders en andere familieleden. Dit geschiedde op een vrijdagavond ergens in het voorjaar. In de gang van de sporthal stonden alle jongens in hagelwit tenue met blauw embleem te wachten totdat ze hun kunsten mochten vertonen. Ouders die kwamen kijken naar de voorstelling legden alle capriolen zorgvuldig met fotocamera voor het nageslacht vast. In afwachting van het optreden waren ze bijna net zo nerveus als de jonge artiesten. Ik zal u maar meteen bekennen dat ik niet de ster van de avond was. De mars in looppas de zaal in ging nog wel, al liep ik soms wat uit de pas. Ook de sprong door de hoepel was geen probleem. Maar dan de koprol. Ik herinner me nog het kloppende hart in de keel en het malen van het zinnetje “snelle aanloop en kin op de borst”. Alle energie was de weken daarvoor gaan zitten in het goed uitvoeren van de koprol. Oefenen op het grasveld in de tuin, goed opletten tijdens de aanwijzingen van de gymlerares en kijken hoe andere kinderen koprolden. Dit was het moment om al die inspanningen te gelde te maken. Het moest nú lukken. Van de koprol zelf weet ik niets meer, maar de glimlach vanaf de tribune herinner ik me nog wel.

Wat leert dit verhaal ons? De naam van de gymnastiekvereniging is zo gek nog niet. Kunnen is voor een groot deel een kwestie van willen. Door energie te steken in de koprol is het gelukt. Daarnaast werden kinderen vanaf leeftijd vier lid van de gymvereniging. Ik werd vier in februari 1979 en de jaarlijkse uitvoering was in de lente van dat jaar. Dit zette mij op een achterstand ten opzichte van klasgenoten die al in het najaar van 1978 lid waren geworden. Zij waren al wat behendiger. Ook het vertrouwen van ouders dat een koprol maken mogelijk is en de hulp bij het onder de knie krijgen van bepaalde vaardigheden is van belang. Ten slotte heb ik geen turntalent, waardoor het geen superkoprol is geworden.

Waarom is dit verhaal relevant voor mijn leerstoel *Social Economics and Labour Market Policy*? Het terrein van *social economics* omvat de economie van alledag. Het onderwijs en het onderzoek op dit terrein aan de *School of Business and Economics* van de Universiteit Maastricht is gericht op de economie van de niet-financiële pagina van de krant. Maatschappelijke vragen op beleidsterreinen van onderwijs, innovatie, arbeidsmarkt, veiligheid, cultuur en gezondheid worden geanalyseerd met de prachtige bouwstenen die de economische wetenschap ons biedt.

De economie van de kleuter op de gymnastiekvereniging gaat vanuit de invalshoek van *social economics* over investeren, de kans krijgen om je kunsten te vertonen en het belang van wilskracht om iets voor elkaar te krijgen (zie ook Becker en Murphy, 2000, voor een definitie en analyses van *social economics*).

In deze bijdrage zal ik uitleggen voor welke keuzes kinderen en hun ouders staan, welke belemmeringen kinderen tegenkomen op hun weg naar volwassenheid en dat doorzettingsvermogen belangrijk is om een koprol te kunnen maken. Ik zal dat doen aan de hand van waarnemingen en opvallende verbanden, die leiden tot beleidsuitdagingen en relevant zijn voor de opdracht van mijn leerstoel.

2 Jong geleerd, oud gedaan

Uit eigen ervaring kan ik zeggen dat vader worden één van de hoogtepunten van het leven is. Mijn drie zoons – Joram, Tristan en Beau – maken het leven een stuk mooier en hun ontwikkeling is een fascinerend proces. Over het algemeen geloof ik dan ook dat ouders zielsveel van hun kinderen houden en het beste met ze voorhebben. Deze goede bedoelingen blijven echter niet zonder gevolgen. Jonge kinderen zijn geheel afhankelijk van de ouderlijke liefde en aandacht. Vertaald in economische termen betekent dit dat ze afhankelijk zijn van de investeringen van ouders tijdens de opvoeding. Investerings in de vorm van tijd, zoals aandacht en liefde, maar ook in de vorm van geld, zoals gezonde voeding en het lidmaatschap van de gymnastiekvereniging (zie ook Altonji et al. 1997).

Afhankelijkheid is een belangrijke beperking voor het kind. Het klinkt u misschien vreemd in de oren, maar het feit dat kinderen hun ouders niet kunnen kiezen is een van de meest fundamentele ongelijkheden in het leven (zie Becker 1993; Cunha en Heckman 2007). Je zult maar in de krottenwijken van Rio de Janeiro geboren worden of je zult maar een vader hebben die al voor de geboorte is verdwenen of je zult maar een moeder hebben die waarschijnlijk voordat je vijf jaar oud bent overlijdt aan de gevolgen van aids. Dit zijn schrijnende voorbeelden. Gelukkig hebben kinderen in Nederland niet of nauwelijks met dit soort erbarmelijke omstandigheden te maken in vergelijking met kinderen in delen van Afrika en Zuid-Amerika.

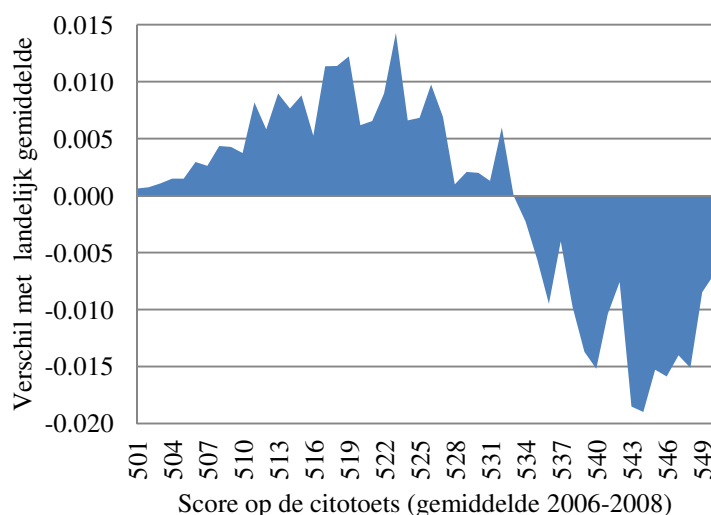
Toch zien we ook in ons land op verschillende terreinen een toenemende polarisatie ontstaan. Een groeiend deel van de Nederlandse kinderen wordt opgevoed onder ongunstige sociale omstandigheden. Van de Nederlandse kinderen onder de 16 leefde in 1996 10 procent in een eenoudergezin. In 2010 was dit 15 procent. Dat is 1 op 7. Onder de allochtone bevolking is het percentage zelfs gestegen naar 22 procent. In totaal gaat het om ruim 400.000 kinderen die opgroeien zonder de aanwezigheid van beide ouders. Het inkomen van eenoudergezinnen is op dit moment slechts 45 procent van het inkomen van een gezin met twee ouders. In 2000 was dit nog bijna 60 procent. Ruim 15 procent van de Nederlandse gezinnen kan moeilijk rondkomen tegenover ongeveer 10 procent midden jaren tachtig.

Het lijkt erop dat er een verband bestaat tussen een zwakke inkomenspositie en de ontwikkeling van kinderen. Kinderen uit relatief zwakke gezinnen hebben namelijk vaker een taalachterstand wanneer ze het primair onderwijs instromen en een grotere kans om zonder diploma het onderwijs te verlaten (zie Knudsen et al. 2006)

Figuur 1 laat als voorbeeld de scores op de Cito-toets van kinderen uit de sociaaleconomisch slechtste wijken zien ten opzichte van het Nederlandse gemiddelde. Het gaat hier om de ruim tachtig wijken die op de nominatie stonden om tot Vogelaarwijk te worden omgedoopt. Cito scores variëren van 501 tot 550. Een positief verschil in de grafiek staat gelijk aan een groter aandeel van kinderen uit de slechte wijken met een bepaalde score.

Uit het patroon in de figuur is meteen duidelijk dat deze kinderen slechter scoren op de eindtoets die in groep 8 van het basisonderwijs wordt afgenomen. Bij iedere score hoort een advies voor de middelbare school. Met een score boven 538 is het advies in de regel havo/vwo. Met een score onder 528 is het advies een vmbo-opleiding. Ruim 40 procent van de kinderen uit de slechte wijken krijgt op basis van deze scores een dergelijk advies, terwijl dit ongeveer 20 procent is voor de rest van Nederland. Tel daarbij op de grotere kans op schooluitval in het vmbo en het is duidelijk dat deze kinderen gemiddeld waarschijnlijk een minder goede toekomst tegemoet gaan.

Figuur 1 Kinderen uit achterstandswijken scoren lager op de Cito-toets



Wat betekenen deze ontwikkelingen? Kort gezegd: niet veel goeds. Kinderen in wie onvoldoende wordt geïnvesteerd door te weinig tijd of geld lopen een achterstand op die niet of nauwelijks te repareren is.

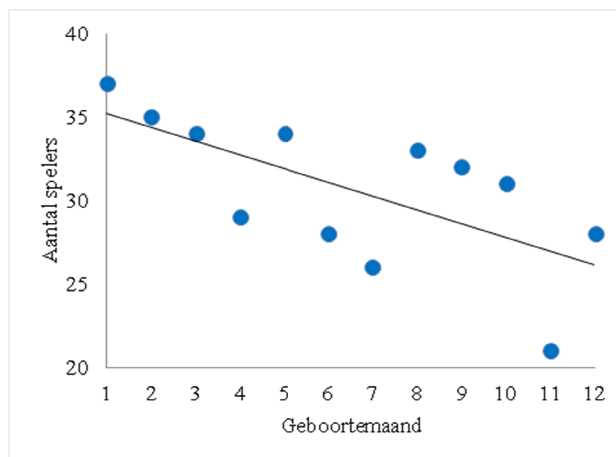
Investerings zijn namelijk het meest rendabel wanneer ze in de eerste levensjaren worden gedaan. Op jonge leeftijd wordt de basis gelegd voor ons latere leven

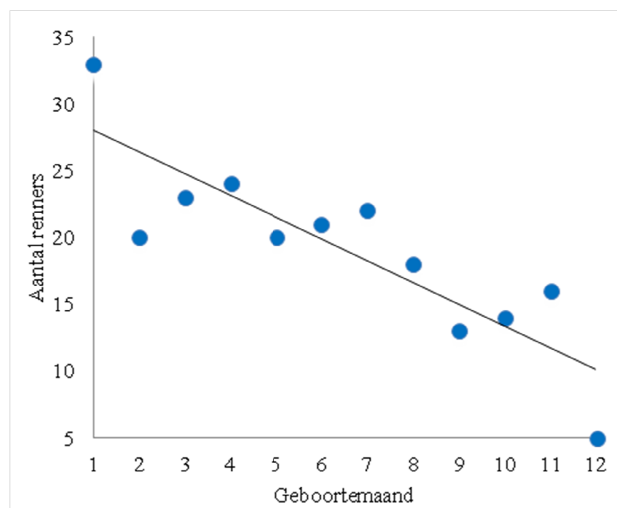
(Epstein 1994). Deze basis hangt voor een deel af van onze genen. Genen leveren de bouwtekening van waaruit de hersenen zich moeten ontwikkelen. Daarnaast heeft de baarmoeder waarin we groeien een belangrijke invloed. Als we eenmaal de bouwtekening hebben, moeten er immers materialen komen die het gebouw in elkaar zetten. Ten slotte bepaalt de omgeving waarin we worden geboren voor een groot deel hoe we gaan functioneren. Als het gebouw er eenmaal is, past het zich aan de wensen van de omgeving aan om bewoond te kunnen worden (zie Hammerstein 2003; Shonkoff en Philips 2000).

Ik illustreer het belang van investeringen aan de hand van voorbeelden uit de topsport, die ik baseer op het werk van Gladwell (2008). Zulke analyses zijn nuttig, omdat sporters vanaf jonge leeftijd veel hebben geïnvesteerd. Iedere dag, jaar in jaar uit, is gewerkt aan het bereiken van het hoogst haalbare podium. Ouders hebben hun kinderen van wedstrijd naar wedstrijd en van training naar training gebracht en sterk gestimuleerd om het hoogst haalbare podium te halen.

Figuur 2. Topsporters zijn vaker vroeg in het jaar geboren

a. Deelnemers aan het EK voetbal in Polen en Oekraïne in 2012 ($n=368$)



b. Renners met punten in het ProTourklassement over 2011 ($n=229$)

Als eerste heb ik daarom alle teams bekeken die afgelopen zomer aan het – voor Nederland niet bepaald succesvol verlopen – EK voetbal in Polen en Oekraïne hebben deelgenomen. Als ik de deelnemers rangschik op geboortemaand komt er een opvallend patroon bovendrijven. Van de 368 spelers zijn er 106 in de eerste drie maanden van het jaar geboren, tegen 80 in de maanden oktober, november en december. Figuur 2a laat het patroon zien. Nu kan dit berusten op toeval. Daarom heb ik ook de eindklassering van het ProTourklassement in 2011 bekeken. De Pro-Tour is een selectie van de beste professionele wielerteams in de wereld die jaarlijks een competitie van wedstrijden fietsen. De grote klassiekers als Luik-Bastenaken-Luik, Parijs-Roubaix en de Ronde van Vlaanderen zijn onderdeel van de competitie, evenals de drie grote wielerrondes in Frankrijk, Italië en Spanje. In het eindklassement staan alle renners die punten hebben behaald in 2011. Dit zijn er 229. Als we deze renners ook op geboortemaand rangschikken, vind ik dat 76 renners in januari tot en met maart zijn geboren en slechts 35 in de laatste drie maanden van het jaar. Figuur 2b geeft het verband tussen geboortemaand en het aantal renners met ProTourpunten weer.

Wat heeft dit nu met investeringen te maken? Veel. De afkapgrens voor sporters in jeugdteams ligt op 1 januari. Dit betekent dat een jongen die is geboren op 31 december in een jeugdteam terechtkomt met alleen maar oudere kinderen, terwijl een jongen die op nieuwjaarsdag wordt geboren in een team terecht komt met slechts jongere kinderen.

Een dag verschil kan een carrière maken of breken, omdat het jonge kind fysiek maar moeilijk kan opboksen tegen de oudere kinderen in het team terwijl het oude kind iedereen fysiek de baas is. Cadel Evans en Fabian Cancellara werden in de jeugd gezien als sterke jongens en reden altijd voorop. Ze waren groter en sterker dan hun leeftijdsgenoten in de jeugdteams van Australië en Zwitserland en wonnen op basis van fysieke kenmerken vele wielervedstrijden. Ze zijn geboren in februari

en maart. Rafael van der Vaart en Ron Vlaar waren toppers in de landelijke jeugdselecties van de KNVB, evenals EK-debutant Jetro Willems. Juist, geboren in februari en maart.

In ieder cohort hebben oudere kinderen een voordeel ten opzichte van jongere kinderen. Dit betekent dat de selectiedatum bepalend kan zijn voor de investeringen die worden gedaan. Jongens die sterker zijn, worden eerder geselecteerd voor regionale en nationale jeugdteams en komen eerder bij professionele voetbalclubs terecht. In deze selecties krijgen ze training van de beste trainers. Ook oefenen ze met de beste medespelers en wedijveren ze met de beste tegenstanders. De oudere kinderen ontwikkelen zich sneller en bereiken een hoger niveau dan degene die hetzelfde talent hebben, maar toevallig bijna een jaar jonger zijn. Sportbonden zouden daarom beter per half jaar kunnen selecteren.

Terug naar de achterstandswijken in Nederland. In de wijken zelf bestaat ook een effect van selectie. De afkapgrens op de basisschool ligt in Nederland op 1 oktober. Welke kinderen hebben de hoogste Cito score in groep 8? Inderdaad de kinderen die in het vierde kwartaal zijn geboren. Een eenvoudige analyse waarin de score wordt verklaard uit geboortekwartalen laat zien dat kinderen die geboren zijn in de eerste drie kwartalen van het jaar ongeveer een procent slechter scoren op de Cito-toets. Dit verschil loopt op naarmate de kinderen jonger worden. Een kind dat geboren is in het derde kwartaal scoort gemiddeld 1,8 procent slechter dan een kind dat geboren is in het vierde kwartaal. Geboren worden op 30 september of 1 oktober kan dus een wereld van verschil zijn, omdat het kan leiden tot een totaal andere carrière in het voortgezet onderwijs en daarmee het latere leven.

Als we dit vertalen naar investeringen, zijn er twee redenen waarom vroege investeringen hoge opbrengsten hebben. Ten eerste worden vaardigheden die vroeg zijn aangeleerd ingezet in latere periodes. Dit kan direct nuttig zijn, maar stimuleert ook het aanleren van andere vaardigheden. Het leren spreken van een taal is noodzakelijk om te communiceren, maar helpt ook om een tweede taal te leren en om rekensommen beter te begrijpen. Ten tweede bestaat er complementariteit tussen de verschillende dingen die een kind leert. Wanneer nu wordt geïnvesteerd leidt dat tot hogere productiviteit van latere investeringen. Dit betekent dat er naast investeringen ook onderhoud gepleegd moet worden. Rekenen en taal vormen de basis van wiskunde. Wanneer dit nu beter wordt aangeleerd, kan later een hoger niveau worden bereikt. Daarvoor is nog steeds een goed begrip van rekenen en taal vereist. Vroege investeringen zijn dus lonend, maar deze moeten wel worden gecontinueerd.

Bij de voetballers en wielrenners is dit zeker gebeurd. Zij werden vroeg geselecteerd en onder zeer goede condities opgeleid, totdat ze zelf hun brood konden verdienen. Dit staat in schril contrast met de kinderen in achterstandswijken. Zij zijn toevallig in die wijken geboren en zijn als het jongetje dat op 31 december jarig is. Bijna kansloos om tot de selectie van het Nederlands elftal door te dringen door een toevallige afkapgrens.

3 Vroege start loont

Hoe kunnen we realiseren dat ieder kind gelijke investeringskansen krijgt? Dit begint met een simpele notie: “Wie achter de kudde aanloopt, loopt altijd in de stront”. Met andere woorden, laten we selectie op basis van het feit dat een kind toevallig in een achterstandswijk is geboren zoveel mogelijk beperken.

Een leerplicht vanaf vier jaar voor iedereen lijkt dus kansrijk. Op dit moment gaan veruit de meeste kinderen vanaf vier jaar naar school, maar begint de leerplicht pas bij vijf. Laten het nu juist de kinderen uit zwakke gezinnen zijn die vaak later op school komen. Het oplossen van deze ongelijke start is eenvoudig door een leerplicht vanaf vier jaar in te voeren. Dit is al eens geopperd en door de Tweede Kamer goedgekeurd, maar door de val van het Kabinet-Kok II controversieel verklaard tijdens behandeling in de Eerste Kamer en later niet doorgezet. De officiële reden voor het afblazen was dat ouders een eigen verantwoordelijkheid hebben om hun kinderen op tijd naar school te sturen. Natuurlijk is dat zo, maar je zult maar domme ouders hebben die je pas vanaf 5 jaar naar de basisschool sturen. Opnieuw een toevalligheid die bepaalde kinderen levenslang op achterstand heeft gezet, zonder dat ze hiervoor zelf een keuze hebben kunnen maken.

Achterstanden zijn echter bij sommige kinderen al op een leeftijd van vier jaar aanwezig. De kosten van opvoeding van een jong kind zijn immers moeilijker te dragen voor armere gezinnen. Deze kosten kunnen worden verlaagd door de inspanningen die de opvoeding vergt te verdelen tussen gezin en overheid. Het blijkt dat investeringen in zeer jonge kinderen uit zwakkere gezinnen en kinderen uit achterstandswijken positief correleren met schoolresultaten en negatief met bijvoorbeeld schooluitval, criminaliteit en drugsgebruik. Uiteindelijk bereiken deze kinderen een betere maatschappelijke positie, die de kosten van het programma ruimschoots overstijgen. Voorschoolse educatie voor bepaalde kinderen lijkt dus zowel effectief als efficiënt (zie bijvoorbeeld Gormely et al. 2008).

Laten we het sommetje voor Nederland eens maken voor kinderen die 2 jaar extra onderwijs krijgen, omdat ze bijvoorbeeld in een achterstandswijk zijn geboren. Deze kinderen gaan voortaan wanneer ze 2 jaar worden 10 uur per week naar een voorschool. Je zou kunnen denken aan 4 ochtenden van half negen tot elf uur. In Nederland kost een gediplomeerde leerkracht die fulltime werkt – met alle toeters en bellen er aan – ongeveer een ton per jaar. Een groep in deze leeftijd bestaat uit 10 kinderen en vergt 2 leerkrachten, zodat er voldoende aandacht is voor ieder kind. Naast onderwijs is er waarschijnlijk ook tijd nodig om een luier te verschonen en na het fruithapje van 10 uur moeten de snoetjes worden gepoetst. Een verhouding van 1 op 5 lijkt dan ook redelijk. Het programma kost dan 5.000 euro per jaar per kind. Als ieder kind twee jaar naar de voorschool gaat, hebben we het in totaal over een investering van 10.000 euro per kind. Dit is geen goedkope interventie en daarom ook waarschijnlijk slechts effectief voor kinderen die achterop dreigen te raken. In Nederland gaat het om ongeveer 50.000 kinderen die in de gevarenzone zitten. We zouden dus 250 miljoen euro kwijt zijn aan een dergelijk programma.

Dat is een serieus bedrag. Een oordeel over de effectiviteit van dit bedrag kan op twee manieren worden gegeven, waarbij ik het eenvoudig houdt en niet een volledige maatschappelijke kosten-batenanalyse maak. Stel, we doen het niet, wat zijn dan de consequenties? Veel van deze 50.000 kinderen komen terecht op het vmbo of het mbo, zoals de toetsscores uit Figuur 1 laten zien. Schooluitval is daar een groot probleem. Ongeveer 35.000 kinderen vallen ieder jaar uit. Stel dat 20.000 van die uitvallers behoren tot onze risicogroep van 50.000 kinderen. Deze mensen zijn vrijwel kansloos op de arbeidsmarkt en zullen vaker een beroep doen op sociale voorzieningen. Om tot een neutraal effect van het voorgestelde programma voor de voorschool te komen, zouden deze 20.000 uitvallers 12.500 euro in totaal mogen kosten. Een bijstandsuitkering voor een gezin is per jaar al ongeveer gelijk aan dit bedrag. De totale directe kosten zijn waarschijnlijk minstens het dubbele door controle en uitvoeringskosten die gemeentes en centrale overheid moeten maken. Dit alles per jaar per persoon of gezin, terwijl de 10.000 euro slechts eenmalig moet worden geïnvesteerd voor een goede start.

Een tweede oordeel kan worden gemaakt door de arbeidsmarktkansen van deze kinderen te bekijken. Stel dat het programma leidt tot een beter opgeleide beroepsbevolking. Dit heeft een direct positief effect op het inkomen van deze kinderen als ze volwassen zijn, omdat extra onderwijs leidt tot een hoger inkomen en hogere participatie. Daarnaast hebben mensen met een afgeronde opleiding minder kans om zelf in een achterstandpositie terecht te komen. Voor de economie als geheel gaat de productiviteit omhoog en hoeft minder geld te worden besteed aan sociale vangnetten. Waarschijnlijk gaat de criminaliteit ook nog eens omlaag evenals de kosten van een ongezonde leefstijl. Ten slotte zal de maatschappelijke participatie stijgen wat de saamhorigheid in de samenleving ten goede komt. Deze effecten gelden jaar in jaar uit en zullen waarschijnlijk substantieel groter zijn dan de initiële investering van 10.000 euro.

Vroege investeringen hebben dus een hoog rendement als we kinderen de kans geven en achterstanden voorkomen is beter dan achteraf herstellen. Snijden in overheidsuitgaven die kinderen belemmeren een eerlijke investeringskans te benutten, zijn daarom maatschappelijk gezien onwenselijk.

4 Oefening baart kunst

De volgende vraag is hoe die vroege investeringen er uit moeten zien. Voor de opleiding van topsporters lijkt dat evident en ook het recept om tot een soepele koprol te komen is relatief eenvoudig te bedenken. Het komt allemaal neer op veel oefenen (zie Baumeister en Tierney 2011).

De selectievoordelen die het toeval van de geboortedatum biedt, zijn niet genoeg om te verklaren waarom bepaalde kinderen zijn uitgegroeid tot sporthelden en anderen niet. Topsporters hebben natuurlijk onnoemelijk veel uren geoefend toen ze jong waren. Niemand bereikt de top met talent alleen. Druk van ouders en omgeving zijn belangrijk om het talent tot wasdom te laten komen.

Diego Maradona – een van de beste voetballers ooit – is geboren in een sloppenwijk in Buenos Aires. Het is eenvoudig om hier een romantisch verhaal van te maken zoals over Pietje Bell, die opgroeit in de armoede en crisis van de jaren 30 en eindigt als miljonair in Amerika, ondanks of juist dankzij allerlei kwajongensstreken. Het werkelijke verhaal van Diego Maradona is dat hij als tienjarig jongetje uit de sloppenwijk werd geplukt door *Argentinos Juniors* uit Buenos Aires. Dit is een professionele voetbalclub uit de relatief goede wijk *La Paternal*. Voor aanvang en in de rust van de thuiswedstrijden van *Argentinos Juniors* moest de jonge Diego de toeschouwers vermaken met zijn balkunsten. Als een soort circusartiest vertoonde hij ongeveer vier jaar bij iedere thuiswedstrijd wat hij met een bal kon. Deze optredens dwongen hem zijn techniek te verfijnen en om te gaan met de druk van een vol stadion. Door zijn talent en volwassenheid debuteerde hij al op zestienjarige leeftijd in de hoogste Argentijnse voetbaldivisie. Tevens was hij op het WK voor spelers onder de 20 jaar in 1979 in Japan de winnaar van de gouden bal. Hij was toen pas 18, terwijl veel van zijn medespelers en tegenstanders minstens een jaar ouder waren.

Als we dit vertalen naar mijn koprol dan geldt niet alleen dat *Willen is Kunnen* een juist uitgangspunt voor een gymclub is, maar ook dat willen moet worden gestimuleerd. Een kind wil van nature leren, maar wat het leert hangt af van de energie die in bepaalde activiteiten wordt gestoken. Deze energie kan maar eenmaal worden ingezet. Het is daarom logisch dat topvoetballers er op de middelbare school weinig van bakken. Al hun energie gaat richting lichamelijke ontwikkeling. Andere vormen van ontwikkeling worden verwaarloosd (zie Borghans en Ter Weel 2003; Borghans e.a. 2008 voor analyses van de afwegingen die mensen maken).

Het verhaal van de 123 kinderen die werden geselecteerd voor het *HighScope Perry Program* in de jaren 60 in de Verenigde Staten is een belangrijk voorbeeld van wat het richten van energie kan bewerkstelligen. In een school in het stadje Ypsilanti vlakbij Detroit werden 123 kinderen vanaf 3 jaar iedere dag ongeveer 3 uur onderwezen. Ook was er een controlegroep die dit programma is onthouden. Tevens bezochten de onderwijzers iedere week de gezinnen die in ernstige sociaal-maatschappelijke problemen zaten. Ouders staken weinig energie in hun kroost, omdat ze de handen vol hadden om te overleven. Het effect van het programma is uitgebreid bestudeerd. Nu, ruim 50 jaar later, blijkt dat deze kinderen vaker betaald werk hebben, minder vaak in de gevangenis terecht zijn gekomen en gezonder zijn dan de controlegroep. Een kosten-batenanalyse leidt tot de conclusie dat de verhouding tussen kosten en baten minstens 1 staat tot 5 is (zie Cunha et al. 2006).

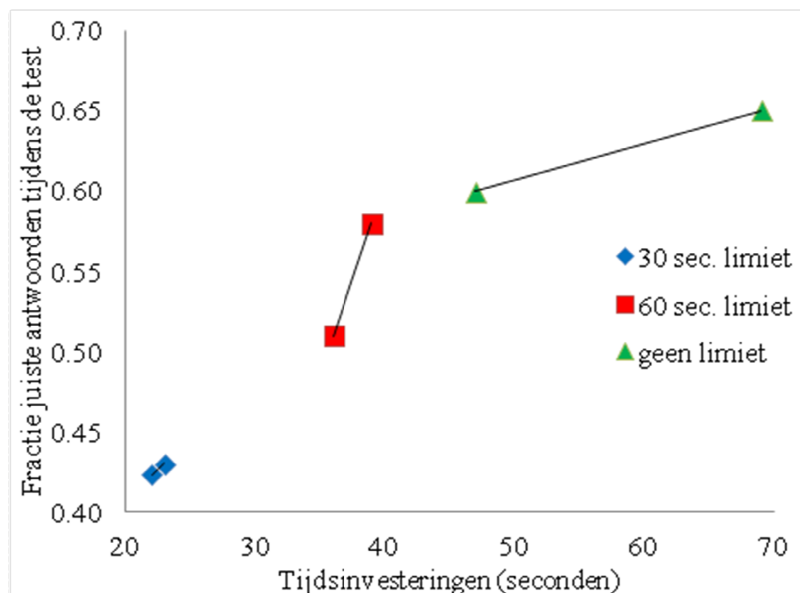
Door veel energie te steken in deze kinderen is dus bereikt dat zij zich beter zijn gaan gedragen. Dit lijkt erg op Diego Maradona die door veel te oefenen de technisch beste voetballer van zijn generatie was. Er is wel een limiet. Een dag heeft immers maar 24 uur en verschillen tussen mensen blijven bestaan (zie ook Herrnstein en Murray 1994).

Om deze limiet in beeld te brengen hebben Borghans et al. (2008) een studie gedaan naar de vraag hoe verschillen in toetsscores tot stand komen. We hebben een experiment gehouden waarin studenten een IQ-test moesten maken. We heb-

ben hierbij de beloning voor een goed antwoord en de tijd die beschikbaar is om een vraag te beantwoorden gevarieerd. Soms krijgen studenten geen financiële beloning voor een goed antwoord en in andere gevallen kan de beloning oplopen tot een euro voor een goed antwoord. Wat we in algemene zin zien is dat studenten meer tijd investeren in het beantwoorden van vragen als ze hiervoor worden beloond. Het feit dat er een beloning is, is belangrijker dan de hoogte van de beloning. Het lijkt er dus op dat mensen harder gaan werken als er een beloning is.

Wanneer we de tijd om met een antwoord op de proppen te komen beperken, vinden we dat er een limiet aan harder werken bestaat. Het compenseren door harder te werken, wordt namelijk sterk beperkt door de tijdslimiet. Figuur 3 laat dit zien voor drie gevallen die we hebben bestudeerd. In deze figuur staat de tijdsinvestering op de horizontale as en de fractie goede antwoorden op de verticale as.

Figuur 3 Hard werken wordt beloond, maar er is een grens

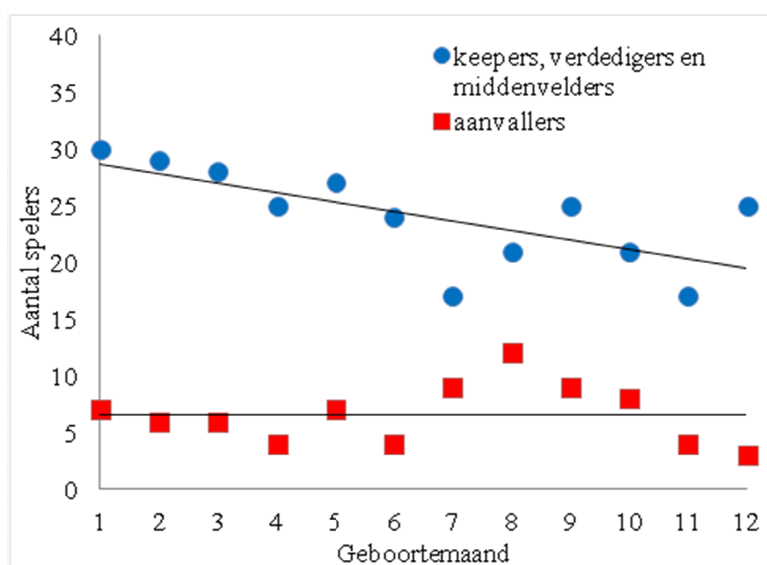


De drie gevallen beschrijven drie tijdslimieten en twee betalingsschema's. De tijdslimieten zijn 30 seconden, 60 seconden en geen limiet. De betalingen zijn niets of een euro voor een goed antwoord. Wanneer we betaalden gingen de scores omhoog. Dit is het gevolg van langer nadenken wat zichtbaar is door een horizontale verschuiving van de bolletjes. Bij een limiet van 30 seconden gaan mensen nauwelijks beter scoren door een financiële beloning, bij de andere limieten wel. Dit is te zien door de verticale verschuiving van de bolletjes. De oorzaak van de geringere verbetering in resultaten bij een strakke deadline lijkt een gebrek aan tijd (zie ook Baumeister et al. 1998).

Naast energie is de familie van belang om vroege investeringen te stimuleren en te continueren. De geborgenheid van het gezin en het voorbeeld van de ouders vormen de voorkeuren van de kinderen. Deze voorkeuren leiden tot keuzes en uiteindelijk tot gedrag (zie Kochanska et al. 2001). Eind januari van dit jaar is Mathieu van der Poel wereldkampioen veldrijden geworden bij de junioren. Hij was net 17 en pas een eerstejaars junior, maar zijn tegenstanders het gehele seizoen al te snel af. De stijl van deze jongen kenmerkt zich door een tomeloze inzet. Kenners vinden niet dat hij mooi op de fiets zit, maar hard gaat het wel. Hij gaat zelfs veruit het hardst van allemaal.

Mathieu is de zoon van Adri van der Poel en zijn opa is Raymond Poulidor. De laatste is een van de grootste renners ooit. Zijn vader Adri was een succesvolle wielrenner in de jaren 80 en 90. In het voorjaar en de zomer was hij actief op de weg en in de winter verdiende hij zijn brood in blubberkoersen. Als iets kenmerkend was voor Van der Poel dan is het zijn wilskracht en doorzettingsvermogen. Hij trainde zo vaak en zo veel kilometers om de beste te zijn dat hij dikwijls overtraind raakte. Niettemin is zijn erelijst indrukwekkend met maar liefst zes klassiekerzeges, twee keer winst in een touretappe en wereldkampioen veldrijden in 1996 (zie Duckworth en Seligman 2005, voor een analogie met IQ-tests).

Figuur 4 Aanvallers zijn niet toevallig toppers



Toevallig? Ik denk het niet. Wilskracht is te trainen en harder werken loont. Als ik de voetballers die actief zijn geweest op het EK van afgelopen zomer opdeel in aanvallers en de rest dan vind ik geen relatie met geboortemaand voor de aanvallers, maar wel voor spelers die op een andere positie spelen (zie Figuur 4). Het zijn

juist de aanvallers die moeten vechten voor hun plek in het team. Zij zijn de spelers met het grootste aangeboren talent, maar ook degene die het grootste doorzettingsvermogen moeten hebben om de bal in het doel te krijgen. Ter vergelijking: van de 48 ingeschreven keepers zijn er maar liefst 8 geboren in januari. Op basis van een uniforme verdeling zouden dat er slechts 4 moeten zijn. Fysieke kracht lijkt belangrijker voor een keeper dan een aanvaller.

De rol van ouders is hierbij van belang. Natuurlijk heeft Mathieu van der Poel veel wielertalent, maar zijn vader en opa hebben hem doorzettingsvermogen bijgebracht. Ook de harde cultuur van vallen, gelijk weer opstaan en doorfietsen, die geldt in het wielrennen, is hem met de paplepel ingegoten.

Voor goede prestaties op school zijn ook wilskracht en doorzettingsvermogen nodig. Een voorwaarde om te slagen is het op voldoende niveau beheersen van de Nederlandse taal. Ouders zouden daar in moeten investeren door thuis Nederlands met hun kinderen te spreken. In de ruim 80 achterstandswijken waarvoor ik gegevens heb, gebeurt dat slechts in een kwart van de gevallen. In driekwart van de gezinnen leren kinderen dus geen Nederlands van hun ouders. Deze kinderen komen waarschijnlijk met een forse taalachterstand de kleuterschool binnen. De effecten van deze achterstand op toetsscores is fors. Kinderen scoren bijna 2 procent lager dan dezelfde allochtone kinderen die thuis wel Nederlands spreken met hun ouders. De variatie op de schaal van Cito is 50 punten wat neerkomt op gemiddeld 4 punten minder voor kinderen die thuis geen Nederlands met hun ouders spreken. Dit is een groot verschil. Het verschil tussen een vmbo en een havo-advies is, ter vergelijking, 10 Citopunten.

De effecten van taal op toetsscores geven natuurlijk een beperkt beeld van wat er werkelijk aan de hand is in deze gezinnen. Het is wel zo dat er blijkbaar geen tijd, geld of behoefte is om Nederlands te spreken. Van ouders die in Nederland een bestaan opbouwen mag echter worden verwacht dat ze hun kinderen zo goed mogelijk helpen bij hun investeringen of in elk geval hulp inroepen om hun kinderen een kans op een goede start op school te geven.

5 Keuzes en zelfregulatie

De talenten die we bij geboorte hebben, worden ontwikkeld naar gelang ze door voorkeuren worden geprikkeld. Voorkeuren worden vroeg in het leven gevormd. Hiervoor zijn tijd en middelen nodig om kinderen keuzes te leren maken.

Toen wij in de zomervakantie midden in de nacht de snelweg opdraaiden richting Frankrijk kwam vanaf de achterbank de vraag “zijn we er al bijna?”. De gedachte die meteen naar boven komt is dat de tijdvoorkeursvoet van mijn kinderen wat aan de hoge kant is. Hier is niets vreemds aan, want kinderen leven in het heden en hebben weinig besef van de toekomst. Het vermogen afgewogen keuzes te maken, ontwikkelt zich pas later als de prefrontale cortex tot wasdom komt. Niet voor niets halen pubers vaak vreemde capriolen uit.

Dat neemt niet weg dat het beheersen van impulsen en het beter waarderen van de toekomst tot betere keuzes leiden (zie Moffitt et al. 2011). Mensen die een lagere tijdsvoorkeur hebben, waarderen de toekomst meer en kunnen de toekomst beter overzien. Ze maken betere keuzes en hebben minder vaak spijt. Ook lijkt het er op dat mensen die een goed gevoel hebben voor hun omgeving anderen vertrouwen en een hogere bereidheid hebben een ander te helpen. Het individu en de maatschappij zijn dus beter af als mensen in staat zijn afgewogen keuzes te maken (zie Sutter et al. 2012; Goleman 1995).

Wat kenmerkt mensen die betere keuzes maken? De resultaten uit het experiment dat ik zojuist besprak geven enig inzicht. We hebben namelijk ook de persoonlijkheid van de deelnemers aan de IQ-test gemeten. Het lijkt er op dat mensen die consciëntieus zijn, onder alle omstandigheden hard werken en minder gevoelig zijn voor financiële prikkels. Hun tijdsinvesteringen en scores zijn namelijk minder gevoelig voor prikkels en tijdsrestricties.

Nu zou u kunnen denken dat dit aangeboren is. Sommige mensen zijn nu eenmaal consciëntieuzer dan anderen. Dat is zeker waar, maar onze hersenen ontwikkelen zich gedurende de periode van geboorte totdat we volwassen zijn en zelfs daarna worden we nog wijzer (zie Lebel en Beaulieu 2011). In de vroege periode worden onze capaciteiten gevormd. Deze bestaan uit verschillende dimensies. Onze persoonlijkheid is er een van. Capaciteiten worden ontwikkeld door investeringen en kunnen elkaar aanvullen en versterken, maar zijn soms ook substitueerbaar (zie Borghans et al. 2008; Roberts 2009).

Wanneer capaciteiten complementair zijn, zullen we een sterke mate van specialisatie in ontwikkeling zien. Immers, capaciteiten versterken elkaar en duwen ons in een bepaalde richting. Talent plus doorzettingsvermogen creëert topspitsen, zoals Robin van Persie. Capaciteiten kunnen ook substitueerbaar zijn. Dit betekent bijvoorbeeld dat goed je best doen en meer inzet tonen, compenseert voor het gebrek aan aangeboren capaciteiten. Hierdoor wordt een gebrek gecompenseerd door doorzettingsvermogen, waardoor hetzelfde resultaat wordt bereikt. Dirk Kuijt is bijvoorbeeld een minder getalenteerde voetballer dan Robin van Persie. Toch spelen beiden in het Nederlands Elftal. Door meer inzet wordt een relatief gebrek aan aangeboren talent bij Kuijt gecompenseerd. Er is wel een grens. Wat wij hier in de zaal ook gaan doen, profvoetballer worden we waarschijnlijk geen van allen.

In hoeverre voorspellen persoonlijkheidskenmerken op jonge leeftijd latere uitkomsten? Prevoo en Ter Weel (2012) hebben deze vraag onderzocht door alle Britse kinderen die in april 1970 zijn geboren te bekijken. We meten persoonlijkheid op zestienjarige leeftijd en relateren dit aan uitkomsten als de personen 34 jaar oud zijn. De uitkomstmaten zijn onder meer lonen, tevredenheid met hoe het leven is gelopen, spaargedrag en ongezond gedrag zoals overgewicht, roken en drugsgebruik.

De resultaten van deze analyse laten zien dat kinderen die consciëntieuzer zijn als ze 16 jaar oud zijn, als volwassenen meer verdienen, meer sparen, gezonder zijn en minder vaak crimineel gedrag vertonen. Een tweede bevinding is dat er verschillen zijn in de ontwikkeling van kinderen. Een analyse van veranderingen in per-

soonlijkheid tussen leeftijd 10 en 16 geeft aan dat kinderen die zich minder snel ontwikkelen ten opzichte van de mediaan slechtere uitkomsten hebben. Deze resultaten wijzen op de effectiviteit van vroege en continue investeringen. Wie onvoldoende investeert of van het groeipad valt, is slechter af.

Het is natuurlijk erg verleidelijk om te concluderen dat een training die kinderen consciëntieuzer maakt een nuttige investering is. Dit gaat te snel, omdat we onvoldoende begrijpen van de relatie tussen de uitkomsten die we waarnemen over mensen, hun capaciteiten, keuzes en gedrag (zie Borghans et al. 2008, voor een overzicht van de literatuur). Het werk staat letterlijk en figuurlijk in de kinderschoenen. Een aantal strategieën lijkt succesvol:

- Evaluaties laten zien dat kinderen uit achterstandsgezinnen vooral op het maken van keuzes beter zijn gaan scoren na een vroege interventie. Kinderen maken vaker hun opleiding af, komen minder vaak in aanraking met de politie en hebben later vaker een baan (zie Cunha et al. 2006). Deze studies zijn vooral in de Verenigde Staten uitgevoerd, maar zijn zowel qua opzet als vergelijkbaarheid niet zomaar toepasbaar op de situatie in Nederland. Daarnaast worden keuzes door voorkeuren gevormd. Blijkbaar is er dus iets met de preferenties gebeurd. Wat dat precies is en hoe de preferenties zijn veranderd, weten we nog onvoldoende.
- Het volgen van individuen over de tijd laat zien dat consciëntieuzere pubers later in het leven meer verdienen, gelukkiger zijn en een gezondere leefstijl hebben. Ook deze studies zijn uitgevoerd met buitenlandse data en niet direct te vertalen naar de Nederlandse context (zie Prevoe en Ter Weel 2012). Dataverzameling in Nederland op dit terrein zou wel kansrijk zijn. Waarom zouden de beleidsmakers op de ministeries van VWS, OCW en SZW niet de krachten bundelen en alle kinderen die in december worden geboren de komend dertig jaar volgen?
- Experimenteel onderzoek in het laboratorium en de combinatie van die gegevens met data uit het veld geeft aan dat mensen met een hogere mate van zelfbeheersing hoger op de maatschappelijke ladder eindigen. Vooral voor Duitsland zijn hier mooie inzichten uit naar voren gekomen (zie Dohmen et al. 2010).

Werk aan de winkel dus om beter zicht te krijgen op de relevante relaties en mechanismen. Dat is nog niet zo eenvoudig en vergt heel wat wilskracht.

6 Van wetenschap naar beleid

Dit werk vraagt samenwerking van beleid en wetenschap. De grote vraag daarbij is hoe we komen van wetenschap naar beleid. Als medewerker van het Centraal Planbureau (CPB) en de Universiteit Maastricht bevind ik me dagelijks in beide werelden. Dit is boeiend, maar ik ervaar ook dikwijls een Babylonische spraakverwarring.

Laat ik beginnen met de teleurstelling voor menig wetenschapper. De bevindingen van wetenschappelijk onderzoek zijn slechts een van de vele ingrediënten in de beleidsdiscussie en niet noodzakelijk een heel erg belangrijke. Het belang wordt nog eens verminderd doordat complexe discussies door de politiek worden teruggebracht tot eendimensionale problemen. Helaas bestaat er geen adequaat correctiemechanisme dat fouten van beleidsmakers of politici bij het implementeren van beleid opmerkt en verhelpt. Achteraf gebeurt dat soms wel, zoals we bijvoorbeeld hebben gezien met de Commissie Dijsselbloem in het onderwijs of de Commissie De Wit over de rol van de overheid en toezichthouders in de financiële crisis. Het vertalen van wetenschappelijke inzichten naar concreet beleid vergt scherpe keuzes en het succes hangt af van de kwaliteit van de uitvoering. Zo zijn er voor de invoering van een voorschools programma voor kinderen met een achterstand goede leerkrachten nodig. Toezicht op de invoering en precieze uitvoering van zo'n programma, zoals gebruikelijk is bij het testen van nieuwe medicijnen, zijn tot op heden onvoldoende geborgd. Dit leidt tot verspilling van middelen, omdat de resultaten onbetrouwbaar zijn (zie Piana et al. 2009).

Daarnaast worden wetenschappelijke inzichten waardevoller en aantrekkelijker naarmate er meer onderzoek wordt uitgevoerd. Het hoeft daarbij niet zo te zijn dat ieder onderzoek dezelfde conclusie trekt of dezelfde onderzoeksstrategie hanteert. Van de diversiteit aan uitkomsten kunnen we veel leren over het gewicht dat we aan verschillende uitkomsten en methoden moeten toekennen. Op basis van één rapport of een enkele strategie zou daarom nooit beleid mogen worden gevoerd.

In de literatuur zien we een sterke beweging naar het schatten van de directe effecten van beleidswijzigingen. Deze trend is ontstaan omdat het onmogelijk bleek om alle parameters van grote structurele modellen op een adequate manier te bepalen om beleidsvragen te beantwoorden. Samen met de beschikbaarheid van nieuwe databestanden en snellere computers heeft dit geleid tot het schatten van effecten op de marge. Het blijft echter wel belangrijk om de voor- en nadelen van beide manieren te begrijpen. Vragen die goed te beantwoorden zijn met een experimentele analyse zijn vragen als “wat is het effect van prestatiebeloning voor leerkrachten in het primair onderwijs op de toetscores van leerlingen?” Het is eenvoudig een controle- en behandelgroep te definiëren en de effecten na een tijdje te meten. Dit lijkt op de praktijk in de medische wereld, waarbij moet worden aangetekend dat experimenteren in het veld moeilijker is. Leerkrachten praten met elkaar en worden beïnvloed door de publieke opinie; schoolbesturen hebben te maken met druk van groepen met verschillende belangen. Bij het slikken van een medicijn is dat geen probleem, maar bij het meten van gedragsveranderingen wel. Een goed ontwerp, streng toezicht op de besteding van middelen en controle op de uitvoering zijn dus onontbeerlijk.

De toepassing van wetenschappelijke inzichten vergt vaak enige creativiteit. Beleidsmakers en politici willen vaak weten wat het effect van een nieuw programma in de toekomst zal zijn of ze zijn geïnteresseerd in algemene evenwichtseffecten. Dit vergt een structurele aanpak waarbij relaties moeten worden gemodelleerd. Een analyse op de marge of het kopiëren van effecten uit een andere

omgeving kan tot grote fouten leiden. Als we bijvoorbeeld alle kinderen van 4 tot 12 jaar een training geven om consciëntieuzer te opereren, neemt het aanbod van mensen die deze capaciteit hebben ontwikkeld toe. De mensen die de training ondergaan worden direct beïnvloed, de rest van de samenleving op een indirecte manier, omdat zij het programma moeten betalen en omdat er nu meer mensen met deze vaardigheid op de arbeidsmarkt komen wat slecht is voor de beloning van de huidige populatie die in deze vaardigheid heeft geïnvesteerd. Hetzelfde argument is van toepassing op de voorschool: niet iedereen profiteert.

Ten slotte gaan politici en journalisten soms aan de haal met onderzoek. Dit is een onderdeel van hun werk. Hierdoor wordt niet altijd het beste, maar vaak het politiek meest haalbare en meest interessante idee uitgevoerd of in de krant afgedrukt. Dit voorjaar riepen de ministers van SZW, OCW en VWS binnen een week – en zonder hun acties te coördineren – jonge ouders op om meer te gaan werken, meer tijd te besteden aan activiteiten op de basisschool en gezonder voedsel op tafel te zetten. Alle drie zwaaiden ze met een dik rapport dat hun gelijk zou bewijzen. Nu was er met die rapporten niets mis, maar werd vergeten te vermelden dat het om partiële effecten van tijdsbesteding ging. Afruilen waren achterwege gelaten. Jonge ouders moeten echter keuzes maken, want een dag heeft maar 24 uur.

Tot zover de teleurstellingen. Laat ik besluiten met kansen. Onderzoek heeft een grotere impact naarmate de methoden en technieken gevalideerd zijn en beleidsmakers er van uit kunnen gaan dat de onderzoeker integer en zonder belangen zijn werk heeft gedaan. Debat is daarbij gebruikelijk en effectief, maar men moet niet rollebollend over straat gaan. Een belangrijke trend is die in de richting van interdisciplinair onderzoek. Het is belangrijk dat we elkaar begrijpen, maar dat is vaak moeilijk. Economen willen bijvoorbeeld graag welvaartsanalyses uitvoeren, maar dat gaat niet met een analyse op de marge. Het bouwen van een structureel model valt een psycholoog echter zwaar, omdat hij niet gelooft in exogeniteitseisen. Hij wil graag het effect van een behandeling op een uitkomst weten en stopt daar. Of de effecten vertaalbaar of breder te interpreteren zijn is niet relevant, want dat vergt een tweede experiment. Meer samenwerking en begrip komen zowel het beleid als de wetenschap ten goede (zie ook het pleidooi van Heckman 2001).

Wetenschappelijk onderzoek heeft meerwaarde als het laat zien wat de effecten zijn van beleidsmaatregelen. Sommige voornemens zijn fout en moeten ook worden aangekaart door wetenschappers. Niet alleen het bedenken van vernieuwende ideeën, maar ook evaluaties van beleidsinitiatieven zijn van belang. Ik illustreer dit met een voorbeeld. De Wet Kinderopvang is bedoeld om jonge ouders te stimuleren om te gaan werken door opvang te subsidiëren. Deze opvang heeft geen educatieve functie, want de opvang vindt plaats op basis van minimale kwaliteit en kosten. Toch probeert men op verschillende manieren educatieve elementen in te bouwen. Dat is duur en niet effectief. Ouders die gebruik maken van formele kinderopvang zijn niet de afspiegeling van de samenleving die je wilt bereiken met voorschoolse educatie. Kinderen van hoogopgeleide ouders gaan namelijk vaker naar de kinderopvang dan de kinderen uit de 80 slechtste wijken in Nederland. Deze kinderen hebben nauwelijks baat bij dit soort onderwijs, omdat ze vanuit huis

genoeg bagage meekrijgen. Bovendien is een educatief programma duur, omdat het hoogopgeleide medewerkers vergt en een lesmethode. Dit strookt niet met het doel de opvang te regelen tegen minimale kosten en kwaliteit. En, belangrijker nog, de groep die baat heeft bij voorschoolse educatie wordt niet bereikt. Of, zoals Jan Tinbergen ons heeft geleerd, twee doelen worden nooit bereikt met een enkel instrument. Opnieuw een kwestie van het kiezen van de juiste opzet en vervolgens van een zuivere invoering van het beleid, waarbij wetenschap en beleid elkaar scherp dienen te houden.

7 Tot besluit

Een koprol op vierjarige leeftijd brengt heel wat teweeg. Dit geldt ook voor ouders, want hun liefde, aandacht en tijd zijn cruciaal voor de ontwikkeling van de hersenen en het gedrag van hun kroost. Vroeg beginnen, achterstanden voorkomen en eerlijke kansen zijn noodzakelijke voorwaarden voor optimale investeringen. Gecombineerd met energie en wilskracht kan iedereen een koprol maken.

Vanuit deze invalshoek zijn de meeste kinderen dus goed af in Nederland. Dit geldt onder de voorwaarde dat de juiste investeringen worden gedaan door ouders. Ouders worden in deze keuzes beperkt door tijd en financiële middelen. De taak van de ouders is het geven van een goede opvoeding die op tijd moet beginnen. Beleid kan zich het beste richten op het stimuleren van de vroege ontwikkeling, daar waar ouders tekortschieten. Beperkingen van jonge kinderen wegnemen – of ze nu het gevolg zijn van toeval of onvoldoende investeringen – is effectief en efficiënt. Vroege investeringen voorkomen voor een groot deel latere problemen als schooluitval, beroep op sociale zekerheid en gezondheidsproblemen die voor de samenleving erg duur zijn. Er zijn ook nog een heleboel zaken die we beter moeten uitzoeken, zowel op wetenschappelijk terrein als bij de praktische invoering van maatregelen. Dat zijn fijne prikkels voor de onderzoeker, maar vergt enig geduld van beleidsbepalers.

Een belangrijk doel van mijn leerstoel en het terrein van *social economics* is om met behulp van de economische gereedschapskist de consequenties van keuzes en gedrag te doordenken. Hierbij kan van alles verkeerd gaan, wat overheidsinterventie legitimeert. Die zelfde overheid kan door maatregelen opnieuw ongelijkheid creëren, zoals afkapgrenzen laten zien. Ik heb nu het voorbeeld van de consequenties van het niet kunnen kiezen van onze eigen ouders uitgewerkt, maar het gaat ook om vragen die segregatie tussen bevolkingsgroepen, gezondheidsinvesteringen en de rol van burgerschap bestuderen. Daarnaast is het onderzoek gericht op het benutten van databronnen. Vandaag heb ik enkele eenvoudige bronnen als voorbeeld benut, maar er zijn er steeds meer en ze worden steeds groter, informatiever en vooral steeds beter. Door koppelingen te maken en verbanden te leggen tussen databronnen en wetenschapsgebieden is het beter mogelijk nieuwe inzichten op te doen die de vragen van beleidsmakers van antwoorden voorzien. De maatschappelijke waarde van ruimhartige toegang tot gegevens van statistiekverzamelaars als

het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) voor wetenschappers en beleidsmakers is bijzonder groot. Deze gegevens worden op dit moment helaas nog onderbenut.

Als docent is het mijn taak slimme en kritische economen op te leiden die met een goed gevulde gereedschapskist helpen bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Economie gaat over niets anders dan prikkels en evenwicht. Mensen worden geprikkeld, maken keuzes en die keuzes veranderen prijzen en hoeveelheden. Dit alles op basis van de voorkeuren die al vroeg in het leven worden gevormd. Deze basisprincipes moeten studenten intuïtie bijbrengen om prangende maatschappelijke vragen te doordenken, oorzakelijke verbanden te leggen en deze empirisch te valideren. Ik hoop hier de komende periode binnen de vakgroep Algemene Economie een bijdrage aan te kunnen leveren, zodat we slimme en voor het nationale en internationale beleid doeltreffende economen afleveren.

Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar ‘Social Economics and Labour Market Policy’ aan de School of Business and Economics van de Universiteit Maastricht

Auteur:

Bas ter Weel (e-mail: b.ter.weel@cpb.nl) is hoofd van de sector Arbeid en Onderwijs bij het Centraal Planbureau en is als hoogleraar ‘Social Economics and Labour Market Policy’ verbonden aan de Universiteit Maastricht.

Literatuur

- Altonji, J.G., F. Hayashi en L.J. Kotlikoff, 1997, Parental Altruism and Inter Vivos Transfers: Theory and Evidence, *Journal of Political Economy*, vol. 105(6): 1121-66.
- Baumeister, R.F., E. Bratslavsky, M. Muraven en D.M. Tice, 1998, Ego Depletion: Is the Active Self a Limited Resource?, *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 74(5): 1252-65.
- Baumeister, R.F., en J. Tierney, 2011, *Willpower. Rediscovering the Greatest Human Strength*, Penguin Books: New York.
- Becker, G.S., 1993, Nobel Lecture: The Economic Way of Looking at Behavior, *Journal of Political Economy*, vol. 101(3): 385-409.
- Becker, G.S., en K.M. Murphy, 2000, *Social Economics. Market Behavior in a Social Environment*, Harvard University Press: Cambridge.
- Borghans, L., A.L. Duckworth, J.J. Heckman en B. ter Weel, 2008, The Economics and Psychology of Personality Traits, *Journal of Human Resources*, vol. 43(4): 972-1059.
- Borghans, L., H. Meijers en B. ter Weel, 2008, The Role of Noncognitive Skills in Explaining Cognitive Test Scores, *Economic Inquiry*, vol. 46(1): 2-12.
- Borghans, L., en B. ter Weel, 2003, Sociaal Kapitaal op het Werk: Vriendelijk, maar Duidelijk, *ESB*, vol. 88(4398): d14-d16.
- Borghans, L., B. ter Weel en B.A. Weinberg, 2008, Interpersonal Styles and Labor Market Outcomes, *Journal of Human Resources*, vol. 43(4): 815-58.
- Cunha, F., en J.J. Heckman, 2007, The Technology of Skill Formation, *American Economic Review*, vol. 97(2): 31-47.
- Cunha, F., J.J. Heckman, L.J. Lochner en D.V. Masterov, 2006, Interpreting the Evidence of Life Cycle Skill Formation, *Handbook of the Economics of Education*, Elsevier: Amsterdam, pp. 697-812.
- Dohmen T., A. Falk, D. Huffman en U. Sunde, 2010, Are Risk Aversion and Impatience Related to Cognitive Ability? *American Economic Review*, vol. 100(3): 1238-60.
- Duckworth, A.L., en M.E.P. Seligman, 2005, Self-Discipline Outdoes IQ in Predicting Academic Performance of Adolescents, *Psychological Science*, vol. 16(12): 939-44.
- Epstein, S., 1994, Integration of the Cognitive and Psychodynamic Unconscious, *American Psychologist*, vol. 49(8): 709-24.
- Gladwell, M., 2008, *Outliers*, Penguin Books: New York.
- Goleman, D., 1995, *Emotional Intelligence*, Bloomsbury: London.
- Gormely, W.T., D.E. Philips en T. Gayer, 2008, Preschool Programs Can Boost School Readiness, *Science*, vol. 320: 1723-24.
- Heckman, J.J., 2001, Micro Data, Heterogeneity, and the Evaluation of Public Policy: Nobel Lecture, *Journal of Political Economy*, vol. 109(4): 673-748.
- Hammerstein, P., 2003, *Genetic and Cultural Evolution of Cooperation*, MIT Press: Cambridge MA.
- Herrnstein, R.J., en C. Murray, 1994, *The Bell Curve. Intelligence and Class Structure in American Life*, Free Press: New York.
- Knudsen, E.I., J.J. Heckman, J. Cameron en J.P. Shonkoff, 2006, Economic, Neurobiological, and Behavioral Perspectives on Building America's Future Workforce, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 103: 10155-62.
- Kochanska, G., K.C. Coy en T. Murray, 2001, The Development of Self-Regulation in the First Four Years of Life, *Child Development*, vol. 72(4): 1091-1111.

-
- Lebel, C., en C. Beaulieu, 2011, Longitudinal Development of Human Brain Wiring Continues from Childhood into Adulthood, *Journal of Neuroscience*, vol. 31(30): 10937-47.
- Moffitt, T.E. *et al.*, 2011, A Gradient of Childhood Self-Control Predicts Health, Wealth, and Public Safety, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 108(7): 2693-98.
- Piana, R.C., W.S. Barnett, M. Bruchinal en K.R. Thornburg, 2009, The Effects of Pre-school Education: What We Know, How Public Policy Is of Is Not Aligned With the Evidence Base, and What We Need to Know, *Psychological Science in the Public Interest*, vol. 10: 49-88.
- Prevoo, T., en B. ter Weel, 2012, The Importance of Early Conscientiousness for Socio-Economic Outcomes, Werkdocument.
- Robert, B.W., 2009, Back to the Future: Personality and Assessment and Personality Development, *Journal of Research in Personality*, vol. 43(2): 137-145.
- Shonkoff, J.P., en D.E. Philips, 2000, From Neurons to Neighborhoods. The Science of Early Child Development, National Academy Press: Washington DC.
- Sutter, M., M.G. Kocher, D. Rutzler en S.T. Trautmann, 2012, Impatience and Uncertainty: Experimental Decisions Predict Adolescents' Field Behavior, *American Economic Review*, te verschijnen.

Pieken in de polder?!

Henri L.F. de Groot

In deze bijdrage wordt ingegaan op recent onderzoek dat inzicht geeft in ruimtelijk economische vraagstukken op zowel stedelijk als nationaal en Europees niveau. Daarbij worden drie onderwerpen nader uitgewerkt, namelijk de gevolgen van culturele diversiteit binnen Europa, de productiviteitseffecten van clustering van economische activiteit en de oorzaken en implicaties van de trek van hoger opgeleiden naar stedelijke gebieden. Specifieke aandacht wordt besteed aan onder andere het topsectorenbeleid van de Nederlandse overheid, krimp in perifere gebieden als keerzijde van voortgaande verstedelijking en het belang van scholingsbeleid voor economische ontwikkeling.

1 Inleiding

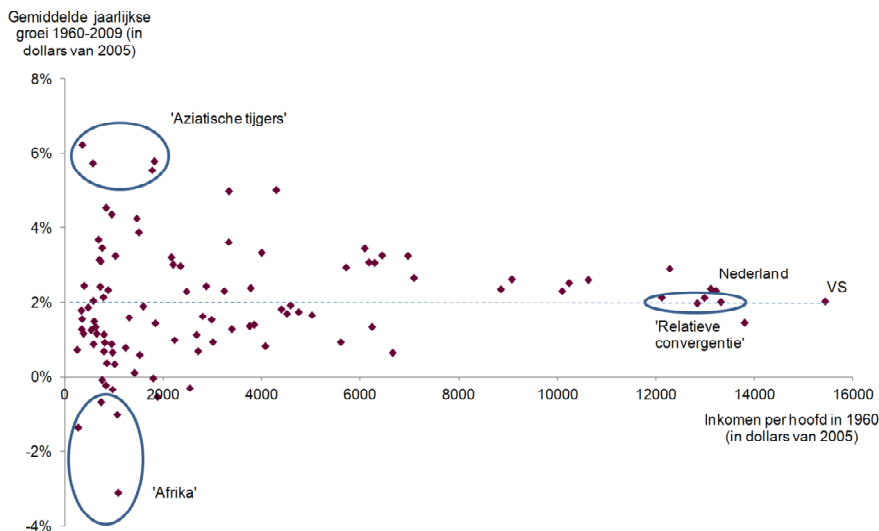
In de titel van mijn leerstoel – regionaal economische dynamiek – zijn drie kernbegrippen herkenbaar die als een rode draad door mijn onderzoek heenlopen. Centraal daarin staat het begrijpen en verklaren van verschillen in niveaus en groei van regionaal economisch presteren en de cruciale rol die technologische ontwikkeling daarin speelt. De afgelopen decennia vormen een van de meest spannende episodes in de geschiedenis die een algemeen econoom die actief is op dit onderzoeksterrein zich maar voor kan stellen. De ruimtelijke verdeling van economische activiteit is de afgelopen vijftien tot twintig jaar met een duizelingwekkende snelheid veranderd. Dit manifesteert zich op het wereldtoneel waar landen als China en India een razendsnelle economische ontwikkeling doormaken. Regionale onevenwichtigheden in Europa confronteren ons met de grootste economische en politieke crisis sinds de Tweede Wereldoorlog. Op nationaal niveau zet verstedelijking verder door en die heeft zijn keerzijde in substantiële krimp op grote delen van het platteland. Dit alles stelt ons voor grote uitdagingen, zowel onderzoeks- als beleidsmatig. Daarbij is juist midden in de meest ingrijpende recessie sinds de jaren dertig van de vorige eeuw aandacht voor de langetermijnfundamenten van economische ontwikkeling van cruciaal belang. Het gaat hier om fundamentele vragen over de positie van Nederland in Europa, en van de Randstad in een in toenemende mate Europees netwerk van steden. Hoe dient Nederland zich te positioneren in het internationale krachtenveld? Hoe kunnen we de beperkte ruimte in ons dichtbevolkte land optimaal inrichten en gebruiken? Hoe kunnen we vanuit een geïntegreerd perspectief op duurzaam grondgebruik met aandacht voor economische, ecologische en sociale dimensies op een verantwoorde manier gelijktijdig stedelijke en rurale ontwikke-

ling vormgeven? Ik hoop u met deze bijdrage te overtuigen van het feit dat een nuchtere combinatie van theoretisch en empirisch onderzoek tot waardevolle antwoorden op deze vragen kan leiden en behulpzaam kan zijn bij het vormgeven van een verantwoord op de lange termijn gericht economisch beleid.

2 Economische groei – een macro-economisch perspectief

De Nobelprijswinnaar Robert Lucas schreef in 1988 in een baanbrekend artikel het volgende over vraagstukken omtrent economische groei: ‘The consequences for human welfare involved in questions like these are simply staggering. Once one starts to think about them, it is hard to think about anything else’ (Lucas 1988, p. 5). Ik kan volmondig beamen dat Robert Lucas gelijk had toen hij deze verzuchting formuleerde. De vraag naar de determinanten van economische groei is zonder twijfel één van de meest fundamentele en ook complexe vraagstukken waar economen zich sinds het verschijnen in 1776 van de *Wealth of Nations* van Adam Smith mee bezig hebben gehouden.

Figuur 1 illustreert een aantal belangrijke empirische *stylized facts* die mijn fascinatie voor het onderwerp van economische ontwikkeling verklaren. Op de horizontale as staat het inkomen per hoofd van de bevolking in 1960. Wat opvalt is de enorme spreiding die we in de wereld zien, variërend van landen waar de gemiddelde inwoner van een land in 1960 van minder dan 1 dollar per dag rond moest zien te komen tot landen zoals de Verenigde Staten van Amerika waar reeds in 1960 het jaarinkomen per hoofd van de bevolking ruim 15.000 dollar bedroeg (gemeten in prijzen van 2005). Op de verticale as staat de gemiddelde jaarlijkse groei-voet van het inkomen per hoofd van de bevolking over de afgelopen 50 jaar. Ook hier is de variatie enorm. Aan de ene kant zien we de Aziatische landen die gemiddeld met bijna 6% per jaar zijn gegroeid. Maar anderzijds zien we landen rondom met name de Sahara die over dezelfde periode van 50 jaar met krimp werden geconfronteerd. Tot slot is het interessant om naar de relatieve posities van landen te kijken en de ontwikkeling daarvan. De Verenigde Staten kende in 1960 overduidelijk het hoogste inkomen per hoofd van de bevolking. Het is gegroeid met gemiddeld ongeveer 2% per jaar en doet dat al meer dan 100 jaar. Nederland bevond zich in 1960 op ongeveer 85% van de Verenigde Staten en heeft in 2009 deze kloof vrijwel volledig overbrugd. Maar er zijn ook vele landen waarvoor inkomensniveaus blijven steken op niveaus die beduidend lager zijn dan die in de Verenigde Staten. Zweden en Groot-Brittannië zijn hiervan voorbeelden. Landen die zich stabiel rond de 80% van het inkomen van de Verenigde Staten bevinden. Landen waarbij sprake is van relatieve convergentie: een situatie waarbij groeiverschillen zijn verdwenen, maar niveauverschillen persistent zijn (zie bijvoorbeeld De Groot en Van Schaik 1997).

Figuur 1 Economische groei en inkomen per hoofd varieert enorm

Bron: Eigen berekeningen op basis van Penn World Table 7.0.

De implicaties van dit soort verschillen in economisch presteren zijn enorm en ons begrip van de determinanten van zowel inkomensniveaus als groeivoeten heeft de afgelopen decennia ten gevolge van de endogene groeirevolutie een grote vlucht genomen. Daarbij speelt technologische ontwikkeling een cruciale rol. Economen hebben tot op de dag van vandaag een haat-liefdeverhouding met het begrip technologie. Hoewel verschillen in kapitaalaccumulatie en bevolkingsgroei – de primaire determinanten van productiviteitsverschillen in het traditionele neoklassieke groeimodel van Solow en Swan uit 1956 – ons een heel eind brengen om productiviteitsverschillen te kunnen verklaren is er meer nodig om geobserveerde verschillen in inkomen per hoofd van de bevolking daadwerkelijk te kunnen begrijpen. Daarvoor hanteerde Solow reeds de term technologie die zeer treffend ook wel *the measure of our ignorance of manna from heaven* wordt genoemd. Het is de endogenisering van technologie die de kern vormt van de endogene groeiliteratuur en die onze onwetendheid op dit gebied fors heeft gereduceerd. Ik wil enkele inzichten uit deze literatuur bespreken die – zeker in het huidige tijdsgewricht – de moeite van het benadrukken waard zijn.

Een eerste belangrijk inzicht dat door deze literatuur hernieuwd is onderstreept is dat internationale handel bevorderlijk is voor economische ontwikkeling. Dit is een inzicht dat theoretisch teruggaat naar het werk van David Ricardo (1817) die zo'n 200 jaar geleden overtuigend liet zien dat specialisatie van landen naar zogenaamde comparatieve voordelen via efficiëntiewinsten de wereldproductie maximaliseert. De laatste twintig jaar is als onderdeel van de endogene groeirevolutie veel nieuw inzicht verkregen in de theoretische aard en de empirische omvang van de voordelen van vrijhandel (zie onder andere Grossman en Helpman 1991). Hoe

overtuigend het bewijsmateriaal ook is, dit zijn zaken die zeker in de huidige recessie waar protectionisme op de loer ligt herhaald moeten blijven worden. Nederland is bij uitstek een land dat de vruchten van vrijhandel en van de Europese integratie heeft geplukt.¹ Onze rug toekeren naar Europa zou geen serieuze optie mogen zijn. En ook de kansen die landen als China en India bieden zijn vele malen groter dan de bedreigingen.² Gevreesde negatieve effecten voor de arbeidsmarkt en inkomensongelijkheid blijken uit onderzoek zeer beperkt te zijn,³ terwijl de baten substantieel zijn: het in de China-studie gepresenteerde inzicht dat de handel met China het gemiddelde Nederlandse huishouden ongeveer 300 euro per jaar oplevert ‘achtervolgt’ me tot op de dag van vandaag (Suyker en De Groot 2006).

Een tweede belangrijk inzicht benadrukt het belang van cultuur en instituties als determinanten van economische groei, en van culturele en institutionele verschillen als determinanten van de mate van economische integratie.⁴ In sommige gevallen is die invloed heel direct. Hierbij valt te denken aan cultureel bepaalde verschillen in de voorkeur voor materiële versus immateriële consumptie. Die verschillen vertalen zich in andere afwegingen tussen bijvoorbeeld vrije tijd en materiële welvaart. Maar ook in andere keuzes rondom bijvoorbeeld de inrichting van de sociale welvaartsstaat. Hiermee zijn belangrijke persistente verschillen tussen de Verenigde Staten en Europa te verklaren.⁵ En ook indirect zijn er duidelijk effecten zichtbaar. Zo is er in de afgelopen jaren uitgebreid onderzoek gedaan naar het belang van verschillen in cultuur en instituties om de intensiteit van handelsrelaties te verklaren. Daaruit komt overtuigend naar voren dat culturele en institutionele verschillen substantieel zijn en er inderdaad toe doen om verschillen in de intensiteit van handelsrelaties en daarmee economische ontwikkeling te verklaren. Een implicatie daarvan is bijvoorbeeld dat economische diplomatie een zeer geëigend en noodzakelijk instrument kan zijn om handelsrelaties met landen als China en India aan te knopen waar we in cultureel opzicht ver van afstaan.⁶

¹ Empirisch gaat het bij de effecten van integratie al snel over ongeveer een maandsalaris extra op jaarbasis, en dat jaar in jaar uit. Zie bijvoorbeeld Straathof et al. (2008) voor een studie naar de baten van Europese integratie.

² Zie bijvoorbeeld de publicaties van het Centraal Planbureau naar de betekenis van de opkomst van de BRIC landen voor de Nederlandse economie (Suyker en De Groot 2006; Suyker et al. 2007; Groot et al. 2011a).

³ Zie bijvoorbeeld Groot en De Groot (2011) voor een analyse van de ontwikkeling van inkomensongelijkheid en haar determinanten.

⁴ Voor recente overzichtswerken verwijs ik naar De Jong (2009) en Beugelsdijk en Maseland (2011). Zie verder ook de Economische Verkenning *Divers Europa* (CPB/SCP 2006), De Groot et al. (2004), Linders et al. (2005), Möhlmann et al. (2010) en Lankhuizen et al. (2011) voor empirische studies waarin het belang van institutionele en culturele verschillen voor handel, migratie en directe buitenlandse investeringen wordt aangetoond.

⁵ De verschillen in de inrichting van de welvaartsstaat en de gevolgen voor productiviteit, ongelijkheid en werkloosheid stonden centraal in de studie *Is the American Model Miss World* (De Groot et al. 2006).

⁶ Zie bijvoorbeeld Nitsch (2007), Van Bergeijk (2009) en Van den Berg et al. (2008) voor empirisch werk naar de effectiviteit van economische diplomatie en ook een kosten-baten analyse van het handelsinstrumentarium van (destijds) het ministerie van Economische Zaken.

Deze culturele en institutionele factoren hebben ook belangrijke implicaties voor de huidige economische en politieke crisis waar Europa in verkeert. De culturele en institutionele verschillen tussen de Europese lidstaten zijn groot en diepgeworteld. Deze verschillen verklaren voor een deel de structurele groeiverschillen tussen noordelijke en zuidelijke landen in de Unie.⁷ Kort samengevat maken ze dat Europa geen *optimum currency area* is. Ze leiden ertoe dat er cultureel bepaalde bovengrenzen zijn aan de mate van integratie die in Europa bereikt kan worden op het gebied van handel, migratie en directe buitenlandse investeringen. En ze dragen bij aan begrip voor het gebrek aan solidariteit dat zich de afgelopen maanden in Europa heeft gemanifesteerd.

Deze constatering geven aanleiding tot zorg over het fundamentele karakter van de problemen waarmee Europa op dit moment wordt geconfronteerd. Ze illustreren dat er onvoldoende gehoor is gegeven aan de economen die zich reeds in de jaren negentig van de vorige eeuw grote zorgen maakten over de gevolgen van de invoering van de euro en die de noodzaak benadrukten van verdere politieke integratie die in hun ogen vereist was om het europroject tot een duurzaam succes te maken. John Kenneth Galbraith beschreef in 1954 nagenoeg feilloos precies dat wat zich in de afgelopen decennia heeft afgespeeld. Het onderstreept het belang van gedegen historische en institutionele kennis voor een verantwoorde economie-beoefening. Een les waarvan ik vind dat we die ons ter harte moeten nemen, zowel in ons onderzoek als in het onderwijs dat we verzorgen.

3 Van macro- naar regionale en stedelijke groei

Ik ben er in de loop van de tijd steeds meer van overtuigd geraakt dat veel van de processen die ten grondslag liggen aan technologische ontwikkeling bij uitstek op lage aggregatieniveaus van regio's en steden bestudeerd dienen te worden. De toenomen beschikbaarheid van microdata in de afgelopen decennia biedt daarvoor fascinerende mogelijkheden. Graag wil ik u meenemen in een aantal onderdelen van deze nieuwe onderzoekslijn die sterk complementair is aan het macro-economische onderzoek dat in de vorige paragraaf centraal stond.

Ook hier wil ik graag beginnen met een citaat, en wel van Walter Isard, de grondlegger van de ruimtelijke economie. In zijn bespreking van de neoklassieke dominantie in de jaren vijftig van de vorige eeuw beschreef hij een frustratie over het gebrek aan aandacht voor de factoren ruimte en afstand in de economische wetenschap. Hij verwoordde dit in reactie op het werk van John Hicks over wie hij zegt: *“... he confines himself to a wonderland of no dimensions. ... [T]ransport costs and other costs involved in movement within a ‘market’ are assumed to be zero. In this sense the factor of space is repudiated, everything within the economy is*

⁷ Daarnaast spelen ook verschillen in sectorale specialisatiepatronen een belangrijke rol in het verklaren van verschillen in de schokbestendigheid van regio's en landen in Europa. Zie Groot et al. (2011b) voor een uitgebreide empirische analyse.

in effect compressed to a point, and all spatial resistance disappears.” (Isard 1949 p. 477).

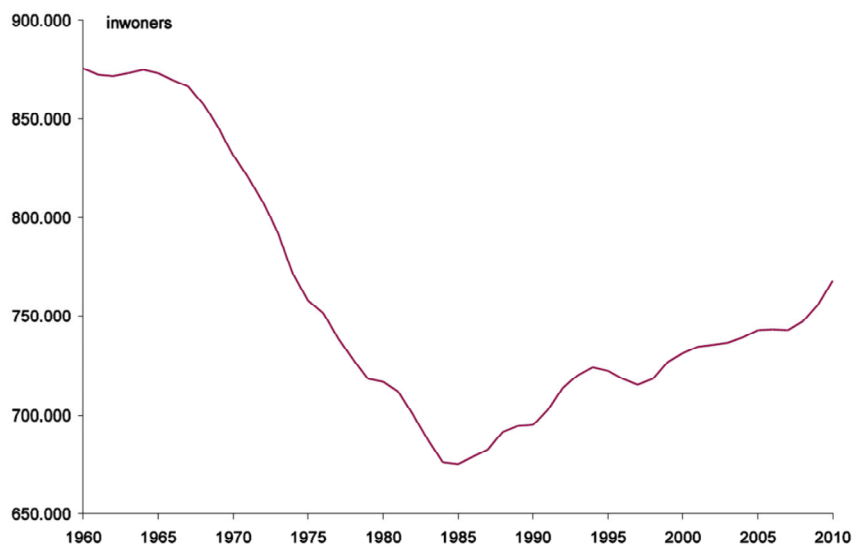
Het is deze constatering die het bestaansrecht vormt voor het vakgebied van de ruimtelijke economie. Een vakgebied dat ook in de mainstream de laatste twintig jaar een enorme impuls heeft gekregen (in navolging van onder andere Krugman, 1991). De relevantie van dit vakgebied is tot op de dag van vandaag niet onbetwist. Met zijn populaire bestseller *The World is Flat* wilde Thomas Friedman (2005) de wereld doen geloven dat door de opkomst van onder andere Informatie- en Communicatie Technologie afstand er eigenlijk niet meer toe doet. In het vervolg van deze bijdrage wil ik betogen dat niets minder waar is gebleken. De neiging tot het ontstaan van hoge pieken en diepe dalen in het economisch landschap is eerder sterker dan zwakker geworden. Blijkbaar hebben de krachten die leiden tot clustering van economische activiteit (zoals kennis-spillovers en het belang van nabijheid tot markten) aan belang gewonnen ten opzichte van de krachten die leiden tot spreiding (zoals milieuproblemen, congestie, criminaliteit en geluidsoverlast).⁸ Het belang van steden heeft daardoor een grote vlucht genomen. In zijn recente boek spreekt Edward Glaeser (2011) zelfs over de *Triumph of the City*.

Figuur 2 illustreert deze dynamiek op een fascinerende wijze voor de stad Amsterdam. In de jaren tachtig van de vorige eeuw werd Amsterdam in korte tijd geconfronteerd met een forse bevolkingskrimp. En de stad stond daarin niet alleen: ook andere grote steden krompen wereldwijd.⁹ En ook productie trok weg uit de stad zoals blijkt uit Figuur 3 die laat zien dat economische groei van het bruto regionaal product (brp) in Amsterdam in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw substantieel lager was dan in de rest van Nederland. In het begin van de 21e eeuw zien we een fascinerende kentering in deze ontwikkeling en groeide Amsterdam vele malen harder dan de rest van Nederland. De stad werd herontdekt. En tot slot zien we in Figuur 4 een sterke trek van met name hoger opgeleiden naar Amsterdam. Deze ontwikkelingen staan niet op zichzelf en vragen om verklaringen die de moderne literatuur op het gebied van de stedelijke economie tracht te verschaffen.

⁸ Zie De Dominicis et al. (2008) voor een uitgebreide beschrijving van de ruimtelijke verdeling van economische activiteit in Nederland.

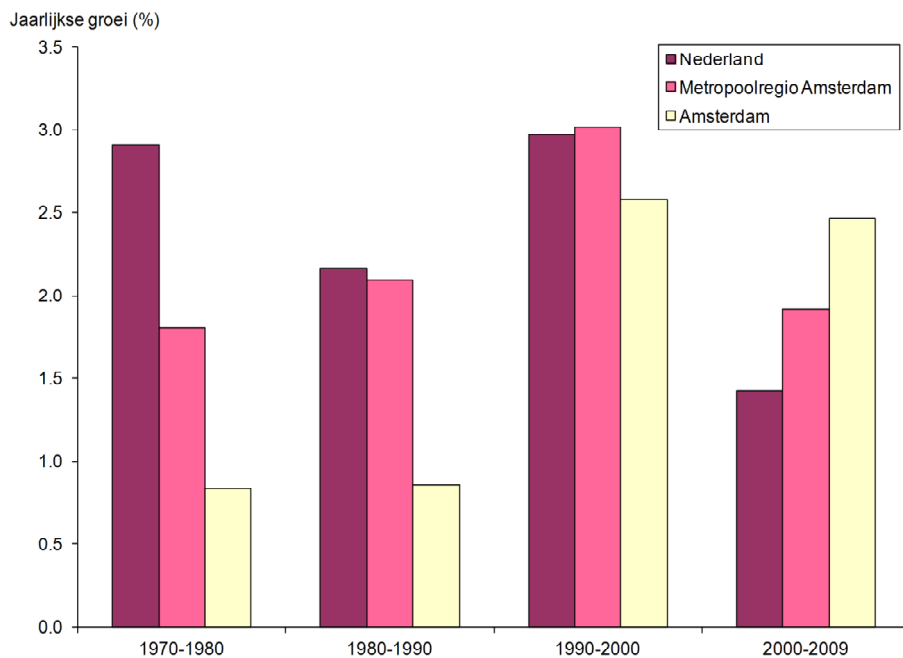
⁹ Zie het artikel van Glaeser (1998) met de titel *Are Cities Dying?* voor een toegankelijke analyse van de verschillende krachten die de ontwikkeling van stadsomvang bepalen en de *Atlas of Shrinking Cities* (Oswalt 2006) voor een empirische onderbouwing van de stedelijke dynamiek.

Figuur 2 Bevolkingsontwikkeling van Amsterdam, 1960–2010

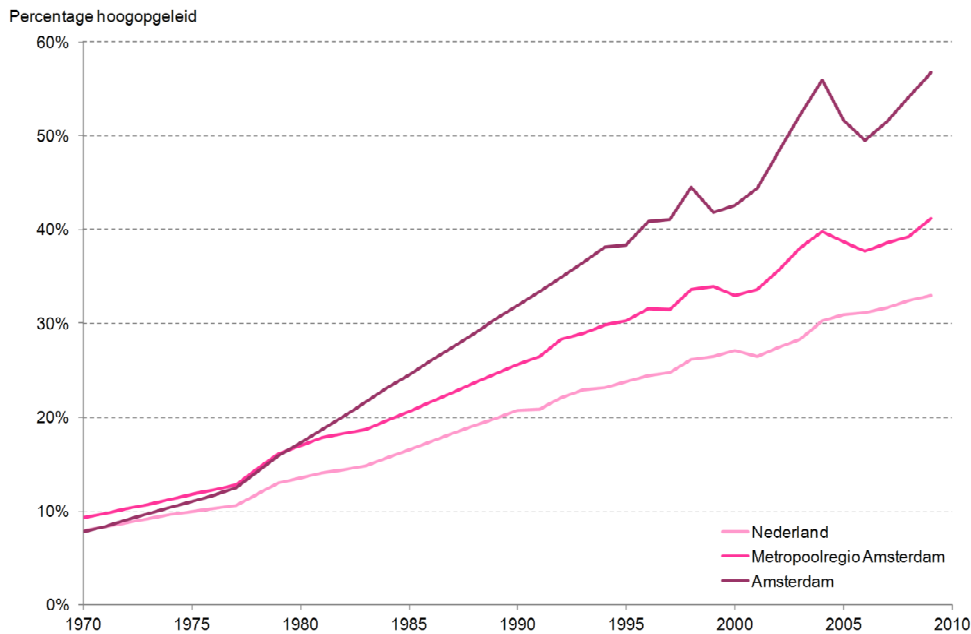


Bron: De Groot et al. (2010).

Figuur 3 Economische krimp en groei van Amsterdam (groei van brp)



Bron: Economische Verkenningen Metropoolregio Amsterdam (Manshanden et al., 2011).

Figuur 4 Hoogopgeleiden trekken naar de stad

Bron: Economische Verkenningen Metropoolregio Amsterdam (Manshanden et al., 2011).

Agglomeratie en de groei van steden. Om de verschillen in economische groei tussen steden te verklaren maken economen gebruik van de theorie van agglomeratie. Lang werd deze literatuur gedomineerd door de gedachte dat steden bij uitstek plekken zijn waar productie gedijt. Daarmee zijn we op regionaal niveau terug bij de endogene groeitheorie. Het gaat bij agglomeratie-effecten onder andere om de vraag hoe de ruimtelijk economische context waarin bedrijven of individuen zich bevinden bepalend is voor hun productiviteit. Conceptueel gezien gaat deze theorie terug naar het werk van Alfred Marshall die reeds 120 jaar geleden sprak over kennis-spillovers, dikke arbeidsmarkten en het belang van marktomvang als factoren die maken dat mensen graag dicht bij elkaar willen zitten (Marshall 1890). In de moderne literatuur spreken we van delen, koppelen en leren als cruciale economische processen die bij uitstek gedijen in dichtbevolkte gebieden.¹⁰ Een belangrijke hypothese die hier geformuleerd kan worden is dat de productiviteit van identieke ondernemingen of personen hoger is in gebieden met een hogere dichtheid van economische activiteit.

De hypothese dat dichtheid van economische activiteit een positief effect heeft op productiviteit is empirisch veelvuldig getoetst. In een recente meta-analyse wordt deze literatuur door Patricia Melo en coauteurs op een statistisch verantwoorde wijze samengevat (Melo et al., 2009). De relatie tussen dichtheid en pro-

¹⁰ Zie Duranton en Puga (2004) voor de introductie van dit onderscheid in een poging de verschillende micro-economische onderbouwingen voor agglomeratie-effecten te categoriseren.

ductiviteit kan als een alomvattend effect gezien worden van het effect van de ruimtelijke constellatie van economische activiteit op productiviteit. Gemeten over meer dan 700 observaties afkomstig uit 34 studies wordt een gemiddeld effect gevonden van zo'n 6%: een verdubbeling van dichtheid leidt tot een 6% hogere productiviteit. Interessanter is echter het om te kijken naar de bronnen van (grote) variatie in de gevonden resultaten. Hier springen er twee zaken uit.¹¹ Om te beginnen blijken studies die controleren voor verschillen in menselijk kapitaal substantieel kleinere effecten te vinden. De reden daarvoor is waarschijnlijk dat hoogopgeleiden de neiging hebben om zich te concentreren in dichtbevolkte gebieden. Alleen al om die reden zal er een positieve relatie zijn tussen dichtheid (en dus het gemiddelde opleidingsniveau) en productiviteit. Met andere woorden: het controleren voor het fenomeen dat hoogopgeleiden zich clusteren in stedelijke gebieden is van belang bij het correct schatten van de effecten van clustering op de individuele productiviteit van werknemers. Een tweede resultaat is dat juist in dienstensectoren sterke agglomeratie-effecten worden gevonden. Het belang van dichtheid varieert dus met de samenstelling van de sectorstructuur. De transitie die westerse economieën hebben doorgemaakt in de richting van een diensteneconomie is daarmee één van de mogelijk belangrijke verklaringen voor waarom agglomeratie-effecten (en daarmee steden) in de loop van de tijd steeds belangrijker worden. Het is juist in deze sectoren dat *face-to-face* contact van groot belang is voor de kwaliteit van de dienstverlening en de productiviteit van werknemers.¹²

Een alternatieve benadering om de effecten van de ruimtelijke constellatie van economische activiteit op productiviteit te bepalen vindt zijn grondslag in het baanbrekende artikel *Growth in Cities* (Glaeser et al. 1992). Hierin worden verschillende inzichten uit de endogene groeitheorie empirisch getoetst met steden als de ruimtelijke eenheid van observatie. Daarmee wordt onderstreept dat de interne economische structuur van economieën van groot belang is om economisch presteren en technologische ontwikkeling beter te kunnen begrijpen. Daartoe worden drie hypothesen geformuleerd. De eerste hypothese is dat technologische ontwikkeling gebaat is bij sterke concentraties van grote, min of meer gelijksoortige bedrijven. We zien hier het gedachtegoed van Marshall, Arrow en Romer terug die in hun theoretisch werk het belang van schaal benadrukten. Een tweede hypothese is dat technologische ontwikkeling juist gebaat is bij een grote variëteit van vele kleine bedrijven die elkaars kennis combineren en daarmee tot innovaties komen. Deze inzichten gaan terug naar het werk van Jane Jacobs (1969) en ook naar het werk van Joseph Schumpeter (1934) met zijn nadruk op de zogenaamde *Neue Kombina-*

¹¹ De auteurs vinden geen significant effect voor de periode waar de studie betrekking op heeft. Agglomeratie-effecten blijven dus constant over de tijd (in tegenstelling tot wat Thomas Friedman ons wil doen geloven).

¹² Het belang van het maken van onderscheid tussen sectoren stond reeds centraal in mijn afstudeerscriptie waarin de verschillen in de snelheid van convergentie tussen verschillende sectoren in de OECD landen worden onderzocht (De Groot 1994). Het belang van sectoraal detail was ook een thema in mijn proefschrift (De Groot 1998) en latere publicaties rondom, bijvoorbeeld, de analyse van energieproductiviteit (zie bijvoorbeeld Florax et al. 2011, en Mulder en De Groot 2007, 2011a en 2011b).

tionen. En tot slot is er de hypothese dat technologische ontwikkeling vooral tot bloei komt in omgevingen waarin veel relatief kleine bedrijven in hevige onderlinge competitie elkaar de loef af proberen te steken. We zien hierin het gedachtegoed van Michael Porter naar voren komen.¹³

Het artikel van Glaeser et al. waarin deze hypothesen worden getoetst heeft grote navolging gekregen. In korte tijd zijn ongeveer 100 artikelen gepubliceerd die – voor andere landen, voor andere tijdsperioden, of met andere schattingsmethoden – de vraag naar de determinanten van groei in steden proberen te beantwoorden. Deze literatuur is in De Groot et al. (2009) aan een meta-analyse onderworpen. Evenals in de meta-analyse van Melo et al. vinden we ook hier een grote variatie aan uitkomsten naar plaats, tijd, sector en studieopzet. Twee interessante resultaten wil ik er hier uit lichten. Om te beginnen wordt de relatie tussen agglomeratiekrachten en productiviteit sterker in de loop van de tijd. Dit is een overtuigend bewijs dat agglomeratie-effecten er toe doen, en sterker, dat ze in de loop van de tijd alleen maar relevanter zijn geworden. Dit in weerwil van de hypothese van Thomas Friedman dat de wereld plat aan het worden is.¹⁴ Verder vinden we ook hier dat de sector er toe doet, en in het bijzonder vinden we voor de *hightech* sector een relatief grote kans op het vinden van een positief effect van diversiteit.

Empirie in de polder. Een belangrijke les die we uit de twee hiervoor besproken meta-analyses kunnen trekken is dat het belang van agglomeratie-effecten over de tijd aan belang lijkt te winnen. Bovendien hebben we gezien dat naast agglomeratie-effecten ook de samenstelling van de beroepsbevolking een belangrijke determinant is van regionale verschillen in productiviteit. Maar ook weten we dat de effecten sterk variëren naar sector en locatie. Dat brengt me bij recent en lopend onderzoek waarin met behulp van Nederlandse microdata voor individuele bedrijven en werknemers onderzoek wordt gedaan naar deze productiviteitsverschillen en haar determinanten voor de specifieke Nederlandse context.

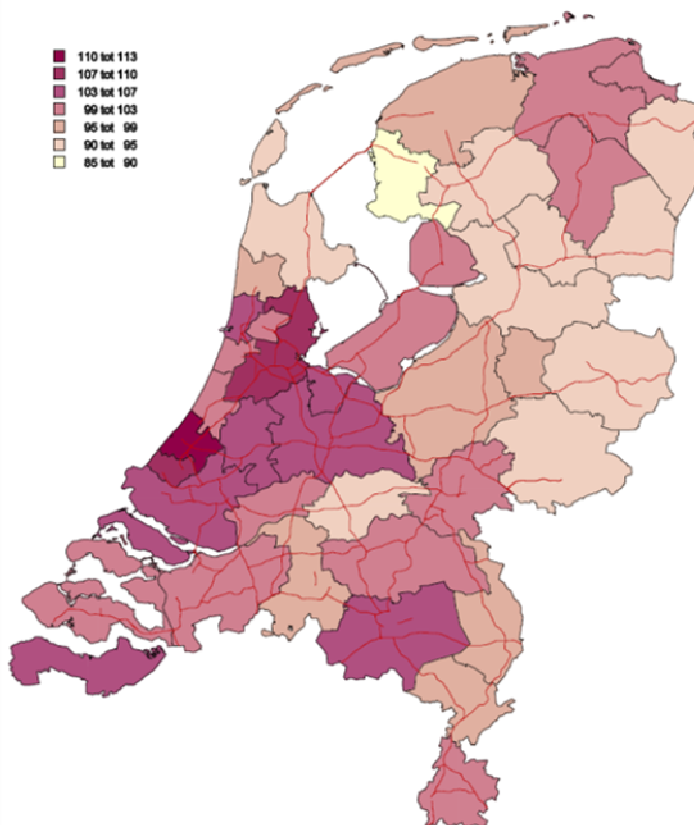
Om te beginnen wil ik u ook hier een belangrijk *stylized fact* laten zien. Figuur 5 laat de ruimtelijke spreiding van het gemiddelde uurloon in Nederland zien. We gebruiken het uurloon hier als een proxy voor de productiviteit van een werknemer. We zien hier overduidelijk een piek in de Randstad. Het gemiddelde loon ligt daar ongeveer 25% hoger dan op het platteland in bijvoorbeeld Noordoost Nederland. Dichtheid doet er dus toe, ook in ons platte Nederland. Maar daarmee is nog niet aangetoond dat hier ook echt sprake is van een agglomeratie-effect. Daarvan zou pas sprake zijn op het moment dat twee volkomen identieke personen op verschillende plekken in het land een andere productiviteit zouden kennen. Lang was dit een vraag die empirisch lastig was te beantwoorden. De wetenschappelijke litera-

¹³ Zie Porter (2008) voor een recent overzichtsboek met verschillende van zijn bijdragen aan het debat over het belang van concurrentie voor economische ontwikkeling.

¹⁴ Een vergelijkbaar resultaat vinden we in de internationale handelsliteratuur waarin het effect van afstand op de intensiteit van handel tussen twee landen over de tijd ook sterker lijkt te worden. Zie Disdier en Head (2008) en Linders et al. (2011) voor meta-analyses naar deze relatie en het bewijs dat deze relatie sterker is in meer recente perioden.

tuur heeft de afgelopen jaren juist op dit punt een enorme vlucht genomen. Belangrijk voor deze ontwikkelingen is de toegenomen beschikbaarheid van microdata. Microdata stellen ons in staat om als het ware op zoek te gaan naar tweelingen: werknemers of bedrijven die in alle opzichten hetzelfde zijn, behalve wat betreft de locatie waar ze zijn gevestigd of werkzaam zijn. Het is met de microgegevens in de hand dat we de loonverschillen in Nederland kunnen ontrafelen in effecten die samenhangen met een andere samenstelling van de bevolking enerzijds en effecten die het gevolg zijn van de agglomeratie-effecten anderzijds.

Figuur 5 Grote regionale loonverschillen in Nederland

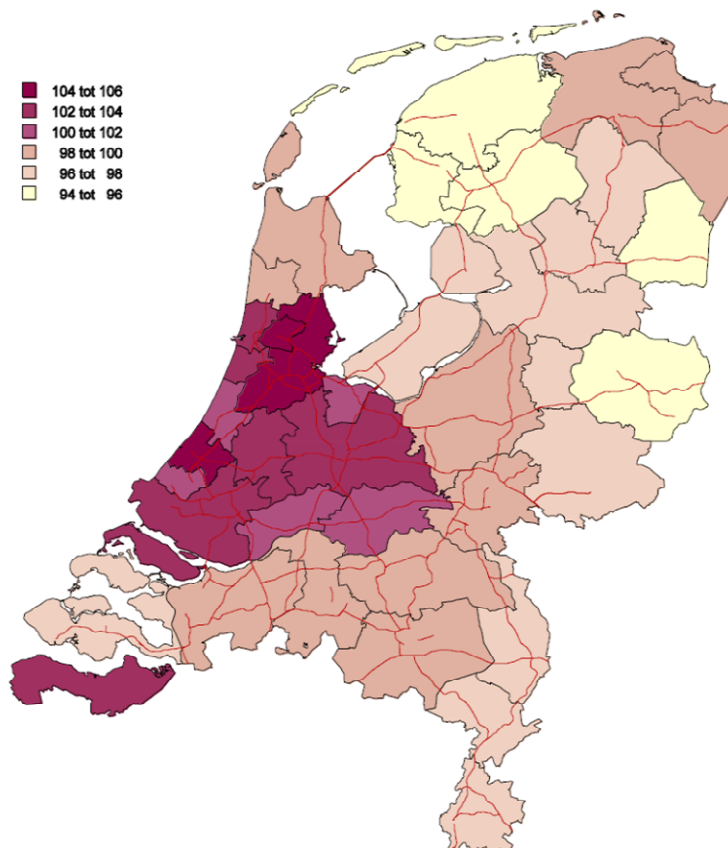


Bron: Eigen bewerkingen van CBS gegevens. Zie Groot et al. (2011c). Weergegeven is een indexgetal dat gelijk is aan 100 voor het gemiddelde loon in Nederland.

Om u een gevoel te geven van de wijze van onderzoek die hier wordt verricht moet u zich voorstellen dat we van alle werknemers in Nederland informatie hebben over onder andere hun inkomen, scholingsniveau, leeftijd, de locatie waar ze wonen en werken, geslacht, etnische achtergrond, en de sector waarin men werkt. Een werknemer is daarmee geworden tot een bundel van persoons- en omgevingsspecifieke kenmerken, elk met hun eigen impliciete prijs. Zo kunnen we de waarde

van een jaar extra scholing bepalen, van een jaar extra ervaring, enzovoort.¹⁵ We ontleden daarmee het loon dat iemand verdient in een deel dat het gevolg is van leeftijd, van scholing, van de sector waar men werkt, van de locatie waar men werkt, enzovoort. Uiteindelijk is het loon op te splitsen in enerzijds factoren die terug te herleiden zijn naar persoonskenmerken en anderzijds naar locatiekenmerken. We zijn voornamelijk in die laatste effecten geïnteresseerd: die meten in hoeverre de locatie waar iemand werkt – los van zijn persoonskenmerken – van belang is om het loon dat iemand verdient te bepalen. Ook voor deze locatiegerelateerde loonverschillen vinden we een duidelijk ruimtelijk patroon dat u ziet in Figuur 6.

Figuur 6 Grote loonpremies in de Randstad



Bron: Eigen bewerkingen van CBS gegevens. Zie Groot et al. (2011c). Weergegeven is een indexgetal dat gelijk is aan 100 voor het gemiddelde van Nederland.

¹⁵ We maken hier gebruik van zogenaamde Mincer-regressies die zijn vernoemd naar het werk van Mincer (1974) die als één van de eersten met regressietechnieken de bijdrage van persoonskenmerken aan loonverschillen bepaalde. Een invloedrijke studie in de agglomeratieliteratuur waar de hier gepresenteerde toepassing voor Nederland sterk op is gebaseerd is die van Combes et al. (2008) waarin het belang van sorteerprocessen van werknemers voor het verklaren van regionale productiviteitsverschillen wordt benadrukt.

Wat we hier zien zijn dus loonverschillen na correctie voor persoonskenmerken. De ruimtelijke verschillen in deze effecten zijn vele malen gemarkeerder dan die van de gemiddelde lonen die ik u eerder liet zien en deze verschillen zijn dus toe te schrijven aan de omgeving waarin de betreffende mensen werken. We zien hier dus een kwantificering van het belang van ruimtelijke factoren in het bepalen van productiviteitsverschillen. Nader onderzoek naar deze ruimtelijke factoren leert ons dat een verdubbeling van bevolkingsdichtheid mensen ongeveer 3,8% productiever maakt. Kortom: de plek waar je werkt doet er toe. Steden vervullen dus een rol als productiecentra die meer halen uit de capaciteiten van mensen.

Tabel 1 vat de implicaties van één en ander nog eens samen. Hier zien we voor de vier steden in de Randstad het feitelijke en het door ons model verklaarde loonverschil per gewerkt uur tussen de stad en het platteland (waarbij we het platteland definiëren als alle gemeenten die niet tot een grootstedelijke agglomeratie behoren). We zien hier dat opleidingsverschillen ongeveer 5% verschil maken in het gemiddelde loon in de stad ten opzichte van het platteland (met uitzondering van Rotterdam). Verschillen in dichtheid leiden eveneens tot ongeveer 5% verschil in het gemiddelde loon tussen stad en platteland. Kortom: de concentratie van hoger opgeleiden in de stad en verschillen in de dichtheid (en dus de agglomeratie-effecten waar ik eerder over sprak) bepalen elk ongeveer een even groot deel van de productiviteitsverschillen tussen de grote steden en het platteland. En daarnaast zijn er wat kleinere effecten ten gevolge van bijvoorbeeld een relatief groot aantal immigranten in de grote steden en een relatief groot aantal mannelijke fulltime werknemers.

Tabel 1 Procentuele loonverschillen ten opzichte van platteland

	Loonverschil		Persoonkenmerken		Locatiefactoren	
	Feitelijk	Verklaard	Opleiding	Overig	Dichtheid	Overig
Amsterdam	19,52	11,03	4,75	1,26	5,19	-0,15
Rotterdam	9,77	5,60	1,21	0,25	4,23	-0,26
Den Haag	19,22	11,30	4,95	0,74	4,68	1,23
Utrecht	14,10	10,69	5,30	0,59	4,40	0,28

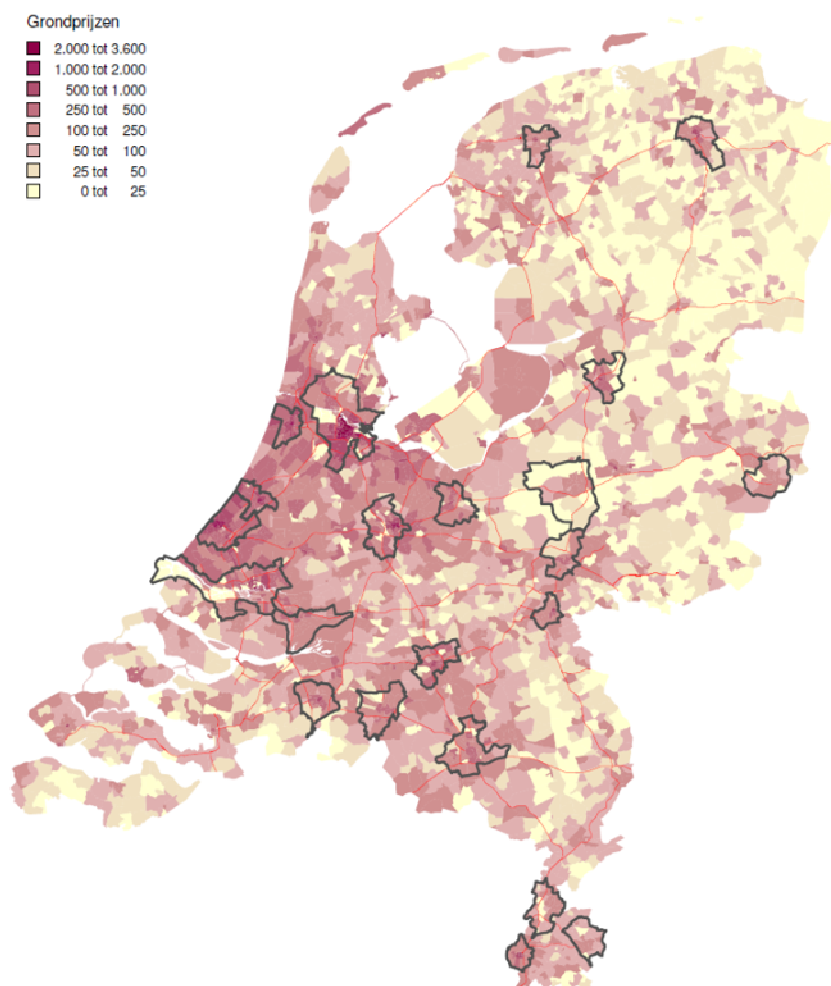
Noot: alle getallen zijn in procentuele afwijking van het platteland dat is gedefinieerd als alle gemeenten in Nederland die niet tot een grootstedelijke agglomeratie behoren. Tot overige persoonskenmerken behoren leeftijd, geslacht, en migrantenstatus. Tot overige locatiefactoren behoren verschillende kenmerken van de sectorstructuur (waaronder specialisatie en diversiteit).

Bron: De Groot et al. (2010).

De stad als productiecentrum is dus relevant, maar de gevonden effecten zijn onvoldoende om de sterke groei van een stad als Amsterdam te verklaren. Deze notie zien we sterk naar voren komen in de literatuur van de afgelopen tien jaar waarin steeds meer aandacht is ontstaan voor de stad als consumptiecentrum. Het artikel *Consumer City* van Glaeser et al. (2001) is hierin agendabepalend geweest. In de studie *Stad en Land* is een poging gedaan om het belang van steden als productie- versus consumptiecentra in kaart te brengen (De Groot et al., 2010). Daartoe gebruiken we grondprijzen als een unieke bron van informatie. Ook hier stellen mi-

crodata ons in staat om waardevol inzicht te verschaffen in het ontstaan van pieken in de polder. Vertrekpunt is een bekend citaat van David Ricardo die in 1817 stelde dat: *“Corn is not high because a rent is paid, but a rent is paid because corn is high”*. Hoge grondprijzen zijn met andere woorden geen probleem, maar juist een indicatie dat het op een bepaalde locatie goed gaat. Dit klinkt als een simpel inzicht, maar is ontzettend waardevol voor economen om te komen tot waardering van allerlei zaken die niet op de markt verhandelbaar zijn. Voor nuchter *evidence based* beleid zijn dergelijke waarderungen van groot belang.

Figuur 7 Grote verschillen in grondprijzen in de stad en op het platteland



Bron: De Groot et al. (2010).

In *Stad en Land* laten we zien hoe variatie in woningprijzen gebruikt kan worden om grondprijzen af te leiden als een waardevolle indicator van de aantrekkelijkheid van locaties. Grondprijzen weerspiegelen immers wat mensen bereid zijn om te betalen voor een vierkante meter. Het vaststellen van grondprijzen blijkt geen sinecure. Grondprijzen zijn een van de best bewaarde geheimen in ons land. Of dat komt omdat ze een belangrijke basis van inkomsten vorm(d)en voor gemeenten weet ik niet. In elk geval zijn we erin geslaagd om met behulp van microdata van individuele huizentransacties een goede indicatie te vinden van de prijs van de plek en ook haar ontwikkeling over de tijd (voor de methodologie verwijs ik naar De Groot 2011). Figuur 7 laat zien dat grondprijzen – en daarmee dus de aantrekkelijkheid van de plek – enorm variëren. Om u een gevoel van orde van grootte te geven: in het centrum van Amsterdam is de grondprijs ongeveer 3.500 euro per vierkante meter terwijl die op het Groningse platteland nog geen 20 euro bedraagt. Ook tussen de Noordvleugel en de Zuidvleugel van de Randstad zijn de verschillen substantieel.

Dat roept uiteraard de cruciale vraag op wat deze verschillen verklaart. Het eerder aangetoonde extra loon dat in dichtbevolkte gebieden is te verdienen verklaart zeker een deel van de grondprijverschillen, maar blijkt lang niet voldoende. Ook verschillen in culturele voorzieningen, een oud stadshart en nabijheid tot open ruimte blijken stuk voor stuk een rol te spelen. Tabel 2 illustreert het relatieve belang van deze factoren getalsmatig. De clustering van hoger opgeleiden in juist die steden waar grondprijzen het hoogst zijn reflecteert hun relatief sterke voorkeur voor stedelijke voorzieningen en verklaart een deel van de leegloop in krimpgebieden. Dat inzicht wordt verder versterkt wanneer we kijken naar forensenstromen. Recent onderzoek laat zien dat juist hoger opgeleiden relatief sterk de neiging hebben om zich te vestigen in steden met een aantrekkelijk woonklimaat en bereid zijn een forse dagelijkse reis naar hun werk op de koop toe te nemen (zie Groot et al., 2012). Voor een econoom is er met dergelijke sorteerprocessen niets mis. Ze weerspiegelen voorkeuren van mensen die stemmen met hun voeten. De recente verlaging van de overdrachtsbelasting (beter: een belasting op mobiliteit) is juist om deze reden van harte toe te juichen. Ruimtelijk ordeningsbeleid doet er goed aan dergelijke sorteerprocessen zoveel mogelijk de ruimte te bieden en mee te gaan met de stroom. Zelfs als dat in sommige gevallen betekent dat krimp en daarmee sloop van woningen in bepaalde steden het onvermijdelijke gevolg is.

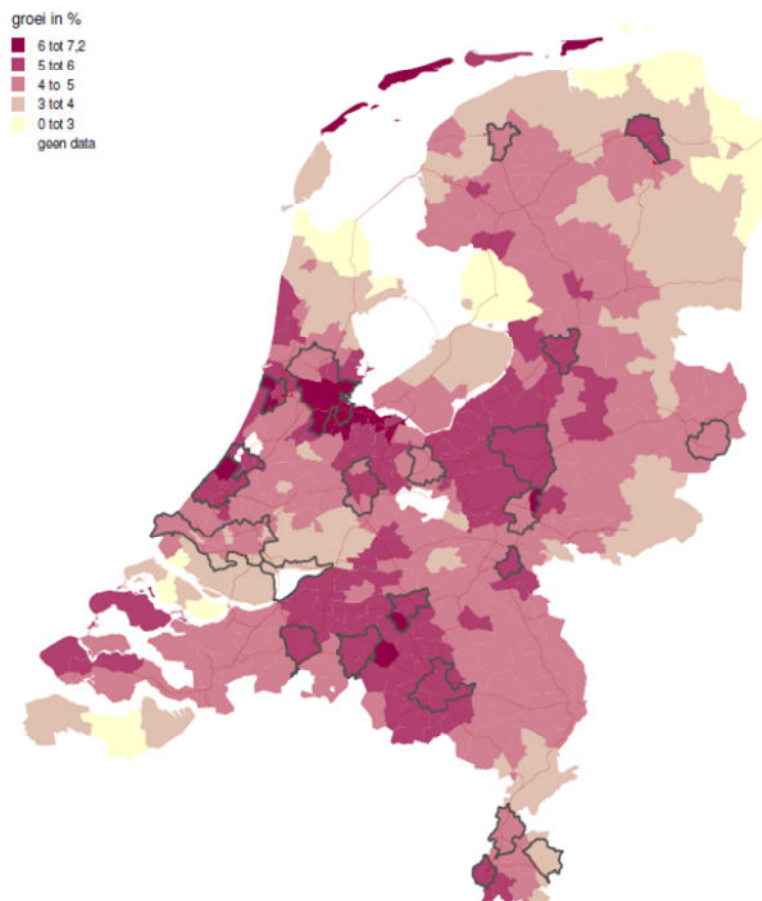
Tabel 2 Grondprijverschillen (in euro per vierkante meter) ten opzichte van platteland

	Grondprijz verschil					Amenities
	Feitelijk	Verklaard	Arbeidsmarkt	Stedelijke	Natuurlijke	Negatieve
Amsterdam	396	379	108	266	4	0
Rotterdam	101	139	69	70	6	-4
Den Haag	254	237	102	114	16	6
Utrecht	169	181	89	91	12	-10

Noot: alle bedragen zijn in afwijking van het platteland dat is gedefinieerd als alle gemeenten in Nederland die niet tot een grootstedelijke agglomeratie behoren. Tot arbeidsmarkteffecten behoren zowel het loonsurplus dat in een agglomeratie verdiend kan worden als de bereikbaarheid van banen per auto en openbaar vervoer. Tot de stedelijke amenities behoren een historische binnenstad, het aanbod van podiumkunsten, en het culinair- en winkelaanbod. Natuurlijke amenities omvatten nabijheid tot stadsparken, natuur en open zee. Negatieve amenities zijn vershraling, verloedering, overlast en onveiligheid. Bron: De Groot et al. (2010).

Een nog sterkere indicatie voor de enorme dynamiek in de aantrekkelijkheid van steden zien we in Figuur 8. Daar zien we de groei van woningprijzen over de periode 1985-2007 (na correctie voor kenmerken van de woning). Over de hele linie zien we dat huizenprijzen in stedelijke gebieden relatief hard zijn gestegen ten opzichte van die op het platteland (en dan met name ten opzichte van de echt perifere krimpgebieden). We zien bovendien grote verschillen in groei tussen enerzijds steden met een aantrekkelijk historisch stadshart zoals Den Bosch, Amsterdam, Haarlem, Groningen en Maastricht en anderzijds een stad als Rotterdam of Heerlen. Om u een gevoel van orde van grootte te geven is het illustratief om naar het verschil in groei van woningprijzen tussen Amsterdam en Rotterdam te kijken. Dat verschil bedraagt gemiddeld 2,1% per jaar over de periode 1985-2007. Over de onderzochte periode van 22 jaar leidt dat tot een gecumuleerd verschil in prijsontwikkeling van maar liefst 58%. Kortom: ook wanneer we naar prijsontwikkelingen over de tijd kijken zien we dat steden er in toenemende mate toe doen, en dan vooral de zogenaamde consumentensteden.

Figuur 8 Grote toename van woningprijzen in de stad (correctie voor woningkenmerken)



Bron: De Groot et al. (2010).

4 Implicaties voor beleid

Ik hoop u met deze bijdrage overtuigd te hebben van het feit dat de empirische en theoretische inzichten die ik heb besproken ons kunnen helpen om antwoord te vinden op de fundamentele vraag wat regionaal economische dynamiek verklaart. Het blijkt een complex samenspel te zijn van vele factoren, waarbij op regionaal niveau agglomeratie-effecten en clustering van bepaalde typen werknemers van groot belang zijn. Deze observaties hebben vergaande implicaties voor beleid. Ik wil er drie bespreken die sterk aansluiten bij actuele discussies.

Ik wil daartoe beginnen met het recent geformuleerde topsectorenbeleid van het Kabinet Rutte I. De agglomeratie-effecten waar ik zojuist over sprak vormen een

potentiële theoretische legitimatie voor een dergelijk beleid. Clustering die aan de markt over wordt gelaten is immers veelal beperkter dan wat sociaal optimaal zou zijn. Hier past echter een aantal belangrijke kanttekeningen bij. Ten eerste is de stap van empirisch constateren dat clustering baten met zich meebrengt naar het kiezen van sectoren en locaties waar de clustering plaats moet gaan vinden een enorm grote stap voor de bescheiden wetenschapper. Het verleden heeft aangetoond dat beleidsmakers niet goed zijn in het selecteren van toekomstige winnaars. Ten tweede creëert het aanwijzen van specifieke sectoren een politiek proces van *rent-seeking*. De gevestigde belangen van voorheen succesvolle sectoren dreigen door een dergelijk beleid verder bestendig te worden.¹⁶ Het beste – en toegegeven bescheiden – advies dat we op dit punt kunnen geven is dat beleid mee dient te gaan met de stroom. De regionale en sectorale dynamiek van economische bedrijvigheid is aan zeer sterke marktkrachten onderhevig. Beleid kan trachten die marktkrachten te ondersteunen middels algemeen voorwaardenscheppend beleid. De loop van de stroom beïnvloeden, laat staan tegen de stroom inroeien, is gedoemd om te mislukken.

En dat brengt me bij een tweede gerelateerd thema, namelijk regionale krimp. We worden hier in een ruimtelijke context geconfronteerd met de klassieke afruil tussen gelijkheid en efficiëntie. Een afruil die onvermijdelijk pijn doet, zeker in gebieden waar de krimp zich manifesteert, en al helemaal in een tijdsbestek waar krimp zich niet alleen via migratie manifesteert, maar ook via vergrijzing, via een terugtrekkende overheid met als maar beperktere budgetten, en via een wereldeconomie die zich bevindt in de diepste economische recessie sinds decennia. Juist in dit soort tijden is een grondige analyse van de oorzaken van krimp van groot belang. Ook hier geldt dat de krimp in sterke mate het gevolg is van vrijwillig gedrag van mensen – en met name hoger opgeleiden – die stemmen met hun voeten en hun heil zoeken in verstedelijkte gebieden. Ook hier zijn marktkrachten werkzaam die uitermate krachtig zijn. Daar waar topsectorenbeleid deels tracht invulling te geven aan het creëren van pieken in krimpgebieden ben ik sceptisch over de kansen op succes. En ook beleid gericht op het krampachtig vasthouden van hoogopgeleiden waar we vele voorbeelden van hebben gezien in de afgelopen jaren zal slechts beperkt effectief zijn en bovenal een prijs hebben in termen van efficiëntieverlies voor de Nederlandse economie als geheel.

En dat brengt me tot slot bij een laatste aanbeveling. Ik noemde reeds het nut van algemeen voorwaardenscheppend beleid. Scholing verdient het daarbij om topprioriteit te krijgen. En daarbij doel ik op scholing van lagere school tot postdoctoraal universitair onderwijs aan toe. Goede scholing legt een basis voor het leven, maar dient tijdens de levensloop ook onderhouden te worden, zeker in een toenemende mate dynamische en globaliserende economie. Empirisch onderzoek

¹⁶ Voor een theoretische analyse van de betekenis van gevestigde belangen voor technologische ontwikkeling verwijs ik bijvoorbeeld naar Olson (1982), Mokyr (1990), Parente en Prescott (2000) en Canton et al. (2002).

op dit punt laat zonder uitzondering de baten van scholing zien.¹⁷ Beleid gericht op mensen is vele malen effectiever dan beleid gericht op locaties. In zijn boek *Triumph of the City* verwoordt Glaeser dit krachtig: “... *throwing resources at troubled firms or troubled cities is usually a terribly inefficient means of taking care of troubled people. ... [N]ational policy should be aimed at giving ... people the skills they need to compete, wherever they choose to live, rather than encouraging them to stay in one particular locale.*” (Glaeser 2011, p. 250 en 257). Een les waarvan ik hoop dat we die in ons land waar de verdelende rechtvaardigheid diep in onze genen zit geworteld in de komende jaren serieus zullen nemen.¹⁸

Auteur

Prof. dr. H.L.F. de Groot (e-mail: h.l.f.de.groot@vu.nl). Dit artikel is een verkorte versie van de rede die door mij is uitgesproken bij de openbare aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Regionaal Economische Dynamiek aan de Vrije Universiteit op 19 januari 2012.

¹⁷ Ik verwijs hier bijvoorbeeld naar Jacobs en Webbink (2006) en Groot en De Groot (2011) die met behulp van Mincervergelijkingen op basis van Nederlandse micro-data bovendien laten zien dat het rendement van een jaar scholing over de tijd zelfs stijgt.

¹⁸ Een duidelijke blijk van de gevolgen van de toegepaste verdelende rechtvaardigheid in Nederland is de internationaal uniek platte verdeling van de omvang van steden (zie De Groot et al., 2010).

Literatuur

- Arrow, K., 1962, The Economic Implications of Learning by Doing, *Review of Economic Studies*, vol. 29(3): 155-73.
- Berg, M. van den, M. de Nooij en J.H. Garretsen, 2008, MKBA Financieel Buitenlandinstrumentarium, SEO Rapport 2008-64, Stichting Economisch Onderzoek, Amsterdam.
- Bergeijk, P.A.G. van, 2009, Economic Diplomacy and the Geography of International Trade, Edward Elgar, Cheltenham.
- Beugelsdijk, S., en R. Maseland, 2011, Culture in Economics: History, Methodological Reflections and Contemporary Applications, Cambridge University Press, Cambridge.
- Canton, E.J.F., H.L.F. de Groot en R. Nahuis, 2002, Vested Interests, Population Ageing and Technology Adoption, *European Journal of Political Economy*, vol. 18(4): 631-52.
- Combes, P.P., G. Duranton en L. Gobillon, 2008, Spatial Wage Disparities: Sorting Matters, *Journal of Urban Economics*, vol. 63(2): 732-42.
- CPB en SCP, 2006, Divers Europa: Verscheidenheid in Cultuur, Economie en Beleid, Europese Verkenning 4, Den Haag.
- Disdier, A.C., en K. Head, 2008, The Puzzling Persistence of the Distance Effect on Bilateral Trade, *Review of Economics and Statistics*, vol. 90(1): 37-48.
- Dominicis, L. de, R.J.G.M. Florax en H.L.F. de Groot, 2008, De Ruimtelijke Verdeling van Economische Activiteit: Agglomeratie- en Locatiepatronen in Nederland, *Kwartalschrift Economie*, vol. 5(1): 71-99.
- Duranton, G., en D. Puga, 2004, Micro-Foundations of Urban Agglomeration Economies, in: V. Henderson en J.-F. Thisse, Handbook of Regional and Urban Economics (Volume 4), North-Holland, Amsterdam.
- Florax, R.J.G.M., H.L.F. de Groot en P. Mulder, 2011, Improving Energy Efficiency through Technology: Trends, Investment Behaviour and Policy Design, Edward Elgar, Cheltenham.
- Friedman, T.L., 2005, The World is Flat: The Globalized World in the Twenty-First Century, Penguin Books, Londen.
- Galbraith, J.K., 1954, The Great Crash 1929, Penguin Books, Londen.
- Glaeser, E.L., 1998, Are Cities Dying? *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12(2): 139-60.
- Glaeser, E.L., 2011, Triumph of the City: How our Greatest Invention Makes us Richer, Smarter, Greener, Healthier and Happier, Macmillan, Londen.
- Glaeser, E.L., H. Kallal, J. Scheinkman en A. Shleifer, 1992, Growth in Cities, *Journal of Political Economy*, vol. 100(6): 1126-52.
- Glaeser, E.L., J. Kolko en A. Saiz, 2001, Consumer City, *Journal of Economic Geography*, vol. 1(1): 27-50.
- Groot, H.L.F. de, 1994, De Economische Groeivertraging na 1973: van macro- naar sectoranalyse, afstudeerscriptie, Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg.
- Groot, H.L.F. de, 1998, Economic Growth, Sectoral Structure and Unemployment, Thela Thesis, Tilburg.
- Groot, H.L.F. de, 2011, Determination of Land Rents: A Simple Approach, zie www.landvalues.nl.
- Groot, H.L.F. de, G.J.M. Linders, P. Rietveld en U. Subramanian, 2004, The Institutional Determinants of Bilateral Trade Patterns, *Kyklos*, vol. 57(1): 103-23.
- Groot, H.L.F. de, G. Marlet, C. Teulings en W. Vermeulen, 2010, Stad en Land, CPB Bijzondere Publicatie 89, Den Haag.

- Groot, H.L.F. de, R. Nahuis en P.J.G. Tang, 2006, Is the American Model Miss World? Choosing Between the Anglo-Saxon Model and a European Style Alternative, in: S. Mundschenk, M.H. Stierle, U. Stierle-von Schutz en I. Traistaru (eds), *Competitiveness and Growth in Europe: Lessons and Policy Implications for the Lisbon Strategy*, Edward Elgar, Cheltenham: 127-55.
- Groot, H.L.F. de, en A.B.T.M. van Schaik, 1997, Unemployment and Catching Up: Europe *vis-à-vis* the USA, *De Economist*, vol. 145(2): 179-201.
- Groot, H.L.F. de, M.J. Smit en J. Poot, 2009, Agglomeration, Innovation and Regional Development: Theoretical Perspectives and Meta-Analysis, in: R. Capello en P. Nijkamp, *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Edward Elgar, Cheltenham: 256-81.
- Groot, S.P.T., en H.L.F. de Groot, 2011, Wage Inequality in the Netherlands: Evidence, Trends and Explanations, CPB Discussion Paper 186, Den Haag.
- Groot, S.P.T., H.L.F. de Groot, A.M. Lejour en J. Möhlmann, 2011a, The Rise of the BRIC Countries and its Impact on the Dutch Economy, CPB Background Document, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Den Haag.
- Groot, S.P.T., J. Möhlmann, J.H. Garretsen en H.L.F. de Groot, 2011b, The Crisis Sensitivity of European Countries and Regions: Stylized Facts and Spatial Heterogeneity, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 4(3): 437-56.
- Groot, S.P.T., H.L.F. de Groot en M.J. Smit, 2011c, *Regional Wage Differences in the Netherlands*, Tinbergen Discussion Paper 2011-050/3, Amsterdam-Rotterdam.
- Groot, S.P.T., H.L.F. de Groot en P. Veneri, 2012, Skill Bias in Commuting, Tinbergen Institute Discussion Paper 2012-080/3, Amsterdam-Rotterdam.
- Grossman, G., en E. Helpman, 1991, *Innovation and Growth in the Global Economy*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Isard, W., 1949, The General Theory of Location and Space-Economy, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 63(4): 476-506.
- Jacobs, J., 1969, *The Economy of Cities*, Random House, New York.
- Jacobs, B., en D. Webbink, 2006, Rendement van Onderwijs blijft Stijgen, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 91(4492): 405-7.
- Jong, E. de, 2009, *Culture and Economics: On Values, Economics and International Business*, Routledge, Londen.
- Krugman, P. 1991, *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Lankhuizen, M., H.L.F. de Groot en G.J.M. Linders, 2011, The Trade-Off between Foreign Direct Investment and Exports: The Role of Multiple Dimensions of Distance, *World Economy*, vol. 34(8): 1395-1416.
- Linders, G.J.M., H.L.F. de Groot, R.J.G.M. Florax en P. Nijkamp, 2011, Persistent Distance Decay Effects in International Trade, in: M.N. Jovanović (ed.), *International Handbook on the Economics of Integration, Volume II*, Edward Elgar, Cheltenham: 324-47.
- Linders, G.J.M., A. Slangen, H.L.F. de Groot en S. Beugelsdijk, 2005, Cultural and Institutional Determinants of Bilateral Trade Flows, Tinbergen Discussion Paper 2005-074/3, Amsterdam-Rotterdam.
- Lucas, R.E., 1988, On the Mechanics of Economic Development, *Journal of Monetary Economics*, vol. 22(1): 3-42.
- Manshanden, W., T. van Bree, H.L.F. de Groot en M.B.M. Lankhuizen, 2011, *Economische Verkenningen Metropoolregio Amsterdam 2011*, Economische Zaken Amsterdam en KVK Amsterdam, Amsterdam.
- Marshall, A., 1890, *Principles of Economics*, MacMillan, London 8e editie.

- Melo, P., D.J. Graham en R.B. Noland, 2009, A Meta-Analysis of Estimates of Urban Agglomeration Economies, *Regional Science and Urban Economics*, vol. 39(3): 332-42.
- Mincer, J., 1974, *Schooling, Experience, and Earnings*, NBER Press, New York.
- Möhlmann, J., S. Ederveen, H.L.F. de Groot en G.J.M. Linders, 2010, Intangible Barriers to International Trade: A Sectoral Approach, in: P. van Bergeijk en S. Brakman (eds), *The Gravity Model in International Trade: Advances and Applications*, Cambridge University Press, Cambridge: 224-51.
- Mokyr, J., 1990, *The Lever of Riches*, Oxford University Press, Oxford.
- Mulder, P., en H.L.F. de Groot, 2007, Sectoral Energy- and Labour-Productivity Convergence, *Environmental and Resource Economics*, vol. 36(1): 85-112.
- Mulder, P., en H.L.F. de Groot, 2011a, Energy Intensity across Sectors and Countries: Empirical Evidence 1980-2005, CPB Discussion Paper 171, Den Haag.
- Mulder, P., en H.L.F. de Groot, 2011b, Dutch Sectoral Energy Intensity Developments in International Perspective, 1987-2005, CPB Discussion Paper 190, Den Haag.
- Nitsch, V., 2007, State Visits and International Trade, *World Economy*, vol. 30(4): 1797-1816.
- Olson, M., 1982, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, Yale University Press, New Haven.
- Oswalt, P., 2006, *Atlas of Shrinking Cities*, Hatje Cantz Verlag, Berlin.
- Parente, S.L., en E.C. Prescott, 2000, *Barriers to Riches*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Porter, M.E., 2008, *On Competition: Updated and Expanded Edition*, Harvard Business School Publishing, Boston, MA.
- Praussello, F., 2011, Asymmetric Shocks and Monetary Disintegration: The Case of the Eurozone, in: M.N. Jovanović (ed.), *International Handbook on the Economics of Integration*, Volume II, Edward Elgar, Cheltenham: 360-77.
- Ricardo, D., 1817, *On the Principles of Political Economy and Taxation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Romer, P., 1986, Increasing Returns and Long-Run Growth, *Journal of Political Economy*, vol. 94(5): 1002-37.
- Romer, P., 1990, Endogenous Technological Change, *Journal of Political Economy*, vol. 98(5): S71-S102.
- Schumpeter, J.A., 1934, *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Smith, A., 1776, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Londen.
- Solow, R.M., 1956, A Contribution to the Theory of Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70(1): 65-94.
- Straathof, B., G.J.M. Linders, A.M. Lejour en J. Möhlmann, 2008, The Internal Market and the Dutch Economy: Implications for Trade and Economic Growth, CPB Document 168, Den Haag.
- Suyker, W., en H.L.F. de Groot, 2006, China and the Dutch Economy: Stylised Facts and Prospects, CPB Document 127, Den Haag.
- Suyker, W., H.L.F. de Groot en P. Buitelaar, 2007, India and the Dutch Economy: Stylised Facts and Prospects, CPB Document 155, Den Haag.
- Swan, T.W., 1956, Economic Growth and Capital Accumulation, *Economic Record*, vol. 32(2): 334-61.