
Boekrecensie



De voor- en nadelen van vaste regels

door Casper de Vries

Bespreking van Jan Middendorp, Grenswerk.

Economen tussen wetenschap en politiek, *Boom, Amsterdam, 2023, ISBN 9789024456208.*

De eerste actieve herinneringen aan economische gebeurtenissen gaan bij mij terug tot de roerige jaren 70. In de naoorlogse jaren waren de meeste valuta gekoppeld aan de dollar om stabiele handelsrelaties te bevorderen (volgens afspraken gemaakt op de Conferentie van Bretton Woods). Hieraan kwam begin jaren 70 een einde waarna de wisselkoersen vrij gingen zweven. Dit werd gevolgd door een oliecrisis, stijgende inflatie, bedrijfsslui-

tingen, oplopende werkloosheid en grote overheidstekorten. Tevens leefden we toen met de dreiging van het Warschaupact en thuis roerden de krakers zich uitdrukkelijk. Het zijn nu weer onzekere tijden, maar terugkijkend was het toen niet heel anders dan nu. Onzekerheid hoort bij een markteconomie en op het gebied van de internationale politiek is het net zo.

Gedreven door de vragen van de jaren 70 en uitgerust met een flinke dosis bètavakken begon ik zonder al te veel voorkennis aan mijn studie economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR). Al eerder was de staathuishoudkunde in de terminologie van toen veranderd van een meer beschrijvend vak, naar een studie met gebruik van modellen en empirische methoden. Daar had de Nederlandse Economische Hogeschool (NEH), voorloper van de economische faculteit van de EUR, met veel intellectueel kapitaal aan bijgedragen. Te beginnen met Tinbergen en zijn empirische macro-modellen, met Theil die de nieuwe studie econometrie startte en Verdoorn die de macro-modellen van het Centraal Planbureau (CPB) construeerde. Ook bracht de oude NEH bekende economen voort als Onno Ruding, Ruud Lubbers en Neelie Kroes, die zo belangrijk zouden worden voor het economische beleid in Nederland.

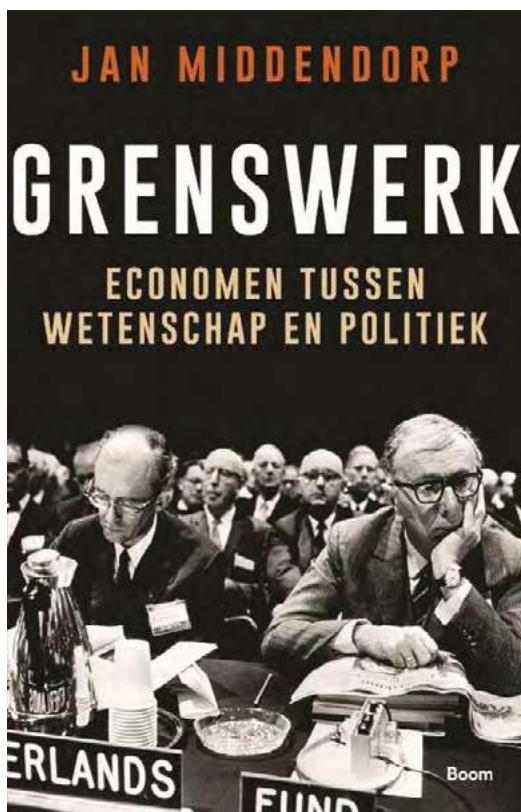
Het boek *Grenswerk* van Jan Middendorp behandelt de loopbanen van twee van de opmerkelijkste epigonen van het nieuwe intellectuele economische gedachtengoed zoals dat aan de NEH werd gedoceerd. Zij stonden met één been in de wetenschap, en later met het andere been in het beleid. Dit waren de tijdsgenoten Jelle Zijlstra en Johannes Witteveen, grenswerkers pur sang. Beiden waren al jong hoogleraar en volgden elkaar op als minister van Financiën. Zijlstra was 20 jaar lang president van De Nederlandse Bank (DNB). Witteveen bracht het tot president-directeur van het IMF (internationaal muntfonds). Het boek is vlot en luchtig geschreven en leest daardoor als een trein. Onder de oppervlakte zit er meer in dan bij eerste lezing misschien wordt ervaren. Daar-

over verderop meer. Het is een mooie studie van twee opmerkelijke beleidseconomen die elkaar zowel op wetenschappelijk als maatschappelijk terrein regelmatig tegenkwamen. Het boek doet bijvoorbeeld uitgebreid verslag van de debatten die de twee voerden als Kamerlid en minister. Het is heel verfrissend om deze discussies met de kennis van vandaag terug te lezen. Het boek helpt de student van toen om zijn beperkte herinneringen aan deze economen te completeren. Het boek geeft ook mooie nieuwe inzichten.

De opzet van het boek is chronologisch met wisselende aandacht voor wat er op enig moment speelde in de carrières van beide economen. Beiden deelden een kantoor op de NEH tijdens hun promotie vlak na de oorlog. Zijlstra werd vroeg hoogleraar aan de VU, Witteveen aan de NEH. Zij schreven samen een artikel tegen de instelling van publiekrechtelijke bedrijfsorganen; een wet die inmiddels weer is afgeschaft. Je kan dus stellen dat ze hun tijd ver vooruit waren. Zij waren beiden liberale economen overtuigd van het belang van marktwerking. Later botsten zij vanwege hun verschil in opvatting over hoe economisch beleid moet omgaan met die vrije markt.

Zijlstra legde nadruk op het belang van marktordening en regels waarbinnen de markteconomie kan functioneren, zonder veel actief ingrijpen. In zijn opvatting, bijvoorbeeld, dient geld het economisch proces zo min mogelijk te beïnvloeden. Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. De geldhoeveelheid zag Zijlstra als onafhankelijke variabele die door DNB kon worden bepaald. Maar als president van DNB had hij wel oog voor de grenzen die daaraan zitten. Vanwege





het open karakter van de Nederlandse economie als handelsland is de wisselkoers een belangrijke variabele, die mede wordt bepaald door het monetaire beleid. Het monetaire beleid heeft daardoor grote invloed op de voor Nederland zo belangrijke handelsbalans. De inzet van monetair beleid voor binnenlandse noden moet daarom worden afgewogen tegen de handelsbelangen.

Lang hadden het CPB en DNB de monetaire sfeer en de reële economie als onafhankelijk van elkaar beschouwd. Dat was niet langer vol te houden. In huidige opvattingen over monetair beleid is het zelfs zo dat de interactie tussen de reële economie, het zogeheten transmissiemechanisme van monetair be-

leid, juist wel een grote rol speelt. Bovendien is het niet eenvoudig om econometrisch de rol van zelfstandig monetair beleid vast te stellen. Onder Zijlstra kwam hiervoor aandacht via de nieuw afdeling Wetenschappelijk Onderzoek.

Tinbergen construeerde in de jaren 30 het eerste empirische macro-model. Dat model was geïnspireerd door de ideeën van Keynes, hoewel Keynes niets zag in de econometrische aanpak van Tinbergen om de macro-relaties te schatten (zoals blijkt uit de correspondentie tussen Keynes en Tinbergen). Het centrale idee van Keynes was dat de megavraaguitval in de jaren 30 door stimulering met overheidsuitgaven kan worden gedempt.

Na de oorlog promoveerde Witteveen bij Tinbergen op de relatie tussen lonen en werkgelegenheid. Witteveen was geïnspireerd door de ideeën van Keynes en de kwantitatieve aanpak van Tinbergen. Hij probeerde met zijn kennis van de (empirische) macro-modellen beleid zodanig vorm te geven opdat dit economische schokken zou dempen. In de interactie tussen Witteveen en Zijlstra vanuit wisselende rollen als hoogleraar, parlements lid en minister van Financiën, leidde dit regelmatig tot inhoudelijke debatten. Witteveen bepleitte op grond van zijn economische analyse een meer activistisch beleid, terwijl Zijlstra juist minder geneigd was om regelmatig bij te sturen.

Het is situatieafhankelijk of een terughoudende beleidsinstek passend is, dan wel of een activistische aanpak geschikter is. Ik geef twee voorbeelden. Na de start van de zwevende wisselkoersen haakte Zijlstra als president van DNB de gulden al gauw aan

bij de stabiele Duitse mark. Dit beperkte de ruimte voor expansief (stimulerend) monetair beleid. Het gaf daarmee zekerheid voor de Nederlandse exporteurs en importeurs. Dit in tegenstelling tot andere landen die de centrale bank als financier van de overheid zagen en daarmee de inflatie opjoegen. De beleidsregel om de wisselkoers met Duitsland stabiel te houden, hielp om de economie te stabiliseren.

Maar soms is reageren op een crisis met nieuw beleid wenselijk. In 1973 waren de olieprijsen snel gestegen, wat veel westerse economieën in de problemen bracht. Witteveen ontwikkelde bij het IMF een ingenieus plan om de oliedollars die de Arabische landen verdienden te recyclen. Hierdoor bleven die oliedollars geen dood kapitaal en hielden zij de bestedingen wereldwijd enigszins op peil.

Maar ondanks het beleidswerk van de twee NEH-epigonen, verkeerde de Nederlandse economie aan het einde van de jaren 70 in een beroerde staat. De macro-modellen van die tijd wezen onverbiddelijk op de gestegen arbeidskosten. Die leidden tot uitstoot van arbeid en verlies aan concurrentiekracht. Inflatie zorgde voor onzekerheid zodat investeringen achterbleven. Tot overmaat van ramp ontstond er een speculatieve bel op de huizenmarkt. In de VS ging het niet veel beter met een inflatie in de dubbele cijfers.

Maar er was in de VS op wetenschappelijk gebied van de economie wel wat gaande. Tijdens de jaren 70 geraakte niet alleen de Nederlandse economie in de problemen, maar het intellectuele klimaat verschoof van Europa naar de Verenigde staten. Dat trok jonge

academici, en uw recensent vertrok naar de VS om daar te promoveren. Wat maakte de VS wetenschappelijk zo spannend?

De grote lijn in het boek is de vraag of regelmatig ingrijpen en bijsturen passender is dan het volgen van een bestendige lijn. De analyse van deze vraag kreeg in de VS een wetenschappelijke benadering. Friedman had in 1968 al laten zien hoe expansief monetair beleid, bijvoorbeeld ter financiering van de Vietnamoorlog, zou leiden tot een haasje over tussen stijgende prijzen en lonen. In de jaren 70 werd dit onderbouwd met een nieuw soort modellen waarin verwachtingen niet een extrapolatie van het verleden zijn. Of bedrijven investeren hangt af van hun verwachtingen over de toekomst, niet van wat er in het verleden is gebeurd. Maar verwachtingen zijn niet direct uit de cijfers over het verleden te halen.

‘Hoe vat je de toekomst?’ was al langer de grote vraag in de economische wetenschap. De toekomst kennen we natuurlijk niet. Maar wel valt te zeggen op grond van de gedragsrelaties die in het model zitten, hoe de economie zal reageren op bepaald voorgenomen beleid. Dit noemen economen model-consistente verwachtingen. In de nieuwe modellen bepalen de gedragsrelaties zoals die in het model zitten ook de economische effecten van voorgenomen beleid.

Bij extrapolatie uit het verleden heeft activistisch beleid altijd effect, omdat men zich telkens weer laat verrassen door bijvoorbeeld nieuwe tekortfinanciering. Maar als hierop wordt geanticipeerd, doordat de gedragsrelaties vertellen hoe hierop zal worden gereageerd, heeft zulk beleid minder of geen effect



omdat lonen al zullen stijgen voordat de inflatie toeslaat. Dit is in lijn met de terughoudende beleidsaanpak van Zijlstra.

We weten inderdaad uit de ervaring van de jaren 70 dat de herhaalde monetaire impulsen wel leidden tot meer inflatie, maar niet tot een lagere werkloosheid, omdat de lonen haasje over spelen met de monetaire autoriteiten. Het kan helpen om in te zetten op een beleidsregel waarbij de monetaire autoriteiten niet inzetten op het voortdurend stimuleren van de economie. Dit past ook het budgettaire beleid van de overheid. Als minister van Financiën, bijvoorbeeld, baseerde Zijlstra zijn begrotingsbeleid op de trendmatige bbp-groei (de zogeheten de Zijlstra-norm).

Dit strijdt met de meer activistische insteek van Witteveen. Op grond van de Keynesiaanse macro-economische modellen pleitte Witteveen regelmatig voor het bijsturen van de reële economie. Exemplarisch is de wet op de 'wiebeltax' die Witteveen tijdens zijn ministerschap invoerde. Deze wet, uniek in de wereld, geeft de minister van Financiën de mogelijkheid om de belastingvoeten zonder tussenkomst van het parlement tijdelijk te verhogen of te verlagen in verband met de stand van de conjunctuur. Overigens is deze wet maar één keer gebruikt en wel tijdens Witteveens' ministerschap.

Discretionair beleid door af te wijken van een bepaalde beleidslijn kan cruciaal zijn om de economie te stutten in tijden van crisis. Dit inzicht werd recentelijk gebruikt om de economische effecten van de coronapandemie te lijf te gaan. Een voorbeeld van hoe het niet moet is ook makkelijk te vinden. Dit is het lamentabele Nederlandse monetaire beleid uit

de jaren 30. In 1931 devalueerde het VK om uit de crisis te geraken. Nederland hield daarna tot 1936 onverdroten vast aan de gouden standaard (interessant is dat NEH-economen de enigen waren die durfden te vloeken in de kerk door voor devaluatie te pleiten). Met deze vasthoudendheid heeft Nederland een heel hoge prijs betaald. De Engelse en later de Amerikaanse devaluaties zetten de concurrentiepositie van de Nederlandse export sterk onder druk, waardoor de werkloosheid hier ongewoon hoog opliep. De vrije markt leek zichzelf niet weer op te kunnen richten. Het vasthouden aan spelregels die anderen in de wind slaan is niet altijd de beste strategie, ook al komt dat misschien niet ten goede aan de betrouwbaarheid.

De vraag die uit het lezen van het wedervaren van beide economen oprijst is dan de volgende. Wanneer is discretie verstandig beleid en wanneer is het beter om een bestendige gedragslijn te volgen? Regels helpen om de onzekerheid te verminderen en bij andere partijen vertrouwen te wekken. Nederland is daar goed in, gegeven de parade van begrotingsnormen (voorbeelden zijn de Romme-norm, Zijlstra-norm en Zalm-norm, nog afgezien van het Stabiliteit- en Groeipact (SGP) op Europees niveau). De exercities van het CPB disciplineren de formatie. Kiezers die stemmen op partijen die hun luchtkastelen niet laten doorrekenen komen van een koude kermis thuis. Maar zoals het voorbeeld uit de jaren 30 laat zien, kan het toch wenselijk zijn om af te wijken van voorgenomen beleid of afspraken hierover te negeren. Voortdurend bij willen sturen maakt economisch beleid bot, maar reageren op een crisis kan wel wenselijk zijn. Dit geldt ook als anderen zich niet aan gemaakte afspraken houden.



Dit laatste is nu weer relevant op Europees niveau. Er zijn nieuwe afspraken gemaakt over het SGP. Ondanks dat het de bedoeling is, kunnen die afspraken in de praktijk niet gehandhaafd worden door de Europese Commissie. Simpelweg omdat zij daartoe de macht tegenover de grote landen niet voor heeft. Het zal er dus van afhangen of Nederland en Duitsland op andere terreinen voorwaarden kunnen stellen die een voldoende sterke prikkel geven aan landen om zich aan het SGP te houden. Nederland is het bijvoorbeeld gelukt om voorwaarden wat betreft rechtsstatelijkheid te verbinden aan de toegang tot het coronaherstelfonds.

Lezend in *Grenswerk*, krijgt de lezer veel sympathie voor het grensverleggend pleidooi van Witteveen om op basis van macro-modellen beleid in te richten. Niet direct een heel liberaal standpunt, omdat het leidt tot regelmatig ingrijpen in de markteconomie. Maar begrijpelijk voor iemand die is opgegroeid tijdens het drama van de werkloosheid in de jaren 30 en is geschoold in het gedachtegoed van Keynesiaanse modellen. Maar contemplatie, mede gebaseerd op huidige theoretische inzichten als die van model-consistente verwachtingen, levert evenveel bewondering voor Zijlstra, die veel minder activistisch te werk ging.

Het valt niet zonder meer te zeggen welke visie op beleid beter is. Het hangt af van de situatie. De verschillende insteken van de twee economen met betrekking tot beleid zullen daarom wel altijd met elkaar blijven botsen. Soms is het nuttig om discretionair in de markteconomie in te grijpen, soms is het beter om het roer vast te zetten en daarmee richting te geven. Het probleem voor beleidsma-

kers en politici is om duidelijk te maken of de situatie de ene of de andere aanpak rechtvaardigt. Dit boek helpt om dergelijke dilemma's te doorzien. Bovendien was het voor mij als hoogleraar die de Witteveen leerstoel aan de EUR bekleedt een prachtige terugblik op hoe twee grote Nederlandse beleidseconomen onze economie hebben helpen vormgeven.

Prof. dr. Casper G. de Vries is de emeritus Witteveen hoogleraar Monetaire Economie aan de Erasmus School of Economics, Erasmus Universiteit Rotterdam. Ook is hij fellow van het Tinbergen Instituut en raadslid van de WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid).

