

-Dossier 2.1: Instituties en economische ontwikkeling: een levendig debat

(hoofdstuk 2, KD)

Het debat over instituties en economische ontwikkeling is de laatste jaren in een stroomversnelling geraakt. Het onderzoek over het onderwerp breidt zich snel uit en er verschijnen steeds meer interessante nieuwe interpretaties, concepten en perspectieven. De discussie richt zich op vragen als: Waardoor komen bepaalde instituties tot stand? Waardoor blijven ze voortbestaan? Waardoor raken ze in verval? Wat is de impact op de economische ontwikkeling? Daarbij worden verschillende typen instituties bekeken. Naast instituties die transacties organiseren via hiërarchische regelgeving komen ook instituties inzake uitwisseling op de markt en instituties betreffende 'horizontale' overeenkomsten (zoals gilden of coöperaties) onder de aandacht.

Eén van de centrale strijdpunten heeft betrekking op de veronderstelde *efficiency* van instituties. Een bepaalde institutie kan 'efficiënt' worden genoemd als ze een betere oplossing voor een economisch probleem biedt dan enige andere institutie; bij de keuze van een alternatief zou de 'winst' van degenen die er baat bij hebben niet opwegen tegen het 'verlies' van degenen die er nadeel van zouden ondervinden. Economisch-historici als Larry Epstein en Avner Greif hebben betoogd dat instituties als handesgilden of ambachtsgilden bestonden en konden blijven voortbestaan omdat ze in deze zin 'efficiënt' waren. En omdat ze 'efficiënt' waren, zouden ze op de lange duur goed zijn geweest voor de economische ontwikkeling. Zo zouden handesgilden een doeltreffende oplossing hebben geboden voor problemen als: Hoe afpersing door de staat voorkomen? hoe naleving van overeenkomsten afdwingen? hoe onzekerheid voor het handelsverkeer verminderen? hoe de voorziening van informatie verbeteren? hoe relaties tussen opdrachtgever en uitvoerder (*principal-agent*) regelen? hoe de wispelturigheid van het economisch leven opvangen? Ambachtsgilden zouden met name een efficiënt antwoord hebben gegeven op een probleem als: Hoe zorgen voor een voldoende aanbod van geschoolde arbeid en 'zwartrijders'-gedrag bestrijden? Door opleiding van ambachtsleerlingen verplicht onder controle van een gilde te brengen, kon het aanbod van geschoolde arbeid in een bepaald beroep worden gereguleerd, terwijl tegelijk werd voorkomen dat werkgevers de vruchten van de

opleiding zouden plukken zonder in de kosten te delen. Meer in het algemeen zouden de ‘gelaagde’ menselijke relaties binnen zulke instituties gunstig zijn geweest voor de groei van onderling vertrouwen en de opbouw van ‘sociaal kapitaal’, wat de ontwikkeling van de economie in het algemeen zou hebben bevorderd.

Sheilagh Ogilvie heeft bij deze redenering de nodige kritische kanttekeningen gezet. Volgens haar is het allerm minst aangetoond dat hande lsgilden of ambachtsgilden werkelijk de ‘positieve’ functies vervulden die hun worden toegedicht. Evenmin is bewezen dat er geen alternatieve instituties bestonden die evengoed in die functies konden voorzien. Naleving van overeenkomsten tussen handelaars, bijvoorbeeld, kon ook door overheidsinstanties worden afgedwongen. Opleiding van ambachtsleerlingen viel in de praktijk lang niet altijd onder toezicht van een gilde, zoals o.a. door Karel Davids (2007) is aangetoond. Ogilvie meende dat instituties als handels- of ambachtsgilden zelfs schadelijke effecten voor de economische ontwikkeling konden hebben, omdat de leden zoveel mogelijk inkomsten voor hun eigen groep wilden reserveren (en voor de overheden die hun privileges verschaften) in plaats van de welvaart van de gemeenschap als geheel te bevorderen. Ze gedroegen zich dus – om met Mancur Olson te spreken – als *distributional coalitions*. De verklaring waarom bepaalde instituties zolang konden voortbestaan zou dus niet zozeer liggen in hun veronderstelde *efficiency* maar in de omstandigheid dat bepaalde groepen en instanties daar bijzonder veel voordeel bij hadden.

‘Vertrouwen’ in instituties is in de visie van Ogilvie dus niet per se iets positiefs. Het hangt ervan af, om wat voor soort vertrouwen het gaat. Ze maakt een onderscheid tussen *particularized* of *generalized* vertrouwen: vertrouwen in ‘gesloten’ instituties, die de rechten van specifieke groepen verdedigen, versus vertrouwen in ‘open’, breed toegankelijke instituties, die op een onpartijdige manier de rechten van iedereen beschermen. Gilden waren in de vroegmoderne tijd een voorbeeld van het eerste type, civiele stedelijke rechtbanken een voorbeeld van het tweede. Oscar Gelderblom heeft onlangs betoogd dat de verklaring voor het ontstaan van zulke inclusieve, *open access* instituties gezocht zou kunnen in de onderlinge rivaliteit van handelssteden in de Late Middeleeuwen en Vroegmoderne Tijd. Pioniers van deze institutionele vernieuwing waren relatief autonome steden (Brugge, Antwerpen, Amsterdam) in sterk gecommmercialiseerde gebieden in Europa, zoals de Lage Landen.

Het onderscheid tussen *soorten* instituties vormt ook een kernelement in discussies over de oorzaken van welvaartsverschillen tussen samenlevingen. Waarom zijn sommige landen in de wereld tegenwoordig rijk en andere arm? Volgens Daron Acemoglu en James Robinson kan de verklaring worden gevonden in de aard van instituties. Daarbij is het van belang een onderscheid te maken tussen *inclusive* en *extractive* instituties en tussen politieke en economische instituties. Onder *inclusive economische* instituties verstaan zij instituties die het mogelijk maken dat de grote massa van de bevolking in economische activiteiten participeert waarin ze hun talenten zo goed mogelijk kunnen gebruiken en zoveel mogelijk zelf kunnen kiezen. Dat betekent met name dat particulier eigendom, de *rule of law* en de vrijheid van ondernemen zijn gegarandeerd en dat openbare voorzieningen gelijkelijk toegankelijk zijn voor iedereen. *Extractive economische* instituties zijn instituties die bedoeld zijn om inkomen en vermogen van een groot deel van de samenleving weg te halen ten voordele van een kleine bovenlaag; waarborgen voor een eerlijk speelveld, zoals in *inclusive* instituties, zijn afwezig.

Of *inclusive* economische instituties tot stand kunnen komen en intact kunnen blijven, is volgens Acemoglu en Robinson afhankelijk van de politieke verhoudingen. Zulke instituties gedijen naar hun mening het best als er ook *inclusive politieke* instituties bestaan, dat wil zeggen: als een staat een voldoende mate van centralisatie kent en als de macht in een staat is verspreid over een veelheid van groepen en instellingen. Engeland was, dankzij de Glorious Revolution van 1688, het eerste land ter wereld waar zo'n synergie van *inclusive* politieke en economische instituties tot stand kwam. Het was in hun visie dan ook niet toevallig dat juist daar de Industriële Revolutie ontstond, die voor het eerst aanhoudende economische groei mogelijk maakte en daarmee een grote stijging van welvaart. De combinatie van *inclusive* economische en politieke instituties is sindsdien ook de sleutel tot economisch succes gebleken in andere landen van de wereld. *Extractive* politieke en economische instituties, aldus de auteurs, kunnen wel tijdelijk economische groei mogelijk maken, maar niet blijvend (schoolvoorbeeld: de Sowjet-Unie).

Een variant op de gedachtegang van Acemoglu en Robinson is te vinden in het werk van Douglass North, John Wallis en Barry Weingast. Deze auteurs stellen zich ten doel een interpretatie te geven van de hele menselijke geschiedenis sinds de prehistorie aan de hand van een conceptueel kader waarin de begrippen *natural state* (of *limited access order*) en *open access order* een centrale rol spelen. Kenmerkend voor een *natural state* is dat persoonlijke relaties de basis vormen voor sociale organisatie en het

kader zijn waarbinnen individuen kunnen handelen. Individuen kunnen niet vrijelijk organisaties vormen. De toegang tot waardevolle bronnen van inkomsten (zoals land of kapitaal) en tot waardevolle activiteiten (zoals handel of onderwijs) is beperkt tot elites. In *open access order* zijn sociale organisaties niet langer alleen gebaseerd op persoonlijke relaties. *Open access* veronderstelt dat een voldoende groot deel van de bevolking de vrijheid heeft om economische, politieke en andersoortige organisaties op te richten. Dat is gemakkelijker te realiseren naarmate de rechten van burgers meer in onpersoonlijke termen worden omschreven. De toegang tot waardevolle bronnen van inkomsten en waardevolle activiteiten is niet langer voorbehouden aan elites. *Open access orders* zorgen via instituties ervoor dat het geweld in een samenleving wordt beperkt en de onderlinge vreedzame mededinging wordt bevorderd. Daarmee creëren zij gunstiger omstandigheden voor economische ontwikkeling dan *limited access orders*. North, Wallis en Weingast menen dat tot nu toe slechts weinig samenlevingen de overgang hebben gemaakt van een *natural state* naar een *open access order*. Groot-Brittannië in de achttiende eeuw was, alweer, de pionier. Frankrijk, de Verenigde Staten en andere westerse landen volgden in de late achttiende en negentiende eeuw.

Maarten Prak en Jan Luiten van Zanden hebben onlangs een combinatie van het begrippenapparaat van Acemoglu & Robinson en North, Wallis & Weingast gebruikt om een nieuwe, institutionele interpretatie van de Nederlandse sociale en economische geschiedenis te ontwikkelen. Kernbegrip daarbij is het ‘poldermodel’. Een ‘poldermodel’ definiëren ze als ‘een samenlevingsvorm waarin maatschappelijke groepen in georganiseerd verband optreden (...) en de politieke besluitvorming veel ruimte biedt voor de compromissen die uit onderhandelingen tussen deze groepen resulteren’. Deze samenlevingsvorm zou ‘een relatief hoog niveau van welvaart voor de leden van die samenleving bewerkstelligen’ (Prak & Van Zanden, 12-13) Voor een debat over de bruikbaarheid van het begrip ‘poldermodel’, zie *The Low Countries Historical Review BGMN*, 2014, aflevering 1.

Een derde centrale kwestie in het onderzoek over instituties betreft de vraag wat het gewicht is van instituties in economische ontwikkeling vergeleken met andere factoren, zoals culturele kenmerken of geografische omstandigheden. Acemoglu en Robinson bestrijden de opvatting van David Landes (1998) dat cultuur – in de zin van geïnternaliseerde waarden en attitudes – ‘makes all the difference’ in de economische ontwikkeling. Zij erkennen dat cultuur via sociale normen invloed kan hebben op

instituties, maar ze menen dat deze factor een onvoldoende verklaring biedt voor verschillen in welvaart. Culturele kenmerken zijn eerder de uitkomst dan de oorzaak van die verschillen.

Naast de ‘culture hypothesis’ verwerpen Acemoglu en Robinson ook de ‘geography hypothesis’, zoals onder meer verwoord door Jared Diamond. Klimatologische omstandigheden, effecten van bepaalde ziektes of de ongelijke verspreiding van bepaalde planten- en diersoorten over continenten kunnen volgens hen veranderingen in relatieve economische prestaties in de loop van de tijd of variaties in economische prestaties binnen continenten niet goed verklaren. In reactie hierop heeft Diamond erop gewezen dat factoren als afgeslotenheid van de zee, schade aan het milieu of tropische ziekten wel degelijk verstrekkende gevolgen voor de economie kunnen hebben. ‘*Inclusive* instituties’ verklaren in zijn visie misschien ’50 percent’ van de nationale verschillen in welvaart, maar lang niet alles.

Tot slot: Zijn er bepaalde krachten of mechanismen te vinden die de vorming of verandering van instituties kunnen verklaren? Interessante suggesties voor een antwoord op die vraag zijn recent gedaan door Tine de Moor, Douglas Allen en Bas van Bavel. De Moor heeft aandacht gevraagd voor de inherente neiging van de mens tot samenwerken: de *homo cooperans*. Voortbouwend op het werk van Susan Reynolds en Elinor Ostrom, die in het bijzonder de werking van horizontale banden van collectieve associatie hebben onderzocht, stelt De Moor dat mensen ‘al heel lang instituties bouwen die op langdurige samenwerking (zijn) gericht’, en dat telkens na een periode van ‘versnelde marktwerking en privatisering’. (29). Een ‘evenwichtige verhouding (...) tussen markt, staat en burgercollectief’ is volgens haar noodzakelijk voor de veerkracht van een samenleving.

Douglas Allen legt een verband tussen ontwikkeling van instituties en beheersing van de natuur. Hij betoogt dat wijdverbreide instituties in de ‘pre-moderne periode’(circa 1500-1850), zoals de verkoop van ambten of inschakeling van patronage bij de verdeling van posities, een vanuit economisch perspectief bezien ‘logisch antwoord’ waren op *incentive problems* - hoe welvaart vergroten door ‘wangedrag’ van uitvoerend personeel (zoals corruptie, diefstal, bedrog, plichtsverzaking etc.) te reduceren - , gegeven de gebrekkige middelen om de prestaties van het personeel betrouwbaar te meten. De natuur was een nog te ongrijpbare variabele. Er waren geen effectieve technieken beschikbaar om de effecten van aanwezige vaardigheden te

onderscheiden van effecten van de wisselvalligheid van de natuur. Vooruitgang van de techniek in de late achttiende en vroege negentiende eeuw maakte het mogelijk om de prestaties van personeel meer accuraat op waarde te schatten (denk aan de verbetering van tijdmeters). Die ontwikkeling legde de basis voor een ‘institutionele revolutie’, waarbij veel van de ‘normale’ instituties uit de pre-moderne tijd zijn verdwenen.

Allens theorie heeft intussen overigens al een flink debat ontketend (zie o.a. Van Bavel 2014). Critici hebben er onder meer op gewezen dat hij te weinig oog heeft voor sociaal-politieke factoren die de opkomst van instituties mede bepalen. ‘Economische’ logica verklaart niet alles. Machtsverhoudingen kunnen niet buiten beschouwing blijven. Allen zou bovendien de technische mogelijkheden vóór het eind van de achttiende eeuw aanzienlijk hebben onderschat. Instrumenten om de tijd te meten, bijvoorbeeld, waren al vóór 1500 beschikbaar en werden op veel plaatsen daadwerkelijk gebruikt. Ook zou Allen de institutionele ontwikkeling teveel opvatten als een eenrichting-proces en zou hij teveel zijn gefocust op Engeland. Wat hij als een ‘revolutie’ in Engeland rond 1800 beschrijft, had zich in veel opzichten al eerder voltrokken in Noord-Italië of de Lage Landen.

Bas van Bavel (2016) heeft de stelling gelanceerd dat markt instituties op het gebied van land, arbeid en kapitaal aanvankelijk wel economische groei kunnen bevorderen, maar dat de werking van die instituties na verloop van tijd zal worden ondermijnd door een toenemende sociale en politieke tweedeling. Hij baseert deze stelling op vergelijkend onderzoek van markteconomieën in Irak (500-1000), Noord en Centraal Italië (1000-1500) en de Lage Landen (1100-1800). Volgens Van Bavel zullen heersende sociale groepen die van de groeiende uitwisseling via de markt hebben geprofiteerd, marktinstituties voor hun eigen belang gaan manipuleren en aanpassingen blokkeren. Zij zijn vooral geïnteresseerd in behoud van status en politieke en economische macht. Daardoor zullen marktinstituties aan kwaliteit verliezen en uiteindelijk stagneren of ondergaan. Overigens houdt Van Bavel in zijn theorie (ironisch genoeg, gezien zijn kritiek in 2014) minder dan Douglas Allen rekening met de mate en impact van technische ontwikkeling.

Literatuur

- Acemoglu, Daron en James A. Robinson, *Why nations fail. The origins of power, prosperity and poverty* (Londen 2012)
- Allen, Douglas W., *The institutional revolution. Measurement and the economic emergence of the modern world* (Chicago 2012)
- Bavel, Bas van, 'History as a laboratory to better understand the formation of institutions', *Journal of Institutional Economics*, 10 (2014), [published online mei 2014]
- Bavel, Bas van, *The invisible hand ? How market economies have emerged and declined since AD 500* (Oxford 2016)
- Dauids, Karel, *De macht der gewoonte ? Economische ontwikkeling en institutionele context in Nederland op de lage termijn* (Amsterdam 1995)
- Dauids, Karel, 'Makelaardij in Rotterdam, c.1700-1870. Een case-study over de flexibiliteit van instituties', in: Leo Akveld e.a. (eds.), *In het kielzog. Maritiem-historische studies aangeboden aan Jaap R. Bruijn* (Amsterdam 2003), 438-451
- Dauids, Karel, 'Apprenticeship and guild control in the Netherlands, c.1450-1800', in: B. De Munck, S. Kaplan and H. Soly (eds.), *Learning on the shop floor. Historical perspectives on apprenticeship* (Berghahn; New York/Oxford 2007) 65-84
- Diamond, Jared, *Guns, germs and steel. A short history of everybody for the last 13,000 years* (Londen 1997)
- Diamond, Jared, 'What makes countries rich or poor ? [bespreking van: Daron Acemoglu en James A. Robinson, Why nations fail. The origins of power, prosperity and poverty]', *New York Review of Books*, 12 juni 2012
- Epstein, S.R., 'Craft guilds', in: *The Oxford Encyclopedia of Economic History*, dl. 2 (Oxford 2003) 35-39
- Gelderblom, Oscar, *Cities of commerce. The institutional foundations of international trade in the Low Countries, 1250-1650* (Princeton 2013)
- Greif, Avner, *Institutions and the path to the modern economy. Lessons from medieval trade* (Cambridge 2006)
- Landes, David S., *The wealth and poverty of nations. Why some are so rich and others are so poor* (New York 1998).
- Moor, Tine de, *Homo cooperans. Instituties voor collectieve actie en de solidaire samenleving* (Utrecht 2013)
- North, Douglass C., John Wallis en Barry Weingast, *Violence and social orders. A conceptual framework for interpreting recorded human history* (Cambridge 2009)
- Ogilvie, Sheilagh C., *Institutions and European trade. Merchant guilds, 1000-1800* (Cambridge 2011)
- Olson, Mancur, *The rise and decline of nations. Economic growth, stagflation and social rigidities* (New Haven/Londen 1982)
- Ostrom, Elinor, *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action* (New York 1990)

Prak, Maarten en Jan Luiten van Zanden, *Nederland en het poldermodel. Sociaal-economische geschiedenis van Nederland, 1000-2000* (Amsterdam 2013)

Reynolds, Susan, *Kingdoms and communities in Western Europe 900-1300* (Oxford 1984)