

dr. B.C.J. van Velthoven

De waarde van de juridische infrastructuur  
voor de Nederlandse economie



# Inhoudsopgave

1	<b>Inleiding</b>	4
2	<b>“Institutions matter”. Maar welke?</b>	6
3	<b>Verklaring van (verschillen in) economische groei</b>	10
4	<b>Metten van institutionele verschillen</b>	14
4.1	Burgerlijke vrijheden	14
4.2	Twee hoofdlijnen in het vervolg	15
5	<b>Subjectieve oordelen</b>	16
5.1	Risico-analyse ten behoeve van buitenlandse investeerders	16
5.2	De world wide private sector survey van de Wereldbank	19
5.3	Ordering van landen naar economische vrijheid	20
5.4	De “governance” data van de Wereldbank	22
6	<b>Objectieve maatstaven</b>	24
6.1	Politiek geweld	24
6.2	“Contract-intensive money”	24
6.3	Rechtsregels en rechtsstelsels	25
6.4	Onafhankelijkheid van de rechtspraak	28
7	<b>Conclusies</b>	30
	Referenties	34

## Inleiding\*

Vanaf het ontstaan in het begin van de jaren 60 onderzoekt de rechtseconomie de betekenis van de juridische infrastructuur – in de brede zin van wetgeving, rechtspraak en rechtshandhaving – voor het maatschappelijke en economische verkeer. Centraal staat de gedachte dat de juridische infrastructuur kan zorgen voor het behoud van de elementaire veiligheid van persoon en bezit en voor een behoorlijke mate van zekerheid dat partijen contracten nakomen, vergunningen naleven, zich onthouden van activiteiten die aan anderen schade toebrengen e.d.

In de loop van de jaren 90 heeft de betekenis van recht, rechtspraak en rechtshandhaving ook een prominente plaats gekregen in de economische literatuur over ontwikkelingsvraagstukken. Zo rekent De Soto (2000) voor dat de armsten der aarde op zich over bezittingen beschikken die vele, vele malen meer waard zijn dan alle buitenlandse hulp en investeringen over een lengte van jaren samen. "But they hold these resources in defective forms: houses built on land whose ownership rights are not adequately recorded, unincorporated businesses with undefined liability, industries located where financiers and investors cannot see them." Hoe anders is dat in het Westen, waar "every parcel of land, every building, every piece of equipment, or store of inventories is represented in a property document that is the visible sign of a vast hidden process that connects all these assets to the rest of the world. Thanks to this representational process, assets can lead an

invisible, parallel life alongside their material existence. They can be used as collateral for credit, ... provide a link to the owner's credit history, an accountable address for the collection of debts and taxes, the basis for the creation of reliable and universal public utilities, and a foundation for the creation of securities (like mortgage-backed bonds) that can be rediscounted and sold in secondary markets."<sup>1</sup>

North (1990) legt het accent ten dele anders en vraagt, naast eigendomsrechten, ook aandacht voor transactie- en transformatiekosten. Hij houdt het erop dat "the inability of societies to develop effective, low-cost enforcement of contracts is the most important source of both historical stagnation and contemporary underdevelopment in the Third World".<sup>2</sup>

Waarbij Olson (1993), voorzover dat nog nodig was, aantekent dat "individuals need their property and their contract rights protected from violation not only by other individuals in the private sector but also by the entity that has the greatest power in the society, namely, the government itself. An economy will be able to reap all potential gains from investment and from long-term transactions only if it is believed to be strong enough to last and inhibited from violating individual rights to property and rights to contract enforcement."<sup>3</sup>

Bij deze betrekkelijk algemene aanduidingen en schetsen is het echter niet gebleven. Via internationaal vergelijkend, empirisch onderzoek is in de afgelopen twee decennia

\* Dit artikel is geschreven in het kader van de bijzondere onderzoeksopdracht "Maatschappelijke en economische effecten van de rechtspraak" die mij door de Raad voor de Rechtspraak is verleend. Ik ben de Raad zeer erkentelijk voor de geboden mogelijkheden. Verder dank ik Eddy Bauw, Frans van Dijk, Nick Huls, Albert Klijn, Peter van Wijck en de deelnemers aan de Themagroep Rechtspleging van het WODC voor hun commentaar op een eerdere versie.

<sup>1</sup> Zie voor de citaten De Soto (2000), pp. 5-6.

<sup>2</sup> Zie voor het citaat North (1990), p. 54.

<sup>3</sup> Zie voor het citaat Olson (1993), herdruk p. 127.

geprobeerd om het belang van instituties voor processen van economische groei en ontwikkeling te kwantificeren. Zoals de bovenstaande citaten al duidelijk maakten, gaat in die internationale vergelijking de aandacht uiteindelijk vooral uit naar de mogelijke lessen voor derde-wereldlanden. Dat sluit echter niet uit dat er conclusies getrokken kunnen worden met betrekking tot de welvarende, westerse landen, omdat (juist) ook die in de analyses worden meegenomen. In dit artikel wil ik met name proberen na te gaan wat we uit het beschikbare materiaal kunnen leren omtrent het belang van de juridische infrastructuur voor het niveau en de groei van de welvaart in Nederland.

De opzet van het artikel is als volgt. In paragraaf 2 beschrijf ik meer precies welke elementen van de institutionele context van belang geacht kunnen worden voor de economische ontwikkeling van een samenleving. Paragraaf 3 geeft kort aan hoe uit het beschikbare cijfermateriaal afgeleid kan worden welke factoren in de afgelopen decennia in welke mate hebben bijgedragen aan de economische groei. De paragrafen 4 t/m 6 staan vervolgens uitvoeriger stil bij de diverse pogingen in de literatuur om de institutionele context te vangen in meetbare indicatoren en om de betekenis van die institutionele context voor de economische groei te bepalen. Paragraaf 7 rondt het betoog af met een overzicht van de conclusies.

## “Institutions matter”. Maar welke?

Het is algemeen bekend dat marktwerking de basis vormt van het economische proces en daarmee van de welvaart in onze samenleving. De maatschappelijke voordelen van goed functionerende markten voor producten en productiefactoren behoeven dan ook nauwelijks toelichting. Arbeidsdeling en handel stellen de betrokkenen in staat om over en weer te profiteren van elkaars comparatieve voordelen in de voortbrenging van goederen en diensten. En specialisatie maakt het mogelijk om op grotere schaal te produceren en kostenvoordelen te behalen. Daarbij mag het belang van goed werkende financiële markten niet worden onderschat. Als ondernemingen voor hun investeringen alleen zouden zijn aangewezen op de middelen die uit de eigen cash flow of de familiekring beschikbaar komen, zou dat kapitaalintensivering en technologische vernieuwing ernstig in de weg staan.

Nu ontstaan goed functionerende markten niet zomaar. Transacties waarbij sprake is van ruil in natura en gelijk oversteken kunnen ook in moeilijke omstandigheden tot stand komen. Belangrijkste voorwaarde is dat de betrokkenen hun bezit – met geweld dan wel via het recht – tegenover derden en hun overheid veilig kunnen stellen. Voor transacties die worden gekenmerkt door asynchroniciteit en/of door betaling in geld, is meer nodig. Denkbaar is dat dergelijke transacties plaatsvinden onder de paraplu van private arrangementen: onderling vertrouwen in een hecht sociaal netwerk met de dreiging van uitsluiting, de meerwaarde van een goede reputatie, constructies met onderpand of borg, arbitrage. Maar er zijn duidelijk grenzen aan de werkings sfeer van dergelijke

arrangementen, wanneer transacties slechts infrequent plaatsvinden, een buitengewone omvang hebben of een lange tijdsperiode beslaan. Denk meer in het bijzonder aan handel op afstand, aan het lenen en uitlenen van geld en aan verzekeringscontracten. Dan is een institutionele omgeving gewenst, waarin de naleving van gemaakte afspraken kan worden afgedwongen en waarin de toekomstige waarde van geld (min of meer) is gegarandeerd.

Een voorspoedige economische ontwikkeling vooronderstelt dus de aanwezigheid van een uitgebreid net van institutionele waarborgen. Dat roept de vraag op welke elementen daarbij in het geding zijn en wat hun relatieve betekenis is. Als we ervan uit mogen gaan dat de bereidheid om te investeren en te produceren afhangt van het vertrouwen bij de betrokkenen dat men te zijner tijd de vruchten van die activiteiten kan genieten, dan ligt de kern in eerste instantie bij de *materiële* inhoud van het *eigendoms- en contractenrecht*. Interessant is bijvoorbeeld hoe de belangen van aandeelhouders worden beschermd tegenover het management van een onderneming, wat de invloed is van kleinere aandeelhouders tegenover aandeelhouders met een groot of een meerderheidsbelang, wat de positie is van banken en andere bevoorrechte schuldeisers enz. Maar net zo belangrijk is dat de materieelrechtelijke regels ook *gehandhaafd* worden. En dat hangt af van de politiek-bestuurlijke context.

Een *zwakke* staat die wordt gekenmerkt door politieke instabiliteit, door onvoorspelbare wijzigingen in de richting van het beleid en door een weinig doortastende handhaving

van bestaande wet- en regelgeving, biedt producenten en investeerders weinig houvast voor de toekomst. Tegelijkertijd betekent de aanwezigheid van corruptie in het politieke en ambtelijke apparaat wel een extra kostenpost. Een *sterke* staat, daarentegen, heeft het vermogen om eenmaal uitgezette beleidslijnen zonder mankeren tot uitvoering te brengen en om de rechten van burgers en bedrijven deugdelijk te beschermen. Daarbij moet worden aangetekend dat de sterkte van de staat ook zijn zwakke plek kan vormen. De verleiding ligt op de loer om voor de financiering van de eigen machtspolitiek inbreuk te maken op de private eigendomsrechten van de ingezetenen.

Interessant in deze is hoe Olson (1993) tirannieke en democratische regimes tegenover elkaar zet. Hij argumenteert dat een *alleenheerser* geïnteresseerd is in een zo hoog mogelijke belastingopbrengst waarmee hij zijn persoonlijke doelen kan nastreven. Daarvoor zal hij de belastingdruk waarschijnlijk op een hoger niveau vaststellen dan onder een meer democratische staatsvorm. Maar dat wil niet zeggen dat een alleenheerser die verwacht nog lang in het zadel te zullen blijven, geen belang heeft bij instandhouding en groei van de belastingbasis, integendeel.<sup>4</sup> Hij zal zijn ingezetenen ervan proberen te overtuigen dat hun bezittingen en investeringen beschermd zijn, tegen diefstal door derden, maar ook tegen onteigening door de alleenheerser zelf. Op die manier kan hij voor zichzelf over de jaren heen, gegeven de belastingdruk, een maximum aan inkomsten genereren.

Problemen ontstaan wanneer de machtsbasis van de alleenheerser wankelt of het einde van zijn leven nadert en geen dynastieke opvolging te verwachten is. Wanneer hij alleen nog maar bezig is met overleven op korte termijn, kan gemakkelijk de situatie ontstaan

dat een direct confisqueren van bezittingen meer oplevert dan de contante waarde van de belastingopbrengsten in de toekomst. Evenzeer kan hij in de verleiding komen om zijn langlopende verplichtingen niet meer na te komen (denk aan het doorhalen van de staatsschuld) en te kiezen voor inflatoire financiering van zijn uitgaven.

Centraal bij de genoemde problemen staat de onmogelijkheid voor de echte alleenheerser om zijn eigen macht op termijn te binden, of dat nou is via een onafhankelijke rechtspraak of anderszins. De belofte van een alleenheerser om nimmer inbreuk te maken op de private eigendomsrechten van zijn ingezetenen is nooit ten volle geloofwaardig.<sup>5</sup>

Al met al zijn er dus twee elementen nodig voor het vertrouwen van individuele burgers en bedrijven dat opgebouwde bezittingen gerespecteerd en overeenkomsten nageleefd zullen worden. Om rechten vast te leggen en private partijen tegen elkaar te beschermen is hoe dan ook een overheid nodig die beschikt over het monopolie van het legitieme fysieke geweld en zorgt voor een stelsel van onpartijdige rechtspraak. Maar er moet tegelijk voldoende zekerheid zijn dat die overheid zelf tegenover zijn ingezetenen niet over de schreef gaat. Die combinatie van elementen wijst in de richting van een *duurzame democratie*.

Overigens voegt Olson daar ogenblikkelijk aan toe dat een democratie niet in alle opzichten efficiënt beleid zal voeren. Vanwege de beperkte zittingstermijn van gekozen politici is de tijdshorizon in een democratie niet noodzakelijkerwijs langer dan die van een typische alleenheerser. Bovendien, om in de regering gekozen te worden hoeft een politicus of politieke partij niet tegemoet te komen aan de wensen van het gehele electoraat; een meerderheid volstaat. Een herverdeling van middelen

<sup>4</sup> De belastingopbrengst is immers het product van de belastingdruk (het percentage van het belastbare bedrag dat aan de fiscus moet worden afgedragen) en de belastingbasis (het bedrag waarover belasting wordt geheven).

<sup>5</sup> Kydland en Prescott (1977) hebben de problematiek van de (on)geloofwaardigheid en tijds(in)consistentie van beleid in de macroeconomie geïntroduceerd en daarvoor in 2004 de Nobelprijs gekregen.

van de rijkere minderheid naar de minder bedeelde meerderheid ligt dan al snel op de loer. Naarmate de democratie langer bestaat, hebben de leden van de samenleving langer de tijd gehad om zich te organiseren in op herverdeling gerichte belangen- en pressiegroepen. Dat beperkt de mogelijkheden van de samenleving om te innoveren en te reageren op wijzigende omstandigheden, en remt de economische groei.<sup>6</sup>

Daarmee is echter niet gezegd dat de toekenning en de handhaving van individuele rechten in een duurzame democratie wordt gekenmerkt door kortzichtigheid. Feld en Voigt (2003) wijzen erop dat in de verhouding tussen staatsmacht en rechtskracht de *onafhankelijke rechtspraak* ervoor zorgt dat het geloofwaardigheidsprobleem met betrekking tot de bescherming van individuele rechten wordt opgelost of in ieder geval beperkt. En dat geldt net zo goed voor eigendoms- en contractrechten, als voor de vrijheid van vergadering, de vrijheid van meningsuiting en vrije en eerlijke verkiezingen. Hanssen (2004) tekent daarbij aan dat er aanwijzingen zijn dat de rechtspraak onafhankelijker is, naarmate de krachtsverhoudingen tussen politieke partijen gelijkjer en de verschillen in partijprogramma's groter zijn.<sup>7</sup> Hij verklaart dat uit het feit dat het aanvaarden van controle aantrekkelijker wordt wanneer dat ook geldt voor politieke rivalen met hele andere opvattingen.

---

<sup>6</sup> Zie ook Olson (1982).

<sup>7</sup> Hij baseert zich daarbij op gegevens voor de verschillende staten van de VS.





## Verklaring van (verschillen in) economische groei

In het voorgaande hebben we vastgesteld dat een *combinatie* van juridische en politiek-bestuurlijke elementen de basis legt voor economische groei. Het materiële recht dient voldoende zekerheid te bieden aan producenten en investeerders/beleggers, maar dat is niet genoeg. Er moet ook vertrouwen zijn dat dat recht zal worden gehandhaafd, zowel tussen private partijen onderling als tegenover de overheid. Een dictatoriale staatsstructuur en/of politieke instabiliteit geven die zekerheid in ieder geval niet, in ieder geval niet op de lange termijn.

Democratische verhoudingen, zeker wanneer die samengaan met een onafhankelijke rechtspraak, bieden meer houvast. Maar onder ogen gezien moet worden dat in een duurzame democratie ook herverdelende krachten werkzaam zijn, die een rem op de economische groei kunnen betekenen. Verder moet worden aangetekend dat formele instituties aangevuld (of, als ze er niet zijn, ten dele vervangen) kunnen worden door institutionele arrangementen van informele aard. Denk aan de betekenis van onderling vertrouwen en *quid pro quo* in een hecht sociaal netwerk.<sup>8</sup>

Dat roept de vraag op hoe we empirisch kunnen vaststellen of deze institutionele elementen inderdaad het verwachte effect hebben, en wat de relatieve bijdrage is van de verschillende institutionele elementen. Veel geciteerd in dat verband is de opmerking van

North (1990, p. 107): “We cannot see, feel, touch, or even measure institutions; they are constructs of the human mind”. Toch is North groot voorstander van het bestuderen van instituties. Hij pleit ervoor dat we systematisch empirische gegevens verzamelen over de transactie- en transformatiekosten in het economische verkeer, en de verschillen proberen te herleiden naar de institutionele oorsprong van die kosten.

Hoe interessant deze weg ook moge zijn, ze vraagt om veel detailgegevens, en dus om veel tijd.<sup>9</sup> Ook is het verband met economische groei niet direct te leggen, in causale noch in kwantitatieve zin. In de macroeconomische literatuur wordt sinds de exploratieve studie van Kormendi en Meguire (1985) een andere weg bewandeld.

Daarbij worden om te beginnen voor een zo groot mogelijke reeks landen, verspreid over de verschillende werelddelen en welvaartsklassen, data verzameld ten aanzien van de economische ontwikkeling. Dit is de *te verklaren* grootheid. Meestal richt de aandacht zich op de *groei* van het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking, gemiddeld over een reeks van jaren om conjuncturele toevalligheden uit te sluiten.<sup>10</sup> Soms ook wordt gekeken naar het bereikte *niveau* van het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Putnam (2000) spreekt in dat verband van “sociaal kapitaal”.

<sup>9</sup> Als voorbeeld kan worden gewezen op het werk van De Soto (1989), die voor Peru is nagegaan welke kosten in geld en in tijd er verbonden waren aan het legaal starten van een kleine onderneming en het legaal verwerven van huisvesting.

<sup>10</sup> Om een indruk te geven verwijs ik naar Barro en Sala-i-Martin (2004, hoofdstuk 1 en 12). Zij presenteren gemiddelde per capita groeivoeten voor 112 landen over de periode 1960-2000. De scores lopen uiteen van -3,2% tot 6,4% per jaar, met een gemiddelde over alle landen samen van 1,8% per jaar. Nederland scoort over de genoemde periode een gemiddelde groei van het per capita nationaal inkomen van 2,0% per jaar. Zie voor meer cijfers: [www.pwt.econ.upenn.edu](http://www.pwt.econ.upenn.edu).

<sup>11</sup> Daarnaast wordt in de literatuur soms ook gekeken naar grootheden die meer indirect van belang zijn voor het ontwikkelingspeil: de *investeringen* als percentage van het nationaal inkomen of de omvang van de *financiële markten* in het land.

Vervolgens worden uit de theorieën over economische groei factoren gedestilleerd waarvan aangenomen mag worden dat ze – in positieve of in negatieve zin – invloed hebben op het groeitempo en/of het niveau van het nationaal inkomen. Dit zijn de *verklarende* variabelen. Vaak gebruikte factoren zijn:

- maatstaven voor het in het land aanwezige fysieke en menselijke kapitaal. Denk aan de opbouw van de kapitaalgoederenvoorraad (investeringen als percentage van het nationaal inkomen) en de scholingsgraad en gezondheid van de bevolking (deelname aan basis- of voortgezet onderwijs, levensverwachting, kindersterfte, voorkomen van bepaalde ziektes zoals malaria).<sup>12</sup>
- maatstaven voor de invloed van het overheidsbeleid. Denk aan de consumptieve uitgaven van de overheid die via de belastingheffing een remmende invloed kunnen hebben, tegenover de overheidsinvesteringen in infrastructuur die juist een basis kunnen leggen voor groei. Denk ook aan de handelspolitiek; een open economie stelt het bedrijfsleven bloot aan concurrentie en dwingt tot kostenbewustzijn en innovatie.
- specifieke geografische en historische omstandigheden. Denk aan ligging aan zee of in de tropen, of aan etnische gefragmenteerdheid en religieuze samenstelling van de bevolking.
- het niveau van het nationaal inkomen aan het begin van de onderzochte periode.

Achterliggende gedachte is dat er een “catch up” effect kan optreden. Een land dat armer is dan eigenlijk gezien de relevante factoren te verwachten is, kan gedurende enige tijd een snellere groei vertonen waarin de achterstand wordt ingehaald.

Ten slotte worden aan deze lijst een of meer indicatoren toegevoegd die een indruk moeten geven van de institutionele verschillen tussen de bestudeerde landen.

Dit is niet de plaats om nader in te gaan op de gebruikte onderzoekstechnieken (zie Box 1 voor een korte aanduiding). Evenmin zal ik ingaan op de precieze betekenis van elk van de genoemde – complexen van – variabelen noch op vragen omtrent de robuustheid van de gevonden verbanden. Voor het doel van dit artikel is het voldoende als de lezer weet dat het initiële inkomensniveau, de scholingsgraad en levensverwachting van de bevolking, het bestedingspatroon van de overheid, de openheid van de economie en een tropisch klimaat in het algemeen een significante invloed blijken te hebben in de op grond van de theorie verwachte richting.<sup>13</sup>

In het kader van dit artikel wil ik wel stilstaan bij de verschillende indicatoren die in de literatuur zijn gebruikt om de institutionele verschillen tussen landen te vangen. Zoals zal blijken, levert die beperking bij het ordenen van de beschikbare onderzoeksgegevens al stof genoeg op.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Een poging om het sociale kapitaal mee te nemen in de analyse via de organisatiegraad van de bevolking en de mate van vertrouwen in de medemens is te vinden bij Knack en Keefer (1997).

<sup>13</sup> Zie verder de literatuur, waartoe Bleaney en Nishiyama (2002) en Barro en Sala-i-Martin (2004) een handzame ingang vormen.

<sup>14</sup> Voor alle duidelijkheid: in de hierna te behandelen studies waarin institutionele elementen aandacht hebben gekregen, is altijd rekening gehouden met een combinatie van de genoemde economische, sociale, geografische en historische factoren. Omdat die combinatie van geval tot geval wisselt, verwijs ik voor meer details naar de afzonderlijke studies.

### BOX 1 - Een enkel woord over de onderzoeksmethode

---

Ten behoeve van het empirische onderzoek wordt een zogenaamde regressievergelijking geformuleerd, die de te verklaren variabele relateert aan de verklarende variabelen. Dat wordt iets in de trant van:

---

$$G = \beta_0 + \beta_1.X_1 + \beta_2.X_2 + \beta_3.X_3 + \dots + \beta_k.X_k + \varepsilon \quad (1)$$

---

waarin:

- G staat voor de gemiddelde groei van het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking over een reeks van jaren,
- $X_1$  tot en met  $X_k$  de verklarende variabelen aangeven, en
- $\varepsilon$  de invloed weergeeft van alle overige factoren, die niet in de vergelijking zijn opgenomen.

Door passende statistische technieken toe te passen kan in vergelijking (1) de grootte van de coëfficiënten  $\beta_0$  tot en met  $\beta_k$  worden geschat. De eerste coëfficiënt  $\beta_0$  is een constante in de vergelijking, de overige coëfficiënten geven aan hoe groot de invloed is van de bijbehorende verklarende variabele en in welke richting die invloed werkt.

Met behulp van statistische technieken kan verder worden nagegaan

- met hoeveel onzekerheid de schattingen van de coëfficiënten  $\beta_0$  tot en met  $\beta_k$  zijn omgeven. Op basis daarvan kan worden bepaald of een bepaalde verklarende variabele een statistisch significante invloed heeft op G, de economische groei, of dat die invloed onvoldoende zeker is.
  - of de verklarende variabelen  $X_1$  tot en met  $X_k$  het "hele verhaal" vertellen, of slechts een deel.
  - of de causaliteit in de relatie loopt van een verklarende variabele in de richting van G, de economische groei, of wellicht, al was het maar ten dele, andersom.
-



## Metten van institutionele verschillen

### 4.1 Burgerlijke vrijheden

Kormendi en Meguire (1985) waren de eersten die een poging deden om de invloed van instituties op economische groei te bepalen. Zij gebruikten data voor 47 landen en analyseerden de gemiddelde groeivoet van het nationaal inkomen over de periode 1950-1977.

Om institutionele verschillen zichtbaar te maken, maakten ze gebruik van de door Gastil onder de paraplu van *Freedom House* ontwikkelde index voor "civil liberties". Deze index loopt van 1 (= geheel vrij) tot 7 (= geheel onvrij). Volgens de cijfers over 1978 hadden alle westerse landen een score van 1 of hooguit (Duitsland, Frankrijk, Italië) een 2; landen als Birma, Zuid-Afrika of Uruguay daarentegen hadden een score van 6.<sup>15</sup>

De uitkomsten van het onderzoek suggereren dat, na controle voor andere verklarende variabelen, de landen met een relatief grote mate van burgerlijke vrijheid een 0,8 à 0,9%-punt hogere groeivoet kennen dan de landen met een relatief geringe mate van burgerlijke vrijheid.

Verder is onderzocht langs welke weg de invloed zich doet gelden. Een betrouwbare institutionele context kan leiden tot meer investeringen, en via hogere investeringen tot meer groei. Maar de groei kan ook direct worden gestimuleerd, wanneer ondernemers niet hoeven te aarzelen om de beschikbare middelen vast te leggen in fabrieken en machines voor gespecialiseerde productie op grote schaal, die ze niet zo gemakkelijk van de ene plaats en activiteit kunnen meenemen naar een andere. Volgens de schattingsresultaten

van Kormendi en Meguire loopt de invloed vrijwel volledig via de investeringen.<sup>16</sup>

Kijken we anno 2005 naar de betekenis van het onderzoek van Kormendi en Meguire, dan ligt deze met name in het feit dat het heeft laten zien dat de invloed van instituties substantieel zou kunnen zijn. Daarmee heeft het de aanzet gegeven tot uitdieping van de thematiek.

In andere opzichten is het onderzoek minder geslaagd:

- De gehanteerde index van burgerlijke vrijheden omvat een groot aantal elementen zoals de vrijheid van godsdienst, van meningsuiting en van vergadering, een eerlijk proces in strafrechtelijke kwesties enz., die lang niet allemaal een (directe) band hebben met de voor economische groei relevante (handhaving van) eigendoms- en contractrechten.
- De index geeft weinig of geen inzicht in institutionele verschillen tussen westerse landen.
- De index geeft weinig of geen houvast voor wie concrete maatregelen wil nemen ter bevordering van de economische groei.
- Voor de verklaring van de gemiddelde groei over de periode 1950-1977 wordt een index gebruikt die de institutionele situatie in 1978 weergeeft. Dat roept vragen op omtrent oorzaak en gevolg, die weliswaar omzeild kunnen worden met een verwijzing naar de traagheid van fundamentele institutionele veranderingen, waardoor de situatie anno 1978 waarschijnlijk niet al te veel zal afwijken van die in 1950. Maar geheel overtuigend is dat natuurlijk niet.

<sup>15</sup> De index wordt nog altijd jaarlijks samengesteld. Zie voor de gehele reeks over de periode 1972-2003 [www.freedomhouse.org/ratings/allscore04.xls](http://www.freedomhouse.org/ratings/allscore04.xls). Inmiddels scoren nagenoeg alle westerse landen een 1. Uitzondering vormen Griekenland en de meeste nieuwe lidstaten van de EU met een 2.

<sup>16</sup> Het onderzoek is herhaald door Scully (1988) en Grier en Tullock (1989) voor een aanzienlijk grotere groep van respectievelijk 115 en 113 landen. Ook zij vinden dat de index significant is. Wanneer Scully, behalve naar burgerlijke vrijheden, ook naar de door Gastil ontworpen indexen voor politieke vrijheid (invloed van burgers op degenen die over hen regeren) en economische vrijheid (markt- vs planeconomie) kijkt, blijken de effecten moeilijk van elkaar te (onder)scheiden te zijn. Alles bijeen valt de groei in landen met een grote mate van burgerlijke, politieke en economische vrijheid 1,5 à 1,7%-punt hoger uit dan in landen met weinig vrijheden.

# 4

## 4.2 Twee hoofdlijnen in het vervolg

In de omvangrijke literatuur die is gevolgd op de studie van Kormendi en Meguire, is het meten van institutionele verschillen in twee hoofdrichtingen uitgewerkt.

Eenzijds is er een onderzoekslijn te onderkennen, waarin pogingen worden ondernomen om de *subjectieve* waardering van de politiekbestuurlijke en juridische infrastructuur meer toe te spitsen. Zo zijn er pogingen gedaan

- om de waardering te beperken tot die elementen die echt bepalend geacht kunnen worden voor het investerings- en vestigingsklimaat;
- om de waardering niet (alleen) te baseren op de oordelen van deskundige buitenstaanders, maar (ook) te kijken naar de beleving en de toekomstverwachting van het direct betrokken bedrijfsleven;
- om toevalligheden in de subjectiviteit van de waardering te ondervangen.

Anderzijds is er een onderzoekslijn te onderkennen, waarin de aandacht uitgaat naar *objectief* te meten elementen, deels omdat dat mogelijk hardere gegevens oplevert, deels omdat bij nadere specificatie meer informatie kan worden verkregen ten behoeve van het beleid. In deze lijn wordt bijvoorbeeld de politieke instabiliteit gemeten aan de hand van het aantal coups en politieke moorden, wordt het vertrouwen in de naleving van contractuele verplichtingen afgemeten aan de omloop van fiduciair geld in de economie, wordt de bescherming van eigendomsrechten en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht geturfd aan de hand van specifieke wetsartikelen.

Hoewel in sommige studies beide typen indicatoren naast elkaar worden gebruikt, zal ik voor de overzichtelijkheid deze tweedeling aanhouden en in de paragrafen 5 en 6 ingaan op de subjectieve respectievelijk de objectieve meting van institutionele verschillen.

## Subjectieve oordelen

### 5.1 Risico-analyses ten behoeve van buitenlandse investeerders

Er zijn diverse particuliere organisaties die ten behoeve van buitenlandse investeerders landenbeoordelingen opstellen en risicoanalyses maken. Daarbij worden door ervaren contactpersonen per land cijfers toegekend aan zaken als: politieke stabiliteit, het gevaar van nationalisatie en onteigening van eigendommen, het nakomen van verplichtingen door de overheid, de kwaliteit van de bureaucratie ("red tape"), de omvang van de corruptie en de werking van het recht. Het feit dat het bedrijfsleven bereid is om voor de gegevens te betalen, biedt een behoorlijke garantie voor de waarde ervan. Mauro (1995) en Knack en Keefer (1995) hebben als eerste in het groeionderzoek gebruik gemaakt van dit soort data om een index samen te stellen voor de zekerheid van eigendomsrechten en de afdwingbaarheid van contractuele verplichtingen.

Mauro baseerde zich op gegevens over de jaren 1980-1983 afkomstig van Business International, tegenwoordig The Economist Intelligence Unit. Hij bepaalde het gemiddelde van de scores op de items "efficiency and integrity of the legal system", "bureaucracy and red tape" en "corruption", en noemde de resulterende index "*bureaucratic efficiency*", afgekort *BE*. Knack en Keefer gebruikten gegevens over 1982 van de International Country Risk Guide (ICRG), tegenwoordig de PRS Group. Hun *ICRG-index* was gebaseerd op de items "expropriation risk", "rule of law", "repudiation of contracts by the government", "corruption in government" en "quality of bureaucracy".

Tabel 1 geeft een indruk van de scores met betrekking tot de *BE*- en *ICRG*-indexen.<sup>17</sup> De schaal loopt steeds van 1 tot 10, met hogere waarden voor betere instituties. De tabel leert dat Nederland in het begin van de jaren 80 buitengewoon goed voor de dag kwam, zowel

**Tabel 1 - De *BE*-index voor 1980-1983 en de *ICRG*-index voor 1982, schaal 1-10\***

	wereld-gemiddelde	NL	AT	BE	CH	DE	DK	FR	UK
BE	6,90	10	8,25	9,08	10	8,67	9,58	8,25	9,00
opgebouwd uit									
- efficiency and integrity									
legal system	7,33	10	9,5	9,5	10	9	10	8	10
- bureaucracy and									
red tape	6,37	10	7,25	8	10	7,5	9,5	6,75	7,75
- corruption	6,99	10	8	9,75	10	9,5	9,25	10	9,25
ICRG	5,7	9,81	9,45	9,71	9,98	9,59	9,68	9,26	9,34

\* Het wereldgemiddelde heeft steeds betrekking op die landen die in de desbetreffende dataset vertegenwoordigd waren. Verder geldt: NL = Nederland, AT = Oostenrijk, BE = België, CH = Zwitserland, DE = Duitsland, DK = Denemarken, FR = Frankrijk, UK = Verenigd Koninkrijk.

<sup>17</sup> Knack en Keefer (1995) geven helaas geen gedetailleerd overzicht van hun data-set. De waarden van de *ICRG*-index zijn ontleend aan de appendix van Sachs en Warner (1997).



in vergelijking met het wereldgemiddelde als met de directe buurlanden.

Wanneer we de resultaten van de regressie-vergelijkingen van Mauro en van Knack en Keefer vergelijken, blijken deze voor een groot deel gelijk op te lopen. Mauro onderzocht de gemiddelde groei in de periode 1960-1985 voor 59 landen, en vond dat een 1 punt hogere BE-index samenging met 0,6%-punt extra groei. Knack en Keefer keken naar de gemiddelde groei in de periode 1974-1989 voor 97 landen, en stelden vast dat een 1 punt hogere ICRG-index samenging met 0,5%-punt extra groei. Merk op dat de kwestie van oorzaak en gevolg hierbij in ieder geval ten dele is opgelost, doordat Knack en Keefer die waarden van de ICRG-index hebben genomen die zo dicht mogelijk bij het begin van de onderzochte periode lagen.<sup>18</sup>

Op onderdelen zijn er ook interessante verschillen te noteren:

- Bij Mauro loopt het institutionele effect grotendeels via de investeringen. Bij Knack en Keefer is dat slechts gedeeltelijk het geval, en loopt een deel van het effect ook rechtstreeks via een betere allocatie van de productiefactoren.
- Volgens de bevindingen van Mauro hangt het effect voor een niet onbelangrijk deel samen met de omvang van de corruptie, een onderdeel van de BE-index.
- Wanneer Mauro in de regressievergelijking ook een indicator voor politieke instabiliteit opneemt (hetzij op basis van gegevens van Business International, hetzij op grond van een objectieve maatstaf voor politiek geweld), lijkt de politieke onzekerheid een grotere rol te spelen en verliest de BE-index zijn statistische significantie. Bij Knack en Keefer daarentegen zijn politiek geweld en de Freedom House-indexen

voor burgerlijke en politieke vrijheden niet significant naast de ICRG-index.

### Vervolgonderzoek

Omdat de ICRG-data een bredere landendekking kenden dan de alternatieven, zijn deze in latere studies het meest toegepast:

- Sachs en Warner (1997) en Bleaney en Nishiyama (2002) vinden over de periode 1965-1990 dat een 1 punt hogere ICRG-index 0,3%-punt meer groei betekent.
- Wanneer Bleaney en Nishiyama (2002) naast de ICRG-index de "rule of law", een onderdeel van de index, in de analyse opnemen, voegt die als zodanig niets toe aan het verklarende vermogen van de regressievergelijking.<sup>19</sup>
- Barro (1999) en Barro en Sala-i-Martin (2004) kijken daarentegen alleen naar de invloed van de "rule of law". Het effect blijkt significant. Hun bevindingen over de drie perioden van 10 jaar 1965-1975, 1975-1985 en 1985-1995 laten zien dat een 1 punt hogere score op "rule of law" samengaat met 0,3% dan wel 0,2%-punt extra groei.

In dat verband verdient vermelding dat de ICRG-indicator voor "rule of law" meet "whether there are established peaceful mechanisms for adjudicating disputes". De genoemde resultaten ondersteunen dus niet alleen de eerdere bevindingen ten aanzien van het algemene belang van de juridische infrastructuur, maar vormen tevens een aanwijzing voor de specifieke betekenis van de rechtspraak.

In het vervolgonderzoek is ook nader gekeken naar de mogelijke interferentie met de politieke context:

- Barro (1999) benadert de mate van democratie met de "electoral rights" index van Freedom House. Het effect is statistisch

<sup>18</sup> Dat geldt nog sterker voor de tweede door Knack en Keefer gebruikte index, gebaseerd op gegevens over 1972 van Business Environmental Risk Intelligence (BERI). Deze index is slechts voor een beperkt aantal landen beschikbaar. Maar het feit dat de uitkomsten overigens zeer vergelijkbaar zijn met de ICRG-uitkomsten, versterkt het vertrouwen in de analyse en stelt gerust voor wat betreft de kwestie van oorzaak en gevolg.

<sup>19</sup> Bleaney en Nishiyama houden overigens, gezien de hoge correlatie van 0,93 tussen de "rule of law" en de ICRG-index, wel een slag om de arm wat betreft de betekenis van deze bevinding.

zwak en (mogelijk) niet-lineair.

- Dat laatste wordt ondersteund door Bleaney en Nishiyama (2002). De democratie-maatstaf, op een oplopende schaal van 0 tot 1, levert zijn maximum effect bij een waarde van 0,64. Voorbij die waarde heeft meer democratie een remmend effect op het groeitempo. Dat sluit overigens niet uit dat een duurzame democratie beter is dan een tirannieke samenleving. Per saldo groeien de geïndustrialiseerde landen, die alle een 1 scoren op de democratie-maatstaf, 0,7%-punt sneller dan wanneer deze maat de waarde 0 had.
- Barro en Sala-i-Martin (2004) bevestigen de niet-lineaire relatie tussen de mate van democratie en economische groei; volgens hun bevindingen is het effect van de democratie-maatstaf maximaal bij een waarde van 0,53. Zij rapporteren verder dat de Freedom House-index voor "civil liberties" niet significant is.

dat er maar weinig ruimte is voor het stimuleren van de economische groei via een versterking van de juridische infrastructuur. Behalve waar het gaat om de nakoming van contractuele verplichtingen door de overheid, zit Nederland nagenoeg op de ideale waarde van 10.

In vergelijking met de gemiddelde waarden voor de wereld als geheel scoort Nederland 2 à 3 punten hoger. Middeling van de in de bovengenoemde studies gevonden effecten resulteert in een extra groei van ruim 0,3% per jaar per ICRG-punt. Beperken we ons tot de "rule of law", dan scoort Nederland ruim 3 punten hoger dan het wereldgemiddelde, terwijl de beschikbare onderzoeksresultaten wijzen op een extra groei van gemiddeld ¼% per indexpunt. Uit een en ander kan voor Nederland worden geconcludeerd dat het goede functioneren van de juridische infrastructuur in vergelijking met het wereldgemiddelde een bijdrage levert aan de economische groei van zo'n 0,8% per jaar.

### Betekenis voor Nederland

Als referentie geef ik in tabel 2, ontleend aan La Porta e.a. (1998), nog wat detailgegevens over elementen van de ICRG-index, gemiddeld over de jaren 1982-1995. De cijfers suggereren

**Tabel 2 - Elementen van de ICRG-index, gemiddelde 1982-1995, schaal 1-10**

	wereld-gemiddelde	NL	AT	BE	CH	DE	DK	FR	UK
- expropriation risk	8,05	9,98	9,69	9,63	9,98	9,90	9,67	9,65	9,71
- rule of law	6,85	10	10	10	10	9,23	10	8,98	8,57
- repudiation contracts									
by government	7,58	9,35	9,60	9,48	9,98	9,77	9,31	9,19	9,63
- corruption	6,90	10	8,57	8,82	10	8,93	10	9,05	9,10

## 5.2 De world wide private sector survey van de Wereldbank

Aan het gebruik van de data van ICRG en soortgelijke organisaties zijn enkele nadelen verbonden. Het is niet ondenkbaar dat de subjectieve waardering van de instituties van een land mede wordt ingegeven door de economische prestaties van het land, waardoor een zekere vertekening optreedt. Verder komen in de oordelen vooral de vestigings- en investeringscondities voor buitenlandse bedrijven tot uiting. Daarmee blijft de betekenis van de politieke en juridische context voor de kleine(re) binnenlandse ondernemers onderbelicht.

Om in ieder geval het laatste bezwaar te ondervangen heeft de Wereldbank bij de voorbereiding van het World Development Report 1997 zelf wereldwijd een enquête uitgezet. Bedoeling was om direct de institutionele onzekerheid te meten zoals die wordt ervaren door het particuliere bedrijfsleven. Daarbij werden ook vele lokale bedrijven benaderd zonder enige buitenlandse deelneming.<sup>20</sup>

Tabel 3 geeft de uitkomsten van de drie items die direct betrekking hadden op de juridische infrastructuur. De schaal loopt steeds van 1 tot 6, met hogere waarden voor betere instituties. Nederland ontbrak in de steekproef.

Op basis van de enquête-resultaten hebben Brunetti e.a. (1997b) een index samengesteld voor de "credibility of rules", waarin ze items hebben opgenomen met betrekking tot "predictability of rule making", "subjective perception of political instability", "protection of property and personal safety", "reliability of the judiciary" en "corruption". Deze index hebben ze vervolgens gerelateerd aan de gemiddelde groei over 1984-1993 voor 41 landen. Ze vinden een significant positief effect, dat redelijk robuust blijkt voor het opnemen van additionele politieke variabelen. Het effect komt uit op 1,4%-punt extra groei per indexpunt. Bij verdere uitsplitsing blijkt met name de "protection of property" een hogelijk significante invloed te hebben op de economische groei.

**Tabel 3 - Wereldbank, world wide private sector survey 1997, schaal 1-6**

	wereld- gemiddelde	NL	AT	BE	CH	DE	DK	FR	UK
- protection property / personal safety	2,56	-	4,31	-	4,04	3,59	-	2,53	3,56
- reliability of the judiciary	2,81	-	4,88	-	5,12	4,09	-	3,26	3,81
- business costs of theft and crime	2,40	-	4,25	-	4,38	3,73	-	3,00	2,50

<sup>20</sup> Zie Brunetti e.a. (1997a) en voor de data: [www.worldbank.org/wbi/governance/wdr97data.html](http://www.worldbank.org/wbi/governance/wdr97data.html).

### 5.3 Ordening van landen naar economische vrijheid

Een andere bron van data vormen de "denktanks" in de wereld die zich bezighouden met het rangschikken van landen naar hun concurrentievermogen en economische vrijheid.

Zo houdt het World Economic Forum zich al 25 jaar bezig met de beoordeling van de concurrentiekracht van de landen in de wereld. Tabel 4 geeft de meest recente scores, ontleend aan Porter e.a. (2004). Naast de samenvattende index ten aanzien van het concurrerend vermogen is ook een aantal oordelen met betrekking tot de juridische infrastructuur vermeld.

Mede op basis van materiaal van het World Economic Forum, The Economist Intelligence Unit en de PRS Group hebben het Fraser Institute en de Heritage Foundation/Wall Street Journal elk een index voor *economische*

*vrijheid* ontwikkeld.<sup>21</sup> Tabel 5 toont de meest recente scores van de index van het Fraser Institute, die (anno nu) is opgebouwd uit 21 elementen gewogen in 5 hoofdgebieden, steeds op een naar vrijheid oplopende schaal van 0 tot 10.

Interessante vraag in dit verband is wat precies onder economische vrijheid verstaan moet worden. Vanzelfsprekend moet sprake zijn private eigendomsrechten. Eigendom die op een eerlijke wijze is verworven zonder geweld, diefstal of fraude, moet zijn beschermd tegen inbreuken door derden. Bovendien moeten individuen vrij zijn om hun eigendom te gebruiken of te verkopen, zolang die acties niet interfereren met gelijke rechten van anderen. Maar wat te doen met democratisch overeengekomen beslissingen over overheidsactiviteiten en de bijbehorende belastingheffing (denk alleen maar aan politie en justitie), over de regulering van monopolies of milieuverontreiniging, over monetaire politiek die uitmondt in inflatie?

**Tabel 4 - World Economic Forum 2004, growth competitiveness en enkele items van de subindex voor public institutions, schaal 1-7**

	wereld-gemiddelde	NL	AT	BE	CH	DE	DK	FR	UK
Growth competitiveness	4,20	5,30	5,20	4,95	5,49	5,28	5,66	4,92	5,30
Items subindex public institutions									
- judicial independence	4,0	6,3	5,7	5,5	6,1	6,4	6,6	4,9	6,1
- efficiency legal system	3,9	6,0	6,0	4,7	6,1	6,2	6,5	5,1	6,3
- protection property rights	4,6	6,4	6,4	5,9	6,5	6,4	6,5	5,9	6,6
- idem intellectual property rights	3,9	6,0	5,7	5,5	6,0	6,2	6,3	5,7	6,1
- business costs crime and violence	4,4	4,6	5,8	4,9	6,3	6,5	6,5	5,0	5,4

<sup>21</sup> Zie Gwartney en Lawson (2004) en Miles e.a. (2005). Data zijn te vinden op: [www.freetheworld.com/download.html](http://www.freetheworld.com/download.html) (Fraser Institute, 1970-2002), en [www.heritage.org/research/features/index/downloads.html](http://www.heritage.org/research/features/index/downloads.html) (Heritage Foundation, 1995-2005).

Die collectieve beslissingen leggen onmiskenbaar beperkingen op aan de individuele beslissings- en bestedingsmogelijkheden. Wanneer die beslissingen echter democratisch zijn gelegitimeerd, kan tegelijk worden gesteld dat ze het algemene belang van de ingezetenen dienen. Het spreekt dan niet vanzelf dat zaken als belastingdruk, regulering of inflatie beschouwd moeten worden als vrijheidsbeperkend. Als deze elementen toch (met een negatief teken) worden opgenomen in een index voor economische vrijheid, zit daar al snel een normatief, om niet te zeggen ideologisch luchtje aan.<sup>22</sup>

Dat hoeft overigens geen beletsel te vormen om dergelijke indexen in empirisch-positivistische zin te gebruiken en na te gaan

welke elementen positief of negatief zijn gecorreleerd met het groeitempo. In de loop van de jaren zijn verschillende elementen van indexen voor economische vrijheid toegepast in groeistudies.

- Torstensson (1994) maakte gebruik van data van Scully en Slottje (1991) in een onderzoek naar de gemiddelde groei in de periode 1976-1985 voor 68 landen. Hij laat zien dat een indicator voor "state owned property" niet significant is, maar die voor "arbitrary seizure of property" wel. De laatstgenoemde indicator kent een schaal van 1 (= gunstig) tot 4 (= ongunstig), waarbij alle westerse landen een 1 scoren, tegen bijvoorbeeld Tsjaad een 4. De gevonden coëfficiënt impliceert dat een indexwijziging van 4 naar 1 een extra groei oplevert van 2,5%.

**Tabel 5 - Fraser Institute 2004, economic freedom of the world 2002: totaalscore, deelscores op de 5 hoofdgebieden en enkele items van de subindex voor legal structure, schaal 0-10**

	wereld-gemiddelde	NL	AT	BE	CH	DE	DK	FR	UK
Economic freedom, totaalscore	6,4	7,7	7,5	7,4	8,2	7,3	7,6	6,8	8,2
Deelscores									
- size of government	5,9	4,6	4,8	4,6	6,9	4,2	3,9	2,8	6,8
- legal structure/security property	5,5	9,1	8,6	7,7	8,6	8,7	9,3	7,4	9,0
- access to sound money	8,0	9,5	9,7	9,7	9,7	9,6	9,7	9,6	9,5
- freedom to trade internationally	6,8	8,6	8,4	8,8	8,3	8,6	8,1	8,1	8,3
- regulation credit/labor/business	5,9	6,7	6,2	6,1	7,3	5,6	6,8	6,2	7,4
Items subindex legal structure									
- judicial independence	5,0	8,8	7,5	6,7	8,2	8,5	9,0	5,7	8,3
- impartial courts	4,9	8,3	8,0	6,2	8,3	8,3	8,7	6,5	8,3
- protection intellectual property	4,8	8,2	7,3	7,2	8,2	8,5	8,7	8,0	8,5
- military interference law/politics	6,7	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	8,3	10,0
- integrity legal system/law&order	6,2	10,0	10,0	8,3	8,3	8,3	10,0	8,3	10,0

<sup>22</sup> Zie in deze lijn ook De Haan en Sturm (2000).

- De Haan en Sturm (2000) gebruikten de Fraser-index. In hun regressie-analyse van de gemiddelde groei over 1975-1990 voor 80 landen blijkt het niveau van de Fraser-index in 1975 niet significant te zijn. De verandering van de index over de periode 1975 en 1990 is daarentegen wel van belang. Welke waarde aan deze bevindingen moet worden toegekend, is echter niet zo duidelijk, omdat pas met ingang van 1995 de hoofdcategorie "legal structure and security of property rights" in de Fraser-index is opgenomen.

#### 5.4 De "governance" data van de Wereldbank

In het voorgaande is duidelijk geworden dat nogal wat organisaties zich, om uiteenlopende redenen, bezig houden met het beoordelen van de politieke-bestuurlijke en juridische infrastructuur. Onder de noemer van de Wereldbank hebben Kaufman, Kraay en Zoido-Lobatón (1999) zich gezet aan het combineren en aggregeren van alle beschikbare subjectieve waarderings tot meeromvattende indicatoren van "governance", ofwel: goed bestuur en

beheer. Achterliggende gedachte daarbij was dat door het combineren van informatie uit verschillende bronnen de geaggregeerde indicator meer landen zou kunnen omvatten dan elk van de bronnen afzonderlijk. Bovendien zou door het vergelijken en wegen van de afzonderlijke gegevens het aggregaat een preciezere gemiddelde meting kunnen opleveren, terwijl tegelijk een indicatie zou kunnen worden verkregen van de foutmarge rondom die meting. Zie ook Kaufman en Kraay (2002) en Kaufman e.a. (2003).

Binnen het begrip "governance" worden door de Wereldbank zes clusters onderscheiden: "voice and accountability" en "political stability", "government effectiveness" en "regulatory quality", en "rule of law" en "corruption". De indicator voor "rule of law" geeft weer in hoeverre de leden van de samenleving vertrouwen hebben in en zich houden aan de geldende regels in de samenleving. Dit omvat de effectiviteit en voorspelbaarheid van de rechtspraak, de afdwingbaarheid van contracten en het voorkomen van criminaliteit.<sup>23</sup>

Tabel 6 - Wereldbank, dimensies van "governance" 2002, schaal van ca. -2,5 tot +2,5

	wereld-gemiddelde	NL	AT	BE	CH	DE	DK	FR	UK
Voice and accountability	0	1,63	1,32	1,44	1,63	1,51	1,72	1,29	1,47
Political stability	0	1,37	1,29	0,97	1,61	1,06	1,26	0,73	0,81
Government effectiveness	0	2,14	1,79	1,85	2,26	1,76	1,99	1,67	2,03
Regulatory quality	0	1,87	1,67	1,40	1,62	1,59	1,74	1,25	1,75
Rule of law	0	1,83	1,91	1,45	2,03	1,73	1,97	1,33	1,81
Control of corruption	0	2,15	1,85	1,57	2,17	1,82	2,26	1,45	1,97

<sup>23</sup> Daarmee is het terrein dat door de "rule of law" indicator van de Wereldbank wordt gedekt, aanzienlijk breder dan bij de gelijknamige ICRG-index.

Tabel 6 geeft de meest recente gegevens, ontleend aan Kaufman e.a. (2003) en gebaseerd op maar liefst 250 items afkomstig uit 25 bronnen samengesteld door 18 organisaties (internationale organisaties, bedrijven voor risico-analyse, denktanks en NGO's).<sup>24</sup> De onderliggende gegevens zijn steeds zodanig gecombineerd dat een "governance" indicator normaal verdeeld is met een gemiddelde van 0 en een standaardafwijking van 1. De grote meerderheid van waarnemingen valt tussen -2,5 en +2,5, waarbij een hogere score staat voor een beter bestuur en beheer.

Kaufman en Kraay (2002) gebruiken de "rule of law" data voor 2000 in een analyse van het welvaartspeil<sup>25</sup> in 1996 voor 153 landen. Ze vinden een significante coëfficiënt van 1,37, die impliceert dat een 1 punt hogere indexwaarde het per capita inkomen op termijn met een factor 3,9 doet stijgen. Verder zijn er geen aanwijzingen voor een effect in omgekeerde richting, van een hoger welvaartspeil naar betere instituties.

---

<sup>24</sup> De "governance" data voor 1996, 1998, 2000 en 2002 zijn te vinden op: [www.worldbank.org/wbi/governancegovdata2002](http://www.worldbank.org/wbi/governancegovdata2002).

<sup>25</sup> Om precies te zijn: de natuurlijke logaritme van het per capita nationaal inkomen.

## Objectieve maatstaven

Nadat in de vorige paragraaf aandacht is besteed aan diverse subjectieve indicatoren voor de meting van institutionele verschillen, is het nu de beurt aan een aantal objectieve indicatoren.

### 6.1 Politiek geweld

Barro (1991) was de eerste die probeerde om de betekenis van de institutionele context te vangen met "harde", objectieve maatstaven. Voor het meten van politieke instabiliteit baseerde hij zich op het gemiddelde aantal *politieke moorden* per jaar en op het aantal *coups en revoluties*. Die getallen zijn voor de meeste landen over een lange(re) periode beschikbaar.

Uit zijn analyse van de gemiddelde groei over de periode 1960-1985 voor 98 landen blijkt dat elk van beide maatstaven significant negatief is gecorreleerd met economische groei. Verder is van belang dat bij het opnemen van deze maatstaven de Freedom House-indexen voor burgerlijke en politieke vrijheden hun betekenis verliezen.

Dat gezegd hebbende, moet onmiddellijk worden vastgesteld dat politiek geweld slechts een zeer ruwe maatstaf vormt voor politieke instabiliteit. Leaders en regeringen kunnen immers ook binnen constitutionele regels worden vervangen. Bovendien is politieke instabiliteit noch een voldoende, noch een noodzakelijke voorwaarde voor wijzigingen in de eigendomsrechten.

In dat licht wekt het geen verbazing dat in diverse vervolgstudies waarin meer adequate indicatoren voor de bescherming van eigendoms- en contractrechten werden

opgenomen, de door Barro geïntroduceerde maatstaven voor politiek geweld niet langer significant bleken. Vergelijk Knack en Keefer (1995), Brunetti e.a. (1997b), De Haan en Sturm (2000), Bleaney en Nishiyama (2002).

### 6.2 "Contract-intensive money"

Clague e.a. (1999) bewandelen een sterk afwijkende weg. In hun visie vormen de handhavingsproblemen die ten grondslag liggen aan het gebruik van verschillende vormen van geld en krediet een weerspiegeling van de handhavingsproblemen die zich voordoen bij de handel in goederen en diensten in zijn algemeenheid. De mate waarin de samenleving bereid is om geld aan te houden in de vorm van banktegoeden, in plaats van tastbare munten en bankbiljetten, vormt daarom een goede, want objectieve en gemakkelijk meetbare, indicator voor de zekerheid van eigendoms- en contractrechten. Zij definiëren de index voor "*contract-intensive money*" als  $CIM = (M2 - C)/M2$ , met:  $M2$  = de totale maatschappelijke liquiditeitenmassa en  $C$  = de chartale geldhoeveelheid (munten en bankbiljetten).

Wanneer Clague e.a. deze CIM-index in verband brengen met de gemiddelde groei over de periode 1969-1990 voor 95 landen, blijkt er een significant positief verband te bestaan, dat voor een aanzienlijk deel via de investeringen loopt. Meer precies: een 0,1 punt hogere CIM-index gaat samen met 0,8%-punt hogere groei.<sup>26</sup>

Het oordeel over de exercitie van Clague e.a. moet gemengd zijn. Het onderzoek is zinvol, in zoverre de CIM-index een

<sup>26</sup> Clague e.a. vermelden dat de door hun over de periode 1969-1990 berekende CIM-index een wereldgemiddelde van 0,78 en een standaardafwijking van 0,13 had. Zij geven echter geen gegevens voor afzonderlijke landen, zodat het niet mogelijk bleek om de betekenis voor Nederland te bepalen.



# 6

behoorlijke correlatie kent (rond 0,6) met andere indicatoren als die van Freedom House en ICRG en de regressieresultaten extra ondersteuning leveren voor het belang van de institutionele context. De CIM-index stelt ons echter ook voor problemen, omdat deze maar een deeltje van de variatie in de institutionele omgeving vangt en bovendien geen concrete aangrijpingspunten voor beleidswijzigingen aanreikt.

### 6.3 Rechtsregels en rechtsstelsels

Sinds een aantal jaren zijn onderzoekers op zoek naar indicatoren voor de zekerheid van eigendoms- en contractrechten die rechtstreeks zijn ontleend aan de geldende wet- en regelgeving.<sup>27</sup>

#### Law & finance

La Porta e.a (1998) hebben de mate van bescherming van kredietverschaffers proberen te vangen door de relevante regels in het ondernemings- en faillissementsrecht gedetailleerd in kaart te brengen. Ze beperken zich daarbij tot 49 landen die ten minste 5 ondernemingen kennen met publiek verhandelde aandelen, zonder overheidsdeelneming. De onderzoekers presenteren twee indicatoren: "antidirector rights" en "creditor rights". In de eerste wordt

tot uiting gebracht in hoeverre de belangen van kleinere aandeelhouders beschermd zijn tegen het management van de onderneming en tegen meerderheidsaandeelhouders. In de tweede wordt gekeken naar de bescherming van bevoorrechte schuldeisers. Wereldwijd blijken er behoorlijke verschillen in de wettelijke regels te bestaan. Vergelijk tabel 7.

La Porta e.a. brengen die verschillen in verband met de rechtsfamilie waartoe de landen gerekend kunnen worden. Landen die tot de "common law" traditie behoren, beschermen beleggers aanzienlijk beter dan "civil law" landen, en dan vooral wanneer de oorsprong van de wet- en regelgeving in het Franse civiele recht ligt. Het Duitse civiele recht en de Scandinavische landen nemen een tussenpositie in. Die verschillen worden ten dele gecompenseerd door aanvullende wettelijke eisen, zoals een verplicht dividend of een minimum reserve, maar niet via extra handhavingsinspanningen, althans niet in het geval van de Franse rechtsfamilie.

De mogelijke economische betekenis van de verschillen wordt duidelijk bij La Porta e.a. (1997), die laten zien dat deze zich vertalen in de ontwikkeling van de kapitaalmarkt en in de mate van externe financiering van ondernemingen.

**Tabel 7 - De indexen voor "antidirector rights" en "creditor rights" van La Porta e.a (1998), respectievelijk op schaal 0-7 en 0-4**

	wereld- gemiddelde	NL	AT	BE	CH	DE	DK	FR	UK
Antidirector rights	3,00	2	2	0	2	1	2	3	5
Creditor rights	2,30	2	3	2	1	3	3	0	4

<sup>27</sup> Zo hebben Djankov e.a. (2003) gekeken naar de efficiëntie van gerechtelijke instanties bij de afhandeling van twee concrete typen zaken, te weten: de uitzetting van een huurder en het innen van een cheque ingeval van betalingsproblemen. Daartoe hebben ze in 109 landen gegevens verzameld door de bij Lex Mundi aangesloten advocatenkantoren te benaderen met vragenlijsten over de aard en de duur van de genoemde twee procedures. Omdat de uitkomsten van dit onderzoek (vooralsnog) niet in het groeionderzoek zijn ingebracht, ga ik er hier niet verder op in. Ik volsta met de opmerking dat Nederland heel behoorlijk scoort wat betreft de gemiddelde duur van beide procedures.

### Common law versus civil law

Nadat het onderzoek van La Porta e.a. (1997) suggereerde dat het onderscheid tussen "common law" en "civil law" economisch relevant zou kunnen zijn, is dat thema in de literatuur in verschillende richtingen verder uitgewerkt.

Ervan uitgaande dat er een invloed is op de werking van de kapitaalmarkt, zijn Beck e.a. (2002) benieuwd naar de manier waarop die invloed tot stand komt. Ze onderscheiden twee kanalen:

- Op het "politieke" niveau verschillen de "common law" en "civil law" tradities in de prioriteit die wordt toegekend aan de rechten van de staat. De "common law" is van oudsher gebaseerd op de bescherming van particulier eigendom tegen de kroon en de staat. In de Franse en Duitse tradities wordt aan de staat een belangrijke(r) rol toegedicht als het gaat om het bevorderen van het collectieve belang en geeft het recht die staat daarvoor meer ruimte.
- Daarnaast verschillen de tradities in het aanpassingsvermogen bij wijzigende omstandigheden. De ontwikkeling van het recht via de jurisprudentie van de "common law" kent meer flexibiliteit dan het wetgevingsproces van de "civil law".

De schattingsresultaten van Beck e.a. lijken uit te wijzen dat de betekenis van de "common law" eerder is terug te voeren op zijn flexibiliteit dan op de kleinere ruimte voor de staat.

Levine (1998) en Mahoney (2001) gaan een stap verder, in de zin dat ze niet alleen naar de financiële markten kijken, maar (ook) naar de gevolgen voor de reële economie.

Mahoney (2001) analyseert de gemiddelde groei over de periode 1960-1992 voor 102 landen en vindt een significant verschil naar rechtsfamilie. Hij concludeert dat "common law" landen, na controle voor overige factoren, 0,7%-punt per jaar sneller groeien dan "civil law" landen. Dat effect zou via de financiële markten kunnen lopen, maar het effect kan ook een bredere werking hebben. De indicator voor de rechtsfamilie is namelijk tot op zekere hoogte gecorreleerd met de (sub)index voor "judicial quality" van Business International, de (sub)index voor "property rights" van de Heritage Foundation en de CIM-index van Clague e.a., die elk op hun beurt weer significant positief gerelateerd zijn aan het groeitempo. Probleem met Mahoney's studie is dat hij geen gedetailleerde schattingsresultaten vermeldt, zodat niet duidelijk wordt welke waarde precies aan zijn resultaten gehecht kan worden.

Dat is anders bij Levine (1998). Die maakt, op een vergelijkbare wijze als La Porta e.a., een eigen indicator voor "creditor rights", op een schaal van -2 tot 1. Zie tabel 8. Daar voegt hij een index aan toe die de stand van de handhaving van eigendomsrechten weergeeft: "enforce". Deze laatste index is het gemiddelde van de ICRG-items "rule of

Tabel 8 - De index voor "creditor rights" van Levine (1998), schaal -2 tot 1

	wereld-gemiddelde	NL	AT	BE	CH	DE	DK	FR	UK
Creditor rights	-0,31	-1	0	0	-1	0	0	-2	1

law" and "repudiation of contracts by the government" over de periode 1982-1995.<sup>28</sup> Vervolgens gebruikt hij deze twee indicatoren in een onderzoek van de gemiddelde groei over 1976-1993 voor 42 landen.

Levine constateert dat de omvang van de kredietverlening door het bankwezen significant positief gecorreleerd is met "creditor rights" en, meer nog, met "enforce". De rechtsfamilie is in zoverre van belang, dat landen die tot de Duitse rechtsfamilie behoren een beter ontwikkeld bankwezen hebben dan andere landen. Alles bijeen zijn "creditor rights" en "enforce" van meer belang dan de rechtsfamilie.

Economische groei is op zijn beurt weer positief gerelateerd aan de ontwikkeling van het bankwezen. Een toename van "creditor rights" en "enforce" met 1 punt leidt, via de ontwikkeling van het bankwezen, tot een extra groei van respectievelijk 0,4% en 0,7%. Toegepast op Nederland kan worden uitgerekend dat een "ideale" institutionele context, met een toename van "creditor rights" en "enforce" tot de maximale waarden van 1 en 10, een extra groei zou betekenen van  $0,8 + 0,2 = 1,0\%$ .

Voor een goed begrip van de economische betekenis van het onderscheid tussen "common law" en "civil law" is het ook zinvol om enkele groeistudies in ogenschouw te nemen die zich beperken tot *voormalige Europese koloniën* (West-Europa als zodanig blijft dus buiten beeld).

Acemoglu e.a. (2001) vragen zich af of de verschillen in ontwikkelingsniveau tussen de ex-koloniën puur zijn terug te voeren op de identiteit van de kolonisator, die zijn eigen instituties heeft overgebracht. Wellicht spelen er andere factoren mee, die (mede)

samenhangen met de omstandigheden in het gekoloniseerde gebied. Ze laten om te beginnen zien dat voor 64 ex-koloniën de ICRG-subindex voor "expropriation risk", gemiddeld over 1985-1995, behoorlijk varieert. Deze blijkt gecorreleerd te zijn met het bereikte welvaartspeil in 1995.<sup>29</sup> Wanneer ze vervolgens kijken naar de herkomst van de institutionele context, hangt die meer samen met de overlevingskansen van kolonisten in de 17-19e eeuw dan met de aard van de rechtsfamilie. Anders gezegd, de omstandigheden bepalen of het daadwerkelijk tot Europese vestiging kwam. Zo ja, dan werden ter plekke instituties opgezet die zorgden voor handhaving van de rechtsorde en een stimulans betekenden voor investeringen. Zo niet, dan werd een extractieve staat opgezet die de producten en grondstoffen zo snel mogelijk naar het moederland af kon voeren. En deze koloniale erfenis laat nog steeds sporen na, vanwege traagheden in het doorvoeren van institutionele hervormingen en het inhalen van een economische achterstand.<sup>30</sup>

Beck e.a. (2003) toetsen de gedachtegang van Acemoglu e.a. aan kapitaalmarkt cijfers. Wanneer alleen naar de rechtsfamilie van de kolonisator wordt gekeken, bestaat er een verband met de bescherming van particuliere eigendomsrechten en met de ontwikkeling van de aandelenmarkt. Worden echter ook geografische karakteristieken van de ex-koloniën in beschouwing genomen, dan verklaren die eigenschappen een groter deel van de onderlinge verschillen dan de rechtsfamilie waartoe de koloniserende mogendheid behoorde.

Al met al lijkt er een zeker verband te zijn tussen de rechtsfamilie waartoe een land behoort en de inrichting van de kapitaalmarkt en de financiering van ondernemingen. Voor

<sup>28</sup> Vergelijk tabel 2.

<sup>29</sup> Om precies te zijn: de natuurlijke logaritme van het per capita nationaal inkomen.

<sup>30</sup> De analyse in Acemoglu e.a. (2002) is vergelijkbaar, zij het dat nu de betekenis van de bevolkingsdichtheid en het welvaartsniveau ten tijde van de kolonisatie centraal staat. De bevindingen suggereren dat Europeanen zich met name in de relatief onbevolkte en arme streken vestigden, terwijl ze de welvarende regio's leegrooften.

het verklaren van verschillen in groeitempo tussen landen lijkt de feitelijke bescherming van private eigendomsrechten echter van meer betekenis dan het onderscheid in rechtsfamilie.

#### 6.4 Onafhankelijkheid van de rechtspraak

Zoals in paragraaf 2 is beschreven, kan een onafhankelijke rechtspraak helpen om de geloofwaardigheid van de overheid dat zij zich ook op termijn niet zal vergrijpen aan particuliere eigendommen, te versterken. Feld en Voigt (2003) proberen het effect te meten en creëren daartoe twee objectieve indicatoren voor de onafhankelijkheid van het hoogste rechtcollege. Op basis van 12 elementen uit de geldende wet- en regelgeving (zoals: wie benoemt en voor hoelang?, is afzetting mogelijk?, wie mag een zaak voorbrengen?, is toetsing aan de constitutie mogelijk?, worden beslissingen gepubliceerd?) creëren zij een maat voor *de jure onafhankelijkheid*. Zo ook brengen ze op basis van 8 kenmerken van de feitelijke verhoudingen en ontwikkelingen sinds 1960 (zoals: de gemiddelde zittingstermijn, veranderingen in de omvang van het college, het feitelijke inkomen en budget, veranderingen in de wetgeving) in kaart hoe het gesteld is met de *de facto onafhankelijkheid*. De gegevens zijn

voor zo'n 70 landen verzameld en vertaald in twee indexen op een met de mate van onafhankelijkheid oplopende schaal van 0 tot 1. Vergelijk tabel 9.

Feld en Voigt stellen vast dat hun indexen slechts een beperkte correlatie kennen met andere indicatoren voor de "rule of law". Wanneer ze hun indexen gebruiken in een analyse van de gemiddelde groei in de periode 1980-1998 voor 66 respectievelijk 57 landen, is de *de jure* index niet significant, maar de *de facto* index wel. Blijkbaar is niet zozeer belangrijk wat er in de boeken staat, als wel wat er in de praktijk van terecht komt. De bevindingen zijn robuust voor het toevoegen van indicatoren met betrekking tot de rechtsfamilie, politieke stabiliteit en economische vrijheid; de eerste twee zijn niet significant, de laatste wel.

Interessante vraag is wat de schattingsresultaten betekenen voor Nederland. Gegeven de score van 0,47 voor de *de facto* index lijkt er immers een aanzienlijke ruimte voor versterking van de feitelijke onafhankelijkheid van de rechtspraak te bestaan. Die versterking zou, bij een geschat effect van 0,5%-punt extra groei per 0,1 indexpunt, een forse groeistimulus kunnen opleveren. Helaas echter is, anders

**Tabel 9 - De jure en de facto onafhankelijkheid van de rechtspraak volgens Feld en Voigt (2003), schaal 0-1**

	wereld-gemiddelde	NL	AT	BE	CH	DE	DK	FR	UK
De jure onafhankelijkheid	0,65	0,63	0,73	0,83	0,46	0,73	0,78	0,63	-
De facto onafhankelijkheid	0,59	0,47	0,90	0,80	0,94	0,80	0,81	0,78	-

dan bij de (meeste) andere landen, de score van de de facto index voor Nederland slechts gebaseerd op 3 van de 8 door Feld en Voigt onderscheiden kenmerken. Het is aannemelijk dat de Nederlandse score daardoor behoorlijk vertekend is,<sup>31</sup> zodat aan het groeipotentieel weinig waarde kan worden gehecht.

---

<sup>31</sup> Zie bijvoorbeeld de hoge scores in de tabellen 4 en 5 voor "judicial independence".

## Conclusies

Na het inventariserende overzicht van de vele studies die iets te melden hebben over de relatie tussen de institutionele context en economische groei, is het tijd voor conclusies.

1. Met zijn diversiteit aan onderzochte groepen landen, tijdsperiodes, economische controle-variabelen en institutionele indicatoren heeft de literatuur in ieder geval één ding zeer duidelijk gemaakt. Alle studies geven aan dat de institutionele context een significante en substantiële invloed heeft op het tempo van economische groei.
2. Aanzienlijk lastiger is het om te bepalen welke elementen van de institutionele context van meer en minder belang zijn. De diverse indicatoren zijn over en weer behoorlijk gecorreleerd, waardoor het vaak niet eenvoudig is om de invloeden te (onder)scheiden. Bovendien wordt de interpretatie van de resultaten in de literatuur bemoeilijkt, doordat lang niet altijd de gebruikte data worden vermeld of anderszins (geheel) zijn terug te halen.<sup>32</sup> Dat neemt niet weg dat we wel enige lijnen kunnen proberen te trekken.
3. In eerste instantie is door Kormendi en Meguire (1985) een verband gelegd tussen de mate van *burgerlijke vrijheden* in een samenleving en het economische groeitempo. Toen in het vervolgonderzoek meer specifieke indicatoren voor de politiek-bestuurlijke en juridische infrastructuur werden geïntroduceerd, bleken die veel relevanter te zijn, zodat het verband met de burgerlijke vrijheden weer uit beeld geraakte (bijv. Knack en Keefer, 1995; Barro en Sala-i-Martin, 2004).
4. Iets dergelijks is gebeurd met *politieke instabiliteit*. Nadat Barro (1991) en Mauro (1995) een negatief verband hadden gevonden met economische groei, keerde dat in latere studies eigenlijk niet meer terug (bijv. Knack en Keefer, 1995; Brunetti e.a., 1997b; Bleaney en Nishiyama, 2002; Feld en Voigt, 2003).
5. Het *politieke systeem* lijkt wel van belang, in de zin dat er een niet-lineair verband is gevonden tussen de mate van democratie en het groeitempo (vgl. Bleaney en Nishiyama, 2002; Barro en Sala-i-Martin, 2004). Vervanging van een dictatoriale staat door een meer of minder democratisch stelsel neemt de onzekerheid weg dat de alleenheerser, wanneer hij op enig moment in het nauw gedreven wordt, zich vergrijpt aan de eigendommen van en verplichtingen jegens zijn onderdanen. In die zin blijft een democratie zonder meer een betere basis voor investeringen en groei te vormen dan een dictatoriale samenleving. Maar de herverdelingsmechanismen die vrijwel onherroepelijk in een gevestigde en duurzame democratie optreden, vormen op hun beurt weer een zekere rem op innovatie en groei.
6. Nagenoeg alle studies wijzen op het belang van een goede *juridische infrastructuur*. Soms gaat dat via algemene of indirecte indicatoren zoals de ICRG- of CIM-index (Knack en Keefer, 1995; Sachs en Warner, 1997; Clague e.a., 1999, Bleaney en Nishiyama, 2002). Maar wanneer meer specifieke en directe maten worden meegenomen voor de *bescherming van private eigendomsrechten* en het *functioneren van de rechtspraak* doen die

<sup>32</sup> Evenzeer is het lastig om te bepalen langs welke weg de invloed zich doet gelden. Zo lijkt het effect ten dele via de omvang van de investeringen te lopen, ten dele via een betere allocatie van de beschikbare productiefactoren.

het minstens zo goed, zo niet beter. In dat verband kan worden verwezen naar de significante invloed van indicatoren als:

- de "rule of law" (Barro, 1999; Barro en Sala-i-Martin, 2004),
- "protection of property" en "property rights" (Brunetti e.a., 1997b; Mahoney, 2001),
- "arbitrary seizure of property" en "expropriation risk" (Torstensson, 1994; Acemoglu e.a., 2001),
- "creditor rights" en "enforce" (Levine, 1998), en
- "de facto judicial independence" (Feld en Voigt, 2003).

7. De feitelijke bescherming van private eigendomsrechten en het feitelijke functioneren van de rechtspraak lijken ook van meer betekenis voor het verklaren van verschillen in groeitempo tussen landen dan het onderscheid in *rechtsfamilie* waartoe deze landen behoren (Levine, 1998; Acemoglu e.a., 2001; Beck e.a., 2003, Feld en Voigt, 2003).
8. Met enige goede wil kan de betekenis van de juridische infrastructuur voor de economische groei worden *gekwantificeerd*. Wanneer het functioneren van de juridische infrastructuur wordt gemeten met een (oplopende) index op een schaal van 1 tot 10, ligt het effect tussen de 0,2 tot 0,8%-punt meer groei per indexpunt.<sup>33</sup>
9. Door het hoge abstractieniveau van de analyse, in combinatie met de problemen bij het (onder)scheiden van de verschillende invloeden, is de *beleidsmatige* betekenis beperkt. Voor wie concrete maatregelen

wil nemen, bieden de bevindingen weinig houvast. Gegeven de onder 6. besproken resultaten is het aannemelijk dat wie de juridische infrastructuur wil versterken met het oog op het stimuleren van de economische groei, het beste kan beginnen bij de (feitelijke) bescherming van private eigendomsrechten tegenover derden en tegenover de staat en bij het functioneren van de rechtspraak. Maar een nadere verbijzondering zit er – vooralsnog – niet in.

10. Daarbij aansluitend is het goed om vast te stellen dat de literatuur die in dit artikel is besproken, zeker *lacunes* kent. Zo is de betekenis van in ieder geval een deel van de ordeningswetgeving die is gericht op de bestrijding van marktfalen (denk aan mededinging, milieubescherming, arbeidsomstandigheden), onderbelicht gebleven. Ook is de rol van de harmonisatie van wet- en regelgeving in EU-verband niet expliciet benoemd. Het is echter twijfelachtig of dergelijke aspecten in dit type onderzoek, met een hoog abstractieniveau, een beperkt aantal waarnemingen en een tamelijk ruwe welvaartsindicator in de vorm van (de gemiddelde groei van) het nationaal inkomen, zinvol aan de orde gesteld kunnen worden.
11. Wanneer we de aandacht op *Nederland* richten, kan allereerst worden vastgesteld dat de ruimte voor verbetering van de juridische infrastructuur betrekkelijk bescheiden lijkt. Op veel van de indicatoren die in de loop van dit artikel de revue zijn gepasseerd, scoort Nederland in internationaal perspectief immers goed tot zeer goed.<sup>34</sup> Volgens een aantal

<sup>33</sup> De ondergrens van 0,2% wordt geleverd door Barro en Sala-i-Martin (2004), de bovengrens van 0,8% door Torstensson (1994), Brunetti e.a. (1997b) en Levine (1998).

<sup>34</sup> Daarop aansluitend kan worden opgemerkt dat er ook, althans wat betreft de juridische infrastructuur, geen aanwijzingen zijn voor een absolute of relatieve achteruitgang in de loop van de tijd. Zo stond Nederland volgens de "economic freedom" index van het Fraser Institute in 1970 op een 9e plaats met een score van 7,0 en in 2002 op een 11e plaats met een score van 7,7. De subindex voor "legal structure" heeft in 2002 dezelfde score als in 1995, te weten 9,1. En volgens de "governance" data van de Wereldbank stond Nederland ten aanzien van "rule of law" in 1996 op een 9e en in 2002 op een 11e plaats. Waarbij het verschil ten opzichte van de nummer 1, Zwitserland, klein en statistisch niet significant was; zie Kaufman en Kraay (2002, p. 187).

studies<sup>35</sup> is de welvaartsstijging die via een verdere versterking van de juridische infrastructuur bereikt zou kunnen worden, dan ook (zeer) gering. Maar bij die conclusie kan een aantal kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats mag de conclusie natuurlijk niet zo worden gelezen dat geen inspanningen nodig zijn om het bestaande stelsel te onderhouden en waar nodig (denk bijvoorbeeld aan ict en e-commerce) aan te passen aan wijzigende omstandigheden. In de tweede plaats zijn er aanwijzingen dat er op onderdelen wel degelijk mogelijkheden zijn. Zo is in het voorgaande gebleken dat Nederland op ten minste twee items merkbaar achterblijft bij de buurlanden, te weten: de kosten voor het bedrijfsleven als gevolg van criminaliteit (tabel 4) en bepaalde elementen in de bescherming van kredietverschaffers (tabellen 7 en 8).<sup>36</sup> In het verlengde daarvan lijkt er bij gerichte verbeteringen in het recht en de rechtshandhaving zeker ruimte voor een stimulans van de economie.<sup>37</sup> In de derde plaats is de indruk gewekt dat de schalen voor de meeste indicatoren een absoluut maximum kennen. Maar bij nadere beschouwing blijkt het bereik van de schalen ingegeven te zijn door wat op dit moment in de praktijk haalbaar wordt

geacht (bij de subjectieve maatstaven) of denkbaar is (bij de objectieve maatstaven). Niet uitgesloten is dat bij een substantiële versterking van de Nederlandse juridische infrastructuur (kortere doorlooptijden?, grotere rechtseenheid?) het ongedachte werkelijkheid wordt. Alsdan wordt wellicht de belofte ingelost die besloten is in het werk van Kaufman en Kraay (2002): mogelijk kan de "rule of law" zodanig verbeterd worden dat op de lange termijn een verdubbeling van het per capita nationaal inkomen in het verschiet ligt.<sup>38</sup>

12. Ten slotte kunnen we de waarde van de juridische infrastructuur in Nederland ook anders benaderen, namelijk door deze af te zetten tegen het wereldgemiddelde en te bepalen wat de betekenis is van het verschil in termen van economische groei. Uitgaande van de ICRG-data in tabel 2 scoort Nederland ruim 3 indexpunten hoger op "rule of law" dan het wereldgemiddelde. Middeling van de beschikbare onderzoeksresultaten wijst op een extra groei van zo'n ¼ %-punt per indexpunt. Kortom, het feit dat de juridische infrastructuur in Nederland beter functioneert dan het wereldgemiddelde zorgt voor een (extra) economische groei van 0,8% per jaar.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> Dat geldt met name voor de in paragraaf 5.1 besproken studies die zijn gebaseerd op ICRG-data.

<sup>36</sup> In tabel 9 scoort Nederland ook zeer matig op de facto onafhankelijkheid van de rechtspraak, maar zoals aangegeven is de betekenis daarvan twijfelachtig.

<sup>37</sup> Uitgaande van Levine (1998) lijkt bij een maximale verbetering van "creditor" en "enforce" een extra groei van 1% per jaar haalbaar.

<sup>38</sup> In tabel 6 heeft de index voor Nederland een waarde van 1,83, terwijl uitgaande van de normale verdeling van de indicator een waarde van 2,5 – in theorie – bestaanbaar zou zijn.

<sup>39</sup> En dat lijkt een voorzichtige schatting. Uitgaande van Levine (1998) kan de bijdrage aan de economische groei worden geschat op 1,3% per jaar. En volgens Kaufman en Kraay (2002) zou het per capita inkomen in Nederland een factor 12 hoger zijn dan het wereldgemiddelde.





## Referenties

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson, "The colonial origins of comparative development: an empirical investigation", *American Economic Review*, vol. 91, 2001, pp. 1369-1401
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson, "Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, 2002, pp. 1231-1294
- Barro, Robert J., "Economic growth in a cross section of countries", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, 1991, pp. 407-433
- Barro, Robert J., "Rule of law, democracy, and economic performance", in: Gerald P. O'Driscoll Jr., Kim R. Holmes and Melanie Kirkpatrick, *2000 Index of Economic Freedom*, Heritage Foundation/Wall Street Journal, 1999, pp. 31-49
- Barro, Robert J., and Xavier Sala-i-Martin, *Economic growth*, MIT Press, Cambridge MA/London, 2nd edition, 2004
- Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt and Ross Levine, *Law and finance: Why does legal origin matter?*, World Bank Policy Research Working Paper 2904, Washington D.C., 2002
- Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt and Ross Levine, "Law, endowments, and finance", *Journal of Financial Economics*, vol. 70, 2003, pp. 137-181
- Bleaney, Michael, and Akira Nishiyama, "Explaining growth: a contest between models", *Journal of Economic Growth*, vol. 7, 2002, pp. 43-56
- Brunetti, Aymo, Gregory Kisunko and Beatrice Weder, *Institutional obstacles to doing business. Region-by-region results from a worldwide survey of the private sector*, World Bank Policy Research Working Paper 1759, Washington D.C., 1997a
- Brunetti, Aymo, Gregory Kisunko and Beatrice Weder, *Economic growth with 'incredible' rules. Evidence from a worldwide private sector survey*, World Bank Policy Research Working Paper 1760, Washington D.C., 1997b
- Clague, Christopher, Philip Keefer, Stephen Knack and Mancur Olson, "Contract-intensive money: contract enforcement, property rights, and economic performance", *Journal of Economic Growth*, vol. 4, 1999, pp. 185-211 [herdrukt in Knack (2003), pp. 78-109]
- De Haan, Jakob, en Jan-Egbert Sturm, "On the relationship between economic freedom and economic growth", *European Journal of Political Economy*, vol. 16, 2000, pp. 215-241
- De Soto, Hernando, *The other path. The economic answer to terrorism*, Basic Books, New York, 1989
- De Soto, Hernando, *The mystery of capital. Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*, Basic Books, New York, 2000
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes and Andrei Shleifer, "Courts", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, 2003, pp. 453-517
- Feld, Lars P., and Stefan Voigt, "Economic growth and judicial independence: cross-country evidence using a new set of indicators", *European Journal of Political Economy*, vol. 19, 2003, pp. 497-527
- Grier, Kevin B., and Gordon Tullock, "An empirical analysis of cross-national economic growth", *Journal of Monetary Economics*, vol. 24, 1989, pp. 259-276
- Gwartney, James, and Robert Lawson, *Economic Freedom of the World: 2004 Annual Report*, The Fraser Institute, Vancouver, 2004
- Hanssen, F. Andrew, "Is there a politically optimal level of judicial independence?", *American Economic Review*, vol. 94, 2004, pp. 712-729
- Kaufman, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobatón, *Governance matters*, World Bank Policy Research Working Paper 2196, Washington D.C., 1999

- Kaufmann, Daniel, and Aart Kraay, "Growth without governance", *Economia*, vol. 3, 2002, pp. 169-215
- Kaufman, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, *Governance matters III: governance indicators for 1996-2002*, World Bank Policy Research Working Paper 3106, Washington D.C., 2003
- Knack, Stephen (ed.), *Democracy, governance & growth*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 2003
- Knack, Stephen, and Philip Keefer, "Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures", *Economics and Politics*, vol. 7, 1995, pp. 207-227 [herdrukt in Knack (2003), pp. 56-77]
- Knack, Stephen, and Philip Keefer, "Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, 1997, pp. 1252-1288 [herdrukt in Knack (2003), pp. 252-288]
- Kormendi, Roger C., and Philip G. Meguire, "Macroeconomic determinants of growth", *Journal of Monetary Economics*, vol. 16, 1985, pp. 141-163
- Kydland, Finn E., and Edward C. Prescott, "Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans", *Journal of Political Economy*, vol. 85, 1977, pp. 473-491
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de Silanes, Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, "Legal determinants of external finance", *Journal of Finance*, vol. 52, 1997, pp. 1131-1150
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de Silanes, Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, "Law and finance", *Journal of Political Economy*, vol. 106, 1998, pp. 1113-1155
- Levine, Ross, "The legal environment, banks, and long-run economic growth", *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 30, 1998, pp. 596-613
- Mahoney, Paul G., "The common law and economic growth: Hayek might be right", *Journal of Legal Studies*, vol. 30, 2001, pp. 503-525
- Mauro, Paolo, "Corruption and growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, 1995, pp. 681-712
- Miles, Marc A., Edwin J. Feulner Jr. and Mary Anastacia O'Grady, *2005 Index of economic freedom. The link between economic opportunity and prosperity*, Heritage Foundation/Wall Street Journal, 2005
- North, Douglass C., *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990
- Olson, Mancur, *The rise and decline of nations. Economic growth, stagflation, and social rigidities*, Yale University Press, New Haven CT/London, 1982
- Olson, Mancur, "Dictatorship, democracy, and development", *American Political Science Review*, vol. 87, 1993, pp. 567-576 [herdrukt in Knack (2003), pp. 115-135]
- Michael E. Porter, Klaus Schwab, Xavier Sala-i-Martin and Augusto Lopez-Claros, *The Global Competitiveness Report 2004-2005*, Palgrave Macmillan, Basingstoke/New York, 2004
- Putnam, Robert D., *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, Simon & Schuster, New York, 2000
- Sachs, Jeffrey D., and Andrew M. Warner, "Sources of slow growth in African economies", *Journal of African Economies*, vol. 6, 1997, pp. 335-376
- Scully, Gerald, "The institutional framework and economic development", *Journal of Political Economy*, vol. 96, 1988, pp. 652-662
- Scully, Gerald W., and Daniel J. Slottje, "Ranking economic liberty across nations", *Public Choice*, vol. 69, 1991, pp. 121-152
- Torstensson, Johan, "Property rights and economic growth: an empirical study", *Kyklos*, vol. 47, 1994, pp. 231-247

