

Moderne institutionele economie

G.M. Hodgson, *Economics and institutions, a manifesto for a modern institutional economics*, Polity press, Cambridge UK, 1988, 365 blz.

De institutionele economie mag zich verheugen in een groeiende belangstelling, hetgeen onder andere blijkt uit het bloeiende bestaan van de European Association for Evolutionary Political Economics (EAEPE) en het recent verschijnen van dissertaties zoals die van A. Nagelkerke¹. EAEPE is enige jaren geleden opgericht op initiatief van leden van de vereniging van Amerikaanse institutionalisten (Association for Evolutionary Economics: AFEE) en een aantal Europeanen, waaronder Geoff Hodgson. Zijn boek *Economics and institutions* wordt niet alleen in de kring van institutionele economen gewaardeerd. Anno 1992 blijkt Hodgson een zo helder en gedegen overzicht van het probleemgebied van 'economie en instituties' te hebben geschreven, dat zowel neoklassieke als institutionele economen er aan refereren. Het is niet overdreven te stellen dat het boek werkt als een katalysator voor de discussie tussen diverse scholen in de economie.

Institutionalisme

Over het begrip 'institutie' bestaat verwarring. Sociologen plegen instituties op te vatten als ingesloten gedragspatronen, maar ook wel als de daar achterliggende normen en waarden van de samenleving. Economen vatten instituties veelal beperkter op, en wel als concrete organisaties, zoals ondernemingen of vakbonden. Zo spreken de zogeheten nieuw-institutionalisten (Williamson e.a.) over de onderneming als een institutie. Hodgson prefereert een ruime definitie van het begrip. In onze eigen woorden en Nagelkerke volgend kan institutie het best worden opgevat als die bewust en onbewust tot stand gekomen normen, regels en structuren die het (economisch) handelen controleren, voorschrijven en mogelijk maken. Men denke aan normen betreffende contracten, aan regels betreffende mededinging, aan

marktstructuren alsmede aan sociaal-politieke structuren, waaronder vakbonden en overheden. Achter de instituties liggen als centrale maatstaven de waarden van de samenleving, die (nagenoeg) niet ter discussie staan.

De institutionele omgeving van normen, regels en structuren geeft richting aan het gedrag en bepaalt mede de afloop van het economisch proces. Voor het adequaat beschrijven, verklaren en voorspellen van economische fenomenen zoals investeringen van ondernemingen, de prijs van melk of de (in-)effectiviteit van industriebeleid, is naar de opvatting van Hodgson inzicht in de institutionele omgeving onontbeerlijk. De instituties verschillen, en daarmee het gedrag en de uitkomst. Zo zijn investeringen van Japanse ondernemingen op de langere termijn gericht dan bij voorbeeld die van Amerikaanse ondernemingen; zo kan de prijs van melk worden bepaald door minimumprijzen, en zo kan het Franse industriebeleid effectiever zijn dan het Nederlandse door specifieke sociaal-politieke structuren.

Het betrekken van de institutionele omgeving in economisch onderzoek kan de analyse aanzienlijk compliceren: er is immers niet alleen sprake van eenrichtingsverkeer, waarin de instituties het gedrag bepalen, er is ook sprake van een interactie waarbij actoren instituties creëren, wijzigen en opheffen. Opgemerkt moet worden dat niet alle instituties even maakbaar zijn: normen laten zich niet gemakkelijk veranderen, terwijl regels (mededingingsregels bij voorbeeld) en structuren (vakbonden, ondernemingsstructuren, brancheorganisaties, of marktstructuren) daarvoor eerder in aanmerking komen.

Methodologie

Het opvatten van instituties als een breed complex van normen, regels en structuren heeft belangrijke impli-

caties voor de methode van onderzoek. Als ook normen, juridische regels en diverse structuren (markt-, politieke en sociale structuren) in de analyse moeten worden betrokken, is de methode van onderzoek per definitie multidisciplinair. Als uit onderzoek blijkt dat ook niet-economische factoren relevant zijn voor het adequaat beschrijven of verklaren van het onderhavige fenomeen, dan dient er in het theoretische analysekader plaats te zijn voor concepten uit andere disciplines.

Het is niet voldoende als zo'n analyse een momentopname van de institutionele structuur maakt; essentieel is juist vat te krijgen op de dynamiek van het geheel, waarin de te verklaren variabele is ingebed. Zo eist bij voorbeeld het beschrijven en verklaren van de Japanse industriële groep een nauwgezette studie van de historie, de cultuur, alsmede van economische factoren zoals productie- en transactiekosten. Welke variabelen in de analyse moeten worden betrokken kan niet op voorhand worden vastgesteld, maar dient juist te blijken uit een onderzoek, waarin ruimte is voor verklarende variabelen uit diverse wetenschappen. In de institutionele economie dient volgens Hodgson dan ook een centrale plaats te worden ingeruimd voor het evolutionaire aspect, hetgeen grote implicaties heeft voor de wijze, waarop de individuele actor in de theorie wordt beschouwd.

De bespreking van de visie op de individuele actor heeft een centrale plaats in het boek van Hodgson. Mainstream economics is gebaseerd op het zogenaamde methodologisch individualisme: de individuele maximaliserende agent is de bouwsteen van de theorie en de analyse gaat niet verder dan dat microniveau. Dat kan alleen worden gerechtvaardigd als de "(...) individual purposefulness was entirely indeterminate or spontaneous" (blz. 66). Zeker, er is een element van onbepaaldheid in het menselijke gedrag, maar als wordt geaccepteerd dat ten minste een deel wordt bepaald of beïnvloed door sociale factoren, dan dienen deze in de analyse een plaats te krijgen. Het extreem van volonairistisch individualisme (het individu bepaalt onafhankelijk van de omgeving) moet worden vermeden, evenals het extreem van structureel determinis-

1. A. Nagelkerke, *Instituties en economisch handelen*, Tilburg.

me (de omgeving bepaalt zonder inbreng van het individu). Er is immers sprake van een wisselwerking. Het gedrag van individuen wordt voor een deel bepaald door de omgeving waarin zij verkeren, maar tegelijkertijd is sprake van vrijheidsgraden en van mogelijkheden om door middel van gedrag de omgeving te bepalen. Daarom dient het methodologisch individualisme, waarin de omgeving van het individu gegeven is, vervangen te worden door een analyse waarin de wisselwerking tussen gedrag en omgeving een plaats heeft.

Een ding is zeker: het onderzoek wordt er niet gemakkelijker op! Die moeilijker weg moet volgens Hodgson echter worden begaan als de beantwoording van de probleemstelling zulks vereist. Als tijdens het onderzoek blijkt dat er bij het beantwoorden van vragen naar bij voorbeeld het ontstaan van de onderneming, de dynamiek van economische stelsels of de ontwikkeling van de technologie sprake is van een 'many sided picture', waarin diverse interdependente variabelen een rol spelen, dan mag de analyse niet op voorhand worden beperkt tot bij voorbeeld de traditionele economische factoren.

Nieuw institutionalisme

Hodgson besteedt veel aandacht aan de zogeheten 'new institutional economics' (NIE), waarvan Oliver Williamson de grondlegger is en de transactiekostentheorie het centrale leerstuk. Hodgson bekritiseert de NIE scherp. De essentie van zijn bezwaren betreft dat ook deze school het methodologisch individualisme als uitgangspunt neemt: het zijn maximaliserende, of minimaliserende individuen die onafhankelijk van hun omgeving instituties maken of wijzigen vanuit een oogpunt van economische efficiëntie. Daarbij wordt een selectiemechanisme verondersteld, dat de actoren dwingt tot het kiezen van de economisch meest doelmatige vormen.

Soortgelijke kritiek heeft Hodgson op de 'property rights'-benadering van de NIE. De 'property rights'-benadering ziet relaties uitsluitend in termen van eigendomsrechten, die een prikkel zijn voor efficiënt gedrag. Hodgson, daarentegen, ziet eigendomsrechten bovenal als de institutionalisering van relaties tussen personen, een institutionalisering die is ingebed in een patroon van normen en waarden. De samenle-

ving moet niet uitsluitend worden beschouwd als een netwerk van contractuele relaties, die begrepen kunnen worden als het resultaat van het gedrag van maximaliserende individuen. Om contracten te kunnen begrijpen, is meer nodig dan inzicht in de belangen van individuen: "For in a contract not everything is contractual".

Ook op het gebied van markten en ondernemingen heeft Hodgson kritiek op de zienswijze van de NIE. De markt moet niet worden beschouwd als een magisch mechanisme dat efficiënte oplossingen genereert (NIE), maar als een intern (door de marktpartijen) en extern (door de overheid) geordende organisatievorm.

"Markets are organized and institutionalized exchange". Evenzo stelt Hodgson dat de NIE ondernemingen ten onrechte beschouwt als efficiënte hiërarchieën, waarin informatie minder wordt verstoord en goedkoper wordt geproduceerd en verspreid dan in markten. Zo stelt de NIE dat ondernemingen efficiënter coördineren dan markten, omdat zij volgtijdige beslissingen kunnen nemen, procedures kunnen invoeren en verwachtingen kunnen afstemmen. Hodgson stelt daar tegenover dat ondernemingen ook verstarrende gewoontes en routines kennen die zeer inefficiënt kunnen zijn.

Daarnaast kunnen inefficiënte ondernemingen voortbestaan omdat zij zich door middel van inefficiënte organisatievormen, zoals kartels, tegen concurrentie beschermen.

Het zal nu geen verbazing meer wekken dat Hodgson ook veel kritiek heeft op het centrale leerstuk van de NIE: de transactiekostentheorie van Williamson. Het is juist deze theorie die de wereld beschouwt als het resultaat van het gedrag van kostenminimaliserende individuen: "What is, is best".

Beleidsimplicaties

De wijze waarop in de theorie de wereld wordt gemodelleerd en de impliciete of expliciete veronderstellingen die daarbij worden gehanteerd, hebben implicaties voor de beleidsaanbevelingen die uit de theorie voortkomen. Neoklassiek getinte theorie stelt een efficiënte marktwerking centraal. Zo is (was?) de Amerikaanse mededingingswetgeving gebaseerd op het traditionele 'structure, conduct, performance'-paradigma en zo komen uit de nieuwe institutionele theorie aanbevelingen voor een minimale rol van de overheid.

Volgens Hodgson is het echter fundamenteel onjuist het marktmechanisme voor te stellen als een efficiënt, waarde vrij, a-politiek allocatiemechanisme. Behoeften en technologische ontwikkelingen zijn niet autonoom en gegeven, maar worden gevormd en gestuurd door instituties, die op zichzelf voor verandering vatbaar zijn. Het ordenen van markten is een politiek proces, waarin macht een grote rol speelt. Markten zijn niet waarde vrij, maar worden beheerst door dominante partijen. Het gebruik van markten impliceert dat de bevrediging van behoeften van specifieke groepen de overhand heeft. Daar is op zich niets tegen als dat maar wordt gedragen door een democratisch proces, waarin de mix van markt en planning onderwerp van besluitvorming is. In een 'echte' institutionele analyse wordt juist dat aspect meegenomen. Een institutionele analyse reikt derhalve verder dan het beschrijven en verklaren: ook het normatieve beleidsaspect maakt er onderdeel van uit.

Een kanttekening

Het klinkt allemaal mooi. Maar is het gevaar niet groot dat een institutionele analyse verzandt in alles-hangt-met-alles-samen- verhalen? Is er nog wel sprake van een strakke, logisch consistente wetenschappelijke analyse? Het gevaar om in weliswaar interessante, maar beschrijvende case studies te blijven steken, wordt door Hodgson zeker onderkend. Veel handvaten om daaruit te komen, biedt hij helaas niet en wellicht is dat ook wel het grootste probleem voor de institutionele economie. Duidelijk is wel na lezing van het indrukwekkende boek van Hodgson, dat de vrees om de problematiek niet in zijn complexe interdependencies te kunnen vatten, niet mag leiden tot een a priori uitschakeling van relevante verklarende variabelen, waardoor het vraagstuk tot een eenzijdig doelmatigheidsplaatje wordt teruggebracht. Dan resulteert niet alleen een inadequaat beeld van de werkelijkheid, maar is ook het gevaar levensgroot dat beleidsmakers op grond van de aanbevelingen van theoretici ongelukken maken.

John Groenewegen

De auteur is verbonden aan de vakgroep Economische Organisatievormen van de Erasmus Universiteit Rotterdam.