
De institutionele factor: De maatschappelijke inbedding van de economie

Anton Hemerijck
Marinus Verhagen

Thema-inleiding

Er is sprake van een opmerkelijke herwaardering van het institutionalisme in de sociale wetenschappen. Over de gehele breedte – van de economie naar de sociologie, van de politieke wetenschappen naar de bestuurskunde en de leer der internationale betrekkingen, in de geschiedbeoefening en de politieke filosofie – bekeren onderzoekers zich tot het zogenoemde neo-institutionalisme. Hoewel een 'common body of knowledge' (nog) ontbreekt, ligt er een kenmerkende oriëntatie, vraagstelling en conceptualisering op het bonte palet van het neo-institutionalisme. De institutionele analyse is voor alles een analyse van de maatschappelijke context. In de verklaringen van sociale processen wordt aan concrete instituties een prominent oorzakelijk gewicht toegekend.

Breed gedefinieerd zijn instituties: naar plaats en tijd gebonden sociale constructies die menselijk gedrag, en bijgevolg het verloop en de uitkomsten van sociaal handelen, in belangrijke mate duurzaam structureren. Als regels, normen en structuren vormen instituties eigenlijk het sociale kapitaal van de samenleving, in de zin dat ze complexe interactie vergemakkelijken en bevorderen.

Het neo-institutionalisme is voortgekomen uit enerzijds een groeiende onvrede met een aantal heersende paradigma's in de sociale wetenschappen en anderzijds als reactie op belangrijke veranderingen in de samenleving. Neo-institutionalisten vormen een heteroog gezelschap. Vooral op het grensgebied van economie, sociologie en de politieke wetenschappen vindt er een interessant debat plaats onder institutionalisten van verschillende pluimage. Dit omstrede grensgebied staat in dit themanummer centraal. Kenmerkend voor de moderne institutionele economie, welke zich richt op de studie van de institutionele verbanden tussen eco-

nomie en maatschappij, is een kritische houding ten opzichte van de kern van de neoklassieke theorie. De institutionalisten relativeren met name de strikte opvattingen van instrumenteel rationalisme, de concentratie op evenwicht en de beperkte aandacht voor proces en verandering binnen het neoklassieke paradigma.

Een aantal belangwekkende veranderingen in het economisch leven gedurende de laatste twee decennia hebben de interne onvrede met de a-historische kern van de neoklassieke theorie vergroot. De uiteenlopende economische prestaties van landen in de periode van economische teruggang na 1973 hebben nieuwe empirische vragen opgeworpen. De informatie-technologische revolutie heeft de aandacht gericht op de economische dynamiek en de voorwaarden die succesvolle innovatie mogelijk maken. De omwentelingen in Oost-Europa en het besef dat het voorgestelde alternatief, de westerse gemengde economie, talrijke varianten kent, hebben de traditionele analyse in termen van de tegenpolen markt en staat achterhaald.

De centrale vraag van het neo-institutionalisme luidt: hoe vormen, bemiddelen en kanaliseren instituties de keuzen en het gedrag van sociale actoren, en in hoeverre beïnvloeden zij bijgevolg het verloop en de uitkomsten van strategisch handelen. Dit is de vraag naar het zogenoemde 'institutionele effect'. Het institutionele effect is tweeledig: enerzijds beperken instituties de handelingsperspectieven en -mogelijkheden van sociale actoren, anderzijds stellen instituties actoren in staat om tot handelen te komen en bovendien om richting en vorm te geven aan handelen.

De analyse van het institutionele effect richt zich op drie aspecten van institutionele structuratie: historische, politieke en normatieve structuratie. Histo-

rische structuratie wordt aangeduid met het begrip 'pad-afhankelijkheid'. Pad-afhankelijkheid houdt in dat sociale interactie altijd wordt voorgestructureerd door historisch overgeleverde institutionele arrangementen. Actuele problemen worden in eerste instantie benaderd en bemiddeld vanuit de bestaande, historisch vormgegeven institutionele kaders. Zo worden de mogelijkheden voor een overheid om in de economie te interveniëren sterk bepaald door in het verleden ontwikkelde instrumenten. De notie van pad-afhankelijkheid kan tevens in verband worden gebracht met onbedoelde effecten van sociaal handelen. Het oorspronkelijk niet-bedoelde gebruik van de WAO als opvang voor de in het kader van de industriële herstructurering afgeschreven werknemers is hiervan een treffend voorbeeld. Instituties kunnen met andere woorden een eigen leven gaan leiden, en dragen daarom ook bij aan de maatschappelijke dynamiek.

Het aspect van politieke structuratie onderstreept het feit dat het institutionele effect nooit politiek neutraal is. Instituties zijn tegelijk uitkomsten en objecten van politieke strijd. Politieke structuren en geïnstitutionaliseerde regelsystemen definiëren machtsverhoudingen en belangentegenstellingen door de publieke status van sommige actoren te versterken ten koste van andere(n). De vertegenwoordiging van nationale vakbondsfederaties binnen het institutionele raamwerk van de overlegeconomie versterkt de positie en invloed van deze federaties ten opzichte van categoriale vakbonden.

Normatieve structuratie accentueert het belang van ideeën, normen en waarden voor strategisch handelen. Instituties belichamen normatieve oriëntaties en verwachtingen. Een centrale bank met een constitutioneel verankerde norm van verdediging van prijsstabiliteit draagt bij aan het stabiliseren van de verwachtingen van economische subjecten.

Instituties, met hun onderscheiden historische, politieke en culturele dimensies, constitueren de maatschappelijke context van de werkelijkheid van alledag. Zij sluiten enerzijds een grote verscheidenheid van sociaal gedrag uit als historisch onmogelijk, politiek ongeoorloofd en cultureel irrelevant; anderzijds constitueren instituties de politieke capaciteiten en culturele identiteiten van actoren op pad-afhankelijke wijze.

Sociale interactie wordt echter niet alleen be-

paald door historische, politieke en culturele institutionele effecten, maar ook door doelbewuste motivaties van sociale actoren. Handelende actoren zijn in staat om institutionele regels te negeren, ontwijken en overtreden. Bestaande institutionele arrangementen vormen het repertoire of de 'opportunity set' van sociale interactie, zij determineren geenszins volledig het sociaal handelen. Toch worden institutionele verklaringen gekenmerkt door een ontbreken van menselijk toedoen. Terwijl het gemêleerde gezelschap van neo-institutionalistische onderzoekers niet ontkent dat instituties creaties van doelgericht menselijk handelen zijn, wordt de menselijke factor in het analytische perspectief ondergeschikt gemaakt aan de doorslaggevende institutionele factor. Zij speelt eigenlijk alleen een prominente rol op zogeheten 'critical junctures' wanneer het bestaande repertoire van de 'standaard procedures' onder hevige politieke en normatieve druk ter discussie komt te staan. Dergelijke kritieke momenten geven gelegenheid aan 'institutionele entrepreneurs' om op inventieve wijze vorm, inhoud en richting te geven aan institutionele verandering. Een saillant voorbeeld van een 'critical juncture' is natuurlijk het transitieproces in Oost-Europa, waar aan de opbouw van een nieuw economisch systeem wordt gewerkt. In haar pleidooi voor een ingrijpende herziening van het stelsel van sociale zekerheid in Nederland beschouwt de commissie-Buurmeijer de huidige periode ook als een 'kritiek tijdsgewricht' voor de toekomst van de verzorgingsstaat.

De betekenis van neo-institutionalisme behoort ook gerelativeerd te worden. Vooralsnog heeft de neo-institutionele analyse geen echt nieuwe vragen gesteld. De opmerkelijke terugkeer van het institutionalisme heeft vooral een belangrijke realistische verademing aangebracht in de vaak te algemene, abstracte en domein-specifieke theorievorming in de sociale wetenschappen. Maar deze welkome herwaardering van de 'middle range' van contingente, plaats- en tijdgebonden institutionele regelmatigheden heeft niet tot werkelijk nieuwe algemene inzichten geleid. Wel heeft zij een aantal belangrijke tijden plaatsgebonden beleidsrelevante empirische waarnemingen opgeleverd.

De toegevoegde waarde van het neo-institutionalisme zit hem in de gelijktijdige, min of meer toevallige introductie van dit sleutelbegrip door het gehele

spectrum van de sociale wetenschappen heen. Want ook al worden onder instituties verschillende artefacten verstaan met onderscheiden causale effecten, de identieke begripsvorming, gelijksoortige conceptualisering en karakteristieke oriëntatie van het neo-institutionalisme bevorderen interdisciplinariteit en communicatie. Hierdoor kunnen de neo-institutionalisten ook een pluriform gezelschap met uiteenlopende theoretische uitgangspunten vormen en kan de angstvallig gekoesterde academische verkokering worden doorbroken.

In dit themanummer komen vier benaderingen aan bod, die ieder andere accenten leggen ten aanzien van de thematiek van instituties en de maatschappelijke context van de economie.

De bijdrage van Ad Nagelkerke over de Amerikaanse klassieke institutionele economie, met Thorstein Veblen als de belangrijke wegbereider, illustreert hoe het 'oude institutionalisme' in het begin van deze eeuw heeft geprobeerd een alternatief naast het neoklassieke paradigma te ontwikkelen, tegen de achtergrond van de opkomst van de industriële kapitalistische samenleving. De verwantschap van de klassieke institutionele economie met de economische sociologie uit zich in de erkenning dat economische actoren zich behalve door rationele overwegingen ook door sociale overwegingen en emoties laten leiden.

De ervaring dat landen in termen van werkloosheid en inflatie sterk verschillend reageerden op de recessiegevoelige jaren zeventig en tachtig, heeft een aantal politicologen ertoe gebracht deze economische prestaties toe te schrijven aan specifieke politieke structuren. Het gaat er hierbij om, het zelfstandige effect van politieke factoren op economisch beleid tot uitdrukking te brengen. Derhalve spreekt men toepasselijk ook wel van de 'politiek van de economie'. In de bijdrage van Anton Hemerijck wordt deze 'politiek van de economie' gepositioneerd tegenover neoklassieke analyses van politieke

besluitvorming, ofwel 'de economie van de politiek'. Deze paradigmatische vergelijking is bedoeld om de uitgangspunten, methoden en toepassingen van de 'politiek van de economie' te expliciteren.

De bijdrage van Jos de Beus over de institutionele benadering die is ontwikkeld vanuit de neoklassieke kern van de rationele keuze, is verwant met wat Hemerijck de 'economie van de politiek' heeft genoemd. Na een bespreking van de belangrijkste kenmerken van het zogenoemde 'rationele keuze-institutionalisme', te weten zijn methodologisch institutionalisme, intentionele verklaring en instrumentele rationaliteit, worden vier theorieën voor de verklaring van de levenscyclus van instituties naar voren gebracht. De relatieve kracht daarvan wordt nagegaan met behulp van het voorbeeld van de veranderingen in de Nederlandse inkomensverdeling sinds de jaren tachtig.

De Franse regulatiebenadering onderscheidt zich ten slotte van andere institutionele benaderingen door haar concentratie op de wisselwerking tussen institutionele ontwikkelingen, technologische veranderingen en de macro-economische dynamiek. De bijdrage van Marinus Verhagen laat zien hoe deze benadering de economische teruggang na 1973 verklaart vanuit het vastlopen van het naoorlogse model van institutionele arrangementen op het vlak van arbeidsverhoudingen, staatsoptreden en de organisatie van de internationale economie. De uitdagende stelling van deze benadering is dat de westerse economieën zich momenteel bevinden op een 'critical juncture' van een nieuwe afstemming van technologie, institutionele structuur en economische dynamiek.

De bijdragen in dit themanummer vormen een bewerking van lezingen gehouden in de reeks 'Sociale en Institutionele Economie' van de vakgroep Sociale Economie van de Universiteit Utrecht in het voorjaar van 1994.