

# Het nieuwe rationele-keuze institutionalisme

**J.W. de Beus**

is bijzonder hoogleraar politieke filosofie aan de Universiteit Twente en docent bij de vakgroep Micro-economie van de Universiteit van Amsterdam. Adres: Jodenbreestraat 8, 1011 NH Amsterdam.

## Samenvatting

Het Nederlandse overheidsbeleid verkeert in een fase van hervormingen. Velen wenden zich tot de sociale wetenschappen om raad. Maar leveren die wetenschappen wel betrouwbare kennis over instituties en institutionele verandering? In dit artikel wordt deze vraag toegespitst op een tak van het nieuwe institutionalisme, namelijk het rationele-keuze institutionalisme. Zijn uitgangspunten zijn methodologisch individualisme, intentionele verklaring, instrumentele rationaliteit en het grote onderzoeksprobleem van de levenscyclus van regels. Deze benadering omvat diverse theorieën over culturele evolutie, sociale conventies, concurrerende contracten en onderhandelingen. De relatieve kracht daarvan wordt nagegaan met behulp van het voorbeeld van de Nederlandse inkomensverdeling. Nederland is bijzonder omdat de toename van ongelijkheid tussen kapitaalbezitters, werknemers en uitkeringsgerechtigden sinds de jaren tachtig tot heden gematigd was. Het rationele-keuze institutionalisme biedt hier een algemene verklaring voor, die meer aandacht en uitwerking verdient. Het deels onbedoelde gevolg van het rationele-keuze institutionalisme is dat de invloed van instrumentele rationaliteit wordt gerelativeerd, niet verabsoluteerd.

## 1. Een instelling als rationele keuze

Het rationele-keuze institutionalisme (verder afgekort tot RKI) gaat uit van:

- het methodologisch individualisme;
- de intentionele verklaring;
- de instrumentele rationaliteit van actoren; en
- de omvattendheid van de probleemstelling (namelijk de levenscyclus van alle sociale regels).

Ik licht deze uitgangspunten eerst kort toe, om daarna in te gaan op twee belangrijke vragen: Waarom is het voor een sociaal-wetenschappelijk begrip van

institutionalisering nodig om uit te gaan van rationele beslissingen? En: Welke rationaliteit moet minimaal worden verondersteld om tot een geslaagde verklaring van institutionalisering te komen?

Het methodologisch individualisme houdt in dat een institutie pas goed is verklaard als zij wordt herleid tot de handelingen van individuen met bepaalde eigenschappen, met name hun unieke eigenschap van redelijkheid. Redelijkheid omvat de verfijnde vermogens om het verstand te gebruiken, om te leren, om levensplannen te maken en om zinnige normen te onderscheiden en na te leven. Het methodologisch individualisme maakt een fundamenteel onderscheid tussen de wijze van bestaan van mensen en de wijze van bestaan van regels. Mensen kunnen zintuigen gebruiken, voelen, denken en handelen, maar regels kunnen dat allemaal niet. In de kritiek op het methodologisch individualisme is terecht opgemerkt dat deze methodologie in laatste instantie onmogelijk is. Hoe ver je ook teruggaat, je komt niet uit bij een natuurlijke toestand, maar stuit altijd weer op een onverklaarde institutie en op individuen die hun eigen identiteit aan die institutie ontlenen. Waar komt het Nederlandse veelpartijenstelsel vandaan? Het antwoord luidt dat dit mede de uitkomst is van de evenredige vertegenwoordiging. Waar komt evenredige vertegenwoordiging vandaan? Die komt voort uit het liberale kabinet-Cort van der Linden. Dit sociale liberalisme volgt weer uit het oorspronkelijke liberalisme, dat weer volgt uit de stagnatie van het welwillende dirigisme van koning Willem I, dat weer volgt uit de invoering van de monarchie, enzovoort.

Uit de onmogelijkheid van methodologisch individualisme behoeft niet te worden geconcludeerd dat het beter is de instelling centraal te stellen dan het individu. Zeker, instellingen hebben een grote

invloed op individuen. Het is voor een individu ook moeilijk of kostbaar om een instelling te beïnvloeden. Maar zelfs als zou worden aangetoond dat de mens een resultante is van de samenleving (een 'sociaal dier') en een belichaming van regels (een 'wandelende institutie'), dan nog heeft het zin mensen als de belangrijkste eenheid van de analyse te beschouwen. Het is nu eenmaal niet de taak van sociale wetenschappen om de ware betekenis van mensen voor regels te laten zien en regels te bevrijden, maar om precies het tegenovergestelde te doen. Misschien drukt de term methodologisch humanisme dit beter uit (Nozick 1977, Elster 1978, Taylor 1993, Arrow 1994).

De intentionele verklaring houdt in dat instellingen worden herleid tot de bedoelingen van individuen. Sommige instituties zijn bedoelde gevolgen. RKI kijkt uiteraard naar organisaties, die het gevolg zijn van een centraal ontwerp. Maar RKI mag ook graag de aandacht vestigen op de zogeheten onzichtbare-handverklaring, waarbij sommige instituties als onbedoelde gevolgen, ja spontane ordeningen, worden opgevat (Nozick 1974, 1994, Schotter 1981). Iedere betrokkene heeft een bepaald doel, maar het resultaat van de interactie tussen deze betrokkenen is een institutie die als zodanig door niemand vooraf is gewenst, bij voorbeeld een bepaalde ingewikkelde structuur van de taal, de wet of de markt. Dit voert meteen naar een probleem. RKI aanvaardt dat de causale verklaring onmisbaar is, met name een causale verklaring van de inhoud van de wensen en geloofsopvattingen van de individuen in termen van externe omstandigheden (b.v. de genetische code van een individu) en interne psychische mechanismen (b.v. de voorkeursaanpassing). Een onbedoeld gevolg, zoals de stijging van de omzet van Coca-Cola tijdens de Drooglegging in de Verenigde Staten, kan misschien causaal worden verklaard. Als het heet is, hebben mensen behoefte aan water, maar ook aan meer opwekkende dranken. Als alcoholhoudende drank verboden is, zal deze behoefte zich uiten in de aanschaf van drankjes als Coca-Cola. Maar dit is al bijna een functionele verklaring, waarbij terugkerende gevolgen als oorzaak worden gezien.

Volgens een functionele verklaring is  $y$  (de stijgende omzet van Coca-Cola) een gevolg van  $x$  (de Drooglegging); is  $y$  gunstig voor  $z$  (de onderneming

Coca-Cola); is  $Y$  onbedoeld door degenen die  $x$  hebben bewerkstelligd (de Amerikaanse centrale overheid); wordt  $y$ , of het causale verband tussen  $x$  en  $y$ , niet herkend door degenen die  $z$  representeren (de directie van Coca-Cola), en handhaaft  $y$   $x$  door een causaal terugkoppelingsmechanisme dat via  $z$  loopt. Over de kwaliteit van een functionele verklaring lopen de meningen in RKI sterk uiteen. Sommigen, zoals Elster, menen dat de sociale wetenschappen niet beschikken over een houdbare quasi-biologische functieleer, nog afgezien van het gebrek aan goede classificaties en beschrijvingen van het betreffende terugkoppelingsmechanisme. Ze kunnen zich nog wel voorstellen dat de betrokken individuen (in dit geval de bestuurders van een onderneming en de autoriteiten) zien hoe bepaalde handelingen en reacties uitwerken, en op grond van deze kennis bewust proberen deze uitwerking in stand te houden – al dan niet met behulp van samenwerking. Zo'n gang van zaken komt binnen het bereik van de intentionele verklaring (men spreekt wel van een filterverklaring). Anderen, zoals Cohen, menen dat de sociale wetenschappen wel algemene kennis hebben over systematisch terugkerende gevolgen. Cohen spreekt van essentiële gevolgen. Hij denkt hierbij vooral aan de kennis over instituties met gunstige gevolgen voor de ontwikkeling van produktiekrachten (zoals het eigendomsrecht). Cohen meent dus dat RKI, en met name de analytische versie van het historisch materialisme, ver genoeg is om ook de functionele verklaring te omvatten (Elster 1983a, Cohen 1988).

De rationele keuze wordt opgevat als instrumentele rationaliteit. Het individu tracht die handeling te verrichten die leidt tot een zo volledige mogelijke realisering van een gegeven doelstelling. Dit is een zeer specifieke definitie van rationeel ofwel beredeneerd gedrag. Het idee van instrumentele rationaliteit past bij het klassieke werk van Hume over vrijwillig gedrag en de buitenrationele (gepassioneerde) aard van wensen. Het even klassieke werk van Kant over zelfbesturend gedrag en de universaliseerbare wensen wordt genegeerd (Sugden 1991). In beide tradities wordt rationaliteit evenwel geassocieerd met consistent gedrag. Instrumentele rationaliteit wordt dan opgevat als een samenhangende combinatie van wensen, geloofsopvattingen, feitelijke gegevens en handelingen. Er is een verlangen naar D

(het doel), een geloof dat H (de handeling) tot D leidt, een intentie om H te doen voor D, een handeling H en een uitkomst, die uiteraard niet automatisch D is. Preciezer gezegd, iemand kiest rationeel als zij of hij (1) het beste middel (ofwel gedragsalternatief) inzet om een gegeven doel te realiseren, gegeven de beperkingen – de zogeheten haalbare verzameling; (2) de beste geloofsopvattingen heeft, gegeven de informatie over de omgeving (met name over de strategieën van derden); en (3) de beste informatie heeft, gegeven de zoekkosten (Elster 1986). De keuze die RKI in het licht stelt, is uiteraard de problematische keuze tussen het leven met een bepaalde regel of daarzonder.

Het vierde en laatste kenmerk van RKI is de omvattendheid van zijn probleemstelling. Uit voorgaande kenmerken volgt dat RKI kijkt naar individuen, naar de bedoelingen van individuen en naar hun rationele beslissingen. RKI houdt zich bezig met de vraag of de rationaliteit der individuen de basis is van de maatschappelijke orde waarin ze leven. Het begrip 'maatschappelijke orde' heeft hier drie samenhangende aspecten.

De maatschappelijke orde wordt mede gekenmerkt door een verzameling regels. Deze regels (1) ordenen sociale interactie op bepaalde manieren, (2) verschaffen informatie over de vraag hoe anderen naar verwachting zullen handelen, (3) kunnen worden herkend door degenen die lid zijn van de betreffende groep, namelijk als regels waaraan anderen zich conformeren in deze situaties, en (4) structureren de keuze van handelingstrategieën van individuen zodanig dat evenwichtsuitkomsten ontstaan (Knight 1992, 54).<sup>1</sup> Voorts is de verzameling van regels groot en veelsoortig. North ontwaart een continuüm van informele regels zoals tradities, conventies (of gewoonten), sociale normen en ethische beginselen tot aan formele regels zoals geschreven grondwetten, wetten en statutaire voorschriften in formele organisaties. Hij maakt ook een onderscheid tussen formele regels die de inrichting van de staat betreffen (politieke regels) en formele regels die de inrichting van de ruileconomie betreffen, met name de eigendomsrechten (economische regels) (North 1990). Ten slotte is de maatschappelijke orde dynamisch. Regels veranderen langzaam, maar ze veranderen wel, sneller dan de biologische evolutie en bovendien volgend op aanzwellende frustratie.

Dat is de ervaring dat het volgen van een regel niet leidt tot de gewenste realisering van doelen van individuele of collectieve aard. De veranderingen betreffen cumulaties, transformaties of cyclische fluctuaties (Boudon 1979).<sup>2</sup> Een voorbeeld van cumulatie is de toename van het aantal contracten en zelfstandige organisaties. Een voorbeeld van transformatie is formalisering, zoals de juridisering van beslechting van geschillen. Een voorbeeld van fluctuatie is de afwisseling tussen regulering en deregulering. Zulke processen vormen te zamen de levenscyclus van een bepaalde regel of groep van regels.

Als RKI het heeft over de 'rationele basis' van de maatschappelijke orde, dan gaat het om de vermeende rationaliteit van onderwerping aan regels in diverse richtingen: Prohibitieve informatie- en besluitvormingskosten van rationeel handelen van-geval-tot-geval, vaste beperkingen inzake kennisvorming en overdracht van informatie, grote kansen op fouten bij rationeel handelen van-geval-tot-geval, en bepaalde voordelen van regelgeleid handelen (Rutherford 1994, 68). RKI ontvouwt in feite een omvattende probleemstelling. Is het mogelijk om alle regels voor te stellen en begrijpelijk te maken als (on)bedoelde gevolgen van bepaalde rationele keuzen van bepaalde individuen?

## 2. Conceptuele problemen

Dit stellen van een groot probleem is ambitieus. Het onderzoek naar het verband tussen instrumentele rationaliteit en formele regels is bekend, getuige het onderzoek naar de staatsvorming (Pelikaan 1994). Het verband tussen instrumentele rationaliteit en informele regels is onbekender, minder voor de hand liggend en ook gecompliceerder. Stel dat de Nederlandse verdraagzaamheid geen mythe is en dat haar bestaan niet mag worden opgevat als een gedachte-loze herhaling van het doen en laten van onze voorouders, een kardinaal zedelijk imperatief of een afspraak over omgangsvormen. En stel dat zij een sociale norm is: 'Je bemoeit je niet met anderen die anders zijn. Punt uit.' Waarom is deze norm van kracht? Omdat sterkere ingezetenen zwakkere ingezetenen manipuleren? Omdat de meeste ingezetenen het maar het beste vinden om deze norm te volgen? Omdat zij de individuele rationaliteit van de ingezetenen vergroot? Omdat zij de collectieve ratio-

naliteit van de ingezetenen vergroot? Of omdat zij heel indirect bijdraagt tot rationaliteit, namelijk door de genetische geschiktheid der ingezetenen te vergroten (Elster 1989a, 1989b, 1990, Hamlin 1991)?

Al deze vragen zijn nog open. Dit geval geeft aan dat RKI eerder een apart onderzoeksprogramma is dan een aannemelijke en voldoende uitgewerkte theorie over de maatschappelijke orde. Dan rijst uiteraard de vraag of RKI echt tot het nieuwe institutionalisme behoort, in de zin dat het een belofte is en een avontuur dat de inspanningen en mislukkingen van vele geleerden vergoedt. De aanhangers van RKI hebben hier een begin van een antwoord op. Ze onderstrepen de onmisbaarheid van het postulaat van rationele keuze. En ze geven een minimale ofwel kernachtige definitie van rationaliteit die garant moet staan voor interessante ontdekkingen.

De argumenten omtrent de onmisbaarheid van een bij de actoren (dat wil zeggen natuurlijke personen en corporatieve personen) veronderstelde rationaliteit zijn drieërlei. Het realistische argument zegt dat de individuen zich rationeel gedragen. Ze doen dat dus ook, en misschien wel des te sterker, als ze in een altijd weer omstreden institutionalisering zijn gewikkeld. In een versterkte vorm heet het dat instrumentele rationaliteit universeel is. In een afgezwakte vorm heet het dat die individuen rationeel optreden die handelingsbekwaam zijn en een eigen verantwoordelijkheid dragen, die in een context van conflictbeheersing actief zijn (in het bijzonder onderhandelingen waarbij veel op het spel staat), die voor een bepaalde soort van urgente problemen staan (niet triviaal maar ook niet levensgroot), of die geleefd hebben danwel leven sinds de opkomst van het moderne kapitalisme. In beide gevallen moet het mechanisme worden opgehelderd dat rationaliteit zo dominant en wijd verbreid maakt (de menselijke constitutie, de materiële omgeving, de schaarste, de strijd om te overleven, de vreedzame mededinging?). Want RKI moet ook uitsluitel geven over de instrumentele rationaliteit als afhankelijke variabele: Waar komt zij vandaan? (Hayek 1982, Gibbard 1990, Nozick 1993).

Het methodologische argument zegt dat de veronderstelling van rationele keuze kenmerkend is voor een echt sociaal-wetenschappelijke benadering. Het gaat hier zowel om een stijl van sociale-wetenschapsbeoefening als om een overtuiging over

de heuristische functie van het abstracte beeld van een rationele actor. De stijl is natuurwetenschappelijk (mechanisch, formalistisch, kwantitatief). De overtuiging luidt dat een sociaal-wetenschappelijke theorie over institutionalisering die begint met zuivere rationaliteit misschien niet altijd eindigt met zuivere rationaliteit, maar stellig wel met superieure beschrijvingen, verklaringen en voorspellingen. Andere vertrekpunten, zoals de roltheorie, de instincttheorie en de machtstheorie, worden inferieur geacht.

Het normatieve argument zegt dat mensen rationeel willen zijn en dat een dienstbare sociale wetenschap ze daarbij moet helpen. RKI geeft een geïdealiseerd beeld van de wereld. Het vertelt wat er zou gebeuren als de mensen rationeel zouden omgaan met hun instellingen. Deze kennis kan gebruikt worden in persoonlijke therapie (wat jij met jouw strafblad anders moet doen, geloven of te weten komen om er het beste van te maken, namelijk rijk te worden zonder misdaad), maar ook in publieke rechtvaardiging van de belangrijkste instituties van de samenleving (waarom er een streng strafrecht moet zijn). Deze argumenten sluiten elkaar overigens niet geheel uit. Toch zijn de aanhangers van RKI vaak vaag of verdeeld over de relatieve kracht van deze argumenten (Elster 1979, 1983, 1989, Sen 1989, Schweers Cook en Levi 1990, Mäki et al. 1993).

Op de vraag omtrent een minimale definitie van instrumentele rationaliteit worden eveneens diverse antwoorden gegeven. Het eerste probleem is dat een postulaat van volmaakte rationaliteit niet alleen niet minimaal is, maar ook niet heuristisch is. In de micro-economie wordt het model van de perfecte markt als eerste benadering gebruikt. Daarbij hoort een omschrijving van volmaakte rationaliteit met de kenmerken van volledigheid, reflexiviteit, transitiviteit, dominantie, continuïteit en convexiteit. Als men onzekerheid invoert en het postulaat van maximalisatie van het verwachte nut uitwerkt, zijn zelfs nog extra veronderstellingen nodig om te kunnen zeggen wat een rationeel individu precies gaat doen (Hargreaves Heap et al. 1992, Schotter 1994).<sup>3</sup> Het probleem is nu dat een institutionalisering zich nu eenmaal voltrekt in situaties waarin de instellingen kennelijk niet volmaakt werken en waarin de individuen fundamenteel onzeker zijn over de strategieën

van anderen, alsmede over de gevolgen van instituties en hun eigen institutionele positie op langere termijn (Heiner 1983).<sup>4</sup> Mede om deze reden heeft Simon aandacht gevraagd voor een minimale definitie van wat hij procedurele rationaliteit noemt. Wat het individu doet als het rationeel aan het kiezen is, is niet optimaliseren maar zichzelf verbeteren. Het overziet een beperkt aantal beslissingen, het heeft een vaag toekomstbeeld (geen scenario met een uitgewerkte kansverdeling), en het heeft geen omvattende 'nutsfunctie', maar streeft naar een beperkt aspiratieniveau (Simon 1983).<sup>5</sup> Simons definitie wordt eerder door realisten onderschreven dan door aanhangers van een zuivere rationalistische methodologie. Degenen die rationaliteit als norm zien, zitten daar een beetje tussen in. Ze doen onderzoek naar de vraag welke instellingen de individuen waerdicht beschermen tegen hun cognitieve tekortkomingen of hen prikkelen die tekortkomingen met vallen en opstaan weg te werken.

Het tweede probleem betreft de inhoud van het doel van een actor. Over die inhoud moet een hulpveronderstelling worden gemaakt, want anders kan een rationele-keuzetheorie niet van de grond komen. Een benadering die alleen let op de interne consistentie van wensen, geloofsopvattingen en handelingen, doch voorbijgaat aan de externe samenhang tussen keuze en inhoudelijke doelen en beweegredenen in een of andere context, is problematisch. Daar staat tegenover dat de gegeven doelen (wensen, voorkeuren) in de echte wereld veelvormig en bovendien aan verandering onderhevig zijn. Een theorie moet deze onoverzichtelijkheid serieus nemen, maar tegelijkertijd hanteerbaar maken. Maar is dit wel mogelijk als men vasthoudt aan Humes opvatting dat het idee van rationele keuze van doelen zinledig is (Hogarth en Reder 1986, Sen 1987, 1993)?

Het gebruikelijke antwoord luidt dat RKI moet uitgaan van het postulaat van stabiel egoïsme. De individuen achten hun welvaart afhankelijk van hun eigen consumptie, vrije tijd, macht, status en dergelijke. En zij zien de vergroting van deze welvaart als hun enige doel. Een voorbeeld van deze redenering is de Homo Economicus, die streeft naar een zo groot mogelijk inkomen en vermogen (Kirchgässner 1991).

Het ontbreekt bepaald niet aan pogingen om dit tweede postulaat op dezelfde manier te onderbou-

wen als het eerste postulaat van minimale instrumentele rationaliteit. De realisten beweren dat individuen uiteindelijk egoïsten zijn, en ook moeten zijn als ze hun optimum willen bereiken. De methodologen gebruiken diverse argumenten, waaronder het argument dat een wereld vol met egoïsten conceptueel mogelijk is, maar een wereld vol met altruïsten niet (de ontvanger van de aalmoes is een egoïst), en het argument dat ruime concepties van welvaart (met inbegrip van bij voorbeeld de reputatie als gehoorzaam lid van de gemeenschap) de theorie onweerlegbaar en onbenullig maken. De aanhangers van de normatieve visie op rationaliteit betogen onder meer dat het streven naar een welbegrepen eigenbelang legitiem is en dat instituties de individuen moeten beschermen tegen de negatieve gevolgen van algemeen egoïsme.

Al deze pogingen zijn tot dusverre onsuccesvol gebleken. De realisten moeten onder ogen zien dat individuen zich in bepaalde situaties of maatschappelijke domeinen kwaadwillig, altruïstisch of moralistisch opstellen. Van een zuivere gerichtheid op de eigen welvaart is dan geen sprake meer. Het egoïsme is een afhankelijke variabele met een waarde die varieert met de cultuur (Thompson et al. 1990, De Beus 1991, Griffith en Goldfarb 1991, Wildavsky 1994). De methodologen moeten erkennen dat ze geen algemene en zuivere theorie hebben over de vorming van het zelf en de identificatie met anderen (voorkeursvorming). Voor de bedoelde vestiging van instituties en de bekrachtiging van spontaan opgekomen instituties is het bovendien vereist dat individuen zich rekenschap geven van het algemeen belang, bij voorbeeld van de normatieve geldigheid van een criterium voor efficiëntie (Parfit 1985, Elster 1986a, Rowe 1989, Coleman 1990, De Swaan 1994). De normatieve denkers worstelen met de dubbele vraag of de goede samenleving gefundeerd kan worden op het 'onderhandelen over de kleinste persoonlijke concessie aan anderen' en of er overeenstemming te bereiken is over het goede leven van alle burgers via het 'vergroten van het persoonlijke bezit van primaire sociale goederen' (Gauthier 1986, Rawls 1971, Barry 1989, Binmore 1994).

Deze impressie geeft aanleiding tot de volgende tussenbelans. In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat RKI zich bedient van ten minste drie concepties van rationaliteit. De meest gangbare is de

instrumentele rationaliteit. Maar er wordt ook gewerkt met de procedurele rationaliteit. Recentelijk is ook een terugkeer naar Kant en Aristoteles te bespeuren. Sommige auteurs gaan uit van expressieve rationaliteit, waarbij de rationele keuze uiting geeft aan een persoonlijkheidsideaal van de actor. Zij kijken naar de rol van symbolen, kritische distantie, onpartijdigheid, bezinning, advies en democratisch beraad. Essentieel is dat het rationele individu hier niet naar zijn optimum of zijn aspiratieniveau streeft, maar naar een toestand waarin het zichzelf wordt of is. Een institutie is niet langer een instrument voor maatschappelijke welvaart (bijvoorbeeld het wettelijk minimumloon als uitlokking van legaal arbeidsaanbod) of een procedure tegen maatschappelijke onzekerheid (het wettelijk minimumloon als voorzorgsmaatregel tegen verzet van werkende armen), maar een representatie van het zelfbeeld van een samenleving (het wettelijk minimumloon als symbool voor het helpen van zwakkeren) (Elster 1983, Douglas 1987, Hargreaves Heap 1989, Nozick 1993).

In de tweede plaats zou de kloof tussen het economische institutionalisme en het sociologische institutionalisme in de huidige sociale wetenschappen wel eens minder wijd kunnen zijn dan men ons wil doen geloven.<sup>6</sup> In beide kampen zijn er imperia, besloten verenigingen, leerboeken en gepubliceerde proefschriften. Die geven niet alleen een overtrokken beeld van de oorspronkelijkheid van het contemporaine institutionalisme, maar kloppen ook de tegenstellingen op (March en Olsen 1989, Eggertson 1990, Zukin en DiMaggio 1990, Powell en DiMaggio et al. 1991, Steinmo et al. 1992, Lane 1993, Dowding 1994). Ik heb zojuist aangegeven dat een minderheid in RKI de betekenis van instituties in ruime zin bestudeert. Deze minderheid nadert dus de sociologische institutionalisten. Deze toenadering geldt nog veel meer inzichten. De 'economen' herontdekken de zogeheten pad-afhankelijkheid van institutionele ontwikkeling in de tijd, terwijl de 'sociologen' de strategische dimensie van het samenleven herontdekken. De suggestie dat RKI uitgaat van een vast en 'natuurlijk' mensbeeld is vals. Ook de implicatie dat alle gedragsverandering volgens RKI uit een verandering van de haalbare verzameling (technologie, relatieve prijzen) of een institutionele verandering moet volgen, en niet uit een

verandering van voorkeuren, is dus vals. North, een van de leiders van RKI en medewinnaar van de Nobelprijs economie in 1993, gaat uit van een actor die niet alleen geleid wordt door een onvolkomen mentaal model van de omgeving (met inbegrip van mythes, dogma's en vooroordelen), maar ook door altruïsme, ideologie en eigen standaarden voor goed gedrag. Het leren en het herstellen van fouten treden naar voren als de mentale modellen flexibel zijn en gevoelig voor praktische ervaring. Het egoïsme en de prudentie manifesteren zich als de rijkdom van de actor afneemt. Beide aanpassingen zijn volgens North allerminst waarschijnlijk: 'De lange neergang van Spanje vanaf de glorie van het Habsburgse Keizerrijk in de 16e eeuw tot haar meelijwekkende staat onder Francisco Franco in de 20e eeuw werd gekenmerkt door eindeloze zelfbeoordelingen en vaak bizarre voorstellen voor oplossingen' (North 1994, 366). In het onderstaande zal blijken dat een dergelijke relativering van de wijsheid van instrumentele rationaliteit en egoïsme een algemenere tendens is in RKI.

### 3. Verschillende benaderingen

In een kritisch overzicht merkt Knight op dat alle benaderingen van de dynamiek van regels in RKI met elkaar het schema differentiatie – reproductie – selectie gemeen hebben. Deze drie processen spelen zich zowel binnen als tussen samenlevingen af. Ondanks deze overlap zijn er toch grote verschillen tussen de volgende theorieën:

- de theorie van de culturele evolutie (van Spencer tot Hayek);
- de theorie van de sociale conventies (van Hume tot Sugden);
- de theorie van de concurrerende contracten (van Smith en Hobbes tot Williamson en North), en
- de theorie van de onderhandelingen (van Marx en Weber tot de nieuwe onderhandelings-theorie) (Knight 1992).

In Hayeks theorie van de culturele evolutie zijn twee niveaus aan te wijzen (Hayek 1982, De Beus 1989). Het ene niveau is dat van het individu, dat wordt gekenmerkt door procedurele rationaliteit. Daar voltrekt zich de spontane vorming van gedragsregels. Die regels zijn de uitkomst van herhaalde sociale interactie tussen individuen. De individuen komen te

weten dat er superieure regels bestaan, die hun levensstandaard, status en kansen op succes in de samenleving aanzienlijk verhogen. Ze ontdekken die (patroon doorbreken) of ze imiteren die (patroon volgen). Een van deze regels is de rationele keuze zelf. Hayek schetst de opkomst van een liberaal ethos in een grootschalige en veelvormige samenleving met markten en privaat eigendom. Tot dit ethos behoort de rationaliteit, maar ook de particuliere verantwoordelijkheid, het egoïsme, de toekomstgerichtheid (eigen besparingen en investeringen), het geloof in economisch-technische vooruitgang en de burgerlijke arbeidsmoraal. Het andere en meer fundamentele niveau is dat van de groep, die wordt gekenmerkt door een identiteit (een combinatie van begrensd lidmaatschap en hiërarchie tussen de lidmaten). Daar wordt de omvattende orde van de samenleving geselecteerd: de rechtsorde, de politieke orde en de economische orde. Hier gaat het om een aanpassing van de samenleving als geheel aan veranderende globale omstandigheden en de strijd tussen naburige samenlevingen met verschillende orden over de verdeling van schaarse hulpbronnen (b.v. autocratieën tegenover democratieën). Alleen de gedragsregels die bijdragen tot het voortbestaan van de betreffende samenleving houden stand. Hayek probeert, kortom, zowel de druk die individuen op elkaar uitoefenen in een samenleving als de druk die ze uitoefenen op de individuen van andere samenlevingen in zijn analyse van het institutionaliseringsproces te verweven. Zowel binnen als tussen samenlevingen is echter groepsrivaliteit uiteindelijk bepalend.

De culturele evolutie verloopt in fasen. In het begin is er een samenleving met eigen gevestigde regels. Dan komen er patroondoorkrakers op. Hun nieuwe regels worden aanvankelijk door een kleine minderheid gevolgd, maar verspreiden zich later via migratie naar minder conformistische of repressieve samenlevingen of via vorming van nieuwe samenlevingen danwel via imitatie door andere leden of via centrale imitatie door de gehele samenleving (Hayek erkent dat een deel van deze mechanismen niets met rationele keuze te maken hebben). Vervolgens treedt een selectie van geëigende regels op. De overblijvende regels corresponderen met de omgeving, garanderen overleving van de betreffende samenleving en doen de gelegenheid voor persoonlijk suc-

ces van alle leden toenemen. In de volgende fase is sprake van articulatie van regels. Er komen bijzondere regels voor het maken, interpreteren, bekrachtigen en herzien van regels. Er zullen conflicten zijn, waaronder conflicten tussen leiders om de bepaling van een wettig gezag. In de laatste fase blijven bepaalde samenlevingen over, gekenmerkt door duurzaamheid, vrede en een dualistische (persoonlijke en sociale) houding van leden. Deze samenlevingen hebben regelingen met het beste antwoord op snelle verandering in de omgeving. Hun aanpassingsvermogen wordt geïndiceerd door hun numerieke groei (bevolkingsgroei, immigratie), hun overname van minder succesvolle samenlevingen of/ en hun culturele dominantie, dat wil zeggen hun status als rolmodel voor andere samenlevingen die nog aan het begin van een institutionele overgang staan. Hayeks aanspraak is dat een open samenleving met een klassiek-liberale orde het meest flexibel is. Daarmee zijn we weer terug bij de eerste fase.

In Sugdens theorie van de sociale conventies zijn instituties de wederzijds voordelige oplossingen van bepaalde terugkerende interactieproblemen tussen leden van een samenleving die ongeveer even machtig zijn maar wel onderling afhankelijk (Sugden 1986, 1989; vgl. Ullman-Margalit 1977 en Hardin 1988). Deze problemen hebben te maken met coördinatie, samenwerking en verdeling. De kern ervan is dat een wederzijds voordelige uitkomst van al het handelen van rationele individuen of groepen niet voldoende stabiel is. De betrokkenen komen dit te weten, raken erdoor gefrustreerd en zetten dan een proces van institutionalisering in beweging dat tot stabiliserende nieuwe regels leidt. Dit zijn conventies waarvoor geldt dat (bijna) iedereen zich eraan conformeert, verwacht dat ieder ander zich eraan conformeert en het verkiest zich eraan te conformeren als ieder ander dit doet. Voorbeelden hiervan zijn het rechts rijden, het bieden van eerste hulp bij ongelukken en het uitgangspunt van 'die het eerst komt die het eerst maalt'. Sugden maakt een onderscheid tussen symmetrische conventies, die geen aanwijzing bevatten over de positie van deelnemers (zoals 'houd rechts') en asymmetrische conventies, die dat wel doen ('geef voorrang aan rechts'). Hij erkent dat zelfs asymmetrische conventies met zich brengen dat sommigen meer profiteren dan anderen (een marktplaats in het centrum van de stad is bij voor-

beeld het meest voordelig voor kooplui en kopers die in het centrum wonen). Toch houdt hij staande dat degenen die absoluut vooruitgaan doch relatief achteruitgaan, rationeel en vrijwillig meegaan met conventies omdat vele conventies 'dwars doorsnijdend' zijn. De deelnemers gaan er dan vanuit dat ze nu eens in de gunstige positie verkeren en dan weer in de positie met welvaartsverlies bij naleving van de conventie. Kennelijk veronderstelt Sugden een mobiele samenleving.

Met deze veronderstelling en andere veronderstellingen die neerkomen op de afwezigheid van machtsvertoon, interne groepsdruk of groepsdiscipline en heftige conflicten tussen groepen, maakt Sugden de weg vrij voor een rationalistische onzichtbare-handverklaring van conventies. Interactieproblemen leiden op den duur tot bepaalde soorten en vormen van conventies. Opheffing van deze problemen leidt op den duur tot verdwijning van deze conventies. Des te opmerkelijker is het dat Sugden in recent werk de veronderstelling van individuele instrumentele rationaliteit deels loslaat. In de wordingsgeschiedenis van conventies geeft de convergentie van de wederzijdse verwachtingen der individuen de doorslag. Individuen moeten betrouwbare aanwijzingen krijgen over elkaars wensen, geloofsopvattingen en beslissingen. Die aanwijzingen liggen besloten in strategieën met een opvallend en duidelijk karakter, zoals op het centraal station staan om twaalf uur of gelijk delen. Mede op grond van experimenteel onderzoek neemt Sugden nu aan dat de bijdrage van procedurele rationaliteit, verbeeldingskracht en gemeenschapszin in het selecteren van stabiele en stabiliserende strategieën veel belangrijker is dan de bijdrage van optimalisatie, logica en individualisme (Schelling 1960, Mehta et al. 1992, Sugden 1993).

De theorie van concurrerende contracten is ontwikkeld door diverse auteurs, onder wie Buchanan, Elster, North en Williamson. De grondgedachte is bewuste besluitvorming tussen diverse groepen van deels onwetende belanghebbenden over nieuwe regels met een minimum aan transactiekosten. De bewuste besluitvorming geldt het maken van afspraken op het niveau van de staat (constitutionele besluitvorming) en op het niveau van de burgerlijke samenleving (besluitvorming binnen bedrijven en gezinnen). De belanghebbenden zijn divers en kunnen

heel gemakkelijk tegenover elkaar staan, bij voorbeeld ministers tegenover ambtenaren, ondernemers tegenover werknemers en mannen tegenover vrouwen. De belanghebbenden kunnen zeer opportunistisch en eng egoïstisch zijn, maar ook heel gepassioneerd en irrationeel. Op het niveau van de contractsluiting over regels is echter sprake van een bijzondere vorm van instrumentele rationaliteit die naar redelijkheid (en zelfs expressieve rationaliteit) tendereert. De belanghebbenden hebben enerzijds de mogelijkheid om afstand te nemen van zichzelf en om zichzelf (en elkaar) aan corrigerende regels te binden; ze hebben anderzijds de wil om het lange termijn-eigenbelang van zichzelf (en elkaar) serieus te nemen omdat ze regels maken voor de middellange termijn en nog later. Ze zijn deels onwetend over het voordelig saldo dat ze ontlenen aan een stabiele en systeemwijde werking van de afspraken op de lange duur, hetgeen hen noopt de regels niet te rigide en partijdig te maken. De transactiekosten omvatten alle kosten van een bepaald type gereguleerde interactie, dus van het ruilen en het hiërarchisch organiseren in de markteconomie, van de democratische representatie en bureaucratische uitvoering van de publieke sector, en van de zorg en het samenleven in de gezinshuishoudingen. De contracten voorzien in regels die de transactiekosten minimaliseren. Daarbij zijn de kosten van het sluiten van deze contracten zelf (b.v. lange vergadertijden) inbegrepen. Met de term concurrerende contracten wordt bedoeld dat er uit alternatieve instituties kan worden gekozen – waaronder de bestaande orde – en dat er zowel binnen als tussen samenlevingen ook sprake is van rivaliteit, bij voorbeeld strijd om de staatsmacht, om het marktaandeel en om de zeggenschap binnen families.

Er zijn soms spectaculaire verschillen van inzicht tussen de contracttheoretici (Buchanan 1975, Brennan en Buchanan 1985, Elster en Slagstad 1988, Elster 1994, North 1981, Williamson 1985). Buchanan neemt aan dat constitutionele besluitvorming op de unanimiteitsregel is gebaseerd, maar hij acht een eenstemmige keuze voor exclusieve procedures (zoals de meerderheidsregel, de committees van rechters en de macht van presidenten en premiers) waarschijnlijk. Elster neemt juist aan dat een constitutioneel beraad alleen maar werkbaar is met een simpele meerderheidsregel, maar hij acht het waarschijnlijk



dat amendering aan een gekwalificeerde meerderheid wordt onderworpen en dat supermeerderheden ontstaan die verhinderen dat belangrijke besluiten tot dogmatiek en splijting aanleiding geven, en zo de constitutionele geloofwaardigheid aantasten. Toch hebben contracttheoretici ongeveer dezelfde verklaring voor de afwezigheid van (inter)nationale convergentie naar een unieke en optimale (dat wil zeggen transactiekosten-minimaliserende) organisatie van de samenleving. De meest genoemde obstakels zijn de verdelende of destructieve rol van de staat (kortzichtige maximalisatie van belastingopbrengsten, ondersteuning van behoudzucht), de versperping van open concurrentie, de inkapseling van individuen in bepaalde historisch gegroeide en nauw vervlochten verhoudingen tussen organisaties en informele regels, de frictie in de terugkoppeling van ervaring met de gevolgen van regels naar de herziening ervan (gebrekkig leervermogen) en de onzekerheid als gevolg van de hoge kosten van collectieve actie en de risico's van innovatie. De dynamiek van regels is dus niet te begrijpen zonder erkenning van de momenten van rust, wapenstilstand of stagnatie in de bewuste besluitvorming door en voor corporatieve actoren.

In Knights onderhandelingstheorie is institutionele verandering het gevolg van een verandering van onderhandelingsmacht tussen bepaalde groepen (elites, coalities, bevolkingsgroepen) of van een verandering van het verdelingseffect van instituties bij gegeven machtsverhoudingen. De onderhandelaren zijn strategisch rationeel, egoïstisch en stellen zich niet-coöperatief op (in de zin dat het streven naar efficiëntie geen norm is). Zij zitten in een deels verwarrende situatie waarin nochtans een wederzijds voordelige afspraak mogelijk is, een belangenconflict bestaat over de keuze uit een van de mogelijke afspraken (met verschillende verdelingen van de baten en kosten van instituties) en geen enkele afspraak kan worden opgelegd aan een onderhandelaar zonder diens instemming. Er bestaan vele onderhandelingspraktijken, zoals die met en die zonder arbitrage (Raiffa 1982, Elster 1989a). In al deze praktijken zijn de verschillen in onderhandelingsmacht doorslaggevend. Onderhandelingsmacht, het vermogen om de vrije keuze van tegenpartijen te beïnvloeden met geloofwaardige dreigementen en aanbiedingen, wordt gevormd door diverse onder-

ling samenhangende factoren, namelijk de onderhandelingsvaardigheden (met name de vaardigheid van zelfbinding), de externe hulpbronnen (waarop men kan terugvallen als de onderhandelingen mislukken), de interne hulpbronnen (die men kan inzetten om de onderhandelingsdruk te verhogen), de afkeer van risico's en de tijdsvoorkeur. Een belangrijke dimensie van onderhandelingsmacht betreft het vermogen om de onderhandelingsresultaten tegenover derden en ook de samenleving als geheel te legitimeren. Machtige actoren drukken hun stempel op de instituties, ook in de zin dat oude instituties een aparte machtsbron vormen waarmee eventueel een erosie van de macht actief kan worden vertraagd. Voor alle actoren geldt dat het respect voor een institutie uiteindelijk voortkomt uit het feit dat zij gewoonweg niet beter kunnen doen dan dit respect opbrengen (Knight 1992, 127).

Er zijn succesverhalen te vertellen over RKI. Voorbeelden daarvan zijn de neoklassieke theorie over het gedrag van autocratische staten van North, de vergelijkende theorie over het beheer van gemeenschappelijke natuurlijke hulpbronnen van Ostrom, en de institutionele groei- en ontwikkelingstheorie van Olson, Sen en Dasgupta (North 1981, Ostrom 1990, Ostrom et al. 1994, Olson 1982, Sen 1981, Drèze en Sen 1989, Dasgupta 1993). Maar er is ook veel kritiek geoeffend. Zo heeft de evolutietheorie geen aannemelijke redenering over concurrentie tussen landen die uitlegt hoe het algemeen belang bij een bepaalde notie van nationaal concurrentievermogen tot stand komt. De conventietheorie houdt te weinig rekening met het verschijnsel machtsongelijkheid. De contracttheorie heeft te weinig oog voor het gecompliceerde en permanente proces van beleidsvorming over basiswetten. En de aanhangers van de onderhandelingstheorie verschillen van mening over de beste rationele onderhandelingsstrategie en negeren vaak de zelfstandige betekenis van sociale onderhandelingsnormen. Algemeen is de kritiek dat RKI te veel energie steekt in verfijning van de theorie en te weinig in vergelijkend empirisch onderzoek (zie voor een uitgebreide beoordeling Hodgson 1988, 1993 en Rutherford 1994). In dit artikel gaat het me niet om een uitgebalanceerde beoordeling van successen en tekorten van RKI, als dit vandaag al mogelijk zou zijn. Ik wil vooral laten zien wat men met RKI kan doen. De

volgende illustratie is algemeen en soms speculatief, maar geeft hopelijk toch een eerste indruk van het onderzoeksperspectief van RKI.

#### 4. De Nederlandse inkomensverdeling als voorbeeld

Sinds de jaren tachtig is in Nederland sprake van toenemende inkomensverschillen tussen kapitaalbezitters en werknemers, tussen werknemers onderling en tussen actieven en uitkeringsgerechtigden. Nederland is hierin niet bijzonder, aangezien een dergelijke denivellering zich ook in andere rijke landen heeft voltrokken en daarmee een einde heeft gemaakt aan de lange naoorlogse trend van nivellering. Wel is bijzonder dat deze trendbreuk in Nederland later is begonnen en dat de economische ongelijkheid hier vooralsnog gematigder is dan elders. De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk kennen meer ongelijkheid; Duitsland en Zweden minder. Dit geldt met name voor de verschillen tussen arbeidsinkomens. De armoede steeg aanvankelijk maar bleef verder stabiel (De Beer 1993, De Beus 1993, 1994, Gottschalk 1993, OECD 1993, Wilterdink 1993, SCP 1994a).

Het ligt voor de hand dit gestileerde feit te verklaren uit de verandering van de conjunctuur, zoals de toename van werkloosheid en immigratie, en uit de verandering van het beleid, zoals de intrede van bezuinigingspolitiek. Maar in een institutionalistische analyse gaat het niet zozeer om de directe factoren, die de prijzen en hoeveelheden in het economisch proces betreffen, alswel om de indirecte factoren, die vooral betrekking hebben op de gedragsregels en daarmee samenhangende gedragsprikkelers in de economische orde (Olson 1982, 4). Hier komt nog iets bij. Er zijn thans vele verklaringen van de nieuwe economische ongelijkheid op wereldschaal in omloop. Ik noem de globalisering van markten (besparing op arbeidskosten), de technische vernieuwing (intensiever gebruik van hoog opgeleide arbeid), de de-industrialisatie (uitbreiding van laagbetaalde dienstverlening), de deregulering van arbeidsmarkten (loondifferentiatie) en kapitaalmarkten (speculatiewinsten), de hervorming van de sociale politiek in verzorgingsstaten (verlaging van uitkeringen), de feminisering van de beroepsbevolking (seksuele discriminatie), de individualisering van het gezins-

leven (armoede in gebroken gezinnen), de inkrimping van de welvarende middenklasse, de opkomst van liberale doctrines in de economische politiek (een beroep op private persoonlijke verantwoordelijkheid en op zelfverrijking), en de verdwijning van gemeenschapszin tussen weerbare en zwakke burgers. Toch weten we echt niet zo goed waarom de ongelijkheid is toegenomen (Krugman 1993, 150). Daarom is het dienstig om na te gaan wat RKI hierover te zeggen heeft.

In de culturele-evolutietheorie wordt uitgegaan van het gegeven dat Nederland een egalitaristische cultuur kent, die een einde heeft gemaakt aan de 19e-eeuwse standensamenleving. Deze cultuur strekt zich niet alleen uit over de welstand, maar ook over de machtsverhoudingen en de omgangsvormen. Het gelijkheidsethos was in het verleden gunstig voor de levensstandaard, maar is nu op twee manieren onder druk komen te staan. Van binnenuit komt de druk van patroondoorbrekers. Dit zijn enkelingen en minderheden die ontdekken dat hun eigen welvaart achteruitgaat door de 'nivellering' en bovendien veel hoger zou zijn als de oude egalitaire gedragsregels zouden zijn opgeheven. Aanvankelijk nemen de patroondoorbrekers hun toevlucht tot fiscale emigratie en het zwarte circuit. Later maken zij zich openlijker los van hun betrekkingen met egalitaire samenlevingsverbanden en van minder weerbare medeburgers (erosie van het besef van verdelende rechtvaardigheid en van solidariteit). Dit laatste wordt versterkt door externe druk. Door de globalisering van het kapitalisme moet meer rekening worden gehouden met import van goederen uit lage-lonenlanden, met verplaatsing van werkgelegenheid naar deze landen en ook met de groei van het aantal betrekkelijk laag geschoolde immigranten als nieuw arbeidsreservoir. Dit alles noopt de Nederlandse werkgevers tot straffe loondifferentiatie en, zo nodig, tot discriminatie en uitbuiting via ontduiking van rechtsregels en onderlinge afspraken. Het resulteert in grotere ongelijkheid in de primaire inkomensverdeling tussen personen en huishoudens in Nederland. Samen met de Europese integratie noopt de globalisering de Nederlandse overheid tot concurrentie met andere overheden rondom het aantrekken van ondernemingen via een neerwaartse aanpassing van overdrachtsinkomens, sociale voorzieningen en fiscale lasten voor ondernemingen en

werknemers. Ook de secundaire inkomensverdeling (na heffing van belastingen) en de tertiaire inkomensverdeling (na gebruik van semi-publieke goederen) worden ongelijker. Reich wijst de zogeheten 'symbolische analisten' (mensen met een hoge verdien capaciteit op de internationale arbeidsmarkt, zoals advocaten en investeringsbankiers) aan als patroon doorbrekers. Wanneer de externe druk als een regelrechte bedreiging van de volkswelvaart wordt ervaren, vindt het voorbeeld van anti-egalitarisme van de kant van deze nieuwe economische elite ruim navolging, en resulteert een onbelemmerde marktwerking in een denivellering ten koste van zogeheten 'routineuze werknemers' en 'persoonlijke dienstverleners' (Reich 1992).

De aanhangers van de culturele-evolutietheorie menen dat een bepaalde sociale strijd en ontbinding de prijs is die tijdelijk zal worden betaald voor een overgang naar een verdelingsregime dat minder egalitair is, maar tegelijk ook meer liberaal en meer bevorderlijk voor economische groei in het voordeel van allen. Deze aanhangers worstelen echter met de vraag waarom Nederland tot dusverre minder ver gaat op het pad van denivellering dan landen als de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw Zeeland. Met behulp van nader onderzoek dient dit te worden toegeschreven aan conformisme (de geringe kracht van patroon doorbrekers, de acceptatie van vermindering van productieve efficiëntie door de Nederlandse praktijk van gelijk delen en herverdelen), aan zwakke globalisering of aan de positieve bijdrage van bepaalde vormen van gelijkheid aan de Nederlandse investeringen (zie resp. Hofstede 1991, SoZaWe 1994 en Persson en Tabelini 1994).

De sociale-conventietheorie neemt aan dat de verdelingsconventies van Nederlandse autoriteiten (personeelsmanagers, ambtenaren bij de sociale dienst, enz.) tot voor kort egalitair waren. Een klassiek voorbeeld hiervan is de aanvaarding van een bevrozing van alle inkomens in tijden van economische crisis met het argument dat de verdelingseffecten symmetrisch zijn dan wel bij toeval en slechts tijdelijk denivellerend. Thans is men tot de ontdekking gekomen dat egalitaristische gebruiken als absolute gelijkheid, evenredigheid en loten ofwel overbodig zijn geworden voor een ordelijk samenleven ofwel de sociale chaos vergroten. Een bedrijf ontdekt bij

voorbeeld dat een loondifferentiatie naar verschillen in verantwoordelijkheid en geleverde inspanning beter is voor de arbeidsmotivatie of dat het vasthouden aan landelijke loonuniformiteit demotiverend werkt. Een coalitiekabinet ontdekt bij voorbeeld dat selectie op basis van persoonlijke studieresultaten of rationale beslissingen in een gereguleerde markt voor leningen meer ten goede komt aan de kwaliteit van het hoger onderwijs dan een toelatingsprocedure met allerlei ongunstige nevengevolgen (parkeerstudies) als de loterij. De theorie voorspelt dat conventies vervagen en geleidelijk nieuwe conventies opkomen die niet-egalitair zijn en toch stabiliteit brengen. De publieke opinie staat allengs negatiever tegenover een ingrijpende vermindering van welstandsverschillen en krijgt ook meer oog voor de positieve sociale functie van dergelijke verschillen. Er komen bij voorbeeld minder omvattende CAO's en meer salarisschalen met een groot gewicht voor factoren als opleiding en werkervaring.

De aanhangers van de sociale-conventietheorie moeten echter ook aannemelijk maken waarom de tendens in de richting van extreme inkomensongelijkheid in Nederland gedempt werd. De verklaring hiervan moet wel gelegen zijn in de verborgen sociale voordelen van bepaalde egalitaire conventies, zoals de koppeling van uitkeringen aan de verandering van de gemiddelde lonen en de beloning naar kwaliteit van het geleverde werk (Elster 1992, Hermkens en Arts 1992, SCP 1994).

De theorie der concurrerende contracten wijst erop dat Nederland nog tot in de jaren tachtig werd gekenmerkt door een egalitaire overeenstemming tussen belangrijke leiders, organisaties en bevolkingsgroepen. Enerzijds was er een sterke consensusdemocratie (coalitiekabinetten met ruime meerderheden in de Kamer) die zich ook nestelde in de arbeidsverhoudingen (corporatisme). Anderzijds bestond er consensus over de uitbreiding van universele sociale rechten. Hiertussen bestaat een sterk verband, want een corporatistische consensusdemocratie moet zoveel mogelijk belanghebbenden bij de vorming van compromissen betrekken door ze een aandeel te geven in de voordelen van samenwerking, met name in formele representatie, consumptie en betaald werk (Lijphart 1984, Lijphart en Crepaz 1991, Pekkarinen et al. 1992). Thans is echter sprake van stagnatie. In een tijd van hoge staatsschuld,

langdurige werkloosheid en turbulente reorganisatie bij de overheid en het bedrijfsleven is het steeds moeilijker en kostbaarder geworden om bindende consensus te bereiken over de bekostiging van maatregelen in het belang van alle bedrijven en burgers. In brede kring wordt kritiek geïfend op de stroperigheid van de consensusmethode in het beraad tussen de regering enerzijds en het parlement of de belangenorganisaties anderzijds. Met name de constitutionele voorkeur voor vermindering van arbeidsdeelname door uitkeringen boven een activerende sociale politiek en een streng arbeidsmarktbeleid moet het ontgelden (De Beus en Van Kersbergen 1994). De oplossing met minimale transactiekosten wordt gezocht in een waarborgstaat, met uitkeringen en verstrekkingen voor degenen die echt behoeftig zijn, en in een verdergaande decentralisatie van het openbaar bestuur en het arbeidsbestel. De uitkomst van de terugtrek van de centrale overheid en het georganiseerde bedrijfsleven (privatisering) is een grotere inkomensongelijkheid, waaronder ook regionale ongelijkheden.

Waar deze ongelijkheid echter getemperd is en blijft, moet dit binnen deze derde institutionalistische theorie worden verklaard uit een revitalisering van de consensusdemocratie (b.v. in de loononderhandelingen en op de werkplek) en uit een consensus over de verzorgingsstaat. Het is opmerkelijk dat alle grote politieke partijen kiezen voor een sociaal-liberale oplossing van de problemen (milieuschade, misdaad, inactiviteit), dat de vakbeweging nog altijd een onmisbare deelnemer is aan de constitutionele besluitvorming over de herziening van Nederlandse basiswetten (werknemersverzekeringen, bijstand, AOW) in weerwil van haar lage ledental, en dat de overlegprocedures nog goeddeels intact zijn (adviesorganen als de SER, tripartiete organen als de arbeidsvoorziening). Van een nieuwe 'Anglo-Amerikaanse' constitutie in de zin van een meerderheidsdemocratie, politieke privileges voor ondernemers, private monopolies en een strategie van *laissez-faire* is vooralsnog geen sprake (Albert 1992, Hartog et al. 1994).

De onderhandelingstheorie stelt dat er in Nederland iets fundamenteels is gewijzigd in het verloop van onderhandelingen over de inkomensverdeling. Tot ongeveer 1975 werd de geleidelijke uitbouw van de verzorgingsstaat gedragen door een brede coalitie

tussen confessionele, sociaal-democratische en zelfs liberale partijen; tussen arbeid en kapitaal (met uitzondering van de zelfstandigen) en tussen de rijken, de armen en de middengroepen daartussen (De Swaan 1989). Sindsdien manifesteert zich een verbodskeling, alsmede een toename van verschillen in onderhandelingsmacht en visies op het algemeen belang. De liberale partijen zijn de eersten die met electoraal succes aandringen op een terugdringing van de uitgaven en de lasten voor sociale zekerheid en verzorging. Hun eisen worden later overgenomen door de christen- en sociaaldemocraten. De ondernemers stappen als eersten uit het overleg over een samenhangend groei- en verdelingsbeleid, mede op grond van hun vergrote macht op de arbeidsmarkt. In de vakbeweging komen belangenverschillen op tussen bonden in de open sector (zoals de industrie en het transport) en bonden in de afgeschermd sector (zoals het bankwezen en de overheid). Er kwam een nieuwe corporatieve actor naar voren, namelijk verenigingen voor werklozen, armen, bejaarden en andere groepen uitkeringsgerechtigden. De geleidelijke afbouw van de verzorgingsstaat en de daarmee gepaard gaande inkomensongelijkheid worden in verband gebracht met de verzwakking van linkse partijen en georganiseerde werknemers, de uitsluiting uit het overleg van georganiseerde inactieven en het uiteenvallen van groepen die van oudsher sympathiseerden met een collectivistisch en egalitair beleid, zoals de hoge middenklasse.

Hoe kan de onderhandelingstheorie echter verklaren dat Nederland tot de landen hoort met de hoogste uitgaven voor sociale bescherming, dat de minimumlonen voor volwassenen, de bijstandsuitkeringen en de bovenminimale uitkeringen voor kwetsbare in internationaal opzicht nog altijd fatsoenlijk zijn, en dat de overheid de ergste uitingen van gettovorming in de grote steden met enig succes aan het bedwingen is (Engbersen 1994, Kloosterman 1994, SoZaWe 1994)? De onderhandelingstheorie zoekt het antwoord in de traagheid van herstelling van coalities, het doeltreffende verzet van de verliezers of de ruimere ('verlichte') concepties van het eigenbelang van de winnaars. Evenals de aanhangers van de drie andere theorieën wijzen de aanhangers van de onderhandelingstheorie op de doorwerking van institutionele verschillen tussen landen, waaronder het verschil in vormgeving van

de relatie tussen sociale politiek en arbeidsmarktbeleid en de gevolgen daarvan voor de kans op tweedeling en vorming van een onderklasse (Esping-Andersen 1990, 1993).

## 5. De aanspraken van het nieuwe rationele-keuze institutionalisme

Het is altijd te vroeg om een oordeel te vellen over onderzoekers die zichzelf met enig recht vernieuwers noemen. Maar mijn overzicht laat toch wel een paar conclusies toe. Ten eerste heeft RKI de integratie van de sociale wetenschappen bevorderd. Het was tot voor kort gebruikelijk dat sociologen de instrumentele rationaliteit smalend afdeden als een apart geval van rolgedrag en dat economen het regelgeleid handelen lomp terugbrachten tot rationeel egoïsme. Men ridiculiseerde de zwakheden in elkaars visies en kweekte academische vooroordelen. Dit ging vaak samen met het krampachtig vasthouden aan de eigen methodologie, met voorbijgaan aan bepaalde anomalieën (zoals het calculerend handelen van armen in de sociologie en het vertrouwenwekkend handelen van kooplui in de economie). RKI is veel minder aanmatigend en imperialistisch dan het marxisme en de neoklassieke economie, twee scholen die helaas in het grootste deel van de jaren vanaf 1945 hebben overheerst. Men heeft meer gevoel voor de verschillende en soms onderling rivaliserende functies van rationaliteit (zoals beschrijving en therapie) en voor de schoonheid van pluralisme. Meer dan de systeemtheorie spreekt RKI een taal die interdisciplinaire gesprekken mogelijk maakt zonder het disciplinaire verschil helemaal uit het oog te verliezen, een loopje te nemen met de strenge eisen van wetenschappelijkheid of in onbenulligheden en slappe verhalen te vervallen. Een en ander houdt in dat het vooruitzicht op echte en vruchtbare wisselwerking tussen psychologie, biologie, geschiedschrijving, rechtsgeleerdheid en de sociale wetenschappen vandaag iets florissantier is geworden, ook in sommige Nederlandse faculteiten en onderzoeksscholen.

Ten tweede heeft RKI niet tot een verabsolutering maar tot een relativering van de instrumentele rationaliteit geleid. Men laat daadwerkelijk zien dat er voor de vorming en het voortbestaan van een institutie meer nodig is dan individuele rationaliteit, bij

voorbeeld identificatie met een groepsbelang (gevoel van eenheid), beleving van de menselijke vrijheid (zelfstandigheid) en billijkheid in het gebruik van vaste procedures. Men laat ook zien dat rationaliteit zelf een afhankelijke variabele is, een institutioneel artefact. Sommige instituties bevorderen rationaliteit en scheppen ruimte voor buitenrationeel handelen, zoals een beroep op het geweten (de openbare discussie in een directe democratie); andere ontmoedigen de rationaliteit en wekken irrationeel handelen op, zoals het op de spits drijven van kleine tegenstellingen (onderhandelen voor het oog van de media in een indirecte democratie). Men erkent de beperkte betekenis van rationaliteit buiten het terrein van overzichtelijke situaties en middelmatige problemen. En men wijst op de paradox van zelfbinding (Frey 1992). De rationaliteit is tegelijk het meest nietig en het meest beslissend op het moment dat mensen hun irrationaliteit inzien (verslaving), zich hiervan willen losmaken en instituties scheppen om deze irrationaliteit te verhinderen danwel de kosten ervan te verminderen of te herverdelen.

## Noten

1. Er zijn vele termen in omloop, zoals praktijk, domein, sfeer, systeem, configuratie, interactiepatroon, spel, gestructureerde situatie of context, regime, netwerk en cultuur. Ik houd me aan de term regel om op woorden te kunnen bezuinigen.

2. Frustratie kan betekenen dat een institutie het tegenovergestelde uithaalt (contrafinaliteit), niets uithaalt (futiliteit), een gewenste bestaande institutie onderuithaalt (destructiviteit) of onvoldoende uithaalt (suboptimaliteit). Deze indeling is ontleend aan Hirschman, maar het is Elster (1978) geweest die met de formele analyse ervan een begin heeft gemaakt, nl. verandering van de sociale orde als gevolg van contrafinaliteit en suboptimaliteit.

3. Volledigheid houdt in dat het individu alle alternatieven  $x$ ,  $y$  en  $z$  beoordeelt. Reflexiviteit houdt in dat  $x$  ten minste zo goed is als een alternatief dat identiek is aan  $x$ . Transitiviteit houdt in dat  $x$  boven  $z$  wordt gerangschikt als  $x$  de voorkeur krijgt boven  $y$ , en  $y$  de voorkeur krijgt boven  $z$ . Dominantie houdt in dat meer van alles (zeg  $x$  en  $y$ ) altijd beter is (en zal worden gekozen). Continuïteit houdt in dat  $x$  en  $y$  vlak bij elkaar uitkomen in de rangschikking als ze vlak bij elkaar liggen in de haalbare verzameling. En convexiteit houdt in dat het beter is een hoeveelheid van zowel  $x$  als  $y$  te hebben dan alleen maar een hoeveelheid  $x$  of  $y$ .

4. De onzekerheid over de reactie van anderen wordt in de speltheoretische benadering van instituties als oplossing van chronische interdependentieproblemen (zoals het prisoner's dilemma) doorgaans weggeredeneerd met de veronderstelling

van gemeenschappelijke kennis over de spelstructuur. In de recente speltheorie wordt terecht stilgestaan bij de moeilijkheden rondom deze bijzondere hulpveronderstelling.

5. Procedurele rationaliteit tendeeft naar Webers conceptie van formele rationaliteit. Het gaat om het proces van waarden, kennen, verwachten, gegevens zoeken, redeneren, vergelijken, rekenen en rangschikken. De inhoud van het doel van de actor (Webers substantiële rationaliteit) is irrelevant. Overigens kunnen zowel het doelgerichte handelen (Webers doelrationaliteit) als het intrinsiek waardevolle handelen (Webers waarderationaliteit) aan Simons procedurele rationaliteit onderhevig zijn. De instrumentele en procedurele rationaliteit van de overige categorieën van Weber (traditioneel en affectief gedrag) is daarentegen een betwiste zaak.

6. Onder politicologen wordt het eerste institutionalisme aangeduid als 'economie van de politiek' en het tweede als 'politiek van de economie'.

## Literatuur

- Albert, M., 1992, *Kapitalisme contra kapitalisme*, Amsterdam.
- Arrow, K.J., 1994, 'Methodological individualism and social knowledge', *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 84.
- Barry, B., 1989, *Theories of justice*, Berkeley.
- Beer, P. de, 1993, *Het verdiende inkomen*, Houten.
- Beus, J.W. de, 1989, *Markt, democratie en vrijheid*, Zwolle.
- Beus, J.W. de, 1991, 'De onttroning van het eigenbelang in de harde politieke wetenschap', *Acta Politica*, 26.
- Beus, J. de, 1993, *Economische gelijkheid en het goede leven*, Amsterdam.
- Beus, J.W. de, 1994, 'Verdeling in een vechtsmaatschappij', *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 20.
- Beus, J. de en K. van Kersbergen, 1994, 'Employment policy legacy and political party strategy in the Netherlands', *Paper* voor de Conference of Europeanists, Chicago, Maart.
- Binmore, K., 1994, *Playing fair*, Cambridge, Mass.
- Boudon, R., 1979, *La logique sociale*, Parijs.
- Brennan, G., en J.M. Buchanan, 1985, *The reason of rules*, Cambridge.
- Buchanan, J.M., 1975, *The limits of liberty*, Chicago.
- Cohen, G.A., 1988, *History, labour and freedom*, Oxford.
- Coleman, J., 1990, *Foundations of social theory*, Cambridge, Mass.
- Dasgupta, P., 1993, *An inquiry into well-being and destitution*, Oxford.
- Douglas, M., 1987, *How institutions think*, Londen.
- Dowding, K., 1994, 'The compatibility of behaviouralism, rational choice and new institutionalism', *Journal of Theoretical Politics*, 6.
- Drèze, J., en A. Sen, 1989, *Hunger and public action*, Oxford.
- Eggertson, T., 1990, *Economic behavior and institutions*, Cambridge.
- Elster, J., 1978, *Logic and society*, New York.
- Elster, J., 1979, *Ulysses and the syrens*, Cambridge.
- Elster, J., 1983, *Sour grapes*, Cambridge.
- Elster, J., 1983a, *Explaining technical change*, Cambridge.
- Elster, J., (red.), 1986, *Rational choice*, Oxford.
- Elster, J., (red.), 1986a, *The multiple self*, Cambridge.
- Elster, J., en R. Slagstad (red.), 1988, *Constitutionalism and democracy*, Cambridge.
- Elster, J., 1989, *Solomonic judgements*, Cambridge.
- Elster, J., 1989a, *The cement of society*, Cambridge.
- Elster, J., 1989b, 'Social norms and economic theory', *Journal of Economic Perspectives*, 3.
- Elster, J., 1990, 'Norms of revenge', *Ethics*, 100.
- Elster, J., 1992, *Local justice*, New York.
- Elster, J., 1994, 'The constitution-making process', *Paper* for the European Public Choice Society, Valencia, April.
- Engbersen, G., et al. (red.), 1994, *Zorgen in het Europese huis*, Meppel.
- Esping-Andersen, G., 1990, *Three worlds of welfare capitalism*, Cambridge.
- Esping-Andersen, G. (red.), 1993, *Changing Classes*, Londen.
- Frey, B.S., 1992, *Economics as a science of human behaviour*, Boston.
- Gauthier, D., 1986, *Morals by agreement*, Oxford.
- Gibbard, A., 1990, *Wise choices, apt feelings*, Oxford.
- Gottschalk, P., 1993, 'Changes in inequality of family income in seven industrialized countries', *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 83.
- Griffith, W.B., en R.S. Goldfarb, 1991, 'Amending the economist's "rational egoist" model to include moral values and norms', in K.J. Koford en J.B. Miller (red.), *Social norms and economic institutions*, Ann Arbor.
- Hamlin, A.P., 1991, 'Rational revenge', *Ethics*, 101.
- Hardin, R., 1988, *Morality within the limits of reason*, Chicago.
- Hargreaves Heap, S., 1989, *Rationality in economics*, Oxford.
- Hargreaves Heap, S., et al., (red.), 1992, *The theory of choice*, Oxford.
- Hartog, J., et al., 1994, 'Loonvorming in Nederland en de Verenigde Staten', *Economisch Statistische Berichten*, 79.
- Hayek, F.A., 1982, *Law, legislation and liberty*, Londen.
- Heiner, R., 1983, 'The origins of predictable behavior', *American Economic Review*, 73.
- Hermkens, P.L.J., en W. Arts, 1992, *Wat ieder toekomt*, Utrecht.
- Hodgson, G.M., 1988, *Economics and institutions*, Cambridge.
- Hodgson, G.M., 1993, *Economics and evolution*, Cambridge.
- Hofstede, G., 1991, *Allemaal andersdenkenden*, Amsterdam.
- Hogarth, R.M., en M.W. Reder (red.), 1986, *Rational choice*, Chicago.
- Kirchgässner, G., 1991, *Homo Oeconomicus*, Tübingen.
- Kloosterman, R., 1993, 'Amsterdamned', *Urban Studies*, 31.
- Knight, J., 1992, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge.
- Krugman, P., 1993, *Peddling prosperity*, New York.
- Lane, J.E., 1993, *The public sector*, Londen.
- Lijphart, A., 1984, *Democracies*, New Haven.
- Lijphart, A., en M.L. Crepaz, 1991, 'Corporatism and consensus democracy in eighteen countries', *British Journal of Political Science*, 21.

- Mäki, U., et al. (red.), 1993, *Rationality, institutions and economic methodology*, Londen.
- March, J.G., en J.P. Olson, 1989, *Rediscovering institutions*, New York.
- Metha, J., et al., 1992, 'The nature of salience', *Paper*, School of Economic and Social Studies, University of East Anglia, Norwich, September.
- North, D.C., 1981, *Structure and change in economic history*, New York.
- North, D.C., 1990, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge.
- North, D.C., 1994, 'Economic performance through time', *American Economic review*, 84.
- Nozick, R., 1974, *Anarchy, state and utopia*, New York.
- Nozick, R., 1993, *The nature of rationality*, Princeton.
- Nozick, R., 1994, 'Invisible-hand explanations', *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 84.
- Nozick, R., 1977, 'On Austrian methodology', *Synthese*, 37.
- OECD, 1993, *Employment outlook*, Parijs, juli.
- Olson, M., 1982, *The rise and decline of nations*, New Haven.
- Ostrom, E., 1990, *Governing the commons*, Cambridge.
- Ostrom, E. et al., 1994, *Rules, games and common-pool resources*, Ann Arbor.
- Parfit, D., 1985, *Reasons and persons*, Oxford.
- Pekkarinen, J., et al. (red.), 1992, *Social corporatism*, Oxford.
- Pellikaan, H., 1994, *Anarchie, staat en het prisoner's dilemma*, Delft.
- Persson, T., en G. Tabellini, 1994, 'Is inequality harmful to growth?', *American Economic Review*, 84.
- Powell, W.W., en P.J. DiMaggio (red.), *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, 1991.
- Raiffa, H., 1982, *The art and science of negotiation*, Cambridge, Mass.
- Rawls, J., 1971, *A theory of justice*, Cambridge, Mass.
- Reich, R.B., 1992, *The work of nations*, New York.
- Rowe, N., 1989, *Rules and institutions*, New York.
- Rutherford, M., 1994, *Institutions in economics*, Cambridge.
- Schelling, T., 1960, *The strategy of conflict*, Cambridge, Mass.
- Schotter, A., 1981, *The economic theory of social institutions*, Cambridge.
- Schotter, A., 1994, *Microeconomics*, Glasgow.
- Schweers Cook, K., en M. Levi (red.), 1990, *The limits of rationality*, Chicago.
- SCP, 1994, *Sociale en Culturele Verkenningen 1994*, Rijswijk, Juni.
- SCP, 1994a, *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*, Rijswijk.
- Sen, A., 1981, *Poverty and famines*, Oxford.
- Sen, A., 1987, *On ethics and economics*, Oxford.
- Sen, A., 1989, 'Economic methodology', *Social Research*, 56.
- Sen, A., 1993, 'Internal consistency of choice', *Econometrica*, 61.
- Simon, H.A., 1983, *Reason in human affairs*, Oxford.
- SoZaWe, 1994, *Sociale nota 1995*, Den Haag, September.
- Steinmo S. et al. (red.), 1992, *Structuring politics*, Cambridge.
- Sugden, R., 1986, *The economics of rights, co-operation and welfare*, Oxford.
- Sugden, R., 1989, 'Spontaneous order', *Journal of Economic Perspectives*, 3.
- Sugden, R., 1991, 'Rational choice', *Economic Journal*, 101.
- Sugden, R., 1993, 'Thinking as a team', in E. Frankel Paul et al. (red.), *Altruism*, Oxford.
- Swaan, A. de, 1989, *Zorg en de staat*, Amsterdam.
- Swaan, A. de, 1994, 'Identificatie in uitdijende kring', *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 20.
- Taylor, M., 1993, 'Structure, culture and action in the explanation of social change', in W.J. Booth et al. (red.), *Politics and rationality*, Cambridge.
- Thompson, M. et al., 1990, *Cultural theory*, Boulder.
- Ullman-Margalit, E., 1977, *The emergence of norms*, Oxford.
- Wildavsky, A., 1994, 'Why self-interest means less outside of a social context', *Journal of Theoretical Politics*, 6.
- Williamson, O., 1985, *The economic institutions of capitalism*, New York.
- Wilterdink, N., 1993, *Ongelijkheid en interdependentie*, Groningen (ora.).
- Zukin, S., en P. DiMaggio (red.), 1990, *Structures of capital*, Cambridge.