

COCK A. HAZEU

Institutionele. economie

EEN OPTIEK OP ORGANISATIE-
EN STURINGSVRAAGSTUKKEN

uitgeverij
coutinho

INSTITUTIONELE ECONOMIE

Institutionele economie

Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken

Cock A. Hazeu

Tweede, herziene druk

uitgeverij | C
coutinho

bussum 2019

© 2000/2007 Uitgeverij Coutinho bv

Alle rechten voorbehouden.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16 h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

Eerste druk 2000

Tweede, herziene druk 2007, vierde oplage 2019

Uitgeverij Coutinho

Postbus 333

1400 AH Bussum

info@coutinho.nl

www.coutinho.nl

Omslag: studio Pietje Precies bv, Hilversum

Noot van de uitgever

Wij hebben alle moeite gedaan om rechthebbenden van copyright te achterhalen. Personen of instanties die aanspraak maken op bepaalde rechten, wordt vriendelijk verzocht contact op te nemen met de uitgever.

ISBN 978 90 469 0064 2

NUR 780

Voorwoord

Voorwoord bij de eerste druk

Organisatie- en sturingsvraagstukken worden vanuit verschillende disciplines bestudeerd. Onder andere bestuurskundigen, politicologen, sociologen en economen houden zich hiermee bezig. Vanuit de economische discipline is er de laatste twee decennia duidelijk een leerstuk ‘institutionele economie en economische organisatietheorie’ opgekomen. Daarin wordt met name aandacht gevraagd voor het belang van instituties, organisaties, in het verleden gevormde vaste gewoontes en gedragscodes bij economisch handelen. Ook onvolledige informatie en niet-volledig rationeel gedrag bepalen het gedrag van individuen, overheden, bedrijven en andere organisaties. Dat heeft geleid tot nieuwe theorieën, zoals transactiekostentheorie, principaal-agentbenadering, en eigendomsrechtentheorie, die tezamen de *hardcore* van de nieuwe institutionele economie vormen. Dit soort theorieën is een aanvulling op de traditionele economische theorie waarin als regel wordt uitgegaan van een consument, producent of overheid die alles weet – de prioriteit in de eigen voorkeuren, precieze prijzen en kosten, de effectiviteit van de beschikbare instrumenten, het gedrag van anderen – en op ieder moment plussen en minnen van verschillende keuzemogelijkheden tegen elkaar afweegt om zo tot de beste beslissing te komen. Economen die opgevoed zijn in die denktrant zien daar de beperkingen wel van in: *als* we niet zus en zo veronderstellen, *dan* kunnen we geen redenering, verklaring of voorspelling opstellen. Niet-economen vinden deze denktrant vaak irreëel, zoniet wereldvreemd.

Dit boek probeert een brug te slaan tussen de denktrant van (toekomstige) economen en niet-economen, zoals bestuurskundigen, politicologen, sociologen en juristen, opdat we van elkaar kunnen leren. Het boek wil aan niet-economen laten zien dat moderne loten aan de stam van economische theorievorming concepten hebben opgeleverd die bruikbaar zijn bij de studie van organisatie- en sturingsvraagstukken. Studenten economie daarentegen krijgen institutioneeconomische concepten wel zo her en der in hun studie mee, maar ervaren als leemte het ontbreken van een helder en consistent overzicht dat die theorieën samenvat, met elkaar in verband brengt en toepast. Dit boek hoopt ook in die behoefte te voorzien. Ten slotte pretendeert dit boek een ‘ideeënboek’ te zijn, waarbij een aantal toepassingen van die nieuwe concepten

is uitgewerkt voor belangrijke besturingsvraagstukken in de publieke sector, zoals de organisatorische vormgeving van publieke taken, de aansturing van de sociale zekerheid, de bestuurlijke ratio van centrale bankonafhankelijkheid, de betekenis van een 'overlegeconomie' als sturingsmodel in een samenleving. De claim van de institutionele economie is, met andere woorden, in dit soort belangrijke maatschappelijke discussies aan een beter inzicht te kunnen bijdragen.

Ten behoeve van de leesbaarheid heb ik een aantal illustraties bij theorieën of uitweidingen bij belangrijke begrippen in aparte kaders ondergebracht. Verder sluit ieder hoofdstuk af met een korte conclusie. Aan het eind van het boek is een bijlage opgenomen met belangrijke begrippen. Tevens zijn een zaken- en een personenregister toegevoegd.

Over de materie van dit boek ben ik meer gestructureerd begonnen na te denken toen ik – als econoom – hierover college ging geven aan bestuurskundigen en sociologiestudenten aan de Sociale Faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ik heb in dat verband veel profijt gehad van de reacties van mijn studenten. Het manuscript heb ik ook voorgelegd aan een aantal collega's. Voor hun uitvoerig commentaar ben ik veel dank verschuldigd aan prof.dr. F.A.G. den Butter (WRR, VU), drs. J.J.A. Eggelte (WRR), prof.dr. A. Heertje (UvA), prof.dr. G.W.J. Hendrikse (EUR), prof.dr. D.J. Wolfson (EUR, Eerste Kamer) en dr.ir. F.A. van der Zee (NEI). Ook kreeg ik een aantal nuttige opmerkingen van ir. P. Kuiper (TNO) en prof.dr. M. Scheltema (WRR).

Tosca Ruys van Coutinho toonde zich een veeleisende en stimulerende uitgever; ook zij heeft veel bijgedragen aan verdere verbetering van het manuscript. Ten slotte heb ik dankbaar gebruik kunnen maken van een aantal anonieme referentenrapporten uit de kring van de Coutinhoserie 'Nieuwe didactiek voor bestuur en politiek'.

De materie die ik in dit boek probeer toegankelijk te maken en over te dragen, boeit mij mateloos. Met het afsluiten van dit manuscript heb ik mijn denken erover niet stilgezet. Opmerkingen en suggesties van studenten, docenten en andere lezers stel ik dan ook zeer op prijs.

Cock A. Hazeu
Delft, januari 2000

Voorwoord bij de tweede druk

Institutionele economie heeft na het uitkomen van de eerste druk in 2000 al snel zijn weg gevonden in een groot aantal universitaire en andere opleidingen. Het vakgebied blijft zich echter ontwikkelen en een tweede druk is na een aantal jaren dan ook op zijn plaats. Ten opzichte van de eerste druk is de structuur (hoofdstukken- en paragrafenindeling) ongewijzigd gebleven. Toegevoegd zijn de concepten 'fout van de eerste soort'/'fout van de tweede soort' in relatie tot het informatieprobleem (par. 3.5), Williamsons 'lagenschema' van – op een tijdschaal geordende – verschillende soorten concepten, instituties en economisch gedrag (par. 4.1) en het begrip *motivation crowding-out* (par. 4.4). Verder zijn er door de hele tekst veranderingen aangebracht in de vorm van aanpuntingen en actualisering. Daarbij heb ik mijn voordeel kunnen doen met nuttig commentaar van diverse gebruikers, zowel docenten als studenten. Met name wil ik bedanken: prof.dr. Peter Cornelisse (Erasmus Universiteit Rotterdam), dr. Ab Klink (Wetenschappelijk Instituut CDA en Eerste Kamer; inmiddels minister van Volksgezondheid), drs. Chrit Leenders (Kenniskring Cesrt), mr.dr. Robert H.J. Mosch (De Nederlandsche Bank) en Jakko Vente (Erasmus Universiteit Rotterdam). Verder was drs. Krijn J. Poppe (Landbouw-Economisch Instituut) bereid om het herziene concept integraal te lezen en te becommentariëren.

Momenteel wordt ook het economieonderwijs in de tweede fase van vwo en havo op een modernere leest geschoeid. Een commissie onder leiding van prof. Coen Teulings beval in 2002 (in het rapport *Economie moet je doen*) inhoudelijke vernieuwing van het curriculum aan, onder andere in de vorm van de introductie van aspecten van institutionele economie. In het kader van de voorbereiding van die vernieuwing vroeg de Vereniging van leraren in de economische en maatschappelijke vakken mij een artikelenreeks te maken voor hun *Tijdschrift voor het Economisch Onderwijs* (jaargang 2004, nrs. 3, 4, 5 en 6). Ik heb de geboden gelegenheid graag aangegrepen om ook hier het leerstuk *Institutionele economie* voor het voetlicht te brengen. Het maken van die artikelen is bovendien nuttig geweest om de didactische presentatie verder aan te scherpen. Daarvoor ben ik het *Tijdschrift voor Economisch Onderwijs*, en met name zijn hoofdredacteur drs. Gerrit Gorter, erkentelijk.

Cock A. Hazeu
Delft, april 2007
hazeu@wanadoo.nl

Inhoud

1 Inleiding	11
1.1 Het economisch analysekader	11
1.2 De opbouw van het betoog	19
2 De plaats van de institutionele economie in de economische theorie	21
2.1 De neoklassieke economische theorie	21
2.2 De beperkingen van de neoklassieke theorie	23
2.3 Institutionele economie	29
3 Het transactiekostenconcept – de verschillende bronnen van theorievorming	35
3.1 Inleiding	35
3.2 Behavioral theory of the firm	38
3.2.1 Meerdere stakeholders	39
3.2.2 De onderneming als alternatief voor een markt	39
3.2.3 Coasetheorema: het belang van vaststelling van eigendomsrechten	44
3.2.4 De coördinatiemechanismen binnen een onderneming	50
3.3 Informatieverwerking, beperkte rationaliteit en vormen van leren	51
3.4 Verzekeringstheorie	55
3.4.1 De ex ante informatieasymmetrie: verborgen karakteristieken leiden tot averechtse selectie	57
3.4.2 Reacties op averechtse selectie	58
3.4.3 De ex post informatieasymmetrie: moral hazard leidt tot verborgen beslissingen	61
3.4.4 Reacties op moral hazard	62
3.4.5 Veralgemeenisering van de informatieproblematiek	63
3.5 Public choice	65

4 De nieuwe institutionele economie: property rights-, transactiekosten- en principaal-agenttheorie	71
4.1 Inleiding	71
4.2 Property rightstheorie	74
4.3 Transactiekostentheorie	79
4.4 Principaal-agenttheorie	85
5 Een aantal specifieke toepassingen op macroniveau en in de publieke sector	95
5.1 Inleiding	95
5.2 De organisatie van de uitvoering van publieke taken	97
5.3 Het bijzondere geval van de sociale zekerheid: plural principals	106
5.4 'Zelfbinding' door beleidsmakers; de casus van centralebank-onafhankelijkheid	110
5.5 Instituties in de moderne macro-economie	116
5.6 Sociaal kapitaal: de betekenis van vertrouwen in een economische orde	119
6 Conclusie	129
6.1 Economie als 'theorie van alles'?	129
6.2 Een onderzoeksprogramma voor de institutionele economie	131
Noten	133
Begrippenlijst	137
Literatuur	143
Personenregister	147
Zakenregister	149

1 Inleiding

1.1 Het economisch analysekader

Het doel van dit boek is om een belangrijk onderdeel van de moderne economische theorievorming toegankelijk te maken voor een brede groep van belangstellenden. Dit kunnen zowel economen zijn, als bestuurskundigen, sociologen, politicologen, juristen en anderen. Met het oog op dit brede publiek is gekozen voor de vorm van een niet-technisch, doorlopend betoog, waarin de belangrijkste basisstukken uit de literatuur worden behandeld. Een aantal veelgebruikte begrippen en voorbeelden is in aparte kadertjes gezet. Bovendien zijn aan het eind van het boek een begrippenlijst, een literatuurlijst, een zakenregister en een personenregister opgenomen.

Het leerstuk – of beter: verzameling leerstukken – dat in dit boek wordt behandeld, staat bekend staat als: (nieuwe) *institutionele economie* of ook wel *economische organisatietheorie*. Daarin staat het *transactie*begrip centraal: het idee dat transacties in een economie niet zonder kosten tot stand komen. Met behulp van dit concept wordt het bestaan van markten, organisaties en instituties verklaard; niet als onaantastbare gegevenheden, maar als alternatieven voor elkaar.

TRANSACTION

Een *transactie* is een ander woord voor het economische begrip 'ruil': een tweezijdige overdracht van eigendomsrechten. Het betreft dus een kwestie van wederkerigheid: 'voor wat, hoort wat'; quid pro quo. Een transactie kan iedere mogelijke juridische vorm aannemen: gepaard gaan met een uitvoerig contract – waar advocaten of notarissen aan te pas komen – tot contracten die gebaseerd zijn op een onuitgesproken verwachting dat de andere partij nu of in de toekomst iets terug zal doen of geven (een 'impliciet contract'). In het meest abstracte gebruik van de term 'contract' – bijvoorbeeld het 'sociale contract' tussen burgers en overheid, of tussen burgers onderling – heeft 'contract' vooral een metaforische betekenis.

Contracten – ruim gedefinieerd – kunnen in heel verschillende soorten samenwerkingsverbanden tot stand komen: twee partijen op een markt, werknemer en directeur in een bedrijf, ambtenaren en leidinggevenden binnen een overheidsinstelling, de verhouding tussen politiek en ambtenarij, de verhouding tussen overheid en burgers; in alle gevallen willen partijen over en weer wat van elkaar.

Transacties brengen dus kosten met zich mee, en zowel bij de voorbereiding als bij de handhaving van afspraken kan dat aantikken. Als de kosten, of de politieke risico's (in een publieke context), te hoog oplopen kan dat een goede reden zijn om van de transactie af te zien.

Het kenobject van de economische wetenschap

Dit boek gaat dus over institutionele economie, als theoretisch concept binnen de economische wetenschap, en over de toepassingsmogelijkheden ervan. Om de vérstrekkende betekenis van dit concept op waarde te kunnen schatten, dient er eerst een veel voorkomend misverstand uit de weg te worden geruimd. Het misverstand – soms zelfs moedwillig gecultiveerd – dat economie alleen over markten gaat, en dat economen de propagandisten zijn van een betere marktwerking, of van marktwerking als zodanig. Een *markt* is de confrontatie van vraag en aanbod van een goed, waarbij het prijsmechanisme voor evenwicht zorgt. Van de weeromstuit zou dan gelden dat overal waar markten *niet* werken, en andere mechanismen en belangen de uitkomsten (mede) bepalen, economen niets te melden zouden hebben omdat het dan zou gaan om niet-economische domeinen waar geen schaarste hoeft te worden gealloceerd, en waar geen doel-middel-rationaliteit als leidraad van het handelen valt te onderkennen. In deze geest duidt men dan bijvoorbeeld de publieke sector (of de zorgsector) aan als de 'niet-economische sector' (sic!), alsof daar geen waardevorming plaatsvindt, er daar geen keuzes tussen schaarse middelen worden gemaakt, en er daar geen sprake zou zijn van optimaliseringsgedrag onder gegeven randvoorwaarden! In dit niet-economische domein zouden vooral andere rationaliteiten het gedrag bepalen, met name politieke, juridische of sociale.

Deze opvatting, waarin de inhoud van het rationaliteitsbegrip varieert met het domein van handelen – de economie, de politiek, enzovoort – wordt hier afgewezen als onjuist en onvruchtbaar. Het problematische eraan is dat de economie vooral vanuit een – te beperkt – *ervaringsobject* ('rokende schoorstenen') wordt benaderd.

Hoe zit het dan wel? Economie, als iedere wetenschappelijke discipline, wordt in de eerste plaats gekenmerkt door haar *kenobject* (focus, optiek, het kenmerkende perspectief), te weten de veronderstelling dat mensen doelbewust handelen in situaties van relatieve schaarste. Dit staat bekend als de *rationaliteits-hypothese*. Schaarste – de spanning tussen wensen en mogelijkheden – dwingt tot keuzes: meer van het één is minder van het ander. Economie bekijkt dus een – niet onbelangrijk – facet van het totale menselijk handelen. Het *ervaringsobject* (locus, toepassingsgebied) van de economische wetenschap bestaat

uit al die verschillende situaties van relatieve schaarste. Het zal duidelijk zijn dat dergelijke schaarstesituaties niet beperkt zijn tot de wereld van markten, ondernemingen en consumenten, maar zich evenzeer voordoen in de publieke sector.

Daarbij is de economische methode sterk *deductief* van aard: ze poneert niets; ze oppert slechts plausibele verbanden, en probeert die vervolgens empirisch te toetsen. Kijken hoe lang de kruik te water gaat totdat hij barst; dan een verbeterde kruik te water laten, en weer kijken (Wolfson, 2000).

DEFINITIE ECONOMISCHE WETENSCHAP

Een veel gebruikte formele definitie van de economische wetenschap is van Lionel Robbins (in *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, London, MacMillan, 1935): 'Economics is the science which studies human behaviour as a relationship between ends and scarce means that have alternative uses.'

Economie, efficiency, geld

Economie gaat dus niet alleen over markten, en ook niet alleen over geld. De veronderstelling dat mensen rationeel handelen in situaties van relatieve schaarste vindt haar vertaling in een streven naar *efficiency*: het principe van het 'kleinste middel' (Wolfson, 1988). Meer wordt geprefereerd boven minder; beter wordt geprefereerd boven slechter. Dit efficiencystreven komt tot uitdrukking in centrale economische begrippen als kosten, winst, productie, consumptie. Kenmerkend voor die begrippen is dat ze allemaal in geld worden uitgedrukt. Dat is makkelijk: een situatie die *ceteris paribus* (dat wil zeggen veronderstellend dat alle overige omstandigheden hetzelfde blijven) gepaard gaat met *meer* kosten of die leidt tot *minder* winst, is niet efficiënt. Geld vervult hier de functie van gezamenlijke noemer; het maakt het mogelijk verschillende situaties met elkaar te vergelijken. Zo worden verschillende kostensoorten meestal in geld uitgedrukt en bij elkaar geteld. Een enkele keer worden alle kosten in tijd uitgedrukt, maar meestal kan dat niet.

De *numeraire*functie van geld mag ons echter niet op het verkeerde been zetten, namelijk dat economie alleen over geld zou gaan, of dat economen zouden denken dat mensen alleen door geldelijke aspecten worden gedreven. Zoals gezegd zijn dit twee populaire misverstanden. Economie is een maatschappijwetenschap, en economen zouden dan ook geen mechanistisch-reductionaire beelden van economisch handelen, gedrag en ontwikkelingen moeten koesteren of zich laten aanpraten.

De moderne economie gaat daarentegen uit van een ruim welvaartsbegrip. Mensen worden geacht hun voorkeuren te kunnen ordenen in individuele nutsfuncties. In nutsfuncties zit alles waar mensen belang aan hechten: materiële en immateriële zaken; zaken van direct eigenbelang, maar ook de welvaartsposities van anderen, dichtbij of verder weg. Economen veronderstellen dus *niet* dat mensen alleen ‘gaan’ voor hun directe eigenbelang, maar houden ook rekening met allerlei vormen van solidariteit en loyaliteit – dit heet ‘altruïsme’ of ‘nutsinterdependentie’. Verder is de economische discipline analytisch van aard: ze observeert en probeert te verklaren. Maar ze schrijft niets vóór, is niet normatief ten aanzien van de doelen die mensen nastreven: het één is niet ‘beter’ dan het ander. Economie gaat niet over doelen – en er zijn ook geen ‘economische doelen’ versus ‘niet-economische doelen’ – maar over middelen: hoe kunnen eenmaal gekozen doelen het best worden bereikt?

Het belang van informatie

Transacties in het economisch verkeer gaan als regel gepaard met informatie-tkortoren en onzekerheid: wast Omo wel echt witter dan wit?; zal de overheid mijn belastinggeld wel goed besteden?; is de nieuw aangetrokken medewerker echt zo goed als hij zich voordeed in het sollicitatiegesprek? In de institutionele economie wordt de rol van instituties zó uitgelegd dat zij helpen om die onzekerheid in het economisch verkeer te verkleinen. Op veel consumptiegoederen zit een garantie; bovendien laat de Consumentenbond goederen keuren. Belastingheffing moet op de wet gebaseerd zijn; rekenkamers letten op doelmatige besteding ervan door overheden. Nieuwe medewerkers krijgen vaak een tijdelijk arbeidscontract aangeboden om te kunnen zien of ze naar verwachting functioneren. Garanties, Consumentenbond, wetten, rekenkamers en arbeidscontract zijn allemaal voorbeelden van instituties. Een definitie van instituties staat in het volgende kader. Binnen de economische discipline houden in het bijzonder de institutionele economie en de economische organisatie-theorie zich bezig met de rol van instituties. Bij de economische organisatie-theorie gaat het dan met name om de analyse van instituties als efficiënte oplossingen in een organisatie- en marktcontext: bijvoorbeeld om het verklaren van beloningsschema's binnen bedrijven, of het fenomeen van verticale integratie, of franchising op markten, en nog veel meer. De institutionele economie bekijkt instituties ook op het macroniveau van een economische orde.

Het bestaan van een markt, een bedrijf, een overheid, wet- en regelgeving, een institutie of conventie; niets daarvan is dus op voorhand gegeven, maar al dergelijke fenomenen zijn te beredeneren op grond van de plussen (functies) en minnen (disfuncties) die ze opleveren bij het tot stand komen van transacties. De sleutel in die analyse is de rol van *informatie*. Het kunnen beschikken over

informatie is vaak ongelijk verdeeld over partijen, en dat geldt ook de capaciteiten om ermee om te gaan. We spreken dan van *asymmetrische informatie*: ‘verschillende mensen weten verschillende dingen’. In de praktijk beschikken actoren als regel niet over volledige informatie over alle factoren die van belang zijn bij economische beslissingen, zoals voorkeuren, randvoorwaarden, alternatieven, prijzen, kosten, inzet van anderen. Om een transactie tot stand te brengen, moet je dus informatie *verwerven*. Daarvoor moet je kosten maken: *informatiekosten*; een vorm van *transactiekosten*. Vragen daarbij zijn hoever je bereid bent te gaan, welke instrumenten je inzet, en voor welke institutionele vormgevingen je kiest om transactiekosten in de hand te houden.

Door die universele benadering van economische verschijnselen vanuit informatie als scharnierpunt bij het tot stand komen van een transactie, gaat de institutionele economie heen over het traditionele onderscheid in het economisch vakgebied tussen bedrijfseconomie en algemene economie. Wel zijn er vanuit die beide onderdelen van de economische wetenschap bijdragen geleverd aan dit nieuwe leerstuk.

INSTITUTIES

Instituties zijn door mensen ontworpen structuren die beperkingen opleggen aan hun economische, sociale en politieke gedrag. Daardoor verkleinen ze onzekerheid. In navolging van Douglas North (1990) – de Nobelprijswinnaar economie van 1993 – maken we onderscheid tussen formele en informele instituties:

- Formele instituties of formele beperkingen zijn bijvoorbeeld: besluitvormingsregels, de grondwet, andere wetten en regelgeving, eigendomsrechten, overeenkomsten, contracten. Sommige auteurs duiden ook organisatievormen, zoals de overheid, of de SER, of de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (PBO's) aan als institutie.
- Informele instituties zijn bijvoorbeeld: gedragsregels, gezamenlijke gewoonten en conventies.

Kenmerkend is verder dat instituties niet voor eens en altijd gegeven zijn. Onder invloed van veranderingen in de omgeving waarin ze hun functie vervullen, kunnen instituties zich aanpassen of worden aangepast, wat vaak een proces is van stukje bij beetje (*incrementele verandering*). Als instituties zich niet, niet goed of te laat aanpassen, komen ze onder druk te staan. Daarbij is een vast kenmerk dat veranderingen in en van instituties als regel langzaam plegen te verlopen (zie het schema van Williamson in par. 4.1).

Welvaart en optimale allocatie

Gaat economische theorie dus *niet* vooral over de werking van markten? Het zou overdreven zijn om die vraag te beantwoorden met: niets is minder waar. Een markt is een mechanisme dat vaak op efficiënte wijze informatie biedt over wat dingen waard zijn. En soms ligt er een welvaartswinst voor het oprapen door de barrières te slechten die een goede of betere marktwerking belemmeren. De werking van het prijs- en marktmechanisme is dan ook de harde kern van de economische theorie. Maar het idee – zoals hiervoor al gehekeld – van ‘economie = markt’ houdt een verwarring in van doelen en instrumenten.

Economie gaat over het bereiken van welvaart als doel. Welvaart wordt daarbij breed opgevat: niet alleen allerlei materiële zaken kunnen bijdragen aan de welvaart van mensen, maar ook immateriële, zoals een goed leefmilieu of de welvaartspositie van medemensen. Welvaart is dus een zaak van *subjectieve* nutsbeleving.

Als, bij een bepaalde veronderstelde maatschappelijk wenselijk geachte inkomensverdeling en een verdeling in de tijd als randvoorwaarden, de meest *efficiënte* uitkomst qua productie en consumptie wordt bereikt, is er sprake van een *optimale allocatie*. De eerste twee zinnen van een beroemd artikel van Harvey Leibenstein (1966) luiden: At the core of economics is the concept of efficiency. Microeconomic theory is concerned with allocative efficiency.

OPTIMALE ALLOCATIE (zie ook Wolfson, 2000)

Een optimale allocatie is een situatie waarin het aanbod zich heeft aangepast aan de vraag en er een ‘best mogelijk’ bestedingspatroon of productiepatroon is ontstaan, dat aansluit bij de schaarsteverhoudingen. De economie ziet het optimaliteitsbegrip dus als vraagbepaald: het aanbod wordt geacht zich aan de vraag aan te passen, en niet andersom. De macht van de aanbieder is ondergeschikt aan die van de vrager.

De optimaliteit van de allocatie (de beste manier om de koek te maken) is niet de enige dimensie van het welvaartsbegrip. Er zijn nog twee andere dimensies: de *verdeling* (hoe is de koek verdeeld over mensen?) en de *duurzaamheid*: hoe is de koek verdeeld in de tijd, over verschillende generaties? In het Engels worden deze drie dimensies van het welvaartsbegrip aangeduid als: ‘The best use, the fair use, and the sustainable use of resources.’

Instrumentkeuze: markt – hiërarchie

Aan het bereiken van een optimale of efficiënte allocatie zijn diverse kosten verbonden, waaronder transactiekosten (met informatiekosten als belangrijk onderdeel daarvan). Mede afhankelijk van hoe die kosten uitpakken, proberen economen vervolgens te beredeneren wat het beste instrument is. Dat instrument is soms een markt – want een markt is een instrument, geen doel – en soms is dat een hiërarchie, zoals een bedrijf of een overheid. Markten zijn daarbij op te vatten als horizontaal, hiërarchie als verticaal *coördinatiemechanisme* van economische beslissingen.

In een vervolganalyse kan soms worden beredeneerd dat, gegeven een gekozen coördinatiemechanisme, efficiëntieverbetering mogelijk is: binnen een markt door de formele kaders van die markt te versterken – bijvoorbeeld door eigendomsrechten beter te definiëren, of door toezicht op kwaliteit te organiseren; binnen een hiërarchie door marktanaloge prikkels te introduceren. Voorbeelden van dit laatste zijn een bedrijf dat *profit centers* introduceert om werknemers motivatieprikkels te geven, of een overheid die agentschappen in het leven roept en daarmee contracten sluit. Een andere wijze waarop instrumenten elkaar aanvullen, is te vinden in het ‘opdelen’ van goederen. Zo kan de levering van gas worden opgesplitst in (de aansluiting op) het netbeheer, en het gas zelf. De autoweg is een publiek goed, maar kan door een private partij worden aangelegd en onderhouden, en soms zelfs geëxploiteerd (tolweg). Markt en hiërarchie als coördinatiemechanismen vullen elkaar dus aan en kunnen elkaar versterken; in die zin vormen ze geen absolute tegenstelling tot elkaar.

Concluderend kunnen we stellen dat de *instrumentkeuze* voor de optimale voorzieningswijze iedere keer bepaald wordt door beredeneerde afwegingen te maken waarin alle opbrengsten en kosten worden meegenomen van het ene versus het andere alternatief, inclusief de transactiekosten die aan de betreffende voorzieningswijze verbonden zijn.

Padafhankelijkheid en veranderingskosten

In deze benadering wordt daarmee ook afstand genomen van de met name in de jaren zeventig en tachtig in het publieke debat veel gekoesterde tweedeling *overheid versus markt*. Dat tegenstellingsdenken is weinig vruchtbaar geweest. Tekenend daarvoor is ook de onmogelijkheid om min of meer objectief, en als het even kan voor eens en altijd, vast te stellen wat de kerntaken van de overheid zijn en wat aan de markt dient te worden overgelaten. Er bestaat niet zo’n objectieve scheiding tussen publiek en privaat domein. De verhoudingen tussen overheid en markt zijn veeleer vloeiend; de optimale situatie is *contingent*, dat wil zeggen mede afhankelijk van specifieke omstandigheden. Vanwege de *veranderingskosten* die verbonden zijn aan het overgaan van de ene naar de

andere situatie, is binnen een bepaald traject ook historisch bepaald of een bepaald arrangement – bijvoorbeeld publiek dan wel privaat, of een bepaalde institutie – optimaal is (zie ook Dixit, 1996). Hoge veranderingskosten maken een theoretisch optimale situatie – als er geen veranderingskosten zouden zijn – niet haalbaar. Voor dit verschijnsel wordt de term ‘padafhankelijkheid’ gehanteerd: het in het verleden afgelegde pad (= in het verleden gemaakte keuzes, vaste gedragspatronen die men zich heeft eigen gemaakt, en dergelijke) staat bepaalde keuzemogelijkheden *nu* in de weg (*lock-in*). Daardoor zijn uitkomsten die in (neoklassieke) theorie beter c.q. optimaal zijn, niet bereikbaar. Zo is bijvoorbeeld de scheiding tussen publiek en privaat historisch bepaald; de transactiekosten van het omzetten van publieke in private organisaties kunnen te hoog oplopen. ‘History matters!’

Zowel op macro- als op microniveau zijn er voorbeelden van padafhankelijkheden aan te wijzen. Steeds komt het erop neer dat door een eenmaal in het verleden gemaakte keuze een ontwikkelingspad is vastgelegd, waarop geen terugkeer meer mogelijk is naar de originele toestand waarin nog alle keuzes open liggen. Twee voorbeelden op microniveau zijn het qwerty-toetsenbord en de computerapparatuur van banken. Het qwertytoetsenbord van schrijfmachines en tekstverwerkers is een casus die vaak wordt aangehaald. Ooit bedacht de ontwerper van de eerste typemachine dat die qwertyvolgorde van de letters optimaal was, om te voorkomen dat de tikhamertjes elkaar zouden raken. Nu bestaat dat probleem niet meer, en sindsdien zijn er ook toetsenborden ontwikkeld met een andere lettervolgorde waarop men sneller kan typen. Toch is het qwertybord de standaard gebleven omdat nu eenmaal iedereen geleerd heeft daarop te werken. De veranderingskosten zijn met andere woorden te hoog om de theoretisch optimale situatie te kunnen bereiken. Een dergelijke padafhankelijkheid van een technologie uit het verleden staat bekend als een ‘technologieval’ (*technological lock-in*). Dit voorbeeld maakt ook het belang duidelijk dat ondernemingen hebben om bij zeer kostbare zaken als computerbesturingssystemen of andere moderne elektronica de ‘standaard’ te kunnen zetten.

Het tweede voorbeeld van een technological lock-in bestaat uit de computerapparatuur die banken gebruiken. De overboekingen gebeuren vaak nog met programma’s die al enkele decennia oud zijn. Om de binnenste schil van de programmatuur zijn in de loop der tijd wel schillen gebouwd van meer moderne programma’s, maar het is welhaast onmogelijk – want erg kostbaar – om die binnenste schil te moderniseren.

1.2 De opbouw van het betoog

In dit hoofdstuk is neergezet wat de focus van de economische discipline is: het rationele gedrag van actoren in situaties van relatieve schaarste die tot keuzes dwingen. Die focus kan worden toegepast op een breed ervaringsobject: consumenten, producenten, markten, maar ook op het bestaan en gedrag van overheden, de inzet van beleidsinstrumenten, organisatievormen en instituties. Die brede insteek biedt de ruimte om het transactiekostenconcept tot z'n recht te laten komen; de kern van de *nieuwe institutionele economie*. In hoofdstuk 2 wordt die institutionele economie geplaatst in relatie tot de hoofdstroom van het economisch denken: de zogenaamde *neoklassieke theorie*. Een aantal theoretische vooronderstellingen die kenmerkend zijn voor die neoklassieke theorie is in de loop der tijd aangevochten. Dat heeft geleid tot nieuwe leerstukken die gezien kunnen worden als de bronnen van theorievorming die uiteindelijk hebben geleid tot het concept van transactiekosten (hoofdstuk 3). Zo zijn als reactie en aanvulling op de neoklassieke theorie nieuwe ideeën uitgekristalliseerd over het gedrag *binnen* bedrijven. Daarmee ontwikkelde het traditionele theorieonderdeel over het producentengedrag zich tot een *behavioral theory of the firm*. Andere aanknopingspunten voor het ontstaan van de nieuwe institutionele economie kunnen gevonden worden in meer realistische theorievorming over hoe het beslissingsgedrag van individuen in elkaar steekt, over hoe bepaalde mechanismen en instrumenten kunnen worden verklaard als wijze van omgaan met onvolledige informatie, en hoe het gedrag van actoren in de collectieve sector in elkaar zit. De theorie van de nieuwe institutionele economie bestaat uit drie, met elkaar samenhangende, leerstukken: de eigendomsrechtentheorie, de transactiekostentheorie en de principaal-agenttheorie (hoofdstuk 4).

De meeste *toepassingen* van de institutionele economie en economische organisatie-theorie in de literatuur hebben betrekking op het microniveau van bedrijven in markten. In dit boek wordt daarom juist een aantal toepassingen uitgewerkt op het macroniveau van de economische en maatschappelijke orde, en de publieke sector van de economie (hoofdstuk 5). Daarmee wordt aangesloten op een trend die al langer gaande is: de 'economisering' van het overheidsbeleid. Beleid – of het nu gaat om het sociaalzekerheids-, het verkeers- en vervoersbeleid of om een ander terrein – blijkt in een globaliserende en complexer wordende samenleving steeds minder te kunnen worden georganiseerd door middel van publiekrechtelijke regelgeving alleen. Juridische problemen, noodzakelijke afstemming tussen bestuurslagen, enzovoort, maken het lastiger om tot effectief overheidsbeleid te komen. Tegen die achtergrond zijn markt- en marktanaloge mechanismen een steeds groter deel gaan uitmaken van het overheidsinstrumentarium: concessieverlening, veilingen, het creëren van markten, zelfregulering, convenanten, (quasi)contracten. De

institutionele economie biedt een kader om dit soort ontwikkelingen te plaatsen, en laat zien dat het niet om zomaar de nieuwste mode gaat.

Voor wie toch al koudwatervrees heeft voor wat economie en economen te bieden hebben, zal bij bovengenoemde toepassingsterreinen wellicht de schrik om het hart slaan: is economie een ‘theorie van alles’? Dit boek sluit af met een geruststelling op dit punt: verschillende disciplines hebben elkaar nodig; in gezamenlijkheid kunnen ze ook elkaar verder helpen (hoofdstuk 6). Het slot-hoofdstuk biedt een vooruitblik: welke onderzoeksagenda ligt er open voor de institutionele economie?

CONCLUSIE

Economie gaat over de vraag hoe actoren, die verondersteld worden doelbewust te handelen, keuzes maken in situaties van relatieve schaarste. Dergelijke schaarstesituaties doen zich zowel voor in de private sector – zoals bij budgetbeslissingen van consumenten of allocatiebeslissingen binnen bedrijven – als in de publieke sector van de economie. Het is een misverstand om te denken dat er een absoluut onderscheid bestaat tussen markt en overheid, als twee domeinen waarin volstrekt verschillende beweegredenen en culturen opgeld zouden doen. De achterliggende – dubbele – misvatting is dat op markten mensen enkel een direct eigenbelang nastreven, en dat er in de publieke sfeer louter het ‘algemeen belang’ wordt nagestreefd. In dit boek worden ‘markt’ en ‘overheid’ niet in die zin als een absolute tegenstelling opgevat. Enerzijds speelt in de private sector ook verticale coördinatie een belangrijke rol, in de vorm van aansturing van economische actoren binnen bedrijven. Anderzijds maakt de overheid in toenemende mate ook gebruik van markten en marktachtige constructies om de relatieve schaarste in het publieke domein in goede banen te leiden.

2 De plaats van de institutionele economie in de economische theorie

2.1 De neoklassieke economische theorie

Het leerstuk van de *institutionele* economie dat we in dit boek behandelen, is te beschouwen als een aanvulling op de traditionele neoklassieke micro-economie, ook wel markt- en prijstheorie genoemd. Het oogmerk van die traditionele micro-economie is om te verklaren hoe markten werken en na te gaan hoe vragers en aanbieders reageren op prijsveranderingen en ‘verstoringen’, zoals een belastingheffing of een hoeveelheidsbeperking. Die theorie gaat dus over de werking van prijzen en markten, niet meer en niet minder. Daar valt veel van te leren: als bijvoorbeeld de prijs van het ‘goed’ arbeid stijgt, wordt er dan meer of minder arbeid aangeboden? Dat hangt af van het marginale nut dat wordt toegekend aan extra inkomen versus het marginale nut van extra vrije tijd. In die analyse spelen substitutie- en inkomenseffecten een rol.¹

In het kader hieronder wordt uitgelegd waar de neoklassieke theorie vandaan komt en waarom die theorie ‘neoklassiek’ heet. In paragraaf 2.2 wordt vervolgens ingegaan op de beperkingen van de neoklassieke theorie: een aantal belangrijke economische fenomenen wordt er niet of niet goed door verklaard. In aanvulling op het neoklassieke leerstuk heeft de institutionele economie zich kunnen ontwikkelen waar die zich juist richt op die belangrijke onverklaard gebleven en soms weggedefinieerde fenomenen. In paragraaf 2.3 worden de ‘roots’ van de institutionele economie behandeld. De theorieën die aan de wieg hebben gestaan van de nieuwe institutionele economie worden apart behandeld in hoofdstuk 3. Wat dat aan leerstukken zelf heeft opgeleverd, komt uitvoerig aan de orde in hoofdstuk 4.

DE NEOKLASSIEKE THEORIE IN EEN NOTENDOP

Op zoek naar de oorsprong van de hedendaagse economische theorie is het gebruikelijk terug te gaan tot Adam Smith, die in zijn *The Wealth of Nations* (1776) beredeneerde dat het marktmechanisme door de heilzame werking van concurrentie als een ‘invisible hand’ – dat wil zeggen zonder tussenkomst van de overheid – het economisch proces kan coördineren. Doordat de prijsvorming op markten ‘automatisch’ informatie genereert over relatieve schaarste, kan iedere economische actor de voor hem optimale beslissingen nemen. Machtsmisbruik wordt daarbij te-

gegegaan door concurrentie: de mogelijkheid om met een andere partij zaken te kunnen doen. De sleutelvondst van Smith is dat hij het menselijk streven naar individueel voordeel enerzijds en het bereiken van collectieve welvaart als gezamenlijk belang anderzijds in elkaars verlengde plaatst. Een sleutelvondst, omdat er in die tijd een invloedrijke stroming van mercantilisten en colbertisten² bestond die ten behoeve van de collectieve welvaart juist de afscherming of uitschakeling van markten bepleitte, bijvoorbeeld in de vorm van een verbod op graaninvoer vanuit het buitenland. In dit verband blijft Adam Smith overigens onverminderd actueel, omdat een roep tot afscherming van markten en uitschakeling van concurrenten door beleidsmaatregelen ook sindsdien met regelmaat de kop is op blijven steken (denk bijvoorbeeld aan het weren op de EU-markt van – goedkope – kleding uit China, zomer 2005).

Toch was Adam Smith geen onbeperkte propagandist van marktwerking. Hij zag ook in dat markten niet voor alle *economische goederen* (goederen die relatief schaars zijn en waaraan we een positief belang hechten) werken. Zo maakte hij een uitzondering voor onderwijs en gezondheidszorg.

Smith' inzichten in de werking van het marktmechanisme zijn later wiskundig geformaliseerd door de 'grensnutschool' van Léon Walras en anderen. Daarin kwam ook vast te staan dat de afwegingen tussen schaarse waarden steeds plaatsvindt bij de marginale eenheid: zal bijvoorbeeld de 'aankoop' van een *extra* eenheid arbeid nog bijdragen aan een extra eenheid winst? Met die overstap op een *marginale* analyse werd de klassieke economie (Smith e.a.) voortaan de *neoklassieke* economie (Marshall e.a.).

In de tweede helft van de negentiende eeuw zijn er vervolgens in de verdere theorievorming twee hoofdstromen ontstaan. In de eerste plaats de lijn van Walras en Pareto die benadrukt dat markten steeds weer in evenwicht komen: 'the system is self-adjusting'. Dit is de *neoklassieke hoofdstroom* in de verdere theorievorming. Die stroom is uitgemond in zogenaamde algemeeneevenwichtsmodellen. Een tweede stroom heeft juist steeds geïmagineerd dat markten *niet* of niet goed werken, bijvoorbeeld vanwege ongewenste verdelingseffecten, machtsposities of irrationeel gedrag. Daardoor blijven er onevenwichtigheden ontstaan – zoals een arbeidsmarkt die niet 'ruimt' – die nopen tot overheidsinterventie. Marx, Robinson, Chamberlin en Keynes zijn de bekendste vertegenwoordigers van deze laatste stroming.

De afgelopen kwart eeuw wordt de economische theorievorming gekenmerkt door het zoeken naar een synthese tussen evenwichts- en onevenwichtigheidstheorieën.

2.2 De beperkingen van de neoklassieke theorie

De economische theorievorming is na de ontwikkeling van het neoklassieke bouwwerk niet stil blijven staan, maar is doorgegaan. Een aantal in het economisch leven belangrijke fenomenen bleef namelijk in eerste instantie onverklaard in de neoklassieke theorie. Zo werden bijvoorbeeld de doelstellingen van bedrijven – de veronderstelling van winstmaximalisatie – als gegeven beschouwd. Dit komt omdat een analyse van het marktstelsel als systeem waarin prijsaanpassingen voor evenwicht zorgen, ‘bloedeloze’ ondernemingen vereist. In het *algemeenevenwichtsmodel* van Léon Walras (1834-1910) gaat het om de analyse van dat horizontale coördinatiemechanisme op alle markten tegelijk, onder veronderstelling van perfect gedecentraliseerde besluitvorming door economische agenten. Een dergelijk model kan alleen ontwikkeld worden door onnodige complicaties – zoals de interne besluitvorming binnen bedrijven – weg te laten, ten behoeve van de eenvoud. Een aantal in het economisch leven belangrijke fenomenen is dus in eerste instantie opgesloten in een ‘black box’. De neoklassieke theorie levert met andere woorden een basis-model; een referentiekader dat toetsend en weerleggend nader moet worden gespecificeerd om het realiteitsgehalte op te voeren (zie ook Wolfson, 2000).

Het domein van de neoklassieke theorie is dus omvangrijk, maar niet volledig; het heeft niet de pretentie alle economische fenomenen te kunnen verklaren. Zo houdt het basismodel nog geen rekening met het bestaan van:

- pluriforme doeleinden en het interne functioneren van organisaties;
- instituties;
- onvolledige contracten;
- transactiekosten, waaronder zoekkosten, die in de hand worden gewerkt door de heterogeniteit van goederen.

Pluriforme doeleinden

In neoklassieke economische analyses gaat het om een probleem van *externe organisatie*: hoe ziet de markt eruit? In zo’n analyse van markten en markt vormen is een blackboxbenadering van de doeleinden en het interne functioneren van de bedrijven op die markten niet bezwaarlijk; het is dan eenvoudigweg een nuttige abstractie. Maar in andere gevallen zijn we wél geïnteresseerd in de *interne organisatie* van bedrijven. Vanuit die optiek zijn bedrijven bijvoorbeeld te beschouwen als samenwerkingsverbanden van meerdere partijen met verschillende belangen (stakeholders-benadering). In dat geval ligt de gebruikelijke veronderstelling dat de onderneming streeft naar maximale winst minder voor de hand; winstmaximalisatie spoort namelijk meestal niet zonder

meer met ieders belang bij de onderneming. In de neoklassieke theorie is wel geprobeerd dit inzicht te incorporeren door de veronderstelling van winst-maximalisatie te vervangen door omzetmaximalisatie, of maximalisatie van het marktaandeel, of door continuïteit van de onderneming op lange termijn als ondernemingsdoel te veronderstellen.

Instituties

Een volgende stap is dat de traditionele neoklassieke micro-economie hoe dan ook niet verklaart waarom er bedrijven, andere organisaties (bijvoorbeeld gilden, of het Verbond van Verzekeraars, of de Sociaal-Economische Raad), en overheden bestaan, of nog moeilijker grijpbare instituties, zoals centraal arbeidsvoorwaardenoverleg tussen 'sociale partners', of het algemeen verbindend verklaren door de overheid van cao's voor een hele bedrijfstak. Om het belang te zien van allerlei institutionele relaties tussen ondernemingen, tussen ondernemingen en banken, tussen ondernemingen en overheid, of tussen ondernemingen en vakbonden, is een andere bril vereist.

Die bril moet dan gefocust zijn op de rol van informatie, want instituties helpen om informatieproblemen op te lossen. Een voorbeeld is dat het in de middeleeuwen (al) moeilijk was om vast te stellen of een potentiële (buitenlandse) handelspartner betrouwbaar was. Het ontstaan van de institutie 'handelsgilde' (*merchant guilds*) was het antwoord op dat informatieprobleem. De handelsgilden kregen bijvoorbeeld het recht om centraal informatie over handelaren te verzamelen en vast te leggen, en ook konden ze maatregelen treffen tegen onbetrouwbaar gebleken handelaren. Dit bleek vaak voldoende om de handel in stand te houden en te bevorderen.

Onvolledige contracten

De neoklassieke economie gaat over markten, hoe die verondersteld worden te werken, en hoe daar een perfecte ruil van prestaties en tegenprestaties tot stand komt. Partijen sluiten in die optiek idealiter een *volledig contract* met elkaar; contracten die voorzien in alle mogelijk denkbare omstandigheden en waarvan het opstellen kosteloos zou zijn. Bovendien worden partijen geacht volledig eigenaar van het onderwerp van transactie te zijn; er zijn dus geen derden in het geding die last of gemak van het goed hebben dat wordt geruild. In wezen gaat het over markten die in werkelijkheid niet bestaan, ook niet toen in de negentiende eeuw de grondslag voor het neoklassieke bouwwerk werd gelegd.

In werkelijkheid is er namelijk bijna altijd sprake van *imperfect* werkende markten en van *onvolledige contracten*. Een markt werkt bijvoorbeeld niet perfect wanneer er derde partijen in het geding zijn: actoren die geen contract-