

Inzichten uit de institutionele economie

Over vraagstukken van organisatie

John Groenewegen

SAMENVATTING De institutionele economie heeft zich een plaats verworven in de moderne Algemene Economie. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar de zogeheten Nieuw Institutionele Economie met de benaderingen van de eigendomsrechten-, principaal-agent- en de transactiekostentheorie als kern. In dit artikel wordt het nieuw institutionalisme vergeleken met de neoklassieke economie en wordt aangegeven wat de relevantie is voor het analyseren van economische instituties. Hoewel de Nieuw Institutionele Economie belangrijke vorderingen heeft gemaakt, zijn er ook tekortkomingen, die door middel van de complementaire benadering van het zogeheten Origineel Institutionalisme kunnen worden opgevangen.

1 Inleiding

Managers van ondernemingen en publieke instellingen nemen onder andere beslissingen met betrekking tot de inrichting van de organisatie: welke transacties zullen via marktcontracten worden gecoördineerd en welke worden 'in-huis' afgestemd. Hoe worden arbeidskrachten aangetrokken, via de externe arbeidsmarkt, uitzendbureaus, of wordt intern opgeleid? Hoe wordt een nieuw project gefinancierd? Intern uit de winst, met eigen aandelen, of extern via een lening? De opvatting bestaat dat de leer van de Algemene

Prof. Dr. J.P.M. Groenewegen is hoogleraar Economie van Infrastructuur aan de TU Delft en als bijzonder hoogleraar Institutionele Economie verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en als bijzonder hoogleraar Comparatieve Economie aan de Universiteit van Utrecht. Hij is General Secretary van EAEPE (European Association for Evolutionary and Political Economy) en voorzitter van VIPE (Vereniging van Politieke en Institutionele Economie). De auteur dankt anonieme referees voor hun waardevolle suggesties.

Economie inzichten biedt, die voor dergelijke organisatievraagstukken bruikbaar zijn. Gedoeld wordt op het leerstuk van de zogeheten institutionele economie en met name op de Nieuw Institutionele Economie (NIE). Deze moderne stroming in de Algemene Economie betreft de leer van de eigendomsrechten, principaal-agenttheorie en de transactiekosten economie. Het zou met name het inzicht in het doelgericht en doelmatig handelen van actoren zijn dat een waardevolle toevoeging is op de meer sociologische kijk op vraagstukken van organisatie.

In dit artikel wordt de bijdrage van de institutionele economie gepositioneerd ten opzichte van de hoofdstroom in de Algemene Economie: het neoklassieke denken (paragraaf 2). Vervolgens wordt uiteengezet dat de institutionele economie twee pijlers kent: de Nieuw Institutionele Economie (NIE) en de Origineel Institutionele Economie (OIE). De eerstgenoemde is onderwerp van paragraaf 3. In paragraaf 4 komt de institutionele omgeving aan de orde en in paragraaf 5 wordt de economische kijk op instituties samengevat. De tweede pijler van de institutionele economie biedt een fundamenteel andere kijk op instituties (paragraaf 6). Conclusies sluiten het artikel af.

2 Positionering ten opzichte van de neoklassieke economie

De neoklassieke economie is de 'mainstream' binnen de Algemene Economie. Iedereen die op de middelbare school economie heeft gehad, kent het centrale economische vraagstuk (maximaliseren onder randvoorwaarden) en kent de modellen, waarmee de evenwichtsuitkomsten berekend kunnen worden. Om dergelijke 'harde' uitkomsten mogelijk te maken, wordt het model gebouwd op het fundament van rationele actoren, die over alle relevante informatie beschikken waarmee kan worden berekend, welke combinatie het nut of de winst maximaliseert. Daarbij wordt het marktmechanisme gehanteerd als

de institutie, die onder een aantal voorwaarden geschikt is om daadwerkelijk partijen naar die evenwichten te begeleiden. Centraal staan transparantie (prijzen reflecteren schaarste en zijn aan iedereen bekend) en flexibiliteit (partijen kunnen onmiddellijk aanpassingen doorvoeren in bijvoorbeeld de combinatie van productiefactoren en indien gewenst weer terugschakelen naar de oude combinatie). Markten zijn selectiemechanismen, die de meest efficiënte combinatie laat overleven ('survival of the fittest')¹.

In de loop van de tijd en met name de laatste dertig jaar, is de neoklassieke economie gemoderniseerd. Speltheorie is de variant die tegenwoordig op colleges en in tekstboeken een belangrijke plaats inneemt. Aantal spelers en de spelregels worden nauwkeurig vastgelegd en in de zogeheten 'rationalistische speltheorie' kent de actor vooraf alle 'trade offs' en kan derhalve precies calculeren welke combinaties optimaal zijn. Geen principieel verschil met de neoklassieke economie, zoals wij die sinds meer dan een eeuw kennen. Andere versies behoren tot de zogeheten evolutionaire speltheorie: actoren die met specifieke gedragsregels zijn geprogrammeerd (winst- of nutsmaximalisatie) worden door anonieme factoren na een aantal spelronden naar een evenwicht gedreven. Ook dan is er geen principieel verschil met de neoklassieke theorie: voorspellen blijft mogelijk door het creëren van 'single exits', of het veronderstellen van een selectiemechanisme dat de meest efficiënte oplossing laat overleven.

Op welke wijze verschilt de Nieuw Institutionele Economie van het neoklassieke paradigma?

3 Nieuw Institutionele Economie

Een modernisering van de Algemene economie, die op het eerst gezicht sterk afwijkt van het neoklassieke denken, is de Nieuw Institutionele Economie (NIE). Drie pijlers zijn van belang: de leer van de eigendomsrechten, de principaal-agentbenadering en de transactiekosten economie (Hazeu, 2000; Douma en Schreuder, 2002).

3.1 De leer van de eigendomsrechten

De leer van de eigendomsrechten predikt, dat het voor het efficiënt functioneren van een economisch systeem noodzakelijk en voldoende is te beschikken over een helder stelsel van eigendomsrechten met de bijbehorende publieke juridische instanties. Ondernemingen en andere economische actoren zullen op basis van hun eigen nutsfunctie met elkaar onderhandelen over aanpassing van het gebruik van eigendomsrechten en welke prijs de één bereid is te betalen voor

aanpassing van het uitoefenen van het eigendomsrecht door de ander. Bekend voorbeeld in dit verband is het oplossen van de vervuilingsactiviteiten door een fabriek. De eigenaar van de fabriek heeft het eigendomsrecht over de grond en installatie en binnen de wettelijke kaders mag de eigenaar die rechten uitoefenen. Als daarbij stank vrijkomt, die de omwonenden stoort, dan is, volgens de leer van de eigendomsrechten, de weg van de vrije onderhandeling de meest efficiënte om dat vraagstuk op te lossen. Immers, individuen kennen zelf het best hun nutsfunctie en welke waarden zij derhalve aan alternatieven hechten. Veel beter dan een overheid zijn zij in staat te berekenen wat zij voor een ander markresultaat over hebben. Laat dus in principe alle coördinatie aan de individuele partijen en laat hen onderhandelen over aanpassing van het individuele gedrag. De compensatie, die omwonenden aan de eigenaar van de fabriek willen bieden, zullen dan het best de echte schaarste reflecteren. In het geval van stankoverlast moeten omwonenden kenbaar maken hoeveel geld zij ervoor over hebben om de eigenaar van gedrag te doen veranderen (filter op de schoorsteen, minder productie). Is dat voor de eigenaar niet voldoende, dan is de prijs die omwonenden voor schone lucht bereid zijn te betalen blijkbaar niet hoog genoeg om de kosten voor de eigenaar te compenseren. Direct wordt ook een zwakte van de eigendomsrechtenbenadering duidelijk: veelal zullen de transactiekosten verbonden aan het organiseren van de onderhandelingen zo hoog zijn dat er geen contracten tot stand komen. De idee van onderhandeling over contracten als coördinatiemechanisme van transacties tussen individuen, staat ook centraal in de twee andere pijlers van de NIE.

3.2 De principaal-agenttheorie

De principaal-agenttheorie betreft een bijzonder contract, namelijk één waarbij de ene partij het eigendom heeft (principaal) en taken delegeert aan de ander (agent). Probleem is dat de belangen van beiden uit elkaar kunnen lopen en dat er sprake is van ongelijke informatie. In dat geval kan de agent zich in strijd met de belangen van de eigenaar gedragen. Neem het voorbeeld van de aandeelhouder als principaal en de manager als agent. Er is niet al te veel fantasie voor nodig om voorbeelden te bedenken van tegenstrijdige belangen (hoge bonus, beschermingsconstructies tegen vijandige overnamen) en ongelijke informatie (managers zijn beter op de hoogte van specifieke markten, mogelijkheden van efficiëntere interne organisatie, en dergelijke). In veel gevallen is het voor de aandeelhouder een kostbare zaak uit te zoeken of

de manager zijn doelen wel optimaal dient en niet zijn eigen belang op de eerste plaats zet. Die wetenschap kan de manager aanleiding geven zich 'opportunistisch' te gedragen, dat wil zeggen over te gaan tot het verstrekken van onjuiste informatie aan de aandeelhouder, of zelfs fraude te plegen. Principaal-agentbenaderingen theoretiseren over de contracten, die zulk opportunistisch gedrag kunnen minimaliseren door middel van incentives, monitoren en 'bonding'. Centraal in de benadering staat de rationaliteit van de actoren, die hen in staat stelt aan de marge de kosten en opbrengsten te calculeren; ook staat de gedachte centraal dat managers die niet zo'n rationeel gedrag vertonen de selectie van de markt niet zullen overleven. Als voorbeeld van dat laatste wordt vaak de 'market of corporate control' ten tonele gevoerd: de aandelenmarkt fungeert als markt waar ondernemingen als 'producten' worden verhandeld en de mate waarin het management zich zal (moeten) conformeren aan de doeleinden van de eigenaar bepaalt in belangrijke mate de prijs van de aandelen. Ook is sprake van een corrigerend mechanisme: managers die in termen van winst slechter presteren dan potentieel mogelijk wordt geoordeeld, kunnen een bod op de aandelen verwachten in de wetenschap dat na een reorganisatie van het management, de onderneming op 'normaal' niveau zal presteren. Aandelenkoersen zullen stijgen, waarna de onderneming op de markt voor een hogere prijs kan worden verkocht.

3.3 De transactiekostentheorie

Transactiekosten economie kent grote overeenkomsten met de wereld van de eigendomsrechten en de principaal-agentbenadering. In de theorie staat de vraag naar de meest efficiënte organisatievorm van transacties centraal. Bekend zijn de voorbeelden uit de wereld van de intermediaire goederen. Waarom worden bepaalde onderdelen van een auto of computer door de onderneming zelf gemaakt, andere onderdelen met een contract op de markt gekocht en waarom worden voor weer andere onderdelen specifieke 'institutionele arrangementen' gebruikt, zoals een langetermijncontract of een strategische alliantie? Het toepassingsgebied van de transactiekosten economie (TCE) heeft zich de laatste dertig jaar sterk uitgebreid: waarom wordt een bepaald soort arbeid intern gecoördineerd ('job rotation' in de onderneming) en andere transacties van arbeid door middel van marktcontracten? Waarom wordt bepaalde informatie en kennis 'in huis' geproduceerd (R & D in eigen laboratorium) en wordt andere informatie in licentie gekocht en weer andere in een joint venture geproduceerd? De TCE claimt een

universele theorie te hebben ontwikkeld geschikt voor de verklaring van de organisatie van alle soorten transacties op elke plaats en tijd. Een echte algemene theorie dus. Om dat te bewerkstelligen ontwikkelde Oliver Williamson (1975) een model, waarin de actoren en omgeving wel enigszins verschillen van de neoklassieke aanpak, maar zoals zal blijken daarvan niet fundamenteel afwijken.

De actoren kennen niet de volledige rationaliteit van hun neoklassieke collega's: er is sprake van zogeheten ingeperkte rationaliteit ('bounded rationality') duidend op een beperkte capaciteit van de actoren om alle relevante informatie te achterhalen, te verwerken en vervolgens om te zetten in een maximaliserende beslissing, of een contract, waarin alle onzekerheid is uitgeschakeld. Deze eigenschap heeft grote consequenties voor het afsluiten van contracten: in tegenstelling tot de neoklassieke wereld is het nu niet meer mogelijk volledige contracten af te sluiten. Er blijft dus altijd onzekerheid bestaan. Of het voor een marktpartij gewenst is te pogen de onzekerheid tegen een hoge prijs af te dekken, hangt af van de tweede eigenschap van de actoren: opportunistisch gedrag. Williamson heeft deze eigenschap geïntroduceerd, niet in de veronderstelling dat in de economische wereld iedere actor voortdurend de andere van onjuiste informatie voorziet en de ander waar mogelijk oplicht. In veel relaties zal van opportunisme geen sprake zijn, maar het feit dat de mogelijkheid bestaat impliceert dat er kosten moeten worden gemaakt om één en ander uit te zoeken en de eventualiteit van opportunisme af te dekken. De kracht van TCE schuilt in het feit dat in de loop der jaren steeds scherper is geformuleerd onder welke omstandigheden de combinatie van beperkte rationaliteit, opportunisme en de complexiteit en onzekerheid in de omgeving, leiden tot het zodanig oplopen van de contractkosten dat een ander coördinatiemechanisme lagere transactiekosten met zich brengt. Aan de hand van de drie dimensies van onzekerheid, frequentie en specificiteit van de investeringen, ontwikkelde TCE een classificatie van transacties, die konden worden gekoppeld aan coördinatiemechanismen, zoals contracten, hiërarchieën en zogeheten hybride vormen. De algemene hypothese is dat het efficiënter is transacties te coördineren in meer hiërarchische structuren, zoals ondernemingen, als de onzekerheid, de frequentie en de specificiteit van de investeringen hoger zijn. Met name het laatste criterium heeft veel verklarende kracht ten aanzien van de keuze van de organisatievorm. Het criterium duidt op de soort investeringen, die partijen doen om de transactie te kunnen voltooien. Als deze investeringen specifiek

zijn kan na het beëindigen van de relatie de investering niet of tegen hoge kosten worden aangewend ten behoeve van een andere transactie. Bijvoorbeeld een werknemer, die zich speciale kennis en kunde heeft eigen gemaakt om bij zijn werkgever een specifieke dienst te verlenen, of kapitaal dat is geïnvesteerd in een specifieke technologie, die geen alternatieve toepassingsmogelijkheden biedt. Een hoge mate van specificiteit maakt de partijen kwetsbaar voor opportunistisch gedrag. TCE verklaart het ontstaan van institutionele arrangementen, zoals contracten en organisatievormen uit het afdekken door partijen van de mogelijkheid dat de tegenpartij zich opportunistisch zal gedragen. Zo worden in contracten allerlei voorwaarden opgenomen, waaronder de transactie wel of niet doorgaat. Een contract over de levering van een intermediair goed kan niet alleen voorwaarden bevatten met betrekking tot de prijs, kwaliteit en duur van de relatie, maar ook over bijvoorbeeld de verandering van een omgevingsfactor als de technologie. Als gedurende de relatie een nieuwe technologie wordt uitgevonden, die de kosten van het productieproces verlaagt, dan is het zaak dat de afnemer niet voor de rest van de periode aan de oude technologie vast zit, maar naar een andere leverancier kan overstappen. Wanneer een technologie is veranderd, is vaak niet zo gemakkelijk vast te stellen en vereist een nauwkeurige omschrijving in het contract. Doordat de kosten van zo'n complicering van het contract oplopen, kunnen partijen besluiten het bij een vage omschrijving te houden en te kiezen voor de instelling van een arbitrageprocedure als achteraf onenigheid blijkt. De kosten van het opstellen, sluiten en uitvoeren van contracten kunnen oplopen als de specificiteit van de investeringen toeneemt. Er komt een moment dat het efficiënter wordt de transactie door middel van een ander arrangement te coördineren, bijvoorbeeld in een joint venture, of in een verticaal geïntegreerde onderneming. In organisaties, zoals ondernemingen, hoeven door de aard van de besluitvormingstructuur niet alle eventualiteiten die zich in de toekomst kunnen voordoen in dezelfde mate te worden geëxpliciteerd als dat in een marktcontract het geval is. Dat heeft te maken met het bestaan van gelijke waarden ('wij behoren tot dezelfde onderneming, wij hebben hetzelfde belang en zullen ons dus minder opportunistisch gedragen dan tegenover een buitenstaander'), of door het bestaan van organisatiespecifieke codes waardoor informatie tegen lagere kosten kan worden overgedragen en door het ontstaan van een gelijk gerichte kijk op de dingen ('mental map'), waardoor verwachtingen als het ware automatisch worden afgestemd. Daardoor is het niet nodig een aantal zaken met betrekking tot de toe-

komst expliciet te regelen en kan worden volstaan met globale afspraken.

In de opvatting van TCE zijn er alternatieve arrangementen om transacties te coördineren en elk heeft eigenschappen, waardoor het efficiënt is specifieke arrangementen aan te wenden voor een bepaalde soort van transacties. Eind jaren zeventig heeft Oliver Williamson transacties en coördinatiemechanismen geïdentificeerd en zodanig gekoppeld dat de theorie harde voorspellingen kon doen: als dit de kenmerken zijn van de transactie (in termen van frequentie, onzekerheid en specificiteit van de investeringen), dan is dit het institutioneel arrangement ('governance structure') dat het meest efficiënt is (Williamson, 1985).

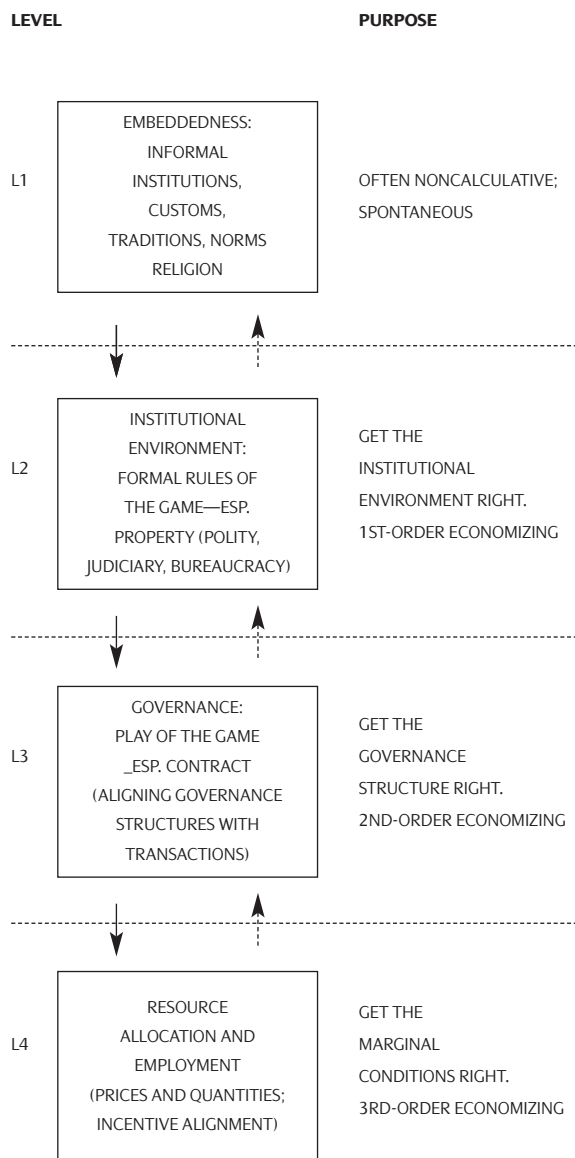
Voor managers kunnen de inzichten worden gebruikt om beslissingen omtrent toeleveren en uitbesteden, aantrekken van arbeid via uitzendbureaus of zelf opleiden, interne financiering uit de winst of een banklening, et cetera op te baseren. Let wel: het gaat hier om Algemene Economie, dus om universele theorie, die vooralsnog geen rekening houdt met de specifieke omstandigheden van plaats en tijd. TCE biedt als het ware een skelet dat het management nog moet aankleden met specifieke condities die gelden voor de markt waarop wordt geconcurrereerd.

4 De institutionele omgeving

Ondernemingen opereren niet in een vacuüm, maar hebben te maken met een omgeving, die in belangrijke mate bepaalt hoe ondernemingen zich gedragen. In de neoklassieke economie wordt maar een beperkte omgeving in beschouwing genomen. Eigenlijk gaat het om de marktvormen, waaruit de aard van de concurrentie kan worden afgeleid: het type met veel vragers en aanbieders leidt tot gedrag van prijsnemers, terwijl het monopolie een prijszetter creëert. De tussenvormen van oligopolie en monopolistische concurrentie leveren minder duidelijke uitkomsten, maar steeds wordt in het neoklassieke model het gedrag volgens een vaste regel gemodelleerd (bijvoorbeeld een hoeveelheids- of prijsaanpasser in het oligopolie). Naast de marktstructuur is ook een bredere omgeving van belang voor het begrijpen van het gedrag van het management; Douglass North volgend wordt door Oliver Williamson (1998) onderscheid gemaakt tussen de institutionele omgeving en institutionele arrangementen. In figuur 1 worden de lagen getoond waaruit de omgeving van de onderneming is opgebouwd.

Tevens wordt de theorie aangegeven, die Williamson adequaat acht voor het verschaffen van inzichten over de betreffende laag en tot slot wordt met de pijlen

Figuur 1. Het vier-lagen-schema van de 'Economics of Institutions'



1. social theory
2. theory of property rights
3. transaction cost economics
4. neoclassical economics and agency theory

Bron: Williamson, O.E., (1998) *Transaction Cost Economics: How it works; Where it is Headed*, in: *De Economist*, 146, pp. 23-58.

aangeduid hoe de relaties tussen de lagen kunnen worden beschouwd.

Op de eerste laag treffen wij de informele instituties aan: de waarden, normen en houdingen. Het betreft de culturele omgeving. Het gaat om patronen, die zijn ingesleten in samenlevingen en in het gedrag van individuen. Het gaat om zaken die niet in expliciete regels zijn vastgelegd en waarvan de individuen zich vaak niet bewust zijn. In Nederland zijn bijvoorbeeld de waarden over beloningen van managers anders dan in de Verenigde Staten en kon tot voor kort door de toenmalige minister-president Wim Kok gesproken worden over 'exhibitionistische zelfverrijking' als het ging om bedragen, die voor de Amerikaanse collega 'peanuts' waren. In Japan is het vastleggen van mogelijk toekomstig gedrag van een leverancier in een gedetailleerd contract 'niet op zijn plaats: zo doen wij geen zaken'. Er zijn tal van voorbeelden te geven waaruit blijkt hoe belangrijk die informele institutionele omgeving is om succesvol op markten te opereren. De analyse van het niveau 1 is het domein van de 'social theories', zoals geschiedenis en antropologie. De termijn waarop dergelijke instituties veranderen is lang (Williamson noemt bij wijze van grove indicatie 1000 jaar) en de 'maakbaarheid' is zeer beperkt. Rationele actoren, die efficiënte informele instituties ontwerpen en creëren, vormen volgens Williamson geen passend beeld voor het analyseren informele instituties.

Op de tweede laag zijn de zogeheten formele instituties gepositioneerd: de formele 'regels van het spel' vastgelegd in wetten, richtlijnen en procedures. Het is het domein van de rechtswetenschap en de politicologie, die de betrokken publieke organisaties (parlement, bureaucratie) bestuderen. Voor economen zijn met name de eigendomsrechten van belang, alsmede de mededingingswetgeving; die omgevingsvariabelen moet een samenleving efficiënt inrichten, opdat op de lagere niveaus markten en ondernemingen hun werk goed kunnen doen (zogeheten 'first order economizing'). De tijd gemoeid met het veranderen is door Williamson gesteld op 100 jaar en de maakbaarheid is duidelijk groter.

Op de derde laag zijn de institutionele arrangementen gesitueerd: contracten en private organisaties, die transacties coördineren. Het is de wereld van de transactiekosten economie, die aangeeft welke 'governance-structures' efficiënt zijn. Creatie kan op relatief korte termijn (10 jaar) en het is de taak van institutionele economen aan te geven welke de meest efficiënte organisatievormen zijn (zogeheten 'second order economizing').

Op de vierde laag bevindt zich de allocatie op neo-

klassieke markten; hier is sprake van continue aanpassingen (marginale analyse) en betreden wij het domein van de neoklassieke economie (zogenoeten 'third order economizing').

De pijlen tussen de lagen geven de causaliteiten weer: de informele instituties bepalen de speelruimte voor de formele instituties, die vervolgens bepalen binnen welk kader economische actoren kunnen zoeken naar de efficiënte arrangementen, waarbinnen vervolgens doelmatigheid in de marge kan worden gerealiseerd. Is het met de formele instituties van bijvoorbeeld de eigendomsrechten niet goed gesteld, dan kan de allocatie op markten ook niet efficiënt zijn. In het schema van Williamson is ook sprake van een terugkoppeling: institutionele arrangementen beïnvloeden de formele regels en uiteindelijk de informele waarden en normen. Als in de derde laag bijvoorbeeld overnamen plaatsvinden, dan kan de cultuur van de overheersende (buitenlandse) onderneming druk uitoefenen op aanpassing van wetten en richtlijnen (met betrekking tot concurrentie, verslaglegging, beloningen), die op den duur de normen van de samenleving beïnvloeden. Zo zou de 'Amerikanisering van het Poldermodel' begrepen kunnen worden².

In figuur 1 wordt aangegeven hoe de 'economics of institutions' eigenlijk het complexe geheel en de samenstellende delen beschouwt: er is sprake van een 'economische benadering', die complementair is aan niet-economische benaderingen en bestaat uit de neoklassieke theorie (laag 4), de principaal-agenttheorie (laag 4), transactiekostentheorie (laag 3) en de theorie van de eigendomsrechten (laag 2). Volgens Williamson dekken die grotendeels de verklaring van economische instituties, zoals de ondernemingen, contracten en allerlei tussenvormen. De niet-economische benaderingen bevinden zich op laag 2 (politologie, recht en sociologie) en laag 1 (geschiedenis en antropologie). Wij bezien eerst nader wat nu precies de bijdrage van de economie aan het verklaren van instituties is, gaan vervolgens na wat de andere disciplines in het schema te melden hebben en sluiten de volgende paragraaf af met een vergelijking tussen de economische en de niet-economische benaderingen van instituties.

5 De economische benadering van instituties

Op het vierde niveau is de neoklassieke theorie gepositioneerd. Deze theorie is pas relevant als de (in)formele instituties en de institutionele arrangementen naar behoren zijn ingericht. Dat wil zeggen als de waarden, normen, juridische regels en organisatievor-

men efficiënt zijn, kan de neoklassieke markt zijn werk doen. Over de instituties zelf heeft de neoklassieke economie niets te melden³. Kenmerkend voor de neoklassieke benadering, en eigenlijk voor de Algemene economie in het algemeen, is het zogenaamde methodologisch individualisme en de veronderstelling dat concurrentie op een of andere manier leidt tot evenwichten, die per definitie efficiënte situaties weergeven. Methodologisch individualisme wil zeggen dat de actoren in de theorie van specifieke eigenschappen worden voorzien (rationaliteit, opportunisme, maximaliserend gedrag) en dat deze eigenschappen in het vervolg van de analyse niet door de omgeving worden beïnvloed. Op het eerste gezicht lijkt de NIE daarvan af te wijken door de introductie van actoren met een beperkte rationaliteit en de mogelijkheid van opportunisme. Zoals uiteengezet leidt dat inderdaad tot de mogelijkheid geheel andere probleemstellingen aan te vatten, namelijk die, waarbij de verklaring van onvolledige contracten en andere institutionele arrangementen centraal staan. Echter, bij nadere beschouwing is er sprake van een grote overeenkomst met de neoklassieke theorie: door de introductie van een eenduidige beslisregel van transactiekostenminimalisatie en de voorspelling van efficiënte evenwichten tussen type transacties en type arrangementen, behoort de NIE tot de categorie van methodologisch individualistische theorieën en is sprake van hetzelfde type analyse als wij van de neoklassieke theorie kennen. Op basis van axioma's wordt langs deductieve weg een voorspelling afgeleid, die vervolgens in de empirie wordt getoetst. Aangenomen wordt dat in de economische werkelijkheid actoren door de concurrentie worden gedwongen die door de theorie voorspelde efficiënte vormen te kiezen. Doen zij dat niet dan zullen zij de concurrentie niet overleven. Het aloude principe van de 'survival of the fittest'⁴ dus. Verder is de overeenkomst tussen de neoklassieke theorie en de NIE gelegen in de comparatief statische benadering. Er bestaat een evenwicht met een efficiënt institutioneel arrangement (bijvoorbeeld een marktcontract) passend bij een type transactie (bijvoorbeeld geen onzekerheid en geen specifieke investeringen); door een exogene verandering (bijvoorbeeld in de technologie) zijn de transactiekosten van het marktcontract zodanig gestegen (bijvoorbeeld omdat de specifieke investeringen door de technologie zijn gestegen), waardoor integratie efficiënter wordt. Dat nieuwe evenwicht wordt in de transactiekostentheorie vergeleken met het oude evenwicht (comparatieve statica)⁵. Het proces dat zou leiden van het ene naar het andere evenwicht kan niet met de methodologie van TCE worden aangevat.

Hierboven is uiteengezet wat de NIE bijdraagt aan het verklaren van institutionele arrangementen. De kracht moet vooral worden gezocht op laag 3 in figuur 1: hoe zien efficiënte institutionele arrangementen eruit bij verschillende soorten van economische transacties? Zoals elke theorie heeft ook de NIE beperkingen. Zo wordt het bijvoorbeeld een probleem te verklaren hoe het kan zijn dat in Japan een identieke transactie wat betreft frequentie, onzekerheid en specificiteit op een andere manier wordt gecoördineerd (bijvoorbeeld door middel van 'subcontracting') dan in de VS (waar gekozen wordt voor verticale integratie). Er rest de NIE geen andere verklaring dan het verschil te zoeken in een verschil in de omgevingsvariabelen van de (in)formele instituties. Voor het verklaren van dergelijke verschillen moet dus een beroep worden gedaan op niet-economische disciplines, die in staat zijn gedetailleerd inhoud te geven aan institutionele verschillen van plaats en tijd. Een andere beperking van de NIE heeft te maken met het methodologisch individualisme en de objectief te kennen wereld. Hoe te verklaren dat binnen dezelfde sector in dezelfde culturele context, ondernemingen kiezen voor verschillende institutionele arrangementen. Waarom hebben BMW en VW gekozen voor een totaal verschillende organisatie van de toelevering van onderdelen? De NIE kan niet anders dan concluderen dat één van de twee institutionele arrangementen inefficiënt moet zijn en in geval van voldoende concurrentie zal moeten verdwijnen. Blijkbaar heeft het selectieproces nog niet goed gewerkt. Naast deze opvatting van de NIE is ook een andere kijk op instituties mogelijk, die wel verklaart waarom identieke transacties in een identieke institutionele omgeving door middel van verschillende institutionele arrangementen worden gecoördineerd.

6 Een andere kijk op instituties

Een andere kijk op instituties wordt geboden door de zogenaamde Origineel Institutionele Economie (OIE)⁶. Zo genoemd omdat dit paradigma teruggrijpt naar de Amerikaanse institutionalisten als Thorstein Veblen, Clayrency Ayres en John Commons⁷. Een korte periode heeft deze benadering ook een vooraanstaande plaats in het economisch denken gehad, maar sedert de Tweede Wereldoorlog is de OIE in de marge van de economiebeoefening geraakt. Williamson heeft zijn benadering nadrukkelijk 'Nieuw Institutionele Economie' genoemd om zich te distantiëren van de 'Oude' Amerikaanse Institutionalisten. Het algemene gevoel was dat zij in de eerste helft van de twintigste eeuw wel relevante beleidsvraagstukken aansne-

den, maar geen coherente theorie hebben ontwikkeld. Coase (1984, p. 230) heeft zijn mening over de Amerikaanse institutionalisten eens kernachtig samengevat:

'American institutionalists [OIE, JG] were not theoretical, but anti-theoretical.....without a theory they had nothing to pass on except a mass of descriptive material waiting for a theory, or a fire.'

In tegenstelling tot de neoklassieken en de nieuw institutionaristen, staat bij de OIE de analyse van processen centraal. Hoe te verklaren dat een onderneming in de loop van de tijd ontwikkelt tot een multi-divisionele structuur, hoe te verklaren dat netwerkstructuren ontstaan? In tegenstelling tot een comparatief statische analyse wordt in een dynamische analyse van processen gepoogd greep te krijgen op de evolutie van systemen, waarin diverse elementen interdependent zijn en een co-evolutie doormaken. Om de ware aard van complexe systemen als ondernemingen en markten te kunnen begrijpen, moet de aard van de verandering van het geheel worden doorgrond. Partiële analyse van een deel op een comparatief statische wijze kan geen echte inzichten in het proces van ontwikkeling opleveren. Het centraal stellen van het procesvraagstuk en de noodzaak het geheel te analyseren, leidt tot een andere visie op de relatie tussen actoren en hun omgeving. De omgeving beperkt actoren niet alleen in hun gedragsmogelijkheden, maar is voor actoren ook een object van verandering dat hen mogelijkheden biedt. Sterker: de interactie tussen actoren onderling en tussen actoren en de omgeving vormt mede hun aard en gedragingen. In termen van het vier-lagen-schema is nu geen sprake meer van gestippelde lijnen, maar van alleen doorgetrokken pijlen, die ook de terugkoppelingen weergeven. Omdat de eigenschappen van de individuen in de loop van het proces worden gevormd (endogeen zijn), maakt het methodologisch individualisme plaats voor het zogeheten methodologisch interactionisme. Dit heeft grote consequenties voor de aard van de voorspellingen en aard van analyse.

Het vier-lagen-schema in figuur 1 als uitgangspunt nemend, kunnen wij de OIE karakteriseren aan de hand van het belang, dat wordt gehecht aan de informele instituties in de verklaring van economische systemen en aan de terugkoppeling tussen de lagen, hetgeen resulteert in endogenisering van de aard en gedragingen van de actoren. In de loop van de tijd ontstaan informele instituties en in de OIE wordt veel verklarende waarde gehecht aan gewoonten ('habits') en routines. Ook machtsverhoudingen spelen een belangrijke rol in verklaringen van Origineel Insti-

tionalisme. In de processen van interactie waarin actoren als het ware worden gevormd door de omgeving en de andere actoren, percipieert het individu als een lerend subject zijn omgeving. Hij kijkt door een specifieke bril, hij modelleert de omgeving met een in de loop van de tijd gevormde denkstructuur ('mental map', zie Denzau en North, 1994). Wat als een probleem wordt ervaren en welke (economische) instrumenten geschikt worden geacht om vraagstukken aan te pakken, is niet meer objectief gegeven en voor eenieder gelijk. Integendeel: de interactie tussen de lagen van het model leidt tot de specifieke vorming van beleidsmakers en managers, leidt tot de vorming van specifieke kennis en kunde, capaciteiten en competenties van waaruit het proces zich verder ontwikkelt. Daarbij is veelal sprake van 'lock-ins' en 'padafhankelijkheid', hetgeen wil zeggen dat individuen, ondernemingen en macro-economische systemen langs een specifiek pad evolueren. Een eenmaal ingeslagen weg leidt tot het verder ontwikkelen van specifieke competenties, waardoor aan concurrentiekracht gewonnen kan worden, maar het betekent ook dat bepaalde andere oplossingen zijn afgesneden. Van de flexibiliteit en omkeerbaarheid van processen uit de neoklassieke en nieuw institutionele wereld is geen sprake meer.

Het is duidelijk dat voor zo'n procesanalyse een hoge prijs wordt betaald in termen van 'harde' voorspellingen. De NIE is in staat scherp aan te geven welke institutionele arrangementen efficiënt zijn. Daarvoor wordt ook een prijs betaald in termen van (te vergaande) abstractie. Er blijkt sprake van een trade-off tussen relevantie en abstractie. Waar het om gaat is bij het soort van vraagstuk de passende theorie te vinden. Met de complexe procesanalyse kunnen andere vraagstukken worden begrepen dan met een NIE benadering. Met een OIE-analysekader kan begrepen worden waarom identieke transacties binnen identieke institutionele omgevingen toch op een verschillende wijze worden gecoördineerd. Immers, op het microniveau kan sprake zijn van differentiatie zodanig dat bijvoorbeeld de ene Duitse onderneming voor een identieke transactie een geheel andere oplossing kiest dan een andere Duitse onderneming. Dat heeft te maken met verschillende paden van ontwikkeling leidend tot verschil in de visie van de onderneming op de competenties, of de marktstrategie⁸. Rationaliteit en efficiëntie zijn nu ook geen eenduidige begrippen meer: deze zijn niet alleen afhankelijk geworden van de specifieke omgeving (zogenaamde 'contingente rationaliteit'), maar ontwikkelen zich langs een specifiek pad, waardoor zij door actoren op verschillende wijze kunnen worden gepercipieerd.

7 Conclusie

De NIE houdt zich intensief bezig met de verklaring van institutionele arrangementen, zoals contracten en organisatievormen. De 'economics of institutions' verschaft inzicht in de doelmatigheid van arrangementen en geeft aan wat de efficiënte combinaties zijn van specifieke soorten transacties en institutionele arrangementen. Williamson is expliciet over het feit dat de NIE in het algemeen en de TCE in het bijzonder een partiële analyse is: er is sprake van een bepaalde lens waardoor de problematiek wordt bekeken. Het vier-lagen-schema geeft goed aan wat wel en wat niet binnen het analysekader valt. Williamson kiest voor een partiële benadering, die past in de traditionele economische methode van geprogrammeerde actoren (aard van het beestje en beslisregel), van een heldere objectief te kennen omgeving en van selectie van de meest efficiënte oplossingen. Terecht presenteert Williamson zijn benadering als één van de mogelijke lenzen waarmee de werkelijkheid kan worden bestudeerd en claimt hij niet een volledige verklaring te geven. Belangrijk wordt in dat geval aan te geven voor welke vraagstukken en onder welke condities de gekozen partiële analyse relevant is. Soms (1998, p. 30) is hij daarover expliciet:

'As compared with other interesting contracting issues – for labor, with consumers, as for capital- contracts between firms in intermediate product markets have the advantage that the two parties can be presumed to be risk-neutral and roughly, to be dealing with each other on parity. Each has extensive business experience and has or can hire specialized legal, technical, managerial, and financial expertise. Attention can therefore be focused on the attributes of the transaction and the properties of the alternative modes of governance- rather than be deflected by differential risk aversion or by competence disparities between the parties (as might arise, for example, with contracts between firms and inexperienced consumers).'

Met andere woorden: TCE is relevanter voor transacties op markten voor intermediaire goederen met actoren, die goed geïnformeerd kunnen anticiperen op toekomstige situaties ('farsighted') en bij het afsluiten van contracten in een scherpe concurrentiestrijd verwickeld zijn. Actoren zijn gelijkwaardig, hebben toegang tot dezelfde informatie en percipiëren de wereld om hen heen op dezelfde manier.

De kritiek op TCE spitst zich vooral toe op het comparatieve statische karakter en het gebrek aan oog voor 'managerial discretion'. Williamson (1998, p. 33) verwerpt die kritiek:

'What I should like to emphasize are that 1) theories of organization that feature adaptations should not be described as 'static' and 2) theories that rely on administration to accomplish cooperative adaptation (sometimes by fiat) are very definitely concerned with 'management'. The upshot is that transaction costs economics is very much an intertemporal, adaptive, managerial exercise-although this is not to say that more dynamic theories or more prominent provisions for management are unneeded'

Daarover is het laatste woord nog niet gezegd. De laatste regel in het citaat geeft aan dat er ook ruimte is voor theorieën die meer oog hebben voor dynamische processen en strategieën, zodat mogelijk een complementariteit van NIE en OIE in het verschieft ligt⁹. ■

Literatuur

- Bush, P.D. en M.R. Tool, (2001), Foundational Concepts for Institutional Policy Making, in: P.D. Bush en M.R. Tool (eds), *Institutional Economics and Policy Making*, Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht.
- Coase, R.H., (1984), The New Institutional Economics, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 140 (March), pp. 229-231.
- Denzau A.T. en D.C. North, (1994), Shared Mental Models: Ideologies and Institutions', in: *Kyklos*, vol. 47, pp.3-31.
- Douma, S. en H. Schreuder, (2002), *Economic Approaches to Organizations*, Harlow, Pearson.
- Groenewegen, J. en J.J. Vromen, (1996), A Case for Theoretical Pluralism, in: J. Groenewegen (ed.), *Transaction Cost Economics and Beyond*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston, pp. 365-380.
- Hazeu, C.A., (2000), *Institutionele Economie: Een Optiek op Organisatie- en Sturingsvraagstukken*, Coutinho, Bussum.
- Latsis, S., (1976), A Research Programme in Economics, in: S.Latsis (ed.), *Method and Appraisal in Economics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lindenberg, S., (1996), Short-term Prevalence, Social Approval and the Governance of Employment Relations, in: J. Groenewegen (ed.), *Transaction Cost Economics and Beyond*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston, pp. 129-147.
- Rutherford, M.H., (1994), *Institutions in Economics: The Old and the New Institutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Seo, M en D. Creed, (2002), Institutional Contradictions, Praxis, and Institutional Change: A Dialectical Perspective, in: *Academy of Management Review*, vol. 27, no. 2, pp. 222-247.
- Williamson, O.E., (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Free Press, New York.
- Williamson, O.E., (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press, New York.
- Williamson, O.E., (1996), Efficiency, Power, Authority and Economic Organization, in: J. Groenewegen ed., *Transaction Cost Economics and Beyond*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht /Boston, pp. 11-42.
- Williamson, O.E., (1998), Transaction Cost Economics: How It Works: Where It Is Headed, in: *De Economist*, vol. 146, no. 1, pp. 23-58.

Noten

- 1 Spiro Latsis (1976) heeft dergelijke constructies 'single exit situations' genoemd: de theoreticus voorziet de actor van eigenschappen (rationaliteit) en een beslisregel (maximaliseer) en plaatst vervolgens de actor in een specifieke omgeving, die geen andere optie laat dan het evenwicht.
- 2 Let wel: in de figuur zijn de terugkoppelingen weergegeven met stippe lijnen. Williamson geeft daarmee aan dat in werkelijkheid sprake is van interactie tussen de lagen, maar dat de 'economics of institutions' van de terugkoppelingen abstraheert in het analysekader. 'Although, in the fullness of time, the system is fully connected, for my purposes here, these feedbacks are largely neglected.' (Williamson 1998, p.26).
- 3 In het oorspronkelijke schema van Oliver Williamson is ook de 'agency theory' op het vierde niveau geplaatst. Dat komt omdat Williamson uitgaat van de zogeheten normatieve principaal-agenttheorie met volledig rationele actoren, die ex ante het optimale contract kunnen uitrekenen. Deze benadering wijkt af van de positieve principaal-agenttheorie, waarin actoren met beperkte rationaliteit zoeken naar contractuele vormen, die opportunistisch gedrag van agenten ten opzichte van de principalen indammen. Laatstgenoemde stroming vertoont veel overeenkomst met de TCE, zij het dat de aard van de onderneming bij de principaal-agentbenadering een 'bundel van contracten' is en bij de TCE een arrangement met specifieke eigenschappen zoals het bestaan van autoriteit.
- 4 Omdat in TCE geen sprake is van volledig rationele, maar van beperkt rationele actoren, kunnen niet ex ante de meest efficiënte arrangementen worden berekend (de daartoe benodigde informatie is niet voor de actoren beschikbaar). Wel zullen die arrangementen overleven die op dat moment op basis van de informatie die dan voorhanden is het meest efficiënt zijn. Williamson vat het onderscheid tussen TCE en neoklassieke theorie samen door te stellen dat het bij TCE niet gaat om het overleven van de 'fittest', maar van de 'fitter'.
- 5 In recente publicaties claimt Williamson dat TCE ook dynamisch is, met name de introductie van het begrip 'farsightedness' zou daartoe de mogelijkheid bieden. Daarop is veel steekhoudende kritiek geleverd (Lindenberg 1996).
- 6 In de literatuur is ook sprake van zogenaamde 'oud institutionele economie'..
- 7 Zie Bush en Tool (2001) voor een goed overzicht van de OIE en Rutherford (1994) voor een vergelijking tussen de NIE en de OIE.
- 8 De theorieën van de ondernemingen die bekend staan als 'the dynamic competence view' en de 'resource based view' komen in hun benadering sterk met de OIE overeen. Zie voor een recente ontwikkeling die past bij de zogenaamde dialectische benadering Seo en Creed (2002).
- 9 Zie onder andere Groenewegen en Vromen (1996). Recente ontwikkelingen in verenigingen als ISNIE (International Society for New Institutional Economics) en EAEPE (European Association for Evolutionary Political Economy) duiden op een groeiende toenadering tussen de NIE en de OIE. Veelbelovend is de komst in mei 2005 van de Journal of Institutional Economics (CUP), waarin expliciet ruimte voor beide scholen in de institutionele economie wordt geboden.