

ARTIKELN

NAAR EEN INSTITUTIONELE POLITIEKE THEORIE?

Jurgen De Wispelaere¹

SUMMARY – *Towards an Institutional Political Theory?* - In recent years, political science has witnessed significant advances in the analysis of institutions and institutional design. Under the impetus of the so-called "New Institutionalism", the ways in which institutions regulate ordinary political actions features prominently in different approaches to studying politics. This special issue explores the way in which some of these insights might influence normative political theory, the analysis of the moral values and principles underlying individual and group action in the political realm. In this introduction I propose that a research program that combines central insights from both political philosophy and institutional analysis is worth pursuing in a systematic manner.

KEY WORDS: institutional constraints, moral division of labour, neo-institutionalism, pluralism, political theory

Inleiding

In het zog van het werk van James March en Johan Olsen (1984; 1989), Douglas North (1990) en Oliver Williamson (1985) staat de studie van instituties opnieuw centraal in de politieke analyse van de moderne samenleving. Het afgelopen decennium kende niet enkel een hernieuwde belangstelling in instituties als *locus* van politiek onderzoek – een project dat voortbouwt op het werk van 'klassieke institutionalisten' als John R. Commons, Karl Polanyi, Thorsten Veblen en uiteraard Max Weber – maar tevens een hevig debat over de rol van institutionele analyse binnen de politieke en sociale wetenschappen. Het hedendaagse neo-institutionalisme omvat verschillende stromingen die onderling sterk afwijkende en zelfs tegenstrijdige standpunten innemen met betrekking tot de verhouding tussen individuen en sociale structuren.² Deze controverses niettegenstaande hebben de systematische studie van instituties in het hedendaagse politieke leven belangrijke inzichten opgeleverd. Deze inzichten hebben op hun beurt

¹ Jurgen De Wispelaere is aspirant aan het *Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek - Vlaanderen (FWO)*, en bereidt een doctoraat voor aan de *London School of Economics and Political Science* over *Employment and Equality. The Search for Occupational Fairness*.

² Voor een overzicht van de voornaamste aspecten van het neo-institutionalisme en de verhouding tussen de verschillende stromingen, zie Ostrom (1986, 1991, 1995), Shepsle (1989), Eggertson (1990), Powell & DiMaggio (1991), Thelen & Steinmo (1992), Koelbe (1995), Goodin (1996), Kato (1996), Lowndes (1996), Black (1997), Aranson (1998), DiMaggio (1998), Hall & Taylor (1998), Scharpf (1998), Peters (1999), Reich (2000) en Scott (2001).

een grote impact op de manier waarop onderzoekers vandaag het politieke veld bestuderen.

Maar terwijl de hedendaagse politieke wetenschap wordt gekenmerkt door een hernieuwde aandacht voor instituties wordt de politieke filosofie van de laatste decennia getekend door een opvallend gebrek aan inzicht in de manier waarop instituties functioneren in de samenleving. Het lijkt er sterk op dat de belangstelling voor instituties en institutioneel ontwerp de politieke filosofie en de politieke theorie grotendeels is voorbijgegaan. De verschillende papers in dit *Forum* analyseren op een kritische wijze het domein van de *institutionele politieke theorie* – opgevat als dat deel van de politieke theorie dat zich expliciet bezig houdt met het ontwerp en de implementatie van moreel verantwoorde instituties. Het doel is uit te vissen in hoeverre inzichten vanuit het neo-institutionalisme verschillende controverses binnen de hedendaagse politieke filosofie kunnen belichten.

1. Politieke theorie en institutionele analyse

Politieke theorie bestaat uit twee afzonderlijke aspecten. Het overgrote deel van politiek-theoretisch onderzoek beslaat het analyseren van de interne coherentie en morele overtuigingskracht van de morele waarden en principes die het politieke handelen van individuen en groepen (behoren te) drijven. Een tweede aspect omvat de theorie van instituties en organisaties waarin deze waarden en principes worden ingebed en praktisch uitgewerkt. Deze twee aspecten van de politieke theorie staan in een opvallend hiërarchische verhouding, waarbij het ethische aspect uitmondt in “*principles on the basis of which the theory of institutions constructs arguments for having political institutions of this character rather than that*”, maar het institutionele aspect tegelijkertijd wordt herleid tot een tweederangsopgave.³ (Raz, 1986: 3) De idee dat een fundamentele taak van de politieke theorie bestaat uit het normatief ondersteunen van institutioneel ontwerp gaat uiteraard terug tot John Rawls. In zijn theorie van de rechtvaardigheid vestigde Rawls de aandacht op de rol van de *basic structure* door rechtvaardigheid te definiëren als “*the way in which the major social institutions distribute fundamental rights and duties and determine the division of advantages from social cooperation.*” (Rawls, 1999: 6; cf. Rawls, 1993). Door haar focus op instituties zet de Rawlsiaanse politieke filosofie zich af tegen haar voorgangers die zich voornamelijk met linguïstische analyse onderhielden – een verwezenlijking die men inderdaad niet genoeg kan benadrukken.⁴

Maar hoewel het Rawlsiaanse project gedurende de laatste decennia veel kritiek heeft weerstaan – zij het door het originele project substantieel aan te passen – blijken we momenteel op een punt beland waar een zuiver ethische analyse haar limieten heeft bereikt met betrekking tot het verzekeren van sociale rechtvaardigheid onder moderne omstandigheden. Deze kritiek houdt voornamelijk verband met het inzicht dat morele principes structureel *ondergedetermineerd* zijn.⁵ De combinatie van een doorgedreven

³ Met andere woorden, morele principes en waardenstelsels omschrijven zowel de doelstellingen als de ethische beperkingen waaraan institutioneel ontwerp zich moet houden “*Political morality sets a goal as well as limits to the actions of political institutions.*” (Raz, 1986: 3)

⁴ “*If Rawls had achieved nothing else, he would be important for having taken seriously the idea that the subject of justice is what he calls ‘the basic structure of society’.*” (Barry, 1995: 214)

waardenpluralisme en de complexiteit van de moderne samenleving heeft tot gevolg dat morele principes in vele gevallen niet langer kunnen leiden tot éénduidige voorschriften, met als voornaamste consequentie dat ze niet langer een stabiele basis vormen voor de morele evaluatie van individuele gedragingen of sociale regels.⁶ In de afgelopen decennia heeft deze redenering meermaals geleid tot een meer of minder uitgesproken relativisme. Vanuit het perspectief van een institutionele politieke theorie vloeit een dergelijk relativisme voort uit een gebrekkig inzicht in de werking van instituties in het algemeen en meer specifiek de rol die instituties (kunnen) spelen binnen een rechtvaardigheidstheorie. Door inzichten vanuit de institutionele analyse te combineren met filosofische argumenten omtrent de validiteit van waarden en normen probeert de institutionele politieke theorie de ondergedetermineerdheid van morele principes op te vangen en uit te bouwen op een manier die toelaat zowel de valkuil van het ethisch relativisme als die van het dogmatisch moralisme te vermijden.

Deze visie roept uiteraard vragen op in verband met de rol die politieke filosofen spelen bij het ontwerpen van instituties. In een nawoord bij de tweede editie van *Basic Rights* stelt Henry Shue dat politieke filosofen van weinig nut zijn wanneer ze zich enkel inlaten met het formuleren van “*general principles of fairness, or general guidelines for fair procedures, and leaving them behind on the table as they hand the institutional design over to the experts*” (Shue, 1996: 169). Maar indien politieke filosofen meer betrokken moeten zijn bij het ontwerp van instituties en omgekeerd ook institutionele ontwerpers een bijdrage kunnen leveren in ethische discussies omtrent de rechtvaardigheid van bepaalde instituties, stelt zich uiteraard de vraag naar de precieze ‘*morele arbeidsdeling*’ tussen ethische en institutionele specialisten.⁷ In de sociale wetenschappen wordt interdisciplinair onderzoek sterk gewaardeerd omdat het beter toelaat de complexiteit van het sociale leven in zijn totaliteit te begrijpen. Institutionele politieke theorie neemt een gelijkaardig standpunt in met betrekking tot het analyseren van het ‘morele leven’ in de complexe hedendaagse samenleving. Een moreel verantwoorde keuze voor een bepaalde sociale regel hangt in vele gevallen evenzeer af van de ethische redenen die men kan aanvoeren ter ondersteuning als van de institutionele

⁵ Ik volg hier de verwoording van Bader & Engelen in hun bijdrage tot dit *Forum*. Een gelijkaardig inzicht vinden we ook impliciet of expliciet terug in de bijdragen van Hardin, Kribbe, Gibson & Goodin en Lodge & Stirton.

⁶ We kunnen twee onafhankelijke vormen van ondergedetermineerdheid onderscheiden. Een eerste vorm ontstaat wanneer morele principes ontoereikend zijn, waardoor een bepaald sociaal domein als het ware immuun is voor de morele aanspraken die een moreel principe maakt. Dit herleidt moreel gedrag binnen dit domein tot een *moral option*. Een tweede vorm van ondergedetermineerdheid ontstaat door de competitie van verschillende morele principes of tussen morele en niet-morele argumenten, waardoor een legitiem moreel principe als het ware *ex post* wordt afgezwakt of uitgeschakeld. Hier kan men spreken van *constraints upon morality*. Merk op dat *options* en *constraints* geregeld samen voorkomen maar toch strikt genomen onafhankelijk zijn en binnen verschillende morele theorieën een verschillende status verkrijgen. Voor een discussie van de manier waarop *options* en *constraints* morele aanspraken beïnvloeden, zie met name Kagan (1989), Scheffler (1992) en Murphy (2000).

⁷ “*Philosophers and rights theorists alone cannot design better institutions. Some aspects of institutional design are best understood by, for example, lawyers or economists or historians. Yet philosophers ought not to simply flee the scene when things start getting practical. For practical arrangements involve allocations of burdens (and rights and privileges), and such allocations always raise questions of fairness, which philosophers should be inclined to raise and able to help to answer.*” (Shue, 1996: 169)

beperkingen binnen een bestaand sociaal complex.⁸ Dit betekent dat de hiërarchische verhouding tussen ethische en institutionele analyse en tot op zekere hoogte zelfs het radicale onderscheid tussen wenselijkheid (*desirability*) en haalbaarheid (*feasibility*) onder druk wordt gezet. Een dergelijke benadering stelt uiteraard belangrijke eisen aan de onderzoekers die het complexe middenveld tussen de ‘zuivere’ filosofische analyse van ethische concepten en het ‘zuiver’ praktische ontwerp van technische regels bewandelen. De moderne politieke theorist dient om die redenen zowel geschoold te zijn in ethische analyse als ook een goed begrip te hebben van de voornaamste inzichten in sociaal-wetenschappelijk onderzoek en tegelijkertijd de capaciteit te bezitten om onderzoek te verrichten binnen een multi-disciplinaire opzet.⁹

2. De bijdragen van dit themanummer

De verschillende auteurs in dit themanummer vertrekken vanuit de visie dat instituties en institutionele kenmerken een belangrijke input kunnen geven voor de ethische analyse van de moderne samenleving. In de volgende bijdragen worden filosofische en ethische argumenten gecombineerd met theoretische en empirische inzichten uit de institutionele analyse ten einde de complexiteit van moderne instituties naar waarde te schatten.

In een eerste bijdrage *Pluralisme ernstig nemen: pleidooi voor een institutionele wending binnen de politieke filosofie* stellen Veit Bader en Ewald Engelen dat de traditionele benadering van politieke filosofen ten aanzien van politieke en sociale vraagstukken uitmondt in een steriel en conceptueel ontoereikend ethisch programma. Post-Rawlsiaanse politieke filosofie is op zoek naar een manier om recht te doen aan de complexiteit van het sociale leven zonder daarbij te vervallen in het relativisme van het postmoderne denken. Het erkennen van een doorgedreven moreel pluralisme, niet enkel binnen ethische waarden maar tevens binnen verschillende aspecten van het sociale leven, betekent dat normatieve principes structureel en institutioneel ‘ondergedetermineerd’ zijn. Een pluralistische politieke filosofie die zich leent tot het analyseren van de complexe moderne vragen behoeft een even complex evaluatief raamwerk. In hun bijdrage schetsen Bader en Engelen de bouwstenen van een dergelijke benadering.

De bijdrage van Russell Hardin illustreert de rijkdom van een degelijk onderbouwd institutioneel-ethisch kader. In *Institutionele moraliteit* snijdt Hardin een centraal probleem aan dat menig institutioneel ontwerp parten speelt, namelijk het toekennen en

⁸ De notie van een institutionele beperking (*institutional constraint*) verwijst zowel naar de manier waarop instituties de keuze-mogelijkheden van individuen beperken (door de kosten van een bepaalde keuze in vergelijking met de beschikbare alternatieven te verhogen) als de ‘natuurlijke’, sociale en morele beperkingen die institutioneel ontwerp zelf ondervinden. Het is met name de dynamiek die ontstaat door de wisselwerking van beide soorten beperkingen die institutionele analyse een interessant medium voor ethische analyse maakt. Voor een interessante kijk op *institutional constraints*, zie Grafstein (1988) en Ingram & Clay (2000).

⁹ Een dergelijke invalshoek staat centraal in verschillende onderzoekscentra in de VS. Gekende voorbeelden zijn het *Program in Ethics and Public Affairs*, Princeton University of het *Center for Ethics and the Professions* aan de J.F. Kennedy School of Government, Harvard University. En hoewel politieke theorie als discipline in België nog al te stiefmoederlijk wordt behandeld vinden we een gelijkaardige invalshoek wel terug in de opleiding moraalwetenschap.

verdelen van verantwoordelijkheid binnen instituties. Het overgrote deel van morele theorieën binnen de analytische politieke filosofie stelt de moraliteit van individuen centraal, waarbij de ‘institutionele moraliteit’ van een bepaalde organisatie of sociale structuur vervolgens wordt afgeleid van de individuele moraliteiten van de verschillende leden of participanten. Volgens Hardin brengt dit echter belangrijke compositieproblemen met zich mee, waardoor het toekennen van individuele verantwoordelijkheid voor bepaalde institutionele acties moeilijk verloopt – met uiteraard belangrijke consequenties voor de ethische evaluatie van sociale instituties zelf.

In zijn bijdrage *Individu, instituties en de rechtspersoon van de staat* plaatst Hans Kribbe een aantal kritische kantlijnen bij een ander aspect van de problematische verhouding tussen individuen en instituties, organisaties of associaties. Kribbes analyse vertrekt van een filosofische kritiek op het ethisch individualisme. Volgens Kribbe moeten zowel individuen als associaties opgevat worden als ‘gebundelde intenties’. Aan de hand van een ‘praktijktheorie’ argumenteert hij dat het doorgedreven analytische onderscheid tussen individuen en associaties gedeeltelijk vervalt. Kribbe betoogt vervolgens dat zowel individuen als associaties een belang hebben in het behoud van integriteit, hetgeen tevens een belangrijke doelstelling van sociale instituties omvat. De auteur toont vervolgens aan hoe deze analyse van de ontologische status van associaties belangrijke gevolgen heeft voor centrale vraagstukken binnen de hedendaagse politieke theorie, zoals bijvoorbeeld de rechtspersoon van de staat of de verplichting om rekening te houden met toekomstige generaties in de hedendaagse besluitvorming.

Voorgaande bijdragen behandelen verschillende filosofische aspecten van een institutionele wending binnen de ethiek. In de resterende bijdragen wordt een eerder praktische analyse doorgevoerd. In *De ‘sluier van de vaagheid’: een model voor het ontwerpen van instituties* trachten Diane Gibson en Robert Goodin een realistisch model te ontwikkelen voor het ethische (her)ontwerp van politieke en sociale instituties. De auteurs bouwen verder op het inzicht van John Rawls dat het ontwerp van een rechtvaardige *basic structure* nood heeft aan een informatie-beperkend mechanisme. Het specifieke mechanisme dat Rawls voor dit doel heeft ontwikkeld blijkt echter ontoereikend in de complexe politieke werkelijkheid. Gibson en Goodin vervangen het hypothetische model van de ‘sluier van de onwetendheid’ door een meer realistische ‘sluier van de vaagheid’, waarbij de deelnemers aan het besluitvormingsproces weliswaar hun eigen identiteit behouden maar niet de beschikking hebben over alle informatie om doorgedreven kostenberekeningen door te voeren. Het resultaat is een vorm van institutioneel ontwerp waarbij men ernaar streeft om tot een overeenstemming te komen zonder daarbij noodzakelijk alle implicaties van een mogelijke overeenkomst uit te stippelen. Aan de hand van een hele reeks voorbeelden tonen Gibson en Goodin aan hoe politieke deliberaties in vele gevallen dit soort mechanismen gebruiken en de verschillende politieke valkuilen door het gebruik van deze sluier worden vermeden.

In de laatste bijdrage *Transparantie-mechanismen: openbaarheid inbouwen in de openbare dienstverlening* evalueren Martin Lodge en Lindsay Stirton argumenten uit de literatuur omtrent de regulatie en publieke administratie van openbare voorzieningen. De auteurs trachten praktische inzichten in verband te brengen met centrale ethische waarden als transparantie en democratie: het doel van dit artikel is aan te tonen hoe verschillende institutionele configuraties de mogelijkheid bieden om transparantie en democratie te verzekeren binnen de openbare dienstverlening. Lodge en Stirton nemen stelling tegen de gangbare visie dat het privatiseren van de openbare dienstver-

lening per definitie een democratisch deficit inhoudt. Zij betogen dat we, om redenen van institutionele complexiteit, zorgvuldig de werking van verschillende institutionele configuraties moeten analyseren vooraleer we tot een normatief oordeel kunnen komen. De auteurs stellen een nieuw conceptueel kader voor waarbij een viertal transparantie-mechanismen centraal staan. Door gebruik te maken van een pragmatische 'contingentiebenadering', gebaseerd op een vergelijkende analyse van de (transactie) kosten die private en publieke controlesystemen in verschillende situaties met zich meebrengen, proberen Lodge en Stirton vervolgens aan te tonen onder welke sociale en institutionele omstandigheden transparantie-mechanismen effectief democratische transparantie bevorderen.

Literatuur

- ARANSON P. (1998), 'The new institutional analysis of politics', *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 154 (4), 744-753
- BARRY B. (1995), *Justice as Impartiality*, Clarendon Press, Oxford
- BLACK J. (1997), 'New institutionalism and naturalism in socio-legal analysis: institutionalist approaches to regulatory decision making', *Law & Policy*, 19 (1), 51-93
- DIMAGGIO P. (1998), 'The new institutionalism: avenues for collaboration', *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 154 (4), 696-705
- EGGERTSON T. (1990), *Economic Behaviour and Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge
- GOODIN R.E. (1996), 'Institutions and their design', in GOODIN R.E. (ed.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge University Press, Cambridge
- GRAFSTEIN R. (1988), 'The problem of institutional constraint', *Journal of Politics*, 50, 577-599
- HALL P. & TAYLOR R. (1998), 'Political science and the three new institutionalisms', *Political Studies*, 44, 936-957
- INGRAM P. & CLAY K. (2000), 'The choice-within-constraints new institutionalism and implications for sociology', *Annual Review for Sociology*, 26, 525-546
- KAGAN S. (1989), *The Limits of Morality*, Clarendon Press, Oxford
- KATO J. (1996), 'Institutions and rationality in politics – three varieties of neo-institutionalists', *British Journal of Political Science*, 26, 553-582
- KOELBE T. (1995), 'The new institutionalism in political science and sociology', *Comparative Politics*, 231-243

- LOWNDES V. (1996), 'Varieties of new institutionalism: a critical appraisal', *Public Administration*, 74, 181-197
- MARCH J. & OLSEN J. (1984), 'The new institutionalism: organizational factors in political life', *American Political Science Review*, 78, 734-749
- MARCH J. & OLSEN J. (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Free Press, New York
- MURPHY L. (2000), *Moral Demands in Nonideal Theory*, Oxford University Press, Oxford
- NORTH D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge
- OSTROM E. (1986), 'An agenda for the study of institutions', *Public Choice*, 48, 3-25
- OSTROM E. (1991), 'Rational choice theory and institutional analysis: towards complementarity', *American Political Science Review*, 85 (1), 237-243
- OSTROM E. (1995), 'New horizons in institutional analysis', *American Political Science Review*, 89 (1), 174-178
- PETERS B.G. (1999), *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*, Pinter, London
- POWEL W. & DIMAGGIO P. (eds.) (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago
- RAWLS J. (1993), *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York
- RAWLS J. (1999), *A Theory of Justice*, 2nd ed., Oxford University Press, Oxford
- RAZ J. (1986), *The Morality of Freedom*, Clarendon Press, Oxford
- REICH S. (2000), 'The four faces of institutionalism: public policy and a pluralistic perspective', *Governance*, 13 (4), 501-522
- SCHARPF F. (1997), *Games Real Actors Play*, Westview Press, Boulder
- SCHEFFLER S. (1992), *Human Morality*, Oxford University Press, New York
- SCOTT W.R. (2001), *Institutions and Organizations*, 2^e ed., Sage, London
- SHEPSON K. (1989), 'Studying institutions: some lessons from the rational choice approach', *Journal of Theoretical Politics*, 1 (2), 131-147

SHUE H. (1996), 'Afterword', in: SHUE H., *Basic Rights: Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*, 2nd ed., Princeton University Press, New Jersey

THELEN K. & STEINMO S. (1992), 'Historical institutionalism in comparative politics', in: STEINMO S. & THELEN K. (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*, Cambridge University Press, Cambridge

WILLIAMSON O.E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, New York