



Universiteit
Leiden

The Netherlands

**Institutionele verandering: naar een
bestuurskunde bewegend tussen 'vloeibare' en
'gestolde' voorkeuren**

Steunenbergh, B.

Citation

Steunenbergh, B. (2001). *Institutionele verandering: naar een bestuurskunde bewegend tussen 'vloeibare' en 'gestolde' voorkeuren*. Leiden: Universiteit Leiden. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/5375>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/5375>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

**Institutionele verandering:
naar een bestuurskunde bewegend tussen 'vloeibare' en 'gestolde'
voorkeuren**

Rede uitgesproken door

Bernard Steunenberg

bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar bestuurskunde
met inbegrip van de institutionele economie van het openbaar bestuur
aan de Universiteit Leiden op 8 december 2000.

1. Inleiding*

‘De institutionele hervormingen zijn wat in het dak blijven steken’ mopperde een vermoeide en teleurgestelde Jean-Luc Dehaene in de vroege morgen van woensdag 18 juni 1997.¹ Die nacht waren de Europese regeringsleiders in Amsterdam doorgegaan met vergaderen om een compromis te bereiken over een nieuw verdrag voor de Europese Unie. Dat verdrag zou het mogelijk moeten maken dat landen uit Midden en Oost Europa tot de Unie konden toetreden zonder dat het besluitvormingsproces in Brussel te veel zou worden belast. Om vijf over half vier in de morgen hadden de regeringsleiders er een punt achter gezet. In de conclusies van de top meldde het Nederlandse voorzitterschap met gepaste trots dat—en ik citeer—‘De Europese Raad heeft op zijn bijeenkomst op 16 en 17 juni 1997 in Amsterdam de IGC met succes afgesloten en volledige overeenstemming bereikt over een ontwerp-verdrag.’² Over verschillende onderwerpen hadden de regeringsleiders inderdaad een beslissing genomen, maar niet over de institutionele hervormingen die voor uitbreiding noodzakelijk werden geacht. Terwijl sommige landen graag tot zaken waren gekomen, leken anderen niet bereid tot een nieuwe ‘historische’ stap naar verdere Europese integratie.

Op dit moment vinden de laatste besprekingen plaats in het kader van de voorbereidingen voor een nieuw verdrag. Een intergouvernementele conferentie noemt men dat in het Europees jargon. Die besprekingen moeten dit weekend leiden tot het ‘Verdrag van Nice’—of de ‘nice treaty’ zoals cynici het al hebben gedoopt—waarmee Frankrijk, dat op dit ogenblik het voorzitterschap van de Unie heeft, politiek prestige hoopt te winnen. De institutionele veranderingen die in Amsterdam niet zijn gerealiseerd, zouden met dit verdrag geïntroduceerd moeten worden. Of dat lukt is maar de vraag. Commentatoren, sommige ministers en zelfs de voorzitter van de Commissie Prodi voorspellen geen belangrijke doorbraken en spreken zelfs al over een vervolgcferentie in 2004. De ambities van sommigen blijken opnieuw vele malen groter te

* Graag wil ik Antoaneta Dimitrova, Martin van Hees, Elinor Ostrom, Dieter Schmidtchen bedanken voor stimulerende discussies en commentaar op eerdere versies van deze tekst. Verder wil ik Beitske den Ouden en Geesje Saeijs bedanken voor hun assistentie. Een uitgebreide versie van deze tekst verschijnt bij Uitgeverij Coutinho, Bussum.

1 Zie Ben van der Veldens ‘België houdt “halsstarrig” vast aan versterking EU: Premier Jean-Luc Dehaene over het Verdrag van Amsterdam’ in het *NRC* van 1 oktober 1997. Zie McDonagh (1998: 183-195) voor een verslag van het verloop van de top in Amsterdam. Zie bijvoorbeeld Duff (1997) voor een bespreking van het verdrag.

2 Zie Conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad in Amsterdam, SN00150/97, te vinden op internet onder <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>.

zijn dan de wens van allen.

Hoe komt het dat verandering in de besluitvormingsstructuur van de Europese Unie zoveel voeten in de aarde heeft? Wat bepaalt de verandering van instituties en hoe komt het dat institutionele verandering soms zo weerbarstig is? Vanzelfsprekend zijn deze vragen niet alleen voor Europa van belang. Ook in Nederland is institutionele verandering een belangrijk maar tegelijkertijd taai—en voor sommige daardoor saai—onderwerp. Nog steeds kennen wij geen correctief wetgevingsreferendum op centraal en lokaal niveau waarin kiezers zich kunnen uitspreken voor of tegen een voorgenomen beleidsmaatregel. Nog steeds hebben wij géén gekozen burgemeester in Nederland, ondanks de introductie van nieuwe wetgeving.

Vragen over institutionele verandering passen bij uitstek bij een discipline als de bestuurskunde. Bestuurskunde wordt wel opgevat als ‘de studie van institutionele arrangementen voor openbare dienstverlening’ (Toonen, 1990: 6).³ Met deze typering ontstaat natuurlijk de verwachting dat binnen de bestuurskunde ook een duidelijk antwoord of, wanneer men de pluriformiteit van de discipline in acht neemt, antwoorden op deze vragen zijn te vinden. Niets is minder waar. Een korte rondgang door de Nederlandse handboeken op dit terrein leert dat instituties of institutionele verandering nog nauwelijks de aandacht hebben gekregen die zij verdienen. De standaard tekst van Rosenthal en anderen (1996), *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*, laat duidelijk zien dat het openbaar bestuur als structuur een rol speelt in processen van sturing en beleid, maar rept met geen woord over het nieuwe institutionalisme binnen de bestuurskunde. Hoogerwerf en Herweijer (1998), in de hernieuwde druk van *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*, brengen het er niet veel beter af. Maarse (1998: 104) definieert, in deze bundel, institutioneel beleid als ‘het geheel van beslissingen over procedures, bevoegdheden en andere instrumenten waarover de bij een beleid betrokken partijen beschikken’, maar laat het daarbij zitten. Klaarblijkelijk is met het definiëren van zo’n beleid er alles wel over gezegd en valt er vervolgens maar weinig academische eer mee te behalen. Tenslotte trachten Van de Graaf en Hoppe (1992) met *Beleid en politiek: Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde* een ‘andere’ inleiding in de bestuurskunde en de beleidswetenschap te schrijven die ‘normativiteit’ en ‘politieke rationaliteit’ meer op de voorgrond plaatst. Maar ook bij hen zoekt men tevergeefs naar een systematische behandeling van instituties en institutionele verandering.

De ‘institutionele revolutie’ die zich sinds het begin van de jaren tachtig in de sociale wetenschappen heeft voltrokken, is nog niet in deze leerboeken doorgedrongen. Dat betekent overigens niet dat geen onderzoek naar instituties en institutionele verandering wordt verricht. Het ‘gonst’ van de activiteit op basis van onderzoek dat

3 Zie ook Lehning (1991: 12) die deze omschrijving van Toonen aanhaalt. Met deze definitie wijkt de bestuurskunde niet af van andere disciplines zoals sterrenkunde, scheikunde of natuurkunde, waarin een materieel object een typering en afbakening van een discipline oplevert.

in het kielzog van de Nederlandse Onderzoekschool voor de Bestuurskunde is geïnitieerd en wordt uitgevoerd. Het onderzoeksprogramma van deze school, die sinds 1996 ‘officieel’ actief is, richt zich op vragen van institutionele effecten, verandering en design. Een reden waarom institutionele verandering een voor leerboeken ‘lastig’ onderwerp blijkt, heeft wellicht te maken met het feit dat binnen de bestuurskunde een breed scala van mogelijke benaderingen wordt voorgesteld, terwijl het niet duidelijk is of daarmee institutionele verandering kan worden begrepen. Mijn doel in deze rede is om het verschijnsel ‘institutionele verandering’ verder te doorgronden en een richting aan te geven voor het bestuurskundige onderzoek op dit terrein.

Met deze rede wil ik u naar de uiterste grenzen van het vakgebied voeren en als een jonge ontdekkingsreiziger aangeven op welke wijze ik de geheimen wil gaan ontrefelen. Wellicht raakt u ook in de ban van het onbekende en krijgt u hetzelfde en niet te stoppen koortsig gevoel om erop uit te trekken. Misschien heeft u suggesties over de wijze waarop het onbekende gebied kan worden verkend, of over de uitrusting die voor de ontdekkingstocht noodzakelijk is. Dan luister ik graag naar uw adviezen. Gebeurt dit allemaal niet—en dat is denkbaar want misschien is het slechts een *fata morgana*—dan weet u in ieder geval waar u mij de komende jaren kunt vinden.

2. Wat zijn instituties?

Voor het begrip van instituties is het van belang onderscheid te maken tussen ‘fysieke’ en ‘sociale’ feiten. Fysieke feiten zijn voor iedereen waarneembaar, op welke wijze dan ook, en vormen een gegeven. Sociale feiten zijn niet direct waarneembaar en blijven daardoor onbegrepen voor iemand die geen deel uitmaakt van de betreffende samenleving en dus niet op de hoogte is van de sociale, politieke en/of bestuurlijke instituties van die samenleving. Weliswaar gaan sociale feiten gepaard met bepaalde observeerbare symbolen, gebaren of handelingen, maar die zijn op zich onvoldoende om de achterliggende institutie te begrijpen.⁴ Het feit dat ik nu, in een toga, u voor 45 minuten bezig houd of verveel met een betoog over institutionele verandering, houdt verband met mijn acceptatie van een leerstoel in de bestuurskunde. Deze oratie is een sociaal feit dat duidt op het bestaan van de institutie van het hoogleraarsambt. Voor een buitenstaander die hiervan niet op de hoogte is, lijkt sprake te zijn van een merkwaardig ritueel, waarvan de zin of functie niet zonder meer duidelijk is. Wellicht dat van deze bijeenkomst, waarin een aantal deelnemers een merkwaardig zwart tenue draagt, een bezwerende werking uitgaat om Minerva—de Romeinse godin der wijsheid en kennis—gunstig te stemmen. Misschien is het een presentatie

4 De ‘geldigheid’ van een sociaal feit wordt ook op grond van deze observeerbare grootheden duidelijk. Het neerleggen van je badlaken op een ligstoel bij een zwembad voorkomt niet alleen dat het laken niet nat wordt, het geeft ook aan dat je het gebruiksrecht van die stoel voor je opeist, zodat de stoel niet meer voor anderen beschikbaar is. Maar zo’n ‘signaal’ moet men niet verwarren met het onderliggende sociale feit: niet iedere drager van een gouden ring is gehuwd.

van nieuwe wetenschappelijk inzichten, of juist een beoordeling van de kwaliteiten van de kandidaat die hier voor u staat. In ieder geval is het met deze bijeenkomst niet *op voorhand* duidelijk dat sprake is van mijn acceptatie van een ambt.

Dit voorbeeld geeft aan dat sociale feiten, in tegenstelling tot fysieke feiten, uitsluitend betekenis hebben voor degenen die deze feiten kennen en accepteren. Met deze nadere duiding zijn we beland bij de vraag wat nu met instituties wordt bedoeld. In de literatuur bestaan daarover verschillende opvattingen.⁵ In de eerste plaats worden instituties wel omschreven als *regels* die een besluitvormingssituatie nader structuren. Belangrijk is dat binnen deze opvatting de instituties een beperking opleveren waarmee actoren in het maken van keuzes rekening moet worden gehouden.⁶ Een tweede opvatting ziet instituties vooral als besluitvormings*procedures*. Volgens deze opvatting leggen instituties een relatie tussen de individuele handelingsopties en sociale uitkomsten. Met name voor collectieve besluitvorming waarin individuele voorkeuren in een groepskeuze moeten worden omgezet, is dat belangrijk.⁷ Terwijl de omschrijving van instituties-als-procedures vooral de aggregatie van individuele keuzes benadrukt, worden instituties ook wel getypeerd naar hun verschijningsvorm. Dat levert een derde opvatting op die stelt dat instituties via het *gedrag* van de actoren tot uitdrukking komen, zowel op individueel als op groepsniveau.⁸ Het gaat er nu om dat instituties uitmonden in een *bepaald* gedrag van de actoren.

Instituties blijken dus op zeer verschillende wijze getypeerd te kunnen worden. Zoals Elinor Ostrom (1986) eerder heeft verzucht, bestaat er in de sociale wetenschappen geen overeenstemming over de vraag wat instituties nu zijn. Instituties omvatten een breed scala van sociale verschijnselen. Door deze diversiteit is het lastig om nu een keuze te maken. Ongeacht wat instituties nu precies zijn, richt ik mij in het vervolg vooral op politiek-bestuurlijke instituties, dat wil zeggen, instituties die een rol spelen bij *het nemen van collectieve of groepsbeslissingen* en welke de basis vormen voor overheidsbeleid.⁹ *Hoe* vervolgens instituties invloed hebben op sociale interactie, dat wil zeggen, op de keuzes van actoren, is een andere vraag. Daarmee

5 De indeling die ik volg is geïnspireerd op Van Hees (2000: 55-59). Hij maakt op basis van concepten uit de speltheorie onderscheid tussen structurele, procedurele en gedragsmatige omschrijvingen van instituties.

6 Een omschrijving die typerend is voor deze opvatting is afkomstig van North (1990: 3), die instituties definieert als ‘...the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction.’

7 De opvatting van instituties-als-procedures is onder meer bij Riker (1980) te vinden. Ook Hall (1986: 19) lijkt hiervan uit te gaan wanneer hij stelt dat instituties de regels zijn ‘...that structure the relationship between individuals.’

8 Deze opvatting van instituties-als-gedrag is terug te vinden bij Schotter (1981) en March en Olsen (1989).

9 Dit sluit aan bij Lijpharts (1984: 3) visie op het politieke proces, waarin politiek-bestuurlijke instituties worden omschreven als ‘...the variety of formal and informal institutions and practices that are used to translate citizen preferences into public policies.’

zijn wij beland bij de verschillende institutionele benaderingen.

3. Institutionele benaderingen

Twee vrienden lopen in de bergen. Het moment waarop ze een bos uitlopen zien zij plotseling iemand van de helling afkomen. 'Tsjonge', zeg de één, 'die jogger komt snel van de helling afgerend'. 'Helemaal niet', reageert de ander, 'die man valt'. Deze one-nigheid tussen beide vrienden illustreert het verschil tussen beide algemene benaderingen van instituties.

De eerste benadering is het *rationele keuze institutionalisme*. Die benadering kiest het individu als uitgangspunt in de analyse en geeft aan dat gedrag gebaseerd kan worden op zijn of haar persoonlijke bedoelingen.¹⁰ Instituties, in deze visie, beperken het individu in de zin dat niet meer alle denkbare handelingsopties of combinaties daarvan tot de mogelijkheden behoren. De persoon in het voorbeeld kan de moeilijkheidsgraad van zijn pad hebben onderschat, waardoor zijn snelheid hoger is dan hij verwachtte. Niettemin wordt zijn tempo gezien als een gevolg van zijn persoonlijke bedoelingen. Dat wil zeggen, gedrag is een gevolg van de *individuele voorkeuren* die door instituties kunnen worden begrensd.

De tweede benadering is het *sociologisch institutionalisme*. Die benadering neemt aan dat instituties het gedrag vormen.¹¹ Dit betekent, in termen van het voorbeeld, dat de jogger volledig is overgeleverd aan de wetten van de zwaartekracht zonder dat hij er maar iets aan kan doen. Zijn tempo is nu een gevolg van het gekozen pad. Gedrag wordt nu gezien als een *consequentie* van bepaalde instituties.

De meeste overzichten van institutionele stromingen maken dit onderscheid.¹² Dat neemt niet weg dat binnen deze benaderingen tal van scholen en nadere stromingen kunnen worden onderscheiden. Daar zal ik nu niet verder op ingaan.

Het rationele keuze institutionalisme en het sociologische institutionalisme verschillen wat betreft het idee *hoe* instituties het gedrag van actoren kunnen beïnvloeden. Het sociologisch institutionalisme veronderstelt dat instituties door actoren zijn geïnternaliseerd. Instituties zijn geen 'externe' beperkingen, maar een cognitief kader waarmee actoren hun omgeving kunnen begrijpen. Instituties bepalen dan het gedrag van de actoren. Nu dreigt een probleem te ontstaan over de wijze waarop

10 Zie met name het werk van Buchanan en Tullock (1962), Shepsle (1979), Riker (1980), Ostrom (1986) en Coleman (1990). Zie voor een overzicht van (onderdelen van) deze literatuur Mueller (1989, 1996), McLean (1987), Eggertsson (1990), McNutt (1996), Hinich en Munger (1997) en Moser (2000: 9-58). In Nederland heeft met name Van den Doel (1978) een deel van deze literatuur onder de aandacht van een breder publiek gebracht.

11 Zie met name het werk van March en Olsen (1984, 1989), Scott (1995) en de bijdragen in Powell and DiMaggio (1991). Zie voor een overzicht DiMaggio en Powell (1991) en Trommel en Van der Veen (1997).

12 Zie de overzichten van, bijvoorbeeld, Scott (1995), Keman (1997) en Peters (1999).

sociale structuren het gedrag van actoren bepalen.¹³ In hoeverre wordt het gedrag van de actoren volledig door de instituties gedetermineerd? En hoe kunnen de actoren, die hun wereld alleen door instituties percipiëren en kunnen begrijpen, diezelfde instituties vervolgens veranderen?

Het sociologische 'antwoord' op deze vraag is een wonderlijke, wederkerige relatie tussen instituties en gedrag. Van instituties naar gedrag en weer terug. Dat uitgangspunt levert problemen op. In de eerste plaats is het onduidelijk hoe het sociologisch institutionalisme beide processen van elkaar kan ontwarren. Daarnaast is het de vraag of met causale ketens waarin instituties gedrag bepalen en gedrag vervolgens invloed heeft op diezelfde instituties, voldoende helderheid wordt gegeven om institutionele verandering te verklaren. Het rationele keuze institutionalisme biedt de mogelijkheid gedrag verder te onttrafen door gedrag op te vatten als het resultaat van individuele keuzes die het gevolg zijn van voorkeuren én instituties. Er is dan sprake van een patroon waarin actoren op basis van voorkeuren en bepaalde instituties keuzes maken die kunnen uitmonden in een nieuwe institutie, die vervolgens een invloed kan hebben op een volgende keuze van de actoren waarbij opnieuw voorkeuren een rol spelen, enzovoorts. De beschikbaarheid van dit breder begrippenapparaat biedt in ieder geval de mogelijkheid om meer factoren te benoemen die een rol zouden kunnen spelen bij institutionele verandering. Dat kan een voordeel zijn voor de verdere analyse.

Al met al levert het sociologisch institutionalisme nog onvoldoende empirische helderheid en analytische scherpte op om als uitgangspunt te dienen voor het formuleren van een verklarende theorie over institutionele verandering. Maar hoe zit met het rationele keuze institutionalisme? Is die benadering in staat om institutionele verandering te verklaren?

4. Het rationele keuze institutionalisme

Het rationele keuze institutionalisme, dat met name vanaf de jaren tachtig tot ontwikkeling is gekomen, is gebaseerd op een aantal belangrijke resultaten uit de economische theorie van politieke besluitvorming.¹⁴ Die inzichten komen er kort gezegd op neer dat het zeer onwaarschijnlijk is dat groepsleden tot een gezamenlijke keuze kun-

13 Dit punt voert in zekere zin terug op het oude debat binnen de sociologie over 'structure' en 'agency'. Zie hierover Trommel en Van der Veen (1997: 49-50) en Keman (1997: 5-7).

14 Ookwel de 'public choice' benadering genoemd. Deze benadering maakt onderdeel uit van een bredere stroming waartoe ook de sociale keuzetheorie ('social choice'), de neo-institutionele economie ('neo-institutional economics'), de constitutionele economie ('constitutional economics') en de positieve theorie van politieke besluitvorming ('positive political theory' of 'analytical politics') behoren. Hoewel deze benaderingen verschillende accenten leggen, kunnen zij worden gezien als takken van dezelfde boom. Zie, bijvoorbeeld, Mueller (1989: 1-6). Het is weinig zinvol om een uitvoerig debat te voeren waar de grenzen van elk van deze benaderingen lig-

nen komen.¹⁵ Met name in de jaren zeventig is veel energie gestoken in het zoeken naar stabiliteit op basis van voorkeuren. Het antwoord was even eenvoudig als ont-hutsend. Met uitzondering van bijzonder omstandigheden, en aannemende dat beleidsproblemen méérdimensioneel zijn, is het op basis van de meerderheidsregel niet mogelijk om een groepsbeslissing te nemen. Het gevolg is *chaos*. Elke uitkomst mogelijk is. Bovendien kan die uitkomst worden gemanipuleerd door degene die de agenda van de stemming beheerst.

Met name Tullock (1981) heeft de vraag opgeworpen hoe die resultaten zich verhouden met de alledaagse praktijk van de politiek waarin wél meerderheidsbeslissingen worden genomen en beleidskeuzes worden gemaakt. Die discrepantie tussen theorie en praktijk heeft geleid tot het *rationele keuze institutionalisme*. Deze stroming richt zich op de vraag waarom wij in staat zijn om groepsbeslissingen te nemen. Het antwoord op die vraag zijn 'instituten'. Instituten die als regels, procedu- res of gedrag de uitkomst van besluitvorming bepalen.¹⁶

Door hun fixatie op de stabiliteit van beleidskeuzes, vatten de meeste studies instituten aanvankelijk op als een gegeven. De vraag waarom de actoren bepaalde arrangementen hanteren, werd niet gesteld. Maar dat was maar voor korte tijd. Snel brak het inzicht door dat wanneer de actoren inzien dat de instituten die zij gebruiken voor het maken van een beleidskeuze óók de inhoud van die keuze ten dele bepalen, zij een prikkel hebben om die instituten te veranderen en aan te passen aan hun beleidswensen. Het gevolg is dat nu de vraag ontstaat wat de *stabiliteit van insti- tuten* bepaalt. Daarmee lijkt het probleem waarop het rationele keuze institutionalisme zich richt, namelijk de instabiliteit van groepsbeslissingen als gevolg van indivi- duele voorkeuren, naar een lager niveau te zijn verschoven. Rationele keuze institu- tionalisme is daardoor vooral een zoektocht naar stabiliteit, waardoor die benadering minder oog heeft voor institutionele verandering. Immers, het analyseren van veran- dering in een wereld van chaos is als het problematiseren van droogte in een door water ondergelopen gebied.

Toch is de chaos waarop de theoretici wijzen een wetenschappelijke fictie. De praktijk van het openbaar bestuur toont een enorme stabiliteit. Sterker nog, zoals ik in mijn inleiding heb aangegeven, is juist institutionele verandering vaak problema- tisch. Daarom wil ik mij in de rest van het betoog juist op de tegengestelde vraag richten, namelijk *wat bepaalt institutionele verandering?* Daarmee zijn wij bij de vraag beland hoe verandering kan worden geanalyseerd.

gen. Het bindende element is dat al deze benaderingen uitgaan van dezelfde metho- dologie, namelijk dat van de microeconomie in het analyseren van vragen omtrent individuele keuze.

15 Zie Arrow (1951), McKelvey (1976) en Schofield (1978).

16 Zie bijvoorbeeld Shepsle (1979, 1989), Shepsle en Weingast (1981) en Ostrom (1986).

5. Instituties als spelvormen

Voor de analyse van instituties is het belangrijk onderscheid te maken naar twee niveaus van besluitvorming. Het eerste niveau is het niveau van de *beleidskeuze* waar instituties een rol spelen bij het nemen van beleidsbeslissingen. Op dit niveau wordt met name ingegaan op de totstandkoming van overheidsbeleid en hoe instituties, naast andere factoren, daarop van invloed zijn.

Het tweede niveau is het niveau van de *institutionele of constitutionele keuze*.¹⁷ Op dat niveau staat de keuze van instituties centraal. Het gaat dan niet meer om een analyse van een bepaalde beleidskeuze, maar van een aantal mogelijke arrangementen die gebruikt kan gaan worden bij het maken van toekomstige beleidskeuzes. Beide niveaus hebben invloed op het karakter van de beslissingen die actoren nemen.¹⁸

In mijn visie *definiëren* instituties het beslissingsproces waaraan actoren kunnen deelnemen om een bepaalde uitkomst—het overheidsbeleid—te kiezen.¹⁹ In speltheoretische termen komt dat overeen met de opvatting dat instituties de *spelvorm* bepalen.²⁰ De spelvorm bepaalt in principe *wie, wat, en wanneer* in een denkbeeldige situatie *mag of moet* doen. Met andere woorden, het omvat de elementen waar Ostrom opwijst in haar structurele institutiebegrip. Men zou een spelvorm ook negatief kunnen omschrijven als een spel zonder enige specificatie van de voorkeuren van de actoren. Het is als het ware het structurele ‘omhulsel’ waarmee de actoren een keuze kunnen maken.

Door de spelvorm te combineren met beleidsvoorkeuren en een initiële toestand, ontstaat een spel waarin actoren een bepaalde keuze kunnen maken. Tegelijkertijd kunnen als gevolg van de gehanteerde spelvorm ook bepaalde opties worden uitgesloten, omdat deze opties niet aan de orde zijn, omdat de actoren die deze opties pre-

17 Denkbaar is om de term constitutionele keuze te reserveren voor procedures, terwijl institutionele keuze betrekking heeft op regels. Dat sluit aan bij de beide eerdere definities van instituties-als-procedures en instituties-als-regels. Ik zal dit onderscheid hier verder niet maken.

18 Zie Kiser en Ostrom (1982) voor een vergelijkbaar onderscheid. Kiser en Ostrom noemen nog een derde niveau van regels, namelijk dat van de ‘operational rules’, die de dagelijkse gang van zaken binnen het openbaar bestuur beïnvloeden (zie ook Ostrom, 1990: 52). Ook Lehning (1991) hanteert deze indeling naar niveaus van analyse in zijn pleidooi voor een meer ‘normatieve’ georiënteerde analyse van het institutioneel ontwerpen binnen de bestuurskunde.

19 Ostrom (1990: 51) volgend kunnen de regels die een institutie bepalen, betrekking hebben op aspecten als ‘...who is eligible to make decisions in some arena, what actions are allowed or constrained, what aggregation rules will be used, what procedures must be followed, what information must or must not be provided, and what payoffs will be assigned to individuals dependent on their actions’ (zie ook Ostrom, 1986).

20 Zie bijvoorbeeld ook Shepsle (1986: 125), Pattanaik en Suzumura (1996) en Miller (1999: 225-226) die de term spelvorm gebruiken voor het aanduiden van instituties. De term ‘spelvorm’ gaat terug op Gibbard (1973: 589).

fereren niet bij het besluitvormingsproces zijn betrokken, of omdat die actoren onvoldoende mogelijkheden hebben om deze opties op de politieke agenda te zetten. Dat brengt mij op twee verschillende opvattingen over de relatie tussen spelvormen en de uitkomsten in beleidsspelen.

De eerste opvatting, die vaak wordt gebruikt, gaat ervan uit dat de uitkomst van een beleidsspel *volledig* door de keuze van de instituties wordt gedetermineerd (zie, bijvoorbeeld, Riker, 1980; Shepsle, 1989; Ordeshook, 1992). Deze opvatting, waarin wordt aangenomen dat beleid als uitkomst en instituties in een één-op-één relatie tot elkaar staan, zal ik het *institutioneel determinisme* noemen. Met name wanneer instituties worden gedefinieerd in termen van gedragsregelmaticheden die het gevolg zijn van een bepaald evenwicht in de beleidsspelen, wordt de veronderstelde samenhang tussen beleid en instituties het meest duidelijk.

De tweede opvatting gaat ervan uit dat de uitkomsten van een beleidsspel ook van andere factoren afhankelijk is dan alleen de instituties. Bijvoorbeeld de voorkeuren van de actoren, beschikbare informatie, strategische overwegingen aan de kant van de actoren, enzovoorts. Op basis van de instituties alleen is het evenwicht van het beleidsspel niet gedetermineerd, zodat geen sprake is van een één-op-één relatie. Dat geldt met name voor de opvatting van instituties-als-spelvormen.

Dit onderscheid heeft belangrijke gevolgen voor het begrijpen van de *aard* van institutionele keuze. Door het ontkoppelen van de institutionele keuze van de beleidskeuze, krijgen beide keuzemomenten een eigen betekenis. Een institutionele keuze is dan geen beleidskeuze. Het gevolg is dat actoren bij het maken van een beleidskeuze niet zonder meer de keuze van de spelvorm aan de orde stellen. Omdat spelvormen beleidsuitkomsten niet volledig determineren, levert een andere institutionele keuze niet noodzakelijkerwijs een andere en meer geprefereerde beleidskeuze op.

De consequenties van het institutioneel determinisme komen naar voren in het *dilemma van Riker*. In zijn werk heeft Riker (1980) de beperkte stabiliteit van instituties aan de orde gesteld. Volgens hem zijn instituties niets meer dan ‘gestolde’ voorkeuren van dezelfde actoren die deze instituties gebruiken voor het maken van beleidskeuzes. Aangezien instituties een beperking kunnen opleveren ten aanzien van de keuzes van actoren, zou er voor die actoren een reden kunnen bestaan om de instituties zelf ter discussie te stellen. Met die stap in Rikers redenering wordt de keuze van beleidshandelingen verschoven naar de keuze van instituties. Instituties worden dan gezien als een methode die de ‘beste’ keuze van een *bepaald* beleid mogelijk kunnen maken. Instituties én beleid worden dan tegelijkertijd ter discussie worden gesteld. Het gevolg is dat instituties die collectieve keuze mogelijk maken als structuur eroderen. Want waarom zouden actoren bij een volgende beleidskeuze zich aan dezelfde instituties committeren die eerder voor het selecteren van een ander beleid waren gekozen?

In het institutioneel determinisme kunnen instituties dus niet bestaan. We moeten daarom weg bij benaderingen van instituties-als-gedrag. Weg bij het institutio-

neel determinisme. En op naar een nieuw institutionalisme op basis van spelvormen.

6. Institutionele verandering

Bij institutionele keuze gaat het om de *ex ante* selectie van regels of procedures die actoren *ex post* hanteren zonder dat zij in staat zijn om die regels eenzijdig te wijzigen. Het is een keuze waarbij actoren hun meest geprefereerde spelvorm kiezen gegeven de keuze die door de andere actoren wordt gemaakt. Dat betekent niet dat de actoren niet bereid zouden zijn om in een institutie te participeren die naar hun idee 'minder goede' resultaten oplevert.²¹ Institutionele *verandering* is dan op te vatten als *een wijziging van een institutioneel evenwicht als gevolg van een verandering in het onderliggende spel*. Zo'n wijziging kan het gevolg zijn van verschillende factoren.

Het object van verandering zijn de instituties-als-regels of de instituties-als-procedures. Het betreft de structurele en procedurele aspecten die betrekking hebben op de actoren die aan beleidsspelen mogen deelnemen (de spelers), hun bevoegdheden (de strategieën) en de wijze waarop individuele keuzes in een groepskeuze wordt omgezet (de procedure die de combinatie van individuele strategieën omzet in een uitkomst). Niet al deze elementen behoeven tegelijkertijd aan de orde te komen. Sterker nog, politiek-bestuurlijk instituties worden vaker alleen op onderdelen aangepast. Discussies over bijvoorbeeld hervormingen in de Europese Unie gaan niet over het ontwerpen van een volledig nieuwe structuur, maar over aanpassingen op onderdelen.²² Over de samenstelling van de Europese Commissie, de stemregel voor de Raad, of de verandering van de besluitvormingsprocedure voor bepaalde beleidsterreinen. Bovendien zijn spelvormen niet volledig gespecificeerd. De verschillende regels waaruit een institutie is opgebouwd, geven geen uitsluitende opsomming van wat kan of niet kan, of zou moeten gebeuren. Dat vraagt soms om een nadere aanpassing of specificatie van de regels die de actoren hanteren.

De analyse van institutionele verandering kent twee bedreigingen. Dat zijn intransitiviteit en instabiliteit. Intransitiviteit omdat het de keuze van een nieuwe spelvorm onmogelijk maakt. Instabiliteit omdat het niet kunnen vasthouden van een

21 In het geval dat een actor niet in een 'minder goede' institutie zou willen participeren is sprake van een te sterke individuele rationaliteitsassumptie. Van zo'n institutie is alleen sprake wanneer het een *Nash-evenwicht* is en een *Pareto-optimale uitkomst* oplevert (zie ook Calvert, 1995: 262, noot 14). Deze sterke veronderstelling wordt door sommige auteurs gemaakt die op normatieve gronden menen dat instituties voor elk individu een verbetering zouden moeten opleveren (zie Buchanan en Tullock, 1962: 85-96; Gauthier, 1986: 200-201). Het typeren van instituties als evenwichten heeft geen normatieve implicaties zoals deze auteurs bedoelen.

22 Dat neemt niet weg dat er discussies zijn over de gewenste politieke structuur van de Europese Unie, waarover grote onenigheid bestaat. Sommige, waaronder de Duitse minister van Buitenlandse Zaken Fischer, bepleiten een federatieve bestuursvorm voor Europa, terwijl anderen, waaronder de Franse President Chirac, juist een Europa van de verschillende nationale staten voor ogen hebben.

nieuwe spelvorm een obstakel kan zijn voor verandering. Laat ik met intransitiviteit beginnen, de ‘boktor’ van de sociale wetenschappen.

6.1 *Intransitiviteit*

Wanneer de actoren uiteenlopende procedurele voorkeuren hebben die niet zijn beperkt, of het spel over de spelvormen nauwelijks verdere structuur heeft, bestaat er geen garantie dat een keuze over verschillende spelvormen niet dezelfde problemen kent als de keuze van beleid. De individuele voorkeursordeningen kunnen leiden tot een intransitieve groepsordering. Het gevolg is een eindeloze discussie over mogelijke alternatieven zonder een duidelijk resultaat. Toch is dit probleem minder erg dan het lijkt.

In de eerste plaats worden instituties onder een *zekere* mate van onzekerheid geselecteerd. Wanneer *onzekerheid* over toekomstige beleidssituaties bestaat, zijn de actoren niet goed in staat om een relatie te leggen tussen spelvormen en de uitkomsten in beleidsspelen. Het is dan niet zo duidelijk of sommige spelvormen in het belang van *bepaalde* actoren kunnen zijn. Gecombineerd met het feit dat spelvormen de uitkomsten in beleidsspelen niet determineren en ruimte laten voor strategische manoeuvres, vermindert dit het risico dat intransitieve beleidsvoorkeuren zich op het institutionele niveau manifesteren. Verder is het denkbaar dat de actoren van mening veranderen in het debat over institutionele hervormingen. Met name wanneer de relatie tussen spelvormen en beleidsuitkomsten niet duidelijk is, ligt verandering van de voorkeuren voor de hand. Dit effect, waarop met name de aanhangers van een meer deliberatieve benadering wijzen, kan het belang van het probleem van intransitiviteit belangrijk verminderen (zie Dryzek, 2000: 42-47).

In de tweede plaats kunnen andere instituties een rol spelen bij de keuze van instituties. Voor een positieve theorie van institutionele verandering is het niet noodzakelijk en zelfs misschien helemaal niet gewenst dat een spel over spelvormen nagevoel ‘institutieloos’ is. Dat wil zeggen, op de spelers na geen structurele componenten bevat. In vele besluitvormingssituaties waarin instituties aan de orde worden gesteld, zoals de huidige discussie binnen de Europese Unie, maar ook voor de veranderingen in het Nederlandse openbaar bestuur, worden regels en procedures gehanteerd om instituties te kiezen. Verder is in deze discussies ook sprake van een *bestaande situatie* die zal blijven, ook wanneer de actoren er niet uit komen. In combinatie met het beslissen op basis van volledige overeenstemming, zoals dat voor Europa geldt, leidt intransitiviteit dan vooral tot besluitenloosheid. Omdat de actoren er dan niet uitkomen, wordt er geen keuze gemaakt en heeft verandering niet plaats. Tegelijkertijd stagneert het beleidsproces niet, omdat de actoren de bestaande spelvorm kunnen blijven gebruiken.

6.2 *Instabiliteit*

Verschillende auteurs hebben erop gewezen dat het probleem van institutionele keuze

niet zozeer het vinden van een spelvorm is, maar het afstemmen van de keuzes van de verschillende actoren zodat zij *dezelfde* spelvorm hanteren. Alleen wanneer actoren dezelfde spelvorm gebruiken, zijn zij in staat om hun meningsverschillen in beleid te transformeren. De keuze van instituties is vergelijkbaar met het gezegde dat ‘vele wegen naar Rome leiden.’ In de context van dit gezegde is het volharder in de eerder gekozen route van belang om uiteindelijk in Rome te arriveren en niet zozeer de keuze van een route. Maar hoe kunnen de actoren dat realiseren? Ik kom daar zo op terug.

7. Institutionele verandering: een agenda voor verder onderzoek

Met het introduceren van spelvormen als een hulpmiddel bij de analyse van institutionele verandering zijn we, in termen van onze ontdekkingstocht, op een uitzichtpunt beland. Voor ons begint een uitgestrekte vlakte die op verschillende manieren verder kan worden verkend. Voor de verdere theorievorming en het empirische onderzoek naar institutionele verandering lijken met name drie richtingen van belang. Richtingen die ten dele in elkaars verlengde liggen. Richtingen die uiteenlopende consequenties kunnen hebben voor onze ideeënwereld over instituties. De drie richtingen die mijn agenda voor verder onderzoek vormen zijn *communicatie*, *leereffecten* en *stabiliteit*. Laat ik beginnen met communicatie.

7.1 *Communicatie: een discours als basis voor spelvormen*

Tot nu toe is aangenomen dat de spelvormen voor de actoren duidelijk zijn, maar dat is maar de vraag. Allereerst is het niet duidelijk hoe de actoren een spelvorm kunnen afbakenen en onderscheiden van andere spelvormen. Verder is het niet helder of de andere actoren die in het keuzeproces zijn betrokken, dezelfde spelvormen voor ogen hebben. Waarom zouden alle actoren *dezelfde* spelvormen waarnemen? En hoe weet een actor dat de *andere actoren* dezelfde spelvormen kennen? Wanneer een keuze moet worden gemaakt, moeten op zijn minst de spelvormen waarover wordt gekozen helder zijn. Dit betekent dat in een spel over spelvormen *communicatie* belangrijk is.

Het belang van communicatie wordt duidelijk wanneer de actoren hun keuze onderling moeten afstemmen. Hoe weet ik wat de anderen gaan kiezen? Communicatie in de vorm van een discussie over de verschillende spelvormen die de actoren zouden willen kiezen, kan daarvoor uitkomst bieden. In deze discussie, waarin verschillende argumenten naar voren kunnen komen waarom deze spelvorm wél en een andere spelvorm niet gekozen zou moeten worden, kunnen verwachtingen ontstaan. Verwachtingen in de zin dat actoren een idee hebben over de keuze die de anderen zullen gaan maken. Wanneer deze verwachtingen de vorm krijgen van *gedeelde verwachtingen* zullen de spelers voor dezelfde spelvorm kiezen.

Voor een analyse van communicatie kan aangesloten worden bij inzichten uit de *deliberatieve* benadering binnen de bestuurskunde. Deze benadering geeft aan dat in de discussie tussen actoren uiteenlopende argumenten aan de orde komen die de

basis kunnen vormen voor de gedeelde verwachtingen. Wanneer dat gebeurt is sprake van een *discours*.²³ Er ontstaat een kader van gedeelde verwachtingen met een interne samenhang. Bovendien is dat kader algemeen in de zin dat het niet is opgehangen aan een specifiek issue, maar verwachtingen bevat die voor zeer verschillende vragen en problemen kunnen worden gehanteerd. Daarmee vormt een discours de institutionele 'software' voor de spelvormen die, in de vorm van regels en procedures, de 'hardware' zijn (Dryzek, 2000: 18). Alleen door combinatie van beide aspecten ontstaat een meer volledig beeld, omdat de verwachting waarop een instituties zijn gebaseerd expliciet aan de orde komen.

De huidige discussie over de vormgeving van de Unie illustreert het belang van discoursen. Eerder dit jaar heeft de Duitse minister voor buitenlandse zaken, Joschka Fischer, gepleit voor een federatief bestuursmodel.²⁴ Dat heeft heftige reacties losgemaakt. Met name de Franse President, Chirac, heeft in zijn rede voor de Duitse Bondsdag gepleit voor een Europa van de nationale staten.²⁵ In beide lezingen staat twee zeer verschillende opvattingen over Europa lijnrecht tegenover elkaar. Aan de ene kant een federaal Europees model waarin een eigen Europees Parlement en een gekozen President van de Europese Commissie politieke besluiten nemen. Aan de andere kant staat een model van intergouvernementele samenwerking tussen nationale staten waarin de lidstaten de voornaamste beslissingen nemen. Afhankelijk van de aard van de problematiek worden die beslissingen aan het Europese Parlement voorgelegd. Dit laatste model is op dit moment dominant in Europa en het ziet er niet naar uit dat daar op korte termijn veel verandering in komt.

Verder onderzoek naar de vorming van verwachtingen, de verandering van discoursen en de wijze waarop een discours een spelvorm kan funderen vormt daarom de eerste verkenningsroute.

23 Een discours is, in de woorden van Dryzek en Braithwaite (2000: 243), 'a shared set of understandings embedded in language that enables its adherents to put together pieces of information and other sensory inputs into coherent wholes, organized around common story lines.' Zie Dryzek (2000: 1-30) voor een algemeen overzicht van deze benadering, welke is ingebed in de 'critical theory'.

24 Joschka Fischers lezing 'Vom Staatenverbund zur Föderation: Gedanken über die Finalität der europäischen Integration' aan de Humboldt Universiteit van Berlijn op 12 mei 2000. Zie http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/amt/leitung/fischer/index_html voor de Duitse tekst van de lezing.

25 M. Jacques Chiracs lezing 'Ons Europa' voor de Duitse Bondsdag op 27 juni 2000. Zie <http://www.presidentie-europe.fr/pfue/static/acces5.htm> voor de tekst van de lezing. Voor wat betreft de Fischers suggestie om in Europa om het parlement in een tweekamerstelsel te veranderen, zie Gareth Hardings 'Second chamber bandwagon faces bumpy ride' in *European Voice* van 9-15 november 2000 (Volume 6, issue 41), pagina 10.

7.2 Leereffecten: zichzelf versterkende verwachtingen

De tweede richting van verkenning betreft de vraag *waarom* gedeelde verwachtingen stabiel zijn en daarmee in staat zijn om een spelvorm voor langere tijd, of voor meerdere beleidssituaties, te funderen. Een mogelijk antwoord wordt gevonden in een literatuur waarin het idee wordt geopperd dat voordelen bestaan aan het herhaald gebruik van instituties. Voordelen in de zin dat de actoren instituties beter weten te hanteren zodat hun baten met het gebruik toenemen. De mogelijkheid dat ‘toenemende meeropbrengsten’ zouden kunnen bestaan, is afkomstig uit de economie en gaat terug op Adam Smith (1981 [1776]: 13-24).²⁶ Meer recent heeft Arthur (1994) op het belang van meeropbrengsten gewezen.

De ideeën van Arthur zijn met name door Pierson (1996, 2000) op politiek-bestuurlijke instituties toegepast. Dat heeft geleid tot één van de varianten van wat wel het historisch institutionalisme wordt genoemd. In deze benadering ligt de nadruk op beslissingen die in het verleden zijn genomen, die, vaak onbedoeld, bepalend zijn voor de vorming van de bestaande instituties. Toenemende meeropbrengsten leiden tot een *padafhankelijk* proces dat uiteindelijk tot één bepaalde en dominante institutie leidt. In deze ‘eindsituatie’ is sprake van *institutionele insluiting* of ‘*lock-in*’, omdat ‘concurrerende’ arrangementen niet meer aanwezig zijn.

De keerzijde van het concept van toenemende meeropbrengsten is dat het alleen maar ‘meeropbrengsten’ zijn. Met het inzetten van een padafhankelijk proces lijkt het uitgesloten te zijn dat de betreffende institutie nog *verandert*. Het steeds aantrekkelijker worden van een spelvorm betekent dat andere spelvormen niet meer uitgeprobeerd zullen worden en geen kans meer lijken te maken om gekozen te worden. Voor het analyseren van institutionele verandering is dat een onbevredigend resultaat. Hier lijkt dan ook het pad van de toenemende meeropbrengsten te eindigen. Het kan een proces van ‘stolling’ inzetten, waardoor een spelvorm in een groot aantal terugkerende situaties wordt gebruikt. De uitdaging is om in een context van toenemende meeropbrengsten institutionele verandering te analyseren zonder in tautologieën te vervallen.²⁷ Daarmee zijn wij terug bij de eerste verkenningsrichting.

26 Zie Buchanan (1994) voor een beknopte bespreking van ‘toenemende meeropbrengsten’ in de economische literatuur. Zie Buchanan en Yoon (1994) voor een overzicht van verschillende bijdragen. Ook North (1990) hanteert dit idee en geeft aan dat ‘toenemende meeropbrengsten’ op langere termijn tot stabiliteit kunnen leiden.

27 Zie mijn eerdere kritiek op het sociologisch institutionalisme. Zie verder Scharpf (2000: 15) die het volgende concludeert: ‘Combined rational-choice working hypotheses, then, structured comparisons within varying subsets of cases seem to be our best hope for building a body of generalizable knowledge about the causal relations between types of policy challenges, types of institutional structures, and actor orientations... These explanations... will go beyond ad-hoc explanations that are otherwise characteristic of historical case studies.’

7.3 Stabiliteit: de bruikbaarheid van oplossingsconcepten

Een discours als ondersteuning van een spelvorm en toenemende meeropbrengsten als zichzelf versterkend mechanisme kunnen een bijdrage leveren aan het creëren van institutionele stabiliteit. Dat zijn de twee mogelijke richtingen van verkenning die ik heb besproken. De derde route heeft betrekking op het idee van stabiliteit zelf, die voortvloeit uit het bestaan van een ‘evenwicht’ in een spel. Een evenwicht in individuele keuzes die uitmondt in het gebruiken van een bepaalde spelvorm. Het oplossingsconcept, dat voor het identificeren van zo’n evenwicht wordt gehanteerd, gaat ervan uit dat sociale interactie op een bepaalde wijze zal verlopen. Of, in termen van speltheorie, dat een spel op een bepaalde manier zal worden gespeeld. Maar is dat ook zo? Zullen de actoren inderdaad op de verwachte wijze handelen? En waarom zullen de actoren alleen op die wijze willen handelen?

Tot zover ben ik in mijn betoog uitgegaan van een evenwicht dat bekend staat als het Nash-evenwicht. Er is dan sprake van een evenwicht wanneer géén van de actoren een reden heeft om van zijn of haar keuze af te wijken gegeven de keuzes van de andere actoren. Wanneer wordt afgegaan op experimenteel onderzoek, blijkt dat actoren vaak andere keuzes maken dan die met dit oplossingsconcept worden beschreven.²⁸ De actoren zijn bereid om veel minder gunstige uitkomsten te aanvaarden dan Nash voorspelt. Daarmee zijn wij beland bij de status van het oplossingsconcept, waarover bij de grondleggers van de speltheorie uitgesproken ideeën leefden. Von Neumann en Morgenstern (1947: 41) vatten het oplossingsconcept op als een ‘accepted standard of behavior’ dat leidt tot een ‘established order of society.’²⁹ Het oplossingsconcept is niet alleen een ‘formeel criterium’, zoals sommigen menen, maar het zou ook een empirische waarde moeten hebben. Het zou in staat moeten zijn om ‘oplossingen’ aan te duiden die corresponderen met uitkomsten die wij in een samenleving of bepaalde sociale keuzeprocessen ook daadwerkelijk aantreffen.

Het veelvuldig gebruikte Nash-evenwicht behoeft geen universeel oplossingsconcept te zijn. Het is wellicht één van de mogelijkheden, naast andere. Bovendien kan het Nash-evenwicht bruikbaar zijn in sommige situaties, met name daar waar de handelingsopties van de andere actoren duidelijk kunnen worden afgebakend. In andere situaties lijkt het minder geschikt te zijn, met name wanneer actoren met een hoge mate van onzekerheid worden geconfronteerd. Procedurele voorkeuren hebben dan vaak betrekking op ‘rechtvaardigheid’ of ‘billijkheid’. Wellicht is het mogelijk om een relatie tussen oplossingsconcepten en toepassingsgebieden in het licht van de eerder genoemde discoursen te definiëren. In ieder geval ontvouwt zich een breed en nieuw terrein van onderzoek naar de vormgeving van evenwichten. Dat onderzoek

28 Ostrom (1998: 5) komt daarom tot de conclusie dat ‘Nash equilibrium strategies are not good predictors at the individual level.’ Zie verder Ostrom (1998: 4-6) voor een overzicht van die literatuur. Zie ook Frey (1997: 42).

29 Zie ook Van Hees (2000: 56).

kan uitmonden in alternatieve oplossingsconcepten die licht werpen op de keuze van nieuwe spelvormen in een proces van verandering.

8. Slot

Met mijn betoog pleit ik voor verder onderzoek naar institutionele verandering waarin de geheimen van de 'gestolde' en de 'vloeibare' voorkeuren worden ontrafeld. Waarom 'stollen' die voorkeuren, zodat wij te maken hebben met weerbarstige instituties die soms onwrikbaar en onveranderlijk lijken? Waarom 'ontstollen' instituties zodat voorkeuren weer 'vloeibaar' worden en verandering mogelijk is?

Voor het analyseren van institutionele verandering stel ik voor om uit te gaan van een conceptie van instituties-als-spelvormen. Daarmee zijn instituties ontkoppeld van een evenwicht in een beleidsspel, waardoor het zoeken naar instituties méér is dan het selecteren van een bepaald evenwicht dat tot beleid leidt. Daarmee is ook afstand genomen van het institutioneel determinisme, dat meende dat instituties de uitkomsten in beleidsspelen min of meer bepaalden. Een spelvorm is niets anders dan de 'harde schaal' van beleidsspelen. De keuze van spelvormen is het samengestelde resultaat van spelers, voorkeuren, strategieën en procedures. Bovendien speelt de bestaande spelvorm daarbij ook een rol, omdat deze de situatie definieert die actoren beogen te veranderen. Voor het verder analyseren van institutionele verandering moet dit kader verder worden aangepast en aangevuld. Daarvoor zijn drie richtingen aangegeven. In de eerste plaats is dat *communicatie*, waarmee de mogelijkheid wordt bedoeld om een verbinding te leggen met benaderingen die het belang van discourses benadrukken. In de tweede plaats heb ik gewezen op *leereffecten* die als factor een rol kunnen spelen bij het verschaffen van stabiliteit aan discourses en de daarmee verbonden spelvormen. De derde en laatste richting is het problematiseren van de gangbare conceptie van *stabiliteit*.

De analyse van institutionele verandering in deze drie richtingen vormt een belangrijke wetenschappelijke uitdaging voor de komende jaren. De problemen die zijn gesignaleerd bevinden zich aan de randen van de traditionele disciplines. Dat zijn problemen waarmee vooral de bestuurskunde als interdisciplinaire sociale wetenschap kan worstelen. Sterker nog, het zijn problemen waarmee de bestuurskunde moet worstelen wanneer deze discipline beoogt inzicht te geven in de institutionele arrangementen van het openbaar bestuur. Ook wanneer wij de praktijkgerichte component van de bestuurskunde benadrukken, is dat inzicht essentieel. Want voor een goed inzicht in de complexe processen van het openbaar bestuur zijn bruikbare wetenschappelijke theorieën onmisbaar.

En hoe gaat het nu verder met Europa? Zoals u wellicht al begrepen heeft, zijn de huidige discussies over de Europese Unie gebruikt om een aantal meer fundamentele problemen onder uw aandacht te brengen. Tegelijkertijd zijn in het licht van het voorgestelde analysekader verschillende waarnemingen mogelijk. De discussies die thans binnen Europa worden gevoerd, hebben vooral te maken met een herschikking van de stemverhoudingen binnen de Raad van de Europese Unie, de introductie van

besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid op terreinen waarvoor unanimiteit geldt en de vertegenwoordiging van de lidstaten binnen de Commissie. Het betreft hier vooral een verandering van de wijze waarop de huidige lidstaten invloed zouden kunnen uitoefenen op beslissingen die door de Europese Unie worden genomen. Tegelijkertijd is geen sprake van een verandering van het bestuursstelsel van de Unie. Nog steeds ligt het zwaartepunt van de besluitvorming bij de Raad, ondanks het feit dat het Europees Parlement in de afgelopen jaren aan belang heeft gewonnen. Nog steeds ligt een accent op de samenwerking tussen de lidstaten, waardoor de Unie vooral als een statenverband kan worden getypeerd. Gelet op de uitspraken van verschillende regeringsleiders, waaronder de Franse President, bestaat er geen steun om deze spelvorm te vervangen door een spelvorm die de Europese federatie kan worden genoemd. De *status-quo* wordt nog te veel gewaardeerd om die stap, of een andere stap waarmee het Europese bestuursstelsel substantieel wordt gewijzigd, te nemen.

Wanneer spelvormen zijn ingebed in discoursen waaraan de spelers hun gedeelde verwachtingen kunnen ontlenu, ontbreekt het in Europa aan een debat waarin het huidige bestuursstelsel aan de orde wordt gesteld (zie ook Olsen, 2000). Een debat over de beperkingen en belemmeringen van het huidige stelsel en over de wijze waarop die belemmeringen kunnen worden ondervangen. De huidige discussie in Europa gaat niet over die onderwerpen, maar bestaat vooral uit het aanpassen van de huidige structuren in het licht van de toetreding van landen uit Midden en Oost Europa. Het gaat daarbij om numerieke problemen, het voorkomen van mogelijke patstellingen bij unanimiteit en het consolideren van de machtsbasis van vooral de grotere Europese landen. Een debat over een Europa van de nationale staten, waarin vooral de grotere lidstaten hun positie in de komende jaren willen veilig stellen.

Waarheen Europa uiteindelijk gaat, valt niet te zeggen. Waarheen de bestuurskunde zal gaan, is evenmin duidelijk, maar ik hoop de discipline een kompas te hebben gegeven. Waar ik naar toe wil, dat mag duidelijk zijn geworden.

Dames en heren, aan het slot van mijn rede gekomen, wil ik graag enkele woorden van dank uitspreken.

Mijnheer de Rector Magnificus, leden van het College van Bestuur van de Universiteit Leiden en leden van het bestuur van de Faculteit der Sociale Wetenschappen.

Graag dank ik u voor het vertrouwen in mij dat u met deze benoeming toont. Met het instellen van een leerstoel waarin bestuurskunde en neo-institutionele economie bij elkaar worden gebracht, geeft u blijk van durf tot innovatie en verandering.

Hooggeleerde Boersma, beste Peter.

Jij bent op heel bijzondere wijze bepalend geweest voor mijn wetenschappelijke denken en handelen. Als student-assistent heb ik je mogen helpen bij onderzoek naar de bezuinigingen en privatisering. Als promotor heb jij mij geïntroduceerd in het economische denken over politiek. In de vele jaren daarna, heb jij als leermeester mij

vooral de ruimte gegeven verschillende wegen te beproeven om uiteindelijk mijn eigen weg te gaan. Ik ben je daar enorm dankbaar voor.

Hooggeleerde Ruiter, beste Dick.

Jouw warme belangstelling voor verschillende institutionele benaderingen, inclusief benaderingen waarin jezelf niet direct thuis was, hebben een diepe indruk op mij achter gelaten. Nog steeds denk ik terug aan de vele en vooral lange discussies op je kamer, waarin je allerlei ideeën op mij uitprobeerde. Tegelijkertijd schrok je zelf er niet voor terug om een geheel andere kijk uit te proberen. Jouw nieuwsgierigheid als onderzoeker is voor mij een voorbeeld.

Hooggeleerde Toonen en 't Hart, beste Theo en Paul.

Graag wil ik met name jullie hier bedanken voor het vaak onzichtbare voorwerk dat aan het instellen van een leerstoel is verbonden. Het getuigt van grote academische moed om een collega te steunen die zo 'anders' is. Anders in het doen van onderzoek en anders in zijn visie op instituties. Theo en Paul, ik hoop nog jarenlang in grote openheid met jullie te mogen samenwerken om daarmee de bestuurskunde in Leiden te versterken. Jammer is het dat mijn handelingsoptie geen onderdeel is van een Nash-evenwicht.

Collega's binnen het Departement Bestuurskunde.

Om vanuit Twente naar Leiden te gaan, werd een decennium geleden gezien als het betreden van het 'hol van de leeuw.' Gelukkig geldt dat niet meer en dat is mede te danken aan jullie gastvrije ontvangst. Ik hoop dat we in de komende jaren met veel plezier zullen samenwerken in het onderwijs en in het onderzoek. Maar ook door onze gastvrijheid wereldfaam te geven.

Collega's binnen het Departement der Politieke Wetenschappen en de Afdeling Openbare Financiën.

Bestuurskunde is een mooi vak, maar het kent duidelijke raakvlakken met andere disciplines in de sociale wetenschappen. Hier in Leiden wordt bestuurskunde geflankeerd door politicologie en openbare financiën, hetgeen een unieke en bevoorrechte positie oplevert. Het is ook voor mij een voorrecht om met beide groepen nauw te mogen samenwerken.

Dames en heren studenten.

De hoop is op u gericht. Ik kan mij goed voorstellen dat u nu denkt 'waar heeft hij het over?' Wat ik bedoel is dat iedere onderzoeker geïnspireerde studenten nodig heeft die ook bereid zijn om een vakgebied verder te ontwikkelen. De bestuurskunde is een levende wetenschap die voor een groot aantal uitdagingen staat. Het is mede aan u om die uitdagingen op te pakken en vervolgens in daden om te zetten. Ik hoop dat u in het kader van colleges, het afstuderen en, wellicht voor sommigen, een pro-

motieonderzoek die uitdagingen durft aan te gaan, zodat wij interessante en verrijkende discussies hebben.

Beste vader en moeder.

Ik ben erg blij en dankbaar dat jullie beiden deze dag kunnen meemaken. Zonder jullie 'stille' steun en toewijding zou ik niet weten of ik hier wel gestaan zou hebben.

Lieve Wouter en Joris.

Ik ben ook erg blij dat jullie er vandaag bij kunnen zijn. Ik voel mij zeer vereerd. Het had nogal wat voeten in de aarde. Tegelijkertijd zie ik jullie, tegen wil en dank, als de grootste deskundigen in institutionele verandering.

Tenslotte, Antoaneta, woorden zijn als instituties. Het zijn beperkingen. Maar dan toch dit. Zonder jouw zou ik niet hier in Leiden willen zijn, laat staan een rede over verandering durven uitspreken.

*Mijnheer de Rector Magnificus,
Zeer gewaardeerde toehoorders,
Ik heb gezegd.*

Literatuur

- Armstrong, K. and S. Bulmer (1997) *The governance of the single European market*. Manchester; Manchester University Press.
- Aspinwall, M.D. and G. Schneider (2000) Same menu, separate tables: The institutionalist turn in political science and the study of European integration. *European Journal of Political Research* 38:1-36.
- Aspinwall, M.D. and G. Schneider (2001) Institutional research on the European Union: Mapping the field. In: G. Schneider and M.D. Aspinwall (eds) *The rules of integration: Institutional approaches to the study of Europe*. Manchester: Manchester University Press. Te verschijnen.
- Arrow, K. (1951) *Social choice and individual values*. New York: Wiley.
- Arthur, W.B. (1994) *Increasing returns and path dependence in the economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Axelrod, R. (1984) *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books.
- Barzel, Y. (1989) *Economic analysis of property rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Black, D. (1987 [1958]) *The theory of committees and elections*. Boston/Dordrecht/Lancaster: Kluwer.
- Blalock, H.M. (1972) *Social statistics*. 2nd edition. Tokyo: McGraw-Hill.
- Brennan, G. and J.M. Buchanan (1980) *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brennan, G. and J.M. Buchanan (1985) *The reason of rules: Constitutional political economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Breton, A. (1996) *Competitive government: An economic theory of politics and public finance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, J.M. (1975) *The limits of liberty: Between anarchy and Leviathan*. Chicago/London: University of Chicago Press.
- Buchanan, J.M. (1994) The return to increasing returns: An introductory summary. In: J.M. Buchanan and Y.J. Yoon (eds) *The return to increasing returns*. Ann Arbor: University of Michigan Press. 3-13.
- Buchanan, J.M. and G. Tullock (1962) *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buchanan, J.M. and Y.J. Yoon (eds) (1994) *The return to increasing returns*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Calvert, R.L. (1995) The rational choice theory of social institutions: Cooperation, coordination, and communication. In: J.S. Banks and E.A. Hanushek (eds) *Modern political economy: Old topics, new directions*. Cambridge: Cambridge University Press. 216-267.
- Calvert, R.L. and J. Johnson (1998) Interpretation and coordination in constitutional politics. Rochester: University of Rochester. Working paper no. 15.
- Checkel, J.T. (1999) Social construction and integration. *Journal of European Public Policy* 6: 545-560.

- Checkel, J.T. (2001) Constructing European institutions. In: G. Schneider and M.D. Aspinwall (eds) *The rules of integration: Institutionalist approaches to the study of Europe*. Manchester: Manchester University Press. Te verschijnen.
- Coase, R.H. (1988) *The firm, the market, and the law*. Chicago: University of Chicago Press.
- Coleman, J.S. (1990) *Foundations of social theory*. Cambridge: Belknap Press.
- Crombez, C. (1996) Legislative procedures in the European Community. *British Journal of Political Science* 26: 199-228.
- Crombez, C. (1997) The co-decision procedure in the European Union. *Legislative Studies Quarterly* 22: 97-119.
- Crombez, C. (2000) Institutional reform and co-decision in the European Union. *Constitutional Political Economy* 11: 41-57.
- DiMaggio, P.J. and W.W. Powell (1991) Introduction. In: W.W. Powell and P.J. DiMaggio (eds) (1991) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Doel, J. van den (1978) *Demokratie en welvaartstheorie*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Dowding, K. and D. King (eds) (1995) *Preferences, institutions and rational choice*. Oxford: Clarendon Press.
- Dryzek, J.S. (2000) *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, J.S. and J. Berejikian (1993) Reconstructive democratic theory. *American Political Science Review* 87: 48-60.
- Dryzek, J.S. and V. Braithwaite (2000) On the prospects for democratic deliberation: Values analysis applied to Australian politics. *Political Psychology* 21: 241-266.
- Duff, A. (1997) *The Treaty of Amsterdam: Text and commentary*. London: Federal Trust.
- Dunleavy, P. (1991) *Democracy, bureaucracy and public choice: Economic explanations in political science*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Eggertsson, T. (1990) *Economic behavior and institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Enelow, J.M. and M.J. Hinich (1984) *The spatial theory of voting: An introduction*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Felsenthal, D.S. and M. Machover (1998) *The measurement of voting power: Theory and practice, problems and paradoxes*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ferejohn, J. (1995) Law, legislation, and positive political theory. In: J.S. Banks and E.A. Hanushek (eds) *Modern political economy: Old topics, new directions*. Cambridge: Cambridge University Press. 191-215.
- Frey, B.S. (1997) Institutions: The economic perspective. In: B. Steunenberg and F. van Vught (eds) *Political institutions and public policy: Perspectives on European decision making*. Dordrecht: Kluwer. 29-44.
- Gauthier, D. (1986) *Morals by agreement*. Oxford: Clarendon Press.

- Gibbard, A. (1973) Manipulation of voting schemes: A general result. *Econometrica* 41: 587-601.
- Gilbert, M. (1990) Rationality, coordination, and convention. *Synthese* 84: 1-21.
- Graaf, H. van de, en R. Hoppe (1992) *Beleid en politiek: Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Muiderberg: Dick Coutinho.
- Hall, P. (1986) *Governing the economy: The politics of state intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press.
- Hardin, R. (1989) Why a constitution? In: B. Grofman and D. Wittman (eds) *The Federalist papers and the new institutionalism*. New York: Agathon.
- Hayek, F.A. (1967) *Studies in Philosophy, Politics, and Economics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hayek, F.A. (1973) *Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy. Volume 1: Rules and Order*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hees, M. van (2000) *Legal reductionism and freedom*. Dordrecht: Kluwer.
- Hees, M. van and B. Steunenberg (2000) The choices judges make: Court rulings, personal values, and legal constraints. *Journal of Theoretical Politics* 12: 299-317.
- Hinich, M.J. and M.C. Munger (1997) *Analytical politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.) *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Keman, H. (1997) Approaches to the analysis of institutions. In: B. Steunenberg and F. van Vught (eds) *Political institutions and public policy: Perspectives on European decision making*. Dordrecht: Kluwer. 1-27.
- Kiser, L.L. and E. Ostrom (1982) The three worlds of action: A metatheoretical synthesis of institutional approaches. In: E. Ostrom (ed.) *Strategies of political inquiry*. Beverly Hills: Sage. 179-222.
- Korsten, A.F.A. (1998) Beleidsbeëindiging. In: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.) *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Samsom. 163-182.
- Krehbiel, K. (1991) *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Kreps, D.M. (1990) *A course in microeconomic theory*. Princeton: Princeton University Press.
- Lagerspetz, E. (1995) *The opposite mirrors: An essay on the conventionalist theory of institutions*. Dordrecht: Kluwer.
- Lupia, A. and M.D. McCubbins (1998) *The democratic dilemma: Can citizens learn what they need to know?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Lehning, P.B. (1991) *Beleid op niveau: Over de architectuur van overheidsinterventie*. Meppel/Amsterdam: Boom.
- Lijphart, A. (1984) *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven and London: Yale University Press.

- Luce, R.D and H. Raiffa (1957) *Games and decisions: Introduction and critical survey*. New York: John Wiley and Sons.
- Maarse, J.A.M. (1998) De uitvoering van beleid. In: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.) *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Samsom. 99-117.
- March, J.G. and J.P. Olsen (1984) The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review* 78: 734-749.
- March, J.G. and J.P. Olsen (1989) *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- McDonagh, B. (1998) *Original sin in a brave new world: An account of the negotiation of the Treaty of Amsterdam*. Dublin: Institute of European Affairs.
- McKelvey, R.D. (1976) Intransitivities in multidimensional voting models. *Journal of Economic Theory* 12: 472-482.
- McLean, I. (1987) *Public choice: An introduction*. Oxford: Blackwell.
- McLean, I and A.B. Urken (1993) *Classics of social choice*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- McLean, I. and F. Hewitt (1994) *Condorcet: Foundations of social choice and political theory*. Aldershot: Edward Elgar.
- McNutt, P.A. (1996) *The economics of public choice*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Menger, C. (1985 [1963/1883]) *Investigations into the method of the social sciences with special reference to economics*. New York: New York University Press.
- Miller, N.R. (1999) Power in game forms. *Homo Oeconomicus* 16: 219-243.
- Moe, T.M. (1990) Political institutions: The neglected side of the story. *Journal of Law, Economics, and Organization* 6 (Special Issue): S213-253.
- Moser, P. (1996) The European Parliament as a conditional agenda setter: What are the conditions? A critique of Tsebelis (1994). *American Political Science Review* 90: 834-838.
- Moser, P. (1997) A theory of the conditional influence of the European Parliament in the cooperation procedure. *Public Choice* 91: 333-350.
- Moser, P. (2000) *The political economy of democratic institutions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mueller, D.C. (1989) *Public Choice II: A revised edition of Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mueller, D.C. (1996) *Constitutional Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Neumann, J. von, and O. Morgenstern (1947) *Theory of games and economic behavior*. Princeton: Princeton University Press. 2nd edition.
- North, D.C. (1981) *Structure and change in economic history*. New York: Norton.
- North, D.C. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olsen, J.P. (1997) European challenges to the nation state. In: B. Steunenberg and F. van Vught (eds) *Political institutions and public policy: Perspectives on European*

- decision making*. Dordrecht: Kluwer. 157-188.
- Olsen, J.P. (2000) How, then, does one get there? An institutionalist response to Herr Fischer's vision of a European Federation. Oslo: Arena working paper no. 22.
- Ordeshook, P.C. (1992) Constitutional stability. *Constitutional Political Economy* 3: 137-175.
- Ostrom, E. (1986) An agenda for the study of institutions. *Public Choice* 48: 3-25.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1998) A behavioral approach to the rational choice theory of collective action. *American Political Science Review*, 92: 1-22.
- Ostrom, E. (1999) Coping with tragedies of the commons. In: *Annual Reviews of Political Science*, Volume 2. Palo Alto: Annual Reviews. 493-535.
- Pattanaik, P.K. and K. Suzumura (1996) Individual rights and social evaluation: A conceptual framework. *Oxford Economic Papers* 48: 194-212.
- Peters, B.G. (1999) *Institutional theory in political science: The 'new institutionalism'*. London/New York: Pinter.
- Pierson, P. (1996) The path to European integration: A historical institutionalist analysis. *Comparative Political Studies* 29: 123-163.
- Pierson, P. (2000) Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review* 94: 251-267.
- Plott, C.R. (1967) A notion of equilibrium and its possibility under majority rule. *American Economic Review* 57: 787-806.
- Powell, W.W. and P.J. DiMaggio (eds)(1991) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rawls, J.A. (1971) *A theory of justice*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- Riker, W.H. (1980) Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions. *American Political Science Review* 74: 432-447.
- Riker, W.H. (1986) *The art of political manipulation*. New Haven: Yale University Press.
- Rosenthal, U. (1988) *Bureaupolitiek en bureaupolitisme: Om het behoud van een competitief overheidsbestel*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Rosenthal, U, A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P't Hart en M.J.W. van Twist (1976) *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink
- Rowe, N. (1989) *Rules and institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Scharpf, F. (2000) Institutions in comparative policy research. Köln: Max Planck Institut for the Study of Societies. Working Paper 00/3.
- Schofield, N. (1978) Instability in simple dynamic games. *Review of Economic Studies* 45: 575-594.
- Schotter, A. (1981) *The economic theory of social institutions*. New York: Cambridge University Press.
- Schneider, G. (1995) Agenda-setting in European integration: The conflict between

- voters, governments and supranational institutions. In: F. Laursen (ed.) *The political economy of European integration*. Maastricht: European Institute of Public Administration. 31-61.
- Schweizer, U (1990) Calculus of consent: A game-theoretic perspective. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 146: 28-54.
- Scott, W.R. (1995) *Institutions and organizations*. Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage.
- Sen, A. (1966) A possibility theorem on majority decision. *Econometrica* 43: 491-499.
- Shepsle, K.A. (1979) Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models. *American Journal of Political Science* 23: 27-60.
- Shepsle, K.A. (1989) Studying institutions: Some lessons from the rational choice approach. *Journal of Theoretical Politics* 1: 131-147.
- Shepsle, K.A. and M.S. Bonchek (1997) *Analyzing politics: Rationality, behavior, and institutions*. New York: Norton.
- Shepsle, K.A. and B.R. Weingast (1981) Structure-induced equilibrium and legislative choice. *Public Choice* 37: 503-519.
- Smith, A. (1981 [1776]) *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Indianapolis: Liberty Classics.
- Steunenberg, B. (1994) Decision making under different institutional arrangements: Legislation by the European Community. *Journal of Theoretical and Institutional Economics* 150: 642-669.
- Steunenberg, B. (1996) Instituties, besluitvorming en beleid: de rol van veto-spelers in het openbaar bestuur. *Bestuurskunde* 5: 226-238.
- Steunenberg, B. (1997) Codecision and its reform: A comparative analysis of decision making rules in the European Union. In: B. Steunenberg and F.A. van Vught (eds) *Political Institutions and Public Policy: Perspectives on European decision making*. Dordrecht: Kluwer. 205-229.
- Steunenberg, B. (2000) Constitutional change in the European Union: Parliament's impact on the reform of the codecision procedure. In: H. Wagenaar (ed.) *Government institutions: Effects, changes and normative foundations*. Dordrecht: Kluwer. 89-108.
- Steunenberg, B. and A. Dimitrova (1999) Interests, legitimacy, and constitutional choice: The extension of the codecision procedure in Amsterdam. Enschede: NEMEU. NEMEU working paper 99-2.
- Steunenberg, B., C. Koboldt, and D. Schmidtchen (1996) Policymaking, comitology, and the balance of power in the European Union. *International Review of Law and Economics* 16: 329-344.
- Steunenberg, B., C. Koboldt, and D. Schmidtchen (1997) Beyond comitology: a comparative analysis of implementation procedures with parliamentary involvement. *Aussenwirtschaft* 52: 87-113.
- Steunenberg, B., D. Schmidtchen, and C. Koboldt (1999) Strategic power in the European Union: Evaluating the distribution of power in policy games. *Journal of*

- Theoretical Politics* 11: 339-366.
- Steunenberg, B. en T.J. Selck (2000) The insignificance of the significance: Procedural models of European decision making compared. Leiden: Leiden University. mimeo.
- Taylor, M. (1976) *Anarchy and cooperation*. New York: Wiley.
- Taylor, M. (1987) *The possibility of cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, K. (1999) Historical institutionalism in comparative politics. In: *Annual Reviews of Political Science*, Volume 2. Palo Alto: Annual Reviews. 369-404.
- Toonen, Th.A.J. (1990) *Internationalisering en het openbaar bestuur als institutioneel ensemble: Naar een zelfbestuurskunde*. Den Haag: Vuga.
- Trommel, W. and R. Van der Veen (1997) Sociological perspectives on institutions and neo-institutionalism. In: B. Steunenberg and F. van Vught (eds) *Political institutions and public policy: Perspectives on European decision making*. Dordrecht: Kluwer. 45-66.
- Tsebelis, G. (1990) *Nested games: Rational choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Tsebelis, G. (1994) The power of the European Parliament as a conditional agenda setter. *American Political Science Review* 88: 128-142.
- Tsebelis, G. (1995) Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartism. In: *British Journal of Political Science* 25: 289-325.
- Tsebelis, G. (1996) More on the European Parliament as a conditional agenda setter: Response to Moser. *American Political Science Review* 90: 839-844.
- Tullock, G. (1981) Why so much stability? *Public Choice* 37:189-202.
- Vanberg, V. (1983) Libertarian evolutionism and contractarian constitutionism. In: S. Pejovich (ed.) *Philosophical and economic foundations of capitalism*. Lexington: Lexington Books. 71-87.
- Vanberg, V. (1989) *Rational choice, rule-following and institutions: An evolutionary perspective*. Fairfax: Center for Study of Public Choice. mimeo.
- Vanberg, V. and J.M. Buchanan (1990) Rational choice and moral order. In: J.H. Nichols and C. Wright (eds) *From political economy to economics, and back?* San Francisco: ICS Press. 175-191.
- Williamson, O.E. (1975) *Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications. A study in the economics of internal organization*. New York: Free Press.