

Editorial

De economische waarde van veiligheid

Voordracht gehouden op het 2009 NVVK Congres 'Onderbuik of onderbouwd' in het kader van de Jan de Kroeslezing

Inleiding

Vraagstukken van veiligheid zijn complex. Ongevallen zijn soms echte ongevallen, maar in andere gevallen nauwelijks te onderscheiden van 'man made-disasters'. Onlangs is Nederland opgeschrikt door de aanslag op de koninklijke familie waarbij doden en gewonden vielen. Een mengsel van bewust destructief handelen en een ongelukkige samenloop van omstandigheden dat indringende vragen over veiligheid oproept. Is met de kleine kans op een dergelijke calamiteit rekening gehouden en zo ja, is bewust afgezien van het treffen van effectieve maatregelen? De mededeling van de burgemeester van Apeldoorn dat het draaiboek precies is gevolgd en dat deze onwaarschijnlijke gebeurtenissen niet kunnen worden voorkomen, gedaan binnen 24 uur na het gebeurd, zijn veeleer verontrustend dan geruststellend. De toeschouwer ontwaart het monster van de bureaucratie, ontdaan van menselijke dimensies.

In ruimer verband worden aan de kredietcrisis lessen ontleend die ook de veiligheid raken. Een eerste les betreft de desastreuze gevolgen van het dehumaniseren van financiële en economische transacties in het algemeen. Hier wreekt zich het misverstand dat economie alleen over geld gaat, terwijl in feite het voorzien in de behoeften van mensen van nu en straks en waar ook ter wereld op de voorgrond staat. Managers gedragen zich ook op het gebied van veiligheid als procesbestuurders en beleidsdeskundigen die hun eigen veiligheid bevorderen door risicomijdend gedrag en zodoende de kansen op calamiteiten vergroten. Zij besturen op grond van financiële criteria en verliezen de menselijke waardigheid uit het oog. Deze houding wordt versterkt door sturen op afstand van de werkvloer van professionals en materiedeskundigen en het verwaarlozen van de finale consument om wiens veiligheid het gaat. Het demotiveren van de deskundigen op de werkvloer ontmoedigt in het geval van onvoorziene calamiteiten, improvisatie, initiatief en innovatie op de momenten dat het erop aankomt.

Coördinatie

Een tweede les betreft de vaststelling dat individuele vrijheid niet onbeperkt kan worden gegeven zonder coördinatie van gedrag. De aard en het niveau van de coördinatie is nu allerwegen de grote maatschappelijke opgave. Coördinatie is een ruimer begrip dan optreden van een (centrale) overheid. Coördinatie heeft betrekking op alle arrangementen met de eigenschap individueel gedrag dat anders ontspoord te kanaliseren ook – maar niet alleen –

uit een oogpunt van het behartigen van de werkelijke individuele belangen. Deze laatste komen tot uitdrukking via het dilemma van de gevangenen dat laat zien dat individuen die niet overleggen beslissingen nemen die niet optimaal zijn. Wanneer bij een koud buffet van tweehonderd mensen ongecoördineerd wordt gekozen, ontstaan lange rijen, irritatie en hier en daar een handgemeen. Coördinatie met zachte hand is voldoende om deze nadelige effecten te voorkomen. Een van de aanwezigen staat op en stelt een mechanisme van bezoek aan het buffet voor. Dezelfde mensen die eerst in een toestand bol van agressie terechtkwamen, gedragen zich nu als de vriendelijkheid zelve. Optreden van het leger is hiervoor niet nodig. Belangrijke maatschappelijke opgaven zijn nu het niveau en de vormgeving van de aard van de coördinatie. Optreden van de overheid is slechts een van de institutionele uitwerkingen van coördinatie. Een belangrijke karakteristiek van de huidige samenleving is dat deze coördinatie niet een zuiver lokale aangelegenheid is. In Europees en mondiaal verband ontmoeten ze dezelfde vraagstukken.

Bureaucratisering

Instrumenten van coördinatie zijn ook regelgeving en procedures. Hierbij doet zich het gevaar voor van bureaucrativering. Tegenover de noodzaak van handhaving staat het formaliseren tot de dood erop volgt. In de praktijk is herhaaldelijk sprake van het dehumaniseren van regelgeving door mensen die zich vanwege bureaucratistische en hiërarchische verhoudingen aan regels houden onder omstandigheden die een gedrag van improvisatie en initiatief vergen. Zo heeft bij de Volendam-ramp niemand het besluit genomen de traumahelikopter van de VU na zeven uur 's avonds te laten opstijgen. Alle betrokkenen legden zich neer bij het voorschrift dat de traumahelikopter 's avonds niet in de lucht mocht zijn vanwege geluidshinder. Niemand doorbrak de stilte door de opdracht te geven: "Wij stijgen op". In dit verband is opmerkelijk dat er een groot verschil bestaat in het gedrag van individuen binnen organisaties, zowel in de publieke als in de private sfeer, en het gedrag daarbuiten. In het 'wild' zien mensen regels als uitgangspunten van gedrag, waarbij wordt nagegaan wat de voor- en nadelen zijn van het afwijken of ontwijken van de regelgeving. Niet zelden is daarbij sprake van grote vindigheid. Dit staat in schril contrast tot het handelen binnen gezagsverhoudingen waarbij niet zelden sprake is van een welhaast militaire attitude. Vanwege het onderwerpen van regelgeving aan een humane toets in praktische situaties doet zich de noodzaak voor van onderwijs over regelgeving en de maatschappelijke context, in het bijzon-

der met het oog op het handelen in geval van calamiteiten. Het brede onderzoek over het voorkomen, het ontstaan en het afwikkelen van ongevallen, zoals met name door het werk van prof. mr. Pieter van Vollenhoven een gezicht heeft gekregen, is in dit verband een belangrijk voertuig. Veel inzicht kan ook worden ontleend aan organisatie en uitvoering van forensisch onderzoek.

Mechanism design

Het antwoord op het wildwestgedrag buiten de sfeer van gestructureerde organisaties is mechanism design, het ontwerpen van institutionele constructies die het verwezenlijken van maatschappelijke doelen beogen en aansluiten bij de voorkeuren van individuele burgers, in het bijzonder in hun rol van consumenten.

De Nobelprijs voor economie is twee jaar geleden gegeven aan de drie Amerikaanse economen L. Hurwicz, E. Maskin en R. Myerson voor hun bijdragen aan dit belangrijke gebied van de moderne economie, dat in Nederland nauwelijks aandacht heeft gekregen. Het gaat om een bèta-achtige benadering van economische en maatschappelijke problemen die de verscheidenheid aan psychische karakteristieken van mensen in de sfeer van emoties, drijfveren en motieven als gegeven neemt bij het vormgeven van verstandige constructies. Een voorbeeld kan worden ontleend aan de geschiedenis uit het Oude Testament, waarin koning Salomon moest oordelen over de vraag wie van twee vrouwen de echte moeder van een levende baby was (Koningen, 3, verzen 16-28). De waarheid kwam boven tafel door zijn beslissing het kind in twee stukken te snijden en beide vrouwen een helft te geven. De moeder van de levende baby riep uit: "Och, mijn heer! Geef haar dat levende kind en dood het geenszins". Voor het nemen van optimale beslissingen is het organiseren van de juiste informatie door goed gekozen prikkels veelal cruciaal. Voor de vele economen die tegenwoordig het beleid op het spoor van de rol van emoties willen zetten heb ik geen waardering. Met kreten als economie is emotie en economie is vertrouwen schieten wij niets op. Het gaat om 'social engineering', waarbij vertrouwen het product is van een goed gekozen constructie. Vertrouwen op vertrouwen is zinloos. Als mensen zich niet aan de 30 km-snelheid houden leggen wij een drempel in de weg, bouwen een rotonde of zorgen voor verkeerslichten. Ook in het maatschappelijk verkeer gaat het om het ontwerpen van de verstandige drempels. De veiligheid in de samenleving wordt daardoor in positieve zin beïnvloed. Vertrouwen is niet het uitgangspunt van een mechanisch geïnspireerd veiligheidsbeleid, maar is er het product van.

Een goed voorbeeld daarvan is het verdelen van een taart. Stel er is een ouderpaar, een man en een vrouw, twee mannen of twee vrouwen. Zij besluiten een taart te geven aan twee kinderen A en B, die de taart zelf mogen verdelen. Wij kennen de gevolgen. A zegt tegen B: "Ik ben de oudste, dus ik mag het grootste stuk". B zegt: "Ik ben de jong-

ste en moet er nog van groeien, dus ik mag het grootste stuk". A zegt tegen B: "Ik ben een jongen en jij een meisje, dus ik mag het grootste stuk" en B zegt tegen A: "Ik ben een meisje, ik ga voor, dus ik mag het grootste stuk". Ook hier ontstaan tal van conflicten met de veiligheidsrisico's van dien. De implementatietheorie lost dit op doordat de ouders de prikkel meegeven: A mag snijden en B mag kiezen. Voor A is er dan nog maar één strategie, de taart doormidden snijden. B kan vervolgens op kwalitatieve gronden kiezen uit twee gelijke stukken. Conflicten zijn uit de wereld. Uit een oogpunt van veiligheid is mijn pleidooi voor het ontwerpen van optimale, mechanische constructies vooral van betekenis vanwege de preventieve werking die ervan uitgaat. De kansen op ongelukken worden verkleind, niet zozeer door een beroep te doen op normen en waarden, doch door behoedzaam, zorgvuldig en voorzichtig gedrag te organiseren.

De kredietcrisis leert dat de eenzijdige nadruk op financiën uit den boze is. Het moneteriseren tot de dood erop volgt tast het denken over veiligheid aan. Het ontwerpen van een kosten-batenanalyse van veiligheidssituaties en veiligheidsmaatregelen uitsluitend in financiële termen houdt niet alleen het verwaarlozen van niet in geld meetbare overwegingen in, maar wekt ook de suggestie dat de uitkomst van de rekensom evenzeer de beslissing behelst. De vele betrokkenen bij de veiligheid van burgers en instellingen staan bloot aan een intellectueel tekort dat het zicht op de gevaren die zich op de werkvloer van de samenleving voordoen blokkeert en het overzicht van de samenhang van de dingen versluiert. Velen houden het er op dat na het oplossen van de ernstigste uitwassen van het financiële kapitalisme wij weer kunnen overgaan tot de orde van de dag met de nadruk op financieel rendement, het streven naar winst en eenzijdige, materiële economische groei. Wie in dit scenario gelooft, houdt er ook wat veiligheid betreft een benauwde, verschraalde visie op na zonder oog voor een kwalitatieve en mondiale context.

In feite is er een tweede scenario onderweg. Volgens dit scenario is er een wereld vóór en na de kredietcrisis. In dit scenario is de eenzijdige nadruk op kwantiteit verschoven ten gunste van het op de voorgrond stellen van kwaliteit. De kwaliteit van de economische ontwikkeling, de kwaliteit van de werkgelegenheid, de kwaliteit van de leefomgeving en het milieu, kortom de kwaliteit van het bestaan. In die beschouwingwijze staat de kredietcrisis in de schaduw van de overlevingscrisis, die de mensheid rechtstreeks in haar bestaan bedreigt. Onderdelen van de vraagstukken van duurzaamheid zijn het klimaat, duurzame energie, water en de wereldwijde arbeidsomstandigheden. In dit scenario neemt veiligheid waar ook ter wereld en tot in lengte van jaren een prominente plaats in. Immers, zolang een mondiaal antwoord op deze vraagstukken uitblijft, is telkens ook de veiligheid in het geding. Veiligheid in het groot en in het klein, in technische en maatschappelijke zin. De investeringen die grootscheeps nodig zijn, alsmede de innovatie die over een breed front gepleegd moet wor-

den zijn niet denkbaar zonder de dimensie veiligheid. Het humaniseren van de besluitvorming van hoog tot laag, mondiaal, regionaal, nationaal en lokaal en gewoon op de werkvloer van de samenleving, in het onderwijs, de zorg en de wijken, maakt daarvan deel uit.

Volgens scenario 1 lossen wij de kredietcrisis op door het consumentenvertrouwen te herstellen en dit herstel te benutten om de consumptieve bestedingen weer op te voeren. Volgens scenario 2 moet herstel van het consumentenvertrouwen worden omgezet in afremming van de groei van de materiële consumptie en aanmoediging van het sparen. De besparingen moeten worden omgezet in grootscheepse investeringen in duurzaamheid. Deze investeringen leveren een toeneming op van de immateriële behoeftebevrediging, ook in de sfeer van de veiligheid. Het publiek moet derhalve worden duidelijk gemaakt dat tegenover het afnemen van de groei van de productie en verkoop van consumptiegoederen, speciaal in de rijke landen, een toeneming staat van de welvaart van de burgers in de immateriële sfeer. Het denken over veiligheid moet derhalve evenzeer als in andere sectoren van het economisch en maatschappelijk leven worden ontdaan van een strikt financiële benadering van kosten en baten. Een bezinning op de vraag 'Waar doen wij het voor', daarbij verwijzend naar de burgers van nu en straks, is dringend noodzakelijk en urgent. Aan die vraagstelling wordt de inspiratie ontleend zorg te dragen voor een effectieve en humane uitvoering.

Mechanism design is het voertuig om aan deze denkbeelden vorm en uitvoering te geven omdat zodoende wordt aangeknoopt bij de belangen van de burgers als consumenten van nu en straks en waar ook ter wereld en de vormgeving het karakter heeft van een strategisch spel, voorzien van constructieve prikkels om aan het manipuleren van informatie door de burgers het hoofd te bieden. De pluraliteit van de psychische karakteristieken van mensen is niet het probleem, maar uitgangspunt voor maatschappelijke constructies.

Schiphol is als nationale luchthaven niet alleen bekend als exponent van scenario 1, de Schipholbrand en de journalist die de beveiliging wist te kraken, maar ook doordat de voormalige president-directeur Gerlach Cerfontaine bewust valse voorlichting gaf omtrent de geluidshinder en de luchtvervuiling door de vijfde landingsbaan. En voorts door het conflict met ir. Marika van Lier Lels, een vrouw die staat voor scenario 2. Zij is in Nederland het boegbeeld van vrouwen die kennis mobiliseren met het oog op het oplossen van vraagstukken door het nemen van verstandige beslissingen. Anders dan mannen, die veeleer kennis monopoliseren.

Onze slotsom moet luiden dat het bij veiligheidsvraagstukken gaat om een onderbouwde, fundamentele analyse in een maatschappelijke context. Deze analyse vergt diepgaande, technische kennis, grootscheepse sociale innovatie en

economische analyse van het recht. Daarbij is van groot belang uit te gaan van de mensen zoals ze zijn. Mensen handelen zoals ze handelen. Vertrouwen op vertrouwen is even zinloos als vertrouwen op mentaliteitsveranderingen of psychische beïnvloeding. Het gaat om het ontwerpen van constructies, waardoor het gedrag verandert. Het verbeteren van het gedrag is geen doelstelling, maar de uitkomst van een intellectueel proces van drempels in de wegen van het maatschappelijk verkeer die ons nopen ons gedrag te verbeteren en waardoor wij individueel beter af zijn. Van eenzijdige nadruk op kwantiteit en monetarisering van al wat leeft tot de dood erop volgt naar kwaliteit van het bestaan en het niet-calculerbare. Kortom, op weg naar het hervinden van de humanisering van ons handelen door een overwegend mechanische architectuur van de organisatie van de veiligheid waarvan de welvaartseffecten meer omvattend zijn dan de financiële baten.

Prof.dr. Arnold Heertje