

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/46092>

Please be advised that this information was generated on 2019-09-17 and may be subject to change.

Een pleidooi voor bestuurlijke bescheidenheid en maatschappelijke veerkracht

Over ‘*Searching for Safety*’ van Aaron Wildavsky

RIK PEETERS & MARK VAN TWIST

Drs. R. Peeters is verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en prof. dr. M.J.W. van Twist aan de Radboud Universiteit Nijmegen en Berenschot

.. 96 ..

Inleiding

Aaron Wildavsky's klassieker *Searching for Safety* (1988) biedt een prikkelende en tegendraadse visie op de vaak als vanzelfsprekend aanvaarde gedachte dat risicomijdend gedrag zou resulteren in een toegenomen veiligheid. Die gedachte wordt genadeloos afgedaan als een illusie, die juist zelfs tot averechtse effecten leidt. Hoewel *Searching for Safety* handelt over het thema veiligheid (in de brede zin van het woord) zijn de lessen van Wildavsky evenzeer toepasbaar op andere terreinen van bestuur. In dit artikel staan we dan ook niet alleen stil bij de beschouwing van Wildavsky zelf, maar ook bij de omvattender implicaties en opgaven die er naar ons idee uit voortvloeien voor het openbaar bestuur.

‘Trial and error’ versus ‘trial without error’

Het is de mens eigen te streven naar reductie van onzekerheid. In de context van het openbaar bestuur krijgt dit onder meer vorm door het analyseren van maatschappelijke ontwikkelingen en het maken van toekomstverkenningen. Wat hierbij echter altijd voor de nodige bescheidenheid zou moeten zorgen is het besef dat de mens zichzelf niet buiten zijn wereld en zijn tijd kan plaatsen. De mens kan nooit alles weten of weten dat hij alles weet. De constructie van de werkelijkheid op basis van onze intenties en interacties is altijd slechts tijdelijk en onvolledig. Menselijke vrijheid manifesteert zich in een grote variëteit van gedachten en handelingen, waartussen altijd weer onvermoede nieuwe verbin-

dingen kunnen worden gelegd in termen van betekenisgeving en waardering. Het onvoorziene en het onbeheersbare stellen altijd en onvermijdelijk hun 'tragische' grenzen aan overmoedig menselijk gedrag, als uitdrukking van zelfoverschatting. De vloek van vrijheid is te moeten leven met onzekerheid.

In dat licht valt te verklaren waarom Aaron Wildavsky zich in *Searching for Safety* genoodzaakt voelt te ageren tegen de intuïtieve en dogmatische wens tot reductie van onzekerheid, die het denken over veiligheid in zijn greep houdt. Wat Wildavsky met zijn werk wil aantonen is dat een gebrek aan 'trial and error' in de vorm van risicomijdend gedrag niet leidt tot een toename van veiligheid, maar integendeel juist tot een toename van onveiligheid. Dat illustreert hij aan de hand van het 'jogger's dilemma': hoewel tijdens het joggen de kans op een hartaanval toeneemt, neemt de kans op een hartaanval in de perioden die daar tussenin liggen juist af. Een strikt risicomijdend gedrag (niet joggen) is dus niet per definitie de beste strategie om tot meer veiligheid te komen.

.. 97 ..

Complex verband tussen risicomijding en veiligheid

Dat het verband tussen risicomijdend gedrag en het vergroten van veiligheid allesbehalve logisch en causaal is, komt volgens Wildavsky (1991: 4-6) door een drietal complicerende factoren. Ten eerste is er een onvermijdelijke onzekerheid over de toekomst: er zullen zich altijd onvoorziene gebeurtenissen voor blijven doen, hoezeer we ook proberen dat te voorkomen. Ten tweede bepaalt het axioma van verbondenheid dat het goede en het kwade nooit volledig van elkaar te scheiden zijn, maar altijd verweven zijn met elkaar en besloten liggen in elk object en elke handeling. Zoals water een noodzakelijke bron van leven is, zo heeft het eveneens de potentie om door verdrinking leven te beëindigen. Ten derde stelt de wet van opoffering dat de stabiliteit van het gehele (sociale) systeem afhankelijk is van de instabiliteit van een aantal onderdelen. Als alle onderdelen even veilig moeten zijn, dan kan het niet anders dan dat het gehele systeem daar op enig moment onder gaat lijden.

Uit deze drie factoren volgt dat het streven naar veiligheid per definitie een 'balancing act' is, waarbij geen eenduidige of perfecte oplossingen voor handen zijn. Wildavsky meent dat in het toelaten van risico en onveiligheid in onderdelen van het systeem de sleutel ligt tot meer veiligheid van het systeem als geheel, omdat het ons in staat stelt op bescheiden schaal en met bescheiden gevolgen (goed dan wel kwaad) te oefenen, te leren van fouten of aanpassingen te plegen

aan nieuwe omstandigheden. Het hoe dan ook willen vermijden van fouten staat voor hem gelijk aan niets nieuws meer kunnen leren.

Wildavsky pleit dan ook voor een strategie van 'trial and error', die zich verzet tegen de intuïtief meer voor de hand liggende strategie van 'trial without error'. 'Trial without error' betekent dat er geen verandering is toegestaan behalve als bewezen is dat de voorgestelde handeling geen schade kan aanrichten. Dit is gegeven de drie bovenbeschreven complicerende factoren een onmogelijke opgave: we weten nooit precies welke gevolgen een handeling allemaal kan hebben en we weten bovendien zeker dat er naast goede effecten ook altijd kwalijke effecten mogelijk zijn. De uiterste consequentie van deze logica is: 'no trial at all'.

Door alle risico's te willen vermijden zijn we echter niet alleen bezig met een onmogelijke missie, we ontzeggen onszelf daarmee óók de kans op onverwachte voordelen. De 'unintended consequences' van vrije interactie kunnen net zo goed positief als negatief uitwerken. Veiligheid is geen conditie of vaststaand gegeven, maar een ontdekkingsproces, vergelijkbaar met de Darwiniaanse evolutieer die stelt dat verschillende variaties in onophoudelijke competitie worden getest. Dit noemt Wildavsky (1991: 69) 'the hidden hand in safety': juist door ruimte te geven aan diversiteit, interactie en onvoorspelbaarheid op onderdelen wint het systeem als geheel aan veiligheid. Technologische ontwikkelingen, medische doorbraken of wetenschappelijke ontdekkingen waren nooit tot stand gekomen als vooraf alle mogelijke risico's op falen moesten worden uitgesloten. En gezien de onvermijdelijkheid van het onvoorzien betekent stilstand altijd achteruitgang. Een strategie van anticipatie is dan ook volgens Wildavsky gebaseerd op een uiteindelijk schadelijke 'fear of regret' (Wildavsky, 1991: 225).

Van anticipatie naar veerkracht

'Trial without error' versus 'trial and error' staat volgens Wildavsky (1991: 77) gelijk aan een confrontatie van twee handelingsstrategieën: anticipatie versus veerkracht ('resilience'):

'Anticipation is a mode of control by a central mind. [...] Resilience is the capacity to cope with unanticipated dangers after they have become manifest, learning to bounce back.'

Anticipatie wordt gedreven door een geloof in beheersing van het onbeheersbare en door een geloof in het voorspelbare van het onvoorziene. *Veerkracht* daarentegen streeft niet naar voorspelbaarheid en stabiliteit, maar zoekt juist naar buigzaamheid: zoals gras buigt bij de lichtste windvlaag. Bomen daarentegen staan onwrikbaar – tot een storm hen velt door een gebrek aan buigzaamheid. Welk van beide strategieën het beste is hangt mede af van de omstandigheden, maar duidelijk is wel dat enkel anticipatie nooit een afdoende handelingsstrategie kan zijn. Hoe meer onzekerheid over de toekomst en de mogelijke gevaren, hoe eerder een strategie van veerkracht geschikt zal zijn. En aangezien er onvermijdelijk onzekerheid is over de toekomst, kan anticipatie nooit geheel aan de verwachtingen voldoen en heeft het in de woorden van Wildavsky (1991: 226) eigenlijk slechts eerst en vooral een retorisch voordeel. Overigens is in veel gevallen een zekere mate van anticipatie wel aan te bevelen, aangezien het onverwachte onvermijdelijk is en enige voorbereiding dus geen kwaad kan. Zoals we in Nederland ons land beveiligen tegen het water, omdat we weten dat het gevaar van overstroming altijd op de loer ligt. Hoever we willen gaan met beveiliging door het ophogen van de dijken is daarbij natuurlijk wel de vraag, want er kan altijd een storm komen waartegen geen dijk bestand is. Het steeds weer ophogen van dijken kan nooit de definitieve oplossing zijn – niet voor niets is 'ruimte voor de rivier' het nieuwe motto van overheidsbeleid.

•• 99 ••

Het onvoorziene en het onbeheersbare zullen vroeg of laat de menselijke illusie van sluitende ordening of volkomen voorspelbaarheid vernietigen. Acceptatie hiervan betekent dat een strategie van anticipatie beperkingen kent én dat we oog moeten hebben voor de tragische aard van zelfs de meest intelligente sturingsarrangementen. Een prachtig voorbeeld hiervan vinden we terug in 'Seeing like a state' van James C. Scott. Hierin wordt de opkomst van de houtverwerkende industrie vanaf het eind van de 18^e eeuw beschreven. Volgens een strikt functionele rationaliteit werden bossen ingedeeld in geordende kavels beplant met de voor bosbouw meest effectieve bomen – de *Normalbaum*. Hierdoor ging echter de diversiteit aan planten verloren en veranderde wat eens een bos was steeds meer in een monocultuur. Aanvankelijk was deze aanpak een groot economisch succes. Maar op de lange termijn had de simplificatie en ordening het bos kwetsbaar gemaakt voor ziekten en bovendien kon de *Normalbaum* niet putten uit de natuurlijke rijkdom aan voedingsstoffen die wel in heterogene bossen voorkomt – een massaal *Waldsterben* was het resultaat.

De strategie van beheersing pakt desastreus uit doordat het de veerkracht van het bos ernstig beperkt. Juist door diversiteit wint een bos of een systeem als geheel

aan kracht en kan het de instabiliteit van enkele bomen of onderdelen niet alleen verdragen maar ook ten goede keren. Ook in een samenleving doet dit opgeld. Weliswaar zijn 'unintended consequences' een onvermijdelijk onderdeel van sociaal leven als gevolg van onvoorspelbare interacties en verbindingen tussen delen van het sociale systeem, maar deze dragen wel bij aan veerkracht door de enorme variëteit aan handelingsrepertoires.

Een wereld die zich niet laat indelen in enkelvoudige categorieën van goed en kwaad is per definitie een wereld vol onzekerheid. Het is beter dit tragische besef te omarmen dan de illusie van ontkenning in stand te houden. In de woorden van de Nederlandse filosoof Jos de Mul is het vasthouden aan deze illusie een poging tot 'domesticatie van het noodlot' – elke cultuur en elke samenleving wil het noodlot temmen, maar geen enkele cultuur zal daar ooit volledig in slagen. *'Enerzijds maakt de vrijheid die het menselijk handelen kenmerkt de grootsheid uit van de mens en doet hem ver uitstijgen boven de andere dieren. Anderzijds blijkt deze vrijheid steeds opnieuw noodlottig uit te pakken. De tragedie doordringt ons ervan dat de grandioze vrijheid van de mens tegelijkertijd zijn eigenlijke noodlot is'* (De Mul, 2006: 15).

Verscheidenheid en bescheidenheid versus gelijkheid en beheersing

Anticipatie en 'trial without error' komen voort uit de angst voor het uiteindelijk onvermijdelijke (nood)lot, doordat enerzijds beheersing van het onvoorziene en het onbeheersbare centraal staat en anderzijds het vermijden van risico. Intuïtief verklaarbaar, maar tragisch in zijn consequenties. Veerkracht en 'trial and error' daarentegen leggen nadruk op voortgang in verscheidenheid én bescheidenheid, doordat het enerzijds ruimte laat voor variëteit aan handelingsrepertoires en anderzijds voor het falen van menselijk handelen.

De vraag die zich nu opwerpt is in hoeverre de overheid dus ook moet en kan berusten in het onvermijdelijke, namelijk dat het noodlot burgers kan treffen. Er zijn ten minste twee overwegingen die bescheidenheid ten aanzien van sturingsambities bemoeilijken. Om te beginnen is er de door Wildavsky bespeurde contra-intuïtieve van veerkracht en 'trial and error'. Het toelaten van risico en variëteit lijkt haaks te staan op onze behoefte aan veiligheid en wens tot beheersing van onzekerheid. Dat deze intuïtieve gedachte met name de overheid in zijn greep houdt kan worden verklaard met wat Mitchel Resnick (2000) in zijn 'Turtles, termites and traffic jams' de 'centralized mindset' noemt. *'The centralized*

mindset is deeply entrenched. When people see patterns and structures, they instinctively assume centralized causes or centralized control. They often see leaders and seeds where none exist. When something happens, they assume that one individual must be responsible.' Volgens Teulings c.s. (2005: 80) is deze 'centralized mindset' verantwoordelijk voor de gedachte van mensen dat alleen centrale sturing tot een evenwichtig resultaat op macroniveau kan leiden.

Wat bescheidenheid met betrekking tot overheidssturing verder bemoeilijkt is onze diep gewortelde wens tot gelijkheid en gelijke behandeling. Een kortzichtig streven naar gelijkheid en gelijke behandeling draagt echter het gevaar in zich dat Wildavsky's wet van opoffering wordt geschonden, als dit streven resulteert in overbelasting van het hele systeem. Het is namelijk evident zo dat 'veiligheid voor de gehele samenleving' alleen kan worden vergroot als wordt geaccepteerd dat niet alle onderdelen/individuen even veilig hoeven te zijn (Wildavsky, 1991: 219). Opties om deze overbelasting te voorkomen liggen in vergroting van de eigen verantwoordelijkheid en het accepteren van verschil in uitvoering, door onder andere een vergroting van professionele autonomie. Beide opties zullen echter onherroepelijk leiden tot een zekere mate van ongelijkheid en herbergen een risico van willekeur. Ook hier is er dus sprake van een 'balancing act'.

•• 101 ••

De druk op de overheid om onzekerheid en onveiligheid tegen te gaan is dan ook groot – met soms tragische consequenties. Mirko Noordegraaf (2004: 24) spreekt in dit verband van een 'interventiefuik': 'Er moet veel, maar er kan weinig. Collectief handelen is nodig, maar de mogelijkheden van collectief handelen zijn beperkt. De verwachtingen zijn hoog, maar nauwelijks waar te maken.' En volgens Geert Teisman (2005) schept misschien juist daarom wel het streven naar ordening en beheersing paradoxaal genoeg geen samenhang, maar vaak juist chaos. Teisman haalt het voorbeeld aan van vooroverleg tussen bouwbedrijven bij aanbestedingsprocedures door de overheid. Om ervoor te zorgen dat bouwbedrijven enkel kunnen concurreren op basis van prijs en niet op grond van kwaliteit is alles tot op detailniveau uitgewerkt. Dat lijkt logisch om te voorkomen dat te veel publiek geld wordt besteed. Maar door dit streven is er voor bouwbedrijven enkel nog de weinig aantrekkelijke rol van prijsvechter of de meer ordelijke rol van deelnemer aan vooroverleg met concurrenten mogelijk. Gevolg is dat noch op basis van kwaliteit noch op basis van de laagst mogelijke prijs wordt aanbesteed. De logica van de ordening draagt op deze manier bij aan de ondergang van het beheersingsmotief. Onvoorziene gevolgen van overheidsingrijpen vormen zo een ideale voedingsbodem voor 'tragisch bestuur' (De Mul, 2005).

Tussen maakbaarheidsgeloof en fatalisme: veerkracht

Bij overheidssturing past bescheidenheid, zo laat Wildavsky zien. Opmerkelijk is overigens dat een besef hiervan van overheidswege – voor zover aanwezig – juist resulteert in een streven naar het terugdringen van 'error' (de kans op falen) door een verbeterd toezicht en een meer gereguleerde uitvoering, terwijl de onderliggende kwestie van ruimte maken voor leren en de noodzaak van het vergroten van veerkracht ongemoeid wordt gelaten.

Ook laat Wildavsky zien dat bescheidenheid ten aanzien van overheidssturing niet alleen en uitsluitend tot berusting en grote onvoorzichtigheid hoeft te leiden. Juist integendeel. Het zou een uitnodiging moeten vormen om ruimte te maken voor verschil, voor instabiliteit op bescheiden schaal, voor experimenteren op onderdelen, voor vernieuwing in delen van het systeem, voor leren in relatief veilige omgevingen – kortom, voor het versterken van maatschappelijke veerkracht. Zo is een betere balans te vinden in de anticipatie op het noodlot en het vermogen tot terugveren als dat noodlot ook daadwerkelijk toeslaat. Het door Wildavsky gepropageerde concept 'veerkracht' biedt een elegant aanknopingspunt om na te denken over de toekomst op een wijze die vooruitgang zoekt, maar tevens oog heeft voor het onvermijdelijk onvoorspelbare en onbeheersbare van de toekomstige tijd. Tegenover een naïef maakbaarheidsgeloof of fatalistische berusting is veerkracht te zien als een handelingsstrategie die de val van Icarus wil vermijden: het is mogelijk voor de mens om tot grote hoogten te stijgen, maar bescheidenheid is noodzakelijk. Want als er dan toch één ding zeker is onder de zon, dan is het wel dat overdreven pretenties ook in de toekomst genadeloos zullen worden afgestraft.

Literatuur

- Mul, Jos de, *Tragisch bestuur en romantisch besturen*, in: V. Bekkers & J. van Wamelen (red.), *Openingsbijeenkomst Center for Public Innovation*, Rotterdam, 2005.
- Mul, Jos de, *De domesticatie van het noodlot. De wedergeboorte van de tragedie uit de geest van de technologie*, Kampen, 2006.
- Noordegraaf, Mirko, *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*, Bussum, 2004.
- Scott, James C., *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed*, New Haven & London, 1998.
- Teisman, Geert R., *Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, Den Haag, 2005.

- Teulings, Coen, Lans Bovenberg & Harry van Dalen, *De cirkel van goede intenties. De economie van het publieke belang*, Amsterdam, 2005.
- Wildavsky, Aaron, *Searching for safety*, Transaction Publishers, New Brunswick (USA) & Oxford (UK), fourth printing 1991 (1988).