



Nieuwe risico's, een publiek-privaat probleem

Auteur(s):

Heertje, A.

*De auteur is hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam.***Verschenen in:**

ESB, 84e jaargang, nr. 4193, pagina D4, 11 maart 1999

Rubriek:

Dossier Nieuwe risico's

Trefwoord(en):

epiloog

Nieuwe risico's zijn zo oud als de weg naar Rome. Het levenspad van de mensheid is altijd behept geweest met onzekerheid. Soms vloeit de onzekerheid volledig voort uit exogene factoren, soms is sprake van een endogene ontwikkeling, terwijl ook de combinatie van beide bepalend kan zijn. Het overlijden van economische subjecten staat vast, maar het tijdstip waarop is onzeker. Beslissend kan zijn een normaal verouderingsproces, het eigen gedrag dan wel een samenspel van externe en interne omstandigheden. Gemeenschappen zijn te gronde gegaan door autonome historische ontwikkelingen, maar ook door zelf uitgelokte oorlogen.

De geschiedenis van de beschaving is de geschiedenis van voortdurende uitbreiding en vernieuwing van risico's. Er komen meer risico's, risico's worden groter en ze veranderen in kwalitatief opzicht. Het huidige tijdsgewricht is op die vaststelling geen uitzondering. Onder invloed van medische, technologische en maatschappelijke doorbraken dienen zich nieuwe risico's aan, die soms zelfs de existentie van de wereld betreffen. Het risico van ernstige calamiteiten rond de eeuwwisseling als gevolg van de vergaande computerisering van de samenleving en het onderschatten van de effecten daarvan, is niet denkbeeldig.

Risico en onzekerheid

In zijn klassieke boek uit 1921 maakt Frank Knight al een scherp onderscheid in risico's en fundamentele onzekerheid¹. Hij wijst er daartoe op dat de term risico nu eens wordt gebezigd in de betekenis van kwantitatieve onzekerheid die wordt beschreven door een waarschijnlijkheidsverdeling en dan weer in de zin van kwalitatieve onzekerheid. Knight reserveert de term risico's voor de eerste situatie en spreekt van onzekerheid wanneer sprake is van niet-metbare, kwalitatieve onzekerheid. In zijn beschouwingwijze is dat type onzekerheid de verklaringgrond voor de winst. Wanneer in het kader van dit ESB-dossier over nieuwe risico's wordt gesproken gaat het over geheel of gedeeltelijk onvoorziene gebeurtenissen die samenhangen met onzekerheid à la Knight. Het gaat niet over de verzekerbare risico's in het autoverkeer, van de inslag van bliksem of van brand.

Volgende generaties

De aandacht gaat hier in het bijzonder uit naar niet-verzekerbare risico's die volgende generaties lopen door de manier waarop de huidige generatie omgaat met de schaarse middelen. Vatten we de technische ontwikkeling in ruime zin op, zodat ook medische doorbraken eronder vallen, dan zijn de nieuwe risico's nauw verbonden met kwantitatieve groei en het voortschrijden van de techniek. Het onderschikken van natuurgebieden aan economische groei in enge zin, het belasten van het milieu door ongebreidelde expansie, de weerstand tegen geneesmiddelen en de steeds grotere afhankelijkheid van de samenleving van de techniek zijn evenzovele schuilplaatsen van nieuwe risico's. Wij weten niet wat wij niet weten. Door ons gedrag kunnen kinderen en kleinkinderen voor desastreuze verrassingen worden geplaatst. Tegen deze situatie is geen enkele verzekeringsmaatschappij opgewassen, omdat de aard en omvang van de schade zich aan de menselijke verbeeldingskracht onttrekt.

Het niet-verzekerbare karakter van deze risico's kan in beginsel als een groot maatschappelijk voordeel worden opgevat. Het heeft een belangrijk economisch belang. Als de huidige generatie zich identificeert met de welvaartspositie van toekomstige generaties komt de analyse van de nieuwe risico's binnen het economisch gezichtsveld. In dat geval is er voor huidige generaties al reden om nieuwe risico's te beheersen of zelfs te voorkomen. Bewustwording van wat ons te wachten staat is het uitgangspunt voor nieuw beleid.

De economische subjecten staan als individuen machteloos tegenover niet-verzekerbare risico's. Zij kunnen noch zichzelf noch hun nageslacht op individuele basis bescherming bieden of mogelijke schade verhalen. Er zijn nieuwe maatschappelijke instituties nodig om met de nieuwe risico's om te gaan. Daarbij behoeft niet alleen en zeker niet in de eerste plaats aan de overheid te worden gedacht. Wanneer het op expertise aankomt zijn overheden niet de eerst geroepen.

Publiek en privaat

De instellingen die op het terrein van niet-verzekerbare nieuwe risico's een kennisvoorsprong hebben, zijn de verzekeringsmaatschappijen. Het niet-verzekerbare karakter van de nieuwe risico's is een signaal voor de ernst ervan. De nadere analyse door verzekeringsmaatschappijen van de redenen van hun onmacht is daarom uitermate waardevol. Het kan leiden tot een beleid dat sterker is gericht op voorkomen dan op genezen. Een dergelijk beleid kan de vrucht zijn van nieuwe vormen van publiek-private samenwerking, waarvan de samenleving het ook om andere redenen moet hebben.

De intensivering van publiek-private contacten, waarbij de overheid steeds meer contractspartij en steeds minder regisseur wordt, maakt verzekeraars bewust van gedeeltelijke verantwoordelijkheid en van het belang toekomstige risico's te reduceren. Bovendien evolueert de traditionele kapitalistische onderneming langzaam maar zeker in de richting van maatschappelijk ondernemerschap. Dit proces hangt samen met de toenemende machtspositie van de consumenten, die vierentwintig uur per dag wereldwijd zelfstandig aanbieders kunnen bereiken, dankzij moderne informatie-technologie. Niet iedereen is zich bewust van de dramatische daling van transactiekosten, waarvan wij reeds nu getuige zijn.

Nederland loopt in het algemeen achter op het buitenland op het gebied van publiek-private samenwerking. Dagelijks nemen wij kennis van het gehannes omtrent de financiering van de infrastructuur en het mobiliseren van private kennis. Nog steeds ontbreekt de bereidheid de deskundigheid op het gebied van 'financial engineering' die elders aanwezig is, in ons land toe te passen. Het organiseren van een geschikte vorm van publiek-private samenwerking bij de analyse en aanpak van nieuwe risico's is lastiger dan bij de infrastructuur. De onzekerheid over de aard en de gevolgen van mogelijke calamiteiten is groot, het leggen van een verband met de welvaartspositie van individuele burgers van nu en straks is gecompliceerd. Een kwantitatieve uitwerking en toerekening is niet eenvoudig. Toch gaat het om het vinden van een optimale mix van publieke en private middelen en kennis, die worden ingezet met het oog op het onderkennen, deels afwenden en deels verwerken van nieuwe risico's.

Wanneer de bewustwording voortschrijdt van de risico's die straks worden gelopen door huidig gedrag, wordt de samenleving rijp voor het veranderen van gedrag. Karl Marx's perspectief van het vestigen van de dictatuur van het proletariaat als uitkomst van de dynamiek van het kapitalisme, heeft de aard van de dynamiek zelf veranderd. Op eenzelfde wijze zal ons bewustzijn omtrent bijvoorbeeld milieurisico's bijdragen aan de beheersing ervan.

Ik wijs in dit verband op de aanleg van een nieuw vliegveld bij Athene, waar voldaan moet worden aan hoge milieu-eisen. Bovendien zijn er belangrijke risico's van veiligheid in het geding. Ondanks de publieke gezichtspunten wordt de aanleg en exploitatie van deze luchthaven voor 97% met private middelen gefinancierd. De bewindslieden Zalm, Jorritsma en Netelenbos weigeren tot nu toe systematisch kennis te nemen van deze succesvolle vormen van publiek-private samenwerking elders.

Tot zover heb ik een scherpe scheiding gehanteerd tussen verzekeraar en niet-verzekeraar. In werkelijkheid is sprake van een minder discontinue situatie, terwijl bovendien in de tijd verschuivingen optreden. De verzekeringsmaatschappijen kunnen zich dan ook niet distantiëren van de hier liggende vraagstukken met het argument dat zij buiten het reguliere mechanisme van risico, aansprakelijkheid en schade-afwikkeling staan. Integendeel, zij hebben er alle belang bij een lange-termijn programma van voorzorgen te ontwikkelen, dat risico's beperkt en positief bijdraagt aan de welvaartspositie van huidige en toekomstige generaties. Verzekeringsmaatschappijen staan van nature dicht bij de burgers dan de overheid. Zij zijn ook gewend aan het afdekken van risico's die op lange termijn manifest

kunnen worden. De gesloten contracten binden individuen en bijvoorbeeld een levensverzekeringsmaatschappij. Dergelijke verfijnde en op maat toegesneden contracten bestaan niet in het verkeer tussen overheid en individuen.

De nieuwe risico's liggen derhalve in de eerste plaats op het bord van de verzekeringsmaatschappijen. Alleen al op grond van het existentiële en grensoverschrijdende karakter van de nieuwe risico's is ook een belangrijke taak weggelegd voor de overheden. Zij moeten niet worden aangesproken op kennis van zaken, want daar beschikken ze niet over, maar op politieke bestuurskracht en zorg voor de toekomst. Hier worden nieuwe vormen van publiek-private samenwerking geboren, waarbij publieke en private kennis en financiële middelen worden gemobiliseerd. Uiteindelijk gebeurt dit alles met het oog op individuele subjecten van nu en straks. Er worden dus programma's van actie aangereikt, die de economische subjecten leren met de nieuwe risico's om te gaan.

ESB-Dossier: Nieuwe risico's

Inleiding

T. de Bruin, [De nieuwe risicomaatschappij](#)

A. Heertje, Nieuwe risico's, een publiek-privaat probleem

Risico's

L. Reijnders, [De anatomie van nieuwe risico's](#)

A. Tukker, [Nieuwe risico's een nieuw beoordelingskader?](#)

S.M. de Bruyn, [De anomalie van milieurisico's](#)

De maatschappij

P. Schnabel, [Over het verlangen naar zekerheid en de noodzaak van het vertrouwen](#)

G. Antonides, [Lage en hoge risico's](#)

De markt

P.H.M. Kuys, [Marktconforme oplossingen](#)

M.A.J. Theebe, [Een verzekeringsrevolutie](#)

Het recht

M.G. Faure, [Op de glijdende schaal van verzekerbare en onverzekerbare risico's](#)

R.J. van den Bergh, [Op de glijdende schaal van commerciële belangen en maatschappelijke welvaart](#)

Epiloog

H.A. Keuzenkamp, [Verzekeren in het donker](#)

¹ F.H. Knight, *Risk, uncertainty and profit*, Boston, 1921, blz. 19-21 en 197-232