

## Het nut van tegeltjeswijsheden

*Waarden en normen als maatschappelijke smeeroelie*

door Frank den Butter en Robert Mosch

'Fatsoen moet je doen!' was het motto waarmee premier Balkenende in **2002** de Nederlandse burgers op hun eigen verantwoordelijkheid aansprak. Hij had de slogan al tijdens de campagne voor de verkiezingen van mei dat jaar gebruikt, en slaagde later erin de woorden vast te leggen in de regeringsverklaring van zijn eerste kabinet. Het motto was bedoeld als opmaat voor een breed 'maatschappelijk debat' over waarden en normen waar het **CDA** al enige tijd voor pleitte. Maar na de aanvankelijke publiciteit werd al snel niet veel meer over dat debat vernomen; de economische recessie, de oorlog in Irak, en allerhande andere zaken hebben de aandacht ervoor verdrongen, en misschien ook waren vice-premier Zalm ('tegeltjeswijsheden') en oud-premier Van Agt ('eindeloos gebazel') niet de enigen waren die zich ergerden aan het weinig concrete onderdeel.

Hier ligt inderdaad een probleem. Vrijwel iedereen is wel voorstander van 'fatsoen' en ziet het belang van 'waarden en normen'. Maar waarover gaat het dan? Bedoelde Balkenende het praktische probleem van regelgeving en handhaving in een complexe en geïndividualiseerde maatschappij? Bedoelde hij soms het ethisch-culturele en politiek-historische probleem van de gemeenschappelijk waarden en normen in een land dat wordt opgenomen in een globaliserende wereld? Had hij het over het juridisch-ideologisch-politieke probleem hoe regels en wetten te maken die toegesneden zijn op de wensen en noden van de snel veranderende samenleving; een samenleving die niet meer helemaal zeker lijkt over de eigen waarden en normen? Of bedoelde hij dat alles tegelijk?

Afgezien van de vraag wat Balkenende bedoelde, mag deze immensiteit van het onderwerp geen excuus zijn om de handdoek in de ring te gooien en te stoppen om over de problemen na te denken. Wellicht valt er wel degelijk iets zinnigs te zeggen over waarden en normen, juist wanneer men niet terugdienst voor de veelvormigheid van het onderwerp en probeert de verbanden tussen de diverse aspecten ervan te onderzoeken. Zelfs vanuit het perspectief van ons eigen vakgebied – de economie – valt er dan wat meer te melden over deze problemen dan tegeltjeswijsheden. Voor Zalm moet dat een geruststellende gedachte zijn.

Het economisch perspectief op waarden en normen beperkt weliswaar de blik, maar het voordeel is dat er meteen concrete vragen rijzen, die vermijden dat de discussie uitwaaiert en in losse breedsprakigheid verzandt. Ten eerste, wat is het economisch belang van waarden en normen? Vervolgens, wat zijn, economisch gezien, *goede* waarden en normen? Ten derde, heeft de overheid een reden om zich actief te bemoeien met het handhaven en/of creëren van waarden en normen? En zo ja, hoe zou die bemoeienis vorm gegeven kunnen worden?

Natuurlijk vormen deze vragen een sterke vereenvoudiging van het complexe onderwerp, maar de eenvoud van de economische blik biedt wellicht zicht op onderliggende mechanismen, die anders achter een woud van woorden verborgen blijven. De economische wetenschap gaat er immers vanuit dat het gedrag van mensen rationeel is en voortvloeit uit bewuste keuzes die worden gemaakt op basis van een breed omschreven maar welbegrepen eigenbelang. Deze *homo economicus*-benadering biedt in principe de mogelijkheid tot een niet-normatieve beschouwing te komen van waarden en normen, of tenminste de kans te komen tot een soort scheiding van niet-normatieve elementen en de normatieve elementen.

Natuurlijk kan worden tegengeworpen dat deze benadering in zichzelf al een ideologische keuze is, en dat is ook zo, maar dan wel een wetenschaps-ideologische en niet een politiek-ideologische. Daarom juist heeft dit perspectief een belangrijke beperking: een economisch betoog kan wel aangeven welke voorwaarden aan een (economisch) 'goed' stelsel van waarden en normen gesteld kunnen worden (het komen tot een hoge maatschappelijke efficiëntie), maar kan niets zeggen over de vraag welke specifieke waarden en normen 'beter' zijn dan enig alternatief.

Dit lijkt een ontwijkend argument, maar deze beperking van de economische benadering zien we op alle gebieden waar analyse en beleid elkaar raken. Neem de verhouding tussen het Centraal Planbureau (**cpb**) enerzijds en de regering en het parlement anderzijds. Het **cpb** levert in de vorm van empirische modellen kennis die de werking van de Nederlandse economie beschrijft. Het kan aangeven dat een meer gelijkmatige inkomensverdeling gepaard gaat met een lager gemiddeld inkomen, maar niet welke verhouding in politieke, culturele of ethische zin optimaal is. Die afweging, namelijk welke verhouding de grootste maatschappelijke welvaart oplevert, is aan de politiek. De economische analyse is slechts dienstbaar om de te maken keuzes te formuleren. Dat is tenminste de bedoeling. De theoretische scheiding tussen kennis over de werking van de economie en kennis van maatschappelijke preferenties verhindert niet dat economen politieke uitspraken doen. Integendeel, in de eerste plaats is het zicht op de werking van de economie natuurlijk nooit helemaal ideologisch neutraal, en in de tweede plaats aarzelen economen dikwijls niet om in het publieke debat hun politieke pet op te zetten onder het mom van 'objectieve' analyse.

De eenvoud van de *homo economicus*-benadering betekent dat het economisch gedrag in modellen kan worden beschreven. Deze vereenvoudigde weergaven van de werkelijkheid laten weliswaar tal van aspecten buiten beschouwing, maar dat is tegelijkertijd ook hun kracht. Het zicht op de kern van verschijnselen wordt zo duidelijker. Wel zal de econoom (net zoals de socioloog of antropoloog die modellen gebruikt) altijd moeten waarmaken dat de essentie van de problematiek in het model gevangen blijft en dat de eenvoud van het model juist niet tot een verhullend simplisme wordt.

Hier zullen we trachten het wegverkeer als model, metafoer en voorbeeld voor het maatschappelijk verkeer te gebruiken. Het spreekt voor zich dat de gedragingen en motieven van de deelnemers in het maatschappelijk verkeer oneindig veel complexer zijn dan die van de deelnemers in het wegverkeer. Toch zijn veel principes en overwegingen die aan het gedrag ten grondslag liggen vergelijkbaar. Iedereen wil 'vooruit' komen, maar er zijn tegengestelde belangen. Het comfort (snelheid, draagzaamheid, veiligheid) van de één gaat vaak ten koste van dat van de ander. Er ontstaat dikwijls een efficiëntere situatie wanneer het gedrag van individuen op elkaar afgestemd wordt, maar er zijn prikkels voor individuen om daarvan af te wijken.

Volgens het economische perspectief ligt het belang van waarden en normen in hun functioneren als coördinatiemechanisme van menselijk gedrag. Waarden en normen behoren tot de maatschappelijke instituties die bepalend zijn voor het gedrag van individuen. Instituties worden hierbij ruim opgevat als het geheel van formele, geschreven wetten en regels, als ook de informele, ongeschreven gewoonten, waarden en normen en alles wat daarbij hoort (rechterlijke macht, politie, vakbonden, buurtschappen, enzovoort).

Dit onderscheid tussen formele en informele regels kan worden opgevat als een tweedeling tussen extrinsiek en intrinsiek bepaalde gedragsregels. Extrinsiek bepaalde gedragsregels komen van buitenaf, ze worden opgelegd door de staat. In het wegverkeer is een bepaalde maximumsnelheid een extrinsiek opgelegde gedragsregel, die wordt gehandhaafd met behulp van snelheidscontroles door de verkeerspolitie. Een intrinsiek bepaalde norm komt van binnenuit. Het voelt 'passend' en 'respectvol' om een rouwstoet ononderbroken voor te laten gaan. En je rijdt een voetganger ook niet zo maar over, al sta je in je recht en moet je flink remmen om een ongeluk te voorkomen.

In dit perspectief zijn waarden op te vatten als de algemene en ethische of preferentiële beginselen van een samenleving. Normen zijn de vertaling van dit soort noties in concrete, ongeschreven, intrinsieke gedragsregels. De geschreven regels en wetten vormen de explicitering van waarden en

normen. Een voorbeeld uit het wegverkeer: zich gezamenlijk zo snel en veilig mogelijk kunnen verplaatsen (waarde); allemaal aan dezelfde kant rijden (norm); allemaal rechts (of links) rijden (geschreven regel in verkeerswet).

Het belang van waarden en normen bestaat er dus in dat ze als onderliggend fundament en voedingsbodem van de formele regels de smeerolie voor de maatschappelijke samenwerking vormen. Ze dragen bij tot een vermindering van de moeite die het ons kost om op redelijke wijze met elkaar om te gaan en in het maatschappelijk verkeer te functioneren. Economen spreken hier, in brede zin, van transactiekosten.

Twee voorbeelden kunnen dit verduidelijken. Wanneer het in het openbaar vervoer de norm blijft dat men eerst alle passagiers laat uitstappen alvorens zelf in te stappen, betekent het dat in- en uitstappen veel sneller verlopen dan wanneer instappers en uitstappers elkaar verdringen en tegen elkaar aan botsen. De transactiekosten zijn dus lager als men zich aan de norm houdt. En wanneer er in een samenleving zoals de onze een geïnstitutionaliseerd gemeenschappelijk vertrouwen is dat de verkoopprijs van goederen ook inderdaad de prijs is, raakt men bij het boodschappen doen veel minder tijd kwijt dan wanneer over de prijs van iedere boodschap onderhandeld moet worden. De transactiekosten zijn ook hier dus lager als men de norm volgt. Dat is niet alleen het geval omdat er dan geen tijdrovende onderhandelingen over de prijs hoeven plaats te vinden, maar ook omdat het minder kostbaar is om informatie voor een prijsvergelijking te verzamelen. Om toe te zien dat het vertrouwen niet wordt misbruikt hebben we de Consumentenbond en de mededingingsautoriteiten.

Hier blijken meteen ook de beperkingen van het economische perspectief. De conclusie kan immers niet luiden dat het maatschappelijk verkeer in een systeem met vaste prijzen 'beter' functioneert dan in een systeem waarbij er over iedere ruiltransactie onderhandeld moet worden. Het kan best zijn dat men zoveel lol aan dat onderhandelen ontleent, of dat het onderhandelen zo in het maatschappelijk-culturele systeem is ingeburgerd, dat dit opweegt tegen de extra tijd (en dus extra kosten) die men aan het onderhandelen besteedt. Duidelijk is slechts dat in onze samenleving de lagere transactiekosten kennelijk meer nut opleveren dan de lol van het onderhandelen.

In het algemeen worden maatschappelijke transactiekosten verlaagd door middel van *coördinatie-normen*, ofwel normen die de efficiëntie verhogen. Hier zijn drie typen coördinatie-normen relevant. Deze laten zich verduidelijken aan de hand van drie voorbeelden uit het wegverkeer en de daar geldende geschreven en ongeschreven regels. De verkeersregels zijn immers een uitwerking van in essentie twee achterliggende, deels met elkaar conflicterende, waarden die op het verkeer van toepassing zijn. Dit zijn een snelle doorstroming van het verkeer en veiligheid voor iedere weggebruiker. Beide zijn een uiting van efficiëntie, maar bevordering van de één (zoals verhoging van de maximumsnelheid) gaat vaak ten koste van de andere (zoals vermindering aantal verkeersslachtoffers).

**1** - Op het Europese vasteland is de afspraak dat iedereen rechts rijdt. De regel 'rechts houden in het verkeer' vloeit voort uit een zuivere coördinatie-norm; het gaat hierbij om de gemeenschappelijkheid van de norm en niet zozeer om de inhoud. De afspraak om links te rijden kan ook. Voor de veiligheid of doorstroming van het verkeer maakt het niet uit of men in een land rechts of links rijdt. De keuze voor links kan gebaseerd zijn op een zelfde gemeenschappelijk stelsel van waarden en normen. Wanneer men de afspraak schendt, zoals bij spookrijden, levert dit echter heel wat kosten en narigheid op. Ook mensen die van het ene naar het andere systeem overstappen, bijvoorbeeld Nederlandse toeristen in Engeland, kunnen (onbewust) onheil veroorzaken door aanpassingsproblemen. In Londen staat niet voor niets 'look right' op de weg geschilderd bij voetgangers oversteekplaatsen.

**2** - Als het verkeerslicht op rood staat, moet je stoppen. De regel 'stoppen voor een rood verkeerslicht' voorkomt een situatie die als het gevangenendilemma bekendstaat. Door rood rijden kan voor een individuele automobilist of fietser voordeel hebben, maar wanneer iedereen dat doet, leidt dit voor de maatschappij als geheel tot een minder optimale uitkomst dan als de norm om de voorrangsrregels te respecteren wel wordt nageleefd. Soms verloopt de doorstroming op een kruispunt sneller wanneer de regulering aan de verkeersdeelnemers zelf wordt overgelaten en de verkeerslichten worden

uitgeschakeld, terwijl het voorbeeld van Cairo, waar op een gegeven ogenblik niemand zich meer aan de stoplichten hield, aantoonde dat dit tot een onontwarbare verkeerschaos kan leiden en dus tot hoge transactiekosten.

3 - Bij een aanrijding tussen een auto en een fietser wordt in beginsel de automobilist verantwoordelijk geacht voor het ongeluk. Dit is een speciaal soort coördinatiernorm – de sterkere verkeersdeelnemer moet extra oppassen voor de zwakkere verkeersdeelnemer – omdat de bescherming van de zwakkere weggebruiker hier vooropstaat. De veranderende waarden op het gebied van respect voor anderen (ook in het verkeer) worden door de overheid via bindende gedragsregels gecompenseerd.

In beginsel lijkt dit soort normen wellicht niets met coördinatie of efficiëntie van doen te hebben. De automobilist ontvangt immers een prikkel om voorzichtig en rustig te rijden, terwijl het mogelijk een stuk efficiënter is om hard te rijden. De behaalde tijdswinst weegt mogelijk op tegen het gestegen risico van een fietser op de motorkap. De regel is dan louter te verklaren door aan te nemen dat er sprake is van een preferentieafweging door de politiek, die het belang van de zwakkeren laat prevaleren. Deze redenering is echter niet zonder meer juist. Het leed dat de zwakkere verkeersdeelnemer bij een ongeval wordt aangedaan, is immers niet goed te vangen in een getal. Wellicht ligt de 'prijs' van dat leed hoger dan een automobilist veronderstelt, zodat de overheid dient op te treden met regulering. Bovendien is de automobilist meer dan de fietser in staat zijn snelheid te variëren. Het is dan efficiënt om het (financiële) risico bij deze partij te leggen.

Bij alle drie typen coördinatiernormen gaat het om het afstemmen van gedrag. De onzekerheid over het gedrag van anderen wordt door normen en hun uitwerking in geschreven verkeersregels verminderd en de efficiëntie van het handelen neemt toe. En precies hier ligt dus het belang van waarden en normen.

Natuurlijk is er altijd ook nog de uitweg van het reguleren van gedrag door afdwinging door de justitiële macht. Het nadeel van het gebruik van dat coördinatiemechanisme is dat wetgeving, controle en handhaving duur en inflexibel zijn. De transactiekosten van het opzetten van coördinatie zijn lager wanneer van informele regels – waarden en normen voortkomend uit de groep – gebruik kan worden gemaakt. In ons voorbeeld betekent dit dat verkeersdeelnemers uit zichzelf hun snelheid matigen en geen alcohol gebruiken, ook als er geen snelheids- en alcoholcontroles worden gehouden.

Vanuit economisch perspectief is een stelsel van waarden en normen derhalve 'beter' naarmate het voor meer coördinatie zorgt in het gedrag van de mensen. De efficiëntie van het systeem neemt toe naarmate meer mensen rechts rijden, meer mensen voor het rode verkeerslicht wachten en meer mensen oog hebben voor de zwakkere weggebruiker. Dergelijke gedeelde waarden en normen die transacties in het maatschappelijk verkeer makkelijker doen verlopen, behoren tot de zogenoemde netwerk-externaliteiten (net zoals het spreken van een gemeenschappelijke taal of het hanteren van dezelfde maten en gewichten).

Netwerk-externaliteiten duiden er op dat naarmate het netwerk groter wordt, er meer profijt is van een gedeeld stelsel van omgangsvormen of van een standaard. Als je je laat aansluiten op het telefoonnetwerk, betekent dat niet alleen dat jij daar voordeel van hebt omdat je nu andere mensen kunt opbellen. Het heeft ook een positief 'extern effect' op de bestaande aangeslotenen op het telefoonnetwerk. Zij profiteren van jouw aansluiting mee, omdat ook hun contact mogelijkheden toenemen. Wanneer meer mensen dezelfde taal spreken, begrijpen des te meer mensen elkaar. Des te minder wordt het maatschappelijk verkeer dan gehinderd door misverstanden vanwege wat gezegd of geschreven is.

Om het maatschappelijk voordeel van de netwerk-externaliteiten te kunnen incasseren, is het vanuit dit oogpunt kortom nodig dat de waarden en normen van een land een zekere mate van gemeenschappelijkheid hebben en door velen in de samenleving gedeeld worden. Niet-gedeelde waarden en normen leiden tot niet-efficiënt gedrag en brengen maatschappelijke kosten met zich mee. Overigens is een gemeenschappelijkheid van honderd procent geenszins het optimale doel! De statische efficiëntie – dus op één moment – zou daarmee gediend zijn, maar de dynamiek en levensvatbaarheid van een maatschappij niet. Te veel gemeenschappelijkheid en een te strenge normering van waarden leiden tot

verstarring. Uniformiteit is dus contraproductieve gemeenschappelijkheid, dat hebben totalitaire en fundamentalistische samenlevingen genoegzaam laten zien.

Hier blijkt dus dat ook vanuit economisch 'efficiëntie'-perspectief individualisering en gemeenschappelijkheid in evenwicht dienen te zijn om tot een 'optimaal' resultaat te komen. Het is juist de verscheidenheid en bemeten tolerantie tot elkaars waarden en normen, zowel tussen generaties en tussen culturen, als tussen individuen, die borg staan voor een 'goede' maatschappelijke dynamiek. Dit betekent tegelijkertijd dat waarden en de daaraan ontleende normen en regels geen stilstaand gegeven zijn, maar voortdurend meebewegen in die zoektocht naar het optimale evenwicht. Oude waarden kunnen minder relevant worden, terwijl nieuwe waarden aan belang winnen en tot nieuw normgedrag en nieuwe regelgeving leiden. Anderzijds zal een te grote diversiteit aan waarden en normen en een te hectische dynamiek de transactiekosten verhogen en een afbraak van het sociaal kapitaal betekenen.

De huidige discussie, waarvan het motto van Balkende een uiting was, doet vermoeden dat momenteel vooral het gebrek aan gemeenschappelijkheid van waarden en normen het grootste probleem is in Nederland, en niet zozeer het gebrek aan dynamiek in de waarden en normen. Maar vanuit economisch perspectief is het onmogelijk te zeggen waar precies het juiste evenwicht ligt. De politiek bepaalt naar welke dynamiek wordt gestreefd. Misschien dat economen ooit kunnen helpen met een op de een of andere manier berekende maat voor gemeenschappelijkheid van waarden en normen die gerelateerd is aan welvaartsindicatoren, maar dat is nog een lange weg te gaan.

Daarnaast lijkt het huidige politieke debat over waarden en normen voor een groot deel voort te komen uit het gevoel dat er een (politiek, cultureel, maatschappelijk) ongewenste verschuiving is opgetreden in het maatschappelijk verkeer van intrinsiek naar extrinsiek bepaalde gedragsregels. Als er al zo'n verschuiving zou zijn, dan is die vanuit economisch oogpunt ook ongewenst, in zoverre dat extrinsiek bepaalde gedragsregels enerzijds een coördinatie mechanisme vereisen dat hogere kosten van instandhouding voor de maatschappij met zich mee brengt (rijzende justitiële uitgaven), terwijl anderzijds de ontoereikendheid van dit systeem steeds meer aan het licht komt (justitie kan, mag en wil niet overal ingrijpen). De vraag die hier rijst, is dan ook wel degelijk hoe van extrinsiek normgedrag, het naleven van wetten en regels, weer terug te komen tot intrinsiek normgedrag, het nemen van eigen verantwoordelijkheid.

Hier komt onherroepelijk de rol van de overheid in het spel. De overheid heeft immers een rol bij het ontwikkelen en behouden van netwerk-externaliteiten. Zo vormt de behoefte aan gedeelde en gemeenschappelijke kennis een reden waarom de overheid voor onderwijs zorgt en een rol heeft in de opbouw en onderhoud van kennis en cultuur in een land. Maar ook hier spelen tegengestelde krachten. Vanwege de externe effecten bij netwerkgoederen ontstaat er, in het jargon van de economen, 'marktfalen'. Individuen die opereren op 'de markt' houden alleen rekening met het directe effect van hun handelen op hun eigenbelang en verzuimen de externe effecten in hun overwegingen mee te nemen. Problemen als spijbelen, niveaueerval aan universiteiten en **hbo**-fraude vormen voorbeelden waar individueel gedrag in conflict komt met maatschappelijk gewenst gedrag. Dan dient de overheid op te treden om het collectieve belang te bewaken.

Om dezelfde reden als bij onderwijs vormt een goed stelsel van gedeelde waarden en normen onderdeel van het sociaal kapitaal van een land. Ook in dit geval is sprake van een publiek belang waarbij de overheid de taak heeft zorg te dragen voor de borging van dit belang. Het is dus vanuit het economisch perspectief terecht dat de overheid zich druk maakt om waarden en normen en afbraak van dit sociaal kapitaal wil tegengaan. Het gaat daarbij om het vergroten van de coördinatie van het gedrag van de burgers door het waarborgen van de gemeenschappelijkheid van waarden en normen, zodat de transactiekosten van het samenleven verlaagd worden.

Niet dat dit eenvoudig is. Net zoals elk individu die niet de overheid voortdurend afwegingen te maken over doelen en middelen. Zo is het dilemma waar elke weggebruiker voor staat, de afweging tussen efficiëntie (snelheid, eigen veiligheid en gemak) enerzijds en externe effecten (veiligheid van de ander, congestie en milieu) anderzijds. De overheid voert al jaren beleid om (met name) automob i-

lijsten ervan bewust te maken dat hun individuele keuze dit soort nadelige externe effecten voor andere weggebruikers, maar daarmee ook voor zich zelf, met zich mee kan brengen. Op dit terrein is overheidsbeleid ter beïnvloeding van waarden en normen al sinds jaar en dag een feit.

De eerste methode die de overheid hanteert, is het hameren op de extrinsiek bepaalde gedrag s-regel door politiecontroles, zoals op snelheid, alcohol en foutparkeren. Deze handhaving heeft als maximale variant het 'zero tolerance' beleid, maar dat stuit op allerlei bezwaren. Mensen klagen over onredelijke boetes voor minimale snelheidsovertredingen (een 'heksenjacht op de gewone burger'), over het schijnbaar afwezige nut van stoplichten op lege snelwegen in de nacht, en over aantasting van de privacy als met camera's gecontroleerd wordt. Hier stuit de overheid op de ambivalentie die zit ingebakken in de dynamiek van waarden en normen. Iedereen wil dat de verkeersovertredingen worden aangepakt, maar men mag er zelf geen last van hebben.

De tweede methode is het aanpassen van de infrastructurele omstandigheden in dusdanige vorm, dat normoverschrijdend gedrag wordt ingeperkt. Hierbij gaat het om verkeersdrempels, 'kantelwegen' en aanleggen van scherpe bochten, waardoor het rijden met hoge snelheid onmogelijk wordt gemaakt, maar ook om het bouwen van rotondes in plaats van kruisingen, zodat de automobilist wordt gedwongen zelf coördinerend op te treden. Nog een stap verder is het bewust creëren van onduidelijke verkeerssituaties door op een kruispunt niet (expliciet) aan te geven wie er voorrang heeft. Elkaar kruisende automobilisten worden (impliciet) gedwongen oogcontact te zoeken en samen tot een oplossing te komen wie voorgaat.

De derde methode is van pedagogische aard. Dit gebeurt via verkeersonderwijs, maar ook met 'opvoedende' advertentiecampagnes die via televisie en radio les geven in ritsen, een oproep doen tot carpoolen of aanzetten tot het uitschakelen van de motor als de brug openstaat. Deze campagnes doen een expliciet beroep op intrinsieke normen. Geen enkele extrinsieke of objectieve dwang bestaat hier voor de verkeersdeelnemer om de uitgedragen norm werkelijk te gaan naleven. Hoewel men kan hopen dat de druppels op den duur de steen uithollen, is het effect vaak onmeetbaar, behalve dat reclamebureaus er goed aan verdienen.

De drie voorbeelden geven de mogelijkheden en onmogelijkheden aan om van overheidswege bepaalde normen te stimuleren. De meeste normen kunnen vrij makkelijk in formele regelgeving worden vertaald, maar dit heeft als nadeel dat handhaving een grote inzet van mens en materieel kost. Bovendien kan de burger zich al gehinderd gaan voelen door te veel dadendrang op dit terrein, en onvrede op dit terrein verhoogt ook de transactiekosten.

Toch wordt juist op dit vlak in de politiek veel naar een oplossing gezocht. De algemene identificatieplicht, toenemend gebruik van camera's, strengere straffen, meer gevangenen in een cel en het aanscherpen van het gedoogbeleid zijn hiervan concrete voorbeelden. Hier blijkt meteen in welk niveau dilemma de overheid verkeert: de oplegging van regelgeving met de bijbehorende hoge kosten wordt in politieke zin noodzakelijk geacht, maar zal de gewenste verschuiving terug naar meer intrinsiek gedragen normen niet stimuleren. Integendeel, een strengere handhaving verdringt waarschijnlijk intrinsieke normen. Dit beleid sterkt de burgers immers in de gedachte dat normen door de overheid in stand gehouden moeten worden, in plaats van door de burgers zelf.

De Zwitserse econoom Bruno Frey heeft dit fenomeen van verdringing van intrinsieke door extrinsieke motivatie in diverse publicaties aangetoond. Een bekend voorbeeld is zijn observatie dat het gemiddelde aantal uren dat Zwitserse hoogleraren per week onderwijs gaven aanzienlijk daalde nadat hiervoor van overheidswege strenge minimumnormen en controles waren ingevoerd. Een ander voorbeeld komt van de politicologe Elinor Ostrom, die in **1992** een studie publiceerde over irrigatiesystemen in dorpen in Azië en Afrika. Irrigatie is een typisch voorbeeld van een coördinatieprobleem. Alle dorpelingen hebben er belang bij als zo'n systeem wordt opgezet en onderhouden, maar op individueel niveau zijn ze beter af als alle andere dorpelingen aan het werk gaan maar zij zelf het werk kunnen ontduiken. In de praktijk blijkt dat veel dorpen toch een redelijk functionerend irrigatiesysteem hebben en dat de norm dat iedereen aan het onderhoud meewerkt, wordt nageleefd.

Ostrom beschrijft hoe, in het kader van ontwikkelingshulp, deze informele systemen worden vervangen door professionele irrigatieprojecten door betaalde krachten. Dit nieuwe systeem werkt minstens zo goed als het oude, maar gaat vaak na een paar jaar teloor als de financierings bronnen opdrogen en de lokale mensen de kennis en middelen missen om gebreken te repareren. Het dorp valt dan echter niet terug op het oude systeem. Ostrom concludeert dat de daarvoor benodigde (intrinsieke) samenwerkingen zijn verwaterd toen het professionele systeem van kracht was, omdat ze in die situatie nutteloos waren. Nu ze echter weer nodig zijn, blijkt het vrijwel onmogelijk ze te reactiveren. Door de goedbedoelde hulp raakten de dorpen uiteindelijk van de regen in de drup.

Vanuit het economisch standpunt dat de transactiekosten van de coördinatie in een maatschappij zo laag mogelijk gehouden dienen te worden, lijkt althans één ding duidelijk. Een goed functionerend stelsel van waarden en normen blijkt te zorgen voor lagere transactiekosten en grotere coördinatie in het maatschappelijk verkeer, en is daarmee van direct belang voor de maatschappij. Een 'goed' stelsel houdt in dat de waarden en normen voor een groot deel gemeenschappelijk geïnternaliseerd zijn. Intrinsiek gedragen normen zijn ook wenselijk, omdat het handhaven van formele regels kostbaar is en ongemak voor de burgers veroorzaakt (en de spanning tussen individuele vrijheid en collectieve orde vergroot). Derhalve is het aanbevelenswaardig voor een overheid om beleid te richten op het stimuleren van intrinsieke normen.

Dit klinkt eenvoudiger dan het is. Hoe dit in de praktijk werkt, is een heel ander – en moeilijker – verhaal. Het betekent dat er situaties gecreëerd dienen te worden, waarin burgers op basis van gedeelde waarden uit zichzelf de norm handhaven. Een middel is het bevorderen van sociale controle, door bijvoorbeeld laagbouw in plaats van hoogbouw te realiseren. Bekend zijn ook experimenten waaruit blijkt dat men minder troep maakt in een opgeruimde omgeving dan wanneer er toch al veel rotzooi ligt. Dit is echter een investering die zich pas op termijn terugbetaalt.

Een andere methode is het internaliseren van gemeenschappelijke waarden en normen door onderwijs en opvoeding. Vanuit de gedachte dat kinderen verkeersles krijgen op school voordat ze alleen het verkeer ingaan en mensen eerst hun rijbewijs moeten halen voordat ze een auto mogen besturen, is het niet vreemd om nieuwe mensen integratiecursussen aan te bieden alvorens ze de maatschappij betreden. In dit verband is het halfzacht aanpakken van de inburgering de afgelopen decennia een kostbare misrekening van de overheid geweest.

Tevens kunnen burgers aangesproken te worden op hun eigen verantwoordelijkheid ('de maatschappij, dat ben jij'; 'een beter milieu begint bij jezelf'). Helaas leidt dit soort actieve stimulering niet automatisch en snel tot het gewenste resultaat. Het kenmerk van intrinsieke normen is immers dat ze van binnenuit moeten komen en niet van bovenaf kunnen worden opgelegd. Deze vorm van sociaal kapitaal laat zich moeilijk opbouwen maar kan wel relatief eenvoudig van bovenaf worden afgebroken, zoals uit de voorbeelden van Frey en Ostrom blijkt.

Hoe weerbarstig de praktijk ook moge zijn, zeker is dat ook vanuit economisch perspectief waarden en normen niet behoren tot het domein van tegeltjeswijsheden. Onderhoud en uitbouw van waarden en normen zijn vanwege de maatschappelijke netwerkaspecten van groot belang en een essentiële taak voor de overheid (ongeacht de politieke afwegingen die gemaakt worden). Het gaat hierbij mede om de stimulering van een zoveel mogelijk intrinsiek systeem van normen. Gemeenschappelijke waarden zijn daarbij van belang aangezien er zonder gemeenschappelijkheid geen intrinsiek gedragen normen kunnen bestaan en de overheid dan niet anders rest dan de kostbare coördinatie van het collectieve handelen op basis van formele regels.

Ook vanuit economisch gezichtspunt is het derhalve zaak regelgeving en handhaving zoveel mogelijk aan te laten sluiten op bestaande waarden en intrinsieke normen. Waar Balkenende 'Fatsoen moet je doen' tegen de burger riep, zou de burger terug kunnen roepen 'Fatsoen moet je koesteren'.