

Groningen en de bevingen

Hoe kennis beleid
nauwelijks beter
maakt

Wim Derksen en Mariëlle Gebben

Boombestuurkunde

Minister Wiebes sprak duidelijke taal: “Dit is Nederlands overheidsfalen van on-Nederlandse proporties.” Waarom faalt de overheid zo in Groningen? Waarom heeft de overheid al jaren geen adequaat antwoord op de aardbevingen? En op de grote onrust onder de Groningse bevolking? Komt het omdat Groningen ‘te ver weg’ ligt? Komt het omdat de overheid zelf zoveel heeft verdiend aan de gaswinning? Het is hoog tijd om het overheidsfalen in Groningen beter te analyseren. Hoe bruikbaar is bijvoorbeeld de kennis waarop de overheid haar beleid baseert?

Vanaf 2017 organiseerden Wim Derksen en Mariëlle Gebben over de laatste vraag open dialogen tussen wetenschappers, beleidsmakers en burgers. Dit boek is daarvan het resultaat. Duidelijk wordt dat er veel kennis is over de aardbevingen en over hun maatschappelijke gevolgen. Het wordt ook duidelijk dat de overheid daar heel selectief gebruik van maakt. Helaas maakt de overheid vooral gebruik van kennis die heel stevig oogt, maar uiteindelijk heel zwak is. Het pijnlijke is dat de overheid dat zelf nauwelijks doorheeft.



ISBN 978 94 6236 256 7

Boombestuurkunde

Groningen en de bevingen

Groningen en de bevingen

Hoe kennis beleid
nauwelijks beter
maakt

Wim Derksen en Mariëlle Gebben

MET ESSAYS VAN:

Johan Weggeman, Nikki Brand en Baukje Kothuis,
Isabelle van Elzaker en Patricia Faasse

Boom bestuurskunde
Den Haag
2022

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Peter Boersma

© 2022 Wim Derksen & Mariëlle Gebben | Boom bestuurskunde

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reprorechtregeling van Stichting Reprorecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het verveelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6236-256-7

ISBN 978-90-5189-196-6 (e-book)

NUR 805

www.boombestuurskunde.nl

VOORWOORD

Als nieuwe minister van Economische Zaken en Klimaat deed Erik Wiebes alsof het Groningse gasfiasco iets heel uitzonderlijks is: “een Nederlands overheidsfalen van on-Nederlandse proporties”. Dit boek van Wim Derksen en Mariëlle Gebben werpt niet alleen een nieuw licht op dat falen, maar roept ook de vraag op: hoe on-Nederlands is dit eigenlijk?

Een kleine vijf jaar lang organiseerden Derksen en Gebben tal van bijeenkomsten. Het idee was dat het gezond zou zijn als bewoners, wetenschappers en beleidsmakers een ordelijke dialoog zouden voeren over hete hangijzers: hoe bepaal je welke woningen moeten versterkt? Wat is een redelijke vergoeding voor waardedaling? Enzovoort. Wij waren de opdrachtgever, op verzoek van de Nationaal Coördinator Groningen Hans Alders, die niet bang was voor lastige vragen.

Voor ons waren de dialogen en dit boek fascinerend en ongemakkelijk. Beleid wordt te vaak opgehangen aan wetenschappelijke kennis die dat gewicht niet kan dragen. En daarbij verdringt de wetenschap vaak de waardevolle inzichten van bewoners. Dat komt onder meer door wetenschappers die liever een perfect ogend model van de werkelijkheid maken, dan zich te verdiepen in de complexe realiteit. Maar ook omdat wetenschappers zich te veel richten op vragen van opdrachtgevers en te weinig op de maatschappelijke opgave erachter.

Dat de visie van bewoners er zo weinig toe doet, terwijl het nota bene om hun veiligheid gaat, is niet alleen in Groningen het geval. In Nederland schrijft men het gebrek aan oog voor bewoners vaak toe aan de ‘bestuurscultuur’, maar dit boek suggereert dat er een veel bredere herijking van beleid, wetenschap, bedrijfsleven en middenveld nodig is. Niet alleen de overheid heeft bewoners en hun belangen verwaarloosd.

Het boek is lezenswaard om de inhoud én om de methode van Derksen en Gebben. Die methode is erg krachtig gebleken en stemt ons juist heel optimistisch over de samenleving. Het samenbrengen van verschillende perspectieven is geen wondermiddel want uiteindelijk resteren er ingewikkelde politieke keuzes. Maar de methode werkt: aan het eind van de dag weet iedereen tenminste welke politieke keuzes nodig zijn.

Prof. dr. Tom Postmes en Dr. Nienke Busscher

Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen

Dit boek is gebaseerd op de bevindingen van de open dialogen over aardbevingen, kennis en beleid in Groningen, georganiseerd tussen 2017 en 2021. Opdrachtgever van deze dialogen en financier van dit boek is het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen. Onderdeel van het boek zijn drie essays die Johan Weggeman, Nikki Brand en Baukje Kothuis, Isabelle van Elzakker en Patricia Faasse schreven in het kader van de laatste open dialoog.

INHOUD

	Het verhaal	9
1	Critical reviews over de Groningse bevings	11
2	Wat is de vraag	17
3	Het voorspellen van aardbevingen	29
4	Het versterken van huizen	41
5	Omgaan met het cultureel erfgoed	53
6	Het compenseren van verlies van waarde	63
7	Het versterken van de samenleving	75
8	Tussenstand: kennis in Groningen	87
9	Essay Kennis en Schiphol	99
10	Essay Kennis en waterveiligheid	111
11	Essay Kennis en COVID-19	119
12	Eindstand: kennis in Groningen	129

Het verhaal

Dit boek is geleidelijk ontstaan. In 2017 startten we met het organiseren van open dialogen in Groningen over de aardbevingen en over het beleid van de overheid. Primair ging het om de kennis die ter onderbouwing van het beleid werd gebruikt. Soms ging het over de modellen waarmee de aardbevingen worden voorspeld, soms over het onderzoek naar de waardedaling van woningen, soms over het onderzoek naar de achterblijvende economische ontwikkeling van Groningen. Deugde dat onderzoek, deugden die modellen? En wat deed de overheid ermee?

Na vier jaar brachten we alles samen. Er kwam lijn in al onze ervaringen met kennis in Groningen. En we konden voorzichtige conclusies vergelijken met de rol van kennis bij andere grote maatschappelijke vraagstukken: Schiphol, waterveiligheid en zelfs COVID-19, dat ons de laatste jaren zo lang van de straat hield. En toen begonnen ons vier dingen op te vallen.

De eerste observatie: de overheid wordt vaak overstelpt met kennis. Er zijn heel veel onderzoeksinstituten, er zijn heel veel wetenschappers die heel veel onderzoek doen. Zelfs bij het nieuwe verschijnsel van COVID-19 was in een mum van tijd veel onderzoek voorhanden. En de overheid moet in al die kennis een weg zien te vinden voordat beslissingen worden genomen.

De tweede observatie: de overheid maakt vaak een scherpe keuze uit al die kennis. Maar die keuze is geen expliciete keuze, de keuze komt voort uit de (bijna) onbewuste definitie van het probleem. In Groningen ging het niet om burgers maar om gaswinning. Modellen werden ontwikkeld om de veiligheid van burgers te 'bewijzen'. Als de veiligheid was geborgd, kon de gasproductie doorgaan. Zo hadden beleidsmakers vooral interesse in (berekende) veiligheid en niet in de wanhoop van de bewoners. COVID-19 werd van meet af primair gedefinieerd als een virologische en niet als maatschappelijk probleem. Daarom baseerde de overheid zich vooral op kennis over het virus en nauwelijks op kennis over de maatschappelijke effecten van de lockdowns.

De derde observatie: de overheid verschuift zich liever achter wetenschappers dan zelf duidelijke politieke keuzes te maken. Het is nu eenmaal vaak aantrekkelijker om te doen alsof bepaalde besluiten onontkoombaar te zijn, dan het politieke en maat-

schappelijke debat over die besluiten aan te gaan. Het geval wil wel dat onderzoek op zich nooit zegt wat je moet doen. Onderzoek toont hoogstens aan hoe de situatie 'is' en niet hoe de situatie 'hoort' te zijn. Bovendien volgen politici met name die wetenschappers die passen binnen de (onbewust gemaakte) definitie van het probleem. En daarmee wordt het verschuilen achter wetenschappers toch weer een duidelijke politieke keuze.

De vierde observatie: het belang van kennis lijkt nogal eens te worden overschat, als we de kwaliteit van al die kennis tegen het licht houden. Vooral de modellen, waarop de overheid haar beleid bij voorkeur lijkt te baseren, kampen met te veel onzekerheden en daarmee met te veel aannames die nauwelijks zijn gefundeerd. Eigenlijk weten we niet zoveel. De aardbevingen in Groningen laten zich heel moeilijk voorspellen, omdat we nauwelijks weten wat er in de Groningse ondergrond gebeurt. De overstromingen in Limburg komen tamelijk onverwachts omdat de modellen van Rijkswaterstaat uitgaan van smeltwater uit de Alpen en stormen op de Noordzee. Heftige regens die door de klimaatverandering veel vaker voorkomen, zitten nog niet in de modellen. En het reproductiegetal van volgende week laat zich moeilijk voorspellen omdat we maar beperkt weten hoe burgers op de coronamaatregelen van de overheid reageren. En als de wetenschap nauwelijks kan voorspellen hoe mensen zich zullen gedragen naar aanleiding van nieuwe maatregelen van de overheid, heeft de overheid een groot probleem.

10

Deze observaties hebben onszelf ook verrast. Vaak lijkt wetenschap zo betrouwbaar en politiek zo'n rommeltje. Niet zelden hoor je dan ook de klacht dat de overheid te weinig weet en zich te weinig op kennis baseert. Misschien baseert de overheid zich wel te veel op kennis omdat ze te weinig van kennis weet.

1

Critical reviews over de Groningse bevingen

NIEUWE RISICO'S

11

Aardbevingen ontstaan normaliter door de natuurlijke dynamiek in de aardkorst. Door die dynamiek kan spanning ontstaan in de diepe ondergrond. Bij een ontlading van spanning kan zoveel energie vrijkomen dat zich op het aardoppervlak schokgolven voordoen. Vaak leiden die schokgolven tot grote schade. De aardbevingen die de provincie Groningen de laatste decennia teisteren, zijn geen natuurverschijnselen. Het zijn **geïnduceerde** bevingen, ze zijn door menselijk handelen veroorzaakt. Door gas te winnen uit de Groninger bodem is de ondergrond in beweging geraakt en ontstaan bevingen langs bestaande breukvlakken op 3000 meter diepte.

De Duitse socioloog Ulrich Beck wees in de jaren negentig voor het eerst nadrukkelijk op dergelijke nieuwe risico's, risico's die voortkomen uit menselijk handelen. Volgens hem kenmerken juist deze risico's de huidige tijd. Om die reden leven we tegenwoordig in zijn woorden in een **Risikogesellschaft**. De grootste risico's in die samenleving zijn de risico's die de mens zelf creëert. Daarmee worden we voor nieuwe opgaven gesteld. Met natuurrampen heeft de mens door schade en schande leren leven. Maar de risico's van CO₂-uitstoot, van stikstof, van fijnstof, van PFAS, van intensieve landbouw, van gaswinning en van kernenergie zijn nog redelijk nieuw. De mens moet er nog mee leren omgaan.

De geschiedenis van de Groninger bevingen, 'bevings' volgens het plaatselijk taalgebruik, wordt door die onwennigheid getekend. Lange tijd wilde de overheid doen geloven dat de Groningse aardbevingen kleine 'natuurrampen' waren, waar de bewoners maar aan moesten wennen. Ook toen al jaren was bewezen dat de Groningse bevings geen natuurrampen waren, maar regelrecht werden veroorzaakt door de gaswinning door de NAM, bleef de overheid volhouden dat die relatie niet bestond. Dat kwam de overheid zelf ook wel goed uit, omdat zo'n 90% van de winst die bij de gaswinning werd gemaakt aan diezelfde overheid ten goede kwam. (Het CPB berekende in het voorjaar van 2018 dat elke vermindering van de gasproductie in Groningen met 4 miljard kubieke meter leidt tot een toename van het overheidstekort met 0,1% BBP.) Ook de NAM zat er om allerlei redenen niet op te wachten dat er zo'n directe relatie werd gelegd tussen bevings en gasproductie.

Sinds de heftige beving in Huizinge in 2012 met een sterkte van 3,6 op de schaal van Richter, is er geen ontkennen meer aan. De Groningse bevingen zijn geen natuurrampen die onverwachts plaatsvinden. Ze worden gewoon veroorzaakt door de gaswinning. Het zijn risico's die door menselijk handelen worden veroorzaakt. Daarmee kregen deze bevingen definitief een gezicht: het gezicht van de NAM, die lucratieve samenwerking van Shell en ExxonMobil. En de overheid kreeg plotseling een dubbelrol, zeg maar een januskop.

- 12 Vanouds beschermt de overheid zijn burgers tegen externe risico's, tegen storm, tegen overstromingen, tegen brand, tegen de inval door andere mogendheden. Dat is de overheid waarbij wij ons veilig wanen. Maar in Groningen heeft de overheid ook een heel ander gezicht. Hier heeft de overheid vergunning verleend voor de activiteiten die voor nieuwe risico's hebben gezorgd. Hier heeft de overheid ook nog eens miljarden euro's verdiend aan die diezelfde activiteiten waarvoor de overheid zelf de vergunning verleende. Die twee rollen botsen. Wie zelf de bevingen mogelijk heeft gemaakt, kan niet tegelijkertijd vertrouwenwekkend de burgers tegen die bevingen beschermen. Wellicht kwam het de overheid daarom wel erg goed uit om lang 'onder de pet te houden' dat die bevingen iets met de gaswinning te maken hadden.

Dus: sinds we in Groningen weten hoe die aardbevingen zijn ontstaan hebben de aardbevingen een gezicht gekregen (NAM) en de overheid een januskop.

Nieuwe risico's kennen niet alleen een andere oorzaak, ze laten zich ook nog veel minder goed begrijpen, laat staan voorspellen. Over al die oude risico's is na jarenlange studie al veel bekend. Er zijn wereldwijd geologen die heel veel van aardbevingen af weten. Sommige aardbevingen laten zich binnen een range van een aantal jaren ook heel aardig voorspellen. Er zijn wereldwijd veel meteorologen die stormen behoorlijk nauwkeurig kunnen voorspellen en er zijn wereldwijd veel waterbouwkundigen die de krachten van dijken prima kunnen berekenen. Dus we weten vrij goed hoe hoog en stevig onze dijken moeten zijn om de stormen in de komende 100 jaar te weerstaan.

Maar van **geïnduceerde** aardbevingen, aardbevingen die door menselijk ingrijpen ontstaan, weten we relatief weinig. Zelfs simpele kennis over de Groninger ondergrond ontbrak tot enkele jaren geleden nog. Daarmee staat het publieke debat over de Groningse aardbevingen niet alleen in het teken van de rol van de overheid, maar ook in het teken van een gebrek aan kennis. In Groningen was er echt iets nieuws aan de hand. Voor veel Groningers had “dat niet gehoeven”.

Aardbevingen met een gezicht (NAM), de januskop van de overheid en het gebrek aan kennis werden een explosief mengsel. Te meer daar die drie uitvoerig met elkaar te maken hadden. De overheid verdiende aan het gas dat door de NAM wordt gewonnen. En de NAM verstreekte op haar beurt veel opdrachten voor onderzoek (lange tijd werd het onderzoek zelfs door de NAM gemonopoliseerd). De veroorzaker van alle ellende berekende hoe groot de risico's op nieuwe ellende zouden zijn.

HANS ALDERS

Met de komst van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG), Hans Alders, veranderde de setting. Geleidelijk verschoof de overheid van rol, van veroorzaker van risico's naar beschermer tegen risico's. Daarmee pakte de overheid haar oude rol weer op: burgers beschermen tegen natuurrampen. Langzaam begon de overheid haar handen af te trekken van de NAM. Subtiel werd steeds vaker de verantwoordelijkheid voor de bevingen in de schoenen van de NAM geschoven. Geleidelijk nam de overheid de verantwoordelijkheid voor schadeherstel en voor versterking op zich. Het is ook onzui-ver als de veroorzaker van de bevingen zelf bepaalt hoe groot de schade was, is of nog kan worden.

Met de komst van NCG werd deze beleidswijziging goed zichtbaar. De taakverdeling tussen NAM en overheid veranderde. We moesten in een nieuw **frame** gaan geloven: de NAM als de veroorzaker van alle ellende en de overheid als beschermvrouwe van alle burgers. Een nobele overheid tegenover een bedrijf dat alleen maar op eigen winst uit is. Dat beeld is nogal gedurfd: omdat de overheid het risico van bevingen **samen** met de NAM heeft gecreëerd. Veel Groningers hechtten dan ook niet meteen veel geloof aan dat nieuwe frame.

Hans Alders begreep dat kennis, en met name het gebrek aan kennis, het publieke debat over de bevingen ernstig vertroebelde. Naast wantrouwen ten opzichte van de overheid was er veel onenigheid over wat we als samenleving nu eigenlijk wisten. Dat kwam mede omdat veel onderzoek uit de bron van de NAM kwam. Je zou kunnen zeggen: uit verdachte bron, hoe integer de onderzoekers van de NAM persoonlijk ook zijn. Dat bracht Alders ertoe om meer opdrachten voor onafhankelijk onderzoek uit te zetten, dat dit keer niet door de NAM werd gefinancierd. Onderzoek moest meer een ijkpunt worden in het publieke debat en minder een machtsmiddel van de grootste speler.

Alders realiseerde zich ook dat het publieke debat verder kon worden gebracht wanneer vaker met alle betrokkenen in openbare dialogen over ‘kennis’ zou worden gesproken. Daarbij zou het primair over de kennis moeten gaan, en niet meteen over de gevolgen. Een debat over de dreigingskaarten, bijvoorbeeld, zonder meteen te spreken over de trage afhandeling van de schades door de NAM of de kwalijke gevolgen van de versterking voor het cultureel erfgoed. Het was Hans Alders zelf die voor zo’n open dialoog over de aanwezige kennis de term **critical review** bedacht. Het was een mooie term, die zich overigens minder gemakkelijk liet uitleggen. Maar wat hij beoogde was wel duidelijk: een open dialoog tussen onderzoekers, overheid en samenleving over onderzoek. De Rijksuniversiteit Groningen (Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen, prof Tom Postmes) kreeg de opdracht om deze critical reviews vorm te geven. Omdat de RUG uiteindelijk ook partij was in de dialoog werden wij, Wim Derksen en Mariëlle Gebben als onafhankelijke partij gevraagd om de critical reviews te organiseren. Gaandeweg ontstond het idee van een aantal thematische dialogen.

Tussen 2017 en 2020 hebben wij vijf critical reviews ontworpen en voorgezeten en daarvan onafhankelijk verslag gedaan. Mariëlle Gebben is goed bekend met de materie en met het gebied en heeft ruime expertise in het ontwerpen van dit soort dialogen. Wim Derksen heeft een Groningse achtergrond en is als hoogleraar bestuurskunde vertrouwd met het thema ‘Kennis en beleid verbinden’, hetgeen ook de titel is van een boek dat hij over het onderwerp schreef.

14

De vijf critical reviews gingen in chronologische volgorde over:

- de ontwikkeling van de woningwaarde in het aardbevingsgebied;
- de dreigings- en risicokaarten (PGA-kaarten);
- de waarde van het cultureel erfgoed;
- de ontwikkeling van de regionale economie en
- de toepassing van kennis in de versterking.

Die dialogen onderwierpen we elk aan een eigen stramien. Ieder onderwerp stelde andere eisen. En corona stelde haar eisen aan de vijfde critical review. We namen altijd de vragen van de ‘samenleving’ als uitgangspunt. Daarom startten we met een gesprek met vertegenwoordigers van bewonersgroepen, maatschappelijke partijen en bedrijven om hun vragen over de aanwezige kennis ‘op te halen’. In een tweede ronde gingen we met onderzoekers in gesprek. We vroegen hen of ze de vragen die in de samenleving leefden, herkenden. Bovendien wilden we weten waarover de onderzoekers het zelf onderling oneens waren. In een derde afsluitende ronde kwamen de drie partijen bij elkaar voor de echte dialoog. We vermeden daarbij zoveel mogelijk de

toespraken en legden de nadruk op het onderlinge gesprek.

Na afloop van elke critical review stelden we een verslag op. Het verslag was met name bedoeld voor de opdrachtgever, de NCG. Maar het was ook een eerbetoon aan al die mensen die aan de critical review hadden deelgenomen. Het karakter van die verslagen verschilde nogal, mede omdat de onderwerpen nogal uiteenliepen en met name omdat de rol van kennis van onderwerp tot onderwerp flink varieerde. Niettemin geven de vijf verslagen een goed beeld van de vijf critical reviews.

De verslagen waren vooral een verslag van hetgeen was gezegd. Een verslag van de dialogen dus, geen onderzoek naar de betekenis van kennis in het beleid rondom de aardbevingen in Groningen. Terwijl tijdens de critical reviews wel een enorme hoeveelheid materiaal op tafel kwam, op basis waarvan de rol van kennis in dat beleid heel goed kan worden beschreven. Dat doen we in dit boek. We gaan hier dus bewust een stap verder dan het samenbrengen van de vijf verslagen. **Wij gaan in dit boek op zoek naar een antwoord op de vraag welke rol kennis in het Groningse aardbevingsdossier speelt.**

Zo vertaalden we de open dialogen, inclusief de vele voorgesprekken, tot een boek over de wisselwerking tussen kennis en beleid. Het is ons verslag, doch niet subjectief. Om de objectiviteit te borgen en om onze bevindingen te spiegelen met de betrokkenen, organiseerden we nog een laatste critical review.

15

Voor die afsluitende critical review vroegen we vijf collega's om dezelfde vraag te beantwoorden voor drie andere grote publieke dossiers waarin kennis een bepalende rol speelt, te weten Schiphol, waterveiligheid en COVID-19. Ook hier ging het om risico's, ook hier was (op waterveiligheid na) sprake van grote publieke druk. De vergelijking met deze maatschappelijke dossiers laat zien in welk opzicht Groningen uniek is en in welk opzicht juist niet.

Eerst gaan we in het volgende hoofdstuk nader in op de vraagstelling. Hoe kan kennis eigenlijk worden gebruikt voor nieuw beleid?

2

Wat is de vraag

HET DEBAT OVER BELEID IS ALTIJD OOK EEN DEBAT OVER KENNIS

In het politieke debat gaat het vaak over kennis. Wat zijn de feiten en hoe moeten we ze duiden? Welke feiten zijn hier relevant? En hoe volledig of gebrekkig is onze kennis van de feiten? En in welke mate bepaalt je politieke standpunt welke feiten je wilt zien? Zo is een publiek debat over beleid bijna altijd een publiek debat over feiten, en vooral over de duiding van die feiten. Dus over kennis.

Wetenschappers spelen in zo'n publiek debat vaak een bijzondere rol. Vooral als de nood hoog is worden ze vaak op hun woord geloofd. Ze vertellen als het ware ex cathedra hoe de wereld in elkaar zit. Zeg maar: de professor legt het ons nog eenmaal uit. Maar in de regel houdt dat blinde vertrouwen niet zo heel lang stand. Iedereen kan immers op zoek gaan naar kennis. Zo beweerde Ahmed Aboutaleb, burgemeester van Rotterdam, al snel dat mondkapjes besmetting met het coronavirus voorkwamen. Terwijl professor Jaap van Dissel van het RIVM nog maar kort ervoor het tegendeel beweerde. Aboutaleb riposteerde dat hij alle belangrijke wetenschappelijke artikelen over dit onderwerp had gelezen. Hij meende het beter te weten. Hij zal in die artikelen ongetwijfeld hebben kunnen lezen dat niet alle wetenschappers dezelfde conclusie trokken. Dat fenomeen biedt ruimte om juist die artikelen te lezen die het beste in je kraam te pas komen.

Het zij gezegd, de positie van wetenschappers wordt in het publieke debat vooral precair als ze niet alleen de feiten duiden, maar ook vertellen wat de overheid moet doen. Bijvoorbeeld of de overheid mondkapjes in publieke ruimtes verplicht moet stellen. Maar onderzoek toont hoogstens aan of een mondkapje bescherming biedt. Daarmee is nog niet gezegd dat de overheid ook meteen een mondkapje moet voorschrijven. Ook het omgekeerde kan gebeuren: de overheid kiest voor een maatregel waarvan het effect niet wetenschappelijk is bewezen. Waarom zou dat niet mogen? Zo is weten-

schappelijk niet bewezen dat het sluiten van scholen een zinnige maatregel is tegen de verspreiding van een virus. Maar waarom zou de overheid scholen niet mogen sluiten als ouders en leraren zich daarbij beter voelen?

Wie in 2020 en 2021 spreekt over de betekenis van kennis in het publieke debat, spreekt al gauw over Jaap van Dissel. De man die alras symbool werd voor de kennis in het publieke debat over COVID-19. Maar in werkelijkheid speelt kennis in bijna elk publiek debat een rol. Die rol lijkt zelfs groter te worden nu onze samenleving en onze omgeving steeds complexer worden. Denk eens aan het debat over het klimaat, over stikstof of over PFAS. Denk eens aan de politieke debatten over de pensioenen of over het reguleren van banken. Denk eens aan het permanente debat over de gezondheidszorg. Het zijn allemaal complexe problemen binnen complexe instituties. Dergelijke debatten kunnen niet zinnig worden gevoerd als we de feiten niet kennen en de feiten niet kunnen duiden. Als je iets wilt veranderen, moet je eerst weten waarover je praat. In de werkelijkheid lopen dat weten en dat willen overigens vaak door elkaar.

18 In Groningen is het rondom de aardbevingen niet anders. Ook daar zie je niet alleen veel discussie (en emotie en woede) over het beleid van de overheid, maar ook veel discussie (en emotie en woede) over de feiten. Omdat de overheid zich op de feiten probeert te baseren. Of zich soms achter de feiten probeert te verschuilen. Bovendien worden de feiten van de overheid lang niet altijd door alle burgers gedeeld. Daarbij is het logisch dat het debat snel emotioneel wordt. Het gaat immers om onzekerheid. Mensen zijn ongerust over hun eigen veiligheid en die van hun kinderen. Dan wil je zeker weten wat je nog te wachten staat en wil je dat de overheid zich baseert op goede en betrouwbare cijfers. Alleen wordt dat lastig als goede en betrouwbare cijfers nauwelijks voorhanden zijn.

Wat willen burgers weten? Ze willen weten hoe groot de risico's zijn waaraan ze worden blootgesteld. Daarvoor moet je weten hoe aardbevingen in Groningen ontstaan. En hoe die bevingen zich door de Groningse ondergrond voortbewegen. En vooral: welke rol de aardgaswinning bij die bevingen speelt. Want ze willen bijvoorbeeld ook weten of de kans op aardbevingen kleiner wordt als er minder aardgas wordt gewonnen.

Of hun huis instort door een aardbeving hangt niet alleen af van de kracht van de beving, maar ook van de stevigheid van het huis. Dat roept de vraag op hoe gebouwen kunnen worden versterkt om de bewoners en gebruikers beter te beschermen tegen toekomstige bevingen. Of kunnen mensen maar beter verhuizen? In dat geval willen ze toch wel weten of hun huis nog te verkopen is. En hoeveel hun huizen nog waard zijn na al dat gedoe met die bevingen. En wie daarvoor verantwoordelijk is.

Het gaat in Groningen niet alleen om veiligheid en mogelijke schade aan gebouwen. Het gaat om een heel gebied dat het sociaal-economisch moeilijk heeft door die per-

manente dreiging. En om een gebied dat het ook zonder die aardbevingen sociaal-economisch al moeilijk genoeg zou hebben. Dat roept weer vragen op over kansen en mogelijkheden om de regionale economie te versterken en inwoners perspectief te bieden.

Een trits aan vragen, kortom, en die kunnen alleen worden beantwoord met: kennis.

HET NUT VAN KENNIS

Het is duidelijk: de overheid kan niet zonder kennis. Hoe zou je beslissingen moeten nemen zonder te weten waarover je beslist? Hoe zou je verstandig coronabeleid kunnen ontwikkelen zonder iets van dat virus af te weten? Hoe zou je in Groningen zinvol huizen kunnen versterken zonder dat je weet welk risico's die huizen lopen? Hoe zou je bewoners voor de waardedaling van hun huizen kunnen compenseren zonder dat je weet hoeveel vergelijkbare woningen elders in het land in dezelfde periode in waarde zijn gestegen? Daarmee kan het publieke debat over het overheidsbeleid dus niet zonder kennis.

We schreven al dat Ulrich Beck erop heeft gewezen dat al die nieuwe risico's juist door menselijk handelen zijn ontstaan. Zoals de problemen in Groningen door de gaswinning door de NAM zijn ontstaan. Zoals de stikstofproblemen voor een deel door de intensieve landbouw worden veroorzaakt. Zoals de klimaatproblemen voor een deel door onze mobiliteit ontstaan. En door onze energievretende samenleving. Zoals de vervuiling van de oceanen door onze microplastics ontstaan. Zoals de verspreiding van COVID-19 samenhangt met de globalisering van de economie. Die nieuwe risico's leiden tot veel nieuwe vragen. Om die te beantwoorden is heel veel kennis onmisbaar.

19

Hoe belangrijk kennis ook is voor het beleid, de relatie tussen kennis en beleid is nog niet zo simpel. Laten we eerst vaststellen wat 'kennis' eigenlijk is. Vaak wordt 'kennis' gelijkgesteld met 'onderzoek'. Maar dat is om twee redenen onjuist. Een onderzoek is in feite niet meer dan een rapport, niet meer dan papier. De essentie is dat onderzoek ons in staat stelt om verschijnselen beter te begrijpen. Door onderzoek te doen naar de ondergrond in Groningen kunnen we beter begrijpen hoe aardbevingen ontstaan. En kunnen we beter begrijpen waarom de aardbevingen zich vooral op bepaalde plekken voordoen. We zijn dus beter in staat om feiten (in dit geval: aardbevingen) te duiden. En zo zou je 'kennis' heel goed kunnen definiëren als: 'het vermogen om feiten te duiden'.

Er is nog een andere reden om kennis en onderzoek niet gelijk te schakelen. Veel kennis ontleen we aan onderzoek. Dat is waar. Maar we ontleen ook heel veel kennis (het vermogen om feiten te duiden) aan ervaringen in de praktijk. Zo weten schippers en boeren zonder meteorologische opleiding vaak heel goed wat voor weer het morgen zal zijn. Zo weten ambtenaren en journalisten op grond van hun jarenlange

ervaring hoe Kamerdebatten naar alle waarschijnlijkheid zullen aflopen. En zo weten aannemers op grond van hun ervaring heel goed, zonder gebruik te maken van ingewikkelde modellen, hoe panden moeten worden versterkt om toekomstige aardbevingen te kunnen weerstaan.

Er bestaat dus (expliciete) kennis gebaseerd op onderzoek, dat hopelijk voldoet aan alle eisen die aan onderzoek worden gesteld (betrouwbaarheid, validiteit, transparantie etc.). En er bestaat (impliciete) kennis die gebaseerd is op de ervaring die mensen in hun werk hebben opgedaan. Natuurlijk moet ook aan deze kennis de eis worden gesteld dat ze verder gaat dan persoonlijke indrukken, laat staan persoonlijke meningen. Ook impliciete kennis moet generaliseerbaar en overdraagbaar zijn.

Toch kan het problematisch zijn als je zowel over expliciete als over impliciete kennis beschikt. Want wat krijgt voorrang als beide soorten van kennis strijdig met elkaar zijn? Als die modellen zeggen dat een veel rigoureuzere versterking van een pand gewenst is dan de aannemer nodig acht? Je zou dit probleem wellicht kunnen oplossen door bij voorkeur je beleid op expliciete kennis te baseren. Door veel steun te zoeken bij een OMT. Maar het is de vraag of je daarmee het vertrouwen van burgers wint.

Er is nog een ander probleem. Kennis is namelijk **nooit eenduidig**. Ook als er maar één onderzoek is, bestaat er altijd onzekerheid over aanpak, over aannames, over betrouwbaarheid van het onderzoek. Laat staan als er meer onderzoek is gedaan. Ongewijfeld biedt dan elk onderzoek weer nieuwe gezichtspunten en wijkt daarmee ook af van het vorige onderzoek. Voor beleidsmakers zou het handig zijn als onderzoekers samen zouden melden wat we inmiddels echt weten. In de praktijk gaan wetenschappers vaak openlijk met elkaar de strijd aan, zonder dat ze op zoek gaan naar consensus. Misschien is het wel waar dat je eigenzinnig moet zijn om een goede onderzoeker te kunnen zijn. Maar eigenzinnigheid leidt ook gemakkelijk tot conflicten, waardoor de buitenstaander nog meer moeite heeft om te bepalen wat echt 'waar' is.

Daarnaast is kennis **altijd tijdelijk** en daarmee **altijd onzeker**. Wetenschappers blijven onderzoek doen en komen elke keer weer een stapje dichterbij de waarheid. En als kennis geleidelijk verdiept, moeten de feiten gaandeweg anders worden geduid. Zo liet nieuw onderzoek zien dat mensen zich door het dragen van een mondkapje meer bewust zijn van de gevaren van besmetting en zich daardoor voorzichtiger gedragen en meer afstand houden tot andere mensen. Het mondkapje zou indirect dus wel effect kunnen hebben, terwijl nooit bewezen is dat niet-medische mondkapjes een virus werkelijk kunnen tegenhouden.

Juist op dit punt staan kennis en beleid bijna haaks op elkaar. Kennis is nooit eenduidig, altijd tijdelijk en daarmee onzeker, terwijl beleidsmakers bij voorkeur duidelijkheid willen. Ze willen weten waar ze aan toe zijn.

Natuurlijk weten we dat de bestuurskunde een beleidsproces heel vaak omschrijft als

niet-lineair, als **muddling through**. Beleid is in de praktijk meestal allesbehalve eenduidig en in veel opzichten ook tijdelijk en onzeker. In dat opzicht verschillen kennis en beleid niet veel van elkaar. Maar het is niet wat de beleidsmakers willen uitstralen. En daar contrasteren de wetenschapper en de beleidsmaker scherp met elkaar: de onderzoeker wil graag enthousiast verhalen dat ‘verder onderzoek’ nodig is, terwijl de beleidsmaker vooral wil uitstralen dat zijn beleid eenduidig is en dat onzekerheid hem vreemd is. Wetenschappers genieten van onzekerheid, beleidsmakers hebben vooral een hekel aan onzekerheid.

In dat opzicht zijn voorspellingen exemplarisch. Beleidsmakers willen het liefst zo exact mogelijk weten wat er in 2025 gebeurt als de gaswinning op 1 januari 2023 stopt. Ze willen één voorspelling, in het jargon: een ‘puntschatting’. Wetenschappers werken daarentegen veel liever met meerdere scenario’s omdat ze weten dat de kans heel klein is dat die ene puntschatting ooit werkelijkheid wordt. Daarom is het voor hen vaak erg frustrerend als een beleidsmaker bij het aanschouwen van vier mogelijke scenario’s de vraag stelt: “Maar welk scenario is het meest waarschijnlijk?”. Vanuit de simplistische gedachte dat het beter is om voor één toekomst beleid te ontwikkelen, dan om over vier toekomsten in het ongewisse te blijven.

Daarom was die uitspraak van Rutte bij het begin van de lockdown in maart 2020 zo opvallend eerlijk: “Op basis van 50% kennis moeten we 100% besluiten nemen”. Hij wist dat hij een besluit moest nemen, ook al wisten we nog veel te weinig af van dat nieuwe virus. Inmiddels weten we wel dat die schatting van 50% nog veel te hoog was.

21

ONDERZOEK BEWIJST NIET WAT JE MOET DOEN

Om het voor de beleidsmaker allemaal nog erger te maken: kennis is niet alleen zelden eenduidig en altijd tijdelijk, kennis is ook bij uitstek neutraal. Kennis op zich zegt niet wat je **moet** doen. Dat is een bewering die nogal haaks staat op de beleving van veel mensen, van veel beleidsmakers en zelfs van veel wetenschappers. Het is dus nodig om er langer bij stil te staan.

Laten we eerst vaststellen dat wetenschappers een beschrijving geven van de werkelijkheid. Ze zoeken in die werkelijkheid naar verbanden en op basis van die verbanden doen ze soms prognoses over wat er in de toekomst kan plaatsvinden. Zo doen ze onderzoek naar de ondergrond in Groningen tot 3000 meter diepte, het gebied waar de aardbevingen plaatsvinden. Daarnaast proberen ze vast te stellen welke gevolgen de gaswinning heeft voor die ondergrond. Zijn er breukvlakken in de ondergrond die kunnen leiden tot een aardbeving en hoe sterk moet die beving op 3000 meter diepte zijn om op het aardoppervlak voelbaar te zijn? En hoe sterk moeten die ‘grondversnellingen’ aan de oppervlakte zijn om schade aan huizen te veroorzaken? Als we dat allemaal weten, kunnen we berekenen hoe groot de kans is op grondversnellingen van

een bepaalde kracht in een bepaalde periode als we per jaar 24 miljard m³ gas winnen. Natuurlijk zijn dit soort kansberekeningen in de praktijk met vele onzekerheden omgeven. Maar laten we voor de redenering even aannemen dat die kansberekening heel betrouwbaar is.

Desondanks is met al die kennis nooit bewezen wat we moeten doen! En het is al helemaal niet wetenschappelijk bewezen wat we moeten doen. Al dat fantastische onderzoek zegt niet of je met de gaswinning moet stoppen of ermee door moet gaan. Al dat onderzoek zegt niet of je schade van de bevingen moet vergoeden en hoe ruimhartig je dat moet doen. Al dat onderzoek zegt niet hoeveel mensen in Groningen je hoeveel risico wilt laten lopen. Is het redelijk dat Groningers een even groot risico lopen om bij een aardbeving te overlijden dan een bewoner van de Betuwe bij een watersnood? Namelijk 1:100.000 per jaar? Al dit onderzoek zegt niet of je mensen geld geeft om zelf hun huis te versterken. Het zegt ook niet of je de versterking in handen moet leggen van een Nationaal Coördinator of van de gemeenten of zelfs van de provincie.

We kunnen ons voorstellen dat sommige mensen deze redenering wel erg wetenschapsfilosofisch vinden klinken. Het is toch een schande dat de overheid veel te laks heeft gereageerd op die aardbevingen in Groningen, in een gebied dat toch al niet werd overladen met aandacht vanuit de Haagse politiek? Onderzoek toont toch steeds aan dat de overheid te weinig oog heeft voor de noden van de Groninger?

22

Dat zijn allemaal politieke uitspraken (zij het in de vraagvorm gesteld). Maar politieke uitspraken kan je niet doen en politieke antwoorden kan je niet geven zonder terug te grijpen op waarden en normen (op politieke doelen). Daar staat tegenover dat de wetenschap er nu juist naar streeft om 'waardevrij' te zijn. Wetenschappelijk onderzoek beschrijft en verklaart een bepaalde werkelijkheid. Wetenschappelijk onderzoek geeft geen oordeel over die werkelijkheid. Een wetenschapper vergelijkt, maar zijn onderzoek kan geen antwoord geven op de vraag welke van de twee situaties **beter** is. Zijn onderzoek geeft dus ook niet aan wat er **moet** gebeuren. In het Duits kennen we hier het mooie onderscheid tussen **Sein** en **Sollen**. Wetenschap gaat over het zijn, over wat er is, de politiek gaat over de vraag hoe het zou moeten zijn, wat er zou moeten veranderen.

Het is ons bekend: de praktijk geeft een heel ander beeld (waarmee al is aangetoond dat het scherpe onderscheid tussen wetenschap en politiek op zijn minst verhelderend is). Voorbeeld: in de media vertellen politici met overtuiging dat onderzoek naar stikstof heeft aangetoond dat de boeren hun verdienmodel moeten aanpassen. Helaas is dit een misvatting. Onderzoek heeft slechts aangetoond dat 41% van de stikstof van de agrarische sector afkomstig is. Onderzoek toont ook aan welke consequenties stikstof heeft voor de biodiversiteit. Maar of die gevolgen voor de biodiversiteit te groot zijn, is een politieke vraag. En of we daarom minder stikstof moeten uitstoten is een politieke vraag. En of de boeren een evenredig deel moeten bijdragen aan de

vermindering van de stikstofuitstoot is een politieke vraag. Toch melden die politici dat onderzoek heeft aangetoond dat boeren minder stikstof moeten uitstoten en hun verdienmodel moeten aanpassen. Dat doen ze om te profiteren van het gezag van de wetenschap. Een gezagsargument moet immers wel waar zijn.

Natuurlijk komt het wél voor dat onderzoek nieuwe vragen oproept. We weten pas door onderzoek dat een te veel aan stikstof verwoestende gevolgen heeft voor de natuur. En we weten ook door onderzoek dat de mens voor het teveel aan stikstof verantwoordelijk is (en niet alleen de boer). Onderzoek stelt de politiek dus soms wel een vraag: “Zijn de nieuwe feiten reden voor nieuw beleid?” Het is aan de politiek om te bepalen of dat inderdaad het geval is. Want: als onderzoek niet aantoont wat je moet doen, heb je als beleidsmaker ook de vrijheid om niets te doen als zich nieuwe feiten aandienen. Het enige wat je van een politicus mag verlangen, is dat hij nieuw onderzoek, nieuwe kennis in zijn overwegingen meeneemt.

Het is waar: soms moet je als politicus wel lef hebben om te zeggen dat een nieuw onderzoek geen aanleiding geeft voor nieuw beleid. Zeker als media groot uitpakken over dat onderzoek. Helaas hebben niet alle politici zoveel lef. Liever zetten sommigen de aanval in op het nieuwe onderzoek. Alsof het onderzoek niet zou deugen. Plotseling blijken deze politici veel verstand te hebben van onderzoeksmethodologie en van het trekken van steekproeven. Plotseling lezen beleidsmakers wetenschappelijke tijdschriften waaruit het tegendeel blijkt van hetgeen uit het onderhavige onderzoek naar voren kwam. Nogmaals: onderzoek is vaak niet eenduidig en niet elk onderzoek verdient de schoonheidsprijs. Maar te vaak zien we politici die een onderzoek belachelijk maken omdat ze zelf niet het lef hebben om een serieus politiek antwoord te geven op de vragen die het nieuwe onderzoek oproept. Daarmee maken ze het onderzoek onnodig politiek.

23

Omgekeerd zijn ook wetenschappers geen heiligen. Het is onjuist om te generaliseren, maar het wil nog wel eens voorkomen, dat wetenschappers niet alleen onderzoek doen, maar ook meteen de politiek dringend adviseren om voor een ander beleid te kiezen. Denk aan het klimaatonderzoek, dat overtuigend aangeeft dat het klimaat drastisch verandert en dat de mens daarvoor verantwoordelijk is. Maar waarom moeten veel klimaatwetenschappers ons **in één adem door** vertellen dat de energietransitie niet snel genoeg gaat? Zo maken ook zij onderzoek onnodig politiek. Natuurlijk, iedere burger, ook elke wetenschapper heeft het recht op een mening. Maar het is onjuist als de indruk wordt gewekt dat het verrichte onderzoek die mening legitimeert. Onderzoek legitimeert nooit politieke standpunten, politieke standpunten blijven **au fond** een politieke keuze.

Laten we nog een ander voorbeeld geven. Zo toonde onderzoek ooit aan dat de huizen in het aardbevingsgebied gemiddeld 2,3% in waarde zijn gedaald door de dreiging van nieuwe aardbevingen. Laten we eerst vaststellen dat het onderzoek niet onweer-

sproken was, de uitkomsten waren dus **onzeker**. Laten we bovendien vaststellen dat het om een gemiddelde ging voor het hele gebied, voor afzonderlijke woningen was het onderzoek dus niet **eenduidig**. Maar stel dat we wél zouden kunnen concluderen dat alle huizen in een duidelijk afgebakend gebied door de dreiging van toekomstige aardbevingen, veroorzaakt door de gaswinning, 2,3% aan waarde hebben verloren. Is daarmee ook bewezen dat er iets moet gebeuren? Is daarmee bewezen wat er moet gebeuren? Nee, dat is niet bewezen in wetenschappelijke zin. Alleen de waardedaling is wetenschappelijk bewezen. Maar moet de overheid om die reden alle huiseigenaren 2,3% aan waardeverlies compenseren? En moeten dan ook de mensen worden gecompenseerd die hun huis onlangs hebben gekocht, tegen een veel lagere prijs vanwege die dreigende aardbevingen? Of hebben de Groningse inwoners al zo lang moeten wachten op een antwoord van de overheid, dat 2,3% nog lang niet genoeg is? Zegt u het maar: onderzoek toont het juiste (politieke) antwoord niet aan.

ACADEMIC SCIENCE EN PUBLIC SCIENCE

24

Laten we overigens niet suggereren dat alle onderzoekers zich meteen in het politieke debat stortten. Net zoals je vele soorten politici hebt, heb je vele soorten wetenschappers. In dit verband wordt wel eens een onderscheid gemaakt tussen de wereld van de **academic science** en de wereld van de **public science**. De wetenschappers van de academic science zijn gespecialiseerd in hun onderwerp en hebben door onderzoek een naam opgebouwd in de wetenschappelijke wereld. Je zult hen veel minder in het maatschappelijke debat tegenkomen. De ‘wetenschappers’ van de public science hebben vooral een naam opgebouwd in het maatschappelijke debat, ongeacht of ze in de wetenschappelijke wereld als deskundige worden aangemerkt. Denk aan hoogleraren die op een heel ander terrein hun sporen hebben verdiend, maar desalniettemin claimen ook van het onderhavige onderwerp veel verstand te hebben. En wat te denken van de ‘would be scientists’ die je in veel publieke debatten tegenkomt.

Het zijn vooral de ‘wetenschappers’ van de public science die in het publieke debat niet alleen een eenzijdige voorstelling van zaken geven (‘cherry picking’) maar ook met allerlei adviezen strooien. Niet zelden gaat dat ten koste van de wetenschappers van de academic science die slechts doorwrocht onderzoek doen en zich verre houden van politieke adviezen. Want als alles politiek is gemaakt, zal het echte wetenschappelijke onderzoek ook wel politiek zijn, zo luidt de redenering van mensen die minder goed zijn ingevoerd in de wetenschappelijke wereld. Zie de aanvallen van de boeren op het RIVM en de eerdere aanvallen van de VVD op het KNMI.

De discussie over de Groningse aardbevingen is juist op dit punt nog een stukje complexer door de dominante positie van de NAM. De NAM is een samenwerking van Shell en ExxonMobil (NAM-medewerkers hebben een @shell-mailadres). De NAM produceert gas in opdracht van Energie Beheer Nederland (EBN), een bedrijf van de Neder-

landse overheid. En een belangrijk deel van de inkomsten van die NAM vloeit weer terug naar het EBN. Door deze constructie waande de NAM zich in Groningen bijna God in Frankrijk. Wie schade had, moest een schadevergoeding claimen bij de NAM, waarna de NAM zelf bepaalde hoe groot de schade was. Wie compensatie wilde voor de waardedaling van zijn huis, moest zich bij de NAM melden en de NAM bepaalde hoeveel je kreeg. Deze bizarre situatie is inmiddels verleden tijd, maar heeft wel heel lang bestaan.

Het gevolg was ook dat het meeste onderzoek in het aardbevingsgebied door of in opdracht van de NAM werd verricht. Daarom is het zeker in Groningen het verstandig om je bij elk onderzoek af te vragen wie het onderzoek heeft gefinancierd. En is het verstandig om onderzoek dat door de NAM is gefinancierd, met een extra korrel zout te bezien. Het is in ieder geval niet onbegrijpelijk dat al dat onderzoek dat door de NAM was gefinancierd op voorhand door de bevolking werd gewantrouwd. In de laatste jaren heeft de overheid geprobeerd om aan deze innige verstrengeling tussen NAM en onderzoek geleidelijk een einde te maken. Niettemin waren de belangrijkste modellen tot voor kort nog steeds in handen van de NAM.

Zo is het publieke debat over de aardbevingen geleidelijk een giftig mengsel geworden. Aan de basis van dat mengsel ligt een ongelofelijk complexe materie. Het is zelfs zo complex dat echte deskundigen eerlijk melden dat ook zij niet weten wat zich werkelijk diep onder de grond afspeelt. Het gaat hier immers niet om een natuurverschijnsel dat we al jaren en jaren hebben kunnen onderzoeken. Het gaat hier om een relatief nieuw verschijnsel: aardbevingen die 'geïnduceerd' zijn door 'gaswinning'.

25

In dit giftige mengsel roeren zich ten slotte veel burgers. En er zijn veel mondige, goed geïnformeerde en hoogopgeleide burgers die zich in de publieke debatten mengen. Maar het verhaal van de burgers die overal verstand van hebben, lijkt hier maar zeer ten dele op te gaan. Alleen met mondigheid, geïnformeerd- en hoogopgeleid-zijn red je het niet in een debat over hazard-kaarten. Bij aardbevingen zijn burgers vooral in staat om met slimme vragen duidelijk te maken dat onderzoekers het ook niet altijd weten. Alleen op het terrein van de versterking van het cultureel erfgoed lijkt de kennis van de burger echt een meerwaarde te hebben. Maar dat zullen we straks allemaal nog zien.

EEN HELDERE BRIL VOOR EEN COMPLEXE MATERIE

De vijf critical reviews behelsden de volgende onderwerpen:

- het voorspellen van aardbevingen (dreigings- en risicokaarten);
- het toepassen van kennis bij de versterking van woningen;
- de waarde van het cultureel erfgoed;

- de ontwikkeling van de woningwaarde in het aardbevingsgebied woningen;
- het versterken van de regionale economie.

Dat is de (logische) volgorde waarin ze in dit boek worden beschreven. Dat is dus een andere volgorde dan de volgorde van de critical reviews, die min of meer toevallig tot stand is gekomen.

We laten ons hier primair leiden door twee vragen:

1. Hoe **bruikbaar** is de aanwezige kennis? We hebben het in het voorgaande uitgebreid gehad over de onzekerheid, de tijdelijkheid en de niet-eenduidigheid van kennis. Dat tezamen bepaalt de bruikbaarheid van de kennis voor het beleid. Als niks zeker is, kan de beleidsmaker zich moeilijk ergens op baseren. Daarbij gaat het zowel om de expliciete kennis op basis van (wetenschappelijk) onderzoek als om de impliciete kennis op basis van praktijkervaringen. We kunnen de vraag ook simpeler verwoorden: is er voldoende reden om aan te nemen dat de kennis ‘klopt’?
2. In welke mate wordt de aanwezige kennis daadwerkelijk door de beleidsmakers **gebruikt**? Gebruiken betekent niet dat de adviezen van wetenschappers worden overgenomen, omdat onderzoek nooit aantooit wat je moet doen. Gebruik van kennis betekent dat beleidsmakers de aanwezige kennis serieus in hun overwegingen meenemen. In dat opzicht gaat het niet alleen om de vraag welke kennis door de beleidsmakers wordt gebruikt, maar ook **hoe** ze de kennis gebruiken.

26

Deze twee vragen zijn leidend in de beschrijving van de genoemde vijf thema’s in de volgende hoofdstukken (3-7). In die hoofdstukken vatten we eerst samen hoe bruikbaar de aanwezige kennis is en in welke mate de aanwezige kennis wordt gebruikt. Daarna gaan we in op alle andere vragen die hiervoor zijn opgeworpen. Dat doen we aan de hand van drie vragen:

3. Wat is de rol van de **wetenschappers** in de beleidsvorming? Er zijn in de praktijk ongetwijfeld grote verschillen tussen wetenschappers: ze variëren van academici die bij uitstek in hun eigen onderzoek zijn geïnteresseerd (en nauwelijks in beleid) aan de ene zijde tot ‘pseudo-wetenschappers’ die het publieke debat met hun meningen proberen te domineren. Op dat brede spectrum zitten ook allerlei types die zich laten inhuren om een klus te klaren. Of onderzoekers van adviesbureaus die van opdrachten afhankelijk zijn. De cruciale vraag is of wetenschappers hun kennis presenteren of ook een duidelijke mening over het beleid geven.
4. Wat is de houding van **beleidsmakers** ten opzichte van de aanwezige kennis? Ook hier bestaat ongetwijfeld weer een grote variëteit, met aan het ene uiterste de beleidsmaker die zich vastklampt aan onderzoek en zelfs de indruk wekt dat het

onderzoek antwoord geeft op alle politieke vragen en aan het andere uiterste de beleidsmaker die zich niets aan kennis gelegen laat liggen en er geen moeite mee heeft om bestaand onderzoek te ontkennen of zelfs te politiseren. Of alleen opdracht verstrekt voor onderzoek waarvan de conclusies hem welgevallig zijn.

5. Welke rol kiest de **bevolking** ten opzichte van de aanwezige kennis? En ook hier is sprake van een grote variatie met twee uitersten. Aan de ene kant zijn dat de zeer goed onderlegde burgers die niet alleen over de nodige kennis beschikken, maar die ook heel goed in staat zijn het beleid vanuit die kennis te beoordelen. Aan de andere kant zijn dat de burgers voor wie al die kennis, waarvan ze de waarde moeilijk kunnen schatten, leidt tot wantrouwen tegenover wetenschappers en overheid.

Nog één belangrijke disclaimer: wij baseren ons op al datgene wat is gezegd en bevestigd tijdens die vijf critical reviews. Daarnaast hebben we veel met deskundigen gesproken, ter voorbereiding op de open dialogen tussen wetenschappers, beleidsmakers en burgers. Op basis van al die bijeenkomsten en gesprekken maken wij onze analyse. Wij staan als het ware op hun schouders. Je kan het ook simpeler zeggen: wij vatten samen wat we hebben gehoord. Dus als we het verkeerd zien, zien blijkbaar al degenen die wij hebben gesproken, het verkeerd. Of, dat kan ook, hebben we de verkeerde mensen gesproken. Maar dat lijkt onwaarschijnlijk omdat we heel bewust zo breed mogelijk mensen hebben uitgenodigd en hebben benaderd.

3

Het voorspellen van aardbevingen

ONZEKERE BEVINGEN

Elke aardbeving vergroot de angst voor een volgende beving. Wat staat ons nog meer te wachten? Hoeveel aardbevingen zullen er nog komen en hoe zwaar zullen ze zijn?

29

De beving bij het dorp Huizinge in 2012 had een kracht van 3,6 op de schaal van Richter. En terwijl iedereen dacht dat het minder werd – de gaswinning was immers teruggedraaid – was er bij Zeerijp in 2018 toch weer een beving met een kracht van 3,4. Hoe kon dat gebeuren? En belangrijker: had iemand die laatste beving in Zeerijp kunnen voorspellen?

Het antwoord is teleurstellend: we weten niet veel over de Groningse ondergrond. We weten dus ook niet veel over de bevingen die daar plaatsvinden. Het probleem laat zich ingewikkeld of simpel uitleggen, wij proberen het laatste.

In het 'Groningenveld' zit het gas niet in één grote bel, maar in poreus zandsteen. Door het gas uit de diepe ondergrond te winnen, zakt het zandsteen langzaam in. Dat noemen we **compactie**. Door die compactie daalt heel geleidelijk de bodem. Op sommige plaatsen is de bodem al 40 cm gedaald. De compactie veroorzaakt niet alleen bodemdaling, maar ook verschuivingen in de diepe ondergrond (op 3000 meter diepte). Die verschuivingen vinden plaats langs bestaande breuklijnen in de aarde. Dat soort verschuivingen in de diepe ondergrond, waarbij veel energie vrijkomt, noemen geologen aardbevingen.

Deze aardbevingen zijn voor mensen niet altijd voelbaar. Pas bij zwaardere schokken treden aan de oppervlakte van de aarde groundbewegingen op die wel voelbaar zijn.

De kracht van die grondbewegingen, door deskundigen gemeten als ‘grondversnellingen’, hangt niet alleen af van de zwaarte van de beving in de ondergrond, maar ook van de samenstelling van de bodem. En die verschilt van plaats tot plaats. In een slappe bodem zal een aardbeving in de diepe ondergrond veel heftiger doortrillen, dan in een rotsachtige bodem.

Let wel: deskundigen doelen met een aardbeving op de breukactiviteit in de diepe ondergrond (de magnitude). Burgers spreken pas over een aardbeving als die breukactiviteit boven de grond te voelen is (de intensiteit). Anders gezegd: wat burgers een aardbeving noemen, beschrijven deskundigen als een grondversnelling. En wanneer burgers willen weten hoe groot de dreiging van een nieuwe aardbeving is, willen deskundigen weten welke maximale grondversnellingen binnen een bepaalde periode zijn te verwachten. Ze gebruiken daarvoor de term piekgrondversnelling, of in het Engels ‘Peak Ground Acceleration’, afgekort: PGA.

ONZEKERE MODELLEN EN ONDUIDELIJKE KAARTEN

Seismologen weten dat aardbevingen zich moeilijk laten voorspellen. Dat geldt ook voor natuurlijke aardbevingen, ondanks het feit dat al jaren onderzoek naar dat soort aardbevingen wordt gedaan. In Groningen laten aardbevingen zich nog veel moeilijker voorspellen, omdat er geen sprake is van natuurlijke maar van ‘geïnduceerde’ aardbevingen, ontstaan door menselijk ingrijpen. En omdat er wereldwijd naar dat soort aardbevingen heel weinig onderzoek is gedaan. Ook al houden geïnduceerde aardbevingen zich aan veel regels die voor natuurlijke aardbevingen gelden (zoals de Gutenberg-Richter-verhouding).

Geïnduceerde aardbevingen laten zich ook moeilijker begrijpen omdat het menselijk ingrijpen, dat de aardbeving veroorzaakt, van tijd tot tijd kan variëren. De productie van gas schommelt immers sterk van jaar tot jaar. Dat maakt het nog ongewisser wat er in de ondergrond gebeurt. En dat maakt het nog moeilijker om voor Groningen te voorspellen hoeveel grondversnellingen van een bepaalde kracht zich in de komende jaren zullen voordoen.

Voorspellingen zijn gebaseerd op modellen en modellen zijn gebaseerd op aannames. Die aannames zijn gebaseerd op de beperkte kennis die we hebben. Het is dus lang niet altijd zeker of die aannames kloppen. Dat kan gemakkelijk tot spraakverwarring leiden tussen wetenschappers en burgers. Als burgers twijfelen aan de wetenschappelijke voorspellingen, wijzen wetenschappers bij voorkeur op de onzekerheid van bevingen. Terwijl burgers wijzen op de onzekerheid van de aannames. Ze vragen zich terecht af hoe realistisch die aannames en daarmee de voorspellingen zijn. Ze betwijfelen vaak zelfs of wetenschappers überhaupt in staat zijn om aardbevingen in Groningen te voorspellen.

Er zijn overigens nog meer redenen voor spraakverwarring in het debat over de aardbevingen. Zo was er tijdens de critical review niet één voorspelling maar zijn er meer: zowel de NAM als het KNMI voorspellen de dreiging van aardbevingen voor Groningen. Hun methodes en hun aannames verschillen. De NAM maakt een voorspelling op grond van haar kennis over compactie en op grond van de lokale bodemgesteldheid. Het KNMI maakt een voorspelling op basis van de seismische activiteit in de afgelopen jaren en op grond van kennis van de lokale bodemgesteldheid. De laatste jaren baseert het KNMI zich op de seismische activiteit in de afgelopen drie jaar.

Om het nog ingewikkelder te maken worden de kaarten, waarop de resultaten van de voorspellingen worden geprojecteerd, met meerdere namen aangeduid. Soms wordt gesproken over dreigingskaarten, soms over hazard-kaarten en soms over PGA-kaarten. Maar in feite gaat het steeds om hetzelfde. We spreken hier consequent over dreigingskaarten.

Een dreigingskaart geeft de grondversnelling weer die ter plekke (statistisch gezien) één keer in de 475 jaar kan worden overschreden. Dat we hier spreken over 475 jaar is een afspraak tussen wetenschappers. De periode van 475 jaar staat gelijk aan 10% kans in 50 jaar dat een bepaalde grondversnelling kan worden overschreden. De dreigingskaart geeft dus niet aan hoe groot de kans is op een ‘voelbare’ aardbeving in het komende jaar. Laat staan de kans op een aardbeving sterker dan 3 op de schaal van Richter. Of de kans op schade. Bovendien gaan dreigingskaarten alleen over “de grote klap”, terwijl al die kleine bevingen te samen uiteindelijk misschien wel meer schade veroorzaken. Door een groot aantal kleine bevingen storten huizen niet in maar worden muren en fundamenteën geleidelijk verpulverd.

31

Omdat twee instanties voorspellingen doen zijn er in ieder geval twee dreigingskaarten. Beide kaarten worden regelmatig geüpdatet. Omdat de kennis toeneemt zijn updates onvermijdelijk. Updates zijn ook onvermijdelijk omdat de gasproductie fluctueert (en in 2023 zelfs geheel zal worden stopgezet). Tot slot zijn updates onvermijdelijk, omdat het KNMI zich consequent baseert op de seismische activiteit in de afgelopen drie jaar. De voorspelde dreiging verandert daarmee elk jaar.

Uiteindelijk gaat het om veiligheid. Of mensen veilig zijn hangt niet alleen van de kracht van de beving af, maar ook van de robuustheid van hun woning. In een slecht gefundeerd huis loop je meer risico dan in een huis dat ‘aardbevingsbestendig’ is gemaakt. Daarom maakt de NAM een schatting van het risico dat mensen lopen door het gedeeltelijk of geheel instorten van huizen, op basis van de dreiging van een grondversnelling ter plekke en op basis van de robuustheid van hun huizen. De NAM gaat daarbij uit van vijftig typen panden. Deze risico’s worden geprojecteerd op een **risicokaart**.

Deze risicokaarten lijken op het eerste gezicht een heel nuttig instrument voor het beleid. Feitelijk kan daar echter wel wat op worden afgedongen. Het risico wordt immers vertaald in de kans dat mensen omkomen bij een aardbeving. Als je in staat bent om je huis te verlaten voordat het instort, loop je volgens de risicokaart geen risico. Terwijl je huis na de beving wel geheel onbewoonbaar kan zijn. Het is wel goed om op te merken dat ook op andere terreinen (bijvoorbeeld waterveiligheid) hetzelfde criterium van risico op overlijden wordt gehanteerd.

Ten slotte zijn de risicokaarten altijd een doorvertaling van de kans op een aardbeving van een bepaalde kracht op een bepaalde plek (de dreigingskaart) naar het mogelijke risico dat mensen op een bepaalde plek in een bepaald type woning lopen. De betrouwbaarheid van de risicokaarten wordt dus in belangrijke mate bepaald door de betrouwbaarheid van de dreigingskaarten. Op deze risicokaarten komen we uitgebreid terug in het hoofdstuk over de versterkingsopgave.

Al met al is de kans groot dat burgers en wetenschappers elkaar **misverstaan** rondom aardbevingen, dreigingskaarten en risicokaarten. Daaraan ligt een fundamenteel verschil tussen beiden ten grondslag. Burgers zijn onzeker en willen weten hoe groot de risico's zijn die ze lopen. Kan ik hier wel of niet blijven wonen? Hoe lang is het hier nog veilig? Wetenschappers denken in termen van kansen in de komende 475 jaar. Eigenlijk willen ze het woord 'voorspelling' helemaal niet gebruiken.

IS DE KENNIS BRUIKBAAR

Aldus worden overheid en burgers geconfronteerd met een wirwar van voorspellingen en kaarten. Daarbij worden allerlei namen tamelijk willekeurig door elkaar gebruikt. Dat neemt niet weg dat er in feite maar drie echte kaarten zijn als het om voorspellen gaat: de dreigingskaart van het KNMI, die iets zegt over de te verwachten kracht van de bevingen in de komende 475 jaar, de dreigingskaart van de NAM, die op basis van een andere redenering hetzelfde doet, en de risicokaart van de NAM, die iets zegt over de risico's die mensen lopen door grote schade aan hun huizen ten gevolge van te verwachten trillingen.

Deze drie kaarten worden steeds geactualiseerd, op basis van recente bevingen en op grond van verbeterde inzichten. Dat laatste kan soms leiden tot majeure veranderingen. Bijvoorbeeld toen werd overgestapt op een ander 'grondmodel'.

Zoals vermeld heeft de grondversnelling twee componenten: de energie die vrijkomt bij het verschuiven langs breukvlakken diep in de aarde en de bodemgesteldheid (tussen de plek waar de energie vrijkomt en de keukentafel). Of een keukentafel trilt hangt niet alleen af van de kracht van de aardbeving op 3000 meter diepte, maar ook van de samenstelling van de bodem. (Zo hebben panden op (oude) wierden bijvoorbeeld relatief veel schade, omdat de wierde een soort drijvend schip is op een natte ondergrond.)

Tot voor kort hadden wetenschappers geen goed inzicht in de samenstelling van de Groningse bodem. Als alternatief werd gebruik gemaakt van een 'Italiaans grondmodel'. In feite voorspelde men de grondversnellingen die in een Italiaanse bodem zouden optreden ten gevolge van Groningse bevingen. Dat is de reden waarom de kaarten er voor 2014 zo anders uitzagen. Vanaf 2014 werd de Groningse (en niet meer de Italiaanse) ondergrond in het model 'gestopt' en konden we werkelijk spreken over een dreigingskaart voor Groningen.

Daarmee kunnen we stellen dat de dreigingskaarten aanzienlijk zijn verbeterd. Maar hoe goed zijn ze nu inmiddels werkelijk? Anders gezegd: hoe **bruikbaar** zijn de dreigingskaarten? We hebben veel onderzoekers die vraag gesteld. Het antwoord luidt bijna altijd: "Het is het beste wat op dit moment beschikbaar is". Maar dat zegt weinig.

We weten wel dat er nog heel veel onzekerheden zitten in de modellen en in de onderliggende data. We weten ook dat het vaak gaat om ketens van modellen, waarbij de zwakste schakel bepalend is voor de kracht van de uiteindelijke voorspelling. En we weten ook dat geen enkele onderzoeker in de verste verte die zware klap bij Zeerijp in januari 2018 had verwacht. En dat vlak erna die klap in Westeremden zou komen. Allebei 3,4 op de schaal van Richter. Statistisch gezien was dat zeer onwaarschijnlijk.

In dat opzicht is het interessant dat de NAM nadien meldde dat 'Zeerijp' paste binnen het patroon van hun kansberekeningen. Dat zal ongetwijfeld waar zijn, maar het zegt tegelijkertijd veel over het globale karakter van de dreigingskaarten. Het lijkt dan wel heel exact om te 'voorspellen' dat op plaats X slechts eenmaal in de 475 jaar een klap met een kracht Y zal voorkomen. Maar die klap kan ook volgend jaar vallen. Wat burgers 'voorspellingen' noemen zijn de in praktijk inderdaad niet meer dan globale kansberekeningen.

In dit verband was één kort en fel debat tijdens de critical review heel leerzaam. Het ging over de vraag wat er zou gebeuren als de gaswinning direct tot 0 zou worden teruggebracht (wat inmiddels voor 2023 gepland staat). Één van de aanwezige hoogleraren beweerde met grote stelligheid dat in dat geval de bevingen binnen twee jaar gestopt zouden zijn. Geen van de andere aanwezige wetenschappers bleek bereid die gedachte te ondersteunen. Ze meenden zelfs dat de voorspelling van twee jaar nergens op was gebaseerd.

Wellicht is het goed om te luisteren naar de Leuvense geoloog Manuel Sintubin, die én zeer goed bekend is met de situatie in Groningen, én onafhankelijk is, omdat hij niet bij één van de modellen en kaarten is betrokken. Na de voor hem onverklaarbare beving van Zeerijp zei hij dat we over de Groningse ondergrond "eigenlijk nog niks weten".

WORDT DE KENNIS GEBRUIKT

Beleidsmakers moeten besluiten nemen. En ze willen hun besluiten graag ergens op baseren. Bij de Groningse bevingen draait het echter vooral om onzekerheid. Er is nergens genoeg kennis om aardbevingen met een grote nauwkeurigheid te voorspellen. Maar in Groningen is de kennis over het ontstaan van bevingen en grondversnellingen wel heel beperkt. Hoe gaat de overheid daarmee om? Het blijkt dat het overheidsbeleid op een aantal terreinen op de dreigingskaarten is gebaseerd.

De dreigingskaarten worden ten eerste gebruikt voor het vaststellen van de vereiste bouwtechnische kwaliteit van nieuwe panden. Daarvoor moet je bijvoorbeeld weten tegen welke trillingen panden bestand moeten zijn. Deskundigen baseren zich daarbij op de dreigingskaarten. Vooral omdat je, zoals ze zelf zeggen, “toch wat moet”. Voor technici is dat een plausibele redenering. Zij denken in ketens van modellen. En als er één schakel ontbreekt hebben ze niks. Dan kunnen ze maar beter een onbetrouwbaar model nemen, omdat “je toch wat moet”, dan met lege handen te staan. Maar mag een rechtvaardige en betrouwbare overheid zo redeneren?

Ten tweede spelen de dreigingskaarten een rol bij de afhandeling van schadeclaims. Zo zijn schadeclaims aanvankelijk afgewezen als het betreffende pand buiten de 0,2g-contour lag van de dreigingskaart. Het klopt inderdaad dat binnen deze contour krachtiger aardbevingen (grondversnellingen) worden voorzien. Maar dat zegt niets over de feitelijke kracht van aardbevingen die hebben plaatsgevonden. Het zegt ook niets over de kracht van het betreffende pand om de trillingen van bevingen op te kunnen vangen. Het is dus onjuist om te veronderstellen dat aardbevingen buiten de 0,2g-contour geen schade veroorzaken. Terecht worden dreigingskaarten momenteel niet meer zo expliciet gehanteerd bij de afhandeling van schade.

Voor het afdoen van schadeclaims zou een andere kaart van het KNMI meer behulpzaam zijn: de trillingskaart, of in het jargon: de **shakemap**. Deze kaart geeft een beeld van de grondversnellingen die **werkelijk** zijn opgetreden. En waar geen metingen zijn gedaan is de kaart gebaseerd op schattingen van de grondversnelling op basis van de werkelijke grondversnellingen elders in het gebied. Deze kaart geeft dus een goede indruk van de plaatsen waar naar verwachting schade is opgetreden door een specifieke aardbeving.

Ten derde is het overheidsbeleid erop gericht huizen zodanig te versterken dat bewoners nergens meer onacceptabele risico's lopen. De NCG heeft enige tijd een contour uit de meeste recente dreigingskaart gebruikt als grens voor de versterkingsopgave. Dat was om twee redenen weinig gelukkig. Ten eerste betrof dat de kaart die gebaseerd was op het 'Italiaanse grondmodel'. Ten tweede houden dreigingskaarten geen rekening met de robuustheid van de huizen. Zwakke huizen buiten een bepaalde contour kunnen in de praktijk veel meer schade oplopen dan bevingbestendige hui-

zen binnen diezelfde contour. Inmiddels staat niet meer een dreigingskaart maar het HRA-model aan de basis van de versterking. Later zullen we zien dat ook het HRA-model uiteindelijk is gebaseerd op een dreigingskaart.

Ten vierde compenseert de overheid huiseigenaren voor de waardedaling van hun huizen vanwege de dreiging op nieuwe aardbevingen. Theoretisch zou dit op grond van adequate dreigingskaarten moeten kunnen. Wie meer risico loopt, zou meer moeten worden gecompenseerd. Maar daar hebben burgers weinig aan, als de koper zich van die dreigingskaarten weinig aantrekt. Bij aardbevingen gaat het nu eenmaal om reële en om minder reële angsten. Ook bij irreële angsten is de koper minder bereid te betalen. Compensatieregelingen (we komen er nog over te spreken) kunnen dus het beste worden bepaald op basis van de ontwikkeling van de huizenprijzen. Dan resteert de vraag: welke huizen vallen wel onder een compensatieregeling en welke niet? Gebruiken we daarvoor toch weer een dreigingskaart?

Wat zich voor de ogen van de Groningers heeft afgespeeld is niet alleen dramatisch maar ook fascinerend. Want beleidsmakers zouden dolgraag **zekerheid** willen hebben: over de vraag aan welke eisen nieuwe panden moeten voldoen om hun bewoners geen buitensporige risico's te laten lopen, over de vraag welke panden moeten worden versterkt en in welke mate en over de vraag welke schadeclaims moeten worden gehonoreerd. In die zoektocht naar zekerheid leken de beleidsmakers zich aanvanke- 35lijk **vast te klampen** aan de dreigingskaarten. Maar gaandeweg gingen de beleidsma- kers in de afgelopen jaren inzien dat die kaarten niet zoveel houvast geven. Omdat die dreigingskaarten uiteindelijk te toevallig zijn.

Maar de overheid heeft nooit echt afscheid willen nemen van de dreigingskaarten. We moeten de opmerking van een medewerker van de NCG tijdens de critical review over de dreigingskaarten in 2018, dat die dreigingskaarten nog maar nauwelijks door de overheid worden gebruikt, dan ook met een korrel zou nemen. Want in dezelfde tijd heeft de overheid TNO de opdracht gegeven een hele nieuwe 'modellenketen' te bouwen om tot nieuwe dreigingskaarten te komen. Inmiddels is het 2021 en weten we dat TNO even hard is geconfronteerd met feit dat er gewoon te weinig bekend is over wat er in de Groningse ondergrond gebeurt. Blijkbaar is dat laatste moeilijk voor de overheid om te accepteren.

Het zou wellicht realistischer zijn voor de overheid om zich te meer te baseren op wat er werkelijk gebeurt is en minder op kansberekeningen over wat er zou kunnen gebeuren. Er is inmiddels veel informatie beschikbaar over blootstelling en over schades.

HET VREEMDE GESPREK TUSSEN ONDERZOEKERS, BURGERS EN OVERHEID

Laten we intussen niet de indruk wekken dat het om een simpele digitale keuze gaat: wel of geen dreigingskaarten gebruiken. Want alle keuzen worden gemaakt tegen de achtergrond van een permanente dialoog tussen overheid, wetenschap en samenleving. En deze drie verzamelingen staan voor een veelvoud aan meningen en opvattingen.

Zo is de overheid intern erg verdeeld. Het Ministerie van Economische Zaken stond lange tijd pal voor de gaswinning. Provincie en gemeenten hebben daaraan bijna even lang geen weerstand kunnen bieden, als ze dat al zouden willen. Maar naarmate de onrust onder de bevolking over de aardbevingen toenam kozen provincie en gemeenten steeds vaker partij tegen 'Den Haag'. Ook het Ministerie van EZ ging zelf geleidelijk inzien dat de gaswinning niet zonder nadelen was. De Nationaal Coördinator Groningen werd in het leven geroepen om te zorgen voor een effectieve aanpak ter plekke. Maar van meet af aan was de rol van de Nationaal Coördinator onduidelijk: hij zweefde tussen enerzijds zetbaas van Den Haag en anderzijds onafhankelijk regeringscommissaris. Inmiddels is de organisatie NCG een uitvoeringsorganisatie van het Rijk geworden, als onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. En tegelijkertijd werd de rol van de NAM in de uitvoering van het beleid steeds kleiner. Momenteel ligt de versterkingsopgave in handen van de NCG en de schade-afhandeling in handen van het Instituut Mijnbouwschade Groningen.

36

We zouden veel uitgebreider kunnen ingaan op de institutionele geschiedenis van de gaswinning en met name van de aardbevingen. Hier is vooral belangrijk dat er niet één overheid is die zich met de aanwezige kennis te verhouden heeft. Je ziet bij de overheid dan ook allerlei schakeringen in de houding tegenover de dreigingskaarten. Maar of men nu meer of minder de dreigingskaarten in het beleid wil gebruiken, die kaarten spelen in bijna alle debatten een rol.

Ook de wetenschappers vormen geen homogene groep, in de praktijk zijn ze al net zo gefragmenteerd als de overheid. Ze kunnen het onderling ook hartgrondig met elkaar oneens zijn. Wetenschap ontwikkelt zich nu eenmaal niet door het zoeken naar consensus, maar door nog beter en nog slimmer te zijn dan de ander. Zo krijgt het beleid nooit een unaniem beeld gepresenteerd, maar altijd een veelheid aan standpunten en conclusies.

En dan wordt het gesprek met de wetenschap nog ingewikkelder gemaakt door dat boeiende onderscheid tussen academic science en public science. Je hebt het wetenschappelijke debat van wetenschappers onder elkaar. En je hebt het maatschappelijke debat over de kennis, waarin niet alleen wetenschappers, maar ook belanghebbenden een grote rol spelen. Sommige wetenschappers mengen zich nooit in het publie-

ke debat. Maar je hebt ook wetenschappers die meer met het publieke debat bezig zijn dan met het doen van grondig wetenschappelijk onderzoek. En niet zelden kom je wetenschappers van andere vakgebieden tegen, die zich uit pure interesse zijn gaan verdiepen in breuklijnen en drukgolven. En dat type wetenschapper heeft wel eens de neiging om eerder te denken dat hij de stof beheerst dan gerechtvaardigd is. Volgens doe zo iemand één boude uitspraak die alle media haalt. Want media maken geen onderscheid tussen hoogleraren die ervoor hebben doorgestudeerd en hoogleraren die een beetje hebben bijgeleerd. En dat geeft dan weer irritaties bij de eersten. Te meer daar de bevolking zich nogal eens gesteund weet door de laatsten.

Zo meldt op 19 april 2017 de NRC dat het verlagen van de gasproductie met 10% onvoldoende is om de ondergrond te stabiliseren. De krant baseert zich daarbij op de mening van een emeritus hoogleraar omgevingspsychologie en besliskunde uit Groningen. Terwijl omgevingspsychologie zich toch niet uitstrekt tot de diepe ondergrond.

De samenleving maakt tenslotte samen met overheid en wetenschap het publieke debat zoals het zich ontrolt. En hoewel soms hoog wordt opgegeven over de **wisdom of the crowds**, krijg je hier sterk de indruk dat het onderwerp van de dreigingskaarten te moeilijk is voor een publiek debat. In het algemeen bleken tijdens de critical review belanghebbenden en onderzoekers elkaar maar slecht te verstaan. De bevolking mag nog zoveel deskundigheid in zich hebben, de gemiddelde belanghebbende raakt al snel de weg kwijt in de verschillende kaarten, verschillende kansen en verschillende modellen. Wij maakten zelf ook een fout door voor workshops tijdens de critical review gespreksleiders uit te nodigen die wel een gesprek konden leiden, maar die te weinig sjoego hadden van dreigingskaarten. Daarmee hielpen ze het gesprek niet, maar werden ze vooral een symbool van de spraakverwarring tussen burgers en onderzoekers.

37

Achteraf was die ene uitspraak van een onderzoeker tijdens de critical review heel illustratief. Hij zei: "Die burgers blijven maar vragen stellen, en we leggen het steeds weer uit, maar ze begrijpen het gewoon niet." Aanvankelijk dachten wij: beste man, waarom is je communicatie dan ook zo summier? Maar we hebben tijdens de critical reviews meer begrip gekregen voor de onderzoekers. Het onderwerp is in al zijn gedetailleerdheid gewoon te moeilijk voor de gemiddelde burger.

Dat is burgers vanzelfsprekend nooit te verwijten. Maar het verklaart wel waarom dat moeizame debat tussen wetenschappers en burgers vooral het **wantrouwen** van de burgers vergroot. Rondom Schiphol zien we al jaren waartoe dat leidt. Daar wordt het geluid (met allerlei modellen) berekend in plaats van dat het geluid simpel wordt gemeten. Dat wekt wantrouwen bij burgers. En bij geluidsoverlast gaat het niet alleen om decibellen, maar ook om het ervaren van die decibellen: om de geluidshinder. Er wordt door wetenschappers ook wel verondersteld dat er meer geluidshinder wordt ervaren, naarmate er minder vertrouwen in de instituties bestaat. Als ik niet het vertrouwen heb dat de overheid Schiphol aan de milieugrenzen houdt, ervaar ik meer

hinder. Een plausibele gedachte.

De situatie in Groningen is zeer vergelijkbaar met die rondom Schiphol. Daar is het niet de keten 'geluid-wantrouwen-geluidsoverlast', maar de keten 'trillingen-wantrouwen-angst'. Omdat het wantrouwen zo groot is, neemt de angst op aardbevingen toe. Ook een plausibele gedachte.

Dat wantrouwen kleurt erg de rol van de burgers in het publieke debat. Het wantrouwen richt zich op de overheid en op de NAM. Vooral het wantrouwen tegenover de NAM was tijdens de critical review permanent voelbaar. Zo waren er sessies waar burgers vragen mochten stellen aan KNMI, TNO en NAM over de verschillende dreigingskaarten. Er kwam bijna niemand bij de sessie van de NAM. Reden: "Die antwoorden van de NAM vertrouwen we toch niet."

GEBREK AAN POLITIEKE KEUZES

38

Er is dus meer aan de hand dan een overheid die haar beleid op kennis wil baseren. Er is ook dat kolossale wantrouwen van burgers. En er zijn een paar wetenschappers die dat vuurtje graag nog een beetje opstoken. Het brengt overheid ertoe om elke onzekerheid te willen uitsluiten. Nog meer dan normaal al het geval is. In Groningen klampt de overheid zich steeds meer vast aan modellen. En als blijkt dat die modellen onvoldoende zijn, wordt TNO gevraagd om op basis van dezelfde kennis dezelfde modellen te maken. Het effect is voorspelbaar: het wantrouwen van de burger neemt alleen maar toe.

Dat wantrouwen van de burgers heeft natuurlijk ook een andere achtergrond. Want de overheid klampt zich wel vast aan bepaalde kennis, kennis die goed past bij de probleemdefinitie zoals de overheid die hanteert. In Groningen ging het voor de overheid niet om burgers maar om gaswinning. Modellen werden ontwikkeld om de veiligheid van burgers te 'bewijzen'. Als de veiligheid was geborgd, kon de gasproductie doorgaan. Zo hadden beleidsmakers vooral interesse in (berekende) veiligheid en niet in de wanhoop van de bewoners.

En daar komt nog eens bij dat in Den Haag lange tijd de politieke wil ontbrak om burgers in Groningen ruimhartig te compenseren voor alle ellende van de aardbevingen. Voor de opgelopen schade, voor de waardedaling van hun huizen en voor de regionale economische neergang die met alle bevingen gepaard ging. Wie niet ruimhartig wil compenseren kan niet anders dan zichzelf nog meer vastklampen aan al die onzekere modellen en onduidelijke kaarten.

In 2018 leek dat beeld te kantelen. Het Nationaal Programma Groningen kwam van de grond. Er werd € 1,15 miljard uitgetrokken voor de economische versterking van de provincie Groningen. Ook werd de schadeafhandeling de laatste jaren veel ruimharti-

ger. En bij de versterkingsopgave werden steeds ruimhartiger huizen toegevoegd aan de **workload**.

Toch had het allemaal iets krampachtigs. Plotseling mocht het allemaal wat ruimhartiger. Maar tegelijkertijd bleven de dreigingskaarten altijd weer het uitgangspunt. Want die voorspelden wat er allemaal nog zou gebeuren.

Helaas is er één probleem voor de overheid: er is geen onderzoek, er is geen model, er is geen kaart die echte zekerheid, houvast biedt voor de toekomst. Er is geen baken in de zee, er is geen ton in de vaargeul, er drijven vooral wat ballonnen op het water. En aan die ballonnen verankert de overheid uiteindelijk een groot deel van haar beleid.

4

Het versterken van huizen

KENNIS EN DE VERSTERKING

De overheid wil de veiligheid van de bewoners in het Groningse aardbevingsgebied bij toekomstige aardbevingen garanderen. Daartoe moeten alle panden worden versterkt waarvan de bewoners een hoger risico lopen dan wettelijk is toegestaan. Dat vergt kennis van de seismische dreiging, dat vergt kennis van de ondergrond, dat vergt kennis van de bouwkundige kwaliteit van de woning, dat vergt inzicht in de bouwkundige maatregelen die het risico van het pand voldoende kunnen verlagen en dat vergt een aannemer die die maatregelen kan uitvoeren.

41

De beleidsmakers onderscheiden (ten tijde van de critical review in 2020) vijf stappen voordat een woning is versterkt:

Stap 1: periodiek schat de NAM met het zogenaamde HRA-model het **aantal** woningen dat ten gevolge van de dreiging van aardbevingen niet aan de veiligheidsnorm (kans op een dodelijk ongeluk in 100.000 jaar) voldoet. Ook wordt aangegeven **welke** huizen in het aardbevingsgebied een (licht) verhoogd risico lopen. **HRA** staat voor Hazard and Risk Assessment. [Intussen heeft TNO met een eigen model deze taak van de NAM overgenomen.]

Stap 2: de gemeente geeft aan de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) de opdracht om de panden met een (licht) verhoogd risico te versterken. Daartoe vindt eerst de zogenaamde **opname** plaats: de feitelijke staat van het pand wordt opgenomen.

Stap 3: met de gegevens van de opname berekenen ingenieursbureaus op basis van modellen hoe groot het risico in de woning feitelijk is en welke maatregelen dat risico zodanig kunnen ondervangen dat de veiligheid weer is gegarandeerd. Dat heet de **beoordeling**. De NCG adviseert welk beoordelingsmodel moet worden gebruikt. Het beoordelen kost veel geld. Om die reden schrijft de NCG soms een simpeler model voor als de situatie dat toelaat.

Stap 4: de NCG stelt samen met de eigenaar van de woning vast welke maatregelen moeten worden uitgevoerd. Dat wordt de **vaststelling** genoemd. De kosten van de verbouwing worden gedragen door de NCG. De eigenaar kan voor eigen kosten andere wensen inbrengen.

Stap 5: bouwers (aannemers) voeren de plannen uit. Dat is de **uitvoering**. Om het tekort aan bouwers op te vangen hebben partijen een Bouwakkkoord gesloten. Aanbestedingen zorgen voor vertragingen.

Het is duidelijk dat met name theoretische technologische kennis bij de versterking een grote rol speelt. Deze kennis wordt zowel benut bij het onderzoek naar de seismische dreiging en de risico's die daardoor mogelijk ontstaan (de HRA), als bij de modellen waarmee de werkelijke veiligheidsrisico's van individuele panden worden berekend. Bij die beoordeling worden dezelfde dreigingskaarten gebruikt als in de HRA.

In de praktijk verloopt het proces van de versterking uiterst traag. Vele pogingen om daarin verandering te brengen, hebben tot op heden (juni 2020) niets opgeleverd. De oorzaken van de stroperigheid van het proces zijn nog steeds niet eenduidig vastgesteld. Wel is uit onderzoek van de RU Groningen duidelijk dat het afstemmen tussen veel instanties, het samenwerken van veel expertisegebieden en de afstand tussen Rijk en regio onder andere zeer vertragend werkten. Nog afgezien van de steeds weer veranderende spelregels. En hoe langer burgers moeten wachten, hoe groter hun wantrouwen.

42

De slotconclusie luidt dat al die modellen en al dat zoeken naar betere modellen en betere voorspellingen een versnelling van het proces uiteindelijk onmogelijk maken. Voordat we bij die conclusie belanden, bekijken we eerst hoe bruikbaar de aanwezige kennis is en hoe goed de kennis is die bij de versterking wordt gebruikt.

DE BRUIKBAARHEID VAN DE KENNIS

Om iets zinnigs te kunnen zeggen over de benutting van kennis in de versterking moeten we eerst vaststellen hoe bruikbaar de beschikbare kennis is. Of kennis bruikbaar is valt in twee vragen uiteen:

- hoe goed is de kennis (valide, betrouwbaar, gedegen onderbouwd);
- hoe geschikt is de kennis voor het doel waarvoor het wordt gebruikt.

Hoe goed is de HRA (stap 1)

Volgens deskundigen is het HRA-model “het beste wat we hebben”. (We hoorden hetzelfde zeggen over de dreigingskaarten.) Wat de deskundigen daarmee precies bedoelen is niet helemaal duidelijk. Soms zegt een deskundige: “we halen tegenwoordig

wel de 80%.” Maar waarvan? Zolang we dat niet weten, kan “het beste wat we hebben” ook 60% zijn. Of 40%. Of 20%. Voor een scherper beeld moet het volgende worden meegewogen.

- In het vorige hoofdstuk bleek er geen overeenstemming te bestaan tussen de deskundigen over de voorspellende kracht van de dreigingskaarten. Wij concludeerden zelf dat ze weinig zeggingskracht hadden. Dezelfde dreigingskaarten vormen de basis van het HRA-model.
- Als een model iets wil zeggen over de veiligheid van bestaande panden, zal je moeten weten welke panden waar staan. Maar het databestand met kenmerken van alle betrokken woningen in het gebied is volgens alle deskundigen nog verre van compleet.
- Met het HRA-model wordt periodiek de veiligheid van alle panden in het aardbevingsgebied bepaald. Het is zeer onduidelijk waarom de uitkomsten van die periodieke runs onderling zo verschillend zijn. Uit de voorlaatste analyse bleek dat circa 5500 adressen een (licht) verhoogd risico liepen. Uit de laatste analyse, waarin rekening werd gehouden met het stoppen van de aardgasproductie in 2023, bleek dat slechts enkele honderden panden (vooral boerenschuren) een (licht) verhoogd risico liepen. Het is logisch dat de veiligheid toeneemt als de gaskraan steeds verder wordt dichtgedraaid. Maar het is niet logisch dat veel panden het ene jaar wel en het andere jaar niet als onveilig worden aangemerkt.
- Een model waarvan de uitslagen keer op keer zo sterk afwijken, noemen we in de wetenschap een onbetrouwbaar model. Dat geldt te meer omdat ook nauw betrokken deskundigen geen verklaring kunnen geven voor het feit dat de uitkomsten van die verschillende HRA-runs zulke grote verschillen vertonen.
- Voor velen is niet te begrijpen dat bewoners die al jaren in een gestut pand wonen, volgens het HRA-model geen verhoogd risico lopen.

43

Conclusie: het zal ongetwijfeld waar zijn dat het HRA-model “het beste is wat we hebben”, maar dat laat onverlet dat we hier te maken hebben met een onbetrouwbaar model.

Hoe bruikbaar is de HRA

Hoe goed of slecht ook, het HRA-model is niet geschikt voor de versterking. Het model is ontwikkeld om een algemeen beeld te geven van de risico's van de gaswinning (bij elke vergunningaanvraag moest de NAM een dergelijke analyse voorleggen). Het model is niet ontwikkeld om uitspraken te doen over de veiligheid van concrete woningen. Het doet alleen maar uitspraken over **typen** woningen in een bepaald gebied.

Concreter: het model gaat ervan uit dat er in het Groningse land slechts vijf typen woningen voorkomen. En nergens baseert het model zich op de feitelijke staat van de woning. Nog erger: het HRA-model gaat uit van de assumptie dat alle woningen in goede staat verkeren. En dat is het laatste wat men van het woningbestand in het aardbevingsgebied kan zeggen. Alle woningen hebben geleden onder de bevingen en onder de bodembeweging ten gevolge van de gaswinning.

In dat opzicht verrast niet dat tijdens de critical review onweersproken blijft dat de HRA “niet kan worden toegepast op de echte wereld.” In dat opzicht verrast ook niet dat de deelnemers aan de critical review (waaronder veel hoofdrolspelers) het, naar eigen zeggen, niet zouden betreuren als er geen HRA meer zou zijn. In dat opzicht verrast het ten slotte niet dat het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) later in 2020 adviseert om het HRA-model niet meer te gebruiken.

En toch wordt het model, zij het onder andere naam, nog steeds gebruikt. Onder andere omdat de NAM elk jaar voor een nieuwe vergunning een risico-inschatting moet maken en daarvoor de HRA gebruikt. En omdat elke HRA-run nieuwe cijfers en andere panden oplevert, blijft het HRA-model het debat over de versterking domineren.

Hoe goed zijn de beoordelingsmodellen (stap 3)

- 44 Modelmatig simuleren ingenieurs wat er met een woning gebeurt als een aardbeving optreedt. Als de conclusie is dat het huis niet voldoende veilig is, voegen de ingenieurs net zo lang maatregelen toe aan het model aangeeft dat de woning wel voldoende veilig is. Die maatregelen vormen in feite het ‘versterkingsadvies’.

Hoe goed zijn die beoordelingsmodellen van de ingenieurs? Bovenal blijkt dat de beoordelingen grote variaties kennen. Er wordt tijdens de critical review zelfs gesproken over een verschil van een factor 2 tot een factor 10. Zeg maar: in het ergste geval adviseert de ene ingenieur om 10 keer zoveel te vertimmeren als de andere. Dat komt omdat de ingenieurs **verschillende** modellen gebruiken en dezelfde modellen op een **verschillende** manier hanteren. Dus het maakt nogal uit met welk model welke ingenieur een specifiek huis heeft doorgelicht.

Of zoals een zeer betrokken bestuurder zei: “Beoordelingen zijn een black box voor mij. Absoluut ongrijpbaar.”

We stuiten bovendien op drie andere oorzaken van deze grote verschillen:

Ten eerste zijn de maatregelen en technieken om panden te verstevigen onvoldoende gevalideerd. Er bestaat wel een catalogus van zo’n 130 technische maatregelen, maar daarvan zijn er “niet meer dan 20 bewezen”. Denk aan: het gebruik van staalconstructies. Denk aan het gebruik van bredere balken. Het is onduidelijk hoeveel maatregelen uit die catalogus desondanks worden gebruikt.

Ten tweede verandert de NPR (Nationale Praktijkrichtlijn) voor de (her)bouw van woningen, als de dreigingskaarten veranderen. Maar omdat men pand voor pand beoordeelt en niet straat voor straat, dreigt al snel dat voor één straat meerdere versies van de NPR moeten worden gebruikt, waardoor de beoordelingen sterk kunnen verschillen. Overigens is dat ook de reden waarom men soms bewust werkt met verouderde NPR's, om de verwarring onder de bevolking niet nog groter te maken.

Ten derde worden recent om het proces te versnellen vaker simpelere modellen gehanteerd. Omdat de veiligheidsmarges bij simpelere modellen groter zijn, leidt dat tot uitgebreidere versterkingen en dus hogere uitvoeringskosten, waarmee de financiële winst van de simpelere beoordeling weer (deels of geheel) teniet wordt gedaan.

Op de kwaliteit van de beoordelingen valt dus nog veel af te dingen.

Hoe bruikbaar zijn de beoordelingsmodellen

Wie meent dat alle woningen in het aardbevingsgebied moeten worden versterkt, kan redelijk positief zijn over de beoordelingen. Bij veel modellen, en zeker bij een model als GSAT, luidt het advies bijna altijd: het pand moet worden versterkt. Ook als de uitkomst van de HRA daarvoor geen enkele aanleiding geeft. Dat sluit aan bij de conclusie dat alle onderzochte panden nog steeds moesten worden versterkt (zij het met iets minder zware maatregelen), nadat de eisen in de NPR tussen 2015 en 2018 voor Groningen waren verlaagd omdat er minder gas zou worden gewonnen.

45

Om het cru te zeggen: het maakt niet zoveel uit wat je in het model stopt, het pand moet altijd worden versterkt. Dat is overigens goed te begrijpen omdat eisen worden gesteld, die vergelijkbaar zijn met de eisen die voor nieuwe woningen gelden. Oudere panden zullen altijd moeten worden versterkt om aan nieuwbouw-eisen te kunnen voldoen. Of ze nu in Groningen staan of in Den Haag.

Zo is het voor velen ook nog maar de vraag of het aantal te versterken panden drastisch zal afnemen als de NPR wordt gebaseerd op de nieuwste dreigingskaart. Terwijl de laatste HRA-run met diezelfde dreigingskaart juist een drastische afname van het aantal panden met een verhoogd risico te zien gaf. Als je het niet meer begrijpt, dan ligt dat niet aan jou.

Verskil tussen HRA en beoordelingsmodellen

De verschillen tussen de uitkomsten van het HRA-model en de uitkomsten van de beoordelingsmodellen zijn heel goed verklaarbaar. De HRA is gebaseerd op de aanname dat alle panden in goede staat verkeren. Terwijl de beoordelingen zijn gebaseerd op de feitelijke staat van de panden, inclusief alle schade die de gaswinning

heeft veroorzaakt. De schade van de bevingen wordt in de HRA dus niet meegenomen en in de beoordelingen van de ingenieurs juist wel.

Dat is een opvallende conclusie. Beleidsmatig wordt immers een scherp onderscheid gemaakt tussen **schadeherstel** en **versterking**. Het Instituut Mijnbouwschade Groningen houdt zich bezig met het schadeherstel. En de NCG houdt zich bezig met de versterking. Terwijl we nu moeten vaststellen dat veel panden vooral een versterkingsadvies krijgen omdat ze door de gaswinning schade hebben opgelopen. Het onderscheid tussen versterking en schadeherstel is dus slechts theoretisch. In de praktijk richt schadeherstel zich vooral op de opzichtige schade, met vaak cosmetische oplossingen, en gaat de versterking vooral over het herstel van fundamenteelere schade aan de woningen.

DE TOEPASSING VAN DE KENNIS

Zou onbruikbare kennis toch gebruikt worden?

Het hoeft niet te verbazen dat de HRA gelet op het bovenstaande in de praktijk vooral een **rituele** rol vervult. Voor de gemeenten, voor de NCG en zeker voor de burgers. Zo gaat de NCG uit van 26.000 mogelijk te versterken panden. Terwijl volgens de laatste HRA-run nog maar enkele honderden panden, waaronder veel boerenschuren, een (licht) verhoogd risico lopen. Vanwaar dan toch die lijst met 26.000 panden?

46

Simpel: het gaat ten eerste om alle panden die ooit uit een HRA kwamen met het predicaat '(licht) verhoogd risico'. Dat zijn er, inclusief correcties van onverklaarbare uitkomsten, 18.000. Zo worden alle voorspellingen door de jaren heen bij elkaar opgeteld, in plaats van dat de meest recente voorspelling wordt gevolgd. Daarvoor is een goede reden: burgers zullen niet begrijpen (en geloven) dat alleen door het opnieuw draaien van een model een onveilig huis, plotseling het predicaat 'veilig' krijgt. Ook burgers weten dat de verschillen tussen de ene en de andere HRA-run zelfs door deskundigen niet worden begrepen.

Maar ook die 18.000 woningen, die optelsom van alle voorspellingen, zijn lang niet altijd uit te leggen en staan soms haaks op de beleefde werkelijkheid. Zo komen flink gestutte panden niet op de lijst voor en oogt het in sommige straten volstrekt willekeurig welke panden wel en welke niet op de lijst staan. Om die reden hebben NCG en gemeenten zo'n 8.000 panden toegevoegd aan de lijst van mogelijk te versterken panden. Het is niet exact te achterhalen volgens welk proces en op basis van welke criteria dit is gebeurd. Het resultaat is dat 26.000 panden moeten worden beoordeeld.

Uiteindelijk zijn het de gemeenten die formeel de opdracht geven om panden op te nemen en te beoordelen. (Of het werk ook daadwerkelijk wordt opgestart ligt in handen van NCG, SodM en het Ministerie.) De prioritering van de gemeenten wordt

formeel bepaald door de uitkomst van de HRA. Maar in de praktijk blijkt dat gemeenten vaak heel andere prioriteiten hebben. Ze willen liever gebiedsgericht werken in plaats van pand voor pand aanpakken. En dan bepaalt niet de uitkomst van de HRA de prioriteiten van de gemeente, maar bepalen de prioriteiten van de gemeenten welke panden alsnog aan de lijst van mogelijk te versterken panden (die lijst van 26.000 panden) worden toegevoegd.

De conclusie dat de HRA in de praktijk vooral een rituele functie vervult, behoeft wel op één punt nuancering. Elke nieuwe HRA leidt namelijk wel tot nieuwe onrust onder bestuurders. “Waarom zijn het nu weer andere panden die moeten worden versterkt?” Bovendien levert elke HRA een nieuwe dreigingskaart op. Waardoor ook weer discussie ontstaat over de vraag of de NPR voor Groningen moet worden aangepast aan de nieuwe dreigingskaart. Als dat werkelijk gebeurt ontstaat de vraag welke versie van de NPR in welke gevallen moet worden gebruikt. Bovendien moeten ingenieursbureaus zich de nieuwe NPR eigen maken. Dat kost met name de kleinere bureaus veel moeite. In ieder geval leidt elke HRA (en elke nieuwe NPR) tot heel veel vertraging. En die vertraging is reëel en niet ritueel.

De versterkingsadviezen die het resultaat zijn van de **beoordelingen**, worden in tegenstelling tot de uitkomsten van de HRA wel degelijk opgevolgd. Maar de kosten van de beoordelingen zijn zo disproportioneel dat het de vraag is of het verstandig is om op deze manier door te gaan. Een beoordeling door een ingenieursbureau kost tussen € 10.000,- en € 100.000,-. Let wel: de huizen kosten vaak niet meer dan 1 tot 2 ton. Bovendien luidt het advies relatief vaak om over te gaan tot sloop-nieuwbouw. De verhouding tussen kosten en baten lijkt hier inderdaad helemaal zoek.

47

Terwijl het toch heel anders zou kunnen. Zo wordt nergens geprobeerd om het HRA-model en de beoordelingsmodellen met praktijkkennis aan te vullen. Kennis over feitelijke schade (of over het ontbreken van schade bij een bepaalde sterkte van de trillingen) wordt niet gebruikt om de modellen te verbeteren. Ook kennis over de woningen die wordt opgedaan bij de beoordeling, wordt niet gebruikt om de modellen te verbeteren. Terwijl die informatie de gebouwendatabase die ten grondslag ligt aan de HRA enorm zou kunnen verrijken.

Zo wordt ook nauwelijks geput uit al het sociaal-wetenschappelijke onderzoek dat in de laatste jaren in het bevingingsgebied is uitgevoerd. Om de simpele reden dat de overheid een andere definitie van het probleem hanteert. Van sociaal-wetenschappelijk onderzoek zou kunnen worden geleerd dat het belangrijk is om bewoners mee te nemen in al die technische discussies. Culturele kennis over de bouw van dorpen lijkt nauwelijks een rol te spelen. Dat zou misschien het besef hebben bijgebracht dat dorpen onderdeel zijn van het culturele erfgoed en dat maatregelen bij dat erfgoed moeten aansluiten. Ook lijkt nauwelijks te worden geleerd van pilots die steeds worden opgestart of te worden geput uit de kennis over dorps- en wijkvernieuwing die

eerder en elders is opgedaan. Evenzo lijken de bouwers te weinig kennis te hebben bij de uitvoering van alle maatregelen.

Dat is het contrast bij de versterking: er wordt heel veel besproken, bepaald en besloten op basis van kennis die onvoldoende is, terwijl alle andere kennis nauwelijks wordt benut.

HET SYSTEEM EN DE BURGER

In de critical reviews werden we vaak geconfronteerd met het conflict tussen de systeemwereld van het beleid en de leefwereld van de burgers. De sociologische kennis over dat fenomeen zou men hier goed kunnen gebruiken.

In de systeemwereld van de overheid is er vaak een heilig geloof in maakbaarheid. Als er een probleem is ontwerpen we een oplossing, formuleren we een wet en implementeren we die wet. Probleem opgelost (maar niet heus). Want een rechtvaardige aanpak in de leefwereld vraagt vaak om maatwerk, terwijl het bestuur gehouden is aan regels waarin voor echt maatwerk vaak geen plek is. Wat goed is voor de leefwereld van burgers botst met de systeemwereld van het recht. Waarbij we er nog maar even aan voorbij gaan dat de burger vaak een heel ander probleem ervaart.

48

In de wereld van de kennis zien we vaak een vergelijkbare spanning. Onderzoek leidt vooral tot algemene conclusies en krijgt niet echt grip op individuele gevallen, panden en burgers. Die generieke kennis past heel goed bij de systeemwereld, terwijl de individuele gevallen, panden en burgers bij de leefwereld horen.

Het conflict tussen systeem- en leefwereld doet zich overal voor, niet alleen in Groningen. Het conflict is onvermijdelijk in onze samenleving. Gelukkig zijn we vaak slim genoeg om in de praktijk de twee werelden met elkaar te verbinden, waardoor de uitkomst vaak nog heel acceptabel is. Bij de versterking in Groningen blijven de twee werelden echter opvallend gescheiden. Het lijken bijna twee parallelle werelden. Aan de ene kant de systeemwereld van beleid, wetgeving en technische kennis, met zijn heldere orde van HRA, via opname, beoordeling en vaststelling naar uitvoering. Aan de andere kant een leefwereld waarin nauwelijks meters worden gemaakt en burgers er volgens onderzoek van de RUG, “geen jota” meer van snappen.

Natuurlijk raken die twee werelden elkaar zo af toe. Maar juist op de raakvlakken wordt zichtbaar hoe ver die twee werelden uit elkaar lopen:

- Ten eerste is het onvolledige systeem van de HRA, dat uitgaat van een typologie van woningen, die schijnbaar allemaal in goede staat verkeren, opgelost door alle woningen nog eens individueel te laten beoordelen.

- Ten tweede zijn alle schokken in de HRA opgelost door alle panden die ooit het predicaat ‘verhoogd risico’ of ‘verhoogd risico’ hebben gekregen, te zien als ‘mogelijk te versterken panden’. En door de NCG en gemeenten onder de term ‘verrijking’ op eigen gezag woningen te laten toevoegen die, terwijl het model anders aangaf, in de praktijk wel degelijk risicovol leken.
- Ten derde is het opdrachtgeverschap voor de versterking bij de gemeenten belegd. Gemeenten staan dicht bij de leefwereld en worden wellicht meer geconfronteerd met de wanhoop van de burgers. Bovendien willen gemeenten graag gebiedsgericht en niet projectgericht werken.
- Ten vierde worden op één moment verschillende versies van de NPR gebruikt. Dat leidt tot gedoe en onbegrip, bijvoorbeeld wanneer de woning van de ene buur op basis van NPR 2015 is beoordeeld en die van de andere buur op basis van NPR 2018.

EEN GROTE KLOOF

Zo gaat het vaak. Het systeem kan niet zonder de leefwereld en de leefwereld niet zonder het systeem. Op het grensvlak van beide worden verbindingen gemaakt, zodat er uiteindelijk kan worden bestuurd. Maar bij de versterking hebben al die sluiptwegen onvoldoende geholpen. De kloof tussen het systeem en de wereld van de bewoners is te groot. Ze zitten elkaar zelfs stevig in de weg.

49

De systeemwereld leidt ertoe dat onwaarschijnlijk hoge kosten worden gemaakt. Dit geldt voor de HRA, voor de opname van woningen en voor de beoordeling van woningen (tussen € 10.000 en € 100.000 per woning). Het hele proces vergt bovendien zoveel van ambtenaren en van bestuurders dat het geld dat aan de werkelijke versterking van huizen wordt uitgegeven in geen enkele verhouding meer staat tot de kosten van de voorbereiding van die versterking. En dat is wellicht ook de reden dat niemand al die kosten bij elkaar durft op te tellen.

Schadeherstel en versterking lopen beide niet goed: het eerste proces is te cosmetisch, het tweede is te veel op de veiligheidsnorm gericht. Feit is ook dat er in een willekeurige week nog steeds 1000 schades worden gemeld (in mei 2020).

Het systeem ontwricht gemeenschappen en dorpen: er heerst onzekerheid en ongelijkheid. De burgers snappen er “geen jota meer van”. Of, zoals een bestuurder zei: “De wijze waarop de versterking plaatsvindt heeft bij de bevolking tot meer ellende geleid dan de aardbevingen zelf.” En ook deze uitspraak bleef onweersproken.

Dan het belangrijkste: **de versterking van woningen en andere panden in het Groningse aardbevingsgebied wil maar niet op gang komen.** Elk jaar wordt een mooie planning gemaakt en recentelijk is een versnellingsaanpak afgestemd, maar

tot en met het eerste kwartaal van 2020 zijn slechts 1025 woningen versterkt (van de 26.000 woningen die mogelijk moeten worden versterkt). In de eerste drie maanden van 2020 waren dat er slechts 11. In het hele jaar 2020 niet meer dan ruim 400.

Gelukkig zijn er voorbeelden die laten zien hoe je wel verbinding kan maken met de leefwereld, zie: Krewerd. In dat mooie kleine dorp slaagt men er voorlopig wel in om samen te werken en vaart te maken met de versterking en de dorpsvernieuwing. In Krewerd wordt het systeem het systeem gelaten. Er wordt gewerkt zonder HRA en zonder rekenmodellen. De bewoner wordt hier wel centraal gesteld.

Terwijl de burger in de normale procedure op zijn best een versterkingsadvies krijgt waarvan hij de inhoud meestal niet kan duiden, krijgt de burger in Krewerd een architect en een constructeur toegewezen. Met zijn drieën nemen ze de stand van de woning op en met zijn drieën beslissen ze wat er moet gebeuren om weer een gezonde woning te krijgen. De NCG heeft aan de plannen reeds goedkeuring verleend en binnenkort zal de versterking in Krewerd een aanvang nemen.

Men erkent dat risico's worden genomen, omdat wellicht onvoldoende bekend is over de dreiging van aardbevingen op deze plek en de risico's die die bevingen met zich meebrengen. Maar men pareert dergelijke twijfels met de conclusie dat al die modellen die risico's geenszins wegnemen. En ze zijn waarschijnlijk sneller en goedkoper uit. En het belangrijkste: de bewoners van de huizen waar het om draait hebben de regie.

50

Natuurlijk is het nog veel te vroeg om te concluderen dat 'Krewerd' tot een andere aanpak van de versterking zal leiden. Maar het is opvallend hoeveel enthousiasme er tijdens de dialogen is over hoe er in Krewerd wordt gewerkt. Zonder HRA, zonder beoordelingsmodellen, en met een grote betrokkenheid van de bewoners. Een aanpak die geheel aansluit bij de leefwereld van het dorp.

DE TOEKOMST

"Kennis is dodelijk voor de versterking". Die ene uitspraak van een bestuurder tijdens een van de dialogen was geen voorbeeld van parlementair taalgebruik en was wellicht ook iets te sterk, maar hij was wel heel treffend. Door het gebrekkige HRA-model zo centraal te stellen is veel tijd en energie gegaan naar het duiden van de uitkomsten. De versterking is gebaseerd op onbruikbare modellen en komt mede daardoor nauwelijks op gang. En is de verhouding tussen kosten en baten volledig zoek geraakt.

Bovendien lijkt niemand in staat te zijn om de zaak werkelijk te keren. Er wordt veel vergaderd, op elk niveau. Er wordt veel gelobbyd, maar steeds over een ander detail. Zoals over de vraag of de NPR 2018 moet worden vervangen door de NPR 2020. En zo ja, voor welke woningen? Enzovoorts. En er wordt vooral veel gerekend.

En in al die gesprekken komen de politieke gevoeligheden altijd weer aan bod. Dat Groningen zich al jaren tekort gedaan voelt. En het wantrouwen. Dat Haagse politici al jaren in Groningen komen vertellen dat het nu echt anders moet, dat het crisis is. Maar, zoals een gesprekspartner zegt: “Van een crisisaanpak, zoals we die inmiddels van de coronacrisis kennen, is hier geen enkele sprake.” Daarentegen is er continu onenigheid over de aanpak. En onenigheid werkt vooral vertragend en verlamdend.

Twee uitspraken van deelnemers van de critical review schetsen dit beeld heel goed. Vooral omdat ze alweer door niemand werden weersproken:

“Ergens zijn we in een wereld terecht gekomen waarin we
zelf creëren dat dit netwerk in stand wordt gehouden.”

“Het is een moeras.”

Het is voor alle betrokkenen duidelijk dat er iets moet gebeuren. Veel panden zijn door al die trillingen en door de bodemdaling, ten gevolge van de gaswinning, verzwakt. Dat verandert niet door een andere dreigingskaart te gebruiken. Dat verandert niet door een nieuwe NPR. Dat verandert niet door het HRA-model te verbeteren. Het antwoord kan alleen van de politiek komen. Alleen de politiek kan een stap zetten die de zoveelste uitkomsten van het zoveelste model overstijgt.

5

Omgaan met het cultureel erfgoed

INLEIDING

We schreven al dat de risicokaarten onvoldoende rekening houden met het unieke karakter van panden. Het HRA-model kent slechts een aantal typen woningen en over de risico's van bewoners van die type woningen doet het model een uitspraak. Omdat elk pand uniek is, schuren de uitkomsten van de modellen vaak met de werkelijkheid. Dat is zelfs onvermijdelijk als er sprake is van cultureel erfgoed.

53

De Nationaal Coördinator Groningen was zich daarvan terdege bewust. In 2018 schreef hij het volgende: “Het aardbevingsgebied van Groningen staat vol waardevol erfgoed, dat bedreigd wordt door de gevolgen van de aardbevingen. Naast circa 1.450 Rijksmonumenten en circa 850 gemeentelijke monumenten is er een groot aantal beeldbepalende en karakteristieke panden, beschermde en waardevolle dorpsgezichten, landschappen en ensembles. Dit erfgoed is van groot belang voor de identiteit en leefbaarheid in het gebied.”

En: “Het cultuurlandschap van Groningen heeft een verbluffende samenhang, tijdsdiepte, schoonheid en rijkdom. Het gebied is vanaf de (vroege) middeleeuwen in ontginning gebracht en bezit archeologische resten die veel verder teruggaan in de tijd. Uit een systeem van wierden (terpen), indijkingen en later de grootschalige inpolderingen op het hoge land, ontstond een uniek landschap, waarin de waterbeheersing, landbouw en de (handels)verbindingen centraal stonden. Dit landschap is (vooral naar de kust toe) groots en ruim van maat, maar bevat tegelijkertijd intimiteit en kleinschaligheid door het grote aantal dorpen met een fijnmazige structuur.” “Voor de herkenbaarheid van het Gronings cultuurlandschap zijn grote monumenten bepalend: de vele kerken, molens, grote boerderijen, borgen en de dorpsilhouetten.”

Dat is heel treffend beschreven. Het mag ook duidelijk zijn dat oudere panden door de bank genomen kwetsbaarder zijn dan nieuwbouwwoningen die aan alle eisen van het huidige Bouwbesluit voldoen. En dat oudere panden door de bevingen dus meer schade kunnen oplopen.

Maar dat is niet de enige reden om hier speciaal aandacht te schenken aan cultureel erfgoed. Cultureel erfgoed kan namelijk ook schade oplopen, juist wanneer het wordt versterkt om tegen toekomstige aardbevingen bestand te zijn! Door erfgoed te versterken kunnen historische karakteristieken verloren gaan.

De reden daarvoor is simpel. De versterking is namelijk niet primair gericht op het behoud van historische karakteristieken, maar op de **veiligheid** van de bewoner. Panden worden versterkt om de veiligheid van de bewoners te garanderen.

“Want”, zo schrijft de NCG, “voor al het erfgoed geldt dat de veiligheidsnorm voor monumenten gelijk is aan die voor andere gebouwen met een verblijfsfunctie (10-5). Dit houdt in dat ook monumenten beoordeeld moeten worden volgens deze norm. We willen het erfgoed behouden en daarmee de Groningse karakteristiek ook voor de toekomst veilig stellen. Toch zal versterking van het erfgoed niet kunnen zonder aanpassingen van het erfgoed.”

54

Deze tekst is wat dat betreft maar voor één uitleg vatbaar: de overheid wil voor elke bewoner dezelfde veiligheid garanderen, ongeacht of het om een nieuwbouwwoning gaat dan wel een boerderij uit 1736. Hoezeer de NCG ook roerende woorden schrijft over het erfgoed, uiteindelijk gaat de veiligheid voor de NCG altijd voor. En voor die veiligheid kan het nodig zijn om het cultureel erfgoed te verbouwen. En bij verbouw kunnen historische karakteristieken verloren gaan.

Daarmee zitten we meteen in de kern van de problematiek. Hoe moeten we het probleem definiëren? Moet veiligheid altijd voorgaan of moet worden gezocht naar een **balans** tussen veiligheid, cultuurhistorie en leefbaarheid. Mensen uit de wereld van het cultureel erfgoed, zoals de Rijksdienst voor het Cultureel erfgoed, zoeken in de regel naar zo’n balans.

Of moeten we nog een stap verder gaan? Zo menen de echte puristen dat de cultuurhistorie nimmer geweld mag worden aangedaan.

De cruciale vraag is dus: mag de cultuurhistorische waarde van het pand wel of niet ten behoeve van de veiligheid van de bewoners worden geschaad?

VERSTERKING EN HET CULTUREEL ERFGOED

Het gaat hier niet om een theoretisch dilemma. In de praktijk worden panden versterkt. En in de praktijk wordt cultureel erfgoed versterkt. En daar duikt dit dilemma levensgroot op.

Voorop staat immers dat de versterkingsoperatie gericht is op het minimaliseren van risico's voor bewoners en niet op het behoud van gebouwen. Bovenal moeten slachtoffers worden vermeden. Zo zitten de modellen ook in elkaar. Als bewoners een instortend gebouw op tijd kunnen verlaten, zijn er geen slachtoffers te betreuren en was het pand dus 'sterk genoeg'. Zoals één van onze respondenten het scherp verwoordde: "Het beleid gaat ervan uit dat het monument uiteindelijk gewoon mag instorten als er maar geen doden vallen".

Om ervoor te zorgen dat het pand sterk genoeg is om op tijd te kunnen verlaten, worden in de praktijk vaak historische karakteristieken geschaad. Zoals dezelfde respondent zei: "Momenteel worden monumenten verwoest om ervoor te zorgen dat ze straks niet te snel instorten." Je kan bijvoorbeeld ervoor zorgen dat de kans dat een kerk instort nihil wordt, maar als je dat realiseert door de kerk op te hangen aan een stalen skelet, is het erfgoed wel ernstig geschaad. En toch is het geheel volgens de regels. Zoals iemand van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed zei: "Als je de NPR norm van 10-5 toepast op erfgoed blijft er geen monument meer over."

55

Het dilemma tussen veiligheid, erfgoed en leefbaarheid is daarmee het centrale thema bij de versterking van cultureel erfgoed. Wat moet voorrang hebben en hoeveel mag daarbij op de andere waarden worden ingeboet?

De 'monumentenzorgers', mensen die het cultureel erfgoed van Groningen een warm hart toedragen, menen dat momenteel bij de versterking van het cultureel erfgoed de focus te veel ligt op veiligheid en te weinig op erfgoed en leefbaarheid. Dit verwijt geldt niet alleen de NCG. Dat verwijt geldt ook de burgers. Er zijn namelijk veel burgers die liever een nieuw huis hebben dan te blijven leven in een opgelapt stuk erfgoed. Tegelijkertijd willen ze wel dat hun dorp blijft zoals het altijd was. Daarmee bieden ze een mooi voorbeeld van een **tragedy of the commons**: als iedereen het eigen belang volgt, verdwijnt het gezamenlijk belang uit beeld.

De focus ligt in de praktijk zelfs zo overwegend bij de veiligheid dat monumentenzorgers soms maar liever helemaal niks doen (en een veiligheidsrisico nemen), dan hun erfgoed te versterken. Zo heeft de Stichting Oude Groninger Kerken, die 89 monumentale kerken op het Groningse land in het bezit heeft, waarvan 60 in het bevingengebied en 50 met schade, het besluit genomen om niet meer mee te doen aan de versterkingsoperatie. Formeel zouden 28 (van hun) kerken moeten worden versterkt. Ten koste van de cultuurhistorische waarde.

Je kan kerken op twee manieren versterken: boven de grond (vaak met ijzeren balken) of onder de grond (nieuwe fundering). In het eerste geval wordt de kerk vaak blijvend **zichtbaar** beschadigd, in het tweede geval wordt het kerkhof vaak beschadigd. Het stichtingsbestuur van de Oude Groninger Kerken ziet liever dat “3 kerken instorten en de overige 86 behouden blijven” dan dat veel meer kerken door de versterking onherstelbaar worden beschadigd.

Om die reden wordt door velen gesproken over het zoeken naar een ‘nieuwe balans’ tussen veiligheid, erfgoed en leefbaarheid bij de versterking. Maar het is niet meteen duidelijk wat daarmee wordt bedoeld. De monumentenzorgers zijn het erover eens dat de veiligheid nu veel te veel gewicht krijgt. Moet veiligheid dan maar wat minder gewicht krijgen en erfgoed wat meer? Of moet het behoud van het cultureel erfgoed voorop staan? Juridisch ligt dit allemaal nogal ingewikkeld. Je kan niet bij erfgoed inboeten op veiligheid omdat die veiligheidsnorm nu eenmaal voor alle bewoners van alle panden geldt. Ongeacht waar hij of zij woont, ongeacht of hij of zij bewoner is van cultureel erfgoed. Daarom is er juridisch gezien maar één oplossing: het cultureel erfgoed behouden zonder aan de veiligheidsnorm te tornen. Dat zal ongetwijfeld heel veel geld kosten.

DORPEN ALS CULTUREEL ERFGOED

56

De versterkingsoperatie botst ook om een andere reden met het behoud van het cultureel erfgoed. De versterking is namelijk, zoals we in het vorige hoofdstuk zagen, nagenoeg geheel op losse panden gericht. Eenderde tot een kwart van die panden is van cultuurhistorische waarde. Maar bij cultureel erfgoed gaat het niet alleen om losse panden, maar ook om het **ensemble** dat monumenten en andere panden samen vormen. Ook dat geheel is vaak onderdeel van het cultureel erfgoed. Wat is er bijvoorbeeld kenmerkend aan het Groningse dorp? Zoals een stedenbouwkundige zei: “Het gaat in Groningen om de enorme schaal van het landschap en de dorpen met hun geborgenheid. Dorpsvisies als de boekensteunen van het beleid. Het gaat niet om panden, maar om het cultuurlandschap.” Dat idee staat op gespannen voet met een beleid dat sterk gericht is op het versterken van individuele panden.

Het dilemma tussen monument en ensemble (of: dorpsgezicht, stadsgezicht) is een breder thema in de monumentenzorg en doet zich niet alleen bij de versterking voor. Om die reden onderscheidt de overheid naast monumenten ook karakteristieke panden en beeldbepalende panden, vaak binnen beschermde stads- en dorpsgezichten. Rijksmonumenten worden door het Rijk aangewezen en worden ook als zodanig beschermd. Er is rijksgeld voor herstel. De gemeentelijke monumenten worden door de gemeenten aangewezen, ze zijn minder talrijk en hun bescherming is minder omvattend. Karakteristieke en beeldbepalende panden ontleen hun bescherming aan

het bestemmingsplan. Bij het verlenen van omgevingsvergunningen moet daarmee rekening worden gehouden. In de praktijk is dat niet waterdicht.

Bij de versterkingsoperatie mogen monumenten niet worden gesloopt en karakteristieke panden en beeldbepalende panden zo nodig wel. Het slopen van karakteristieke panden mag dan meer vergen dan het slopen van een normaal pand (vuistregel: een karakteristiek pand komt alleen voor sloop in aanmerking als de kosten van de versterking meer bedragen dan 150% van de waarde van het huis, terwijl bij een normaal pand 100% volstaat). In ieder geval behoort sloop van karakteristieke panden tot de mogelijkheden en er bestaan ook geen subsidies voor het herstel van dat soort panden. In veel gemeenten was de lijst met karakteristieke panden nog niet eens opgenomen in het bestemmingsplan. De provincie Groningen heeft daarop helder ingegrepen door het slopen van panden te verbieden, zolang die lijst met karakteristieke panden niet in het bestemmingsplan was opgenomen.

Dit betekent dus dat vooral de monumenten worden beschermd en dat de bescherming van ensembles veel minder ver gaat dan de bescherming van monumentale panden. Dat is opvallend. In de wereld van de monumentenzorgers wordt de cultuurhistorische karakteristiek van het dorp tegenwoordig zeker zo belangrijk geacht als de cultuurhistorische betekenis van afzonderlijke monumenten. En in Groningen gaat het dan met name om het dorp in relatie tot het open landschap.

Het is op zichzelf interessant dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen rijksmonumenten, gemeentelijke monumenten, karakteristieke panden en beeldbepalende panden. Maar wat typeert al deze soorten panden en hoe scherp kan de grens tussen de vier categorieën worden getrokken? De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed heeft ooit een mooie lijst met 'waardingscriteria' samengesteld (we komen er nog op terug), op basis waarvan kan worden bepaald of er sprake is van cultureel erfgoed. Maar bij de selectie van karakteristieke panden spelen naast kennis over het culturele erfgoed, ook heel andere factoren een belangrijke rol. Als de eigenaar liever wil slopen en de gemeente hem of haar niks in de weg wil leggen, kiest een gemeente er vaak voor om het pand niet de status van 'karakteristiek' pand te geven.

Daarmee willen we niet suggereren dat huiseigenaren alleen op sloop uit zijn. Veel bewoners van monumenten koesteren hun monument. Het is vaak zelfs een speciaal slag mensen die graag in monumenten woont. Mensen die met liefde hun huis onderhouden en het regelmatig laten opknappen. Ze weten daar veel van. Ze weten welke aannemer ze daarvoor nodig hebben, ze weten hoe ze de subsidie daarvoor kunnen aanvragen. Juist deze praktijkkennis kan bij de versterking zeer van pas komen. Ook in dat opzicht is het onhandig van de overheid om huiseigenaren en bewoners zo minimaal bij de versterking van hun huis te betrekken.

IS KENNIS BRUIKBAAR

Hoeveel kennis bestaat er over het cultureel erfgoed van Groningen? En wat voor kennis is dat? Als je nog je hoofd vol hebt van de modellen en de dreigingskaarten uit de vorige hoofdstukken valt je meteen op dat binnen het domein van het cultureel erfgoed modellen geheel ontbreken. Natuurlijk, ook het cultureel erfgoed gaat door de molen van de modellen van de versterking (HRA, ingenieursmodellen). Maar die modellen gaan slechts over veiligheid. Over cultureel erfgoed bestaan geen modellen.

Het is nog pregnanter: in de wereld van het cultureel erfgoed speelt de wetenschap nauwelijks een rol. Bij cultureel erfgoed bestaat geen onderzoek waaraan velen **refereren**. En zonder een hele discussie te entameren over wat 'wetenschap' is, het is zeer de vraag hoe 'wetenschappelijk' het onderzoek is dat naar cultureel erfgoed wordt gedaan. Om de simpele reden dat elk onderzoek op dit gebied erg waardegebonden is.

Het is niet zo dat er geen kennis bestaat over cultureel erfgoed. Er is zelfs veel bekend over de geschiedenis van het cultureel erfgoed, er is veel specifieke kennis van gebouwen. Er is veel kennis over versterking en restauratie. Velen duiden de identiteit van het Groninger landschap. Er is veel kennis over het specifieke karakter van de Groninger dorpen.

58

Maar al die kennis is ten eerste onvoldoende onderling verbonden en ten tweede lijkt iedereen recht te hebben op zijn eigen kennis. Ten hoogste zou je kunnen spreken over drie eilanden van kennis: de kennis van de experts, de kennis van de bewoners en de kennis van de beleidsmakers. En ook binnen die eilanden hebben velen hun eigen 'kennis'. Let wel: naar wetenschappelijke kennis werd tijdens de critical review niet eens verwezen.

Die drie eilanden van kennis bereiken elkaar nauwelijks, en alleen met grote moeite. Bovendien kunnen alle partijen maar moeilijk omgaan met het feit dat er ook nog andere kennis is. Het geloof in de eigen kennis is in meer of mindere mate altijd dominant. Zo vragen deskundigen om bewustwording van burgers, burgers hechten aan hun eigen herinneringswaarde en restauratie-experts hebben te weinig belangstelling voor de kennis van de bewoner van zijn eigen huis. Maar er zijn ook experts die ruiterlijk toegeven: "Erfgoed is van iedereen. Het is niet gedefinieerd. Je hebt alleen perspectieven: wetenschap en gemeenschap".

Waarom bereiken die drie velden van kennis elkaar zo slecht? Om te beginnen: 'cultureel erfgoed' is een "vaag onderwerp", zoals een onderzoeker ons vertelde. Zeker in vergelijking met al die statistische 'zekerheden' van de modellen in de vorige hoofdstukken. Wat is cultureel erfgoed? Daarvan is ongetwijfeld een definitie te geven. De RCE heeft zelfs 21 'waarderingcriteria' geformuleerd om te bepalen of iets wel of

niet als cultureel erfgoed moet worden gezien. Laten we daar even kort bij stilstaan. Misschien valt daarvan te leren hoe ‘cultureel erfgoed’ moet worden gedefinieerd.

Zo kan een object of complex volgens de RCE als cultureel erfgoed worden aangeduid “wegens bijzondere herinneringswaarde”. Maar om wiens herinnering gaat het dan? En verliest een object zijn erfgoedstatus als die bepaalde herinnering inmiddels is vervaagd? Zo kan een object of complex als cultureel erfgoed worden aangeduid vanwege zijn belang voor het oeuvre van een bouwmeester, architect, ingenieur of kunstenaar. Maar dat geldt toch niet voor het oeuvre van alle (ooit bestaande) bouwmeesters? Zo kan een object of complex als cultureel erfgoed worden aangeduid vanwege “de hoogwaardige esthetische kwaliteiten van het ontwerp”, maar is dat niet vooral een kwestie van smaak? Of minder oneerbiedig: van cultuur? Zo kan een object of complex als cultureel erfgoed worden aangeduid vanwege zijn zeldzaamheid. Maar aangezien elk pand uniek is, wordt hier ongetwijfeld gedoeld op de zeldzaamheid van ontwerpen van een bepaalde stroming, architect etc. Maar waarom wordt dan niet van elke ooit levende architect een pand als monument aangewezen?

Hoe boeiend cultureel erfgoed ook is, het blijft een ongrijpbaar onderwerp. Het valt nauwelijks inhoudelijk te definiëren. Bovendien is het plaatsgebonden en tijdgebonden. We schatten het belang van bepaalde architecten steeds weer anders in, onze smaak verandert steeds, laten we zeggen: onze cultuur. Wat cultureel erfgoed is, verandert in de tijd. Het beweegt.

59

Natuurlijk kan ook naar een onderwerp waarover de meningen gaandeweg verschuiven, goed wetenschappelijk onderzoek worden gedaan. Maar in dit veld beweegt niet alleen het onderwerp, maar bewegen ook de experts. (Of geven ze de veranderende tijdgeest door?) Het valt niet te ontkennen dat ze pogingen doen om de waarden van erfgoed ‘intersubjectief te concretiseren’. Maar in de praktijk is een gesprek met experts bovenal een normatief gesprek. Met veel meningen en veel opvattingen. Zoals ook tijdens deze critical review bleek. Wat bijvoorbeeld te denken van de definitie die een deskundige gaf van een monument: “Elk huis waarin wordt gewoond, is een monument”?

Daarmee is het verschil tussen de professionele kennis en de kennis van de betrokken burgers eerder gradueel dan principieel. En dat realiseren de deskundigen zich ook terdege. Zo zei een expert: “Wij moeten bescheiden zijn, we moeten niet de Groningers vertellen wat cultuurhistorische waarde heeft.” Maar hoe bruikbaar is kennis als de deskundigen al zeggen dat ieder ander ook gelijk heeft? En hoe zouden we kunnen vaststellen dat kennis over het cultureel erfgoed voldoende of onvoldoende wordt gebruikt in het beleid, als we niet kunnen vaststellen wat die kennis ons te zeggen heeft?

WORDT KENNIS GEBRUIKT

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien welke kennis een rol speelt bij de versterking van panden in het aardbevingsgebied. Het ging met name om de HRA (welke type panden loopt waar hoeveel risico) en om de modellen die de ingenieurs hanteren om het risico en de noodzaak van versterking van individuele panden door te rekenen. Allemaal technologische kennis.

Toch behoort meer dan een kwart van de onderhavige panden tot het cultureel erfgoed van Groningen. Ook het cultureel erfgoed gaat door de molen van deze modellen. En de kennis over erfgoed dan? Dat lijkt geen enkele rol te spelen. Het kan in ieder geval op geen enkele wijze concurreren met de risico-modellen, die geheel zijn gericht op veiligheid. Terwijl op de betrouwbaarheid van de HRA toch wel veel was aan te merken. En nog erger: de wereld van de technologische kennis praat niet met de wereld van het cultureel erfgoed.

Dat heeft gevolgen:

1. Het gaat bij de versterking van het cultureel erfgoed bij uitstek om de veiligheid van de bewoners en nauwelijks om het behoud van historische karakteristieken en om de leefbaarheid. Daarmee krijgt het cultureel erfgoed en dus de Groninger identiteit, relatief weinig aandacht in het beleid. Zo dreigt veel cultureel erfgoed onherstelbaar te worden beschadigd. We weten overigens niet of cultureel erfgoed meer aandacht zou krijgen als er meer wetenschappelijke kennis op dat gebied voorhanden was. Wellicht had de politiek ook in dat geval primair voor veiligheid gekozen. In ieder geval hebben de dreigingskaarten van NAM en TNO en de modellen van de ingenieursbureaus in het publiek debat een veel hogere status dan de 'meningen' van de monumentenzorgers.
2. Het is onmiskenbaar dat in de wereld van de monumentenzorg de aandacht de laatste decennia steeds verder is verschoven van de (individuele) monumenten naar de ensembles, naar de dorpen, naar de stads- en dorpsgezichten. Dat inzicht lijkt nog onvoldoende door te dringen in het beleid rondom de versterking. Als het inzicht wel zou doordringen zouden, naar we mogen aannemen, veel minder karakteristieke en beeldbepalende panden worden gesloopt.
3. De cultuurhistorische kennis van de eigenaar en bewoner wordt in het beleid nauwelijks benut. Als je bij een model begint en vervolgens een ander model laat draaien, en pas aan het einde van al dat rekenwerk in gesprek gaat met de eigenaar, die vaak heel bewust ervoor heeft gekozen om in een monument te wonen, mis je heel veel kennis.

4. Eigenaren van monumenten en karakteristieke panden ervaren vaak een gebrek aan kennis over het culturele erfgoed bij de overheid (RCE en NCG zouden zich beide teveel op het ‘proces’ richten en te weinig op kennis en inhoud) en bij al die anderen met wie ze in contact moeten treden bij schade. Eigenaren zouden graag willen dat restauratie-architecten vaker en sneller worden ingeschakeld en dat gemeenten over meer kennis van cultureel erfgoed zouden beschikken.
5. Omdat de kennis over het cultureel erfgoed zo diffuus is en omdat die kennis in het beleid zo’n relatief marginale rol speelt, heeft dat onderzoek in het publieke debat ook duidelijk een andere rol. Simpel gezegd: er is geen onderzoek dat als kop van jut kan dienen. Er zijn ook geen pseudo-wetenschappers of echte wetenschappers die met veel ophef het tegendeel beweren. Wat ook helpt is dat de kennis over erfgoed niet uit de koker van de NAM komt.
6. Door het ontbreken van stevig onderzoek wordt de dialoog onvermijdelijk ook politieker. Het overkwam ons ook bij het ontwerpen van de critical review over het cultureel erfgoed. Steeds minder ging het over de rol van kennis en steeds meer over de spelregels voor het omgaan met erfgoed in de versterking. Je kan immers moeilijk een hele dag praten over de afwezigheid van onderzoek.

Om die reden klonk ook vaak de verzuchting dat de overheid de monumenten, de beeldbepalende en karakteristieke panden gewoon compromisloos zouden moeten herstellen naar de situatie van voor de bevingen. Als de technische kennis onbetrouwbaar is en de historische kennis te particulier, is dat wel een logische gedachte.

We sluiten af met de conclusie dat de specifieke kennis over monumenten nauwelijks een rol speelt in het beleid. Het belang van kennis wordt in deze casus zeker niet overschat. En in dat opzicht is deze critical review bijna een spiegelbeeld van de andere critical reviews.

6

Het compenseren van verlies van waarde

INLEIDING

63

De gaswinning in Groningen is de oorzaak van schade. Bij schade denken we al gauw aan concrete dingen als scheuren, kapotte schoorstenen, ingestorte gevels. Maar er is ook een meer abstracte schade: de (relatieve) waardedaling van het huis. Bij verkoop levert het huis minder op vanwege de dreiging van nieuwe aardbevingen met alle gevolgen van dien. Ook voor dat soort schade kon men tot voor kort terecht bij de NAM.

Conform de Regeling Waardedaling was de NAM verplicht de waardedaling van huizen te compenseren. De regeling gold oorspronkelijk alleen voor de gemeenten Eemsmond, Loppersum, Ten Boer, Slochteren, Delfzijl, Appingedam, Bedum en Winsum. Medio april 2016 is het werkingsgebied van de Waarderegeling uitgebreid met de gemeenten Menterwolde, Hoogezand-Sappemeer en De Marne. Intussen is de uitvoering van de regeling in handen gegeven van het Instituut Mijnbouwschade Groningen, een zelfstandig bestuursorgaan van de overheid.

De compensatie gold oorspronkelijk alleen bij de verkoop van het huis. In 2018 heeft de rechter uitgesproken dat iedereen, ook de eigenaren die hun huis niet verkopen, recht hebben op compensatie voor waardedaling van hun huis.

De critical review die we in 2017 organiseerden betrof het onderzoek dat aan de Regeling Waardedaling ten grondslag lag. Er moest immers worden vastgesteld hoe groot de waardedaling was geweest. Als peiljaar had men voor 2011 gekozen, een tamelijk

toevallig gekozen jaartal, hoewel gezegd moet worden dat de schade met name na de klap van Huizinge in 2012 substantieel is geworden.

DE BRUIKBAARHEID VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek waarop de NAM zich baseerde bij de compensatie van de waardedaling riep veel weerstand op. Dat had drie redenen. Het onderzoek was onvoldoende transparant, zowel voor de bewoners als voor andere onderzoekers. Voor zover het onderzoek wel transparant was, overtuigde het veel wetenschappers niet. En, tot slot, veel bewoners voelden zich tekort gedaan met de in hun ogen schamele compensatie voor de verliezen die ze hadden geleden.

Om met het laatste te beginnen: volgens het model van Momentum Technologies (het onderzoeksbureau dat de NAM terzijde stond) bedroeg het prijseffect van de aardbevingen (gemiddeld) ongeveer 2%. De huizen in het aardbevingsgebied waren door de aardbevingen dus 2% in waarde gedaald. Preciezer geformuleerd: de huizen in het aardbevingsgebied waren in vergelijking met de rest van het land 2% meer gedaald of 2% minder gestegen.

64

Dat kwam helemaal niet overeen met het gevoel van de bewoners, die hun huizen soms maar heel moeizaam konden verkopen. Arcadis (tussenpersoon tussen NAM en Momentum) verweerde zich meermalen met het tamelijk formalistische argument dat de eigenaren in 92% van de gevallen geen hoger beroep hadden aangetekend tegen het compensatiebedrag. Dat zou moeten bewijzen dat bijna iedereen tevreden was. Bewoners brachten daar tegenin dat veel verkopers allang blij waren met die paar duizend euro en dat zij geen zin hadden om ellenlange procedures te voeren tegen de advocaten van de NAM.

Zoals gezegd hadden ook wetenschappers veel bezwaren tegen het model. Mede omdat het model niet transparant genoeg was om daarover een goed oordeel te kunnen vellen. In feite is dat een doodzonde in de wetenschap. De vertegenwoordigers van Momentum deden tijdens de critical review veel dappere pogingen om het model beter uit te leggen. Maar dat heeft de twijfel niet kunnen wegnemen.

Overigens was er in de wetenschappelijke wereld geenszins consensus over de vraag welk model in de plaats moest komen van het model van Momentum. Er werd in die tijd dan ook heftig gediscussieerd over onderzoek naar de waardedaling in het aardbevingsgebied. In het voorjaar van 2016 zelfs in het vermaarde economen-tijdschrift **ESB**. Het was belangrijk dat die discussie werd gevoerd, omdat de uitkomsten van al het onderzoek nogal verschilden. In het meeste onderzoek werd de waardedaling op 2-6% geschat. Maar er was ook een onderzoeker die beweerde dat de totale waardedaling in het aardbevingsgebied wel eens € 1 miljard zou kunnen bedragen. Later bleek dat hij op grond van selectieve aannames de verkeerde cijfers uit ander onderzoek bij

elkaar had opgeteld. Maar vanzelfsprekend haalde zijn onderzoek wel uitgebreid alle kranten in het Noorden.

Dat was de stand van zaken toen de critical review werd gestart: een compensatieregeling, op basis van een onduidelijk model, veel nieuw onderzoek, maar nog geen consensus onder de onderzoekers over welk onderzoek het beste de waardedaling in kaart bracht. Wij stelden de vraag: “Hoe kunnen we de eenduidigheid van het onderzoek naar de waardeontwikkeling vergroten, ten aanzien van data, definities en gebiedsafbakeningen?” Maar eigenlijk was het probleem nog veel fundamenteeler. Voor welk onderzoeksdesign zou moeten worden gekozen? Laten we daarop verder eerst ingaan.

HOE STEL JE WAARDEDALING VAST

Is het nu zo ingewikkeld om op plaats X het aantal bevingen (Y) met de ontwikkeling van de huizenprijzen (Z) te vergelijken? Ja, dat is ingewikkeld. Laten we het voorbeeld nemen van een onderzoek dat door wetenschappers van de VU is uitgevoerd. Voor het gebied van de gehele provincie hebben ze het aantal bevingen ter plaatse en de relatieve waardedaling van de huizen gecorreleerd. Ze gingen daarbij uit van transactiepreizen: de prijs waarvoor de huizen waren verkocht. Ze constateerden evidente verschillen. Hoe meer aardbevingen ter plekke, hoe groter de waardedaling van de huizen. Zo ontwikkelden de huizenprijzen in de stad Groningen zich veel gunstiger dan de huizenprijzen in de kern van het aardbevingsgebied (zeg maar Loppersum).

Hoewel dat laatste op zich logisch was, riep die conclusie toch veel vragen op. De stad Groningen maakt de laatste decennia economisch een sterke ontwikkeling door en het Groningse ommeland laat een tegenovergesteld beeld zien en krimpt zelfs op veel plaatsen. Dus ook zonder die aardbevingen zou je mogen verwachten dat de huizenprijzen in de stad Groningen veel sterker waren gestegen dan in Loppersum. Reden voor andere onderzoekers om het onderzoek van de VU te herhalen met weglating van de stad Groningen. Toen bleek er inderdaad helemaal geen verband te bestaan tussen het aantal aardbevingen ter plaatse en de ontwikkeling van de huizenprijzen. Overigens was ook dat laatste niet erg waarschijnlijk.

Andere onderzoekers trokken de wijze conclusie dat in de provincie Groningen zowel de aardbevingen als de bevolkingskrimp zorgen voor een (relatieve) waardedaling van de huizen. In zo'n geval noemen we ‘bevolkingskrimp’ een ‘verstorende’ factor in het onderzoek. Om die verstorende factor uit te schakelen zal je de ontwikkeling van de huizenprijzen in het aardbevingsgebied moeten vergelijken met de huizenprijzen in een krimpgebied zonder aardbevingen. Onderzoekers spreken in dit verband over een **referentiegebied**.

Ook zo'n vergelijking tussen de waardeontwikkeling in het aardbevingsgebied en de waardeontwikkeling in een referentiegebied was in 2017 net uitgevoerd. Volgens dat onderzoek zou er in het aardbevingsgebied in Groningen een negatief prijseffect zijn van 2-4%, met mogelijk grote (onbekende) uitschieters. Maar ook dit soort onderzoek met gebruikmaking van een referentiegebied was nog verre van voldragen. Vooral omdat het nog niet zo eenvoudig is om een krimpgebied te vinden dat op alle andere aspecten geheel vergelijkbaar is met het Groningse aardbevingsgebied. Nederland is nu eenmaal geen sociaal experiment. Veel andere krimpgebieden (en zoveel zijn dat er niet eens) zijn bijvoorbeeld niet zo nauw verweven met een stad als het Groningse aardbevingsgebied met de stad Groningen.

Daarmee hadden we inmiddels dus twee soorten onderzoek: in het ene onderzoek werd gekeken of er een verband bestond tussen het aantal bevingen en de huizenprijzen ter plaatse (onderzoek A). In het andere onderzoek werden de ontwikkeling van de huizenprijzen in het aardbevingsgebied vergeleken van de ontwikkeling van de huizenprijzen in een ander krimpgebied (onderzoek B).

66

Onderzoek B had twee voordelen. Ten eerste werd de bevolkingskrimp als (mogelijk) versturende factor geëlimineerd. Met onderzoek B sluit je uit dat je niet de gevolgen van de bevingen meet, maar de gevolgen van de bevolkingskrimp. Ten tweede voorkom je met onderzoek B dat je alleen waarde hecht aan aantallen bevingen en de angst voor bevingen vergeet. Want ook als mensen geen bevingen voelen, blijken de prijzen wel degelijk te veranderen. De aardbevingen hebben het imago van de regio Groningen drastisch veranderd. En dat is niet ten goede gekomen aan de huizenprijzen.

We kunnen deze conclusie breder trekken. In het algemeen was het verrichte onderzoek (tot 2017) te smal en werden psychologische, culturele en sociologische aspecten te weinig in het onderzoek meegenomen. Dat hoeft niet te bevremden als je vooral economen vraagt om onderzoek te doen.

Voor beide vormen van onderzoek, onderzoek A zonder referentiegebied en onderzoek B met referentiegebied, gelden nog drie andere bezwaren. Ze kwamen alle drie naar voren bij de critical review van 2017.

Het eerste bezwaar: bij dit soort onderzoek (op macroniveau) gaat het altijd over gemiddelden. Over een gemiddelde waardedaling in een bepaald gebied. Ook als uitspraken worden gedaan over de waardedaling per postcodegebied, gaat het nog steeds om een gemiddelde waardedaling binnen dat ene postcodegebied. Dat is ongetwijfeld zeer informatief, maar daarmee wordt geen uitsluitel gegeven over de waardedaling van individuele panden. Laten we twee identieke woningen als voorbeeld nemen die allebei evenveel last hebben gehad van de aardbevingen. Volgens het macro-onderzoek is hun waardedaling identiek. Maar hoe reageert een potentiële

koper die ziet dat bij de ene woning het huis van de buurman wel in de steigers staat en bij de andere woning niet? Macro-onderzoek geeft dus nooit uitsluitel op pandniveau. Het is alleen bruikbaar in individuele gevallen als je accepteert dat dit soort 'ruis' nooit in onderzoek te vermijden is. Maar als het huis van je buurman in de steigers staat, zit je wel met de gebakken peren.

Het tweede bezwaar: door het onderzoek te baseren op transactieprizen onderschat je de echte waardedaling die heeft plaatsgevonden, omdat je daarmee ten onrechte de vele huizen die niet verkocht kunnen worden, voor het gemak even vergeet. Juist in het Groningse aardbevingsgebied zouden veel huizen onverkoopbaar zijn. Dit bezwaar snijdt maar gedeeltelijk hout. Zo is het argument vanzelfsprekend niet relevant als je alleen compensatie krijgt als je je huis verkoopt. Bovendien geldt het bezwaar niet voor het model van Momentum, dat immers uitgaat van taxatiewaarden. Taxatiewaarden hebben wel een ander probleem: ze zijn veel minder betrouwbaar. Van taxatiewaarden is bekend dat ze 6-8% van de transactieprizen afwijken. De waarde wordt dus tussen 8% te hoog en 8% te laag geschat. Toch snijdt het bewaar wel hout als alle huiseigenaren voor de waardedaling van hun woning moeten worden gecompenseerd. En dat is precies de uitspraak geweest van de rechter in 2018.

Het derde bezwaar: aardbevingen die mogelijk in de toekomst plaatsvinden, worden niet in het onderzoek meegenomen. Al het onderzoek dat voorhanden is stelt de waardedaling op een bepaald moment vast ten opzichte van een bepaalde peildatum in het verleden (2011). Fundamenteel zou dat probleem alleen te ondervangen zijn door dreigingskaarten aan het model toe te voegen. Eerder hebben we gezien dat die dreigingskaarten veel minder zeggen dan je zou wensen. Dit is dus geen goede oplossing. Overigens wordt het bezwaar in het onderzoek naar waardedaling al voor een deel ondervangen omdat wordt uitgegaan van transactieprizen. In die transactieprizen zijn de verwachte aardbevingen als het ware al meegenomen. Omdat men in de toekomst aardbevingen vreest, ontstaat er waardedaling. De situatie zou veranderen als de seismische activiteit in de komende jaren plotseling zou toenemen. Overigens wordt ook de versterking van de huizen niet in het onderzoek meegenomen. De versterking zal op termijn de effecten van de bevingen op de transactieprizen mitigeren, althans dat zou je mogen verwachten.

67

WELK ONDERZOEK WORDT GEBRUIKT

Op het moment van de critical review werd voor de waarderegeling alleen het model van Momentum gebruikt. Een model dat was gebaseerd op een onderzoek waaraan veel bezwaren kleefden. Als belangrijkste bezwaar gold dat het onderzoek niet transparant was. Er werd wel gewerkt met referentiegebieden. Maar het was onduidelijk waarop de keuze van die referentiegebieden was gestoeld.

Het was ook bekend dat het onderzoek gebaseerd was op taxatieprijzen. Zoals gezegd wijken taxatieprijzen gemiddeld 6 tot 8% af van de transactieprijzen. Dat is erg veel als je bedenkt dat Momentum tot de conclusie kwam dat de gemiddelde waardedaling maar 2% betrof. Daar komt bij dat die taxatiewaarden niet eenmaal, maar viermaal in de berekening een rol speelden. Omdat zowel de waarde van een steekproef van huizen in het aardbevingsgebied als een steekproef van huizen in een referentiegebied moest worden getaxeerd. Op twee peildata. Viermaal taxeren betekent een maximale afwijking van de transactieprijzen van 32%. En op grond daarvan tot de conclusie komen dat er sprake is van een waardedaling van 2% zegt dus in feite niets.

Overigens was die 2% nog maar het begin. Als compensatie werd aangevraagd voor de waardedaling van een specifiek pand werd daar door Arcadis namens de NAM een taxateur op af gestuurd. We moeten met voorzichtigheid verhalen hoe die procedure eruit zag, omdat ook bij navraag bij verschillende taxateurs onduidelijk was wat zij nu eigenlijk deden. Sommige taxateurs vertelden dat ze met een bepaald percentage op pad werden gestuurd (de uitkomst van het model voor een vergelijkbare woning) en dat ze moesten vaststellen of er wel of geen bijzonderheden waren die een afwijking van de uitkomst van het model zouden rechtvaardigen. En zo ja, in welke mate. Andere taxateurs vertelden ons dat ze zich weinig aantrokken van de modelmatige uitkomst. Zo zei één taxateur dat hij de woningen altijd vergeleek met woningen in Bedum, waar hij ook vaak kwam en waar geen bevingen hadden plaatsgevonden. Helaas vergat hij daarbij dat in Bedum ook veel aardbevingschade valt te noteren.

68

Dus zowel het model als de toepassing van het model waren weinig transparant.

In feite waren alle betrokkenen, afgezien van de vertegenwoordigers van Momentum en voor zover wij hebben kunnen vaststellen ook van Arcadis, die uitvoering van de compensatieregeling voor de NAM coördineerde, het erover eens dat het op dat moment leidende (Momentum-)model geen goede basis was voor de Regeling Waardedaling.

Maar ten tijde van de critical review was er ook geen consensus over welk model **wel** een goede basis zou vormen voor de Waarderegeling. Het was duidelijk dat verder onderzoek nodig was. Het huidige model voldeed niet en het onderzoek dat nadien was verricht was duidelijk nog niet af. De goede elementen van al het onderzoek zouden moeten worden samengebracht in een nieuw (definitief) onderzoek. Vanzelfsprekend zouden alle onderzoekers daarvoor over alle aanwezige data moeten kunnen beschikken. Dat geldt voor data van CBS en NVM (makelaars), maar dat geldt ook voor data van de NAM die alleen voor Momentum beschikbaar waren.

WAT GEBEURT ER NADIEN

Na afloop van de critical review over de compensatieregeling waardedaling stuurde de Nationaal Coördinator Groningen het verslag van de critical review met een uitgebreide toelichting door naar de Minister van EZ. Voordat de minister de tijd had om te antwoorden waren er echter verkiezingen en een kabinetsformatie.

Daar komt bij dat de conclusies van de critical review werden achterhaald door de (al genoemde) rechterlijke uitspraak van het Gerechtshof Arnhem/Leeuwarden van 23 januari 2018. Het hof spreekt die dag uit dat iedereen voor waardeverlies van zijn woning moet worden gecompenseerd, ook degenen die hun huis **niet** verkopen. Het is een rechterlijke uitspraak op verzoek van de Stichting WAG (Waardevermindering door Aardbevingen in Groningen).

Om aan dat verzoek gehoor te geven stelde de minister van EZK een adviescommissie in onder leiding van Fred Hammerstein, oud-raadsheer bij de Hoge Raad. Verder maakten de hoogleraren Boelhouwer en Rouwendal deel uit van de commissie. In 2019 rapporteerde de commissie.

De commissie schrijft in haar eindrapport veel wijze en herkenbare dingen. Ze schrijft relativerend en daarom gezaghebbend. De commissie sluit nauw aan bij de analyse die onder leiding van Boelhouwer bij het Onderzoeksinstituut OTB (TU Delft) was gemaakt van al het onderzoek dat inmiddels naar de waardedaling van de panden in het aardbevingsgebied was verricht.

69

Zo stelt de commissie ten eerste vast dat er geen enkel model bestaat dat met zekerheid het prijseffect kan vaststellen. Tegelijkertijd is een taxateur “subjectief en in wezen ongefundeerd”. Om die reden kiest de commissie voor een model, dat zal leiden tot een veel grotere mate van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Maar omdat de uitkomsten van een model onzeker blijven (macro-onderzoek kan geen uitsluitel geven over de waardedaling van individuele panden), stelt de commissie vast dat de onzekerheden niet ten koste mogen gaan van de benadeelde. Het is beter om te veel uit te betalen dan te weinig. Ten slotte concludeert de commissie dat transparantie een belangrijke voorwaarde is.

Uiteindelijk koos de commissie voor een model van het bureau **Atlas voor gemeenten**. Dit bureau had inmiddels een model ontwikkeld dat referentiegebieden (buiten de provincie) hanteert én op zoek gaat naar het directe effect van aardbevingen op de waarde van het onroerend goed. In feite is het model een combinatie van de twee onderzoeksdesigns die wij hierboven hebben beschreven. Daarmee worden generieke effecten (imago) met specifieke effecten (directe gevolgen van aardbevingen) gecombineerd. Volgens de adviescommissie gaat het hier om een robuust model. Het onderzoek gaat niet uit van transactieprizen maar van WOZ-waarden. De gehanteerde peildatum is 1 januari 2019.

Het is opvallend dat de compensatie door de commissie Hammerstein veel hoger uitkomt dan de bedragen die op basis van het model van Momentum door de NAM werden uitgekeerd. De commissie gaat uit van de gemiddelde waardedaling per postcodegebied. De commissie onderkent ook dat het hanteren van gemiddelden altijd ten koste kan gaan van individuele gevallen. Om die reden wordt als compensatie de gemiddelde waardedaling in het eigen postcodegebied aangeboden, aangevuld met 'éénmaal de standaardfout'. Het gaat om minimaal 2,4% compensatie en in het hart van het aardbevingsgebied loopt de compensatie op tot 12,9%. En conform de uitspraak van het Gerechtshof hebben eigenaren niet alleen recht op een compensatie als ze hun huis verkopen, maar ook als ze er gewoon in blijven wonen.

DE OVERTROKKEN POSITIE VAN HET ONDERZOEK

Het bovenstaande overziende, vallen twee zaken vooral op: de dominante rol van onderzoekers en onderzoek en de dominante rol van de NAM.

De dominante rol van onderzoekers en onderzoek in het publieke debat over de Waarderegeling is te meer opvallend omdat je nooit wetenschappelijk kan bewijzen welk beleid te prefereren valt. Die vraag is aan de politiek. De vraag of bewoners voor de waardedaling van hun woning door de aardbevingen moeten worden gecompenseerd en in welke mate, is een politieke vraag en geen onderzoeksvraag. Het is alleen te hopen dat de politicus bij de beantwoording van de politieke vraag de juiste kennis in zijn of haar overwegingen meeneemt.

De dominante rol van de NAM vindt ook al zijn spiegelbeeld in een afwezige overheid in het publieke debat. Let wel: de NAM wint gas uit de bodem. De gaswinning leidt tot bodemdaling en aardbevingen. En dan verwacht je dat de overheid optreedt tegen de NAM. In werkelijkheid was het de NAM die besloot om huiseigenaren te compenseren voor de waardedaling van hun huis, alleen op het moment dat ze hun huis zouden verkopen. Het was de NAM die besloot dat huiseigenaren die hun huis niet verkochten geen compensatie kregen voor de waardedaling van hun bezit. Het was de NAM die bepaalde hoe hoog die compensatie moest zijn. Vanzelfsprekend hoort degene die een ander ongewild en ongevraagd op kosten jaagt, die kosten te vergoeden, maar het was wel heel bijzonder dat de NAM hier zelf besloot wie in welke mate zou worden gecompenseerd.

Bovendien was het voor buitenstaanders onmogelijk om het model van Momentum (ontwikkeld in opdracht van de NAM) en de uitvoering van de compensatieregeling door Arcadis (in opdracht van de NAM) geheel te doorgronden. De NAM gaf andere onderzoeksbureaus ook geen inzage in data waarop zij mogelijk betere modellen hadden kunnen ontwikkelen.

De NAM was bovendien een groot-opdrachtgever voor veel onderzoek in het gebied. Tijdens een apart overleg voor onderzoekers dat we in het kader van de critical review organiseerden, bleek tot onze verrassing dat de helft van de onderzoekers wel exact wist hoe het onderzoek van Momentum was uitgevoerd. Het bleken de onderzoeksbureaus te zijn die regelmatig onderzoek deden voor de NAM.

In dat opzicht was het moment voor de critical review bewust of onbewust heel goed gekozen. Het was het moment waarop de overheid eindelijk haar rol als beschermer van haar burgers begon te pakken. Het valt niet te zeggen hoe groot de impact van de critical review in dit verband is geweest. Wel heeft de Nationaal Coördinator Groningen ons verslag met een uitgebreid schrijven doorgestuurd naar de Minister van EZ. Hij stelde daarin voor om onderzoekers bij elkaar te brengen om te komen tot een nieuw model voor de waardedaling. En hij ging ervan uit dat de compensatieregeling spoedig uit handen zou worden genomen van de NAM.

Van dat samenbrengen van de onderzoekers is (zoals gezegd) later weinig meer vernomen, omdat de verkiezingen en de formatie het proces tijdelijk hebben stopgezet. Vlak nadat de nieuwe regering was geïnstalleerd kwam de uitspraak van het Gerechtshof Arnhem/Leewarden die de overheid dwong om op korte termijn alle huiseigenaren door de NAM te laten compenseren voor waardedaling van hun bezit door de aardbevingen. Dat was het moment om de adviescommissie Hammerstein te installeren. Daarmee leunde de regering sterk op het onderzoek van het OTB van de TU Delft, onder leiding van prof. dr. Peter Boelhouwer. Er werd duidelijk afgezien van een nieuwe oploop van onderzoekers.

71

Terwijl de NAM geleidelijk naar de achtergrond verdween, wist het onderzoek zijn dominante positie in het debat grotendeels te behouden. Nadat de commissie-Hammerstein had vastgesteld dat het model van **Atlas voor gemeenten** het meest geschikt zou zijn voor de compensatieregeling, en nadat de Minister dit advies had overgenomen, stond niet meer **Momentum** maar stond voortaan **Atlas voor gemeenten** aan de basis van de Waarderegeling.

En de politiek waagde zich niet aan een publiek debat over de vraag hoe ruimhartig de compensatieregeling eigenlijk zou moeten zijn. De regering nam alleen het technische advies van de commissie-Hammerstein over om alle eigenaren te belonen met één extra standaardfout in euro's. Niet om ze wat meer genoegdoening te geven, maar om fouten van het onderzoek te compenseren. En nu bepaalt onderzoek dus (weer!) geheel in welke mate huiseigenaren voor waardedaling door aardbevingen moeten worden gecompenseerd. Niet de politiek.

DE ONDERZOEKERS

En dan zijn we dus weer terug bij af, bij de onderzoekers. In deze casus hebben onderzoekers steeds een dominante positie ingenomen. De overheid kwam even in het verhaal voor, toen een overstap werd gemaakt van Momentum naar Atlas van gemeenten. En vanaf dat moment bepalen de onderzoekers weer hoeveel compensatie voor waardedaling blijkbaar redelijk is.

Juist als onderzoek zo'n belangrijke plek in het publieke debat inneemt worden een aantal eigenschappen van onderzoekers extra belicht. Drie aspecten vallen ons op.

Zo valt het op dat onderzoekers bij voorkeur onderling debatteren over zaken als regressiefuncties en referentiegebieden. Maar ondertussen communiceren ze slecht met normale stervelingen. Één van de onderzoekers verdedigde zich tijdens de critical review met het argument dat communicatie niet behoort tot de kerncompetenties van onderzoekers. Laten we vaststellen dat onderzoekers **onderling** heel goed in staat zijn om te debatteren en te communiceren. Maar het gaat mis als de politiek zich verschuilt en onderzoekers een compensatieregeling moeten gaan verdedigen. Want het verdedigen van het beleid is inderdaad geen kerncompetentie van onderzoekers.

72

Zo komen we ook in deze casus het fenomeen van de 'pseudo-wetenschapper' weer tegen. Wetenschappers die zich zo door hun mening en door hun afkeer van de Haagse politiek laten meeslepen, dat ze veel te snel 'bewezen' achten dat de Groningers veel te mager worden gecompenseerd. Juist door zich als wetenschapper te presenteren, en niet als meneer X met een toevallige mening Y, vertroebelen zij de zuivere rol die wetenschap hoort te spelen en bevestigen zij burgers die denken dat wetenschap "ook maar een mening" is.

Zo valt ook het strategische gedrag van onderzoekers op in hun strijd om onderzoeksfinanciering. Onderzoekers kunnen voor hun werk afhankelijk zijn van opdrachtgevers. Dat geldt niet alleen voor commerciële onderzoeksbureaus maar vaak ook voor onderzoekers van universiteiten. Wij mochten het van dichtbij meemaken. Tijdens de critical review kwamen we plotseling vol in de wind te staan toen onderzoekers vlak voor de slotbijeenkomst de krachten hadden gebundeld om samen een onderzoeksvoorstel in te dienen bij de NCG. Ze achtten het niet meer opportuun om in het openbaar (en met alle belanghebbenden) over het onderzoek te debatteren. Het mocht komisch heten dat wij voor deze nieuwe coalitie zelf de aanleiding hadden gegeven, omdat wij alle onderzoekers bij een vooroverleg om tafel hadden genood. Maar dat deed er niet meer toe. De onderzoekers dreigden aanvankelijk zelfs om de slotbijeenkomst van de critical review te mijden. Toen ze toch besloten deel te nemen, wensten ze aanvankelijk slechts hun nieuwe gezamenlijke voorstel te presenteren. Vanuit de angst dat een discussie over ander onderzoek de kansen van het eigen voorstel misschien zou verkleinen. Toen wij vasthielden aan de oorspronkelijke opzet en al het onderzoek ple-

nair ter discussie stelden, duurde het zeker een paar uur voordat alle onderzoekers openhartig en zonder terughoudendheid meededen aan de dialoog.

Pseudo-wetenschappelijkheid, strategisch gedrag, gebrek aan communicatievaardigheden, het zij toegegeven: met zoveel kritiek doen we de onderzoekers enigszins onrecht. Bovendien dreigen we daarmee precies te doen wat zovelen deden in het publieke debat over de waardedaling: afgeven op de onderzoekers. Maar al die kritiek op het onderzoek is een direct gevolg van het feit dat de politici en de beleidsmakers zich veel te weinig lieten zien. Omdat de beleidsmakers weigerden ruimhartig over de brug te komen, werd steeds meer van het onderzoek verwacht. En onderzoekers ondervonden overtrokken kritiek, omdat antwoorden vanuit de politiek uitbleven.

7

Het versterken van de samenleving

NATIONAAL PROGRAMMA GRONINGEN

Eerst wordt jarenlang door de beleidsmakers ontkend dat de aardbevingen iets met de gaswinning te maken hebben. Beter gezegd: dit gegeven wordt ‘onder de pet gehouden’, zoals de Onderzoeksraad voor de Veiligheid helder heeft beschreven. Daardoor ontstaat gaandeweg steeds meer onrust onder de Groninger bevolking.

75

In de volgende fase wordt stapvoets een begin gemaakt met schadeherstel. Eerst door de NAM zelf (onder de vlag van het Centrum voor Veilig Wonen), daarna door het Tijdelijk Instituut Mijnbouwschade Groningen en uiteindelijk door het Instituut Mijnbouwschade Groningen. Maar het schadeherstel gaat jarenlang (met name in de tijd van het Centrum voor Veilig Wonen) te langzaam en is te krenterig en te schrapperig (met name in de tijd van het Tijdelijk Instituut Mijnbouwschade). Daardoor ontstaat nog meer onrust onder de Groninger bevolking.

In de derde fase wordt gestart met de versterking van de huizen om de overlevingskans van burgers bij volgende bevingen te vergroten. De NCG gaat zich helemaal concentreren op de versterking. Die versterking kost heel veel geld, maar komt desondanks niet van de grond. Het is een “moeras”, zoals we eerder schreven. Daardoor ontstaat wanhoop onder de Groninger bevolking.

Schadeherstel en versterking zijn op panden gericht, niet op het dorp, laat staan op het hele gebied. En afgezien van dat enkele zonnepaneel dat bij de versterking wel eens cadeau wordt gegeven, nauwelijks op de toekomst. Om die reden vroeg Max van den Berg, de toenmalige commissaris van de koning van Groningen, in 2014 om een miljard. Gewoon een miljard. Hij wilde een miljard om na ellende van de bevingen

de Groninger samenleving te versterken. Max kreeg zijn miljard. Maar het is slechts weinigen bekend waaraan het geld is besteed. Het is in ieder geval voor een deel in de potten van de versterking terechtgekomen, terwijl de versterking toch door de NAM zou worden betaald.

In 2018 ontstond weer een roep om geld, om de Groninger gemeenschap te versterken. Die roep werd beloond met het Nationaal Programma Groningen. De rijksoverheid doneerde € 1,15 miljard. En toen kwam de vraag: waaraan zouden we dat geld moeten besteden? Hoe kunnen we met al dat geld Groningen sterker maken? Wij waren benieuwd welke kennis in dat NPG een rol zou kunnen spelen. In onze critical review van november en december 2018 stond de sociaal-economische ontwikkeling van Groningen centraal, met als centrale vraag: “hoe kunnen we die € 1,15 miljard het beste besteden om te komen tot een sociaal-economische versterking van Groningen?” De dialoog verliep dit keer heel anders dan de vorige keren.

BRUIKBARE KENNIS

Bij twee vorige onderwerpen (de versterking van de panden en de compensatie van de waardedaling) ging het vooral om modellen die leken te suggereren wat er moest gebeuren. Zoals gezegd is dat nogal vreemd, omdat kennis nooit zegt wat je moet doen. Op basis van kennis kan je een bepaalde situatie beschrijven of hopelijk voorspellen welke situatie zich zal voordoen. Maar hoe je daarop moet reageren blijft een normatieve, politieke vraag. Een vraag waarop alleen de politiek een antwoord heeft.

Natuurlijk kan een onderzoeker beleidsmakers helpen. Met een zogenaamde ‘als-dan-redenering’. “Als u **dit** wilt bereiken, zou u het beste **dat** kunnen doen.” Maar ook die antwoorden zijn al snel politiek en normatief. Want er zijn vaak vele wegen die naar Rome leiden. Welke weg je kiest is een politieke vraag.

Het blijkt dat de onderzoeker de beleidsmaker vaak beter kan helpen, door alleen maar vragen te stellen. Om een voorbeeld te geven: “Hebt u eraan gedacht dat uit onderzoek is gebleken dat het versterken van de regionale economie beter lukt als je goed aansluit bij de kwaliteiten van het gebied?”

Er is nog een reden waarom het voor onderzoekers verstandig is om vooral vragen te stellen: ze hebben namelijk niet veel zekerheden te bieden. Er is gewoon niet met zekerheid te zeggen wat de beste manier is om de regionale economie te versterken, ook niet als we dat begrip “beste” heel objectief zouden operationaliseren in termen van werkgelegenheid of bruto regionaal product.

Met al die relativeringen levert de wetenschap interessante vragen op voor een beleidsmaker die Groningen sociaal-economisch wil versterken. Uit de critical review kwamen onder andere de volgende vragen naar voren.

ECONOMIE

Wat is de bestaande situatie?

Versterking van de sociaal-economische structuur begint met een goede analyse van de bestaande situatie. Die situatie wordt bepaald door het verleden. En zoals één van de inleiders (Walter Manshanden) tijdens de critical review zei: “Bodemschatten maken lui”. Door de delfstoffenwinning is in het verleden andere productieve en concurrerende bedrijvigheid verdrongen. Als de delfstoffenwinning wegvalt, raak je niet alleen 40.000 banen kwijt, maar zal je vooral moeten analyseren waarin de regio zonder gas goed zou zijn geweest.

Door de bodemschatten mag Groningen lui zijn geworden, het is er niet rijk van geworden. De winsten werden elders afgeroomd. Groningen zal van wingewest weer zelf eigenaar moeten worden van zijn regionale economie.

Waar zijn we goed in?

Groningen is goed in gespecialiseerde dienstverlening, in kennis (universiteit, hbo, mbo) en in industrie (met een gevarieerde economische structuur).

De kracht van Groningen ligt met name in het midden- en kleinbedrijf.

Het is de vraag of de bestaande focus op delfstoffenwinning ook de kansen voor een voortrekkersrol in de energietransitie vergroot. De instituties van de vorige episode zijn maar zelden de instituties van de nieuwe tijd. Wat dat betreft liggen de kansen eerder in de relatief nieuwe havens, dan bij de wereld van de NAM. Eemshaven en Delfzijl liggen momenteel voor op de haven van Rotterdam, als het gaat om de overgang naar niet-fossiele energie.

Welke economische ontwikkelingen zijn onvermijdelijk?

Wereldwijd is er een sterke trek naar de stad. Dat is ook in de provincie Groningen het geval. Daarom trekken mensen (vooral jongeren) uit het ommeland naar de stad en blijven daar wonen. Die trek naar de stad is ook op Nederlandse schaal zichtbaar. Mensen trekken vanuit het perifere Groningen naar de Randstad. Dergelijke ontwikkelingen laten zich niet zo gemakkelijk omkeren. En als het gaat om mensen die hun eigen kansen grijpen is er ook weinig reden om ze om te keren.

Wanneer zijn subsidies effectief?

Economen zijn altijd huiverig voor subsidies. Om de simpele redenen dat bij subsidies sprake is van een inkomensoverdracht. Sommige partijen krijgen een ondersteuning die ze nooit hadden gekregen als 'de markt zijn werk had gedaan'. Daar moet dus wel iets tegenover staan. En dat is het geval als een innovatie net dat zetje krijgt dat nodig is om daarna succesvol op eigen benen te staan.

Toch is bij subsidies het risico levensgroot dat dat zetje net verkeerd wordt gegeven. Dat bedrijven subsidie krijgen voor iets wat ze anders ook al hadden gedaan ('free rider' worden) of dat bedrijven na het aflopen van de subsidie alsnog onderuit gaan.

Het is dus heel moeilijk om het subsidie-instrument effectief in te zetten. Vooral omdat de overheid te veel oog heeft voor succesvolle grote bedrijven en het subsidiëren aan de echt kansrijke kleine bedrijfjes meestal niet aandurft.

Welke subsidies zijn effectief?

Over het effect van subsidies werden nog een paar opvallende dingen gezegd tijdens de critical review. Zo wordt volgens onderzoek het belang van het subsidiëren van netwerken (tussen bedrijven, tussen partijen), van leefbaarheid (van stad en dorp) en van het onderwijs voor de economische structuur nog wel eens onderschat. Tegelijkertijd wordt het belang van bereikbaarheid nogal eens overschat ("Je versterkt vooral de kern, en niet het achterland.")

78

BESTUURSKUNDE*Op welk niveau moeten we beslissen?*

Sommige problemen van de provincie Groningen zijn zeer verweven met de problemen van de twee andere Noordelijke provincies. Dan is het in ieder geval goed ze in samenhang te bezien zonder dat de drie provincies zich te antagonistisch opstellen.

Andere problemen spelen alleen op het niveau van gemeenten. Daarover zouden de gemeenten zelfstandig moeten beslissen. Maar het is de vraag of alle gemeenten daarvoor voldoende bestuurskrachtig zijn.

Veel problemen spelen op het niveau van de dorpen en de dorpsgemeenschappen. Waarom die dorpsgemeenschappen niet een belangrijke stem geven in de besteding van de gelden voor de sociaal-economische structuurversterking van Groningen? Maar hoe wordt dat dan democratisch gelegitimeerd?

Één econoom deed een slim voorstel: waarom verdeel je het geld niet gelijkmatig over alle burgers in het aardbevingsgebied, bijvoorbeeld om het eigen huis minder afhankelijk te maken fossiele energie. Dat levert op korte termijn een impuls op voor de lokale economie en op langere termijn komt er weer geld vrij omdat de energielasten lager zijn. Er lekt ook weinig geld weg voor bureaucratie. Het voorstel levert in ieder geval een interessant nulalternatief op: laat iedereen die iets anders voorstelt nog maar eens bewijzen dat zijn alternatief effectiever is.

In alle gevallen: praat niet voor, maar met de burger. Vooral van dat advies zou men in Groningen veel kunnen leren.

Hoe voorkomen we nieuwe instituties?

Achter de vragen naar de juiste schaal, gaat een andere vraag schuil. Het besef dat oude instituties (provincie, gemeenten) onvoldoende in staat zijn om nieuwe vragen te beantwoorden, leidt al gauw tot het plan om nieuwe instituties in het leven te roepen. Dat kan wijs zijn, als er echt een doorbraak nodig is. Maar nieuwe instituties vragen ook veel tijd en mankracht voordat ze een minimumniveau van functioneren hebben bereikt. En ze missen de natuurlijke democratische legitimiteit van oude instituties als provincie en gemeenten. Bovendien wordt de nieuwe instituties vaak niet de tijd gegund om zich te 'zetten'. Daardoor ontstaat het gevaar dat nieuwe instituties elkaar veel te snel opvolgen, waardoor gemakkelijk een teleurstellende **carrousel** van nieuwe instituties kan ontstaan.

79

Hoe voorkomen we dat lobby's allesbepalend zijn?

Waar subsidies zijn, zijn lobby's. Of misschien nog beter: voordat er subsidies zijn, wordt er meestal al gelobbyd. Bij lobby's winnen macht en toeval het van kennis. En is de kans groot dat overheidsgeld onjuist wordt besteed.

Drie instrumenten kunnen ertoe bijdragen dat verspilling wordt tegengegaan.

1. Formuleer scherp de doeleinden van het beleid. Maak in het onderhavige geval bijvoorbeeld duidelijk of het om de versterking van de economie van het aardbevingsgebied, van het krimpgebied of van heel Groningen gaat. En: gaat het om versterking van de economie of om het terugdringen van de werkloosheid?
2. Zorg voor een heldere, deskundige en onafhankelijke scheidsrechter bij de verdeling van de fondsen.
3. Organiseer het subsidiecircus zodanig dat de creativiteit wordt gestimuleerd. Prijsvragen kunnen daaraan bijdragen.

Hoe kunnen we leren?

De overheid **leert** vaak middels het model van analyse en instructie. Eerst wordt de situatie geanalyseerd (in het ideale model grondig, in de praktijk vaak helaas beperkt). En vervolgens wordt op basis van de analyse de instructie gegeven. Dit model gaat ervan uit dat we vooraf in staat zijn om helder in te schatten waartoe de instructie zal leiden. Dat is in de praktijk lang niet altijd het geval.

Om die reden is het goed om ook langs andere lijnen te **leren**, namelijk door variëteit te scheppen en vervolgens de beste oplossing te selecteren. Prijsvragen en experimenten zijn goede voorbeelden van deze manier van leren.

Natuurlijk kunnen beide modellen ook worden gecombineerd, door niet meteen al het geld toe te wijzen en eerst eens een paar jaar te bezien welke projecten succesvol zijn (en dus welke analyse achteraf juist blijkt te zijn).

In dit verband is het opvallend dat bijna niemand een antwoord kan geven op de vraag: “Waar is dat miljard van Max?”. De toenmalige Commissaris van de Koning Max van den Berg claimde ooit met succes een miljard van Den Haag ter versterking van het aardbevingsgebied. Achteraf zou van de besteding van dat geld veel kunnen worden geleerd voor een volgend miljard. Maar bijna niemand lijkt te weten waar het geld is gebleven.

80

Hoe organiseren we het toezicht?

In een democratische rechtsstaat is transparantie bij de besteding van overheids-gelden een vanzelfsprekende vereiste. De resultaten moeten worden verantwoord. Verantwoording vraagt om toezicht. En toezicht wordt steeds ingewikkelder naarmate meer mensen regels aan het toezicht willen stellen. Al gauw ontardt toezicht in een teveel aan bureaucratie. Daarmee is het dilemma van toezicht geschetst: hoe meer toezicht, hoe meer effectiviteit weglekt, omdat geld en mankracht worden besteed aan andere dingen dan aan het bereiken van het doel van de regeling. Maar hoe minder toezicht, hoe kleiner de kans dat de subsidie wordt gebruikt waarvoor hij is bedoeld.

SOCIALE PSYCHOLOGIE

Hoe spelen we met investeringen in op de 'psychologie' van Groningen?

Op drie niveaus speelt die psychologie van Groningen een grote rol in het aardbevings-debat.

1. De bewoners van het aardbevingsgebied voelen zich onvoldoende gezien door de overheid, zeker nadat de overheid jarenlang de evidente relatie tussen gaswinning en aardbevingen heeft ontkend, zeker nadat de overheid jarenlang veel geld heeft verdiend aan het Groningenveld, zeker nadat de overheid jarenlang de NAM uit de wind heeft gehouden, en zeker nu de overheid er nog steeds niet in slaagt om de versterking van huizen, kerken en andere gebouwen adequaat ter hand te nemen.
2. Er is een gebrek aan zelfvertrouwen in Groningen. Om de tien zinnen sluipt een Calimero binnen, om de twintig zinnen wordt subtiel afgegeven op 'het Westen' en om de dertig zinnen wordt gezegd dat "wij in Den Haag niet worden gezien".
3. Er is een gebrek aan zelfvertrouwen bij de bestuurders. In het beleid gaat niet zelden meer geld naar het wegnemen van bestuurlijke risico's dan naar het oplossen van maatschappelijke problemen. Denk aan het kostbare onderzoek dat vooraf gaat aan versterkingsoperaties die niet van de grond willen komen. En denk ook aan het eeuwige verlangen bij Groningse bestuurders om Den Haag verantwoordelijk te maken voor de problemen in het eigen gebied.

81

De grote vraag is: hoe kunnen de gelden voor de versterking van de sociaal-economische structuur van Groningen zodanig worden ingezet dat ze tevens een antwoord zijn op deze drie sociaal-psychologische problemen van Groningen?

WORDT DE KENNIS GEBRUIKT

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar het publieke debat in de hele provincie Groningen over de vraag hoe de Groninger economie het beste kon worden versterkt. We hebben wel drie interessante workshops meegemaakt in het kader van de critical review. Daar werd dat debat ook gevoerd. Kwamen bovenstaande vragen daar aan de orde? Drie zaken vielen op.

Ten eerste: expliciete kennis kwam in het debat over de versterking van Groningen nauwelijks aan de orde. Bij expliciete kennis gaat het om kennis die is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek. En die kennis is nadrukkelijk aanwezig. Terwijl het debat over de versterking van panden geheel in het teken leekt te staan van het HRA-model, terwijl het debat over de compensatie van waardedaling geheel in het teken stond van het weinig transparante model van Momentum Technologies, en er heel vaak

wordt gesproken over dreigingskaarten, leek de expliciete kennis over het versterken van de regionale economie in het publieke debat nauwelijks te bestaan. Dat is nogal opvallend, omdat je op grond van de kwaliteit van het onderzoek eerder het tegenovergestelde zou verwachten.

Ten tweede: er wordt veel impliciete kennis (kennis gebaseerd op eigen ervaringen of van horen zeggen) in het debat gebracht. Maar van veel van die 'kennis' is zeer onduidelijk of ze generaliseerbaar is. Vaak wordt deze 'kennis' ook door veel andere 'kennis' weersproken. En vooral: deze praktijkkennis vormt een onduidelijk amalgaam met een hoop willekeurige meningen die men niet zelden ook van horen zeggen heeft. Laten we een aantal voorbeelden geven, dan wordt wellicht meteen duidelijk wat we bedoelen. Zo werd gezegd:

“Veel mensen in de bijstand komen nooit meer aan het werk.”

“De sociale werkplaats is de grootste werkgever in Groningen en dat is een scheve situatie.”

“Er is een doelgroep zonder veel opleiding en weinig ervaring voor wie werk het enige perspectief is.”

“Door robotisering en automatisering verdwijnen banen.”

“Vrijwillig werk in de zorg zou betaald moeten worden.”

“Sluit het gebied aan op glasvezel.”

“Bedenk slim openbaar vervoer in plaats van onrendabele buslijnen.”

“Subsidies gaan naar grote bedrijven.”

“Subsidies werken averechts: u krijgt subsidie als u doet wat ik heb bedacht.”

“Het feit dat je goed bent in iets, betekent niet dat je opnieuw goed kunt worden.”

“Sociaal ondernemerschap moet worden gestimuleerd en gefaciliteerd.”

“Richt expert schools op krachtige sectoren.”

“Geef mensen geld dat ze direct kunnen besteden.”

“Sociaal structuur is belangrijk. Investeer in de leefbaarheid van de dorpen.”

“We moeten meer toerisme. Er zijn weinig wandelpaden in het gebied.”

In dat opzicht zijn twee uitspraken van deelnemers aan de critical review dichter bij de waarheid:

“We komen alleen maar met losse flodders”.

“Iedereen roept wat en iedereen heeft gelijk”.

Helaas is het probleem nu juist dat **niet** iedereen gelijk heeft. Omdat er in het debat nauwelijks gebruikt wordt gemaakt van expliciete kennis en omdat iedereen de emmer van het debat vol laat lopen met meningen en privé-ervaringen, waarbij veel meningen weer op privé-ervaringen zijn gebaseerd, ontbreekt in feite elk houvast. Expliciete kennis als referentiepunt ontbreekt.

Ten derde: er bestaat weinig belangstelling voor de vraag **wat** er aan de hand is in Groningen, alle aandacht gaat al snel uit naar het **hoe**, en die vraag wordt meteen verengd tot de vraag: **wie** mag het geld verdelen? Voor alle Groningers is het uitgesloten dat het Rijk dat zou mogen doen, ook al is het Rijk de gulle gever van die € 1,15 miljard ter versterking van de regionale economie. Ook de Groninger instituties worden door de meeste aanwezigen met argwaan bekeken. De lokale gemeenschappen zouden het geld moeten verdelen, en misschien nog wel het liefst **de burger**.

Om de critical review dichterbij de bestaande (expliciete) kennis te brengen, gaven we een andere inhoud aan de afsluitende plenaire bijeenkomst dan we gewoonlijk deden. We vroegen twee ervaren economen om twee inhoudelijke verhalen te houden. Dus niet beginnen met debat, plenair of in workshops, over het bestaande onderzoek, maar eerst maar eens twee presentaties over welk onderzoek er eigenlijk is.

83

Het is onduidelijk hoe de presentaties werden gewaardeerd. Maar het viel op dat de deelnemers nauwelijks inhoudelijk op de presentaties ingingen. De sprekers werden vooral bevraagd over dat ene thema dat blijkbaar iedereen bezighield: wie mag het geld verdelen? Dat het ook dan handig is om te weten hoe je een regionale economie kan versterken, leek niet van belang.

We sloten de plenaire bijeenkomst van de critical review af met een korte inleiding en een debat met één van de kwartiermakers van het Nationaal Programma Groningen, het programma rondom de € 1,15 miljard. Het was treffend dat ook de kwartiermaker zijn presentatie geheel wijdde aan de **wie**-vraag: **wie** mag straks het geld verdelen. In het debat dat op zijn inleiding volgde legden wij hem nog enkele van bovenstaande wetenschappelijke lessen voor. Hij keek vriendelijk en verontschuldigde zich dat ze aan dat soort vragen nog niet waren toegekomen.

CONCLUSIE

Bij de versterking van de sociaal-economische structuur van Groningen stelden wij ons twee vragen: welke kennis is voorhanden en hoe wordt die kennis benut? Drie zaken vallen op.

1. Er is onder wetenschappers veel kennis beschikbaar die hier behulpzaam kan zijn.
2. In het publieke debat in Groningen lijkt die kennis (voorzover wij kunnen waarnemen) nauwelijks een rol te spelen.
3. Er wordt vooral gediscussieerd over de vraag wie straks het geld mag verdelen. Daarbij blijkt een groot wantrouwen jegens de eigen bestuurders en de eigen grote ondernemingen.

Dat roept de vraag op waarom kennis in deze casus zo'n geringe rol vervult. We geven een aantal mogelijke verklaringen.

4. Er is in deze casus wel veel expliciete kennis, maar er zijn geen modellen. Beleidsmakers hebben graag duidelijke onderzoeksuitkomsten. En modellen hebben vaak een grote exactheid. Helaas is dit vaak wel een schijnexactheid, omdat een model wordt gebouwd op vele aannames. Maar als je met die aannames niet vermoeid wilt worden, blijft die exactheid wel over.
5. Modellen zijn niet alleen (schijnbaar) eenduidig in hun uitkomsten, ze suggereren vaak ook helder wat er moet gebeuren. Kijk naar de modellen die de ingenieurs gebruiken bij de versterkingsopgave. In hun modellen wordt meegenomen dat iedereen bij aardbevingen een risico van 1:100.000 mag lopen om te komen overlijden. Daarmee wordt alles beperkt tot de vraag of er voldoende vluchtijd is om het pand te kunnen verlaten voordat het instort. En hoeven we niet meer te discussiëren over de vraag of mensen zich ook veilig moeten voelen, en of huizen en monumenten behouden moeten blijven. Zo verhullen modellen moeilijke politieke discussies en kunnen daarbij behulpzaam zijn voor beleidsmakers die liever geen politieke discussies aangaan.
6. Bij de versterking van de regionale economie gaat het om zachte kennis. Om sociaal-wetenschappelijke kennis. Het gaat niet om technologische kennis, niet om **science**. En de sociale wetenschappen hebben nu eenmaal minder status dan de bèta-wetenschappen. Blijkbaar ook bij beleidsmakers.
7. Het is opvallend dat burgers wel tegen de apodictische uitkomsten van modellen protesteren, maar op voorhand ook niet veel geloof hechten in sociale wetenschappen. Ook bij burgers hebben de sociale wetenschappen blijkbaar een lagere status. Van die wetenschappen die niet zeggen hoe het zit, maar vooral moeilijke vragen opwerpen.

8. Er is ook een zichzelf versterkend effect: als je kennis niet benut, wordt het ook niet meer gezien. Als je bij uitstek geïnteresseerd bent in de vraag wie het geld voor de versterking van Groningen mag verdelen, zijn al die vragen over hoe je het geld het beste besteed, vooral vervelend.

Inmiddels zijn we twee jaar verder. Het Nationaal Programma Groningen is gestart. Er is een programmamaker en er wordt geld uitgegeven. Omdat we daarnaar geen onderzoek hebben gedaan, zou het onjuist zijn om hier over het Nationaal Programma Groningen uitspraken te doen. Dit hoofdstuk ging over het publieke debat dat ten tijde van de critical review plaatsvond over de versterking van Groningen.

8

Tussenstand: kennis in Groningen

HOE BRUIKBAAR IS DE AANWEZIGE KENNIS IN GRONINGEN

Het is tijd om de balans op te maken, om conclusies te trekken die verder strekken dan de afzonderlijke onderwerpen. Hoe bruikbaar was de aanwezige kennis en hoe werd de kennis gebruikt? En welke positie namen de drie partijen in: de wetenschap, de overheid en de samenleving? Daarbij zullen we niet vergeten dat wetenschap, overheid en samenleving veel schakeringen kent.

87

Misschien is het goed om eerst een winstwaarschuwing af te geven. De uitkomsten kunnen nogal verrassend zijn voor mensen die uitgaan van de (wellicht) ideale situatie dat de overheid weloverwogen besluiten kan nemen op grond van een uitgebreide kennis van de situatie en de overheid daarbij een helder onderscheid maakt tussen wat zij weet en wat zij zelf wil.

Misschien is het ook goed om eerst nader te duiden wat we onder **bruikbare** kennis verstaan. Bij bruikbare kennis duiden wij op kennis die tot een waarheidsgetrouwer beeld van de werkelijkheid leidt. Vanuit de aanname dat de overheid effectiever beleid kan ontwikkelen naarmate meer bekend is over de situatie waarop het beleid zich richt.

Hoe bruikbaar is de aanwezige kennis in deze betekenis? Laten we beginnen met de constatering dat alle onderwerpen die in de vijf critical reviews aan bod zijn gekomen werden gedomineerd door technologische kennis, vaak gegoten in modellen met kwantitatieve uitkomsten. Dat zagen we met name bij de dreigingskaarten waarmee de kans op nieuwe bevingen werd geschat en bij de versterking van panden en van het cultureel erfgoed.

Het is goed om daarbij op te merken dat modellen een schematisering van de werkelijkheid zijn. Modellen schetsen per definitie een beperkt beeld van de werkelijkheid. Dat is vanzelfsprekend bij simpele modellen in sterkere mate het geval dan bij modellen die zijn gebaseerd op een groter aantal waarnemingen. Het ene model is ook meer gestoeld op aannames over (veronderstelde) relaties tussen verschijnselen (gaswinning leidt tot aardbevingen) dan het andere. Naarmate een model meer op aannames is gebaseerd en minder op waarnemingen, mogen we aannemen dat de uitkomsten onbetrouwbaarder zijn.

We noemen in de onderzoeksmethodologie een instrument ‘onbetrouwbaar’ als de uitkomsten steeds (onverklaarbaar) grote afwijkingen vertonen. Dat blijkt bij de modellen die in Groningen vaak het geval te zijn. Laten we die stelling verder onderbouwen.

88

- De dreigingskaarten worden in de loop der jaren beter, omdat er meer kennis beschikbaar is over de Groningse ondergrond. De onderzoekers hoeven zich niet meer op een ‘Italiaans grondmodel’ te baseren, zoals aanvankelijk wel het geval was. Niettemin zijn de dreigingskaarten nog steeds onbetrouwbaar omdat ze eerder op aannames zijn gebaseerd dan op waarnemingen. De reden daarvoor is simpel: we weten steeds nog maar bar weinig over wat er onder de grond in Groningen gebeurt. Dat is niet verrassend omdat ‘geïnduceerde’ aardbevingen in de wereld nog maar een korte historie hebben. En de wetenschappers dus nog maar weinig tijd hebben gehad om geïnduceerde aardbevingen te onderzoeken. Daar komt in Groningen bij dat de belangrijkste kennis werd opgebouwd door de partij (de NAM) die de overheid ervan moest overtuigen dat de risico’s van de gaswinning heel klein waren. Dat lange tijd ‘onder de pet is gehouden’ dat gaswinning tot aardbevingen kan leiden, heeft de noodzakelijke vermeerdering van de kennis al die tijd in de weg gestaan.
- De uitkomsten van het risico-onderzoek, samengevat in het complexe HRA-model (dat ten grondslag ligt aan de versterkingsoperatie) met al zijn parameters en al zijn aannames, zijn evident onbetrouwbaar. Dat is ook logisch omdat in het HRA-model de onzekerheid over de kans op aardbevingen wordt vermenigvuldigd met de onzekerheid over de mogelijke gevolgen. In het HRA-model zijn bijvoorbeeld geen gegevens opgenomen over de feitelijke staat van de gebouwde omgeving in het aardbevingsgebied. Het HRA-model gaat uit van een vijftal typen woningen. Bovendien is het HRA-model gebaseerd op de aanname dat alle woningen in het aardbevingsgebied in goede staat verkeren, hetgeen niet het geval is, mede door diezelfde aardbevingen. Het gevolg is dat vooralsnog de uitkomsten van elke HRA-run een verrassing zijn, ook voor de deskundigen die ermee werken.
- Bij de versterking rekenen ingenieurs de aardbevingsbestendigheid door met modellen die (volgens de deskundigen) uitkomsten laten zien die een factor “2 tot

10” van elkaar verschillen. Dat komt mede omdat maar een klein deel van mogelijke ingrepen zijn gecontroleerd aan de hand van metingen in de praktijk, ofwel: gevalideerd. Belangrijker is dat het rekenwerk van de ingenieurs in feite terugvoert op de eerder genoemde dreigingskaarten.

In al deze technologische modellen worden dus onzekere verwachtingen op onzekere verwachtingen gestapeld. Het begint met de onzekerheid over het moment waarop in de diepe ondergrond energie vrijkomt, gekoppeld aan de onzekerheid over de hoeveelheid energie die op dat moment vrijkomt. Vervolgens is het onzeker tot welke grondversnellingen op welke plaats die energie leidt. Ten slotte is het onzeker hoe de daar aanwezige panden de grondversnellingen opvangen. In die onzekere situatie is het aan de onderzoekers om in te schatten hoe groot de kans is dat iemand bij het instorten van zijn huis wel of niet zal overlijden.

Deze keten van modellen is eigenlijk op voorhand al kansloos omdat we nauwelijks weten wat zich in die diepe ondergrond afspeelt. Als het eerste model al op drijfzand is gebouwd, gaat de uitkomst van de modellenketen steeds grotere afwijkingen vertonen. Zoals aardbevingen in een slappe bodem tot veel grotere grondversnellingen leiden dan in een rotsige ondergrond.

Onmiskenbaar is er de laatste jaren hard aan de modellen gewerkt. Zo wordt de dreigingskaart van de NAM, die zich baseert op aannames over de compactie van de ondergrond door de gaswinning, gevalideerd aan de dreigingskaart van het KNMI, die is gebaseerd op de feitelijke bewegingen in de ondergrond (hetgeen dus iets anders is dan de grondversnellingen die aan de oppervlakte plaatsvinden). Tegelijkertijd werd in 2021 bekend dat de metingen van de KNMI de bodembeweging structureel hebben onderschat. Het blijft dan ook verbazen dat het HRA-model en de ingenieursmodellen die bij de versterking worden gebruikt, niet worden gevalideerd aan de feitelijke schade die bij bevingen is opgetreden.

[Na de critical reviews is het HRA-model van de NAM vervangen door het SDRA-model van TNO. Daarmee is het model in semi-publieke handen gekomen. Bovendien heeft TNO het model ontwikkeld in opdracht van het Ministerie van EZK. In de praktijk is er nog geen verschil te merken. Dat was ook niet te verwachten omdat TNO niet plotse-ling meer weet van de ondergrond dan de NAM. Je mag zelfs verwachten dat TNO veel moeite heeft moeten doen om enigszins de kennis van de NAM te evenaren.]

Hoe dominant de technologische modellen in het aardbevingsdossier ook zijn, met bovenstaande conclusies mag niet de indruk ontstaan dat alle expliciete kennis hier onbetrouwbaar is:

- Bij de waardedaling was het onderzoek aanvankelijk niet erg bruikbaar, omdat maar weinigen een helder idee hadden van de gehanteerde methoden. Daarmee

was onduidelijk hoe valide en betrouwbaar (consistent) de uitkomsten van het onderzoek waren. Dat probleem lijkt verleden tijd nadat een overheidscommissie transparant heeft aangegeven hoe de waardedaling per woning moet worden bepaald. Overigens heeft het nieuwe onderzoek twee problemen nog steeds niet opgelost: ten eerste kan generieke kennis over waardedaling per gebied niet één op één worden doorvertaald naar individuele panden en ten tweede zegt de formele waardedaling van huizen weinig over het leed dat de bewoners is aangedaan.

- Er moet inmiddels veel kennis zijn over de schade die overal in het gebied door aardbevingen is ontstaan. Dat is belangrijke kennis. Helaas wordt deze kennis niet gebruikt voor het valideren van de modellen.
- De casus over ‘de sociaal-economische versterking van Groningen’ gaf veel bruikbaar (sociaal-wetenschappelijk) onderzoek te zien. Bijvoorbeeld: wie de regionale economie wil versterken doet er goed aan om aan te sluiten bij de economische potentie van het gebied. Of: subsidies hebben alleen zin als ze aanzetten tot investeringen die anders niet zouden zijn gedaan. Of: het heeft weinig zin om de verdeling van subsidies te baseren op de kracht van de lobby’s. Dit is expliciete kennis die niet leidt tot stellige uitspraken over individuen en panden, zoals we die van de technologische modellen gewend zijn, maar die wel aanleiding geeft tot tal van vragen over het overheidsbeleid. En dus zeer bruikbaar is voor een overheid die effectief wil zijn.
- In het algemeen is er veel sociaal-wetenschappelijk onderzoek dat in het publieke debat over de Groninger aardbevingen bruikbaar was geweest (en nog steeds bruikbaar is). Bijvoorbeeld het vele onderzoek dat onder de Groninger bevolking in de afgelopen jaren is verricht en dat het oplopend wantrouwen van de Groningers goed kan verklaren. Dat gaat om generiek onderzoek, maar ook om onderzoek dat de beleving en het psychisch welbevinden van burgers direct koppelt aan de plek waar men woont en aan de persoonlijke ervaringen als gevolg van de aardbevingsproblematiek.
- Het is de vraag hoe bruikbaar de expliciete kennis van het cultureel erfgoed was. Of zien we hier vooral verschillende perspectieven op een onderwerp dat ook nog eens verschillend wordt gedefinieerd? Of draait het in deze casus zelfs vooral om meningen die op praktijkervaring zijn gebaseerd? We stellen vast dat door beleidsmakers, burgers en deskundigen verschillend over het onderwerp wordt gedacht. In ieder geval laat het debat over de ‘kennis’ zich hier niet onderscheiden van een politiek debat over hetzelfde onderwerp. De overheid wordt hier vooral bepaalde meningen opgedrongen en niet geholpen door een beter begrip van het onderwerp.

- Tenslotte speelt impliciete kennis, de kennis op basis van de ervaring in de praktijk, in de verschillende casus een (kleine) rol. Hoe bruikbaar is die kennis? Laat duidelijk zijn dat die praktijkkennis zich vooral beperkt tot de eigen woning of tot het eigen monument. En dat veel kennis van burgers over de aardbevingen overdekt is met een dikke laag van wantrouwen richting de overheid en de NAM. Maar toch is niet op voorhand duidelijk dat die praktijkkennis niet bruikbaar zou zijn. De Stichting Groninger Kerken heeft in ieder geval zoveel kennis over de eigen kerken in huis, dat het bestuur besloot om de versterking aan hun kerken voorbij te laten gaan.

We concluderen voorlopig dat er in de Groningse casus veel technologische kennis bestaat, dat die technologische kennis opvallend weinig zekerheid biedt en dat die kennis om die reden minder bruikbaar is voor de onderbouwing van het beleid.

HOE WORDT DE KENNIS GEBRUIKT IN GRONINGEN

Kennis heeft betrekking op de vraag hoeveel risico mensen lopen, beleid gaat over de vraag hoeveel risico mensen mogen lopen. Kennis heeft betrekking op de vraag hoeveel huizen minder waard zijn door de aardbevingen, beleid gaat over de vraag in welke mate mensen voor die waardedaling moeten worden gecompenseerd. Het gebruiken van kennis betekent dus niet meer of minder dan het optimaal meenemen van de kennis in de overwegingen die aan het beleid ten grondslag liggen.

91

De eerste vraag is dus welke kennis in Groningen zo goed mogelijk wordt meegenomen in de overwegingen die aan het beleid ten grondslag liggen.

- De dreigingskaarten (die overigens inmiddels anders worden genoemd) bepalen de grenzen van het gebied en definiëren daarom als het ware ook het probleem: binnen de contouren van de dreigingskaarten zijn er bevingen die het gevolg zijn van de gaswinning, daarbuiten komen ze formeel niet voor. Hoewel men tegenwoordig minder zwart-wit met de contouren van de dreigingskaarten omgaat, zijn de dreigingskaarten de start van het HRA-model en zijn ze alleen al daarom dominant aanwezig in het aardbevingsbeleid. Ook het Instituut Mijnbouwschade gebruikt de dreigingskaarten voor de afhandeling van de schades.
- Het is evident dat het HRA-model (tegenwoordig: SDRA-model) een dominante plaats inneemt in het debat over de versterking. In de systeemwereld van het beleid is het HRA-model het uitgangspunt. Het is één van de redenen waarom de versterking maar niet op gang wil komen. Elke keer wordt op nieuwe uitkomsten van de HRA gereageerd, waardoor het feitelijke werk vaak ernstig wordt vertraagd. Maar in de praktijk is het niet houdbaar gebleken om volledig op de uitkomsten van het HRA-model af te gaan. Daarvoor zijn de uitkomsten van de verschillende

HRA-runs te afwijkend en niet uitlegbaar voor de burgers. Zo vervult het HRA-model uiteindelijk slechts een rituele functie in de versterking.

- De modellen waarmee ingenieurs voor elk afzonderlijk pand de risico's berekenen en vervolgens berekenen welke versterking nodig is om die risico's binnen wettelijke grenzen beheersbaar te houden zijn bepalend voor de versterking. Hoewel het veel tijd en veel geld kost, moet in principe elk pand modelmatig worden doorgerekend.
- Het onderzoek naar de waardedaling speelt een grote rol bij de bepaling van de compensatie die aan eigenaren wordt toegekend. Oorspronkelijk werd er alleen gecompenseerd bij de verkoop van een pand, tegenwoordig hebben alle eigenaren van panden recht op compensatie.

De vervolgvraag is welke kennis schijnbaar niet optimaal of zelfs in het geheel niet wordt meegenomen in de overwegingen die aan het beleid ten grondslag liggen.

- De sociaal-wetenschappelijke kennis die een nuttige onderbouwing van het beleid ter versterking van Groningen (regionale economie) zou kunnen vormen, werd tijdens de critical review over dit onderwerp geheel genegeerd. Het debat ging vooral over de vraag wie het geld mag verdelen.
- De sociaal-wetenschappelijke kennis die een licht werpt op de onvrede en het wantrouwen onder de Groningse bevolking speelt ogenschijnlijk geen rol in het beleid. Dat is ook logisch als je uitgaat van de premisse dat de aardbevingen ten gevolge van de gaswinning het probleem zijn dat moet worden aangepakt. Maar misschien is die premisse wel onjuist. Zo is bekend dat schade en versterking beide gepaard gaan met stress. Misschien moeten we dan ook wel concluderen dat niet de aardbevingen het grootste probleem zijn, maar de (inadequate) reactie van de overheid. Een ander probleem vergt andere kennis.
- De kennis over cultureel erfgoed speelde bij de versterking geen rol, omdat veiligheid en niet erfgoed het leidend criterium is bij de versterking. Het kan ook zijn dat veiligheid leidend is omdat de kennis over het cultureel erfgoed niet goed bruikbaar is.
- De praktijkkennis van bewoners speelt nagenoeg geen rol in het beleid. De versterking geeft daarvan een heel treffend beeld: pas als alle modellen hebben gedraaid wordt de burger iets gevraagd. Er zijn enkele uitzonderingen: het experiment met de versterking van het dorp Krewerd bijvoorbeeld. Hier maakt men juist bij uitstek gebruik van praktijkkennis van bewoners, van aannemers en van constructeurs. Hier komen (voorlopig) geen HRA-model of ingenieursmodellen bij kijken.
- De kennis over schade wordt nauwelijks benut in het beleid. Het is opvallend dat

er nooit een poging is gedaan om een goede dataset van de schade te maken. Zo is ook nooit gekozen voor de optie om de versterking vooral te richten op de gebieden waar veel schade is geleden in het verleden.

Uit deze simpele opsommingen trekken we de conclusie dat het vooral de modellen zijn waaraan grote waarde wordt gehecht en dat technologische kennis het beleid domineert. De kennis van de sociale wetenschappen wordt nauwelijks meegenomen in de overwegingen. Dat is een intrigerende conclusie, die om een verklaring vraagt. Waarom die grote voorkeur voor modellen, waarom die voorkeur voor technologisch onderzoek boven sociaal-wetenschappelijk onderzoek? Op grond van de critical reviews is die verklaring niet eenduidig te geven. We kunnen slechts enkele veronderstellingen doen.

- We mogen verwachten dat het te maken heeft met de status van wetenschap. Technologie heeft een hogere status dan sociale psychologie. In de wetenschap en in de samenleving. Dat is niet onbelangrijk voor een politicus die zijn beleid permanent moet verdedigen in de samenleving. Zeker niet als het beleid sterk onder druk staat.
- De uitkomsten van die modellen zijn anders dan de uitkomsten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Modellen hebben schijnbaar heldere uitkomsten: vaak gaat het om één getal. Sociaal-wetenschappelijk onderzoek roept in dit dossier vooral nieuwe vragen op.
- We kunnen het ook anders formuleren. In de woorden van één van de referenten: “Technische kennis probeert het probleem op te lossen, sociaal-wetenschappelijke kennis probeert het probleem te begrijpen.” Juist door sociaal-wetenschappelijke kennis wordt de vraag opgeroepen: wat is hier het echte probleem? Gaat het hier om de fysieke gevolgen van aardbevingen of om de mentale gevolgen? De NAM en de overheid hebben het probleem echter vooral gedefinieerd als een fysiek probleem. De overheid is om die reden feitelijk veel meer bezig met huizen dan met mensen.
- In dat opzicht kunnen we zeker stellen dat bruikbaarheid een **contextueel** begrip is. Het gaat altijd om de vraag: bruikbaar waarvoor? Onderzoek kan nog zo betrouwbaar zijn, maar het kan tegelijkertijd geheel onbruikbaar zijn voor het probleem dat de overheid definieert.
- Er is sprake van een **lock-in** bij wetenschappers. Als je eenmaal bent begonnen met een model, heb je altijd de neiging om kritiek te beantwoorden met een verdere verfijning van je model. Dat is wetenschappers eigen, ook als er andere mogelijkheden zijn. Je zou bijvoorbeeld de versterking van dorpen heel goed kunnen baseren op de schade die eerder in het dorp heeft plaatsgevonden. Bovendien zijn

alle modellen en instrumenten erop gericht om het risico zo accuraat mogelijk te voorspellen, **omdat** het beleid zo nadrukkelijk op de fysieke veiligheid is gericht. We houden graag vast aan wat we hebben.

- Een vergelijkbare **lock-in** doet zich voor bij de overheid. Mogelijk wordt die lock-in aanzienlijk versterkt door het falen van het beleid. Omdat het schadeherstel zo lang niet van de grond kwam, omdat de versterking nog steeds niet van de grond komt, omdat de politieke druk steeds heftiger werd, wordt het steeds aantrekkelijker om een technocratisch beleid te voeren. Om zo min mogelijk fouten te maken heeft de overheid zich steeds meer vastgeklampt aan de ogenschijnlijk solide technische oplossing van een technisch probleem. En juist daardoor werden fouten gemaakt. Zo ontbrak de ruimte om met sociaal-wetenschappelijke kennis het probleem echt te begrijpen en daarmee ook anders te definiëren. Het bleef te veel gaan over huizen en over fysieke veiligheid en te weinig over mensen en leefbaarheid. En het werd al helemaal onmogelijk om toe te geven dat het inadequate optreden van de overheid gaandeweg misschien wel een groter probleem werd dan de aardbevingen zelf. Juist door meer aandacht te hebben voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek zou de pijnlijke mismatch tussen probleem en oplossing kunnen zijn voorkomen.

WETENSCHAPPERS

In het debat over academic science versus public science ligt de suggestie besloten dat de wetenschappers zich in twee ongeveer gelijke groepen laten verdelen: wetenschappers die bovenal geïnteresseerd zijn in het achterhalen van de ‘waarheid’ en wetenschappers die toegepast onderzoek doen voor overheid of andere partijen. In Groningen is eerder sprake van een driedeling:

1. De academische wetenschappers, die bovenal geïnteresseerd zijn in het achterhalen van de ‘waarheid’. En: in het vinden van nieuwe budgetten om verder onderzoek te kunnen doen.
2. De dienstbare wetenschappers, die met grote integriteit onderzoek doen voor de overheid, maar die uiteindelijk veel meer betrokken zijn bij hun onderzoek dan bij de keuzes die beleidsmakers later maken.
3. De publieke wetenschappers, soms eerder met expertise op een ander terrein, die meer werk maken van het promoten van een ander beleid dan aan het doen van goed onderzoek.

In de casus ‘Groningen’ lijkt de tweede categorie het grootst en is de derde categorie een restverschijnsel. Het neemt niet weg dat die paar wetenschappers uit de derde categorie onevenredig veel aandacht krijgen in de media.

Daarbij moet worden gezegd dat de deskundigen uit de wereld van het cultureel erfgoed zich moeilijk laten plaatsen. Wij twijfelen niet aan hun deskundigheid, maar hun oordeel is vaak te normatief om eenvoudig met anderen te kunnen worden gedeeld.

Omdat zoveel wetenschappers primair op hun eigen onderzoek zijn gericht verloopt het gesprek tussen wetenschap enerzijds en beleid en samenleving anderzijds niet altijd even gemakkelijk. Wetenschappers hebben vaak de neiging om hun eigen taal te spreken, en worden daardoor niet altijd goed begrepen door beleidsmakers en burgers.

Omgekeerd leidt die grote gerichtheid op (het eigen) onderzoek ertoe dat er weinig conflicten zijn tussen wetenschappers en beleidsmakers en dat, als er conflicten zijn, deze zich vaak voordoen tussen wetenschappers onderling.

BELEIDSMAKERS

De houding van de beleidsmakers lijkt gedreven door één gedachte: laten we het niet politiek maken, laten we dit technische probleem vooral zo goed mogelijk technisch oplossen. Zo vallen de volgende keuzes op:

- Het beleid richt zich vooral op de fysieke gevolgen van de aardbevingen; schade moet worden hersteld en huizen moeten worden versterkt. Als er al aandacht is voor de psychische belasting van de bevolking, dan wil men die belasting toch vooral wegnemen door het fysieke ongemak te verhelpen.
- Er bestaat bij de beleidsmakers een grote voorkeur voor technische modellen die eenduidige antwoorden suggereren in plaats van onderzoek dat vragen oproept.
- Ook als de schijnexactheid van de modellen zichtbaar wordt, blijven beleidsmakers zich vastklampen aan die modellen. Voorbeeld: als de uitkomsten van de HRA onverklaarbaar zijn worden alle gevallen die eenmaal het predicaat '(licht) verhoogd risico' hebben gescoord, toegevoegd aan het programma.
- Risico-aversie is bij beleidsmakers geen onbekend fenomeen. Het streven naar rechtsgelijkheid en rechtszekerheid zijn vanzelfsprekende pijlers van de overheid. Maar hier lijkt ook sprake van een lock-in: de overheid is door al het wantrouwen van de bevolking onzeker geworden. En zoekt daarom zekerheid bij modellen die in zekere zin zekerheid beloven. Het cynische is, dat het wantrouwen in de samenleving juist wordt gevoed door beleidsmakers die zich vastklampen aan modellen waarvan de uitkomsten vaak nauwelijks zijn uit te leggen.
- Steeds weer proberen de beleidsmakers zo dicht mogelijk bij de kennis te blijven, om (grote) politieke keuzes te voorkomen. Of om die keuzes op zijn minst uit te stellen. Bij de waardedaling besloot niet de overheid, maar de rechter dat iede-

re woningeigenaar daar recht op had en niet alleen de eigenaren die hun woning toevallig verkochten. De vraag of de waardedaling misschien ruimhartig moet worden gecompenseerd, werd door de overheid omzichtig vermeden. Het antwoord op de vraag kwam nota bene van de onderzoekers (ook nog eens op methodologische gronden). Bij de versterking bepalen de ingenieurs uiteindelijk hoeveel er moet gebeuren. Bij de schadeafhandeling wordt alleen de cosmetische schade hersteld, en de rest wordt eventueel ooit meegenomen in de versterking. Zo worden elke keer politieke keuzes ontlopen.

- Bovenal lijkt de overheid te weinig ruimte te hebben om nog eens fundamenteel na te denken over wat het probleem werkelijk is. De probleemperceptie van de overheid is tamelijk eenduidig: het gaat om een technisch probleem dat een technische oplossing behoeft. Het gaat over huizen en veiligheid. Sociaal-wetenschappelijk onderzoek suggereert dat het mentale probleem wellicht groter is en dat het meer om mensen en leefbaarheid in Groningen gaat. Maar de bestuurders en de politici lijken te vast te zitten in hun eenmaal gekozen probleemperceptie. En zo wordt ook niet onderkend dat het inadequate optreden van de overheid voor veel Groningers misschien wel erger is dan de gevolgen van de aardbevingen.

BURGERS

96

Wat is ten slotte de plaats van de burgers in die krakende relatie tussen kennis en beleid in Groningen? Omdat de overheid zoveel van haar beleid en keuzes overlaat aan de wetenschap en al haar keuzes bij voorkeur ophangt aan technologisch onderzoek, staan de burgers hier per definitie langs de zijlijn. Dat is niet verrassend als de grondhouding van de overheid is om de aardbevingen bij voorkeur als een managementprobleem te zien.

Bovendien: veel van dat onderzoek gaat de gemiddelde burger werkelijk boven de pet. Er mag een enkele toevallige burger zijn die de dreigingskaarten wel goed kan interpreteren, maar over het algemeen zijn dreigingskaarten, HRA en ingenieursmodellen voor de meeste burgers niet te bevatten.

Er zijn mensen die in de ‘wisdom of the crowds’ geloven, maar bij deze technologische hoogstandjes is het hoogst naïef om te denken dat de Groninger bevolking gezamenlijk meer weet dan de modellenbouwers van de NAM of van TNO. Bij de Waarderegeling viel het op hoe weinig burgers tegen de aangeboden compensatie voor de waardedaling in beroep gingen. Het argument luidde vaak: “Men wil ervan af zijn”. Het huis is verkocht, waarom dan nog een slepende procedure beginnen tegen de NAM voor een paar honderd euro? Maar de gemiddelde burger ging vermoedelijk ook niet in beroep omdat hij of zij geen idee had hoe de NAM dat compensatiebedrag had vastgesteld.

Natuurlijk, veel burgers kenden hun eigen huis. Ze wisten hoe ze hun eigen monument moesten onderhouden. Maar van die kennis werd door de beleidsmakers nauwelijks gebruik gemaakt. Modellen stonden voor de beleidsmakers voorop en praktijkkennis kon daar per definitie niet tegenop.

Die combinatie is dodelijk geweest voor de relatie tussen overheid en burgers: je eigen kennis wordt onvoldoende benut en de kennis die het publieke debat steeds domineert, begrijp je niet. Die combinatie is een belangrijke voedingsbodemp geweest voor het wantrouwen van de Groninger bevolking tegenover de overheid.

Natuurlijk, dat wantrouwen is niet alleen gevoed door een paar onbegrijpelijke modellen en door onbegrijpelijk onderzoek. Een gevoel van achterstelling is het aardbevingsgebied niet vreemd. Achterstelling van het Ommeland ten opzichte van de stad Groningen en vooral achterstelling ten opzichte van het Westen van het land. Men leeft in een krimpende regio en ziet dat veel aandacht en veel geld van de Rijksoverheid naar elders gaat. Dat latente wantrouwen is sterk gevoed door het jarenlang ontkennen van een directe relatie tussen aardbevingen en gaswinning. En door de innige band van de overheid met de NAM. Het latente wantrouwen is daarna echt manifest geworden door het inadequate handelen van de overheid én door de onbegrijpelijkheid van al die modellen en al dat onderzoek.

9

ESSAY

Kennis en Schiphol

Johan Weggeman

In dit essay verken ik hoe de wisselwerking tussen kennis en beleid in de aanpak van geluidsoverlast rond Schiphol verschilt en overeenkomt met die van de aardbevingen in Groningen. Daarbij maak ik gebruik van de ervaringen die ik sinds 2009 heb opgedaan als secretaris van de Alderstafels en later van de Omgevingsraad Schiphol. De observaties en taxaties in dit essay hebben zeker niet de pretentie om het 'laatste woord' te zijn, maar zijn uitsluitend bedoeld als input voor een dialoog over de hoofdvraag dat ten grondslag ligt aan dit essay: 'Worden de waarnemingen in Groningen over de wisselwerking tussen kennis en beleid herkend vanuit de casuïstiek rond het geluidsbeleid Schiphol?'

99

CONTEXT

De vergelijking van 'Groningen' en 'Schiphol' dringt zich al snel op: gaswinning veroorzaakt bevingen in Groningen en luchtvaart veroorzaakt geluidsoverlast rondom Schiphol. Het zijn beide maatschappelijke problemen met een majeure impact op de omgeving die door de mens zelf zijn gecreëerd. Samenleving en overheden moeten er mee leren omgaan. Hoe krijgt dat leren invulling? En wat is de rol van kennis daarbij?

Nederland herbergt met Schiphol een van de grootste luchthavens van Europa. De negatieve externe effecten slaan bij de groei van de luchthaven onmiskenbaar in de samenleving neer. Het is de basistaak van een overheid om burgers te beschermen tegen externe risico's. Rond Schiphol wordt die rol ook gezocht, getuige decennialange reeksen van beleid en regelgeving. Maar daar is niet alles mee gezegd. Diezelfde beschermende overheid heeft nog andere rollen. De rol van vergunningverlener aan de exploitant. En niet te vergeten: de rol van hoeder van de nationale economie en tevens die van baathebber, namelijk als aandeelhouder in de luchthaven en zijn grootste homecarrier.

Dat met die rollen wringt natuurlijk. Bij Groningen zagen we dat dit bijdroeg aan de ontkenning van de relatie tussen gaswinning en bevingen. Bij Schiphol is zo iets niet mogelijk. Dat zou je denken althans. Oorzaak en gevolg zijn bij vliegtuiggeluid namelijk voor de menselijke zintuigen simultaan waarneembaar. Anders dan bij de relatie tussen gaswinning en bevingen. En ondanks dat scherpe onderscheid is er toch een onderliggend politiek-bestuurlijk mechanisme dat sterk overeenkomt. Ik noem dat mechanisme hier: ont koppeling. Een ont koppeling van oorzaak en gevolg. Hoe dan?

Bij Schiphol wordt voor een ont koppeling tussen de ontwikkeling van het verkeersvolume en de mate van geluidsoverlast met name de toekomst 'te hulp geroepen'. Misschien wel het meest pregnant tot uitdrukking komend in de Planologische Kernbeslissing uit 1995. Daarin zijn twee beleidsdoelstellingen neergelegd: het versterken van de mainportfunctie van de luchthaven Schiphol én een gelijktijdige verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu in de omgeving van de luchthaven. De bekende 'dubbeldoelstelling' in het luchtvaartbeleid. Die dubbele doelstelling is een nobel streven. Maar gaat die ont koppeling in de werkelijkheid ook altijd op?

Het geloof in de ont koppeling is na de PKB uit 1995 in ieder geval niet verdwenen. Beleidsmakers houden zich nog graag vast aan positieve toekomstige ontwikkelingen. Dat uit zich in de beleidsvocabulaire in woorden als ambities, doelstellingen, win-win, groeien in balans en verdienmodel, krimpende contouren. En dat beleid, gebaseerd op toekomstige ontwikkelingen, vergt prognoses. En geen prognoses zonder modellen en aannames. Innovaties (in de toekomst) spelen daarin een belangrijke rol. Innovaties zoals die tot uitdrukking kunnen komen in vlootvernieuwing of in verhoging van de piekcapaciteit. En zo sluipt de mogelijkheid tot ont koppeling van verkeersontwikkeling en geluidsoverlast in de omgeving langzaam in de modelwerkelijkheid. Of die ont koppeling ook in de leefwereld van omwonenden optreedt, is een ander verhaal. Daarvoor is op z'n minst inzicht nodig in nog iets anders dan prognoses: realisaties.

De realisaties zijn vrij eenvoudig te achterhalen, zou je denken: 'Geef maar eens een overzicht van de gerealiseerde geluidsontwikkeling rond Schiphol van 1970-2020'. Maar er is geen wetenschapper in de wereld te vinden die zich daarmee bezighoudt! Planbureaus en beleidsmakers kijken van nature liever vooruit met prognoses. Bij de exploitant is dat niet anders.

Niettemin is de exploitant – samen met de luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) – vrijwel de enige, in ieder geval de meest complete, bron van realisatiedata. Door derden (buiten de sector en buiten een klein aantal sterk van de sector afhankelijke onderzoeksbureaus) wordt het als vrijwel onmogelijk ervaren om goede berekeningen uit te voeren of te laten uitvoeren zonder input van de sector. Het meetnetwerk is eveneens in eigendom van de luchthaven, net als de verwerking en ontsluiting van de data die dit netwerk genereert. Deze afhankelijkheid geldt ook voor de klachtenregis-

tratie en -analyse. Deze vindt plaats door het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS) onder Toezicht van het bestuur dat wordt gevormd door Schiphol en LVNL.

De exploitant en de luchtverkeersleiding zijn verplicht deze data te verzamelen. Zij moeten zich namelijk over de realisaties van het afgelopen (half)jaar verantwoorden bij de onafhankelijke inspecteur. Dat gebeurt op basis van normen en (reken)voorschriften die gericht zijn op het afgelopen (half)jaar. Longitudinaal kijkt echter niemand standaard in retrospectief naar realisaties. Tot Hans Alders in 2019 omkeek. En in zijn voetsporen Pieter van Geel het jaar daarop. Wat zagen zij? Een toename van het aantal ernstig gehinderden sinds de volledige ingebruikname van de Polderbaan in 2004 met 50 procent (van 100.000 naar 150.000).

Evenzeer gelden er beperkingen bij het analyseren van de relatie tussen de ontwikkelingen in het vliegverkeer en de ontwikkeling in de geluidsbelastingen in de hinderbeleving. Het meest intrigerende voorbeeld van de afgelopen jaren is het fenomeen van zogenaamde glijvluchtlandingen met vaste naderingsroutes.

Bij glijvluchtlandingen blijft het landende toestel langer hoog vliegen om vervolgens in het laatste deel van de vlucht met verminderd motorvermogen naar de landingsbaan te 'glijden'. Het wordt al sinds tijden als wenkend perspectief geschetst. Het heeft er ook alle schijn van. Tot op de dag van vandaag rekenen gerenommeerde instituten voor dat dit tot een forse geluidswinst leidt, waarna het in beleidsstukken terecht komt. En daarom is de teleurstelling en frustratie sterk bij de uitwerking. Dan blijkt dat de vaste route die aangehouden wordt bij de glijvluchtlandingen leidt tot een forse reductie van de baancapaciteit. Daardoor is er vaker de inzet van een tweede baan nodig. Aan de kop van die baan staan meer woningen. Resultaat: de hinderbeperking van het hoger aanvliegen heeft bij concrete implementatie tot op heden niet opgewogen tegen de hindertoename van de noodzakelijk grotere inzet van een tweede baan.

Het begrijpen van de mechanismen die hinder bepalen, is ook in sociologische zin aan de orde. In hoeverre wordt hinderbeleving rond Schiphol beïnvloed door een generatie-effect? En dat er conjuncturele effecten zijn weten we, maar hoe sterk zijn die en hoe werken die? En niet te vergeten: nieuw gehinderden blijken in de praktijk toch echt anders te reageren op vliegtuiggeluid dan bestaande gehinderden. Hoewel ze in het rekensysteem van dosis-effect-relaties als gelijk worden verondersteld. Nooit zal ik de inschattingfout vergeten die ik maakte toen ik, na jaren informatieavonden rond Schiphol, een informatieavond organiseerde rond Lelystad. Bij het zoeken van een geschikte zaal ging ik uit van het aantal aanwezigen op een doorsnee avond in de regio Schiphol. De veronderstelling was dat dit aantal als maatstaf zou kunnen dienen voor de belangstelling rond Lelystad. Dat was de gedachte. Er waren echter die avond drie vervolgsessies nodig en de volgende avond konden we terugkomen.

DE BRUIKBAARHEID VAN DE AANWEZIGE KENNIS

Rond het Schipholbeleid zijn er grofweg vier dominante bronnen van kennis aan te wijzen die relevant zijn voor het beleidsdebat:

1. ervaringskennis van de sector (operationele deskundigheid)
2. ervaringskennis van de omgeving (beleving)
3. geëxpliciteerde kennis als beleidsonderbouwing (modellenkennis op basis van prognoseberekningen)
4. metingen op basis van realisaties.

Het instandhouden van een luchthaven met een groot bestemmingennetwerk is een vernuftig huzarenstukje waarbij veel operationele kennis en kunde om de hoek komt kijken. Het ontwerpen en uitbaten van een luchthaven met een operationeel betrouwbare inzetbaarheid van banen is daarbij slechts één element. Daarbij zijn de ligging en de inzetbaarheid van de banen bepalend voor de voetafdruk van het geluid in de omgeving. Daarnaast bepalen de kennis en de vaardigheden van de luchtverkeersleiding bij uitstek de veilige, efficiënte en milieuvriendelijke afhandeling van het verkeer. De luchtverkeersleiders zijn verenigd in een heus gilde: het Nederlandse Luchtverkeersleiders Gilde. En de derde pijler van operationele kennis is de architect en uitbater van het internationaal concurrerende verbindingennetwerk. Het vergt veel marktkennis, logistieke kennis en technisch-operationele kennis van homecarrier AF/KLM om zo'n voor Nederland indrukwekkend netwerk in de lucht te houden.

102

Met die indrukwekkende hoeveelheid operationele kennis hebben de luchtvaartpartijen direct een dominante positie in het beleidsdebat. Je moet als beleidsmaker toch wel enig lef tonen als je de dwarswindlimieten omhoog wilt schroeven om daarmee de omgeving minder geluidsoverlast te bezorgen. Of als je het aantal vluchtafhandelingen per baan (baan capaciteit) bespreekbaar wilt maken zodat er minder gebruik gemaakt hoeft te worden van meer overlast bezorgende banen. Of als je wilt dat er duidelijker afspraken worden gemaakt tussen de luchthaven en de homecarrier om het voor de omgeving gewenste verkeersbeeld op de luchthaven te scheppen. Voor beleidsmakers lijkt enige respectvolle distantie ten opzichte van de operationele kennis toch wel een basiseis om mee te kunnen doen. Dit wordt versterkt door de institutionele borging van een zelfstandige beoordeling en toepassing van kennis door in de sector opererende partijen. Zo zien de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de Autoriteit Consument en Markt in bovengenoemde voorbeelden er op toe dat de rol van de kennisdrager niet 'verpolitiekt' door de kennis ongelimiteerd te delen of onderwerp van onderhandeling te maken.

Een eveneens krachtige bron van (ervarings)kennis in het beleidsdebat rond Schiphol is beleving. Wie daarbij even het respect voor deze bron uit het oog verliest, zal het snel genoeg voor de voeten geworpen krijgen: “Wij zijn toch de oren?” Menig ‘gratis cursus voor beleidsmakers’ heb ik de afgelopen jaren mogen volgen op bewonersbijeenkomsten. Veel van de beleidsrelevante kennisvragen zijn daar ontstaan, op de plek waar ervaringsdeskundigheid en geëxpliciteerde beleidskennis schuren. Daar waar leefwereld en systeemwereld elkaar ontmoeten. En waar ik dan met al mijn geëxpliciteerd onderbouwde kennis tegen de muur oloop die ‘beleving’ heet.

Een van de scherpste voorbeelden is de geluidsmaat dB(A) Lden. Volgens alle deskundige geluidsexperts van gerenommeerde instituten als RIVM toch echt het beste wat we hebben om de omvang van geluidsemissies in beeld te brengen. En als dat zo door de deskundigen wordt gewaardeerd, dan gebruik je dat toch voor een verantwoorde onderbouwing van je beleidskeuzes? Als je dat ambachtelijk allemaal netjes doet, doorloop je cum laude het Haagse systeem. Maar dan. Dan schrijf je je vervolgens een keer in voor de gratis cursus. Zelfverzekerd start je met de presentatie van het verhaal. Bij slide 1 van de resultaten is de eerste vraag: “Zijn deze effecten berekend of gemeten?” Gevolgd door een opmerking elders uit de zaal: “Meneer, L_{den}-nen en jaarcontouren horen wij hier niet, wij horen dB’s van vliegtuigen.”

Op het wrijvingsvlak van leefwereld en systeemwereld ontstaan mooie praktische kennisinstrumenten voor wie bereid is om de verbazing over de discrepantie tussen leefwereld en systeemwereld te vertalen in een kennisvraag. Zo ontstond de afgelopen jaren bijvoorbeeld concreet:

103

- Ruimte om te experimenteren in de praktijk
- ‘Röntgenfoto’ van individuele leefomgeving ten opzichte van feitelijk gevlogen vliegpaden
- Geluidssimulatie
- Monitor lokaal geluid
- Ontwerp regionaal meetsysteem met piekbelastingen en citizen science
- Critical reviews
- Huiskamergesprekken

Dit als aanvulling op de geëxpliciteerde kennis bij de beleidsonderbouwing. Die explicitering vindt in verregaande mate plaats in een hele gedetailleerde technische regeling: Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol. Wie daar een blik op werpt, treft een enorme hoeveelheid uitgewerkte technische voorschriften hoe berekeningen moeten worden uitgevoerd. Je voelt diep respect als iemand met al die voorschriften

uit de voeten kan. Ook na meer dan tien jaar ervaring met tal van afwegingen, zou ik niet graag een tentamen over dit document afleggen. Alleen Schiphol en een beperkt aantal onderzoeksbureaus – die de brondata van Schiphol en/of LVNL aangeleverd krijgen – zijn in staat om aan de hand van deze voorschriften geluidsberekeningen uit te voeren.

Hoe geëxpliciteerd de kennisvergaring ook is, eenduidigheid van de kennis in het beleidssysteem wordt langs deze route nooit bereikt. Daarom zie je in de langjarige geschiedenis van het beleidsdossier elke keer weer de zoektocht (de noodzaak) om in gezamenlijkheid tot **fact finding** te komen. Zie de poging eind jaren negentig met de instelling van het Tijdelijk OverlegPlatform Schiphol (TOPS). En nog geen tien jaar later met de inrichting van de Alderstafel, opgevolgd door de Omgevingsraad Schiphol. Deze platforms zijn instrumenten om in de patstellingen tot doorbraken te komen door joint fact finding en daarop gebaseerde beleidsvorming. Deze instrumenten erkennen dat kennis altijd meerduidig is. Zonder de inzet daarvan zouden tal van maatregelen voor beperking van de hinder niet of op een andere wijze zijn geëffectueerd. En zonder de inzet daarvan zou ook de betrekkelijke politieke rust tussen 2007 en 2017 – waaronder volumegroei is gerealiseerd – minder waarschijnlijk zijn geweest.

104

En wellicht zou je verwachten dat de onzekerheid van die kennis relatief beperkt zou zijn ten opzichte van de Groningse aardbevingen, omdat rond Schiphol de relatie tussen vliegbeweging en geluidsoverlast vrij direct waarneembaar is. Toch is die onzekerheid ook in het Schipholdossier te groot om te veronachtzamen. Omdat geluidsemissies in de waarneming vrij direct gekoppeld zijn aan het menselijk handelen, lijkt de voorspelbaarheid van de externe effecten weliswaar groot. Maar juist die veronderstelling is elke keer weer een bron van desillusie en frustratie, en als je niet oppast van wantrouwen. Heel veel kennistools voor beleid en communicatie zijn om deze reden in ongenade gevallen of hebben te kampen met veel vertraging. Bijvoorbeeld de kennis en informatie in beleidsadviezen en MER-en (nog los van rekenfouten). En het ontwikkelen van een meetsysteem. Maar ook een gezamenlijk genomen initiatief als een Gebruiksprognose voorafgaand aan een gebruiksjaar. Het blijft verrekte lastig, zelfs aan de vooravond van een gebruiksjaar, om de geluidseffecten goed te voorspellen. Het is ongetwijfeld ook een van de redenen waarom het 12,5 jaar heeft geduurd voordat de sectorpartijen uitwerking hebben kunnen geven aan een afspraak met de omgeving om te komen tot een vliegweerbericht die het geluid voor de komende dagen voorspelt. De wil om het te doen en de angst om aangesproken te worden op het niet goed genoeg doen, strijden hier om voorrang.

Is hier kwade opzet in het spel? Of willekeur? Dat is wat je hier en daar opvangt. Omdat we de gedachte van een beperktheid van kennis (en strategie) van de veroorzaker van de door ons ervaren overlast maar moeilijk kunnen accepteren. Op de een of andere manier lijken we het beeld van een alwetende veroorzaker – de overheid

als vergunningverlener en de sector als gebruiker – gelijktijdig te verfoeien én te koesteren. En misschien koestert de veroorzaker die wens ook wel. Maar wie bereid is een stap dichterbij te komen (of juist: een stap achteruit te zetten om afstand te nemen), ziet en erkent de onzekerheden in de kennis waarop het beleid moet worden gestoeld:

- Onzekerheden over vraagontwikkeling (schoksgewijze ontwikkeling, economische depressie, SARS, COVID-19);
- Onzekerheden over innovaties (vlootontwikkeling en baancapaciteit als sterk bepalende factoren voor geluidsoverlast); zie ook dossier stikstof waarin wensdenken dominant was bij de realisatie;
- Onzekerheden over het weer (meteo-marge);
- Onzekerheden over operationele omstandigheden (baanonderhoud, toename gebruik politiehelikopters, veiligheidsmaatregelen);
- Onzekerheden over de geluidsperceptie (dosis-effect-relaties gedateerd en grofmazig: contourschild-aantal gehinderden);
- Onzekerheden over 2e Kaagbaan, Lelystad, nieuw normenstelsel;
- De verschillen tussen berekend en gemeten geluid.

105

Erkenning van dit soort onzekerheden kan bijdragen aan ontspanning. En aan een verrijking van de kennisagenda. En niet in de laatste plaats aan een verrijking van het beleid. Kernissue is dan immers: wie draagt de risico's van al die onzekerheden? Dat is bij uitstek een politieke vraag.

En dan tot slot is er de kennis op grond van metingen van realisaties. Een breed en al lang beleden wens. Om te beginnen is de ontwikkeling van realisaties van vliegtuigeluid rond Schiphol nog maar heel beperkt in beeld. Zelfs op basis van de berekeningen. Zo wordt een langere zichttermijn op de realisaties van aantallen gehinderden belemmerd door wisseling van geluidssystematieken waarmee de geluidbelasting in kaart is gebracht, zoals K_e , L_{den} in Nederlands Rekenmodel, L_{den} in het Europese Doc29. Het zicht wordt verder belemmerd door de ontwikkeling van woningbouw in het gebied. En vooral ook door de gedateerde dosis-effect-relaties (van 20 jaar oud) die bijvoorbeeld geen rekening houden met geluidsisolatie, met nieuwe hinder en met de ontwikkeling van de sensitiviteit van omwonenden voor geluidsoverlast. Longitudinale informatie over de gerealiseerde geluidbelasting en over de gerealiseerde (ervaren) geluidshinder is zeer beperkt voorhanden in het publieke domein.

Om nog maar te zwijgen over de validatie van berekende geluidsniveaus met gemeten geluidsniveaus. Recent is zowel in een rapport van het onderzoeksinstituut NLR

als in een rapport van het RIVM aangegeven dat de met het NRM en Doc29 berekende geluidbelastingen over het algemeen lager zijn dan de in de omgeving uitgevoerde metingen met het NOMOS-meetnetwerk van Schiphol. De onderzoekers houden het erop dat dit zowel te wijten is aan onnauwkeurigheden in de berekeningsmodellen als in de geluidsmodellering. Het RIVM merkt daarbij nog op dat deze onnauwkeurigheden geen consequenties hebben voor de huidige handhavingssystematiek omdat die alleen op basis van modelberekeningen plaatsvindt. Na deze als geruststellend bedoelde opmerking, wordt erkend dat het belangrijk is dat metingen en berekeningen zo goed mogelijk overeenkomen. Daarvoor wordt dan ook nader onderzoek aangekondigd. Concrete consequenties zijn vooralsnog niet verbonden aan de bevindingen over afwijkende meetresultaten.

HET GEBRUIK VAN DE AANWEZIGE KENNIS

Dan een paar observaties over de wijze waarop met kennis wordt omgegaan. Om het gebruik van kennis in het Schipholbeleid te kunnen begrijpen, moet je vooreerst beseffen dat kennisverwerving en beleidsvorming plaatsvinden in een meervoudige belangenstrijd. De belangrijkste dimensies daarvan zijn: a. de strijd om de omvang van de luchthaven en b. de verdeling van de effecten in de omgeving. Bij beide geldt dat de wijze waarop kennis benut wordt, in sterke mate bepaald wordt door de positie van de betreffende partij. En daarmee wil niet gezegd zijn dat de een of de ander gelijk heeft. What you see depends on where you stand.

106

In het debat over de volumeontwikkeling van Schiphol na 2020 speelde de gerealiseerde hinderbeperking sinds het in 2008 gesloten akkoord tussen partijen een belangrijke rol. Schiphol kon met recht wijzen op de uitgevoerde maatregelen, die samen zo'n 12,3 procent minder hinder bij 500.000 vliegtuigbewegingen opleverden dan wanneer er geen maatregelen waren getroffen. Vanuit de omgeving kon er met evenveel recht op gewezen worden dat er sinds het akkoord in 2008 zo'n 35.000 gehinderden extra waren bijgekomen. Twee totaal verschillende posities dus, allebei met een feitelijk correcte onderbouwing. Maar de vertrek- en uitgangspunten zijn totaal verschillend, en daardoor de methodische basis waarop informatie wordt gebruikt en de uitkomsten die dat heeft.

Maar ook het luchthavenbeleid als verdelingsvraagstuk is hier een belangrijke factor. Vrijwel geen enkele beleidsbeslissing over de luchthaven leidt tot evenredige spreading van de effecten over het gehele gebied. Daarom leidt iedere ingreep altijd op de een of andere manier tot onderlinge spanningen. En dus tot de voorspelbare vraag of de effecten wel goed in kaart zijn gebracht. Dit speelt vooral bij beleidsafwegingen rond te nemen hinderbeperkende maatregelen. Die hebben veelal een zogenaamd waterbed-effect. Een routeverlegging, waarbij de route iets meer van de bebouwing van gemeente A af komt te liggen, lijkt redelijk. Maar dan komt buurgemeente B die

met de verschuiving de route dichterbij ziet komen. Die gaat natuurlijk niet zeggen: “Goed plan!”, ook al tonen de berekeningen aan dat er in totaal honderden gehinderden minder zijn. Vervolgens zoekt gemeente B medestanders in de directe omgeving. De kans is groot dat een beleidskeuze op basis van de kennis in dit gevoelige dossier vanaf dat moment allerm minst een gelopen race meer is. In die belangenstrijd komt de vergaarde kennis er zelden of nooit zonder fundamentele kritiek van kamp A of kamp B vanaf: de aannames deugen niet, de indicatoren zijn incompleet, de referentie is onjuist, de gebruikte data zijn niet representatief voor de werkelijkheid, etc.

Het gaat er hier niet om of die pijlen die op de kennis worden gericht wel of niet juist zijn. Het gaat erom dat politieke weging van kennis plaatsvindt in een netwerkarangement waarin er onderling strijdende belangenposities zijn. Dat maakt de politieke sturing kwetsbaar voor de kritiek van beleidsbeïnvloeding van onafhankelijk onderzoek. Maar het maakt ook de positie van kennis en onderzoekers/wetenschappers kwetsbaar. Het vraagt om bijzondere vaardigheden van zowel onderzoekers als beleidsmakers. Een schematische benadering met dichotomie van beleid en kennis volstaat hier niet.

Het bovenstaande nuanceert de machtspositie die beleidsmakers in de zelfstandige weging van kennis kunnen innemen. Er zijn minstens nog twee nuanceringen van die machtsfactor. Allereerst het beperkte institutionele geheugen. De continuïteit van politici, bestuurders en beleidsambtenaren is over het algemeen beperkt. Dat leidt tot een vrij korte reproductietijd van kennisvragen. Terwijl soms het beleid – bijvoorbeeld waarin de wens tot het gebruik van twee start- en landingsbanen tegelijk wordt afgewezen omdat dit tot meer hinder leidt – nog niet in formele regelgeving van kracht is geworden, wordt de kennisvraag naar mogelijkheden hiertoe (nota bene met hinderbeperking als een van de motieven) alweer nadrukkelijk op de beleidsagenda geplaatst.

107

En dan nog de fragmentatie van het gebruik van kennis in beleid. Of misschien is het beter om te spreken over de fragmentatie van beleid die gevolgen heeft voor de coherentie van de kennis die gebruikt wordt. Er zijn twee verschijningsvormen. Beide doen afbreuk aan de integraliteit van de besluitvorming en kennisopbouw.

De eerste vorm waarin fragmentatie verschijnt, is wanneer besluiten opgeknipt worden in de tijd en volgtijdelijk – los van elkaar – genomen worden. Kwade tongen spreken dan al snel van ‘salami-tactiek’. Veelal probeert men alleen maar de bestaande complexiteit te reduceren en te beheersen. Wat de gevolgen daarvan kunnen zijn, leert het Lelystad-dossier. Je knipt de besluitvorming over de nieuwe routes op in ‘regionale ontsluitingsroutes’ boven Flevoland en in ‘internationale aansluitroutes’ in het verderweg gelegen gebied. Je trekt die ook nog eens in de tijd uit elkaar en belegt ze op een andere plek. En zie daar wat er gebeurt. Twee jaar nadat aan de Alderstafel Lelystad en vervolgens in politiek Den Haag de regionale ontsluitingsroutes zonder al

te veel gemor zijn vastgelegd, ontstaat er over de internationale aansluitroutes in het oosten van het land veel gedoe. Met als gevolg dat de hele kennisbasis van het besluit over Lelystad ter discussie wordt gesteld en alles alsnog op losse schroeven komt te staan.

In de tweede verschijningsvorm van fragmentatie wordt de besluitvorming ook opgeknipt, maar dan niet in de tijd, maar tussen beleidsdomeinen. Een hardnekkig voorbeeld daarvan in het Schipholdossier is woningbouw versus luchtvaartontwikkeling. Ook voor buitenstaanders is het vrij gemakkelijk uit te leggen wat hier aan de hand is. Geluidshinder in de omgeving van Schiphol neemt toe als gevolg van twee factoren: toename van vliegtuiggeluid en toename van het aantal woningen in de omgeving. Cruciaal is dus dat alle kennis benut wordt om beide ontwikkelingen op elkaar af te stemmen. Pieter van Geel heeft in zijn laatste advies over Schiphol laten zien dat het hieraan nog altijd schort met als risico van zo'n 30 procent extra hinder in de periode tot 2050 (ofwel 75.000 woningen).

DE ACTOREN: DE WETENSCHAPPERS, BELEIDSMAKERS EN BURGERS

108

De belangenstrijd, de fragmentatie van beleidsbeslissingen en daarbij behorende kennis, en de begrenzing van het institutionele geheugen beïnvloeden de rol van actoren in de wisselwerking tussen kennis en beleid. Daarom tot slot nog enkele observaties over de rol van wetenschappers, beleidsmakers en burgers.

De rol van wetenschappers, zoals akoestici en luchtvaarttechnici, in het beleid is zeer beperkt. De kennistoevering aan beleid ligt vooral in handen van (semi-)commerciële bureaus. Het is niet zo dat hieraan een bewuste keuze of aanwijsbare strategie van de een of andere partij ten grondslag ligt. Maar het is uiteraard wel van invloed op het krachtenveld waarin kennis en beleid interacteren. Over het waarom kunnen slechts voorzichtig hypothesen worden geformuleerd. Is het vanwege de sterke belangenstrijd en de dominante positie van de ervaringskennis? Is het omdat het debat en het beleid de afgelopen decennia inhoudelijk worden gedomineerd door het volume-vraagstuk (wat is het toegestane maximum aantal vliegtuigbewegingen)? Wat hebben wetenschappers hier nog te zoeken met zoveel deskundigen en zo'n eendimensionale beleidsvraag? En wanneer beide elementen gecombineerd worden: is het afbreukrisico voor wetenschappers niet te groot, met als dreiging vermalen te worden tussen de operationele kennis van de sector, de ervaringsdeskundigen vanuit de samenleving en de modeldeskundigheid van de bestaande kennisleveranciers die deze modellen op nationaal en internationaal niveau beleidsmatig verankerd weten?

Het aantal kennisleveranciers waar het om gaat, is met gemak op de vingers van één hand te tellen. Deze bureaus zijn in sterke mate afhankelijk van toevering van informatie uit de sector en van opdrachten van diezelfde sector en van de beleidsma-

kers. En regelmatig groeien medewerkers vanuit de bureaus door naar een baan bij de sector. En denk nu niet direct dat er hiermee een afhankelijkheidsrelatie van kennisleveranciers ten opzichte van beleidsmakers is blootgelegd. Kennisleveranciers hebben een belangrijke voorsprong op de beleidsmakers. Als aangegeven is de concurrentie beperkt. Een bepaald bureau kan alleen categorisch aan de kant worden gezet op straffe van een grotere afhankelijkheid van de nog resterende bureaus. Door hun langjarige kennisopbouw en -management is de kennispositie van bureaus vele malen sterker dan die van de beleidsmaker. Daar komt bij dat de kennisleveranciers veel meer de taal van de inhoudelijke sectordeskundigen spreken dan de beleidsmakers. En dan is er nog het institutionele belang van kennisleveranciers bij vervolgonderzoek en van de (mede door henzelf) ontworpen rekenmodellen die een belangrijke bron van opdrachten zijn.

Om hier tegenwicht aan te kunnen bieden, zijn er zelfbewuste beleidsmakers nodig die regie willen, kunnen en durven nemen. En dat ook nog in een politieke en maatschappelijke context van verdeeldheid. Dat valt niet mee. Het vergt gevorderd makelaarschap om tot politieke wilsvorming te komen. En het vergt een zelfstandige kennispositie om 'zin' en 'onzin' te onderscheiden. Dat dit een uitdagende opgave voor beleidsmakers is, mag blijken uit diverse dossiers die reeds langjarig wachten op een doorbraak. Voorbeelden zijn een formeel vastgelegd stelsel van strikt preferentieel baangebruik na een jarenlange praktijk van anticiperend handhaven, een op basis van geluidsmetingen gevalideerd meetsysteem, een normstelling voor grondgeluid en ultrafijn stof en een stelsel voor beleidsmatige afstemming van luchtzijdige en landzijdige ontwikkeling.

109

In dit verband is in vergelijking met de casus Groningen interessant dat de beleidsmakers rond Schiphol er niet voor hebben gekozen om zelf de regie te nemen, maar Schiphol in een regierol te zetten. De beleidsbrief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat d.d. 5 juli 2019 is op dit punt helder:

“Ik hecht er aan dat de hinderreductie als gevolg van bijvoorbeeld vlootvernieuwing en reductie van het aantal nachtvluchten ook gepaard gaat met concrete en zichtbare maatregelen voor de omgeving, die ook aansluiten bij hoe de hinder door omwonenden wordt beleefd. Daarom vraag ik Schiphol om samen met andere partijen uit de sector en de omgeving nog dit jaar een uitvoeringsplan hinderreductie op te stellen. (...) Naast het uitvoeringsplan hinderreductie is ook verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving nodig. Daarvoor vraag ik Schiphol om samen met andere partijen uit de sector en de omgeving een concreet voorstel uit te werken voor een Omgevingsfonds.”

Merk daarbij op dat wordt gevraagd om aan te sluiten bij de hinderbeleving door de bevolking. Dat is een uitdaging in een dossier waarover iedereen als omwonende wel eigen – uiteenlopende – ervaringskennis (beleving) heeft. Maar hoe die kennis te ver-

binden met beleidsmatige afwegingen en daarvoor voorgeschreven geëxpliciteerde kennis? Dat is een nog niet zo gemakkelijk te overbruggen kloof tussen systeem- en leefwereld. Getuige bijvoorbeeld de ontbrekende koppelingen tussen rekenen en meten en gedateerde en eendimensionale dosis-effect-relaties. En het zal alleen mogelijk zijn om die kloof te overbruggen als er bereidheid is om die brug in gezamenlijkheid te slaan. Zonder die verbinding met ervaringskennis erodeert de legitimatie van de geëxpliciteerde kennisbasis onder de systeemwereld en het daarop gefundeerde beleid.

Momenteel zijn misschien wel de interessantste deskundigen in de omgeving degenen die een loopbaan in de sector als piloot of luchtverkeersleider achter de rug hebben. Het zijn mensen die vaak met vroegpensioen zijn gegaan en graag hun kennis en kunde ter beschikking stellen aan de omgeving. En het wordt nog interessanter als die oud-sectorgediende een oud-wethouder of een oud-kamerlid in zijn buurt tegen het lijf loopt. Misschien wel tijdens hun gezamenlijke hobby zweefvliegen. Dit soort ontmoetingen tussen verschillende bronnen van ervaringskennis zijn onmiskenbaar een welkome verlevendiging en verrijking van de gezamenlijke zoektocht. Maar als zodanig is deze ervaringskennis uit de leefwereld nog geen valide en betrouwbaar alternatief voor beleidsonderbouwing. Hiermee is de kernopgave voor het kennisbeleid in het luchtvaartdossier voor de komende jaren gegeven, waarbij de verbinding tussen beleid, geëxpliciteerde kennis en de diversiteit aan ervaringskennis centraal staat.

10

ESSAY

Kennis en waterveiligheid

Nikki Brand en Baukje Kothuis

INTRODUCTIE

Dit essay geeft een karakterschets van de rol van kennis in het Nederlandse, nationale waterveiligheidsbeleid. Het doel is om een aanzet te doen tot een vergelijking met de wisselwerking tussen kennis en beleid ten aanzien van de aardbevingen in Groningen. In tegenstelling tot het beleid rondom de 'bevings', is waterveiligheid in Nederland een oud en omvangrijk beleidsveld, waarin verschillen bestaan tussen het onderhoud van de nationale kunstwerken die Nederland tegen overstromingen beschermen, en projecten en programma's die uitbreiding of aanpassing van de bestaande infrastructuur voorzien. Het is daarom lastig om dit gehele beleidsveld uitputtend te beschrijven.

111

Het regionale beleid van de waterschappen is voor dit essay buiten beschouwing gelaten. Er wordt zoveel mogelijk naar voorbeelden verwezen. Er is geen nieuw empirisch onderzoek verricht. Dit betekent dat het essay gelezen moet worden als een persoonlijke verkenning van de rol van kennis in dit specifieke beleidsveld, en als een startpunt voor verdere verdieping van thema's die door de vergelijking met de casus Groningen in beeld worden gebracht. We hebben ons daarbij gericht op het 'type' kennis dat gebruikt wordt, de bekende onzekerheden en onvolkomenheden daarin, en de rol van actoren bij het maken van beleid.

DE OPGAVE

Wie Groningen met waterveiligheid wil vergelijken, moet weten dat er tussen de opgave van de aardbevingen in Groningen en het beschermen van Nederland tegen overstromingen twee grote verschillen bestaan.

Ten eerste is waterveiligheid in Nederland een **established** beleidsveld. In de Middeleeuwen verenigden landeigenaren zich in polderbesturen, die als gemeenschappelijke taak hadden om dijken en dammen (kunstwerken) op sterkte te houden. Deze waterschappen ontwikkelden zich parallel aan de algemene bestuursvormen en hadden hun eigen belastinginkomsten en rechtspraak. Het op sterkte en hoogte houden van de waterkeringen en later ook van molens en pompen, vereiste een continue inspanning. Falen vertaalde zich op korte of middellange termijn in tastbare en wijdverspreide schade door overstroming. Vanaf eind 18e eeuw werd het geheel aan regionale kunstwerken beheerd door een nationale overheid met een speciaal op onderhoud en aanleg van infrastructuur gerichte uitvoeringsorganisatie: Rijkswaterstaat. Door de grote zelfstandigheid van Rijkswaterstaat op het gebied van infrastructuur rond water(veiligheid), stond deze ook bekend als ‘een staat binnen een staat’. De zelfstandigheid van waterveiligheid – en de rol van expertise daarin – wordt ook gereflecteerd door de deltacommissies (de eerste als antwoord op de watersnood van 1953 en de tweede in 2007 en de aanstelling van een speciale deltacommissaris).

Ten tweede mag het Nederlandse waterveiligheidsbeleid vooralsnog als zeer succesvol worden beschouwd. Sinds de watersnood van 1953 is, met uitzondering van de kadebreuk in Wilnis in 2003, Nederland gespaard gebleven van grote overstromingen. In een tijd waarin het wereldnieuws voortdurend wordt beheerst door overstromingen, extreem weer en een stijgende zeespiegel, is dat geen geringe prestatie.

HET TYPE KENNIS

Het huidige Nederlandse waterveiligheidsbeleid is gebaseerd op wettelijke vastgelegde veiligheidsnormen, waarbij de faalkans van waterkeringen (dijken, dammen en duinen) gebaseerd is op het overstromingsrisico. Tot 2017 werden deze normen per dijkkring vastgesteld op basis van een combinatie van kans en gevolg: dijkkringen met een hoger risico kregen een hogere norm. Voor de nieuwe normen is nauwkeuriger gekeken naar de gevolgen van een overstroming, waarbij voor iedere burger hetzelfde basis-beschermingsniveau geldt. Het vaststellen van de normen is een uitermate technische aangelegenheid. In het boek Grondslagen voor Hoogwaterbescherming van Kok en Jongejan is voor experts en belangstellenden een overzicht gegeven van hoe de samenstelling van normen en de achterliggende technische rapporten zijn opgesteld.

Voorts is het Nederlandse waterveiligheidsbeleid in de kern gebaseerd op preventie: het zoveel mogelijk voorkomen van overstromingen, door de faalkans van waterkeringen klein te houden, op basis van de meest recente inzichten. Sinds de late jaren '90 is er in toenemende mate erkenning voor het feit dat honderd procent garantie op bescherming niet bestaat en dat er rekening gehouden moet worden met de mogelijkheid dat er toch een overstroming plaatsvindt. Dit bewustzijn wordt gedreven door:

- de bijna-overstromingen in het rivierengebied in de jaren '90 van de vorige eeuw;
- de watersnoodrampen in grote steden in het buitenland, in het bijzonder de tsunami in Zuidoost-Azië (2004), orkaan Katrina in New Orleans (2005) en superstorm Sandy in New York City (2012), en:
- de toenemende zorg over klimaatverandering en zeespiegelstijging en de onzekerheid die deze met zich meebrengen.

Het type (probabilistisch) model waarop de Nederlandse waterveiligheid is gebaseerd, is het zogenaamde hydramodel. Feitelijk combineert het hydramodel fysische karakteristieken van een gebied met statistiek. De modellen variëren naar gelang van de fysica: voor een gebied met open water is bijvoorbeeld scheefstand een fenomeen, terwijl dat niet speelt bij rivierengebieden. De statistiek van het model is van groot belang, omdat het Nederlandse waterveiligheidsbeleid een risicobenadering hanteert. Daarbij wordt op steeds genuanceerdere wijze gekeken naar hoe diverse parameters van invloed zijn op dat risico en wat de effectiviteit van gekozen maatregelen is. Dit is een belangrijk verschil met bijvoorbeeld het huidige COVID-19 beleid, waarbij ieder contact (of dat nu binnen- of buitenshuis is) met hetzelfde risico gewogen wordt, terwijl de besmettingskans statistisch lager is. De statistiek van het hydramodel zorgt ervoor dat er met een diverse verzameling aan onzekere parameters gewerkt kan worden.

113

In onze ervaring worden modellen voor waterveiligheid nauwelijks betwist. Ook is men open over wat de eventuele gebreken, mogelijke verbeterpunten, onzekerheden, aannames en dergelijke van deze modellen zijn. De uitkomsten van toegepaste modellen worden soms breed gedeeld. Een voorbeeld hiervan is het Nationaal Water Model. “Het Nationaal Water Model is een verzameling van bestaande, aan elkaar gekoppelde watermodellen. Dit geavanceerde computermodel biedt inzicht in de gevolgen van klimaatverandering en socio-economische ontwikkelingen voor onze waterhuishouding – met name ook voor de effecten van droogte. Naast een beeld van de actuele situatie schetst het ook de verwachtingen voor de jaren 2050 en 2085. Hierbij worden drie thema’s of vraagstukken onderscheiden: waterkwaliteit (blijft ons water schoon?), waterveiligheid (zijn onze waterkeringen klaar voor de toekomst?) en zoetwaterverdeling (waar kunnen watertekorten ontstaan?).” Het Nationaal Water Model is er in de eerste plaats voor beleidsmakers van de Rijksoverheid, waterschappen en provinciale- en regionale overheden, maar: “...iedereen is welkom om de resultaten in te zien en te gebruiken”. “Waterbeheerders kunnen op basis van de resultaten beleid ontwikkelen of de gevolgen van beoogd beleid laten doorrekenen door het Nationaal Water Model. Daarnaast kunnen de basisprognoses door overheden en bedrijven gebruikt worden voor eigen berekeningen.”

Het omgaan met onzekerheden speelt in toenemende mate een rol in het Nederlandse waterveiligheidsbeleid. In de deltaplannen wordt daarom gewerkt met zogeheten deltasenario's: 'plausibele toekomstscenario's voor ontwikkelingen in het klimaat en sociaal-economische ontwikkelingen'. Er zijn momenteel vier deltasenario's: STOOM, DRUK, WARM en RUST. Deze zijn op hun beurt gebaseerd op de klimaatscenario's voor Nederland die door het KNMI worden gemaakt, die zich weer baseert op de internationale klimaatscenario's van het IPCC (het International Panel on Climate Change). De laatste scenario's van het KNMI dateren van 2014. In 2021 en 2023 worden nieuwe scenario's verwacht. Dit tijdpad volgt de IPCC-rapporten.

Op basis van het bovenstaande zou je verwachten dat het type kennis dat een rol speelt in het Nederlandse waterveiligheidsbeleid zuiver en alleen van het natuurwetenschappelijke en technische soort is. De afgelopen twee decennia is echter naast een verdere specialisering van de kennis (zo wordt er bijvoorbeeld veel onderzoek gedaan naar faalmechanismen) ook sprake van een verbreding. Met name de ruimtelijke inbedding van de waterkeringen en van andere waterveiligheidsingrepen heeft met de uitvoering van **Ruimte voor de Rivier** (2005-2015, 39 projecten in het stroomgebied van de Rijn, IJssel, Lek, Merwede en Maas) en de aanpak van de **Zwakke Schakels** aan de kust (2006-2015) een impuls gekregen. Bij deze nationale programma's is steeds sprake geweest van een zogenaamde dubbeldoelstelling: zowel de waterveiligheid als de ruimtelijke kwaliteit van de projectlocaties moesten worden bediend met dezelfde ingreep. De financiering van het ruimtelijke kwaliteitsdeel werd geleverd uit de budgetten van de voorlopig laatste nationale ruimtelijke ordeningsnota, de **Nota Ruimte** uit 2004. De invulling van de term 'ruimtelijke kwaliteit' is daarbij steeds aan de lokale betrokkenen gelaten. De beleidscoalitie tussen waterveiligheid en ruimtelijke ordening heeft in Nederland een serie van aansprekende multifunctionele waterkeringen opgeleverd, zoals de boulevard in Scheveningen, de parkeergarage in de zachte kering van Katwijk en de Waalsprong in Nijmegen. In het huidige hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) is overigens niet in fondsen voor ruimtelijke kwaliteit voorzien: de verantwoordelijke waterbeheerders (waterschappen of Rijkswaterstaat) worden geacht ingrepen zelfstandig te financieren.

Deze 'nieuwe kennis' lijkt vooral bij ruimtelijk ontwerpers zoals stedenbouwkundigen en landschapsarchitecten te zijn belegd, waarbij een selecte groep ontwerp bureaus op de voorgrond treedt. Een voorbeeld is het bureau LOLA, dat in 2014 met het naslagwerk Dijken van Nederland kwam. Net als bureau ZUS (met 'Delta Plan X') profileert LOLA (met 'Plan B, The nation formerly known as The Netherlands') zich sterk in het huidige publieke debat rondom extreme zeespiegelstijging en de mogelijke (her)inrichting van Nederland.

Binnen het waterveiligheidsbeleid is er sinds enkele decennia sprake van een verbreding van specialistische kennis, waarbij naast waterbouwkundige expertise steeds

vaker expliciet ruimte is voor andere vormen van specialisme. Dit is voor het eerst goed gedocumenteerd rondom het ontwerp van de Oosterscheldekering. De Delta-dienst nam toen voor het eerst een eigen bioloog in dienst. Terwijl de eerste delta-commissie bestond uit twaalf civiel ingenieurs, een bouwkundig ingenieur en een econoom, bestond de tweede uit vier hoogleraren in kustwaterbouwkunde, klimaat, economie en duurzame ontwikkeling. Daarnaast waren leden een baggeraar, een journalist, een burgemeester en een expert op het gebied van ruimtelijke ordening. De aanwezigheid en rol van andere vormen van expertise dan waterbouw-technische is overigens niet altijd onbetwist. Zo sprak Frank Spaargaren, voorman van een groep oud-Deltawerkers die de klok luidden toen bleek dat het beheer van de Oosterscheldekering te wensen over liet, de volgende woorden: “Wij vinden het vrij schokkend dat naar de veiligheid van Nederland wordt gekeken door sociologen, fysisch geografen, doctorandussen in weet ik wat allemaal. Weten ze dan wel hoe ze met zo’n delta moeten omspringen? De ervaring van die vroegere Deltawerken, die nu eenmaal in de civiele jongens zit, is er nauwelijks meer.”

ROL ACTOREN

Er lijkt een hechte band te bestaan tussen kennispartijen en beleidsmakers op het gebied van waterveiligheid in Nederland. Deze nauwe verweving is allereerst te zien in het Expertise Netwerk Waterveiligheid (ENW, vroeger TAW). Het ENW is een onafhankelijk kennisnetwerk van specialisten in waterveiligheid, met als belangrijkste taak het gevraagd én ongevraagd adviseren van overheidsorganisaties met een verantwoordelijkheid voor waterveiligheid over actuele vraagstukken en innovaties. Daarom zorgt het ENW voor het bundelen en delen van kennis over bescherming tegen overstromingen en over actuele issues en innovaties. Zo draagt het netwerk bij aan de kwaliteit van de innovaties, producten en uitvoering van waterveiligheidsstukken. De specialisten die lid zijn van het ENW werken bij overheidsorganisaties, kennisinstellingen en bedrijven met een verantwoordelijkheid en/of een specialisme in waterveiligheid, zoals het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, universiteiten, ingenieursbureaus, waterschappen en andere overheidsorganisaties.

Onder de kennisinstellingen vallen onder andere het prominent aanwezige Deltares, maar ook TNO, RIVM, RLI, en Ecoshape. Van de universiteiten zijn de TU Delft, Wageningen UR, de VU Amsterdam, Universiteit Utrecht en TU Twente aanwezig. Jaarlijks worden meerdere grote oplopen georganiseerd, waar wetenschappers, nationale beleidsmakers, regionale overheden en bedrijfsleven elkaar ontmoeten, en waar bovendien diverse kennisvelden mixen. Dit zijn onder andere het Deltacongres, de Waterbouwdag, de Dijkwerkersdag en de jaarlijkse kennisconferentie NKWK.

Een kennisleverancier met een opvallende rol in het beleid is het onafhankelijke onderzoeksinstituut Deltares voor toegepast onderzoek naar water en ondergrond.

Deltares (2008) kwam voort uit het oorspronkelijk Waterloopkundig Laboratorium (later Delft Hydraulics), dat in 1927 in Delft opgericht werd ter ondersteuning van grootschalige projecten zoals de Deltawerken. Het instituut is **preferred supplier** voor kennis van Rijkswaterstaat en het Deltaprogramma, een samenwerking die in contracten is vastgelegd. Dit is mede een erfenis van het feit dat Rijkswaterstaat bij de oprichting van Deltares een groot deel van de eigen kennis afstootte en tegelijkertijd een aanzienlijk deel van haar kenniswerkers overplaatste naar het nieuwe instituut. Veel kennis rondom adaptief deltamanagement is hier belegd. Onderzoekers bekleeden daarnaast vaak deeltijdposities aan de universiteit van Delft of Utrecht.

De hechte relatie tussen beleidsmakers, overheden, bedrijfsleven (ingenieurs- en adviesbureaus) en wetenschappelijke kennis toont zich ook in de ruime aanwezigheid van 'maatschappelijke partners' in onderzoeksaanvragen, en (althans in Delft) in de commissies van afstudeeronderzoeken. In iedere afstudeercommissie dient van oudsher een maatschappelijk partner zitting te nemen. De innige samenwerking in de wetenschappelijke onderzoeksaanvragen wordt nog verder in de hand gewerkt doordat calls voor waterveiligheid vaak door financiers voor toegepast onderzoek worden uitgezet (het voormalige STW, tegenwoordig TTW: Toegepaste Technische Wetenschappen) en vereisen dat maatschappelijke partners onderdeel van het offerende consortium vormen.

116 Een interessante rol in het debat rondom het waterveiligheidsbeleid is die van de gepensioneerde waterbouwkundig ingenieur. Eerder noemden we al de zorg die vooraanstaande civiel-technici rondom de Deltawerken uitten ten aanzien van de betrokkenheid van andere disciplines, en of de veiligheid van de Nederlandse delta daarbij wel in goede handen zou zijn. Een van deze heren, Jan van Oorschot (die o.a. de Maeslantkering ontwierp en zijn zorgen over het onderhoud van deze voor veiligheid cruciale kering expliciet uitte in de landelijke pers), vergeleek de groep met de 'grumpy old men van de muppet-show'. Zeker emeritus professor waterbouw Han Vrijling (tevens grondlegger van de probabilistische ontwerpmethodologie in de waterbouw) heeft zich de afgelopen paar jaren hard gemaakt voor de veiligheid van de Nederlandse waterkeringen. Hij voerde bijna een persoonlijke strijd om aandacht te vragen voor het feit dat een deel van de primaire of 'voorliggende' keringen niet aan de veiligheidsnormen voldoet.

Vrijling is echter niet de enige gepensioneerde waterbouwkundig ingenieur die zijn best doet om het waterveiligheidsdebat scherp te houden. Ingenieur Frank Spaargaren heeft zich tot zijn recente overlijden ingezet voor 'Plan Sluizen', waarbij de Nieuwe Waterweg geheel wordt afgesloten om zowel de zoetwatervoorziening als de veiligheid in de regio Rijnmond-Drechtsteden te waarborgen. En ingenieurs Dick Butijn en Rob van den Haak, voorvechters van de Haakse Zeedijk, strijden al bijna twee decennia voor een hoge zeedijk, 25 kilometer voor de huidige kustlijn, een project

dat volgens hen een ‘totaalplan voor een klimaatbestendig Nederland bij zeespiegelstijging’ biedt.

In sterk contrast met de aanwezige rol van de gepensioneerde civiel-technicus en waterbouwer, staat die van de burger. Onze indruk is dat deze over het algemeen een **passieve** houding aanneemt in het debat. Dat wil overigens niet zeggen dat deze niet betrokken wordt bij ingrepen aan de waterkeringen. Bij de grootschalige programma's van **Ruimte voor de Rivier** en **de Zwakke Schakels** waren participatieprojecten (verplicht) onderdeel van het proces. Wel betekende dit in de praktijk vaak slechts beperkte mogelijkheden tot inbreng van burgers. De oplossingsrichtingen, in de vorm van voorkeursalternatieven, waren al sterk bepaald voordat burgerparticipatie daadwerkelijk plaatsvond. Het Nederlandse waterveiligheidsbeleid kan over het algemeen rekenen op een groot vertrouwen van de burgers in de betrokken experts. Ook de noodkreet van bestsellerauteur Rutger Bregman bracht daar geen verandering in.

Pas als een ingreep ten gunste van waterveiligheid in iemands backyard ingrijpt, wordt er door burgers kritisch gekeken naar kennis en (mogelijk) tegenstrijdige kennis ingewonnen. Zo kwam er grote weerstand tegen de plannen om de Hondsbossche en Pettemer Zeewering iets te verhogen, overslagbestendig te maken en er een ‘afvoergoot’ aan de landzijde achter te leggen. Het doel was eventueel overslaand zee-water af te voeren naar een naastgelegen natuurgebied. De bewoners direct achter de zeedijk voelden zich niet alleen ‘tweederangsburgers’ omdat zij vreesden dat droge voeten voor hen niet meer gegarandeerd zouden zijn, maar ook waren zij tegen de plannen omdat de verhoogde dijk zou betekenen dat de zon uit hun achtertuinen verdween. Ingeroepen counter expertise en heel veel overleg leidden uiteindelijk tot een geheel nieuw ontwerp, waarin de oorspronkelijke dijk is ingekapseld in een brede duinenrij en groot nieuw strand van 11 kilometer lengte en zo'n 300 meter breedte is aangelegd. Een vergelijkbaar voorbeeld komt uit de stadspolder Watergraafsmeer in Amsterdam. Deze polder is omringd door een ringdijk met een afvoerkanaal waarmee ooit het meer is leeggepompt en die nu nog altijd in gebruik is als afwatering. De tientallen tamme kastanjabomen die tegen de dijk aan groeien werden door het lokale waterschap op enig moment als gevaarlijk voor de stabiliteit van de dijk aangemerkt en zouden worden gekapt. Het verliezen van hun mooie uitzicht was voor bewoners onderaan de dijk reden om stevige protestacties in te zetten, kennis over stabiliteit van dijken in te winnen en overleg te eisen over mogelijk andere oplossingen. Uiteindelijk leidde dit ertoe dat deze dijk een testlocatie voor een innovatieve oplossing voor dijkversterking werd en het merendeel van de bomen kon blijven staan.

In tegenstelling tot Groningen gaat het hier over negatieve gevolgen voortkomend uit de preventie, niet over reparatie achteraf. Dit preventieve beleid voor de waterveiligheid geeft betrokken partijen de kans om (gezamenlijk) naar andere oplossingen te zoeken vóórdat de veranderingen in de leefomgeving van de lokale bewoners zich

hebben voltrokken. In Groningen heeft de impact voor de bewoners al plaatsgevonden, waardoor een gezamenlijke zoektocht naar mogelijke (of alternatieve) oplossingen gevoeliger lijkt te zijn omdat er een ‘schuldvraag’ tussen de partijen in de lucht hangt.

SLOT

Anders dan in de casus van de door de gaswinning veroorzaakte aardbevingen in Groningen en het geluidsbeleid ten aanzien van Schiphol, is er in deze casus geen exploitant. Waterveiligheid is een nationaal, publiek belang. Uiteraard is er werkgelegenheid met het waterveiligheidsbeleid gemoeid, maar er is geen rechtstreeks commercieel belang. Daarnaast heeft het gevoerde beleid al decennialang geleid tot het gewenste effect: bescherming tegen overstromingen. Vermoedelijk sterkt dit het vertrouwen van burgers in de overheden die betrokken zijn bij waterveiligheidsbeleid, de uitvoering daarvan en de kennis waarop het beleid is gebaseerd.

Ten slotte: Nederland geldt in de wereld als gidsland op het gebied van waterveiligheid. De adequate en internationaal voortdurend geroemde bescherming tegen overstromingen is een bron van nationale trots. Er is een groot arsenaal aan publieksboeken die heden en verleden van de bescherming tegen overstromingen en de ‘maakbaarheid’ van ons land in beeld brengen. Daarin wordt de deskundigheid van Nederlandse (waterveiligheids)experts steeds breed uitgemeten. In onze ervaring brengt werken in dit vakgebied ook een zekere sociale status mee.

118

Deze cultureel ingebedde emotie, vrij extreem verwoord in het bekende gezegde: ‘God schiep de wereld, behalve Nederland, want dat deden de Nederlanders zelf’, in combinatie met het feit dat de strijd tegen het water sinds 1953 zo succesvol is, lijkt als gevolg te hebben dat Nederlandse burgers over het algemeen de specialisten op het gebied van waterveiligheid niet alleen vertrouwen, maar zelfs zo goed als blind vertrouwen. Wat ons betreft zou enig gezond scepticisme van burgers – en daarmee grotere betrokkenheid, de vormgeving van ‘onze’ waterveiligheid geen kwaad doen.

Kennis en COVID-19

Isabelle van Elzaker en Patricia Faasse

INTRODUCTIE

Opeens was er het virus. Eerst ver weg, in een regio in China, waar nog nooit iemand van gehoord had. Maar ergens eind januari meldde het journaal dat de Chinese regering in reactie op een nieuw, besmettelijk en dodelijk virus al het reisverkeer van en naar Wuhan verboden had. Het klonk als (weer) een sterk staaltje autocratisch optreden van een dictatoriaal regime, dat in zijn draconische optreden net zo makkelijk de menselijke maat uit het oog verloor als zijn eigen onverbiddelijke macht wilde bewijzen. Maar niet lang daarna dook het virus op in Italië. Terwijl het journaal beelden toonde van wanhopige artsen en verpleegkundigen, volle ziekenhuisgangen, roerloze patiënten en hun huilende familieleden, verspreidde het virus zich stilletjes onder de carnavalsvierders in Brabant. Vrijdag dertien maart was het in heel Nederland definitief met het gefeest gedaan.

119

Blijf thuis, schud geen handen, houd afstand.

Maandagavond 16 maart sprak Mark Rutte in een persconferentie live vanuit het Torentje de bevolking toe. Dat was, meldden de dagbladen eensgezind, al sinds Joop den Uyl tijdens de oliecrisis in 1973 datzelfde gedaan had, niet meer gebeurd. Het kabinet besloot dat scholen, musea, horeca, theaters, cafés, restaurants, seksshops, sportclubs, sauna's, koffieshops, bioscopen, per direct dicht moesten – om te beginnen tot 6 april. Van een lockdown – NRC schreef het woord nog cursief – was geen sprake, zei minister Bruno Bruins geruststellend. “We nemen wel steeds verder gaande maatregelen. En dat doen we op basis van adviezen.”

VERSCHIL: HET IS CRISIS

Dat was een politiek kantelmoment. Met (ook op dat moment) nog onvoorstelbaar grote maatschappelijke gevolgen. De coronacrisis werd daarmee, in de woorden van Rutte, “de grootste crisis in vreedstijd sinds de Tweede Wereldoorlog”. En dat tekent meteen het grootste verschil met de bevingen in Groningen.

Corona wordt zeker in vergelijking met Groningen in een mum van tijd gezien, **geframed** en aangepakt als een **acute** crisis, waar letterlijk **iedereen** mee te maken heeft. Het scheelt natuurlijk, dat corona al snel **wereldwijd** om zich heen grijpt, en dat vrijwel **alle** nationale overheden – een paar uitzonderingen daargelaten – tot drastische acties besluiten. Het coronavirus, en vooral de coronamaatregelen zijn **overal** voelbaar en onderwerp van gesprek: binnen politiek, media en aan de keukentafel.

Groningen daarentegen wordt ‘nog steeds niet gezien of aangepakt als een crisis’. Lang was er twijfel aan het bestaan van een (causale) relatie tussen gaswinning en aardbevingen. Gas stroomde al zeker twee decennia rijkelijk uit de Groninger bodem, voordat de eerste bevingen – bevinkjes – voelbaar, meetbaar werden. Dat de bevingen – eerst soms, later frequent – schade aan huizen, kerken, en uiteindelijk ook aan de gemoedstoestand van duizenden Groningers aanrichtten, was een zaak die heel lang aan de aandacht, laat staan het verantwoordelijkheidsgevoel van de (nationale) overheid ontsnapte. Deze (afwezige) rol van de overheid verschilt hemelsbreed van die bij het coronavirus, waar de nationale overheid zelfs nog voordat de omvang van de crisis duidelijk wordt, de regie neemt, en draconische maatregelen aankondigt.

120

VERSCHIL: BOTSSENDE BELANGEN

Natuurlijk spelen strijdige belangen hier ook een rol. Voor het ontstaan en zich verspreiden van het coronavirus kan de overheid niet direct verantwoordelijk worden gehouden. De bevingen in Groningen daarentegen zijn rechtstreeks terug te voeren op de gaswinning en dus op de directe verantwoordelijkheid van de NAM (als uitvoerende commerciële partij) en de overheid (als opdrachtgever). Eer de overheid haar verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de Groningers en de aansprakelijkheid voor de aangerichte schade kon en wilde nemen, moest ze dan ook twee dingen doen: (1) erkennen dat er een causale relatie is tussen de gaswinning en de aardbevingen, en (2) het belang van de veiligheid van de Groningers laten prevaleren boven het eigen economische belang bij de gaswinning. Voor dat eerste moest ze een beroep doen op wetenschappelijke kennis. Dat brengt ons op de rol van kennis in de besluitvorming.

VERSCHIL: DE BESCHIKBAARHEID VAN ONAFHANKELIJKE KENNISORGANISATIES

De eerste vraag die hierbij op tafel ligt, is **wie** de kennis in huis heeft of kan ontwikkelen, om vast te stellen of die causale relatie er is. Voor de bevingen vertrouwt de overheid hierbij op de NAM, die lange tijd de opdrachten voor onderzoek verstrekte en langs die weg veel kennis over de Groningse ondergrond vergaarde en monopoliseerde. Voor deze keuze valt iets te zeggen: om een (causale) relatie te kunnen leggen tussen aardbevingen en gaswinning, is **specifieke** kennis over de Groningse ondergrond nodig, die niet in internationaal verband ontwikkeld wordt. Bovendien is dit kostbaar onderzoek dat niet in reguliere programma's of bij publieke partijen is ondergebracht.

Maar de NAM is (samen met de Nederlandse schatkist) ook een van de belangrijkste partijen die profiteert van de gaswinning. Die positie laat zich lastig verenigen met het bekostigen en uitvoeren van onafhankelijk onderzoek. Zoals de critical review concludeert: "De veroorzaker van alle ellende berekende hoe groot de risico's op nieuwe ellende zouden zijn."

Ook het coronavirus dwingt de overheid een beroep te doen op wetenschappelijke kennis. Voor kennis over infectieziekten heeft de overheid al meer dan een eeuw de beschikking over het RIVM. En omdat het coronavirus mensen kan besmetten en ziek maken – en dus in de categorie infectieziekten valt – schakelt de overheid dan ook meteen het RIVM in. Anders dan de NAM, is het RIVM een onafhankelijke kennisorganisatie met een publieke taak en een lange staat van dienst. De organisatie maakt deel uit van vele internationale kennisnetwerken, waaronder de WHO. Mede dankzij deze netwerken kan wetenschappelijke kennis en onderzoek wereldwijd snel ontwikkeld en gedeeld worden. Zijn wetenschappelijke reputatie op het gebied van infectieziektebestrijding en vaccinatie is doorgaans onbetwist. (Dat deze positie ook kwetsbaar en hard werken is, daar is het RIVM zich, mede dankzij anti-vaxxers, kunstgraskorrels en boze boeren, terdege van bewust.)

121

OVEREENKOMST: (MEDISCHE) MODELLEN EN CIJFERS ZIJN DOMINANT AANWEZIG

Nog vóór de eerste lockdown, tijdens de persconferentie van premier Rutte op 9 maart, maakt men vanuit de huiskamer kennis met een man die voor velen een van de toonaangevende gezichten van (de aanpak van) de coronacrisis zal zijn: Jaap van Dissel, directeur van het Centrum Infectieziektebestrijding van het RIVM én voorzitter van het 'Outbreak Management Team' (OMT).

Het OMT, dat het RIVM bij elkaar roept in het geval van een 'regio-overstijgende uitbraak van een infectieziekte', geldt gedurende de coronacrisis als het belangrijkste

overleg van experts dat het kabinet voorziet van advies – gebaseerd op de laatste wetenschappelijke inzichten, actuele informatie en de ervaringskennis van de experts die bij het overleg aanschuiven. Naast Van Dissel zijn dit afgevaardigden van verschillende organisaties die een belangrijke rol spelen bij de infectieziektebestrijding in Nederland (het Nederlands Huisartsen Genootschap, het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten, de Nederlandse Vereniging van Medische Microbiologie, de Vereniging voor Infectieziekten en het Landelijk Overleg Infectieziektebestrijding). Het wordt aangevuld met experts met specifieke kennis over – in dit geval – het coronavirus.

Zij hebben vrijwel zonder uitzondering een **medische** achtergrond: mede daardoor wordt de coronacrisis primair **geframed** als een probleem voor de (volks)gezondheid. De adviezen van het OMT zijn er dan ook op gericht om het zorgstelsel te ontzien: om te voorkomen dat er geen capaciteit meer is op de intensive care, en om te voorkomen dat er daardoor onmogelijke (ethische) keuzes gemaakt moeten worden over wie prioriteit heeft in de zorgverlening.

De deskundigen van het OMT concentreren zich op het genereren van cijfers omtrent het aantal positieve testen, ziekenhuisopnames en de bezetting van de IC-capaciteit, alsmede op modellen die het verloop van de besmettingen beschrijven, en berekeningen die het verwachte effect van maatregelen op de 'R' in kaart brengen. Sinds juni 2020 komen deze cijfers samen in het 'corona-dashboard' – een beeld dat treffend weergeeft hoe het OMT en de overheid de koers te midden van alle onzekerheden willen bepalen.

122

Vergelijkbaar met Groningen is hier dus de wens om de crisis voornamelijk cijfermatig en via modellen te 'vangen'. Vergelijkbaar zijn ook de vele onzekerheden en aannames die aan de cijfers en modellen ten grondslag liggen – maar anders dan in Groningen echter, zijn de deskundigen van het OMT veel transparanter over deze onzekerheden. In vrijwel elke technische briefing benadrukt Van Dissel immers dat er over het virus en het verloop ervan, nog vele onzekerheden zijn.

OVEREENKOMST: ER IS VEEL MEER (WETENSCHAPPELIJKE?) KENNIS AANWEZIG

Tegelijkertijd vragen veel wetenschappers zich al snel af of het aanbod van expertise waar het kabinet zich op beroept, wel divers genoeg is. Tijdens de eerste lockdown worden de media al overspoeld door experts vanuit verschillende disciplines – economen, historici, gedragswetenschappers, filosofen, ethici, onderwijskundigen, sociologen, crisisdeskundigen, bestuurskundigen, veiligheidsexperts, et cetera.

Ieder voor zich proberen ze onder de aandacht te brengen dat voor het ontwikkelen van een goede crisisaanpak, en het doorgronden van de gevolgen van die aanpak voor de samenleving, méér nodig is dan alleen medisch-virologische kennis, en dat de

cijfers op het corona-dashboard maar een zeer beperkte blik op de complexe werkelijkheid bieden.

Verschillende wetenschappers verenigen zich ook buiten het OMT. Het Red Team, HerstelNL en/of de Denktank Coronacrisis van de SER bijvoorbeeld, beroepen zich op de expertise van hun leden om – naar eigen zeggen – kritisch te reflecteren op de adviezen en de daaruit voortvloeiende kabinetsstrategie en alternatieve maatregelen te bepleiten. In hoeverre hun kennis echter op voldoende wetenschappelijke consensus berust om te kunnen dienen als legitieme onderbouwing van adviezen aan de overheid, is een zaak die wij op dit moment moeilijk kunnen beoordelen.

Datzelfde geldt voor de wetenschappelijke expertise op grond waarvan een hele stoet andere, soms zelfbenoemde experts, kritische tegengeluiden laten horen (denk aan Maurice de Hond en zijn aerosolen-theorie). Hoewel ze in de (sociale) media vaak veel podium nemen, is voor de ongeïnformeerde buitenstaander doorgaans onduidelijk of hun kennis op een geaccepteerde wetenschappelijke onderbouwing kan rekenen – of dat het om dilettantistische exercities in buitenwetenschappelijke domeinen gaat.

VERSCHIL: EXPERTS IN DE FRONTLINIE

Een van de conclusies van de critical review Groningen luidt dat ‘de wetenschappers rondom het debat over de Groningse aardbevingen eerder te veel op zichzelf betrokken zijn, dan op het beleid; slechts een enkele wetenschapper is vooral bezig om het beleid te veranderen.’ Als er al discussie is, dan speelt deze discussie zich voornamelijk af tussen wetenschappers onderling.

123

Niets lijkt minder waar tijdens de coronacrisis.

Avond na avond schuiven experts, opiniemakers en bekende (en minder bekende) Nederlanders aan bij talloze talkshows om uitvoerig te reflecteren op de (voor-)genomen maatregelen van het kabinet. Wat de beste manier is om het coronavirus te bestrijden, en de keuzes die het kabinet hierin maakt, zijn hierdoor constant onderwerp van maatschappelijk debat waarin ook (of juist) wetenschappers het podium niet schuwen.

Het internationale karakter van de coronacrisis versterkt dit verder: wereldwijd zitten landen in hetzelfde schuitje en proberen overheden (over het algemeen) verstandige beslissingen te nemen om het virus te bestrijden. Maar deze beslissingen zijn lang niet altijd gelijk aan die van premier Rutte en zijn team. Waarom heeft Duitsland de zaken wel op orde met aantallen ICT-bedden? Hoe komt het dat andere landen wel overtuigd zijn van een mondkapjesplicht? Zo is er voortdurend vergelijkingsmateriaal beschikbaar dat aanleiding geeft om de Nederlandse reactie

op het virus – en de adviezen van het OMT waar deze reactie mede op gebaseerd is, te bevragen.

Voor de experts die het kabinet van advies voorzien, met Jaap van Dissel als voorman, betekent dit dat hun uitspraken ook continu ter discussie staan. Een recente reconstructie van de Volkskrant liet zien dat het in deze positie niet eenvoudig is om onderscheid te maken tussen de rol van onafhankelijk expert, en die van politiek adviseur. Het risico om op de stoel van de beleidsmaker te gaan zitten – of daarvan te worden beticht – ligt altijd op de loer.

Dat blijkt bijvoorbeeld wanneer Jaap van Dissel zich op 7 juni 2020 uitspreekt over het besmettingsrisico in passagiersvliegtuigen in een interview met de NOS. Het beperkte risico op besmetting en de betaalbaarheid van vliegen zouden het legitiem maken dat vliegtuigmaatschappijen de anderhalve meter in vliegtuigen niet waarborgen. Direct komen er vragen. Het RIVM stelde eerder toch nog geen oordeel te hebben over de veiligheid van vliegen? Is dit een oordeel op basis van wetenschappelijke consensus, of weegt Van Dissel het economisch belang van vliegtuigmaatschappijen mee? Een dag later komt hij terug op zijn uitspraak: het RIVM heeft nog geen oordeel over de veiligheid van vliegen tijdens de coronacrisis.

Het voorbeeld illustreert de precare balans tussen wetenschappelijk advies en een politiek standpunt. Het voorbeeld illustreert ook het gewicht dat aan de woorden van Van Dissel wordt toegekend.

124

Dit is niet vreemd: het kabinet benadrukt immers continu dat de adviezen van het OMT ten grondslag liggen aan de – vaak vergaande – maatregelen die het kabinet neemt. De status die het kabinet het OMT zo verleent, lijkt de beeldvorming te versterken dat het niet zozeer de politiek is, als wel het OMT dat de besluiten neemt.

Maar anders dan in Groningen, waar de overheid haar politieke verantwoordelijkheid zonder veel moeite heeft doorgegeven aan de deskundigen – en diezelfde deskundigen moeiteloos de rol van politicus op zich hebben genomen – geeft het OMT er veel frequenter en ook veel openlijker blijk van zich bewust te zijn dat er een precare grens ligt tussen wetenschappelijk advies en politiek besluit.

DYNAMIEK TUSSEN KENNIS EN BELEID

Een besluit over maatregelen is een politiek besluit, waarbij politici een afweging maken tussen verschillende waarden en belangen. Hoe (en welke) kennis in deze afweging wordt meegenomen, ligt niet bij de experts, maar bij de politici en beleidsmakers die de leiding hebben. Dat brengt ons bij de vraag: hoe positioneren politici en beleidsmakers zich ten opzichte van de beschikbare kennis gedurende de coronacrisis?

In het beantwoorden van deze vraag richten we ons vooral op de Rijksoverheid en de landelijke politiek. De coronacrisis is – omdat het een pandemie betreft – in eerste instantie immers de verantwoordelijkheid van de nationale overheid.

Op de dynamiek tussen kennis en beleid op lokaal niveau hebben we minder goed zicht. Wel is het duidelijk dat het lokale niveau een belangrijke rol speelt in de coronacrisis – vooral waar het de uitvoering betreft. Zo zijn de GGD'en (gemeentelijke gezondheidsdiensten) een cruciale schakel in de informatievoorziening over besmettingen en de uitvoering van test- en vaccinatiebeleid. En knettert het regelmatig tussen de nationale overheid (die vooral veel belooft) en lokale bestuurders (die belast zijn met het uitvoeren en handhaven van (continu veranderende) maatregelen).

VERSCHIL: OMGAAN MET ONZEKERHEID

De komst van het coronavirus ging gepaard met talloze vragen en onzekerheden: hoe gevaarlijk is het virus? Hoe besmettelijk is het virus? Hoe verspreidt het zich?

De grote onbekendheid met het virus – zeker in de beginfase van de crisis – maakt het inschatten van risico's en het ontwikkelen van werkzame en proportionele maatregelen een haast onmogelijke opgave. Toch neemt de overheid vrijwel meteen na de uitbraak van de epidemie maatregelen om de verspreiding van het virus tegen te gaan. Ze belooft ook direct economische compensatie van de bedrijven en sectoren die door deze maatregelen getroffen worden.

125

Naar eigen zeggen is het de (gepercipieerde) ernst van de epidemie die de overheid tot deze ogenblikkelijke actie dwingt. Sterker nog, ze zegt ook transparant te zijn over het gebrek aan kennis en daarmee de politieke afwegingen die gemaakt worden. Aldus de inmiddels gevleugelde uitspraak van Mark Rutte dat “we met 50 procent van de kennis, 100 procent besluiten moeten nemen”.

Deze doortastendheid staat in schril contrast met de houding van de overheid in het Groningse aardbevingenbeleid. Daar lijkt onzekerheid over de vraag of er tussen gaswinning en aardbeving een (causale) relatie bestaat juist aanleiding voor de overheid om lange tijd helemaal niets te doen.

OVEREENKOMST: (VIROLOGISCHE) KENNIS ALS HOUVAST

Hoewel OMT en overheid open communiceren over de grote onzekerheden en het gebrek aan eenduidige kennis, zijn het uiteindelijk telkens weer de cijfers over besmettingen, ic-capaciteit en verwachte effecten die terugkeren wanneer het kabinet maatregelen neemt en onderbouwt. Zo bezien lijkt er weinig verschil met de houding van de overheid in Groningen, waar ‘de overheid grip probeert te krijgen op een complexe werkelijkheid door houvast te zoeken bij de wetenschap’. We zien ook in het

coronabeleid dat de keuzes die het kabinet voor het bestrijden van het virus maakt, sterk leunen op de cijfers en modellen van het OMT.

Ook in het politieke debat lijkt de cijfermatige onderbouwing van noodzaak en effect keer op keer doorslaggevend. Dat blijkt bijvoorbeeld in het Kamerdebat over de invoering van de avondklok. Verschillende partijen benadrukken dat zij, om hier een standpunt in te kunnen nemen, zo concreet mogelijke (cijfermatige) informatie nodig hebben over het verwachte effect. Terwijl het OMT eerder al benadrukt heeft dat het effect van de maatregel “eigenlijk niet te voorspellen is”, komt het toch met een schatting op de proppen: de R zou met 0,08 tot 0,13 terug kunnen worden gebracht. Uiteindelijk stemt een Kamermeerderheid vóór de avondklok.

Opmerkelijk is wél dat de zichtbaarheid van het OMT gedurende de crisis afneemt: stond Van Dissel aan het begin nog naast Rutte op het podium, later werd die plaats al snel ingenomen door de minister van volksgezondheid. Desondanks lijkt er niet veel veranderd. Net als eerder verwijst het kabinet veelvuldig naar de adviezen van het OMT om zijn keuzes te onderbouwen.

Zo nu en dan wijkt het kabinet van de adviezen van het OMT af. Bijvoorbeeld in het besluit de scholen te sluiten tijdens de eerste golf. Deskundigen zien de noodzaak dan nog niet, want kinderen lijken geen besmettingshaard. Desondanks kondigt minister Slob op 15 maart aan: “Onder andere vanwege het feit dat ook veel onderwijspersoneel thuis zit, ziek is en het daardoor niet meer goed ook organiseerbaar is en dat ook er veiligheidsrisico’s in de scholen kunnen ontstaan en ook omdat er bij ouders en ook docenten zorgen leven.” Niet het wetenschappelijk advies, maar andere factoren gaven hier de doorslag.

Hetzelfde geldt voor het besluit om de vaccinatiestrategie aan te passen. Niet de kwetsbare ouderen in verpleeghuizen eerst – zoals de Gezondheidsraad adviseerde, maar – na succesvolle lobby van de ziekenhuizen – het acute zorgpersoneel.

En toch betekent dit niet dat de politieke **framing** van de coronacrisis als een opgave voor de volksgezondheid verandert. Voor zover we er zicht op hebben, speelt in het kabinet, naarmate de crisis voortduurt, en de economische en maatschappelijke gevolgen van de maatregelen steeds zichtbaarder worden, steeds meer de vraag welk belang zou moeten prevaleren: dat van de volksgezondheid of dat van de economie (met een verwijzing naar de drie W’s, Wopke, Wiebes, en Wouter). Wat er binnenskamers precies allemaal gebeurt, blijft duister, maar duidelijk is wel dat tot nu toe nog steeds de volksgezondheid prevaleert, in casu de stabiliteit van het zorgstelsel.

OVEREENKOMST: ERVARINGSKENNIS NAUWELIJKS GEHOORD

Doorgaans lijkt er, net als in Groningen, in de afwegingen die het kabinet maakt, niet veel ruimte voor de (ervarings)kennis waarmee bijvoorbeeld verpleegkundigen en artsen van verpleeg- en verzorgingshuizen, of leerkrachten van het basis en voortgezet onderwijs proberen de probleemdefinitie van deze crisis op te rekken. Er is in het **maatschappelijke debat** weliswaar veel ruimte voor hun kennis, die getuigt van toenemende eenzaamheid bij ouderen, en leerachterstanden, depressies en grote geestelijke schade bij scholieren; maar het lijkt er ook op dat in het **politieke debat** deze kennis het onderspit delft ten opzichte van die op het corona-dashboard.

Omdat het succes van de maatregelen – en daarmee van het coronabeleid – afhankelijk is van de mate waarin mensen zich aan de gedragsregels houden, is het van groot belang dat er draagvlak is voor diezelfde maatregelen. Via periodieke persconferenties (met doventolk!) en tot twee keer toe zelfs een toespraak uit het Torentje, proberen de minister-president en de minister van volksgezondheid de bevolking dan ook van de noodzaak van de maatregelen te overtuigen. Tijdens deze persconferenties proberen de bewindspersonen niet alleen uit te leggen **welke** maatregelen ze nemen, maar doen ze ook uitgebreid uit de doeken **waarom** ze deze (of nieuwe) maatregelen nemen.

Toch heeft dit vertoon van publieke dilemmalogica niet kunnen voorkomen dat het maatschappelijk draagvlak voor de maatregelen op den duur scheurt, en dat (grote of kleine?) groepen mensen zowel de maatregelen, als de kennis waarop die gebaseerd zijn, niet meer accepteren. Niet alleen de rellen rond de avondklok, maar ook de vreedzame demonstraties tegen de maatregelen, laten zien dat er in het maatschappelijke debat inmiddels een kakafonie aan stemmen klinkt – die niet langer aan dovemansoren gericht willen zijn.

127

SLOT

Kan Groningen iets leren van de aanpak van het coronavirus?

Ons uitgangspunt in deze verkenning is dat kennis een waardevolle rol kan spelen in politieke besluitvorming, maar nooit dicteert wat wenselijk is: dat vraagt om een politieke afweging.

In de aanpak van de coronacrisis lijkt de Rijksoverheid dit uitgangspunt te delen. Anders dan in Groningen probeert de overheid transparant te zijn over onzekerheden, dilemma's en afwegingen.

Tegelijkertijd zien we, vergelijkbaar met Groningen, hoe beleidsmakers en politici houvast zoeken bij (eenzijdige) cijfers en modellen.

Uiteindelijk kent elke maatregel altijd winnaars en verliezers. Dat geldt bij uitstek voor de coronacrisis, waarin de overheid ingrijpende maatregelen neemt met uiteenlopende gevolgen voor verschillende groepen. Dat er maatschappelijke discussie over deze maatregelen is, is zo gezien logisch – en wenselijk.

Hoe Nederland uit de coronacrisis komt, weet niemand. De tijd zal uitwijzen of een overheid die zich niet louter blindstaart op modellen en cijfers, maar óók oog heeft voor bredere vragen en zorgen in de samenleving, kan voorkomen dat weerstand omslaat in wantrouwen.

12

Eindstand: kennis in Groningen

Het is tijd voor de eindstand. Welke conclusies trekken we over kennis en beleid in Groningen nadat we gezien hebben hoe het elders eraan toegaat? Wat leert deze vergelijking over de omgang met kennis in Groningen? Is Groningen echt anders of zien we overal dezelfde mechanismen? We starten weer met de bruikbaarheid van de kennis. Daarna het gebruik. En ten slotte de rollen van wetenschappers, beleidsmakers en burgers.

129

HOE BRUIKBAAR IS DE AANWEZIGE KENNIS IN ALLE CASUS?

Het valt op dat in alle vier casus sprake is van een breed scala aan kennis. Toch is in alle vier casus voor de technologische kennis aanzienlijk meer aandacht. Wel is op het gebied van waterveiligheid de kennis over duurzaamheid en ruimtelijke planning in de laatste decennia duidelijk in opmars (hoe dominant de modellenkennis over water ook nog steeds is). Bij COVID-19 staat de virologische kennis centraal. Bij Schiphol wordt met name onderzoek gedaan naar geluid (en al minder naar geluidshinder), hoewel er ook onderzoek is gedaan naar de andere milieueffecten van vliegvelden. In Groningen richt bijna al het onderzoek zich op het voorspellen van bevingen en van de fysieke gevolgen daarvan. Naar het welbevinden van de burgers en met name naar de duiding daarvan, wordt relatief weinig onderzoek gedaan.

In de overwegingen van de overheid speelt technologische kennis een veel grotere rol dan maatschappelijke kennis. De status van **science** is evident groter. Er is ook evident meer technologische kennis dan maatschappelijke kennis, omdat de overheid vooral opdracht geeft voor technologisch onderzoek en veel minder voor sociaal-

wetenschappelijk onderzoek. Hoe komt dat? Schatten politici in dat ze de samenleving wel kennen en worden ze vooral getriggerd door het (voor hen) onbekende van de technologische voorspellingen en berekeningen? Belangrijk is dat in alle gevallen het probleem als een **technisch** probleem wordt gedefinieerd en dan is het logisch dat **technologische** kennis een oplossing moet bieden. Technologische kennis is ook aantrekkelijk voor beleidsmakers omdat het schijnbaar een veel grotere zekerheid biedt. Geen vage gedachten over frames, over motieven en sociaal-psychisch welbevinden van burgers of over mogelijke onderwijsachterstanden over dertig jaar, maar veelal een helder **getal**. Denk aan de R, het reproductiegetal, of over het exacte aantal huizen dat moet worden versterkt. Helaas blijkt in de praktijk die R nogal wispelturig en levert elke run van het HRA-model weer een ander getal als uitkomst op.

Daarmee zijn we meteen bij de volgende vraag: hoe **betrouwbaar** is die technologische kennis in onze vier casus? Die vraag kan niet worden beantwoord zonder eerst te hebben vastgesteld dat in alle vier gevallen sprake is van een dominante kennisleverancier. In Groningen is dat de NAM, hoewel de overheid de laatste jaren meer kijkt naar TNO en KNMI. Bij Schiphol is dat de N.V. Schiphol. Bij waterveiligheid is dat Deltares, in opdracht van Rijkswaterstaat. En bij COVID is dat het RIVM. Van deze vier kennisleveranciers zijn er twee verre van onafhankelijk: NAM en Schiphol zijn belanghebbend en hebben dus belang bij bepaalde uitkomsten van onderzoek. Deltares en RIVM zijn voor hun inkomsten afhankelijk van de overheid en derden, maar die afhankelijkheid is van een geheel andere aard dan de afhankelijkheid van NAM en Schiphol. Bij RIVM en Deltares bepalen de uitkomsten van vandaag niet de inkomsten van volgend jaar. In het afgelopen jaar zien we wel dat het RIVM in de COVID-case gaandeweg partij dreigt te worden, waardoor het belang bij bepaalde uitkomsten zou kunnen krijgen.

130

In dit licht is het niet verrassend dat NAM en Schiphol zich vooral laten ondersteunen door commerciële onderzoeksbureaus en RIVM en Deltares veel doen in samenwerking met wetenschappers uit academische centra. Wij hebben niet onderzocht in welke mate de betrouwbaarheid van het onderzoek in de praktijk werkelijk samenhangt met de status van het dominante kennisinstituut. Dat onafhankelijkheid meer vertrouwen wekt, zal echter door velen worden gedeeld.

We hebben in Groningen wel kunnen vaststellen dat het veelvuldig gebruik van modellen de betrouwbaarheid van de kennis niet vergroot. Modellen zijn per definitie gebaseerd op aannames, en naarmate je minder weet zal je je model moeten bouwen op meer aannames. Omdat in Groningen nog steeds relatief weinig bekend is over de ondergrond en de relatie tussen gaswinning en aardbevingen, zijn de uitkomsten van de modellen in het Groningen dossier soms zeer afwijkend.

Ook Schiphol heeft te maken met een groot aantal onzekerheden die hun modellen minder betrouwbaarder maken. Bij COVID-19 lijken onderzoekers meer achter de

ontwikkeling van het virus aan te hollen dan dat ze die ontwikkeling weten te voorspellen. Met name lijken de modellen waarmee de effecten van bepaalde maatregelen op de R worden berekend, onbetrouwbaar. Het laat zich ook heel moeilijk voorspellen hoe burgers op nieuwe maatregelen zullen reageren.

In dat opzicht is de betrouwbaarheid van de waterstaatkundige modellen opvallend. Dit feit verdient wel drie kanttekeningen. Zo kent onderzoek naar waterveiligheid al een lange traditie. De modellen kunnen hier dan ook worden gebaseerd op veel meer waarnemingen, terwijl de modellen voor Groningen in korte tijd moesten worden ontwikkeld. Ten tweede zijn de waterstaatkundigen zo wijs om met verschillende scenario's te werken. Dit in tegenstelling tot de aanpak in Groningen, waarbij het exacte aantal woningen wordt voorspeld dat in de toekomst mogelijk zodanige last van bevingen krijgen dat versterking noodzakelijk is. Tot slot is het niet denkbeeldig dat de waterstaatkundige modellen onbetrouwbaarder zijn dan ze lijken, maar dat dat niet kan worden vastgesteld om de simpele reden dat wij onze dijken zo hoog bouwen dat de modellen in de praktijk nauwelijks op de proef worden gesteld. Worden de risico's zo klein gehouden dat de fouten niet in beeld komen?

Van de onbetrouwbaarheid die mogelijk modellen aankleeft, heeft sociaal-wetenschappelijke kennis schijnbaar minder last. Er wordt in de vier casus melding gemaakt van betrouwbaar sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Maar ook dat feit verdient twee kanttekeningen. Allereerst ligt het accent in geen van de vier casus op sociaal-wetenschappelijk onderzoek en valt de betrouwbaarheid of onbetrouwbaarheid van dergelijk onderzoek dus ook minder op. Daarnaast ligt het accent bij het technologisch onderzoek op de modellen, waarmee men de toekomst probeert te voorspellen, terwijl het sociaal-wetenschappelijk onderzoek vaker de huidige situatie beschrijft en mogelijk verklaart.

131

Bovendien: bruikbaarheid is een contextueel begrip. Als je het risico op overstromingen, aardbevingen, virusuitbraken en geluidsoverlast als een technisch probleem definieert, kan alleen technologische kennis voor een oplossing zorgen. Dan maakt het niet uit hoe betrouwbaar sociaal-wetenschappelijke kennis is, want het geeft geen antwoord op de gestelde vraag. Sociaal-wetenschappelijk onderzoek is in de vier casus vooral bruikbaar om tot een andere probleemdefinitie te komen. Maar daartoe lijkt de overheid zich maar zelden te laten verleiden.

Hoeveel **bruikbare kennis** is er nu werkelijk? Over de waterveiligheid is al met al veel bekend. Er is veel bekend over de kracht van dijken, er is veel bekend over welke dijken welke stormen kunnen weerstaan. Er is zelfs relatief veel bekend over de stormen die ons nog te wachten staan. De andere casus staan bij deze immense hoeveelheid kennis nadrukkelijk in de schaduw.

Toch is bij Schiphol wel redelijk bekend hoeveel lawaai een vliegtuig bijvoorbeeld maakt en hoeveel mensen daarvan last hebben. Het valt echter moeilijker te voorspellen hoeveel vliegtuigen met welk geluidsniveau over enige jaren op Schiphol zullen starten en landen en hoeveel woningen daardoor worden geraakt. Over het coronavirus is in korte tijd erg veel bijgeleerd. Toch weten we nog steeds niet goed hoe het virus zich onder de bevolking verspreidt, laat staan dat we weten welke varianten van het virus nog zullen optreden. We weten dat allemaal thuis blijven helpt tegen de verspreiding van het virus, maar we weten niet hoeveel sociaal contact mogelijk is om het virus enigszins onder controle te houden.

Maar zelfs in het licht van het coronavirus weten we in Groningen wel heel erg weinig. Omdat we zo weinig weten van wat zich in de diepe ondergrond voordoet. In het publieke debat over de aardbevingen is er opvallend weinig bruikbare kennis. Misschien is onze blik vertekend door de laatste critical review over de ‘versterking’. Bij de versterking wordt dan ook wel erg zichtbaar dat de aanwezige kennis eerder belemmert dan ondersteunt.

Hoe betrouwbaar is de aanwezige kennis in Groningen en hoe betrouwbaar is die kennis in relatie tot de kennis ten aanzien van andere dossiers? We trekken een aantal conclusies.

132

1. Niet alleen in Groningen is sprake van een eenzijdig aanbod van kennis: de technologische kennis domineert in alle casus.
2. In Groningen en bij Schiphol werd lange tijd de belangrijkste kennis door een belanghebbende partij geleverd, bij waterveiligheid en COVID is de belangrijkste kennisleverancier een relatief onafhankelijke partij.
3. Overal gaat veel aandacht uit naar modellen, die kwetsbaarder zijn naarmate ze meer zijn gebaseerd op aannames. Over de geïnduceerde aardbevingen in Groningen is nog te weinig bekend om tot werkelijk betrouwbare modellen te komen.
4. Sociaal-wetenschappelijke kennis lijkt in alle casus betrouwbaarder, maar dit komt ook omdat sociaal-wetenschappelijk onderzoek zich beperkt tot terugblikken en tot het hier en nu en geen voorspellingen doet over het later. Niettemin: harde kennis blijkt soms boterzacht en zachte kennis meestal tamelijk hard.
5. De sociaal-wetenschappelijke kennis maakt nog eens duidelijk hoe contextueel gebonden het begrip ‘bruikbaar’ is. Als je de risico’s als een technisch probleem definieert, is alleen die kennis bruikbaar die voor dat probleem een oplossing biedt. Sociaal-wetenschappelijke kennis is vooral bruikbaar als men bereid is om de probleemdefinitie ter discussie te stellen.
6. In alle andere casus beschikt men over meer bruikbare kennis dan in Groningen.

HOE WORDT KENNIS GEBRUIKT IN ALLE CASUS?

Je zou mogen verwachten dat bruikbare kennis volop in het beleid wordt gebruikt en minder bruikbare kennis minder wordt gebruikt. Maar zo simpel werkt de overheid niet.

In Groningen zien we dat technologische kennis door de overheid aanzienlijk vaker wordt gebruikt dan aanwezige sociaal-wetenschappelijke kennis. Als we ‘technologisch’ door ‘virologisch’ vervangen, kunnen we hetzelfde zeggen over de coronacrisis. Er is wel kennis over onderwijsachterstanden, die door het sluiten van scholen worden vergroot, maar die kennis speelt slechts globaal een rol in het denken van de beleidsmakers. Één van onze gesprekspartners keurde dit handelen nadrukkelijk af en verwoordde het treffend: “De coronacrisis wordt door de overheid als een medisch probleem gezien, met een maatschappelijke component, terwijl de coronacrisis een maatschappelijk probleem is met een medische component.” Ook in Schiphol en bij de waterveiligheid domineert het gebruik van technologische kennis, hoewel in het waterveiligheidsbeleid de laatste jaren meer een balans wordt gezocht met kennis over klimaatverandering, biodiversiteit en ruimtelijke planning.

Technologische modellen hebben dus de voorkeur boven sociaal-wetenschappelijke kennis. Maar er is meer aan de hand. Het heeft er alle schijn van: hoe complexer hoe beter. De casus Schiphol geeft daarvan treffende voorbeelden. Zo wordt rondom Schiphol het geluid, of liever de geluidsoverlast, voorspeld met allerlei **modellen**. In die modellen zitten aannames over hoeveel geluid tot geluidshinder leidt. Dat individuele burgers dat heel anders kunnen ervaren, kan niet in de normaalverdeling van het model worden meegenomen. Vanzelfsprekend bestaat er al jarenlang kritiek uit de samenleving op dit soort uitspraken op basis van modellen. Waarom wordt de hoeveelheid geluid niet gewoon **gemeten**? Aan die wens valt eenvoudig te voldoen. Maar toch is dat het laatste wat er rondom Schiphol gebeurt. Want om de uitkomsten van de modellen te valideren wordt **berekend** hoeveel geluid burgers hebben kunnen ervaren op grond van het aantal gelande en vertrokken vliegtuigen en op grond van de formele geluidsproductie van die vliegtuigen. (Daarbij gaat men er gemakshalve vanuit dat het vliegtuig nog steeds net zo veel geluid produceert als het produceerde bij het verlaten van de fabriek, hetgeen natuurlijk niet zo is.)

Ook bij COVID-19 zien we die hang naar complexiteit. Zo voorspelt het RIVM zelf modelmatig het effect van elke nieuwe maatregel op het reproductiegetal R . En op basis van dit soort cijfers besluit het kabinet vervolgens welke maatregelen moeten worden genomen. Overigens is die R theoretisch een stuk interessanter dan in de dagelijkse praktijk. Want het RIVM **berekent** de waarde van de R op grond van het dagelijkse aantal positieve testen. Daarbij gaat men er gemakshalve vanuit dat het aantal positieve testen een perfecte indicator is van het aantal nieuwe besmettingen. Dat is niet waar, omdat het aantal positieve tests niet alleen iets zegt over het aantal nieuwe besmet-

tingen, maar ook over de neiging en de bereidheid van mensen om zich te laten testen.

Bovendien: de cijfers over het aantal positieve testen die wij voorgeschoteld krijgen, zijn de voorlopige cijfers. Het RIVM baseert zich voor de berekening van de R altijd op de definitieve cijfers. Zo geeft de R aan hoe het aantal positieve testen zich de afgelopen weken ontwikkelde. Meer zegt het cijfer dat we wekelijks te horen krijgen van het RIVM niet. We moeten dus vaststellen dat de gewenste complexiteit hier grotendeels wordt gesuggereerd. Dat geldt al evenzeer voor het aantal mensen dat besmettelijk zou zijn. Dat aantal wordt simpel berekend op basis van het aantal nieuwe ziekenhuisopnames, ook met enige vertraging.

In Groningen gaat men bij voorkeur uit van de dreigingskaart (een model) en de daaraan gekoppelde HRA (een ingewikkelder model). En op grond daarvan voorspelt men welke huizen moeten worden versterkt om de veiligheid van de bewoners te kunnen garanderen. Men zou ook kunnen werken met een kaart van alle schade die in de laatste decennia is ontstaan. Maar liever voorspelt men schade op basis van een (onbetrouwbaar) model dan dat men de schade uit de afgelopen decennia als een goede voorspeller voor nieuwe schade ziet.

Die modellen zijn een inherent onderdeel van de wereld waarin de overheid gevangen zit. Dat verklaart ook waarom **ervaringskennis** van burgers (waar heeft de meeste schade zich tot op heden voorgedaan) nauwelijks een plek krijgt in het beleid. Zoals die ervaringskennis rondom Schiphol niet wordt meegenomen. Zoals de ervaringskennis met het coronavirus die elke burger inmiddels heeft opgedaan niet wordt meegenomen. Alsof modellen altijd rechtvaardiger zijn dan de individuele beleving van de burger.

Het terrein van de waterveiligheid is ook hier weer een uitzondering. In het omvangrijke programma 'Ruimte voor de rivier' is bijvoorbeeld de kennis van lokale besturen en burgers ter plekke heel goed geïntegreerd in het verhogen van de veiligheid rondom de rivieren. Rijkswaterstaat heeft aangegeven op welke hoeveelheid water de rivieren berekend zouden moeten zijn. Rijkswaterstaat heeft ook aangegeven hoe aan die bovengrens voldaan zou kunnen worden. En heeft het aan de lokale partijen overgelaten om een alternatief te ontwikkelen dat ook binnen de gestelde randvoorwaarden bleef.

Toch kent het terrein van de waterveiligheid ook voorbeelden (niet genoemd in het essay van Brand en Kothuis) waarin ervaringskennis wordt vervangen door modelkennis. In ieder geval klagen veel oudgedienden bij waterschappen dat hun ervaringskennis in het beleid van de waterschappen steeds minder een rol speelt.

We trekken de volgende conclusies over de vier casus:

1. De overheid is veel eerder geneigd om technologische kennis te gebruiken dan sociaal-wetenschappelijke kennis.
2. De overheid baseert zich bij voorkeur op modellen. Voorspellen op basis van modellen lijkt veel interessanter dan het simpel meten van schade of geluid. En zelfs als er eenvoudig kan worden gemeten, verkiest overheid het nog om (het geluid) te berekenen. Hoe ingewikkelder hoe interessanter, lijkt het. Tegelijkertijd is er wel behoefte aan een uitkomst die simpel lijkt!
3. De overheid doet nagenoeg niets met ervaringskennis van burgers, omdat die niet direct aansluit bij haar eigen wereld.

ROL VAN DE WETENSCHAPPERS

De vier casus laten zien dat die tweedeling tussen academic science versus public science te simpel is. De werkelijkheid laat zich niet indelen in academische wetenschappers en toegepaste wetenschappers. Ten eerste laat de tweede categorie zich nog eens onderverdelen in wetenschappers die geen mening over het te voeren beleid te berde brengen en wetenschappers die dat wel doen, soms zelfs zeer luid en aanwezig. Ten tweede bestaat er vaak nog een vierde categorie: de wetenschappers die geen specifieke deskundigheid hebben op het betreffende gebied, maar zich wel zeer nadrukkelijk met eigen kennis en eigen opvattingen in het publieke debat laten gelden.

135

We hebben gezien dat de eerste categorie schaars is in Groningen en rondom Schiphol. Dat kan samenhangen met de indruk dat de (niet-onafhankelijke!) kennisleveranciers hier moeizaam toegang verschaffen tot de technisch complexe modellen en de operationele data. Die situatie maakt het voor de academische wetenschappers minder aantrekkelijk om een bijdrage te leveren. Bij COVID-19 en waterveiligheid zien we het omgekeerde bewijs van deze stelling. Hier worden academische wetenschappers juist uitgenodigd om mee te doen aan het werk van RIVM, Rijkswaterstaat en Deltares.

Degenen die in opdracht onderzoek doen zien we in alle casus. Maar het lijkt dat de commerciële opdrachtsonderzoekers in Groningen en bij Schiphol aanwezig zijn, en dat het bij COVID-19 en waterveiligheid vooral de academische onderzoekers zijn die onderzoek doen in opdracht van RIVM en Rijkswaterstaat. Al zijn we voorzichtig met deze op zich interessante generalisering.

Het is opvallend dat wetenschappers zich eigenlijk alleen bij COVID-19 massaal in het publieke debat hebben gestort. Het onderwerp raakt de samenleving als geheel en dus ook de wetenschappers onder ons. Groningen en Schiphol zijn toch te plaatsgebonden om een breder publiek debat op te roepen. En het bijzondere van waterveiligheid is dat daarover eigenlijk helemaal geen (publiek) debat plaatsvindt.

De wetenschappers die vooral op een ander terrein hun expertise hebben, zien we ook vooral bij COVID-19. Het massale publieke debat inspireert allerlei andere deskundigen of quasi-deskundigen om hun opvattingen luidkeels kenbaar te maken. In Groningen heb je aan de vingers van een hand genoeg om dit soort deskundigen te tellen.

Met betrekking tot de rol die wetenschappers in dit debat innemen concluderen we:

1. Academische wetenschappers treden vaker op als de kennisproductie in handen is gelegd van een onafhankelijk kennisinstituut.
2. Commerciële onderzoekers treden vaker op als de kennisproductie in handen is gelegd van een partij die grote belangen heeft in het gebied.
3. Onafhankelijke wetenschappers mengen zich meer in het publieke debat naarmate dat publieke debat massaler wordt.
4. Naarmate het debat massaler wordt duiken steeds meer wetenschappers op die vaak op een geheel ander terrein deskundig zijn, net als andere quasi-deskundigen.

BELEIDSMAKERS

136

We zagen dat de houding van de beleidsmakers in Groningen gedreven lijkt te zijn door één gedachte: laten we het niet te politiek maken en laten we het probleem vooral zo goed mogelijk **managen**. Het beleid richt zich daarom op de fysieke gevolgen van de aardbevingen. Bovendien leken bestuurders en politici zich meermalen met liefde achter kennis te verschuilen. Onderzoekers moesten maar aantonen in welke mate verkopers van huizen (later bezitters van huizen) moeten worden gecompenseerd voor waardeverlies door de aardbevingen. Ingenieurs moesten maar vaststellen hoe ruimhartig panden versterkt moeten worden. En aan het behoud van het cultureel erfgoed werd maar niets gedaan omdat het onderzoek over dat erfgoed te vaag was om op te varen.

Daarbij past dat de beleidsmakers een grote voorkeur hadden voor technologische modellen die een oplossing kunnen bieden voor het probleem zoals de beleidsmakers dat zelf definiëren. Bovendien lijken ze te willen profiteren van de status van de technologische wetenschap.

De beleidsmakers kozen in Groningen in eerste instantie ook voor de kennis van de NAM omdat de overheid en NAM om drie redenen nauw met elkaar verweven zijn. Ten eerste hebben NAM en overheid hun gezamenlijke geschiedenis, waarin de NAM ervoor zorgde dat de overheid over de jaren € 480 miljard kon verdienen aan het Groningenveld. Ten tweede verdienen overheid en NAM ook op dit moment nog steeds aan

het gas in het Groningenveld. Ten derde zijn afspraken gemaakt over het betalen van schade en versterking door de NAM, terwijl de afhandeling van schade en versterking inmiddels geheel in handen is gelegd van de overheid. De overheid kan daarbij geen groot conflict met de NAM riskeren.

Bij Schiphol is het allemaal niet anders. Ook hier zien we een overheid die een technisch probleem wil managen en die veel dichterbij de N.V. Schiphol (en meteen daarachter de KLM) staat, dan bij de omwonenden die de lasten ondervinden van het vliegen op één van de drukste luchthavens van Europa. Ook hier zien we een overheid die bij voorkeur de politieke discussie uit de weg gaat, met het argument dat Schiphol van groot belang is voor de Nederlandse economie. De laatste stelling is overigens nooit onomwonden bewezen. Bovendien was er bij Schiphol eigenlijk helemaal geen politiek probleem, omdat we hadden bedacht dat meer vliegtuigen met minder lawaai gepaard zouden gaan. Toen dat niet meer het geval bleek te zijn, volgde niet de politieke keuze om de kwaliteit van de leefomgeving alsnog te versterken, maar werd de hinderbeperking uitbesteed aan de N.V. Schiphol.

Bij waterveiligheid zien we in feite hetzelfde, hoe afwijkend die casus in andere opzichten ook mag zijn. Vanaf de Watersnoodramp die het leven kostte aan 1836 inwoners is de waterveiligheid voor de overheid een groot issue geworden. Maar geen politiek issue. Ook hier zien we een managende overheid, die erin slaagt om alle politieke keuzes aan het zicht te onttrekken. Terwijl de klimaatverandering op andere domeinen maar moeizaam tot een verandering van het beleid leidde, was voor de waterveiligheid één commissie genoeg voor een zeer omvangrijk Deltaprogramma (de Deltacommissie, ook wel commissie-Veerman).

137

Tot slot: doet een crisis iets met politici? Handelen politici in een crisis anders dan normaal? Maken ze op een andere manier gebruik van kennis? Of vergroot een crisis alleen maar het normale handelen uit? De COVID-crisis lijkt de laatste gedachte te bevestigen.

Natuurlijk herinneren we ons die eerste persconferentie waarop minister-president Rutte meldde dat het kabinet 100% besluiten moest nemen op basis van 50% kennis. Rutte leek te zeggen: wij moeten nu plotseling zelf besluiten wat er op grond van de aanwezige kennis moet gebeuren, in plaats van dat wij op het kompas van volledige kennis kunnen varen. Maar al snel voer het kabinet grotendeels op het kompas van de medische wetenschap. Het OMT was leidend. Het OMT moest maar vertellen welke winkels nog open konden blijven, hoeveel mensen naar een concert konden en welke scholen dicht moesten. En als het kabinet een keer iets anders wilde probeerde het toch uit te leggen dat de keuze in lijn was met wetenschappelijke inzichten.

In het algemeen zien we bij deze risico's dus vooral beleidsmakers die een technisch probleem willen **managen**. Daarvoor heb je technologische kennis nodig. En het stel-

len van politieke vragen vertraagt de oplossing van het probleem. Die managementstijl richt zich op virussen, op geluid, op water, op bevende huizen en bij voorkeur niet op mensen. En de technologen kunnen ons helpen door te vertellen hoe we het probleem moeten oplossen.

Je zou daarbij de indruk kunnen krijgen dat beleidsmakers een politieke afweging willen ontlopen door zich vast te klampen aan modellen. Bij COVID-19 is dat misschien wel het meest evident. De R en de door het RIVM voorspelde effecten van maatregelen op de verspreiding van het virus, lijken altijd belangrijker dan economie, de cultuur, de onderwijsachterstanden, de horeca enzovoorts. Voorop komen het OMT en het RIVM. Als hun modellen ruimte zien, komen er versoepelingen en als de modellen een te grote last voor de zorg voorspellen, moeten we allemaal weer thuis blijven. De vragen hoeveel (goede) levensjaren we eigenlijk met dit beleid sparen en welke maatschappelijke kosten daar tegenover staan, lijken te worden ontlopen.

Toch is dat schijn. Door zo te hangen aan die modellen worden impliciet wel degelijk politieke keuzes gemaakt. In Groningen werd lange tijd alleen gekozen voor herstel van schade en versterking van huizen en niet voor genoegdoening voor alle mentale schade. Bij Schiphol wordt al jaren impliciet gekozen voor de groei van Schiphol. Bij waterveiligheid wordt zonder maatschappelijk debat gekozen voor klimaatadaptatie (aanpassing van een klimaatverandering waarvan in die tijd nog lang niet iedereen overtuigd was). En bij COVID-19 is het beleid vooral gericht op het voorkomen van de overbelasting van de zorg en lijkt de economische, maatschappelijke en culturele schade als een onvermijdelijkheid te worden gezien. Inderdaad, die a-politieke managementstijl is uiteindelijk even politiek. Want door geen antwoord te geven op politieke vragen, geef je impliciet wel een antwoord. Ook **non-decisions** zijn uiteindelijk besluiten.

138

Zo te zien treedt bij de beleidsmakers nog een ander fenomeen op. Ze lijken vaak niet meer terug te kunnen uit een situatie waarin ze eenmaal zijn terechtgekomen. Van koers veranderen is in de politiek toch al niet eenvoudig. Maar wie eenmaal heeft gekozen voor een managementstijl en heeft besloten zich verder op te hangen aan technologische modellen, raakt al snel in een locked in. Het wordt nagenoeg onmogelijk om nog voor een andere probleemperceptie met andere oplossingen te kiezen.

Met betrekking tot de rol van beleidsmakers concluderen we:

1. Beleidsmakers kiezen bij het omgaan van risico's bij voorkeur voor een managementstijl. Daarbij worden politieke vragen zoveel mogelijk ontlopen en wordt bij voorkeur gebruik gemaakt van technologische kennis en modellen.
2. Achter die modellen gaan wel degelijk politieke keuzes schuil. Dus a-politiek is de managementstijl uiteindelijk zeker niet.

3. De keuze voor een managementstijl gecombineerd met het hanteren van prognoses op basis van modellen maakt het steeds moeilijker om voor een andere probleemperceptie te kiezen.

BURGERS

In Groningen zagen we dat burgers al snel op achterstand raken als de overheid haar beleid schijnbaar ophangt aan ingewikkeld onderzoek. Veel onderzoek ging de gemiddelde burger boven de pet. Dat betekende niet dat burgers geen kennis hadden. De burger heeft zijn ervaringskennis (beleving) en vaak ook direct relevante kennis over de eigen woning en woonomgeving. Maar van die praktijkkennis werd door de beleidsmakers nauwelijks gebruik gemaakt. Die combinatie (je eigen kennis wordt onvoldoende benut en de kennis van de overheid begrijp je nauwelijks) is een belangrijke voedingsbodem geweest voor het wantrouwen van de Groninger bevolking ten opzichte van de overheid.

Bij Schiphol is het niet anders. De burger heeft zijn ervaringskennis (beleving). Maar die laat zich moeilijk verbinden met de kennis van de overheid. Zeker niet nu de weg naar die brug nog niet is geplaveid. Getuige bijvoorbeeld de ontbrekende koppelingen tussen rekenen en meten en gedateerde en eendimensionale dosis-effect-relaties. Het zal alleen mogelijk zijn om die kloof te overbruggen als er bereidheid is om die brug in gezamenlijkheid te slaan. Zonder die verbinding met ervaringskennis erodeert de legitimatie van de geëxpliciteerde kennisbasis als basis voor het daarop gefundeerde beleid.

Bij COVID-19, dat zo ingreep op het dagelijks verkeer tussen burgers, leek bijna iedereen wel verstand te hebben van het onderwerp. Toch bleek ook hier dat de 'wisdom of the crowds' vooral goed is voor het voorspellen van het gewicht van een koe. Als het om wetenschappelijke kennis gaat hebben de wetenschappelijke instituten een grote voorsprong op de burgers. Niet dat die wetenschappelijke kennis altijd even betrouwbaar was. Maar als er protest klonk vanuit de samenleving, en dat klonk veelvuldig, dan betrof het toch eerder het ontbreken van een zorgvuldige politieke afweging van alle belangen, dan de kennis van RIVM en academische ziekenhuizen.

Bij waterveiligheid doet de burger in feite niet mee. Dat heeft er alles mee te maken dat de burger in deze casus nergens last van heeft. Er zijn geen belangentegenstelling. En dat de overheid vooral bezig is met het voorkomen van ellende. In Groningen heeft men last van aardbevingen, rondom Schiphol ervaart men geluidsoverlast, COVID-19 heeft geleid tot veel ziekte en sterfte en het coronabeleid heeft veel beperkingen opgelegd aan het gedrag van burgers. Zolang de dijken hoog genoeg zijn, heeft de burger echter nergens last van. Van wantrouwen ten aanzien van de kennis van Rijkswaterstaat en Deltares is bij de burger dan ook niets te bespeuren.

Nog een ander onderscheid is van groot belang. Het wantrouwen van burgers in de kennis van de overheid wordt pas echt gevoed als de kennis niet onafhankelijk is, als belanghebbenden zelf de kennis verzamelen waarop de overheid zijn standpunt moet bepalen. En wanneer, tenslotte, de overheid ook nog eens een innige band heeft met die partijen zoals KLM, Schiphol en NAM. RIVM en Deltares zijn relatief onafhankelijk, en in vergelijking met NAM en Schiphol zelfs zeer onafhankelijk.

Met betrekking tot de rol van de burgers concluderen we:

1. Veel burgers kunnen de veelal technische kennis waarop de overheid zich baseert slecht doorgronden.
2. Wanneer de kennis waarop de overheid zich baseert niet onafhankelijk is en wanneer de overheid de kennis niet transparant weegt, vergroot dat het wantrouwen van burgers ten opzichte van de overheid.
3. Dat wantrouwen neemt ook toe als de ervaringskennis van de burgers onvoldoende wordt benut (overigens is ook die ervaringskennis van burgers geenszins eenduidig).