



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Groningen en de bevingen

Bontje, M.

Publication date

2022

Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Bontje, M. (2022). Groningen en de bevingen. Web publication or website, Geografie.nl. <https://geografie.nl/artikel/groningen-en-de-bevingen>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Groningen en de bevingen

23 maart 2022 | Auteurs: [Marco Bontje](#)

[aardbeving](#) [recensie](#) [Groningen](#)

Opinie



FOTO: RIJKSDIENST VOOR CULTUREEL ERFGOED/FICKR

Bevingsschade aan een boerderij in Zuidlaren.

Kennis en beleid: een complexe relatie

Begin 2022 verscheen het boek *Groningen en de bevingen. Hoe kennis beleid nauwelijks beter maakt* van Wim Derksen en Marieke Gebben. Met dit boek wordt een reeks *critical reviews*, georganiseerd door het [Kennisplatform Leefbaar Groningen](#), afgesloten. Deze gingen over aardbevingen als gevolg van aardgaswinning, de kennis hierover en hoe deze kennis in beleid benut is.

Van 2017 tot en met 2020 vonden *vijf critical reviews* plaats met bewoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en

onderzoekers. Met critical review wordt een open dialoog tussen onderzoekers, overheid en samenleving over kennis bedoeld. Deze reviews gingen over de ontwikkeling van de woningwaarde, de dreigings- en risicokaarten, de waarde van het cultureel erfgoed, sociaaleconomische structuurversterking en de toepassing van kennis in de versterking van de woningen in het aardbevingsgebied. In 2021 volgde nog een zesde critical review waarin de kennis over en beleidsaanpak van de bevingsschade vergeleken werd met de rol van kennis en beleid in andere veelbesproken publieke dossiers: Schiphol, waterveiligheid, en de COVID-19 pandemie. Hiervoor werden specialisten op deze thema's gevraagd om essays te schrijven die ook in het boek opgenomen zijn.

Belang van juiste kennis

Beleid kan niet zonder kennis, het debat over beleid ook niet. Maar: *welke* kennis? Expliciete kennis op basis van wetenschappelijk onderzoek, of impliciete kennis van ervaringsdeskundigen? Wat als deze twee vormen van kennis elkaar tegenspreken?

De relatie tussen kennis en beleid blijkt volgens Derksen en Gebben om veel redenen ingewikkeld: kennis is nooit eenduidig, altijd tijdelijk en altijd onzeker. Dat is lastig voor beleidsmakers die juist graag duidelijkheid en zekerheid willen. Dat is de boodschap die ze graag over hun beleid uitdragen, terwijl ze weten dat beleid vaak net zo tijdelijk en onzeker is als kennis. Het wordt nog complexer omdat de uiteindelijke beleidskeuzes, maar ook de keuzes in welke kennis hierbij gebruikt wordt en hoe die kennis gebruikt wordt, politieke keuzes zijn.

Dat in het beleidsdossier over de aardbevingschade in Groningen veel mis gegaan is, was vóór de critical reviews al duidelijk. Maar ook voor degenen die deze discussie de afgelopen jaren hebben gevolgd, zal het overzicht van wat er allemaal mis ging confronterend zijn. Kennis wordt benut in het beleid, maar is het wel de goede kennis en wordt deze op de goede manier gebruikt? Zo blijken de aardbevingen niet of nauwelijks te voorspellen. De dreigingskaarten van NAM en KNMI zijn kansberekeningen op de lange termijn, maar zeggen weinig over of we binnenkort weer een aardbeving kunnen verwachten, waar, en met welke kracht. Toch worden eisen aan bouwtechnische kwaliteit, afhandeling van schadeclaims en compensatie van waardedaling van woningen op deze dreigingskaarten gebaseerd. Bij de versterking van woningen speelt iets soortgelijks: er wordt een onbetrouwbaar model gebruikt

omdat dit nu eenmaal 'het beste wat we hebben' is. Het model gaat uit van een beperkt aantal typen woningen, maar zegt weinig over afzonderlijke woningen en in welke staat die daadwerkelijk zijn. Vreemd genoeg gaat dit model ervan uit dat alle woningen in goede staat zijn. Daartegenover staan de beoordelingen van woningen door ingenieurs, waar wél naar de echte staat van de woningen wordt gekeken en bijna altijd uitkomt dat versterkingsmaatregelen nodig zijn. Die versterkingen zijn echter zo duur dat de kans groot is dat ze uiteindelijk niet allemaal uitgevoerd kunnen worden. Het is ook de vraag of ze allemaal echt nodig zijn.

Alle betrokkenen zien het belang van cultureel erfgoed in, maar toch wint het veiligheidsbelang

Tekortkomingen in de gebruikte modellen zaten effectief beleid dus in de weg. Nog moeilijker wordt het voor beleidsmakers als er helemaal geen modellen zijn om beleid op te baseren. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de plannen voor cultureel erfgoed en voor het versterken van de sociaaleconomische structuur in Groningen. Over beide thema's is er veel kennis bij beleidsmakers, wetenschappers en bewoners, maar er is vooral ook veel discussie over wat er moet gebeuren en hoe het moet gebeuren. Hoewel alle betrokkenen het belang van cultureel erfgoed inzien, wint toch het veiligheidsbelang. Dan worden waardevolle gebouwen veiliger gemaakt ten koste van hun cultuurhistorische waarde, of wordt teveel naar individuele gebouwen gekeken en te weinig naar de cultuurhistorische landschappen waar ze deel van uitmaken.

Technische versus sociale kennis

Over hoe de sociaaleconomische structuur versterkt kan of moet worden zijn veel uitgesproken meningen, waarvan niet altijd duidelijk is waar ze op gebaseerd zijn. Er zijn veel ideeën en er is geld, maar het blijkt lastig om daar concrete plannen mee te maken en vervolgens ook aan te tonen dat die plannen het gewenste effect hebben. Sociaalwetenschappelijke kennis legt het bij beleidsmakers vaak af tegen technische kennis, zo ook in Groningen. Maar eigenlijk zouden beide soorten kennis gebruikt moeten worden. Technische kennis kan het probleem proberen op te lossen, maar daaraan voorafgaand is sociaalwetenschappelijke kennis nodig om goed te

begrijpen wat het echte probleem is. In Groningen ging het eerst teveel over hoeveel gaswinning nog mogelijk was, en later teveel over technisch veilige huizen en te weinig over de mensen die in die huizen wonen.

Een rode draad in de critical reviews was een conflict tussen wat Derksen en Gebben de systeemwereld van het beleid noemen en de dagelijkse leefwereld van de burgers. Dat probleem geldt niet alleen voor beleidsmakers, maar ook voor de kennis die ze in hun beleid gebruiken. Hoewel dit niet alleen in Groningen het geval is, viel het de auteurs op dat deze werelden daar wel erg ver uit elkaar waren gegroeid. Het leken zelfs 'bijna parallelle werelden' te zijn. Het is dan niet vreemd dat veel burgers wantrouwend zijn over de kennis die ter onderbouwing van het beleid wordt gebruikt. Dat wantrouwen werd nog verder gevoed doordat de veroorzaker van de bevingen, de NAM, in de eerste jaren de opdrachtgever van veel van het onderzoek was en ook de uitvoerder van de compensatieregeling voor waardedaling van woningen in het bevingsgebied. Wat ook niet hielp was dat de ervaringskennis van bewoners weinig of geen invloed had op het beleid.

Ervaring buiten beschouwing

Staan deze problemen in Groningen op zichzelf, of speelt dit ook elders in Nederland bij andere beleidskwesties? Een vergelijking met de wisselwerking tussen kennis en beleid bij de aanpak van geluidsoverlast rond Schiphol, het waterveiligheidsbeleid en de maatregelen in reactie op de COVID-19 pandemie levert zowel overeenkomsten als verschillen op.

Een duidelijke overeenkomst is dat in alle vier de casussen 'bèta-kennis' (technologische kennis, of in het geval van COVID-19 virologische kennis) belangrijker wordt gevonden dan maatschappelijke kennis uit de sociale wetenschappen. Ook van 'ervaringskennis' van bewoners, maatschappelijke organisaties of lokale bestuurders wordt maar weinig gebruik gemaakt. Kwantitatieve modellen en indicatoren lijken meer zekerheid en duidelijkheid te bieden voor beleidsmakers, hoewel dit in de praktijk meestal tegen blijkt te vallen. De modellen zijn op complexe berekeningen en onzekere aannames gebaseerd, die alleen door specialisten echt goed begrepen worden en moeilijk aan beleidsmakers en burgers uit te leggen zijn.

Het is problematisch dat de dominante kennisleverancier ook de probleemveroorzaker is

Een andere overeenkomst is dat er een dominante kennisleverancier is. Zowel in Groningen (de NAM) en Schiphol (Schiphol NV) is het problematisch dat de probleemveroorzaker ook de dominante kennisleverancier is. Bij het COVID-19 beleid is het RIVM in principe een onafhankelijke kennisleverancier. Die onafhankelijkheid zou het RIVM ook betrouwbaarder moeten maken. Maar omdat het beleid grotendeels gebaseerd werd op adviezen van het OMT waarin het RIVM een hoofdrol speelde, werd het RIVM toch ook partij in de beleidsdiscussies. Bij Groningen, Schiphol en COVID-19 constateren Derksen en Gebben dat de overheid zich bij besluiten vaak 'verschuilt' achter wetenschappelijke kennis. Besluiten lijken vaak meer managementbesluiten dan politieke besluiten te zijn. Toch worden bij elk besluit wel degelijk ook politieke keuzes gemaakt.

Gedeelde belangen

Verschillen zijn er ook, vooral met het waterveiligheidsbeleid. In tegenstelling tot de andere drie casussen lijken het beleid en de daarbij gebruikte kennis vrijwel onomstreden te zijn. Dat beleid en die kennis is dan ook al eeuwenlang opgebouwd en vanuit een besef van gedeelde belangen ontstaan. Er is geen discussie over dat Nederland waterveiligheidsbeleid nodig heeft: waterveiligheid is een nationaal, publiek belang. Het beleid is de afgelopen decennia meestal succesvol geweest. Daardoor lijken de meeste burgers dan ook zo veel vertrouwen in dit beleid te hebben, dat de auteurs van deze casus (Nikki Brand en Baukje Kothuis) graag 'enig gezond scepticisme' en grotere betrokkenheid van burgers bij dit beleid zouden zien.

Er is daarnaast ook een opvallend contrast tussen de aanpak van de COVID-19 pandemie enerzijds en Groningen en Schiphol anderzijds. Bij de COVID-19 pandemie was al snel duidelijk dat het een acute crisissituatie was, waar dan ook in ongekend tempo beleid voor ontwikkeld werd, terwijl de daarvoor benodigde kennis nog tekort schoot. Bij Groningen en Schiphol is daarentegen al jaren bekend dat er een groot probleem is, maar de structurele aanpak van het

probleem liet lang op zich wachten.

Hoe verder?

Met deze vergelijkende conclusies houdt het boek op. Het is een heldere probleemanalyse van de complexe relatie tussen kennis en beleid. Maar hoe zou het anders en beter kunnen? De in dit boek en in de critical reviews ge'i'nterpreteerde problemen lijken structureel te zijn. Niet alleen in Groningen, maar meer algemeen in hoe Nederland georganiseerd is en hoe beleid in Nederland tot stand komt.

Het valt zeker niet mee om op basis van deze studie tot concrete aanbevelingen te komen over hoe het anders kan of moet. Dat was ook niet de opdracht van de auteurs, die ook de gespreksleiders van de critical reviews waren. Toch was het goed geweest om het boek af te sluiten met een paar suggesties of aanknopingspunten voor hoe we de volgende stap in deze discussie over hoe kennis gebruikt wordt in beleid kunnen zetten.