

CONTROVERSES NIET MET DE MANTEL
DER WETENSCHAP BEDEKKEN

'GA VROEGTIJDIG DE DIALOOG AAN'

Ondergrondse CO₂-opslag en schaliegaswinning zijn voorbeelden van maatschappelijke kwesties die veel weerstand oproepen. Het Rathenau Instituut analyseerde zes van dergelijke controverses in de beleidsarena waarbij wetenschap als onderbouwing moest dienen. Belangrijke conclusie: beleidsmakers kunnen bij controverses níet volstaan met een beroep op wetenschappelijke kennis.

Tekst: Leendert van der Ent

Absoluut veilig", poneerde toenmalig minister Cramer in 2009 over de geplande ondergrondse CO₂-opslag in Barendrecht. Die stellige uitspraak kwam tijdens een emotionele bijeenkomst op het verkeerde moment. Als de wetenschappelijke argumenten eenmaal over en weer gaan, werkt zo'n uitspraak contraproductief. Een jaar later was CO₂-opslag onder land in heel Nederland van de baan. CO₂-opslag is naast schaliegaswinning, elektromagnetische straling van zendmasten, HPV-vaccinatie, klimaatrapporten IPCC en de EHEC-uitbraak een van de geruchtmakende kwesties rond wetenschap en beleid die het Rathenau Instituut onlangs onderzocht. "Of deze keuze representatief is weet ik niet", zegt dr. ir. Geert Munnichs, co-auteur van het onderzoek *Wetenschap als strijd-toneel*. "Verschillen zijn er best. Bij het IPCC en de EHEC-kwestie kun je aanvoeren dat hierbij het organisatie-model de boosdoener is. Het is gericht op wetenschappelijke consensus voor beleidsaanbevelingen. Daardoor wordt kritiek uitgefilterd. Dat maakt het eindresultaat kwetsbaar voor dissidente geluiden."

Het is dus verstandig de afstand tussen beleid en wetenschap groot genoeg te houden. Munnichs: "Verleen als beleidsmaker bijvoorbeeld niet alle opdrachten aan dezelfde kennisinstelling. Dat ondergraaft het vertrouwen in de wetenschappelijke onafhankelijkheid. Onderzoekers kunnen met het oog op onafhankelijkheid bijvoorbeeld ook vragen om een aangepaste vraagstelling. Ze dienen er alert op te zijn alleen wetenschappelijke vragen te beantwoorden en geen beleid te verdedigen. Dat is hun taak niet."

Dwarsverbanden

Nog interessanter dan de verschillen tussen de cases zijn de overeenkomsten. De cases op het gebied van milieu en volksgezondheid vertonen veel dwarsverbanden. Ze zijn allemaal via hetzelfde stramien verlopen. Er is een beleidsvoornemen, onderbouwd door wetenschappelijk onderzoek. De onzekerheden daarin komen in de communicatie onvoldoende naar voren. Er ontstaat kritiek op zowel het voornemen als de onderbouwing. Wetenschappelijke 'framing' gaat de discussie beheersen. Er komen wetenschappelijke of

pseudo-wetenschappelijke tegenargumenten, waarna de overheid besluit tot meer onderzoek. Dit brengt geen oplossing, weet Munnichs: "Er blijft altijd wetenschappelijke onzekerheid, ongeacht de hoeveelheid onderzoek. Neem het gebruik van wetenschappelijke modellen: daarvoor maken onderzoekers keuzes die ook anders kunnen uitvallen. Die onzekerheid lijkt een zwakheid en daarom voelen beleidsmakers de neiging tot maskeren. Maar hoe meer ze onzekerheid negeren of bagatelliseren, des te meer het als een boemerang terugkomt. Gebrek aan openheid ondergraaft het fundament, namelijk: vertrouwen."

Een kwestie draait nooit uitsluitend om een wetenschappelijke vraag. Er spelen bredere zorgen en belangen. Munnichs: "Zorgen over bijvoorbeeld horizonvervuiling of de waarde van onroerend goed kunnen mee bijdragen aan een controversie. Meer wetenschappelijk onderzoek neemt die zorg niet weg en leidt alleen tot een herhaling van zetten. Zolang de bredere belangen geen plaats krijgen, zullen belangengroepen zich vastbijten in wetenschappelijke onzekerheden. De contro-





In 2011 was er veel protest tegen mogelijke CO2-opslag in de lege gasvelden in het noorden. Nadat Barendrecht was afgefallen kwamen de plaatsen Boerakker, Sebaldeburen en Eleveld in beeld als opslaglocatie.

FOTO: ANP XTRA KOEN SUYK

‘Negeren of bagatelliseren van wetenschappelijke onzekerheid komt als een boemerang terug’

verse verdiept, de kloof wordt onoverbrugbaar.”

Luisteren

Neem kritiek vooral serieus, maant Munnichs: “Ga bij tegengas van enige omvang en met enige organisatiegraad meteen om tafel. Is er een actiegroep ‘Schaliegasvrij Haaren’? Inventariseer de zorgen. Vaak organiseren overheden informatie-bijeenkomsten. Beleidsmakers leggen hun zaak daarin uit. Maar uitleg brengt je niet in gesprek, luisteren wel. Doe je dat niet, dan krijg je het vroeg of laat om de oren. In dit vroege stadium is het nog mogelijk een brug te slaan. Benut die mogelijkheid. We hebben tijdens bijeenkomsten met eigen ogen gezien tot welke omslag in de toon van het debat dat kan leiden.”

Stel dat de kritiek niet wetenschappelijk is, maar pseudo-wetenschappelijk, wat dan? “Zorgen komen altijd ergens vandaan, ook als de

uiting ervan niet valide of niet-wetenschappelijk is”, antwoordt Munnichs. “De vraag is dan: waar gaan de zorgen echt over? Een denigrerende reactie bevredigt het eigen wetenschappelijk gelijk, maar schaadt het beleidsdoel. Door bagatellisering gaat pseudo-wetenschap een eigen leven leiden. Mensen hoeven niet altijd gelijk te krijgen, maar willen wel gehoord worden.”

Wek vooral niet de indruk dat de besluitvorming eigenlijk al een gepasseerd station is en dat beleid wordt opgedrongen, zegt hij. “En moffelt de onzekerheden in de eigen wetenschappelijke onderbouwing niet weg, maar wees er open over. Dat heet ook wel *good enough science*: alle partijen moeten accepteren dat 100 procent wetenschappelijke zekerheid over milieu- en gezondheidsrisico’s niet bestaat. De bereidheid dat te aanvaarden hangt af van de mate waarin bredere zorgen en belangen een plaats krijgen.”

BURGERLIJKE SCEPSIS IS ‘UITING BEZINKEND CULTUURGOED’

Munnichs zoekt de oorsprong van de burgerlijke scepsis in de jaren zeventig, toen kritische wetenschap en de milieubeweging opkwamen. “In onze cases maken omwonenden en actiegroepen de beweging door die de wetenschap toen doormaakte. Het is een uiting van bezinkend cultuurgoed; de burger emancipeert en eist zijn plek op in het debat. In geen van de cases waren beleidsmakers en deskundigen voldoende ingespeeld op mondige burgers.”

Zeker de expert die zich beroept op zijn autoriteit in plaats van argumenten, roept dit over zichzelf af. Daardoor laat de mondige burger zich niet meer imponeren. Munnichs: “Het is te makkelijk om sceptici af te doen als hysterici. Dat is de eerste valkuil. Zelfs al is de kritiek wetenschappelijk niet valide, dan is dat een gegeven waar je als beleidsmaker of ‘case-eigenaar’ mee om moet gaan.”

De burger ziet scherp dat de overheid en bedrijven financieel belang hebben bij een bepaald project. Dat wekt wantrouwen over de onafhankelijkheid van de wetenschappelijke onderbouwing. Het gaat niet om tanend vertrouwen in de wetenschap op zich. “De tegenstanders doen er zelf ook een beroep op, ze vinden contra-experts.”

'Mensen hoeven niet altijd gelijk te krijgen, maar willen wel altijd gehoord worden'

Als ergens nadelen aan kleven, compenseer die dan ook echt, stelt Munnichs. "Het sommetje kan eenvoudig zijn. Als er aan één kant risico's staan en aan de andere kant staat niets, dan kun je niet verwachten dat mensen blij zijn. De uitkomst van de som is voor hen negatief. Daar is bijvoorbeeld bij de CO2-opslag in Barendrecht onvoldoende rekening mee gehouden. Zo kon een treinongeluk daar, dat niets met de zaak te maken leek te hebben, uitgroeien tot de laatste druppel. Mensen redeneerden: we lopen hier al risico, waarom zouden we nog meer risico – hoe klein ook – moeten accepteren? Dat bredere perspectief is belangrijk. Als er bijvoorbeeld extra werkgelegenheid of andere voordelen in de som betrokken zijn, blijken mensen veel eerder bereid risico's te accepteren." Behalve om (meer) werkgelegenheid kan het ook gaan om compensatie voor gevreesde schade, zoals de daling van huizenprijzen. "Ook kunnen de gedachten uitgaan naar zaken als het mee kunnen praten over de precieze locatie van een zendmast of boortoren of ander object dat aan de orde is. Omdat de zorgen en belangen die meespelen heel divers kunnen zijn, kunnen flankerende maatregelen dat ook zijn. Het belangrijkste blijft dat met de betrokkenen over die belangen en zorgen wordt gesproken, ook over



Ira Helsloot

wat in hun ogen een adequate maatregel of compensatie zou zijn. Kijk naar windmolenprojecten. Op het moment dat wijkbewoners op eigen initiatief tot hun eigen voordeel een windmolen plaatsen, zijn ze trots. Dan vindt er een hele andere discussie plaats."

Onvoorspelbaar

Bij welk beleidsvoornemen de vlam in de pan slaat is helaas moeilijk te voorspellen. "Kernenergie zal vrijwel altijd tot controverse leiden en als in het buitenland ergens discussie over ontstaat, bereikt die Nederland ook. Maar de kritiek op HPV-vaccinatie bleek een uitzondering te midden van andere vaccinaties." De onvoorspelbaarheid veroorzaakt risico op onderschatting en te late, inadequate reactie op kritiek. "Ontstaat er geen vruchtbare dialoog, vergeet het dan maar. Communiceren is de alfa en de omega in dit soort kwesties", concludeert Munnichs. "Als de stellingen betrokken zijn en het vertrouwen weg is, kun je beter ophouden." ■

IRA HELSLOOT: 'SPONSOREN PLAATSELIJKE FANFARE IS EEN GOED BEGIN'

Ira Helsloot, hoogleraar besturen van veiligheid aan de Radboud Universiteit Nijmegen, reageert vooral instemmend: "Het Rathenau Instituut raakt (natuurlijk) op de meeste punten de pijnlijke werkelijkheid van een onvoldoende begrip bij ambtenaren en politici van hoe burgers werkelijk denken en reageren. Uit onterechte angst voor de irrationele en egoïstische burger proberen beleidsmakers stilletjes om die burger heen te manoeuvreren en dat leidt altijd tot ellende."

Toch twee 'hartenkreten' van zijn kant. "Wanneer Munnichs zegt: 'ga bij de eerste kritiek om tafel' of 'wek vooral niet de indruk dat de besluitvorming eigenlijk al een gepasseerd station is', dan roept hij zelf toch ook het beeld op dat burger pas laat en als redmiddel bij het beleidsproces betrokken moet worden. Veel sterker is het om consequent burgers te betrekken en altijd na te denken over wat er voor burgers 'in het vat zit'. Die dialoog moet je altijd willen voeren. We weten dat betrokkenen begrijpen dat er nu eenmaal extra risico's en overlast aan ontwikkelingen vast zitten maar dat ze, natuurlijk, het ook vanzelfsprekend vinden dat als anderen eraan verdienen dan zij ook. Divers onderzoek laat ook zien dat burgers het meestal prettiger vinden als die compensatie op 'gemeenschapsniveau' wordt aangeboden. Het sponsoren van de plaatselijke fanfare is daarmee een goed begin."

De tweede hartenkreet betreft het vertrouwen dat Munnichs in de wetenschap uitspreekt. "Onderzoek laat inderdaad zien dat burgers nog steeds vertrouwen in de wetenschap hebben, maar veel minder in wetenschappers. En vooral dat laatste is terecht. De meeste hedendaagse wetenschappers die je in beleidsprocessen tegenkomt zijn bijna onvermijdelijk eenzijdig gericht op hun vakdomein terwijl beleidsprocessen veel onderling tegenstrijdige belangen raken: veiligheid, milieu en economie staan nu eenmaal vaak op gespannen voet met elkaar. Of lijken dat te staan, want uiteindelijk weten we dat winst bepalend is voor de veiligheid van bedrijven en dat werkeloosheid gevaarlijker is dan roken."

WAT VOORAL NIET EN WEL DOEN?

- Versmal een controverse niet tot een wetenschappelijk discours – er speelt altijd meer mee.
- Verwacht van onderzoekers niet dat zij het beleid verdedigen. Houd de afstand tussen beleid en wetenschap groot genoeg.
- Stel de wetenschappelijke basis niet zekerder voor dan die in werkelijkheid is. Wees open over wetenschappelijke onzekerheid.
- Neem kritiek serieus en ga vroegtijdig met critici om tafel. En wek vooral niet de indruk dat het besluit eigenlijk al is genomen.