



Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

# Het zekere voor het onzekere?

Verslag van het KiM-symposium



Symposium Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid:

# **Het zekere voor het onzekere?**

Verslag van het KiM-symposium

3 februari 2009

*Meer weten over mobiliteit.*

*Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) maakt analyses van mobiliteit die doorwerken in het beleid. Als zelfstandig instituut binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) maakt het KiM strategische verkenningen en beleidsanalyses. Het KiM richt zich op alle vormen van mobiliteit.*

© 2009, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

*Tekst:*

Gert Jan Cuperus, RenP communicatie

*Vormgeving en opmaak:*

Studio Guido van der Velden B.V., Blaricum

*Foto's:*

Wim Spaans

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Jan van Nassastraat 125

2596 BS Den Haag

Postbus 20901

2500 EX Den Haag

Telefoon : 070 351 1965

Fax : 070 351 7576

Website : [www.kimnet.nl](http://www.kimnet.nl)

E-mail : [info@kimnet.nl](mailto:info@kimnet.nl)

## 'Het zekere voor het onzekere?'

---

*Hoe ga je als wetenschapper én als beleidsmaker om met onzekerheden? Dat was de vraag die centraal stond op het KiM-symposium op 3 februari 2009. Net als vorig jaar was ook nu voor Madurodam als locatie gekozen. Buiten viel enkel een verdwaalde toerist waar te nemen, maar binnen was het, met zo'n honderd deelnemers, gezellig druk. Dagvoorzitter Adjiedj Bakas gaf al meteen in zijn inleiding een pittig voorschot op de discussie door Gerrit Zalm, de speciale gast op het symposium, te citeren: "Wie het niet meer weet, schrijft scenario's". Scoort Zalm met zijn opmerking een punt of hebben scenario's wel degelijk nut?*

Carl Koopmans, directeur van het KiM, mocht het spits afbijten. Na iedereen welkom te hebben geheten, raakte hij snel de kern van de zaak. "Iedereen heeft een diepverankerde behoefte aan zekerheid. Zo adviseert de overheid haar burgers een noodpakket samen te stellen om zo voorbereid te zijn op een grote ramp of een terroristische aanslag". Om zijn woorden kracht bij te zetten had Koopmans ook echt het noodpakket meegenomen dat het ministerie van BZK onlangs uitdeelde aan zijn ambtenaren. "Maar", zo vervolgde Koopmans, "staan die ramp en die aanslag er ook echt aan te komen? Of is het noodpakket een perfect voorbeeld van het zekere voor het onzekere nemen?" Met dit voorbeeld illustreerde Koopmans dat we tegenwoordig te maken hebben met tal van onzekerheden. "Ook binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is onzekerheid een belangrijk thema. We opereren tenslotte midden in een risicosamenleving. Ons mobiliteitsbeleid is gebaseerd op onzekere toekomstige ontwikkelingen. En onze infraprojecten kennen per definitie een langetermijnhorizon. Hoe kunnen we dan zo goed mogelijk omgaan met onzekerheden? Als KiM proberen we Verkeer en Waterstaat, als het gaat om mobiliteitsvraagstukken, zo goed mogelijk te voeden met gegevens. Vaak kan dat alleen door het geven van een bandbreedte, zoals in de KiM-verkenning Autoverkeer 2012. Dat is een andere aanpak dan in 'Samen werken met water' van de Delta-commissie. Onze visie is dat onzekerheid voor Verkeer en Waterstaat een fact of life is", aldus Koopmans. "Ook wij kunnen onzekerheden niet wegpoetsen. Maar we willen wel met scenario's en bandbreedtes aangeven welke kant het



mogelijk opgaat. We willen geen noodpakket aanbieden, maar juist een voorzorgpakket.”

## Onzekerheid mag ons niet lamslaan

“Wie in januari vorig jaar had gezegd dat de benzineprijs zou dalen tot 1 euro 29 per liter, die hadden we voor gek verklaard. En diegenen die bij de kandidaatstelling van Obama in 2007 zeiden dat deze man de volgende Amerikaanse president zou worden, kregen maar weinig gehoor. Hoe anders kan het gaan.” Met deze prikkelende constatering wilde Wim Kuijken, Secretaris-Generaal van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, aangeven dat kennis niet absoluut is en dat je daarmee dus geenszins de toekomst kunt voorspellen. We hebben in het leven nu eenmaal niet alles in de hand. Hoe moeten we dan omgaan met onzekerheden?”

### Rien ne va plus

Bij binnenkomst kregen de gasten van het symposium een fiche overhandigd. Daarmee konden ze hun geluk beproeven aan een heuse roulettetafel. Een ludieke actie van de organisatie van het KiM-symposium, die alles te maken had met onzekerheid. Afhankelijk van hoe het balletje rolde wonnen of verspeelden de deelnemers de attentie die ze na afloop van het symposium zouden ontvangen. Menigeen zette driftig zijn of haar fiche in. Beleidsmedewerkers van Verkeer en Waterstaat zijn lang zo ‘risicomijdend’ niet als wel wordt gesuggereerd. Uiteraard kon dagvoorzitter Adjiedj Bakas het niet laten daar een opmerking over te maken: “Ha, die mensen weten blijkbaar nog niet dat verlies hen een maandsalaris gaat kosten.”

### Fact of life

Moeten we stug doorgaan met nog meer onderzoeken en nog complexere modellen? Moeten we net zo lang discussiëren tot we het eens zijn? Of accepteren we onzekerheid gewoon als een fact of life. We doen geen onderzoek meer en we gaan door met het nemen van besluiten. Volgens Kuijken zijn dat drie slechte opties. “Maar het tegenovergestelde van die opties kan ook niet. We moeten op zoek





naar het evenwicht. Onzekerheid mag ons niet lamslaan. Verkeer en Waterstaat werkt bijna standaard met een langetermijnhorizon aan grote, risicovolle projecten die per definitie beïnvloed worden door onzekere politiek-bestuurlijke, internationale, demografische, economische en sociale ontwikkelingen. In dat complexe speelveld moeten wij ver van tevoren inschattingen maken om goede, verantwoorde en toekomstvaste besluiten te nemen.”

### **Best guess**

Volgens Kuijken zit er een spanning tussen snelheid en zorgvuldigheid. “Maar beide zijn gewenst. Volgens de commissie Elverding hangt Verkeer en Waterstaat te sterk aan volledigheid en mijden we risico's. Dat leidt tot steeds meer onderzoek, wat weer tot vertraging leidt. Terwijl dat extra onderzoek lang niet altijd meer kennis of zekerheid oplevert. Daar ligt een belangrijke taak voor het KiM. Het KiM moet ons voldoende en juiste beslisinformatie geven die onze besluitvorming stimuleert en ondersteunt. Maar het KiM kan en wil ons vanuit wetenschappelijk oogpunt niet altijd de zekerheid bieden die we nodig hebben.” Kuijken is bijvoorbeeld geen voorstander van het altijd voor ‘de zekerheid’ gebruik maken van bandbreedtes. “Soms werkt het goed, zoals bij verkeersprognoses. Maar als het KiM altijd bandbreedtes wil presenteren, dan komen wetenschap en beleid verder van elkaar af te staan. Daarom moeten we nadenken over slimme oplossingen die recht doen aan de wetenschappelijke criteria, maar óók aan datgene wat nodig is in de beleidspraktijk. Daarom roep ik het KiM op om eens ‘best guesses’ uit te spreken. Het KiM weet zoveel! De durf om vanuit die kennis aan te geven wat het meest waarschijnlijk is, is voor ons heel belangrijk. We hebben die ‘best guess’ soms nodig, om een punt op de horizon te zetten.”

### **Vertrouwen**

De oplossing van onzekerheid ligt volgens Wim Kuijken in vertrouwen. “Vertrouwen in het gegeven dat de marges het best haalbare zijn voor nu en het vertrouwen dat we die in de toekomst aan kunnen passen. Zo kunnen we veel bereiken, ook met onzekere marges. We blijven een kennisgedreven ministerie. Kennis biedt, ondanks marges, meer zekerheid dan geen kennis. Het KiM wil staan voor betrouwbare, gezaghebbende trendanalyses en realistische en werkbare scenario's.



Prima, maar durf ook aan te geven wat de beste of slimste richting is. Benoem de onzekerheden. Kortom, geef ons de kennis die nodig is om een besluit te nemen.”

## Het werkt prettiger als het meevalt

Speciale gast van het symposium was de heer Gerrit Zalm, die per 1 maart 2009 officieel bestuursvoorzitter is van ABN AMRO/Fortis. Van Zalm is bekend dat hij gevat uit de hoek kan komen. En ook nu bevestigde hij zijn reputatie. “Er zijn twee zekerheden in het leven”, zo trapte hij af. “De dood en de belastingen. En van die twee, de belastingen nog het meest.” Dat leverde uiteraard een aanstekelijk gegrinnik in de zaal op. Zalm, nu weer serieus: “Misschien moet we het onderwerp van vandaag dus anders benaderen. Niet het zekere voor het onzekere nemen, maar het onzekere voor zeker. Het probleem van een onzekere toekomst is namelijk fundamenteel onoplosbaar. Het gaat er dus om hoe je met die onzekerheden omgaat en hoe je die inbedt in je beleid.” “En niets is”, zo waarschuwde Zalm, “daarbij gevaarlijker dan je daarbij te verlaten op schijnzekerheden.”

### **Else Sneller – Inspectie Verkeer en Waterstaat – TE Waterbeheer**

Wat ik prettig vond om te horen, was dat de wetenschapper onafhankelijk moet zijn. Dat zal ongetwijfeld te maken hebben met het feit dat ik ooit ook wetenschapper ben geweest. Voor een wetenschapper is niets ooit waar. Daarom ook onderschrijf ik de stelling dat je als onderzoeker nooit moet toegeven aan de wensen van beleidsmakers. Die moeten we er zeker in houden!

## **Volkswijsheid**

Om zijn woorden kracht bij te zetten, haalde Zalm met regelmaat praktijkvoorbeelden aan, onder andere uit zijn tijd bij het Centraal Planbureau. “Ook daar ontwikkelden we scenario’s om prognoses te kunnen maken. Eén van de ‘zekerheden’ toen was dat het met de Japanse economie nooit mis zou gaan. Nou, we zien nu wat er daar gebeurt. Nog een voorbeeld, bij mijn aantreden bij de DSB in 2007 waren de eerste scheurtjes in de Amerikaanse hypotheekmarkt al zichtbaar. We realiseerden ons dat ook de DSB daar nadelige



consequenties van kon ondervinden. Ik heb toen een behoedzaam scenario voorgesteld en dat heeft goed uitgedaan voor de DSB. En let wel, een behoedzaam scenario hoeft niet per se het beste scenario te zijn. Maar een oude volkswijsheid is dat het nu eenmaal prettiger werkt als het meevalt."

### **Schijnzekerheden**

Volgens Zalm is het de uitdaging van beleidsmakers en bestuurders om te leren leven en te regeren met onzekerheden. Die uitdaging ligt dus niet bij de wetenschappers. "Die moeten", zo benadrukte hij, "dus ook nooit toegeven aan de soms perverse wensen van beleidsmakers om schijnzekerheden aan te leveren." Die opmerking ging er bij de aanwezige wetenschappers uiteraard in als koek. "Want", zo vervolgde Zalm, "die zijn nog erger en gevaarlijker dan onzekerheden." Om die reden is Zalm ook geen groot voorstander van 'best guesses'. "Daarmee creëer je juist schijnzekerheid. Los daarvan, als je uitgangspunt een 'best guess' is, dan hoef je toch ook geen andere scenario's meer te ontwikkelen?" Een doordenkertje inderdaad. "Beleidsmakers moeten hun besluitvorming dus aanpassen aan onzekerheden. Bijvoorbeeld door die besluiten zo laat mogelijk te nemen. Nog even geen besluit nemen is tenslotte ook een besluit. Zo blijf je flexibel en kun je de meest recente inzichten meenemen als je dat ene finale besluit moet nemen waar je niet meer op terug kunt komen."

### **De paneldiscussie**

Na een korte pauze was het tijd voor de paneldiscussie. Daarvoor namen Gerrit Zalm, Henriëtte Prast, Bart Parmet en Roel Pieterman plaats op de banken om deskundig en op geheel eigen wijze bevestigd te worden door de, met een aanstekelijke lach gezegende, dagvoorzitter Adjiedj Bakas.

### **Staar je niet blind op risico's**

Henriëtte Prast bekleedt de leerstoel Persoonlijke financiële planning aan de faculteit economie en bedrijfswetenschappen van de Universiteit van Tilburg. Daarnaast is zij sinds 1 januari 2008 raadslid bij de WRR. "Ik heb interessante observaties gehoord, met name die van het



behoedzame scenario. Ik denk dat het in de discussie wel goed is onderscheid te maken tussen onzekerheden en risico's. Risico's kun je min of meer incalculeren. Maar op onzekerheden kun je niet of nauwelijks anticiperen. Komt die grote griep epidemie er ooit? Vinden we een revolutionair nieuw medicijn uit waarmee we allerlei ziektes kunnen bestrijden? En wat zijn daarvan dan de consequenties? Daar kun je bijna geen scenario's op schrijven, als iemand dat al zou willen. Daarbij komt, hoeveel risico wil of durf je te lopen? Een stockbroker denkt daar ongetwijfeld heel anders over dan een ambtenaar. Die is tenslotte ook niet voor niets ambtenaar geworden. Maar staar je niet blind op risico's en onzekerheden."

#### **Edwin Huijsman – Ministerie van Verkeer en Waterstaat - FMC**

Het is goed om zo nu en dan eens te ontsnappen aan de dagelijkse hectiek. Dit soort bijeenkomsten zorgt er toch voor dat je anders tegen zaken aan gaat kijken. Ook en vooral omdat je andere invalshoeken aangereikt krijgt. Vorig jaar was het symposium erg vakinhoudelijk van aard. Dat was ook een prima bijeenkomst, daar niet van, maar vanmiddag had het juist een interdisciplinair karakter. Dat kwam zeker tot uiting in de paneldiscussie. Een geslaagde middag dus, wat mij betreft!

#### **Erken ook je kwetsbaarheid**

"Wist u dat het voorzorgsbeginsel het leidende beginsel is in de Europese Unie?", hield Roel Pieterman de aanwezigen voor. Pieterman, universitair hoofddocent rechtssociologie, schreef een boek over dit thema: 'De zorgcultuur; streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid'. "Vrij vertaald houdt dat beginsel in dat, ook al heb ik geen bewijs dat de ramp waar ik bang voor ben zich inderdaad gaat voordoen, ik toch maatregelen kan nemen tegen die ramp. Het hele voorzorgsbeginsel is dus in feite gebaseerd op onzekerheden. En veel van die onzekerheden doen we onszelf aan. De laatste decennia zijn we steeds gezonder, rijker en welvarender geworden. Dat willen we zo houden en daarom willen we steeds verder in de toekomst plannen en onzekerheden zoveel mogelijk uitsluiten. Maar dat gaat niet. Natuurlijk moet je onzekerheden serieus nemen, maar je moet ook je kwetsbaarheid erkennen."





## **De nuances zijn niet altijd goed gepresenteerd**

“Ik ben blij dat ons rapport nog zo leeft”, grapte Bart Parmet, secretaris van de Deltacommissie en kwartiermaker van het Deltaprogramma. Hij vindt het alleen wel jammer dat alleen de verwachte stijging van de zeespiegel met 1 meter 30 in het jaar 2100 zo breed is uitgemeten in onder andere de media. “De nuances in ons rapport zijn niet altijd goed voor het voetlicht gebracht. In ons rapport hebben wij wel degelijk een bandbreedte gehanteerd van een stijging van de zeespiegel tussen de 65 centimeter en 1 meter 30. Daarbij hebben wij ons gebaseerd op de inzichten van meer dan twintig wetenschappers.” “Maar het gaat ook om de existentie vraag”, benadrukte Parmet. “Het geïnvesteerde vermogen in die delen van Nederland die mogelijk overstromen als we nu niets doen bedraagt 18 miljard euro. Dat kunnen we met een uitgave van 1,8 miljard euro veilig stellen tot ver in de toekomst. En ja, als ik iets moet maken wat honderd jaar of langer meegaat, dan vraagt dat inderdaad een andere aanpak dan iets bedenken wat vijf jaar moet meegaan.”

### **Roel Pieterman - lid paneldiscussie**

Ik zie het begrip ‘risico’ steeds meer transformeren naar ‘onzekerheid’. En zoals ik al zei in de paneldiscussie, onzekerheden willen we zoveel mogelijk uitsluiten. Maar je kunt niet op onzekerheden sturen. Dat is bouwen op drijfzand. Het is daarom dat ik voorstel om bij veiligheidsbeleid je niet blind te staren op de lange termijn. Dat zou ook mijn advies zijn aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat als het gaat om de Delta. Daar wordt nu beleid bepaald voor de komende honderd jaar. Maar wat als over vijftig jaar blijkt dat de zeespiegel niet stijgt maar juist daalt? Dan zijn we vele miljoenen verder die misschien niet uitgegeven hadden hoeven worden als de commissie beleid voor een kortere periode had uitgezet.

## **Vertrekpunten formuleren mag best**

Gerrit Zalm wees met name op de kostenaspecten van een voorzorgcultuur. “Het voorzorgsbeginsel kost heel veel geld. Om even terug te komen op die griep epidemie die Henriëtte Prast noemde, je zult keuzes moeten maken. Als samenleving accepteren we bijvoorbeeld niet dat er

mensen dood gaan als gevolg van geweld of een verkeersongeluk. We hebben dan veel geld over voor maatregelen waarmee we het aantal doden kunnen terugbrengen. Maar dat er mensen overlijden aan een griepvirus, dat ervaren we blijkbaar als een fact of life. Die onzekerheid nemen we voor lief. Waarom dat zo is, daar kan ik als rationeel econoom ook geen antwoord op geven.” En tot slot, inhakend op een vraag uit de zaal: “De politiek en beleidsmakers moeten zich niet bemoeien met de wetenschappers en de wijze waarop ze hun wetenschap bedrijven. Maar ze mogen best vertrekpunten formuleren, daar is niets mis mee. En heus”, lachte Zalm, “een minister of een ambtenaar maakt echt ook wel eens een intelligente opmerking!”

### Risicomijdend gedrag?

Hoe ga je als wetenschapper én als beleidsmaker om met onzekerheden? Tijdens de discussie vroeg iemand in de zaal zich af of beide partijen niet bezig waren risicomijdend gedrag te vertonen. De wetenschappers, zoals die van het KiM, lijken zich achter bandbreedtes te verschuilen. De beleidsmakers tonen op hun beurt een gebrek aan ‘bestuurlijke moed’ en eisen van onderzoeksinstituten best guesses. Koopmans gaf in zijn slotwoord aan dat er een belangrijk verschil is tussen het ‘willen’ en het ‘kunnen’ beperken van onzekerheid. Het werken met bandbreedtes is geen kwestie van weglopen voor verantwoordelijkheden. Het is wetenschappelijk gezien de meest zuivere manier van werken en het stimuleert robuust beleid. Dit wil echter volgens Koopmans niet zeggen ‘dat onderzoekers kunnen volstaan met het over de schutting gooien van bandbreedtes’. Onderzoeksinstituten, zoals het KiM, moeten juist helpen meedenken over onzekerheid, onder andere door het aandragen van beleidsmogelijkheden.

#### **KiM reikt helpende hand**

Mocht u meer willen weten over het werken met scenario’s, bandbreedtes en het aandragen van beleidsmogelijkheden, dan kunt u contact opnemen met het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), Jaap Anne Korteweg, tel. 070-351 1914.



Henriëtte  
Bart Parn  
Roel Piete  
Gerrit Zal



[www.kimnet.nl](http://www.kimnet.nl)