

In deze rubriek worden zowel methodologieboeken besproken als onderzoeksrapportages, bij voorkeur van Nederlandstalige auteurs. Auteurs krijgen de gelegenheid om op de recensie te reageren. Op de website www.kwalon.nl worden regelmatig boeken ter recensie aangeboden. Wie een boek wil bespreken (al dan niet uit dat aanbod) kan zich richten tot redacteur Friso Coumou: friso@coumou.eu.

Hoe ontstaat geluidsoverlast van vliegtuigen?

Astrid Souren

Bröer, C. *Beleid vormt overlast, hoe beleidsdiscoursen de beleving van geluid bepalen*. Amsterdam: Aksant, 2006, 272 pagina's, ISBN 978-90-5260-235-6, € 29,90.

Met deze vraag opent Christian Bröer zijn proefschrift (Bröer, 2006). Na de eerste pagina's wordt duidelijk wat de bedoeling is: 'Mij gaat het erom te achterhalen of en in welke mate beleidsprocessen de beleving van geluid [door wijkbewoners, AS] beïnvloeden en daarmee mede een oorzaak zijn van hinder en protesten.' Bröer wil de aandacht vestigen op een specifieke volgtijdelijkheid, en wel dat de perceptie gevormd wordt door beleid. Hij zet zich daarmee af tegen een klassieke visie van beleidsvorming waarin perceptie *voorafgaat* aan beleid.

In de inleiding beschrijft Bröer hoe hij, door zorgvuldig te kijken naar in eerder onderzoek verzameld empirisch materiaal, tot het inzicht kwam dat de perceptie van overlastproblemen gevormd wordt door overheidsbeleid, en niet andersom. Hij kwam tot die conclusie na een onderzoek naar overlast door drugsgebruik in en rond Heerlen. Wijkbewoners formuleerden overlast in termen van het dominante beleidsdiscours. Ofwel, er is een dominant beleidsdiscours dat *vervolgens* de probleemperceptie vormt. Het zijn mooie, gepassioneerde passages in het proefschrift en bij het lezen ervan wordt duidelijk hoe Bröer dit inzicht verwierf. Bröer wil zijn inzichten over de volgtijdelijkheid van perceptie en beleidsdiscours niet zozeer toetsen. Hij is al overtuigd. Hij wil die inzichten vooral verder uitwerken en nuanceren. Eigenlijk weet je dus al heel snel wat het antwoord gaat zijn op de vraag die op de eerste pagina wordt gesteld. Het proefschrift lijkt daarmee vooral bedoeld om ook voor geluid te laten zien dat perceptie volgt op beleid.

Het was dan ook niet zozeer het antwoord op de onderzoeksvraag, maar de constructie van dat antwoord dat mij geboeid hield gedurende het lezen van het proefschrift. Ik heb het met plezier gelezen, en voor wie ook geïnteresseerd is in de (discoursanalytische) constructie van het antwoord, is het een interessant boek.

De meerwaarde van het proefschrift is mijns inziens dat er overtuigend in beeld wordt gebracht dat de veronderstelde volgtijdelijkheid, waarbij wordt gesteld dat het beleid rond

Schiphol een reactie is op probleemperceptie van burgers, op zijn zachtst gezegd discutabel is. Het is volgens Bröer niet zo dat het overheidsbeleid rond Schiphol een reactie is op de perceptie van geluidsproblemen door burgers, maar andersom: burgers percipiëren geluid als gevolg van het overheidsbeleid. Bröer maakt dat punt op basis van een internationaal vergelijkende studie naar de beleving van geluid door vliegtuigen in relatie tot het beleidsdiscours. Hij vergelijkt de wijze waarop geluidhinder van vliegtuigen rond Schiphol en Kloten (Zwitserland) zich verhoudt tot het overheidsbeleid over geluid rond die twee vliegvelden.

De studie is zorgvuldig opgezet. De selectie van de twee casussen is overtuigend, *theoretical sampling* volgens het boekje. De opzet van de enquêtes idem. Dat de auteur vliegveld Kloten goed kent en dat de Amsterdamse groep waarbinnen Bröer werkte Schiphol goed kent, maakt dat er een zorgvuldige selectie van wijken plaats kon vinden en dat het materiaal goed toegankelijk was.

Na twee inleidende hoofdstukken, achtereenvolgens uiteenzetting van het theoretisch kader en de methodologie, volgen vier empirische hoofdstukken: Beleidsdiscours Amsterdam Schiphol, Burgers Amsterdam Schiphol, Beleidsdiscours Zürich Kloten, Burgers Zürich Kloten.

Bröer laat zien dat het beleidsdiscours rond Schiphol gedomineerd wordt door het vraagstuk van ruimtelijke ordening. Nederland 'planologiseert' en geeft het beleid rond Schiphol vorm met beleidsinstrumenten die daar bij horen: contouren, decibellen. Het dominante beleidsdiscours wordt vormgegeven rond de begrippen 'mainport' en 'milieu'. Geluid krijgt betekenis als een ruimtelijk verschijnsel en wordt geoperationaliseerd in termen van geluidsnormen. Boven of onder de norm, *that's the question*. De klachten en reacties van burgers betreffen normoverschrijding, de modelberekeningen en geluidscontouren.

In Zwitserland is geluid een verdelingsvraagstuk. Geluid is een erkend probleem, het tast de leefomgeving, de *Heimat*, aan en de lasten ervan moeten verdeeld worden. Het geluidsprobleem rond Kloten is een kwestie van verdeling en vooral ook wie over die verdeling mag beslissen; de luchthaven, het kanton of de federale overheid.

In beide gevallen gebruiken burgers het dominante beleidsdiscours in hun klachten, daarin komen vliegroutes, aantallen en de ligging van hun huis vaak terug. In de omschrijving van Bröer valt inderdaad op dat er in de klachten van burgers over geluid rond Kloten nauwelijks wordt gerefereerd aan de overschrijding van geluidsnormen.

Ook wordt weer eens duidelijk dat de Nederlanders meer klagen. Het verschijnsel veelklagers, de aanduiding voor de categorie personen die herhaaldelijk klagen, kennen de Zwitsers niet. Interessant genoeg meent Bröer dat dat ook een gevolg is van de manier waarop de klachtenprocedure is georganiseerd. Oftewel: veel klagen wordt gefaciliteerd in Nederland en dat zegt dus mogelijk veel meer over de wijze waarop de overheid haar communicatie met de burgers opzet, dan over die burger zelf.

Het verschil tussen het Zwitserse en de Nederlandse discoursen is intrigerend. In Nederland is de discussie over geluid rond Schiphol afgebakend door de normen voor milieu en ruimtelijke kwaliteit. Normen scheppen enerzijds duidelijkheid en overzicht, maar normen zijn ook buitengewoon sterk verankerde beleidsinstrumenten. Als er eenmaal normen zijn afgeleid, structureren die het beleid, dat daardoor een sterk technocratisch en soms zelfs bureaucratisch karakter krijgt dat maatwerkoplossingen moeilijk maakt. Dat heeft veel te maken met het feit dat normen worden afgeleid in een geïnstitutionaliseerd overleg tussen wetenschap en beleid. Beleidsvraagstukken die zijn afgebakend door normen laten zich maar moeilijk op een andere manier structureren. De casus Kloten laat zien dat er ook andere mogelijkheden zijn om een vraagstuk over geluid rond een vliegveld te behandelen.

Zoals ik al zei, was ik bij het lezen van het proefschrift benieuwd hoe Bröer het antwoord ging construeren. Cruciaal voor die constructie zijn het theoretisch kader, de afbakening van geluid en de analyse van het empirisch materiaal. Het theoretisch kader is geconstrueerd overeenkomstig de discoursbenadering die ontwikkeld is in de onderzoeksgroep van Hajer en onderscheidt drie mogelijke persoonlijke reacties (discoursen) die zich verhoudend tot, resoneren met, het politiek dominant discours. De eerste reactie is die van discursieve consonantie, dat wil zeggen dat de persoonlijke uitingen lijken op het dominante politieke discours. Een voorbeeld is dat er in een klacht gebruik wordt gemaakt van hetzelfde discours als het dominante beleidsdiscours. Dat impliceert volgens de discoursbenadering dat er argumentatieve overeenstemming is tussen de dominante opvatting en de persoonlijke opvatting. De tweede mogelijke reactie is discursieve dissonantie. Daarbij komen de persoonlijke uitingen maar ten dele overeen met die van het dominante beleidsdiscours. Ten dele zet de persoonlijke reactie zich af tegen het dominante discours. Dat impliceert volgens de discoursbenadering een argumentatief conflict. De eerste en tweede reactie zijn beide vormen van discursieve resonantie. Tenslotte, de derde reactie, die de vorm krijgt van een autonoom discours; waarin noch overeenkomst, noch afzetten tegen het dominante discours herkenbaar is. De consonant en dissonant staan in een duidelijke verhouding tot het dominante discours, terwijl het autonome discours zich beroept op een heel andere argumentatie en zich dus niet als 'voor' of 'tegen' laat kwalificeren. Een voorbeeld van een autonoom discours zou zijn dat burgers rond Schiphol hun klacht over geluid formuleren in termen van aantasting van de *Heimat*. De onderzoeksvraag is na deze uiteenzetting van het theoretisch kader verdiept tot de vraag: resonanceert het dominante politieke hinderdiscours in de uitingen van mensen?

De hypothese is dat mensen vliegtuiggeluid beleven en beschrijven in termen van het heersende overheidsbeleid. Dat theoretische kader biedt alle ruimte om te onderzoeken hoe het discours van de burger die overlast van geluid wil verwoorden, zich verhoudt tot het dominante beleidsdiscours. Na de keuze van dat theoretisch kader is de logisch volgende stap het construeren van het dominante beleidsdiscours. Dat doet Bröer in hoofdstuk 5 voor Schiphol en in hoofdstuk 7 voor Kloten. Vervolgens moeten de discoursen van de burgers daarmee vergeleken worden.

De discourses worden gepresenteerd als resultaat van een proces van coderen en voortdurend vragen blijven stellen aan het materiaal. Dat proces beschrijft Bröer in een alinea van de laatste paragraaf van het methodologiehoofdstuk. Hij laat me niet echt zien hoe dat coderen ging. Ik zou de codefamilies willen zien, en ik zou ook willen zien hoe de ‘willekeurige steekproef van het totale materiaal’ eruit zag. De constructie van een discours is buitengewoon moeilijk om voor de lezer inzichtelijk te maken en dus moet je de lezer overtuigen dat je zorgvuldig te werk bent gegaan. In dit proefschrift speelt daarbij ook mee dat de auteur al vroeg in het boek heeft afgebakend welke taaluitingen over geluid hij wel en niet in beschouwing neemt. Hij maakt daarin een selectie. In de eerste twee hoofdstukken bespreekt Bröer eerst een aantal benaderingen van geluid, waaronder die van de *soundscape*-benadering. Bröer kiest vervolgens voor een afbakening van geluid die ‘ook in het politieke veld gangbaar is’ (p. 35). Anders gezegd: Bröer kiest ervoor om die uitingen over geluid mee te nemen, die aansluiten bij het dominante politieke discours. De contrahypothese dat vliegtuiggeluid *niet* wordt beleefd en beschreven in termen van overheidsbeleid is daarmee bij voorbaat niet goed meer te onderzoeken. Met de gekozen afbakening van geluid zijn de autonome discourses buiten het gezichtsveld gedrukt en blijven het consonante en het dissonante discours over. Het antwoord op de onderzoeksvraag is dan niet verrassend. Daar zit een zwakke plek in de methodologische aanpak.

De bijdrage van Bröer is ontegenzeggelijk dat hij de dominante opvatting dat beleid een reactie is op de probleemperceptie van burgers ter discussie stelt, maar gezien het methodologische probleem hiervoor is dat op zich niet zo verrassend. De vele documenten, plannen, tekeningen en reacties van burgers die als bronnen zijn gebruikt voor de reconstructie van de discourses, passeren de revue in de vier empirische hoofdstukken. Ze worden niet als empirisch bewijsmateriaal aangevoerd, maar als illustratie van het in de inleiding al beloofde punt: beleving volgt beleid. Bröer stelt dan dat het dominante beleidsdiscours de hinderuitingen van mensen structureert als zij in contact zijn en ook als zij niet in contact zijn met beleidsmakers. Onderbelicht is gebleven hoe een ‘belevingsdiscours’ in haar consonante of dissonante vorm tot stand komt, en hoe discursieve vernieuwingen rond geluid tot stand kunnen komen. Het antwoord van Bröer op de vraag uit de openingszin is dat mensen in beleidsprocessen van en aan elkaar leren hoe zij vliegtuiggeluiden moeten interpreteren.

In het slothoofdstuk stelt Bröer zichzelf de vraag of het niet ook zo kon zijn dat de beleving van burgers bepalend is voor het beleidsdiscours. Hij meent dat dat niet zo is. Er is nog een derde mogelijkheid, waarbij er geen sprake is van volgtijdelijkheid, maar van gelijktijdigheid. Dat beleidsdiscours en belevingsdiscours elkaar onderling bepalen en dat de vraag blijft hoe die beïnvloeding verloopt.

Een stelling die Bröer mijns inziens met veel meer kracht had moeten opwerpen is dat er op basis van dit werk vragen gesteld kunnen en moeten worden over overheidscommunicatie. Na het lezen van dit proefschrift lees ik de krant vaker dan eerst met het gevoel

dat communicatie over beleid een manier is om probleemperceptie van de burgers te vormen en te beïnvloeden. Die betekenis van dit proefschrift verdient het gehoord te worden.

Repliek

Christian Bröer

Het doet goed wanneer je proefschrift echt gelezen wordt. En ik voel me vereerd met de opmerking van Astrid Souren dat mijn boek haar anders heeft laten kijken naar de krant. In haar recensie is echter ook een aanzienlijk misverstand geslopen. Zij heeft de indruk dat ik de centrale stelling – beleidsdiscoursen vormen onze beleving van problemen – niet toets, maar alleen wil bevestigen en wil illustreren met mijn proefschrift. Deze conclusie trekt zij op grond van p. 35: daaruit zou blijken dat ik alleen die uitingen over geluid onderzoek ‘die aansluiten bij het dominante politieke discours’. Dat zou inderdaad toetsend noch explorerend zijn. Op p. 35 staat echter dat het onderzoek zich alleen richt op vliegtuiggeluiden en niet op de gehele geluidsomgeving waarbinnen vliegtuiggeluiden optreden. Daarmee volg ik inderdaad de afbakening die het Nederlandse beleid maakt. Maar die afbakening betreft het object van onderzoek – vliegtuiggeluid – en niet mogelijke betekenissen daarvan. Zoals in dezelfde alinea ook staat, hoeven burgers die afbakening zelf niet te maken. Zij zijn vrij om vliegtuiggeluiden op allerlei manieren te beschrijven. Burgers kunnen de beleidsmatige afbakening overnemen (dat noem ik consonantie), deels overnemen en deels verwerpen (dat noem ik dissonantie) of vanuit een heel ander discours interpreteren (dit noem ik autonomie). Deze drie mogelijkheden zijn gelijkwaardig onderzocht. Ik heb uitingen van burgers over vliegtuiggeluiden verzameld die wel én uitingen die niet in beleidsprocessen tot stand zijn gekomen: inspraakreacties, hinderklachten, ingezonden brieven en interviews. Ook binnen elke bron heb ik gestreefd naar zo groot mogelijke diversiteit. Op die manier is het mogelijk om consonante, dissonante en autonome uitingen op te sporen. Het blijkt dat de meeste uitingen het beleidsdiscours (op onderdelen) reproduceren. Uit mijn analyse had ook naar voren kunnen komen dat burgers het geluid overwegend anders beleven dan in het beleid besloten ligt. Het onderzoek bevat voorbeelden daarvan.

Souren merkt verder terecht op dat de uitleg van het codeerwerk wat uitgebreider had mogen zijn. Dit gemis kan ik nu niet goedmaken. Ik kan wel vermelden, en dat lijkt mij ook interessant voor kwalitatieve methodologie, dat de uitkomsten van mijn onderzoek door vervolgonderzoek gesteund worden (Kroesen & Bröer, te verschijnen). Samen met Maarten Kroesen van de TU Delft heb ik het onderzoek onder de bewoners van Amsterdam Osdorp op aangepaste wijze herhaald. We hebben gebruikgemaakt van *q-method* (Brown, 1980; Van Exel, 2005). *Q-method* is een bepaalde combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek. Het uitgangspunt zijn uitspraken over een onderwerp