

**Een toekomst voor Schiphol?
De constructie van kansrijke perspectieven op geluidsbeleid met
de Q-methode**

Menno Huys

Faculty of Technology, Policy & Management, Delft University of Technology, P.O. box
5015, 2600 GA, Delft, The Netherlands
E-mail address: m.g.huys@tbm.tudelft.nl

Maarten Kroesen

Faculty of Technology, Policy & Management, Delft University of Technology, P.O. box
5015, 2600 GA, Delft, The Netherlands
E-mail address: m.kroesen@tbm.tudelft.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
20 en 21 november 2008, Santpoort**

Samenvatting

Een toekomst voor Schiphol? De constructie van kansrijke perspectieven op geluidsbeleid met de Q-methode

De laatste jaren staat het geluidsbeleid rond Schiphol in toenemende mate onder druk: Het biedt noch de gewenste bescherming voor omwonenden van Schiphol tegen geluid, noch de gewenste groeimogelijkheden voor de luchtvaartsector. Er is een toenemende behoefte aan kansrijke perspectieven op geluidsbeleid die de betrokkenen in staat stellen om uit de impasse groei versus geluid te breken. Via toepassing van Q-methodologie hebben we betrokkenen bij het Schipholdebat zelf deze perspectieven laten construeren. Dit heeft een viertal kansrijke toekomstperspectieven opgeleverd. Om te bepalen op welke manier deze perspectieven een bijdrage kunnen leveren aan het losweken van de vastgelopen Schipholdiscussie hebben we ze gepositioneerd ten opzichte van het huidige beleid. Een opmerkelijke conclusie is dat de twee perspectieven die het meest kansrijk worden gevonden (perspectief A: "kiezen voor de mainport Schiphol Mainport Schiphol" en perspectief B: "geluid als milieuprobleem") prima passen binnen het kader van het bestaande beleid. Zij zullen in de praktijk dus niet bijdragen aan het losweken van de impasse, maar deze juist reproduceren. We hebben daarom te maken met een paradoxale situatie: Enerzijds geven de betrokkenen aan behoefte te hebben aan nieuwe perspectieven, voortkomend uit onvrede met het huidige beleid. Anderzijds construeren deze zelfde mensen juist perspectieven die dit ongewenste beleid reproduceren in plaats van inhoudelijk verrijken, ondanks het grote aantal perspectieven dat in potentie zou kunnen worden geconstrueerd. De twee perspectieven die nog enigszins kansrijk worden geacht (Perspectief C: "Technische innovatie en selectiviteit" en perspectief D: "Geluid als sociaal probleem"), maar beduidend minder aanhangers hebben dan A en B, zijn juist de perspectieven die de gewenste en noodzakelijk geachte inhoudelijke verrijking kunnen brengen. We verklaren deze paradoxale situatie door te wijzen op de disciplinerende werking die uitgaat van het huidige beleid. Om de toekomst van Schiphol überhaupt bespreekbaar te houden is het zaak om te investeren in een onderzoeksagenda waarin perspectieven C en D verder kunnen worden ontwikkeld. Alleen door deze perspectieven te vertalen naar praktische handelingstrategieën, die de bestaande machtsbalans niet teveel verstoren, is het mogelijk om de bestaande beleidsimpasse in de toekomst te omzeilen.

1. Inleiding

Zo af en toe duiken er problemen op de nationale beleidsagenda op die ontaarden in zich jaren voorslepende discussies. Dergelijke hardnekkige beleidsproblemen, in de literatuur wicked problems (Rittel & Webber, 1973) of ill-structured problems (Dunn, 1994) genoemd, worden gekenmerkt door een bijna eindeloze herhaling van zetten, ad hoc beleid/ incidentenpolitiek, wantrouwen, enorme vertragingen door constant uitstel van besluiten, moedeloosheid bij betrokkenen (wat kunnen we nu nog doen?) en escalaties van conflicten. De betrokkenen zijn het over een ding eens; voortgaan op de gebaande paden leidt niet tot de beleidsresultaten die gewenst zijn en noodzakelijk worden geacht, dus de knop moet om!

De politiek beladen discussie over de ontwikkelingsmogelijkheden van Schiphol is een sprekend voorbeeld van een dergelijke hardnekkige beleidsproblematiek. De dualiteit tussen enerzijds de wens om van Schiphol een mainport te maken, en anderzijds de negatieve externe effecten (geluid, emissies, risico's) binnen de perken te houden, heeft de Schipholdiscussie sinds de introductie van de Vierde Nota RO in 1988 gedomineerd (Abma, 2001; Bouwens & Dierikx, 1996; Broer, 2006; Van Duinen, 2004; Van Eeten, 1999; Tan, 2000; Wagenaar & Cook, 2003). Binnen dit mainport en milieu debat is de geluidsproblematiek het overheersende issue. Geluidsbelasting wordt gezien als het meest belangrijke milieuprobleem, en de afweging tussen (meer/minder) geluid en (meer/ minder) groei vormt al jaren de kern van de Schiphol discussie. De dominantie van het mainport-geluid debat verklaart waarom veel van de huidige conflicten in de nationale beleidsvorming over het lawaai van de burgerluchtvaart gaan, en meer specifiek over meten of berekenen, over de ligging van contouren en de plaats van meetpalen (Berkhout, 2003; Broer, 2006; Eversdijk, 2006).

Het resultaat van deze beleidsdiscussie is een in de wet verankerd geluidsbeleid voor Schiphol, dat kan worden opgevat als een geïnstitutionaliseerde poging om de groei te reguleren. De laatste jaren staat dit geluidsbeleid echter in toenemende mate onder druk. Na jaren van incrementele aanpassingen is nu bij zowel voor- als tegenstanders van groei het besef gedaagd dat de praktische waarde van dit beleid tanende is. Het huidige beleid biedt noch de gewenste bescherming voor omwonenden, noch de gewenste mogelijkheden voor de sector om te groeien. Er is een groeiende behoefte aan kansrijke perspectieven op geluidsbeleid die de betrokkenen in staat stellen om uit de impasse groei versus geluid te breken.

Onderzoek wordt gezien als een mogelijk (probaat) middel om het debat inhoudelijk te verrijken en tot nieuwe beleidsperspectieven te leiden. Gedurende de afgelopen 10 jaar is er dan ook veel geld geïnvesteerd in onderzoek in het Schipholdebat, in de hoop dat er nieuwe inzichten zouden worden opgeleverd die tot mogelijke doorbraken in de beleidsimpasse zouden kunnen leiden (V&W, 2008). Dit heeft geculmineerd in een grootschalig evaluatieproces dat liep van 2003-2006, waarin het huidige geluidsbeleid werd beoordeeld en waarin is gezocht naar verbeteringen (V&W, 2003). Een groot deel van de vele onderzoeken die in het kader van dit proces zijn uitgevoerd, is geïnitieerd om een bijdrage te leveren aan het ontwikkelen van kansrijke perspectieven op geluidsbeleid (zowel om verdere groei te kunnen faciliteren, als om de hinder te beperken). Het resultaat was een enorme hoeveelheid conclusies en aanbevelingen m.b.t. het huidige geluidsbeleid.

In dit paper onderzoeken wij welke kansrijke perspectieven de betrokkenen bij het debat zelf construeren op basis van deze conclusies en aanbevelingen die voortvloeien uit het recente evaluatie onderzoek. We veronderstellen dat deze conclusies en aanbevelingen de bouwstenen vormen voor innovatieve en kansrijke alternatieven. Het gaat immers om de nieuwste (wetenschappelijke en toegepaste) inzichten m.b.t. geluid rond Schiphol. We zijn geïnteresseerd in welke perspectieven de betrokkenen zelf construeren, omdat dit de waarschijnlijkheid weergeeft dat een dergelijk perspectief een rol kan spelen in toekomstige Schipholdebat. Om dit doel te bereiken hebben we gebruik gemaakt van een relatief onbekende maar veelbelovende wetenschappelijke methode, Q-methodologie. De Q-methode is toegerust om actief geconstrueerde perspectieven t.a.v. een onderwerp (in dit geval geluidsbeleid rondom Schiphol) manifest te maken. De resultaten stellen ons in staat om een antwoord te formuleren op de vraag welke kansrijke perspectieven voor toekomstig geluidsbeleid worden geconstrueerd op basis van de geselecteerde conclusies en aanbevelingen uit recent geluidsonderzoek. Op basis van deze bevindingen kunnen we aangeven op welke manier deze perspectieven een bijdrage kunnen leveren aan het losweken van de vastgelopen beleidsdiscussie. Alvorens de resultaten en de analyse achtereenvolgens in de paragrafen 3 en 4 te presenteren, introduceren we de gehanteerde methodologie (§2). We besluiten het paper met een conclusie (§5) waarin we op basis van de onderzoeksresultaten vooruitblikken op de toekomst van het geluidsbeleid en Schiphol.

2. Methode

Het doel van Q-methodologie is het manifest maken van bestaande perspectieven ten aanzien van een onderwerp. Deze perspectieven worden in de literatuur ook wel frames, discoursen of mental models genoemd. De gezamenlijke determinant achter deze benamingen is dat het gaat om subjectieve constructies van de werkelijkheid. De Q-methode is zo ingericht dat zij ruimte laat voor de expressie van subjectiviteit. Echter, tegelijkertijd hanteert zij statistische methoden (factoranalyse) om deze expressies te objectiveren. Q-methodologie neemt daarmee dus een middenpositie in op de dimensie kwalitatief-kwantitatief onderzoek.

De procedures die de Q-methode hanteert en de manier waarop deze binnen de huidige casus zijn toegepast zullen hieronder worden behandeld.

2.1 Q-sample

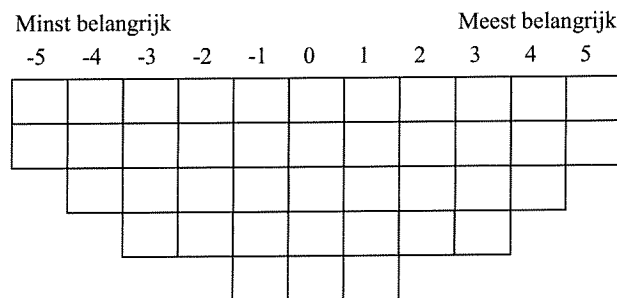
De Q-methode begint met de definitie van een bepaald concours. Dit is een verzameling van alle (subjectieve) meningen en/of feiten die men in de communicatie over een bepaald onderwerp naar voren brengt. Doorgaans worden deze uitspraken door middel van kwalitatieve interviews met respondenten geïdentificeerd. Echter, aangezien in deze studie de focus ligt op de rol van geluidsonderzoek in het construeren van kansrijke perspectieven op geluidsbeleid, is een andere procedure gevolgd. Zoals in de inleiding is vermeld gaan we ervan uit dat de conclusies en aanbevelingen die voortkomen uit onderzoek de 'bouwstenen' vormen van kansrijke perspectieven op geluidsbeleid. Deze conclusies en aanbevelingen vormen een verzameling van de nieuwste inzichten op gebied van geluids(beleid) en liggen daarmee aan de basis van innovatieve strategieën om met vliegtuiggeluid om te gaan.

Om te komen tot een representatieve set van conclusies en aanbevelingen die relevant zijn voor toekomstig geluidsbeleid is de volgende procedure gevolgd. Allereerst is een

overzicht gemaakt van alle rapporten die in het kader van de Schipholevaluatie zijn gepubliceerd (periode 2003-2006). Dit leidde tot een lijst van 40 rapporten. Vervolgens is per onderzoek gekeken of het een relatie had met het onderwerp geluid. Bij 5 rapporten bleek dit niet het geval te zijn. Deze zijn in de verdere analyse achterwege gelaten. In de derde stap zijn per rapport de belangrijkste conclusies en aanbevelingen geselecteerd. Op basis van de aanname dat de auteurs van de rapporten de meest relevante conclusies en aanbevelingen in de samenvatting rapporteren is hiervoor alleen dit onderdeel beschouwd. Deze procedure leidde tot de selectie van 190 uitspraken. Om te komen tot een representatieve steekproef is deze totale set op een inductieve wijze gecategoriseerd in thema's. De volgende vier thema's zijn hierbij onderscheiden: economisch, technisch, sociaalpsychologisch en ruimtelijk. Een vijfde categorie ("beleid algemeen") had de functie om de overgebleven stellingen te categoriseren. Vervolgens is per thema een selectie van conclusies en aanbevelingen gemaakt op zodanige wijze dat deze zo goed mogelijk de inhoudelijke lading van het thema dekte. Uiteindelijk zijn 41 uitspraken geselecteerd. Deze zijn gepresenteerd in Tabel 2.

2.2 Procedure

Nu de 'bouwstenen' zijn geïdentificeerd is de volgende stap een operationele meettaak te formuleren waarbij deelnemers vrij zijn hun subjectiviteit te uiten maar tegelijkertijd gedwongen worden om hun perspectief te construeren. De Q-methode lost deze paradox als volgt op. In tegenstelling tot traditioneel onderzoek wordt deelnemers niet gevraagd om de uitspraken individueel te scoren op aparte schalen, maar wordt van de deelnemers verwacht dat zij alle uitspraken sorteren op één schaal. Deze rangordening wordt ook wel de Q-sort genoemd. Het gevolg van deze procedure is dat respondenten (in ieder geval impliciet) iedere uitspraak afwegen tegen alle andere uitspraken. Om deelnemers te dwingen deze afwegingen te maken moeten zij de uitspraken rangordenen binnen een bepaalde gefixeerde distributie. Binnen deze studie is daarbij de volgende conditie van instructie geformuleerd: "In hoeverre vindt u de volgende conclusies en aanbevelingen belangrijk als het gaat om toekomstig geluidsbeleid ten aanzien van Schiphol?". De deelnemers moesten daarbij de uitspraken sorteren op een schaal van -5 (minst belangrijk) tot +5 (meest belangrijk) binnen de verdeling afgebeeld in Figuur 1.



Figuur 1. Gefixeerde distributie (n=41)

Door de geforceerde distributie lijkt het op het eerste gezicht alsof de Q-methode juist minder vrijheid aan respondenten verleent om hun subjectiviteit te uiten. Echter, het aantal mogelijke rangordeningen is nog steeds zeer groot. Zo heeft Brown (1980) aangetoond dat met 33 stellingen en een distributie van -4 tot +4 er 11.000 meer rangordeningen mogelijk zijn dan dat er mensen op aarde zijn. De methode laat dus voldoende ruimte voor de expressie van individualiteit. Tegenover dit feitelijk niet-

bestaande nadeel staat het voordeel dat de deelnemers gedwongen worden actief afwegingen te maken. Zouden we de uitspraken individueel laten scoren dan zou de respondent 41 afwegingen moeten maken. Echter, binnen de huidige meettaak moet de respondent (in ieder geval impliciet) 820 ($\frac{1}{2} * N * (N-1)$ met $N=41$) afwegingen maken. Het resultaat is dat de uiteindelijk verkregen Q-sort (rangordening) een reflectie vormt van actief opererende geest die interpreteert, afweegt, denkt en evalueert in relatie tot een set van stimuli die onder zijn of haar aandacht is gebracht (Brown, 1980, p. 610). De Q-sort vormt daarmee een subjectieve constructie van het werkelijkheidsbeeld van de respondent en bevat veel meer informatie dan een serie individuele scores. De paradox is daarmee dus (inderdaad) slechts een ogenschijnlijke tegenstelling.

2.3 Dataverzameling

Nu we de 'bouwstenen' van de perspectieven op toekomstig geluidsbeleid hebben geïdentificeerd en ook de operationele procedure die deelnemers de mogelijkheid biedt hier actief perspectieven mee te construeren is de volgende stap de selectie van personen waarvan de verwachting is dat zij heldere en coherente perspectieven naar voren kunnen brengen. Daarbij is het doel zo veel mogelijk kansrijke perspectieven manifesteren. In dit geval is de verwachting dat de rol die verschillende actoren rond het Schipholdebat hebben bepalend is voor het perspectief dat ze construeren. Voor deze studie was het daarom belangrijk dat zo veel mogelijk verschillende actoren die betrokken zijn bij het Schipholdossier zouden deelnemen. Om dit te bewerkstelligen is met de focus op variatie (in plaats van representativiteit) een e-maillijst van personen opgesteld waarin zoveel mogelijk organisaties en instellingen vertegenwoordigd waren. In totaal is naar 376 personen een e-mail verstuurd met een uitnodiging om online de sorteertaak uit te voeren (zie www.q-onderzoek.nl). Hierbij is gebruik gemaakt van een al bestaande Flash-applicatie (Q-flash). Uiteindelijk hebben 45 personen deelgenomen aan het onderzoek (responsrate $\sim 12\%$). Dit aantal ligt in lijn met het aantal dat voor een typische Q-analyse nodig is, i.e. tussen de 40 en de 60 personen (Watts en Stenner, 2005).

Na de sorteertaak heeft iedere respondent tevens een korte vragenlijst ingevuld. Hierbij waren open vragen gesteld om de interpretatie van de perspectieven te faciliteren als ook gesloten vragen om een kwantitatieve indruk te krijgen van het beeld dat men had van de Schipholevaluatie en toekomstig geluidsbeleid.

2.4 Analyse

Na de dataverzameling is deze als volgt geanalyseerd. Het doel van deze analyse is om die perspectieven inzichtelijk te maken die meerdere mensen met elkaar delen. Het aantonen dat de subjectieve constructies door meerdere personen gedeeld worden is een manier deze te objectiveren. Deze objectivering is belangrijk omdat daardoor aangetoond kan worden dat de gevonden Q-sorts niet slechts het resultaat zijn van willekeurige individuele denkprocessen, maar juist weerspiegelingen zijn van denkprocessen waar structuur en coherentie in zit. Immers, zonder deze structuur zou het (zeer) onwaarschijnlijk zijn dat meerdere personen dezelfde Q-sort zouden maken.

Om de gedeelde perspectieven te achterhalen is eerst een correlatiematrix van Q-sorts opgebouwd. De sterkte van een correlatie tussen twee personen geeft de mate aan waarin twee personen hetzelfde perspectief delen. Door de correlatiematrix te onderwerpen aan factoranalyse kunnen gedeelde factoren (i.e. perspectieven) geëxtraheerd worden. In lijn met de standaard Q-methodologische aanpak zijn, middels

de centroid factor methode, 8 factoren geëxtraheerd. Hiervoor is gebruik gemaakt van de PQmethod software (Schmolck, 2002). Na extractie bleken alle factoren significant te zijn (eigenwaarde > 1). Om een zogenaamde *simple structure* te benaderen zijn de factoren vervolgens geroteerd (varimax rotatie). Deze *simpel structure*, waarbij de Q-sorts hoog laden op één factor en laag op de overige, maakt interpretatie van de factoren makkelijker.

In Tabel 1 is een kruistabel gegeven van de actorgroep afgezet tegen de verdeling van personen die significant laden op de verschillende factoren (een factorlading is significant als deze groter is dan 0,45). Hieruit kan geconcludeerd worden dat (1) alle actoren voldoende vertegenwoordigd zijn (zie laatste kolom) en dat (2) de eerste vier factoren dominanter zijn dan de laatste vier (zie onderste rij). Wegens beperkingen in de hoeveelheid ruimte zullen daarom in dit artikel alleen de eerste vier factoren behandeld worden.

Voor de interpretatie van de factoren wordt niet, zoals in traditionele factor analyse, naar het patroon van factorladingen gekeken. In plaats daarvan wordt per factor een rangordening geconstrueerd op basis van de personen die gezamenlijk op één factor laden. Bijvoorbeeld in het geval van factor A worden de Q-sorts van de 10 personen die op deze factor laden met elkaar gemiddeld. Hierdoor vallen willekeurige scores tegen elkaar weg en is het resultaat een Q-sort van een persoon die perfect op de factor zou laden (factorlading = 1.00). Deze perfecte of zogenaamde 'model' Q-sorts vormen de basis voor de interpretatie van de factoren.

Tabel 1. Kruistabel actor(groep) versus factorverdeling

Actor(groep)	Factor/perspectief								Dubbele lading	Geen sign. ladingen	Totaal
	A	B	C	D	E	F	G	H			
Nationale overheid (e.g. V&W, VROM)	2	1	0	1	0	0	0	0	0	0	4
Regionale overheden	0	3	1	0	2	0	0	0	1	0	7
Sector (e.g. Schiphol, KLM)	2	0	2	0	0	0	0	0	2	1	7
Universiteit	1	0	0	2	0	1	1	2	1	2	10
Commissie Regionaal Overleg Schiphol	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	3
Belangenorganisatie	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	2
Consultancy bureau	4	0	0	1	0	0	0	0	1	1	7
Anders	1	2	1	0	0	0	1	0	0	0	5
<i>Totaal significante ladingen</i>	<i>10</i>	<i>9</i>	<i>5</i>	<i>4</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>5</i>	<i>4</i>	<i>45</i>

Tabel 2. Model Q-sorts voor factoren A, B, C en D

Nr.	Conclusies en aanbevelingen	A	B	C	D
1	Geluidsoverlast, uitstoot en risico's zijn een onvermijdelijk gevolg van de keuze voor een mainport.	3	-2	2	-2
2	De hinder neemt sterk toe als mensen iets anders verwacht hadden dan er in werkelijkheid gebeurt.	3	3	1	3
3	Gebrek aan vertrouwen en erkenning spelen een rol bij de hinderbeleving.	3	1	-1	5
4	Op basis van de gelijkwaardigheidstoets kan er worden gesteld dat de Schipholwet voldoet aan de eisen voor gelijkwaardigheid.	-2	-2	-4	-4
5	De omvang van overlast en risico's voor de omgeving bleven in 2004 en 2005 ruimschoots binnen de maxima uit de eisen in de overgangsartikelen.	-1	-2	-3	-5
6	Het aandeel ernstig gehinderden is aanzienlijk hoger dan verwacht op basis van de blootstelling-responsrelatie die is afgeleid voor de EU-Richtlijn Omgevingslawaai.	-2	3	-3	-2
7	Het is denkbaar dat bij voortdurend veranderende vliegpatronen, er ook voortdurend sprake is van een 'overreactie' op de blootstelling aan geluid.	-1	0	-1	0
8	Niet-akoestische factoren dragen in belangrijke mate bij aan de hinder.	1	-3	-2	5
9	Investeren in het herstel van vertrouwen van omwonenden zou kunnen bijdragen aan het verminderen van de hinder.	1	-3	-1	4
10	Een heldere en begrijpelijke visie van het Rijk op de toekomst, incl. duidelijkheid over de consequenties voor omwonenden, is van groot belang.	5	-1	3	4
11	Ruim 75% van de omwonenden staat positief tegenover Schiphol en circa 50% staat positief ten opzichte van de verdere uitbreiding van Schiphol.	2	-4	0	-3
12	Het merendeel van de omwonenden vindt dat de normen en regels weinig of geen waarborgen bieden voor bescherming.	0	3	-2	3
13	Het huidige stelsel wordt als technocratisch ervaren, wat volgens sommige partijen bijdraagt aan het kweken van wantrouwen bij omwonenden.	1	-1	0	4
14	Het huidige stelsel kent als belangrijk zwaarwegend nadeel de zeer gebrekkige rechtsbescherming voor omwonenden.	-4	4	-3	1
15	De grenswaarden van de handhavingspunten zorgen, ook in de toekomst, voor de bescherming die de Schipholwet voor ogen had.	-2	4	-4	-5
16	Vooraf voor de woongebieden die iets verder van Schiphol af liggen, zou CDA (Continuous Descent Approach) voor minder overlast kunnen zorgen.	2	1	2	0
17	Van een duurzame balans tussen de ruimte voor de mainport Schiphol en de negatieve effecten van het vliegverkeer in de omgeving lijkt geen sprake.	-3	4	-1	1
18	Het instrumentarium van het schipholbeleid biedt onvoldoende mogelijkheden voor een optimalisatie van het gebruik van Schiphol.	2	0	1	-1
19	Het is van groot belang dat er een stelsel komt dat directer stuurt op de effecten van het vliegverkeer van en naar Schiphol op de milieukwaliteit in de regio.	-3	5	1	2
20	Een regionaal transactiemodel in de vorm van een publiek-privé contract of functioneel bestuur op regionaal niveau zou een structurele bijdrage kunnen leveren aan herstel van	-5	-4	1	1
21	Het is van belang dat er onderzoek naar en beleid voor de middellange termijn komt, gericht op een structurele vernieuwing van het schipholbeleid en het bijbehorende juridisch kader.	3	0	3	2
22	Concentratie van de effecten van luchtverkeer kan bijdragen aan een vergroting van de capaciteit van de luchthaven en beter voorspelbaar luchtverkeer.	0	0	0	0
23	Als Schiphol niet verder mag groeien, zal dit leiden tot concurrentienadeel voor de luchtvaartmaatschappijen die vanaf Schiphol opereren, waardoor Nederland minder aantrekkelijk wordt als vestigingsplaats.	4	-5	0	-4
24	Het geluidsnormenstelsel moet ruimte bieden voor verdere ontwikkeling van de luchthaven en de luchtvaartsector uitdagen tot innovaties die de overlast terugdringen.	4	-3	4	-1
25	De geluidsnormen zijn het meest beperkend waar het de capaciteit van de luchthaven betreft.	4	-3	-5	-2
26	Doordat de luchtvaart in de periode van de evaluatie nauwelijks is gegroeid, kan er weinig worden gezegd over de effectiviteit van de Schipholwet.	-4	-2	-4	-3
27	Het is van groot belang dat onderzoek wordt gedaan naar een 'subhub'-scenario waarin Schiphol een kleinere omvang aanneemt.	-5	2	2	1
28	Het is een goede optie om het huidige geluidshandhavingstelsel gebaseerd op berekeningen te versterken met metingen.	-1	2	-3	-2
29	Verkeer dat niet essentieel is voor de mainport dient zo snel mogelijk te worden uitgeplaatst.	-4	2	5	1
30	Schiphol moet zich ten behoeve van een sterke economie verder kunnen ontwikkelen op de huidige locatie binnen randvoorwaarden op het gebied van milieu en veiligheid.	5	-5	2	-1
31	Harde en handhaafbare grenzen voor de hoeveelheid geluid bieden de beste garantie dat omwonenden van Schiphol niet aan te veel geluid worden blootgesteld.	-2	5	-1	-1
32	Op dit moment zijn de berekende waarden vrijwel altijd te laag, met als gevolg dat een verkeerd beeld ontstaat van de geluidbelasting in de omgeving van de luchthaven.	-3	3	-2	-1
33	Er moet continu worden gezocht naar verdere afname van de geluidsproductie van vliegtuigen (bijv. stillere vliegprocedures). Een kenniscentrum speelt hierin een belangrijke rol.	1	-1	4	0
34	De slotcoördinator moet meer bevoegdheden krijgen om maximaal gebruik te kunnen maken voor selectieve toewijzing van slots.	-1	1	4	-3
35	Het rijksbeleid zou erop gericht moeten zijn om de samenwerking tussen Schiphol en omwonenden (burgers en gemeenten) meer kansen te bieden.	0	-1	1	3
36	Bij innovatie moet het helder zijn hoe de 'winst' verdeeld wordt over de milieukant en de capaciteitskant.	0	1	5	2
37	De groei van Schiphol moet niet worden gerealiseerd door aan de geluidsgrenzen te blijven morrelen. Groei moet voortkomen uit innovatie.	-1	2	3	3
38	De ontwikkelingen waaraan de luchthaven Schiphol en zijn 'home carriers' bloot staan, zijn mondiaal en kunnen nauwelijks door de Nederlandse overheid beïnvloed worden.	1	-4	0	-4
39	Een factor die het CROS-werk zo moeizaam maakt, is het gegeven dat de marges waarbinnen de CROS moet opereren heel smal zijn.	-3	0	-5	0
40	Het pijnlijke van het wantrouwen onder omwonenden is dat bijna niemand wil geloven dat de 'dubbeldoelstelling' in de laatste jaren haalbaar is gebleken.	0	1	-2	2
41	Met een betere onderlinge afstemming van vliegverkeer en ruimtegebruik is, bij een doorgroei tot ruim 600.000 bewegingen in 2020, een aanzienlijke afname in de geluidsoverlast mogelijk.	2	-1	3	-3

3. Resultaten

In de volgende paragrafen zullen de eerste vier factoren beschreven worden op basis van de gereconstrueerde model factoren die terug te vinden zijn in Tabel 2.

3.1 Perspectief A: kiezen voor de mainport Schiphol (zeg wat je doet en doe wat je zegt!)
Binnen dit perspectief vindt men de conclusie dat Schiphol verder moet kunnen groeien ten behoeve van een sterke economie van groot belang in relatie tot toekomstig geluidsbeleid (30: 5; lees uitspraak 30: score 5). Indien dit niet gebeurt, verwacht men een concurrentienadeel voor luchtvaartmaatschappijen die vanaf Schiphol opereren en negatieve gevolgen voor Nederland als vestigingsplaats (23: 4). Een belangrijke voorwaarde voor een toekomstig geluidsstelsel is dat deze niet beperkend is voor de verdere ontwikkeling van de luchthaven (24: 4 en 25: 4). "Groei binnen randvoorwaarden" blijft een belangrijk principe (30: 5).

Binnen dit perspectief zijn opties als een 'subhub'-scenario (zelfs het onderzoek daarvan) (27: -5) of uitplaatsing van verkeer naar andere luchthavens (29: -4) uitgesloten. Voor de geluidsproblematiek worden technische/ruimtelijke opties als CDA (16: 2), en betere afstemming van vliegverkeer en ruimtegebruik (41: 2) zwak positief ontvangen. Echter, samenwerking tussen Schiphol en omwonenden (34: 0) en een regionaal transactiemodel (20: -5) worden niet als de oplossing gezien.

Binnen dit perspectief wordt de meeste waarde gehecht aan heldere visie van het Rijk (10: 5). De keuze voor een mainport leidt onvermijdelijk tot geluidsoverlast, uitstoot en risico's (1: 3). Het is daarom belangrijk dat deze consequenties voor omwonenden duidelijk gecommuniceerd worden (10: 5). Het huidige geluidsbeleid wordt als te rigide beschouwd (18: 2), en leidt niet tot verwezenlijking van de gestelde milieudoelen (15: -2 en 31: -2). Onderzoek gericht op structurele vernieuwing van het geluidsbeleid wordt als wenselijk beschouwd (21: 3).

De structuur van dit perspectief is helder. De conclusies dat Schiphol als mainport een drijvende kracht vormt achter de Nederlandse economie en dat Schiphol als 'subhub' het einde van deze mainport zou betekenen, worden als zeer belangrijk geacht. Om het mainportdoel te waarborgen, vormen (binnen het toekomstige geluidsbeleid) decentrale bestuursmodellen niet de oplossing, maar is het juist van belang dat keuzes op rijksniveau worden gemaakt en dat deze helder worden uitgedragen.

3.2 Perspectief B: geluid als milieuprobleem (harde en handhaafbare grenzen)

In relatie tot toekomstig geluidsbeleid acht dit perspectief de economische baten van de luchtvaart (23: -5) en de voordelen van verdere ontwikkeling van Schiphol (30: -5 en 24: -3) als onbelangrijk. In dit opzicht is perspectief B dus antithetisch ten opzichte van perspectief A.

Binnen dit perspectief acht men het van groot belang dat er een stelsel komt dat directer stuurt op de effecten van het vliegverkeer op de milieukwaliteit in de regio (19: 5). Binnen een dergelijk stelsel vormen harde en handhaafbare grenzen de beste oplossing om te garanderen dat omwonenden van Schiphol beschermd worden tegen teveel geluid (15: 4 en 31: 5).

Binnen dit perspectief wordt er een groot belang gehecht aan de conclusie dat er geen sprake is van een duurzame balans tussen mainport en milieu (17: 4). Ook hecht men weinig belang aan de redering dat ontwikkeling in de luchtvaart van mondiaal niveau, en dus niet beïnvloedbaar, zouden zijn (38: -4).

Verbetering van het stelsel acht men mogelijk door geluidsbelasting (ook) te meten in plaats van alleen te berekenen (32: 3 en 28: 2). Ook onderzoek naar een subhub-scenario en de mogelijkheid van uitplaatsing van niet-mainport gebonden verkeer worden in enige mate belangrijk gevonden (27: 2 en 29: 2). Echter, structurele verandering van het Schipholbeleid is niet noodzakelijk (21: 0).

Binnen dit perspectief zet men zich af tegen het belang van niet-akoestische factoren (8: -3), al erkent men wel het belang van de rol van onvoorspelbaarheid in hinderbeleving (2: 3) en in mindere mate van vertrouwen (3: 1). Er wordt sterk afgezet tegen een regionaal transactiemodel als element voor toekomstig geluidsbeleid (20: -4) en in mindere mate tegen de algemene bevordering van samenwerking tussen Schiphol en omwonenden (35: -1). Een mogelijk nadeel van technocratisering van het stelsel (i.e. wantrouwen) wordt niet als belangrijk geacht (13: -1).

Al met al is ook dit perspectief vatbaar voor een heldere interpretatie. De economische waarde van Schiphol wordt niet van belang geacht als het gaat om toekomstig geluidsbeleid. Daarnaast is het huidige milieustelsel vatbaar voor verbetering (meten van geluid) maar de kern ("harde en handhaafbare geluidsgrenzen") moet gehandhaafd blijven. Voor een duurzaam evenwicht tussen milieu en economie is het noodzakelijk dat er paal en perk wordt gesteld aan de ontwikkeling van Schiphol. Een technocratisch stelsel is daarbij een noodzakelijk goed.

3.3. Perspectief C: mainport en milieu: een oplosbaar probleem (technische innovatie en selectiviteit)

In lijn met perspectief A acht dit perspectief ook waarde (zij het in mindere mate) aan de conclusie dat Schiphol zich ten behoeve van de economie verder moet kunnen groeien (30: 2). Het perspectief is echter onverschillig ten aanzien van de geïmpliceerde causaliteit tussen ontwikkeling van Schiphol en het Nederlandse vestigingsklimaat (23: 0).

Binnen dit perspectief is (technologische) innovatie een belangrijk element in de verwezenlijking van zowel economische als milieudoelstellingen. De aanbevelingen dat het geluidsnormenstelsel de sector moet uitdagen te innoveren (24: 4), dat er continue gezocht moet worden naar verder afname van de geluidsproductie van vliegtuigen (33: 4), en dat onderlinge afstemming van vliegverkeer en ruimtegebruik leidt tot positieve baten in termen van hinder (41: 3), worden relevant gevonden. Daarnaast wordt de conclusie dat de huidige geluidsnormen het meest beperkend zijn voor de capaciteit van de luchthaven als (zeer) onbelangrijk beschouwd (25: -5). Ook dit duidt erop dat men binnen dit perspectief optimistisch is over technologische mogelijkheden om geluid te verminderen.

Echter, er wordt ook belang gehecht aan selectiviteit in groei. Zo hecht men veel waarde aan de adviezen dat niet-mainport gebonden verkeer uitgeplaatst moet worden naar andere luchthavens (29: 5) en dat de slotcoördinator meer mogelijkheden moet krijgen voor het selectief toewijzen van slots (34: 4).

Als laatst is het belangrijk dat het beleid duidelijkheid verschaft over hoe geboekte winsten verdeeld worden over milieukant of capaciteitskant (36: 5).

Het perspectief zet zich af tegen het huidige stelsel (15: -4 en 31: -1), het belang van niet-akoestische factoren (8: -2 en 3: -1) en tegen het meten van geluid (28: -3 en 32: -2). Een transactiemodel tussen sector en omgeving wordt echter wel enigszins van belang geacht (20: 1).

Samenvattend zoekt dit perspectief de toekomst van het geluidsbeleid in technologische innovatie en selectiviteit. Er wordt minder waarde gehecht aan de sociale kant van de geluidsproblematiek.

3.4 Perspectief D: geluid als sociaal probleem (vertrouwen en transparantie)

Binnen dit perspectief wordt er weinig belang gehecht aan de conclusie dat een groeistop van Schiphol zou leiden tot een verslechtering van het Nederlandse vestigingsklimaat (23: -4), als ook de conclusie (maar in minder mate) dat Schiphol zich ten behoeve van een sterke economie verder moet kunnen ontwikkelen (30: -1).

Wat in dit perspectief vooral naar voren komt, is het belang dat gehecht wordt aan de rol van niet-akoestische factoren in de hinderbeleving (7: 5). De invloed van (gebrek aan) vertrouwen en erkenning op geluidhinder (3: 5) en het investeren in het herstel van vertrouwen (9: 4) zijn belangrijke elementen voor toekomstig geluidsbeleid. Het is waarschijnlijk dat men vindt dat een heldere en begrijpelijke visie van het rijk hier een rol in kan spelen (10: 4). Echter, het huidige technocratische gehalte van het stelsel vormt juist een obstakel voor het herstel van vertrouwen (13: 4). De kritiek op het huidige stelsel is ook zichtbaar in de geuite irrelevantie van de conclusie dat de grenswaarden in de handhavingpunten leiden tot de beogende bescherming van de Schipholwet (15: -5).

De waardering van het "niet-akoestische factoren" inzicht komt ook terug in de redelijk hoge score dit perspectief geeft aan de aanbeveling dat het rijksbeleid erop gericht zou moeten zijn de samenwerking tussen Schiphol en omwonenden te stimuleren (35: 3). Echter, zelfs in dit perspectief is men niet heel enthousiast over een regionaal transactiemodel (20: 1). Men acht onderzoek naar structurele verandering van het geluidsbeleid van belang (21: 2).

Voor toekomstig geluidsbeleid worden de positieve effecten van het uitbreiden van het stelsel met geluidsmetingen niet erg relevant gevonden (28: -2 en 31: -1). Het is waarschijnlijk dat men dit ziet als een vorm van verdere technocratisering, wat uiteindelijk meer onzekerheden dan zekerheden zou scheppen.

De conclusie dat groei moet voortkomen uit innovatie wordt in redelijke mate onderschreven (37: 3). De verdeling van de geboekte winst over milieu- en capaciteitskant is daarbij wel enigszins van belang (36: 2).

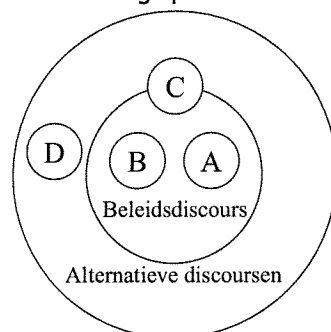
Samenvattend staat binnen dit perspectief de sociale kant van de geluidsproblematiek centraal. Vertrouwen, transparantie (in communicatie) en samenwerking zijn hierbij kernwoorden. Het huidige stelsel wordt gezien als obstakel in de verwezenlijking van deze principes, maar een duidelijk alternatief ziet zij niet voorhanden.

4. Analyse: De impasse gereproduceerd

Om te kunnen beoordelen of de geconstrueerde perspectieven een uitweg bieden uit de impasse, moeten we bepalen hoe deze perspectieven zich verhouden tot de inhoud van het huidige beleidsdebat. In de inleiding stelden we al dat dit debat zich concentreert rondom de dualiteit mainport (groei) en geluid (regulering van de groei). Dit dominante discours, waarbij een discours kan worden begrepen als de manier waarop beleidsactoren beleidsproblemen en kansrijke beleidsperspectieven definiëren, is door de jaren heen geïnstitutionaliseerd in onder meer de PKB, 1995, de Schipholwet 2003 en het Kabinetsstandpunt 2006. Dit heeft geresulteerd in diverse beleidsmaatregelen, zoals de aanleg van een nieuwe baan, de introductie van wettelijke geluidscontouren en

grenswaarden, investeringen in specifieke reken- en meet methoden voor geluid gebaseerd op dosis-effect denken, isolatiemaatregelen, mogelijkheden tot klagen door de opzet van een klachtenbureau, procedures voor inspectie en handhaving van het stelsel door Inspectie V&W (IVW) en Luchtverkeerleiding (LVNL), een belangrijke adviesrol voor de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid (CDV), een belangrijke rol voor geluid in de MER, het Schiphol Leefbaarheidsfonds.

De grote vraag is nu hoe de geconstrueerde kansrijke perspectieven zich verhouden tot dit dominante beleidsdiscours dat we in dit artikel samenvatten als "de noodzaak tot groei binnen randvoorwaarden gesteld door grenswaarden, contouren en dosis-effect relaties". We hebben dit bepaald door naar de relatie tussen de gevonden perspectieven en het vigerende beleid te kijken, vastgelegd in de Schipholwet 2003 en het Kabinetsstandpunt 2006 (gebaseerd op de uitkomst van de evaluatie). Om de vier perspectieven te positioneren t.o.v. het huidige beleid maken we gebruik van een kern-periferie model (zie bijvoorbeeld Hedren, 1994; Linnros & Hallin, 2001). De kern van het huidige discours wordt gevormd door het huidige beleid, dat bestaat uit de geaccepteerde definiëring van beleidsproblemen en kansrijke beleidspectieven in de beleidsdiscussie over de toekomst van Schiphol. Problematiseringen en perspectieven die afwijken van deze kern behoren tot de periferie. Op basis van dit simpele model kunnen we de vier kansrijke perspectieven als volgt positioneren (figuur 1).



Figuur 1. Positionering kansrijke perspectieven (A-D) in relatie tot huidig beleid

Uit de figuur komt een nogal ontluisterend beeld naar voren. De twee perspectieven die het meest kansrijk zijn, i.e. A en B (N=19), waar de meeste respondenten in zitten (totaal A t/m D N=28), passen prima binnen het kader van het bestaande beleid. We hebben daarom te maken met een paradoxale situatie: Enerzijds geven de betrokkenen aan behoefte te hebben aan nieuwe perspectieven, voortkomend uit onvrede met het huidige beleid. Anderzijds construeren deze zelfde mensen juist perspectieven die dit ongewenste beleid reproduceren in plaats van inhoudelijk verrijken. Dit is op zijn minst opmerkelijk te noemen, gegeven het grote aantal perspectieven dat in potentie zou kunnen worden geconstrueerd op basis van de onderzoeksconclusies en aanbevelingen (de bouwstenen). De geconstrueerde perspectieven die het meest kansrijk worden geacht, zullen in de praktijk niet bijdragen aan het losweken van het geïnstitutionaliseerde en onwerkbaar conflict mainport-geluid. Integendeel, het zal dit beleidsdiscours alleen maar verder institutionaliseren. De twee perspectieven die nog enigszins kansrijk worden geacht (C en D), maar beduidend minder aanhangers hebben dan A en B, zijn juist de perspectieven die de gewenste en noodzakelijk geachte inhoudelijke verrijking kunnen brengen en ons in staat stellen de impasse te omzeilen. De grote vraag is nu hoe we deze paradoxale situatie kunnen verklaren en wat we eraan kunnen doen.

4.1 Hoe kan dit?

Er kunnen tenminste twee oorzaken ten grondslag liggen aan de gesignaleerde paradox. Ten eerste zou het mogelijk kunnen zijn dat de onderzoeksbevindingen waarmee een alternatief perspectief zou kunnen worden ontwikkeld simpelweg niet interessant genoeg zijn voor de betrokkenen. In dat geval prefereert men het huidige beleidsperspectief boven mogelijke alternatieven. Deze situatie blijft onwenselijk, omdat het huidige beleidsperspectief nog steeds ontoereikend is en er nog steeds behoefte is aan verandering.

De tweede mogelijkheid is dat de gegenereerde variëteit niet wordt vertaald naar het beleidsdiscours. Een dergelijke situatie kan zich voordoen wanneer we te maken hebben met een sterk geïnstitutionaliseerd dominant discours, zoals het beleidsdiscours rondom Schiphol. Het bestaande discours bepaald dan feitelijk welke beleidsperspectieven en opties als zinvol en minder zinvol worden beoordeeld. Een dergelijke structurerende werking van het dominante discours (cf. Dryzek, 1997; Hajer, 1995) zorgt ervoor dat het zowel moeilijk is om andere issues (dan geluid en economie) op de agenda te zetten, als om andere ideeën t.a.v. het issue geluid op de agenda te zetten, zoals een meer flexibel en innovatief stelsel (D) of het belang van beleving en niet-akoestische factoren en overleg (C). In theorie zouden we kunnen veronderstellen dat, om het debat te kunnen kantelen, we de Schipholproblematiek helemaal niet meer moeten benaderen in termen van geluid en mainport. Dit zou de weg vrij maken voor nieuwe problematiseringen die wellicht tot kansrijke beleidsperspectieven zouden kunnen leiden. In het geval van Schiphol is dit echter onmogelijk, gegeven de stevige institutionele verankering van het geluidsissue, die de dagelijkse handelingspraktijken disciplineert. Er is dus een onvermijdbare padafhankelijkheid in dergelijke geïnstitutionaliseerde beleidsdiscussies die het moeilijk maakt om geluid te negeren als issue. Het zal dus een issue blijven; er zal in elk beleidsperspectief een link moeten worden gelegd met geluid.

Toch blijkt ook dit erg moeilijk, zoals we kunnen terugzien in onze onderzoeksresultaten. Het lijkt erop dat de huidige vormgeving (framing) van het Schipholprobleem (geluid versus mainport) de betrokkenen mensen ertoe aanzet om te zoeken naar argumenten voor en tegen groei (cf. Van Eeten, 1999). M.a.w. betrokkenen vragen zich af of ze onderzoeksbevindingen kunnen inzetten als munitie in het debat voor/tegen groei. Mensen denken in termen van voor/tegen uitbreiding en beleidsperspectieven die uitgaan van een nieuwe benadering (zoals innovativiteit, flexibiliteit, niet-akoestische factoren) worden beoordeeld op de mate waarin ze ruimte scheppen voor verdere groei (mainport) of juist een mogelijkheid bieden om deze groei te belemmeren (geluid). De variëteit van bevindingen wordt niet omgezet in kansrijke nieuwe perspectieven die in de periferie vallen, maar wordt platgeslagen door de bestaande framing van het debat. Onderzoeksbevindingen worden dan ook niet beoordeeld op basis van hun eigen merites, maar op basis van de verwachte bijdrage die ze kunnen leveren aan de bestaande beleidsdiscussie. Een mooi voorbeeld betreft de opmerking van een omwonende, dat het wetenschappelijke inzicht 'niet akoestische factoren' de zoveelste poging is om de omwonenden voor de gek te houden en ruimte te creëren voor verdere groei van de luchthaven! In het algemeen kunnen we op basis van de data een duidelijke relatie te leggen tussen belangen en de perspectieven (zie Tabel 1). De sector en nationale overheid bevinden zich voornamelijk in perspectief A (mainport), de omgeving (CROS en decentrale overheden) bevinden zich voornamelijk in perspectief B (geluid) en

universiteiten nemen een positie in buiten het mainport-geluid discours (perspectieven C t/m H).

Een factor die bij beide mogelijke oorzaken van de paradox belang is, betreft het gegeven dat mensen van nature op zoek zijn naar zekerheden waaromheen ze hun leven organiseren (Weick, 1995). Ze hebben daarom de neiging om vast te houden aan wat bekend en vertrouwd is, ook al leidt dit tot suboptimale oplossingen. In ander onderzoek komt bijvoorbeeld naar voren dat zowel sectorpartijen als omwonenden het huidige geluidsbeleid onwenselijk vinden, maar ze er toch steeds naar teruggrijpen om toch enige zekerheid te hebben (Van Gils et al., nog te verschijnen). Omwonenden vertrouwen de handhaving van de geluidsnormen niet, maar toch zoeken ze de oplossing in wettelijke normering. De idee is dat eventuele verandering tot verslechtering van de situatie kan leiden en uit angst hiervoor houden de betrokkenen vast aan het huidige, verre van ideale, geluidsbeleid.

4.2 Wat kunnen we eraan doen?

Om nieuwe kansrijke perspectieven te ontwikkelen die de impasse omzeilen is het zaak om nieuwe ideeën t.a.v. geluid te ontwikkelen die afwijken van het bestaande discours (omdat ze anders de impasse reproduceren). In het geval van dit onderzoek kunnen we stellen dat de perspectieven die zich (deels) buiten de kern bevinden (C/D) verder onderzocht dienen te worden, zodat ze zich kunnen ontwikkelen tot volwaardige beleidsopties. Tot slot van deze paragraaf doen we enkele suggesties om dit te bewerkstelligen.

1. Bij het opstellen van een nieuwe onderzoeksagenda dient (intellectuele en financiële) ruimte te worden gemaakt voor onderzoek dat valt binnen perspectieven C/D. Dit houdt in dat er niet alleen onderzoeksvragen worden geformuleerd op basis van het dominante discours (hoe kunnen we de contouren, normen, reken -en meetmethodes verbeteren?). Dit leidt tot reproductie van de impasse.
2. Nieuwe onderzoeksresultaten dienen niet te worden beoordeeld op de mate waarin ze bijdragen aan de discussie groei/ geen groei, maar op basis van hun eigen merites.
3. Aangezien het dominante discours grenzen stelt aan de definiëring van probleem en oplossingen dient er een duidelijke link te worden gelegd tussen een afwijkende definiëring en de huidige. Dit maakt de bevindingen begrijpelijk en vergelijkbaar. Tevens zorgt dit ervoor dat er niet te grote verschuivingen in de bestaande machtsorde worden aangebracht. Door aan te sluiten bij economische en politieke belangen neemt de marge voor vernieuwing weliswaar af, maar wordt de kans van gebruik aanzienlijk vergroot (Hajer, 1995; Stone, 1997).
4. Nieuwe perspectieven moeten ook kunnen leiden tot concrete handelingsstrategieën. Ze dienen beleidsopties te omvatten die praktisch waardevol zijn voor de betrokkenen, en die kunnen worden uitgevoerd. Hiervoor is het van belang dat ze niet 'slechts' bestaan uit innovatieve ideeën, maar uit volledig uitgewerkte beleidsopties, incl. maatregelen (de ontwikkeling van zgn. 'fully fledged alternatives', Koppenjan & Klijn, 2004). Dit betekent dat er dient te worden geïnvesteerd in de praktische toepassing van perspectieven C en D.

Meer in het algemeen kunnen we stellen dat we, door de betrokkenen bewust te maken van het paradoxale gegeven dat ze verandering willen, maar zelf perspectieven construeren die de impasse alleen maar reproduceren, een leerproces initiëren. Dergelijke reflectie is een eerste stap in het formuleren van een nieuwe onderzoeksagenda waarin meer aandacht wordt besteed aan perifere perspectieven

(zoals C/D). Tevens helpt het mensen om deze perspectieven los van het bestaande referentiekader (mainport-geluid groei) te waarderen.

5. Conclusie: Een toekomst voor Schiphol?

De beleidsdiscussie over de toekomstige ontwikkeling van Schiphol wordt gevoerd in termen van mainport-geluid. Geluid is het overheersende issue in deze discussie en het resulterende beleid bestaat hoofdzakelijk uit maatregelen ter regulering van vliegtuiggeluid. De laatste jaren staat dit geluidsbeleid echter in toenemende mate onder druk en is er een groeiende behoefte aan kansrijke perspectieven op geluidsbeleid die de betrokkenen in staat stellen om uit de impasse groei versus geluid te breken. In dit onderzoek hebben wij de betrokkenen bij het debat zelf kansrijke perspectieven laten ontwikkelen op basis van conclusies en aanbevelingen die voortvloeien uit recent onderzoek m.b.v. de Q-methode. We veronderstelden hierbij dat deze bevindingen de bouwstenen vormen voor innovatieve en kansrijke perspectieven, het gaat immers om de nieuwste (wetenschappelijke en toegepaste) inzichten m.b.t. geluid rond Schiphol. De perspectieven die de betrokkenen zelf construeren geven een indicatie van de waarschijnlijkheid dat een dergelijk perspectief een rol kan spelen in het toekomstige beleidsdebat.

Uiteindelijk zijn er vier kansrijke perspectieven t.a.v. toekomstig geluidsbeleid geconstrueerd. De twee perspectieven die het meest kansrijk worden gevonden (A = Kiezen voor Mainport, B = Geluid als Milieuprobleem) passen binnen het kader van het bestaande beleid. Dit betekent dat deze beleidspectieven het bestaande beleid reproduceren (incl. de impasse) i.p.v. veranderen. Dit is een opmerkelijk resultaat gegeven de wijdverbreide behoefte aan nieuwe perspectieven, voortkomend uit onvrede met het huidige beleid. De twee andere perspectieven (C = technische innovatie en selectiviteit, D = Geluid als sociaal probleem) bieden wel de noodzakelijk geachte inhoudelijke verrijking die nodig is om de bestaande impasse te omzeilen. Toch hebben deze perspectieven beduidend minder aanhangers dan A en B.

Deze opmerkelijke onderzoeksbevindingen kunnen worden verklaard vanuit het gegeven dat de alternatieven die voor handen zijn simpelweg niet interessant genoeg zijn voor de betrokkenen. Een andere verklaring is dat het bestaande dominante discours zodanig is geïnstitutionaliseerd dat het de ontwikkeling van nieuwe perspectieven bijna onmogelijk maakt. Het lijkt erop dat de huidige vormgeving (framing) van het Schipholprobleem (geluid versus mainport) de betrokkenen ertoe aanzet om te zoeken naar argumenten binnen dit frame. De variëteit van onderzoeksbevindingen wordt niet omgezet in kansrijke nieuwe perspectieven die in de periferie vallen, maar wordt platgeslagen door de bestaande framing van het debat. Onderzoeksbevindingen worden dan ook niet beoordeeld op basis van hun eigen merites, maar op basis van de verwachte bijdrage die ze kunnen leveren aan de bestaande beleidsdiscussie.

Om de toekomst van Schiphol überhaupt bespreekbaar te houden is het van belang dat er kansrijke perspectieven worden geconstrueerd die leiden tot een uitweg uit de impasse. Het verder ontwikkelen van perspectieven A en B leidt tot een verdere institutionalisering van het huidige ongewenste beleid. Om de impasse te kunnen doorbreken is het beter om perspectieven C en D verder te ontwikkelen, zodat ze praktische waarde krijgen en mensen er ook naar kunnen gaan handelen. Tevens is het van belang dat de betrokkenen nieuwe ideeën los van de vraag of ze bijdragen aan groei, dan wel de groei belemmeren, beoordelen. Er is een ander beoordelingskader nodig om

de gegenereerde variëteit vanuit onderzoek om te zetten in beleidsperspectieven die ons in staat stellen om de bestaande impasse te omzeilen. Het is van belang om een nieuwe onderzoeksagenda op basis van deze inzichten vorm te geven. Zoek niet naar mogelijkheden om bestaande perspectieven te optimaliseren, maar juist naar nieuwe wegen. Investeren in onderzoeken in de periferie en investeren in totaal nieuwe projecten is hiervoor noodzakelijk. Op basis van dergelijk onderzoek kunnen betrokkenen dan op termijn kansrijke perspectieven construeren die niet leiden tot een reproductie van de impasse (het vigerende beleidsdiscours) maar tot een verandering ervan. En dit is een essentiële voorwaarde om de toekomst van Schiphol überhaupt bespreekbaar te houden. De reproductie van de belangenstrijd die nu al meer dan 20 jaar aan de gang is, leidt uiteindelijk niet tot wenselijke en noodzakelijk geachte toekomstperspectieven.

Abma, T. (2001). Narratieve infrastructuur en fixaties in beleidsdialogen: de Schiphol discussie als casus. *Beleid en Maatschappij* 28, 66-80.

Berkhout, G. (2003). Dossier Schiphol: Relas van een falend democratisch proces. Value report.

Bouwens, A.M.C.M., M.L.J. Dierikx (1996). *Op de drempel van de lucht: 80 jaar Schiphol*. SDU Uitgevers, Den Haag.

Broer, C. (2006). *Beleid vormt overlast*. Uitgeverij Aksant, Amsterdam

Brown, S.R. (1980). *Political subjectivity: applications of Q methodology in political science*. Yale University Press, New Haven.

Cie Eversdijk (Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid) (2006). *Luid, maar duidelijk. Handhavingssysteem in het buitengebied rond Schiphol, Geluidmetingen voor handhaving en Geluidmetingen voor informatie*. Den Haag 2006.

Van Duinen, L. (2004). *Planning Imagery, the emergence and developments of new planning concepts in Dutch national spatial planning*. PhD thesis, Amsterdam.

Dunn, W.N. (1994). *Public policy analysis*. Prentice Hall, London.

Eeten, M. van (1999). *Dialogues of the deaf. Defining new agendas for environmental deadlocks*. Eburon, Delft.

Hajer, M.A. (1995). *The politics of environmental discourse. Ecological Modernization and the Policy process*. Oxford University Press, Oxford.

Hedrn, J. (1994). The nature of environmental politics (in Swedish). *Linköping Studies in Art and Science* 110, Linköping.

Koppenjan, J., and Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. Routledge, London/New York.

Linnros, H.D. and Hallin, P.O. (2001). The discursive nature of environmental conflicts: the case of the Oresund link. *Area* 33(4), 391-403

Ministerie V&W, VROM en EZ (2006). *Kabinetsstandpunt Schiphol*. April 2006.

Ministerie Verkeer & Waterstaat (1995). *PKB Schiphol en Omgeving, Deel 4*. Den Haag, 1995.

Ministerie van V&W en Ministerie VROM (2003). *Plan van Aanpak Evaluatie Schipholbeleid*. Den Haag, 2003.

Rittel, H. and Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169.

Schipholwet (2003). *AMvB Luchthavenverkeersbesluit en AMvB Luchthavenindingsbesluit*. Den Haag.

Schmolck, P. (2002). "PQMethod (version 2.11)."

Stone, D.A. (1997). *Policy paradox and political reason*. Harper Collins Publishers, USA.

Tan, G. (2001). *Urgentie, leiderschap en kennisontwikkeling: verklaringen voor drie besluitvormingsronden over Schiphol tussen 1989 en 1991*. Amsterdam: Uitgeverij Lemma.

Wagenaar, H., en S.D.N. Cook - *Understanding policy practices: action, dialectic en deliberation in policy analysis*. - In: M. Hajer en H. Wagenaar, *Deliberative policy analysis; understanding governance in the network society*. Cambridge University Press, Cambridge, 139-172.

Watts, S., and Stenner, P.H.D. (2005). *Doing Q methodology: theory, method and interpretation*. Qual. Res. Psych. 2, 67-91.

Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Sage, Londen.