

De invloed van het referentiekader op het beoordelend lezen

Annemarie Vaessen & Rien Elling

Hoe gaan beleidsmakers om met informatie die zij lezen in adviesrapporten over complexe beleidskwesties? Deze rapporten bevatten bijna altijd onzekerheden. Beleidsmakers moeten ondanks deze onzekerheden toch beleidsbeslissingen nemen. Het doel van dit artikel is een indruk te geven van de variaties in leesprocessen die er onder de verschillende beleidsmakers bestaan en de rol van het referentiekader daarbij. De data zijn verkregen via de hardopdenkmethode. De leesprocessen van twee beleidsmakers worden geanalyseerd. Ze geven een voorbeeld van de manier van lezen zoals we die ook bij andere beleidsmakers zijn tegengekomen.

1 Inleiding

Nou, dit vind ik niet erg overtuigend dit. Er staat niet eens bij hoe ze aan die cijfers komen. Nee, hier moeten ze duidelijk nog even meer aan gaan doen, voordat ik de Minister hier mee op pad kan sturen, want dit kan gewoon niet. Je kan niet eens vragen beantwoorden over waarom is een dode, waarom kost een dode nou 1,2 of 1,3 miljoen gulden en waarom kost een gewonde 110.000 gulden.

Aldus één van onze lezers, een beleidsmaker die het adviesrapport becommentarieert dat hij voor zich heeft liggen. In dergelijke rapporten is bijna altijd sprake van een gebrek aan gegevens:

Het is belangrijk de gepresenteerde *cijfers met de juiste nuance te beschouwen*. Zo *ontbreken* enkele maatschappelijke kostenposten [...] In de marginale maatschappelijke kosten *ontbreekt de waardering voor stankhinder*. [...] Daarnaast was de doorlooptijd relatief beperkt. *Daarom pretenderen we niet dat de cijfers tot ver achter de komma nauwkeurig zijn* (los van de vraag of dat überhaupt mogelijk is met dit soort studies) [...] (*Efficiënte prijzen voor het verkeer*, 1999, p. 80)

Onzekerheden spelen een belangrijke rol in de interactie tussen onderzoek en beleid. Ze zijn inherent aan het doen van wetenschappelijk beleidsondersteunend onderzoek en spelen een grote rol bij complexe beleidskwesties zoals de uitbreiding van Schiphol. De politiek verwacht van de wetenschap dat zij onzekerheid oplost of tenminste reduceert. Zij oefent grote druk uit om – op vaak zeer korte termijn – tot beleidsondersteunende adviezen te komen.

Beleidsmakers opereren op de grens tussen wetenschap en politiek en laten hun eigen interpretaties op de onderzoeksresultaten los. Het is belangrijk in kaart te brengen waar in de communicatie tussen wetenschap en politiek precies problemen optreden. Door het nauwkeurig beschrijven van het verwerkingsgedrag van beleidsmakers krijgen we zicht op het strategisch gebruik van informatie. De vraag is hoe lezers van adviesrapporten omgaan met onzekerheid. Dat is onderzocht door drie rapporten hard-

opdenkend te laten lezen, elk rapport door acht lezers (zie Vaessen, te verschijnen). In dit artikel laten we aan de hand van fragmenten uit hardopdenkprotocollen van twee lezers van hetzelfde rapport zien hoe een verschillend referentiekader twee uiteenlopende processen van beoordelend lezen met zich mee brengt.

2 Omgaan met onzekerheid

Mensen vinden het prettig informatie te ontvangen die overeenstemt met hun opvattingen (Evans & Over, 1996). Deze draagt bij tot het verhogen van hun positief zelfbeeld. Als mensen echter informatie ontvangen die de status quo bedreigt, kan dit desintegreerend werken en gevoelens van onzekerheid, spanning en angst veroorzaken (Kleefmann, 1985). Om deze angst en twijfel te reduceren, maken mensen gebruik van uiteenlopende strategieën. Psychologen hebben geconstateerd dat mensen ertoe neigen om informatie die hun standpunt ondersteunt actief te zoeken en, indien gevonden overmatig te waarderen. Informatie die strijdig is met hun standpunt zoeken ze niet actief, en indien die hen toch bereikt, neigen ze ertoe die onder te waarderen of te negeren. Dit verschijnsel wordt de *belief perseverance* genoemd (Nisbett & Ross, 1980).

Uiteraard spelen vele factoren een rol bij de mate waarin mensen zich openstellen of afsluiten voor informatie. Uit onderzoek van Sorrentino & Roney (2000) komt naar voren dat de persoonlijkheid van mensen een belangrijke rol speelt. Sorrentino & Roney onderscheiden mensen die *certainty-oriented* en *uncertainty-oriented* zijn. De *certainty-oriented* willen verwarring en ambiguïteit voorkomen en staan alleen open voor informatie die bijdraagt aan bevestiging van hun vaardigheden, kennis en begrip van de wereld. De *uncertainty-oriented* beschouwen nieuwe informatie juist als een uitdaging om iets te leren over de wereld.

In dit artikel concentreren we ons op de invloed van bestaande opvattingen op het leesproces. Daarvoor hanteren we het begrip ‘referentiekader’ (Aarts & Van Woerkum, 1994). Het referentiekader is het totaal aan opvattingen dat mensen hebben (belangen, kennis, waarden en normen en overtuigingen).

Uit de theoretische verkenning komen de volgende deelvragen naar voren die een belangrijke rol spelen bij het beantwoorden van de vraagstelling:

- Met welke referentiekader kijkt de lezer naar de tekst?
- Welke leesstrategieën gebruikt de lezer?

3 Opzet van het onderzoek

Om inzicht te krijgen in de verschillende manieren waarop beleidsmakers omgaan met informatie, hebben we drie casestudies uitgevoerd (voor een volledige weergave: zie Vaessen, te verschijnen). Het betreft kwalitatief onderzoek en de resultaten zijn dus niet bedoeld om generaliseren te maken voor alle beleidsmakers. Bij de selectie van de lezers hebben we drie rapporten over complexe beleidskwesties als uitgangspunt genomen.

We hebben per rapport acht lezers gevraagd het rapport hardop te lezen. Bij het afnemen van de protocollen hebben we geprobeerd een zo natuurlijk mogelijke situatie te creëren. Ten eerste is gekozen voor realistische lezers en realistische rapporten. De lezers, die het rapport voor hun werk moesten lezen, waren afkomstig uit het krachtenveld rondom de beleidsprojecten. Het waren beleidsvoorbereidende ambtenaren, (per-

soonlijk medewerkers van) Tweede Kamerleden en vertegenwoordigers van belangengroepen. Ten tweede zijn de hardopdenkprotocollen afgenomen op de werkplek van de beleidsmakers. Ten derde is onopvallende opnameapparatuur gebruikt. Om te voorkomen dat de lezers zich bedreigd voelden door de aanwezigheid van de onderzoeker (Maso, 1987) hebben we ten slotte aangegeven dat de opnames bedoeld zijn voor een wetenschappelijk doel.

Voor de hardopdenkmethode is gekozen omdat daarmee directe observaties bij lezers in een natuurlijke situatie kunnen worden gedaan. Hoewel het hardopdenken het leesproces zou kunnen beïnvloeden, blijkt uit onderzoek dat de effecten daarop beperkt zijn (Ummelen & Neutelings, 2000).

Om vergelijkbare protocollen te verkrijgen is gekozen voor een licht gestructureerde opzet. We hebben de proefpersonen een tijdslimiet opgelegd van 1,5 uur. Deze beperking bleek realistisch: de betrokkenen gaven aan in de praktijk ook vaak onvoldoende tijd te hebben om een rapport te lezen.

Om het leesproces van de beleidsmakers te beschrijven zijn we uitgegaan van het apparaat dat Neutelings (1997) heeft ontwikkeld voor het beschrijven van het leesproces van Tweede Kamer- en gemeenteraadsleden bij het lezen van beleidsnota's. Een lezer kan volgens Neutelings bij het lezen gebruik maken van cognitieve operaties als begrijpen, elaboreren, beoordelen en reguleren. Onder cognitieve operaties verstaat hij activiteiten die een kennissituatie veranderen in een andere kennissituatie; bij elaboreren genereert de lezer bijvoorbeeld nieuwe kennis door te redeneren of verbindt hij de gelezen informatie met eerder opgedane kennis.

In dit artikel analyseren we het verwerkingsgedrag van de lezers van één van de drie rapporten. Het betreft het rapport *Efficiënte prijzen voor het verkeer*. Hierin worden de marginale maatschappelijke kosten (MMK¹) van de verschillende vervoerswijzen (o.a. auto, trein, binnenvaart) berekend om te kijken hoe hoog de vervoersheffingen moeten zijn voor die vervoerswijzen. De gevolgen van de doorberekening van de MMK aan de verkeersdeelnemers vallen gunstig uit voor benzine-auto's en ongunstig voor het openbaar vervoer:

Bij personenauto's zal vooral vervoer met diesel- en LPG-auto's duurder worden, in de orde van 15%. De prijs van het openbaar vervoer zal in het algemeen fors stijgen, in de orde van 40 % [...]
(H8 Indicatie van verwachte effecten, p. 109)

Deze resultaten zijn met onzekerheden omgeven. In termen van Van Asselt (2000), die een overzicht heeft gemaakt van alle vormen van onzekerheid die een rol spelen in met name milieuonderzoek, is de conclusie onzeker door een gebrek aan gegevens. Niet alle kosten zijn meegenomen, zoals bijvoorbeeld het ruimtegebruik van geparkeerde voertuigen. Dit is een grote kostenpost voor de auto:

De vaste externe kosten van ruimtegebruik van geparkeerde voertuigen, versnippering en landschapsaantasting ontbreken. Gezien het grote verschil in ruimtegebruik per vervoerswijze, zou het opnemen van de externe kosten van ruimtegebruik tot veranderingen in de onderlinge verschillen tussen de modaliteiten leiden (H6 Resultaten, p. 92).

De ene onderzochte lezer, een medewerker van een kamerlid, vertegenwoordigt een politieke partij die het openbaar vervoer wil stimuleren. De andere lezer is een belangvertegenwoordiger die de belangen van de automobilist behartigt. Om zicht te krijgen op de belangen en opvattingen van de beleidsmakers hebben we hun vooraf gevraagd wat ze van de conclusies van het onderzoek vonden. In de antwoorden kwamen

de belangen en opvattingen duidelijk naar voren. In de volgende paragrafen beschrijven we hun referentiekaders en laten we fragmenten van hun leesproces zien.

4 Beschrijving van de referentiekaders

De wijze waarop mensen omgaan met de informatie in het rapport hangt samen met hun referentiekader ten opzichte van het onderwerp van het rapport. Het referentiekader kan beschreven worden aan de hand van de belangen die de lezers hebben bij de onderzoeksuitkomsten en hun verschillende opvattingen met achterliggende waarden en overtuigingen. Deze factoren beïnvloeden elkaar onderling. De factor *kennis* laten we buiten beschouwing, aangezien alle lezers binnen hun organisatie deskundigen op het gebied van vervoer en/of prijsbeleid zijn. Aan de hand van het referentiekader analyseren we in paragraaf 5 de leesstrategie van twee lezers.

4.1 Belangen

De belangen van de twee lezers bij de onderzoeksresultaten lopen uiteen. De onderzoeksresultaten zijn in 1999 in ongenueanceerde vorm ('De automobilist betaalt teveel', Volkskrant, 22 juni 1999) in de publiciteit verschenen toen de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat Netelenbos de conclusies van het conceptrapport openbaar maakte in een overleg met de Kamer. Automobilisten zouden meer geld binnenbrengen dan de staat uitgeeft aan wegeaanleg, bestrijding van milieuoverlast en onveiligheid. Op andere vervoersvormen zou de overheid geld toeleggen.

De twee lezers zijn te zien als representant van de organisaties of politieke partijen die het openbaar vervoer willen stimuleren of juist de automobilist willen ontzien. De 'auto-vertegenwoordiger' heeft belang bij de resultaten van het rapport. De automobilist zou volgens de berekeningen het minst belast worden. Hij heeft echter geen belang bij informatie die deze resultaten onzeker maakt. De 'openbaar-vervoer-vertegenwoordiger' heeft juist wel belang bij de onzekerheidsinformatie in het rapport. De openbaar-vervoer-passagier zou het zwaarst belast moeten worden volgens de berekeningen.

4.2 Opvattingen

De antwoorden van de lezers, op de vooraf gestelde vraag naar hun visie op de conclusie, geven een indicatie van de uiteenlopende opvattingen die er onder hen leven. In de opvattingen zitten vaak achterliggende overtuigingen impliciet verpakt in zijdelingse opmerkingen. (Aarts & Van Woerkum, 1994). Verder kunnen we een onderscheid maken tussen specifieke opvattingen over vervoer en algemene opvattingen over onderzoek en adviesrapporten. Een voorbeeld van een specifieke opvatting is:

De maatschappelijke kosten die de verschillende vervoersmodaliteiten veroorzaken moeten overeenstemmen met de heffingen die gebruikers moeten betalen

Het volgende citaat is afkomstig van een belangenbehartiger van de automobilist. Voor hem is het rapport bruikbaar omdat het bevestigt wat zijn organisatie al jaren stelt, namelijk dat de maatschappelijke kosten doorberekend moeten worden aan de gebruikers van de vervoersmodaliteiten:

Ik denk dat dit rapport belangwekkend is. Het komt overeen met wat wij dachten. Wat onze gezond-verstand-benadering altijd al zei wordt door dit rapport beves-

tigd. Wij hadden al vaak tegen elkaar gezegd van nou hoe zouden de kosten nou werkelijk liggen als je ze doorberekent. Dus wij hebben het ook vanuit die optiek beoordeeld en wij kwamen dus al tot een zekere waardering van de pogingen van de Commissie om dat Witboek zo op te schrijven.

Voorbeelden van algemene opvattingen zijn:

Onderzoeksrapporten vormen bouwstenen voor beleid

Dezelfde lezer is ervan overtuigd dat onderzoeksrapporten bouwstenen vormen voor beleid. Hij hoopt dat het rapport een belangrijke rol zal spelen bij het uitwerken van het beleid van het Groenboek:

Dit rapport is een eye-opener en zal ook betekenis moeten hebben voor de wijze waarop het Groenboek wordt uitgewerkt. Er komt een Comité van deskundigen in Brussel die de methodiek van toerekenen verder gaat uitwerken. Nou dit rapport zal een belangrijke rol kunnen spelen daar.

Onderzoek moet aansluiten op de specifieke maatschappelijke vraagstukken

Het volgende citaat is afkomstig van een medewerker van een Kamerlid. Hij hecht grote waarde aan de maatschappelijke inpasbaarheid van de beleidsvoorstellen:

Ik vind dit rapport een leuke maar vooral mechanische oefening. Je kunt de dingen gewoon moeilijk los van elkaar zien. Je kunt de externe kosten van het openbaar vervoer wel doorrekenen, maar dan krijg je die weer dubbel terug bij de auto, want dan gaat iedereen weer in de auto zitten, dus dat zou een hele slechte ontwikkeling zijn. [...] Dus er spelen gewoon meer dingen mee. Het is niet zo dat je al die dingen gewoon kan optellen. Het is interessant, het is leuk, bij tijd en wijle is het ook gewoon grappig om te lezen, maar het sluit niet aan op de prangende vraagstukken waar wij hiermee te maken hebben.

Het rapport houdt volgens hem te weinig rekening met de maatschappelijke inpassing: 'het sluit niet aan op prangende vraagstukken'. Hij vindt de onderzoeksbenadering te geïsoleerd en te mathematisch, een 'mechanische oefening'. De achterliggende overtuiging achter de opmerking 'het sluit niet aan op de prangende vraagstukken waar wij mee te maken hebben' is dat onderzoeksrapporten een oplossing moeten bieden voor het specifieke beleidsprobleem. Deze overtuiging zien we bij meerdere lezers terug.

Onderzoeksresultaten moeten zeker zijn

De medewerker van het Kamerlid van wie het volgende citaat afkomstig is, vindt het belangrijk dat de onderzoeksresultaten zeker zijn. Hij zou graag willen dat de 'aannames nader onderbouwd kunnen worden':

Je vraagt je op het einde een beetje af, zou je bij wijze van spreken met andere definities en andere uitgangspunten tot een heel ander rapport kunnen komen? De vraag zou zijn of de aannames nader onderbouwd kunnen worden voordat hier beleid op wordt gemaakt.

Uit de opmerking 'voordat hier beleid op wordt gemaakt' komt eveneens de overtuiging van de lezer naar voren dat een onderzoeksrapport bouwstenen levert voor beleid.

Onderzoekers moeten de onderzoeksresultaten inzichtelijk maken

Een beleidsambtenaar vindt het belangrijk dat de onderzoekers verantwoorden waarom ze een bepaalde berekeningsmethode hanteren. Uit het citaat komt naar voren dat hij de inzichtelijkheid belangrijk vindt.

Er moet eerst een betere onderbouwing van de gehanteerde berekeningsmethoden komen. Bij een hoop dingen is het niet helder waar ze het vandaan halen. Je kunt een discussie voeren of iets 100 of 200 moet zijn. Alleen als jij vindt dat het 100 is, dan moet je uitleggen waarom je vindt dat het 100 is.

De referentiekaders van de twee lezers die in paragraaf 4 worden beschreven kunnen we als volgt samenvatten (tabel 1 en 2).

Tabel 1 Referentiekader van de medewerker van het kamerlid

Belangen	Beleidsdoel halen: maatschappelijke kosten beperken
Opvattingen over vervoer	Er hoeft geen overeenstemming te zijn tussen kosten die vervoersmodaliteiten betalen en heffingen. Onderzoeksresultaten moeten zeker zijn en inzichtelijk worden gemaakt.
Opvattingen over onderzoek en adviesrapporten	Een rapport moet aansluiten op prangende maatschappelijke vraagstukken. Onderzoeksrapporten worden geschreven om maatschappelijke vraagstukken op te lossen.

Tabel 2 Referentiekader van de belangenvertegenwoordiger

Belangen	Belangenbehartiging automobilist
Opvattingen over vervoer	Er moet overeenstemming zijn tussen kosten die vervoersmodaliteiten betalen en heffingen (maatschappelijke kosten moeten doorberekend worden).
Opvattingen over onderzoek en adviesrapporten	Onderzoeksrapporten vormen bouwstenen voor beleid.

5 Het leesproces

In deze paragraaf geven we een nadere analyse van het leesproces van twee lezers: een lezer die het oneens (5.1.) en een lezer die het eens is (5.2) met het uitgangspunt van het rapport. In 5.3 vergelijken we het selectiegedrag van beide lezers.

5.1 De medewerker van het Kamerlid

De medewerker van het Kamerlid vertegenwoordigt een politieke partij die het openbaar vervoer wil stimuleren. Hij is het oneens met de onderzoeksbenadering, omdat het rapport niet aansluit op 'prangende maatschappelijke vraagstukken' (zie tabel 1).

Beleidsdoelen halen

Het belang van de lezer bij het onderzoek is dat het bijdraagt aan het halen van het beleidsdoel: het beperken van de maatschappelijke kosten. Al lezend beoordeelt hij of de voorgestelde maatregelen in het rapport hieraan bijdragen. Verschillende keren legt hij eerst een verband met het effect dat de maatregel heeft ('dan stappen de mensen de bus niet meer in') en trekt hij vervolgens de bewering in de tekst in twijfel ('verkeerde prikkel'):

In eerste instantie zou dit leiden tot hogere vervoersprijzen.

Nou dat wil je toch ook niet? Nee, dat is dus een verkeerde prikkel. Het is wel leuk dat de Commissie zegt dat dat effectief is, maar dan stappen de mensen de bus niet meer in.

In termen van cognitieve operaties (Neutelings, 1997) verwijst hij naar voorkennis en doet hij gevolgtrekkingen. Bij het verwijzen naar voorkennis wordt feitelijke voorkennis van de lezer geactiveerd naar aanleiding van de tekst. Deze kennis heeft betrekking op beleidsdoelen ('dat wil je toch niet'). Bij het doen van gevolgtrekkingen redeneert de lezer op basis van tekstinformatie door nieuwe informatie toe te voegen aan de tekst ('dan stappen mensen de bus niet meer in').

Ook in het volgende fragment zien we dat de lezer de bewering in de tekst in twijfel trekt ('dat is raar natuurlijk'). Eerst vertaalt hij de uitkomst van de berekening ('accijnsvoordeel') in een beleidsmaatregel (wegvallen accijnsvoordeel) en vervolgens in een beleidseffect ('milieuprikkel kwijt').

Het accijnsvoordeel van LPG ten opzichte van diesel en benzine is hoger dan het financieel gewaardeerde milieuvoordeel van LPG-auto's.

Ja, maar als jullie je zin zouden krijgen, dan zou dat dus wegvallen en dan gaat dus niemand meer in LPG in plaats van benzine en dan ben je dus je milieuprikkel kwijt, terwijl jullie die juist in willen voeren. Dat is raar natuurlijk.

In termen van cognitieve operaties doet hij gevolgtrekkingen. Hij beredeneert wat het gevolg is van de beleidsmaatregel die uit de berekeningen volgt en verwijst naar zijn voorkennis over beleidsmaatregelen.

Het rapport moet aansluiten op prangende vraagstukken

De lezer had in het interview aangegeven dat hij het belangrijk vindt dat het rapport aansluit op prangende vraagstukken. Gedurende het gehele leesproces zien we dat hij een verband legt tussen de onderzoeksresultaten en maatschappelijke vraagstukken. Hij noemt de geluidsoverlast Schiphol, de aanleg van de A4 door Midden-Delfland, de Betuweroute, de HSL. Bij het lezen van een tabel over de marginale kosten van de verschillende maatschappelijke vervoersmiddelen, vertaalt hij de resultaten in beleidsproblemen en verplaatst hij zich meerdere malen in 'iemand die bij Schiphol woont' of 'de mensen die erlangs wonen'.

In figuur 1 en 2 zijn de marginale maatschappelijke kosten van de verschillende vervoersmiddelen gepresenteerd [...]

Vliegtuig is geluid. Volgens dit ding zouden binnenlandse vluchten de meeste hinder veroorzaken. Volgens mij weet iemand die bij Schiphol woont, weet helemaal niet waar dat vliegtuig heen gaat, dus het gaat niet om de hoogte. Het opstijgen en landen is belangrijk, niet hoe hoog dat ding vliegt.

Hij weerlegt de bewering in de tekst dat binnenlandse vluchten de meeste hinder zouden veroorzaken. Hij geeft aan dat niet de af te leggen afstand, maar de hoogte belang-

rijk is. In termen van cognitieve operaties (Neutelings, 1997) voegt hij nieuwe kennis aan de tekst toe (*'opstijgen en landen is belangrijk'*) door het doen van gevolgtrekkingen.

5.2 De belangenvertegenwoordiger

De belangenvertegenwoordiger behartigt de belangen van de automobilist. De lezer is het eens met het uitgangspunt van het rapport dat de kosten en de heffingen met elkaar moeten overeenstemmen en dat de gebruikers betalen voor de kosten die ze veroorzaken (zie tabel 2).

Belangen

De belangenbehartiger is gebaat bij de onderzoeksuitkomsten omdat die gunstig zijn voor de automobilist. Hij geeft aan dat de resultaten voor hem ('het bedrijfsleven') van groot belang zijn:

Initiële effecten op de transportprijzen.

Dat is dus voor het bedrijfsleven van groot belang.

Hij onderstreept gedurende het lezen meerdere malen het belang van de conclusies ('belangrijke', 'politiek interessante'). Hij bevestigt de informatie die in de tekst staat:

De prijs van het wegvervoer zal 10-15 % stijgen

De prijs van goederenvervoer per spoor zal grofweg verdubbelen [...]

Hier zit dus een hele belangrijke en ja ook politiek zeer interessante boodschap namelijk als je dus kosten internaliseert, dan blijkt dat in feite het goederenvervoer over het spoor tot op dit moment zeer bevoordeeld is geweest en dat is voor heel veel politici slikken en ook wel schrikken zijn denk ik...

In termen van cognitieve operaties (Neutelings, 1997) geeft hij eerst in eigen woorden een samenvatting van wat hij gelezen heeft (tentatief interpreteren). Hij voegt nieuwe informatie aan de tekst toe ('dat is voor veel politici slikken') door het doen van gevolgtrekkingen en gebruikt zijn voorkennis. Als hij informatie tegenkomt die negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor de automobilist, zoals het meenemen van de congestiekosten in de berekening, trekt hij die in twijfel ('op zijn minst twijfelachtig'):

Componenten van marginale kosten kunnen zijn:

[..] congestie- en schaarstekosten

Je kunt je afvragen of een aantal kosten die hier genoemd worden niet al op een andere manier al gedragen worden zodat er in feite dubbeltellingen plaatsvinden.

Bijvoorbeeld congestiekosten, die worden al gedragen door de bedrijven omdat ze hun voertuigen daar hebben staan in de file. En dan om ze keer op keer in kaart te brengen. Dat is iets dat op zijn minst twijfelachtig is.

In termen van cognitieve operaties (Neutelings, 1997) voegt hij de kennis aan de tekst toe dat bedrijven al congestiekosten dragen, door het doen van gevolgtrekkingen en het gebruik maken van voorkennis.

Maatschappelijke kosten moeten doorberekend worden

De lezer is het eens met het uitgangspunt van het onderzoek dat de heffingen en kosten met elkaar moeten overeenstemmen. Tijdens het lezen van de onderzoeksresultaten bekijkt hij steeds of de heffingen en kosten met elkaar in balans zijn en geeft hij aan welke gevolgen dit heeft:

Het railverkeer betaalt momenteel niet voor infrastructuurkosten.

Ja, moet meer gaan betalen met name voor infrastructuur. Een belangrijke conclusie, althans ik wist het wel, maar dat anderen dat ook weten.

De lezer bevestigt de bewering in de tekst en onderstreept het belang ervan ('een belangrijke conclusie'). In termen van cognitieve operaties doet hij de gevolgtrekking dat het railverkeer *dus* meer moet gaan betalen.

In het volgende fragment verwijzen 'deze gedachtegang' en 'dit soort methoden van doorberekening' naar het uitgangspunt van het onderzoek. Hij geeft aan wat de gevolgen zouden zijn als de kosten en heffingen met elkaar in balans gebracht zijn en geeft aan dat dit van groot belang is:

Op pagina 109, 110 daar wordt dus aangegeven wat de initiële effecten op de transportprijzen zijn. Dat is dus voor het bedrijfsleven van groot belang dat men dus ziet als je deze gedachtegang dus volgt en als je dit soort methoden van doorberekening van kosten gaat toepassen dat dat dus effecten heeft voor de verschillende vervoerswijzen en dat je dus uitkomt bij de prijs van het wegvervoer zal 10-15 % stijgen de prijs van het goederenvervoer per spoor zal grofweg verdubbelen

Ook deze lezer verwijst naar voorkennis. Hij gebruikt deze om de bewering in de tekst onderbouwen.

5.3 Selectiegedrag

Om meer te weten te komen over de strategie waarmee gelezen wordt, hebben we gekeken welke tekstdelen zijn gelezen met welke prioriteit en wat de lezers met de onzekerere informatie doen.

Het rapport bestaat uit 11 tekstonderdelen: 9 hoofdstukken, voorafgegaan door een Nederlandse en Engelse samenvatting en gevolgd door bijlagen, en heeft 215 pagina's waarvan 96 pagina's bijlagen. Het selectiegedrag van beide lezers loopt sterk uiteen zoals te zien in tabel 3:

Tabel 3 Aantal gelezen tekstonderdelen ($N=11$)

Lezer	Aantal gelezen tekstonderdelen
Medewerker van het kamerlid	2
Belangenvertegenwoordiger	11

De medewerker van het Kamerlid

De medewerker van het Kamerlid besteedt vrijwel al zijn leestijd aan het lezen van de samenvatting (16 pagina's). Hij leest die in zijn geheel (bijna 100%) en leest dus ook de informatie over onzekerheid. Hij gebruikt de onzekerheidsinformatie om de onderzoeksresultaten te betwijfelen of te weerleggen. Hij weerlegt bijvoorbeeld de aanname van de onderzoekers dat de congestiekosten voor alle personenauto's gelijk zijn.

De congestiekosten per persoonskilometer voor de verschillende personenauto's zijn aan elkaar gelijk.

Ja, dat lijkt logisch. Dat is externe congestiekosten dus dan, interne niet en dat hoeft natuurlijk niet. Als je als vertegenwoordiger op de weg zit, zit je in een personenauto en dan zijn je congestiekosten heel anders.

Of hij trekt de afbakening van de onderzoekers in twijfel. In het volgende fragment laat hij zien dat deze afbakening niet realistisch is door aan te geven dat de weggelaten kostenposten in de praktijk ('de HSL') juist een belangrijke rol spelen:

Van de vaste maatschappelijke kosten zijn alleen de aanlegkosten gekwantificeerd en ontbreken de externe kosten van ruimtegebruik van geparkeerde voertuigen, versnippering en landschapsaantasting.

Ja, dat hangt toch allemaal met elkaar samen? Dat is toch met de HSL ook? Waarom hebben ze anders die dure tunnel? Dat was nu juist het hele argument voor die tunnel en dat neem je dan hier niet mee?

Na het lezen van de samenvatting bladert hij nog wat in hoofdstuk 2 (Theoretische achtergrond). Hij leest enkele passages over de uitgangspunten en onzekerheden in het onderzoek. Deze passages bevestigen zijn idee dat het rapport niet maatschappelijk inpasbaar is. Hij betwijfelt bijvoorbeeld de afbakening van de onderzoekers door aan te geven dat de weggelaten kostenposten bij recente beleidsproblemen ('*die trein die door de Betuwe dendert*') een belangrijke rol hebben gespeeld:

Vaste externe kosten als gevolg van ruimtebeslag van geparkeerde voertuigen en de aanleg van infrastructuur blijven overigens in beide varianten buiten beschouwing.

Maar daar gaat het toch altijd om? Het gaat er toch om dat die trein door de Betuwe dendert. Dat zijn toch beslispunten voor de samenleving?

De overige 9 hoofdstukken uit het rapport slaat hij over. Hij komt tot de volgende eindconclusie:

De prijs van het openbaar vervoer zal met circa 50 % stijgen.

Nou, dat is echt uuh. Dit rapport gaat dus de la in. Daar zit niemand op te wachten.

De Belangenvertegenwoordiger

De belangenvertegenwoordiger leest alle 11 tekstonderdelen. Hij gebruikt zijn voorkennis om zijn leesproces te ondersteunen. Hij selecteert steeds enkele passages, geeft aan dat hij weet waar het over gaat (verwijzen voorkennis) en gaat verder. Van de samenvatting (16 pagina's) leest hij ongeveer 2 pagina's:

Tabel 1 vat de verschillende in dit project beschouwde kostenposten en gehanteerde ramingsmethoden samen.

Het is zo, ik ken deze materie vrij redelijk. Ik heb die discussie ook wel gevolgd, dus ik hoef niet alles te lezen.

Hij bladert door alle 11 tekstonderdelen heen, waarbij hij de kopjes scant en dan weer verder gaat. Hij slaat dus veel informatie over onder verwijzing naar zijn voorkennis:

Inleiding. Doel van het project

In feite is dat gewoon nog eens een keer uitgebreid wat we net ook al gelezen hebben.

Theoretische achtergrond

Die ken ik van dat soort.

Of hij past vuistregels toe om te verantwoorden waarom hij de rest van het hoofdstuk niet hoeft te lezen. Hij slaat hierdoor bijvoorbeeld de volgende opmerkingen bij de interpretatie en presentatie van de cijfers over:

Het is belangrijk de gepresenteerde cijfers met de juiste nuance te beschouwen. Zo ontbreken enkele maatschappelijke kostenposten [...] In de marginale maatschappelijke kosten ontbreekt de waardering voor stankhinder. In de vaste maatschappelijke kosten ontbreken kostenposten als ruimtegebrek van geparkeerde voertuigen en de externe effecten van infrastructuur [...] (H6, Resultaten, p79)

De lezer past bij deze passage vuistregels toe waardoor hij niet inhoudelijk op de onzekerheidsinformatie ingaat:

Dat zijn cijfers. We moeten er vanuit gaan dat ze juist zijn en dat ze de zaak ondersteunen. Daar ga ik verder niet naar kijken. Ik neem aan dat dat gewoon correct is weergegeven. Te ingewikkeld allemaal. Je weet dat onderzoekers cijfers alleen opnemen als ze weten dat ze juist zijn. Er is altijd wel iemand die het nakijkt.

De meeste aandacht besteedt hij aan de conclusies (4 pagina's). Hiervan leest hij ongeveer de helft. Hij treft al lezende informatie over onzekerheid aan ('niet in kaart te brengen', nader onderzocht worden'). Hij beschouwt deze onzekerheidsinformatie als een standaardmededeling van onderzoekers: 'onderzoekers bevelen nou eenmaal altijd nader onderzoek aan omdat ze dan meer werk hebben'. Hij hecht daarom weinig waarde aan deze onzekerheidsinformatie:

En dan kom ik bij de Onderzoeksaanbevelingen. Ja, er wordt natuurlijk aanbevolen om weer verder onderzoek te doen. Een aantal zaken zijn niet in kaart te brengen. Ja, moeilijk, ja tuurlijk, altijd onduidelijkheden. Een aantal zaken moeten verder onderzocht worden. Ja, dat zou ik ook aanbevelen als ik daar zat.

De eindconclusie van de lezer is dat het een belangrijk rapport is:

Naar mijn mening gaat het om een belangwekkend rapport. Politiek en economisch van groot belang en een belangrijke bijdrage aan de discussie.

6 Conclusie

Het referentiekader stuurt de leesprocessen van de onderzochte lezers. Beide lezers zijn gericht op het bevestigen van hun bestaande opvattingen (belief perseverance), ofwel door actief te zoeken naar strijdige informatie (medewerker Kamerlid), ofwel door dergelijke informatie juist te negeren (belangenvertegenwoordiger).

De medewerker van het Kamerlid wordt in zijn leesproces sterk gestuurd door de opvatting dat het rapport moet aansluiten op maatschappelijke vraagstukken. Hij maakt zelf tijdens het lezen steeds een vertaalslag naar deze vraagstukken. Hij stelt zichzelf de vraag wat het effect is van de onderzoeksuitkomst en of dat effect wel of niet wenselijk is. Vanuit een negatief oordeel over het uitgangspunt van het rapport slaat hij grote delen ervan over. Hij zoekt actief strijdige informatie. Hij trekt voortdurend de beweringen in de tekst in twijfel of hij weerlegt ze. Hierbij maakt hij vooral gebruik van gevolgtrekkingen en het verwijzen naar voorkennis. Bij het lezen van de onzekere informatie gaat hij op dezelfde manier te werk: hij legt een verband naar een maatschappelijk probleem via gevolgtrekkingen en het verwijzen naar voorkennis of weerlegt de bewering in de tekst.

Voor de belangenbehartiger telt vooral dat het onderzoek geen negatieve gevolgen heeft voor het bedrijfsleven. Hij vraagt zich tijdens het leesproces steeds af of het

bedrijfsleven niet zwaarder belast gaat worden. Hij maakt hierbij gebruik van gevolgtrekkingen en van zijn voorkennis. Hij onderstreept meerdere malen het belang van de conclusies en gebruikt voorkennis om deze te bevestigen. Hij vraagt zich tijdens het lezen telkens af of de kosten en heffingen met elkaar in balans zijn. Hij legt steeds een verband naar beleidsmaatregelen om deze balans te bereiken. Bij het lezen van onzekerheidsinformatie zien we duidelijk een afwijkend patroon. De onzekere informatie is strijdig met zijn opvattingen. Hij slaat deze informatie over of verwijst naar zijn voorkennis om te onderbouwen dat hij de tekst die volgt niet hoeft te lezen of hij maakt gebruik van vuistregels waardoor hij niet inhoudelijk ingaat op de informatie over onzekerheid.

In Vaessen (te verschijnen) worden dergelijke patronen nader uitgewerkt.

Noot

1. Marginale kosten zijn de variabele kosten van een extra voertuig of transporteenheid op de infrastructuur, zoals onderhouds-, schade-, congestie- en schaarstekosten.

Literatuur

- Aarts, M.N.C. & Woerkum, C.M.J. van (1994), *Wat heet natuur?: de communicatie tussen overheid en boeren over natuur en natuurbeleid*. Wageningen: Landbouwwuniversiteit – Leerstoelgroep Communicatie en Innovatiestudies.
- Asselt, M.B.A. van (2000). *Perspectives on Uncertainty and Risk; The PRIMA-Approach to Decision Support*. Boston: Kluwer Academic.
- Efficiënte prijzen voor het verkeer* (1999). Delft: Centrum voor Energiebesparing en schone technologie.
- Evans, J.S.B.T. & Over, D.E. (1996), *Rationality & Reasoning, Essays in Cognitive Psychology*. Hove: Psychology Press.
- Kleefmann, F. (1985), *Handelen, Handelingscontext en Planning; een theoretisch sociologische verkenning*. Wageningen: Landbouwhogeschool – Mededelingen van de vakgroep sociologie 15.
- Maso, I. (1987), *Kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom.
- Neutelings, R. (1997). *De eigenzinnige lezer. Hoe Tweede-Kamerleden en gemeenteraadsleden beleidsteksten beoordelen*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Nisbett, R. & Ross, L. (1980). *Human Inference; Strategies and shortcomings of social judgment*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Sorrentino, R.M. & Roney, C.J.R. (2000), *The Uncertain Mind. Individual Differences in facing the Unknown*. Miles Hewstone: University of Cardiff.
- Ummelen, N. & Neutelings, R. (2000). Measuring reading behavior in policy documents: a comparison of two instruments. *IEEE Transactions on professional communication*, 43(3), 292-301.
- Vaessen, A., (te verschijnen). *Omgaan met onzekerheden in adviesrapporten; een analyse van het verwerkingsgedrag van beleidsmakers*. Proefschrift. Delft: Technische Universiteit Delft.