



A. van Leeuwenhoeklaan 9

3721 MA Bilthoven

Postbus 1

3720 BA Bilthoven

www.rivm.nl

KvK Utrecht 30276683

T. 030 274 91 11

info@rivm.nl

# memo

Burgerperspectieven in veiligheidsbeleid. In vijf  
vragen van meerwaarde tot methode

## Samenvatting

Burgerperspectieven meenemen in het ontwikkelen van omgevingsveiligheidsbeleid kan bijdragen aan een beter begrip van de ervaren problemen (door burgers) en inspiratie bieden voor mogelijke oplossingsrichtingen. Het niet of laat betrekken van burgerperspectieven kan leiden tot grotere weerstand onder burgers als zij zich daardoor niet serieus genomen voelen door de overheid en/of zich niet herkennen in de geschetste problemen en oplossingen. Dit kan ook gevolgen hebben voor het draagvlak voor beleid en het vertrouwen in de overheid. Het is daarom waardevol om het gesprek te voeren over hoe burgerperspectieven bij de ontwikkeling en uitvoering van omgevingsveiligheidsbeleid betrokken kunnen worden.

Aan de hand van verdiepende vragen rondom een (gezamenlijk) gedefinieerd beleidsvraagstuk gaat deze memo in op vier belangrijke aspecten die in dit gesprek opeenvolgend aan bod komen:

1. De meerwaarde van inzicht in burgerperspectieven;
2. De beoogde rol van burgerperspectieven in het beleidsproces;
3. Het type inzichten dat meerwaarde biedt; en
4. Hoe deze perspectieven verkregen kunnen worden.

Figuur 1 visualiseert deze vier aspecten als een circulair proces van stappen rondom het beleidsvraagstuk. Deze stappen kunnen gedurende het beleidsproces worden herhaald om te bepalen welke inzichten in burgerperspectieven gewenst zijn en om te bepalen hoe deze inzichten kunnen worden toegepast bij de beleidsvoorbereiding en -uitvoering

### Datum

10 december 2021

### Ons kenmerk

2021-0073/VLH/HdW/JN

### Uw kenmerk

### Behandeld door

Jeroen Neuvel, Michelle  
Zonneveld, Tom Jansen, Eline  
Pols

*Centrum Veiligheid*

T. 030 274 4361

jeroen.neuvel@rivm.nl

### Kopie aan

Ingeborg Absil, Marlies ten  
Hove, Sarah Janse, Elze van  
Langen, Sam van de  
Snepscheut, Gert Lems

### Bijlage(n)



**Datum**

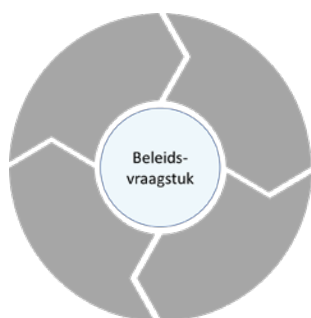
10 december 2021

**Ons kenmerk**

2021-0073/VLH/HdW/JN

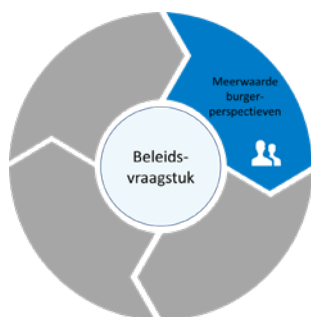
*Figuur 1 Belangrijke aspecten die tijdens een gesprek over het betrekken van burgerperspectieven in het beleidsproces aan bod komen*

Toelichting



**Bepalen beleidsvraagstuk ([Hoofdstuk 2](#))**

Centraal in elk gesprek over het betrekken van burgerperspectieven staat de maatschappelijke opgave en het bijbehorende beleidsvraagstuk. Burgers hebben hier hun eigen opvattingen over. Bij het bepalen van de beleidsopgave heeft het meerwaarde om burgerperspectieven mee te nemen. Het gedefinieerde beleidsvraagstuk vormt het startpunt voor de verdere verkenning voor het meenemen van burgerperspectieven bij ontwikkeling en uitvoering van omgevingsveiligheidsbeleid.



### De meerwaarde van burgerperspectieven herkennen (Hoofdstuk 3)

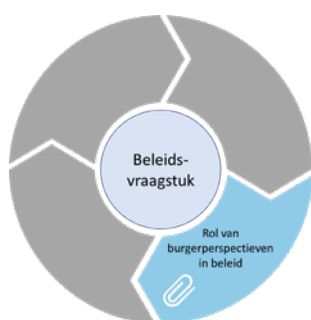
Waarom heeft het voor de beleidsmaker meerwaarde om burgerperspectieven mee te nemen? Er kunnen verschillende redenen zijn om burgerperspectieven mee te nemen. Bijvoorbeeld om beleid beter aan te laten sluiten bij de behoeften van burgers en zo het draagvlak en vertrouwen in beleid vergroten. In deze memo worden verschillende vormen van meerwaarde samengevat onder vier motieven: kwaliteit, instrumenteel, democratisch en emancipatie.

**Datum**

10 december 2021

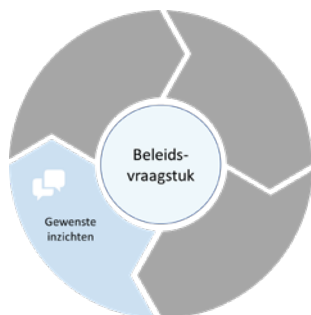
**Ons kenmerk**

2021-0073/VLH/HdW/JN



### De rol van burgerperspectieven in beleid (Hoofdstuk 4)

Wat kan en wil je als beleidsmaker met burgerperspectieven doen in beleid en in welke mate wil je burgers een rol geven in het beleidsproces? In elke fase van het beleidsproces kunnen burgerperspectieven een bijdrage leveren. Zo kunnen inzichten in de beleidsvoorbereiding input bieden voor een gezamenlijke, completere probleemdefinitie. In de uitvoeringsfase kunnen ze bijvoorbeeld gebruikt worden om beleid te monitoren (zie [Tabel 4-1](#)). De mate waarin burgers een actieve rol spelen en invloed hebben in het proces kan verschillen (zie [Tabel 4-2](#)). Onderzoek naar burgerperspectieven vereist daarom maatwerk. Deze memo beschrijft de verschillende bijdragen van burgerperspectieven per beleidsfase en de mate van actieve deelname door burgers.



### Gewenste inzichten in burgerperspectieven ([Hoofdstuk 5](#))

Welke inzichten in burgerperspectieven zijn gewenst? Op basis van de uitkomsten van eerdere stappen wordt concreet gemaakt welke inzichten in burgerperspectieven meerwaarde hebben. Bijvoorbeeld aanvullend inzicht in vragen, zorgen en behoeften. Daarnaast kan inzicht in de factoren die samenhangen met de veiligheidsbeleving of risico-acceptatie waardevol zijn. In deze memo zijn voorbeeldvragen uitgewerkt.

**Datum**

10 december 2021

**Ons kenmerk**

2021-0073/VLH/HdW/JN



### 4. Methoden voor dataverzameling ([Hoofdstuk 6](#))

Hoe kun je inzichten in burgerperspectieven verzamelen? Als duidelijk is welke inzichten gewenst zijn kan de onderzoeksmethode worden vastgesteld. Het is hierbij belangrijk om te definiëren over welke doelgroep je iets wilt weten (bijvoorbeeld "Nederlanders") en welke uitspraken je op basis van de data wilt doen. De invulling hiervan heeft consequenties voor je dataverzameling. In deze memo zijn voorbeelden van onderzoeksmethoden en hun voor- en nadelen uitgewerkt.

## Inhoudsopgave

Datum

10 december 2021

<b>1. Inleiding</b>	<b>6</b>
1.1 Aanleiding	6
1.2 Vraagstelling en aanpak	8
1.3 Aanpak	8
<b>2. Bepalen beleidsvraagstuk</b>	<b>11</b>
2.1 De maatschappelijke opgave	11
2.2 Casusuitwerking: bepalen beleidsvraagstuk	11
<b>3. De meerwaarde van burgerperspectieven herkennen</b>	<b>12</b>
3.1 Motieven voor het meenemen van burgerperspectieven	12
3.2 Casusuitwerking: meerwaarde burgerperspectieven herkennen	13
<b>4. De rol van burgerperspectieven in het beleidsproces</b>	<b>15</b>
4.1 Fases van het beleidsproces	15
4.2 Mate van burgerparticipatie	17
4.3 Casusuitwerking: rol van burgerperspectieven in beleid bepalen	20
<b>5. Gewenste inzichten in burgerperspectieven</b>	<b>21</b>
5.1 Voorbeeldvragen fases beleidsvoorbereiding- en besluitvorming	21
5.2 Casusuitwerking: Bepalen welke inzichten in burgerperspectieven gewenst zijn	22
<b>6. Methoden voor dataverzameling</b>	<b>23</b>
6.1 Kwalitatief onderzoek	25
6.2 Kwantitatief onderzoek	26
6.3 Een combinatie van methoden	27
6.4 Casusuitwerking: methoden dataverzameling bepalen	29
<b>7. Tot slot</b>	<b>30</b>
<b>Literatuur</b>	<b>31</b>
<b>Bijlage 1: onderzoeken naar burgerperspectieven op omgevingsveiligheid</b>	<b>33</b>
<b>Bijlage 2: casusuitwerking communiceren over aandachtsgebieden in de Atlas Leefomgeving</b>	<b>39</b>

Ons kenmerk

2021-0073/VLH/HdW/JN

## 1. Inleiding

Datum

10 december 2021

### 1.1 Aanleiding

Ons kenmerk

2021-0073/VLH/HdW/JN

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) streeft een gezonde en veilige leefomgeving na 'die ook als zodanig wordt ervaren' (Minister van Infrastructuur en Milieu, 2014, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2018, Van Veldhoven - Van der Meer, 2018). Om dat te realiseren is het van belang om bij de ontwikkeling en uitvoering van omgevingsveiligheidsbeleid niet alleen rekening te houden met de technische veiligheidsrisico's, maar ook met de veiligheidsbeleving van burgers (de 'ervaren veiligheid'). De beleefde veiligheid kan worden onderscheiden van de gemeten (on)veiligheid door (technisch) deskundigen, die dat op basis van berekeningen en modellen doen. Veiligheidsbeleving gaat zowel over hoe veilig mensen zich voelen, als ook over risicobewustzijn.

De ambitie om rekening te houden met veiligheidsbeleving bij beleidsvorming en -uitvoering sluit aan bij de opzet van de Omgevingswet. Hierin is het meenemen van burgerperspectieven (waartoe ook de veiligheidsbeleving gerekend kan worden) een belangrijk onderdeel. Burgerperspectieven meenemen in veiligheidsbeleid draagt onder meer bij aan beleid dat beter aansluit bij de behoeften van burgers, de mate van burgerparticipatie in besluitvorming en het vergroten van draagvlak en vertrouwen voor beleid. Het niet of laat betrekken van burgerperspectieven kan juist leiden tot grotere weerstand onder burgers, verminderd draagvlak voor beleid en een verminderd vertrouwen in de overheid.

De term burgerperspectieven omvat naast veiligheidsbeleving ook andere aspecten van veiligheid zoals vertrouwen in de risicoveroorzaker en -reguleerder, en de beleving van (en het vertrouwen in) maatregelen om de risico's te beheersen. De term burgerperspectieven omvat ook andere aspecten van de beleving van de leefomgeving zoals hinder, gezondheid, leefbaarheid en leefomgevingskwaliteit.

In de memo is gekozen voor het bredere perspectief van burgerperspectieven, in plaats van alleen veiligheidsbeleving. Dit sluit beter aan bij de vragen van 'burgers' (zie tekstkader "wie is de burger?") die spelen bij de verschillende beleidsdossiers en de daarbij behorende onderzoeksvragen, waarmee bruikbare kennis wordt verkregen ter ondersteuning van beleidsontwikkeling en uitvoering. De formele aspecten waarop de 'technische' veiligheid wordt beoordeeld zijn anders dan de aspecten die burgers gebruiken om veiligheid te beoordelen. Burgers baseren hun oordeel over veiligheid ook op basis van persoonlijke ervaringen en inschattingen. Daarbij kijken burgers doorgaans met een (onbewust) integrale blik naar hun leefomgeving en niet alleen naar het aspect veiligheid.

### Wie is de burger?

In beleidsdossiers is niet altijd duidelijk wie “de burger” is. Het is belangrijk om expliciet stil te staan bij de vraag wie de burger is, omdat dit invloed heeft op het type perspectieven dat je ophaalt en de geschikte methoden om dat te doen. Is “de burger” bijvoorbeeld “de Nederlander” of “de bewoner van een aandachtsgebied” of – nog specifieker – “de bewoner van een aandachtsgebied in nieuwbouwwijk x met een niet-westerse migratie achtergrond”?

Een methode om ideeën over wie de burger is (met ander woorden: de doelgroep) helder te krijgen is om *persona's* op te stellen. Een persona is een fictief persoon dat representatief is voor de gehele doelgroep. Aan een persona ken je, afhankelijk van je doelgroep, allerlei eigenschappen toe die kenmerkend zijn voor de doelgroep: sociaaleconomische status, culturele achtergrond, leeftijd, geslacht, woonsituatie, enzovoorts. Maar bijvoorbeeld ook over waar de persona tegenaan kan lopen in de context van het beleidsdossier waar je aan werkt. Wat betekent het bijvoorbeeld voor iemand om in een aandachtsgebied te wonen?

Deze eigenschappen worden vervolgens vertaald naar een representatieve steekproef van de doelgroep. Onderzoekers spreken dan over de onderzoekspopulatie waarover ze uitspraken willen doen. Iedere persoon van de steekproef vertegenwoordigt in zekere zin een heel groot aantal andere leden van de doelgroep. Hoe beter het lukt om een representatieve en betrouwbare steekproef te realiseren, hoe meer je er op kunt vertrouwen dat de gevonden perspectieven in het onderzoek overeenkomen met de werkelijkheid.

### Eerdere onderzoeken in opdracht van de Directie OenM

Het RIVM heeft voor de directie Omgevingsveiligheid en Milieurisico's (OenM) van het ministerie van IenW DGMI eerder onderzoek verricht naar veiligheidsbeleving. In 2018 is de belevingsthermometer ontwikkeld: een vragenlijst om te peilen hoe veilig mensen zich voelen in de omgeving waar zij wonen in relatie tot activiteiten met gevaarlijke stoffen (RIVM, 2018). De belevingsthermometer geeft ook inzicht in de factoren die samenhangen met de veiligheidsbeleving. Aanvullend hierop biedt de memo 'overzicht belevingspeilingen omgevingsveiligheid' (RIVM, 2019) inzicht in andere belevingspeilingen met betrekking tot omgevingsveiligheid. De belevingsthermometer is in 2020 doorontwikkeld tot een werkwijze waarmee, naast de veiligheidsbeleving, ook de informatiebehoeften van omwonenden van chemische industrie kan worden gemeten. De werkwijze bestaat enerzijds uit een vragenlijst en anderzijds uit een kwalitatief verdiepend onderzoek. De werkwijze is getest onder omwonenden van het chemiecluster Chemelot. De resultaten van het onderzoek (RIVM, 2020) kunnen input bieden voor het ontwikkelen en uitvoeren van beleid door regionale overheden en het

chemiecluster. Daarnaast is er in 2021 een memo opgeleverd waarin het thema veiligheidsbeleving is verkend voor het werkveld vervoer van gevaarlijke stoffen (RIVM, 2021b). Ook is via het essay 'Veilig voelen 2.0' ingegaan op de vraag wat de overheid kan doen opdat mensen zich veilig voelen in situaties waarin de berekende omgevingsrisico's aanvaardbaar en verwaarloosbaar worden geacht (Timmermans, 2020). Bijlage 1: onderzoeken naar burgerperspectieven op omgevingsveiligheid, biedt een impressie van eerdere RIVM-onderzoeken omtrent veiligheidsbeleving.

**Datum**

10 december 2021

**Ons kenmerk**

2021-0073/VLH/HdW/JN

Naast deze onderzoeken zijn er de afgelopen jaren ook andere onderzoeken gedaan en stukken gepubliceerd over het thema in opdracht van de directie OenM, waaronder het onderzoek naar determinanten van risicoperceptie (Gutteling, 2017) en een onderzoek naar veiligheidsbeleving van burgers rondom risicovolle activiteiten (Walther, 2019).

Alvorens een nieuwe pilot of studie te starten, heeft het ministerie van IenW het RIVM verzocht om in samenspraak met de directie na te denken over hoe burgerperspectieven meegenomen kunnen worden in de ontwikkeling en uitvoering van omgevingsveiligheidsbeleid. Deze memo is hiervan het resultaat.

## 1.2 Vraagstelling en aanpak

In deze memo staat onderstaande vraag centraal:

*Hoe kunnen burgerperspectieven meegenomen worden in de ontwikkeling en uitvoering van omgevingsveiligheidsbeleid?*

Het antwoord op deze vraag biedt aanknopingspunten om te bepalen wanneer het meerwaarde heeft om burgerperspectieven mee te nemen in beleid, manieren waarop burgerperspectieven verkregen kunnen worden en suggesties voor hoe burgerperspectieven benut kunnen worden in beleidsprocessen. Dit kan input bieden voor toekomstig onderzoek naar burgerperspectieven op omgevingsveiligheid(sbeleid). De memo bevat bovendien handvatten om deze inzichten te benutten in beleidsvorming en -uitvoering.

## 1.3 Aanpak

Ter ondersteuning van een besluit over het meenemen en onderzoeken van burgerperspectieven in beleidsontwikkeling en -uitvoering, zijn vijf deelvragen opgesteld:

1. Wat is het beleidsvraagstuk?
2. *Waarom* heeft het voor de beleidsmaker meerwaarde om burgerperspectieven mee te nemen?
3. *Wat* kan en wil je als beleidsmaker met burgerperspectieven doen in beleid en in welke mate wil je burgers een rol geven in het beleidsproces?
4. Welke inzichten in burgerperspectieven zijn gewenst?



## 5. Hoe kun je inzichten in burgerperspectieven verzamelen?

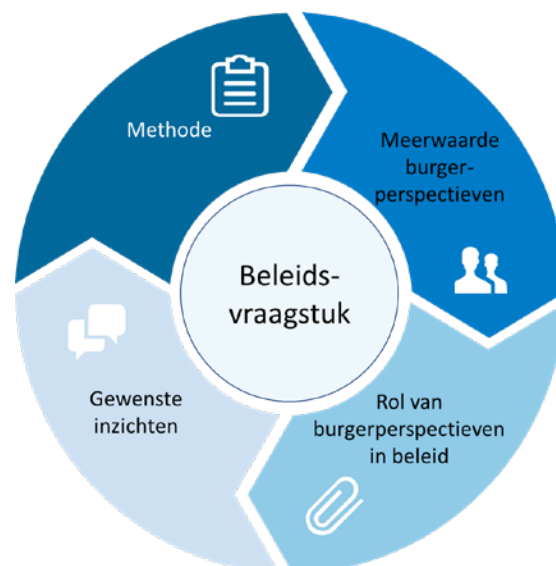
Datum

10 december 2021

Ons kenmerk

2021-0073/VLH/HdW/JN

Het doel van deze vijf deelvragen, uitgewerkt in de opvolgende hoofdstukken, is om beleidsmakers handvatten te bieden om de juiste vragen te stellen om burgerperspectieven integraal mee te nemen bij het ontwikkelen en uitvoeren van veiligheidsbeleid. De vijf vragen vormen samen een stappenplan die je als beleidsmaker kunt doorlopen. Dit stappenplan moet niet worden gezien als beslisboom waarbij de beantwoording van de eerste deelvragen je automatisch het antwoord op deelvragen 4 en 5 opleveren. Het stappenplan is een gesprekstool, waarbij je in gesprek over de vragen samen tot de antwoorden komt. Hierbij blijven altijd meerdere opties mogelijk. De vragen kennen wel een bepaalde volgorde. Hierbij kun je bij deelvraag 1 of deelvraag 2 beginnen. Als beleidsmaker ben je verantwoordelijk voor een bepaald dossier. Wanneer het beleidsvraagstuk voldoende helder is, kun je starten met de vraag wat de meerwaarde is van het meenemen van burgerperspectieven. Wanneer het beleidsvraagstuk nog onvoldoende helder is, bijvoorbeeld omdat er binnen het beleidsdossier meerdere beleidsvraagstukken zijn, begin je bij deelvraag 1. Vervolgens beantwoord je de vragen in de genoemde volgorde. Mogelijk heb je bij sommige deelvragen (bijvoorbeeld deelvraag 5) ondersteuning nodig van een onderzoeksbureau. De antwoorden op de deelvragen bieden tezamen een antwoord op de vraag hoe burgerperspectieven meegenomen kunnen worden in omgevingsveiligheidsbeleid. Zie figuur 1-1 voor een visuele weergave van het stappenplan.



*Figuur 1-1 Belangrijke aspecten die tijdens een gesprek over het betrekken van burgerperspectieven in het beleidsproces aan bod komen*

Elk hoofdstuk sluit af met een voorbeelduitwerking van de in dat hoofdstuk beschreven deelvraag. In totaal zijn twee voorbeelden uitgewerkt. De voorbeelduitwerkingen hebben betrekking op de Atlas Leefomgeving (thema veiligheid):

1. Het opnemen van belevingsdata in de Atlas Leefomgeving
2. Het communiceren over aandachtsgebieden via de Atlas Leefomgeving

**Datum**

10 december 2021

**Ons kenmerk**

2021-0073/VLH/HdW/JN

De casus is aangedragen door IenW. De voorbeelduitwerking van de eerste casus: het meenemen van belevingsdata, is gebaseerd op de input van twee leden van het projectteam van de Atlas Leefomgeving (van de Directie OenM van IenW). Bij de uitwerking van de tweede casus: het communiceren van aandachtsgebieden in de Atlas leefomgeving, is gekozen voor een bredere benadering resulterend in een overzicht van verschillende, mogelijke onderzoeksrichtingen. De uitwerkingen voor de Atlas Leefomgeving zijn bedoeld ter illustratie en inspiratie voor het onderzoeken van burgerperspectieven en het meenemen daarvan. Ze dienen niet te worden gezien als (beleids)standpunt.

De uitwerking van de eerste casus is opgenomen in de hoofdtekst. Elk hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de manier waarop in deze casus de in het betreffende hoofdstuk besproken vraag is beantwoord. De casusteksten over het opnemen van belevingsdata in de Atlas Leefomgeving zijn los van elkaar te lezen, maar vormen ook een samenhangend geheel. De uitwerking van de tweede casus is in zijn geheel opgenomen in Bijlage 2: casusuitwerking communiceren over aandachtsgebieden in de Atlas Leefomgeving.

Eerdere versies van de ontwikkelde aanpak en casusuitwerking zijn besproken met beleidsmedewerkers van de Directie OenM van IenW, waarbij de deelvragen zijn getoetst op bruikbaarheid en duidelijkheid. De feedback is verwerkt in de definitieve versie. Uit de gesprekken kwam ook naar voren dat het stappenplan in het bijzonder waardevol is als deze gebruikt wordt als gesprekstoel, waarbij beleidsmakers in teamverband de deelvragen bespreken, om daarmee vanuit meerdere invalshoeken naar het betrekken van burgerperspectieven te kunnen kijken.

## 2. Bepalen beleidsvraagstuk

Datum

10 december 2021

De bepaling van onderzoeksrichtingen voor burgerperspectieven in relatie tot omgevingsveiligheid start met het bepalen van de maatschappelijke opgave, wat zich vervolgens vertaalt in een beleidsvraagstuk. Wanneer het beleidsvraagstuk op voorhand niet duidelijk is, is de eerste te beantwoorden deelvraag: *Wat is het beleidsvraagstuk?* Wanneer het beleidsvraagstuk wel helder is, kun je het stappenplan starten met tweede vraag uit het stappenmodel (zie hoofdstuk 3).

Ons kenmerk

2021-0073/VLH/HdW/JN

### 2.1 De maatschappelijke opgave

Deze memo richt zich op omgevingsveiligheidsbeleid. Dit beleidsterrein gaat over de risico's van activiteiten met gevaarlijke stoffen voor de omgeving. Het uitvoeren van activiteiten met gevaarlijke stoffen, zoals het produceren, opslaan en vervoeren ervan, is aan regels gebonden. Deze regels zijn er om ervoor te zorgen dat de activiteiten veilig worden uitgevoerd en de risico's van ongevallen klein is. Mocht er toch een ongeval optreden waarbij er een brand of explosie ontstaat of er een giftige stof vrijkomt, dan kunnen de effecten hiervan ook de omgeving treffen. Mensen die in de buurt van het ongeval zijn, omdat ze er bijvoorbeeld wonen, werken of recreëren, kunnen dan slachtoffer worden van dit ongeval. Ook aanwezige bouwwerken en aanwezig natuurkapitaal kan schade ondervinden van het ongeval. In het omgevingsveiligheidsbeleid staat de bescherming van de omgeving centraal. Voorbeelden van vragen die hierbij spelen zijn: wanneer is de omgeving voldoende beschermd? Hoe waarborgen we dit beschermingsniveau? Onder welke voorwaarden zijn nieuwe activiteiten nabij een activiteit met gevaarlijke stoffen toegestaan? Onder welke voorwaarde is uitbreiding van de activiteit met gevaarlijke stoffen mogelijk? Inzicht in hoe burgers tegen de hierboven genoemde voorbeeldvragen aankijken kan input bieden voor het bepalen en beantwoorden van de vragen.

### 2.2 Casusuitwerking: bepalen beleidsvraagstuk

*Casusuitwerking stap 1: bepalen beleidsvraagstuk*

#### **Het opnemen van belevingsdata in de Atlas Leefomgeving**

De Atlas Leefomgeving is gemaakt om uitvoering te geven aan het Verdrag van Aarhus (2001). De Atlas bevat op dit moment kwantitatieve data over onder meer de luchtkwaliteit (fijnstof en stikstofemissies in de lucht), geluidshinder en hoeveelheid groen in de omgeving. Belevingsdata is nog beperkt opgenomen. Het ministerie van IenW heeft besloten om de belevingsdata uit te breiden voor verschillende milieuaspecten. Het beleidsvraagstuk in deze context is hoe aan dit voornemen uitvoering kan worden gegeven.

### 3. De meerwaarde van burgerperspectieven herkennen

Datum

10 december 2021

Er zijn meerdere redenen om burgerperspectieven in meer of mindere mate mee te nemen bij de ontwikkeling en uitvoering van (veiligheids)beleid. De tweede deelvraag van het stappenplan luidt: *Waarom heeft het voor de beleidsmaker meerwaarde om burgerperspectieven mee te nemen?* De meerwaarde van het betrekken van burgerperspectieven, voor de overheid, is in deze memo samengevat in vier motieven<sup>1</sup>: kwaliteit, instrumenteel, democratisch en emancipatie (naar Hage and Leroy, 2007, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2020). Hieronder zijn deze motieven voor het meenemen van burgerperspectieven uitgewerkt.

Ons kenmerk

2021-0073/VLH/HdW/JN

#### 3.1 Motieven voor het meenemen van burgerperspectieven

##### *Kwaliteitsmotieven*

Het meenemen van burgerperspectieven kan leiden tot betere producten en besluiten door de inbreng van andersoortige en nieuwe kennis. Bewoners kunnen bijvoorbeeld woon- en werkervaringen inbrengen. Doordat burgers andere kennis en perspectieven inbrengen kan het inzicht in veiligheidsvraagstukken en oplossingen worden verrijkt en getoetst. Wanneer de oplossing daardoor ook beter aansluit bij het probleem, draagt dit bij aan de effectiviteit van beleid. Een open houding van de overheid is hierbij een randvoorwaarde (Luttmer et al., 2019).

##### *Instrumentele motieven*

Motieven om burgers te betrekken bij beleidsontwikkeling en -uitvoering kunnen ook instrumenteel van aard zijn. Bij instrumentele motieven ligt de nadruk op de voorwaarden voor het laten slagen van het beleid. Een instrumenteel doel voor het betrekken van burgerperspectieven is bijvoorbeeld om tot breder gedragen beleid te komen. Het betrekken van burgers wordt hierbij gezien als een manier om meer begrip, draagvlak of acceptatie van beleid te krijgen (Visser et al., 2019, Peters, 2018). Dat dit verkregen wordt door burgers te betrekken, is geen garantie. Het serieus meenemen van de zorgen en wensen van burgers of hun voorwaarden voor risicoacceptie kan hier *wel* positief aan bijdragen.

Een andere instrumentele reden om burgerperspectieven mee te nemen is om zorgen bespreekbaar te maken en daarmee stress onder burgers te verminderen. Het niet meenemen van zorgen van burgers kan er toe leiden dat burgers de activiteiten die deze risico's met zich meebrengen afwijzen (Timmermans, 2020).

---

<sup>1</sup> De directie Participatie van IenW onderscheidt normatieve redenen, instrumentele redenen en inhoudelijke redenen voor het betrekken van burgers en burgerperspectieven bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. In dit rapport is ervoor gekozen om ook het emancipatiemotief als reden toe te voegen, omdat dit motief relevant is bij veiligheidsbeleid.

Datum

10 december 2021

Ons kenmerk

2021-0073/VLH/HdW/JN

### *Democratische motieven*

Het verhogen van het democratisch gehalte van besluiten kan ook een reden zijn om burgers en burgerperspectieven actief mee te nemen bij beleidsvorming. Burgerperspectieven worden dan meegenomen door middel van participatie, om het democratisch gehalte te verhogen (zie ook hoofdstuk 4). Hierbij is het betrekken van burgers een doel op zich, vanuit de gedachte dat burgers het recht hebben om geïnformeerd te worden en hun inbreng te hebben in beleid (normatieve reden) (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2020). Daarnaast zou het de legitimiteit van besluiten vergroten en het vertrouwen van burgers in overheid en politiek toe laten nemen (Visser et al., 2019, de Vries, 2018). Het bouwen aan vertrouwen kan hierbij ook als instrumenteel doel worden opgevat.

### *Emancipatiemotieven*

Het betrekken van burgers en burgerperspectieven kan ook bijdragen aan de capaciteiten van betrokkenen om met risico's om te gaan. Als er weloverwogen gecommuniceerd wordt met burgers waarbij hun perspectieven zijn meegenomen, kan het hen ondersteunen in het maken van goed geïnformeerde oordelen en beslissingen, bijvoorbeeld over hoe om te gaan met (on)veiligheid. Zie bijvoorbeeld de casusuitwerking over het communiceren van aandachtsgebieden in de Atlas Leefomgeving (zie bijlage 2). Een voorwaarde is dat informatie aansluit bij de bestaande perspectieven en (informatie)behoeftes van burgers over veiligheid. Het betrekken van burgers kan ook bijdragen aan een gezamenlijk leer- en veranderproces. Een voorbeeld hiervan is een wijkcomité dat samen met de gemeente activiteiten ontwikkeld om de 'samenredzaamheid' van de wijk bij incidenten te vergroten door het opzetten en organiseren van gezamenlijke rampenoefeningen. Hiermee dragen de bewoners zelf actief bij aan het vergroten van hun capaciteiten om met gevaren om te gaan. Hun betrokkenheid draagt hiermee bij aan hun eigen zelfredzaamheid. Het betrekken van burgers emancipeert ook de overheid om haar rol en taken beter uit te voeren. Ook de overheid kan leren van betrokken burgers.

## 3.2 Casusuitwerking: meerwaarde burgerperspectieven herkennen

### *Casusuitwerking stap 2: meerwaarde burgerperspectieven herkennen*

#### **Het opnemen van belevingsdata in de Atlas Leefomgeving**

Uit de gesprekken met IenW'ers die betrokken zijn bij de Atlas Leefomgeving kwam naar voren dat burgers worden gezien als belangrijke informatiebron om (kwalitatieve) belevingsdata aan te leveren (kwaliteitsmotief). Dit is tot nu toe al gebeurd met belevingsdata over geluid. Deze data is door burgers via een app (Mees app) aangeleverd. De wens is om ook belevingsdata over andere aspecten van de leefomgeving op te nemen in de Atlas Leefomgeving.

Wat er in de Atlas Leefomgeving wordt weergegeven is hoofdzakelijk gebaseerd op modellen en vrij statisch. Burgers ervaren hun leefomgeving mogelijk anders dan wat uit modellen naar voren komt. Zo kan een geluidsbron als hinderlijk worden ervaren, terwijl het geluid waaraan mensen worden blootgesteld wel binnen de daarvoor geldende normen blijft. Als de beleving van burgers anders is dan wat de (gemodelleerde en berekende) data van de overheid op Atlas Leefomgeving laat zien, kan dit bij burgers leiden tot het gevoel dat er geen aandacht is voor de manier waarop zij de leefomgeving ervaren. Het meenemen van belevingsdata is een manier om zorgen zichtbaar te maken en aandacht te geven en heeft daarom ook vanuit een instrumenteel motief meerwaarde.

Bovendien, door ook belevingsdata op te nemen in de Atlas Leefomgeving geef je burgers een platform (emancipatiemotief), bijvoorbeeld wanneer burgers zelf ook onderwerpen voor kaarten kunnen aandragen. Dit helpt de ontwikkelaars van de Atlas om inzicht te krijgen in wat bewoners graag willen zien op de Atlas Leefomgeving en het biedt inzicht in wat burgers belangrijk vinden in hun leefomgeving (kwaliteitsmotief).

**Datum**

10 december 2021

**Ons kenmerk**

2021-0073/VLH/HdW/JN

## 4. De rol van burgerperspectieven in het beleidsproces

Datum

10 december 2021

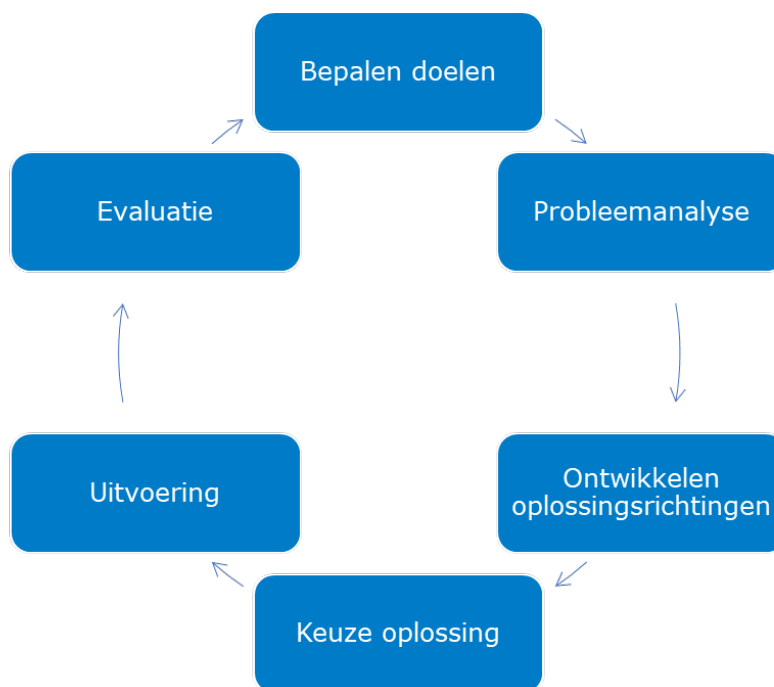
Als is vastgesteld dat het waardevol is om burgerperspectieven mee te nemen in beleid, dan is het van belang om na te denken over wat je als beleidsmaker met de op te halen burgerperspectieven zou kunnen en willen doen. De derde deelvraag van het stappenplan luidt: *Wat kan en wil je als beleidsmaker met burgerperspectieven doen in beleid en in welke mate wil je burgers een rol geven in het beleidsproces?* Als je weet waarvoor je burgerperspectieven kunt gebruiken, kun je nagaan wat je wilt weten van burgers; met andere woorden, welke inzichten je wilt ophalen (zie hoofdstuk 5).

Ons kenmerk

2021-0073/VLH/HdW/JN

### 4.1 Fases van het beleidsproces

Wat je als beleidsmaker kunt en wilt doen met burgerperspectieven hangt af van de fase in het beleidsproces waarin het beleidsvraagstuk zich bevindt (zie figuur 4-1) voor een visualisatie van de verschillende fases in het beleidsproces). In elke fase van het beleidsproces kunnen burgerperspectieven een bijdrage leveren. De behoefte aan het meenemen van burgerperspectieven kan ook in de loop der tijd veranderen, bijvoorbeeld wanneer het beleidsvraagstuk in een andere beleidsfase terecht komt. Onderzoek naar burgerperspectieven vereist dan ook maatwerk.



Figuur 4-1 Terugkerende elementen bij beleidsvraagstukken

Bij de omgang met omgevingsveiligheidsvraagstukken zijn, net als bij andere beleidsvraagstukken, enkele terugkerende elementen te herkennen. In elke fase kunnen burgerperspectieven een rol spelen (zie Tabel 4-1).

**Datum**

10 december 2021

**Ons kenmerk**

2021-0073/VLH/HdW/JN

Tabel 4-1 De mogelijke bijdrage van burgerperspectieven per beleidsfase

	<b>Activiteiten beleidsfase</b>	<b>Mogelijke bijdrage burgerperspectieven</b>
<b>Bepalen doelen</b>	Het onderscheiden en bepalen van doelen <sup>2</sup>	Input voor (beleids)doelen
<b>Probleemanalyse</b>	Het analyseren en formuleren van problemen, kansen, mogelijkheden en bijbehorende onzekerheden in het licht van de bepaalde doelen	Inzicht in ervaren problemen, kansen, mogelijkheden en onzekerheden
<b>Ontwikkelen oplossingsrichtingen</b>	Het ontwikkelen en evalueren van oplossingsrichtingen	Suggesties voor oplossingsrichtingen Inzicht in voor- en nadelen van oplossingsrichtingen
<b>Keuze oplossing</b>	Het nemen van een besluit over de uit te werken oplossing	Inzicht in voorkeuren voor oplossingsrichtingen en voorkeuren voor de inrichting van het besluitvormingsproces
<b>Uitvoering</b>	Handen en voeten geven aan het nieuwgevormd beleid en dit doorvoeren	Signalering van mogelijke knelpunten in de uitvoering en oplossingen voor knelpunten

<sup>2</sup> In deze fase kan het waardevol zijn om doelen van wensen te onderscheiden. Een doel onderscheidt zich van een wens door de bereidheid om tijd, energie, capaciteit en middelen vrij te maken voor het realiseren van het doel van Staveren, M. 2018. *Risicoleiderschap. Doelgericht omgaan met onzekerheden*, Deventer, Management Impact.



<b>Evaluatie</b>	Monitoren en evalueren van beleid	Monitoren in hoeverre doelen volgens burgers worden bereikt en waarom ze (niet) worden bereikt  Het bieden van suggesties voor aanpassing van beleid.
------------------	-----------------------------------	---

**Datum**

10 december 2021

**Ons kenmerk**

2021-0073/VLH/HdW/JN

## 4.2 Mate van burgerparticipatie

Samenhangend met de vraag wat je kunt en wilt doen met burgerperspectieven in beleid, is het van belang om te bepalen in welke mate burgers en hun perspectieven een rol krijgen in het beleidsproces. Timmermans (2020) stelt hierbij dat als het doel van beleid is dat burgers zich ook veilig voelen en hun omgeving als veilig ervaren, dat dan ook de beoordeling van burgers over wat voldoende veilig is, moet worden meegenomen bij de besluitvorming. De beoordeling van wat voldoende veilig is, is immers per definitie een waardeoordeel. De beoordeling van veiligheid heeft niet alleen te maken met kansen en effecten, maar ook met de waardering van de maatschappij van bepaalde risico's of risicovolle activiteiten.

Een veelgebruikt hulpmiddel om aan te geven in welke mate je burgers en hun perspectieven kunt meenemen in beleidsontwikkeling en -uitvoering is de participatieladder (zie Tabel 4-2). Wanneer burgers die hun perspectieven op een vraagstuk delen met de overheid geen invloed op of controle over het beleidsproces hebben, is er geen sprake van participatie. De onderste treden van dit figuur bevat dan ook voorbeelden van het meenemen van burgerperspectieven, zonder dat er sprake is van participatie (zie tekstkader "Participatie en burgerperspectieven").

*Box 4-1 Participatie en burgerperspectieven*

### Participatie en burgerperspectieven

Wanneer burgerperspectieven worden verzameld als input voor een beleidsproces, kan er sprake zijn van burgerparticipatie, maar dat is niet altijd het geval. Participatie is, zo stellen Visser et al. (2019 p.4), een proces waarbij individuen, groepen en organisaties invloed uitoefenen op en controle delen over collectieve vraagstukken, beslissingen of diensten die hen aangaan. Wanneer burgers die hun perspectieven op een vraagstuk delen met de overheid geen invloed op of controle over het beleidsproces hebben, is er geen sprake van participatie. Wanneer het ministerie van IenW via een belevingsonderzoek monitort hoe Nederlanders de veiligheid van hun leefomgeving ervaren, maar de deelnemers aan het onderzoek geen

invloed uit kunnen oefenen op de bijstelling van het veiligheidsbeleid, dan worden burgerperspectieven wel betrokken zonder dat er sprake is van participatie. Als de deelnemers ook invloed kunnen uitoefenen op het beleid, is er wel sprake van participatie.

**Datum**

10 december 2021

**Ons kenmerk**

2021-0073/VLH/HdW/JN

In Tabel 4-2 zijn de genoemde vormen van participatie beschreven. Van beneden naar boven neemt de beoogde inhoudelijke openheid van het bestuur toe en krijgt de participant meer invloed toebedeeld. Binnen elke bestuursstijl kunnen burgerperspectieven worden meegenomen, maar de mate waarin het bestuur ruimte openlaat voor het meenemen van perspectieven, wordt naarmate de interactiviteit van de stijl afneemt kleiner.

Tabel 4-2 Vormen van participatie

		<b>Rol overheid</b>	<b>Rol participant</b>
<b>Participatief</b>	<b>Zelf organiseren</b>	Faciliteren, aanmoedigen en uitlokken	Initiatief tot aanpak van vraagstuk, besluit of dienst
	<b>Meebepalen</b>	Vanuit gedeeld eigenaarschap werken aan een vraagstuk, besluit of dienst	Vanuit gedeeld eigenaarschap werken aan een vraagstuk, besluit of dienst
	<b>Meedenken (actief)</b>	Organiseren van proces om samen te denken over of te werken aan vraagstuk, besluit of dienst	Deelname aan proces om samen te denken over of te werken aan vraagstuk, besluit of dienst
<b>Niet-participatief</b>	<b>Meedenken (passief)</b>	Stellen van kaders waarbinnen burgers perspectieven kunnen delen	Respondent
	<b>Meeweten</b>	Vraagstuk, besluit of dienst communiceren	Geïnformeerd worden

(gebaseerd op Visser et al., 2019, p5)

De meest vergaande rol die je burgers kunt geven is *zelf organiseren*, waarbij het initiatief bij burgers ligt en de overheid ondersteuning kan bieden. Door zichzelf te organiseren geven bewoners ook zelf invulling aan hun rol, brengen ze zelf actief hun perspectieven onder de aandacht

en oefenen ze direct en indirect invloed uit op de ontwikkeling en uitvoering van (veiligheids)beleid.

**Datum**

10 december 2021

Een iets minder vergaande manier is *meebepalen*. Burgers hebben dan ook een actieve rol, maar de besluitbevoegdheid ligt dan vaak nog bij de overheid. Je kunt burgers ook om advies vragen of raadplegen (*meedenken*). De rol van de burgers is dan minder groot dan bij zelf organiseren of meebepalen. In deze memo wijkt de trede meedenken af van de participatieladder van Visser et al. (2019). Meedenken is opgesplitst in actief en passief meedenken. Bij passief meedenken worden burgers wel geraadpleegd, bijvoorbeeld via een enquête, maar hebben ze verder geen invloed op het onderzoek of controle op wat er met de uitkomsten van het onderzoek wordt gedaan. Hoewel de uitkomsten van een enquête waarin respondenten passief mee hebben gedacht van (grote) invloed kunnen zijn op de beleidsontwikkeling en -uitvoering, is dit geen participatieve aanpak. Bij actief meedenken kunnen deelnemers wel invloed uitoefenen op het onderzoek en op wat er met de resultaten gebeurt. Actief meedenken valt daarmee onder participatie. Bij *meeweten* worden burgers geïnformeerd over besluitvormingsprocessen of de uitvoering van besluiten.

**Ons kenmerk**

2021-0073/VLH/HdW/JN

Duidelijkheid geven aan burgers over de kaders waarbinnen zij betrokken zijn is van belang: welke keuzes staan al vast en waarop kan nog invloed worden uitgeoefend? Dit blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek van de Ombudsman naar participatie bij infrastructurele Rijksprojecten (Luttmer et al., 2019). Ook het overlegorgaan fysieke leefomgeving heeft, op verzoek van de minister van IenW, geleerde lessen en binnen IenW gebruikte standaarden verzameld (Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving, 2020)

Wanneer burgerperspectieven, eventueel via participatie, niet of nauwelijks bij de beleidsvoorbereiding zijn meegenomen, is het lastig om achteraf nog in beleidskeuzes volwaardig met deze burgerperspectieven rekening te houden. Het is dan namelijk de vraag of afwegingen tussen feitelijke gegevens en waarden, emoties en ethische dilemma's – iets wat op zichzelf al complex is – eenmaal ingenomen posities nog kan wijzigen (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2018). Voorbeelden uit het verleden laten zien dat, mede als gevolg daarvan, voorgenomen maatregelen strandden zoals bij de aanleg van enkele noodoverloopgebieden voor hoogwater (Roth et al., 2006), een CO2-opslag in Barendrecht (Eeten et al., 2012), of de aanleg van een spoorboog bij Deventer voor het veiliger vervoeren van gevaarlijke stoffen (Stentor, 2010). Voor nog te ontwikkelen beleid is de vraag wat het vroegtijdig betrekken van burgerperspectieven kan betekenen voor het (vervolg van het) beleidsproces dan ook gerechtvaardigd (zie ook [Participatie in de Omgevingswet - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](https://www.iplo.nl)).

## 4.3 Casusuitwerking: rol van burgerperspectieven in beleid bepalen

Datum

10 december 2021

Ons kenmerk

2021-0073/VLH/HdW/JN

### *Casusuitwerking stap 3: rol van burgerperspectieven in beleid bepalen*

#### **Het opnemen van belevingsdata in de Atlas Leefomgeving**

Het vraagstuk over het opnemen van belevingsdata in de Atlas Leefomgeving bevindt zich nog in de fase van beleidsvoorbereiding (probleemanalyse en de ontwikkeling van oplossingsrichtingen). Onderstaande vragen zijn nog niet beantwoord:

- Van welke aspecten van de leefomgeving moeten op welke termijn belevingsdata worden opgenomen in de Atlas Leefomgeving?
- Is deze data voorhanden en op welk detailniveau? Zo niet, hoe kan deze verzameld worden?
- Hoe wordt de data weergegeven in de Atlas Leefomgeving en hoe wordt data actueel gehouden?
- Hoe verhoudt de belevingsdata zich tot de rekengegevens over milieuaspecten?

Beleidsmakers kunnen belevingsdata in de Atlas Leefomgeving op verschillende manieren benutten in beleid. Regionale overheden zouden de belevingsdata kunnen gebruiken bij lokale besluitvorming over de inrichting van de ruimte. Belevingsdata kan bijvoorbeeld inzichtelijk maken over welke aspecten van de leefomgeving burgers zich het meeste zorgen maken, wat input kan bieden voor lokaal bestuur bij het stellen van prioriteiten. Ook kunnen er op basis van belevingsdata nieuwe kaarten worden gemaakt, bijvoorbeeld kaarten waarin belevingsdata en berekende/gemodelleerde data worden gecombineerd. Deze kaarten kunnen vervolgens benut worden voor beleidsdoeleinden.

Burgers kunnen op verschillende manieren betrokken worden bij het opnemen van belevingsdata in de Atlas Leefomgeving. Voor het verzamelen van de belevingsdata kunnen burgers ondervraagd worden, via vragenlijsten of interviews bijvoorbeeld (participatietrede: *passief meedenken*). Of burgers kunnen gevraagd worden om zelf belevingsdata aan te dragen, bijvoorbeeld via een app (participatietrede: *actief meedenken/meebepalen*). Burgers kunnen ook al betrokken worden in de ontwerpfase van de Atlas Leefomgeving door ze mee te laten denken over welke belevingsdata zij graag opgenomen zien worden en hoe zij deze informatie graag zien weergegeven op de Atlas Leefomgeving (participatietrede: *actief meedenken/meebepalen*). Wanneer burgers zelf een platform zouden ontwikkelen om informatie over de leefomgeving te delen is er sprake van zelforganisatie.

## 5. Gewenste inzichten in burgerperspectieven

Datum

10 december 2021

Nadat is vastgesteld wat de maatschappelijke opgave en het daaraan afgeleide beleidsvraagstuk is (zie hoofdstuk 2), waarom je burgerperspectieven wilt betrekken in het beleidsvraagstuk (zie hoofdstuk 3), wanneer in het beleidsproces en op welke manier burgerperspectieven (en burgers) een rol krijgen in het beleidsproces (zie hoofdstuk 4), is de vierde stap gericht op het bepalen van de gewenste inzichten. De deelvraag die hierbij centraal staat luidt: *Welke inzichten in burgerperspectieven zijn gewenst?*

Ons kenmerk

2021-0073/VLH/HdW/JN

In elke fase van het beleidsproces heb je te maken met andere type vragen. In de probleemanalysefase zal de nadruk bijvoorbeeld liggen op het inventariseren van de heersende beleving van bewoners van een vraagstuk op dat moment. Zodra deze beleving in beeld is, zal de aandacht verschuiven naar het verkennen van mogelijke oplossingsrichtingen, terwijl in de evaluatiefase de nadruk ligt op het inventariseren van ervaringen met het huidige beleid.

### 5.1 Voorbeeldvragen fases beleidsvoorbereiding- en besluitvorming

Bij de beleidsvoorbereiding en besluitvormingsfase kan inzicht in burgerperspectieven bijdragen aan de probleemdefinitie en doelbepaling, mogelijke oplossingsrichtingen en de manier waarop bewoners tegen deze oplossingsrichtingen aankijken. Voorbeelden van onderzoeksvragen die gesteld kunnen worden zijn:

- Hoe wordt het beleidsvraagstuk door betrokkenen gedefinieerd?
- Welke vragen, zorgen en behoeften hebben mensen met betrekking tot het beleidsvraagstuk?
- Welke waarden spelen een rol?
- Welke manieren zien belanghebbenden/ bewoners om met het risico om te gaan?
- Wat zijn determinanten van risicoperceptie, vertrouwen, risico-acceptatie?

Deze inzichten kunnen input bieden voor een (gezamenlijke, completere) probleemdefinitie en beleidsdoel en voor het genereren van alternatieven om met het vraagstuk om te gaan.

Ook bij de uitvoering, monitoring en evaluatie van genomen besluiten kunnen inzichten in burgerperspectieven worden benut. Mogelijke voorbeeldvragen in onderzoek naar burgerperspectieven zijn:

- In hoeverre verandert de veiligheidsbeleving/ risico-acceptatie/ het vertrouwen ten opzichte van eerdere metingen en in vergelijking met andere regio's?
- Hoe beoordelen bewoners de risico-aanpak?
- In hoeverre zijn veiligheids- en/of communicatiedoelen volgens burgers behaald?

- In hoeverre heeft de aanpak effect gehad op ervaren veiligheid/ vertrouwen/ risico-acceptatie?

Datum

10 december 2021

## 5.2 Casusuitwerking: Bepalen welke inzichten in burgerperspectieven gewenst zijn

Ons kenmerk

2021-0073/VLH/HdW/JN

*Casusuitwerking stap 4:*

*Bepalen welke inzichten in burgerperspectieven gewenst zijn*

### **Het opnemen van belevingsdata in de Atlas Leefomgeving**

Er is besloten om voor verschillende milieuaspecten belevingsdata toe te voegen aan de Atlas Leefomgeving. Onderstaande vragen geven een beeld van typen inzichten in burgerperspectieven en bespreekpunten die kunnen helpen bij het realiseren van deze ambitie.

- Welke belevingsdata willen burgers graag terugzien op de Atlas Leefomgeving? En benaderen zij deze data als losse aspecten (luchtkwaliteit, geluidshinder, veiligheid etc.) of meer integraal, bijvoorbeeld in termen van wel of niet tevreden met de woonomgeving? Dit is mede van invloed op hoe belevingsdata het beste verzameld en weergegeven kan worden op de Atlas Leefomgeving.
- Hoe willen burgers deze data graag uitgedrukt zien? Bijvoorbeeld in termen van percentages of kwalitatieve bewoordingen?
- Hoe kun je burgers het beste betrekken bij een (regelmatige) meting van belevingsdata? Wat zijn hun eigen ideeën daarover?
- Hoe motiveer je burgers om belevingsdata aan te leveren en te gebruiken? En hoe zorg je ervoor dat burgers niet alleen belevingsdata delen als ze negatieve ervaringen hebben?
- Hoe zorg je voor een continue stroom van input in de kaarten, in plaats van slechts een momentopname? Of wil je juist alleen een momentopname en geen continue stroom?

## 6. Methoden voor dataverzameling

**Datum**

10 december 2021

Wanneer in kaart is gebracht welke inzichten in burgerperspectieven gewenst zijn (hoofdstuk 5), volgt de deelvraag: *Hoe kun je inzichten in burgerperspectieven verzamelen?* Dit is de laatste vraag van het stappenplan. Bij deze stap is het ook belangrijk vast te stellen wie de doelgroep is waar je wat over wilt weten (zie tekstkader “wie is de burger?” in hoofdstuk 1) en welke uitspraken je op basis van de data wilt doen.

**Ons kenmerk**

2021-0073/VLH/HdW/JN

Methoden voor dataverzameling worden doorgaans onderverdeeld in kwalitatief onderzoek en kwantitatief onderzoek. Een belangrijk verschil tussen deze twee typen onderzoek is de manier waarop data wordt verzameld, de representativiteit van gegevens en generaliseerbaarheid van gegevens, oftewel in hoeverre de uitspraken van deelnemers aan het onderzoek een goed beeld geven van de gehele groep die je onderzoekt. Dit heeft invloed op de type uitspraken die je kunt doen op basis van de verkregen data. Waar kwalitatief onderzoek vooral gericht is op het verkennen, beschrijven en verklaren van relevante waarden, ideeën en houdingen, is kwantitatief onderzoek vooral gericht op een numerieke beschrijving van hoe vaak deze waarden, ideeën en houdingen voorkomen en wordt geprobeerd aan de hand van statistische analyses relaties te leggen tussen verschillende aspecten. Methodes kunnen ook gecombineerd worden (zie tekstkader over het onderzoek naar de veiligheidsbeleving van omwonenden van Chemelot).

Algemeen toepasbare kennis over de aspecten die bijvoorbeeld risicoperceptie vormgeven, is in de wetenschappelijke literatuur beschikbaar (zie bijvoorbeeld Siegrist and Árvai, 2020). Toch is het vaak zinvol om onderzoek te doen in de specifieke context en casus waarin je geïnteresseerd bent. De specifieke situatie heeft namelijk invloed op welke ideeën er leven. Een casus-specifieke benadering levert (wanneer juist uitgevoerd) meer op maat gemaakte informatie op (zie ook het tekstkader over het onderzoek naar de veiligheidsbeleving van omwonenden van Chemelot). Bij een casus-specifieke benadering kun je zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden inzetten, of een combinatie daarvan.

Hieronder zijn voor- en nadelen van verschillende typen onderzoek besproken aan de hand van een aantal voorbeeldmethodes. Er is ook ingegaan op de manier waarop je de methodes kunt toepassen om nieuwe inzichten in burgerperspectieven te verkrijgen.

### **Een voorbeeld: het onderzoek naar de veiligheidsbeleving van omwonenden van Chemelot**

In 2020 heeft het RIVM onderzocht hoe mensen die in de gemeenten rond het Limburgse chemiecluster Chemelot wonen (in dit onderzoek "de burger") de veiligheid rond chemische bedrijven beleven (RIVM, 2020). Om inzicht te krijgen in de veiligheidsbeleving zijn gesprekken gevoerd met omwonenden, is een vragenlijst opgesteld en uitgezet en zijn focusgroepbijeenkomsten georganiseerd.

Bij de start van het onderzoek zijn telefonisch interviews afgenomen met enkele inwoners uit de gemeenten rond Chemelot. Uit de gesprekken kwam naar voren wat voor bewoners belangrijke onderwerpen waren in relatie tot hun veiligheidsbeleving en hun behoefte aan informatie over de veiligheid. Uit deze gesprekken bleek bijvoorbeeld dat ervaren hinder van invloed was op de veiligheidsbeleving en dat mensen informatie wilde hebben over activiteiten die hinder voor de omgeving op zouden kunnen leveren, bijvoorbeeld wanneer er door bedrijven gefakkeld zou worden.

De telefoongesprekken leverden waardevolle inzichten op in de zorgen die omwonenden hebben. De informatie uit de gesprekken (kwalitatieve data) is gebruikt om een vragenlijst op te stellen over de veiligheidsbeleving. Deze vragenlijst is uitgezet onder 5.000 omwonenden. De ingevulde vragenlijsten (913 in totaal) leverden ook kwantitatieve gegevens op over de veiligheidsbeleving, bijvoorbeeld hoeveel procent van de deelnemers zich (heel) onveilig voelt (16%) of juist (heel) veilig voelt (41%). Door de opzet van de vragenlijst en het grote aantal deelnemers aan het onderzoek, kon via statistische analyse ook worden onderzocht in hoeverre de veiligheidsbeleving samenhangt met andere factoren, zoals de afstand tot Chemelot, de ervaren hinder of het vertrouwen dat mensen hebben in Chemelot en de overheid. Door het grote aantal deelnemers kon een betrouwbaar beeld gegeven worden van hoe bewoners van de omliggende gemeenten de veiligheid ervaren.

De resultaten van het vragenlijstonderzoek zijn daarna besproken in focusgroepbijeenkomsten met bewoners. Focusgroepen zijn gestructureerde discussies met een kleine groep deelnemers. De focusgroepbijeenkomsten zijn gebruikt om dieper in te gaan op de resultaten van het vragenlijstonderzoek en op de vraag wat de uitkomsten betekenen. Deze gesprekken leverden een verdiepend inzicht op in de veiligheidsbeleving en de informatiebehoeften, zoals de redenen waarom mensen zich wel veilig voelden of niet veilig voelden (bijvoorbeeld vanwege het regelmatig voorkomen van incidenten) en de informatie die mensen graag ontvangen (bijvoorbeeld informatie over de risico's waaraan mensen blootgesteld kunnen worden).



## 6.1 Kwalitatief onderzoek

Speelt een kwestie in een specifieke wijk, is actieve deelname van burgers een doel op zich (een democratisch motief, zie hoofdstuk 3), of is onduidelijk welke ideeën en zorgen er leven in een bepaalde doelgroep, dan is het verstandig om (eerst) kwalitatieve onderzoeksmethodes toe te passen. Afhankelijk van de gewenste inzichten in burgerperspectieven die je wilt verzamelen, is aanvullend kwantitatief onderzoek nodig.

Door kwalitatief onderzoek uit te voeren (bijvoorbeeld door burgers individueel of in een groep te interviewen) kun je door het gebruik van open vragen inzicht krijgen in voor burgers belangrijke thema's. Kwalitatieve onderzoeksmethoden zijn zeer geschikt voor verkennende, beschrijvende en verklarende onderzoeksvragen. Er kan bijvoorbeeld antwoord gegeven worden op verkennende en beschrijven onderzoeksvragen zoals welke vragen, zorgen en behoeften mensen hebben met betrekking tot een activiteit, zoals het vervoer van gevaarlijke stoffen of de opslag van energie. Antwoorden op dit soort type vragen kunnen rijke input geven in een vroeg stadium van het beleidsproces. Daarnaast kun je met kwalitatieve onderzoeksmethoden ook verklarende onderzoeksvragen beantwoorden, zoals waarom mensen zich (on)veilig voelen of waarom mensen een bepaald nieuw beleid of risico (niet) accepteren. Op basis van deze verklaringen kunnen geen generieke uitspraken worden gedaan andere omdat de steekproef vaak te klein is.

Deze inzichten zijn vaak nuttig omdat beleids- en burgerperspectieven op een veiligheidsvraagstuk kunnen verschillen. Over de beoordeling van chemische stoffen in voeding is bijvoorbeeld bekend dat burgers bij de beoordeling van risico's van deze stoffen op andere dingen letten dan wetenschappers en beleidsmakers. Zo beoordelen burgers net als wetenschappers aan de hand van blootstellingsparameters of ze risico lopen, maar spelen deze blootstellingsparameters in tegenstelling tot wetenschappers een minder belangrijke rol in de ervaren ernst van het risico (zie bijvoorbeeld Jansen et al., 2020b, Kraus et al., 1992, Slovic et al., 1995, Bearth et al., 2016, Bearth et al., 2019, Jansen et al., 2020a). Met gedegen kwalitatieve onderzoeksmethodes kun je verkennen en beschrijven welke aspecten dit zijn zonder deze van tevoren te beïnvloeden of vast te leggen.

Ook bij het monitoren en evalueren van beleid kunnen kwalitatieve methodes inzicht bieden in hoe het beleid wordt ervaren en beoordeeld. De keuze voor een specifieke kwalitatieve methode hangt af van verschillende overwegingen. Wil je bijvoorbeeld dat een groep mensen interactie heeft zodat er zoveel mogelijk ideeën op tafel komen, dan is een focusgroep een geschikte optie. In een focusgroep spreekt een groep mensen over één onderwerp. Deelnemers kunnen op elkaar reageren waardoor nieuwe ideeën en associaties ontstaan. Sommige deelnemers zullen meer nadrukkelijk van zich laten horen dan anderen. Dit kan een vertekend beeld van burgerperspectieven geven. Bij een focusgroep is het daarom noodzakelijk dat een ervaren begeleider de structuur bewaakt.

Datum

10 december 2021

Ons kenmerk

2021-0073/VLH/HdW/JN

Wil je burgers in hun vertrouwde omgeving spreken, of beoog je om samen met burgers een product op te stellen, dan kun je keukentafelgesprekken of co-creatie sessies organiseren. Wanneer de inbreng geformaliseerd dient te worden (democratisch motief) kan een klankbordgroep worden opgericht. Zo stelde de Provincie Noord-Holland als opdrachtgever voor het RIVM-onderzoek naar grafietregens en gezondheid in de IJmond, dat het onderzoeksvoorstel gebaseerd moest zijn op de zorgen en vragen van bewoners. Deze zorgen zijn onder andere via klankbordgroep bijeenkomsten met bewoners verzameld (RIVM, 2019).

**Datum**

10 december 2021

**Ons kenmerk**

2021-0073/VLH/HdW/JN

Soms is interactie tussen deelnemers niet gewenst, bijvoorbeeld wanneer je een diepgaand inzicht wilt in de individuele waarden en ideeën over een (controversieel of gevoelig) veiligheidsvraagstuk. In dat geval zijn (semigestructureerde) interviews meer geschikt. Bij deze methode worden aan de hand van een interviewprotocol of topiclijst verschillende individuen over hetzelfde onderwerp bevraagd. Zo kan inzicht verkregen worden in de belangrijkste waarden, ideeën en houdingen over een onderwerp binnen een doelgroep.

## 6.2 Kwantitatief onderzoek

Bij kwantitatief onderzoek worden te onderzoeken ideeën en perspectieven over een onderwerp vooraf vastgesteld. Een voordeel van kwantitatieve methoden zoals *vragenlijstonderzoek* (survey, ook wel enquête genoemd) is dat bevindingen generaliseerbaar zijn naar de gehele populatie (mits er een qua omvang en samenstelling een betrouwbare en representatieve steekproef uit de populatie is getrokken). Bij kwantitatief onderzoek kunnen statistische analyses gedaan worden, zodat bepaald kan worden in hoeverre ideeën en perspectieven belangrijk zijn voor de gehele populatie. Door dezelfde vragenlijst herhaaldelijk af te nemen (bijvoorbeeld één keer per jaar) onder dezelfde steekproef kun je veranderingen in perspectieven en ideeën van individuen identificeren en monitoren (longitudinaal onderzoek). Ook kun je met de juiste studieopzet op deze manier inzicht krijgen of bijvoorbeeld een verandering in de leefomgeving van burgers invloed heeft (gehad) op de ervaren veiligheid. Neemt na een beleidsinterventie, zoals een snelheidsbeperking van 130 naar 100 kilometer per uur op een snelweg, de ervaren hinder van omwonenden bijvoorbeeld af? En welke aspecten hebben invloed op deze afname?

Een voorbeeld van zo'n (longitudinaal) onderzoek is het nationaal vragenlijstonderzoek dat het ministerie van IenW sinds 1977 gemiddeld eens in de zes jaar uit laat voeren naar ervaren hinder en slaapverstoring door geluid, geur, en trillingen. In de vragenlijst worden ook de bezorgdheid, woontevredenheid en verwachtingen over de woonomgeving uitgevraagd. Het onderzoek wordt sinds 2003 uitgevoerd door het RIVM. Uit het onderzoek van 2019 kwam onder andere naar voren dat mensen meer ernstige hinder door geluid van bestelauto's ervaren ten opzichte

van eerder onderzoek uitgevoerd in 2016. Ook blijkt uit het meest recente onderzoek dat mensen die in de buurt wonen van een 'activiteit met een risico', zoals zware industrie, vaker (ernstig) bezorgd zijn over hun eigen veiligheid in vergelijking met 2016 en dat de hinder van nieuwe bronnen zoals drones is toegenomen (van Poll, 2020).

**Datum**

10 december 2021

**Ons kenmerk**

2021-0073/VLH/HdW/JN

### 6.3 Een combinatie van methoden

Zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethodes hebben voor- en nadelen. Door methodes te combineren kan het beste van beide werelden benut worden. Bijvoorbeeld in de wetenschappelijke ontwikkeling van risicocommunicatie worden de methodes daarom idealiter gecombineerd, zoals in het voorbeeld van het belevingsonderzoek Chemelot: eerst een kleine steekproef interviewen om de belangrijkste waarden, ideeën, en houdingen te identificeren; vervolgens een grootschalige survey om te bepalen in hoeverre deze perspectieven voorkomen in een grotere populatie;

Een ander voorbeeld is het *experiment*. Een experiment kan bijvoorbeeld gebruikt worden om via kwantitatieve en kwalitatieve methodes communicatieboodschappen te testen. Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden door deelnemers van een kwantitatief vragenlijstonderzoek willekeurig in twee groepen te verdelen (dit kan tegenwoordig makkelijk met software). Eén groep krijgt vervolgens boodschap X te lezen, terwijl een andere groep boodschap Y te lezen krijgt. Na het lezen van de boodschap krijgen vervolgens beide groepen dezelfde vragen (bijvoorbeeld over ervaren veiligheid). Verschillen in ervaren veiligheid kunnen er vervolgens op duiden dat één boodschap beter werkt om ervaren veiligheid te vergroten. Ook via het kwalitatief bespreken van de boodschappen via interviews of focusgroepen kan inzicht worden gekregen in de werking van de opgestelde boodschappen, bijvoorbeeld waarom mensen zich na het lezen van een boodschap (on)veiliger voelen.

De grote meerwaarde van het combineren van methodes is dat de perspectieven die uitgevraagd worden niet vooraf vastgelegd zijn, en dat tegelijkertijd de resultaten generaliseerbaar zijn buiten de onderzochte steekproef<sup>3</sup>. Bovendien ben je er op deze manier zekerder van dat onderzochte thema's ook daadwerkelijk relevant zijn voor burgers. In Tabel 5-1 wordt een korte samenvatting gegeven van de besproken eigenschappen van kwalitatief en kwantitatief onderzoek.

---

<sup>3</sup> Alleen generaliseerbaar naar de populatie waaruit een representatieve steekproef is getrokken.

Tabel 5-1. Overzicht besproken eigenschappen van kwalitatief en kwantitatief onderzoek. Tabel is niet uitputtend

Datum

10 december 2021

Ons kenmerk

2021-0073/VLH/HdW/JN

Kwalitatief	Kwantitatief	Combinatie
Ideeën en perspectieven niet vastgesteld (bottom-up)	Ideeën en perspectieven vooraf vastgesteld (top-down)	Bottom-up en generaliseerbaar
Conclusies indicatief	Conclusies generaliseerbaar*	
Verkennen, beschrijven, begrijpen, verklaren, hypothese vormend	Beschrijven en relaties leggen, hypothese toetsend	Verkennen, beschrijven en relaties leggen
<i>Voorbeelden</i>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interview</li> <li>• Focusgroep</li> <li>• Co-creatie sessie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Survey</li> <li>• Experiment</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interviews, gevolgd door een survey</li> <li>• Literatuurreview, gevolgd door een survey</li> </ul>

\* Alleen generaliseerbaar naar de populatie waaruit een representatieve steekproef is getrokken.

## 6.4 Casusuitwerking: methoden dataverzameling bepalen

Datum

10 december 2021

Ons kenmerk

2021-0073/VLH/HdW/JN

### *Casusuitwerking stap 5: methodes dataverzameling bepalen*

#### **Het opnemen van belevingsdata in de Atlas Leefomgeving**

Om belevingsdata toe te voegen aan de Atlas Leefomgeving, bijvoorbeeld op het onderwerp omgevingsveiligheid, is het belangrijk te beseffen dat deze data om de zoveel tijd opnieuw moet worden verzameld. De beleving van mensen kan immers veranderen, bijvoorbeeld door nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, nieuw (risicocommunicatie)beleid, veranderingen in bevolkingssamenstelling van een gebied en door rampen en crisissen. Dit vereist een regelmatige meting, met gebruik van een gestandaardiseerd meetinstrument. Om op grote schaal (en dus voor zoveel mogelijk locaties) belevingsdata te verzamelen is een vragenlijst het meest geschikt.

Om meer verdiepende data te genereren, bijvoorbeeld over wat de oorzaken zijn van positieve of negatieve veiligheidsgevoelens en wat de behoeften van bewoners zijn, is kwalitatief onderzoek geschikter (interviews of focusgroepen). Beide methoden kunnen elkaar ook aanvullen. Zo kan kwalitatieve data over beleving van de omgevingsveiligheid hoofdzakelijk verzameld worden bij burgers rondom chemieclusters en langs belangrijke transportroutes voor gevaarlijke stoffen. Er kan ook voor worden gekozen om de Atlas Leefomgeving eerst te vullen met belevingsdata die voor bepaalde regio's is verzameld en deze later aan te vullen voor heel Nederland. Tot slot kan er ook voor gekozen worden om burgers zelf een actieve rol te geven in de verzameling van de belevingsdata, bijvoorbeeld door gebruik te maken van een app waarop burgers elke paar maanden een aantal vragen over hun leefomgeving invullen.

## 7. Tot slot

**Datum**

10 december 2021

**Ons kenmerk**

2021-0073/VLH/HdW/JN

In deze memo is ingegaan op de vraag waarom het meerwaarde heeft om burgerperspectieven te betrekken in de verschillende beleidsfasen, welke typen inzichten je van burgers kunt verzamelen en wat voor input deze perspectieven kunnen leveren voor beleid. Ook is besproken op welke wijze inzicht in burgerperspectieven kan worden verkregen. Het antwoord op de vragen: waarom wil je burgerperspectieven betrekken? Wat wil je van burgers weten en hoe kun je deze inzichten op een betrouwbare en valide manier verkrijgen, verschilt van beleidsdossier tot beleidsdossier. De behoeften aan inzicht in burgerperspectieven veranderen ook gedurende het beleidsproces. De memo bevat dan ook geen statisch overzicht van onderzoeksrichtingen, maar een stappenplan met helpende vragen om (in gespreksvorm) tot passende onderzoeksrichtingen te komen. Het is daarom waardevol om zowel bij de start van een beleidsproces als project- of programmateam met elkaar het gesprek te voeren over de meerwaarde van burgerperspectieven, als gedurende het beleidsproces te bespreken welke rol burgerperspectieven kunnen spelen in de verschillende beleidsfasen.

## Literatuur

### Datum

10 december 2021

### Ons kenmerk

2021-0073/VLH/HdW/JN

- Bearth, A., Cousin, M. E. & Siegrist, M. 2016. "The dose makes the poison": informing consumers about the scientific risk assessment of food additives. *Risk analysis*, 36, 130-144.
- Bearth, A., Saleh, R. & Siegrist, M. 2019. Lay-people's knowledge about toxicology and its principles in eight European countries. *Food and chemical toxicology*, 131, 110560.
- de Vries, G. H. 2018. Wie democraat is aarzelt. In: Programma Bewust Omgaan met Veiligheid (ed.) *Over veiligheid en risico's: wie zitten er aan de keukentafel?* Den Haag: Programma Bewust Omgaan met Veiligheid.
- Eeten, M. v., Noordegraaf- Eelens, L., Ferket, J. & Februari, M. 2012. *Waarom burgers risico's accepteren en waarom bestuurders dat niet zien.*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Hage, M. & Leroy, P. 2007. *Leidraad Stakeholderparticipatie voor het Milieu-en Natuurplanbureau. Hoofddocument*, Bilthoven, Uitgeverij RIVM.
- Jansen, T., Claassen, L., van Kamp, I. & Timmermans, D. R. 2020a. 'All chemical substances are harmful.' public appraisal of uncertain risks of food additives and contaminants. *Food and Chemical Toxicology*, 136, 110959.
- Jansen, T., Claassen, L., van Kamp, I. & Timmermans, D. R. 2020b. 'It is not entirely healthy.' A qualitative study into public appraisals of uncertain risks of chemical substances in food. *Public Understanding of Science*, 29, 139-156.
- Kraus, N., Malmfors, T. & Slovic, P. 1992. Intuitive Toxicology: Expert and Lay Judgments of Chemical Risks. *Risk Analysis*, 12, 215-232.
- Luttmer, C., van den Akker, M. & Oosterveer, H. 2019. *Een goed begin is het halve werk. Een onderzoek naar participatie bij infrastructurele rijksprojecten*, Den Haag, Nationale Ombudsman.
- Minister van Infrastructuur en Milieu 2014. *Bewust omgaan met veiligheid: rode draden. Een proeve van een IenM-breed afwegingskader veiligheid*, Den Haag, Minister van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2018. *Bewust Omgaan met Veiligheid. Op weg naar een schone, gezonde en veilige leefomgeving. Eindrapportage*, Den Haag, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Directie Omgevingsveiligheid en Milieurisico's.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2020. *De doelen van participatie. Snelstudie*, Den Haag, Kennisknooppunt Participatie, directie Participatie, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving 2020. *Lessen in participatie. Rapport*, Den Haag, Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving.
- Peters, M. 2018. Vertrouwen in veiligheid. In: Programma Bewust Omgaan met Veiligheid (ed.) *Wie zitten er aan de keukentafel*. Den Haag: Programma Bewust Omgaan met Veiligheid.
- RIVM 2018. *Pilot Belevingsthermometer. Peilen van de beleving van veiligheid bij omwonenden van chemische industrie.*, Bilthoven, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).

- RIVM. 2019. *Verslag klankbordgroep grafiet en gezondheid (16 april)* [Online].  
RIVM. Beschikbaar via: <https://www.rivm.nl/documenten/verslag-klankbordgroep-grafiet-en-gezondheid-16-april-0> [Geraadpleegd].
- RIVM 2020. *Het peilen van veiligheidsbeleving en informatiebehoeften van omwonenden rond chemieclusters. Belevingsonderzoek Chemelot*, Bilthoven, RIVM.
- RIVM. 2021a. *Handboek omgevingsveiligheid* [Online]. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu Beschikbaar via: <https://omgevingsveiligheid.rivm.nl/handboek-omgevingsveiligheid> [Geraadpleegd 28-09-2021 2021].
- RIVM 2021b. *Verkenning thema veiligheidsbeleving van vervoer van gevaarlijke stoffen. Memo*, Bilthoven, RIVM.
- Roth, D., Warner, J. & Winnubst, M. 2006. *Een noodverband tegen hoog water. Waterkennis, beleid en politiek rondom noodoverloopgebieden*, Wageningen, Wageningen UR.
- Siegrist, M. & Árvai, J. 2020. Risk perception: Reflections on 40 years of research. *Risk Analysis*, 40, 2191-2206.
- Slovic, P., Malmfors, T., Krewski, D., Mertz, C., Neil, N. & Bartlett, S. 1995. Intuitive toxicology. II. Expert and lay judgments of chemical risks in Canada. *Risk analysis*, 15, 661-675.
- Stentor, d. 2010. Spoorboog Deventer van de baan. *de Stentor*.
- Timmermans, D. 2020. *Veilig Voelen 2.0, Waarom berekende risico's en veiligheidsgevoelens vaak niet overeenkomen*, Bilthoven, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- van Poll, R. 2020. Ernstige Hinder en Slaapverstoring. Monitoringsgegevens Onderzoek Beleving Woonomgeving (OBW) 2019. Bilthoven: RIVM.
- van Staveren, M. 2018. *Risicoleiderschap. Doelgericht omgaan met onzekerheden*, Deventer, Management Impact.
- Van Veldhoven - Van der Meer, S. 2018. Kamerbrief bij eindrapportage Bewust Omgaan met Veiligheid. Den Haag.
- Visser, V., van Popering-Verkerk, J. & van Buuren, A. 2019. *Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving*, Rotterdam, GovernEUR Erasmus.

**Datum**

10 december 2021

**Ons kenmerk**

2021-0073/VLH/HdW/JN



## Bijlage 1: onderzoeken naar burgerperspectieven op omgevingsveiligheid

**Datum**

10 december 2021

**Ons kenmerk**

2021-0073/VLH/HdW/JN

In de memo is verwezen naar eerdere RIVM onderzoeken voor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat naar burgerperspectieven op omgevingsveiligheid. In deze bijlage zijn ze in een overzicht bijeengebracht

<b>Voorbeeld</b>	<b>Jaar van publicatie</b>	<b>Doel</b>
Pilot Belevingsthermometer Peilen van de beleving van veiligheid bij omwonenden van chemische industrie	2018	Ontwikkelen instrument dat inzicht geeft in hoe veilig omwonenden activiteiten met gevaarlijke stoffen ervaren.
Overzicht belevingspeilingen omgevingsveiligheid. Memo	2019	Een overzicht van verschillende typen belevingspeilingen met betrekking tot omgevingsveiligheid. Het overzicht beoogt input te bieden voor een gesprek over het monitoren van de veiligheidsbeleving in de toekomst.
Veilig Voelen 2.0, Waarom berekende risico's en veiligheidsgevoelens vaak niet overeenkomen	2020	Deze notitie is een bijdrage aan een antwoord op de adviesvraag: Wat kan de overheid doen opdat mensen zich veilig voelen in situaties waarin de berekende omgevingsrisico's aanvaardbaar c.q. verwaarloosbaar zijn?
Het peilen van veiligheidsbeleving en informatiebehoefte van omwonenden rond chemieclusters. Belevingsonderzoek Chemelot	2021	Het samenstellen van instrumenten voor het peilen van de veiligheidsbeleving en informatiebehoefte van bewoners rondom (clusters van) chemiebedrijven, en om te verkennen of de uitkomsten van deze peiling handelingsperspectieven kunnen bieden voor (risico)communicatie en veiligheidsbeleid.

Verkenning thema veiligheidsbeleving van vervoer van gevaarlijke stoffen. Memo.	2021	Verkenning van onderzoek naar het thema veiligheidsbeleving en wat dit kan betekenen voor het domein vervoer van gevaarlijke stoffen
---	------	--

**Datum**

10 december 2021

**Ons kenmerk**

2021-0073/VLH/HdW/JN

RIVM voert daarnaast ook onderzoek uit naar de beleving van andere veiligheids- en gezondheidsvraagstukken. Onderstaande tabel geeft een indruk van andere onderzoeken naar veiligheidsbeleving

Voorbeeld	Jaar van publicatie	Doel
Windturbines: invloed op de beleving en gezondheid van omwonenden: GGD Informatieblad medische milieukunde Update 2013	2013	Dit informatieblad is opgesteld op verzoek van de GGD'en. Het kan dienen om gemeenten te adviseren en als ondersteuning bij het beantwoorden van gezondheidsvragen van omwonenden van (geplande) windturbines. Het is een update van het in 2008 verschenen informatieblad over windturbines (Van den Berg en Van Kuijeren, 2008). De literatuur over windturbines en gezondheid wordt in dit document beschreven.
Inventarisatie van gezondheids- en belevingsonderzoeken (1996-2015) rondom (regionale) luchthavens van nationale betekenis	2016	Het onderzoek heeft de volgende doelstellingen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Een overzicht bieden van de belevingsonderzoeken die zijn uitgevoerd rond de regionale burgerluchthavens van nationale betekenis in de periode 1996 – 2015.</li> <li>• Het kwalitatief vaststellen van de overeenkomsten en verschillen tussen de onderzochte belevingsonderzoeken voor wat betreft het meten en rapporteren van de geluidhinder.</li> <li>• Het – waar mogelijk – vergelijken (en duiden van eventuele verschillen) van de in de belevingsonderzoeken gemeten geluidhinder met de berekende geluidhinder op basis van een generieke BR-relatie berekende geluidhinder.</li> </ul>

Kijk! Een gezonde wijk (WAtsAP-project)	2018	Het RIVM en de Hogeschool van Amsterdam ontwikkelden samen met bewoners en andere partijen een applicatie (app) voor mobiele telefoons en tablets. Met deze innovatieve app kunnen bewoners de leefomgeving in hun buurt beoordelen. Op deze manier hoopt het RIVM de bewoners te activeren bij het gezonder maken van hun wijk.
Publieksperceptie van Stralingsrisico's: Betekenis voor Risicocommunicatie	2018	Een beknopt overzicht schetsen van wat er bekend is over de factoren die de publieke perceptie van de risico's van ioniserende straling en stralingsincidenten beïnvloeden.
RIVM en GGD, Risicoperceptie en mestbewerking. Een kwalitatieve verkenning van beleving bij omwonenden	2019	Het onderzoeken van de risicoperceptie van omwonenden van mestbewerking. Daarmee wordt inzicht verkregen in de achterliggende redenen en motivaties waarom omwonenden bezorgd zijn, aan welke informatie ze behoefte hebben en waar ze behoefte aan hebben wat betreft het afhandelen van klachten. Op basis van de verkregen resultaten zijn adviezen opgesteld over risicocommunicatie en -beleid omtrent mestbewerking. Het uiteindelijke doel is om hiermee bezorgdheid, hinder en stress te verminderen voor omwonenden van mestbewerking. Ook kunnen ervaringen uit dit project gebruikt worden in toekomstige participatietrajecten van de Omgevingswet.
Onderzoeken Beleving Woonomgeving i.s.m. CBS	2020, 2016 en eerder	Gemiddeld eens in de zes jaar monitoren van landelijke spreiding en ernst van verstoringen (geluid, geur, trillingen) in termen van hinder en slaapverstoring, bezorgdheid en woontevredenheid, inclusief trends in de tijd; Leveren van input voor beleid; Identificeren en verkennen van aandachtspunten voor toekomstig beleid.

**Datum**

10 december 2021

**Ons kenmerk**

2021-0073/VLH/HdW/JN

T. Jansen, Societal perspectives on uncertain environmental health risks. Implications for risk communication	2020	Het onderzoek had drie doelstellingen: 1) het concept 'onzeker risico' karakteriseren in een typologie die geschikt is voor het milieugezondheidsdomein 2), het verkennen en beschrijven van het mentale model over (voorbeelden van) onzekere risico's van het algemene publiek, en aan de hand hiervan punten voor verbetering van de huidige communicatiepraktijken over onzekere milieurisico's identificeren. 3) het vergelijken van de effectiviteit van bestaande manieren van berichtgeving in de media over voorbeelden van onzekere milieugezondheidsrisico's, met berichten waarin het mentale model van het publiek is verwerkt.
M. de Vries Opportunities and challenges for risk communication during public health crises: A study of public perceptions and media coverage	2021	Tijdens crises hebben mensen behoefte aan duidelijke en betrouwbare informatie over risico's voor hun gezondheid en maatregelen om de risico's te verkleinen. Voor haar promotieonderzoek onderzocht Marion de Vries drie gezondheids crises waar het RIVM bij betrokken was. Drie crises stonden centraal: COVID-19, meningokokken-W en het gebruik van rubbergranulaat op sportvelden. Zij keek hierbij hoe mensen in Nederland de risico's en de genomen maatregelen ervaren, en hoe ze daarop reageerden.
Toolkit met instrumenten om risicoperceptie te meten en te begrijpen (TINBER)	loopt	Het RIVM ontwikkelt instrumenten om de informatiebehoefte van het publiek en de informatie van experts over mogelijke risico's, op elkaar af te stemmen. Hierdoor kan het RIVM beter aansluiten bij de vragen die in de maatschappij leven. Bij een onderzoeksvraag, ongeacht vanuit welk domein, kunnen RIVM'ers via een overzicht van deze instrumenten (toolkit) vinden welke onderzoeksmethoden, ervaringen en expertise beschikbaar zijn binnen het RIVM. Dit kan de communicatie over het betreffende onderwerp ondersteunen.

**Datum**

10 december 2021

**Ons kenmerk**

2021-0073/VLH/HdW/JN

<p>Bouwen aan robuuste interventies met oog voor de samenleving (BASICS)</p>	<p>loopt</p>	<p>Het RIVM onderzoekt hoe wordt gereageerd op incidenten in de leefomgeving die sterk in de belangstelling staan en waarbij 'veiligheid en/of gezondheid' ter discussie staan. Wanneer vinden het RIVM en partners dat er goed mee wordt omgegaan? En welke interventies, inclusief communicatiestrategieën, bestaan daarvoor? Met de resultaten kunnen overheden beter reageren. Zo kan de gezondheid van mensen beter worden beschermd en het vertrouwen in de overheid worden behouden. Onderzoek loopt.</p>
<p>SPR IDEE</p>	<p>loopt</p>	<p>Binnen het strategisch programma Leefomgeving en gezondheid wordt het project IDEE uitgevoerd. Binnen dit project wordt verkend hoe burgerparticipatie georganiseerd kan worden bij zowel overheidsinitiatieven als burgerinitiatieven met betrekking tot de leefomgeving en gezondheid. Een van de deelprojecten betreft de casus 'Horst aan de Maas'. Hierin worden samen met inwoners van het Limburgse plaatsje Amerika metingen gedaan naar geluid(shinder) van het (goederen)spoorvervoer dat vlak langs hun woongebied plaatsvindt. Tijdens gesprekken met bewoners kwam ook het onderwerp 'veiligheid' ter sprake, met name met betrekking tot goederenvervoer. Het RIVM is voornemens ook de perceptie van veiligheid mee te nemen in de uitvoer van het onderzoek, naast de andere vormen van beleving zoals de beleving van geluid en trillingen.</p>

**Datum**

10 december 2021

**Ons kenmerk**

2021-0073/VLH/HdW/JN

Onderzoek Perkpolder	loopt	In dit project wordt onderzocht welke zorgen, percepties en behoeften er leven onder omwonenden van een dijk in Perkpolder (Zeeland) waarvoor thermisch gereinigde grond is gebruikt. Dit wordt gedaan aan de hand van interviews. Omwonenden wordt onder meer gevraagd welke oplossing hun voorkeur heeft wat betreft de zorgen die met de dijk worden ervaren.
Beleving van vlieggeluid	loopt	In dit project registreren deelnemers met een app hoe ze geluid beleven en ook meten ze geluidsniveaus. Afhankelijk van tijd en interesse kunnen deelnemers ook bijdragen aan het maken van analyses en rapportages.

**Datum**

10 december 2021

**Ons kenmerk**

2021-0073/VLH/HdW/JN

## Bijlage 2: casusuitwerking communiceren over aandachtsgebieden in de Atlas Leefomgeving

Datum

10 december 2021

Ons kenmerk

2021-0073/VLH/HdW/JN

### **Stap 1: bepalen beleidsvraagstuk**

In 2001 trad het verdrag van Aarhus in werking. Het Europese verdrag verplicht de overheid burgers toegang te verlenen tot milieu-informatie. Naast passief informatie verstrekken wanneer een burger erom vraagt, dient de overheid deze informatie ook actief aan te bieden. Een manier waarop hier invulling aan is gegeven is de Atlas Leefomgeving ([www.atlasleefomgeving.nl](http://www.atlasleefomgeving.nl)). Aan de hand van kaarten kunnen burgers informatie verkrijgen over de kwaliteit en toestand van hun leefomgeving. Een van de thema's is veiligheid. In dit thema kunnen burgers inzicht krijgen in activiteiten met gevaarlijke stoffen met een extern veiligheidsrisico. Elke activiteit met gevaarlijke stoffen kent vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet een aandachtsgebied. Aandachtsgebieden zijn gebieden rond activiteiten met gevaarlijke stoffen die zichtbaar maken waar mensen binnenshuis, zonder aanvullende maatregelen onvoldoende beschermd zijn tegen de gevolgen van ongevallen met gevaarlijke stoffen (RIVM, 2021a). Dat betekent dat zich, bij een ongeval met gevaarlijke stoffen, levensbedreigende situaties voor personen in gebouwen kunnen voordoen. In de Atlas Leefomgeving zullen aandachtsgebieden worden opgenomen die voor iedereen in te zien zijn.

### **Stap 2: meerwaarde burgerperspectieven herkennen**

Om de meerwaarde van inzicht in burgerperspectieven voor de besluitvorming over het communiceren over aandachtsgebieden in de Atlas Leefomgeving vast te stellen, is het belangrijk te formuleren met welk doel of motief je perspectieven wilt betrekken. Het communiceren van aandachtsgebieden in de Atlas Leefomgeving geeft invulling aan proactieve communicatie van milieu-informatie, zoals beschreven in het verdrag van Aarhus. Het heeft daarbij primair het doel om de informatiepositie van burgers ten opzichte van aandachtsgebieden te verbeteren (emancipatiemotief).

Het 'verbeteren van de informatiepositie' is meer dan alleen het beschikbaar stellen van informatie. De informatiepositie verbetert pas echt wanneer de informatie aansluit bij de informatiebehoeften van burgers, begrijpelijk is, concreet en ondubbelzinnig.

Wanneer wordt besloten dat er gebruik wordt gemaakt van kleurschakeringen om relatieve risico's (kansen) van aandachtsgebieden te communiceren dan is in de risicocommunicatie-literatuur bekend dat dit kan leiden tot een overschatting van de absolute risico's (kansen).

Bovendien is bekend dat burgers risico's in de leefomgeving op basis van veel meer aspecten beoordelen dan experts.

**Datum**

10 december 2021

Inzicht in informatiebehoeftes, en hoe burgers de communicatie van aandachtsgebieden begrijpen kan er dus voor zorgen dat communicatie anders wordt vormgegeven waardoor het a) beter aansluit bij de informatiebehoeftes van burgers (kwaliteitsmotief) en b) burgers beter in staat stelt om zelfstandig geïnformeerde en weloverwogen oordelen te vormen over (het wonen in) aandachtsgebieden (emancipatiemotief).

**Ons kenmerk**

2021-0073/VLH/HdW/JN

### ***Stap 3: rol van burgerperspectieven in beleid bepalen***

De Atlas Leefomgeving staat online en bevindt zich daarmee in de uitvoeringsfase. Momenteel wordt overwogen *hoe* informatie over 'aandachtsgebieden' kan worden toegevoegd aan de Atlas Leefomgeving. Dit vraagstuk bevindt zich in de fase van probleemanalyse en de ontwikkeling van oplossingsrichtingen.

Inzicht in burgerperspectieven kan op verschillende manieren input leveren voor het communiceren over aandachtsgebieden in de Atlas Leefomgeving.

In de *beleidsvoorbereiding* kan aan de hand van kennis over burgerperspectieven vastgesteld worden of de beoogde communicatie aansluit bij de behoeften en verwachtingen van burgers. Ook kunnen inzichten in burgerperspectieven helpen bij het bepalen van hoe (relatief) belangrijk burgers specifieke informatie vinden en in welke mate de beleidsmatige classificatie van aandachtsgebieden aansluit of afwijkt van de classificatie van burgers. Op basis hiervan kan de beoogde communicatie aangepast worden. Ook kunnen mogelijk (on)bedoelde effecten van communicatie, zoals een negatief effect op de ervaren veiligheid, ondervangen worden door hier vooraf rekening mee te houden in de vormgeving van informatie.

In de *beleidsevaluatie* kan aan de hand van kennis over burgerperspectieven vastgesteld worden of de beoogde communicatiedoelen zijn behaald. Het kan bijvoorbeeld antwoord geven op de vraag of de communicatie begrijpelijk, concreet en ondubbelzinnig is. Ook kan geëvalueerd worden of de communicatie invloed heeft op de ervaren veiligheid van (bewoners van) aandachtsgebieden en of in de informatiebehoeften is voorzien.

Inzicht in burgerperspectieven draagt op deze manier bij aan weloverwogen en robuuste beslissingen over de invulling van de communicatie over aandachtsgebieden in de Atlas Leefomgeving.



#### **Stap 4: gewenste inzichten in burgerperspectieven**

Datum

10 december 2021

Ons kenmerk

2021-0073/VLH/HdW/JN

Welke inzichten in burgerperspectieven verkregen moeten worden is afhankelijk van de geformuleerde doelen, uitgangspunten en beleidsfase (stap 1, 2 en 3). Daarnaast is het belangrijk om aan te sluiten bij de bestaande waarden, ideeën en houdingen van de doelgroep van communicatie. Zijn dit bijvoorbeeld 'Nederlands', 'bezoekers van de Atlas Leefomgeving', of 'bewoners van aandachtsgebieden'. Om een voorbeeld te schetsen van de relevante inzichten stellen we hier de volgende uitdaging voor besluitvorming: *voor de besluitvorming is het relevant dat de communicatie van aandachtsgebieden in de Atlas Leefomgeving (beleidsvraagstuk) geen onbedoelde effecten heeft op ervaren veiligheid en zorgen (doel/motief) van inwoners van aandachtsgebieden (doelgroep).*

Voor deze uitdaging zijn er meerdere vragen en factoren denkbaar die vanuit het perspectief van risicoperceptie relevant zijn. We noemen een paar voorbeelden geformuleerd als onderzoeksvragen:

1. Op basis van welke criteria evalueren bewoners van aandachtsgebieden hun veiligheid met betrekking tot hun leefomgeving?
2. Wat betekent het beleidsmatige concept 'aandachtsgebied' voor de bewoners van zo'n gebied en sluit de classificatie van een aandachtsgebied aan bij de perceptie van bewoners van zo'n gebied?

Associëren burgers de term bijvoorbeeld met een gebied waar de overheid actief 'aandacht' aan besteed om de veiligheid te bevorderen? Of zijn het gebieden die minder welvarend zijn doordat mensen de associatie leggen met 'achterstandswijken'? Welk effect heeft deze associatie op vertrouwen in woning(markt) en woonomgeving?

3. Hoe wordt informatie over aandachtsgebieden op een kaart geïnterpreteerd door bewoners van aandachtsgebieden?
4. Welk effect heeft het communiceren met kleurcodering op de ervaren veiligheid en inschatting van risico's en ervaren veiligheid?

Het inzicht dat dit soort onderzoek geeft kan gebruikt worden om over de inhoud en vormgeving van communicatie te beslissen. Het is vervolgens zeer wenselijk om de beoogde communicatie te toetsen. Zo kunnen onbedoelde effecten voorkomen worden.

### ***Stap 5: methoden dataverzameling bepalen***

Rijke informatie over de perceptie en beleving van bewoners in aandachtsgebieden kan in eerste instantie verkregen worden door bewoners van een aandachtsgebied te interviewen. Tien tot vijftien (semi) gestructureerde interviews geven over het algemeen een goed beeld van de belangrijkste gedeelde waarden, ideeën, houdingen en associaties van de doelgroep.

Deze interviewgegevens kunnen vervolgens gebruikt worden als input voor een vragenlijstonderzoek. Deze vragenlijst kan uitgezet worden onder huishoudens van een aantal andere aandachtsgebieden in Nederland. Op deze manier kan gekeken worden in hoeverre de kwalitatieve bevindingen generaliseerbaar zijn naar andere bewoners van aandachtsgebieden.

De vormgeving van communicatie kan getoetst worden in een communicatie-experimentele setting. Ingebouwd in het vragenlijstonderzoek kunnen verschillende formats van informatie getoetst worden op bijvoorbeeld de effecten op ervaren veiligheid. Kort gezegd zouden deelnemers van een vragenlijst dan op willekeurige basis in twee deelgroepen ingedeeld kunnen worden waarbij groepen ieder een andere variant van te zien krijgen (bijvoorbeeld een met kleurcodering en een zonder). Vervolgens krijgen beide groepen wel dezelfde vragen over bijvoorbeeld de ervaren veiligheid en zorgen omtrent het wonen in het aangegeven gebied. Antwoorden kunnen op groepsniveau geanalyseerd en vergeleken worden om te bepalen welke (verschillende) effecten deze hebben op de ervaren veiligheid en andere voor burgers relevante factoren.

**Datum**

10 december 2021

**Ons kenmerk**

2021-0073/VLH/HdW/JN