

Veiligheid aan zet, samen aan tafel

Een evaluatie van de adviseringen door veiligheidsregio's aan gemeenten onder de Omgevingswet

E. (Ewoud) van de Werken
Juni 2026

Masterthesis Bestuurskunde
Specialisatie Besturen van Veiligheid
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen

Begeleider: dr. J.H.M.M. Tholen

Samenvatting

Onder de Omgevingswet maken gemeenten zelf de afweging hoe zij omgevingsveiligheid borgen in de fysieke leefomgeving. VR's ondersteunen die afweging door te adviseren over omgevingsveiligheid. Gemeenten dienen een bewuste afweging te maken omtrent omgevingsveiligheid. Dit onderzoek beantwoordt daarom de vraag: “Wat zijn de sterke en zwakke punten in de adviseringen over omgevingsveiligheid van VR's aan gemeenten?”

Op basis van de literatuur over beleidsadvisingen is een evaluatiemodel opgesteld waarmee het adviesproces geëvalueerd is. Het onderzoek hanteert een kwalitatieve meervoudige casestudy. Om de data te verzamelen zijn interviews met gemeentelijke ambtenaren en adviseurs van VR's afgenomen. Aanvullend zijn de bevindingen voorgelegd aan een expert van het NIPV.

De adviesrelatie is in alle casussen het sterkste punt en de adviezen worden inhoudelijk als grondig beoordeeld. De werkwijze laat een gemengd beeld zien: de VR wordt soms te laat betrokken en de terugkoppeling na het advies is beperkt aanwezig, ondanks dat binnen beide organisaties de wens bestaat om de nazorg te verbeteren. De verschillen tussen de casussen zitten in de ervaren bruikbaarheid van de adviezen; een grondig advies is namelijk niet vanzelf bruikbaar. De resultaten geven een indicatie dat er verkokering is tussen VR's en gemeenten. Dit onderzoek biedt een voorstel om de verkokering tegen te gaan. Het adviesproces verloopt namelijk het best wanneer beide partijen vroegtijdig, op bestuurlijk niveau, voorafgaand aan de adviesprocessen afstemmen over het gewenste veiligheidsniveau en de onderwerpen waarover geadviseerd moet worden. Dit voorstel kan gemeenten helpen om een bewuste afweging te maken voor de fysieke leefomgeving. Daarnaast helpen structurele overlegmomenten om het adviesproces beter in te richten. De resultaten bevestigen de theoretische opvatting dat beleidsadvies een vorm van beleidswerk is en dat de criteria van het evaluatiemodel een kader bieden om de adviesprocessen te onderzoeken.

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie. De afgelopen maanden heb ik er hard aan gewerkt. Het is lastig om te realiseren dat mijn studietijd hierna stopt. Ik ben trots en tegelijkertijd benieuwd naar wat de toekomst brengt.

Ik ben het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, afdeling Omgevingsveiligheid (RIVM) dankbaar voor de kansen die ik heb gekregen tijdens mijn stageperiode. Daarnaast wil ik het netwerk omgevingsveiligheid bedanken dat zij mij de mogelijkheid hebben gegeven om dit onderwerp te onderzoeken. Zo heb ik in de afgelopen maanden geleerd dat omgevingsveiligheid een inherent complex onderwerp is in het Nederlandse bestuur. De samenhang tussen economie, ruimte en veiligheid is een lastig vraagstuk in dit land.

Ik zou graag een aantal mensen willen bedanken. Ik dank dhr. Tholen voor zijn behulpzame begeleiding de afgelopen maanden. Daarnaast wil ik in het bijzonder dr. Cosima Stähler bedanken voor haar uitstekende stagebegeleiding bij het RIVM. Bovendien bedank ik in willekeurige volgorde Lydia van Leersum-Bekebrede, Menno de Jonge en Jeroen Neuvel voor alle hulp bij mijn scriptie. Daarnaast wil ik mijn familie bedanken, in het bijzonder mijn ouders, voor hun geweldige support gedurende mijn studieperiode.

Nijmegen, juni 2026

Ewoud van de Werken

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	2
VOORWOORD	3
HOOFDSTUK 1. AANLEIDING TOT HET ONDERZOEK.....	6
1.1 PROBLEEMSTELLING	6
1.2 DOEL- EN VRAAGSTELLING.....	7
1.3 VOORBESCHOUWING THEORETISCH KADER.....	7
1.4 VOORBESCHOUWING METHODOLOGISCH KADER	8
1.5 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	8
1.6 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	8
1.7 LEESWIJZER	8
HOOFDSTUK 2. BELEIDSKADER.....	10
2.1 OMGEVINGSVEILIGHEID EN BASISBESCHERMING.....	10
2.2 DE OMGEVINGSWET	10
2.3 ROLLEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN	11
2.3.1 Rol van de gemeente	11
2.3.2 Rol van de VR.....	12
HOOFDSTUK 3. THEORETISCH KADER.....	13
3.1 BELEIDSADVIES ALS BELEIDSWERK	13
3.2 EVALUATIECRITERIA VAN HET ADVIESPROCES	14
3.2.1 Adviesproduct.....	15
3.2.2 Werkwijze.....	16
3.2.3 Adviesrelatie.....	16
3.3 HET CONCEPTUEEL MODEL	17
HOOFDSTUK 4. METHODOLOGISCH KADER	19
4.1 ONDERZOEKSONTWERP	19
4.2 CASUSSELECTIE	19
4.3 SELECTIE VAN RESPONDENTEN.....	20
4.4 DATAVERZAMELINGSMETHODE.....	21
4.5 OPERATIONALISATIE.....	22
4.5.1 Adviesrelatie.....	22
4.5.2 Werkwijze.....	22
4.5.3 Adviesproduct.....	23
4.6 METHODEN VOOR DE DATA-ANALYSE	24
4.7 SCORETOEKENNING	24
4.8 BETROUWBAARHEID.....	25
4.9 VALIDITEIT	25
4.9.1 Constructvaliditeit.....	25
4.9.2 Interne validiteit.....	26
4.9.3 Externe validiteit.....	26
HOOFDSTUK 5. RESULTATEN.....	28
5.1 RESULTATEN CASUS 1	28
5.1.1 Casusbeschrijving.....	28
5.1.2 Adviesrelatie.....	28
5.1.3 Werkwijze.....	29
5.1.4 Adviesproduct.....	30
5.2 RESULTATEN CASUS 2.....	32
5.2.1 Casusbeschrijving.....	32
5.2.2 Adviesrelatie.....	32
5.2.3 Werkwijze.....	33
5.2.4 Adviesproduct.....	35
5.3 RESULTATEN CASUS 3.....	36
5.3.1 Casusbeschrijving.....	36

5.3.2 Adviesrelatie.....	37
5.3.3 Werkwijze.....	37
5.3.4 Adviesproduct.....	39
HOOFDSTUK 6. ANALYSE.....	42
6.1 RESULTATENANALYSE.....	43
6.1.1 Adviesrelatie.....	43
6.1.2 Werkwijze.....	44
6.1.3 Adviesproduct.....	45
6.2 SAMENHANG TUSSEN DE DIMENSIES	46
HOOFDSTUK 7. CONCLUSIE	48
7.1 BEANTWOORDING VAN DE HOOFDVRAAG.....	48
7.2 THEORETISCHE REFLECTIE.....	49
7.3 METHODOLOGISCHE REFLECTIE	50
7.4 PROCESONTWERP.....	52
7.5 AANBEVELING VOOR VERVOLGONDERZOEK.....	52
LITERATUURLIJST	54
BIJLAGE.....	56
BIJLAGE 1: INTERVIEWGIDS GEMEENTEN	56
BIJLAGE 2: INTERVIEWGIDS VR'S	58
BIJLAGE 3: INTERVIEWLEIDRAAD EXPERTINTERVIEW	60
BIJLAGE 4: ONDERWERPENLIJST VOOR VR'S.....	61
BIJLAGE 5: ONDERWERPENLIJST VOOR GEMEENTEN	63
BIJLAGE 6: OPERATIONALISATIE	65
BIJLAGE 7: CODEBOOM	72

Hoofdstuk 1. Aanleiding tot het onderzoek

In een compact en dichtbevolkt land als Nederland is het vanzelfsprekend dat wonen, werken, transport en recreatie samenkomen in de fysieke ruimte. Door de beperkte beschikbare ruimte gaat dat niet altijd gemakkelijk samen. Een incident met gevaarlijke stoffen kan namelijk een risico vormen voor de omgeving. Het is daarom belangrijk dat de fysieke leefomgeving beschermd wordt via wet- en regelgeving.

De regels voor de fysieke leefomgeving waren in de afgelopen decennia echter verspreid over verschillende wetten en regelingen, waardoor de regelgeving versnipperd was geworden (Kamerstukken II 2017/18, 34986, p. 3). Met de Omgevingswet, die sinds 1 januari 2024 in werking is, beoogde de Nederlandse regering deze verboddeling tegen te gaan door de bestaande wetten en regels te bundelen. Onder deze wet stellen gemeenten omgevingsplannen op. In deze plannen leggen zij regels vast voor de fysieke leefomgeving. De VR adviseert gemeenten over omgevingsveiligheid bij het opstellen van omgevingsplannen. Daarmee brengt de VR specialistische kennis over de risico's van branden, rampen en crises in. De gemeente bepaalt hoe uiteindelijk veiligheid wordt afgewogen tegen andere belangen in het omgevingsplan. Juist daardoor zijn de adviesprocessen belangrijk: het advies van de VR zorgt ervoor dat de gemeente een bewuste bestuurlijke keuze kan maken.

In de praktijk verlopen deze processen niet vlekkeloos: veiligheidsregio's (Vanaf nu: VR's) zien dat die verantwoorde afwegingen niet altijd gemaakt worden (vertegenwoordiger Netwerk Omgevingsveiligheid, persoonlijke communicatie, 23 februari 2026). Binnen het netwerk omgevingsveiligheid van de brandweer, dat namens de VR over omgevingsveiligheid adviseert, is er daarom behoefte aan inzichten die de adviseringen kunnen verbeteren (vertegenwoordiger Netwerk Omgevingsveiligheid, persoonlijke communicatie, 23 februari 2026). De brandweer wil namelijk weten wat de sterke en zwakke punten van de adviseringen zijn.

1.1 Probleemstelling

Gemeenten hebben een zekere mate van beleidsvrijheid bij het opstellen van omgevingsplannen; een veiligheidsadvies kan terzijde gelegd worden indien andere maatschappelijke belangen zwaarder wegen dan veiligheid (RUD Limburg-Noord & VR Limburg-Noord, 2024, p. 43). De kern is dat er verantwoorde afwegingen gemaakt moeten worden in de besluitvorming. Zulke afwegingen zijn alleen verantwoord wanneer

veiligheidsrisico's zijn besproken, onderbouwd en meegenomen in het beleidsproces (De Jonge, 2025, p. 18). De adviseringen van de VR moeten dus bijdragen aan een bewuste bestuurlijke afweging. In de praktijk lijkt hierin een knelpunt te kunnen ontstaan, omdat beleidskeuzes over omgevingsveiligheid onvoldoende worden uitgewerkt (M. de Jonge, persoonlijke communicatie, 23 februari 2026).

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om de adviesprocessen tussen VR's en gemeenten te evalueren door de sterke en zwakke punten in het adviesproces te identificeren. Bovendien beoogt dit onderzoek op basis van de resultaten aanknopingspunten te formuleren ter verbetering van de adviesprocessen. Op basis van deze doelstelling is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

“Wat zijn de sterke en zwakke punten in de adviseringen over omgevingsveiligheid van veiligheidsregio's aan gemeenten?”

Vervolgens zijn de volgende deelvragen geformuleerd om de hoofdvraag te beantwoorden:

- I. Welke rollen en verantwoordelijkheden hebben VR's en gemeenten bij het borgen van omgevingsveiligheid?
- II. Hoe wordt beleidsadvies in de academische literatuur gedefinieerd?
- III. Welke criteria uit de academische literatuur kenmerken een succesvol adviesproces?
- IV. Hoe worden deze criteria in de praktijk beoordeeld?
- V. Welke overeenkomsten en verschillen komen naar voren uit de beoordelingen?

1.3 Voorbeschouwing theoretisch kader

De basis van dit onderzoek ligt in de wetenschappelijke literatuur over beleidsadvies. Allereerst wordt beleidsadvies gedefinieerd. Vervolgens wordt beleidsadvies benaderd als een vorm van beleidswerk (Vesely, 2017, pp. 140-141). Vanuit deze benadering worden de criteria voor een succesvol adviesproces opgesteld (Bekkers et al., 2004, pp. 37-55). Deze criteria zijn vervolgens samengebracht in een evaluatiemodel.

1.4 Voorbeschouwing methodologisch kader

De evaluatie is de basis voor het onderzoeksontwerp. In de methodologie zijn de criteria voor een succesvol adviesproces empirisch geoperationaliseerd. De zienswijze van de betrokken actoren vormt de kern van de dataverzameling. Daarom zijn interviews afgenomen met ambtenaren van gemeenten en adviseurs van VR's. Bovendien is een interview afgenomen met een respondent van het NIPV om de bevindingen van de interviews voor te leggen aan een externe expert. In totaal zijn drie casussen onderzocht. Per casus is het adviesproces tussen één gemeente en één VR onderzocht. De analyse is in twee stappen verlopen. Eerst zijn de resultaten binnen iedere casus geanalyseerd. Vervolgens zijn de resultaten van de drie casussen met elkaar vergeleken.

1.5 Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt in de toepassing van een evaluatiemodel voor beleidsadvies. Het onderzoek maakt zichtbaar in hoeverre de criteria in de praktijk herkenbaar zijn en hoe de adviesrelatie, de werkwijze en het adviesproduct met elkaar samenhangen. Door zowel adviseurs van VR's als ambtenaren van gemeenten te onderzoeken, kan bovendien worden vastgesteld waar de oordelen van de adviseur en de ontvanger overeenkomen of uiteenlopen. Daarmee levert het onderzoek inzicht op in de bruikbaarheid van bestaande evaluatiecriteria voor het analyseren van adviesprocessen.

1.6 Maatschappelijke relevantie

De resultaten van dit onderzoek bieden aanknopingspunten voor het verbeteren van de adviesprocessen. De bevindingen kunnen inzichten bieden om toekomstige én lopende omgevingsplantrajecten tussen VR's en gemeenten te verbeteren.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het beleidskader besproken, waarin de rollen en verantwoordelijkheden van gemeenten en VR's voor het borgen van omgevingsveiligheid worden besproken. In hoofdstuk 3 is het theoretisch kader opgesteld. In het eerste deel is de definiëring van beleidsadvies toegelicht, waarna de criteria voor de evaluatie zijn uitgewerkt. In hoofdstuk 4 wordt toegelicht hoe de data zijn verzameld en geanalyseerd. In hoofdstuk 5 worden de resultaten van de operationalisering op de drie casussen uitgelicht. In hoofdstuk 6 volgt een

analyse van de resultaten. Ten slotte worden in hoofdstuk 7 de empirische onderzoeksvragen beantwoord, waarna er ruimte is voor discussie.

Hoofdstuk 2. Beleidskader

Dit hoofdstuk beschrijft het beleidskader waarin VR's aan gemeenten adviseren over omgevingsveiligheid. Eerst worden het begrip omgevingsveiligheid en de wettelijke basisbescherming toegelicht. Daarna wordt ingegaan op de Omgevingswet en het omgevingsplan. Ten slotte worden de rollen van de gemeente en de VR besproken. Daarmee wordt deelvraag I beantwoord.

2.1 Omgevingsveiligheid en basisbescherming

“Omgevingsveiligheid is het voorkomen, beperken en bestrijden van effecten van incidenten die (kunnen) leiden tot significante nadelige gevolgen voor een veilige fysieke leefomgeving en daarmee tot een ramp of crisis.” (Van der Graaf et al., 2024, p. 14). Omgevingsveiligheid wordt vaak verward met externe veiligheid. Omgevingsveiligheid is echter breder dan externe veiligheid. Externe veiligheid gaat namelijk enkel over de risico's voor mens en milieu bij het gebruik, het opslaan en het vervoeren van gevaarlijke stoffen (Van der Graaf et al., 2024, p. 13). Omgevingsveiligheid gaat ook over het beperken en bestrijden van de gevolgen van incidenten. In dit onderzoek wordt de term omgevingsveiligheid gehanteerd, omdat ook het beperken en bestrijden van de gevolgen van incidenten een aspect is waar de VR over adviseert.

Een belangrijk onderdeel van de wettelijke basisbescherming is het plaatsgebonden risico. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) omschrijft dit als de kans dat een onbeschermd en continu aanwezig persoon overlijdt door een ongeval bij een risicovolle activiteit (art. 5.6 Bkl). Voor kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en kwetsbare locaties geldt een grenswaarde van maximaal één op de miljoen per jaar (art. 5.7 Bkl). De gemeente moet deze grenswaarde hanteren. Voor beperkt kwetsbare gebouwen en locaties geldt dezelfde waarde als standaardwaarde. De gemeente moet met deze standaardwaarde rekening houden, maar kan daar gemotiveerd van afwijken (art. 5.11 Bkl).

2.2 De Omgevingswet

De Omgevingswet is op 1 januari 2024 in werking getreden (Besluit van 20 maart 2023, Stb. 2023, 89). De wet is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde

fysieke leefomgeving. Tegelijkertijd moet de fysieke leefomgeving doelmatig worden beheerd, gebruikt en ontwikkeld voor het in stand houden van een goede omgevingskwaliteit en om maatschappelijke behoeften te vervullen (art. 1.3 Omgevingswet). De gemeente stelt voor het hele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast (art. 2.4 Omgevingswet). In dit plan staan alle regels over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (art. 4.1 Omgevingswet). Het omgevingsplan bevat ook de regels die nodig zijn om functies evenwichtig aan locaties toe te delen (art. 4.2 Omgevingswet). De gemeente kan hierin regels over omgevingsveiligheid opnemen. Door het overgangsrecht heeft iedere gemeente sinds 1 januari 2024 een omgevingsplan van rechtswege. Dit plan bestaat uit een tijdelijk en een nieuw deel (art. 22.1 en 22.2 Omgevingswet). Gemeenten moeten uiterlijk op 1 januari 2032 de regels uit het tijdelijke deel hebben opgenomen in het nieuwe deel van het omgevingsplan (Besluit van 10 juli 2023, Stb. 2023, 267).

2.3 Rollen en verantwoordelijkheden

2.3.1 Rol van de gemeente

De Omgevingswet gaat uit van het beginsel ‘decentraal, tenzij’. Dit betekent dat taken in beginsel door gemeenten worden uitgevoerd, tenzij de uitvoering door de provincie of het Rijk nodig is (art. 2.3 Omgevingswet). Het Rijk en de provincie kunnen via instructieregels kaders stellen aan het omgevingsplan (art. 2.22 en 2.24 Omgevingswet).

Bij het opstellen van het omgevingsplan moet de gemeente rekening houden met het voorkomen, beperken en bestrijden van branden, rampen en crises. Ook moet zij rekening houden met de mogelijkheden van mensen om zichzelf in veiligheid te brengen en met de geneeskundige hulpverlening (art. 5.2 Bkl).

Gemeenten hebben bij het ontwikkelen van omgevingsplannen een zekere mate van beleidsvrijheid binnen het kader van de instructieregels ‘rekening houden met’ (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2022, p. 25). Dat betekent dat gemeenten zelf mogen bepalen hoe zij omgaan met risico’s, mits zij deze keuzes inhoudelijk onderbouwen en motiveren. Indien er een ongeluk plaatsvindt en er geen onderbouwde afweging is gemaakt over het veiligheidsniveau dat geaccepteerd is, kan dit leiden tot maatschappelijke onrust. Deze rol geeft gemeenten de beleidsvrijheid voor maatwerk, maar dit vraagt tegelijkertijd om een bewuste en onderbouwde afweging, waar gemeenten in de praktijk weinig ervaring mee hebben (Van Dijk et al., 2021, p. 12).

2.3.2 Rol van de veiligheidsregio

De Wet veiligheidsregio's (Wvr) vormt de wettelijke basis voor de taken van de VR. Het bestuur van de VR inventariseert de risico's van branden, rampen en crises. Daarnaast adviseert het bestuur het bevoegd gezag over deze risico's in de gevallen die in de wet of in het beleidsplan zijn bepaald (art. 10 onderdelen a en b Wvr).

Het bestuur van de VR stelt ten minste eenmaal per vier jaar een beleidsplan vast (art. 14 lid 1 Wvr). Dit beleidsplan bevat een beschrijving van de niet-wettelijke adviesfunctie. Daaronder valt de adviesfunctie met betrekking tot omgevingsveiligheid. Het beleidsplan beschrijft ook hoe gemeenten de VR in staat stellen om deze adviesfunctie uit te oefenen (art. 14 lid 2 onderdeel e Wvr). De adviseringen van de VR zijn daarmee onderdeel van de niet-wettelijke adviesfunctie. De betrokkenheid van de VR hangt mede af van het beleidsplan en de afspraken die zij met gemeenten maakt. De VR ondersteunt de gemeente namelijk met specialistische kennis over veiligheidsrisico's, incidentbestrijding en de mogelijkheden van mensen om zichzelf in veiligheid te brengen bij incidenten. De gemeente blijft echter verantwoordelijk voor de uiteindelijke afweging. De VR ondersteunt deze afweging met kennis en advies. Omdat de gemeente het advies tegen andere belangen kan afwegen, is de manier waarop beide partijen het adviesproces inrichten van belang.

Hoofdstuk 3. Theoretisch kader

Allereerst wordt de wetenschappelijke definitie van beleidsadvies gegeven. Daarna worden de factoren die samenhangen met een succesvol adviesproces uitgewerkt. Vervolgens worden deze inzichten samengebracht in een conceptueel model dat richting geeft aan de empirische analyse. In dit hoofdstuk worden de deelvragen II en III beantwoord.

3.1 Beleidsadvies als beleidswerk

Beleidsadvies is een activiteit die als doel heeft om een besluitvormingsproces te ondersteunen door problemen te analyseren en oplossingen voor te leggen (Halligan, 1995, p. 139). Daarmee staat beleidsadvies tussen het genereren van kennis en de toepassing ervan in de bestuurlijke besluitvorming. Hoewel er een consensus bestaat over het doel van beleidsadvies, blijft een omschrijving van het begrip onduidelijk (Veselý, 2017, p. 141). Toch beschreven Peters en Barker in 1993 beleidsadvies als volgt (p. 1): *“Policy advice is conceived of as a means by which governments deliberately acquire, and passively receive advice on decisions and policies which may be broadly called informative, objective and technical.”*

Deze beschrijving wordt in de literatuur ook wel omschreven als het speaking-truth-to-power model (Craft & Howlett, 2012, p. 84; Van Twist et al., 2015, p. 8). In dit model is de veronderstelling dat beleidsadvies een technisch, objectief en informatief middel is voor overheden om zowel actief als passief advies te verkrijgen voor beslissingen en beleid (Craft & Howlett, 2012, p. 87). Deze opvatting heeft echter onvoldoende oog voor het politieke en relationele karakter van beleidsadvies, omdat het voorstellen van een handelingsrichting en het begeleiden van het beleidsproces ook onderdeel zijn van beleidsadvisering (Veselý, 2017, p. 141). Dat wil niet zeggen dat dit perspectief niet relevant is, al biedt het een te smal beeld van beleidsadvies (Craft & Howlett, 2012, pp. 87-89). Craft en Howlett (2012) beargumenteren namelijk dat beleidsadvies zich bevindt in een arena met andere actoren die ook invloed willen uitoefenen op beleid (pp. 84-85). De definitie van beleidsadvies wordt daarmee verbreed, omdat elke adviseur de ontvanger moet kunnen overtuigen van zijn advies (Craft & Howlett, 2012, pp. 84-85).

Door het brede en relationele karakter kan beleidsadvies worden opgevat als een specifieke vorm van beleidswerk, omdat adviseurs ook onderhandelen, coördineren, afstemmen en communiceren bij de totstandkoming van beleid (Veselý, 2017, pp. 141-142). Veselý (2017) plaatst beleidsadvies in een meerlaags raamwerk van beleidswerk dat is weergegeven in figuur

1 (pp. 145-146). In dit model kan beleidswerk opgesplitst worden in verschillende niveaus. Het raamwerk kan ook worden gebruikt om één of enkele onderdelen van het beleidswerk te analyseren (Veselý, 2017, pp. 145–146). Veselý (2017) duidt de beleidswerkprocessen aan als component 6. De beleidswerkprocessen (6) vormen het werk van een individuele beleidswerker, waarbij onderdelen zoals het onderhandelen en afstemmen relevant zijn (p. 148). Dat aspect sluit aan bij de doelstelling van dit onderzoek. Dit onderzoek richt zich daarom op de beleidswerkprocessen op individueel niveau (6).

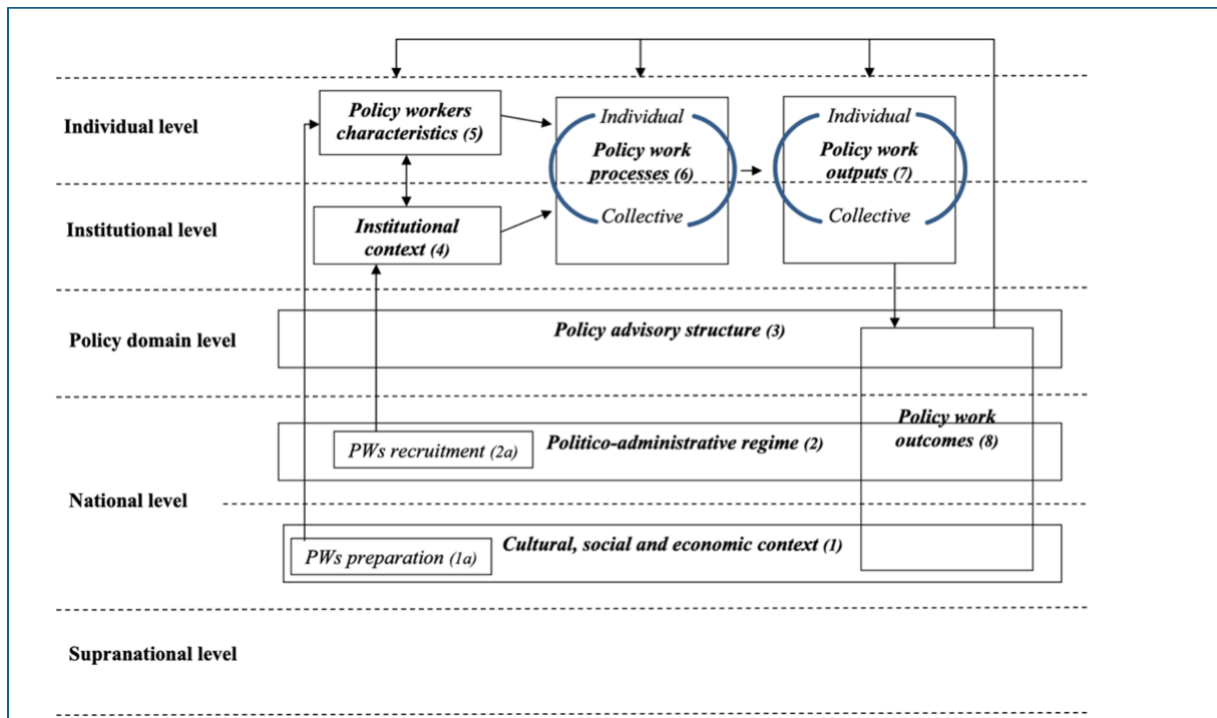


Fig. 1: Het meerlaags conceptuele raamwerk van beleidsadvies als beleidswerk. Overgenomen uit Veselý (2017, p. 146).

3.2 Evaluatiecriteria van het adviesproces

In de voorgaande paragraaf is gebleken dat beleidsadvies moet worden begrepen als een vorm van beleidswerk waarbij adviseurs onder meer onderhandelen, coördineren en afstemmen (Veselý, 2017, pp. 140-142). Die brede opvatting vraagt om een kader waarmee het adviesproces in de volle breedte geëvalueerd kan worden. De basis voor die evaluatiecriteria ligt bij Bekkers et al. (2004, pp. 37-55). De succesfactoren die Bekkers et al. (2004) beschrijven kunnen echter niet één-op-één worden overgenomen omdat de doorwerking niet gemeten kan worden in dit onderzoek; gemeenten hebben nog geen omgevingsplan opgesteld. Daarom wordt elke factor afgewogen binnen het kader van dit onderzoek. De institutionele kenmerken en de organisatie van de adviesgroep worden niet als afzonderlijke dimensies meegenomen, omdat

deze in hoofdstuk 2 al zijn beschreven en in dit onderzoek niet centraal staan bij de analyse van het adviesproces (Bekkers et al., 2004, pp. 43-45, 49-51). Het criterium ‘timing’ vormt hierop een uitzondering en wordt vanwege de beïnvloedbaarheid ervan onder de werkwijze opgenomen in paragraaf 3.2.2.

3.2.1 Adviesproduct

De kenmerken van het advies hangen samen met een succesvol adviesproces (Bekkers et al., 2004, pp. 38–41). De kenmerken van het advies worden in dit onderzoek gelabeld onder ‘het adviesproduct’.

Het eerste criterium is de grondigheid van de analyse van het advies. De grondigheid van de analyse heeft betrekking op de onderbouwing van de conclusies waarop het advies gebaseerd is (Bekkers et al., 2004, p. 40). Een grondig advies maakt zichtbaar op welke kennisbasis het advies steunt en of die kennis helder, relevant en betrouwbaar is voor de ontvanger (Oliver et al., 2014, p. 6).

Het tweede criterium is de bruikbaarheid van het advies. Bekkers et al. (2004, p. 40) scharen de leesbaarheid en de vormgeving van een advies onder de toegankelijkheid van het advies (Bekkers et al., 2004, p. 40). Een toegankelijk advies maakt het namelijk makkelijker om een bewuste bestuurlijke afweging te maken (Oliver & Cairney, 2019, p. 3). Ook de concreetheid van het advies valt onder bruikbaarheid, omdat een concreet geformuleerde aanbeveling voor de ontvanger makkelijker toe te passen is (Bekkers et al., 2004, p. 40).

Het derde criterium is de ontvangergerichtheid. Bekkers et al. (2004) benoemen de behoeften van de ontvanger als een factor die samenhangt met een succesvol adviesproces, en wijzen daarnaast op de verhouding van het advies tot het bestaande beleid (p. 41). Een advies dat ver van de behoeften van de gemeente afstaat of slecht aansluit op het bestaande gemeentelijke beleid, sluit minder goed aan bij de context waarin de gemeente haar afweging maakt.

Bekkers et al. (2004) stellen onder de kenmerken van het advies dat het type beleidsprobleem een voorspeller van doorwerking kan zijn (p. 39). Dit kan ook wel een ‘issue-context’-benadering worden genoemd, waarbij verschillende typen beleidsproblemen om verschillende adviesstijlen vragen (Tholen, 2016, pp. 184–185). Op deze benadering is echter kritiek: zo is de koppeling tussen het type probleem en een passende adviesstijl empirisch zwak onderbouwd (Tholen, 2016, pp. 188-189). Bovendien staat doorwerking niet centraal in dit

onderzoek. Daardoor wordt een typering van het type beleidsprobleem niet gegeven in dit onderzoek en wordt dit aspect niet onderzocht.

3.2.2 Werkwijze

De manier waarop de werkwijze is ingericht kan samenhangen met een succesvol adviesproces (Bekkers et al., 2004, p. 41, 45).

Het eerste criterium is dat de adviseur en de ontvanger voor en tijdens het adviesproces hun verwachtingen op elkaar afstemmen en afspraken maken over de werkwijze (Bekkers et al., 2004, p. 41). In beleidsadviseringen is een terugkerend risico dat actoren niet duidelijk afstemmen wat voor advies zij van elkaar kunnen verwachten. Beleidsadvies kan namelijk zowel technisch-inhoudelijke als politiek-bestuurlijke elementen bevatten, waardoor rollen en verwachtingen in het adviesproces kunnen vervagen (Craft & Howlett, 2013, pp. 190–192).

Het tweede criterium is de timing van het advies. Timing wordt gezien als een van de belangrijkste criteria voor een succesvol adviesproces (Bekkers et al., 2004, p. 49). Ook Oliver et al. (2014) laten zien dat timing een belangrijk criterium is voor het gebruik van kennis door beleidsmakers (pp. 4, 6). Daarbij heeft timing betrekking op het moment dat de VR om advies wordt gevraagd. Zodra het advies te laat terechtkomt in de bestuurlijke besluitvorming, kan de gemeente geen bewuste afweging maken. Bekkers et al. (2004, p. 49) stellen dat timing behoort tot de institutionele context, maar stellen dat dit een aanpasbaar aspect van de werkwijze is. Om die reden neemt dit onderzoek timing op onder de werkwijze.

Het derde criterium is het leveren van nazorg na het uitbrengen van het advies (Bekkers et al., 2004, p. 48). Een succesvol adviesproces stopt niet na het moment waarop het advies wordt uitgebracht. Bekkers et al. (2004) laten zien dat nazorg van groot belang kan zijn, juist omdat adviesprocessen vaak langdurige processen zijn (pp. 47, 51–52).

3.2.3 Adviesrelatie

Bekkers et al. (2004) benoemen de interactie tussen de adviseur en de ontvanger als een belangrijke succesfactor (p. 45). Bekkers et al. (2004) stellen dat de wijze waarop en de mate waarin de adviseur en de doelgroep contact hebben belangrijke criteria zijn voor een succesvol adviesproces (Bekkers et al., 2004, pp. 45–46). Een goede adviesrelatie kan de samenwerking verbeteren doordat adviseurs beter weten wat de ontvanger nodig heeft, waardoor ontvangers beter kunnen begrijpen hoe zij de aangeleverde kennis kunnen gebruiken in hun

beleidsafwegingen (Cairney & Oliver, 2020, p. 232; Oliver et al., 2014, p. 4). Dat sluit aan op de relationele aard van beleidsadvies als beleidswerk (Vesely, 2017, pp. 140-142). Om deze redenen wordt de adviesrelatie ook onderzocht.

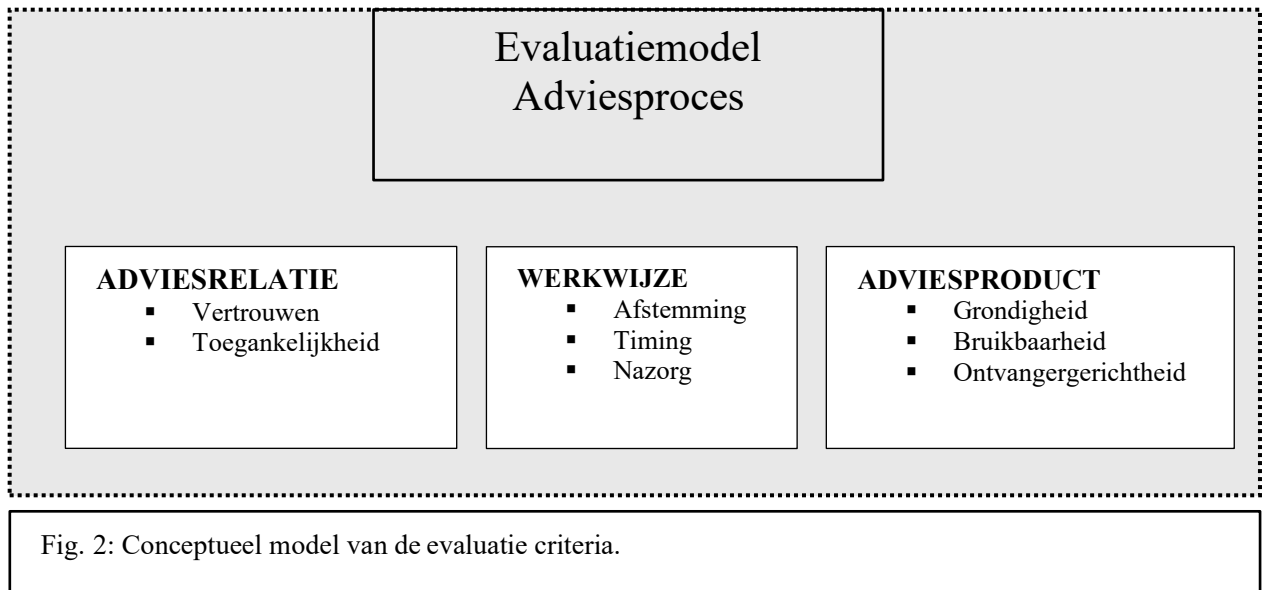
Het eerste criterium van een succesvolle adviesrelatie is vertrouwen. Beleidsmakers hebben namelijk de behoefte om een vertrouwensrelatie met hun adviseurs op te bouwen (Oliver & Cairney, 2019, pp. 3-4). Vertrouwen tussen de adviseur en de ontvanger kan ervoor zorgen dat het advies van de adviseur serieus genomen wordt (Yeabsley, 2025, p. 8). Een goede relatie met beleidsmakers kan namelijk van belang zijn voor de benutting van advies (Cairney & Oliver, 2020, pp. 231–233). Bovendien stellen Haran en Weisel (2025) dat besluitvormers eerder geneigd zijn advies op te volgen wanneer adviseurs vertrouwen tonen in de besluitvormer, omdat dit de waargenomen deskundigheid van de adviseur kan vergroten (pp. 1–4).

Het tweede criterium van een succesvolle adviesrelatie is toegankelijkheid. In dit onderzoek verwijst toegankelijkheid naar de mate waarin de adviseur en de ontvanger laagdrempelig contact met elkaar kunnen opnemen. Cairney en Oliver (2020) beschrijven dit als de noodzaak om als adviseur toegankelijk te zijn voor beleidsmakers door regelmatig, flexibel en bescheiden betrokken te zijn bij het beleidsproces (p. 232). Dit sluit aan bij de opvatting van Vesely (2017) dat beleidsadvies als een vorm van beleidswerk gezien moet worden (pp. 144–146).

3.3 Het conceptueel model

Het conceptueel model is een ordeningskader waarin de criteria voor een succesvol adviesproces geordend zijn. Dit model is in figuur 2 weergegeven. Op deze manier wordt het adviesproces geordend in de drie kwaliteitsdimensies die in de voorgaande paragrafen besproken zijn. In dit onderzoek wordt het adviesproces geëvalueerd aan de hand van de mate waarin de adviesprocessen voldoen aan deze criteria.

Figuur 2: Het conceptueel model



Hoofdstuk 4. Methodologisch kader

Allereerst wordt het onderzoeksontwerp toegelicht. Daarna is de wijze waarop de casussen en de respondenten geselecteerd zijn onderbouwd. Vervolgens zijn de evaluatiecriteria geoperationaliseerd en de dataverzamelmethode toegelicht. Achtereenvolgens wordt er aandacht besteed aan de wijze waarop de data geanalyseerd zijn. Ten slotte wordt de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek besproken.

4.1 Onderzoeksontwerp

In dit onderzoek zijn de adviesprocessen tussen gemeenten en VR's geëvalueerd. Tegelijkertijd heeft het onderzoek een adviserend karakter: met de inzichten uit dit onderzoek zijn aanbevelingen gegeven voor het adviesproces. De onderzoeksstrategie bestond uit een meervoudige kwalitatieve casestudy. Deze strategie is passend omdat elke gemeente en VR het adviesproces op zijn eigen manier kan inrichten. In totaal zijn drie casussen onderzocht. Op deze manier konden de overeenkomsten en de verschillen tussen de adviesprocessen geïdentificeerd worden en is tegelijkertijd de diepgang per casus behouden. De empirische data bestaan uit de zienswijze van de gemeentelijke ambtenaren en de adviseurs van de VR. Daarbij bestaat een casus uit het adviesproces tussen één gemeente en één VR. De analyse is in twee stappen verlopen. Eerst is per casus geanalyseerd hoe de respondenten de indicatoren beoordelen. Vervolgens zijn de resultaten van de casussen onderling vergeleken en verbonden aan het theoretisch kader. Daarnaast is één expertinterview afgenomen met een respondent van het NIPV. Aan deze respondent zijn de inzichten van de casussen voorgelegd, wat een breder kader biedt voor de interpretatie van de resultaten.

4.2 Casusselectie

Nederland heeft 25 VR's. Dankzij mijn stage bij het RIVM kon ik via het netwerk omgevingsveiligheid van de brandweer tien VR's benaderen. Bij de casusselectie is als criterium gehanteerd dat er daadwerkelijk een advisering door de VR heeft plaatsgevonden of al in gang was gezet. Daarnaast moesten zowel de gemeente als de VR bereid zijn om deel te nemen aan het onderzoek, zodat het proces vanuit beide organisaties geëvalueerd kon worden. Daardoor viel een aantal potentiële casussen af. Sommige gemeenten of VR's gaven aan geen tijd te hebben om deel te nemen aan het onderzoek. Andere gemeenten hadden nog geen advisering ontvangen, waardoor er geen proces was om te evalueren. Bovendien zijn gemeenten

die het proces extern hebben uitbesteed niet onderzocht. Op basis van deze criteria zijn drie casussen geselecteerd. Casus 1 betreft het adviesproces tussen de VR Fryslân en de gemeente Leeuwarden, casus 2 tussen de VR Groningen en de gemeente Groningen en casus 3 tussen de VR Limburg-Noord en de gemeente Venray.

4.3 Selectie van respondenten

Voor elke casus zijn respondenten geïnterviewd die vanuit de gemeente en de VR direct betrokken zijn (geweest) bij de adviseringen over omgevingsveiligheid. In totaal zijn zeven gemeentelijke ambtenaren geïnterviewd. Het aantal gemeentelijke respondenten verschilt per casus, omdat het aantal medewerkers op het thema omgevingsveiligheid verschilt per gemeente. Daarnaast is per casus één VR-adviseur geïnterviewd. Per gemeente is doorgaans één adviseur betrokken bij de advisering over omgevingsveiligheid richting een gemeente. Dat betekent dat drie VR-adviseurs zijn geïnterviewd. Aanvullend is een expert van het NIPV geïnterviewd, wat het totaal op elf interviews brengt. Deze respondent doet onderzoek naar de invulling van omgevingsveiligheid sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Een overzicht van de respondentenlijst en hun functie staat weergegeven in tabel 1.

Tabel 1: Respondentenlijst

<i>Respondentenlabel in coderingen</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Functie</i>
C1_VR_01	VR Fryslân	Beleidsadviseur risicobeheersing en planvorming
C1_GM_01	Gemeente Leeuwarden	Adviseur omgevingskwaliteit
C1_GM_02	Gemeente Leeuwarden	Strategisch adviseur ruimtelijke ordening en omgevingsrecht
C2_VR_01	VR Groningen	Beleidsadviseur risicobeheersing en planvorming
C2_GM_01	Gemeente Groningen	Beleidsadviseur omgevingsveiligheid
C2_GM_02	Gemeente Groningen	Juridisch planologisch adviseur en plancoördinator
C2_GM_03	Gemeente Groningen	Planjurist

<i>Respondentenlabel in coderingen</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Functie</i>
C3_VR_01	VR Limburg-Noord	Beleidsadviseur risicobeheersing en planvorming
C3_GM_01	Gemeente Venray	Planjurist ruimtelijke ordening
C3_GM_02	Gemeente Venray	Beleidsmedewerker ruimtelijke ordening en milieu
NIPV_01	Nederlands Instituut Publieke Veiligheid	Senior onderzoeker en adviseur bouwregelgeving en brandveiligheid.

Omschrijving tabel 1: Lijst van respondenten en bijbehorend label in coderingen, de organisatie waartoe zij behoren en de functie die zij bekleeden.

4.4 Dataverzamelmethode

Met de ambtenaren van de gemeenten en de adviseurs zijn semigestructureerde interviews afgenomen. Met deze vorm van interviews kan per casus een vaste structuur behouden worden, waardoor de resultaten vergeleken kunnen worden. Tegelijkertijd biedt deze benadering ook de ruimte om door te vragen. Het interview met de respondent van het NIPV was een open en ongestructureerd interview.

Alle respondenten zijn individueel geïnterviewd. Voorafgaand aan elk interview hebben de respondenten een toestemmingsformulier en een onderwerpenlijst ontvangen. In het toestemmingsformulier staat beschreven hoe de gegevens worden verwerkt. Alle deelnemers hebben het toestemmingsformulier ondertekend. De onderwerpenlijst bevatte enkele voorbeeldvragen (Bijlage 4 en 5). Deze lijst verschilt van de uiteindelijke interviewgidsen, waarin alle interviewvragen zijn opgenomen (Bijlage 1 en 2). Aanvankelijk wilde ik de vragen niet voorafgaand aan het interview opsturen, uit zorg dat de antwoorden te ingestudeerd en sociaal wenselijk zouden zijn. Op verzoek van enkele respondenten heb ik daarom toch een onderwerpenlijst met voorbeeldvragen vooraf gedeeld; de voorbereiding stelde hen meer op hun gemak en leverde in de praktijk juist concrete voorbeelden op.

De interviews van casus 1 en 2 vonden face-to-face plaats. De interviews in casus 3 verliepen via een videogesprek, omdat de gemeentelijke respondenten daaraan de voorkeur gaven en de VR-adviseur niet in staat was het interview face-to-face af te nemen. De gesprekken

duurden gemiddeld 45 tot 60 minuten en zijn met toestemming van de respondenten opgenomen. Na afloop is elk interview getranscribeerd en geanonimiseerd.

4.5 Operationalisatie

De acht criteria uit het conceptueel model vormen de basis voor de interviewvragen. De volledige vragenlijst is opgenomen in bijlage 1 en 2. Per criterium is de respondent eerst om een algemene omschrijving gevraagd. Vervolgens is om een oordeel gevraagd met betrekking tot de indicator. Ten slotte is naar de onderbouwing en het effect daarvan op het adviesproces gevraagd. Enkele indicatoren zijn direct in de vraagstelling gebruikt, wat het risico met zich meebrengt dat de respondent naar het begrip toe wordt gestuurd of sociaal wenselijk antwoordt. Voorafgaand aan een directe vraagstelling van een indicator, zoals bij vertrouwen, opende het gesprek daarom met een brede vraag over de samenwerking voordat de term zelf aan bod kwam.

4.5.1 Adviesrelatie

De adviesrelatie bestaat uit twee indicatoren: vertrouwen en toegankelijkheid.

Vertrouwen verwijst naar de mate waarin beide partijen elkaar als een professionele en betrouwbare partner zien. Om dit oordeel te peilen vroeg ik de respondenten eerst de samenwerking rond het thema omgevingsveiligheid te omschrijven. Zo schetst de respondent eerst een eigen beeld van de samenwerking voordat het gesprek zich op het onderwerp vertrouwen richt. Vervolgens is gevraagd in hoeverre de respondent de andere partij als een professionele en betrouwbare partner beschouwde.

Toegankelijkheid verwijst naar de mate waarin de adviseur en de ontvanger laagdrempelig contact met elkaar kunnen opnemen. Aan de respondenten van beide partijen is gevraagd hoe zij contact opnemen en in hoeverre zij dat contact als laagdrempelig ervaren.

4.5.2 Werkwijze

De werkwijze bestaat uit drie indicatoren, afstemming, timing en nazorg.

Afstemming verwijst naar de mate waarin vooraf duidelijk is welke onderwerpen in het adviestraject centraal staan en wat er met het advies moet gebeuren. Het gesprek over de werkwijze opende eerst met de vraag wat de respondenten van de andere partij verwachten. Die vraag is gesteld om te peilen hoe de respondent zelf naar de samenwerking kijkt, voordat het

gesprek overgaat op hun oordeel over de afstemming van de werkwijze. Door open te beginnen stuurt de vraag het antwoord niet en komt eerst naar voren wat de respondent zelf belangrijk vindt. Daarna is gevraagd hoe zij de afstemming van de werkwijze beoordelen, waarop dat is gebaseerd en wat voor effect dat had op het adviesproces.

Timing verwijst naar het moment waarop de VR in het adviestraject betrokken wordt. Aan beide partijen is gevraagd op welk moment zij passend vinden dat de VR in het proces betrokken wordt. Bovendien is aan de adviseurs van de VR gevraagd hoe zij het moment van betrokkenheid in de praktijk hebben ervaren.

Nazorg verwijst naar het contact nadat het advies is uitgebracht. Beide partijen kregen eerst de vraag of er na het advies nog contact of terugkoppeling was. Vervolgens is gevraagd of zij daarmee tevreden waren en of zij daarin verbeterpunten zagen.

4.5.3 Adviesproduct

Het adviesproduct bestaat uit drie indicatoren, grondigheid, bruikbaarheid en de ontvangergerichtheid. De evaluatie van het adviesproduct steunt op de zienswijze van de gemeente, omdat de gemeente de ontvanger van het advies is en daarmee de partij is die de kwaliteit van het advies kan beoordelen. De adviseurs van de VR zijn gevraagd hoe de adviezen onderbouwd en vormgegeven worden. Op deze manier geeft de gemeente het oordeel en licht de VR de keuzes voor de benadering van het adviesproduct toe.

Grondigheid verwijst naar de mate waarin de gemeente het advies als inhoudelijk degelijk onderbouwd ervaart. De gemeentelijke respondenten kregen de vraag wat zij van de onderbouwing van de adviezen vinden, zoals bij afstanden in planregels. De adviseurs van de VR zijn gevraagd hoe de adviezen onderbouwd worden.

Bruikbaarheid verwijst naar de mate waarin het advies bruikbaar is voor de gemeente. De gemeentelijke respondenten kregen eerst de vraag of zij zelf nog veel werk hadden aan de toepassing van het advies. Vervolgens is gevraagd of ze de adviezen bruikbaar vinden. De adviseurs van de VR zijn gevraagd waar zij bij het opstellen rekening mee houden om het advies bruikbaar te maken.

Ontvangergerichtheid verwijst naar de mate waarin de gemeente ervaart dat het advies aansluit op haar behoeften. De gemeentelijke respondenten kregen de vraag of de adviezen aansluiten op wat zij vragen. Vervolgens is gevraagd hoe zij dit beoordelen. De adviseurs van de VR zijn gevraagd of zij het advies op de gemeente afstemmen en op welke manier zij dat doen.

4.6 Methoden voor de data-analyse

De transcripten zijn gecodeerd met een codeboom die is opgebouwd uit de begrippen, dimensies en indicatoren van de operationalisatie (Bijlage 7). Het coderen is uitgevoerd in het programma ATLAS.ti, dat alle fragmenten per indicator ordent, waardoor de codes gemakkelijk te herleiden zijn voor de analyse. Het coderingsproces verliep in drie fasen. In de eerste fase zijn uitspraken in de transcripten regel voor regel gelabeld met de codes. Een fragment kreeg een code wanneer het een oordeel over een indicator bevatte. In de tweede fase zijn de gecodeerde fragmenten per indicator nagelopen en is een codering aangepast wanneer een fragment beter bij een andere indicator paste. In de derde fase zijn de fragmenten per casus geordend onder de drie dimensies. De analyse verliep daarna in twee stappen. Eerst zijn de oordelen over de indicatoren met elkaar vergeleken. Per indicator is nagegaan hoe het onderdeel over de drie casussen beoordeeld is, waarop dit oordeel was gebaseerd en waarin de casussen van elkaar verschilden. Vervolgens is geanalyseerd welke oordelen over de verschillende dimensies met elkaar samenhangen. De bevindingen uit de analyse zijn ten slotte aan de respondent van het NIPV voorgelegd (Bijlage 3). De inzichten uit het expertinterview zijn in hoofdstuk 6 in de analyse toegevoegd op de plekken waarop zij betrekking hebben op een casusbevinding.

4.7 Scoretoekenning

In hoofdstuk 5 zijn de resultaten eerst per casus gepresenteerd in een lopende tekst. Vervolgens is voor elke casus een tabel opgesteld waarin de oordelen van de VR en de gemeente apart zijn samengevat. Deze oordelen zijn genoteerd in vijf gradaties. Een zeer positieve waardering (++) is toegekend wanneer de betrokken respondent of respondenten de indicator duidelijk positief beoordelen en geen inhoudelijk knelpunt noemen. Een positieve waardering (+) betekent dat het oordeel overwegend positief is, maar dat er ook een kanttekening of verbeterpunt is benoemd. Een gemengde waardering ($\pm$) is gebruikt wanneer zowel positieve als negatieve oordelen naar voren komen. Een negatieve waardering (–) betekent dat duidelijke knelpunten zijn genoemd, maar ook enkele positieve oordelen aanwezig zijn. Een zeer negatieve waardering (– –) is toegekend wanneer de indicator duidelijk negatief wordt beoordeeld en geen positieve elementen worden benoemd.

In hoofdstuk 6 zijn de resultaten per casus naast elkaar gelegd in tabel 5. Deze tabel kent één score per casus per indicator. Die score vat de oordelen van beide partijen samen. Deze tabel heeft drie gradaties: een positieve score (+) is toegekend wanneer zowel de VR als de gemeente een overwegend positief oordeel hebben gegeven. Een negatieve score (–) is

toegekend wanneer de VR en de gemeente overwegend een negatief oordeel hebben gegeven. Een '±' score staat voor een gemengd oordeel, wanneer zowel negatieve als positieve uitspraken met betrekking tot de indicator zijn gedaan. Voor het adviesproduct berust de score ook hier uitsluitend op het oordeel van de gemeente. De scores zijn een ordening van de resultaten, maar zijn niet leidend voor de analyse. De tabel biedt enkel een overzicht van de resultaten. Voor de analyse zijn de onderliggende argumenten en voorbeelden van de respondenten leidend.

4.8 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid is geborgd doordat een systematische en navolgbare werkwijze gehanteerd is. Ten eerste is er gewerkt met een semigestructureerde interviewleidraad waarin voor alle respondenten dezelfde thema's zijn vastgelegd. Dat vergroot de herhaalbaarheid en navolgbaarheid van het onderzoek. Ten tweede zijn alle interviews opgenomen en getranscribeerd, zodat de analyse kan steunen op de feitelijke uitspraken van respondenten en ieder oordeel daarnaar te herleiden is. Ten derde is peer debriefing in twee rondes toegepast. In de eerste ronde heb ik in een vroeg stadium van het coderen het codeerschema voorgelegd aan twee medestudenten, waarbij gezamenlijk is gereflecteerd op de vraag of de codes logisch voortkomen uit het theoretisch kader. In de tweede ronde heb ik in een later stadium één casusanalyse voorgelegd aan twee medestudenten, die de interpretaties van feedback hebben voorzien.

4.9 Validiteit

In kwalitatief onderzoek zijn drie soorten validiteit te onderscheiden: constructvaliditeit, interne validiteit en externe validiteit. Deze drie vormen van validiteit worden achtereenvolgens toegelicht.

4.9.1 Constructvaliditeit

De constructvaliditeit is op twee manieren geborgd. Ten eerste is elk criterium uit het theoretisch kader stapsgewijs vertaald naar de indicatoren en de bijbehorende interviewvragen. Op deze manier is de koppeling tussen een theoretisch begrip en de empirische observatie herleidbaar. Ten tweede zijn de interviewvragen opgesteld met behulp van L. van Leersum-Bekebrede. Van Leersum-Bekebrede is kwalitatief onderzoeker in de sociale wetenschappen

binnen het RIVM en heeft ervaring met het opstellen van interviews. Met haar heb ik gecontroleerd of de vragen de indicatoren daadwerkelijk uitvragen bij de respondenten.

4.9.2 Interne validiteit

De interne validiteit van dit onderzoek is op drie manieren geborgd. Ten eerste heb ik binnen iedere casus bronnentriangulatie toegepast: per casus zijn zowel de adviseur van de VR als de betrokken ambtenaren van de gemeente geïnterviewd. Op deze manier ontstaat er een compleet beeld van het adviesproces, omdat beide organisaties ondervraagd zijn. Bovendien zijn de casusbevindingen voorgelegd aan een externe expert. Ten tweede heb ik member checks uitgevoerd. Ik ben mij ervan bewust dat respondenten bij een member check hun eerdere uitspraken kunnen nuanceren of aanpassen. Per casus is één samenvatting van de analyse van een transcript door de bijbehorende respondent ingezien. De member checks leidden niet tot aanpassingen aan de transcripten. Ten derde draagt de peer debriefing ook bij aan de interne validiteit, omdat twee medestudenten mijn interpretaties als buitenstaander hebben beoordeeld. Een beperking van de interne validiteit is dat de resultaten enkel op interviewdata steunen. Methodentriangulatie via een documentenanalyse was binnen dit onderzoek niet mogelijk, omdat geen van de onderzochte gemeenten een vastgesteld omgevingsplan heeft waarin de doorwerking van de adviezen te toetsen is. De bronnentriangulatie en de member checks kunnen deze beperking voor een deel ondervangen, omdat de oordelen van beide partijen afzonderlijk zijn verzameld en gecontroleerd.

4.9.3 Externe validiteit

Het aantal respondenten bestaat uit elf personen. Dat aantal is gevormd door het onderzoeksontwerp, dat de medewerking van zowel de gemeente als de VR in dezelfde regio vereist. De drie onderzochte adviesprocessen zijn daarom geen statistische afspiegeling van alle adviesprocessen tussen VR's en gemeenten. De waarde van het onderzoek ligt daarom in de analytische generalisatie. Dat sluit niet uit dat de bevindingen bruikbaar kunnen zijn voor de adviesprocessen buiten dit onderzoek. Alle VR's en gemeenten werken namelijk binnen dezelfde wettelijke context waardoor de bevindingen ook buiten de onderzochte casussen toepasbaar kunnen zijn. Tegelijkertijd blijft een deel van de bevindingen verbonden aan de casussen zelf. Zo zijn de bevindingen over de adviesrelatie verbonden aan de individuele ervaringen van de respondenten in dit onderzoek. Het expertinterview met het NIPV biedt

echter een landelijk referentiekader waarmee beoordeeld kan worden of de casusbevindingen ook daarbuiten herkenbaar zijn.

Hoofdstuk 5. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten uit de empirische data gepresenteerd. De resultaten zijn eerst per casus gepresenteerd. Per casus zijn de resultaten uitgewerkt langs de drie dimensies van het evaluatiemodel dat is uitgewerkt in hoofdstuk 4. Met dit hoofdstuk wordt deelvraag IV beantwoord.

5.1 Resultaten Casus 1

5.1.1 Casusbeschrijving

Casus 1 betreft het adviesproces tussen de VR Fryslân en de gemeente Leeuwarden. Drie respondenten zijn voor deze casus gesproken. Vanuit de gemeente Leeuwarden zijn dat een adviseur omgevingskwaliteit (C1_GM_01) en een strategisch adviseur ruimtelijke ordening (C1_GM_02). Vanuit de VR Fryslân is gesproken met de beleidsadviseur risicobeheersing en planvorming (C1_VR_01). De respondent van de VR was tevens de projectleider van een pilot-traject voor het omgevingsplan voor het buitengebied waaraan binnen de gemeente Leeuwarden is gewerkt. C1_GM_02 was bij dit pilot-traject betrokken. C1_GM_01 was niet bij het pilot-traject betrokken en is voornamelijk betrokken bij de doorgaande adviezen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (vanaf nu: BOPA's). De gemeente Leeuwarden heeft op het moment van dit onderzoek nog geen vastgesteld omgevingsplan. Het pilot-traject is namelijk afgesloten als leertraject en wordt opnieuw gestart.

5.1.2 Adviesrelatie

Vertrouwen

De adviseur van de VR benoemt dat de relatie met de gemeente Leeuwarden goed is en stelt dat de relatie met de gemeente professioneel en betrouwbaar is. In het pilot-traject was de gemeente 'de eerste die belde' toen het omgevingsplan werd opgepakt, wat deze respondent waardeert.

C1_GM_01 is in de hoofdmoot ook positief over de adviesrelatie. Deze respondent benoemt de relatie als betrouwbaar en professioneel. Tegelijkertijd wijst deze respondent op een incident waarin adviseurs druk hebben uitgeoefend op gemeentelijke collega's, omdat de VR een kritische zienswijze had op een ontwikkelingsproject van de gemeente. Deze respondent stelt dat de relatie over het algemeen professioneel en betrouwbaar is, maar dat zo'n

incident het vertrouwen kan schaden. Zo lag de drempel om contact op te nemen tijdelijk hoger na de zienswijze van de VR op het ontwikkelingsproject: “Daarna loop je niet meer zo vrijblijvend naar de brandweer toe.”

C1_GM_02 beoordeelt de VR als een professionele en betrouwbare partner en waardeert de proactieve houding die zij toont bij nieuwe risico's. Tijdens het bespreken van dit onderwerp stelt deze respondent dat hij het idee heeft dat de VR soms verder adviseert dan wettelijk kan. Deze respondent stelt overigens niet dat dit de relatie schaadt, omdat de gemeente dan simpelweg afwijkt van het advies. De indicator vertrouwen wordt door alle drie de respondenten binnen deze casus positief beoordeeld. Er moet echter een kanttekening geplaatst worden bij de indicator na de zienswijze van de VR op het ontwikkelingstraject.

Toegankelijkheid

De VR werkt met vaste adviseurs per gemeente en zet in op persoonlijke relaties. Volgens deze respondent is de drempel om contact op te nemen met de andere partij daardoor laag. Zo wordt gesteld dat de gemeente en de VR elkaars telefoonnummers hebben, zodat zij elkaar bij vragen gemakkelijk kunnen bereiken. Dit beeld wordt bevestigd door de gemeentelijke respondenten. C1_GM_01 benoemt het contact als gemakkelijk en benadrukt de laagdrempeligheid van het contact, waardoor het gemakkelijk is om over onderwerpen te praten. Ook C1_GM_02 bevestigt dit beeld en stelt dat een telefoontje “altijd snel gepleegd is”.

5.1.3 Werkwijze

Afstemming

Op de indicator afstemming noemt de adviseur van de VR het pilot-traject als het ideale voorbeeld, omdat de gemeente al bij de VR kwam zonder dat er iets vaststond, waardoor de verwachtingen en rollen van tevoren duidelijk afgestemd konden worden. Deze respondent schetst voor de doorgaande adviseringen hetzelfde beeld.

De gemeentelijke respondenten erkennen dat de afstemming van verwachtingen en rollen voor het omgevingsplantraject duidelijk was. In de doorgaande adviseringen is hun zienswijze anders. C1_GM_01 stelt dat het soms onduidelijk is wat zij van de VR kunnen verwachten in de doorgaande adviezen, waardoor ongevraagde adviezen voor onduidelijkheden kunnen zorgen, zoals bij de zienswijze van de VR op het ontwikkelingstraject. C1_GM_02 kan hier geen uitspraak over doen in de functie die de respondent bekleedt. Op de indicator afstemming wordt het pilot-traject positief beoordeeld. In de doorgaande adviezen wordt deze

kritischer beoordeeld.

Timing

Timing wordt door geen van de respondenten als knelpunt aangemerkt. C1_VR_01 maakt een onderscheid tussen verschillende projecten. Bij het omgevingsplan wordt de VR namelijk vroeg betrokken en bij BOPA's wanneer het conceptplan er ligt. De adviseur noemt het moment waarop de VR betrokken wordt in de processen als passend.

De gemeentelijke respondenten zien op dit thema geen knelpunt. C1_GM_01 ziet timing niet als een knelpunt of verbeterpunt. C1_GM_02 geeft expliciet aan op dit onderwerp geen uitspraak te kunnen doen, omdat hij geen zicht heeft op de doorlooptijden en pas aanhaakt op het moment dat er in een dossier een probleem speelt.

Nazorg

De oordelen over nazorg zijn verdeeld. C1_VR_01 erkent namelijk dat de nazorg op adviezen de afgelopen jaren is afgenomen. Hij is van plan dit weer op te voeren, waarbij de VR per kwartaal terugkijkt op de adviezen. Sommige adviespunten verdwijnen namelijk uit beeld.

Respondent C1_GM_01 heeft geen zicht op de terugkoppeling vanuit de gemeente, maar stelt dat dit de onduidelijkheid bij adviezen kan verminderen. Tegelijkertijd ervaart C1_GM_01 dat er niet meer contact hoeft te zijn na de adviezen. C1_GM_02 stelt dat terugkoppeling wel plaatsvindt, maar niet middels gestructureerde momenten. Deze respondent bevestigt dat de terugkoppeling door de VR goed ontvangen wordt en dat een toename in nazorg niet noodzakelijk wordt geacht. Concluderend zien de respondenten van de gemeente nazorg niet als een zwakke schakel. De respondent van de VR ervaart nazorg wél als een zwakke schakel en verbeterpunt in het proces.

5.1.4 Adviesproduct

Grondigheid

De adviseur van de VR stelt dat zijn VR met landelijke handreikingen werkt en bij de adviezen scenario-onderbouwingen levert. Voordat het advies verstuurd wordt, hanteert deze VR een vierogentoets om de kwaliteit van het advies te waarborgen. De gemeentelijke respondenten herkennen deze aspecten en stellen dat de adviezen grondig zijn.

Bruikbaarheid

De respondent van de VR is gevraagd hoe hij de adviezen bruikbaar maakt. Daarop antwoordt hij dat de VR Fryslân een set planregels van vijftig pagina's heeft opgesteld. Deze gestandaardiseerde set van planregels is in het pilot-traject met Leeuwarden gebruikt. Deze respondent stelt dat de achterliggende gedachte is dat het advies hier bruikbaarder van wordt, omdat de drempel voor implementatie van de adviezen hierdoor lager ligt. C1_GM_01 en C1_GM_02 verwijzen niet naar deze regelset. C1_GM_01 ervaart in de doorgaande adviezen juist het tegendeel. C1_GM_01 vertelt dat het soms onduidelijk is wat er met de adviezen moet gebeuren. Zo geeft deze respondent aan: “Geef een doel aan als je een uitspraak ergens aan doet.” C1_GM_02 verwoordt hetzelfde soort verwachting. De gemeente is voor hem namelijk de klant van de VR en de adviesvorm zou daarop moeten aansluiten. Dat loopt over het algemeen goed, stelt deze respondent.

Ontvangergerichtheid

De adviseur van de VR is gevraagd hoe het advies ontvangergericht wordt gemaakt. De adviseur stelt dat het doel van het advies is om de gemeente in staat te stellen om geïnformeerde bestuurlijke keuzes te maken, ongeacht of de gemeente afwijkt van het advies. Daarnaast wordt gestuurd op compacte adviesvormen; een advies omvat een korte brief van enkele pagina's, zonder uitgebreide bijlagen. Deze respondent stelt dat uit ervaring blijkt dat de gemeente daarmee in de praktijk beter uit de voeten kan.

C1_GM_02 stelt dat het advies moet passen binnen de bredere afwegingskaders van de gemeente en dat dat in de praktijk soms niet gebeurt. Deze respondent gaf een voorbeeld van een advisering over een proeftraject van Arriva met een trein die op waterstof rijdt. Dit ontwikkelingsproject had de VR in zijn beleving 'helemaal dichtgespijkerd' op het onderwerp veiligheid, terwijl het ging om één momentopname in een nagenoeg onbewoond industriegebied. Voor de gemeentelijke respondent ontbrak in dat advies de praktische afweging die het college nodig heeft om tot een besluit te komen.

C1_GM_01 zegt op dit thema dat zij in een politieke organisatie werken waarin keuzes gemaakt moeten worden. Deze respondent wenst daarom dat de adviezen toegespitst zijn op de plaatselijke context, mét een handelingsperspectief. Soms mist dat in de praktijk, stelt deze respondent. De gemeentelijke respondenten geven aan dat de adviezen niet altijd aansluiten op hun behoeften, waardoor deze indicator negatief scoort.

Tabel 2

De beoordeling van het adviesproces tussen de gemeente Leeuwarden en de VR Fryslân

Dimensie	Indicator	VR	Gemeente
Adviesrelatie	Vertrouwen	++	+
	Toegankelijkheid	++	++
Werkwijze	Afstemming van verwachtingen	+	±
	Timing	+	+
	Nazorg	–	+
Adviesproduct	Grondigheid		++
	Bruikbaarheid		±
	Ontvangergerichtheid		–

Omschrijving tabel 2: -- = zeer negatief; – = negatief; ± = gemengd; + = positief; ++ = zeer positief. Het oordeel over het adviesproduct berust uitsluitend op het oordeel van de gemeente; de cellen aan de zijde van de VR zijn daarom leeg.

5.2 Resultaten Casus 2

5.2.1 Casusbeschrijving

Casus twee betreft het adviesproces tussen VR Groningen en de gemeente Groningen. Voor deze casus zijn vier respondenten gesproken. Vanuit de gemeente Groningen is gesproken met een beleidsadviseur omgevingsveiligheid (C2_GM_01), een juridisch en planologisch adviseur (C2_GM_02) en een planjurist (C2_GM_03). Vanuit de VR Groningen is gesproken met de adviseur externe veiligheid die adviseert aan de gemeente Groningen (C2_VR_01). De gemeente Groningen werkt op het moment van dit onderzoek actief aan een omgevingsplan. C2_GM_01, C2_GM_02 en C2_GM_03 zijn alle drie in verschillende rollen bij dit traject betrokken.

5.2.2 Adviesrelatie

Vertrouwen

De gemeentelijke respondenten geven op de indicator vertrouwen een positieve zienswijze. Alle gemeentelijke respondenten beoordelen de adviesrelatie namelijk als betrouwbaar en

professioneel. Zo typeren zij de relatie als “collegiaal”. Deze respondenten stellen dat dit te danken is aan de persoonlijke contacten en bestaande samenwerkingsstructuren bij het beschrijven van de toegankelijkheid van het contact. De adviseur van de VR heeft een gemengd oordeel. Hij stelt expliciet dat de relatie met de gemeentelijke respondenten die in dit onderzoek ondervraagd zijn professioneel en betrouwbaar is. Deze respondent ervaart echter met projectontwikkelaars en vergunningverleners veel weerstand. Het vertrouwen in die afdelingen van de gemeente is laag. De vier respondenten in dit onderzoek behoren tot de eerste groep. Voor het deel van de gemeentelijke organisatie dat is geïnterviewd, zijn de zienswijzen van de VR en de gemeente gelijk. Er valt echter een kanttekening te plaatsen bij de zienswijze van de VR richting de projectontwikkelaars en vergunningverleners binnen de gemeente.

Toegankelijkheid

Op de indicator toegankelijkheid is het oordeel eenduidig positief. Alle respondenten verwijzen naar het laagdrempelige contact via mail en telefoon. Bij het laagdrempelige contact verwijzen alle respondenten ernaar dat dit te danken is aan het kennisplatform en de werkgroepen. Zo benoemt C2_GM_01 het kennisplatform waarin hij periodiek met collega's van de VR en andere ketenpartners zit. C2_GM_02 benoemt de regionale werkgroep waarin de gemeente en de VR samen aan het omgevingsplan werken. C2_GM_03 typeert het contact ook als laagdrempelig. Tegelijkertijd plaatst deze respondent daar een voorwaarde bij: “Er zit natuurlijk wel een kwetsbaarheid in, want je bent relatief afhankelijk van de persoon die je kent.”

C2_VR_01 investeert vanuit de VR actief in zichtbaarheid en probeert actief deel te nemen aan deze werkgroepen. Deze respondent verwijst ook naar het kennisplatform bij het bespreken van het laagdrempelige contact, waarbij de gemeente en de VR elkaar periodiek treffen. Deze respondent stelt ook dat het contact laagdrempelig is en dat het kennisplatform hieraan bijdraagt.

5.2.3 Werkwijze

Afstemming

Op de indicator afstemming hebben de VR en de gemeente eenzelfde positieve zienswijze. De gemeentelijke respondenten verwijzen bij het bespreken van dit thema naar het feit dat zij met de VR concreet aan tafel hebben gezeten via gezamenlijke sessies om vooraf vast te stellen op welke onderwerpen geadviseerd moet worden, waardoor afstemming positief beoordeeld is. C2_VR_01 schetst eenzelfde beeld, dat overeenkomt met dat van de gemeentelijke

respondenten. Ook verwijst hij naar de insteek om vooraf duidelijke afspraken te hebben over welk veiligheidsniveau ze willen hanteren. Deze respondent stelt dat dit eraan bijdraagt efficiënter en effectiever te werken: door vooraf af te stemmen op welke onderwerpen geadviseerd kan worden, is vooraf duidelijk wanneer de VR betrokken moet worden.

Timing

De indicator timing wordt verschillend beoordeeld. C2_GM_01 ervaart timing niet als een knelpunt en stelt dat de VR structureel tijdig wordt aangehaakt. C2_GM_02 ervaart de betrokkenheid bij het omgevingsplantraject als op tijd, maar bij concrete vergunningstrajecten soms als te laat. C2_GM_03 stelt dat hij de VR zo vroeg mogelijk wil betrekken, mits het conceptplan voldoende concreet is. Deze respondent stelt dat dat in de praktijk slaagt.

C2_VR_01 onderscheidt ‘te laat’ van ‘later’. Zo stelt deze respondent dat zij op tijd worden betrokken bij de ontwikkeling van het omgevingsplan. Bij grote projecten wordt de VR vaak laat betrokken, maar niet te laat. Bij vergunningverlening worden ze te laat betrokken.

Nazorg

Op het thema nazorg is het beeld gedifferentieerd. C2_GM_02 erkent dat de borging van adviezen niet altijd zichtbaar is en stelt: “Die worden wel of niet in het plan opgenomen en daar zien of horen we niks meer van terug.” Deze respondent bevestigt daarna dat hij nazorg als een zwakke schakel in het proces ziet. Vervolgens stelt hij dat hij als beleidsdoel heeft dit te verbeteren. C2_GM_01 sluit hier indirect bij aan: hij wijst weliswaar op een formeel nazorgmechanisme via de omgevingstafels waar de VR aanwezig is om de verwerking van haar advies te beoordelen, maar merkt op dat een gestructureerde terugkoppeling daarna ontbreekt, terwijl deze als 'heel erg gewenst' wordt beschouwd. C2_GM_03 schetst een ander beeld; volgens deze respondent vindt vervolcontact in voldoende mate plaats binnen de bestaande relatie en is er voldoende ruimte voor reflectie. Op deze indicator wordt nazorg binnen de gemeentelijke organisatie overwegend als verbeterpunt benoemd.

C2_VR_01 differentieert zijn oordeel op dit onderwerp naar adviestype. Bij stevige adviezen is het VR-advies vaak op tijd aanwezig aan het begin van een traject, waardoor er vervolcontact is en dus ruimte is voor terugkoppeling op de adviezen. Bij simpelere adviezen wordt ook geen vervolg verwacht. De adviseur ziet niet dat er meer contact of reflectie nodig is op de adviezen.

5.2.4 Adviesproduct

Grondigheid

De gemeentelijke respondenten stellen dat de adviezen zeer grondig zijn, omdat de VR haar adviezen baseert op landelijke wetgeving en over de benodigde expertise beschikt. C2_VR_01 probeert zijn adviezen zo grondig mogelijk te maken door de adviezen te standaardiseren om de uniformiteit en voorspelbaarheid van de adviezen te behouden. Het oordeel van alle gemeentelijke respondenten is positief.

Bruikbaarheid

Op de indicator bruikbaarheid is de gemeentelijke zienswijze uiterst positief. C2_GM_02 vertelt dat de VR conceptplanregels aanlevert in zijn adviezen. C2_GM_03 is tevreden over de “regels aan de voorkant”, waarmee de respondent doelt op de kant-en-klare planregels die bij de adviezen worden gegeven. C2_GM_01 typeert de adviezen eveneens als bruikbaar en stelt dat deze in de regel direct over te nemen zijn. Hij verwijst bij bruikbaarheid naar de standaardisering van de adviezen en vermeldt dat het daardoor geen “lapjesdeken-karakter” heeft.

C2_VR_01 beschrijft dat zijn benadering een bewuste keuze is. Hij vertelt dat de adviezen in een ‘praatdocumentje’ geleverd worden waarin alle relevante onderwerpen, de daarbij behorende (beleids)keuzes voor de gemeente en de voorbeeldplanregels staan opgeschreven. Daardoor erkennen de gemeentelijke respondenten dat het advies bruikbaar is.

Ontvangergerichtheid

Bij het bespreken van dit thema beschrijft C2_VR_01 dat zijn rol is om de gemeente in staat te stellen om een geïnformeerde bestuurlijke keuze te maken, ook wanneer die afwijkt van het advies dat zij geven. Bovendien stemt hij het advies af op de “bandbreedte” van de gemeente: in een grote stad, waar de ruimte beperkter is, hanteert hij een lager veiligheidsniveau dan het niveau dat in kleinere gemeenten haalbaar zou zijn. C2_GM_02 erkent dat de VR maatwerk levert en wijst op het begrip dat de VR toont voor de bestuurlijke context van de gemeente. C2_GM_03 voegt hieraan toe dat de VR in haar advies rekening houdt met de gemeentelijke opdracht tot beleidsarme overgang onder de Omgevingswet en begrip toont voor de bestuurlijke context van de gemeente. C2_GM_01 beschrijft dat de gemeente in een zoektocht naar oplossingen er altijd met de VR uitkomt.

Tabel 3*Beoordeling van het adviesproces tussen VR Groningen en gemeente Groningen*

Dimensie	Indicator	VR	Gemeente
Adviesrelatie	Vertrouwen	±	++
	Toegankelijkheid	++	+
Werkwijze	Afstemming van verwachtingen	++	++
	Timing	+	+
	Nazorg	++	±
Adviesproduct	Grondigheid		++
	Bruikbaarheid		++
	Ontvangergerichtheid		++

Omschrijving tabel 3: -- = zeer negatief; - = negatief; ± = gemengd; + = positief; ++ = zeer positief. Het oordeel over het adviesproduct berust uitsluitend op het oordeel van de gemeente; de cellen aan de zijde van de VR zijn daarom leeg.

5.3 Resultaten Casus 3

5.3.1 Casusbeschrijving

Deze casus betreft de adviesprocessen tussen de gemeente Venray en de VR Limburg-Noord. Vanuit de gemeente Venray is gesproken met een jurist ruimtelijke ordening (C3_GM_01) en met een beleidsmedewerker ruimtelijke ordening en milieu (C3_GM_02). Vanuit de VR is gesproken met een adviseur risicobeheersing en omgevingsveiligheid. Deze respondent adviseert binnen de regio Limburg-Noord op het gebied van omgevingsveiligheid en industriële veiligheid. De gemeente Venray werkt op het moment van dit onderzoek aan de ontwikkeling van een omgevingsplantraject voor de woongebieden.

5.3.2 Adviesrelatie

Vertrouwen

Op de indicator vertrouwen is het beeld eenduidig positief. C3_GM_01 stelt dat de relatie met de adviseurs van de VR getypeerd kan worden als “collega's in een ander gebouw”. Beide gemeentelijke respondenten stellen dat de relatie professioneel en betrouwbaar is. Dit beeld wordt bevestigd door de adviseur van de VR. Deze adviseur stelt dat de samenwerking met de gemeente goed verloopt en schrijft dit toe aan de professionele en betrouwbare relatie. Zo waardeert deze respondent dat hij altijd serieus genomen wordt door de gemeente. De indicator vertrouwen wordt op basis van deze uitspraken positief beoordeeld.

Toegankelijkheid

Beide gemeentelijke respondenten stellen dat zij laagdrempelig contact hebben met de VR. Dat contact loopt in de regel via telefoon en mail met een vaste contactpersoon bij de VR. C3_VR_01 bevestigt dit beeld en verwijst naar de korte lijnen met de gemeente. Volgens deze respondent kennen de partijen elkaar en weten zij elkaar gemakkelijk te vinden.

Een aandachtspunt bij deze indicator is dat het eerdere structurele overleg over externe veiligheid is verwaterd. De gemeentelijke respondenten signaleren dat het netwerkoverleg met EV-specialisten niet meer structureel wordt gebruikt. C3_VR_01 bevestigt dat er op dit moment geen vast overleg met gemeenten over omgevingsveiligheid is. Volgens deze respondent bestond er eerder wel een informeel provinciaal overleg met EV-specialisten van gemeenten, de VR en de omgevingsdienst. C3_GM_01 stelt dat structurele periodieke overlegmomenten in opbouw zijn. De toegankelijkheid wordt op basis van deze uitspraken positief beoordeeld, ondanks dat het structurele EV-netwerk is verwaterd.

5.3.3 Werkwijze

Afstemming

Op de indicator afstemming is het beeld overwegend positief. Op de indicator afstemming beschrijven de gemeentelijke respondenten dat zij een werkpraktijk hebben waarin zij de VR in een vroeg stadium betrekken, zodat er afstemming is over waarop geadviseerd wordt. De gemeentelijke respondenten stellen dat dit samenhangt met een geslaagd adviesproces. Tegelijkertijd erkennen de gemeentelijke respondenten dat er een spanning is. C3_GM_02 vertelt dat de VR streeft naar uniforme planregels die in het omgevingsplan opgenomen moeten worden, terwijl de gemeente eerst via een programma de beleidskeuzes wil verankeren.

Respondent C3_GM_02 stelt dat dit de gemeentelijke beleidsvrijheid bemoeilijkt.

C3_VR_01 bevestigt dat er procesafspraken en werkafspraken zijn gemaakt met gemeenten. Deze afspraken gaan over de manier waarop advies wordt gevraagd, de termijnen waarbinnen de VR adviseert en de deelname van de VR aan intake tafels en omgevingstafels. Deze respondent stelt dat hij hierdoor ervaart dat de verwachtingen duidelijk zijn. Dat de afstemming zo positief wordt beoordeeld is ook te danken aan het Digitaal Stelsel Omgevingswet volgens C3_VR_01. Via dit systeem kunnen gemeenten adviesverzoeken naar de VR doorzetten en kan de VR adviezen terugsturen. Volgens C3_VR_01 is dat een verbetering ten opzichte van de oude werkwijze via e-mail, omdat adviesverzoeken hierdoor zichtbaarder zijn voor de VR. Tegelijkertijd zit er een beperking aan deze afstemming. C3_VR_01 stelt dat de VR niet altijd precies weet welke aanvragen bij een gemeente binnenkomen. Sommige gemeenten leveren via dit systeem een volledige lijst van aanvragen, maar bij andere gemeenten is dat niet het geval.

Timing

Op de indicator timing is het oordeel ook overwegend positief. C3_GM_01 wenst dat de VR eerder in het proces wordt aangehaakt dan binnen de formele termijnen en koppelt dit aspect aan het belang om het verwaterde EV-overleg in een nieuwe vorm te herstellen. C3_GM_02 typeert de timing van de betrokkenheid van de VR als overwegend voldoende, maar wijst erop dat hiervoor voldoende interne expertise nodig is om EV-relevante onderwerpen tijdig te signaleren.

C3_VR_01 stelt dat hij verwacht dat de VR op tijd en zo vroeg mogelijk wordt betrokken. Volgens deze respondent gebeurt dat in de praktijk. Dat is te danken aan de intake tafels en omgevingstafels. Daar kunnen grotere initiatieven vooraf besproken worden, voordat een formele aanvraag wordt ingediend. Dat voorkomt dat de VR pas in beeld komt wanneer de proceduretermijn al loopt. Toch komt het volgens deze respondent ook voor dat de VR te laat wordt betrokken. Dat gebeurt vooral wanneer een initiatiefnemer direct een formele aanvraag indient zonder vooroverleg. Dan gaat de wettelijke termijn lopen en is er soms te weinig tijd om het plan nog goed aan te passen. Volgens C3_VR_01 kan dat gaan schuren, omdat de gemeente de vergunning dan niet graag weigert terwijl er nog wel knelpunten zijn. De timing wordt daarom positief beoordeeld. Vroegtijdige betrokkenheid blijft echter afhankelijk van de vraag of de VR voor de formele aanvraag wordt betrokken.

Nazorg

Op de indicator nazorg is het oordeel verdeeld. Vanuit de gemeente vindt na ontvangst van het advies in de regel geen gestructureerde terugkoppeling plaats. Respondent C3_GM_01 erkent dat er vanuit de VR wel behoefte is aan terugkoppeling, maar hier zelf niet aan toekomt. De reden hiervoor is dat terugkoppeling niet verplicht is, waardoor urgentere problemen voorrang krijgen op de werkagenda en dit aspect daardoor verwatert. C3_GM_02 beschrijft dat terugkoppeling plaatsvindt op het moment dat de gemeente in de implementatie tegen vragen aanloopt. Deze respondent ziet nazorg niet als een verbeterpunt.

C3_VR_01 schetst een positiever beeld. Volgens deze respondent ziet de VR tegenwoordig via het Digitaal Stelsel Omgevingswet wat de gemeente met het advies doet, omdat het besluit of de vergunning met de VR wordt gedeeld. Dat was vroeger minder zichtbaar. Daarnaast benoemt deze respondent de halfjaarlijkse voortgangsgesprekken met gemeenten. In die gesprekken bespreekt de VR hoe de samenwerking loopt, waar knelpunten zitten en wat partijen van elkaar verwachten. Bij urgente dossiers vindt nazorg volgens deze respondent direct plaats, omdat een lastig dossier niet kan wachten tot een periodiek gesprek. De nazorg wordt vanuit de VR dus positief beoordeeld. Vanuit de gemeente is het oordeel gemengder. Dat betekent dat nazorg binnen deze casus als een verdeeld punt wordt beoordeeld.

5.3.4 Adviesproduct

Grondigheid

De indicator grondigheid is positief beoordeeld. C3_GM_01 ervaart dat de adviezen zeer degelijk onderbouwd zijn. Omdat C3_GM_02 al lang in het vak zit, vertelt deze respondent dat de grondigheid van de adviezen zich de afgelopen jaren positief heeft ontwikkeld. In het verleden waren adviezen namelijk slecht onderbouwd, zoals bij scherfwerend glas. Grondigheid is voor de gemeentelijke respondenten daarom ook geen knelpunt.

De respondent van de VR is gevraagd hoe de adviezen onderbouwd en opgesteld worden. De VR Limburg-Noord heeft samen met de omgevingsdienst een handreiking externe veiligheid opgesteld. Deze handreiking ondersteunt gemeenten bij het beoordelen en borgen van externe veiligheid in omgevingsplannen. Daarnaast werkt de VR met regionale kaders die de onderbouwing van adviezen ondersteunen.

Bruikbaarheid

Op de indicator bruikbaarheid stellen beide gemeentelijke respondenten dat de adviezen zeer bruikbaar zijn. C3_GM_01 stelt namelijk dat de gemeente in de regel niet van het VR-advies

afwijkt. Deze respondent verwijst hierbij naar de verantwoordelijkheden die zij als gemeente dragen, omdat het afwijken van een advies van een autoriteit waar de expertise ligt bij een latere bevraging, na een incident, lastig te verdedigen is. C3_GM_02 voegt hieraan toe dat een advies dat de gemeente naast zich legt, voer is voor appellanten bij een beroepsprocedure. Daarnaast verwijzen de gemeentelijke respondenten ernaar dat de door de VR Limburg-Noord opgestelde handleidingen voor externe veiligheid zeer bruikbaar zijn voor het implementeren van de adviezen. C3_GM_02 stelt dat dit document “slim” is: de gemeente kan een passage uit het document overnemen in de eigen beleidsformulering voor bijvoorbeeld omgevingsplannen, terwijl de VR op deze wijze niet voor elke gemeente afzonderlijk een uniek document hoeft op te stellen.

C3_VR_01 bevestigt dat deze handreikingen zijn opgesteld om gemeenten te ondersteunen. Deze respondent heeft echter geen beeld van de mate waarin dit document gebruikt wordt door gemeenten. C3_VR_01 stelt dat deze handreikingen alleen voor BOPA's gebruikt worden. Desondanks wordt de bruikbaarheid van het adviesproduct positief beoordeeld.

Ontvangergerichtheid

Op de indicator ontvangergerichtheid wijzen de gemeentelijke respondenten op de “bestuurlijke verteerbaarheid” van het advies. C3_GM_02 beschrijft dat externe veiligheid “één van de bestuurlijke hobbels” is die genomen moeten worden voordat een ruimtelijke ontwikkeling gerealiseerd kan worden. Daarbij stelt deze respondent dat een advies dat geen realiseerbare uitweg biedt in de praktijk niet werkt. Hij beschrijft dat de VR altijd bereid is mee te denken hoe de adviezen wel realiseerbaar gemaakt kunnen worden voor de context waarin hij fungeert. Respondent C3_GM_01 typeert het advies als “meteen bruikbaar” en stelt dat daarbij voldoende ruimte moet overblijven om kleine aanpassingen door te voeren. Deze respondent verwijst expliciet naar de bereidheid van de VR om pragmatisch om te gaan met adviezen die realiseerbaar zijn binnen de bestuurlijke context van de gemeente. Dat waardeert deze respondent.

C3_VR_01 bevestigt dat de gemeente autonoom is in de manier waarop zij het omgevingsplan inricht. Volgens deze respondent bepaalt de gemeente zelf de hoofdstukindeling en het type planregel dat zij wil gebruiken. De VR probeert daarop aan te sluiten door niet alles in planregels te willen vertalen en daarbij ook te werken met beleidsdocumenten waar gemeenten in het omgevingsplan naar kunnen verwijzen. De indicator ontvangergerichtheid wordt op basis van deze uitspraken positief beoordeeld.

Tabel 4*Beoordeling van het adviesproces tussen VR Limburg-Noord en gemeente Venray*

Dimensie	Indicator	VR	Gemeente
Adviesrelatie	Vertrouwen	++	++
	Toegankelijkheid	+	+
Werkwijze	Afstemming van verwachtingen	+	+
	Timing	+	+
	Nazorg	+	±
Adviesproduct	Grondigheid		++
	Bruikbaarheid		++
	Ontvangergerichtheid		++

Omschrijving tabel 4: -- = zeer negatief; - = negatief; ± = gemengd; + = positief; ++ = zeer positief. Het oordeel over het adviesproduct berust uitsluitend op het oordeel van de gemeente; de cellen aan de zijde van de VR zijn daarom leeg.

Hoofdstuk 6. Analyse

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van de drie casussen met elkaar vergeleken en verbonden aan het theoretisch kader. Eerst wordt per dimensie onderzocht welke overeenkomsten en verschillen tussen de casussen naar voren komen. Daarna wordt geanalyseerd hoe de adviesrelatie, de werkwijze en het adviesproduct in de praktijk met elkaar samenhangen. De inzichten uit het expertinterview zijn opgenomen waar zij betrekking hebben op de resultaten. Daarmee wordt in dit hoofdstuk deelvraag V beantwoord.

Tabel 5

Resultatenoverzicht van de drie casussen

Dimensie	Indicator	Casus 1	Casus 2	Casus 3
Adviesrelatie	Vertrouwen	+	±	+
	Toegankelijkheid	+	+	+
Werkwijze	Afstemming van verwachtingen	±	+	+
	Timing	+	+	+
	Nazorg	±	±	±
Adviesproduct	Grondigheid	+	+	+
	Bruikbaarheid	±	+	+
	Ontvangergerichtheid	–	+	+

Omschrijving tabel 5: – = overwegend negatief; ± = gemengd; + = overwegend positief. De score per casus vat de oordelen van beide actoren samen; voor het adviesproduct berust de score uitsluitend op het oordeel van de gemeente.

6.1 Resultatenanalyse

6.1.1 Adviesrelatie

De adviesrelatie wordt in de drie casussen overwegend positief beoordeeld. Enkel de VR geeft in casus 2 een gemengd oordeel over vertrouwen, omdat de relatie verschilt tussen de afdelingen van de gemeente. De overige respondenten van zowel de VR als de gemeente stellen dat de relatie zowel professioneel als betrouwbaar is en dat zij het onderlinge contact als laagdrempelig ervaren. Dat sluit aan bij het uitgangspunt dat beleidsadvies meer is dan enkel kennisoverdracht; de interactie tussen de adviseur en de ontvanger maakt zelf ook onderdeel uit van het advieswerk (Vesely, 2017, pp. 144–146). De resultaten bevestigen dat een goede adviesrelatie het gemakkelijker maakt om vragen te stellen, onduidelijkheden te bespreken en kennis te delen (Oliver et al., 2014, p. 4).

Er is een koppeling te maken tussen de indicator vertrouwen en toegankelijkheid. Zo heeft de zienswijze van de VR in casus 1 op het ontwikkelingstraject zowel het gevoel van vertrouwen als de bereidheid om contact op te nemen, tijdelijk verlaagd. Dat laat zien dat er een koppeling te maken is tussen de indicatoren vertrouwen en toegankelijkheid. Zodra het vertrouwen onder druk komt te staan, wordt het laagdrempelige contact minder vanzelfsprekend. Connaughton (2025) beschrijft dat vertrouwen tussen beleidsmakers belangrijk is voor de kwaliteit van het adviesproces (p. 296). Zodra het vertrouwen wegvalt, verandert ook de bereidheid om te communiceren met de andere partij.

De casussen tonen verschillende vormen waarin de adviesrelatie tot stand komt. De positieve beoordeling van de adviesrelatie is vooral te danken aan de vaste contactpersonen, de korte lijnen, de werkgroepen en de professionele erkenning tussen de actoren. De adviesrelatie wordt dus positiever beoordeeld wanneer er overlegstructuren zijn. Deze bevinding is ook besproken in het expertinterview. De expert stelt dat de adviestaak van de VR wettelijk zwak verankerd is, waardoor een deel van het proces rust op de relationele factoren zoals de relatie tussen de adviseur en de ontvanger. Het grote belang van een adviesrelatie in de casussen hangt dus mede samen met de wettelijke verankering van de VR. De expert stelt dat de zwakke wettelijke verankering ervoor zorgt dat het advieswerk persoonsgebonden is, waardoor lokaal grote verschillen zijn in hoe VR's de adviseringen benaderen.

6.1.2 Werkwijze

De beoordeling van de werkwijze is minder uniform dan de adviesrelatie. De voorkant van het proces wordt in de casussen 2 en 3 positief beoordeeld. Partijen weten elkaar vroeg te vinden en stemmen vooraf af waar het advies over moet gaan. In casus 1 is dit echter het minst sterk georganiseerd, waardoor het voor de gemeente soms onduidelijk is wat ze van de VR kunnen verwachten. Dit is in casus 2 juist sterk georganiseerd. De gemeente en de VR zitten voorafgaand aan de processen aan tafel om afspraken te maken over de onderwerpen en het veiligheidsniveau waarop de VR moet adviseren. Beide partijen in deze casus stellen dat de afstemming vooraf over de te adviseren onderwerpen ervoor zorgt dat de werkwijze goed verloopt. Dit sluit aan op de inzichten van Bekkers et al. (2004), die benadrukken dat de afstemming over de vraag, de werkwijze en het gebruik van het advies een belangrijke succesfactor is voor het adviesproces (p. 41).

Timing wordt positief beoordeeld zolang het advies op een moment in het proces komt waarop de gemeente het veiligheidsadvies kan meenemen in de bestuurlijke afweging. Zodra het advies binnenkomt wanneer de formele procedure al loopt, wordt het vaak lastig om nog bij te sturen. Wanneer veiligheidsrisico's te laat in het proces aan bod komen, kan een verantwoorde bestuurlijke afweging niet gemaakt worden. Dat sluit aan bij Bekkers et al. (2004) die timing beschrijven als een belangrijk aspect voor een succesvol adviesproces (p. 49). Het advies moet landen op het moment waarop de ontvanger er nog iets mee kan doen. De resultaten uit casus 2 laten zien dat vroegtijdige betrokkenheid van de VR samenhangt met een bruikbaar advies, omdat de gemeente dan nog de tijd heeft om de adviseringen mee te wegen in de besluitvorming.

De achterkant van het proces is zwakker beoordeeld. De terugkoppeling na het uitbrengen van het advies is in alle drie de casussen minder stevig georganiseerd. In casus 1 ziet vooral de VR de afgenomen nazorg als verbeterpunt, terwijl de gemeentelijke respondenten geen behoefte hebben aan meer nazorg nadat de adviezen gegeven zijn. In casus 2 en 3 is dat beeld juist omgekeerd. Daar willen de gemeenten juist meer zicht op nazorg na de adviezen, terwijl de adviseurs het huidige niveau van nazorg voldoende vinden. De rode draad door de drie casussen heen is dat nazorg overwegend als verbeterpunt gesignaleerd wordt. Bekkers et al. (2004) benadrukken dat nazorg een belangrijk aspect is, omdat adviesprocessen niet stoppen na het uitbrengen van het advies (p. 48). De resultaten bevestigen dat.

6.1.3 Adviesproduct

Het adviesproduct wordt verschillend beoordeeld. Met name in casus 1 verschilt de beoordeling van het adviesproduct ten opzichte van de andere casussen. De grondigheid van het advies wordt echter in alle drie de casussen positief beoordeeld. Gemeenten ervaren namelijk dat de adviezen inhoudelijk degelijk onderbouwd zijn. Dat past bij de theorie dat een advies een degelijke redenering en kennisbasis moet bevatten (Bekkers et al., 2004, pp. 38–41). De VR's in dit onderzoek hebben die inhoudelijke basis goed op orde. Toch is grondigheid op zichzelf niet genoeg. Casus 1 laat dat het best zien. De adviezen worden daar als grondig beoordeeld, terwijl de bruikbaarheid en de ontvangergerichtheid minder positief worden beoordeeld. Gemeentelijke respondenten missen soms een helder doel en een handelingsperspectief bij de adviseringen. Een inhoudelijk grondig advies is dus niet automatisch een bruikbaar advies.

In casussen 2 en 3 is het adviesproduct positiever beoordeeld. In casus 2 levert de VR een advies in de vorm van een “praatdocument” met onderwerpen, waarin de beleidskeuzes die daarbij behoren toegelicht worden. Daarnaast levert deze adviseur meerdere voorbeeldplanregels in het document. Het ‘praatdocument’ wordt door de gemeente ervaren als een zeer bruikbaar adviesproduct. De gemeente geeft aan dat zij de inhoud daardoor niet zelf hoeft te vertalen naar beleidsformuleringen of planregels. Het ‘praatdocument’ van het adviesproduct in casus 2 kan de hoge bruikbaarheid maar voor een deel verklaren. De afspraken die in casus 2 over het veiligheidsniveau zijn gemaakt, kunnen daar evenzeer aan bijdragen. In casus 2 is namelijk vastgelegd welk veiligheidsniveau de gemeente nastreeft en op welke onderwerpen geadviseerd moet worden. De gemeentelijke respondenten geven aan dat daardoor de adviseringen van de VR beter aansluiten op het bestuurlijke kader. Dat heeft tegelijkertijd ook betrekking op de indicator ontvangergerichtheid.

De indicator ontvangergerichtheid gaat namelijk over de vertaling van het advies naar de bestuurlijke context van de gemeente. In casus 2 stemt de adviseur het advies af op de bandbreedte van de gemeente. Deze respondent houdt rekening met het feit dat er in een grote stad minder ruimtelijke mogelijkheden zijn dan in een kleinere gemeente en dat het veiligheidsadvies daarop afgestemd moet worden. De adviseur in casus 2 hanteert namelijk een lager veiligheidsniveau in de grote steden dan in kleinere gemeenten, omdat de mogelijkheden voor veiligheid in de grote steden beperkter zijn. In casus 1 wordt die vertaalslag minder actief gemaakt. Daar typeert een gemeentelijke respondent een advies over een waterstoffrein als “helemaal dichtgespijkerd” op veiligheid, terwijl de bestuurlijke afweging die het college nodig had grotendeels ontbrak.

6.2 Samenhang tussen de dimensies

In deze paragraaf is de samenhang tussen indicatoren uit verschillende dimensies geanalyseerd. De resultaten laten namelijk zien dat een aantal indicatoren van verschillende dimensies samenhangt. Zo hangt een oordeel op de ene dimensie vaak samen met een oordeel op een andere dimensie.

De eerste samenhang is tussen de adviesrelatie en de werkwijze. In casus 2 draagt de vroegtijdige afstemming, via het kennisplatform en de regionale werkgroepen, bij aan het laagdrempelige contact tussen de VR en de gemeente. Het laagdrempelige contact zorgt er tegelijk voor dat de VR vroeg wordt betrokken en dat partijen vooraf afstemmen over de te behandelen onderwerpen en het veiligheidsniveau.

De tweede samenhang is tussen de werkwijze en het adviesproduct. Een advies wordt namelijk bruikbaar wanneer vooraf duidelijk is waarover de VR kan adviseren en wat de gemeente met het advies moet doen. Dat blijkt voornamelijk uit casus 2, waarbij de vroege afstemming samenhangt met een zeer positief beoordeeld adviesproduct. De afspraken over het veiligheidsniveau en de onderwerpen waarover geadviseerd kan worden spelen hier een belangrijke rol.

De derde samenhang is tussen het adviesproduct en de adviesrelatie. Wanneer partijen elkaar kennen en weten wat ze van elkaar kunnen verwachten, is een gemeente eerder geneigd om iets met het advies te doen. De grondigheid van het product en het vertrouwen in de afzender hangen met elkaar samen. Tegelijkertijd laat casus 1 zien dat een adviesproduct de relatie ook onder druk kan zetten wanneer het advies onvoldoende is toegespitst op de bestuurlijke context. Een adviesproduct kan de adviesrelatie dus zowel versterken als belasten.

Ten slotte komt over de drie dimensies heen een breder patroon naar voren. Het adviesproces wordt namelijk het best beoordeeld wanneer afspraken over het te hanteren veiligheidsniveau vroeg in het proces gemaakt worden. Daardoor wordt de VR op tijd betrokken en kan het advies aansluiten op de bestuurlijke afwegingsruimte van de gemeente. Wanneer die afspraken niet gemaakt worden, komt het advies te laat, is het minder bruikbaar en sluit het minder goed aan op de gemeentelijke behoefte. Dit punt is aangehaald in het expertinterview, waarin dit beeld bevestigd wordt. De expert stelt namelijk dat VR's en gemeenten hun adviezen te vaak op uitvoeringsniveau insteken, door als technisch adviseur aan te schuiven op planologisch niveau, terwijl de onderwerpen die zij willen agenderen, zoals het te hanteren veiligheidsniveau, eigenlijk op bestuurlijk niveau vooraf besproken moeten worden. De respondent stelt dat de gemeente en de VR eerst op een bestuurlijk niveau af moeten stemmen

over het te hanteren veiligheidsniveau en welke adviseringen verwacht worden in de trajecten. De respondent stelt dat de directeur van de VR en de gemeentelijke wethouder dan beleidsmatig het beleidsplan van de VR en het gemeentelijke programma moeten afstemmen, om vervolgens op uitvoeringsniveau de gesprekken te voeren over de te gebruiken instrumenten en planregels. In zijn eigen woorden: 'Eigenlijk zou je omhoog moeten beginnen.' In casus 2 is dit in de praktijk uitgevoerd, waarbij de beoordeling van het adviesproces zeer positief is. Dit is volgens de expert te danken aan het feit dat er in Nederland geen norm voor een acceptabel niveau van omgevingsveiligheid is, waardoor de VR en de gemeente per casus opnieuw moeten afwegen welk veiligheidsniveau zij hanteren.

Hoofdstuk 7. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag beantwoord. Vervolgens wordt er gereflecteerd op de gebruikte theorie en de methodologie. Daarna zijn de aanbevelingen voor het procesontwerp gepresenteerd. Ten slotte is er aandacht voor een aanbeveling voor vervolgonderzoek.

7.1 Beantwoording van de hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek is: “Wat zijn de sterke en zwakke punten in de adviseringen over omgevingsveiligheid van VR’s aan gemeenten?” In alle drie de casussen is de adviesrelatie sterk en leveren de VR’s grondige adviezen. De werkwijze, de bruikbaarheid en ontvangergerichtheid van het adviesproduct zijn minder sterke punten.

Het proces verloopt het best wanneer de VR en de gemeente vroegtijdig met elkaar afstemmen welk veiligheidsniveau zij willen hanteren en over welke onderwerpen de VR kan adviseren. Die afstemming moet op bestuurlijk niveau vastgelegd worden. Wanneer die afstemming ontbreekt, ontstaat onduidelijkheid over de rollen en daalt de bruikbaarheid van het advies. Vanuit casus 2 blijkt dat dit werkt. Daar maken de gemeente en de VR vooraf concrete afspraken over de onderwerpen en het veiligheidsniveau. Wanneer die afstemming plaatsvindt, beoordelen de actoren in beide organisaties het adviesproces zeer positief. De resultaten laten zien dat de bestuurlijke knoop in de praktijk zelden op het bestuurlijke niveau wordt doorgehakt. De afweging komt pas op tafel wanneer de adviseur en de planmaker over een concreet vraagstuk zitten te puzzelen. Op dat moment moeten zij, terwijl een planregel opgesteld wordt, ook de overkoepelende keuze maken die op een bestuurlijk hoger niveau hoort. Casus 1 laat dit zien bij de doorgaande adviseringen, waar het advies sneller botste met de gemeente. Daarentegen laat casus 2 zien dat afstemming over het veiligheidsniveau kan helpen om die spanning te verkleinen.

Achter dit verschil is een vorm van verkokering tussen de VR en de gemeente te herkennen. Het beleidsplan van de VR en het programma voor ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente lopen in de praktijk vaak langs elkaar heen. Dit punt werd ook herkend in het expertinterview. De VR en de gemeente steken hun advies te vaak op uitvoeringsniveau in, terwijl het onderwerp dat zij willen agenderen en het te hanteren veiligheidsniveau op bestuurlijk niveau thuishoort. In zijn woorden zou je “omhoog moeten beginnen”. De grootste bevinding van deze thesis is dan ook dat een keuze over het veiligheidsniveau een bestuurlijke afweging is die op bestuurlijk niveau gemaakt moet worden. Zolang die afweging op uitvoeringsniveau blijft liggen, blijven de VR en de gemeente op planregelniveau telkens

opnieuw discussiëren. Hier ligt de kern van het antwoord op de hoofdvraag en daarmee de kernaanbeveling van dit onderzoek. Het adviesproces verloopt het best wanneer de VR en de gemeente vooraf op bestuurlijk niveau afspraken maken over het veiligheidsniveau dat zij willen hanteren. De Omgevingswet maakt zulke afspraken juist nu mogelijk. De directeur van de VR en de verantwoordelijke wethouder kunnen het beleidsplan van de VR en het gemeentelijke programma op elkaar afstemmen. De adviseurs voeren daarna op uitvoeringsniveau het gesprek over instrumenten en planregels. Zulke afspraken kunnen het proces efficiënter laten verlopen. Wanneer het veiligheidsniveau vooraf duidelijk is, wordt verwacht dat de gemeente achteraf minder aanpassingen aan vergunningen hoeft te doen. Dat levert winst op voor zowel de gemeente als de VR. Op deze manier is de kans groter dat gemeenten op tijd vergunningen kunnen verlenen en voor de VR betekent dit dat de gemeente bewustere en bekzamere afwegingen kan maken. De VR kan daarbij het advies uiteindelijk aanpassen op de ‘bandbreedte’ van de gemeente, oftewel het veiligheidsniveau dat past bij de bestuurlijke en ruimtelijke context. Door die bandbreedte vooraf vast te leggen, hoeft die afstemming niet bij elke casus opnieuw plaats te vinden. Zo kan de VR binnen die bandbreedte zijn belangen verdedigen. Casus 2 laat zien dat dit werkt.

De afspraken op bestuurlijk niveau kunnen worden ondersteund door structurele werkoverleggen en terugkoppelingen op de adviezen. Structurele overleggen houden de VR en de gemeente op de hoogte van elkaars vraagstukken, zoals het kennisplatform in casus 2 laat zien. Ten slotte kunnen de organisaties meer aandacht besteden aan nazorg, wat een zwak punt is dat in alle drie de casussen terugkeert. Daardoor wordt het oordeel van de gemeentelijke respondenten naar verwachting positiever. Op die manier kan het adviesproces aan de voorkant en de achterkant beter worden ingericht.

7.2 Theoretische reflectie

Veselý (2017) beschrijft dat beleidsadvies een vorm van beleidswerk is waarbij de adviseur ook andere activiteiten verricht, zoals het onderhandelen, afstemmen en coördineren bij de totstandkoming van beleid (pp. 140–142). Deze opvatting is herkenbaar in het werk van de adviseurs van de VR. Zij brengen niet alleen technische kennis over veiligheidsrisico’s naar gemeenten. Daarnaast onderhouden zij contact met gemeentelijke medewerkers en stemmen zij het advieswerk af op het gemeentelijke proces. De adviseringen die zij leveren bestaan daarmee uit inhoudelijke en relationele werkzaamheden. Bovendien wijst het expertinterview erop dat de adviestaak van de VR beperkt wettelijk is verankerd. Daardoor krijgen de relaties en de

manier van samenwerken meer gewicht in de adviesprocessen. De bevindingen laten ook zien waarom Veselý (2017) beleidsadvies op verschillende analyseniveaus benadert (pp. 145–147). Persoonlijke (vaste) contacten spelen zich af op het niveau van individuele adviseurs en gemeentelijke medewerkers. De overlegstructuren, zoals de werkgroepen en kennisplatforms, geven deze contacten een institutionele basis.

Craft en Howlett (2013) stellen dat het onderscheid tussen technisch en politiek advies in hedendaagse adviesstelsels vervaagd is (p. 191). Dat is ook zichtbaar in de onderzochte adviesprocessen. Zodra vooraf geen duidelijke afspraken zijn gemaakt op bestuurlijk niveau, krijgt een technisch advies een politiek-bestuurlijke lading. Dit onderzoek laat zien wanneer die vervaging ontstaat. Zodra er geen duidelijke beleidskeuzes zijn gemaakt, krijgt een advies namelijk (sneller) een politiek-bestuurlijke betekenis.

Bekkers et al. (2004) benoemen kritieke succesfactoren die van invloed zijn op de doorwerking van beleidsadviezen (pp. 37-55). Dit onderzoek ordent enkele van deze succesfactoren tot indicatoren voor de ervaren kwaliteit van het adviesproces. Het meet daarmee niet de feitelijke doorwerking van het advies. Het beoordeelt hoe de actoren binnen dit onderzoek de relatie, de werkwijze en het adviesproduct ervaren. De bijdrage is dat de gebruikte criteria een samenhangend beeld bieden om de adviseringen te evalueren. Tegelijkertijd heeft dit aspect wel een kanttekening. Die factoren zijn door de auteurs benoemd op grond van de doorwerkingsmodellen en zijn dus geselecteerd vanwege hun invloed op de doorwerking van adviezen (Bekkers et al., 2004, p. 38). Dit onderzoek meet die doorwerking niet en gebruikt de factoren als indicatoren voor de ervaren kwaliteit van het adviesproces. Daarmee is het meetinstrument in een bepaalde zin selectief. Ten eerste zijn niet alle van de door Bekkers et al. (2004) benoemde factoren overgenomen (pp. 37-55). Ten tweede zijn die factoren georiënteerd op doorwerking, terwijl dit onderzoek de doorwerking buiten beschouwing laat. Een volgend onderzoek kan dit anders benaderen. In plaats van factoren te lenen die zijn gekozen om doorwerking te verklaren, kan de evaluatie haar criteria ontleen aan een kader dat de kwaliteit van het advieswerk kan evalueren. De opvatting van Veselý (2017) over beleidsadvies als beleidswerk biedt hiervoor een basis (p. 142).

7.3 Methodologische reflectie

Allereerst heeft de onderzoeksopzet de meerwaarde van een spiegelvergelijking laten zien. Binnen iedere casus zijn zowel medewerkers van de VR als medewerkers van de gemeente geïnterviewd. Hierdoor werden verschillen in de beoordeling van hetzelfde adviesproces

zichtbaar. Zo waren de verschillen tussen de tegengestelde oordelen over nazorg bij een eenzijdige evaluatie buiten beeld gebleven. De spiegelvergelijking was daarom een belangrijk onderdeel van de onderzoeksopzet. Deze benadering heeft de bevindingen verrijkt en zorgt ervoor dat medewerkers van beide organisaties hun kant van het verhaal hebben kunnen uiten.

De keuze voor drie casussen maakte een analyse per casus en een vergelijking tussen de casussen mogelijk. Het aantal casussen vormt op zichzelf niet de belangrijkste beperking. De beperkte variatie van de resultaten tussen de casussen is relevanter. De adviesprocessen in dit onderzoek zijn namelijk overwegend positief beoordeeld. Daardoor kan het onderzoek minder goed laten zien welke factoren bij onsuccesvolle adviesprocessen ontbreken of anders functioneren. De manier waarop de respondenten geselecteerd zijn kan ertoe geleid hebben dat de resultaten beperkt variëren. De toegang tot de casussen verliep namelijk via het netwerk omgevingsveiligheid van de brandweer. Via dit netwerk is het aannemelijk dat ik in contact ben gekomen met adviseurs die zeer gemotiveerd zijn om hun werk goed te doen. Dat verklaart mogelijk de positieve resultaten van de adviesprocessen.

De analyse steunt voornamelijk op interviews. Ik heb geen gebruikgemaakt van andere soorten gegevens, omdat deze niet beschikbaar zijn. In de toekomst, wanneer omgevingsplannen gerealiseerd zijn, kan een aanvullende documentanalyse de bevindingen mogelijk bevestigen of weerleggen. Op deze manier kan de doorwerking ook gemeten worden.

Het evaluatiemodel biedt een kader voor de evaluatie van de adviesprocessen. Zo konden de respondenten alle indicatoren verbinden aan concrete ervaringen uit hun werk. Toen de respondenten werden gevraagd of er onbehandelde onderwerpen waren die relevant zijn voor het adviesproces tijdens het interview, gaven zij aan dat er geen onderwerpen waren die in de interviewleidraad ontbraken. Tegelijkertijd bewijst het niet dat het model alle relevante aspecten van een succesvol adviesproces omvat. De semigestructureerde interviewleidraad kan de onderwerpen hebben gestuurd. De resultaten zijn daarom geen bewijs voor de volledigheid van het evaluatiemodel.

Na afronding van de analyse heb ik de bevindingen gepresenteerd aan het netwerk omgevingsveiligheid binnen de brandweer. Ook medewerkers die niet aan het onderzoek hadden deelgenomen, herkenden de kernbevinding en het gebrek aan nazorg. Zij benoemden nazorg expliciet als een onderwerp dat in de praktijk geregeld onderbelicht blijft. Ook de kernbevinding over het veiligheidsniveau werd ontvangen als een inzicht dat zij verder zouden willen ontwikkelen. Die reacties bieden een voorzichtige aanwijzing dat de bevindingen ook buiten de onderzochte casussen herkenbaar zijn.

7.4 Procesontwerp

Het onderzoek mondt uit in één aanbeveling voor het adviesproces. De aanbeveling bestaat uit vier concrete stappen:

De eerste stap is een afspraak op bestuurlijk niveau. De directeur van de VR en de eindverantwoordelijke binnen de gemeente stemmen het beleidsplan van de VR en het gemeentelijke programma op elkaar af. Daar biedt juist de Omgevingswet nu de ruimte voor. In deze afspraken leggen zij vast wat de VR en de gemeente van elkaar verwachten: het te hanteren veiligheidsniveau en de onderwerpen waarop de VR kan adviseren.

De tweede stap is de uitwerking op uitvoeringsniveau. Binnen de vastgelegde ‘veiligheidsbandbreedte’ die voortkomt uit de bestuurlijke afspraken, voeren de adviseurs van de VR en de medewerkers van de gemeente het gesprek over de uitvoering. Dit gesprek gaat voornamelijk over de te gebruiken instrumenten en planregels. De bestuurlijke keuze ligt dan al vast, waardoor dit gesprek niet bij elke casus opnieuw hoeft te worden gevoerd.

De derde stap is het vastleggen van structurele werkoverleggen. Een vast overleg tussen de VR en de gemeente houdt beide partijen op de hoogte van elkaars vraagstukken. De bevindingen van dit onderzoek laten zien dat kennisplatforms en regionale werkgroepen de vroege betrokkenheid en de afstemming tussen de actoren kunnen faciliteren.

De vierde stap is de terugkoppeling op de adviezen. De VR en de gemeente spreken af hoe zij na het uitbrengen van een advies terugkoppelen wat ermee is gebeurd. Samen zorgen deze vier stappen ervoor dat de bestuurlijke afweging vooraf wordt gemaakt en dat het adviesproces aan de voorkant en de achterkant beter is ingericht.

7.5 Aanbeveling voor vervolgonderzoek

De bevindingen laten zien dat het adviesproces het best verloopt wanneer de VR en de gemeente vooraf op bestuurlijk niveau afspraken maken over de onderwerpen waarover geadviseerd kan worden en het te hanteren veiligheidsniveau. Een aanbeveling voor vervolgonderzoek heeft daarom betrekking op deze kernbevinding. De aanbeveling is om te onderzoeken of de kernbevinding ook bij adviesprocessen buiten dit onderzoek bijdraagt aan een succesvol adviesproces. Daarbij kan een bredere casusselectie helpen om te beoordelen in hoeverre de bevindingen buiten de onderzochte casussen te herkennen zijn. Omdat de variatie van de resultaten beperkt is in dit onderzoek, kan een bredere casusselectie ook signaleren of de kernbevinding in minder positief beoordeelde adviesprocessen samenhangt met een succesvol

adviesproces. Met een interventiestudie kan mogelijk onderzocht worden wat er gebeurt wanneer een VR en een gemeente deze afspraken vooraf expliciet vastleggen en gedurende het adviesproces toepassen.

Literatuurlijst

- Bekkers, V. J. J. M., Fenger, H. J. M., Homburg, V. M. F., & Putters, K. (2004). *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*. Erasmus Universiteit Rotterdam & Universiteit van Tilburg.
- Cairney, P., & Oliver, K. (2020). How should academics engage in policymaking to achieve impact? *Political Studies Review*, 18(2), 228–244. <https://doi.org/10.1177/1478929918807714>
- Connaughton, B. (2025). Change is inevitable, quality is optional, and context matters: dynamics influencing the development of an optimal policy advisory system. *Policy and Society*, 44(3), 291–304. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puaf017>
- Craft, J., & Howlett, M. (2012). Policy formulation, governance shifts and policy influence: location and content in policy advisory systems. *Journal of Public Policy*, 32(2), 79–98. <https://doi.org/10.1017/S0143814X12000049>
- Craft, J., & Howlett, M. (2013). The dual dynamics of policy advisory systems: The impact of externalization and politicization on policy advice. *Policy and Society*, 32(3), 187–197.
- Dijk, S. van, Lange, M. de, Soer, C., & Jonge, M. de. (2021, 18 maart). Inspiratiedocument externe veiligheid in het omgevingsplan (Versie 1.2) [Rapport]. HaskoningDHV Nederland B.V.
- Graaf, P. J. van der, Jonge, M. de, Velde, J. van der, Vos, J., Egmond, H. C. M. van, & Witte, L. de. (2024). Handreiking omgevingsveiligheid in het omgevingsplan. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid. <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2024/07/20240717-NIPV-Handreiking-Omgevingsveiligheid-in-het-omgevingsplan.pdf>
- Halligan, J. (1995). Policy advice and the public service. In B. G. Peters en D. J. Savoie (Eds.), *Governance in a Changing Environment* (pp. 138–172). McGill-Queen's University Press; Canadian Centre for Management Development.
- Haran, U., & Weisel, O. (2025). Trust is a two-way street: Why advisors who trust others are more persuasive. *Judgment and Decision Making*, 20, Article e19. <https://doi.org/10.1017/jdm.2025.2>
- Jonge, M. de. (2025). *Handreiking bouwstenen fysieke veiligheid voor het omgevingsplan* (Versie 1.2). Nederlands Instituut Publieke Veiligheid.

- Oliver, K., Innvaer, S., Lorenc, T., Woodman, J., & Thomas, J. (2014). A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers. *BMC Health Services Research*, 14(2), 1-12. <https://doi:10.1186/1472-6963-14-2>
- Oliver, K., & Cairney, P. (2019). The dos and don'ts of influencing policy: A systematic review of advice to academics. *Palgrave Communications*, 5, Article 21. <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0232-y>
- Peters, B. G., & Barker, A. (1993). *Advising West European governments: inquiries, expertise and public policy*. Edinburgh University Press.
- RUD Limburg-Noord, & VR Limburg-Noord. (2024, april). Handreiking externe veiligheid in het omgevingsplan: beleidskeuzes maken voor gebouwen en locaties in bestaande risicozones (versie 1.0).
- Tholen, B. (2016). The value of the issue context approach for scientific policy advice. *Science and Public Policy*, 43(2), 184–191.
- Twist, M. J. W. van, Bressers, D., Scherpenisse, J., Steen, M. van der, & Schulz, M. (2015). Strengthening (the institutional setting of) strategic advice: (re)designing advisory systems to improve policy performance. The Netherlands School of Public Administration.
- Vesely, A. (2017). Policy advice as policy work: A conceptual framework for multi-level analysis. *Policy Sciences*, 50, 139–154.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2022). *Handboek opstellen omgevingsplan* (Versie 2.1).
- Yeabsley, J. (2025). Building a working relationship: Policy advice quality – the fundamental capability for public management. *Policy Quarterly*, 21(2), 7–14.

Bijlage

Bijlage 1: Interviewgids gemeenten

Vooraf

- Voorstellen en aankondigen dat de audio-opname begint. Benadruk dat de respondent vrij is om te stoppen of een vraag niet hoeft te beantwoorden. Context afstudeeronderzoek toelichten: advisering over omgevingsveiligheid onder de Omgevingswet. *Bij elk thema wordt doorgevraagd naar het effect op het adviesproces en wordt om concrete voorbeelden gevraagd.*

Functie

- Wat is uw functie binnen de gemeente?

Adviesrelatie

- Hoe lang werkt u al met de VR samen aan adviezen over omgevingsveiligheid?
- Hoe zou u de samenwerking in deze context beschrijven?

Vertrouwen

- Beschouwt u de relatie met de VR als professioneel en betrouwbaar?
- Waar bleek dat uit?

Toegankelijkheid

- Hoe nemen jullie contact met elkaar op?
- Hoe vrij voelt u zich om contact op te nemen, en waardoor komt dat?

2. Werkwijze

Afstemming

- Wat verwacht u van de VR bij de advisering?
- Is vooraf duidelijk wat van elkaar verwacht wordt, en hebben jullie dezelfde doelen?

Timing

- Op welk moment wordt de VR in het proces betrokken?
- Hoe bepaalt u wanneer u de VR betreft?

Nazorg

- Is er na het ontvangen van het advies nog contact met de VR?
- Geeft u terugkoppeling na ontvangst van het advies, en wanneer wel of niet?
- Zou u meer contact achteraf willen, en reflecteren jullie op het adviesproces?

3. Adviesproduct

Grondigheid van de analyse

- Wat voor soort adviezen worden er gegeven?

- Wat vindt u van de onderbouwing, bijvoorbeeld van veiligheidsafstanden bij planregels?

Bruikbaarheid

- Wanneer is een advies bruikbaar voor u, en waar ligt dat aan?
- Hoeveel werk had u zelf nog aan het implementeren van het advies?
- Wat zou het advies bruikbaarder maken, en welke tips zou u de VR geven?

Ontvangergerichtheid

- Sluiten de adviezen aan op wat u vraagt? Kunt u voorbeelden geven waarom wel of niet?
- Heeft u liever een advies dat sneller geleverd wordt of een dat langer duurt maar specifiek op uw vraag is gericht?

Bijlage 2: Interviewgids VR's

Vooraf

- Voorstellen en aankondigen dat de audio-opname begint. Benadruk dat de respondent vrij is om te stoppen of een vraag niet hoeft te beantwoorden. Context afstudeeronderzoek toelichten: advisering over omgevingsveiligheid onder de Omgevingswet. *Bij elk thema wordt doorgevraagd naar het effect op het adviesproces en wordt om concrete voorbeelden gevraagd.*

Functie

- Wat is uw functie binnen de VR?

1. Adviesrelatie

- Hoe lang werkt u al met gemeenten samen bij het adviseren over omgevingsveiligheid?
- Hoe zou u de samenwerking met de gemeente in deze context beschrijven?

Vertrouwen

- Beschouwt u de relatie met de gemeente als professioneel en betrouwbaar?
- Waar bleek dat uit?

Toegankelijkheid

- Hoe nemen jullie contact met elkaar op?
- Hoe vrij voelt u zich om contact op te nemen, en waardoor komt dat?

2. Werkwijze

Afstemming van verwachtingen

- Wat verwacht u van de gemeente bij de advisering?
- Is vooraf duidelijk wat van elkaar verwacht wordt, en hebben jullie dezelfde doelen?

Timing

- Op welk moment wordt de VR in het proces betrokken?
- Wat vond u van het moment waarop om uw advies werd gevraagd, en waarom was dat (niet) het juiste moment?

Nazorg

- Is er na het uitbrengen van het advies nog contact of ondersteuning?
- Geeft de gemeente terugkoppeling na het advies?
- Zou u meer contact achteraf willen, en reflecteren jullie op het adviesproces?

3. Adviesproduct

Grondigheid van de analyse

- Wat voor soort adviezen worden er gegeven?
- Hoe onderbouwt u deze adviezen, en hoe bepaalt u die onderbouwing?

Bruikbaarheid

- Wat maakt een advies volgens u bruikbaar voor de gemeente?
- Waar houdt u rekening mee bij het opstellen van het advies?
- Welke tips zou u de gemeente geven om het advies bruikbaarder te maken, en welke tips voor uw eigen collega's?

Ontvangergerichtheid

- Hoe wenselijk is het dat het advies op maat wordt gemaakt?
- Hoe doet u dat?

Bijlage 3: Interviewleidraad expertinterview

Het gesprek opent met een vraag over functie en de betrokkenheid van de respondent bij omgevingsveiligheid en de adviesrol van de VR's. Uitgangspunt zijn drie patronen uit de casussen: de spanning tussen inhoudelijke wenselijkheid en bestuurlijke ruimte, de persoonsafhankelijkheid van de adviseringen, en het belang van borging.

Het gesprek sluit af met een terugkoppeling van de hoofdlijnen. De volgende thema's komen gaandeweg aan bod:

1. Verandering van de adviesrol onder de Omgevingswet

- Welke verandering heeft de verschoven adviesrol in de praktijk gehad, en hoe is de positie van de VR veranderd ten opzichte van het voormalige stelsel?
- Welke problemen ontstaan door deze veranderingen in het adviesproces?

2. Positie ten opzichte van andere adviseurs

- Hoe verhoudt de rol van de VR zich tot die van de omgevingsdienst, de GHOR of een extern bureau?
- Waardoor wordt de VR volgens u vaak (te) laat betrokken?

3. Kennis en bestuurlijke afweging

- Hoe verhouden de bestuurlijke afweging van de gemeente en de belangen van de VR zich tot elkaar?
- Is er verschil in het haalbare veiligheidsniveau tussen steden en dorpen?

4. Variatie, borging en standaardisatie

- Welke landelijke verschillen ziet u in hoe VR's hun advieswerk borgen en standaardiseren?
- Welke initiatieven dragen bij aan een succesvol adviesproces?

5. Blinde vlekken en onderbelichte ontwikkelingen

- Welke recente ontwikkelingen in de advisering onder de Omgevingswet krijgen volgens u te weinig aandacht?

Bijlage 4: Onderwerpenlijst voor VR's

Doelbeschrijving en opzet

In dit document staat een aantal vragen die u kunt verwachten voor het interview. Het doel is dat u op deze manier een beeld krijgt van hoe het interview vormgegeven zal worden. De onderzoeker raadt u aan om enkele voorbeelden paraat te hebben om concrete voorbeelden te kunnen geven tijdens het interview. De definitieve vragen staan nog niet volledig vast, maar de thema's en vragen die in dit document beschreven staan, geven wel een beeld van wat u tijdens het interview kunt verwachten. De centrale vraag in het gesprek is hoe u het adviesproces over omgevingsveiligheid voor omgevingsplannen ervaart en wat daar de belangrijkste verklaringen voor zijn. Er bestaat de mogelijkheid dat er doorgevraagd wordt op de betreffende thema's, waardoor afgeweken kan worden van de beoogde planning. Er zal bijvoorbeeld doorgevraagd kunnen worden met de volgende vragen: 'Waardoor kwam dat?' en 'Wat voor effect had dit op het adviesproces?' Het interview moet niet gezien worden als een toets waarbij enkel goede of foute antwoorden zijn. Juist uw eigen ervaringen, afwegingen en observaties zijn van grote waarde. Bij de start van het interview zal ik ook kort toelichten wie ik ben, waarom ik u voor dit gesprek heb benaderd, hoe het interview wordt vastgelegd en hoe de informatie wordt verwerkt. Bovendien zijn de anonimisering en dataverwerking verder in het *informed-consent* document toegelicht. Het doel is om een gespreksituatie te creëren waarin u uw meningen in een veilige context kunt geven. De betreffende thema's zullen nu toegelicht worden.

Vragen over de relatie tussen de VR en de gemeente

Allereerst zal een algemene vraag worden gesteld over uw functie/rol binnen de VR. Daarna zal het interview inhoudelijk beginnen. Daarbij worden er vragen gesteld over de adviesrelatie tussen de VR en de gemeente. Voorbeelden van zulke vragen zijn:

- Hoe zou u de samenwerking met de gemeente, m.b.t. het adviseren over omgevingsveiligheid, beschrijven?
- Voelt u zich vrij om de gemeente te benaderen? Zoals bij adviezen voor planregels m.b.t. omgevingsplannen?

Vragen over het proces

Daarna wordt er gevraagd naar de werkwijze van het adviesproces. In dit deel gaat het over de manier waarop het proces was georganiseerd. De hoofdvragen op dit thema zijn:

- Is het (vooraf) duidelijk wat van elkaar verwacht wordt in het proces en wat elkaars rollen zijn?
- Is het voor u duidelijk wanneer de VR betrokken moet worden bij het opstellen van omgevingsplannen? Vindt u dat u tijdig betrokken wordt in het proces?
- Is er na het uitbrengen van het advies nog contact met de gemeente?

Vragen over de inhoudelijke advisering

Ten slotte wordt de inhoud van de adviseringen besproken. De onderzoeker is namelijk benieuwd hoe u dit ervaart. Het gaat hier bijvoorbeeld over hoe u de vormgeving van het advies structureert. Het zou kunnen helpen om enkele voorgaande adviseringen scherp te hebben voorafgaand aan het interview. Voorbeelden van zulke vragen zijn:

- Hoe ziet een goed advies voor u eruit?
- Waar let je dan op?
- Hoe geeft u dat dan vorm?

Afsluiting

Aan het einde van het interview vraag ik u om in algemene zin terug te kijken op de thema's die behandeld zijn. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag wat volgens u goed werkte, wat minder goed werkte en welke aspecten volgens u bijdragen aan een succesvol adviesproces. Ook is er ruimte om onderwerpen aan te dragen die volgens u nog niet voldoende aan bod zijn gekomen.

Bijlage 5: Onderwerpenlijst voor gemeenten

Doelbeschrijving en opzet

In dit document staat een aantal vragen die u kunt verwachten voor het interview. Het doel is dat u op deze manier een beeld krijgt van hoe het interview vormgegeven zal worden. De onderzoeker raadt u aan om enkele voorbeelden paraat te hebben om concrete voorbeelden te kunnen geven tijdens het interview. De definitieve vragen staan nog niet volledig vast, maar de thema's en vragen die in dit document beschreven staan, geven wel een beeld van wat u tijdens het interview kunt verwachten. De centrale vraag in het gesprek is hoe u het adviesproces over omgevingsveiligheid voor omgevingsplannen ervaart en wat daar de belangrijkste verklaringen voor zijn. Er bestaat de mogelijkheid dat er doorggevraagd wordt op de betreffende thema's, waardoor afgeweken kan worden van de beoogde planning. Er zal bijvoorbeeld doorggevraagd kunnen worden met de volgende vragen: 'Waardoor kwam dat?' en 'Wat voor effect had dit op het adviesproces?' Het interview moet niet gezien worden als een toets waarbij enkel goede of foute antwoorden bestaan. Juist uw eigen ervaringen, afwegingen en observaties zijn van grote waarde. Bij de start van het interview zal ik ook kort toelichten wie ik ben, waarom ik u voor dit gesprek heb benaderd, hoe het interview wordt vastgelegd en hoe de informatie wordt verwerkt. Bovendien zijn de anonimisering en dataverwerking verder in het *informed-consent* document toegelicht. Het doel is om een gesprekssituatie te creëren waarin u uw meningen in een veilige context kunt geven. De betreffende thema's zullen nu toegelicht worden.

Vragen over de relatie tussen de VR en de gemeente

Allereerst zal tijdens het interview een vraag worden gesteld over uw functie binnen de gemeente. Daarna zal het interview inhoudelijk beginnen. Daarna worden er vragen gesteld over de adviesrelatie tussen de VR en de gemeente. Hierbij gaat het onder meer over de samenwerking tussen beide partijen, het wederzijds vertrouwen, bereikbaarheid en de continuïteit van het contact tijdens verschillende fasen van het traject. Voorbeelden van zulke vragen zijn:

- Hoe zou u de samenwerking met de VR, m.b.t. omgevingsveiligheid, beschrijven?
- Voelt u zich vrij om de VR te benaderen als u vragen heeft? Zoals bij adviezen voor planregels m.b.t. omgevingsplannen?

Vragen over het proces

Daarna wordt er gevraagd naar de werkwijze van het adviesproces. In dit deel gaat het over de manier waarop het proces was georganiseerd. Daarbij komen thema's met betrekking tot de verwachtingen, timing en nazorg aan bod. Bijbehorende vragen bij dit thema zijn:

- Is het (vooraf) duidelijk wat van elkaar verwacht wordt in het proces?
- Wanneer wordt de VR betrokken bij het maken van omgevingsplannen?
- Is er na het advies nog contact met de VR?

Vragen over de inhoudelijke advisering

Ten slotte wordt de inhoud van de adviseringen besproken. De onderzoeker is namelijk benieuwd hoe u, de ontvanger van de adviseringen, dit ervaart. Het gaat hier bijvoorbeeld over hoe u de onderbouwing en de bruikbaarheid van het advies ervaart. Het zou kunnen helpen om enkele voorgaande adviseringen scherp te hebben voorafgaand aan het interview. Voorbeelden van zulke vragen zijn:

- Wat vindt u inhoudelijk van de adviezen?
- Heeft u het gevoel dat u iets met de adviezen kunt?
- Ervaart u dat de adviezen aansluiten op wat jullie vragen?

Afsluiting

Aan het einde van het interview vraag ik u om in algemene zin terug te kijken op de thema's die behandeld zijn. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag wat volgens u goed werkte, wat minder goed werkte en welke aspecten volgens u bijdragen aan een succesvol adviesproces. Ook is er ruimte om onderwerpen aan te dragen die volgens u nog niet voldoende aan bod zijn gekomen.

Bijlage 6: Operationalisatie

Dimensie	Definitie	Indicator	Omschrijving	Interviewvraag
Adviesrelatie	De werkrelatie tussen de adviseur van de VR en de ambtenaar van de gemeente in het adviesproces.	Vertrouwen	De mate waarin de adviseur de medewerker als betrouwbaar ervaart.	Hoe lang werken jullie al samen?
			De mate waarin de medewerker de adviseur als betrouwbaar ervaart.	Hoe zou u de samenwerking met de andere partij, m.b.t. omgevingsveiligheid, beschrijven? Hulpvraag: Beschouwt u de relatie met de andere partij in deze context als professioneel en betrouwbaar? (Indien een vaag antwoord op een schaal van 1-10) Waar bleek dat uit? Wat voor effect had dat op het proces?
		Toegankelijkheid	De mate waarin de adviseur de andere partij als toegankelijk beschouwt.	Hoe nemen jullie contact op met elkaar? Hoe vrij voel je je om contact op te nemen met de andere partij?

			De mate waarin de ambtenaar de andere partij als toegankelijk beschouwt.	Waardoor komt dat? Wat voor effect had dat op het adviesproces?
--	--	--	--	---

Dimensie	Definitie	Indicatoren	Omschrijving	Interviewvraag
Werkwijze	De wijze waarop het adviesproces tussen de VR en de gemeente procedureel is vormgegeven.	Afstemming van verwachtingen	De ervaren mate van duidelijkheid over doel en verwachtingen.	Wat verwacht jij van de andere partij? Is het (vooraf) duidelijk wat van elkaar verwacht wordt in het proces? Waardoor kwam dat? Wat voor effect had dit op het adviesproces?
		Timing	Moment van betrokkenheid van	Aan beiden: Op welk moment wordt de

			de VR en de mate waarin dit moment als passend wordt ervaren;	VR betrokken in het proces? Aan de gemeente: Hoe bepaalt u wanneer u de VR betrekt? Aan de VR: Wat vond u van het moment waarop om het advies werd gevraagd? Waarom vond u dat dit (niet) op het juiste moment was? (Wat voor effect had dit op het adviesproces?)
		Nazorg	Ervaren vervolgcontact en ondersteuning na het advies.	Was er na het uitbrengen van het advies nog contact of ondersteuning? Zou je meer contact willen naderhand? Aan beide partijen: Wat voor effect had dit op het adviesproces?

Dimensie	Definitie	Indicatoren	Omschrijving	Interviewvraag
Adviesproduct.	De eigenschappen van het advies dat de VR aan de gemeente uitbrengt.	Grondigheid	De mate waarin het advies als inhoudelijk degelijk en goed onderbouwd wordt ervaren.	Aan beiden: Wat voor soort adviezen worden er gegeven? Aan de VR: Hoe onderbouwt u deze adviezen? Aan de VR: Hoe bepaal je hoe het advies wordt onderbouwd? Aan gemeenten: Wat vindt u van de onderbouwing, voor bijvoorbeeld afstanden m.b.t. planregels? Aan beide partijen: Wat voor effect had dit op het adviesproces?

		Bruikbaarheid	De mate waarin het advies bruikbaar wordt ervaren.	Aan de VR: Wat maakt een advies volgens u bruikbaar voor de gemeente? Aan de VR: Waar houdt u rekening mee bij het opstellen van het advies? Aan de VR: Welke tips zou je aan de gemeente kunnen geven zodat het advies bruikbaarder kan worden voor hen? Voor VR: Heb je nog tips voor je eigen collega's om het advies bruikbaarder te maken? Aan de gemeente: Wanneer is een advies bruikbaar voor jullie? Aan de gemeente: Waar ligt het aan dat een advies bruikbaar is? Aan de gemeente: Hoeveel werk hadden jullie er zelf nog aan
--	--	---------------	--	--

				om het advies te implementeren? Aan de gemeente: Wat zou het advies bruikbaarder kunnen maken? Aan de gemeente: Welke tips zou je aan de VR geven zodat het advies bruikbaarder wordt voor jullie?
--	--	--	--	---

		Ontvangerger ichtheid	De mate waarin het advies aansluit op de behoeften van de betrokken actoren.	Aan de gemeente: Sluiten de adviezen aan op wat jullie vragen? Aan de gemeente: Kun je voorbeelden geven waardoor het niet aansloot? Aan de gemeente: Als je zou kunnen kiezen, heb je liever een product dat snel geleverd kan worden of eentje dat langer duurt maar specifiek gericht is op wat jij vraagt? Aan de VR: Hoe wenselijk is het dat het advies op maat wordt gemaakt? Aan de VR: Hoe doet u dat?
--	--	--------------------------	---	--

Bijlage 7: Codeboom

Begrip	Dimensie	Indicator in Atlas.ti	Beschrijving wanneer deze code toegekend kan worden.
Adviesrelatie	Wederzijds vertrouwen	Vertrouwen	Fragment waarin de respondent beschrijft of beoordeelt in welke mate de andere partij als professioneel en betrouwbaar wordt ervaren.
	Toegankelijkheid	Toegankelijkheid	Fragment waarin de respondent beschrijft of beoordeelt in welke mate de ander als benaderbaar en bereikbaar wordt ervaren.
Werkwijze	Afstemming van verwachtingen en rollen	Afstemming	Fragment waarin de respondent uitspraken doet over de duidelijkheid vooraf van doel, rolverdeling en onderlinge verwachtingen in het adviestraject.
	Timing	Timing	Fragment waarin de respondent beschrijft op welk moment de VR in het traject is betrokken én of dit moment als passend wordt ervaren.
	Nazorg	Nazorg	Fragment over vervolgcontact, terugkoppeling of

Begrip	Dimensie	Indicator in Atlas.ti	Beschrijving wanneer deze code toegekend kan worden.
			ondersteuning na het uitbrengen van het advies.
Adviesproduct	Grondigheid van de analyse	Grondigheid	Fragment waarin de inhoudelijke degelijkheid en onderbouwing van het advies wordt beschreven of beoordeeld.
	Bruikbaarheid	Bruikbaarheid	Fragment waarin de respondent uitspraken doet over de directe toepasbaarheid van het advies in het gemeentelijk beleidsproces.
	Aansluiting op behoeften	Ontvangergerichtheid	Fragment waarin wordt beschreven of beoordeeld in hoeverre het advies aansluit bij de adviesvraag en informatiebehoefte van de gemeente.
Inductieve categorie	Open codes	-	Fragmenten die relevant zijn voor het adviesproces maar niet passen onder een deductieve indicator; krijgen in fase 1 een open code die in fase 2 wordt toegevoegd aan de coderingsboom.