

Behoeften en motivaties van participerende burgers in het fysieke veiligheidsdomein

Martijn Harkema

550714

Masterscriptie Governance en Management van Complexe Systemen

Begeleider: Freek de Haan

Opdrachtgever: Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

19886 woorden

6 augustus 2021

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Maatschappelijke relevantie	4
Wetenschappelijke relevantie	5
Theoretisch Kader	7
Deel 1: Participatieliteratuur	7
Deel 2: participatie in het (fysieke) veiligheidsdomein	13
Deel 3: niveaus en vormen van participatie	20
Casusselectie	24
De VRR	24
De casussen	25
Methode	29
Data-verzameling	29
Data-analyse	31
Betrouwbaarheid en validiteit	31
Resultaten en analyse	32
Het CLEAR-framework	33
Risicobewustheid	41
Overige factoren	42
Interpretatie van bevindingen	44
Het CLEAR-framework	44
Risicobewustheid	47
Overige factoren	48
Implicaties van bevindingen	50
Theoretische implicaties	50
Praktische implicaties	51
Discussie	54
Beperkingen	54
Suggesties voor vervolgonderzoek	55
Conclusie	56
Literatuur	57

Inleiding

Toen in begin 2020 de coronacrisis uitbrak, en er scherpe maatregelen genomen moesten worden door de overheid om deze gezondheids crisis te beteugelen, werden deze maatregelen doorgevoerd via de 25 veiligheidsregio's die ons land kent. Deze veiligheidsregio's zijn in het leven geroepen om snel te kunnen handelen bij incidenten, zoals een grote brand, die meerdere gemeenten binnen een regio aangaan. Vanwege de urgentie van zulke incidenten is het van belang dat de voorzitter van de veiligheidsregio snel kan bepalen wat er moet gebeuren (Van de Lustgraaf, 22 aug 2020).

Voor veel Nederlanders was de coronacrisis de eerste kennismaking met deze veiligheidsregio's, terwijl ze toch al zeker tien jaar in heel Nederland van essentieel belang zijn voor de fysieke veiligheid, aangezien de veiligheidsregio's naast crisisbeheersing ook verantwoordelijk zijn voor brandweerzorg en geneeskundige hulpverlening. Naast de onbekendheid van de veiligheidsregio's onder het grote publiek, zijn er ook vragen over de legitimiteit van de bevoegdheden van de voorzitters van de veiligheidsregio's tijdens crises. Tijdens de coronacrisis hebben zij voor lange tijd veel zelf kunnen beslissen zonder de raadsleden van de gemeenten die deel uitmaken van die veiligheidsregio te hoeven raadplegen.

Een mogelijk instrument om enerzijds bij te kunnen dragen aan de bekendheid van de veiligheidsregio's onder het grote publiek, en anderzijds de legitimiteit te vergroten, is burgerparticipatie. Dit wordt als een steeds belangrijker instrument gezien om het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur te vergroten, en om zorgen van de inwoners van een regio duidelijker naar voren te laten komen (Mesters, 19 februari 2021).

Daarnaast zijn de veiligheidsregio's volop in ontwikkeling. Om klaar te staan voor de crises van de toekomst moeten zij zich aanpassen aan actuele ontwikkelingen als klimaatverandering, globalisering (met bijvoorbeeld een nieuwe pandemie als risico) en cyberdreigingen. Door inwoners te betrekken bij beleidsontwikkeling kan extra input worden verzameld om de invloed van deze ontwikkelingen op de bevolking in beeld te krijgen en zo beleid te maken dat beter past bij de behoeften van de inwoner. Om deze redenen is er vanuit de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) de vraag opgeworpen op welke manier zij haar inwoners meer kan laten participeren in de ontwikkeling en uitvoering van haar beleid.

Burgerparticipatie kan een rol spelen tijdens verschillende fasen van de beleidscyclus: tijdens de beleidsontwikkeling (agendering, beleidsvorming, besluitvorming), tijdens de uitvoering

van het beleid en tijdens de evaluatie (ProDemos, n.d.). In de beleidsuitvoering wordt soms al gebruik gemaakt van de kennis en kunde van burgers. Voorbeelden hiervan zijn de inzet van vrijwilligers bij grote incidenten, ter ondersteuning van de ambulancediensten, of de inzet van oud-brandweermensen die op vrijwillige basis mensen helpen bij het brandveilig maken van hun huis. Ook worden de eerste stappen gezet in de inzet van burgers bij de beleidsontwikkeling. Zo gaan de ambulancediensten al regelmatig in gesprek met hun cliënten om hun dienstverlening te kunnen verbeteren. Soms wordt er ook initiatief genomen door de inwoners van de regio zelf die willen bijdragen aan de veiligheid in hun buurt, bijvoorbeeld door te werken aan brandveiligheid of door de assistentie van inwoners bij reanimaties beter te organiseren. [Er blijven echter nog een aantal fundamentele vragen onbeantwoord.](#)

Er is nog niet voldoende ervaring met burgerparticipatie bij veiligheidsregio's om hier goed beleid voor te maken, en ook in de [wetenschappelijke](#) literatuur lijkt er weinig te vinden te zijn over burgerparticipatie in het fysieke veiligheidsdomein. [Met het fysieke veiligheidsdomein wordt het domein van de crisisbeheersing en de ambulance- en brandweezorg bedoeld. In het Engels valt een makkelijker onderscheid te maken omdat hier gebruik gemaakt wordt van de woorden 'safety' en 'security', waarbij 'safety' ongeveer gelijk staat aan fysieke veiligheid. Een meer uitgebreide definitie van fysieke veiligheid is te vinden in het tweede deel van het theoretisch kader.](#)

Omdat deze informatie tot dusver mist is het lastig te zeggen of burgerparticipatie wel een geschikt instrument is om in te zetten voor de verbetering van de ontwikkeling en uitvoering van het beleid van de VRR. Het is daarom van belang om, voordat gestart wordt met het zoeken naar geschikte participatie-instrumenten, eerst te onderzoeken of het überhaupt wel een goed idee is om in te zetten op participatie, ProDemos (n.d.) schrijft: *"Vooral bij beleidsonderwerpen waar ervaringsdeskundigheid en het beoordelen van de kwaliteit van de directe woonomgeving een belangrijke rol spelen, ligt deelname aan beleidsvorming door inwoners voor de hand. Die participatie vereist wel dat burgers nogal wat tijd willen investeren."* Het onderzoeken in hoeverre burgers (ervarings)deskundig zijn op het gebied van fysieke veiligheid, en in hoeverre ze het gevoel hebben dat fysieke veiligheidsthema's direct een rol spelen in de kwaliteit van hun woonomgeving, oftewel of ze het gevoel hebben dat fysieke veiligheid een thema is dat ze direct raakt, maakt dus een belangrijk deel uit van [dit](#) onderzoek.

[We willen graag weten](#) in hoeverre

burgerparticipatie een geschikt middel is voor de Veiligheidsregio om haar legitimiteit en haar

vermogen om te gaan met nieuwe uitdagingen te vergroten. [Het is nog](#) niet duidelijk in hoeverre burgers de behoefte voelen om mee te denken of mee te werken aan het beleid of de uitvoering van het beleid van de Veiligheidsregio, en wanneer de behoefte er is, op wat voor motivatie deze dan gebaseerd is.

[Het doel van dit onderzoek](#) is daarom om te onderzoeken in hoeverre er een behoefte bestaat onder inwoners om te participeren, en wanneer deze behoefte onder bepaalde groepen bestaat, wat deze dan precies inhoudt.

De vraag die beantwoord zal worden in deze scriptie luidt als volgt: *Wat zijn de burgerlijke behoeften en motivaties om te participeren in het fysieke veiligheidsdomein?* Om deze vraag te beantwoorden wordt gebruik gemaakt van interviews. Deze interviews worden afgenomen bij burgers die zich reeds inzetten voor initiatieven gelieerd aan de veiligheidsregio, zowel binnen als buiten Rotterdam-Rijnmond. Hen wordt gevraagd wat hen ertoe drijft zich in te zetten voor de veiligheid in hun regio, en wat voor hen de voorwaarden zijn om te blijven participeren [ten dienste van de Veiligheidsregio of de hieraan gelieerde organisatie waarin ze actief zijn](#).

Maatschappelijke relevantie

De veiligheidsregio is een organisatie die met haar activiteiten van groot belang is voor de samenleving (Van de Lustgraaf, 22 aug 2020). Onder andere de brandweer en de GHOR vallen onder de VRR, wat betekent dat de veiligheidsregio bij een calamiteit al snel betrokken is. Bij grote crises en rampen is de veiligheidsregio de netwerkorganisatie die alle partijen samenbrengt met doorzettingsmacht van de voorzitter. Het is daarom erg belangrijk voor de samenleving dat de dienstverlening van de VRR, en het beleid dat aan de basis staat van deze dienstverlening, zo goed mogelijk is. [Burgerparticipatie in potentie kunnen leiden tot een verbetering van de kwaliteit van deze dienstverlening. zou in Ook](#) kan burgerparticipatie bijdragen aan de legitimiteit van de veiligheidsregio.

De veiligheidsregio is een openbaar lichaam dat niet wordt bestuurd door gekozen volksvertegenwoordigers, maar door de burgemeesters van de gemeenten van de regio. Door deze vorm van lokaal bestuur staat de veiligheidsregio op betrekkelijk grote afstand van de burger, terwijl de invloed van de veiligheidsregio op haar inwoners zeer ingrijpend kan zijn, zoals gemerkt tijdens de coronacrisis. Door inwoners beter te betrekken bij de dagelijkse gang van zaken kan de legitimiteit worden vergroot. Verder wordt burgerparticipatie steeds meer

gezien als een effectief middel om het beleid van overheden zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de wensen van de burger.

Ook in het fysieke veiligheidsdomein zijn er sterke aanwijzingen dat het betrekken van burgers bij het opstellen van beleid ertoe kan leiden dat dit beleid effectiever wordt. Meerdere onderzoeken naar het opstellen van crisisplannen voor bijvoorbeeld overstromingen tonen aan dat wanneer burgers actief hebben geparticipeerd bij het inrichten van deze plannen, dat de uitvoer in de praktijk dan ook beter verloopt, omdat burgers dan kennis hebben van deze plannen en omdat ze over het algemeen meer achter deze plannen staan (oa. Stark en Taylor 2014, Van Heel en Van den Born 2020, zie theoretisch kader). Op basis hiervan kan dus de aanname gemaakt worden dat burgerparticipatie ook op het beleidsterrein van de veiligheidsregio haar waarde zal hebben.

Wetenschappelijke relevantie

De hierboven genoemde onderzoeksvraag is vooral verkennend en daarmee ook beschrijvend van aard. Hiervoor is gekozen omdat er binnen de [wetenschappelijke](#) literatuur nog maar weinig te vinden is over de [burgerparticipatie](#) in het fysieke veiligheidsdomein, [en nog minder over de motivaties en behoeften van burgers om te participeren](#). Om verder onderzoek te doen naar de mogelijkheden om op dit beleidsterrein aan participatie te doen is het wel van belang om te weten waar de behoefte van inwoners precies ligt, omdat anders het risico wordt gelopen dat er participatiebeleid wordt opgesteld zonder dat burgers hierin geïnteresseerd zijn. Deze studie levert dus een bijdrage aan de wetenschappelijke kennis over participatie in het fysieke veiligheidsdomein, omdat het een gat in de literatuur invult: over de behoeften om te participeren in het fysieke veiligheidsdomein is nog onvoldoende onderzoek gedaan.

In het sociale veiligheidsdomein, waar burgerparticipatie al een stuk meer gebruikelijk is geworden, bijvoorbeeld via buurtapps of projecten als Buurt Bestuurt in Rotterdam (Schuilenberg 2017), is al meer bekend over de behoeften van burgers om aan zulke projecten deel te nemen. Zowel burgers als overheden zien participatie op dit terrein als een waardevol instrument om de veiligheid, of in ieder geval het veiligheidsgevoel in de buurt te vergroten. Omdat burgers risico's als inbraak of overlast als groot zien, en het gevoel hebben dat ze hier zelf iets aan kunnen doen, zijn ze snel gemotiveerd om zich in hun eigen belang in te zetten

voor het voorkomen hiervan. (oa. Zedner 2007, Schuilenberg 2017, Van der Land en Van Stokkum 2015).

Er zijn echter aanwijzingen uit verschillende hoeken dat deze behoeften en motivaties in het fysieke domein anders zouden kunnen liggen ([zie bijv. Stark en Taylor 2014, Wehn et al. 2015](#)). In tegenstelling tot het risico op inbraak of geweld op straat, is het risico op brand niet een risico waarvan mensen snel inschatten dat het op hen zal slaan. “Dat overkomt mij toch niet” is een veelgehoorde zin in het geval van brandveiligheid. Hierdoor kunnen burgers minder snel geneigd zijn om zelf een inspanning te doen om de fysieke veiligheid in hun eigen omgeving te vergroten (oa. Kobes 2010, Naber 2021). Verdere aanwijzingen dat de motivaties in het fysieke domein anders zouden kunnen liggen dan in het sociale domein komen vanuit aangrenzende beleidsterreinen als waterveiligheid en crisisplanning. Ook in deze domeinen blijkt dat de risico-inschatting een stuk lager is dan bij sociale veiligheidsvraagstukken, waardoor mensen wellicht minder snel deelnemen aan participatieprojecten (oa. Helsloot en Van 't Padje 2010, Dynes 1994, IOM 2013, Stark en Taylor 2014, Van Heel en Van der Born 2020). Van Heel en Van den Born bevelen in hun stuk aan om de relatie tussen risico-inschatting en participatie nog verder uit te zoeken, mogelijk in relatie met de verbondenheid die mensen voelen met hun omgeving.

De redenen waarom mensen wél participeren in deze aangrenzende domeinen lopen ook uiteen. Sommige mensen hebben wél het idee dat ze risico lopen dat hen iets overkomt en participeren daarom, maar soms wordt er ook geparticipeerd als aangenaam tijdsverdrijf of om sociale redenen (Van Eijk en Steen 2014). Het feit dat deze redenen zo uiteen lopen per beleidsterrein maakt het dus verantwoord om ook voor de fysieke veiligheid specifiek de behoeften en motivaties te onderzoeken. Al met al maakt de combinatie van het feit dat er nog geen specifiek onderzoek gedaan is naar participatie binnen fysieke veiligheid of veiligheidsregio's, plus het feit dat het aannemelijk is dat burgerparticipatie op dit beleidsterrein een positieve bijdrage kan leveren aan de veiligheid, dit onderwerp relevant voor een scriptie-onderzoek.

Theoretisch Kader

Het theoretisch kader bestaat uit drie delen. Het eerste deel behandelt de algemene literatuur over de motivaties en behoeften om deel te nemen aan burgerparticipatie. Hierna wordt specifiek gekeken naar wat de motivaties en behoeften van burgers zouden kunnen zijn in het fysieke veiligheidsdomein. Hierna wordt een typologie geschetst van participatievormen in het fysieke veiligheidsdomein op basis van literatuur over verschillende vormen van burgerparticipatie. Op basis van deze drie onderdelen zullen vervolgens enkele verwachtingen voor het onderzoek worden gepresenteerd.

Deel 1: participatieliteratuur

In dit deel van het theoretisch kader wordt de literatuur over de drijfveren van inwoners om deel te nemen aan participatieprojecten verkend. Deze artikelen zijn niet specifiek gericht op participatie in het veiligheidsdomein, maar schetsen een algemeen beeld van de redenen waarom burgers geïnteresseerd zijn om te participeren. Nadat hiervan een overzicht is geschetst, zal het theoretisch kader verder ingaan op de behoeften van inwoners om deel te nemen aan participatieprojecten in het fysieke veiligheidsdomein.

Het CLEAR-model

Het betrekken van burgers bij de besluitvorming is een wens die steeds nadrukkelijker aanwezig lijkt te zijn in verschillende overheidsorganisaties (o.a. ProDemos n.d. / Lowndess et al. 2006 / Edelenbos et al. 2020). Echter blijkt het vaak een uitdaging om de juiste burgers te betrekken bij de besluitvorming van overheidsorganisaties. Veel mensen zijn niet geïnteresseerd om deel te nemen aan publieke besluitvorming, of ze zijn van mening dat de gekozen volksvertegenwoordiging hun belangen voldoende behartigt, waardoor de drang om zelf directe invloed uit te oefenen niet aanwezig is. Er zijn echter ook gevallen waarin overheden participatie proberen te faciliteren maar dit niet aanslaat doordat er (onbewust) barrières zijn opgeworpen die burgerparticipatie blokkeren (Lowndess et al. 2006, p.283). Om

heeft opmaak toegepast: Lettertype: Cursief

te beoordelen of er sprake is van zulke barrières hebben Lowndess, Pratchett en Stoker (2006) het CLEAR-model ontwikkeld, waarbij de afkorting CLEAR staat voor:

Can do – [burgers bezitten](#) de middelen en kennis om te participeren

Like to – [burgers voelen](#) een vorm van verbinding met de organisatie en/of het thema

Enabled to – [burgers krijgen](#) de mogelijkheid geboden om te participeren

Asked to – [burgers worden](#) gemobiliseerd door officiële instanties of vrijwilligersorganisaties

Responded to – [burgers zien het](#) bewijs dat de input van deelnemers serieus wordt meegenomen

Om te toetsen of het thema fysieke veiligheid in de buurt zich voldoende leent voor participatie in de beleidsvorming en of er behoefte is onder inwoners om mee te denken over dit onderwerp wordt gebruik gemaakt van de C, de L en de R uit het CLEAR-model.

ProDemos (2017) schrijft dat deelname aan de beleidsvorming door inwoners vooral voor de hand ligt bij thema's waar ervaringsdeskundigheid en het beoordelen van de kwaliteit van de directe woonomgeving een belangrijke rol spelen, en deze factoren vallen onder de C en de L uit het model. Om te toetsen of er op een goede manier wordt omgegaan met de al bestaande participatie-initiatieven die als casus gebruikt zijn, zal ook de R uit het model gebruikt worden. In het volgende deel, wanneer de C, L en R verder worden uitgewerkt, zal uitgelegd worden waarom deze factoren hieronder geschaard worden.

'Can do', 'like to', en 'responded to'

Het eerste element van het CLEAR-model is de C van 'Can do'. In de basis houdt dit element in dat wanneer mensen de juiste vaardigheden en middelen bezitten, ze beter in staat zijn deel te nemen aan burgerparticipatie. Vaardigheden die hiermee bedoeld worden zijn basisvaardigheden zoals spreken in een groep, brieven schrijven aan verantwoordelijke bestuurders of ambtenaren, of de capaciteit anderen te overtuigen van een bepaald punt. Wanneer het gaat om meer uitvoerende participatie, gaat het om de specifieke kennis en vaardigheden die hiervoor benodigd zijn.

[Om te kunnen participeren in het fysieke veiligheidsdomein zijn vaak specifieke eisen aan de vaardigheden van deelnemers, zoals kennis van brandveiligheid of het bezitten van een EHBO-diploma.](#) Ook de

aanwezigheid van deze kennis kan onder 'can do' geschaard worden. De (ervarings)deskundigheid genoemd door ProDemos kan hier ook onder vallen.

Naast basisvaardigheden en eventuele inhoudelijke kennis spelen sociaaleconomische factoren een rol. Wanneer mensen in een slechte economische positie zitten kan het zijn dat ze niet voldoende tijd beschikbaar hebben om te participeren. Ook kan het zijn dat mensen geen toegang hebben tot bepaalde middelen waardoor het moeilijk is aan te haken bij digitale participatievormen (Lowndess et al. 2006, p.286). In de afgelopen corona-periode is dit een extra belangrijk punt geworden, aangezien de meeste inspraakavonden digitaal georganiseerd zijn.

Het tweede element dat wordt uitgelicht is de L van 'Like to'. Onder dit element verstaan we in de basis de verbondenheid die inwoners voelen met een bepaald thema als basis voor deelname. Ten eerste betekent dit dat burgers eerder geneigd zijn mee te denken over een thema waarin ze interesse hebben en waarmee ze een persoonlijke connectie voelen. Ook speelt de connectie met de bestuurlijke entiteit (buurt, gemeente) een rol in de bereidheid mee te doen. Als laatste is er nog de verbondenheid met de gemeenschap als geheel die van belang is. Wanneer mensen het gevoel hebben deel uit te maken van de samenleving, of op kleinere schaal, van hun straat of buurt, zullen ze sneller de neiging hebben zich in te zetten in het belang van de straat of de samenleving als geheel. De beoordeling van de kwaliteit van de directe woonomgeving, zoals genoemd door ProDemos, heeft ook te maken met de verbondenheid met deze omgeving, en wordt daarom onder dit element geschaard.

Dat mensen geïnteresseerd zijn in een bepaald thema, en dat ze zich verbonden voelen met de gemeenschap en met de overheidsinstantie in kwestie, betekent nog niet automatisch dat ze ervoor zullen kiezen te participeren. Mensen kunnen besluiten niet deel te nemen omdat ze zich geen zorgen maken om het thema in kwestie, omdat de volksvertegenwoordigers of ambtenaren die zich met het thema bezighouden hun werk goed doen en de overheidsdienst goed op orde is. Andersom is het zo, dat wanneer burgers het gevoel hebben een verschil te kunnen maken in hun omgeving, of in de samenleving als geheel, door te participeren, de kans groter is dat ze zich zullen inzetten door te participeren (Lowndess et al. 2006, p. 288). [Vertaald naar het fysieke veiligheidsdomein zou dit kunnen betekenen dat wanneer burgers zich helemaal veilig voelen, en het idee hebben dat de hulpdiensten altijd in staat zijn hen te helpen wanneer nodig, ze zelf minder geneigd zouden zijn om zich in te spannen.](#)

Als laatste de R van ‘Responded to’: hieronder wordt verstaan dat wanneer we willen dat burgers blijven participeren, het van belang is dat zij ook het gevoel hebben dat er iets gedaan wordt met hun input, en dat hun input gewaardeerd wordt. Om dit gevoel te bereiken moet er door overheden die samenwerken met burgers duidelijk wordt gecommuniceerd over de besluiten die worden genomen op basis van de input van burgers, of wanneer er sprake is van meer uitvoerende participatie, dat burgers het gevoel hebben een verschil te kunnen maken met hun inspanning, doordat de overheid laat blijken de participerende burgers te waarderen.

Motivatatie voor participatie

Naast dat het van belang is dat mensen in staat zijn deel te nemen aan een bepaald participatietraject, en dat ze zich verbonden voelen met de organisatie en het thema van dit traject, spelen intrinsieke motivatiefactoren een groot belang bij de keuze van inwoners om wel of niet te participeren. Edelenbos et al. (2020) noemen deze intrinsieke motivatie als extra aanvulling op de ‘like to’ van Lowndess et al., en noemen als eerste reden voor deelnemers om te participeren dat ze het leuk moeten vinden om mee te doen, en dat ze zich identificeren met een thema.

Alford (2002) onderzocht waarom *cliënten* van overheidsinstellingen de behoefte voelen om deel te nemen aan de coproductie van overheidsdiensten. Dit is extra relevant voor dit onderzoek omdat inwoners van de Veiligheidsregio een soortgelijke relatie hebben met bijvoorbeeld de ambulancezorg of de brandweer, omdat ze hiervan een concrete dienst afnemen wanneer ze vervoerd worden van het ziekenhuis, of wanneer hun keuken wordt geblust. Als eerste worden sancties voor het niet deelnemen aan bepaalde projecten besproken, net als materiële beloningen voor deelname. Het is duidelijk dat deze beide erg slecht werken, omdat mensen echt voor hun eigen goede redenen tijd en moeite willen steken in participatieprojecten, en niet omdat het moet of omdat ze er geld voor krijgen. Participatie is dus echt iets dat uit de gemotiveerde burger moet komen. Redenen die Alford noemt zijn ten eerste intrinsieke motivatie in de zin van een gevoel van zelfstandigheid en van competentie (mensen krijgen het gevoel iets goed te kunnen). Ook zijn solidariteit met de gemeenschap, de bereidheid iets bij te dragen aan die gemeenschap, en persoonlijke normen en waarden belangrijke drijfveren voor participatie. De overheid moet in de ogen van de *cliënt* het juiste doen, en het doel van de participatie-activiteit moet dus stroken met de persoonlijke normen en waarden van deze persoon.

Individuele intrinsieke motivatie is meestal niet voldoende. Er moet een component van bijdragen aan publieke waarde of het collectief bijzitten. “Bewustzijn van de publieke waarde die de overheid produceert, plus het besef dat iedereen hier z’n eerlijke bijdrage aan levert, en een sociaal aspect zijn de motivators die dit gat [dat alleen intrinsieke motivatie niet voldoende is] opvullen.” (Alford 2002, p.48)

Boivard en Loeffler (2012, p.1136) vullen hierop aan dat er een enorme latente bereidheid onder burgers is om meer betrokken te raken, maar alleen als ze het gevoel hebben dat ze van waarde kunnen zijn. Ze zijn dus vaak bereid om te co-produceren, maar meestal alleen op een specifiek terrein waar ze verstand van (denken te) hebben en die echt belangrijk voor ze zijn, en waaraan ze echt kunnen bijdragen. Daarom is het voor een overheidsinstantie die inwoners wil laten participeren van belang om te laten zien dat de betreffende dienst waardevol is voor de samenleving, plus dat de input van inwoners essentieel is om deze dienstverlening te verbeteren. Het is belangrijk dat burgers inzien dat zij van waarde kunnen zijn voor de samenleving door te participeren, ofwel ze moeten het gevoel krijgen dat hun bijdrage er wezenlijk toe doet. [In het fysieke veiligheidsdomein is het heel goed mogelijk dat dit gevoel van toepassing is. Wanneer een burger iemand anders helpt die in nood is, of juist een ander helpt door de brandveiligheid van de woning te verbeteren, zijn de resultaten concreet zichtbaar en zouden ze dus de waarde van hun inspanning goed kunnen zien.](#)

Van Eijk en Steen (2014) hebben onderzoek gedaan naar deelnemers van cliëntenraden in de Nederlandse gezondheidszorg, en hun drijfveren. Volgens hen zijn zowel capaciteiten als motivatie en bereidheid belangrijk om uit te leggen waarom burgers deelnemen aan participatie. Capaciteit betekent in dezen zowel menselijk kapitaal, oftewel sociaaleconomische factoren, en sociaal of menselijk kapitaal, zijnde beschikbare tijd en onderdeel uitmaken van sociale netwerken. Deze capaciteitsfactor heeft dan weer invloed op in hoeverre een burger haar eigen deelname als waardevol ziet. Naast deze capaciteiten onderscheidt de literatuur ook nog motivatie in het eigen belang en in het publieke belang. Deze factoren van capaciteiten en motivatie komen grotendeels overeen met de ‘Can do’ en ‘Like to’ zoals hierboven beschreven.

Van Eijk en Steen schetsen vier profielen van deelnemers aan de cliëntenraden:

- (1) De semi-professional, die relatief veel kennis van zaken heeft en participeert omdat hij of zij deze kennis wil gebruiken om de zorgverlening te verbeteren.
- (2) De socializer: vaak gepensioneerd, zonder professionele ervaring of kennis van zaken, die vooral participeert als hobby. Hecht veel waarde aan goede relaties tussen de cliëntenraad en

de instelling.

(3) De netwerkprofessional wordt vaak gedreven door *public service motivation* ofwel om bij te dragen aan de publieke zaak, en ziet haar rol als het verbeteren van de overheidsorganisatie in kwestie. Komt in deze rol vaak op voor het belang van de cliënt.

(4) De bewuste co-producent: neemt bewust deel aan de cliëntenraad om bij te kunnen dragen aan de samenwerking tussen cliënt en zorginstelling: deze kunnen niet los van elkaar worden gezien. Het is dus van wezenlijk belang dat cliënten een stem hebben.

Voor alle groepen, zelfs de socializers, is het grootste doel van participatie de impact die de raad kan opleveren binnen de zorgorganisatie. Men wordt dus gemotiveerd door het publieke belang. Individuele belangen (voor henzelf als [potentiele] cliënt) lijken niet mee te spelen bij de motivatie om in een cliëntenraad te gaan zitten. De capaciteitsfactor werkt verschillend bij de verschillende geïdentificeerde groepen deelnemers. Sommige deelnemers vinden het belangrijk dat leden van de cliëntenraad over voldoende capaciteiten beschikken, terwijl anderen zeggen dat iedereen met de juiste motivatie een steentje kan bijdragen, wat dan ook weer effect heeft op de deelname van een bepaald individu: iemand die vindt dat alleen mensen met bepaalde capaciteiten kunnen deelnemen, maar van zichzelf vindt dat deze capaciteiten onvoldoende aanwezig zijn, zal minder snel deelnemen dan iemand die vindt dat iedereen mee kan praten.

Conclusie

Er zijn verschillende profielen van deelnemers aan participatietrajecten met elk hun eigen redenen om mee te doen. Sommigen doen dit meer uit het belang van de samenleving of om de kwaliteit van de dienstverlening van een bepaalde instelling te verbeteren, waar anderen het ook doen vanwege het sociale aspect. Vast staat echter dat er vooral grote overeenkomsten zijn tussen de verschillende types als we kijken naar de voorwaarden om deel te nemen aan participatieprojecten. Ten eerste moeten ze het kunnen: het moet voor hen mogelijk zijn tijd en moeite te steken in het project, en van zichzelf vinden dat ze voldoende capaciteiten in huis hebben om een wezenlijke bijdrage te leveren. Ten tweede is belangrijk dat ze het willen: ze moeten zich verbonden voelen met de samenleving en met de overheidsinstantie die om hun input vraagt, en het gevoel hebben dat hun participatie bijdraagt aan het creëren van publieke waarde. Wanneer burgers het gevoel hebben dat de overheid haar zaken goed op orde heeft, heeft participeren niet veel extra meerwaarde voor de publieke dienstverlening, en is de

motivatie om deel te nemen over het algemeen ook lager. [Naar verwachting zullen deze voorwaarden voor participatie ook in het fysieke veiligheidsdomein opgaan. Echter is de verwachting dat in dit domein nog wel een meer specifieke redenen zijn waardoor mensen gemotiveerd zijn om te participeren. Het volgende onderdeel zal ingaan op deze redenen.](#)

Deel 2: participatie in het (fysieke) veiligheidsdomein

Het onderscheid tussen ‘security’ en ‘safety’, of het sociale en fysieke veiligheidsdomein

Voor we kunnen kijken naar de mogelijkheden tot participatie in het fysieke veiligheidsdomein, is het van belang vast te stellen wat we precies bedoelen met dit concept. In de literatuur is er geen eenduidige definitie voor fysieke veiligheid, en is er een schijnbaar eeuwige discussie over welke bedreigingen en incidenten we kunnen scharen onder fysieke of sociale veiligheid. In de komende paragraaf wordt een kort overzicht geschetst van de verschillende manieren waarop naar deze kwestie gekeken kan worden, aan de hand waarvan we fysieke veiligheid voor dit onderzoek kunnen definiëren.

In de Engelstalige literatuur wordt er een onderscheid gemaakt tussen ‘safety’ en ‘security’, woorden die in het Nederlands beide vertaald worden als het simpele ‘veiligheid’. Het is duidelijk dat deze twee woorden een verschillende betekenis hebben, alleen is de academische gemeenschap niet eensgezind over wat deze verschillen dat precies zijn. Een manier om deze kwestie te benaderen is via het SEMA-framework, waarbij de afkorting staat voor ‘system – environment, malicious – accidental’ (Piètre-Cambacédès en Chaudet, 2010). Er wordt hier dus een onderscheid gemaakt tussen dreigingen van buitenaf en van binnenuit, en tussen intentionele dreigingen en ongelukken. Intentionele dreigingen van buiten worden hier gezien als ‘security’, en ongelukken die plaatsvinden in het systeem als ‘safety’. Voor de andere twee definities blijft echt echter een grijs gebied. Jore (2017) maakt een soortgelijke distinctie aan de hand van voorbeelden. Zo noemt hij bescherming tegen schade veroorzaakt door menselijke en technische fouten of natuurrampen een ‘safety’ issue, terwijl hij zaken als criminaliteit en terrorisme onder ‘security’ schaaft.

Echter, alleen met het SEMA-framework kunnen we nog geen betekenisvol onderscheid maken tussen fysieke en sociale veiligheid zoals dat wel zou kunnen met het vraagstuk ‘safety-security’. Naast de intentie en de herkomst van een dreiging zijn de ook de gevolgen

en de aanpak van deze gevolgen van belang. Duijnhoven et al. (2014, p.23) schrijven dat fysieke veiligheid het werkveld betreft dat met name is gericht op rampenbestrijding en crisisbeheersing, terwijl sociale veiligheid het werkveld is van criminaliteit, overlast en leefbaarheid. Echter kan een (natuur)ramp ook grote psychosociale gevolgen hebben voor de samenleving, en kan crimineel gedrag ook leiden tot brand, dus het onderscheid op basis van oorzaak gaat ook niet volledig op. Duijnhoven suggereert daarom dat het vooral om een pragmatisch onderscheid gaat, om de scheiding van taken en verantwoordelijkheden duidelijk te maken (p.24). Brandweertaken, ambulancediensten, of crisisbeheersing (de poten van de Veiligheidsregio's) vallen hiermee onder de fysieke veiligheid, en politietaken onder het sociale veiligheidsdomein. Het is echt zeker niet het geval dat brandweer- of politiediensten uitsluitend gefocust zijn op 'hun' veiligheidstak, in de praktijk hebben incidenten een sociale en een fysieke tak en spelen alle hulpdiensten en crisisorganisaties hun eigen rol.

Participatie in het veiligheidsdomein

Wanneer we kijken naar de literatuur over participatie bij de beleidsontwikkeling in het veiligheidsdomein, valt op dat er een stuk meer voorbeelden te vinden zijn uit het sociale domein. In dit domein is er al langer een ontwikkeling gaande die stelt dat de overheid niet langer geheel garant kan staan voor complete veiligheid. Burgers spelen hier in toenemende mate zelf een rol in. Garland (1996, p.452) beschrijft het fenomeen '*responsibilization*', waarin overheden in steeds grotere mate verantwoordelijkheden op het gebied van misdaadpreventie uitbesteden aan burgers en maatschappelijke organisaties. Dit fenomeen heeft zich tegelijkertijd ontwikkeld met de verschuiving van een 'post-crime society' waarin repressief werd opgetreden tegen criminaliteit, naar een 'pre-crime society' waarin verschillende initiatieven, waaronder initiatieven waarbij de gemeenschap is betrokken ('*community safety*'), ertoe zouden leiden dat crimineel gedrag voorkomen wordt (Zedner 2007). Wat opvalt in de literatuur is dat deze op de gemeenschap gebaseerde benadering van veiligheidsbeleid al erg wijdverbreid is in het sociale domein (zie bijv. onderzoeken naar het Rotterdamse Buurt Bestuurt [Schuilenberg 2010] of soortgelijke Nederlandse projecten [Van der Land en Van Stokkum 2015]), maar dat over participatieprojecten in het fysieke veiligheidsdomein nog maar weinig geschreven is.

heeft opmaak toegepast: Lettertype: Cursief

heeft opmaak toegepast: Lettertype: Cursief

Het belang van participatie in het domein van crisisbeheersing

Een aangrenzend domein waarin het betrekken van de gemeenschap al wel een ingeburgerde praktijk is, is het domein van rampenplanning en crisisbeheersing. Dynes (1994) maakt hierin de eerste stappen door af te rekenen met het idee dat burgers hulpeloos zijn in crisissituaties en dat de overheid via een 'command and control'-structuur een crisis moet aanpakken. Uit zijn onderzoek blijkt dat burgers veel beter dan gedacht voor zichzelf kunnen zorgen. Op basis hiervan ontstond een omslag naar een crisisaanpak waarin burgers zelf een steeds grotere rol spelen.

Naast dat burgers goed in staat zijn bij te dragen in geval van crisis, kunnen ze ook al van waarde zijn door mee te denken over het vormen van een crisisorganisatie. Pearce (2003) schetst hierbij het beeld dat het vooral belangrijk is om burger te betrekken bij het opzetten van zo'n crisisorganisatie om te zorgen dat ze ermee bekend raken en dat er draagvlak ontstaat, dan dat er echt een consensus tussen burgers moet zijn over het te voeren crisisbeleid.

Het Amerikaanse Institute of Medicine (2012 en 2013) schrijft, in lijn met Dynes, dat het proces van rampenplanning en crisisbeheersing een veelzijdig proces is en dat de gemeenschap een essentiële partner is om ervoor te zorgen dat een crisis goed bestreden wordt. Net als Pearce schrijft het IOM dat het hierbij niet gaat om het eens worden over de technische invulling van een rampenplan; sommige zaken zijn nog altijd beter besteed aan specialisten. Echter, zijn ze erg goed in staat om de discussie aan te gaan over de waarden die onderliggend zijn aan de besluitvorming op dit beleidsterrein. De eisen aan een participatieproces op dit beleidsterrein volgens IOM (2012) zijn onder meer dat beleidsmakers oprecht geïnteresseerd zijn in de adviezen van burgers en dat ze zich committeren aan het verwerken van de input. Verder is het van belang dat participanten voorzien worden van informatie en dat er goede mogelijkheden bestaan om deel te nemen aan de discussie. Ook wordt de allocatie van voldoende middelen aan participatieprocessen genoemd. Deze eisen zijn grotendeels ook terug te vinden in het CLEAR-model, respectievelijk onder Responded to, Enabled to en Can do.

Een ander punt gemaakt door het IOM is dat de discussie een doel op zich is (p.6-3). Consensus en absolute helderheid zijn niet essentieel voor een succesvolle uitkomst. Het is zelfs niet aannemelijk dat deze zullen ontstaan bij discussies over thema's als crisisbeheersing. In plaats hiervan is het van belang verschillende standpunten mee te nemen en te ontdekken waar de gevoeligheden precies liggen op dit beleidsterrein. Ook is het belangrijk een goede relatie op te bouwen tussen overheden belast met crisisbeheersing en

hun inwoners, en dat er tweerichtingsverkeer ontstaat in de communicatie. Extra aandacht is hierbij benodigd voor kwetsbare groepen (Ramsbottom 2018).

Stark en Taylor (2014) maken op basis van vier case-studies uitgevoerd in Queensland, Australië het punt dat wanneer een crisisstructuur is ingericht op basis van burgerparticipatie, de crisis beter gemanaged wordt dan wanneer er sprake is van een (op lokaal niveau) gecentraliseerde structuur. Ze geven hiervoor enkele verklaringen: ten eerste zorgt participatie ervoor dat er makkelijker lessen worden getrokken uit crises en incidenten om beter voorbereid te zijn voor de volgende keer. Ook zorgt participatie ervoor dat er voor een crisis al communicatielijnen zijn opgetuigd tussen overheid en inwoners die ten tijde van een crisis makkelijker benut kunnen worden. Verder zorgt participatie ervoor dat crisisbeleid beter is afgestemd op lokale issues, in plaats van dat er alleen naar grote (regionale of nationale) problemen wordt gekeken. Als laatste versterkt participatie het vertrouwen tussen burger en overheid, die cruciaal kunnen zijn op het moment dat er ingrijpende handelingen plaats moeten vinden ten tijde van een crisissituatie.

Problemen met het betrekken van burgers bij crisisbeleid

Zoals hierboven genoemd stellen Stark en Taylor (2014) dat een crisisstructuur die is ingericht op basis van input van burgers beter werkt dan wanneer dit niet het geval is. Ze stellen hierbij echter het voor dit onderzoek relevante probleem vast dat crisisbeheersing een “policy without a public” is (p.310). Het blijkt lastig om een groep burgers bij elkaar te krijgen die deelneemt aan het participatieproject om de structuur op te tuigen. Het probleem: wat is de doelgroep?

Het maken van beleid gericht op gebeurtenissen met een grote impact, maar waarvan de kans klein is dat ze daadwerkelijk plaatsvinden (*low probability/high impact events*) is geen thema dat kan rekenen op grote belangstelling van belangengroepen of individuele burgers.

Inwoners zullen dan ook niet snel geneigd zijn om voorzorgsmaatregelen te nemen voor zulke gebeurtenissen (Kolen 2010). Hetzelfde geldt voor participeren in de ontwikkeling van beleid voor zulke gebeurtenissen. Burgers die ervaring hebben met een soortgelijke gebeurtenis tonen volgens het artikel vaker interesse dan burgers die die ervaring niet hebben, maar deze interesse lijkt ook snel af te nemen naar mate de gebeurtenis niet meer vers in het geheugen van de betrokkene staat. In de Veiligheidsmonitor Brandweer van de Brandweer Rotterdam-Rijnmond (Naber et al. 2021) is te zien dat mensen die ervaring hebben met brand het risico

heeft opmaak toegepast: Lettertype: Cursief

op brand hoger inschatten, en dat ze ook een stuk meer geneigd zijn om voorzorgsmaatregelen te nemen zoals het kopen van rookmelders of het maken van vluchtplannen.

Overstromingen zijn een goed voorbeeld van zo'n low probability/high impact event, waarbij burgerparticipatie gewenst is door overheden om goed voorbereid te zijn op de gebeurtenis, maar waarbij het zeer lastig is om hier mensen bereid voor te vinden. Uit onderzoeken naar de risicoperceptie van burgers als het gaat om overstromingen blijkt dat hoe lager inwoners het risico dat een overstroming plaatsvindt inschatten, hoe minder bereid ze zijn om te participeren in programma's die hiermee te maken hebben (Wehn et al. 2015). Het resultaat hiervan kan zijn dat, hoewel overheden zeer hun best doen om inwoners te laten participeren in het maken van hun beleid, burgers simpelweg niet meedoen omdat ze niet geïnteresseerd zijn: "Onze governance-analyse was gefocust op de percepties van de betrokken autoriteiten en heeft laten zien dat de geobserveerde (gelimiteerde) niveaus van burgerparticipatie in deze gevallen niet noodzakelijkerwijs betekenen dat grotere betrokkenheid bij de besluitvorming niet wordt gezocht of zelfs wordt geblokkeerd door beleidsmakers en lokale autoriteiten. In plaats daarvan zijn niet alle burgers in de positie om, of geïnteresseerd om, te participeren in overstromings-preventiebeleid" (Wehn et al. 2015, p.235, mijn vertaling). Het feit dat mensen niet geneigd zijn te participeren in het fysieke veiligheidsdomein wanneer ze het veiligheidsrisico in kwestie laag inschatten, was te verwachting volgens de 'like to' in het CLEAR-framework (Lowndess et al. 2006), aangezien er dan geen noodzaak wordt gevoeld om te participeren.

heeft opmaak toegepast: Nederlands (standaard)

In een ander onderzoek naar participatie in overstromingsbeleid schrijven Van Heel en Van
In een ander onderzoek naar participatie in overstromingsbeleid schrijven Van Heel en Van
In een ander onderzoek naar participatie in overstromingsbeleid schrijven Van Heel en Van
In een ander onderzoek naar participatie in overstromingsbeleid schrijven Van Heel en Van
In een ander onderzoek naar participatie in overstromingsbeleid schrijven Van Heel en Van
In een ander onderzoek naar participatie in overstromingsbeleid schrijven Van Heel en Van

heeft opmaak toegepast: Nederlands (standaard)

Om op het gebied van crisisbeheersing, of breder gezien, in het fysieke veiligheidsdomein, toch gebruik te kunnen maken van de kennis en kunde van inwoners, is het van belang om gebruik te maken van bestaande netwerken van actieve burgers. Bestaande organisaties, burgerberaden, actiegroepen en netwerken kunnen beter benaderd worden, en deelnemers aan deze groepen zijn vaak in het bezit van vaardigheden of middelen die ook goed van pas kunnen komen in het fysieke veiligheidsdomein (Linnell 2013).

Conclusie

In het veiligheidsdomein is een ontwikkeling gaande die steeds meer nadruk legt op de voordelen van het betrekken van burgers bij het vormen van veiligheidsbeleid. In het sociale domein zijn er op lokaal niveau al voorbeelden te vinden, in het fysieke domein zijn er vooral initiatieven op het gebied van crisisbeheersing en watermanagement. Burgerparticipatie heeft haar waarde op deze beleidsterreinen bewezen, aangezien crisisorganisaties beter functioneren wanneer deze zijn opgetuigd met behulp van burgers. Echter blijkt dat het lastig is om burgers bereid te vinden deel te nemen aan participatieprojecten, vaak simpelweg omdat het fysieke veiligheidsdomein ze te weinig aanspreekt. [iets wat aan de hand van het CLEAR-framework verwacht kon worden wanneer het risico op een bepaald incident als laag wordt ingeschat, of wanneer burgers het idee hebben dat de overheid haar zaakjes voldoende op orde heeft om voor hen te zorgen.](#)

Om burgers meer

te kunnen betrekken is het dus zaak om ze voldoende bewust te maken van het risico op incidenten en van de meerwaarde van hun participatie.

Deel 3: niveaus en vormen van participatie

Om een onderscheid te maken tussen de verschillende casussen die behandeld worden tijdens het onderzoek, is het zaak om een typologie te maken van de verschillende vormen van participatie die bestaan. In de literatuur zijn meerdere manieren te vinden om verschillende vormen van participatie van elkaar te onderscheiden. In dit hoofdstuk zullen een aantal van deze manieren behandeld worden, op basis waarvan een typologie wordt gemaakt waarin de participatievormen die onderzocht worden in deze scriptie kunnen worden getypeerd.

De participatieladder

Ten eerste kunnen participatie-projecten worden onderscheiden van elkaar door te kijken naar het niveau waarop wordt geparticipeerd. Arnstein (1969) schetst deze verschillende niveaus op de participatieladder. De participatieladder ziet er als volgt uit:

Meebeslissen
Coproduceren
Adviseren
Raadplegen
Informereren



Informereren wordt gezien als de ‘laagste’ vorm van burgerparticipatie. Bij deze vorm staat de overheidsorganisatie in direct contact met haar inwoners, en wordt de burger goed op de hoogte gehouden van lopende ontwikkelingen. Echter is er hier nog sprake van éénrichtingsverkeer, en wordt de dialoog dus niet aangegaan.

De volgende trede is raadplegen. Bij raadplegen maakt de overheidsinstantie eerst zelf een plan, waarna het draagvlak voor dit plan getoetst wordt bij inwoners. Volgens Arnstein is er hier nog geen sprake van ‘echte’ participatie, er hoeft namelijk niets met de input van burgers gedaan te worden.

Bij adviseren ontstaat er al meer een dialoog. Hierbij worden inwoners niet alleen geraadpleegd nadat het beleid is ontwikkeld, maar worden ze al betrokken tijdens de beleidsontwikkeling, waardoor het mogelijk is meer daadwerkelijke invloed te hebben op het de besluitvorming. Het staat de overheid hier nog wel vrij zelf te doen met het advies wat zij zelf wil.

Bij coproduceren, of samenwerken, is er sprake van een verdeling van verantwoordelijkheden en beslismacht tussen overheid en burgers, in de vorm van burgerberaden, gezamenlijke commissies, of medezeggenschapsraden. Volgens Arnstein is dit de eerste stap van ‘echte participatie’ tegenover de ‘nepparticipatie’ bij de vorige stappen, omdat inwoners in deze stap een bindende invloed hebben. Coproductie kan ook betrekking hebben op het samen uitvoeren van bepaalde taken. In het sociale veiligheidsdomein is de Buurtpreventie bijvoorbeeld een goed voorbeeld van de co-productie van veiligheid: burgers helpen mee met de (vroeg)signalering van eventuele veiligheidsproblemen en helpen hiermee de politie met het bestrijden van criminaliteit in de buurt (Van der Land en Van Stokkum, 2015).

In het geval van meebeslissen krijgen inwoners zelf de mogelijkheid om beleid te schrijven en beslissingen te nemen. Echter, blijft dit wel onder controle van een overheid, die faciliteert, bijstuurt en eventueel corrigeert. De nadruk ligt bij deze vorm meer op de burger, waar burgers en overheid bij coproduceren nog op gelijke hoogte staan. Ook op dit niveau van burgerparticipatie kan sprake zijn van (meer) uitvoerende taken voor de burger.

Van burger naar overheid of van overheid naar burger?

Een [tweede](#) onderscheid dat gemaakt kan worden is de manier waarop een participatieproject is ontstaan. Er kan sprake zijn van een project dat is geïnitieerd door de overheid en waarvoor burgers worden gezocht die willen deelnemen. Dan spreken we van burgerparticipatie of van een ‘top-down’ proces. Echter, kan het proces zich ook andersom voordoen. Soms is er sprake van een actieve groep burgers die zich druk maken om een bepaald thema, en om deze reden de overheid benaderen om hier samen iets aan te doen. In dit geval is er sprake van ‘bottom-up’ samenwerking. We spreken in zo’n geval van een burgerinitiatief, dat dan gezien wordt als een ander fenomeen dan burgerparticipatie (Igalla et al. 2019, Nederhand et al. 2016).

Op het gebied van watermanagement is er een typologie gemaakt door Van Buuren et al. (2019) waarin onderscheid is gemaakt tussen “invited participation”, oftewel top-down participatie, en “created participation” oftewel bottom-up participatie. Ook wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen de motieven van overheid of burgers om een participatietraject op te zetten: de overheid kan burgers uitnodigen mee te doen om gebruik te maken van hun kennis en kunde, of om de legitimiteit van hun activiteiten te vergroten. Wanneer participatie geïnitieerd is door burgers, kan dit zijn omdat ze een eigen alternatief voor overheidsbeleid

hebben bedacht, om publieke waarde te creëren, of om het overheidsbeleid te veranderen wanneer hun belang in het geding komt.

Burgerparticipatie in fysieke veiligheid: een typologie

Op basis van de hierboven genoemde vormen van burgerparticipatie stellen we een typologie vast waaraan de te onderzoeken cases worden onderworpen. Ten eerste is er de verdeling tussen praten en doen. Bij 'doen' is er altijd sprake van participatie hoog op de ladder, bij praten kan er ook sprake zijn van een mindere mate van invloed. Ten tweede is er een verdeling tussen bottom-up en top-down projecten. [Verder kan er nog gekeken worden naar de participatieladder van Arnstein om de mate van invloed die burgers potentieel kunnen hebben af te bakenen.](#) De scriptie zal rekening houden met de verschillen die op deze drie gebieden tussen de cases bestaan.

Hypotheses

Hypotheses

Hypotheses

Hypotheses
[In het volgende overzicht worden de verwachte motivaties en drijfveren, zowel in het algemeen als specifiek voor het fysieke domein, puntsgewijs weergegeven. Tussen 'praten' en 'doen' en tussen de verschillende niveaus op de participatieladder zijn op basis van de theorie geen grote verschillen in motivatie te verwachten, echter wordt dit wel verwacht als we onderscheid maken tussen 'bottom-up' en 'top-down'.](#)

Algemeen:

- [Participerende burgers bezitten een bepaald kennisniveau](#)
- [Participerende burgers vinden datgene wat ze doen leuk](#)
- [Participerende burgers hebben het gevoel dat de overheid tekort schiet en/of hulp kan gebruiken op een bepaald beleidsterrein](#)
- [De inzet van participerende burgers wordt gewaardeerd door de overheid](#)

heeft opmaak toegepast: Onderstrepen

heeft opmaak toegepast: Onderstrepen

heeft opmaak toegepast: Onderstrepen

heeft opmaak toegepast: Onderstrepen

Fysieke veiligheid:

- [Participerende burgers hebben een verhoogde risico-perceptie](#)

Bottom-up:

- [Burger ziet een bepaald 'gat' dat de overheid laat, dat moet worden opgevuld](#)

heeft opmaak toegepast: Onderstrepen

Top-down:

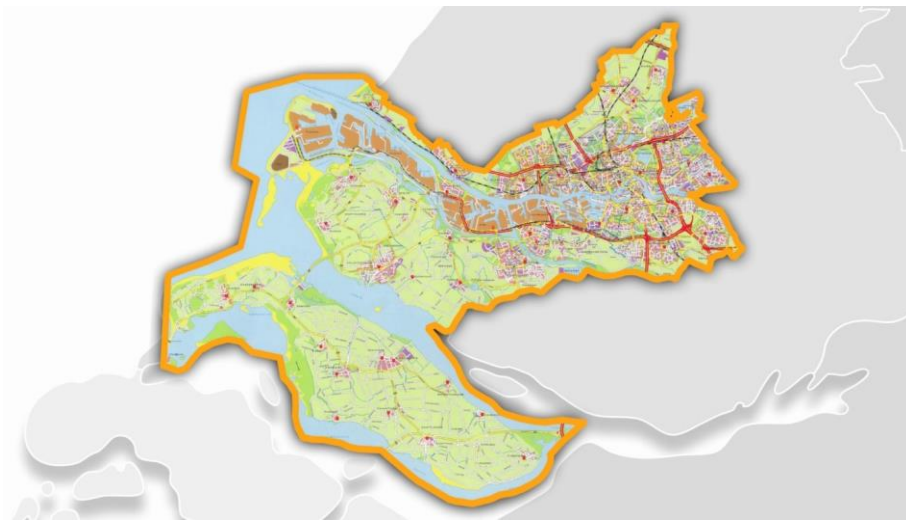
- [Overheid geeft burger signaal dat ze van waarde kunnen zijn](#)

Casusselectie

De VRR

De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) is verantwoordelijk voor de uitvoering van taken op het gebied van rampenbestrijding, crisisbeheersing, risicobeheersing, brandweezorg, ambulancezorg en geneeskundige hulpverlening. Ze doet dit namens de vijftien gemeenten in de regio, waarvan de burgemeesters het algemeen bestuur van de veiligheidsregio vormen. De voorzitter van de VRR is de burgemeester van Rotterdam, Ahmed Aboutaleb.

Nederland telt 25 veiligheidsregio's. Qua inwoneraantal is de VRR de grootste van deze regio's. De aanwezigheid van een van de grootste havens van de wereld, vele chemische bedrijven en Rotterdam – The Hague Airport maakt de VRR een zeer complexe regio met verscheidene veiligheidsrisico's (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2021).



2 (VRR, 2021)

De casussen

Voor het onderzoek worden deelnemers aan vijf initiatieven geïnterviewd worden. Drie van deze initiatieven spelen zich af binnen de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. Deze initiatieven zijn de burgerhulpverlening in Hoek van Holland, het Noodhulpteam-plus (NHT+) van de GHOR Rotterdam-Rijnmond, en de cliëntparticipatie van de Ambulance Rotterdam-Rijnmond (ARR). Hiernaast zijn leden van het Noodhulpteam Haaglanden en Ambassadeurs Brandveilig Leven uit Midden- en West Brabant geïnterviewd. In deze paragraaf worden deze initiatieven kort omschreven volgens de typologie uit het theoretisch kader.

Burgerhulpverlening Hoek van Holland

Het eerste initiatief is de burgerhulpverlening in Hoek van Holland. Burgerhulpverleners zijn personen die zich via stichting HartslagNu aanmelden, waarna ze opgepiept kunnen worden op het moment dat iemand in de buurt gereanimeerd moet worden (HartslagNu, n.d.). Deze melding krijgen ze vanuit de gezamenlijke meldkamer, die onder de VRR valt.

Burgerhulpverleners kunnen dan een AED ophalen en zich naar de plek van het incident begeven om te starten met de reanimatie. Dit is cruciaal omdat na een hartstilstand binnen zes minuten gereanimeerd moet worden, terwijl het soms tot een kwartier kan duren voordat een ambulance ter plaatse is. Burgerhulpverleners reanimeren net zo lang totdat professionele hulpverlening het overneemt. In de VRR treedt de brandweer ook op als *first responder*.

Afhankelijk van de locatie heeft de brandweer een bepaalde tijd om ter plaatse te zijn bij een incident. In landelijke gebieden kan dit soms meer dan 10 minuten zijn, met een absoluut maximum van 18 minuten (Dekkingsplan Brandweer Rotterdam-Rijnmond, 2018). Daarom komt het vaak voor dat burgerhulpverleners als eerste ter plaatse zijn, en kunnen ze daarom vaak cruciaal zijn. In principe kan iedereen zich aanmelden als burgerhulpverlener, mits ze voldoen aan enkele voorwaarden als het bezitten van een reanimatiediploma. In Hoek van Holland worden regelmatig bijeenkomsten georganiseerd door twee initiatiefnemers. Op deze informatieavonden worden brandweermensen en burgerhulpverleners met elkaar in contact

gebracht, zodat de samenwerking in het geval van een reanimatie zo goed mogelijk op elkaar is afgestemd. [Wanneer we kijken naar de participatieladder van Arnstein is deze casus het beste te omschrijven als een co-productie: burgers nemen het initiatief en de overheid raakt betrokken om dit initiatief verder in te vullen of aan te vullen.](#)

Deze bijeenkomsten worden op eigen initiatief georganiseerd door twee hulpverleners in Hoek van Holland, waarvan één burgerhulpverleners is, en de ander brandweervrijwilliger. Het gaat hier dus om een bottom-up initiatief. Verder gaat het om een kleine groep (twee) vrijwilligers, en is het een ‘doen’-initiatief. Beide initiatiefnemers zijn voor dit onderzoek geïnterviewd. Daarnaast is voor dit onderzoek een informatiebijeenkomst bijgewoond.

Cliëntparticipatie Ambulance

Om de dienstverlening te verbeteren, gaat de ARR regelmatig het gesprek aan met cliënten die vervoerd zijn met een ambulance, of gebruik gemaakt hebben van een andere dienst van de ambulance, zoals het mobiel zorgconsult (een ambulanceverpleegkundige die kleine behandelingen uitvoert op locatie). Hier wordt in eerste instantie input opgehaald over de persoonlijke ervaringen van cliënten, door de cliënten uit te nodigen voor een groepsessie van ongeveer een uur. Bij deze sessies zijn zo’n zeven cliënten per keer aanwezig. Deelnemers aan de sessie worden geselecteerd op basis van een vragenlijst die alle cliënten wordt opgestuurd nadat ze met de ambulance in contact zijn geweest. [Volgens de ladder van Arnstein kan deze vorm van participatie worden omschreven als raadplegen: de mensen die worden gesproken hebben geen formele bevoegdheid om besluiten te nemen en geven alleen hun mening.](#)

De ambitie is om de cliëntparticipatie verder uit te breiden naar een permanente cliëntenraad, waarin niet alleen over de eigen ervaringen wordt gesproken, maar waar cliënten ook over het bredere beleid kunnen meepraten. Deze ontwikkeling staat echter nog in de kinderschoenen. Belangrijk detail bij de cliëntenraad is dat het volgens de Wet Medezeggenschap cliënten in de zorg (WMCZ) verplicht is om deze te hebben (art.3 WMCZ 2018).

Op 29 april heb ik deelgenomen aan een groepsessie van cliënten die met de ARR in contact zijn geweest via het mobiel zorgconsult. Van de deelnemers aan deze sessie heb ik twee vrijwilligers bereid gevonden voor een interview. Het initiatief van de sessies komt vanuit de ARR, hier is dus sprake van top-down participatie. Er zijn meerdere, relatief korte groepsessies, wat betekent dat er sprake is van een groter aantal participanten met een kleine mate van invloed. Verder is hier sprake van ‘meepraten’ in plaats van ‘doen’.

Noodhulpteam (-plus)

De derde casus omdat het noodhulpteam (NHT) in de regio Haaglanden en het noodhulpteam-plus (NHT+) in de regio Rotterdam-Rijnmond. Deze teams bestaan uit vrijwilligers die in het geval van een groot incident opgeroepen kunnen worden door de GHOR. Initiatief van de noodhulpteams ligt bij de VRR en het Rode Kruis. Om vrijwilliger te worden bij de noodhulpteams is een EHBO-diploma en een aanvullend NHT-diploma vereist, wat ervoor zorgt dat er een drempel is voor potentiële vrijwilligers om zich aan te melden. Het is echter wel een vorm van grootschalige participatie, er is in principe geen drempel op het aantal deelnemers. Er bestaat een verschil tussen het NHT in Haaglanden en het NHT+ in Rotterdam-Rijnmond. Dit verschil zit in de vereiste vaardigheden voor deelname, die hoger liggen bij het NHT+. Hierdoor zijn meer trainingen door het jaar heen vereist in de regio Rotterdam, en worden de vrijwilligers in de regio Rotterdam ook veel vaker ingezet dan de vrijwilligers in Haaglanden. Als gevolg hiervan is er ook veel hechter contact tussen het NHT+ en de VRR dan tussen het NHT en de VRH.

Het initiatief van de beide noodhulpteams ligt bij de Veiligheidsregio's. Hier is dus sprake van top-down participatie. Verder is ook dit een duidelijk voorbeeld van 'doen'. [Deze vorm van participatie heeft het meeste weg van een co-productie tussen overheid en burger.](#)

Voor het onderzoek zijn 3 leden van het Rotterdamse NHT+ geïnterviewd, twee leden van het Haagse NHT, en één vrijwilliger die lid is van de beide Noodhulpteams.

Ambassadeurs Brandveilig Leven VR-MWB.

De laatste casus betreft de Ambassadeurs Brandveilig Leven in de Veiligheidsregio Midden-West Brabant. Dit zijn vrijwilligers die zich inzetten voor de brandveiligheid in de wijk door checks te doen bij mensen thuis (home safety checks) en voorlichting te geven. Belangrijk om te vermelden bij deze vrijwilligers is dat ze geen brandweervrijwilligers zijn die repressief optreden (branden blussen) en hiervoor dus een vergoeding ontvangen, maar dat ze dit geheel onbezoldigd doen. Omdat hetzelfde werk in de regio Rotterdam-Rijnmond wel door betaalde krachten wordt uitgevoerd, en omdat een doelgroep binnen het brandweerdomein gewenst

was voor het onderzoek, is ervoor gekozen uit te wijken naar de regio Midden- en West Brabant.

Het initiatief voor de ambassadeurs brandveilig leven komt in eerste instantie van de VR-MWB. Deze verzorgt de opleiding van de ambassadeurs en de materialen. Echter is het aan gemeenten om bij dit initiatief aan de sluiten en ervoor te zorgen dat er daadwerkelijk ambassadeurs beschikbaar zijn. Een aantal van de geïnterviewde vrijwilligers heeft zelf contact opgenomen met de gemeente om de home safety checks binnen de eigen gemeente op te zetten. Daarom is hier sprake van een gemengde vorm van top-down en bottom-up participatie. Het betreft een relatief kleine groep vrijwilligers, in totaal zo'n dertig verspreid over acht gemeenten. Verder gaat het ook hier om 'doen'. [Ook hier heeft de participatie het meeste weg van een co-productie.](#) Vier ambassadeurs brandveilig leven zijn geïnterviewd: twee actief in de gemeente Drimmelen, één in de gemeente Roosendaal, en één in de gemeente Oosterhout.

Methode

Als onderzoeksmethode is gekozen voor het afnemen van interviews. De belangrijkste reden hiervoor is dat het een verkennend onderzoek betreft. Er zijn nog geen concrete aanwijzingen vanuit de theorie waarom deelnemers gemotiveerd zijn om te participeren in initiatieven in het fysieke veiligheidsdomein. Door interviews af te nemen kan op een zo open mogelijke manier informatie opgehaald worden bij de deelnemers aan het onderzoek. Het gaat dus om een inductief onderzoek, waarbij het theoretisch kader enige richting heeft gegeven aan de te stellen vragen.

Data-verzameling

De data voor het onderzoek zijn verzameld door respondenten te interviewen, deze interviews op te nemen en deze te transcriberen. Het doel was om bij elke casus 2 of 3 respondenten te interviewen. Bij de burgerhulpverlening zijn de beide initiatiefnemers geïnterviewd, hier was geen keuze voor andere respondenten. Bij de andere casussen is via de coördinator van de initiatieven een oproep gedaan voor respondenten. Deze respondenten zijn vervolgens door deze coördinatoren aangeleverd. Bij de ambassadeurs brandveiligheid is één extra respondent geïnterviewd, wat voor deze casus leidt tot vier respondenten. Deze keuze is gemaakt omdat de andere drie initiatieven zich in de hoek van de acute zorg bevinden, en dit initiatief het enige op brandweergebied is. Door een extra interview af te nemen in deze hoek wordt deze balans enigszins hersteld. In onderstaande tabel is een overzicht van alle afgenomen interviews te vinden. Omdat het vermelden van de namen van de respondenten geen extra relevante informatie oplevert, is ervoor gekozen deze achterwege te laten. In de analyse wordt naar de interviews verwezen volgens de nummers in deze tabel.

Interview	Functie respondent	Datum	Duur
1	Initiatiefnemer informatie-avonden burgerhulpverlening (1)	7 april	60 min
2	Initiatiefnemer informatie-avonden burgerhulpverlening (2)*	9 april	~ 45 min
3	Coördinator NHT+ Rotterdam-Rijnmond	9 april	30 min
4	Lid NHT+ Rotterdam-Rijnmond (1)	13 april	23 min

5	Lid NHT+ Rotterdam-Rijnmond (2)	16 april	30 min
6	Ambassadeur Brandveiligheid Roosendaal	14 april	51 min
7	Ambassadeur Brandveiligheid Drimmelen (1)	28 april	75 min
8	Lid NHT+ RR en NHT Haaglanden	4 mei	57 min
9	Lid NHT Haaglanden (1)	4 mei	50 min
10	Lid NHT Haaglanden (2)	4 mei	41 min
11	Ambassadeur Brandveiligheid Oosterhout	6 mei	47 min
12	Ambassadeur Brandveiligheid Drimmelen (2)	11 mei	52 min
13	Deelnemer groepssessie ARR (1)	7 mei	24 min
14	Deelnemer groepssessie ARR (2)	12 mei	35 min

* Van dit interview is geen transcriptie. Tijdens het gesprek zijn notities gemaakt.

De interviews zijn op een semigestructureerde wijze afgenomen, waarbij gebruik gemaakt is van een topiclijst (zie bijlage) om het gesprek te sturen. De topiclijst is zo opgesteld dat de onderwerpen als vraag genoteerd zijn. De vragen hoeven echter niet op exact die wijze gesteld te worden. Ook is de volgorde van de onderwerpen op de lijst niet per se leidend voor het gesprek. In grote lijnen zien de gesprekken er als volgt uit: na een algemene inleiding wordt gevraagd aan de respondent wat de exacte functie is die hij/zij uitvoert voor het initiatief. Hierna wordt ingegaan op de verschillende onderdelen van het CLEAR-model. Is de respondent voldoende in staat de werkzaamheden uit te voeren, zijn de middelen toereikend, heeft de respondent plezier aan het werk, et cetera. Hierna wordt gevraagd naar de mate waarin de respondent vindt dat hij/zij gewaardeerd wordt door de betrokken overheidsinstanties, en hoe belangrijk het is voor de respondent om deze waardering te voelen.

Data-analyse

De interviews ~~worden zijn~~ vervolgens gecodeerd. De codes zijn deels vooraf vastgesteld aan de hand van het theoretisch kader, ~~naar welke uitspraken verwacht werden van de respondenten~~. Naar mate meer interviews gecodeerd zijn, zijn er nog extra codes toegevoegd omdat sommige uitspraken die niet per se verwacht werden aan de hand van het theoretisch kader toch vaker terugkwamen. Een voorbeeld van zo'n code is 503: rigide systeem (zie bijlage 2). Vanuit het theoretisch kader werd niet verwacht dat vrijwilligers tegen de rigiditeit van een overheidssysteem aan zouden lopen, echter kwam het toch in meerdere interviews terug. Daarom is hiervoor een extra code toegevoegd. -Er is dus sprake van open coderen. De

codes zijn vervolgens weer ondergebracht in verschillende categorieën of hoofdcodes (Axiaal coderen [Van Thiel 2014]), waardoor beter verbanden getrokken kunnen worden aan de hand van het theoretisch kader. Bij het coderen is niet gekeken naar vaste woorden of woordcombinaties, maar is de betekenis of strekking van een zin naar eigen inzicht geïnterpreteerd en gecodeerd. Deze keuze is gemaakt vanwege het kwalitatieve en inductieve karakter van het onderzoek, waarbij vooraf niet zeker was waarnaar gezocht moest worden.

Voor het coderen is gebruik gemaakt van Microsoft Word. Stukken tekst die gecodeerd zijn, zijn geselecteerd en hier is een 'comment' aan toegevoegd, met hierin de code + een eventuele toelichting. Elke code heeft een eigen nummer gekregen, beginnend met het nummer van de categorie, gevolgd door het nummer van de 'sub-code'. Codes in de categorie 'like to' begonnen met een 2, gevolgd door de subcode, bijv. 01 voor 'plezier', waarmee dit code '201' werd. Wanneer een respondent echter aangaf geen plezier te halen uit het participeren, werd deze als 201 (-) worden gecodeerd. Doordat elke code gekoppeld is aan een nummer is het makkelijker om in het totaal van alle interviewverslagen alle stukken tekst met een bepaalde code terug te vinden. In de bijlage is een overzicht te vinden met de verschillende gebruikte codes, plus de hieraan gekoppelde nummers.

Betrouwbaarheid en validiteit

Omdat het een kwalitatief onderzoek betreft met een relatief klein aantal onderzochte respondenten, is het van belang om na te of het onderzoek wel voldoende betrouwbaar en valide is. Met het oog op de betrouwbaarheid is er ten eerste voor gezorgd dat er een gevarieerde groep respondenten was, die zich inzetten voor verschillende initiatieven. De selectie van de initiatieven vorm een goede afspiegeling van alle activiteiten waar de veiligheidsregio zich mee bezig houdt. Echter waren er twee initiatieven waarvan maar twee vrijwilligers hebben meegedaan aan het onderzoek. Vooral bij deze groepen is een extra slag om de arm nodig bij het trekken van conclusies uit de resultaten, omdat deze wellicht minder representatief zijn voor de groep waar ze deel van uit maken. Binnen een doelgroep zijn de respondenten aangeleverd door een coördinator van die doelgroep, die is benaderd met de vraag op mensen wilden participeren in het onderzoek. Dit betekent dat onderzoeker geen invloed kon uitoefenen op de selectie van specifieke respondenten, en dat de coördinator in kwestie eventueel wel onbewust invloed heeft kunnen uitoefenen, bijvoorbeeld door juist die vrijwilligers te kiezen die heel enthousiast zijn, en daarom waarschijnlijk ook wel open zouden staan voor dit onderzoek.

Door het gebruik van een topiclijst is ervoor gezorgd dat in alle interviews dezelfde thema's aan bod zijn gekomen, waardoor alle respondenten dezelfde 'input' hebben gekregen vanuit de onderzoeker om hun uitspraken te doen.

Resultaten en analyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd die naar voren komen uit de interviews. De resultaten worden als volgt gepresenteerd: als eerst wordt gekeken of de initiatieven waaraan de respondenten deelnemen voldoen aan het CLEAR-framework. Ook wordt gekeken in hoeverre de respondenten zelf deze factoren als belangrijk zien om door te gaan met hun inzet. Achtereenvolgens worden 'can do', 'like to', en 'responded to' behandeld. Als onderdeel van 'Like to' wordt ook gekeken naar de mate waarin respondenten het gevoel hebben dat de overheid tekort schiet of hulp nodig heeft op een bepaald terrein, en in hoeverre dit voor hen een reden is om te participeren, alsmede naar de maatschappelijke impact die vrijwilligers denken te kunnen hebben. Hierna wordt gekeken naar overige motivaties voor de respondenten om deel te nemen aan de behandelde initiatieven. Eerst wordt gekeken naar de invloed van risicobewustheid op deelname, en hierna naar het sociale aspect, intrinsieke motivatie of verantwoordelijkheidsgevoel, en de behoefte tot zelfontplooiing. Tijdens de analyse worden ook de eventuele verschillen tussen de vier initiatieven beschreven. In het volgende hoofdstuk zal hier vervolgens nog nader op worden ingegaan.

Het CLEAR-framework

Can do

Het eerste onderdeel van het CLEAR-framework dat tijdens de interviews behandeld is, is het aspect 'can do'. Dit aspect gaat in op de vraag of burgers die deelnemen aan participatie-initiatieven, het gevoel hebben dat ze voldoende kennis en vaardigheden in huis hebben om hun taken uit te kunnen voeren. Ook de ervaringsdeskundigheid van respondenten, opgedaan in andere taken dan het vrijwilligerswerk dat ze nu uitvoeren, is een indicator van 'can do'. Ook de vraag in hoeverre het belangrijk is voor de respondenten om het gevoel te hebben over voldoende kennis en vaardigheden te beschikken wordt in dit onderdeel behandeld.

Wat opvalt is dat alle respondenten die participeren door te 'doen' ervan overtuigd zijn over voldoende kennis en vaardigheden te beschikken om hun werk uit te voeren. Meestal komt er een overtuigende 'ja' als antwoord op de vraag of ze zich in staat achten om hun werk goed uit

te voeren. Ook het belang van het hebben van voldoende kennis wordt door de meeste respondenten onderkend, vooral bij de vrijwilligers van de Noodhulpteams. Doordat zij hun werkzaamheden uitvoeren tijdens noodsituaties vinden zij het bezitten van voldoende kennis essentieel, en geven ze aan het werk niet te willen doen als ze niet het gevoel zouden hebben over deze vaardigheden te beschikken: *“Ik vermoed dat ik persoonlijk de skillset en middelen heb om te doen wat op dat moment van ons gevraagd wordt. (...) Anders zou ik het werk ook niet durven uitvoeren. Zeker afgelopen jaar met al die corona dingen heb ik ook vaak genoeg moeten zeggen van hey, dit gaat mij te boven. En op het moment dat dit gaat spelen binnen dit werk, dan denk ik dat het heel erg noodzakelijk wordt om mijn werkpositie te heroverwegen.”* (interview 8)

Ook ervaringsdeskundigheid is een factor die af en toe terugkomt bij respondenten. Vooral bij de ambassadeurs brandveiligheid is dit een factor die het interessant maakt voor de vrijwilligers om zich te blijven inzetten. Het is aannemelijk dat dit komt omdat een deel van de ambassadeurs ervaring heeft als brandweerman, hetzij beroeps of vrijwilliger. *“En als ambassadeur kom ik binnen bij mensen, rij ik daar naartoe, ben ik aan het zoeken, en dan kijk ik door de bril alsof ik weer bevelvoerder ben.”* (interview 11)

Alleen bij de respondenten die deelnamen aan de cliëntparticipatie bij de Ambulance Rotterdam-Rijnmond waren er twijfels over of ze genoeg kennis in huis hadden om serieus deel te kunnen nemen aan het gesprek. In de gesprekken werd gevraagd naar de ervaringen die de cliënten hebben gehad op het moment dat ze in aanraking waren gekomen met de ambulance. Beide respondenten hadden niet het gevoel veel zinnigs te kunnen melden over deze eigen ervaring. Echter gaf één respondent aan het gesprek wel als zinvol te ervaren, doordat hij wel z'n ei kwijt kon over zijn ervaring met ambulances vanuit zijn positie als conciërge en EHBO'er op een middelbare school. De andere respondent gaf simpelweg aan het nut van zijn aanwezigheid bij de sessie niet in te zien: *“Maar in dit geval, ik was al verrast dat ze mij belden, ik heb totaal geen medische kennis, en ik zat me af te vragen van ja wat kan ik in zo'n gesprek dan betekenen? Ik word opgenomen, ik word meegenomen door de ambulancebroeders, ik kan voor zeventig procent, misschien nog wel minder, zeggen(...) van dat deden ze goed, dat deden ze niet goed, da's heel lastig.”* (interview 14). Deze respondent gaf aan dat hij aan meerdere panels meedoet, maar dat hij zijn toegevoegde waarde in deze panels meer zien, omdat hij meer inhoudelijke kennis heeft over de thema's waar deze panels mee te maken hebben. Wat betreft de omgang met de digitale communicatiemiddelen (Zoom) die gebruikt zijn om te participatie-avond te organiseren waren er ook nog wat zorgen vanuit

de participanten. De ene respondent had zelf moeite om het hele gesprek goed mee te krijgen, en de andere respondent uitte zijn zorgen over het feit dat niet iedereen even goed met Zoom om kon gaan.

[Het feit dat het merendeel van de respondenten aangaf over voldoende kennis en vaardigheden te beschikken, of ervaringsdeskundige was, was te verwachten aan de hand van Lowndess et al. \(2006\), aangezien dit volgens de theorie een vereiste is voor goede participatie.](#)

Like to

Het tweede te behandelen onderdeel van het CLEAR-framework is 'like to'. Het eerste onderdeel dat hieronder valt is de vraag of de participanten plezier halen uit de inspanning die ze doen. Hiernaast moet er volgens de theorie een zekere verbintenis met het onderwerp of met de omgeving zijn om deel te nemen aan een participatie-project. Als laatste is er nog de vraag of de respondenten hun werk als 'nodig' zien. Alleen plezier is niet genoeg. Daarom wordt in dit onderdeel gekeken naar in hoeverre respondenten het gevoel hebben dat de overheid tekort schiet of aangevuld moet worden door hunzelf, en of ze het gevoel hebben het 'verschil', of in ieder geval maatschappelijke impact, kunnen maken.

Het grootste deel van de respondenten geeft aan plezier te halen uit datgene wat ze doen voor de verschillende initiatieven. Door de meeste wordt dit niet direct als de eerste reden aangedragen om het werk te doen, maar wordt het wel als een belangrijke voorwaarde gezien om gemotiveerd te blijven: *"Daarnaast is het ook gewoon mijn hobby. Ik vind het leuk om ermee te trainen, ik vind het leuk om er mee bezig te zijn. Maar dat is niet mijn primaire beweegreden."* (interview 8) *"Je moet het leuk vinden, anders moet je het niet doen."* (interview 5)

Als we kijken naar de verbintenis met het vakgebied van de veiligheid of gezondheidszorg, zien we dat die bij bijna alle respondenten wel aanwezig is. Veel van de respondenten hebben een achtergrond bij de brandweer, politie of als verpleegster. Vooral bij de ambassadeurs brandveiligheid wordt het verleden als brandweerman vaak genoemd als reden om zich te blijven inspannen in dit domein. Vaak is dit zo omdat ze nou eenmaal graag betrokken blijven bij de brandweer, *"Als je eenmaal met dat vuurtje aangestoken bent, dan dooft dat eigenlijk nooit meer."* (interview 11), maar het kan ook zo zijn omdat ze door hun verbondenheid met de brandweer het belang zien van projecten die met veilig wonen te maken hebben: *"Ik vind het altijd belangrijk dat mensen veilig kunnen wonen. En in de breedste zin van dat woord."*

Op basis daarvan, toen het project brandweer om de hoek kwam kijken, [heb ik ja gezegd]. Als er één een brandweergek is dan ben ik het wel.” (interview 12)

Ook buiten de groep ambassadeurs zijn er veel voorbeelden van respondenten die op de één of andere manier met de sector verbonden zijn. De initiatiefnemers van de informatiebijeenkomsten in Hoek van Holland hebben een achtergrond als ambulanceverpleegkundige en bij de brandweer, en ook de NHT'ers hebben vaak al een lange geschiedenis als EHBO'er, bijvoorbeeld vanuit hun functie op een school of bij evenementen. Één van de NHT'ers omschrijft treffend de relatie tussen het politiewerk en de motivatie om zich in te zetten voor het noodhulpteam: *“Ik werk zelf bij de politie, dus ik merk wel aan de rest van mijn leven, hoe ik dat invul, dat ik wel echt iets heb met iets doen voor een ander, en veiligheid in de maatschappij, en mensen helpen, dat ik dat wel heel belangrijk vind.”* (interview 10)

Verbintenis met de omgeving is een factor die minder vaak genoemd wordt door respondenten. Vaak wordt genoemd dat men iets wil doen voor de maatschappij als geheel, of omdat ze mensen willen helpen. De wijk of het dorp is iets wat minder vaak genoemd wordt als motivatie. Een uitzondering hierop wordt gevormd door twee ambassadeurs brandveiligheid uit de gemeente Drimmelen. Deze plattelandsgemeente bestaat uit een aantal kleine dorpen, waaronder Hooge Zwaluwe, waar beide respondenten wonen. Het initiatief op het gebied van brandveiligheid is een deel van een groter pakket aan projecten en activiteiten waar de respondenten aan meehelpten. Volgens de respondenten speelt het feit dat ze in een klein dorp wonen ook mee met hun motivatie zich in te zetten voor de omgeving: *“Maar wat me opviel is dat qua grootte, dat Hooge Zwaluwe een dorp is waar mensen elkaar vrij goed kennen, heel veel tenminste, best goed weten wat er afspeelt, het raakt ook iedereen, we hebben een heel mooie grootte vind ik zelf. (...) ik dacht als ik hier kom wonen, wil ik wel dingen doen.”* (interview 7)

De volgende factor die meespeelt in de categorie 'like to' is de vraag of respondenten het gevoel hebben dat de overheid tekort schiet, of dat zij de overheid kunnen aanvullen in haar dienstverlening of werkzaamheden. Een aantal respondenten noemt deze factor als één van de redenen om zich in te zetten, of realiseert zich dat ze van waarde zijn omdat de overheid niet altijd voldoende middelen heeft om de van hen gewenste diensten te leveren. Deze realisatie is vooral goed te zien bij de NHT-leden, die allemaal aangeven de toegevoegde waarde van hun werkzaamheden te zien in het feit dat er in een noodsituatie simpelweg niet altijd voldoende ambulances beschikbaar zijn om alle slachtoffers te kunnen behandelen: *“Tuurlijk,*

we hebben de ambulancedienst, maar ja, die kunnen ook niet alles gelijk aan. Dus het is mooi dat wij daar een extra hand in kunnen bieden.” (interview 4)

Bij drie van de vier ambassadeurs brandveilig leven speelt dit gevoel dat de overheid hulp nodig heeft geen rol. Bij de vierde echter, uit de gemeente Drimmelen, is dit wel een beweegreden om zich in te spannen, omdat de opkomsttijden van de brandweer en ambulances in dit gebied zo hoog zijn. Daarom ziet hij meer prioriteit om zelf iets te doen aan de brandveiligheid in het dorp, en heeft hij ook zelf veel initiatief genomen om het project ambassadeur brandveilig leven in zijn dorp op te zetten: *we zitten hier heel ver van de kazerne af, in het rode gebied helemaal, ook voor ziekenwagens zitten we in het rode gebied, dan gaan we eens kijken wat dat betekent. (...) Ja, dat is het verschil... Het is hier wel nodig. Het verschil dorp en stad is in alle opzichten heel groot, tenminste wat noodzaak betreft, en het beleven van de noodzaak. (interview 7)*

Voor de initiatiefnemers voor de samenwerking tussen de brandweer en de burgerhulpverleners in Hoek van Holland gelden de hoge opkomsttijden van de ambulance als voornaamste reden om deze bijeenkomsten op te zetten: *“De reden dat ik mij ervoor opgegeven heb is omdat ik én medisch geschoold ben dus het eigenlijk een beetje als mijn plicht voelt om me in te zetten voor de gezondheid van een burger die in nood is. En de tweede reden is dat de hulpdiensten hier in Hoek van Holland, dat is nog wel een probleempje. (...) dus de aanrijdtijden voor de ambulances zijn gewoon heel erg lang.”* Doordat de aanrijdtijden in Hoek van Holland zo hoog zijn, komen burgerhulpverleners en brandweermensen vaak als eerste ter plaatse bij een noodgeval. Omdat de bekendheid en samenwerking tussen deze twee partijen minimaal is, zijn de initiatiefnemers overgegaan tot de bijeenkomsten om elkaar te leren kennen: *“Dus dat is een beetje de reden dat ik burgerhulpverlener geworden ben, en ook de laatste drie jaar met die informatieavonden, omdat ik weet nog wel drie jaar geleden kwam ik als burgerhulpverlener ter plaatse bij een reanimatie en werd ik eigenlijk het huis uit geschipt door de brandweer van we willen hier geen pottenkijkers, en toen dacht ik “ja maar, ik ben burgerhulpverlener, ik heb ook een oproep gekregen”, maar die bekendheid was er dus nog niet.” (interview 1).* [Aangezien het volgens Lowndess et al. \(2006\) een essentieel onderdeel van de motivatie is dat burgers het gevoel hebben dat ze het gevoel hebben dat de overheid hun inspanningen nodig heeft, is het enigszins opvallend te noemen dat dit gevoel niet bij alle vrijwilligers terugkomt.](#)

Als laatste onderdeel van de categorie ‘like to’ is er de vraag of de respondenten het gevoel hebben ‘het verschil’ te kunnen maken in de maatschappij met hun inspanningen, of, in

mindere mate, of ze hun maatschappelijke impact zien. Bijna alle respondenten hebben het gevoel dat ze iets bijdragen met hun inspanningen, en een aantal geven ook concreet aan dat dit gevoel van belang is om gemotiveerd te blijven voor het vrijwilligerswerk: *“En daar kan ik gewoon volledig content meer wezen. En dat is dan wel heel belangrijk, dat je dan niet de gedachte hebt van ik heb weer niks kunnen doen, ik ben voor niets m'n bed uitgekomen. Nee, je hebt op die manier toegevoegde waarde eraan gehad.”* (interview 8) Een andere respondent ziet het hebben van impact als één van de redenen om zich in te zetten, en dat het behalen van resultaten extra motiveert: *“Gewoon dat sociale, en erbij horen, meedoen, me mee verantwoordelijk voelen, even in jouw trant van beweegredenen, niet politiek gekleurd, want dat wou ik juist helemaal niet, maar gewoon lekker meedoen, betrokken, kennis opdoen, en je nuttig voelen. Dat is het ook wel, hè, als je dan resultaat hebt.”* (interview 7). [Deze vaststelling is dan wel weer in lijn met datgene dat werd verwacht aan de hand van Lowndess et al. \(2006\). Waar vrijwilligers misschien niet het idee hebben dat ze echt nodig zijn voor de overheid, hebben ze in ieder geval bijna allemaal het gevoel impact te hebben met hun bijdrage.](#)

Alleen bij de respondenten die hebben deelgenomen aan de dialoogsessie van de ARR ontbreekt het gevoel impact te hebben. De ene respondent benoemt dit gevoel helemaal niet, de andere geeft zelfs aan het gevoel te hebben niet in staat te zijn echt een bijdrage te leveren, vanwege te geringe inhoudelijke kennis, zoals al genoemd in de paragraaf ‘can do’.

Responded to

Het derde onderdeel van het CLEAR-framework dat behandeld wordt is ‘responded to’. Dit onderdeel heeft te maken met de mate waarin de inspanningen van participerende burgers ook daadwerkelijk worden overgenomen door de overheid, en wanneer dit niet mogelijk is, of de inspanningen in ieder geval oprecht worden gewaardeerd. In alle afgenomen interviews is hier nog specifiek naar gevraagd, naast de vragen over persoonlijke drijfveren. Deze paragraaf behandelt eerst de vraag of er inhoudelijk iets met de input van de respondenten wordt gedaan, waarna ingegaan wordt op de meer persoonlijke waardering.

Bij de ambassadeurs brandveilig leven valt op dat de meeste erg tevreden zijn over hoe er wordt omgegaan met de input van de vrijwilligers. Aangezien de ambassadeurs heel veel zelf regelen voor de home safety checks in hun eigen gemeente komt het er vaak op aan dat zij zelf aangeven wat ze nodig hebben van de gemeente en de veiligheidsregio, en dat deze de

vrijwilligers dan hiermee tegemoet komt. Over het algemeen is het beeld hier dat gemeente en brandweer prettig samenwerken, meedenken, en tegemoet komen aan de wensen van de vrijwilligers, zolang deze binnen de perken blijven. Hierbij wordt door één van de respondenten dan ook aangegeven dat het feit dat de samenwerking zo prettig gaat ook weer motiveert: *“We hebben hier wel heel erg mazzel dat (...) bij de politie heeft gezeten, die nu hoofd veiligheid is bij de gemeente. (...) En die laat mij ook los, laat mij ook lekker voor de brandweer alles organiseren, die kan het loslaten en dat is leuk samenwerken. En dat is voor mij ook weer, voor ons, motiverend. Dat je ook bij de gemeente leuk, een jonge vent hebt, en die ook enthousiast is, en die graag samen dingen doet.”* (interview 7)

Aan de andere kant is bij de respondenten die betrokken zijn bij de burgerhulpverlening te merken dat zij moeite hebben met het feit dat hun initiatief niet (of slechts heel in heel kleine mate) wordt opgepikt door instanties als gemeente en veiligheidsregio. Het vermoeden bestaat onder de respondenten dat deze instanties zich onvoldoende bewust zijn van het probleem, of dat ze het probleem te weinig prioriteit geven. Eén respondent geeft aan zich hier vooral zorgen om te maken, omdat zij uit eigen ervaring weet hoe belangrijk het is dat burgerhulpverleners en first responders elkaar kennen. Het feit dat de gemeente geen oog voor dit probleem heeft, lijkt niet demotiverend te werken voor haar inzet binnen Hoek van Holland. Echter is het wel zo dat pogingen om het initiatief verder op te zetten binnen de veiligheidsregio, bijvoorbeeld bij de ‘buren’ in Maassluis, vroeg zijn gestrand vanwege geringe medewerking binnen de veiligheidsregio. Na een aantal pogingen om de informatie-avonden elders op te zetten, waarop weinig respons kwam vanuit de organisatie, is deze verdere uitbreiding in de ijskast gezet.

Een punt van ergernis dat bij een aantal respondenten terugkomt, is de rigiditeit van het overheidssysteem waarin ze functioneren. Vrijwilligers die graag iets ondernemen, iets extra's doen of meer taken op zich willen nemen lopen vaak tegen de grenzen van de overheid aan, die volgens hen moeite heeft met het loslaten van bepaalde regels of paden om hen die vrijheid te geven. Als eerste voorbeeld is er het initiatief in Hoek van Holland, die heel moeilijk aan een kleine bijdrage van de gemeente komen om een zaaltje te reserveren voor hun bijeenkomsten, of de weinige respons die er komt wanneer ze het initiatief willen uitbreiden.

Echter komt dit probleem ook elders terug, zij het niet per se in één groep vrijwilligers. Zowel bij een ambassadeur brandveilig leven, als bij een NHT-lid, komt dit punt terug. Het lijkt daarmee meer een persoonlijke karaktertrek te zijn: de één gedijt beter in een omgeving waar

meer in regels en procedures is gegoten dan een ander. Toch is het wel iets om op te merken, aangezien het op termijn toch tot mindere motivatie kan leiden bij deze groep vrijwilligers:

“Nou ja... het demotiveert wel eens hè, en dat kan ik heel erg doorvoeren, maar dan zou ik er achter elkaar mee stoppen want dan heb ik geen plezier meer in datgene wat ik doe. Ik vind het een hobbel en daar blijf ik tegenaan duwen en gaat het mij echt last geven dan stop ik gewoon met het werk. Zo simpel ben ik ook. Op dit moment geeft het me geen last, dan zeg ik gewoon dat ik degene ben die z'n hoofd boven het maaiveld uitsteekt om dat voor een ander te regelen.” (interview 11)

Als tweede onderdeel van ‘responded to’ kijken we naar de mate waarin vrijwilligers het gevoel hebben dat hun inspanningen gewaardeerd worden door de overheidsinstanties waarmee ze te maken hebben. Over het algemeen is de trend positief: de meeste vrijwilligers hebben het gevoel gewaardeerd te worden en kijken positief naar de samenwerking met de veiligheidsregio. Ook geeft een groot deel van de respondenten aan dat ze het belangrijk vinden om het signaal te krijgen dat ze gewaardeerd worden.

Een interessant verschil dat zichtbaar is wanneer we kijken naar deze waardering is dat tussen de hulpverleners van het NHT+ in de regio Rotterdam-Rijnmond en van het NHT Haaglanden. De hulpverleners in de regio RR staan in nauw contact met de afdeling GHOR van de VRR en worden door hen behandeld als volwaardige vrijwilligers van de veiligheidsregio, vergelijkbaar met de vrijwillige brandweer. Ze worden vol meegenomen in de communicatie van de VRR, ontvangen hetzelfde kerstpakket, en worden ook regelmatig ontvangen door het hoofd GHOR of zelfs door de algemeen directeur van de VRR. Aan de andere kant is er tussen de GHOR Haaglanden en het noodhulpteam aldaar nauwelijks contact. Deels zit de verklaring hiervoor in het feit dat het takenpakket van het NHT+ ruimer is dan dat van het normale noodhulpteam, en dat de leden van het NHT+ daardoor ook vaker in actie komen voor de veiligheidsregio. Echter heeft het ook gewoon te maken met de mate waarin de GHOR zich inspannt om de leden van het NHT bij zichzelf te betrekken.

De vrijwilligers die actief zijn in het Rotterdamse noodhulpteam geven aan de waardering die ze krijgen zeer op prijs te stellen, en hechten hier dan ook veel waarde aan. Allen geven ze dan ook duidelijk aan dat het betrokken worden bij, en gewaardeerd worden door de GHOR van belang is voor hen om gemotiveerd en actief te blijven voor het NHT+: *“Ik weet van Arjen Littooi [directeur VRR] die zorgt ook dat we een kerstpakket krijgen, net als met de vrijwilligers van de Brandweer, en ik weet dat we zijn ingezet in Hoek van Holland dat er geschoten werd op de Veronica... hebben we daar gestaan... toen werden we dezelfde week*

nog uitgenodigd door het hoofd GHOR (...), met koffie en een gevulde koek. Maar dat is heel belangrijk hoor, want ik denk dat wij dat allemaal wel voelen dat wij gesteund worden door de Veiligheidsregio. Dat is echt wel heel belangrijk. Zo belangrijk dat het aan mee draagt dat je het leuk blijft vinden. Als ze nooit wat laten horen is het zo dat je denk van “Ja doe!” (interview 3).

Vanuit Haaglanden wordt ook door vrijwilligers bevestigd dat deze verschillen bestaan, en wordt er ook wel met enige jaloezie naar de burens gekeken: *Nee, maar dat is totaal niet te vergelijken met Haaglanden, want als je ziet, zij hebben zo 'n goede band, en als je ziet wat zij allemaal voor het RK doen, voor de vrijwilligers zeg maar, I wish... maar dat is hier echt niet.* (interview 10). Echter is het niet aan de orde dat het bestaan van deze verschillen, of de mindere mate waarin waardering vanuit de GHOR wordt overgebracht, ook daadwerkelijk betekenen dat vrijwilligers overwegen te stoppen of ontevreden zijn. Het wordt in Den Haag meer gezien als iets dat ze in Rotterdam wel hebben, en zij simpelweg niet. Het valt dus op dat de Rotterdamse vrijwilligers zeggen de waardering die ze wél krijgen, als belangrijk te ervaren, waar de Haagse vrijwilligers het niet als iets problematisch zien dat dit verschil bestaat. [Het belang van het feit dat de inspanningen van vrijwilligers gewaardeerd wordt werd al verwacht volgens de theorie \(Lowndess et al. 2006\). Daarmee is dit op zich geen nieuwe ontdekking maar wel een bevestiging van wat er aan de hand van het CLEAR-framework verwacht kon worden.](#)

Risicobewustheid

Een factor die in het bijzonder mee zou kunnen spelen als drijfveer voor vrijwilligers in het fysieke veiligheidsdomein is risicobewustheid. Zoals omschreven in het theoretisch kader, [onder andere door Wehn et al. \(2015\) en Van Heel en van den Born \(2020\)](#), zou het zich bewust zijn van bepaalde risico's het verschil kunnen maken bij mensen tussen wel of niet tot actie overgaan: wanneer je een bepaald risico niet ziet, is er immers ook geen reden om hier iets aan te doen. Om deze risicobewustheid vast te stellen is gebruik gemaakt van een aantal indicatoren. Ten eerste is gevraagd of de respondenten zelf een incident hebben meegemaakt wat van invloed is geweest op hun beslissing zich in te gaan zetten als vrijwilliger, of dat ze misschien in hun omgeving een incident hebben zien gebeuren. Hiernaast zijn er ook respondenten die zelf begonnen over mogelijke veiligheidsrisico's die zij zien, en die dit als

reden noemen om zich in te spannen. Deze zijn gecodeerd als ‘op een andere manier bewust van risico’s’.

Bij de burgerhulpverlening in Hoek van Holland is het duidelijk dat het initiatief is ontstaan uit eigen ervaring van de hulpverleners. Uit interview 1 blijkt dat de initiatiefneemster al 35 reanimaties heeft meegemaakt, en dat er vaak vervelende situaties zijn voorgekomen, zowel omdat er iets fout is gegaan in de samenwerking tussen haar en de ander first responders, maar ook door de omstandigheden waarin ze terecht is gekomen na een reanimatie-oproep, bijvoorbeeld doordat ze te maken heeft gehad met agressie van familieleden, of omdat ze een reanimatie heeft uitgevoerd op een plek die achteraf een plaats delict bleek. Omdat ze andere hulpverleners wil waarschuwen voor deze risico’s, en ervoor te zorgen dat deze mensen altijd denken aan hun eigen veiligheid, heeft ze initiatief genomen voor deze bijeenkomsten.

Ook bij de NHT-hulpverleners komt het voor dat mensen eerder een incident hebben meegemaakt waar ze hulp konden verlenen, wat er bij sommigen ook toe geleid heeft dat ze actief zijn geworden bij het Rode Kruis en zo ook bij het Noodhulpteam. Echter is het in deze gevallen niet zo dat het meemaken van een incident ook heeft geleiden tot hogere risicobewustheid, maar meer tot het besef dat ze het mooi vinden om mensen te helpen in geval van nood: *Ik had een ongeval meegemaakt waarbij ik dus hulp kon verlenen, en die slachtoffers die ik daarbij behandeld heb die kwamen twee weken later terug met een bloemetje, en heel dankbaar, en dan denk je van ja... toch is dit wel heel mooi om dat eens te doen. En zo ben ik er eigenlijk verder ingerold.* (interview 4)

Een groep waar heel duidelijk te zien is dat risicobewustheid een grote rol speelt in de motivatie om zich in te zetten, is de ambassadeurs brandveilig leven. De ambassadeurs hebben óf een achtergrond als brandweerman, of hebben gewerkt elders in de veiligheidsbranche (bij een adviesbureau op bedrijfsveiligheid, of bij defensie). Hierdoor zijn ze zich zeer goed bewust van de brandveiligheidsrisico’s die mensen lopen in huis. Tijdens de interviews vertellen de ambassadeurs uitgebreid over de gevaarlijke situaties die ze zijn tegengekomen, zoals niet goed afgestelde gaskranen, niet-werkende rookmelders of geblokkeerde uitgangen. Hieruit is duidelijk te merken dat ze zich druk maken om zulke risico’s, en er ook echt belang aan hechten dat de mensen die ze vanuit hun vrijwilligerswerk bezoeken met deze risico’s aan de slag gaan: *“Als je dat zo ziet, en je gaat dan mee naar boven toe en je ziet dan die slaapkamers, waar ze amper in hun mandje konden slapen omdat er zoveel troep omheen... ja met alle respect dan, knuffelbeesten omheen waren. Ja nou, dan heb ik een slapeloze nacht. Potverdorie als je die vuurbelasting eens uitrekent, wat daar*

gebeurt, ja dan brandt heel zo'n woonblok af. Jezus jongens, daar moet ik iets mee."
(interview 12)

Bij de NHT-groep valt op dat, behalve uit eigen ervaringen, de risico-inschatting helemaal niet zo hoog is. Bij de groep uit Rotterdam wordt wel gesproken over de eventuele mogelijkheid van een grootschalig incident of een terreuraanslag waarop ze voorbereid moeten zijn, maar wordt tegelijk ook gezegd dat dit eigenlijk nooit voorkomt, en dat ze er vanuit gaan dat inzet voor zo iets dergelijks waarschijnlijk (of in ieder geval hopelijk) nooit daadwerkelijk nodig zou zijn. In Den Haag, waar de Noodhulpteamleden ook nog eens een stuk minder zijn voorbereid op dergelijke scenario's, wordt de mogelijkheid dat zo'n scenario optreedt helemaal niet genoemd als mogelijk motivatie.

Overige factoren

Naast het CLEAR-framework en de risicobewustheid, beide aspecten waarvan vanuit het theoretisch kader verwacht werd dat ze een rol zouden spelen in de motivatie van respondenten, hebben respondenten nog een aantal factoren benoemd die voor hen motiverend werken. Eén van deze factoren is het sociale aspect van vrijwilligerswerk. Wanneer gevraagd of het sociale aspect voor hen een reden was om zich aan te melden voor het initiatief, werd wisselen gereageerd door de respondenten. Sommigen gaven aan dat ze (onder andere) ambassadeur brandveilig leven, of vrijwilliger van het Rode Kruis, zijn geworden om nieuwe mensen te leren kennen, waar dit voor anderen helemaal geen reden was. Waar respondenten het echter wel over eens zijn, is dat het belangrijk is om samen te werken met een prettige groep mensen. Dus ook al is het geen primaire beweegreden om actief te worden, het is wel belangrijk om actief te blijven dat er wordt gezorgd voor een goede omgang tussen de vrijwilligers: *"je hebt een paar redenen waardoor je aan iets begint, maar je moet het wel volhouden voor een goed aantal jaar. En dan gaan dat soort dingen wel meespelen."* (interview 8). [Dat dit sociale motief een rol speelt voor sommige vrijwilligers kon verwacht worden aan de hand van Van Eijk en Steen \(2014\), die omschrijven dat een deel van de participerende burgers dit doet om sociale contacten te leggen.](#)

Ook zelfontwikkeling of het opdoen van nieuwe kennis en vaardigheden is een motief dat regelmatig door respondenten wordt genoemd om te participeren. Bij de deelnemers aan de sessie over de ambulancedienst was het simpel: omdat de respondenten interesse hadden in het onderwerp, waren ze ook geïnteresseerd om deel te nemen aan de sessie: *Maar ook wel de*

interesse voor de ambulance. Je ziet ook heel veel op tv van die series, en ik vind het een mooi beroep, wat die mensen allemaal doen. (interview 13)

Onder de ambassadeurs brandveilig leven was te zien dat alle vrijwilligers sowieso al erg betrokken zijn in het (brand-)veiligheidswereldje. Hierdoor hebben ze grote interesse in de ontwikkelingen die op brandweergebied afspelen. Door via het ambassadeurschap betrokken te blijven bij deze wereld kunnen ze ook op de hoogte blijven van de ontwikkelingen, iets wat door alle respondenten als een voordeel gezien wordt.

Als laatste is er de groep NTH-leden. Hierin is een duidelijk verschil te zien, tussen vrijwilligers die de trainingen die ze krijgen en de ervaringen die ze opdoen echt als een belangrijke motivator zien: *(Over van SIGMA, wat gelijk staat aan NHT+, naar NHT gaan) Want het betekent ook dat al die nascholingen dan verdwenen, en materiaal verdwijnt. Dus daar waren niet zoveel mensen meer voor te motiveren toen. (...) Ik was er zelf ook mee gestopt als dat was gebeurd, daar had ik niet zoveel tijd in willen steken. Want van tien ga je dan naar vier (trainingen), dus ook voor dat gevoel is dat niet erg leuk. (interview 3), en hun collega's die het aspect van zelfontwikkeling duidelijk als extraatje, en niet als voorwaarde zien: Kijk, je krijgt die trainingen omdat je bij het Noodhulpteam zit, je gaat niet bij het Noodhulpteam voor de trainingen. (interview 4)*

De laatste factor die terugkomt is een wat lastig te duiden verantwoordelijkheidsgevoel, of intrinsieke motivatie om zich in te spannen voor de maatschappij of om mensen te helpen. Deze motivatie wordt op verschillende manieren geuit. Sommige respondenten vertellen dat ze het belangrijk vinden mensen te helpen: *(...) dat je die dan gerust kan stellen, dat je er dan bent voor diegene, ja, dat geeft gewoon een fijn gevoel. Dus het zorgen voor een ander. Dat wat ik heel belangrijk vind en wat ik ook in m'n werk heel belangrijk vind. (interview 3).* Anderen hebben echt een soort plichtsbesef, die vinden dat ze zichzelf moeten inzetten voor een ander: *"De reden dat ik mij ervoor opgegeven heb is omdat ik én medisch geschoold ben dus het eigenlijk een beetje als mijn plicht voelt om me in te zetten voor de gezondheid van een burger die in nood is."* (interview 1). Ook dankbaarheid vanuit de mensen die worden geholpen is hieronder te scharen. Wat in ieder geval opvalt is dat alle respondenten een dergelijk gevoel kennen, en dat het dus altijd essentieel is om een gevoel van maatschappelijke betrokkenheid te hebben, om gemotiveerd te zijn om zich vrijwillig in te zetten voor veiligheid.

Interpretatie van bevindingen

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de interviews, zoals hierboven beschreven, met elkaar in verband gebracht, en wordt omschreven hoe deze zich verhouden tot wat verwacht kon worden aan de hand van het theoretisch kader. Per onderdeel worden de opvallende resultaten behandeld, in dezelfde volgorde die is aangehouden in het resultatenhoofdstuk.

Het CLEAR-framework

Can do

Onder alle respondenten die participeren door iets te doen, heerst het gevoel dat ze voldoende kennis en vaardigheden tot hun beschikking hebben om hun taken uit te kunnen voeren. Bovendien werd ook aangegeven door een aantal respondenten dat zij het belangrijk vinden om te weten dat ze over voldoende kennis beschikken, omdat ze zich anders niet prettig zouden voelen bij het werk dat ze moeten doen.

De respondenten die deelnamen aan de cliëntparticipatie bij de ARR gaven aan niet over inhoudelijke kennis te beschikken. Ze gingen hier echter verschillend mee om: de ene deelnemer gaf aan dat hij niet wist wat zijn toegevoegde waarde kon zijn als hij geen inhoudelijke kennis heeft over het thema, terwijl de andere wel degelijk toegevoegde waarde zag in zijn deelname. Een verklaring voor dit verschil zou kunnen liggen in het artikel van Van Eijk en Steen (2014), die verschillende types participanten aan cliëntenraden omschreven: de een ziet inhoudelijke kennis essentieel om deel te nemen, waar de ander meer voor het plezier meedoet.

Like to

Wanneer we naar de simpelste uiting van de categorie 'like to' kijken, namelijk of respondenten plezier halen uit de manier waarop ze zich inzetten, is het antwoord altijd positief: allemaal vinden ze het leuk. Bij de andere criteria van dit onderdeel is meer variatie zichtbaar. Veel respondenten hebben een connectie met de veiligheids- of zorgsector. Er zit

een verschil in de mate waarin dit door respondenten wordt opgegeven als reden om in de huidige rol te participeren. Vooral bij de ambassadeurs brandveiligheid wordt de connectie met de brandweer, of elders in de veiligheidswereld, als belangrijke reden genoemd waardoor ze in deze rol zijn beland. *“Als je eenmaal met dat vuurtje aangestoken bent, dan dooft dat eigenlijk nooit meer”* (interview 11).

De connectie met de omgeving, die als belangrijke voorwaarde wordt genoemd in Lowndess en Pratchett (2006), komt in de interviews minder naar voren. Alleen bij de respondenten uit Drimmelen blijkt dit een belangrijke motivator te zijn. Hierbij zou mee kunnen spelen dat Drimmelen een landelijk gebied is, met dorpen van het formaat dat iedereen elkaar kent. We zouden uit deze informatie kunnen concluderen dat deze connectie niet zo essentieel is als het CLEAR-framework stelt.

Als we kijken het gevoel dat respondenten hebben dat hun inspanning noodzakelijk is, zien we dat dit bij de NHT-vrijwilligers, bij een aantal ambassadeurs brandveilig leven, en bij de burgerhulpverleners aanwezig is. NHT-vrijwilligers geven allemaal aan dat de hulpdiensten in geval van een groot incident handjes tekort komen, en zien daarom dat hun inzet in zo'n geval noodzakelijk is. Hiernaast is het gevoel van noodzaak aanwezig bij twee tweetallen respondenten, die allen zelf initiatief hebben genomen om een participatie-project op te starten: de ambassadeurs uit Drimmelen, die het 'ambassadeurschap' in hun gemeente zelf hebben opgezet, en de mensen achter de bewonersbijeenkomsten in Hoek van Holland. Bij beide was het feit dat de aanrijtijd voor hulpdiensten zo lang is, dat dit volgens hen veiligheids- of gezondheidsrisico's oplevert, aanleiding om zelf initiatief te nemen. Bij de andere respondenten was er geen sprake van zo'n 'gat' dat door de overheid gelaten werd, en was er ook geen sprake van eigen initiatief om iets op te zetten. [Dit verschil in motivatie tussen respondenten die wel op eigen initiatief iets opzetten en respondenten voor wie dit niet geldt kon verwacht worden aan de hand van Van Buuren et al. \(2019\), die dit verschil ook terugzien in top-down en bottom-up participatievormen op het gebied van watermanagement.](#)

De laatste factor die van belang is voor 'like to' is de vraag of respondenten het gevoel hebben een maatschappelijke impact te hebben met hun inspanning. Bij alle participanten die iets 'doen' is dit het geval: ze zien allen de relevantie van hun vrijwilligerswerk. Alleen bij de deelnemers aan de cliëntparticipatie van de ARR is dit niet het geval. Ze vroegen zich af waarom ze er zaten, of hadden juist het gevoel niet helemaal hun ei kwijt te kunnen. Omdat het maar om een kleine tijdsinvestering gaat, en omdat de respondenten het wel leuk vonden

om mee te doen, zou het kunnen zijn dat dit niet zo'n probleem is en er daarom wel geparticipeerd wordt.

Responded to

Over het algemeen zijn veel vrijwilligers tevreden over de samenwerking met de overheidsinstantie waaraan ze verbonden zijn. Vooral bij de brandweervrijwilligers is te merken dat ze zeer tevreden zijn over de samenwerking met de veiligheidsregio, en ook de NHT-leden zijn te spreken over de samenwerking met de GHOR in hun regio. Wel wordt onder deze groepen af en toe geklaagd over de rigiditeit die het samenwerken met een overheid met zich meebrengt. Eigen initiatief of een stap extra zetten wordt volgens hen niet beloond, of zelfs tegengewerkt, iets dat kan leiden tot een op termijn mindere motivatie. De verschillende blikken hierop lijken echter vooral iets persoonlijks te zijn. Bij één groep is de tevredenheid over de samenwerking duidelijk minder. De organisatoren van de bijeenkomsten in Hoek van Holland hebben het gevoel dat de overheidsinstanties niet voldoende prioriteit zien in datgene wat zij organiseren. Hierdoor lijkt de motivatie om het initiatief verder uit te breiden buiten het dorp te zijn weggezakt. Over het algemeen is dus te zien dat wanneer de medewerking vanuit de betrokkenheidsinstantie goed is, en de overheid meer openstaat voor initiatieven vanuit de vrijwilligers, dat deze ook meer gemotiveerd blijven zich in te zetten.

Ander opvallend punt uit dit onderdeel is het verschil in contact tussen het NHT+ en de GHOR Rotterdam, en het NHT en de GHOR Haaglanden. In Rotterdam is het contact tussen beide partners een stuk hechter, en worden de vrijwilligers veel meer betrokken bij de veiligheidsregio. De waardering is dan ook een stuk duidelijker merkbaar onder de vrijwilligers, die ook zeggen dat de waardering meespeelt in hun motivatie om het werk te blijven doen. Kijken we echter naar de regio Haaglanden, dan wordt daar erkend dat de manier waarop de GHOR met het noodhulpteam omgaat in Rotterdam vele malen beter is, maar wordt dit niet gezien als iets waardoor hun motivatie minder zou zijn. Hier zouden we uit op kunnen maken dat de enorme waardering die vanuit de GHOR in Rotterdam komt als iets extra's kan worden gezien, maar dat het uiteindelijk niet essentieel is, omdat vrijwilligers vaak intrinsiek voldoende gemotiveerd zijn. Een kanttekening die hierbij te plaatsen is, is dat de respondenten die geïnterviewd zijn in Haaglanden, logischerwijs nog steeds actief zijn en dus voldoende gemotiveerd, maar het zou kunnen zijn dat anderen wel al gestopt zijn door dit verschil.

Al met al valt hieruit op te maken dat de mate waarin respondenten zich gewaardeerd voelen door de overheid en in hoeverre hun input wordt overgenomen door de instantie waarmee ze samenwerken een verband heeft met de mate waarin ze gemotiveerd blijven. Deze conclusie is in lijn met Lowndess et al. (2006) die een goede respons vanuit de overheid op participatie als essentieel omschrijven voor een blijvende samenwerking.

Risicobewustheid

Risicobewustheid blijkt niet een factor te zijn die heel veel terugkomt onder de verschillende groepen respondenten. Onder de NHT-leden lijkt de trend te zijn dat het met het risico dat ze daadwerkelijk worden ingezet op een grootschalig incident wel meevalt. Dit lijkt tegenstrijdig aan de theorie (o.a. Wehn et al. 2015, Van Heel en van den Born 2020), die stelt dat een hoge risicoperceptie belangrijk is om mensen zich te laten inspannen voor fysieke veiligheid.

Alleen onder brandweermensen is het bewustzijn van brandrisico's hoog. Tijdens de interviews hebben alle respondenten het zeer vaak over alle risico's die ze tegenkomen, en over het feit dat heel veel mensen hier geen besef van hebben. Voor deze groep kan dit risicobewust zijn dan ook wel als drijfveer aangemerkt worden, aangezien ze aangeven dat ze het van belang vinden om dit bewustzijn te verspreiden onder hun dorps/wijkgenoten.

Het feit dat de respondenten uit Hoek van Holland en Drimmelen zelf initiatief hebben genomen voor hun projecten omdat de hulpdiensten er te lang over doen om in hun woonplaats te komen, kan ook geïnterpreteerd worden als hoge risicobewustheid. Juist omdat deze mensen zich realiseren wat de hoge opkomsttijd van hulpdiensten voor hen en voor degenen in hun omgeving betekent, namelijk dat ze een verhoogd risico op overlijden hebben in geval van een hartstilstand of een brand, zijn deze mensen tot actie overgegaan.

Overige factoren

Bij de overige factoren die meespelen in de motivatie van de respondenten zien we ten eerste dat maatschappelijke betrokkenheid een voorwaarde is om deel te nemen aan burgerparticipatie. Hiernaast zijn er een tweetal factoren die door sommige respondenten worden aangehaald als een belangrijke motiverende factor, terwijl anderen aangeven dat dit voor hen van ondergeschikt, of zelfs helemaal geen, belang is. Deze factoren zijn zelfontwikkeling en het sociale aspect van vrijwilligerswerk. Het feit dat de meningen over

deze twee factoren zo verdeeld zijn zou te verklaren kunnen zijn vanuit de theorie van Van Eijk en Steen (2014). Er zijn verschillende profielen van participerende inwoners, met verschillende motieven die hieraan te koppelen zijn. De één doet het puur vanuit professioneel oogpunt, en wil zo goed mogelijk impact maken, waar het bij anderen meer om gezelligheid en plezier gaat.

Verschillen tussen de verschillende types participatie

In de laatste paragraaf van het theoretisch kader werd een typologie geschetst van verschillende vormen participatie, die grofweg kunnen worden verdeeld door middel van 3 manieren van onderscheid: praten – doen, grootschalig – kleinschalig, en bottom-up – top-down. Als we kijken naar de motivatie en drijfveren van participanten is in wisselende mate een verschil te zien tussen de twee groepen per onderscheid.

Ten eerste praten – doen: aangezien slechts één van de groepen respondenten participeert door mee te praten, is het op dit gebied lastig conclusies trekken. Duidelijk is wel dat de manier van participeren een stuk vrijblijvender was. Daardoor waren de motivaties en drijfveren voor deze respondenten minder helder. Er is immers geen enorme motivatie nodig om eens een uurtje ergens over mee te praten of denken. Wat ook merkbaar was is dat deze groep de enige was die het gevoel had niet over voldoende kennis te beschikken om echt een bijdrage te kunnen leveren, waar dit voor de mensen die ‘doen’ wel aan de orde was. Of dit problematisch is om een keer mee te praten, verschilt per respondent. Dit verschil kan verklaard worden door de instelling waarmee een participant aan het gesprek deelneemt (zie Van Eijk en Van Steen 2014).

Ten tweede het onderscheid tussen een klein en een groter aantal vrijwilligers. Het onderscheid kan hier gemaakt worden tussen de NHT-vrijwilligers, die wel in groepen van 60+ participeren, en de ander vrijwilligers die in kleinere groepjes werkten. Er zijn verschillen te vinden in de motivatie van NHT-ers en andere vrijwilligers, maar we zien geen aanwijzingen dat deze verschillen te maken hebben met de groepsgrootte van de vrijwilligers.

Als derde het onderscheid tussen bottom-up en top-down participatie. Onder top-down participatie verstaan we in dit geval de NHT's, de cliëntparticipatie van de ARR, en deels de ambassadeurs brandveilig leven. Onder bottom-up verstaan we de club uit Hoek van Holland, en de ambassadeurs brandveilig leven uit Drimmelen, omdat deze twee groepen zelf initiatief

hebben genomen om de projecten in kwestie op te zetten in hun dorp of gemeente. Wat deze twee initiatieven met elkaar gemeen hebben is dat ze beide zijn opgericht doordat de respondenten in kwestie een duidelijk gat zagen waarin de overheid tekort schoot, oftewel er was een duidelijke behoeftestelling. In het geval van deze twee initiatieven was dit twee keer het feit dat de hulpdiensten niet op tijd in hun woonplaats konden komen in geval van nood, en dat dit dus door henzelf moest worden opgevangen. Bij de mensen die betrokken waren bij top-down initiatieven bestond deze urgentie, dat ze de overheid moesten 'helpen', een stuk minder. Vanuit de theorie is dit gegeven te verklaren door het deel 'like to' uit Lowndess en Pratchett (2006), dat stelt dat burgers minder snel geneigd zijn tot actie over te gaan wanneer ze er vanuit gaan de overheid het wel voor hen zal regelen, en door Wehn et al. (2015) en Van Heel en van den Born (2020) die stellen dat een hogere inschatting van veiligheidsrisico's de kans dat mensen zullen participeren verhoogt.

Implicaties van bevindingen

Theoretische implicaties

Waar het CLEAR-framework oorspronkelijk is opgesteld als een set criteria voor burgerparticipatie in de vorm van meedenken en -praten in de ‘klassieke’ inspraakavond of wijkraad, blijkt dat deze criteria (in ieder geval ‘can’, ‘like’ en ‘responded’) ook als belangrijk worden gezien door de respondenten van dit onderzoek.

[De hypothesen die op basis van Lowndess et al. \(2006\) zijn gedaan, namelijk dat](#)
[De hypothesen die op basis van Lowndess et al. \(2006\) zijn](#)
[gedaan, namelijk dat participerende burgers een bepaald kennisniveau bezitten, dat ze datgene](#)
[wat ze doen leuk vinden, dat ze het gevoel hebben dat de overheid hun hulp goed kan](#)
[gebruiken, en dat hun inzet wordt gewaardeerd door de overheid, kunnen op basis van dit](#)
[onderzoek allen worden bevestigd. De eerste twee stellingen worden door alle respondenten](#)
[bevestigd, waar de derde en de vierde overeenkomen met de antwoorden van in ieder geval](#)
[het grootste deel van de respondenten. Op basis hiervan kan opgemaakt worden dat het](#)
[framework dus van waarde kan zijn op meer terreinen dan het terrein waarvoor het opgesteld](#)
[is.](#) Bij toekomstige evaluaties van participatieprojecten in het fysieke veiligheidsdomein, waarin vrijwilligers participeren door te ‘doen’, kan het CLEAR-framework dus worden gebruikt. [Wanneer wordt gekeken naar het verschil tussen top-down en bottom-up participatie moet er rekening mee gehouden worden dat het gevoel van burgers dat de overheid tekort schiet, en dat ze dus zelf iets moeten doen, meer een vereiste is voor bottom-up participatie, en niet per se altijd voor komt bij burgers die meedoen aan top-down participatie.](#)

Het effect van risicobewustheid op participatie in het fysieke veiligheidsdomein, zoals voorspeld door Van Heel en Van den Born (2020) blijkt mee te vallen. Op basis van literatuur was verwacht dat alle participanten een hoge inschatting zouden hebben van het risico op een incident of brand (afhankelijk van hun rol), maar dit blijkt niet onder alle groepen respondenten zo te zijn. [Deze hypothese uit het theoretisch kader kan dus niet worden bevestigd.](#) Een ander, soortgelijk criterium, dat voorkomt in het CLEAR-framework, maar ook werd genoemd door Van Heel en Van den Born, namelijk dat de overheid zelf tekort

komt en dus hulp van burgers nodig heeft om de veiligheid te kunnen garanderen, lijkt een betere voorspeller te zijn van de neiging om te participeren in het fysieke veiligheidsdomein. Wanneer bij het opzetten van een participatieproject op dit beleidsterrein de behoefte van de inwoners gepeild moet worden, lijkt dit criterium dus geschikter dan risicoperceptie.

Praktische implicaties

Om tot beter participatiebeleid te komen in het fysieke veiligheidsdomein, of concreter gezegd, voor de veiligheidsregio's, zijn op basis van dit onderzoek vier praktische aanbevelingen te doen. Deze aanbevelingen zullen zo algemeen mogelijk worden geformuleerd zodat ook organisaties buiten de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond hieruit lessen kunnen trekken, en worden geïllustreerd met een voorbeeld uit de VRR.

Ten eerste valt op dat wanneer er burgers zijn die zelf initiatief nemen om te participeren op fysiek veiligheidsgebied, dit voor een groot deel voortkomt uit zorgen die deze mensen hebben over een 'gat' dat volgens hen wordt gelaten door de overheid, oftewel waar de dienstverlening of dekking van de veiligheidsregio of een andere overheidsorganisatie tekort schiet. In het onderzoek kwam naar voren dat de initiatiefnemers van de bijeenkomsten van burgerhulpverleners in Hoek van Holland en van de Home Safety Checks in de gemeente Drimmelen zich zorgen maakten om de dekking van de hulpdiensten in hun woonplaats. Hierom hebben ze hun eigen initiatieven gestart om ervoor te zorgen dat mensen wat zelfredzamer zijn in de periode totdat de hulpdiensten arriveren, iets wat in deze buitengebieden wat langer kan duren.

Wanneer een situatie zich voordoet waarin burgers zich zorgen maken om een fysiek veiligheidsthema, en hierdoor zichzelf organiseren om dit probleem (deels) op te vangen, is er duidelijk sprake van een behoefte onder burgers om te participeren. Wanneer een overheidsorganisatie die zich in dit domein begeeft wenst om in te zetten op burgerparticipatie om haar beleidsontwikkeling en -uitvoering te versterken is een geval als deze dus een perfect beginpunt om ervaring op te doen met participatie: de organisatie hoeft niet zelf op zoek naar inwoners die eventueel geïnteresseerd zijn om te participeren, deze dienen zich hier zelf al aan. Bovendien snijdt het mes in een geval als deze ook nog eens aan twee kanten, omdat er naast de behoefte om te participeren ook nog eens een gedeeltelijke oplossing voor een probleem gevonden wordt. In het geval van Hoek van Holland bijvoorbeeld, is het om praktische redenen niet mogelijk voor de ambulancedienst om altijd binnen vijftien minuten

ter plaatste te zijn voor een reanimatie. Door burgers zelfredzamer te maken kan voorkomen worden dat het feit dat de dekking in een gebied als deze niet optimaal is zich uit in extra sterfgevallen.

Om dit concreter te vertalen in beleid kan het volgende worden aanbevolen: Wanneer burgers zich melden bij de veiligheidsregio of gemeente omdat ze zich zorgen maken om de dekking geef ze dan niet het standaardantwoord dat het nou eenmaal in het dekkingsplan is afgesproken dat de maximale aanrijdtijd in hun woonplaats hoger ligt, maar ga het gesprek aan en kijk of ze bereid zijn om zelf onderdeel van de oplossing te zijn. Als gevolg van zo'n gesprek zou een coproductie tussen burger en gemeente of veiligheidsregio kunnen ontstaan die voor meer zelfredzaamheid kan zorgen. Binnen een gemeente of veiligheidsregio zou deze taak belegd kunnen worden bij één specifiek persoon, die zorgt dat het gesprek georganiseerd wordt en dat de zorgen bij de juiste afdeling terecht komen. Hiermee wordt voorkomen dat een bericht van een bezorgde burger, die een aanleiding zou kunnen zijn voor het starten van coproductie, ergens in de organisatie 'kwijt' raakt.

Ten tweede kan het inzicht in de verschillende motivaties en drijfveren die participanten in het fysieke veiligheidsdomein hebben, in combinatie met de profielen van Van Eijk en Steen (2014) gebruikt worden bij het selecteren van deelnemers aan toekomstige participatieprojecten. Uit dit onderzoek is gebleken dat sommige deelnemers aan participatiesessies het gevoel hebben geen wezenlijke bijdrage te kunnen leveren omdat ze te weinig inhoudelijke expertise hebben, terwijl een ander met een soortgelijk kennisniveau wel het gevoel heeft dat hun deelname aan de sessie waardevol is. Bij het oprichten van een cliëntenraad, bijvoorbeeld bij de Ambulance Rotterdam-Rijnmond, is het dus zaak om in het voortraject al te bekijken wat deelnemers precies belangrijk vinden, en afhankelijk van de insteek van die cliëntenraad (is veel inhoudelijke kennis vereist, of gaat het om het delen van persoonlijke ervaringen?) deelnemers te selecteren.

Een verdere aanbeveling die aansluit bij deze cliëntparticipatie van de ambulance is dat ook de brandweer meer zou kunnen doen aan het ophalen van input bij inwoners van de regio. Ook de brandweer heeft contact met 'cliënten', namelijk degenen bij wie ze hulp hebben verleend of bij wie zij langs zijn geweest voor inspectie. Als nazorg zou de brandweer de mensen met wie zij contact hebben gehad kunnen vragen om hun mening over het contact met de brandweer. Ook zou de brandweer na het blussen van een brand, contact kunnen opnemen met de rest van de straat om te vragen of hier behoefte is aan hulp bij het controleren van de brandveiligheid. Hiermee wordt ingespeeld op het feit dat mensen pas het risico van brand

voldoende inschatten om hier iets mee te doen, op het moment dat ze het in hun directe omgeving meemaken. De brandweer kan zo dus het ijzer smeden wanneer het heet is.

Verder valt het op dat onder de geïnterviewde vrijwilligers veel een achtergrond hebben als brandweerman, zowel beroeps als vrijwillig, of als ambulanceverpleegkundige. Vaak wordt aangegeven dat dit ook meespeelt in de motivatie om zich te blijven inzetten voor de veiligheid in de regio (“het vuurtje” dat blijft branden bij brandweermensen).

Veiligheidsregio’s kunnen hierop inspelen door meer oud-medewerkers in te zetten wanneer contact gezocht wordt met de samenleving. Zaken als Home Safety Checks of voorlichtingen op scholen kunnen georganiseerd worden door deze mensen, en nadat zulke initiatieven zijn opgezet zouden deze oud-brandweermensen ook anderen die geïnteresseerd zijn om te participeren hiervoor opleiden. Hiermee wordt dan aan de ene kant de naamsbekendheid van de veiligheidsregio vergroot, wat toekomstige participatie zou kunnen stimuleren, en aan de andere kant vindt op deze manier ook al participatie plaats: de oud-brandweermensen die zich nu inzetten als niet-repressief vrijwilliger (zoals dit binnen de VRR heet), doen in feite ook al aan burgerparticipatie met hun vrijwilligerswerk.

Als laatste kwam tijdens de interviews naar voren dat het loont voor een overheidsorganisatie om voldoende aandacht te besteden aan vrijwilligers, en ervoor te zorgen dat ze zich gewaardeerd voelen door deze organisatie. Wanneer we kijken naar de NHT-vrijwilligers in de regio’s Rotterdam-Rijnmond en Haaglanden zien we duidelijk een verschil in de manier waarop de GHOR omgaat met haar vrijwilligers, en zien we ook direct hoe dit doorwerkt op de motivatie van deze vrijwilligers. In Rotterdam wordt duidelijk uitgesproken dat de samenwerking met de GHOR zeer op prijs gesteld wordt, en dat de goede kwaliteit van deze samenwerking wordt gezien als een extra reden om zich te blijven inzetten. In Haaglanden is de samenwerking minder en wordt soms met jaloezie naar de burens gekeken. Hieruit valt in algemene zin dus op te maken dat het inzetten op goede communicatie en waardering leidt tot gemotiveerde vrijwilligers die zich langer blijven inzetten voor de veiligheid in de regio.

Discussie

Beperkingen

Om tot een zo volledig mogelijk beeld te komen van de motivaties en drijfveren van vrijwilligers in verschillende aan de veiligheidsregio's gelieerde groepen, is gekozen om uit vijf groepen vrijwilligers twee tot vier respondenten te interviewen. Het aantal respondenten dat per groep geïnterviewd was, was deels afhankelijk van de beschikbaarheid van vrijwilligers. Bij de twee groepen waarvan maar twee respondenten zijn geïnterviewd, kwam dit eenmaal (bij de Hoek van Holland-groep) omdat het een burgerinitiatief betrof, genomen door twee vrijwilligers, en bij de ander (ARR) omdat er slechts twee reacties kwamen op de oproep om deel te nemen aan het onderzoek. Bij de laatste groep is het dus lastig om de motivaties en drijfveren te generaliseren over het geheel van deelnemers aan de cliëntparticipatie. Bovendien waren de interviews in deze laatste groep relatief kort (20 en 35 minuten), wat de kwaliteit van de data ook minder maakt. De korte duur van de interviews is echter wel te verklaren door het feit dat deze respondenten niet zo actief participeerden als de andere deelnemers aan het onderzoek, maar slechts één maal mee hadden gedaan in een participatiesessie. Hierdoor hadden ze er simpelweg wat minder over te vertellen en was het lastiger uit te leggen wat hun precies motiveerde om hieraan mee te doen.

Een aantal respondenten wist uit zichzelf niet exact uit te leggen waardoor ze precies gemotiveerd zijn om zich in te zetten voor de veiligheid in de regio. Bij deze respondenten zijn op basis van het theoretisch kader een aantal suggesties gedaan: “speelt het sociaal aspect voor u ook mee?”. Vragen als deze zouden eventueel een sturende werking op de respondent kunnen hebben. Tijdens de analyse is hier zo goed mogelijk rekening mee gehouden: wanneer iemand op zo’n vraag alleen maar “ja” antwoordt zijn er vragen bij te stellen, maar legt de respondent vervolgens goed uit waarom het sociale aspect belangrijk is, dan is het eventuele suggestieve karakter van een vraag minder een probleem.

Verder is een kwalitatieve analyse altijd een kwestie van interpretatie. Een ander zou de geanalyseerde transcripten wellicht iets anders geïnterpreteerd hebben, wat tot andere

resultaten zou leiden. De lijst met codes is opgesteld op basis van het theoretisch kader, waarin omschreven staat wat er precies bedoeld wordt met bepaalde aspecten van bijvoorbeeld het CLEAR-framework. Door hier tijdens het coderen telkens goed naar te kijken is geprobeerd om de ruimte van interpretatie, en kans op afwijkingen, zo klein mogelijk te maken.

Suggesties voor vervolgonderzoek

Deze scriptie was een verkennend onderzoek, met een inductieve insteek, en was er vooral op gericht om een beeld te krijgen van de verschillende behoeften en motivaties die speelden onder vrijwilligers in het fysieke veiligheidsdomein. Nu er een beeld is gecreëerd, en er verschillende motivaties zijn gevonden onder de groep respondenten, is het zaak om te verifiëren of deze motivaties inderdaad zo belangrijk zijn voor grotere groepen participanten. Daarom zou het waardevol zijn om een kwantitatief onderzoek te doen, bijvoorbeeld middels een enquête, onder een groot aantal mensen die participeren in initiatieven gelieerd aan veiligheidsregio's, om te controleren of de motivaties en behoeften die naar voren komen in dit onderzoek ook een grote rol spelen [in kwantitatieve zin](#).

Ook zou het van waarde kunnen zijn om de focus meer te verleggen naar één specifieke groep participanten, bijvoorbeeld mensen die zelf een initiatief hebben genomen om de fysieke veiligheid in hun omgeving te bevorderen. Door specifiek deze groep te onderzoeken zou het beter mogelijk moeten worden voor gemeenten of veiligheidsregio's om in te spelen op zulke burgerinitiatieven, om hier het maximaal van te kunnen profiteren. Hiervoor is het wel zaak om een goed voorbeeld van zo'n initiatief te vinden. Buiten de regio Rotterdam-Rijnmond zijn er meerdere groepen mensen die soortgelijke burgerbijeenkomsten organiseren als in Hoek van Holland (blijkt uit correspondentie met HartslagNu), dus deze mensen zouden benaderd kunnen worden om de motivaties en behoeften van specifiek die groep verder na te gaan.

Als laatste zou het in de toekomst waardevol kunnen zijn om de cliëntenraad van de ARR, die momenteel nog in oprichting is, verder te onderzoeken. Deze case zou waardevol zijn omdat er dan een beter voorbeeld van 'meepraten' is binnen de veiligheidsregio, met participanten die beter hun behoeften kunnen uiten omdat ze actiever bezig zijn met deze vrijwilligerstaak.

Conclusie

Kijkend naar de behoeften en motivaties van burgers die participeren in het fysieke veiligheidsdomein is als eerste te zien dat er onder alle groepen een aantal overeenkomsten bestaan, die als voorwaarde gezien kunnen worden voordat een burger participeert: men heeft plezier in de vrijwillige inzet, en heeft het gevoel over voldoende kennis en middelen te beschikken om hun werk goed te kunnen doen. Hiernaast zijn er echter ook nog een aantal verschillen die de diverse groepen participanten van elkaar onderscheiden. Inwoners die zelf een initiatief opzetten voor de veiligheid in hun omgeving doen dit omdat er een duidelijke behoefte is, vaak omdat de overheid op een bepaald terrein niet in staat is om de diensten te leveren die de burgers in kwestie van ze verlangen. Wanneer burgers niet zelf initiatiefnemers zijn, komt de participatie voort uit een minder duidelijk te omschrijven behoefte. Ook is te zien dat wanneer overheden zich inspannen om ervoor te zorgen dat participerende burgers zich gewaardeerd voelen voor hun inzet, deze burgers meer gemotiveerd zijn en langer bereid zijn zich te blijven inzetten. Verder is er een verschil te zien tussen groepen in de mate van risicobewustheid voor incidenten, en in hoeverre dit bewustzijn een rol speelt in de motivatie van participanten. Meestal komt een verhoogd risicobewustheid, in tegenstelling tot wat verwacht kan worden aan de hand van de literatuur, niet terug als beweegreden van de respondenten om te participeren. Alleen onder oud-brandweerlieden, die veel verstand hebben van brandrisico's, komt deze motivatie wel terug. Ook zou het feit dat mensen zich zorgen maken om hoge opkomsttijden van ambulance of brandweer geïnterpreteerd kunnen worden als verhoogde risicoperceptie. Echter, omdat bij de andere twee groepen respondenten deze verhoogde risicoperceptie helemaal niet terugkomt is het moeilijk om hier een eenduidige conclusie uit te trekken.

Uit deze observaties valt te concluderen dat het CLEAR-framework naast voor participatietrajecten waarin burgers meepraten over besluitvorming of uitvoeren in het sociale veiligheidsdomein ook gebruikt kan worden voor projecten waarin burgers taken uitvoeren in het fysieke veiligheidsdomein. Ook kan geconcludeerd worden dat het belang van een hoog

risicobewustzijn voor burgerparticipatie in dit domein niet zo groot is als verwacht. Het is dus niet essentieel dat inwoners zich extra bewust zijn van veiligheidsrisico's om gemotiveerd te zijn om te participeren. In de toekomst zouden deze conclusies verder gecontroleerd kunnen worden met een grootschaliger kwantitatief onderzoek onder burgers die participeren in het fysieke veiligheidsdomein.

Literatuur

- Alford, J. (2002). Why do public sector clients co-produce? Towards a contingency theory. *Administration & Society*, 34(1), 32–56.
- Arnstein, Sherry R. (1969) A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association*, 35(1), pp.24-34
- Brandweer Nederland (n.d.). Hoe snel is de brandweer bij jou?
<https://www.brandweer.nl/brandveiligheid/normen-voor-opkomsttijd-geraadpleegd-25-3-2021>.
- Bovaird, T. & Loeffler, E. (2012). From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value, *Voluntas*, 23(4), 1119–1138.
- Broeders, Marko (2018). Dekkingsplan 3.0, Brandweer Rotterdam-Rijnmond
- Buuren, Arwin van, Ingmar van Meerkerk & Cecilia Tortajada (2019) Understanding emergent participation practices in water governance, *International Journal of Water Resources Development*, 35(3), pp.367-382
- Duijnhoven, Hanneke, Kim van Buul-Besseling & Nathalie Vink (2014). De samenhang tussen fysieke en sociale veiligheid in theorie en praktijk. *Tijdschrift voor Veiligheid* 13 (3), pp.21-34
- Dynes, Russell R. (1994). Community Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 12(2), pp.141-158
- Edelenbos, Jurian, Astrid Molenveld, Katerina Mojanchevska, Elena Ensenado, Monserrat Budding-Polo Ballinas, Audrey Esteban, Saskia Ruijsink, Malika Igalla & Alexandra Tsatsou (2020). Community-based initiatives in the urban realm what conditions their performance?, *Journal of Environmental Planning and Management*
- Eijk, C. J. A. van & T. P. S. Steen (2014). Why People Co-Produce: Analysing citizens' perceptions on co-planning engagement in health care services, *Public Management Review*, 16:3, 358-382

- Fliervoet, Jan, Bernadette van Heel, Riyan van den Born (2020). Een dijkwaterschap of omgevingspartner? Een evaluatie van burgerparticipatie in dijkversterkingsprojecten van Waterschap Rivierenland. Radboud Universiteit Nijmegen, Institute for Science in Society
- Fung, Archon (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review* (special issue), pp.66-75
- Garland, D. (1996). The limits of the sovereign state strategies of crime control in contemporary society. *British Journal of Criminology*, 36(4), pp.445-471.
- HartslagNu (n.d.). Wat doet een burgerhulpverlener?
<https://hartslagnu.nl/burgerhulpverlening/wat-doet-een-burgerhulpverlener/> geraadpleegd 25-3-2021.
- Heel, Bernadette F. van & Riyan J.G van den Born (2020) Studying residents' flood risk perceptions and sense of place to inform public participation in a Dutch river restoration project, *Journal of Integrative Environmental Sciences* 17(1), pp.35-55
- Igalla, M., Edelenbos, J., & van Meerkerk, I. (2019). Citizens in action, what do they accomplish? A systematic literature review of citizen initiatives, their main characteristics, outcomes, and factors. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 30(5), 1176-1194.
- IOM (Institute of Medicine) (2012). *Crisis Standards of Care: A Systems Framework of Catastrophic Disaster Response: Public Engagement*. Washington, DC: The National Academies Press.
- IOM (Institute of Medicine) (2013). *Engaging the public in critical disaster planning and decision making: Workshop summary*. Washington, DC: The National Academies Press.
- Jore, S.H. (2019). The Conceptual and Scientific Demarcation of Security in Contrast to Safety. *Eur J Secur Res* 4, pp.157-174
- Kobes, Margarethe (2010). Zelfredzaamheid bij Brand. In: Ira Helsloot en Barry van 't Padje (red.) (2010). *Zelfredzaamheid, Concepten, thema's en voorbeelden nader beschouwd*. Dan Haag: Boom Juridische Uitgevers., pp. 181-208
- Kolen, Bas (2010). Zelfredzaamheid bij overstromingen en grootschalige evacuaties. In: Ira Helsloot en Barry van 't Padje (red.) (2010). *Zelfredzaamheid, Concepten, thema's en voorbeelden nader beschouwd*. Dan Haag: Boom Juridische Uitgevers., pp.135-160
- Land, Marco van der & Bas van Stokkum (2015). Burgerparticipatie en 'crafting' in het lokale veiligheidsbeleid. *Tijdschrift voor Veiligheid* 14(1), pp.3-21
- Linnell, Mikael (2013). Community approaches involving the public in crisis management: a literature review. *RCR Working Paper Series* 5.
- Lowndes, V., Pratchett, L. and Stoker, G. (2006). Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: the CLEAR framework. *Social Policy & Society*, 5(2): 281-291

Lustgraaf, Rick van de (22 augustus 2020). Ze hebben het in de coronacrisis voor het zeggen, maar wie controleert de Veiligheidsregio's eigenlijk? *Trouw*.

<https://www.trouw.nl/binnenland/ze-hebben-het-in-de-coronacrisis-voor-het-zeggen-maar-wie-controleert-de-veiligheidsregio-s-eigenlijk~bdf99587/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

Mesters, Bas (19 februari 2021). Interview Yves Dejaeghere: "Burgerberaden zijn een goede remedie tegen de betonrot van de democratie, bepleit Vlaams politicoloog Yves Dejaeghere" *De Volkskrant*. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/burgerberaden-zijn-een-goede-remedie-tegen-de-betonrot-van-de-democratie-bepleit-vlaams-politicoog-yves-dejaeghere~b005ef5d/>

Naber, Nick, Carly Gorter, Jan Tuns, Vincent Oskam (2021). Veiligheidsmonitor 2019-2020. Brandweer Rotterdam-Rijnmond.

Nederhand, J., Bekkers, V., and Voorberg, W. (2016). Self-Organization and the Role of Government: How and why does self-organization evolve in the shadow of hierarchy? *Public Management Review*, 18(7), 1063-1084.

Nu.nl (2 oktober 2020). Het gaat telkens over Veiligheidsregio's, maar wat zijn dat eigenlijk? <https://www.nu.nl/coronavirus/6081362/het-gaat-telkens-over-veiligheidsregios-maar-wat-zijn-dat-eigenlijk.html>. Geraadpleegd 24-3-2021

Pearce, Laurie (2003). Disaster Management and Community Planning, and Public Participation: How to Achieve Sustainable Hazard Mitigation. *Natural Hazards* 28, pp.211-238.

Pièrre-Cambacédès, Ludovic & Claude Chaudet (2010). The SEMA referential framework : Avoiding ambiguities in the terms "security" and "safety". *International Journal of Critical Infrastructure Protection* 3, pp.55-66

ProDemos (2017). Afwegingskader Burgerparticipatie. https://prodemos.nl/wp-content/uploads/2017/12/ProDemos-afwegingskader_brochure.pdf

Ramsbottom, Anna, Eleanor O'Brien, Lucrezio Ciotti, Judit Takacs (2018). Enablers and Barriers to Community Engagement in Public Health Emergency Preparedness: A Literature Review. *Community Health* 43, pp.412-420

Schuilenberg, Marc (2017). 'Buurt Bestuurt Niet'. Empirisch onderzoek naar burgerparticipatie in een Rotterdamse achterstandswijk. *PROCES* 96(1), pp.19-34

Stark, Alastair & Monique Taylor (2014) Citizen participation, community resilience and crisis-management policy, *Australian Journal of Political Science*, 49:2, pp.300-315

Thiel, Sandra van (2014). *Research Methods in Public Administration and Public Management*. New York City, NY: Routledge.

Wehn, Uta, Maria Rusca, Jaap Evers, Vitavesca Lanfranchi (2015). Participation in flood risk management and the potential of citizen observatories: A governance analysis. *Environmental Science & Policy* 48, pp.225-236

Gewijzigde veldcode

heeft opmaak toegepast: Engels (Verenigde Staten)

Wet Medezeggenschap Cliënten in de Zorg (2018).

Zedner, Lucia (2007). Pre-crime and post-criminology? *Theoretical Criminology* 11(2), pp.261-281

Bijlage 1: Topiclijst

Om deze vragen te beantwoorden worden in de interviews met actieve burgers de volgende thema's besproken:

1. Algemeen – wat doet u voor de (ARR – burgerhulpverlening – NHT – Brandweer)
 - a. Hoe bent u zo in deze rol gekomen?
 - b. Heeft u al eerder soortgelijke activiteiten ondernomen?

2. Wat is voor u de drijfveer om deel te nemen aan (...)
 - a. Waarom heeft u ervoor gekozen u aan te melden voor deze activiteit?
 - b. Heeft u eerdere ervaring met vrijwilligerswerk in de buurt / regio?

Wanneer vooral uit intrinsieke motivatie

 - i. Vindt u dat meer mensen zoiets zouden moeten doen?
 - ii. Ziet u het als uw verantwoordelijkheid of plicht om dit te doen?

3. Heeft u een connectie met het thema fysieke veiligheid ? (of specifieker, zorg / ambulancedienst / brandweer)
 - a. Komt deze connectie voort uit een persoonlijke ervaring? Doordat u bijvoorbeeld een incident heeft meegemaakt
 - b. Heeft u bijvoorbeeld gewerkt voor brandweer / ambulance

- c. Heeft u een andere connectie met veiligheid via uw werk, familie, et cetera
-
- 4. Vindt u het werk wat u doet interessant en leerzaam?
 - a. Is het leren van nieuwe dingen of opdoen van nieuwe ervaringen onderdeel van de motivatie om u in te spannen?
 - b. Wanneer ja: zou u het ook doen wanneer het werk minder leerzaam was / u zich minder zou ontwikkelen?
 - 5. Haalt u plezier uit het onderdeel uitmaken van deze organisatie / het werk?
 - 6. In hoeverre denkt u het verschil te kunnen maken op het gebied van fysieke veiligheid?
 - 7.
 - a. Heeft u altijd het gevoel over voldoende kennis en middelen te beschikken?
 - b. Vindt u het leuk?
 - 8. Hoe wordt uw inzet ontvangen door de (ARR / VRR / Brandweer)? - In hoeverre voelt u dat uw inzet gewaardeerd wordt of dat er iets met uw input gedaan wordt?
 - a. Heeft dit invloed op de manier waarop u zich wilt inzetten?

Bijlage 2: Codes interviews

(204 en 301 zijn later geswitcht van hoofdcategorie, vandaar de afwijkende nummers)

101: kennis en vaardigheden

102: ervaringsdeskundig

103: economische middelen

Categorie 100: Can do

201: plezier

202: verbondenheid met brandweer, ambulance, hulpverlening

203: verbondenheid met wijk of dorp

301: overheid heeft hulp nodig

Categorie 200: Like to

302: maatschappelijke impact

303: sociaal aspect

304: intrinsieke motivatie (lastig te specificeren)

305: dankbaarheid

204: zelfontplooiing

Categorie 300: motivatie

401: incident zelf meegemaakt

402: incident in omgeving

403: bewust van risico's (om andere reden dan 401 en 402)

Categorie 400: risicobewustheid

501: waardering door de overheid

502: overheid neemt input over

503: rigide systeem

Categorie 500: Responded to