



Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu
Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Radboud Universiteit



Voorzien in het (on)voorziene

Een evaluatie van de weergave van dreigingen in de
Rijksbrede Risicoanalyse van 2022



AUGUSTUS 2023

Merel Westerman

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen

Opleiding Bestuurskunde

Master thesis

Begeleidend docent: dr. S. van Voorst

Stagebegeleiders: Theo Kerckhoffs

Leendert Gooijer

ANALISTENNETWERK NATIONALE VEILIGHEID

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu



Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt de masterthesis: voorzien in het (on)voorziene. Deze thesis is onderdeel van de masterspecialisatie Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Het onderwerp van de thesis is een evaluatie van de weergave van dreigingen in de Rijksbrede Risicoanalyse van 2022.

Tijdens de COVID-19 pandemie ben ik bekender geraakt met het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Echter was ik niet bekend met het Analistennetwerk Nationale Veiligheid dat daar ook is gevestigd. Ondanks dat ik in een voor mij onbekende wereld zou stappen, zag ik het Analistennetwerk Nationale Veiligheid als de geschikte plek voor mijn afstudeerstage. Vanuit de masterspecialisatie wilde ik graag ontdekken welke tak van veiligheid bij mij zou passen. Aangezien veiligheid in diverse thema's terugkomt in de Rijksbrede Risicoanalyse van 2022, kon ik elk thema een voor een ontdekken.

Op mijn eerste stagedag kreeg ik een warm welkom door mijn stagebegeleiders Theo Kerckhoffs en Leendert Gooijer. Tijdens de stageperiode heb ik mij altijd gehoord gevoeld en was er aandacht voor wat ik deed. In het bijzonder bedank ik Theo voor zijn geduld, want het was voor mij geen gemakkelijke opgave om het Analistennetwerk Nationale Veiligheid te leren kennen en te begrijpen hoe de Rijksbrede Risicoanalyse is opgebouwd. Dankzij de fijne en gestructureerde begeleiding van Theo is het mij toch gelukt om alle belangrijke elementen samen te brengen in deze masterthesis. Daarbij bedank ik Leendert voor zijn deskundige aanvullingen op de inhoud. Mijn dank gaat ook uit naar Stijn van Voorst voor zijn begeleiding vanuit de Radboud Universiteit.

Een noodzakelijk onderdeel van de masterthesis was het afnemen van interviews om praktijkervaringen over de Rijksbrede Risicoanalyse te horen. Het verbaasde mij hoe graag de respondenten wilde meewerken aan het onderzoek en hoe gemakkelijk het plannen van interviews verliep. Door in gesprek te gaan met respondenten kreeg ik pas echt inzicht in de context van dit onderzoek. Deze periode heb ik als prettig en leerzaam ervaren. Ik wil alle respondenten bedanken voor de input die zij hebben gegeven.

Het was een lange weg te gaan, maar ik ben er trots op mijn masterthesis aan u te presenteren. Een bijvangst is dat ik erachter ben gekomen dat ik graag verder wil gaan met veiligheid in de zorgsector.

Veel leesplezier gewenst!

Merel Westerman

Nijmegen, augustus 2023



Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Inhoudsopgave	2
Afkortingenlijst	5
Hoofdstuk 1. Inleiding.....	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Probleemstelling	7
1.3 Voorbeschouwing Theoretisch Kader	8
1.4 Voorbeschouwing Methodologisch Kader	9
1.5 Maatschappelijke relevantie	10
1.6 Wetenschappelijke relevantie	10
1.7 Leeswijzer.....	11
Hoofdstuk 2. Beleidskader	12
2.1 Analistennetwerk Nationale Veiligheid.....	12
2.1.1 Typering van het ANV	13
2.1.2 Rol van het ANV	14
2.2 Rijksbrede Risicoanalyse.....	15
2.2.1 Weergave van dreigingen via scenario's	15
2.2.2 Nationale veiligheidsbelangen.....	15
2.2.3 Weergave van dreigingen via sluimerende dreigingen.....	16
2.2.4 Weergave van dreigingen via wild cards.....	16
Hoofdstuk 3. Theoretisch kader	17
3.1 Beleidsvervreemding	17
3.1.1 Gevoelens van machteloosheid.....	17
3.1.2 Strategische machteloosheid.....	17
3.1.3 Tactische machteloosheid.....	18
3.1.4 Operationele machteloosheid.....	18
3.1.5 Gevoelens van zinloosheid	18
3.1.6 Zinloosheid van beleid voor de samenleving	19
3.1.7 Zinloosheid van beleid voor de cliënt.....	19
3.1.8 Relevantie van beleidsvervreemding voor dit onderzoek	19
3.1.9 Beoordelingscriteria beleidsvervreemding	20



3.2 Evidence-based Policy.....	21
3.2.1 Het succes van evidence-based policy.....	21
3.2.2 Beperking van evidence-based policy.....	21
3.2.3 Relatie tussen beleidsvervreemding en evidence-based policy.....	23
3.2.4 Relevantie van evidence-based policy voor dit onderzoek.....	23
3.2.5 Beoordelingscriteria evidence-based policy.....	24
3.3 Beoordelingskader.....	24
Hoofdstuk 4. Methodologisch kader.....	26
4.1 Kwalitatief onderzoek.....	26
4.2 Dataverzameling- en analyse.....	26
4.2.1 Semigestructureerde interviews.....	26
4.2.2 Documentenanalyse.....	28
4.2.3 Data-analyse.....	29
4.3 Operationalisatie.....	30
4.3.1 Operationalisatie beleidsvervreemding.....	30
4.3.2 Operationalisatie evidence-based policy.....	31
4.4 Betrouwbaarheid en validiteit.....	32
4.4.1 Betrouwbaarheid.....	32
4.4.2 Validiteit.....	32
Hoofdstuk 5. Resultaten en analyse.....	34
5.1 Resultaten beleidsvervreemding.....	34
5.1.1 Strategische machteloosheid: kunnen en willen meepraten.....	34
5.1.2 Tactische machteloosheid: implementatie door de organisatie.....	36
5.1.3 Operationele machteloosheid: zelfstandig gebruiken van scenario's.....	38
5.1.4 Zinloosheid van beleid voor de samenleving: drie abstractieniveaus.....	39
5.2 Resultaten evidence-based policy.....	43
5.2.1 Wetenschappelijke resultaten overnemen.....	43
5.2.2 Waarde van objectieve kennis.....	45
5.3 Resultaten documentanalyse.....	49
Hoofdstuk 6. Conclusie en discussie.....	50
6.1 Conclusie.....	50
6.1.1 Strategische machteloosheid.....	51



6.1.2 Tactische machteloosheid.....	51
6.1.3 Operationele machteloosheid.....	51
6.1.4 Zinloosheid van beleid voor de samenleving	52
6.1.5 Evidence-based policy	52
6.1.6 Alternatieven uit de documentanalyse.....	53
6.1.7 Antwoord hoofdvraag.....	53
6.2 Aanbevelingen voor het ANV	54
6.2.1 Verbeterpunt 1: Het versterken van onderling contact	54
6.2.2 Verbeterpunt 2: Aanpassingen in de vormgeving.....	54
6.2.3 Verbeterpunt 3: Aanpassing in de abstractieniveaus	55
6.2.4 Verbeterpunt 4: Verdieping in de weerbaarheid.....	55
6.3 Discussie.....	56
6.3.1 Theoretische reflectie.....	56
6.3.2 Methodologische reflectie	58
Literatuurlijst.....	60
Bijlage A: Lijst van respondenten	67
Bijlage B: Interview guide	69
Bijlage C: Documentanalyse	72



Afkortingenlijst

ANV	Analistennetwerk Nationale Veiligheid
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
RbRa	Rijksbrede Risicoanalyse
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RRP	Regionaal Risicoprofiel
VR	Veiligheidsregio

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In Nederland kan er van alles gebeuren wat het dagelijks leven van mensen verstoort en de samenleving als geheel raakt. Er zijn tal van gebeurtenissen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan. De uitbraak van de COVID-19 pandemie is een bekend voorbeeld met een grote impact op de samenleving. Veel mensen werden ernstig tot chronisch ziek en de sterftcijfers waren hoog. Andere voorbeelden van gebeurtenissen zijn de overstromingen in Limburg, de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk en de oorlog in Oekraïne. Daarnaast staat de schietpartij in een Utrechtse tram in 2019 nog op het netvlies. Dit was een gebeurtenis waar een terroristisch motief achter bleek te zitten en waardoor het dreigingsniveau in Nederland tijdelijk werd opgeschaald. Tot slot was de steekpartij op Amsterdam Centraal Station een ingrijpende gebeurtenis. Ook hierbij werd er bewust gehandeld door de dader en had de steekpartij grote gevolgen, zoals urenlange ontregeling van het treinverkeer.

Bovenstaande voorbeelden zijn te zien als dreigingen voor de nationale veiligheid. De definitie van een dreiging is een "aantoonbare ontwikkeling, gebeurtenis of fenomeen die de veiligheid of stabiliteit kan schaden" (Analistennetwerk Nationale Veiligheid, 2022, p. 81).¹ Het is belangrijk om voorbereid te zijn op wat er allemaal kan gebeuren. Ludden (2023) omschrijft de voorbereiding als "*het dak van een huis dat gerepareerd moet worden zolang het nog droog is*". Dit betekent dat het van belang is om dreigingen, evenals de waarschijnlijkheid van optreden en mogelijke gevolgen daarvan, tijdig in kaart te brengen.

De Nederlandse overheid heeft behoefte aan een overzicht van dreigingen. Dit blijkt uit de vraag van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) om een risicoanalyse waarin dreigingen voor de nationale veiligheid beschreven staan. De afgelopen jaren zijn er diverse risicoanalyses uitgebracht door het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV). Dit is een kennisnetwerk van zeven organisaties die zich bezighoudt met het beoordelen van risico's op nationaal niveau. Zo heeft het ANV in 2022 de Rijksbrede Risicoanalyse (RbRa) voor het gehele Koninkrijk der Nederlanden uitgebracht. Dit onderzoek gaat over het hoofdrapport van de RbRa. Naast het hoofdrapport bevat de RbRa een aparte rapportage voor het Caribische deel van het Koninkrijk en negen verdiepende themarapportages. In de RbRa zijn dreigingen beschreven aan de hand van meer dan zestig scenario's. Daarbij is een tijdshorizon gehanteerd van vijf jaar. Alle scenario's zijn beoordeeld op de waarschijnlijkheid en impact. Ook is een overzicht gegeven van ontwikkelingen op langere termijn (tien tot twintig jaar) en scenario's die grote onzekerheid met zich meebrengen (ANV, 2022). Op basis van

¹ De definitie van een 'dreiging' verschilt van de definitie van een 'risico'. Een risico is door het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2022, p.81) gedefinieerd als "het samenspel van impact (het totaal van de gevolgen van een bepaalde dreiging) en de waarschijnlijkheid (de verwachting over het manifesteren van een dreiging)". In de RbRa zijn dreigingen dan ook inzichtelijk gemaakt door een beoordeling van de risico's.

de RbRa heeft de NCTV de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden opgesteld (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid [NCTV], 2023). Een risicoanalyse als de RbRa is geschikt om beslissingen voor veiligheidsstrategieën op te baseren, omdat het over beleidsterreinen heen kijkt en een objectieve inschatting geeft van risico's (Aven & Cox Jr., 2016). Ook veiligheidsregio's kunnen de RbRa gebruiken voor het opstellen van het Regionaal Risicoprofiel. De NCTV en de veiligheidsregio's zijn dan ook de afnemers van de RbRa. Met de RbRa is voldaan aan de Europese verplichting om periodiek risicobeoordelingen op te stellen (Poljanšek et al., 2019).

Het opstellen van de RbRa vroeg om een integrale benadering in een dynamische omgeving van allerlei maatschappelijke, technologische en internationale ontwikkelingen. De samenleving verandert zodanig snel dat het niet mogelijk is om vooraf exact te bepalen wat er gaat gebeuren, mede doordat er ontzettend veel dreigingen zijn en er binnen elk type dreiging variatie is. Dit maakt dat de RbRa geen voorspellend karakter heeft, maar dat dreigingen een afspiegeling vormen van mogelijkheden (ANV, 2022). Daarmee bevindt het ANV zich met de RbRa aan de voorkant van de beleidscyclus, namelijk de fase van proactie en preventie om in kaart te brengen welke mogelijkheden van dreigingen er zijn. Toch blijkt dat er al geruime tijd de neiging is om minder te investeren in een risicoanalyse en meer repressief te werk te gaan. Dit laatste betekent dat er regelmatig pas gehandeld wordt als een dreiging zich al voordoet en dat het belang van een risicoanalyse daarmee naar de achtergrond verdwijnt (Cachet & Ringeling, 2004).

Om het belang van een risicoanalyse aan te stippen, is een evaluatie van een risicoanalyse gewenst om te blijven verbeteren. Dit onderzoek draagt hieraan bij door voor de eerste keer een evaluatie van de RbRa uit te voeren. Het is waardevol om te evalueren hoe dreigingen in de RbRa zijn weergegeven en hoe afnemers over de weergave van dreigingen in de RbRa denken. Zo is te bepalen of de RbRa afdoende aanknopingspunten geeft voor de vormgeving van veiligheidsbeleid in Nederland.

1.2 Probleemstelling

Vanuit de aanleiding luidt de doelstelling van het onderzoek:

Evalueren of de weergave van dreigingen in de Rijksbrede Risicoanalyse van 2022 afdoende aanknopingspunten geeft voor de vormgeving van veiligheidsbeleid in Nederland, ten einde leerpunten te benoemen voor het Analistennetwerk Nationale Veiligheid, zodat zij verbeteringen kunnen doorvoeren voor het opstellen van een volgende risicoanalyse.

Uit de doelstelling is de volgende hoofdvraag ontstaan:

In hoeverre geeft de weergave van dreigingen in de Rijksbrede Risicoanalyse van 2022 afdoende aanknopingspunten voor de vormgeving van veiligheidsbeleid in Nederland?



Om de hoofdvraag te beantwoorden, is onderstaand een viertal deelvragen opgesteld.

1. *Wat is de rol van het Analistennetwerk Nationale Veiligheid binnen het veiligheidsbeleid?*
2. *Hoe is de inventarisatie van dreigingen voor de nationale veiligheid weergegeven in de Rijksbrede Risicoanalyse van 2022?*
3. *Wat zijn volgens de academische literatuur over beleidsvervreemding en evidence-based policy geschikte evaluatiecriteria voor het beantwoorden van de hoofdvraag van dit onderzoek?*
4. *In hoeverre voldoet de weergave van dreigingen in de Rijksbrede Risicoanalyse van 2022 aan de theoretische evaluatiecriteria?*

1.3 Voorbeschouwing Theoretisch Kader

Het eerste theoretische concept dat centraal staat in deze thesis is 'beleidsvervreemding'.² Zoals benoemd, is een risicoanalyse als de RbRa verplicht, maar het gebruiken van de RbRa als input voor de vormgeving van veiligheidsbeleid is een keuze aan de afnemer zelf. Dit onderzoek gaat in op de dimensies van beleidsvervreemding volgens Tummers (2014). Het idee achter de RbRa is om input te geven aan afnemers, maar de kans is aanwezig dat afnemers ervoor kiezen om niets te doen met de RbRa. Redenerend vanuit beleidsvervreemding kan dit zijn doordat afnemers gevoelens van machteloosheid of zinloosheid ervaren. De afnemers hebben dan bijvoorbeeld het gevoel dat zij zich niet in de juiste positie bevinden om zeggenschap te hebben over strategievorming (Tummers, 2014). Bij afnemers die niets doen met de RbRa kan er beleidsvervreemding optreden. Daardoor ontstaat er niet alleen een afstand tot de RbRa, maar ook een afstand tot het ANV. Vooralsnog ontbreekt er kennis over hoe de RbRa bij afnemers landt. Het is namelijk onduidelijk hoe afnemers tegenover de weergave van dreigingen in de RbRa staan. Dit maakt het relevant om de theorie over beleidsvervreemding te behandelen en in de praktijk te evalueren in hoeverre er sprake is van gevoelens van machteloosheid en zinloosheid bij afnemers van de RbRa.

Het tweede theoretische concept dat centraal staat, is 'evidence-based policy'. Al geruime tijd is er in Nederland belangstelling voor een wetenschappelijke onderbouwing van beleid (Van Reekum, 2008). Het gaat hierbij om evidence-based policy. Deze theorie gaat er vanuit dat elke beleidsbeslissing is gestoeld op het beste beschikbare en wetenschappelijke bewijs (Slob & Staman, 2012). Dit onderzoek richt zich op de RbRa die in de basis wetenschappelijk is onderlegd. Om dreigingen weer te geven, zijn er namelijk scenario's opgesteld waarbij kennis is gehanteerd vanuit het ANV. Ten slotte is het ANV een kennisnetwerk. De kennis verhoudt zich tot de academische literatuur en de kennis van experts. Vanuit dit gegeven is het relevant om evidence-based policy mee te nemen in dit onderzoek. Dit om te

² Het is van belang om te expliciteren dat de Rijksbrede Risicoanalyse geen beleid is. De termen 'beleid' en 'beleidsvervreemding' zijn in de context van dit onderzoek dan ook anders te definiëren. Met beleid zijn de resultaten over de weergave van dreigingen in de Rijksbrede Risicoanalyse van 2022 bedoeld. Het concept beleidsvervreemding gaat erover in hoeverre afnemers zich vervreemden van de Rijksbrede Risicoanalyse.



evalueren in hoeverre de weergave van dreigingen in de RbRa voldoende kennis aanreikt om afnemers in staat te stellen evidence-based te handelen, ofwel de RbRa te gebruiken als feitelijke basiskennis voor veiligheidsbeleid. Het kan zo zijn dat bepaalde elementen uit de RbRa nadere aandacht verdienen om een betere aansluiting te bereiken met afnemers. Een dergelijke evaluatie levert dan ook feedback op voor verbetering van een risicoanalyse als de RbRa (Sanderson, 2002).

1.4 Voorbeschouwing Methodologisch Kader

Het onderzoek is bedoeld om praktijkervaringen op tafel te krijgen over de weergave van dreigingen in de RbRa. Kwalitatief onderzoek is bij uitstek geschikt voor het in kaart brengen van praktijkervaringen en meningen. Dit was de voornaamste reden om te kiezen voor dit type onderzoek. Kwalitatief onderzoek legitimeert zich door 'het perspectief van de onderzochte' centraal te stellen. Dit betekent dat ervaringen van respondenten centraal staan (Jansen, 2007). Er is voor gekozen om het gesprek aan te gaan met een klein aantal respondenten. Zo bleef het overzichtelijk en konden respondenten voldoende participeren in het onderzoek. Dit leverde een bijdrage aan het verkrijgen van concrete praktijkervaringen over de RbRa.

In dit onderzoek zijn er vijftien semigestructureerde interviews afgenomen. Bij de respondentenselectie is aangehouden dat de voornaamste afnemers van de RbRa de NCTV en de veiligheidsregio's zijn. Echter zijn niet alle 25 veiligheidsregio's in Nederland benaderd voor een interview, omdat dit een te groot aantal respondenten betrof voor dit evaluatieve onderzoek. Naast de afnemers zijn ook leden van het ANV geïnterviewd vanwege hun directe betrokkenheid bij de RbRa. Het afnemen van de interviews is gedaan op basis van een interview guide met vragen vanuit de concepten beleidsvervreemding en evidence-based policy. Op deze wijze hebben de interviews bijgedragen aan het beantwoorden van de hoofdvraag. Naast de vragen uit de interview guide is er doorgevraagd op wat de respondenten vertelden. Zo zijn meer praktijkervaringen verzameld. Ook kregen respondenten de gelegenheid om antwoorden naar eigen woorden te vormen om sociaal gewenste antwoorden te beperken.

Voorafgaand aan de interviews is er een documentanalyse uitgevoerd om alternatieven te verkennen over hoe dreigingen in een risicoanalyse anders zijn weer te geven dan dat in de RbRa is gedaan. De alternatieven betroffen de risicoanalyses van België en Denemarken. In het methodologisch kader is uitgelegd waarom deze twee alternatieven zijn gekozen. Het doel van de documentanalyse was om de alternatieven voor te leggen aan de respondenten. Daarmee is aan hen de gelegenheid gegeven om dieper na te denken over hoe zij de weergave van dreigingen in de RbRa ervaren en hoe zij dit eventueel anders willen zien. Volgens Bowen (2009) draagt een documentanalyse dan ook bij aan het presenteren van nieuwe informatie, in dit geval de alternatieven, waar in de interviews dieper op in is te gaan. De documentanalyse heeft daardoor bijgedragen aan het opstellen van gerichte leerpunten voor het ANV.

1.5 Maatschappelijke relevantie

De RbRa gaat over dreigingen die de nationale veiligheid kunnen raken. In Nederland is veiligheid een belangrijke waarde voor burgers, want een veilige samenleving maakt dat burgers ongestoord kunnen leven. Veiligheid (in al zijn vormen) is dan ook een item wat hoog op de politieke agenda staat, omdat de overheid verantwoordelijk is voor het waarborgen van de veiligheid in Nederland. Het streven is om burgers zich beschermd te laten voelen tegen dreigingen die buiten de eigen wil omliggen en die burgers in hun bestaan kunnen bedreigen (Mensink, 2007). Het is dan ook zo dat burgers gebaat zijn bij weloverwogen beslissingen over veiligheidsvraagstukken. Vanuit dit belang heeft de RbRa een maatschappelijke meerwaarde, want de veiligheid van een burger op lokaal niveau gaat ook gepaard met veiligheid op landelijk niveau. De RbRa geeft inzicht in de belangrijkste dreigingen die de nationale veiligheid kunnen raken. Met het opstellen van de RbRa heeft het ANV een risicoanalyse aangeboden waarin is laten zien dat er op voorhand al door verschillende partijen, waaronder de NCTV, is nagedacht over wat de Nederlandse samenleving allemaal kan overkomen. In Nederland is er geen enkele andere risicoanalyse dan de RbRa aanwezig die inzicht geeft in dreigingen voor de nationale veiligheid. Dit maakt de maatschappelijke meerwaarde en het belang van het behouden van de RbRa groot.

Het is relevant om een RbRa te hebben die afdoende aanknopingspunten geeft voor de vormgeving van veiligheidsbeleid in Nederland. Om te weten te komen of dit is bereikt, is een evaluatie noodzakelijk. Dit maakt deze thesis relevant. De maatschappelijke relevantie is vergroot door naast leden van het ANV ook afnemers van de RbRa bij de evaluatie te betrekken. Juist de praktijkervaringen van de NCTV en de veiligheidsregio's zijn waardevol, omdat de RbRa input vormt voor de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden en het Regionaal Risicoprofiel. Dit maakt de RbRa niet een op zichzelf staande risicoanalyse, maar een risicoanalyse die nuttig is voor zowel nationaal niveau als regionaal niveau. De maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen jaren (zoals de COVID-19 pandemie en recent de oorlog in Oekraïne) vragen om een gezamenlijke benadering (Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's, 2020, p. 98). In dit onderzoek is getracht vanuit een gezamenlijk perspectief te evalueren. Dit draagt bij aan goede strategievorming (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2017, p. 88).

1.6 Wetenschappelijke relevantie

In de literatuur is benadrukt dat er meer aandacht te schenken is aan het praktische gebruik van risicoanalyses, bijvoorbeeld dat een risicoanalyse een hulpmiddel is in het prioriteren van risico's (Aven & Cox Jr., 2016). Op deze bevinding sluit de thesis aan, omdat er aandacht is voor de praktische kant van de RbRa, namelijk het gebruik ervan door afnemers. Het is het doel om te onderzoeken of de weergave van dreigingen in de RbRa afdoende aanknopingspunten geeft of dat er mogelijk hiaten inzitten waardoor afnemers de RbRa niet als een hulpmiddel ervaren. Dit onderzoek borduurt daarmee



voort op één van de kerntaken van het ANV, namelijk het dragen van verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke kwaliteit van analyses (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu [RIVM], z.d.). Het delen van expertise is hierin een belangrijke factor, omdat de RbRa bijdraagt aan het vernieuwen van kennis over dreigingen die de samenleving kunnen raken. De academische relevantie van dit onderzoek bevindt zich in het beoordelingskader dat in het theoretisch kader is opgesteld, zowel vanuit de bestuurskundige theorie over beleidsvervreemding als evidence-based policy. Het beoordelingskader kan voor toekomstig wetenschappelijk onderzoek naar bepaalde thema's nuttig zijn. Zo is het beoordelingskader nu opgesteld voor een evaluatie van de RbRa, maar is het beoordelingskader ook te gebruiken voor andere analyses (zoals themarapportages) die het ANV periodiek publiceert. Breder gezien, is het beoordelingskader geschikt voor diverse vraagstukken over beleidsvervreemding of evidence-based policy. Vanuit het beoordelingskader is te toetsen in hoeverre de opgestelde theoretische criteria in de praktijk (tijdens interviews of observaties) terugkomen. Er is dus een directe koppeling tussen de theorie en empirie waardoor het beoordelingskader bijdraagt aan de wetenschappelijke relevantie van het onderzoek.

1.7 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk is het beleidskader. Daarin komen de eerste deelvraag over de rol van het ANV en de tweede deelvraag over de weergave van dreigingen in de RbRa aan bod. Hoofdstuk drie omvat het theoretisch kader waarin de derde deelvraag is verwerkt. Er is een beoordelingskader opgesteld met theoretische evaluatiecriteria wat gebruikt is in het empirische gedeelte van dit onderzoek. In hoofdstuk vier is de methodologie van dit onderzoek beschreven en de operationalisatie van indicatoren. Hoofdstuk vijf omvat de vierde deelvraag en gaat in op de resultaten van de interviews en de documentanalyse. In het zesde hoofdstuk is de conclusie opgesteld waarin de hoofdvraag van dit onderzoek is beantwoord. In dit hoofdstuk zijn ook de aanbevelingen voor het ANV opgesteld. Tot slot zijn een literatuurlijst en relevante bijlagen toevoegd.

Hoofdstuk 2. Beleidskader

Dit hoofdstuk beschrijft de context van het onderzoek. Het is noodzakelijk om te begrijpen wat het ANV doet en hoe zij zich typeert, maar ook hoe de RbRa die het ANV heeft opgesteld, is opgebouwd. Paragraaf 2.1 bevat de eerste deelvraag die in het teken staat van de rol van het ANV binnen het veiligheidsbeleid in Nederland. Paragraaf 2.2 gaat in op de tweede deelvraag, welke beschrijft hoe de inventarisatie van dreigingen voor de nationale veiligheid is weergegeven in de RbRa van 2022.

2.1 Analistennetwerk Nationale Veiligheid

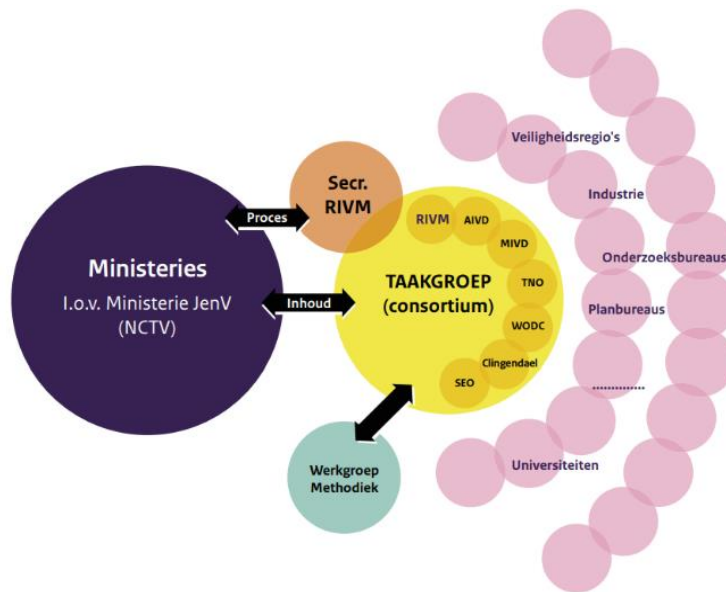
In Nederland houden meerdere organisaties zich bezig met nationale veiligheid. De NCTV dient de nationale veiligheid door Nederland te beschermen tegen dreigingen die de maatschappij ontwrichten. Dit doet de NCTV door de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden op te stellen (NCTV, 2023). Ten behoeve hiervan was het noodzakelijk om eerst breed inzichtelijk te krijgen wat voor type dreigingen op Nederland afkomen. Hiervoor heeft de NCTV het ANV aangewezen.

Het ANV is een kennisnetwerk dat in 2010 is opgericht en analyses maakt op het gebied van nationale veiligheid. Het ANV doet dit in opdracht van de NCTV (ministerie van Justitie en Veiligheid). De missie van het ANV is om de nationale veiligheid te versterken door risicoanalyses uit te voeren die de overheid in staat stelt om prioriteiten te geven aan bepaalde risico's en daar maatregelen op te nemen (ANV, 2022). Volgens Smet (2013) is een langdurig samenwerkingsverband als wat de overheid met het ANV aangaat dan ook voordelig om kennis met elkaar te delen.

Het ANV bestaat uit een vaste kern van zeven organisaties. Dit zijn het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek, de Stichting Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', SEO Economisch Onderzoek, de Algemene- en Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu voert het secretariaat van het ANV en richt zich op het aansturen van processen, het bieden van ondersteuning en het bewaken van de voortgang van analyses. Afhankelijk van de kennisvraag zijn andere organisaties te betrekken, bijvoorbeeld de veiligheidsregio's of onderzoeksbureaus (ANV, 2022).

Binnen de vaste kern van het ANV heeft iedere organisatie een eigen expertise die zij uitoefent en waar vanuit de leden kennis verwerven en delen. Zo levert de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek specifiek kennis over cyberdreigingen, richt SEO Economisch Onderzoek zich op het onderwerp economie en is Clingendael gespecialiseerd in internationale betrekkingen. De efficiëntie van het ANV bevindt zich in het samenbrengen van kennis door vanuit zeven verschillende perspectieven naar een onderwerp te kijken. De vaste kern van het ANV draagt gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke kwaliteit van de analyses. De werkgroep methodiek bewaakt en ontwikkelt de methodologie verder die door het ANV is gehanteerd (ANV, 2022).

Onderstaand is de netwerkstructuur van het ANV in Figuur 1 weergegeven.



Figuur 1 Netwerkstructuur van het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV, 2022, p. 80)

2.1.1 Typering van het ANV

Typerend aan het ANV is dat het zich aan de voorkant van de veiligheidscyclus bevindt. Het ANV is gericht op proactie en preventie, omdat het ANV met analyses in kaart brengt welke dreigingen zich voor de nationale veiligheid vormen. Ook in de beleidscyclus neemt het ANV een positie aan de voorkant van het proces in, namelijk de eerste stap van agendavorming. Deze stap verhoudt zich met het bepalen van het onderwerp waarvoor het maken van beleid noodzakelijk is (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). Een voornaamste kenmerk van het ANV is dat het een kennisnetwerk is dat zelf geen beleid maakt. Daardoor bepaalt het ANV ook niet per definitie het probleem wat op de agenda moet komen, maar brengen zij in kaart welke dreigingen de samenleving kunnen ontwrichten. Op basis van de analyses van het ANV kan de NCTV bepalen op welke dreigingen zij zich gaat richten en welke kant het beleid op zal gaan. Dit is dan meer de besluitvorming door de NCTV.

Volgens Aven en Cox Jr. (2016) zouden organisaties die werken met risicoanalyses dan ook geen beleid kunnen voorschrijven, maar alleen informeren. Dit is het geval bij het ANV, want het ANV heeft niet expliciet een adviserende rol met betrekking tot beleid, maar levert input met de analyses die het netwerk maakt. Verder typeert het ANV zich als een onafhankelijk en multidisciplinair kennisnetwerk. De deelname aan het ANV is niet vrijblijvend. Er is een geformaliseerd samenwerkingsverband op basis van een consortiumovereenkomst tussen de NCTV (ministerie van Justitie en Veiligheid) als opdrachtgever en de vaste kern van het ANV als opdrachtnemer.

Tot slot is het ANV te typeren als een grensorganisatie (boundary organization). Een grensorganisatie is een organisatie die zich tussen wetenschap en beleid bevindt. Een belangrijke eigenschap van een



grensorganisatie is de dynamiek die er is om zowel actoren vanuit de wetenschap als vanuit de beleidsmatige kant te betrekken (Guston, 2001). Dit doet het ANV ook door bijvoorbeeld expertsessies te organiseren waarin deskundigen meedenken over scenario's. Een grensorganisatie zou vooral de interactie tussen wetenschap en beleid moeten vergemakkelijken en zelfs versterken (Gustafsson & Lidskog, 2018). Het ANV kan dit doen door middel van haar eigen identiteit als onafhankelijk kennisnetwerk. Zo is ook legitimiteit te verschaffen. Een opgave voor een grensorganisatie is om kennis te produceren die noodzakelijk is om een maatschappelijk vraagstuk te behandelen, maar ook relevant genoeg is voor het vormgeven van beleid (Gustafsson & Lidskog, 2018). Het ANV doet dit door een risicoanalyse als de RbRa op te stellen. Hiermee brengt het ANV wetenschappelijke kennis over dreigingen voor de nationale veiligheid over en waar afnemers vervolgens iets mee zouden kunnen doen in de vormgeving van veiligheidsbeleid. De uitdaging voor een grensorganisatie is ook om te ontdekken hoe zulke kennis het beste tot zijn recht kan komen aan de kant van het beleid.

Al met al bevindt de meerwaarde van dat het ANV is te typeren als een grensorganisatie, zich in het verspreiden van kennis, het opbouwen van netwerkcapaciteiten en het verkrijgen van verschillende visies over bijvoorbeeld de nationale veiligheid (Graham & Mitchell, 2016). Volgens O'Mahony en Bechky (2008, p. 455) is een grensorganisatie dan ook succesvol in het mogelijk maken van samenwerking tussen wetenschap en beleid.

2.1.2 Rol van het ANV

De rol van het ANV is om analyses op te stellen vanuit het oogpunt van de nationale veiligheid. Dit zijn risicoanalyses zoals het Nationaal Veiligheidsprofiel in 2016, de Geïntegreerde Risicoanalyse in 2019 en de RbRa in 2022. In de risicoanalyses neemt het ANV een 'all hazard' benadering als uitgangspunt om de grootste dreigingen in kaart te brengen. Deze benadering is een belangrijke toegevoegde waarde van het ANV. De 'all hazard' benadering betekent dat in een risicoanalyse zowel moedwillige dreigingen als niet-moedwillige dreigingen zijn opgenomen. Moedwillige dreigingen zijn veroorzaakt door menselijk handelen, bijvoorbeeld een terroristische aanslag. Niet-moedwillige dreigingen liggen buiten de macht van de mens om. Te denken valt aan extreem weer of een natuurbrand (ANV, 2022).

Naast bovengenoemde analyses stelt het ANV ook de Horizonscan Nationale Veiligheid op. Deze analyse bevat de trends en ontwikkelingen die relevant kunnen zijn voor de nationale veiligheid. Het ANV voert ook analyses uit over specifieke thema's, bijvoorbeeld georganiseerde criminaliteit. De rol van het ANV is dus breder dan alleen het opstellen van een risicoanalyse als de RbRa. Het ANV wilt met alle analyses hetzelfde doel bereiken, namelijk het geven van input voor het maken van onderbouwde beleidskeuzen (ANV, 2022, p. 73).

2.2 Rijksbrede Risicoanalyse

Nu het ANV is toegelicht, is de stap te maken naar de RbRa waar dit onderzoek over gaat. De RbRa is de meest recente risicoanalyse van het ANV waarin de belangrijkste dreigingen voor de nationale veiligheid zijn weergegeven. De RbRa is opgedeeld in negen overkoepelende dreigingsthema's. Dit zijn aparte hoofdstukken. Elk dreigingsthema is gevormd door dreigingscategorieën die zich richten op bepaalde type dreigingen. Een voorbeeld van een dreigingsthema is 'klimaat- en natuurrampen'. Dit thema bevat onder andere de dreigingscategorieën 'extreem weer' en 'aardbevingen'. Een ander voorbeeld is het dreigingsthema 'polarisatie, extremisme en terrorisme' waar bijvoorbeeld de dreigingscategorieën 'gewelddadig extremisme' en 'niet-gewelddadig extremisme' onder vallen. Onder de dreigingscategorieën zijn meer dan zestig scenario's beschreven. Voorbeelden hiervan zijn 'hitte en droogte', 'meervoudige terroristische aanslag' en 'bestorming en gijzeling van de Tweede Kamer'.

2.2.1 Weergave van dreigingen via scenario's

Net zijn voorbeelden van scenario's benoemd. In de RbRa vormt een scenario een illustratie van een dreiging. Een scenario is dus een korte verhaallijn waarmee een concreet beeld van het type dreiging is weergegeven. De scenario's zijn gericht op een tijdshorizon van vijf jaar en gebaseerd op bouwstenen. Dit laatste zijn factoren en actoren die voor een dreigingscategorie relevant zijn. Bouwstenen zijn op verschillende manieren te combineren om tot meerdere scenario's te komen. Hierdoor zijn de bouwstenen helpend om te zien wat wel en niet is meegenomen in een specifiek scenario. De bouwstenen zijn het referentiekader voor de uiteindelijke illustratie van een dreiging. Voorbeelden van bouwstenen bij de scenario's in de dreigingscategorie 'aardbevingen' zijn de Schaal van Richter, het type aardbeving, het aantal getroffen en het type gebied waarin de aardbeving plaatsvindt (ANV, 2022).

2.2.2 Nationale veiligheidsbelangen

In de RbRa is beoordeeld op welke manier verschillende dreigingen de nationale veiligheid kunnen raken. De 'all hazard' benadering die in de RbRa is gebruikt om dreigingen in kaart te brengen, is gekoppeld aan de zes nationale veiligheidsbelangen. Dit zijn: territoriale-, fysieke-, economische- en ecologische veiligheid, sociale en politieke instabiliteit en internationale rechtsorde en stabiliteit (ANV, 2022, p.11). Een dreiging kan één van deze veiligheidsbelangen aantasten, maar dit kunnen ook meerdere veiligheidsbelangen tegelijkertijd zijn. Als een veiligheidsbelang ernstig is aangetast, dan is er sprake van een ontwrichting van de maatschappij en is de nationale veiligheid geraakt (RIVM, z.d.).

Alle scenario's in de RbRa zijn beoordeeld op de waarschijnlijkheid van optreden en de impact op een van de (of meerdere) nationale veiligheidsbelangen. Het geven van een score aan de waarschijnlijkheid van een scenario is de kans dat dit scenario zich zal voordoen. De waarschijnlijkheid is in de RbRa op een vijfpuntsschaal weergegeven en verhoudt zich van een zeer onwaarschijnlijke kans van optreden tot en met een zeer waarschijnlijke kans dat het scenario zich voordoet. Bij de impact is gekeken naar de mate waarin de dreiging de nationale veiligheidsbelangen raakt. Ook hierbij zijn er vijf punten om op te

scoren, wat gaat van beperkte tot en met catastrofale impact. In de RbRa is bijvoorbeeld het scenario 'alleenhandelende dader' (dreigingscategorie 'terrorisme') beoordeeld als een scenario met beperkte impact. De verwachting is echter dat het zeer waarschijnlijk is dat dit scenario, van iemand die vanuit terroristisch oogpunt een aanslag pleegt, binnen nu en vijf jaar in Nederland plaatsvindt. Een ander voorbeeld is een 'overstroming van de zee' (dreigingscategorie 'overstromingen'). Dit scenario is beoordeeld als onwaarschijnlijk, maar als het zich voordoet dan heeft het een catastrofale impact.

2.2.3 Weergave van dreigingen via sluimerende dreigingen

Naast dat dreigingen aan de hand van scenario's zijn weergegeven, zijn in de RbRa twee nieuwe elementen toegevoegd. Dit heeft het ANV nog niet eerder gedaan in een risicoanalyse. Als eerste zijn *sluimerende dreigingen* toegevoegd. Hieronder zijn ontwikkelingen verstaan die niet direct van grote impact zijn op de nationale veiligheid, maar op de langere termijn (tien tot twintig jaar) aanzienlijke gevolgen kunnen hebben. Een sluimerende dreiging kan één ontwikkeling zijn, maar er kunnen ook meerdere kleine gebeurtenissen zijn die bij elkaar genomen de maatschappij ontwrichten en dus de nationale veiligheid raken. Een kenmerk van een sluimerende dreiging is dat er zich een kantelpunt voordoet waarna problemen moeilijk zijn tegen te gaan. Een voorbeeld van een sluimerende dreiging is klimaatverandering met als gevolg daarvan de zeespiegelstijging. De zeespiegelstijging gaat nu geleidelijk, maar kan op de lange termijn een kantelpunt bereiken waardoor de kans op overstromingen toeneemt en daarmee de nationale veiligheid geraakt wordt. Een ander voorbeeld van een sluimerende dreiging is de schaarste op de arbeidsmarkt (ANV, 2022).

2.2.4 Weergave van dreigingen via wild cards

Ten tweede zijn in de RbRa *wild cards* toegevoegd. Dit zijn scenario's die minder voor de hand liggend zijn, maar een grote impact kunnen hebben als zij zich voordoen. Wild cards gaan dan ook in op fenomenen die denkbaar zijn, maar die toch minder goed zijn voor te stellen. Bij wild cards speelt de hoge mate van onzekerheid een grote rol. Er is een bepaalde verwachting over de gevolgen van een wild card, maar het is moeilijk om te zeggen hoe een wild card zich precies zal uiten als het zich voordoet. Een voorbeeld van een wild card is de overstroming van dijkringgebied veertien. Dit is een van de grootste dijkringen in Nederland, met onder andere de grote steden Rotterdam, Amsterdam en Den Haag. De kans op een overstroming is klein, maar als er een overstroming plaatsvindt, zijn de gevolgen enorm (ANV, 2022). Bij dit voorbeeld is het onduidelijk wanneer een overstroming zich kan voordoen. Vanwege de grote onzekerheid die meespeelt, is dit scenario door het ANV als een wild card beschouwd.

Hoofdstuk 3. Theoretisch kader

In de inleiding is een voorbeschouwing gegeven op het theoretisch kader (1.3). Dit hoofdstuk gaat verder in op beleidsvervreemding (3.1) en evidence-based policy (3.2). Hier hoort de derde deelvraag bij, namelijk wat volgens de literatuur geschikte evaluatiecriteria zijn om de hoofdvraag te beantwoorden. De evaluatiecriteria zijn opgesteld in een beoordelingskader die in paragraaf 3.3 is weergegeven.

3.1 Beleidsvervreemding

Het concept beleidsvervreemding is afgeleid van subjectieve vervreemding. In beide gevallen voelen werknemers zich vervreemd van het werk. Zij hebben het gevoel dat zij geen invloed meer kunnen uitoefenen op de werkzaamheden (Seeman, 1959). Beleidsvervreemding richt zich (specifieker dan subjectieve vervreemding) op publieke professionals die nieuw beleid implementeren, maar zich niet kunnen identificeren met dit beleid. Tummers et al. (2009) omschrijven dit als een "psychologische ontkoppeling met het beleid". Deze ontkoppeling komt voort uit veranderingen in beleid. Door veranderingen zijn publieke professionals soms minder gemotiveerd om nieuw beleid te implementeren. Veranderingen in beleid maken namelijk dat de strategie anders is dan publieke professionals (soms al jaren) gewend zijn. Langdurige en veelvuldige veranderingen maken publieke professionals "verandermoe". Zij kunnen dan gevoelens van machteloosheid en zinloosheid ontwikkelen. Daardoor kunnen professionals weerstand bieden tegen beleid en ontstaat beleidsvervreemding (Tummers, 2014).

3.1.1 Gevoelens van machteloosheid

Machteloosheid verhoudt zich tot het niet kunnen uitoefenen van invloed door publieke professionals op beleidsveranderingen. Wanneer een publieke professional ervaart zich in een machteloze positie te bevinden, schaad dit de autonomie van de professional om zeggenschap te hebben in beleidsvorming. Het nemen van beleidsbeslissingen ligt dan buiten de macht van de publieke professional om. De professional komt daardoor verder van het beleid af te staan en de betrokkenheid neemt af. Tummers (2012) onderscheid drie vormen van machteloosheid, welke onderstaand zijn toegelicht.

3.1.2 Strategische machteloosheid

De eerste vorm is *strategische machteloosheid*. Dit verwijst naar een gevoel van onmacht bij publieke professionals wanneer zij niet hebben kunnen meepraten over de inhoud van beleid zoals is vastgesteld in algemene wet- en regelgeving. Strategische machteloosheid heeft betrekking op de lange termijn doelen van een organisatie (Tummers, 2014). Gevoelens van strategische machteloosheid ontstaan dus op het hoogste niveau van besluitvorming. Dat is waar de wet de regels voorschrijft waar publieke professionals zich aan dienen te houden, maar waarover zij het niet eens zijn. Een voorbeeld is dat politici besluiten over de inrichting van de zorgsector ten aanzien van financiering en toegang tot medische zorg. Als zorgverleners hier niet over hebben meegepraat, leidt dat tot gevoelens van strategische machteloosheid. De verwachting is dat hoe minder invloed publieke professionals op de

beleidsinhoud ervaren, hoe meer weerstand zij vertonen en hoe meer beleidsvervreemding er is (Tummers, 2014).

3.1.3 Tactische machteloosheid

De tweede vorm is *tactische machteloosheid*. Deze vorm bevindt zich op een lager niveau dan strategische machteloosheid. Het gaat hierbij om strategievorming op het tactische niveau van een organisatie. Op dit niveau zijn specifieke acties en strategieën gepland die nodig zijn om overkoepelende doelstellingen te realiseren. Er is sprake van tactische machteloosheid als publieke professionals het gevoel ervaren dat zij weinig tot geen invloed hebben gehad op de manier waarop de organisatie het beleid implementeert. Een voorbeeld is het invoeren van een nieuwe werkwijze binnen een organisatie. De managers leggen daarbij van bovenaf een verandering op zonder dat publieke professionals vanuit hun eigen ervaring daar inspraak in hebben gehad. De professionals hebben dan niet de managers kunnen adviseren in welke werkwijze wel en niet werkt. Een gevolg hiervan is dat professionals tegenspraak gaan bieden. Uiteindelijk kunnen zij zelfs weigeren om het beleid te implementeren (Tummers, 2012).

3.1.4 Operationele machteloosheid

De derde vorm is *operationele machteloosheid*. Deze vorm bevindt zich op het laagste organisatieniveau waar de beleidsuitvoering plaatsvindt, ofwel de dagelijkse taken van publieke professionals om doelstellingen te bereiken. Operationele machteloosheid hangt samen met de discretionaire ruimte (vrijheid) die publieke professionals toegekend krijgen om zelfstandig beslissingen te maken in de beleidsuitvoering. Freidson (2001) stelt dat het hebben van autonomie in het uitvoeren van taken zeer belangrijk is voor publieke professionals, aangezien zij er zelf vaak al vanuit gaan dat zij enige vrijheid hebben in hun werkzaamheden. Gevoelens van operationele machteloosheid geven weer dat deze vrijheid beperkt tot niet aanwezig is. Een voorbeeld is het leveren van maatwerk in de zorgsector. Wanneer zorgverleners willen inspelen op de individuele situatie van de patiënt, maar dit maatwerk niet kunnen leveren omdat zij vastzitten aan strikte protocollen, dan voelen zij zich operationeel machteloos. De verwachting is dat hoe minder vrijheid publieke professionals hebben in het uitvoeren van beleid, hoe minder zij het beleid uiteindelijk steunen. Dit leidt tot beleidsvervreemding (Hill & Hupe, 2002).

3.1.5 Gevoelens van zinloosheid

Naast machteloosheid kunnen publieke professionals ook gevoelens van zinloosheid ontwikkelen. Zinloosheid verwijst naar de perceptie van publieke professionals over de mate waarin beleidsuitkomsten toegevoegde waarde hebben voor de samenleving of cliënt (Tummers et al., 2009). Het bereiken van zinvol beleid gaat gepaard met efficiëntie, legitimiteit en effectiviteit. Niet alleen de vorm en inhoud van het beleid zijn daarin belangrijk. Een zinvol beleid hangt ook af van de maatschappelijke betekenis van de beleidsuitkomsten (Le Blansch, 1995). Wanneer publieke professionals echter geen toegevoegde waarde inzien van een verandering in beleid, dan ontstaan gevoelens van zinloosheid. Dit veroorzaakt beleidsvervreemding (Tummers, 2014).

3.1.6 Zinloosheid van beleid voor de samenleving

Zinloosheid bestaat uit twee vormen. De eerste vorm is *zinloosheid van beleid voor de samenleving*. In dit geval zien publieke professionals het nut van het beleid niet in voor de samenleving als geheel. Publieke professionals vinden dan dat beleidsuitkomsten niet waardevol zijn op grotere schaal. De samenleving is dan niet gebaat bij het implementeren van nieuw beleid. Wanneer publieke professionals zinloze gevoelens ervaren, zorgt dit ervoor dat zij minder bereid zijn om beleid te implementeren om een maatschappelijk doel te bereiken (Tummers, 2012). Een voorbeeld van zinloosheid van beleid voor de samenleving is wanneer er in de zorgsector nieuw beleid is opgesteld om bij te dragen aan de bezuinigingen, maar waarbij zorgverleners zich afvragen wat de meerwaarde van het beleid is voor het behouden van de zorgkwaliteit. Zorgverleners ontwikkelen dan gevoelens van zinloosheid, omdat zij niet inzien waardoor deze beleidsverandering de kwaliteit van de zorg zal behouden of verbeteren.

3.1.7 Zinloosheid van beleid voor de cliënt

Een andere vorm van zinloosheid is *zinloosheid van beleid voor de cliënt*. Publieke professionals hebben een directe en soms langdurige relatie met cliënten. In het belang van de cliënt voeren publieke professionals het beleid vaak uit in samenspraak met de cliënt zelf. Dit maakt cliënten een belangrijke doelgroep. Met betrekking tot zinloosheid van beleid voor de cliënt, zien publieke professionals het nut van beleid wel in voor de samenleving, maar niet voor de cliënt (Tummers, 2012). Zo kan beleid in de zorgsector gericht zijn op het verminderen van administratieve taken voor publieke professionals, zodat zij meer tijd hebben voor het leveren van zorg, maar heeft dit tot gevolg dat cliënten zelf meer formulieren moet invullen om de professional te ontlasten. De cliënten zijn dan niet gebaat bij het beleid, omdat het hen meer energie en tijd kost om de administratie uit te zoeken. Het beleid brengt dan negatieve effecten voor de cliënt teweeg. Daardoor kunnen publieke professionals zich alsnog verzetten tegen het beleid en ontstaat er beleidsvervreemding (Tummers et al., 2009).

3.1.8 Relevantie van beleidsvervreemding voor dit onderzoek

In de veiligheidssector zijn er regelmatig veranderingen in de strategievorming. Dit is nodig, want nieuwe risico's blijven onherroepelijk bestaan en vereisen soms improvisatie in de omgang. Zo stelt Spithoven (2020) dat de snelheid waarmee dreigingen op het gebied van cybercriminaliteit van vorm veranderen bijna niet meer is bij te houden. Dit is een voorbeeld waarbij er steeds nieuw beleid moet komen, maar waarvan de beleidsrichting zomaar weer kan veranderen vanwege de diversiteit en snelheid van de dreiging. Het risico op beleidsvervreemding is daarmee aanwezig in de veiligheidssector. Dit onderzoek bevindt zich in de veiligheidssector en daarom is beleidsvervreemding relevant.

De RbRa is zelf geen beleid, maar een analyse. In dit onderzoek is dus niet gesproken over beleidsveranderingen, maar over inhoudelijke veranderingen in de RbRa. De RbRa is een analyse die voortbouwt op de vorige analyses van het ANV en waarin er (deels) nieuwe informatie is bijgekomen

over dreigingen en ontwikkelingen die gezien zijn. Dit is gedaan, omdat dreigingen voortdurend veranderen en steeds meer met elkaar verweven raken, zoals ook Mennen en Van Tuyll (2015) stellen. In de RbRa zijn scenario's uit voorgaande risicoanalyses herzien en nieuwe scenario's toegevoegd, evenals sluimerende dreigingen en wild cards. Dit zijn veranderingen waarvan het ANV aangeeft dat het voor afnemers lastig kan zijn welke input zij kunnen halen uit de weergave van dreigingen (ANV, 2022). De afnemers hebben namelijk verschillende perspectieven. Zo interpreteert ieder departement dreigingen weer anders en kan een dreiging door hen als zorgwekkender ervaren zijn dan dat, in dit geval in de RbRa, is weergegeven (Vlek, 2013). Van hieruit is het de vraag of afnemers zich voldoende identificeren met de weergave van dreigingen in de RbRa of dat zij zich hiervan "psychologisch ontkoppelen", zoals Tummers et al. (2009) beleidsvervreemding definieert. Het is onduidelijk of afnemers gevoelens van machteloosheid of zinloosheid hebben ontwikkeld. Volgens Van Engen (2017) is het ook noodzakelijk om erachter te komen in hoeverre resultaten geïmplementeerd zijn. Dit kan door te evalueren welke waardering actoren zelf aan de bestaande situatie hechten (Geeraerts, 2001).

3.1.9 Beoordelingscriteria beleidsvervreemding

Vanuit bovenstaande is er tot beoordelingscriteria gekomen om de dimensies die Tummers (2014) bij het concept beleidsvervreemding onderscheidt, te koppelen aan dit onderzoek. Zo is er geëvalueerd op de mate van beleidsvervreemding bij afnemers ten aanzien van de weergave van dreigingen in de RbRa. In Tabel 1 zijn de beoordelingscriteria opgedeeld in de vijf vormen van machteloosheid en zinloosheid.

Tabel 1 Beoordelingscriteria beleidsvervreemding

Dimensie	Beoordelingscriteria
Strategische machteloosheid	<input type="checkbox"/> Afnemers hebben het gevoel dat ze hebben kunnen meepraten over de weergave van dreigingen in de RbRa.
Tactische machteloosheid	<input type="checkbox"/> De weergave van dreigingen in de RbRa is zodanig geschikt dat afnemers kunnen bijdragen in het implementeren van de resultaten door de organisatie voor de vormgeving van veiligheidsbeleid.
Operationele machteloosheid	<input type="checkbox"/> De weergave van dreigingen in de RbRa is zodanig geschikt als input voor de vormgeving van veiligheidsbeleid, dat afnemers het gevoel hebben dat zij autonoom kunnen zijn in het gebruiken van de resultaten.
Zinloosheid van beleid voor de samenleving	<input type="checkbox"/> De weergave van dreigingen in de RbRa is door afnemers als zinvol te beschouwen voor de vormgeving van veiligheidsbeleid wat gericht is op de nationale veiligheid van het Koninkrijk der Nederlanden.
Zinloosheid van beleid voor de cliënt	* Deze dimensie is niet relevant genoeg om mee te nemen. In dit onderzoek is er namelijk geen sprake van duidelijke cliënten. De RbRa is opgesteld in het belang van de nationale veiligheid van het gehele Koninkrijk der Nederlanden. Dit maakt dat er te veel overlap is met de dimensie 'zinloosheid van beleid voor de samenleving'.

3.2 Evidence-based Policy

Het concept evidence-based policy is gedefinieerd als 'wetenschappelijk gefundeerd beleid'. Dit betekent dat beleidsbeslissingen gebaseerd zijn op het beste beschikbare en wetenschappelijke bewijs (Slob & Staman, 2012). Evidence-based policy is in elke fase van het beleidsproces toe te passen, zoals in de agendavorming, beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie (Cantillon et al., 2016). Door op voorhand bijvoorbeeld inzicht te krijgen in bepaalde risicofactoren (zoals dreigingen voor de nationale veiligheid) draagt kennis bij aan het inzichtelijk maken en mogelijk voorkomen van problemen (Goris et al., 2008). Het verzamelen van wetenschappelijke kennis is volgens Livingstone (2013, p. 25) dan ook een belangrijke stap om beleidsmakers meer aanknopingspunten te geven voor beleidsvorming. Effectieve beleidsbeslissingen zijn namelijk te nemen op basis van betrouwbare informatie dat gerelateerd is aan een beleidsonderwerp op de agenda, zoals de nationale veiligheid (Wang et al., 2017).

3.2.1 Het succes van evidence-based policy

Bovenstaande leidt ertoe dat wetenschappers dichter bij het beleid komen te staan. Hiermee zou het succes van evidence-based policy min of meer bereikt zijn. Volgens Van Reekum (2008) is er in Nederland al geruime tijd de belangstelling om beleid meer op wetenschap te baseren. Daarvoor is er bereidheid nodig om kennis over en weer te delen. Antokolskaia (2013, p. 199) zegt dat voor het delen van kennis een geschikte vorm is om een samenwerking aan te gaan met verschillende onderzoekers. Dit doet de Nederlandse overheid door gebruik te maken van grensorganisaties, welke zich tussen wetenschap en beleid bevinden. Een grensorganisatie brengt evidence-based policy in de praktijk, omdat de onderzoekers binnen een grensorganisatie onafhankelijk zijn en zelfstandig wetenschappelijke kennis tot stand brengen (Hoppe et al., 2013). Volgens Gustafsson en Lidskog (2018) is een grensorganisatie dan ook een geschikte organisatievorm om de relatie tussen wetenschap en beleid te versterken en dus een succesfactor van evidence-based policy. Daarbij stellen Davies et al. (2000, p. 361-362) dat het belangrijk is dat beleidsmakers goede wetenschappelijke gegevens tot hun beschikking krijgen. Dit leidt er namelijk toe dat de kans groter is dat beleidsmakers gebruik gaan maken van de wetenschap.

3.2.2 Beperking van evidence-based policy

De literatuur beschrijft dat het belangrijk is om beleid te baseren op wetenschappelijke kennis, maar tegelijkertijd stelt de literatuur ook dat het in de praktijk ingewikkeld blijkt om gebruik te maken van wetenschap voor het nemen van effectieve beleidsbeslissingen. Volgens Cantillon et al. (2016) dienen wetenschappers rekening te houden met beperkingen die evidence-based policy making teweeg brengt. De beperkingen bevinden zich in het spanningsveld dat er tussen wetenschap en beleid is. Cantillon et al. (2016) stellen dat deze spanning al in de basis ontstaat en Den Butter (2023) verwacht dat deze spanning altijd zal blijven bestaan. Dit is te verklaren doordat het in de praktijk moeilijk blijkt om een grens te trekken tussen wat het domein van de wetenschap en wat het domein van beleid is. In de theorie is het domein van de wetenschap erop gericht om een bijdrage te leveren aan het onderbouwen van beleidsvorming (Rist & Stame, 2006). In het domein van het beleid blijkt dat beleidsmakers soms de

wetenschappelijke resultaten helemaal niet overnemen en juist negeren. Hierdoor groeit (onbedoeld) de afstand tussen wetenschap en beleid (Graham & Mitchell, 2016). Om dit tegen te gaan, suggereert Antokolskaia (2013, p. 199) dat beleidsmakers meer ontvankelijker kunnen zijn voor de wetenschap. Klein Haarhuis et al. (2009) geven echter aan dat dit niet helemaal te verwachten is, omdat er een beperking zit in de rationaliteit van de wetenschap met de rationaliteit van beleid.

Antokolskaia (2013) stelt dat beleidsmakers zich soms afvragen wat betrouwbaar bewijs is en waar zij deze betrouwbare informatie dan kunnen vinden. Een plek hiervoor is de wetenschap. Vanuit de rationaliteit van de wetenschap dient wetenschappelijke kennis namelijk objectief en verifieerbaar te zijn. Dit betekent dat het te herleiden is waar kennis vandaan komt. Wetenschappers creëren dus nieuwe kennis wat bruikbaar en relevant moet zijn, maar voornamelijk betrouwbaar (Dilling & Lemos, 2011). Als dus in de wetenschap betrouwbare informatie is te vinden, suggereert dit dat wetenschappers voortdurend op de hoogte dienen te zijn van actuele kennis. Het gevolg hiervan is dat er druk staat op de wetenschap en daarmee dus druk op de relatie tussen wetenschap en beleid. Daarbij is wetenschappelijke kennis momenteel meer (dan vroeger) leidend voor het nemen van beleidsbeslissingen. Voor wetenschappers betekent dit dat zij gaandeweg onder hogere druk presteren, omdat zij kennis moeten produceren dat het beleid min of meer bepaalt. Dit maakt dat wetenschap en beleid elkaar nodig hebben en in een bepaalde mate niet zonder elkaar kunnen, wat betekent dat wetenschappers ook steeds meer ontvankelijker moeten zijn voor het beleid (Den Butter, 2023).

Vanuit de rationaliteit van beleid is het echter een keuze om ontvankelijk te zijn voor de wetenschap. Aan de ene kant kunnen beleidsmakers ervoor kiezen om niets te doen met wetenschap, want volgens Tribia en Moser (2008) hoeft wetenschappelijke informatie niet noodzakelijkerwijs te leiden tot betere besluitvorming. Ook Antokolskaia (2013) stelt dat beleidsmakers niet verplicht zijn om wetenschap "op te volgen. Ervoor kiezen om wetenschap te "negeren", zou dan ook geen probleem moeten zijn. Vanuit deze redentatie is het fenomeen te verklaren dat beleidsmakers niet altijd informatie van wetenschappers overnemen. Aan de andere kant geeft Den Butter (2023) aan dat het hedendaags wel de verwachting is dat beleidsmakers de wetenschap volgen. Dit betekent dat beleidsmakers, zoals Antokolskaia (2013) stelde, meer ontvankelijker zullen moeten zijn voor wetenschap aangezien zij hiervan afhankelijk zijn. De voorkeur gaat ook uit naar wetenschappelijke kennis, omdat de wetenschap zekere kennis produceert en dit levert meer op voor beleidsmakers dan kennis wat gebaseerd is op persoonlijke ervaringen. Het op de hoogte zijn van actuele kennis uit de wetenschap maakt ook dat beleid minder snel zal verouderen (Rouw, 2011). De wetenschap volgen, leidt er echter weer toe dat de keuzeruimte voor beleidsmakers beperkt raakt. Volgens Van Reekum (2008) heeft dit mede te maken met politieke keuzes, ofwel politieke voorkeuren. Ook Den Butter (2023) stelt dat de kans aanwezig is dat informatie uit de wetenschap alleen geaccepteerd wordt als het aansluit bij politieke voorkeuren. Dit gegeven maakt het interessant in hoeverre het mogelijk is om wetenschap te negeren als er een druk ontstaat vanwege

politieke voorkeuren die zijn uitgesproken. Hieruit blijkt dat ontvankelijk zijn voor wetenschap in beleidsprocessen niet altijd samen gaat met de rationaliteit van de politiek.

3.2.3 Relatie tussen beleidsvervreemding en evidence-based policy

Beleidsvervreemding en evidence-based policy zijn twee verschillende concepten. Er is sprake van beleidsvervreemding als er gevoelens van machteloosheid of zinloosheid optreden. Volgens Tummers (2014) kan beleidsvervreemding leiden tot weerstand tegen beleid en een gebrek aan vertrouwen bij publieke professionals die met beleid te maken hebben. Het concept van evidence-based policy gaat in op de relatie tussen wetenschap en beleid. Het integreren van wetenschappelijke kennis is daarin belangrijk om beleid te baseren op objectieve kennis. Toch is er overlap tussen de twee concepten. Zowel beleidsvervreemding als evidence-based policy houden verband met het beleidsproces. Bij beleidsvervreemding kan het zo zijn dat publieke professionals beleid niet implementeren. Bij evidence-based policy kan er ook sprake zijn van niet implementeren, maar dan vanwege dat beleidsmakers de kennis uit de wetenschap niet gebruiken voor het beleid.

De overlap is ook dat evidence-based policy helpend is in het voorkomen van beleidsvervreemding. Dit door vanuit de wetenschap bewijs te verzamelen als basis voor het vormgeven van beleid. Een voorbeeld hiervan is een beleidsverandering in de zorgsector. Dit voorbeeld is ook aan bod gekomen bij zinloosheid van beleid voor de samenleving (3.1.6). Wanneer zorgverleners (degenen die normaliter zijn betrokken bij het beleid, dus meer richting de kant van beleidsmakers zitten) niet hebben mee kunnen praten over nieuw beleid in de zorgsector, is de kans aanwezig dat zij niet inzien hoe de beleidsverandering de zorgkwaliteit kan behouden. Er is dan sprake van beleidsvervreemding, omdat zorgverleners gevoelens van zinloosheid ontwikkelen. Evidence-based policy kan dit tegengaan door vanuit de wetenschap informatie in te winnen over de inhoud en de gevolgen van het nieuwe beleid. Door middel van wetenschappelijk bewijs is de relevantie van de beleidsverandering zichtbaar te maken. Dit laat aan zorgverleners zien dat het beleid op betrouwbare kennis is gebaseerd. Op de vraag of het nieuwe beleid dan ook in de praktijk werkt, is dan samen met zorgverleners uit te proberen. In dit geval leidt de toepassing van evidence-based policy ertoe dat bewijsmateriaal is verzameld en dat de kans op beleidsvervreemding daardoor kleiner is. Volgens Wang et al. (2017) is evidence-based policy dan ook een belangrijk concept wat nodig is om beleid goed te kunnen vormgeven.

3.2.4 Relevantie van evidence-based policy voor dit onderzoek

In dit onderzoek is evidence-based policy meegenomen, aangezien er een grote rol is weggelegd voor grensorganisaties die kunnen voorzien in het leggen van een wetenschappelijke basis voor onderbouwde beleidskeuzen (Rosenstock & Jackson Lee, 2002). Dit is in paragraaf 3.2.1 besproken. Een voorbeeld van een grensorganisatie is het ANV, waar vanuit dit onderzoek tot stand is gekomen. Het ANV is een grensorganisatie, omdat zij vanuit de wetenschap informatie geeft in de RbRa over dreigingen voor de

ationale veiligheid. Op basis van deze informatie kunnen afnemers de RbRa gebruiken als input voor veiligheidsbeleid (zie hoofdstuk 2 voor meer uitleg). De weergave van dreigingen in de RbRa is in de basis dan ook gebaseerd op wetenschap. Zo zegt Basten (geciteerd in Cantillon et al., 2016, p. 376): "De methodologie die je gebruikt, zorgt ervoor dat het logisch is dat uit een bepaalde vraag een bepaald antwoord komt. Daar volgt al een garantie van een zekere objectiviteit of neutraliteit uit". Dit onderzoek is gerelateerd aan deze uitspraak, omdat er aan de basis van de RbRa een methodologie ligt om de dreigingen voor de nationale veiligheid weer te geven. Vanuit de literatuur gezien volgt daar dus enige garantie uit dat de RbRa in zekere mate objectieve kennis bevat. In dit onderzoek is inzicht verkregen in of de RbRa voldoende kennis aanreikt om afnemers in staat te stellen evidence-based te handelen en of zij dit dan ook doen. Dit was belangrijk, omdat het volgens Klein Haarhuis et al. (2005) onmogelijk is om een goede relatie tussen de wetenschap en het beleid tot stand te brengen zonder dat er inzicht is verkregen in hoe betrokkenen hier zelf over denken.

3.2.5 Beoordelingscriteria evidence-based policy

Net als bij beleidsvervreemding zijn bij het concept evidence-based policy enkele beoordelingscriteria opgesteld voor het empirische onderzoeksgedeelte. De criteria zijn in Tabel 2 weergegeven.

Tabel 2 Beoordelingscriteria evidence-based policy

Dimensie	Beoordelingscriteria
Wetenschappelijke resultaten overnemen	<input type="checkbox"/> De weergave van dreigingen in de RbRa is zo vormgegeven dat afnemers zoveel als mogelijk de wetenschappelijke resultaten kunnen overnemen voor de vormgeving van veiligheidsbeleid.
Waarde van objectieve kennis	<input type="checkbox"/> De weergave van dreigingen in de RbRa toont aan afnemers het belang aan dat de objectieve wetenschappelijke kennis bijdraagt aan het kunnen nemen van effectieve beslissingen voor veiligheidsbeleid.

3.3 Beoordelingskader

In deze paragraaf zijn de beoordelingscriteria van beleidsvervreemding en evidence-based policy nogmaals weergegeven. Dit is gedaan in Tabel 3 op de volgende pagina. Het samenvoegen van de criteria in één overzicht was nodig om te komen tot een hanteerbaar beoordelingskader in dit onderzoek. Het beoordelingskader legt de basis voor de operationalisatie in het vierde hoofdstuk.

Tabel 3 *Beoordelingscriteria van beleidsvervreemding en evidence-based policy*

Dimensie	Beoordelingscriteria
Strategische machteloosheid	<input type="checkbox"/> Afnemers hebben het gevoel dat ze hebben kunnen meepraten over de weergave van dreigingen in de RbRa.
Tactische machteloosheid	<input type="checkbox"/> De weergave van dreigingen in de RbRa is zodanig geschikt dat afnemers kunnen bijdragen in het implementeren van de resultaten door de organisatie voor de vormgeving van veiligheidsbeleid.
Operationele machteloosheid	<input type="checkbox"/> De weergave van dreigingen in de RbRa is zodanig geschikt als input voor de vormgeving van veiligheidsbeleid, dat afnemers het gevoel hebben dat zij autonoom kunnen zijn in het gebruiken van de resultaten.
Zinloosheid van beleid voor de samenleving	<input type="checkbox"/> De weergave van dreigingen in de RbRa is door afnemers als zinvol te beschouwen voor de vormgeving van veiligheidsbeleid wat gericht is op de nationale veiligheid van het Koninkrijk der Nederlanden.
Wetenschappelijke resultaten overnemen	<input type="checkbox"/> De weergave van dreigingen in de RbRa is zo vormgegeven dat afnemers zoveel als mogelijk de wetenschappelijke resultaten kunnen overnemen voor de vormgeving van veiligheidsbeleid.
Waarde van objectieve kennis	<input type="checkbox"/> De weergave van dreigingen in de RbRa toont aan afnemers het belang aan dat de objectieve wetenschappelijke kennis bijdraagt aan het kunnen nemen van effectieve beslissingen voor veiligheidsbeleid.

Hoofdstuk 4. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk is de methodologie beschreven die in dit onderzoek is gehanteerd om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. In paragraaf 4.1 is ingegaan op waarom een kwalitatieve onderzoeksbenadering passend was. Vervolgens zijn de methoden van dataverzameling en analyse beschreven (4.2). In paragraaf 4.3 komt de operationalisatie aan bod. Daarbij zijn de beoordelingscriteria over beleidsvervreemding en evidence-based policy omgezet in meetbare indicatoren. Tot slot zijn in paragraaf 4.4 de betrouwbaarheid en validiteit uitgewerkt.

4.1 Kwalitatief onderzoek

Dit onderzoek is kwalitatief van aard. Het was wenselijk om inzicht te krijgen in praktijkervaringen over de weergave van dreigingen in de RbRa. Van hieruit kan het ANV leren over wat er is goed gegaan in de RbRa en wat er beter kan bij het opstellen van een volgende risicoanalyse. Dit ten aanzien van het geven van afdoende aanknopingspunten voor de vormgeving van veiligheidsbeleid. Het uitvoeren van kwalitatief leende zich er dan ook voor om de diepgaandere informatie te verzamelen die nodig was om deze praktijkervaringen in kaart te brengen (Jansen, 2007). Door hierbij te kiezen voor interviews, is er aangesloten op het idee van kwalitatief onderzoek, namelijk begrijpen hoe mensen ergens over denken (Bleijenbergh, 2015). In dit geval dus over de weergave van dreigingen in de RbRa.

Het niet in kaart brengen van praktijkervaringen, zou dit onderzoek teniet doen. Het blijft dan voor het ANV onduidelijk hoe de RbRa bij afnemers landt. Er ontbreekt dan informatie, omdat het onderzoek juist is opgezet om te leren van ervaringen en te komen tot een evaluatie van de RbRa waar het ANV iets mee kan. Dit is namelijk het meenemen van succesfactoren en verbeterpunten in een volgende risicoanalyse. Jansen et al. (2007) stellen dat het uitvoeren van een evaluatief onderzoek op een kwalitatieve manier dan ook bijdraagt aan een goede fundering voor het vormgeven van beleid.

4.2 Dataverzameling- en analyse

In dit onderzoek zijn twee methoden ingezet voor de dataverzameling, namelijk semigestructureerde interviews en een documentanalyse. Onderstaand is hier dieper op ingegaan.

4.2.1 Semigestructureerde interviews

Allereerst zijn er vijftien semigestructureerde interviews afgenomen om de criteria uit het beoordelingskader uit te vragen. Op deze manier zijn praktijkervaringen van afnemers van de RbRa in kaart gebracht. Voordat de interviews zijn afgenomen, is er eerst een zorgvuldige selectie van respondenten uitgevoerd. Dit is gedaan om het werven van respondenten goed te laten verlopen. Daarvoor was het noodzakelijk om gedetailleerde criteria op te stellen waaraan respondenten moesten voldoen, wilden zij kunnen deelnemen aan de interviews (Remmers & Groenland, 2006). Onderstaand is in Tabel 4 te zien wat de criteria betroffen voor de respondenten in dit onderzoek.

Tabel 4 Criteria voor het werven van respondenten

Inhoud van het criterium	
Criterium 1	De respondent houdt zich in de werkzaamheden bezig met gebeurtenissen van het type zoals is opgenomen in de RbRa.
Criterium 2	De respondent is betrokken geweest bij het opstellen, evalueren of coördineren van de RbRa, evenals het gebruiken van de resultaten uit de RbRa als input voor de vormgeving van veiligheidsbeleid.
Criterium 3	De respondent behoort tot een andere organisatie dan de rest van de respondenten om een eenzijdige benadering in dit onderzoek te voorkomen.

Aan de hand van deze criteria zijn respondenten geworven en geïnterviewd. Vanuit het ANV hebben zeven leden zich beschikbaar gesteld voor het interview. De onderzoeker was bekend met deze leden van het ANV en dus bood dit een gemakkelijke ingang voor het interviewen van deze respondenten. In dit onderzoek was het belangrijk om leden van het ANV te betrekken, omdat de RbRa is opgesteld door het ANV. Deze respondenten konden dan ook de meest inhoudelijke kennis over de RbRa overdragen. Daarnaast bracht ieder lid van het ANV inzichten mee vanuit een verschillend perspectief, bijvoorbeeld vanuit een meer methodische of evaluerende rol. Dit droeg bij aan een verscheidenheid van ervaringen.

Naast het ANV is een respondent vanuit de NCTV (ministerie van Justitie en Veiligheid) geïnterviewd. Deze respondent heeft ook ervaringen van een collega ingebracht, waardoor er meer uit het interview is gehaald dan enkel de ervaringen van één respondent van de NCTV. Aangezien de RbRa een basis legt voor de Veiligheidsstrategie die de NCTV heeft opgesteld en daarmee dus input geeft voor de vormgeving van veiligheidsbeleid, was het belangrijk om de NCTV mee te nemen in dit onderzoek. Andere actoren die praktijkervaringen konden delen, waren de veiligheidsregio's in Nederland. In dit onderzoek zijn vijf verschillende veiligheidsregio's betrokken geraakt. Daarvanuit zijn zeven respondenten geïnterviewd. Er zijn dan ook twee veiligheidsregio's waar niet één respondent heeft deelgenomen aan de interviews, maar twee respondenten. Iedere respondent uit de veiligheidsregio was werkzaam in het gebied van risicobeheersing en crisisbeheersing. Vanuit dit perspectief konden zij ervaringen delen over het gebruiken van de RbRa als input voor het vormgeven van het Regionaal Risicoprofiel. Daarbij heeft een respondent een specifieke aanvulling gegeven op een praktische toepassing van de RbRa op het gebied van brandweezorg en natuurbranden. Een geheel overzicht van de respondenten is in Bijlage A weergegeven.

Het afnemen van de interviews vond deels op het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu plaats. Dit was gemakkelijk, omdat enkele respondenten op deze locatie werkzaam waren, evenals de onderzoeker zelf. Bij respondenten die elders werkzaam waren, vond het interview via Microsoft Teams plaats. Daardoor is niet meer tijd gevraagd van de respondent dan nodig was en zijn reiskosten gedrukt.

Bij het afnemen van de interviews is er gebruik gemaakt van een vooraf opgestelde interview guide, welke te zien is in Bijlage B. De interviewvragen zijn voortgekomen uit de concepten beleidsvervreemding en evidence-based policy. Paragraaf 4.3 (operationalisatie) gaat hier verder op in. Tevens was het noodzakelijk dat er bij de interviews geen relevante informatie verloren zou gaan. Om dit te voorkomen, is via *geïnformeerde toestemming* aan de respondenten gevraagd om het interview te mogen opnemen. De geluidsopnames zijn daarna omgezet in transcripten voor de data-analyse.

4.2.2 Documentenanalyse

Voorafgaand aan de interviews is een documentanalyse uitgevoerd. Dit betrof de tweede onderzoeksmethode. Het doel van de documentanalyse was dat het aanvullend zou zijn op de semigestructureerde interviews³. Door twee onderzoeksmethoden te combineren, is namelijk de diepgaandere informatie verzameld die nodig was om de onderzoeksvraag te beantwoorden (Bowen, 2009). Hierover zegt Bowen dat een documentanalyse een gebruik vereist van ten minste twee documenten als bewijsbron. Hier is op de volgende wijze aan voldaan.

In dit onderzoek is internationaal gekeken naar hoe dreigingen zijn weergegeven in een risicoanalyse, anders dan in de RbRa van het Koninkrijk der Nederlanden is gedaan. Hierbij zijn de risicoanalyses van België en Denemarken bekeken om daaruit alternatieven te verzamelen over het weergeven van dreigingen voor de nationale veiligheid. De alternatieven zijn vervolgens in de interviews voorgelegd om respondenten te laten nadenken over hoe zij dreigingen eventueel anders vormgegeven zouden willen zien. Deze aanpak prikkelde respondenten om breder te kijken en om te leren van andere landen. Dit gaf de evaluatie van de RbRa meer diepgang.

In dit onderzoek is er bewust voor gekozen om de risicoanalyses van twee landen te bekijken. Het ANV stelt namelijk momenteel al een internationale vergelijking van risicoanalyses op en dat dient niet nog eens gedaan te zijn in dit onderzoek. Daarom waren twee risicoanalyses overzichtelijk en dit bood voldoende diepgang in het onderzoek. Er is gekozen voor de risicoanalyses van België en Denemarken, omdat deze landen qua geografische omvang vergelijkbaar zijn met Nederland. Ook zijn deze twee risicoanalyses beschikbaar om in te zien en zijn ze recent gepubliceerd. De risicoanalyse van Denemarken is in 2022 uitgebracht (Danish Emergency Management Agency, 2022). De risicoanalyse van België geldt voor de jaren 2018 tot en met 2023 (Nationaal Crisiscentrum, 2018). Daarnaast hanteren zowel België als Denemarken een kwalitatieve beoordelingsmethodiek en gebruiken zij scenario's in de risicoanalyses. Dit waren belangrijke gegevens om voor deze landen te kiezen. In Bijlage C staan de referenties en bevindingen van de documentanalyse.

³ De link tussen de documentanalyse en de onderzoeksvariabelen is niet aanwezig. De documentanalyse is enkel bedoeld om aanvullende informatie van de respondenten te verkrijgen. Dit geeft voor de stageplek meer inzicht in hoe de RbRa in haar huidige format voldoende input geeft aan afnemers. De documentanalyse is in dit onderzoek dan ook niet specifiek bedoeld om bij te dragen aan het meten van de concepten beleidsvervreemding en evidence-based policy. De documentanalyse staat daarmee los van de operationalisatie.

4.2.3 Data-analyse

De data zijn geanalyseerd door middel van codering in het codeerprogramma ATLAS.ti. Dit is een geschikt programma voor het analyseren van kwalitatieve data. Met coderen is er gestreefd naar het aanbrengen van orde in de verkregen informatie (Radboud Universiteit, z.d.). In dit onderzoek was het uitgangspunt om deductief te coderen. Hierbij heeft het coderen plaatsgevonden op basis van bestaande theorieën uit de literatuur. Uit de theorieën zijn dimensies opgemaakt en vanuit de dimensies zijn indicatoren opgesteld (Bleijenbergh, 2015). In dit onderzoek is de theorie van beleidsvervreemding als basis genomen en aangevuld met de theorie van evidence-based policy. Vanuit de theorie is tot een beoordelingskader gekomen waarin de dimensies van beleidsvervreemding en evidence-based policy zijn omgezet naar beoordelingscriteria en meetbare indicatoren.

Het toewijzen van codes is een handeling in de data-analyse, maar geen opzichzelfstaande analysemethode. Daarom is er gebruik gemaakt van thematische analyse. Dit is een groep van benaderingen die verheldert hoe er met codes kan worden omgegaan en wat de betekenis van de codes is (Braun & Clarke, 2020). In dit onderzoek zijn de dimensies uit het beoordelingskader aangehouden, omdat dit terugkerende thema's in de interviews zijn. Braun en Clarke (2020, p. 39) beschouwen dit als een thematische analyse waarbij de benadering van *codebook thematic analysis* het dichtstbij deductief coderen komt, omdat de analyse vanuit het codeboek (de operationalisatie) plaatsvindt. De indicatoren zijn daarbij een reflectie van de codes en fungeren als codeboek voor de data-analyse (Bleijenbergh, 2015). De codes zijn gekoppeld aan tekstfragmenten uit de interviewtranscripten. Voor de reproduceerbaarheid zijn er steeds twee tot vijf zinnen aangehouden waaraan een code is toegekend. Op deze manier is de code van de tekst begrijpelijk gehouden en is er op consistente wijze gecodeerd. Bij deductief coderen is open gebleven voor verrassingen. Dit houdt in dat de analyse is aangevuld met informatie die niet direct te koppelen was aan de literatuur, maar relevant genoeg was om op te nemen in het resultatenhoofdstuk. Onderstaand is in Tabel 5 een voorbeeld gegeven van het coderen.

Tabel 5 Voorbeeld van deductief coderen

Criteria uit het beoordelingskader	Indicatoren (deductieve codes)	Voorbeelden van codering in de semigestructureerde interviews
Strategische machteloosheid	<input type="checkbox"/> Kunnen meepraten (op de inhoud van scenario's in de RbRa)	Invloed uitoefenen, kunnen meepraten, meedenken, betrokkenheid en input geven.
	<input type="checkbox"/> Willen meepraten (op de inhoud van scenario's in de RbRa)	Meer invloed willen uitoefenen, meer meepraten, meer meedenken, meer betrokken willen zijn en meer input geven.

4.3 Operationalisatie

In dit onderzoek is de operationalisatie vormgegeven op basis van de beoordelingscriteria vanuit de theoretische concepten beleidsvervreemding en evidence-based policy. De criteria hebben geleid tot meetbare indicatoren, welke weer verwerkt zijn in de interview guide. Onderstaand komt eerst de operationalisatie van beleidsvervreemding aan bod en daarna evidence-based policy.

4.3.1 Operationalisatie beleidsvervreemding

Tabel 6 omvat de operationalisatie van beleidsvervreemding. De beoordelingscriteria van machteloosheid en zinloosheid zijn daarin meetbaar gemaakt voor de interviewvragen. In de operationalisatie is rekening gehouden met dat Tummers (2014) de termen "beleid" en "publieke professionals" gebruikt. In dit onderzoek was het gemakkelijker om deze algemene termen te vervangen door specifieke termen gericht op de RbRa. Zo is meer aangesloten op de leefwereld van de respondenten, waardoor zij de vragen vermoedelijk beter begrepen. De term "beleid" is aangepast naar "veiligheidsbeleid" en de term "publieke professionals" is vervangen door "afnemers". Daarnaast zou de term "weergave van dreigingen" abstract over kunnen komen voor respondenten. Vanwege het verschil in abstractieniveau zou het moeilijker kunnen zijn om een gesprek aan te gaan. Door ook deze term in de interviews om te zetten naar specifiekere termen, namelijk "scenario's", "sluimerende dreigingen" en "wild cards", is het voor respondenten inzichtelijker gemaakt om welk aspect in de vraag het ging. Verder zijn de indicatoren in de operationalisatie geformuleerd op basis van de voorbeelditems die Tummers (2014) in zijn onderzoek heeft gehanteerd om machteloosheid en zinloosheid te meten.

Tabel 6 Operationalisatie van beleidsvervreemding

Criteria	Indicatoren
Strategische machteloosheid	<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> De mate waarin afnemers hebben kunnen meepraten over de inhoud van scenario's uit de RbRa.<input type="checkbox"/> De mate waarin afnemers willen meepraten over de inhoud van scenario's uit de RbRa.
Tactische machteloosheid	<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> De wijze waarop de organisatie waar de afnemer werkzaam is, omgaat met scenario's uit de RbRa.<input type="checkbox"/> De mate waarin de afnemer invloed heeft op hoe de organisatie omgaat met scenario's uit de RbRa.<input type="checkbox"/> De mate van afstemming binnen de organisatie over de omgang met scenario's uit de RbRa.
Operationele machteloosheid	<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Het gebruiken van scenario's uit de RbRa door de afnemer als input voor de vormgeving van veiligheidsbeleid.<input type="checkbox"/> De mate waarin de afnemer zelfstandig kan kiezen hoe hij of zij de scenario's uit de RbRa gebruikt.

Zinloosheid van beleid voor de samenleving	<input type="checkbox"/> De toegevoegde waarde van de scenario's uit de RbRa voor het weergeven van dreigingen voor de nationale veiligheid. <input type="checkbox"/> De aansluiting van de scenario's uit de RbRa (nationaal niveau) op regionaal niveau voor de vormgeving van veiligheidsbeleid.
--	--

4.3.2 Operationalisatie evidence-based policy

De operationalisatie van evidence-based policy is in Tabel 7 weergegeven. Net is aan bod gekomen dat algemene termen zijn vervangen door specifieke termen die in de context van de RbRa passen. Dit is ook bij evidence-based policy gedaan. Wat anders is dan bij de operationalisatie van beleidsvervreemding, is dat de literatuur over evidence-based policy geen heldere criteria bevat die direct zijn over te nemen. Dit maakt dat de operationalisatie van evidence-based policy zelfstandig is vormgegeven. Hierin zijn de volgende keuzes gemaakt.

Uit het theoretisch kader kwam naar voren dat er een evaluatie dient plaats te vinden op de mate waarin kennis bijdraagt aan beleid. Dus in hoeverre de wetenschappelijke resultaten zijn over te nemen om het beleid op te baseren. Dit is het eerste criterium. Voor dit onderzoek past daar een indicator bij die zich richt op de afwegingen die afnemers maken in het wel of niet overnemen van wetenschappelijke resultaten uit de RbRa. Het tweede criterium richt zich op de waarde van objectieve kennis. Dit betekent in hoeverre beleidsmakers kennis van waarde vinden om het beleid op te baseren, zodat zij dit ook echt gaan doen. Het kan daarbij zijn dat er kennis ontbreekt wat wel van belang is voor het nemen van effectieve beleidsbeslissingen. Daarom richten de indicatoren bij dit criterium zich op de mate waarin afnemers de kennis uit de RbRa van waarde vinden, maar ook in hoeverre zij vinden dat er objectieve kennis ontbreekt. Dit laatste is of bepaalde elementen uit de RbRa nadere uitwerking verdienen.

Tabel 7 Operationalisatie van evidence-based policy

Criteria	Indicatoren
Wetenschappelijke resultaten overnemen	<input type="checkbox"/> De afwegingen die de afnemer maakt in het wel of niet overnemen van wetenschappelijke resultaten (in de vorm van scenario's) uit de RbRa als input voor de vormgeving van veiligheidsbeleid.
Waarde van objectieve kennis	<input type="checkbox"/> De mate waarin de afnemer de objectieve kennis in de vorm van scenario's in de RbRa van waarde vindt voor de vormgeving van veiligheidsbeleid. <input type="checkbox"/> De mate waarin de afnemer objectieve kennis in de RbRa vindt ontbreken, dat wel van waarde is om de dreigingen voor de nationale veiligheid weer te geven.

4.4 Betrouwbaarheid en validiteit

In deze paragraaf is uiteengezet hoe de objectiviteit van het onderzoek is gewaarborgd en hoe daarbij vertekeningen van onderzoeksresultaten zijn tegengaan. Dit is aan de hand van de gangbare criteria *betrouwbaarheid* en *validiteit* beschreven (Van Zwieten & Willems, 2004).

4.4.1 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid omvat de afwezigheid van een toevallige vertekening van onderzoeksresultaten (Van Zwieten & Willems, 2004). In dit kwalitatieve onderzoek is een kleine hoeveelheid respondenten benaderd. Dit bracht de zwakte met zich mee dat betrouwbaarheid niet vanzelfsprekend is behaald, omdat een kwalitatief onderzoek zich richt op subjectieve, persoonlijke ervaringen en minder objectieve gegevens verzameld. Het risico op toevallige fouten is dan ook groter bij een kwalitatief onderzoek dan bij een kwantitatief onderzoek (Creswell, 2003).

Om betrouwbaarheid te vergroten, is triangulatie van methoden toegepast. Triangulatie is een veel gebruikte techniek om de betrouwbaarheid van kwalitatief onderzoek te vergroten (Van Zwieten & Willems, 2004, p. 39). Door in dit onderzoek meerdere methoden in te zetten, is voorkomen dat onderzoeksbevindingen gebaseerd zijn op één methode. Zo is er verscheidenheid aan bronnen gecreëerd en is de vooringenomenheid van de onderzoeker beperkt (Patton, 1990). Betrouwbaarheid heeft mede te maken met het inzichtelijk brengen van keuzes die in de dataverzameling zijn gemaakt. Zo is de selectie van respondenten voor de interviews en documenten voor de documentanalyse concreet beschreven. Het verschaffen van deze expliciete informatie over de onderzoeksmethoden en context, draagt bij aan het vergroten van de herhaalbaarheid van het onderzoek (Van Zwieten & Willems, 2004).

Voor de semigestructureerde interviews zijn de interviewvragen in overleg met de opdrachtgevers van het ANV opgesteld. De vragenlijst is door hen becommentarieerd en de feedback is verwerkt tot heldere vragen voor de respondenten. Door de opdrachtgevers van het ANV te betrekken in deze onderzoeksfase is een potentiële invloed van de onderzoeker zoveel als mogelijk ingeperkt. Ook zijn in de interviews de vragen in grote mate in dezelfde formulering aan de respondenten voorgelegd. Dit heeft ertoe geleid dat het optreden van toevalligheden is beperkt (Bleijenbergh, 2015, p. 74). Daarnaast is de data uit de semigestructureerde interviews vastgelegd in transcripten om de data navolgbaar te maken voor anderen die een soortgelijk onderzoek willen herhalen (Van Zwieten & Willems, 2004, p. 39).

4.4.2 Validiteit

De validiteit van een onderzoek richt zich op de aan- of afwezigheid van systematische vertekeningen en is onderverdeeld in interne en externe validiteit (Van Zwieten & Willems, 2004, p. 39). De interne validiteit is een belangrijk criterium bij kwalitatief onderzoek en gaat om de vraag of er met dit onderzoek is gemeten wat beoogd was om te meten (Bleijenbergh, 2015). In dit onderzoek is de interne validiteit gewaarborgd, doordat er een uitgewerkte onderzoeksopzet is gevolgd. Er is sprake van een deductieve onderzoeksbenadering waarbij de theoretische criteria door middel van operationalisatie zijn



omgezet in meetbare indicatoren. De interne validiteit is mede gewaarborgd door in het onderzoek methodische triangulatie toe te passen. Zoals benoemd, zijn er twee methoden gecombineerd. Een goede combinatie is daarbij interviews en een documentanalyse (Golafshani, 2003). Daarnaast kregen twee leden van het ANV (de projectleider en stagebegeleider) de gelegenheid om commentaar te leveren op de voorlopige onderzoeksresultaten om vertekening tegen te gaan. Dit heeft de interne validiteit verhoogd (Van Zwieten & Willems, 2004, p. 39).

De externe validiteit doelt op de mate waarin onderzoeksresultaten te generaliseren zijn naar soortgelijke situaties of een grotere populatie. Dit is te waarborgen door doelgericht respondenten te kiezen die representatief zijn voor de onderzoeksgroep (Van Zwieten & Willems, 2004, p. 39). In dit onderzoek is voorafgaand aan de interviews concreet samengesteld welke respondenten bevroegd gingen worden. Dit is gedaan door in paragraaf 4.2 specifieke criteria op te stellen waaraan respondenten moesten voldoen. Deze stap heeft geleid tot een selectie van respondenten die de grotere onderzoeksgroep van alle afnemers van de RbRa vertegenwoordigt. Zo zijn de zeven respondenten van de Veiligheidsregio's die zijn geïnterviewd, representatief voor de 25 Veiligheidsregio's in Nederland. De representativiteit is ook bereikt door bewust te kiezen voor een spreiding van respondenten. Dit is gedaan door variatie aan te brengen in de achterliggende functie van de respondenten en de organisatie waarin zij werken.

Wat betreft het waarborgen van de generaliseerbaarheid is dat moeilijk. Dit, aangezien de resultaten van dit onderzoek niet direct iets zeggen over andere risicoanalyses. In dit onderzoek is er enkel gekomen tot een evaluatief oordeel over de weergave van dreigingen in de RbRa van 2022. Er zijn alternatieven vergaard uit twee andere risicoanalyses, maar het was niet het doel om een internationale vergelijking op te stellen. Vanwege het centrale karakter van de RbRa in dit onderzoek is er daarom beperkte generalisatie naar andere contexten mogelijk. Het onderzoek is dan ook niet volledig als extern valide te beschouwen. Toch zijn de onderzoeksresultaten nuttig, omdat ze in de vorm van leerpunten voor het ANV zijn mee te nemen in het opstellen van een nieuwe risicoanalyse die de RbRa opvolgt. Ook is het beoordelingskader uit hoofdstuk 3 toepasbaar in evaluaties van andere risicoanalyses. Dit om een gestructureerde en systematische aanpak te bieden in een evaluatief onderzoek.

Hoofdstuk 5. Resultaten en analyse

Het vijfde hoofdstuk belicht de resultaten uit de semigestructureerde interviews. Het analyseren vond plaats op basis het beoordelingskader in paragraaf 3.3 en de indicatoren uit de operationalisatie in paragraaf 4.3. Onderstaand zijn eerst de resultaten over beleidsvervreemding beschreven (5.1). Daarna volgen de resultaten over evidence-based policy (5.2). Tot slot zijn de resultaten over de alternatieven uit de documentanalyse belicht (5.3).

5.1 Resultaten beleidsvervreemding

In deze paragraaf komen achtereenvolgens de resultaten over machteloosheid en zinloosheid aan bod.

5.1.1 Strategische machteloosheid: kunnen en willen meepraten

Het evalueren van gevoelens van strategische machteloosheid is gedaan door respondenten te vragen naar in hoeverre zij hebben kunnen meepraten over de inhoud van de scenario's in de RbRa. Het gros der respondenten bleek niet betrokken te zijn geweest als inhoudelijk deskundige om mee te praten. Dit waren voornamelijk de veiligheidsregio's. Wie wel konden meepraten, waren de leden van het ANV. Dit is goed terug te zien in twee antwoorden op de vraag in hoeverre de respondenten konden meepraten:

Respondent 2 (ANV): *"Kijk, daarover is afgesproken dat scenario's eigenlijk vooral door iemand die expert is op dat gebied gemaakt worden. Of door iemand van het ANV en dat het dan voorgelegd wordt aan experts."*

Respondent 11 (Veiligheidsregio D): *"Nou, op dit nul. In het verleden zaten we er gewoon letterlijk bij en dan werd er zeker wel wat meegenomen van ons. Mijn indruk is dat het de laatste jaren verwaterd is en dat vind ik doodzonde."*

Zoals te zien is, zijn de respondenten werkzaam bij verschillende organisaties. Dit kan een verklaring zijn voor in hoeverre er wel of niet is meegepraat over de inhoud van scenario's. Dat de leden van het ANV hebben meegepraat, is een logisch gegeven. Het ANV heeft namelijk de RbRa opgesteld en is geen afnemer. Het ANV betreft wel experts van onder andere kennisinstellingen om hen te helpen met het maken van inhoudelijke keuzes voor de scenario's. Hierover zijn afspraken gemaakt, zoals respondent twee heeft aangestipt, maar de leden van het ANV hebben daarbij de regie in eigen handen.

De NCTV heeft de opdracht van de RbRa verleend aan het ANV en is een directe afnemer. Dat er invloed van de NCTV was, is een logische vervolgtrekking van de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Aan het begin van het proces is de NCTV gevraagd naar de behoefte over de onderwerpen van de scenario's. Het betrokken zijn bij de behoeftestelling is de input die de NCTV heeft geleverd. De NCTV heeft niet bijgedragen aan het opstellen van de scenario's. Er was dus geen inhoudelijke betrokkenheid.

Deze bevindingen zijn in tegenstelling tot de interviews met de veiligheidsregio's. Daarbij benoemden de meeste respondenten dat zij niet hebben kunnen meepraten, omdat er geen contact was met het ANV. Vanuit het ANV is aangegeven dat de veiligheidsregio's inderdaad niet gevraagd zijn. Een nuance daarbij is dat de veiligheidsregio's wel een plek hebben in de stuurgroep Nationale Veiligheid. In deze formele route is de stuurgroep gevraagd om de behoefte kenbaar te maken. Dit betekent dat de veiligheidsregio's indirect hebben kunnen bijdragen aan de behoeftestelling. In de interviews met de respondenten uit de veiligheidsregio's is hierover echter niets vernomen. Wellicht is deze route niet bekend bij alle respondenten en werken de lijnen van het ANV naar de veiligheidsregio blijkbaar niet allemaal even goed. Er was één respondent uit een veiligheidsregio die aangaf contact te hebben gehad met het ANV. Deze respondent heeft deelgenomen aan een expertsessie over het thema "klimaat- en natuurrampen" en heeft meegepraat over de inhoud van het scenario natuurbranden.

Respondent 8 (Veiligheidsregio C): *"Ik vind het fantastisch hoe wij betrokken zijn in het opstellen van dat scenario. Dat was echt subliem. We hebben daar voor mijn gevoel veel invloed op gehad."*

Aangezien is gebleken dat een groot deel van de respondenten niet heeft kunnen meepraten, is er gevraagd of zij dit als een probleem ervaren. Dit is gedaan om erachter te komen of respondenten gevoelens van strategische machteloosheid ervaren. Uit de interviews bleek dat het voor deze groep respondenten geen probleem was dat zij niet hebben kunnen meepraten. Als reden hiervoor gaven zij aan dat het meer de rol van een expert is om iets te zeggen over de inhoud van een scenario. Een expert zou een meer generieke blik hebben dan dat veiligheidsregio's op regionaal niveau hebben. Ook speelt mee dat het ANV met de RbRa geen beleid maakt en dat er voor veiligheidsregio's dus niet valt mee te praten over beleidsbeslissingen die voor hen leidend zijn. Vanuit deze hoek gezien, maakt dit het voor de veiligheidsregio's minder erg dat zij niet hebben kunnen meepraten, omdat het niet het geval is dat zij de inhoud van de scenario's uit de RbRa moeten volgen. Naast de veiligheidsregio's gaf ook de NCTV aan dat het prima is zoals het is gegaan. Vanuit de NCTV is meer meepraten niet nodig.

Willen meepraten

De respondenten uit de veiligheidsregio's hebben er dus begrip voor dat zij niet hebben kunnen meepraten over de inhoud van de scenario's. Toch is er vanuit hen de behoefte om meer mee te praten, ook al twijfelen sommige respondenten of dit mogelijk is. Dit blijkt uit het volgende:

Respondent 5 (Veiligheidsregio B): *"Ik had meer willen toevoegen, maar ja... ik kon dat gewoon niet. Ik denk dat het meer meeluisteren is en uiteindelijk gebruik maken van de informatie dan dat wij daarin daadwerkelijk wat toevoegen."*

In het vorige citaat (pagina 35) gaf een respondent uit veiligheidsregio D aan dat het "doodzonde" is dat het contact met het ANV verwaterd. Dit maakt het moeilijker om meer mee te kunnen praten. Het

versterken van het contact door het ANV met de veiligheidsregio's kan bijdragen aan de behoefte van de veiligheidsregio's die er ligt om meer mee te praten. Daarop is aan de leden van het ANV gevraagd of zij zouden willen dat veiligheidsregio's meer meepraten. Hieruit kwam naar voren:

Respondent 13 (ANV): *"Een interessante situatie is natuurlijk dat de veiligheidsregio's niet bepalen wat voor een product wij maken. Dat komt uit onze opdrachtgever, dat komt uit degene die ons financiert. Dus waar de behoefte vanuit het ministerie is, want zij zijn onze voornaamste afnemer. Tegelijkertijd zou het jammer zijn als we nu weer volledig onze eigen weg gaan, maar juist dat we die veiligheidsregio's ook een beetje (op zijn minst) op de hoogte houden van wat het gaat worden, welke kant we opgaan en wat het voor hen kan betekenen."*

Een andere respondent van het ANV gaf ook aan dat het meepraten door de veiligheidsregio's "wel iets meer kan, maar dat het de vraag is of het kan". Alle leden van het ANV gaven dan ook aan dat het voor hen nog wat onduidelijk is op welke wijze de veiligheidsregio's te betrekken zijn. Wat daarbij meespeelt, is dat de veiligheidsregio's niet aan alle scenario's kunnen bijdragen. De veiligheidsregio's geven zelf namelijk aan dat er thema's zijn die de competentie of het vakgebied van de veiligheidsregio's niet zijn. Een voorbeeld hiervan dat regelmatig terug kwam, is het thema "internationale en militaire dreigingen". Dit is een thema wat het regionale niveau van de veiligheidsregio overstijgt. Het is dus nog de vraag waarover veiligheidsregio's kunnen meepraten, anders dan het ANV en de NCTV al doen. Voor het ANV is mee te nemen dat zij hierover nadere afwegingen kunnen maken, maar al met al is gebleken dat er in de interviews geen gevoelens van strategische machteloosheid zijn waargenomen.

5.1.2 Tactische machteloosheid: implementatie door de organisatie

Bij tactische machteloosheid is ingegaan op de gevoelde invloed van respondenten op de wijze waarop de organisatie de scenario's uit de RbRa implementeert voor het vormgeven van veiligheidsbeleid. Vanzelfsprekend heeft het ANV in grote mate te maken met de scenario's uit de RbRa en ervaren de leden invloed, bijvoorbeeld door aangesloten te zijn geweest bij expertsessies. Dit is een werkwijze die Tummers (2012) beschouwt als een vorm van directe invloed van professionals op de organisatie. Uit onderstaand citaat blijkt deze invloed van het ANV:

Respondent 7 (ANV): *"Dat verwachtingen gelijk zijn, dat nemen we wel mee. Daar gaan wij de analyse op baseren, maar het is niet: we doen wat jullie zeggen. Dat is ook een beetje hoe je dat gesprek voert. In de taakgroep en in het team ben ik altijd wel degene die ook wel een beetje streng is. Soms vind ik dat we af en toe wat meer moeten terugduwen, maar dat is soms een spanningsveld."*

Daarop geeft een respondent van de NCTV aan dat er belangrijke gesprekken zijn gevoerd met het ANV waarin er geluisterd is naar elkaars belangen. Ook zegt deze respondent dat er binnen de NCTV is

afgedekt hoe er is omgegaan met scenario's. Er was dus een wederzijdse afstemming over de scenario's binnen de organisatie, wat blijkt uit het volgende wat gezegd is:

Respondent 3 (NCTV): *"Toen zat ik nog niet bij de NCTV, maar van horen zeggen, is dat die scenario's wel zijn voorgelegd aan departementen en ook volgens mij aan de stuurgroep (de groep van directeuren) om te verifiëren van: zijn dit de scenario's of missen er nog scenario's? Er is wel invloed geweest. Wij krijgen de concept risicoanalyse en daar kunnen wij dan op reageren."*

De mate waarin gevoelens van tactische machteloosheid aanwezig kunnen zijn, is anders bij de veiligheidsregio's. Daar blijkt dat de respondenten in verschillende mate invloed ervaren op de wijze waarop de organisatie op tactisch niveau de scenario's uit de RbRa omzet. Dit kan te maken hebben met dat elke veiligheidsregio de scenario's anders implementeert, omdat elke veiligheidsregio het Regionaal Risicoprofiel (dus de vormgeving van veiligheidsbeleid) anders inricht. Het verschilt dus per veiligheidsregio hoe de afstemming daarover binnen de organisatie is geregeld. Zo blijkt:

Respondent 1 (Veiligheidsregio A): *"Het vergt de nodige cultuuromslag en tijd. In die zin is afstemming weleens lastig. Mensen vinden het niet altijd belangrijk en zitten er niet altijd op te wachten. Het is wel waar we op in proberen te spelen, dus dit is een probleem wat er is. Daardoor hebben we ook gezegd: met inzicht in risico's willen we meer aansluiten bij die beleidsvorming. Dus we gaan ook vaker naar de beleidsvorming toe en vragen van: wat ga je dan beslissen, voor welk risico wil of kan je informatie daarbij gebruiken? Kunnen we die leveren in plaats van dat we zeggen: dit zijn risico's, maak er maar beleid op. Dan sluit het gewoon aan bij het proces van beleidsvoering."*

De respondent doelt op de wijze waarop de veiligheidsregio de scenario's uit de RbRa overneemt, zodat beleidsvoerders daar daadwerkelijk iets aan hebben. Waar deze respondent de afstemming als "wat lastig" omschrijft, is dit in veiligheidsregio C anders ervaren. Daar ervaren de respondenten de afstemming met de organisatie als beter en is er weer meer invloed dan in veiligheidsregio A is ervaren. Deze meer gevoelde invloed op de implementatie door de organisatie blijkt uit het volgende citaat:

Respondent 10 (Veiligheidsregio C): *"Het is daadwerkelijk de bedoeling dat er alleen dingen in het risicoprofiel staan, omdat ze in de Rijksbrede Risicoanalyse staan of omdat ze er de vorige keer ook in stonden. Je wilt uiteindelijk ook weten of je beleid over risico's heeft gewerkt."*

Uit de interviews is niet naar voren gekomen dat de respondenten weinig tot geen invloed ervaren op de manier waarop de organisatie de scenario's uit de RbRa implementeert. Er zijn dus geen gevoelens van tactische machteloosheid waargenomen.

5.1.3 Operationele machteloosheid: zelfstandig gebruiken van scenario's

Operationele machteloosheid betreft de mate waarin respondenten de vrijheid hebben ervaren om zelfstandig te bepalen hoe zij de scenario's uit de RbRa als input gebruiken voor veiligheidsbeleid.

Vanuit de interviews is duidelijk naar voren gekomen dat een respondent nooit volledig zelfstandig bepaalt hoe scenario's te gebruiken zijn, maar dat dit altijd in samenspraak met collega's uit de organisatie gebeurt. Desondanks geven respondenten aan in grote mate zelfstandig te kunnen zijn. Zo gebruiken de leden van het ANV de scenario's niet als input, maar zit de kracht van het ANV in het zijn van een onafhankelijk kennisnetwerk. Daardoor hebben de leden van het ANV meer de vrijheid om zelfstandig keuzes te maken dan andere partijen die daarin wat afhankelijker zijn. Dit zijn bijvoorbeeld de respondenten uit de veiligheidsregio's. Zij geven aan zich ervan bewust te zijn dat zij zich niet in de positie bevinden om geheel zelfstandig beslissingen te kunnen en mogen maken. Doordat deze respondenten dit weten en accepteren, ervaren zij geen gevoelens van operationele machteloosheid. De meeste respondenten geven daarbij aan dat er naar hen geluisterd is en voor hen is dit een belangrijk gegeven om een gevoel van autonomie te ervaren. Dit alles heeft te maken met dat de inhoud van een scenario uit de RbRa al vaststaat op het moment dat de RbRa gepubliceerd is. Het is dan helder hoe de dreiging in de vorm van een scenario is weergegeven. In principe hoeft dan over deze inhoud niet meer het gesprek te worden aangegaan. Onderstaand volgt hier een voorbeeld van.

Respondent 8 (Veiligheidsregio C): *"Natuurbranden is hoger gekomen op de risicoschaal. De kans dat een onbeheersbare natuurbrand (dus het scenario uit de Rijksbrede Risicoanalyse) op gaat treden de komende jaren, staat op zeer waarschijnlijk. Dat scenario dat beschreven staat, is in mijn optiek realistisch en heeft ons enorm geholpen om bewustwording te creëren. Het is een mooi middel om te zeggen van: hier zouden we op voorbereid moeten zijn."*

Dat het scenario over natuurbranden dus vaststaat in de RbRa, is een gegeven. In de interviews gaven de respondenten aan dat het daarna min of meer zelf te bepalen is op welke wijze zij een scenario gebruiken als input voor de Veiligheidsstrategie of het Regionaal Risicoprofiel. Het is bijvoorbeeld per veiligheidsregio verschillend hoe een scenario uit de RbRa is vertaald naar regionaal niveau. Zo zegt een respondent uit veiligheidsregio B hier zelf al over dat *"iedereen het toch op zijn eigen manier doet"*. Ook vanuit de NCTV is opgemerkt dat er zeker ruimte is voor individuele invloed, maar dat er net zo goed wordt tegen geduwd en dat dit ook prima is. De bevindingen geven dus weer dat iedere respondent op een eigen manier omgaat met het gebruiken van scenario's uit de RbRa en dat is ook de bedoeling. Het ANV levert een risicoanalyse met scenario's op en de afnemers zijn vervolgens aan zet om er wel of niet iets mee te doen. Daarin is er dus enige discretionaire ruimte aanwezig.

5.1.4 Zinloosheid van beleid voor de samenleving: drie abstractieniveaus

In dit onderdeel is gemeten in hoeverre de respondenten de scenario's uit de RbRa als zinvol, of juist als zinloos, ervaren voor het weergeven van dreigingen voor de Nederlandse samenleving. Een opvallende bevinding is dat respondenten zeer verschillend tegenover dit onderdeel stonden.

Alle respondenten van het ANV ervaren de scenario's uit de RbRa als zinvol voor het weergeven van dreigingen voor de samenleving. Bij hen is er geen sprake van gevoelens van zinloosheid. Zo is gezegd:

Respondent 15 (ANV): *"Ik vind het heel waardevol om scenario's te gebruiken. We moeten dat ook absoluut blijven doen. Die scenario's zijn, denk ik, gewoon het fundament van de analyse."*

Een verklaring hiervoor is dat de leden van het ANV nauw betrokken zijn geweest bij het opstellen van de scenario's uit de RbRa. Deze betrokkenheid leidt volgens een respondent van het ANV sneller tot het inzien van de zinvolheid van scenario's. Dit blijkt uit de uitspraak: *"Het zou wel een beetje raar zijn als ik dat niet zinvol vindt."* Bij de NCTV is juist twijfel uitgesproken over de zinvolheid van scenario's.

Respondent 3 (NCTV): *"Die scenario's zijn voor ons... ik begrijp dat die heel nuttig zijn, omdat het de methodologie is waar het ANV mee werkt om te komen tot een hoger abstractieniveau. De conclusies bouwen ze natuurlijk op scenario's. Voor ons, als je kijkt naar wat er terugkomt in de Veiligheidsstrategie, dan zitten we echt meer op het categorie en dreigingsthema niveau en niet op de scenario's. Dus ja, je kunt je afvragen of het uitwerken van alle scenario's (als je kijkt naar hoe wij het gebruiken), of dat nou echt de moeite waard is..."*

De respondent van de NCTV geeft als verklaring voor de twijfels dat de hele beweging rondom scenario's nog vrij arbitrair is. Waar het hier dan ook om gaat, is de vraag welk abstractieniveau gewenst is door de NCTV bij het opstellen van de Veiligheidsstrategie. Daarbij kijkt de NCTV niet direct naar scenario's, maar naar het bovenliggende onderwerp (dus de dreigingscategorieën en dreigingsthema's). In de risicoanalyse van het ANV is het scenario een illustratie bij een categorie en thema. Vanuit deze optiek is het geen probleem dat de NCTV de scenario's zelf niet gebruikt voor de Veiligheidsstrategie. Het is wel de vraag of het nodig is dat het ANV in de RbRa zoveel nadruk legt op de scenario's. Dit kwam in alle interviews naar voren, waarbij de respondenten aangaven dat zij zich afvroegen of het nodig was dat het ANV meer dan zestig scenario's heeft opgenomen in de RbRa. Zo is gezegd:

Respondent 7 (ANV): *"Ik denk niet dat je 60 scenario's nodig hebt om de conclusies te trekken. Ik denk dat je dat ook wel met minder kan doen."*

Het voornaamste leerpunt voor het ANV wat hieruit voortkomt, is dat hetzelfde doel (dus een illustratie van de dreigingen) in een risicoanalyse als de RbRa ook te bereiken is met minder scenario's.

Waar de NCTV twijfel uitsprak over de zinvolheid van scenario's, kwam deze twijfel ook terug in de interviews met respondenten uit de veiligheidsregio's. Het leek er sterk op dat sommige respondenten de scenario's uit de RbRa zinloos vinden. Dit was niet het geval bij alle respondenten die vanuit de veiligheidsregio's geïnterviewd zijn. Sommige respondenten vinden de scenario's wel zinvol. Bij andere respondenten is niet letterlijk gezegd dat zij gevoelens van zinloosheid ervaren, maar de zinloosheid van scenario's kwam min of meer terug uit onderstaand citaat.

Respondent 5 (Veiligheidsregio B): *"Ja, wij hebben die scenario's voor het Regionaal Risicoprofiel niet gebruikt, omdat wij überhaupt zijn afgestapt van scenario's. Dat komt meer, omdat de methodiek dusdanig verouderd was dat je ook niet zo heel veel meer met scenario's kan."*

Deze respondent heeft het niet direct over de methodiek van de RbRa, maar vindt het gebruik van scenario's überhaupt minder zinvol en kijkt naar een andere methode voor de veiligheidsregio om dreigingen te analyseren. In andere interviews bleken er wel wat twijfels te zijn over de methodiek in de RbRa, zoals bij veiligheidsregio E. Deze respondent zegt hierover: *"De methodiek heb ik mijn vraagtekens bij en vind ik een beetje vaag"*. De respondent geeft als toelichting daarop dat de methodiek van waarschijnlijkheid en impact in de RbRa niet passend is bij de visie van veiligheidsregio E op de methodiek. Volgens veiligheidsregio E is het niet belangrijk waar een dreiging zich precies in het risicodiagram bevindt, maar is het belangrijk welke acties daaruit voortkomen en hoe de veiligheidsregio die acties op regionaal niveau gaat prioriteren. Daarom kiest een veiligheidsregio als deze ervoor om zelf scenario's te gaan maken voor het Regionaal Risicoprofiel.

Nu zijn de scenario's in de RbRa op zich geen doel, maar een middel. Aan de leden van het ANV is gevraagd of een andere methodiek eraan zou bijdragen dat gevoelens van zinloosheid voor de samenleving in de toekomst niet meer worden. De leden van het ANV staan ervoor open om de methodiek in een risicoanalyse als de RbRa anders in te vullen, maar nu is de tijd daar niet voor.

Respondent 6 (ANV): *"Deze methodiek heeft een lange geschiedenis. Zolang je dit project op deze manier aanstuurt en ook met dezelfde doelstelling, zou ik niet radicaal een andere methodiek hanteren. Als je het inhoudelijk op basis van de huidige aanpak met scenario's en thema's veel beter wil analyseren, zodanig dat daar een meer betrouwbare uitkomst uit zou komen, dan vergt dat de aanpak waarvan ik nu al weet: dat gaat niet lukken. Daar is de tijd niet voor."*

Sluimerende dreigingen en wild cards

Eerder is aan bod gekomen dat de RbRa naast scenario's ook sluimerende dreigingen en wild cards bevat (zie hoofdstuk 2 voor meer uitleg). Aangezien deze elementen voor het eerst zijn opgenomen, was het van belang om te evalueren of de respondenten dit een zinvolle toevoeging vonden of niet.

De voornaamste bevinding was dat respondenten hier wisselend tegenover staan. De ene respondent zegt hierover *"Ik vind het super nuttig!"*, terwijl een andere respondent zegt: *"Ik vind het ingewikkeld."* Daarnaast haalde iemand uit een veiligheidsregio in het interview voorzichtig aan: *"wat is dat?"*. Een verklaring voor de verscheidenheid aan ervaringen is dat sluimerende dreigingen en wild cards nieuw zijn in de RbRa. In eerdere risicoanalyses van het ANV is dit niet toegevoegd. Het verbaasde de onderzoeker daarom niet dat er wisselende reacties waren op de sluimerende dreigingen en wildcards, want er heerst nog enige onbekendheid hierover. Vanuit het ANV is toegevoegd dat het *"een goede eerste poging was, maar dat er te weinig aandacht is besteed aan de inhoud en vormgeving daarin"*. De leden van het ANV geven hiervoor als reden dat er hiervoor te weinig tijd was, maar zij benadrukken wel de noodzaak van het opnemen van sluimerende dreigingen in de RbRa. Zo blijkt:

Respondent 15 (ANV): *"Met die sluimerende dreigingen is het dus zo dat we eigenlijk het idee hebben gehad van: het ligt op de langere termijn, maar het handelingsperspectief om te zorgen dat dat langetermijneffect zich niet zo dusdanig manifesteert als we dat nu verwachten, ligt nu. Dus je zou nu beleid moeten maken om ervoor te zorgen dat klimaatverandering over twintig jaar niet een zodanig grote impact heeft als dat we nu verwachten."*

Alle respondenten begrijpen dit achterliggende idee van de sluimerende dreigingen. Het is belangrijk dat er in een risicoanalyse gericht op de nationale veiligheid verder wordt gekeken naar dreigingen die zich op een langere termijn dan vijf jaar kunnen ontwikkelen. Toch twijfelen enkele respondenten aan de zinvolheid van sluimerende dreigingen. Zij zeggen hier onder andere het volgende over:

Respondent 5 (Veiligheidsregio B): *"Daar heb ik verder niet naar gekeken. Dat hebben we ook niet meegenomen in, voor zover ik weet, ons risicoprofiel. (...) Mensen gaan daar, in ieder geval binnen onze organisatie, onvoldoende voor openstaan om ook die informatie nog eens een keer tot zich te gaan nemen. Ik denk dat dat gewoon echt een te ver toekomstbeeld wordt."*

Respondent 11 (Veiligheidsregio D): *"Alleen vanuit ons perspectief is een risico gedoeld op vier jaar, strikt genomen. Alleen in de nuances kan je het meenemen, maar je kunt het niet hard meenemen."*

De respondenten uit de veiligheidsregio's handelen dus meer vanuit het perspectief van het Regionaal Risicoprofiel dat voor vier jaar geldt. Er is aangegeven dat het niet de hoofdtaak is van de veiligheidsregio's om dreigingen op een langere termijn dan vier jaar toe te voegen in het regionale veiligheidsbeleid. Ondanks dat sluimerende dreigingen voor het werk van uitvoerders gericht op risico- en crisisbeheersing binnen de veiligheidsregio's dus niet echt zinvol zijn, is er gezegd dat het zinvol is dat het ANV de sluimerende dreigingen in kaart heeft gebracht. Onderstaand citaat sluit hierop aan.

Respondent 5 (Veiligheidsregio B): *"(...), maar ik denk dat het dan meer iets is wat binnen onze veiligheidsdirectie bijvoorbeeld op tafel zou moeten komen en niet zozeer lagen daaronder die echt bezig zijn met de inhoud van nu en volgende week."*

De respondenten uit de veiligheidsregio's geven daarbij aan dat zij een apart rapport wensen waarin de sluimerende dreigingen staan. Zij geven aan dat zij hierdoor beter kunnen inschatten wat voor plek de sluimerende dreigingen moeten krijgen in de vormgeving van veiligheidsbeleid.

Uit de interviews is gebleken dat de twijfel bij de respondenten groter werd als er werd gesproken over de wild cards in de RbRa. Over dit element waren niet alle respondenten even positief. In het eerste interview met een respondent uit een veiligheidsregio werd gesproken over *"die gekke wildcards"*. In een volgend interview zei een respondent van het ANV:

Respondent 4 (ANV): *"Maar die wildcards... omdat die kans echt maar heel klein is, denk ik dat je daar qua beleid ook niet heel veel mee kan. Dus ik vraag me af hoe waardevol het dan is om dat echt in detail uit te gaan werken, want ga je je hele systeem inrichten op het voorkomen van zulk soort dreigingen? Dat denk ik niet. Dus hoe waardevol dat is... ja, dat weet ik niet zo goed."*

In de interviews kwam regelmatig ter sprake dat het voor de respondenten onduidelijk was wat het ANV met de term wild card bedoelde. In de RbRa is de definitie van een wild card vaker gegeven, maar als het voor afnemers van de RbRa alsnog onduidelijk is hoe zij deze term moeten interpreteren, dan kan het zijn dat zij daardoor een wild card ook niet zinvol vinden. Het ANV heeft deze signalen zelf ook opgemerkt, want twee leden binnen de vaste kern van het ANV zeggen hierover:

Respondent 9 (ANV): *"We hebben dat nu toch op wat verschillende manieren uitgewerkt en dat geldt zowel voor de wild cards als voor de sluimerende dreigingen. Dus dat is dan gewoon de constatering dat het vooraf niet duidelijk genoeg was."*

Respondent 13 (ANV): *"(...)Dus het is interessant qua concept, maar qua uitwerking ben ik er niet zo heel erg fan van. Ik merk dat we toch echt wel heel veel niet een breed gedeelde definitie onderling hadden. Dus iedereen had toch wel een beetje zijn eigen invulling bij wild cards en sluimerende dreigingen, waardoor ze niet allemaal echt hetzelfde zijn ingericht."*

Het is dus gebleken dat er bij de respondenten een breder gedeelde definitie gewenst is van zowel de wild cards als de sluimerende dreigingen. Wanneer afnemers van de RbRa begrijpen wat er onder wild cards en sluimerende dreigingen is verstaan en dit op eenzelfde manier is uitgewerkt in de RbRa, is de kans groter dat afnemers sneller de zinvolheid van deze elementen inzien. Om dit te bereiken, is een doorontwikkeling bij het ANV nodig. Daarbij is voor het ANV de overweging mee te nemen om de

wild cards weg te laten en, naast scenario's, alleen sluimerende dreigingen in de RbRa uit te werken. Al met al zijn de bevindingen over zinloosheid door een respondent treffend samengevat als:

Respondent 15 (ANV): *"Op het moment dat je methodische vernieuwing doorvoert, zul je altijd het eerste jaar even tegen dingen aanlopen van: in theorie klinkt het heel leuk, maar in de praktijk werkt het dan toch niet helemaal lekker. Bij de volgende iteratie doe je het dan net weer even wat anders."*

5.2 Resultaten evidence-based policy

Naast de resultaten van beleidsvervreemding zijn in deze paragraaf de resultaten van evidence-based policy weergegeven. Dit is gedaan aan de hand van de beoordelingscriteria in Tabel 7 (paragraaf 4.3).

5.2.1 Wetenschappelijke resultaten overnemen

Bij evidence-based policy was het doel om te evalueren in hoeverre de RbRa voldoende kennis aanreikt aan afnemers zodat zij evidence-based kunnen handelen, ofwel de resultaten kunnen overnemen voor de Veiligheidsstrategie en het Regionaal Risicoprofiel. In de interviews is gericht op de afwegingen die afnemers maken in het overnemen van informatie uit de RbRa over de weergave van dreigingen.

In dit onderzoek was het extra belangrijk om erachter te komen welke afwegingen de NCTV maakt in het overnemen van resultaten uit de RbRa. Dit omdat de NCTV de directe afnemer en opdrachtgever van de RbRa is. Uit de interviews is gebleken dat de RbRa zeer goed is geland bij de NCTV. De leden van het ANV hebben opgemerkt dat de NCTV de kennis uit de RbRa overneemt in de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden. Dit blijkt uit het volgende citaat:

Respondent 7 (ANV): *"Ja, zij hebben ook die strategie geschreven op basis van onder andere onze analyse en je ziet het er ook gewoon in terug, hè? Dus er wordt naar verwezen en bij sommige stukken tekst denk je: goh, die komen mij wel heel bekend voor. Dus ik heb het idee dat ze er blij mee zijn."*

Zoals in paragraaf 5.1.4 aan bod kwam, was de NCTV minder te spreken over de scenario's uit de RbRa. Ondanks dat er volgens alle respondenten veel (meer dan zestig) scenario's in de RbRa zitten, is vanuit de NCTV aangegeven dat zij de Veiligheidsstrategie baseren op de RbRa. Een respondent van de NCTV bevestigde dat zij blij zijn met de informatie die de RbRa hen verstrekt over dreigingen voor de nationale veiligheid. De NCTV heeft voornamelijk het hoofdrapport van de RbRa gebruikt. Onderstaand is weergegeven welke afwegingen de NCTV daarbij maakt in het overnemen van de resultaten uit de RbRa voor de Veiligheidsstrategie.

Respondent 3 (NCTV): *"Wat ik nuttig vind aan het hoofdrapport van de RbRa, is die dwarsdoorsnedes in de thema's, want dat is precies waar je in de Veiligheidsstrategie iets over wilt zeggen. Die dreigingsthema's in de RbRa zijn zodanig breed dat we die wel als leidend hebben"*

gebruikt, gewoon om het te structureren. We hebben, toen de RbRa was opgesteld, gekeken van: we weten de dreigingen en hoe weerbaar zijn we dan tegen die dreiging? Oftewel, waar moeten we eigenlijk in de Veiligheidsstrategie op gaan inzetten om de weerbaarheid te verhogen."

Naast de NCTV hebben de respondenten uit de veiligheidsregio's bevestigd dat de resultaten uit de RbRa hen helpen om het Regionaal Risicoprofiel in te richten. Deze groep respondenten geeft aan dat zij de afweging maken of de informatie over een dreiging uit de RbRa relevant genoeg is voor hen om mee te nemen in de vertaalslag naar regionaal niveau. De ene respondent benoemd meer het hoofdrapport van de RbRa te gebruiken en de andere respondent gebruikt meer de themarapporten. De respondenten geven aan dat het net is wat zij gewend zijn en prettig vinden om te gebruiken. Voor het ANV is het al een mooie bijvangst dat de veiligheidsregio's überhaupt vinden dat de RbRa hen kennis aanreikt om evidence-based te kunnen handelen en dus het Regionaal Risicoprofiel vorm te geven. Onderstaand geeft een lid van het ANV aan dat dit ook de bedoeling is.

Respondent 15 (ANV): "Ook al komen er misschien scenario's in de thema's terecht waarvan je zou zeggen: als je het echt 'wetenschappelijk' zou bekijken, dan zou je misschien niet op dit scenario uitkomen. Tegelijkertijd is het belangrijk om dat wel te adresseren, omdat het juist is waar de beleidsmedewerkers behoefte aan hebben en waarmee je dus ook kunt aantonen wat de relevantie is van dat soort dreigingen."

Een belangrijk punt wat ook in de interviews ter sprake kwam, is de rol van de politiek ten opzichte van het evidence-based handelen op basis van de RbRa. In paragraaf 1.5 is genoemd dat het onderwerp veiligheid hoog op de politieke agenda staat. De politiek bepaalt wat nationale veiligheid is en de behoeftestelling is input vanuit de ministeries. Een risicoanalyse als de RbRa brengt met zich mee dat het ene dreigingsthema politiek gevoeliger ligt dan het andere thema. Dit kan invloed hebben op welke informatie de respondenten wel en niet over (kunnen) nemen uit de RbRa. In de interviews hebben alle respondenten aangegeven dat politieke belangen meespelen. Zo ook uit vanuit het volgende perspectief:

Respondent 8 (Veiligheidsregio C): "Kijk, het lastige van een scenario uit de Rijksbrede Risicoanalyse is dat het politiek omarmd is, om het zo maar te zeggen. Dat is heel fijn, want dan kunnen we zeggen van: als we hiermee rekening moeten houden, dan hebben we ook bepaalde capaciteiten nodig en moeten we acties ondernemen. Aan de andere kant, als wij als brandweer zeggen dat we ons gaan voorbereiden op het scenario uit de Rijksbrede Risicoanalyse, kan een minister heel makkelijk zeggen: brandweer, dit is jullie fout (als een brand uit de hand loopt). Dus dat is altijd een beetje een lastig samenspel tussen hoever ga je nou mee in hetgeen wat de politiek opstelt als scenario (...) en in hoeverre blijf je daar toch een soort van onafhankelijk in?"

Ook de leden van het ANV hebben aangegeven dat zij enigszins te maken hebben met politieke gevoeligheden, bijvoorbeeld in wat voor type dreigingen mensen terug willen zien in de RbRa of dat er nieuwe belangen of criteria bij moeten komen. Vanuit het ANV is daarbij aangegeven dat als er vanuit de politiek de wens is om een nieuw veiligheidsbelang op te nemen in de RbRa, dat dit dan ook vaak zo gebeurt. De nationale veiligheidsbelangen zijn dus centraal vastgesteld en dit baseert de richting van de dreigingen. In de uitwerking hiervan en de analyse van de scenario's is het ANV een onafhankelijk kennisnetwerk en ligt dat helemaal bij hen. Hier zijn ook de veiligheidsregio's van op de hoogte.

Respondent 10 (Veiligheidsregio C): *"Dus weet je, als het probleem ergens zit, dan zit het niet bij het Analistennetwerk Nationale Veiligheid. Dat is deel van een uitvoeringsorganisatie. Het probleem zit hem in de beleidssectoren. In het feit dat er soms politici zijn die sommige dingen niet willen horen."*

Dit citaat weerspiegelt de wijze waarop meerdere respondenten in de interviews hebben verwezen naar dat de politiek sommige dingen wel en niet wilt horen. Dit kan het voor afnemers lastig maken om te bepalen welke wetenschappelijke resultaten zij uit de RbRa overnemen, omdat politieke belangen in een bepaalde hoedanigheid een rol spelen. Aan de andere kant is de politiek nodig om veiligheidsbeleid vorm te geven. Dit zegt namelijk de volgende respondent die ook uit veiligheidsregio C komt:

Respondent 8 (Veiligheidsregio C): *"Nou, dat zelfstandig beslissingen maken is lastig, want wat ik zei: dit wordt nu politiek. In mijn optiek zijn we wel zo onafhankelijk mogelijk, maar we kunnen niet zonder ministeries. Je zal geld nodig hebben om acties in gang te zetten en je zal de politiek nodig hebben om nieuwe wetgeving te maken op landelijke schaal."*

Ondanks dat het overnemen van wetenschappelijke resultaten soms wat bemoeilijkt wordt door politieke gevoeligheden, blijkt dat het ANV met de RbRa de kennis aanreikt om evidence-based te handelen.

5.2.2 Waarde van objectieve kennis

Het kernpunt van evidence-based policy is dat beleid gebaseerd is op academische kennis. In paragraaf 1.3 is uitgelegd dat de RbRa geen beleid is, maar een document waar vanuit de theorie in zekere mate een garantie volgt dat het gebaseerd is op objectieve kennis. In de interviews is geïnventariseerd hoe de respondenten aankijken tegen die objectiviteit van de kennis in de RbRa en de waarde die zij hechten aan de kennis als input voor het veiligheidsbeleid.

Uit de interviews blijkt dat de respondenten ervan uit gaan dat de RbRa is gebaseerd op objectieve academische kennis. Een bevinding was dat de meeste respondenten aangaven erop te vertrouwen dat het ANV de scenario's in de RbRa heeft gebaseerd op feitelijke kennis. Een andere bevinding was dat er binnen de veiligheidsregio zelf nog onderzoek in de literatuur is gedaan naar de dreigingen. Dit is logisch, omdat het een en ander vertalen naar een regionale context eigen onderzoek vergt en er breder gekeken kan worden dan de kennis die de RbRa geeft. De respondenten uit de veiligheidsregio's hebben

dan ook benoemd dat de RbRa een van de vele documenten is die zij gebruiken voor het opstellen van een Regionaal Risicoprofiel. Toch is het een bevinding die niet geheel logisch is. De mate waarin het niet logisch is, verschilt per dreigingsthema en per aanvliegroute van de veiligheidsregio. Het zou alleen niet persé hoeven dat een veiligheidsregio zelf verder gaat zoeken in de literatuur naar informatie over dreigingen als dit al expliciet in de RbRa staat weergegeven. De RbRa is een openbaar document dat zo te gebruiken is en een risicoanalyse als de RbRa is elders niet beschikbaar. Dit bracht tijdens de interviews twijfel teweeg of de respondenten dan echt vonden dat de RbRa wetenschappelijk onderbouwd was of dat zij twijfelden aan de mate van objectieve kennis. Zo is hierop geantwoord:

Respondent 5 (Veiligheidsregio B): *"Ik moet eerlijk zeggen dat mijn aanname altijd is dat dit soort documenten altijd wel op basis zijn van wetenschappelijke kennis. Dat is mijn mening, maar dat weet niemand. Dus ik heb de aanname dat dit op basis is van voldoende onderbouwing."*

Respondent 14 (Veiligheidsregio E): *"Ik ga ervan uit dat jullie alles goed hebben uitgezocht. Het geeft wel even wat achtergrondinformatie. Ik merk over het algemeen dat de experts die bij jullie zitten en dan weer bij ons komen, ook gewoon hetzelfde zeggen."*

Door deze respondenten (en ook andere respondenten) zijn woorden gebruikt als "aanname" en "ervan uitgaan". Dit impliceert twee dingen. Aan de ene kant blijkt uit de interviews dat de respondenten vertrouwen hebben in het ANV dat de RbRa is gebaseerd op voldoende objectieve kennis. Aan de andere kant geven de respondenten min of meer aan dat zij dit niet zeker weten. De respondenten hebben het ook niet gecheckt bij het ANV. Daarop vertellen de leden van het ANV dat zij voor het beoordelen van de scenario's, naast het gebruik van literatuur, ook experts benaderen om mee te denken op basis van hun kennis en ervaring. Hierover is binnen het ANV gezegd:

Respondent 9 (ANV): *"De kracht van het netwerk is ook dat je met experts om tafel zit. Het is wel een vraagstuk of je als expert kan blijven met de kennis en ontwikkelingen op wetenschappelijk niveau. Op dit moment gaan we daar eigenlijk ook vanuit dat als experts zeggen dat ze op de hoogte zijn van ontwikkelingen, dat het ook zo is. Dat is een uitgangspunt en dat checken we niet."*

Deze respondent gaf aan dat het voor het ANV te veel gevraagd is om naast de vele werkzaamheden ook nog de kennis van experts te checken. Het ANV vertrouwt dus op de kennis van experts. Daarop vertrouwen de afnemers van de RbRa op het ANV dat zij de dreigingen in de RbRa objectief en academisch hebben onderbouwd. Naast dat de respondenten er dus vanuit gaan dat de RbRa academisch onderbouwd is, vinden sommige respondenten het fijner om zelf nog aanvullende informatie over de dreigingen op te zoeken. Dit is niet, omdat zij geen vertrouwen hebben in de objectiviteit van de RbRa, maar omdat zij graag zelf meer willen weten over een bepaald type dreiging.

Vanuit deze bevindingen is te inventariseren welke waarde de respondenten in algemene zin hechten aan de objectieve kennis over de dreigingen in de RbRa. Een respondent stelt het volgende:

Respondent 10 (Veiligheidsregio C): *"Op het moment dat het ANV zegt: vanaf nu stoppen we of we doen het maar eens in de vier jaar... Ja, dan zou ik mij wel zorgen gaan maken. Dan raakt het een van de grondslagen onder mijn vertrouwen. Namelijk dat ook al heb je soms een betrouwbaarheidsprobleem, dat los je dan op door aan de slag te blijven. Als het ANV met de risicoanalyse verdwijnt, moet ik iets anders gaan zoeken. Op het eerste gezicht zou ik niet weten waar die functionaliteit ergens anders te krijgen zou zijn. Dus in die zin voorziet het zeker in een behoefte."*

Uit dit citaat blijkt dat de respondent veel waarde hecht aan de kennis in de RbRa. Deze respondent is een van de velen, want uit alle interviews is gebleken dat respondenten de kennis in de RbRa zodanig van belang vinden dat zij deze kennis gebruiken voor de vormgeving van veiligheidsbeleid. Zonder een risicoanalyse als de RbRa zouden de afnemers zelf de dreigingen in kaart moeten brengen. Nu is deze analyse al door het ANV uitgevoerd en ligt er met de RbRa betrouwbare informatie ten grondslag aan de Veiligheidsstrategie en het Regionaal Risicoprofiel. Alle respondenten zijn dus van mening dat het ANV door moet blijven gaan met het opstellen van een risicoanalyse als de RbRa. Een respondent van het ANV heeft teruggegeven dat de RbRa op dit moment vooral een "nice to have" is, maar dat je er ook een "need to have" van kan maken. Dit geeft weer dat de kennis in de RbRa dus nog meer van waarde kan zijn, zodat de voorkeur ook meer uit gaat naar de kennis in de RbRa dan andere documenten die eventueel te gebruiken zijn. Het was daarom belangrijk om ook in de interviews te inventariseren of de respondenten vonden dat er bepaalde informatie niet in de RbRa stond die wel van belang is. Dit om de RbRa nog meer kennis te laten aanreiken om afnemers in staat te stellen evidence-based te handelen.

Waar in de interviews enige vorm van discussie over ontstond, was het onderwerp weerbaarheid.⁴ In de RbRa is kennis te vinden over dreigingen voor de nationale veiligheid, maar er heeft geen inschatting plaatsgevonden van de weerbaarheid van de Nederlandse samenleving tegen de dreigingen. De kennis over de dreigingen in de RbRa kan wel nuttig zijn voor weerbaarheidsinschatting (ANV, 2022). Uit de interviews is gebleken dat de respondenten ervaren de resultaten uit de RbRa onvoldoende nuttig te vinden voor het uitvoeren van een weerbaarheidsinschatting. Alle respondenten geven namelijk aan de resultaten waardevol te vinden, maar ook aan dat ze er vrij weinig mee kunnen om te bepalen hoe weerbaar de Nederlandse samenleving (of een specifieke regio) is voor een bepaald type dreiging. Het is dus bij afnemers gewenst als het onderdeel weerbaarheid prominenter naar voren komt, eventueel in de RbRa. Dit maakt het voor hen duidelijker hoe zij de kennis over de dreigingen kunnen verwerken in

⁴ Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (2014, p. 4) hanteert de volgende definitie van weerbaarheid: "Weerbaarheid van een individu, gemeenschap of systeem is het vermogen tot weerstand, veerkracht en aanpassing indien een verstoring van de als normaal ervaren toestand optreedt". Gericht op de nationale veiligheid is de Nederlandse samenleving dus weerbaar als er kan worden omgegaan met dreigingen die de nationale veiligheidsbelangen raken.

de vormgeving van veiligheidsbeleid. In de interviews kwam het onderdeel weerbaarheid terug als de "So What", ofwel "en wat nu?". Hierover is ook met leden van het ANV gesproken.

Respondent 15 (ANV): *"Tegelijkertijd is het "So What" van je analyse wel cruciaal om die brug te vormen van: we zien dit in de buitenwereld gebeuren en dit is ons beleid. Daar zit echt nog gewoon best wel een gat en dat is best ingewikkeld om van dat ene naar dat andere te komen. Ik denk dat we daar als ANV best wel een belangrijke functie in kunnen vervullen."*

Respondent 6 (ANV): *"Als het gaat om de beschrijving van het gevolg en de kans van een dreiging, houdt onze taak vanuit het ANV in feite op. Vervolgens heb je een risicoanalyse en gaat de overheid daarmee verder. De overheid moet dan in feite beoordelen wat onze weerbaarheid is, waar onze zwakke punten liggen en waar we kunnen verbeteren. Nou, dat traject is al jaren een zorgkindje."*

De weerbaarheid is dus explicieter aan te stippen, maar tegelijkertijd bevindt de weerbaarheid zich in een grijs gebied en is het nog onduidelijk wie dit zou kunnen oppakken. Vanuit het ANV is aangegeven dat de ruimte in de RbRa te beperkt is om weerbaarheid erbij te vermelden. Tegelijkertijd vraagt het ANV zich af of dit echt hun rol is. Daarom is gevraagd naar de ervaring van de NCTV.

Respondent 3 (NCTV): *"Dat vind ik zelf een lastige, maar daar hebben we met het ANV wel veel gesprekken over gevoerd van: in hoeverre pak je weerbaarheid ook in je risicoanalyse? Je kan eigenlijk een risicoanalyse nooit helemaal los zien van een weerbaarheidsanalyse, maar tegelijkertijd is deze risicoanalyse ook geen complete weerbaarheidsanalyse. Dus die weerbaarheidsanalyse willen we meer inzichtelijk maken. Het kan door het ANV, maar het hoeft niet. Het is wel echt een heel groot omvattend iets wat je dan moet gaan doen en het is ook wel echt aan de beleidskant."*

De NCTV geeft als aanvulling dat het mooi zou zijn als er naast een periodieke risicoanalyse ook een weerbaarheidsanalyse is, waarin te zien is welke stappen zijn gezet om weerbaarheid te versterken. De weerbaarheidsanalyse kan dus aanvullend zijn op de kennis in de RbRa en de waarde hiervan verhogen.

Door een respondent van het ANV is onderstaand nog een treffend antwoord gegeven op de vraag of de RbRa voldoende kennis aanreikt om evidence-based te kunnen handelen.

Respondent 15 (ANV): *"Je ziet die tendens steeds meer, hè? Dat beleid wordt gevoerd op evidence-based policy making. Er is een groot onderzoek geweest dat er eigenlijk te weinig analytisch duidingsvermogen is. Dus dat er te weinig wetenschap achter een belangrijk beleidsstuk zit dat wel de strategie voor de komende paar jaar bepaalt. Dus het feit dat de NCTV in samenspraak dus ook met andere departementen, juist vraagt om een risicoanalyse (de RbRa) die ten grondslag ligt aan de Veiligheidsstrategie, is alleen maar goed. Dus daar zie ik de waarde zeker van in."*

5.3 Resultaten documentanalyse

Deze paragraaf bevat de resultaten over de alternatieven uit de documentanalyse, welke als aanvulling zijn voorgelegd aan de respondenten. De alternatieven betroffen de weergave van dreigingen in de risicoanalyses van België en Denemarken (zie Bijlage C). De alternatieven zijn niet opgenomen in de resultaten van beleidsvervreemding en evidence-based policy, omdat tijdens de interviews is gebleken dat de mening van de respondenten niet heel anders was na het voorleggen van de alternatieven dan daarvoor. De alternatieven voegden iets toe, maar dit had niet de overhand in het onderzoek.

De voornaamste bevinding luidt dat de respondenten meer enthousiast waren over hoe de dreigingen in de RbRa zijn weergegeven dan in de risicoanalyses van België en Denemarken. Zo was de gedeelde mening onder de respondenten dat de vorm van de risicoanalyse van België creatief was en dat het er leuk uitzag qua visualisatie, maar dat het eigenlijk niet heel goed leesbaar was. Een respondent uit veiligheidsregio A omschreef de risicoanalyse van België als "*daar moet je flink grafiek literair voor zijn*", ofwel een goed interpretatievermogen hebben om de weergave van dreigingen te snappen. Volgens de respondenten laat de risicoanalyse van België veel aan de verbeelding over. Wat een positief punt was volgens de respondenten, is dat de risicoanalyse van België geen hoofdrapport is zoals de RbRa, maar de vorm van een website heeft. De respondenten waren zeer enthousiast over het idee van een website en zouden dit graag terug willen zien bij de RbRa.

De leden van het ANV hebben aangegeven dat het idee van de RbRa in de vorm van een website al een aantal keren naar voren is. Daarbij is een voorbeeld te nemen aan de risicoanalyse van België die als website is gepresenteerd. Een verandering als het introduceren van een website is nodig, omdat respondent 4 (ANV) aangeeft dat bij de RbRa "*vooral die vormgeving een beetje ondergesneeuwd raakt*". Voor het ANV is er dan ook winst te behalen in de vormgeving van de RbRa. Ook door meer plaatjes en symbolen toe te voegen in het hoofdrapport van de RbRa in plaats van grote stukken tekst die er nu liggen. Alle respondenten geven aan dat het dan een vereiste moet zijn dat er achterliggende rapporten beschikbaar zijn waar aanvullende informatie over de dreigingen in staat. Deze rapporten waren niet terug te vinden in de documentanalyse van België en dit is wel iets wat bij de RbRa terug zou moeten komen. Op deze wijze gaat de inhoud van de RbRa niet verloren, maar is de RbRa toegankelijker te maken voor andere afnemers (zoals veiligheidsregio's) dan de NCTV.

Het presenteren van de documentanalyse van Denemarken bracht niet meer informatie teweeg dan er al door de respondenten was gezegd. De respondenten beschouwden de weergave van dreigingen in de risicoanalyse van Denemarken als slecht leesbaar en vonden dat er ook hier veel van de eigen interpretatie werd verwacht. Volgens de respondenten was het enige voordeel in de risicoanalyse van Denemarken dat er ongeveer dertig scenario's zijn opgenomen. Dit is de helft van de meer dan zestig scenario's in de RbRa, waarvan de respondenten vonden dat dit te veel scenario's waren. Het aantal scenario's in de risicoanalyse van Denemarken vonden zij een richtlijn om naar te streven.

Hoofdstuk 6. Conclusie en discussie

Dit zesde hoofdstuk bevat de conclusie van het onderzoek. Er is antwoord gegeven op de vier deelvragen van het onderzoek, waarna het antwoord op de hoofdvraag volgt (6.1). Daaropvolgend zijn enkele aanbevelingen aan het ANV gegeven (6.2). Tot slot bevat dit hoofdstuk een discussie waarin is gereflecteerd op de theorieën en de methode die in dit onderzoek zijn gehanteerd (6.3).

6.1 Conclusie

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *'In hoeverre geeft de weergave van dreigingen in de Rijksbrede Risicoanalyse (RbRa) van 2022, afdoende aanknopingspunten voor de vormgeving van veiligheidsbeleid in Nederland'*? De gegevens om deze te beantwoorden, zijn verzameld via vier deelvragen.

De eerste deelvraag beschrijft de rol van het ANV binnen het veiligheidsbeleid. Dit is gedaan in het tweede hoofdstuk (beleidskader). Daarin is onder andere beschreven dat het ANV een onafhankelijk kennisnetwerk is. Het ANV stelt geen beleid op en is eerder te beschouwen als een grensorganisatie tussen wetenschap en beleid. Het ANV heeft in 2022 de RbRa opgesteld om dreigingen in kaart te brengen die de nationale veiligheid kunnen raken. De opdrachtgever en directe afnemer van de RbRa is de NCTV. De resultaten uit de RbRa kan de NCTV gebruiken als input voor de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden. Ook kunnen andere afnemers, zoals de veiligheidsregio's, input halen uit de RbRa voor de vormgeving van veiligheidsbeleid, bijvoorbeeld het Regionaal Risicoprofiel.

De tweede deelvraag is ook behandeld in het beleidskader en ging in op hoe dreigingen voor de nationale veiligheid in de RbRa zijn weergegeven. Dit is gedaan aan de hand van negen dreigingsthema's (waaronder klimaat- en natuurrampen). Onder de thema's vallen dreigingscategorieën, welke zich richten op bepaalde type dreigingen (extreem weer en aardbevingen). Vanuit de dreigingscategorieën zijn de dreigingen geïllustreerd door middel van scenario's (meer dan zestig). Scenario's zijn korte narratieven van dreigingen die zich de komende vijf jaar kunnen voordoen (hitte en droogte). De scenario's zijn gebaseerd op voor de dreigingscategorie relevante bouwstenen (factoren en actoren als type gebied of aantal getroffen). Alle scenario's in de RbRa zijn beoordeeld op de waarschijnlijkheid van optreden en de impact op (een van) de nationale veiligheidsbelangen van Nederland, zoals ecologische veiligheid (voortbestaan van natuurlijke leefomgeving). Naast scenario's zijn sluimerende dreigingen toegevoegd, welke op lange termijn (tien tot twintig jaar) de nationale veiligheid raken (klimaatverandering). Naast sluimerende dreigingen zijn wild cards in de RbRa opgenomen. Deze brengen grote onzekerheid met zich mee en hebben aanzienlijke impact (overstroming dijkringgebied).

Ten behoeve van de derde deelvraag is in de academische literatuur gezocht naar geschikte evaluatiecriteria voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag. De criteria zijn opgesteld op basis van de theorie over beleidsvervreemding en evidence-based policy. In het beoordelingskader in hoofdstuk 3 zijn de evaluatiecriteria weergegeven. Op basis van dit beoordelingskader is de vierde deelvraag te

beantwoorden. Deze richt zich op een toepassing van het beoordelingskader door te evalueren in hoeverre de weergave van dreigingen in de RbRa aan de evaluatiecriteria voldoet. Onderstaand volgt per criterium van beleidsvervreemding en evidence-based policy een conclusie van de resultaten.

6.1.1 Strategische machteloosheid

In dit onderzoek betreft strategische machteloosheid de mate waarin respondenten hebben kunnen en zouden willen meepraten over de inhoud van scenario's in de RbRa. De leden van het ANV hebben de RbRa opgesteld en konden dus voldoende meepraten over de inhoud. Meer invloed was niet nodig. De afnemers van de RbRa (NCTV en veiligheidsregio's) konden in verschillende mate meepraten. De NCTV heeft invloed gehad op de behoeftestelling, niet op de daadwerkelijke inhoud van scenario's (wat meer bij het ANV lag). Ook de veiligheidsregio's konden invloed uitoefenen op de behoeftestelling. Uit de interviews is echter gebleken dat deze formele route niet geheel bekend was bij de veiligheidsregio's, omdat de respondenten aangaven dat er vanuit hen helemaal geen invloed was. Ondanks dat beide afnemers van de RbRa niet hebben kunnen meepraten over de inhoud van scenario's, zijn er geen gevoelens van strategische machteloosheid waargenomen. De veiligheidsregio's zouden wel meer willen meepraten over de inhoud van scenario's (en dan ook de behoeftestelling). Dit kan een stap zijn om ook het contact met het ANV te versterken. Voor het ANV zijn nadere afwegingen te maken hoe de invloed vanuit de veiligheidsregio's zich dan precies zou kunnen vormgeven.

6.1.2 Tactische machteloosheid

Tactische machteloosheid is ingegaan op de gevoelde invloed van respondenten op de manier waarop de organisatie de scenario's uit de RbRa implementeert voor het vormgeven van veiligheidsbeleid. Binnen het ANV hebben de respondenten invloed uitgeoefend op de scenario's in de RbRa, maar het ANV richt zich niet op veiligheidsbeleid. De NCTV en de veiligheidsregio's doen dit wel. Binnen de NCTV was er wederzijdse afstemming over de manier waarop de resultaten uit de RbRa te gebruiken waren voor het opstellen van de Veiligheidsstrategie. Zo zijn de scenario's uit de RbRa voorgelegd aan andere departementen en is er binnen de NCTV gereageerd op het concept van de risicoanalyse. De veiligheidsregio's implementeren de scenario's uit de RbRa voor het Regionaal Risicoprofiel elk op andere wijze. Binnen de veiligheidsregio's verschilt de mate van gevoelde invloed door de respondenten, maar er zijn geen gevoelens van tactische machteloosheid waargenomen.

6.1.3 Operationele machteloosheid

Bij operationele machteloosheid is gekeken naar de mate waarin respondenten de vrijheid ervaren om zelfstandig te bepalen hoe zij de scenario's uit de RbRa gebruiken voor de Veiligheidsstrategie of het Regionaal Risicoprofiel. Het ANV neemt een onafhankelijke positie in waardoor de leden van het ANV veel vrijheid hebben. Binnen de veiligheidsregio's is dit anders, omdat respondenten daar nooit volledig zelfstandig iets bepalen. Daarvoor is overleg met collega's noodzakelijk om te blijven bij de scenario's uit de RbRa en meningen niet mee te laten spelen, bijvoorbeeld over welke score er aan een scenario te

geven is. Voor respondenten uit de veiligheidsregio's is het gevoel van autonomie belangrijk en dit vinden zij in voldoende mate terugkomen. Ook binnen de NCTV is er ruimte voor individuele invloed. Het doel vanuit het ANV met de RbRa is dan ook dat afnemers zelf aan zet zijn om wel of niet iets te doen met de scenario's uit de RbRa. Bij iedere respondent kwam terug dat hier enige mate van zelfstandigheid in is. Dit maakt dat gevoelens van operationele machteloosheid niet aanwezig zijn.

6.1.4 Zinloosheid van beleid voor de samenleving

Dit criterium betreft de mate waarin respondenten de drie abstractieniveaus in de RbRa (scenario's, sluimerende dreigingen en wild cards) zinloos of juist zinvol vinden voor het weergeven van dreigingen voor de nationale veiligheid. Alle respondenten vinden de RbRa in het algemeen een nuttige risicoanalyse. Het is zonde als de RbRa niet gebruikt is als input voor veiligheidsbeleid.

In dit onderzoek zijn geen gevoelens van zinloosheid waargenomen, maar is een verschil opgemerkt tussen hoe de respondenten tegen de drie abstractieniveaus aankijken. De scenario's zijn door het ANV als hulpmiddel gebruikt voor het weergeven van dreigingen. Echter is gebleken dat de hoofdafnemer (NCTV) de scenario's in mindere mate gebruikt, evenals bij sommige veiligheidsregio's het geval is. De dreigingsthema's- en categorieën uit de RbRa zijn meer gebruikt. Dit heeft te maken met dat is teruggegeven dat er door het ANV te veel scenario's zijn opgenomen in de RbRa. Het ANV kan hetzelfde doel bereiken met minder scenario's, wat kan bijdragen aan het inzien van de zinvolheid van scenario's. De sluimerende dreigingen zijn als zinvol ervaren, omdat het belangrijk is om in de RbRa langere termijn dreigingen mee te nemen. De wild cards zijn als minder zinvol ervaren, mede omdat een wild cards voor de eerste keer is opgenomen in de RbRa en de definitie hierdoor mogelijk niet goed is begrepen. Van de wild cards en van de sluimerende dreigingen is een breder gedeelde definitie gewenst. Het ANV kan ook de overweging meenemen om wild cards weg te laten. Zulke verbeteringen kunnen helpen om gevoelens van zinloosheid in de toekomst bij afnemers niet te laten ontstaan.

6.1.5 Evidence-based policy

De RbRa is in de basis evidence-based policy onderlegd (gebaseerd op wetenschap). Er is geëvalueerd in hoeverre de RbRa voldoende kennis aanreikt aan afnemers om evidence-based te kunnen handelen. Dit betekent dat afnemers de kennis uit de RbRa kunnen gebruiken als input voor de Veiligheidsstrategie en het Regionaal Risicoprofiel. Dit onderzoek toont aan dat de RbRa voldoende kennis aanreikt om evidence-based te handelen. Alle respondenten zien de RbRa als een belangrijk document met nuttige informatie over dreigingen voor de nationale veiligheid en zij nemen deze kennis over. De NCTV kijkt vooral naar het hoofdrapport van de RbRa met de dreigingsthema's om de Veiligheidsstrategie te kunnen structureren. De veiligheidsregio's maken voornamelijk de afweging of een dreiging uit de RbRa relevant genoeg is om over te nemen voor het Regionaal Risicoprofiel. Daarbij speelt mee dat het ene dreigingsthema politiek gevoeliger ligt dan het andere thema. Dit kan invloed hebben op de afwegingen van afnemers in de informatie die zij overnemen, omdat zij te maken hebben met politieke voorkeuren.

De respondenten gaan er allen vanuit dat de RbRa is gebaseerd op objectieve academische kennis. Hiervoor is een onderliggende mate van vertrouwen aanwezig in het ANV dat de RbRa gebaseerd is op die wetenschap. Het ANV vertrouwt daarop op de kennis van experts, wie bijdragen aan de inhoud van de scenario's. Om op basis van de RbRa evidence-based te handelen, geven de afnemers wel aan het onderdeel weerbaarheid te missen in de RbRa. De kennis over de dreigingen is waardevol, maar er ontbreekt kennis over hoe weerbaar de Nederlandse samenleving al is tegen een bepaald type dreiging. Kennis over weerbaarheid kan een waardevolle toevoeging zijn om afnemers nog meer in staat te stellen evidence-based te handelen. Aangezien weerbaarheid zich nu nog in grijs gebied bevindt, is hier vervolgonderzoek voor nodig. In de aanbevelingen (6.2.4) zijn hier al enkele suggesties voor gedaan.

6.1.6 Alternatieven uit de documentanalyse

De documentanalyse betrof de risicoanalyses van België en Denemarken. Deze twee alternatieven zijn tijdens de interviews voorgelegd als aanvulling op de interviewvragen. Aan de respondenten is gevraagd hoe zij over de weergave van dreigingen in de alternatieven dachten. De risicoanalyse van België liet volgens de respondenten te veel aan de verbeelding over. Het idee van een website, aangevuld met een achterliggend hoofdrapport, vonden de respondenten wel een mooie aanvulling. Uit de risicoanalyse van België is ook geleerd dat de tekst van de RbRa toegankelijker te maken is door plaatjes en symbolen toe te voegen en minder scenario's op te nemen. De risicoanalyse van Denemarken vonden de respondenten moeilijker te interpreteren. Vanuit dit alternatief zijn dan ook geen andere inzichten opgedaan dan eerder geconcludeerd is. Het zien van beide alternatieven heeft ertoe geleid dat de respondenten meer waarde zijn gaan hechten aan de weergave van dreigingen in de RbRa. Al met al hebben de alternatieven bijgedragen aan kleine aandachtspunten in de aanbevelingen voor het ANV.

6.1.7 Antwoord hoofdvraag

Het antwoord op de hoofdvraag luidt dat de weergave van dreigingen in de RbRa van 2022 afdoende aanknopingspunten geeft voor de vormgeving van veiligheidsbeleid in Nederland. Vanuit de theorie van beleidsvervreemding zijn er geen gevoelens van machteloosheid en zinloosheid waargenomen bij de leden van het ANV en de afnemers van de RbRa (NCTV en veiligheidsregio's). In de praktijk is gebleken dat de afnemers de resultaten over de weergave van dreigingen in de RbRa gebruiken. De RbRa geeft voldoende input voor het opstellen van de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden door de NCTV en het Regionaal Risicoprofiel door de veiligheidsregio's. De RbRa is dan ook gezien als een nuttig en waardevol document dat gebaseerd is op voldoende objectieve kennis. Ten opzichte van de risicoanalyses van België en Denemarken hechten de respondenten meer waarde aan de weergave van dreigingen in de RbRa. Dit onderzoek heeft ook geleid tot verbeterpunten die het ANV kan meenemen in een risicoanalyse die de RbRa opvolgt.

6.2 Aanbevelingen voor het ANV

Vanuit de onderzoeksbevindingen is er tot verbeterpunten gekomen voor het ANV om te leren van de evaluatie van de RbRa. De vier verbeterpunten die zijn beschreven, dragen bij aan het ontwikkelen van een risicoanalyse als de RbRa om afdoende aanknopingspunten te blijven geven voor de vormgeving van veiligheidsbeleid. De respondenten uit dit onderzoek hebben meegedacht in het opstellen van de verbeterpunten. Aan hen is namelijk gevraagd wat zij anders zouden willen zien in de RbRa.

6.2.1 Verbeterpunt 1: Het versterken van onderling contact

De eerste aanbeveling aan het ANV luidt om te investeren in het contact met de veiligheidsregio's. Het ANV heeft goed contact met de NCTV als hoofdafnemer van de RbRa, maar minder contact met de veiligheidsregio's in Nederland. De veiligheidsregio's zijn ook afnemer van de RbRa, omdat zij uit de RbRa input halen voor het Regionaal Risicoprofiel. Uit dit onderzoek is gebleken dat de huidige formele lijnen die tussen het ANV en de veiligheidsregio's aanwezig zijn, in de praktijk niet goed tot uiting komen. Vanuit de veiligheidsregio's kunnen betrokkenen meepraten in de behoeftestelling, maar de praktijkervaringen van respondenten uit de veiligheidsregio's geven weer dat zij daar niet geheel van op de hoogte zijn. De respondenten hebben aangegeven meer contact met het ANV te willen, bijvoorbeeld in de vorm van het kunnen meepraten over de inhoud van scenario's in de RbRa.

Wanneer het ANV het contact met de veiligheidsregio's versterkt, zijn deze afnemers meer te betrekken bij het opstellen van een nationale risicoanalyse. Dit kan bijdragen aan het geven van aanknopingspunten door het ANV met de RbRa voor de vormgeving van het Regionaal Risicoprofiel. Om het contact met veiligheidsregio's te versterken, is het een mogelijkheid dat het ANV een workshop geeft bij de veiligheidsregio's. In deze workshop kan het ANV zich meer kenbaar maken bij de veiligheidsregio's en is er de mogelijkheid om te herinvesteren in de lijn die er al is tussen het ANV en de veiligheidsregio's wat betreft de behoeftestelling. Ook kan het ANV op een nader te bepalen manier de veiligheidsregio's meer betrekken bij de scenario's, eventueel bij het inhoudelijk vormgeven van een scenario. Dit is aan het ANV zelf om te bepalen of zij dit willen en hoe dit eventueel is vorm te geven.

6.2.2 Verbeterpunt 2: Aanpassingen in de vormgeving

De tweede aanbeveling aan het ANV is om enkele aanpassingen te doen in de vormgeving van de RbRa. Dit zorgt ervoor dat de weergave van dreigingen in een risicoanalyse als de RbRa afdoende aanknopingspunten blijft geven voor de vormgeving van veiligheidsbeleid. Zo zijn in de RbRa meer dan zestig scenario's opgenomen. Door de respondenten is dit aantal scenario's als te veel ervaren. Vanuit de documentanalyse is de aanbeveling aan het ANV om in de RbRa te streven naar ongeveer dertig scenario's. Volgens de respondenten is dit aantal voldoende om hetzelfde doel mee te bereiken, dus een illustratie te bieden van de weergave van dreigingen. Een andere aanpassing is dat er meer plaatjes en symbolen zijn toe te voegen in de RbRa om de stukken tekst die er liggen toegankelijker te maken voor de afnemers, bijvoorbeeld een vuurwapen als symbool voor het thema terrorisme en een golf ten teken

van een overstroming. Een laatste aanbeveling ten aanzien van de vormgeving is dat het ANV een apart consortium website uitbrengt als onafhankelijk kennisnetwerk. Op deze website kan het ANV zich kenbaar maken en de dreigingen voor de nationale veiligheid weergeven. Daarmee is elk dreigingsthema uit de RbRa apart te belichten en zijn per thema de dreigingscategorieën en scenario's weergegeven. Een website maakt de RbRa toegankelijker voor afnemers als de veiligheidsregio's, omdat zij snel kunnen schakelen naar de dreigingsthema's die voor hen binnen de eigen veiligheidsregio relevant zijn. Bij de afnemers van de RbRa is een website gewenst, maar er dient alsnog een achterliggend hoofdrapport (zoals de RbRa nu is) behouden te worden om diepgaandere kennis over dreigingen te kunnen raadplegen. De kennis in de RbRa dient dan ook niet verloren te gaan, maar is prominenter en laagdrempeliger naar voren te brengen door het ANV in de vorm van een website. Dit maakt het voor afnemers gemakkelijker om informatie over dreigingen sneller op te zoeken.

6.2.3 Verbeterpunt 3: Aanpassing in de abstractieniveaus

De derde aanbeveling aan het ANV luidt om een breder gedeelde definitie van de wild cards en de sluimerende dreigingen op te stellen. Dit is vanuit de respondenten uit dit onderzoek gewenst, omdat zij hebben aangegeven niet goed te begrijpen wat het ANV verstaat onder voornamelijk de wild cards. Ook de sluimerende dreigingen in de RbRa kunnen door een bredere definitie prominenter naar voren komen. Het ANV kan er ook voor kiezen om de wild cards helemaal weg te laten uit de RbRa en de focus te leggen op het uitwerken van scenario's en sluimerende dreigingen. Op het moment dat het ANV ervoor zou kiezen om de eerste aanbeveling op te volgen en dus minder scenario's op te nemen in de RbRa, is er meer ruimte voor de uitwerking van sluimerende dreigingen (en eventueel de wild cards). Het is dus aan te raden aan het ANV om in de RbRa (of een volgende risicoanalyse) te komen tot een evenredige verhouding tussen de drie abstractieniveaus van scenario's, sluimerende dreigingen en wild cards. Dit draagt bij aan de zinvolheid van ieder abstractieniveau voor het weergeven van de dreigingen.

6.2.4 Verbeterpunt 4: Verdieping in de weerbaarheid

De vierde aanbeveling aan het ANV is om het onderdeel weerbaarheid (de "So What" van de analyse) te onderzoeken. In de RbRa heeft er geen inschatting plaatsgevonden van de weerbaarheid van de Nederlandse samenleving. In de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden is meer ingegaan op de weerbaarheid. In dit onderzoek is uit de interviews gebleken dat het onderdeel weerbaarheid in een risicoanalyse als de RbRa wel gewenst is bij respondenten. Zij halen input uit de RbRa over de verschillende type dreigingen die zich in Nederland kunnen voordoen, maar volgens de respondenten ontbreekt net het stuk weerbaarheid. De respondenten willen graag meer informatie over de actielijnen die zij kunnen uitzetten om in bijvoorbeeld de veiligheidsregio vroegtijdig te anticiperen op de dreiging om de weerbaarheid te verhogen. Aan het ANV is, samen met de NCTV, de afweging te maken op welke plek de weerbaarheid naar voren komt, bijvoorbeeld een weerbaarheidsinschatting in een apart rapport. Het is in deze aanbeveling echter nog niet concreet toe te wijzen hoe dit zich kan

vormgeven en welke instantie de weerbaarheid kan oppakken. Het is namelijk te vroeg in het proces om hier iets over te zeggen, maar de aanbeveling aan het ANV is wel om hier over na te denken.

6.3 Discussie

In deze paragraaf is een theoretische reflectie gegeven waarin is gereflecteerd op de mate waarin de theorie behulpzaam was in het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Ook is een reflectie gegeven op de methodologie. In de discussie is voornamelijk meegenomen waar er ruimte voor verbetering is, maar ook de sterke punten van het onderzoek zijn benoemd.

6.3.1 Theoretische reflectie

Om te evalueren op de RbRa, is in het theoretisch kader een beoordelingskader opgesteld. De theorie van beleidsvervreemding vormde de basis. Hier is voor gekozen, omdat Tummers (2009) de ervaringen van professionals analyseert met het beleid dat ze uitvoeren. Dit onderzoek was ook bedoeld om ervaringen te analyseren, maar dan van afnemers met de weergave van dreigingen in de RbRa. Bij beleidsvervreemding maakt Tummers onderscheid tussen drie dimensies van machteloosheid (strategisch, tactisch en operationeel) en twee dimensies van zinloosheid van beleid (voor de samenleving en cliënt). Vanwege het feit dat beleidsvervreemding zich kenmerkt door vijf duidelijke dimensies, zijn de dimensies overgenomen in het beoordelingskader. Zo was te onderzoeken in hoeverre afnemers van de RbRa zich identificeerden met de weergave van dreigingen in de RbRa en of zij gevoelens van machteloosheid of zinloosheid ontwikkelden wat tot beleidsvervreemding kon leiden.

Het is van belang om te benadrukken dat dit onderzoek deels afwijkt van het concept van Tummers. Beleidsvervreemding gaat over 'beleid', terwijl dit onderzoek benadrukt dat de RbRa geen beleid is, maar een analyse die input vormt voor beleid. Ook spreekt Tummers over 'publieke professionals'. In dit onderzoek is gesproken over afnemers van de RbRa. Dit maakt dat de vijf dimensies van beleidsvervreemding wat gebogen zijn naar de context van dit onderzoek zodat ze konden worden toegepast. Er is getracht de theorie van beleidsvervreemding zo correct mogelijk toe te passen in dit onderzoek, maar de beperking doet zich voor dat dit wellicht niet overal gedaan is zoals Tummers met zijn theorie bedoelt. De theorie van beleidsvervreemding is namelijk in een specifieke context ontwikkeld en de toepasbaarheid buiten deze context kan beperkter zijn. Een voorbeeld is de uitwerking van tactische machteloosheid. De toepassing hiervan komt mogelijk niet goed overeen met de definitie die Tummers aan deze dimensie hangt. Tummers richt zich op de organisatie die het beleid implementeert en in dit onderzoek is gericht op de wijze waarop de organisatie van de afnemer omgaat met de scenario's uit de RbRa. Echter is in dit onderzoek de afnemer al een organisatie (NCTV of veiligheidsregio's) en dit maakt dat specifiek het tactische niveau van de organisatie niet goed is uitgelicht, maar dat de organisatie van de afnemer te algemeen was. Hoewel de theorie van beleidsvervreemding in grote mate bruikbaar is voor het onderzoek en voldoende antwoord biedt op de onderzoeksvraag, is dus het gevolg dat de daadwerkelijke implementatie enige onduidelijkheid met zich



mee brengt. Dit vanwege de complexiteit dat de RbRa geen beleid is en dat er bij het begrip afnemer niet goed genoeg onderscheid is gemaakt tussen de verschillende niveaus van de organisatie.

De verwachtingen die Tummers (2014) in zijn onderzoek stelde over gevoelens van machteloosheid en zinloosheid zijn niet direct in dit onderzoek waargenomen. Zo ontstaan volgens Tummers gevoelens van strategische machteloosheid wanneer publieke professionals geen invloed hebben op de inhoud van beleid. Dit bleek bij de afnemers van de RbRa niet geheel aan de orde te zijn. Ondanks dat sommige afnemers geen invloed hadden op de inhoud van scenario's, hebben zij dit niet als een probleem ervaren en voelden zij zich niet machteloos. Een andere bevinding die niet geheel strookt met de verwachting van Tummers (2014), is dat niet alle respondenten de scenario's uit de RbRa even zinvol vonden voor het weergeven van dreigingen voor de nationale veiligheid. Tummers spreekt over deze dimensie (zinloosheid van beleid voor de samenleving) de verwachting uit dat als beleidsuitkomsten niet als zinvol zijn ervaren, dat er dan gevoelens van zinloosheid optreden. In dit onderzoek is de aanwezigheid van gevoelens van zinloosheid niet direct vastgesteld. Als voornaamste reden voor dat de antwoorden in dit onderzoek niet geheel overeenkwamen met wat Tummers verwachtte, is dat (zoals aangegeven) de context van de RbRa anders is dan de beleidscontext waar Tummers zich op richt. De context van de RbRa richt zich op een analyse die input geeft aan beleidsvorming en op afnemers van de RbRa (organisaties) in plaats van de beleidscontext waarin publieke professionals (meer individuen) daadwerkelijk beleid implementeren. Dit zijn dus twee contexten met verschillende uitgangspunten.

De theorie van beleidsvervreemding is aangevuld met de theorie van evidence-based policy. Deze theorie bevatte geen duidelijke dimensies. Dit leidde ertoe dat de onderzoeker zelf geschikte evaluatiecriteria moest opstellen. Een beperking van deze theorie is daardoor dat het de vraag is of het principe van evidence-based policy (beleid gebaseerd op wetenschap) voldoende terugkwam in het beoordelingskader. Wellicht zijn er elementen van evidence-based policy die van belang zijn om de theorie voldoende toe te passen in een onderzoek, maar die in dit onderzoek gemist zijn doordat de beoordelingscriteria zelf zijn opgesteld. Een voorbeeld hiervan zijn de twee elementen 'doelmatigheid' en 'doeltreffendheid'. Dit zijn elementen die vaak in een evaluatief onderzoek te gebruiken zijn, maar in dit onderzoek niet zijn toegepast. Dit is niet gedaan, omdat deze elementen in de literatuur gemist zijn. Pas halverwege het onderzoek is opgemerkt dat de doelmatigheid en doeltreffendheid elementen waren om op te nemen in het beoordelingskader. Het was echter te laat om het beoordelingskader nog te veranderen, maar deze bevinding is voor een volgend onderzoek mee te nemen. Een ander voorbeeld van de beperking dat evidence-based policy niet goed naar voren is gekomen, is het schrijven van de resultaten (hoofdstuk 5). De verwarring ontstond wat er geëvalueerd was bij evidence-based policy. Het leek er sterk op dat het gedrag van de afnemers van de RbRa was geëvalueerd in plaats van de weergave van dreigingen in de RbRa (het doel van dit onderzoek). Tijdens het schrijven van de resultaten was het echter lastig om deze beperking nog tegen te gaan. De interviews waren namelijk al afgenomen en de antwoorden van de respondenten waren geanalyseerd. Zoveel als mogelijk is er geprobeerd om de

beperking te verminderen door de focus te blijven leggen op de weergave van dreigingen in de RbRa. Toch heeft dit mogelijk voor een vertekening in de resultaten gezorgd, omdat de focus zich in het uitvoeren van de methode soms meer verlegde naar de afnemers zelf in plaats van het onderzoeksobject.

In dit onderzoek is het een logische bevinding dat er geen theorieën beschikbaar waren die aansloten op de context van de RbRa, omdat een algemene academische theorie bijna nooit volledig zal aansluiten op één specifiek analysedocument uit de praktijk, ook niet als dat al eerder zou zijn geëvalueerd. In dit onderzoek is er dan ook gezocht naar theorieën die de onderzoeksvraag voldoende konden beantwoorden. Met de theorieën van beleidsvervreemding en evidence-based policy is er geëvalueerd op de weergave van dreigingen in de RbRa en met behulp van deze theorieën was er een antwoord op de onderzoeksvraag te geven. Het is namelijk nu duidelijk dat de weergave van dreigingen in de RbRa afdoende aanknopingspunten geeft voor de vormgeving van veiligheidsbeleid. Dit was minder duidelijk aan de orde gekomen als de theorieën niet waren gebruikt. Toch zullen er naar verwachting ook andere theorieën beschikbaar zijn die ook de onderzoeksvraag kunnen beantwoorden, omdat de theorie van beleidsvervreemding en evidence-based policy niet de enige theorieën zijn in de academische literatuur. Dit is mee te nemen in een vervolgonderzoek.

6.3.2 Methodologische reflectie

Bij het afnemen van de interviews is de bewuste keuze gemaakt om naast de afnemers van de RbRa (NCTV en veiligheidsregio's) ook de leden van het ANV te interviewen. Deze keuze is gemaakt, omdat de leden van het ANV waardevolle informatie konden verstrekken over de inhoud en het proces van de RbRa. De input van de leden van het ANV had niet kunnen ontbreken in dit onderzoek. Echter was een beperking hieraan dat het doel van het onderzoek vooral was om in te gaan op de praktijkervaringen van de afnemers van de RbRa en de leden van het ANV zijn geen afnemers. Nu betrof de helft van de respondenten de leden van het ANV. Bij nader inzien was het waardevoller geweest als er meer afnemers waren betrokken, bijvoorbeeld vanuit andere departementen. Zo is de input vanuit het ministerie van Defensie en het ministerie van Buitenlandse Zaken gemist. Volgens de NCTV waren dit belangrijke afnemers van de RbRa om te interviewen, omdat zij een grote rol hebben gespeeld in de Veiligheidsstrategie die gebaseerd is op de RbRa. Er is getracht om deze afnemers te interviewen, maar dit was niet meer mogelijk binnen het tijdsbestek van het onderzoek. Voor een vervolgonderzoek is aan te raden een grotere groep afnemers (ook meer veiligheidsregio's) te interviewen. Zo is een nog betere indruk te verkrijgen van praktijkervaringen van afnemers over de RbRa.

Met betrekking tot de afnemers van de RbRa bleek bij onder andere het meten van operationele machteloosheid dat de veiligheidsregio bestaat uit meerdere lagen (directieniveau, experts, uitvoerders). Daarbij was het de vraag of het bij het zelfstandig gebruiken van scenario's uit de RbRa over afnemers als individuen of organisaties ging. De operationalisatie had dus meer verdieping kunnen hebben in het begrip afnemers om dit beter af te dekken dan de huidige situatie waarin meerdere interpretaties waren



van het begrip afnemer. In een eventueel vervolgonderzoek naar veiligheidsregio's is het begrip afnemers dan te definiëren als "beleidsmedewerker" of "medewerker risicobeheersing of crisisbeheersing". Hier is voor gekozen, omdat in dit onderzoek de meeste respondenten uit de veiligheidsregio's deze functies hadden en deze benaming minder algemeen is dan het begrip afnemer.

Naast de genoemde beperkingen is het meest sterke punt van de masterthesis dat praktijkervaringen over de weergave van dreigingen in de RbRa in kaart zijn gebracht. Deze ervaringen helpen het ANV om een risicoanalyse als de RbRa in het vervolg nog meer te laten aansluiten op de behoefte van afnemers in de vormgeving van veiligheidsbeleid. Ook kan het ANV voortbouwen op de opgebouwde relaties met de respondenten. In paragraaf 6.2 zijn aanbevelingen opgesteld waarin hier dieper op in is gegaan. Daarmee heeft dit onderzoek een extra bijdrage geleverd ten behoeve van netwerksamenwerking en bevordert het evaluaties van toekomstige risicoanalyses.



Literatuurlijst

- Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV). (2022, 26 september). *Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid*. Geraadpleegd op 20 februari 2023, van <https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2022/09/26/rijksbrede-risicoanalyse-nationale-veiligheid>
- Antokolskaia, M.V. (2013). Van politiek gestuurde wetgeving naar evidence based wetgeving: Nog een lange weg te gaan. In W. van Boom, I. Giesen, & A. Verheij (Eds.), *Capita Civilologie. Handboek empirie en privaatrecht* (pp. 173-207). Boom Juridische Uitgevers. Geraadpleegd op 15 april 2023, van <https://research.vu.nl/en/publications/van-politiek-gestuurde-wetgeving-naar-evidence-based-wetgeving-no>
- Aven, T. & Cox Jr., L.A. (2016). National and Global Risk Studies: How Can the Field of Risk Analysis Contribute? *Risk Analysis*, 36(2), p. 186-190. Geraadpleegd op 6 april 2023, van <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/risa.12584>
- Bleijenbergh, I. (2015). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Boom Uitgevers.
- Bowen, G.A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), p. 27-40. Geraadpleegd op 3 maart 2023, van https://www.researchgate.net/publication/240807798_Document_Analysis_as_a_Qualitative_Research_Method
- Braun, V. & Clarke, V. (2020). Can I use TA? Should I use TA? Should I *not* use TA? Comparing reflexive thematic analysis and other pattern-based qualitative analytic approaches. *Counselling & Psychotherapy Research*, 21(1), p. 37-47. Geraadpleegd op 7 augustus 2023, van <https://doi.org/10.1002/capr.12360>
- Cantillon, B., Brans, M., Tonkens, E. & Van der Meulen, C. (2016). De afstand tussen wetenschap en beleid. *Res Publica*, 58(3), p. 359-376. Geraadpleegd op 9 augustus 2023, van <https://openjournals.ugent.be/rp/article/id/74596/download/pdf/>
- Creswell, J.W. (2003). *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. SAGE Publications (2nd ed.).



- Danish Emergency Management Agency. (2022, December). *National Risk Profile 2022*.
Geraadpleegd op 25 mei 2023, van <https://www.brs.dk/globalassets/brs---beredskabsstyrelsen/dokumenter/krisestyling-og-beredskabsplanlagning/2022/-national-risk-profile-2022-.pdf>
- Davies, H.T., Nutley, S.M. & Smith, P.C. (Eds.). (2000). *What works?: Evidence-based policy and practice in public services*. Policy Press. Geraadpleegd op 13 april 2023, van <https://doi.org/10.1332/policypress/9781861341914.001.0001>
- Den Butter, F.A.G. (2023). *Politieke waarheid: Over de spanning tussen wetenschap en beleid*.
Geraadpleegd op 9 augustus 2023, van https://www.researchgate.net/publication/371166440_Politieke_waarheid_Over_de_spanning_tussen_wetenschap_en_beleid
- Dilling, L. & Lemos, M.C. (2011). Creating usable science: opportunities and constraints for climate knowledge use and their implications for science policy. *Global Environmental Change*, 21, p. 680-689. Geraadpleegd op 17 april 2023, van <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.11.006>
- Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's. (2020, 4 december). *Evaluatie Wet veiligheidsregio's: Naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg*, p. 1-175. Geraadpleegd op 7 april 2023, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/12/04/tk-bijlage-evaluatie-wet-veiligheidsregio-s>
- Freidson, E. (2001). *Professionalism, the Third Logic: On the Practice of Knowledge*. Cambridge University Press.
- Geeraerts, D. (2001). "Een zondagspak? Het Nederlands in Vlaanderen: gedrag, beleid, attitudes". *Ons Erfdeel*, 44, p. 337-344. Geraadpleegd op 19 april 2023, van <https://www.ling.arts.kuleuven.be/qlvl/PDFPublications/01Eenzondagspak.pdf>
- Golafshani, N. (2003). Understanding Reliability and Validity in Qualitative Research. *The Qualitative Report*, 8(4), p. 597-607. Geraadpleegd op 25 april 2023, van <https://www.researchgate.net/profile/Evens-Emmanuel/post/With-respect-to-your-cognition-which-is-more-important-and-needful-qualitative-research-or-quantitative-research-And-why/attachment/5ea8a2394f9a520001e305df/AS%3A885411169710088%401588109881686/download/golafshani.pdf>



- Goris, P., Burssens, D., Melis, B. & Vettenburg, N. (2008). Algemene preventie: concepten, kaders en wenselijke preventie. *WELZIJNSGIDS (MECHELEN)*, 69, p. 109-126. Geraadpleegd op 6 mei 2023, van https://www.researchgate.net/profile/Bie-Melis/publication/260386328_Algemene_preventie_concepten_kaders_en_wenselijke_preventie/links/55f6779e08ae63926cf50fe1/Algemene-preventie-concepten-kaders-en-wenselijke-preventie.pdf
- Graham, A. & Mitchell, C. (2016). The rol of boundary organizations in climate change adaption from the perspective of municipal practitioners. *Climatic Change*, 139(3-4), p. 381-395. Geraadpleegd op 17 april 2023, van <https://doi.org/10.1007/s10584-016-1799-6>
- Gustafsson, K.M. & Lidskog, R. (2018). Boundary organizations and environmental governance: Performance, institutional design, and conceptual development. *Climate Risk Management*, 19, p. 1-11. Geraadpleegd op 17 april 2023, van <https://doi.org/10.1016/j.crm.2017.11.001>
- Guston, D.H. (2001). Boundary organizations in environmental policy and science: An introduction. *Science, Technology & Human Values*, 26(4), p. 399-408. Geraadpleegd op 17 april 2023, van <https://www.jstor.org/stable/690161>
- Hill, M.J. & Hupe, P.L. (2002). *Implementing public policy: governance in theory and practice*. SAGE Publications. Geraadpleegd op 12 april 2023, van <https://ru.on.worldcat.org/search/detail/70774218?queryString=Implementing%20Public%20olicy%3A%20Governance%20in%20Theory%20and%20Practice>
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*. Kluwer.
- Jansen, H. (2007). Hoezo kwalitatief? Specificeer! *KWALON*, 12(2), p. 5-8. Geraadpleegd op 12 maart 2023, van <https://www.aup-online.com/content/journals/10.5117/2007.012.002.002>
- Klein Haarhuis, C.M., Hagen, L.L.C. & Scheepmaker, M.P.C. (2009). Toetsen en verbinden: Over het WODC in de tijd en de relatie tussen onderzoek en beleid in het bijzonder. *Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum*, p. 1-136. Geraadpleegd op 6 mei 2023, van <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2947?show=full>
- Klein Haarhuis, C.M., Van Ooyen-Houben, M.M.J., Kleemans, E.R. & Leeuw, F.L. (2005). *Kennis voor beleid: Een synthese van 58 (evaluatie)onderzoeken op het gebied van rechtshandhaving*.



- Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, 5. Geraadpleegd op 13 april 2023, van <http://hdl.handle.net/20.500.12832/20>
- Le Blansch, K. (1995). De zin van hedendaags beleid: Bedrijfsmilieuzorg als voorbeeld. *Beleid & Maatschappij*, 22(1), p. 22-32. Geraadpleegd op 12 april 2023, van <https://ugp.rug.nl/beleidmaatschappij/article/download/26891/24327>
- Livingstone, S. (2013). Online risk, harm and vulnerability: Reflections on the evidence base for child Internet safety policy. *ZER: Journal of Communication Studies*, 18(35), p. 13-28. Geraadpleegd op 15 april 2023, van <https://eprints.lse.ac.uk/62278/>
- Ludden, G-J. (2023, 16 februari). *Mening | Scholen zijn niet genoeg voorbereid op crisis zoals radicalisering, zedendelicten, fraude en ernstige ongevallen*. Geraadpleegd op 12 maart 2023, van <https://www.ad.nl/eindhoven/mening-scholen-zijn-niet-genoege-voorbereid-op-crisis-zoals-radicalisering-zedendelicten-fraude-en-ernstige-ongevallen~afcf75bd/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2F>
- Mennen, M.G. & Van Tuyll, M.C. (2015). Dealing with future risks in the Netherlands: The National Security Strategy and the National Risk Assessment. *Journal of Risk Research*, 18(7), p. 860-876. Geraadpleegd op 5 april 2023, van <https://doi.org/10.1080/13669877.2014.923028>
- Mensink, A. (2007). *Infectieziekten en Veiligheid: Toekomstige uitdagingen voor maatschappij en beleid*, p. 1-114. Geraadpleegd op 12 maart 2023, van <https://rivm.openrepository.com/handle/10029/255792>
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. (2023, april). *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden (Rapport)*. Geraadpleegd op 11 juli 2023, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/04/03/veiligheidsstrategie-voor-het-koninkrijk-der-nederlanden>
- Nationaal Crisiscentrum. (2018). *Nationale Risicoanalyse 2018-2023*. Geraadpleegd op 25 mei 2023, van <https://crisiscentrum.be/nl/wat-doet-het-nationaal-crisiscentrum/risicoanalyse-bescherming-van-kritieke-infrastructuren>
- O'Mahony, S. & Bechky, B.A. (2008). Boundary Organizations: Enabling Collaboration among Unexpected Allies. *Administrative Science Quarterly*, 53(3), p. 422-459. Geraadpleegd op 17 april 2023, van <https://www.jstor.org/stable/27749274>



- Patton, M. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*, p. 169-186. SAGE Publications.
Geraadpleegd op 24 april 2023, van <https://legacy.oise.utoronto.ca/research/field-centres/ross/ct11014/Patton1990.pdf>
- Poljanšek, K., Casajus Valles, A., Marin Ferrer, M., De Jager, A., Dottori, F., Galbusera, L., Garcia Puerta, B., Giannopoulos, G., Girgin, S., Hernandez Ceballos, M., Iurlaro, G., Karlos, V., Krausmann, E., Larcher, M., Lequarre, A., Theocharidou, M., Montero Prieto, M., Naumann, G., Necci, A., . . . Wood, M. (2019). Recommendations for National Risk Assessment for Disaster Risk Management. EU, EUR 29557 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019, ISBN 978-92-79-98366-5. Geraadpleegd op 6 april 2023, van <https://drmhc.jrc.ec.europa.eu/Knowledge/Science-for-DRM/NRA>
- Radboud Universiteit. (z.d.). *Data analyseren met ATLAS.ti*. Geraadpleegd op 7 augustus 2023, van <https://www.ru.nl/medewerkers/docenten/ict-hulpmiddelen/data-analyseren-met-atlasti>
- Remmers, N. & Groenland, E. (2006). De steekproeftrekking en de selectie van respondenten in commercieel kwalitatief onderzoek. *KWALON*, 11(3), p. 21-26. Geraadpleegd op 20 april 2023, van <https://doi.org/10.5117/2006.011.003.007>
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu [RIVM]. (z.d.). *Nationale Veiligheid*. Geraadpleegd op 12 maart 2023, van <https://www.rivm.nl/nationale-veiligheid>
- Rist, R.C. & Stame. N. (2006). *From Studies to Streams*. Transaction Publishers.
- Rosenstock, L. & Jackson Lee, L. (2002). Attacks on Science: The Risks to Evidence-Based Policy. *American Journal of Public Health*, 92(1), p. 14-18. Geraadpleegd op 15 april 2023, van <https://doi.org/10.2105/AJPH.92.1.14>
- Rouw, R. (2011). *Gevoel voor bewijs: Naar vloeiende verhoudingen tussen kennis en beleid*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Geraadpleegd op 13 april 2023, van <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2011-Gevoel-voor-bewijs.pdf>
- Sanderson, I. (2002). Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public Administration*, 80(1), p. 1-22. Geraadpleegd op 2 augustus 2023, van <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00292>



- Seeman, M. (1959). On the meaning of alienation. *American Sociological Review*, 24(6), p. 783-791.
Geraadpleegd op 12 april 2023, van <https://doi.org/10.2307/2088565>
- Slob, M. & Staman, J. (2012). *Beleid en het bewijsbeest: Een verkenning van verwachtingen en praktijken rond evidence based policy*. Rathenau Instituut. Geraadpleegd op 6 maart 2023, van https://www.rathenau.nl/sites/default/files/Beleid_en_het_bewijsbeest-Rathenau.pdf
- Smet, V. (2013). Evidence-based policy en de doorwerking van sociaalwetenschappelijk onderzoek: are we there yet?. *Beleidsonderzoek Online*, 12. Geraadpleegd op 20 maart 2023, van Evidence-based policy en de doorwerking van sociaalwetenschappelijk onderzoek: are we there yet? · Beleidsonderzoek Online · Beleidsonderzoek Online
- Spithoven, R. (2020). *Verbonden risico's. Maatschappelijke veiligheid in de black box society*. Boom Criminologie. Geraadpleegd op 4 augustus 2023, van https://www.researchgate.net/publication/340376606_Verbonden_risico's_Maatschappelijke_veiligheid_in_de_black_box_society
- Terlouw, A. (2009). Wetenschappers en politiek: Tussen betrokkenheid en distantie. *ET. VT*, 28, p. 5-21. Geraadpleegd op 6 mei 2023, van <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/78088/78088.pdf?sequence=1>
- Tummers, L.G., Bekkers, V. & Steijn, B. (2009). Beleidsvervreemding van publieke professionals: theoretisch raamwerk en een casus over verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen. *Beleid en Maatschappij*, 36(2), p. 104-116. Geraadpleegd op 22 maart 2023, van (PDF) Beleidsvervreemding van publieke professionals: Theoretisch raamwerk en een casus over verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen (researchgate.net)
- Tummers, L.G. (2012). Beleidsvervreemding in de gezondheidszorg: De ervaringen van verloskundigen en echoscopisten met overheidsbeleid. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 28(3), p. 332-352. Geraadpleegd op 22 maart 2023, van RePub, Erasmus University Repository: Beleidsvervreemding in de gezondheidszorg: De ervaringen van verloskundigen en echoscopisten met overheidsbeleid (eur.nl)
- Tummers, L.G. (2014). Verandermanagement en beleid: Waarom vertonen professionals weerstand tegen nieuw beleid? *Bestuurskunde*, 23(2), p. 1-16. Geraadpleegd op 3 maart 2023, van https://www.researchgate.net/publication/259823947_Verandermanagement_en_beleid_Waarom_vertonen_professionals_weerstand_tegen_nieuw_beleid



- Van Engen, N.A.M. (2017). A Short measure of general policy alienation: Scale development using a 10-step procedure. *Public Administration*, 95, p. 512-526. Geraadpleegd op 4 mei 2023, van <https://doi.org/10.1111/padm.12318>
- Van Reekum, R. (2008, 15 september). *Wetenschappelijk gefundeerd beleid is een hype*. Geraadpleegd op 2 augustus 2023, van <https://www.socialevraagstukken.nl/wetenschappelijk-gefundeerd-beleid-is-een-hype/>
- Van Zwieten, M. & Willems, D. (2004). Waardering van kwalitatief onderzoek. *Huisarts en Wetenschap*, 47, p. 38-43. Geraadpleegd op 24 april 2023, van <https://doi.org/10.1007/BF03083653>
- Vlek, C. (2013). How Solid Is the Dutch (and the British) National Risk Assessment? Overview and Decision-Theoretic Evaluation. *Risk Analysis*, 33(6), p. 948-971. Geraadpleegd op 4 mei 2023, van <https://doi.org/10.1111/risa.12052>
- Wang, B., Wu, C., Shi, B. & Huang, L. (2017). Evidence-based safety (EBS) management: A new approach to teaching the practice of safety management (SM). *Journal of Safety Research*, 63, p. 21-28. Geraadpleegd op 15 april 2023, van <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022437517302323>
- Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. (2014, 3 december). *TNO-rapport 2014 R11698: Meethoden Weerbaarheid*. Geraadpleegd op 12 augustus 2023, van https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2057/2342-samenvatting_tcm28-73072.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). *Veiligheid in een wereld van verbindingen: Een strategische visie op het defensiebeleid*, WRR-Rapport nr. 98, p. 1-218. Geraadpleegd op 7 april 2023, van <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/05/10/veiligheid-in-een-wereld-van-verbindingen>

Bijlage A

Lijst van respondenten

In Tabel A1 is een lijst van respondenten weergegeven die in dit onderzoek zijn geïnterviewd.

Tabel A1 Lijst van respondenten

Respondent	Organisatie	Rol RbRa
Respondent 1	Veiligheidsregio A	Afnemer van de Rijksbrede Risicoanalyse voor de doorontwikkeling van het Regionaal Risicoprofiel van de veiligheidsregio
Respondent 2	Analistennetwerk Nationale Veiligheid	Betrokken bij het opstellen en evalueren van de Rijksbrede Risicoanalyse
Respondent 3*	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid	Projectleider van de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden
Respondent 4	Analistennetwerk Nationale Veiligheid	Betrokken bij het opstellen en evalueren van de Rijksbrede Risicoanalyse
Respondent 5	Veiligheidsregio B	Afnemer van de Rijksbrede Risicoanalyse voor de doorontwikkeling van het Regionaal Risicoprofiel van de veiligheidsregio
Respondent 6	Analistennetwerk Nationale Veiligheid	Methodicus in de werkgroep methodiek van de Rijksbrede Risicoanalyse
Respondent 7	Analistennetwerk Nationale Veiligheid	Betrokken bij het opstellen en evalueren van de Rijksbrede Risicoanalyse
Respondent 8	Veiligheidsregio C	Afnemer van de Rijksbrede Risicoanalyse ten behoeve van brandweezorg en natuurbranden
Respondent 9	Analistennetwerk Nationale Veiligheid	Projectleider van de Rijksbrede Risicoanalyse
Respondent 10	Veiligheidsregio C	Afnemer van de Rijksbrede Risicoanalyse voor de doorontwikkeling van het Regionaal Risicoprofiel van de veiligheidsregio
Respondent 11	Veiligheidsregio D	Afnemer van de Rijksbrede Risicoanalyse voor de doorontwikkeling van het Regionaal Risicoprofiel van de veiligheidsregio
Respondent 12	Veiligheidsregio D	Afnemer van de Rijksbrede Risicoanalyse voor de doorontwikkeling van het Regionaal Risicoprofiel van de veiligheidsregio
Respondent 13	Analistennetwerk Nationale Veiligheid	Betrokken bij het opstellen en evalueren van de Rijksbrede Risicoanalyse



Respondent 14	Veiligheidsregio E	Afnemer van de Rijksbrede Risicoanalyse voor de doorontwikkeling van het Regionaal Risicoprofiel van de veiligheidsregio
Respondent 15	Analistennetwerk Nationale Veiligheid	Betrokken bij het opstellen en evalueren van de Rijksbrede Risicoanalyse

*Respondent 3 heeft tevens de praktijkervaringen van een collega ingebracht die ook werkzaam is bij de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. Dit betekent dat er één respondent is geïnterviewd, maar dit interview de praktijkervaringen van twee respondenten betrof.

Bijlage B

Interview guide

Voorafgaand aan de interviewvragen is het volgende aan de respondent voorgelegd:

- De doelstelling en de vraagstelling van het onderzoek zijn kenbaar gemaakt.
- De structuur van het interview is met de respondent doorgenomen (de tijdsduur van het interview, het aantal vragen dat de respondent kan verwachten en de wijze van interactie).
- *Geïnformeerde toestemming*: Aan de respondent is uitgelegd dat de anonimiteit van de respondent gewaarborgd blijft. Ook is aan de respondent toestemming gevraagd om het interview te mogen opnemen en deze opname om te zetten in een transcript.

De interview guide die in dit onderzoek is gehanteerd, is in Tabel B1 weergegeven.

Tabel B1 Interview guide

Interview guide – Evaluatie van de Rijksbrede Risicoanalyse van 2022	
Criteria	Interviewvragen
Introductie	Kunt u toelichten vanuit welke rol u te maken heeft met de Rijksbrede Risicoanalyse?
1. Strategische machteloosheid	<input type="checkbox"/> In hoeverre heeft u kunnen meepraten over de inhoud van de scenario's uit de Rijksbrede Risicoanalyse? <input type="checkbox"/> In hoeverre had u meer willen meepraten over de inhoud van de scenario's uit de Rijksbrede Risicoanalyse?
2. Tactische machteloosheid	<u>Context</u> : Per interview is de term "organisatie" vervangen door de naam van de organisatie waar de desbetreffende respondent voor werkzaam is. De organisatie is dus vervangen door de term ANV, NCTV of veiligheidsregio. <input type="checkbox"/> Op welke manier heeft uw organisatie te maken met de scenario's uit de Rijksbrede Risicoanalyse? <input type="checkbox"/> In hoeverre heeft u zelf invloed gehad op hoe er binnen uw organisatie is omgegaan met de scenario's uit de Rijksbrede Risicoanalyse? <input type="checkbox"/> Wat is volgens u belangrijk in hoe uw organisatie omgaat met de scenario's uit de Rijksbrede Risicoanalyse?
3. Operationele machteloosheid	<input type="checkbox"/> Op welke manier zijn volgens u de scenario's uit de Rijksbrede Risicoanalyse te gebruiken als input voor de Veiligheidsstrategie

		<p>voor het Koninkrijk der Nederlanden of het Regionaal Risicoprofiel?</p> <p><input type="checkbox"/> In hoeverre kan u hierbij zelfstandig kiezen hoe u de scenario's uit de Rijksbrede Risicoanalyse daarvoor gebruikt?</p>
4.	Zinloosheid van beleid voor de samenleving	<p><u>Context:</u> <i>De dreigingen in de Rijksbrede Risicoanalyse zijn weergegeven door middel van drie abstractieniveaus. In dit onderdeel is er onderscheid gemaakt tussen scenario's, sluimerende dreigingen en wild cards.</i></p> <p><input type="checkbox"/> In hoeverre vindt u de scenario's uit de Rijksbrede Risicoanalyse zinvol voor het in kaart brengen van dreigingen die in Nederland kunnen optreden?</p> <p><input type="checkbox"/> In hoeverre vindt u de sluimerende dreigingen en wild cards uit de Rijksbrede Risicoanalyse zinvol voor het in kaart brengen van dreigingen die in Nederland kunnen optreden?</p>
5.	Wetenschappelijke resultaten overnemen	<p><input type="checkbox"/> Welke afwegingen maakt u in het overnemen van informatie vanuit de scenario's voor de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden of het Regionaal Risicoprofiel?</p> <p><input type="checkbox"/> In hoeverre merkt u dat er politieke belangen meespelen bij het overnemen van de resultaten uit de Rijksbrede Risicoanalyse?</p> <p><u>Mogelijkheid tot doorvragen:</u></p> <p><input type="checkbox"/> Welke informatie uit de Rijksbrede Risicoanalyse neemt u wel of niet mee? (Bijvoorbeeld het onderscheid tussen het hoofdrapport van de Rijksbrede Risicoanalyse en de themarapporten).</p>
6.	Waarde van objectieve kennis	<p><input type="checkbox"/> In hoeverre vindt u de wetenschappelijke kennis over dreigingen uit de Rijksbrede Risicoanalyse van belang voor het nemen van effectieve beleidsbeslissingen?</p> <p><input type="checkbox"/> Welke informatie over de dreigingen in de Rijksbrede Risicoanalyse ontbreekt er volgens u nog?</p>
7.	Alternatieven	<p><u>Context:</u> <i>Vanuit de documentanalyse zijn alternatieven gehaald waarin dreigingen anders zijn weergegeven dan in de Rijksbrede Risicoanalyse is gedaan. Dit onderdeel behandelt de alternatieven, namelijk de risicoanalyses van België en Denemarken.</i></p>



	<p><input type="checkbox"/> Wat vindt u van deze alternatieven ten opzichte van de weergave van dreigingen in de Rijksbrede Risicoanalyse?</p> <p><input type="checkbox"/> In hoeverre zou u de dreigingen in de Rijksbrede Risicoanalyse anders weergegeven willen zien nu u de alternatieven heeft gezien?</p> <p><input type="checkbox"/> Wat wilt u nog meegeven aan het Analistennetwerk Nationale Veiligheid over de weergave van dreigingen in de Rijksbrede Risicoanalyse?</p> <p><i>Aan de leden van het Analistennetwerk Nationale Veiligheid is dezelfde vraag gesteld, maar dan in de volgende formulering:</i></p> <p><input type="checkbox"/> Wat zou u in een volgende risicoanalyse anders doen ten aanzien van de weergave van dreigingen dan nu in de Rijksbrede Risicoanalyse is gedaan?</p>
--	---

Het doorlopen van deze interview guide heeft het einde van het interview bereikt. Het interview is afgesloten door de volgende twee vragen aan de respondent te stellen:

- Heeft u nog vragen over het interview of het vervolg van dit onderzoek?
- Wilt u nog iets toevoegen aan het interview wat u net niet heeft genoemd?

Tot slot is de respondent bedankt voor het deelnemen aan dit interview. De antwoorden van de respondent zijn na het interview vastgelegd in een transcript.

Bijlage C

Documentanalyse

Bij het uitvoeren van de documentanalyse zijn de volgende documenten geraadpleegd.

1. *Risicoanalyse van België*

Nationaal Crisiscentrum. (2018). *Nationale Risicoanalyse 2018-2023*. Geraadpleegd op 25 mei 2023, van <https://crisiscentrum.be/nl/wat-doet-het-nationaal-crisiscentrum/risicoanalyse-bescherming-van-kritieke-infrastructuren>

2. *Risicoanalyse van Denemarken*

Danish Emergency Management Agency. (2022, December). *National Risk Profile 2022*. Geraadpleegd op 25 mei 2023, van <https://www.brs.dk/globalassets/brs---beredskabsstyrelsen/dokumenter/krisestyring-og-beredskabsplanlagning/2022/-national-risk-profile-2022-.pdf>

Risicoanalyse van België

In Tabel C1 is weergegeven wat er uit de risicoanalyse van België is gekomen. Op deze manier is de risicoanalyse van België aan de respondenten voorgelegd tijdens het afnemen van de interviews.

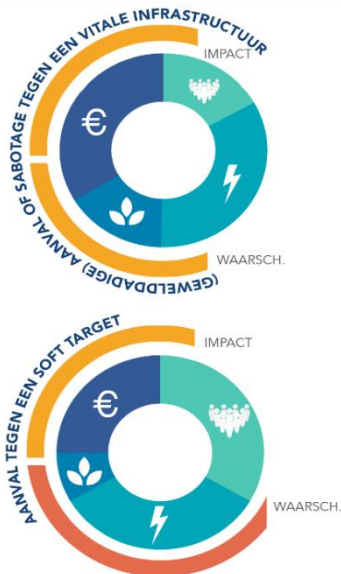
Tabel C1 *Risicoanalyse van België*

Belgian National Risk Assessment 2018-2023		
	Opbouw	Weergave van dreigingen
1.	Thematiek	De risico's zijn ingedeeld in vier thema's: <input type="checkbox"/> Thema 1: Natuurlijk <input type="checkbox"/> Thema 2: Techno-economisch <input type="checkbox"/> Thema 3: Gezondheid <input type="checkbox"/> Thema 4: Man-made (dit thema bevat risico's die door menselijk handelen zijn veroorzaakt en dus een moedwillig karakter hebben)
2.	Risicobeoordeling	Er is gebruik gemaakt van scenario's die zijn gescoord op: <input type="checkbox"/> Waarschijnlijkheid: Een schaal van één (onwaarschijnlijk) tot en met vijf (waarschijnlijk). <input type="checkbox"/> Impact op: Mens, maatschappij, milieu en economie. Een schaal van één (zeer kleine impact) tot en met vijf (catastrofale impact).

3.	Scenariogebruik	In de risicoanalyse zijn scenario's opgenomen. In totaal is er een lijst met 32 scenario's binnen tien overkoepelende thema's.
4.	Termijn van de dreigingen	De dreigingen zijn gericht op de komende vijf jaar en <u>niet</u> op de langere termijn van tien tot twintig jaar.
5.	Legt een basis voor	De nationale noodplanning van België
6.	Vormgeving	Er is geen hoofdrapport, maar een website. Op de website zijn de scenario's onderverdeeld in thema's. Per thema is het scenario te lezen en ook de scores op de impact en waarschijnlijkheid.

De risicoanalyse van België heeft veel weg van de Rijksbrede Risicoanalyse. Het grootste verschil is dat er minder scenario's zijn gebruikt en dat er een website is in plaats van een hoofdrapport.

In de risicoanalyse van België zijn de scores als volgt gevisualiseerd. In Figuur C1 is een voorbeeld te zien van de scores op een scenario wat gericht is op terrorisme en extremisme. In de risicoanalyse is geen duidelijke uitleg gegeven over waar de tekens voor staan. In Figuur C2 is de range aan impact te zien. Daarbij heeft België gebruik gemaakt van kleuren om de mate van impact aan te duiden (Nationaal Crisiscentrum, 2018).



Figuur C1 Voorbeeldscore op waarschijnlijkheid en impact (Nationaal Crisiscentrum, 2018)



Figuur C2 Scores op impact (Nationaal Crisiscentrum, 2018)

Risicoanalyse van Denemarken

In Tabel C2 is in het kort weergegeven hoe de risicoanalyse van Denemarken is opgebouwd. Onderstaande is, net als bij de risicoanalyse van België, op deze wijze aan de respondenten voorgelegd.

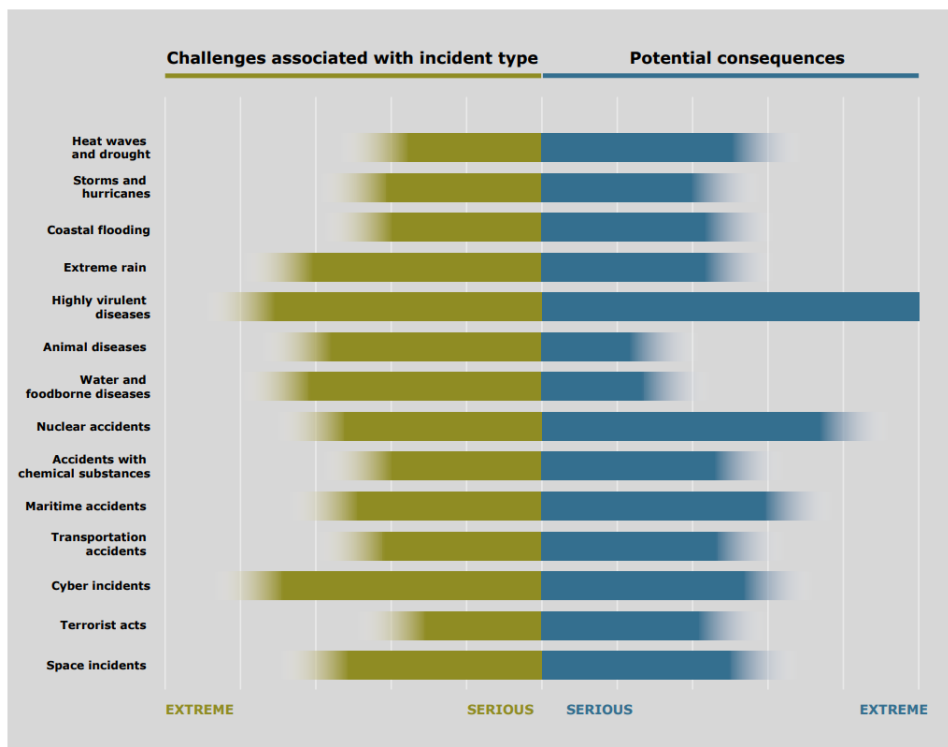
Tabel C2 Risicoanalyse van Denemarken

National Risk Profile 2022 - Denemarken	
Opbouw	Weergave van dreigingen
1. Thematiek	De risicoanalyse is opgebouwd uit veertien incidenten die "heel Deens zijn". Het is plausibel dat de incidenten zich voordoen.
2. Risicobeoordeling	<p>De incidenten zijn beoordeeld op omvang. Hierbij is rekening gehouden met de volgende elementen:</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Duur van het incident<input type="checkbox"/> Geografische omvang<input type="checkbox"/> Frequentie van het incident<input type="checkbox"/> Indicatie/vroegtijdige waarschuwing <p>Ook is gekeken op welk van de volgende domeinen het incident directe gevolgen kan hebben of waar restgevolgen kunnen ontstaan.</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Leven<input type="checkbox"/> Gezondheid<input type="checkbox"/> Milieu<input type="checkbox"/> Economie<input type="checkbox"/> Eigendom<input type="checkbox"/> Vitale maatschappelijke functies <p>De incidenten zijn niet gepresenteerd in volgorde van prioriteit. Dus het incident wat het ergste is, staat in de risicoanalyse niet bovenaan de lijst. De incidenten zijn juist contextafhankelijk.</p>
3. Scenariogebruik	In de risicoanalyse is alleen gebruik gemaakt van scenario's bij het onderdeel "What If". Dit betekent dat er scenario's zijn beschreven in een <i>wat als</i> situatie (dus als dit gebeurt, dan moeten we dat doen). Verder zijn er type incidenten gegeven en voorbeelden van ernstige incidenten die zich onlangs hebben voltrokken.
4. Termijn van de dreigingen	In de risicoanalyse zijn dreigingen geschetst die een middellang tot lange termijn perspectief hebben. Dit zijn incidenten die binnen de komende vijf jaar de meeste aandacht verdienen.

5.	Legt een basis voor	Een willekeurige lezer om vanuit het eigen perspectief de risico's te bekijken en daar inspiratie uit te halen voor het werkveld.
6.	Vormgeving	Er is een hoofdrapport beschikbaar waarin per hoofdstuk een incidenttype is gepresenteerd.

De risicoanalyse van Denemarken is anders opgezet dan de risicoanalyse van België en de RbRa. Er zijn vooral incidenttypen weergegeven en er is minder gebruik gemaakt van scenario's. In de risicoanalyse is uitgegaan van uitdagingen en consequenties bij de incidenttypen en niet van impact en waarschijnlijkheid, zoals in de risicoanalyse van België en in de RbRa is gedaan. Daarmee betreft dit een heel ander alternatief.

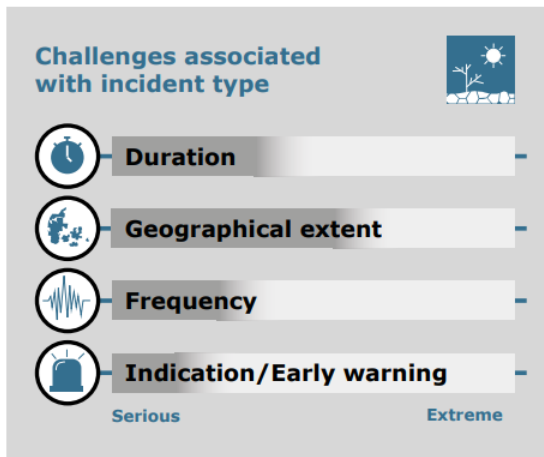
In Figuur C3 is een overzicht te zien van de veertien incidenttypen die in de risicoanalyse van Denemarken zijn gehanteerd. De incidenttypen bevinden zich in thematische volgorde en niet op basis van het ergste incidenttype bovenaan en het minder ergste incidenttype onderaan. Hier heeft Denemarken voor gekozen, omdat zij wilden laten zien dat elk incidenttype even belangrijk is of kan zijn. De focus dient niet volledig te liggen op de ergste incidenten, maar op alle incidenttypen.



Figuur C3 Overzicht van veertien incidenttypen (Danish Emergency Management Agency, 2022)

In bovenstaand figuur zijn twee kolommen te zien. Aan de linkerkant gaat het om uitdagingen die met de veertien incidenttypen geassocieerd zijn. In Figuur C4 zijn deze uitdagingen weergegeven. De kolom aan de rechterkant betreft de potentiële consequenties die de veertien incidenttypen tot gevolg kunnen hebben. In Figuur C5 is weergegeven om welke consequenties het hierbij gaat. Op de volgende pagina zijn Figuur C4 en Figuur C5 te zien. Beide figuren betreffen de domeinen die in Tabel C2 al aan de orde

zijn gekomen (onderdeel 2: risicobeoordeling), maar dan in een voorbeeld weergegeven. De donkergrijze balk die in de figuren te zien zijn, betreft de reikwijdte van het incidenttype. Dit betekent de impact van het incident op een van de desbetreffende domeinen.



Figuur C4 De uitdagingen bij de incidenttypen (Danish Emergency Management Agency, 2022)



Figuur C5 De consequenties van de incidenttypen (Danish Emergency Management Agency, 2022)