



Samenwerken bij het beoordelen van bovenregionale risico's

Een onderzoek naar de samenwerking tussen het Analistennetwerk Nationale Veiligheid en de veiligheidsregio's



Masterthesis

Auteur

Youri Rijken

Opleiding

Master Bestuurskunde, Besturen van Veiligheid

Instelling

Faculteit der managementwetenschappen,
Radboud Universiteit, Nijmegen

Begeleider opleiding

dr. Johan A.M. de Kruijf

Opdrachtgever

Het Analistennetwerk Nationale Veiligheid,
Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

Begeleider opdrachtgever

Theo Kerckhoffs

Datum

30-07-2021



Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt de masterthesis *samenwerken bij het beoordelen van bovenregionale risico's*. Deze thesis is geschreven voor de afronding van de master Bestuurskunde, met als specialisatie Besturen Van Veiligheid, aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. De masterthesis is geschreven in de periode van 15 maart 2021 tot en met 30 juli 2021.

Nadat ik zes jaar geleden de keuze had gemaakt om in de veiligheidswereld te stappen is er nu een einde gekomen aan mijn studententijd. Nadat ik de opleiding Integrale Veiligheidskunde had doorlopen werd mij duidelijk dat ik het meeste energie krijg uit het crisisbeheersingsveld. Ik koos ervoor om een nieuwe uitdaging aan te gaan en te starten met de pre-master Bestuurskunde met als doel uiteindelijk de master Besturen van Veiligheid te behalen. Een keuze waarvan ik van tevoren nooit had gedacht dat ik deze zou maken. Achteraf terugkijkend heb ik in de afgelopen twee jaar veel geleerd waardoor ik dan ook blij ben met de keuze die ik heb gemaakt.

Toen ik de opdracht voor dit onderzoek langs zag komen wist ik direct dat het onderwerp bij mij paste. Het Analistennetwerk Nationale Veiligheid bood mij daarbij de kans om mee te denken over hoe het onderzoek werd vormgegeven. Om midden in de coronacrisis te starten met een stage bij een nieuwe organisatie leek aan de voorkant een lastige uitdaging. Het is me achteraf reuze meegevallen. Het team binnen het RIVM waarin ik werkzaam was stond vanaf de eerste dag open voor mij. Hierdoor heb ik dan ook een positief gevoel aan de stageperiode overgehouden. Ik wil iedereen uit het team hiervoor dan ook bedanken. Daarnaast wil ik de leden uit het Analistennetwerk Nationale Veiligheid bedanken voor de bijdrage aan het onderzoek en wederom ook hun open houding. In het bijzonder ook Theo Kerckhoffs en Leendert Gooijer voor de begeleiding tijdens het proces en de fijne samenwerking. Ook wil ik Johan de Kruijf bedanken voor zijn begeleiding vanuit de Radboud. De begeleiding heb ik als positief ervaren, desondanks dat het allemaal digitaal moest.

Aan de voorkant van het onderzoek leek het een uitdaging om de actoren rondom de beoordeling van bovenregionale risico's te betrekken. Uiteindelijk heb ik ervaren dat via de informele weg veel lijntjes zijn te vinden waardoor toch een relatief groot aantal respondenten hebben meegewerkt aan het onderzoek. Ik wil dan ook iedereen bedanken die in enige mate heeft bijgedragen aan dit onderzoek. Tijdens de gesprekken heb ik veel positieve dingen gehoord en heb ik gemerkt dat iedereen met veel passie in het crisisbeheersingsveld werkzaam is. Het zou dan ook mooi zijn om met name deze positieve zaken als basis in te zetten voor de toekomstige samenwerking.

Youri Rijken

30-07-2021

Samen komen is een begin, samen blijven is een vooruitgang, samenwerken is een succes

-- Henry Ford --

Managementsamenvatting

Voor de analyse van crises, rampen en dreigingen (hierna risico's) die impact kunnen hebben op de samenleving is Nederland grofweg opgedeeld in twee niveaus: nationaal en regionaal. Het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) analyseert de risico's die de nationale veiligheid kunnen raken (ANV, 2019). De 25 veiligheidsregio's analyseren op basis van de Wvr de risico's die impact hebben op de regionale vitale belangen van de desbetreffende veiligheidsregio. Echter, er is niet altijd een duidelijk onderscheid tussen de regionale en nationale risico's. Zo kunnen risico's in potentie zowel op regionaal als nationaal niveau een impact hebben, deze risico's zijn gedefinieerd als bovenregionale risico's (IFV, 2017). Dit betekent dat het ANV en de veiligheidsregio's beiden bovenregionale risico's analyseren. Er is in meerdere onderzoeken geconstateerd dat er nauwelijks samenhang is tussen de nationale en regionale risicoanalyses (Algemene Rekenkamer, 2014; IFV, 2017; IFV, 2019b; Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's, 2020). Dit onderzoek bouwt voort op deze constatering door middel van de volgende doelstelling:

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te bieden in welke factoren uit de netwerktheorie verklaren waarom er tot op heden nauwelijks tot geen samenwerking is geweest tussen de veiligheidsregio's en het Analistennetwerk Nationale Veiligheid bij het beoordelen van bovenregionale risico's, teneinde handvaten te bieden hoe het Analistennetwerk Nationale Veiligheid de samenwerking met de veiligheidsregio's kan opzetten.

Er is gekozen om de theorie omtrent netwerken centraal te stellen in dit onderzoek. Zo is er in de casus van dit onderzoek sprake van een relatief groot aantal actoren die in enige mate afhankelijk zijn van elkaar doordat zowel alle veiligheidsregio's als het ANV bovenregionale risico's beoordelen. Door de netwerkbenadering is niet enkel gekeken naar de relatie tussen het ANV en de veiligheidsregio's maar naar alle onderlinge relaties tussen de actoren in het netwerk. Voor het verzamelen van de data is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Zo zijn er interviews gehouden met de betrokken actoren, zijn er sessies geobserveerd en is een documentenanalyse uitgevoerd.

Het samenwerken bij het beoordelen van bovenregionale risico's kan leiden tot meer efficiëntie en effectiviteit. Daarnaast biedt een samenwerking en de daarbij opgebouwde relaties bij het beoordelen van bovenregionale risico's mogelijkheden om beter bij elkaar aan te sluiten in de risico- en crisisbeheersingsfases. De verklarende factoren in dit onderzoek zijn opgedeeld in twee fases: de totstandkomingsfase en de samenwerkingsfase van het netwerk. Uit de analyse blijkt dat de verklaring niet zozeer te vinden is in één specifieke fase maar dat de factoren uit de fases onderling gerelateerd zijn aan elkaar. In de totstandkomingsfase hebben de factoren kosten voor het managen van een netwerk, het ontbreken aan een externe prikkel, het soms ontbreken aan intrinsieke urgentie en het abstractieniveau van de kennis van het ANV een negatief effect op de samenwerking bij het beoordelen van bovenregionale risico's. In de samenwerkingsfase ontbreekt een netwerkmanager en heeft het netwerk geen structuur waardoor de gehanteerde strategieën binnen het netwerk niet gecoördineerd zijn en uiteenlopen.

Het ministerie van JenV heeft uitgesproken dat de onderlinge regionale en de nationale risicoanalyses meer in samenhang worden gebracht. Er is in dit onderzoek aanbevolen hoe het ministerie van JenV hier invulling aan kan geven. Zo is er aanbevolen om een netwerkstructuur in te richten en een netwerkmanager aan te stellen. Daarbij is het van belang dat de kosten die voortkomen uit het managen van het netwerk evenredig zijn verdeeld over alle actoren. Tot slot is er beschreven hoe het ANV en de veiligheidsregio's onder bepaalde voorwaarden al een voorschot kunnen nemen op de komende wetswijzigingen.



Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding	9
1.2 Probleemstelling	10
1.2.1 Doelstelling	10
1.2.2 Hoofdvraag	11
1.2.3 Deelvragen	11
1.3 Methodologische voorbeschouwing	11
1.4 Theoretische voorbeschouwing	12
1.5 Maatschappelijke relevantie	13
1.6 Wetenschappelijke relevantie	14
1.7 Begripsbepaling	14
1.8 Leeswijzer	15
Hoofdstuk 2 Beleidskader	16
2.1 Risicobeoordelingsstelsel	16
2.1.1 Nationale risicobeoordeling	17
2.1.2 Regionale risicobeoordeling	18
2.1.3 Bovenregionale risicobeoordeling	20
2.2 Evaluatie Wet veiligheidsregio's	21
2.2.1 Algemene conclusies en adviezen evaluatie Wvr	22
2.2.2 Conclusies en adviezen in relatie tot risicoanalyse evaluatie Wvr	22
2.3 Conclusie risicobeoordelingsstelsel	23
Hoofdstuk 3 Theoretisch kader	24
3.1 Samenwerken	24
3.1.1 Samenwerken in netwerken	24
3.2 Netwerken	25
3.2.1 Netwerken en complexe problemen	25
3.3 Succes- en faalfactoren totstandkoming netwerken	27
3.3.1 Externe prikkel en kosten	27
3.3.2 Startcondities	28
3.3.3 Conclusie factoren totstandkoming netwerken	29
3.4 Factoren samenwerken in netwerken	29
3.4.1 Conclusie factoren samenwerken in netwerken	31



3.5 Factoren kennisnetwerk	31
3.5.1 Kennisdeling	32
3.5.2 Inhoud van kennis	33
3.5.3 Conclusie factoren kennisnetwerk	33
3.6 Actor, game en netwerkanalyse	34
3.6.1 Actoranalyse	35
3.6.2 Netwerkanalyse	36
3.7 Conceptueel model	36
Hoofdstuk 4 methodologisch kader	38
4.1 Kwalitatief onderzoek	38
4.2 Casestudy	38
4.3 Dataverzameling	39
4.3.1 Interview	39
4.3.2 Observatie	40
4.3.3 Documentenanalyse	41
4.4 Operationalisatie	41
4.5 Betrouwbaarheid en validiteit	43
4.5.1 Betrouwbaarheid	43
4.5.2 Validiteit	44
Hoofdstuk 5 Resultaten & Analyse	45
5.1 Actor- en netwerkanalyse	45
5.1.1 Actoranalyse	45
5.1.2 Netwerkanalyse	50
5.2 Succes- en faalfactoren totstandkoming netwerk	52
5.2.1 Kosten	52
5.2.2 Externe prikkel	53
5.2.3 Urgentie	55
5.2.4 Relatie	56
5.2.5 Middelen en vaardigheden	57
5.2.6 Kennis	58
5.3 Succes- en faalfactoren samenwerken in netwerken	59
5.3.1 Cognitief	59
5.3.2 Sociaal	59



5.3.3 Institutioneel	60
5.3.4 Management	61
5.3.5 Extern	61
5.4 Resumé resultaten & analyse	62
Hoofdstuk 6 Conclusie en aanbeveling	64
6.1 Conclusie	64
6.2 Aanbeveling	67
6.2.1 Evaluatie Wet veiligheidsregio's	67
6.2.2 In afwachting van wet wetswijziging	69
6.3 Discussie	71
6.3.1 Theoretische reflectie	71
6.3.2 Methodische reflectie	72
Referenties	73
Bijlage 1: Bovenregionale risico's	76
Bijlage 2: waarnemingsschema actualisatie RRP	77
Bijlage 3: Interviewvragen	78
Bijlage 4: Respondenten	82



Afkortingenlijst

ANV	Analistennetwerk Nationale Veiligheid
DOCB	Directeurenoverleg Crisisbeheersing
DGPenV	Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's
GRA	Geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NVS	Nationaal Veiligheid Strategie
OVV	Onderzoeksraad Voor Veiligheid
RDVR	Raad van Directeuren Veiligheidsregio
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RRP	Regionaal Risicoprofiel
Wvr	Wet veiligheidsregio's

Hoofdstuk 1 Inleiding

De Nederlandse samenleving is continu onderhevig aan veiligheidsrisico's. Deze risico's manifesteren zich op verschillende niveaus in de samenleving. Zo zijn er veiligheidsrisico's die lokaal impact kunnen hebben op een gemeente. Wanneer de impact van een veiligheidsrisico groter wordt en meerdere gemeenten raakt kan het impact hebben op de gehele regio. Tot slot kan een veiligheidsrisico dermate groot worden dat het maatschappelijk ontwrichtend is en impact heeft op de gehele samenleving. Het stelsel van de beheersing van veiligheidsrisico's in Nederland is ook grofweg opgedeeld in drie niveaus: nationaal, regionaal en lokaal. De Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (NCTV) houdt zich bezig met de nationale veiligheid (NCTV, 2019a). Voor de beheersing van regionale rampen en crises (hierna risico's) is Nederland verdeeld in 25 verschillende veiligheidsregio's. Zij zijn verantwoordelijk voor de veiligheid van de inwoners en bezoekers van het desbetreffende gebied. Tot slot is de burgemeester aan zet voor de aanpak van de risico's die beperkt blijven tot zijn of haar gemeente (Rijksoverheid, n.d.).

Echter, steeds meer zaken zijn onderling met elkaar verbonden waardoor risico's, waar men in Nederland mee te maken krijgt, steeds moeilijker af te bakenen zijn. Zo beperkt een risico zich vaak niet tot een bepaald geografisch gebied (Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's, 2020, pp. 8-9). Wel is de veiligheidsregio vaak als eerste aan zet voor het beheersen van risico's die het geografisch afgebakend gebied overschrijden. In de afgelopen jaren hebben er verschillende incidenten in Nederland plaatsgevonden die niet aan één geografisch gebied gebonden waren. Zo was er op 24 juni 2019 een landelijke storing bij KPN. Hierdoor was drie uur lang de bereikbaarheid van het noodnummer 112 verstoord. Daarnaast waren er ook problemen met NL-alert waardoor de crisiscommunicatie rondom de bereikbaarheid van 112 werd verstoord (OVV, 2020). In datzelfde jaar vond op 19 maart een schietincident in Utrecht plaats. Tijdens dit incident zijn vier personen overleden en raakte een aantal personen gewond. Voor het ondervangen van dit incident waren verschillende actoren betrokken op zowel lokaal, regionaal als nationaal niveau (NCTV, 2019b, p. 7). Ook in datzelfde jaar woedde in de nacht van 1 op 2 januari een storm op de Noordzee. Daardoor kwamen er ongeveer 340 containers van de MSC Zoe in de zee terecht. Daaropvolgend spoelden er goederen aan op verschillende kustgebieden in Nederland, vanaf Texel en Ameland tot aan de Friese en Groningse kust (IFV, 2019a, p. 8). Dit zorgde ervoor dat de impact van dit incident niet meer aan één plaats gebonden was maar regio overstijgend werd.

Dit zijn slechts een aantal casussen die in de afgelopen jaren hebben laten zien dat risico's zich niet aan de regiogrenzen houdt. Daarmee is het dus van belang dat er niet enkel naar één afgebakend gebied wordt gekeken. Deze categorie risico's, waarbij de impact regio overstijgend is, worden ook bovenregionale risico's genoemd. De drie bovenstaande incidenten kunnen respectievelijk als verstoring vitale infrastructuur, gewelddadig extremisme en terrorisme en bedreiging gezondheid en milieu worden geclassificeerd. Daarnaast zijn er andere categorie risico's die een bovenregionale impact kunnen hebben zoals natuurrampen, cyberdreigingen en zware ongevallen (ANV, 2016, p. 195). Dit laat zien dat er een veelvoud aan risico's zijn die in potentie bovenregionaal van aard zijn en daarmee zich op regionaal en nationaal niveau kunnen manifesteren. Doordat deze risico's zowel een regionaal als nationaal karakter hebben zijn zowel nationale als regionale partners betrokken bij het beheersen van bovenregionale risico's. Bovenregionale risico's zijn niet eenduidig af te bakenen doordat ze in potentie zowel de 'regionale' als nationale veiligheid kunnen raken (IFV, 2017, p. 33).

1.1 Aanleiding

Mede naar aanleiding van soortgelijke incidenten als de 112 verstoring, schietincident in Utrecht en de MSC Zoe is er in de laatste jaren op verschillende plekken geconstateerd dat het huidige stelsel voor het ondervangen van veiligheidsrisico's in Nederland te gefragmenteerd is doordat de verantwoordelijkheid op verschillende niveaus is belegd en verbinding tussen regionaal en nationaal niveau ontbreekt (Algemene Rekenkamer, 2014; Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's, 2020; IFV, 2017; IFV, 2019b). Dit onderzoek richt zich op het beoordelen van risico's, een fase die plaatsvindt voordat er maatregelen worden genomen voor het ondervangen van een risico (de risicobeheersingsfase) en voordat een risico zich manifesteert en beheerst wordt (de crisisbeheersingsfase).

Voor de beheersing van de nationale veiligheidsrisico's is de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) verantwoordelijk voor het ontwikkelen van de Nationale Veiligheidsstrategie (NVS). Om deze strategie te kunnen opstellen dient er inzicht te zijn in de belangrijkste risico's op het gebied van nationale veiligheid in Nederland. De NCTV geeft daarom opdracht aan het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) om een Geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid (GRA) op te stellen (ANV, 2019, p. 8). Dit betreft het beoordelen van risico's die de nationale veiligheid kunnen raken. Naast de nationale veiligheidsrisico's zijn er ook risico's die regionaal van aard zijn en niet direct de nationale veiligheid raken (IFV, 2019b, p. 5). Voor de decentrale crisisbeheersing is Nederland opgedeeld in 25 veiligheidsregio's (Rijksoverheid, n.d.). In art. 15 van de Wet veiligheidsregio's (Wvvr) is vastgelegd dat elke Veiligheidsregio een beleidsplan opstelt waarmee zij inzichtelijk maken hoe zij omgaan met veiligheidsrisico's op regionaal niveau. Voorafgaand aan dit beleidsplan dient elke veiligheidsregio een risicoanalyse te maken van haar regio. Deze risicoanalyse, ook wel Regionaal Risicoprofiel (RRP), laat zien wat de belangrijkste risico's in de veiligheidsregio zijn (IFV, 2017, p. 5). Echter, er is niet altijd een duidelijk onderscheid tussen de regionale en nationale risico's. Zo kunnen risico's zowel op regionaal als nationaal niveau een impact hebben waardoor regio en Rijk betrokken zijn bij het ondervangen van het risico (IFV, 2017, p. 33). De risico's die op beide niveaus impact kunnen hebben worden door zowel de veiligheidsregio's als het ANV beoordeeld. De risicoanalyses van beide niveaus tonen in enige mate overeenkomsten voor de typen risico's die zijn geanalyseerd en de methode die is gehanteerd. Desondanks zijn het twee losstaande analyses waarbij weinig tot geen overeenstemming is tussen de Veiligheidsregio's en het ANV (IFV, 2017, pp. 31-32).

Samenwerking tussen het ANV en de veiligheidsregio's kan een meerwaarde bieden doordat het ANV expertise kan leveren voor het beoordelen van (bovenregionale) risico's van de veiligheidsregio's. Daarbij kunnen ook de veiligheidsregio's input leveren voor het beoordelen van risico's die de nationale veiligheid kunnen raken (IFV, 2017, pp. 34-38). Door het delen en het ontwikkelen van kennis tussen regionaal en nationaal niveau zouden risico's in de toekomst mogelijk beter kunnen worden beoordeeld waardoor er een bijdrage wordt geleverd aan de uiteindelijke risicobeheersing. Naast de constatering dat er winst behaald wordt bij het gezamenlijk beoordelen van bovenregionale risico's is op 4 december 2020 het eindrapport van de evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's aangeboden aan de minister van Justitie en Veiligheid. Uit deze evaluatie blijkt onder andere dat er ruimte is voor verbetering bij de samenwerking tussen de onderlinge veiligheidsregio's bij onder andere bovenregionale risico's. Dit betreft niet enkel het beoordelen van risico's aan de voorkant maar ook de uiteindelijk beheersing van risico's. De commissie adviseert om de Wet veiligheidsregio's te wijzigen in de Wet crisisbeheersing en brandweerzorg waarbij onder andere gezamenlijke risicoanalyse het uitgangspunt vormt voor het vormgeven van samenwerken bij crisisbeheersing (Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's, 2020, p. 9).

1.2 Probleemstelling

Het beoordelen van regionale en nationale risico's bestaat uit het inventariseren van mogelijke risico's die zich voor kunnen doen en het analyseren van deze scenario's op basis van verwachte waarschijnlijkheid en effect. Hierdoor ontstaat een cyclus waarin periodiek een overzicht wordt gegeven met daarin de belangrijkste regionale en nationale risico's (ANV, 2019; IFV, 2009). Deze cyclus is op zowel regionaal als nationaal niveau al meerdere keren doorlopen. Het beoordelen van regionale risico's door de veiligheidsregio's gebeurt niet in alle regio's op hetzelfde moment, maar deze cyclus is per veiligheidsregio verschillend. Daarnaast loopt de cyclus op nationaal niveau niet gelijk aan de cyclus op regionaal niveau. Tijdens het doorlopen van de cyclus wordt door de veiligheidsregio gekeken naar de regionale risico's die van toepassing zijn op de desbetreffende regio. Hierbij wordt dan ook vanuit een regionaal perspectief gekeken naar bovenregionale risico's. Vanuit het ANV wordt op nationaal niveau gekeken naar de risico's die van toepassing zijn op Nederland. Daarbij kijkt het ANV dus ook vanuit een nationaal perspectief naar de bovenregionale risico's. Dit betekent dat er in de huidige situatie in Nederland nu op verschillende plekken (de veiligheidsregio's en het ANV) wordt gekeken naar bovenregionale risico's (IFV, 2017, p. 40). In voorgaande onderzoeken van het IFV, de Algemene Rekenkamer en de evaluatie Wet veiligheidsregio's is met name ingegaan op de huidige situatie met betrekking tot de samenwerking tussen regio en Rijk en is geconstateerd dat verbetering wenselijk is. Echter, na het onderzoek van het IFV (2017) en de Algemene Rekenkamer (2014) is er tot op heden nog steeds nauwelijks een samenwerking tussen het ANV en de veiligheidsregio's. Daardoor ontstaat de vraag waarom er na meerdere keren constateren dat samenwerking ontbreekt er tot op heden nog steeds nauwelijks is samengewerkt. Dit onderzoek richt zich op deze vraag. Omdat de voorgaande onderzoeken geconstateerd hebben er nauwelijks is samengewerkt tussen de veiligheidsregio's en het ANV, is in dit onderzoek de samenhang met het lokale niveau niet nader onderzocht.

1.2.1 Doelstelling

Er is reeds vastgesteld dat de samenwerking¹ tussen de veiligheidsregio's en het ANV bij het doorlopen van de cyclus van het beoordelen van bovenregionale risico's onvoldoende is. Deze samenwerking zou een toegevoegde waarde kunnen leveren aan de algehele risicobeheersing (IFV, 2017, pp. 33-39). Daarbij is volgens de evaluatie Wet veiligheidsregio's een gezamenlijke risicoanalyse het uitgangspunt voor het vormgeven van samenwerken bij crisisbeheersing (Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's, 2020, p. 9). Omdat er in het verleden al meerdere keren is geconstateerd dat samenwerking tussen regionaal en nationaal ontbreekt, maar dat er tot op heden nog nauwelijks is samengewerkt, is in dit onderzoek ingegaan op de vraag waarom samenwerking nauwelijks plaatsvindt. Om mogelijk verklarende factoren te vinden is in dit onderzoek een netwerk perspectief als basis gebruikt. Zo kan de beoordeling en beheersing van bovenregionale risico's als een netwerk worden gezien omdat het is belegd bij meerdere autonome organisaties die uiteindelijk dezelfde doelstelling hebben: het beheersen van risico's in Nederland. Daarmee heeft dit onderzoek de volgende doelstelling:

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te bieden in welke factoren uit de netwerktheorie verklaren waarom er tot op heden nauwelijks tot geen samenwerking is geweest tussen de veiligheidsregio's en het Analistennetwerk Nationale Veiligheid bij het beoordelen van bovenregionale risico's, teneinde handvaten te bieden hoe het Analistennetwerk Nationale Veiligheid de samenwerking met de veiligheidsregio's kan opzetten.

¹ De definitie van samenwerken die gebruikt is in dit onderzoek is nader uitgewerkt in paragraaf 1.7.

1.2.2 Hoofd vraag

In dit onderzoek is gezocht naar een verklaring waarom het Analistennetwerk Nationale veiligheid en de veiligheidsregio's tot op heden nog nauwelijks hebben samengewerkt bij het opstellen van de regionale en nationale risicoanalyses. Dit resulteert in de volgende vraagstelling:

Welke factoren uit de netwerktheorie verklaren waarom er nauwelijks tot geen samenwerking is tussen het Analistennetwerk Nationale Veiligheid en de veiligheidsregio's bij het beoordelen van bovenregionale risico's?

1.2.3 Deelvragen

Om antwoord te geven op de hoofd vraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

Ten eerste is het stelsel voor de beoordeling van bovenregionale risico's onderzocht en weergegeven. Daarmee is inzichtelijk wat de sterke en zwakke punten van het stelsel zijn. Vervolgens is beschreven in hoeverre er al reeds is samengewerkt tussen het ANV en de veiligheidsregio's. Daarmee is bovendien geanalyseerd hoe de onderlinge verhoudingen zijn tussen de betrokken actoren. Dit resulteert in de volgende deelvraag:

1. *Hoe is het stelsel omtrent de beoordeling van bovenregionale risico's georganiseerd en in hoeverre is er samengewerkt tussen het ANV en de veiligheidsregio's?*

Als tweede is uiteengezet waarom een netwerkbenadering is gekozen in dit onderzoek en waarom netwerken in de praktijk worden opgericht. Hierbij is onderzocht hoe de huidige samenwerking tussen het ANV en de veiligheidsregio's met behulp van een actor- en netwerkanalyse (quick scan) kan worden beschreven. Vervolgens is inzicht gegeven in wat de succes- en faalfactoren voor het samenwerken in netwerken zijn en wat het effect is van deze factoren op de huidige mate van samenwerking. Daarmee is de volgende deelvraag opgesteld:

2. *Hoe is de huidige samenwerking tussen het ANV en de veiligheidsregio's vormgegeven volgens de actor- en netwerkanalyse en welke factoren worden vanuit de netwerkbenadering gegeven die het succes of falen van samenwerken in netwerken verklaren?*

Tot slot is onderzocht welke handvaten de theorie voorschrijft om een succesvolle samenwerking aan te gaan binnen een netwerk. Vanuit deze handvaten is onderzocht hoe dit in de praktijk zou kunnen aansluiten zodat het uiteindelijk leidt tot een samenwerking en daarmee een betere algehele crisisbeheersing. Daarbij is ook gekeken naar de huidige context en diens veranderingen zoals de evaluatie Wet veiligheidsregio's.

3. *Welke handvaten kunnen vanuit de netwerkbenadering worden gebruikt zodat er een duurzame samenwerking kan worden opgezet tussen het ANV en de veiligheidsregio's bij het beoordelen van bovenregionale risico's?*

1.3 Methodologische voorbeschuiving

Om uitspraak te kunnen doen over welke factoren van invloed zijn op de samenwerking tussen het ANV en de veiligheidsregio's is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. De dataverzameling hiervoor heeft plaatsgevonden door een meervoudige casestudy met behulp van interviews, observatie en een literatuurstudie. Er is gekozen voor een kwalitatieve benadering omdat er de diepte in moet worden gegaan om zo aanvullende kennis op te doen over de vraag waarom er nauwelijks is samengewerkt. Een kwalitatieve benadering kan helpen om zo goed mogelijk een uitspraak te doen over processen in de tijd.

Daarbij is kwalitatief onderzoek juist geschikt om uitspraken te doen over de samenhang tussen een groter geheel aan variabelen, wat past binnen de netwerkbenadering die in dit onderzoek is gebruikt. Dit zal helpen om een uitspraak te doen (Bleijenbergh, 2015, pp. 13-14). Dit onderzoek richt zich op de waaromvraag, dat betekent dat dit onderzoek diagnosegericht is (Bleijenbergh, 2015, p. 23).

Om de kwaliteit van de bevindingen in dit onderzoek zo hoog mogelijk te houden is gekozen voor een casestudy waarin betrokken actoren zijn geïnterviewd, sessies voor het actualiseren van de risicoanalyses zijn bijgewoond en documenten zijn geanalyseerd. Op deze manier zijn verschillende methoden van kwalitatieve dataverzameling gecombineerd, ook wel triangulatie. Hierdoor is het mogelijk om de bevindingen uit verschillende waarnemingen met elkaar te vergelijken, wat de kwaliteit van dit onderzoek kan vergroten (Bleijenbergh, 2015, pp. 43-44). Omdat het verschijnsel, het al dan niet samenwerken in netwerken, in meerdere situaties voorkomt is ervoor gekozen om een meervoudige casestudy te gebruiken. Door het gebruik van een meervoudige casestudy neemt de mogelijke bijdrage aan theorievorming toe (Bleijenbergh, 2015, p. 48). Daarbij betreft de samenwerking in dit onderzoek niet één samenwerking tussen twee actoren maar gaat het in dit onderzoek tussen het ANV en de 25 verschillende veiligheidsregio's. Daarmee is het inhoudelijk gezien ook relevant om te kijken naar meerdere veiligheidsregio's en niet te beperken tot één veiligheidsregio en één casestudy. Vanwege het tijdsframe waarin dit onderzoek plaatsvindt in combinatie met de kwalitatieve benadering zijn acht van de 25 veiligheidsregio's meegenomen in dit onderzoek. Echter, door de rijkheid aan informatie die voortkomt uit het gebruik van drie manieren van dataverzameling kan er op basis van een relatief klein aantal waarnemingseenheden een uitspraak worden gedaan over de vraag die centraal staat in het onderzoek (Bleijenbergh, 2015, p. 12).

1.4 Theoretische voorbeschouwing

Dit onderzoek richt zich op de samenwerking tussen het ANV en de veiligheidsregio's bij het beoordelen van bovenregionale risico's. Wanneer men samenwerkt rondom de beoordeling van bovenregionale risico's kan er beargumenteerd worden dat er sprake is van een netwerk. Zo komen er verschillende autonome actoren samen om een bepaald doel te bereiken. Volgens Klijn & Koppenjan (2004) kan een netwerk worden gedefinieerd als een stabiel patroon van relaties tussen afhankelijke actoren die gezamenlijk een probleem aanpakken waarin de gebundelde krachten worden onderhouden en veranderd door een spel (Klijn & Koppenjan, 2004, pp. 69-70). De meest passende theorie vanuit de literatuur voor deze casus betreft dan ook de theorie over netwerken. Zo biedt deze theorie inzicht in waarom een netwerk niet van de grond afkomt en waar samenwerking binnen netwerken stagneert. In het verleden is wel eens incidenteel informatie uitgewisseld tussen het ANV en de veiligheidsregio's maar is er tot op heden nog nauwelijks sprake van een samenwerking. Ook is er in het verleden een netwerk geweest tussen een aantal veiligheidsregio's voor de beoordeling van bovenregionale risico's. Dit netwerk is niet meer actief. Dit betekent dat het aan de voorkant van dit onderzoek niet inzichtelijk is in hoeverre het netwerk rondom bovenregionale risico's is gevormd. Daarmee is het relevant om te kijken naar de totstandkomingfase en de fase waarin daadwerkelijk wordt samengewerkt. Hier is ingegaan op de vraag in welke fase het netwerk stagneert.

Om dit te verklaren is het perspectief van Klijn & Koppenjan (2004) over het managen van onzekerheden in netwerken gebruikt. Deze benadering gaat over hoe een netwerk om kan gaan met het realiseren van haar doelstellingen in een complexe omgeving. Daarbij is beschreven onder welke omstandigheden een netwerk kan ontstaan en hoe het effectief kan zijn (Klijn & Koppenjan, 2004). Met behulp van deze omstandigheden zijn verklarende factoren geformuleerd die van invloed zijn op stagnatie van een netwerk.

Er is gekozen voor de benadering van Klijn & Koppenjan omdat zij specifiek ingaan op het managen van netwerken in de combinatie met het managen van de totstandkoming van netwerken. Omdat er nauwelijks tot geen samenwerking is tussen de veiligheidsregio's en het ANV is deze totstandkoming interessant voor dit onderzoek. Door middel van het gebruiken van deze netwerkbenadering is vanuit een holistisch perspectief gekeken naar het algehele netwerk. Dit betekent dat er niet enkel is gekeken naar de onderlinge relatie tussen het ANV en de veiligheidsregio's maar dat er breder is gekeken naar alle onderlinge relaties binnen het netwerk. De benadering van Klijn & Koppenjan is typerend omdat deze specifiek in gaat op de complexe omgeving en dat er naar een netwerk als geheel is gekeken. Deze complexe omgeving zou ook toegeschreven kunnen worden aan het netwerk van het beoordelen van bovenregionale risico's. Zo is het doel van de risicoanalyse alle risico's in kaart te brengen zodat men zich erop kan voorbereiden. Uit de theorie blijkt dat men aan de voorkant niet altijd alle risico's kan voorzien en juist kan inschatten (Aven, 2015). Dit betekent dat er soms informatie ontbreekt om alle risico's volledig en juist te kunnen inschatten. Daarnaast is het opstellen van een risicoanalyse over de risico's die de samenleving kunnen raken een niche onderwerp doordat er maar een paar actoren in Nederland verantwoordelijk zijn voor het opleveren van een dergelijke analyse. In het proces om te komen tot een risicoanalyse zijn daarentegen wel veel verschillende actoren betrokken, die vanuit hun eigen expertise invulling geven aan de analyse. Deze actoren zijn afkomstig uit verschillende organisaties waardoor zij allemaal vanuit hun eigen referentiekader bovenregionale risico's beoordelen. Zo zouden de verschillende visies kunnen leiden tot onenigheden tijdens het proces. Dit betekent dat met name het proces om te komen tot een risicoanalyse kan leiden tot complexiteit in het netwerk. Daarmee sluit de gekozen benadering van Klijn & Koppenjan over het managen van onzekerheden aan op het netwerk van bovenregionale risico's. Zij stellen dat onzekerheid over de inhoud kan ontstaan door het ontbreken van informatie of het verschil van visies op het inhoudelijke probleem. Tot slot is de literatuur rondom kennisnetwerken gebruikt om aanvullende verklarende factoren te vinden (Dawes et al., 2009; Easterby-Smith et al., 2008). Dit omdat het netwerk rondom het beoordelen van bovenregionale risico's gericht is op het delen en ontwikkelen van kennis.

1.5 Maatschappelijke relevantie

In het jaar 2020 is door COVID-19 duidelijk geworden wat de impact van grootschalige crises is op de maatschappij. Bovendien zijn risico's en crises vaak ingewikkeld en zijn deze vaak niet gebonden aan een regio of landsgrens. Zo zijn er veel verschillende actuele dreigingen: van cyberdreigingen en terrorisme tot aan de klimaattransitie (Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's, 2020, pp. 8-9). Hierdoor is nogmaals de urgentie voor het beheersen van risico's naar voren gekomen. Echter, al voor de coronacrisis is er door het IFV geconcludeerd dat de samenwerking tussen regio en Rijk beter kon (IFV, 2017, p. 40-42). Ook is er door de Algemene Rekenkamer in 2014 geconcludeerd dat er niet voldoende samenhang was tussen de regionale en nationale risicoanalyses (Algemene Rekenkamer, 2014, p. 19). Daarnaast is in de evaluatie Wet veiligheidsregio's van de commissie Muller genoemd dat de samenwerking tussen de veiligheidsregio's en de nationale crisisbeheersingsorganisatie in de voorbereiding nauwelijks voorkomt. Ook heeft de commissie gesteld dat er nauwelijks een koppeling is gemaakt tussen de regionale en nationale risicoanalyses (Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's, 2020, p. 41). Door te onderzoeken wat de oorzaak is van het nauwelijks samenwerken tussen het ANV en de veiligheidsregio's en wat de mogelijke vervolgstappen zouden kunnen zijn kan er een bijdrage worden geleverd aan de algehele risico en crisisbeheersing in Nederland. Daarbij is er door de evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's (2020, p. 9) geadviseerd om de wet veiligheidsregio's aan te passen, waar dit onderzoek mogelijk een bijdrage aan kan leveren voor de samenwerking tussen Rijk en regio bij het beoordelen van bovenregionale risico's. Alles omvattend maakt het voorgaande dat dit onderzoek maatschappelijk relevant is.

1.6 Wetenschappelijke relevantie

Met dit onderzoek is beoogd om een bijdrage te leveren aan de huidige kennis omtrent het samenwerken binnen netwerken. Meer specifiek is er gekeken naar welke factoren kunnen verklaren waarom men geen samenwerking aangaat terwijl de actoren wel aan hetzelfde probleem werken. Deze factoren zijn benaderd vanuit een holistisch netwerkperspectief. In de literatuur rondom netwerken proberen onderzoekers vaak te achterhalen welke factoren bepalend zijn voor de effectiviteit van een netwerk. Voor deze factoren is empirisch onderzoek schaars (van Delden, 2009, p. 33). Daarbij is er volgens Provan, Fish en Sydow in de literatuur wel veel onderzoek gedaan naar netwerken maar is dit veelal vanuit een organisatorisch standpunt en is er te weinig gekeken naar het gehele netwerk vanuit een holistisch perspectief. De focus in de literatuur ligt met name op de invloed van individuele actoren in een netwerk maar deze invloed lijkt beperkt. Zo zou er meer gekeken moeten worden naar het collectief binnen een netwerk en het uiteindelijke doel (Provan et al., 2007). Door het niet enkel kijken naar één specifieke veiligheidsregio en diens samenwerking met het Rijk maar juist door het analyseren vanuit meerdere veiligheidsregio's en het perspectief van het Rijk is een bijdrage geleverd aan de theorievorming van netwerken als geheel. Daarmee is dit onderzoek wetenschappelijk relevant.

1.7 Begripsbepaling

In dit onderdeel zijn begrippen uit de hoofd- en deelvragen nader uitgewerkt.

Samenwerken

Het begrip samenwerken is als volgt gedefinieerd: *“samenwerken is een proces waarin er een wisselwerking is door formele en informele onderhandelingen tussen autonome actoren, die samen regels en structuren opstellen voor het beheren van hun relatie en voor de manier waarop zij handelen om het gezamenlijke probleem aan te pakken in een proces waarin gezamenlijke waarde worden gedeeld en waar een wisselwerking is van wederzijdse toegevoegde waarde* (Thomson, Perry, & Miller, 2007).” In dit onderzoek is ingegaan op de samenwerking tussen de veiligheidsregio's en het ANV bij het opstellen van de risicoanalyse op regionaal en nationaal niveau. Het gaat hierbij om de samenwerking tijdens het gehele proces van het opstellen van de risicoanalyse, zowel inhoudelijk als procesmatig.

Risico en risicobeoordeling

Er is niet één specifieke definitie van risico die in alle beleidsvelden wordt gehanteerd (ANV, 2016, p. 27). Ook binnen het beleidsveld van veiligheid is de definitie van risico onderhevig aan discussie en is er niet één definitie die door alle organisaties wordt gehanteerd. Om aan te sluiten bij het specifieke veld rondom de beoordeling van bovenregionale risico's is aangesloten bij de definitie zoals die beschreven is in het Nationale Veiligheidsprofiel 2016. Hierin is de volgende definitie beschreven: *“het samenspel van impact (het totaal van de gevolgen) en waarschijnlijkheid (de verwachting over het optreden van een ramp of crisis of de ontwikkeling van een dreiging)* (ANV, 2016, p. 27).” Voor de definitie van risicobeoordeling is deels aangesloten op de definitie van het IFV (2019b, p. 49) die deze heeft opgesteld in haar onderzoek naar bovenregionale crisistypen. Daarin wordt gesteld dat het beoordelen van risico's ingaat op alles wat men gestructureerd onderneemt om zicht te krijgen op de niet acute risico's. In de scope van dit onderzoek wordt met risicobeoordeling bedoeld op de nationale risicoanalyse en de RRP'en. Risicobeoordeling is in sommige bronnen geformuleerd als risicoanalyse en is derhalve zo opgenomen in dit onderzoek. Beide formuleringen staan in dit onderzoek gelijk aan de definitie van risicobeoordeling zoals beschreven in dit onderdeel.

Bovenregionale risico's

In het onderzoek van het IFV (2019) is uiteengezet wat wordt verstaan onder bovenregionale risico's. Deze risico's hangen min of meer tussen regionaal en nationaal in en kunnen casusafhankelijk verschillen. Zo zou een natuurramp door de aard regionaal kunnen blijven maar in een andere situatie kan deze wel degelijk bovenregionaal invloed hebben. Dat betekent dat zowel nationale partijen als regionale partijen deze risico's beoordelen. Er is geen concrete lijn te tekenen tussen regionale en nationale risico's maar het is duidelijk dat bovenregionale risico's niet alle risico's betreffen. Zo hebben geopolitieke dreigingen (bijv. instabiliteit rondom Europa) niet direct invloed op de werkingssfeer van een veiligheidsregio. Aan de andere kant heeft een brand in de gebouwde omgeving niet direct invloed op de nationale veiligheid (IFV, 2019b, p. 4). In dit onderzoek is aangesloten bij de volgende definitie die het IFV (2017) heeft opgesteld: *"bovenregionale risico's zijn risico's die in de aanpak vragen om een gezamenlijke analyse, gezamenlijke voorbereiding en gecoördineerde inzet van rijksoverheid, meerdere veiligheidsregio's en partners"* (IFV, 2017, p. 36).



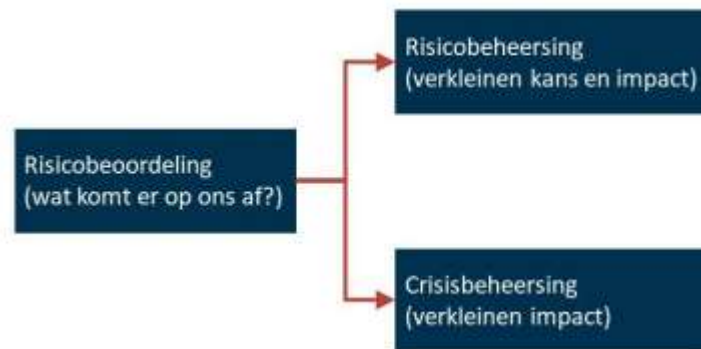
Figuur 1: Bovenregionale risico's (ANV, 2016, p. 195)

1.8 Leeswijzer

In hoofdstuk twee van dit onderzoek is het beleidskader uiteengezet. Hierin is te zien wat de positie van is van de regionale en nationale risicoanalyses ten opzichte van de algehele crisisbeheersing in Nederland. In hoofdstuk drie, het theoretisch kader, is beschreven welke netwerktheorieën voor dit onderzoek ten grondslag liggen. In hoofdstuk vier is het methodologisch kader beschreven. Hierin is ingegaan op welke onderzoekstrategie is gehanteerd en waarom deze keuze is gemaakt. Daarmee is ook ingegaan op de daaruit volgende validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek. In hoofdstuk vijf zijn de resultaten van dit onderzoek gepresenteerd en is de analyse beschreven. In hoofdstuk zes de conclusies en de daaropvolgende aanbevelingen weergegeven. In bijlage één staan de bovenregionale risico's uiteengezet. In bijlage twee staat het in dit onderzoek gebruikte waarnemingsschema. Bijlage drie geeft de gestelde interviewvragen weer. Tot slot staan in bijlage vier de respondenten die zijn geïnterviewd in dit onderzoek.

Hoofdstuk 2 Beleidskader

In dit hoofdstuk is het stelsel van bovenregionale risicobeoordeling binnen het algehele veiligheidsbestel van Nederland weergegeven. Het ondervangen van veiligheidsrisico's bestaat uit grofweg drie fases: de risicobeoordelingsfase, de risicobeheersingsfase en de crisisbeheersingsfase. Allereerst worden risico's beoordeeld in de risicobeoordelingsfase waardoor het inzichtelijk is welke risico's kunnen optreden en wat de impact en waarschijnlijkheid hiervan is. Wanneer het bekend is welke risico's kunnen optreden volgt de risicobeheersingsfase, in deze fase wordt afgewogen of en welke maatregelen worden genomen voor het verkleinen van de kans en impact van het risico. Vervolgens bestaat de kans dat het risico optreedt. In de laatste fase, de crisisbeheersingsfase, wordt dan ook het risico beheerst tijdens dat een incident zich voordoet. Crisisbeheersing bestaat dan ook uit het verkleinen van de impact (IFV, 2019b, p. 7). In dit hoofdstuk is beschreven hoe het stelsel rondom bovenregionale risicobeoordeling is georganiseerd. Dit gaat daarmee in op de eerste fase van het ondervangen van veiligheidsrisico's. Wel zijn de risico- en crisisbeheersingsfases deels meegenomen als context omdat de drie fases in relatie staan tot elkaar. Zo is het uiteindelijk doel van het beoordelen van risico's om voorbereid te zijn op de risico's die zich voor kunnen doen, zie figuur 2 (IFV, 2017, pp. 4-5).



Figuur 2: Positie Risicobeoordeling (IFV, 2019b, p. 7)

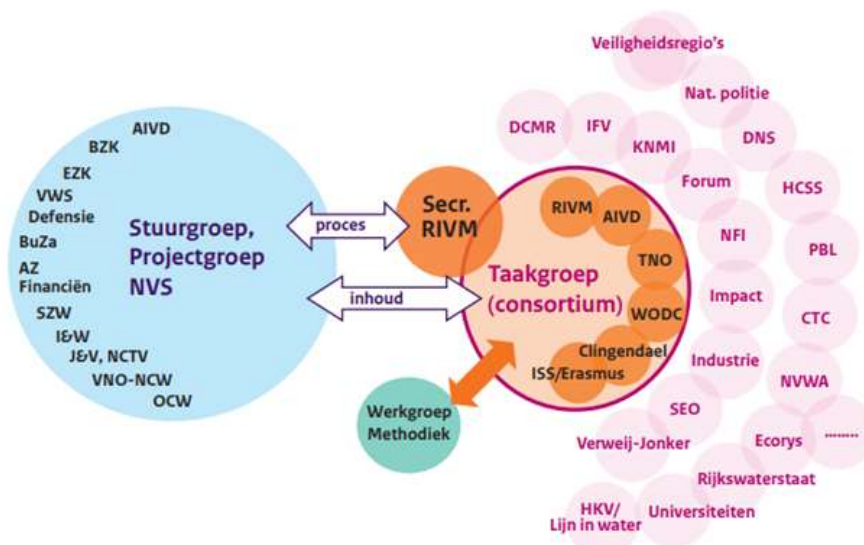
2.1 Risicobeoordelingsstelsel

In Nederland is de Minister van Justitie en Veiligheid (JenV) de coördinerende minister voor crisisbeheersing. De minister is op basis van het Instellingsbesluit Ministeriele Commissie Crisisbeheersing verantwoordelijk voor het inrichten, de werking, de integrale aanpak en de samenhang van het crisisbeheersingsstelsel (NCTV, 2016). De crisisbeheersing op nationaal niveau bestaat uit de besluitvorming en het coördineren van maatregelen die de rijksoverheid neemt waarbij de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn. Incidenten die plaatsvinden op lokaal of regionaal niveau worden meestal op het desbetreffende niveau ondervangen (NCTV, n.d.). Om inzicht te krijgen in de risico's die impact hebben op nationaal en regionaal niveau worden risicoanalyses uitgevoerd. Op nationaal niveau wordt door het ANV risico's beoordeeld die de nationale veiligheid raken. Op regionaal niveau worden door de 25 veiligheidsregio's risico's beoordeeld die de desbetreffende veiligheidsregio kunnen raken. Allereerst is in dit hoofdstuk de nationale risicobeoordeling uitgewerkt, vervolgens is ingegaan op de regionale risicobeoordeling en tot slot is beschreven wat de onderlinge relatie is.

2.1.1 Nationale risicobeoordeling

De minister van JenV heeft, in samenwerking met andere ministeries, de regie voor het versterken van de nationale veiligheid in Nederland. Deze verantwoordelijkheid wordt ingevuld door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), onderdeel van het ministerie van JenV (NCTV, n.d.). De NCTV stelt periodiek een Nationale Veiligheid Strategie (NVS) op namens het Directeurenoverleg Crisisbeheersing (voorheen Stuurgroep Nationale Veiligheid). Het directeurenoverleg is samengesteld uit vertegenwoordigers vanuit onder andere de ministeries, het Kabinet, de AIVD en de NCTV (ANV, 2019, p. 47). Recent is ook een vertegenwoordiging vanuit de Raad van Directeuren Veiligheidsregio's (RDVR) toegevoegd (IFV, 2019b, p. 15). In de NVS staat beschreven welke nationale veiligheidsbelangen beschermd moeten worden (zie tabel 1), hoe de risico's zich manifesteren en op welke wijze deze risico's worden ondervangen. Om inzicht te krijgen in de risico's voor de nationale veiligheid maakt het ANV, in opdracht van de NCTV, periodiek een risicoanalyse die input vormt voor de NVS (NCTV, 2019a, pp. 11-12). Een aantal voorbeeldrisico's uit de risicoanalyse van het ANV zijn de verstoring van vitale processen, ongewenste buitenlandse inmenging en beïnvloeding of digitale sabotage door een buitenlandse hackersgroep (ANV, 2019, p. 45).

Het ANV maakt sinds 2011 de analyses voor nationale veiligheid en is een kennisnetwerk dat bestaat uit een vaste kern van zes organisaties en waarvan het secretariaat is gehuisvest bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)². Het ANV bestaat uit het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuur-wetenschappelijk onderzoek (TNO), Clingendael en het Instituut of Social Studies (ISS). Naast de kernorganisaties wordt het netwerk indien nodig met specifieke expertise aangevuld door andere organisaties aan de rand van het netwerk. In figuur drie is te zien dat de aanvullende experts onder andere bestaan uit de nationale politie, het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) en Rijkswaterstaat (RIVM, n.d.; ANV, 2019, pp. 47-48).



Figuur 3: Het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV, 2019, p. 48)

² De taakgroep wordt mogelijk uitgebreid ten tijde van het onderzoek (Q2-Q3 2021)

In de NVS (2019) staat beschreven dat de NVS cyclus en daarmee het beoordelen van de risico's van nationale veiligheid elke drie jaar wordt doorlopen. De risicoanalyse van het ANV, de Geïntegreerde Risicoanalyse (GRA), biedt inzicht in de risico's die mogelijk een ontwrichtend effect hebben op de samenleving. Het ontwrichtend effect wordt beoordeeld door middel van de gevolgen van een risico op de zes nationale veiligheidsbelangen, beschreven in tabel 1. Wanneer een risico één of meerdere nationale veiligheidsbelangen ernstig aantast is er sprake van een mogelijk ontwrichtend effect (ANV, 2019, pp. 7-11). Het bepalen of een risico maatschappelijk ontwrichtend is gebeurd met behulp van de inzichten van experts. Dit betekent dat de waarschijnlijkheid en gevolgen van een risico met behulp van experts wordt ingeschat. De risico's die de nationale veiligheidsbelangen kunnen raken zijn geclusterd in thema's. Een thema als gewelddadig extremisme en terrorisme kan invloed hebben op meerdere veiligheidsbelangen. Door een terroristische aanslag kan een groot aantal slachtoffers vallen waardoor het impact heeft op de fysieke veiligheid. Daarnaast kan het ook impact hebben op de internationale rechtsorde en de sociale en politieke stabiliteit (ANV, 2019, pp. 24-41). Dit betekent dat gewelddadig extremisme en terrorisme mogelijk maatschappelijk ontwrichtend kan zijn en dat het daarmee een impact kan hebben op de nationale veiligheid. De methodiek die door het ANV is gehanteerd is opgesteld in samenwerking met de methodiek werkgroep en staat gepubliceerd op de website van het RIVM (RIVM, 2019).

Tabel 1: Nationale risicobeoordeling: impactcriteria en thema's (ANV, 2019, pp. 7-12)

Nationale veiligheidsbelangen	Thema
Territoriale veiligheid	Bedreiging voor gezondheid en milieu
Fysieke veiligheid	Natuurrampen
Economische veiligheid	Verstoring vitale infrastructuur
Ecologische veiligheid	Zware ongevallen
Sociale en politieke stabiliteit	Cyberdreigingen
Internationale rechtsorde	Ondermijning democratische rechtstaat
	Gewelddadig extremisme en terrorisme
	Financieel- economische bedreigingen
	Bedreigingen internationale vrede en veiligheid

2.1.2 Regionale risicobeoordeling

Zoals reeds beschreven is de minister van JenV verantwoordelijk voor het inrichten en de werking van het crisisbeheersingsstelsel. In Nederland is het stelsel, naast het nationale niveau, onderverdeeld in 25 verschillende veiligheidsregio's die verantwoordelijk zijn voor de decentrale crisisbeheersing en brandweerbewaking. De Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's (DGPenV), onderdeel van het ministerie van JenV, geeft invulling aan de decentrale crisisbeheersing en brandweerbewaking en de algemene aanpak van de nationale crisisbeheersing. Dit doen zij door wet- en regelgeving, adviseren, faciliteren en beleidsvorming. De minister van JenV is niet direct verantwoordelijk voor het functioneren van de veiligheidsregio's zelf, zij zijn immers een verlengde van het lokale bestuur waardoor de gemeenten de eigenaren en opdrachtgevers zijn (Rijksoverheid, n.d.). Zo heeft de burgemeester volgens artikel 5 van de Wvr het opperbevel bij rampen of vrees voor het ontstaan van rampen in zijn of haar gemeente. Dit betekent dat de burgemeester lokaal het gezag heeft voor de crisisbeheersing. Echter, artikel 39 van de Wvr beschrijft dat wanneer een ramp of crisis invloed heeft op meerdere gemeenten de voorzitter van de veiligheidsregio aan zet is. De veiligheidsregio heeft volgens artikel 10 van de Wvr onder andere de volgende taken en bevoegdheden:

- “a. het inventariseren van risico’s van branden, rampen en crises;*
- b. het adviseren van het bevoegd gezag over risico’s van branden, rampen en crises in de bij of krachtens de wet aangewezen gevallen alsmede in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald;*
- c. het adviseren van het college van burgemeester en wethouders over de taak, bedoeld in artikel 3, eerste lid;*
- d. het voorbereiden op de bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing.”*

In artikel 14 van de Wvr staat beschreven dat de veiligheidsregio ten minste elke vier jaar een beleidsplan dient op te stellen. In dit beleidsplan staat onder andere de beoogde prestaties van de veiligheidsregio, de politie en de gemeenten op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing en een oefenbeleidsplan beschreven. Het bestuur van de veiligheidsregio stemt het beleidsplan af met de beleidsplannen van de aangrenzende veiligheidsregio’s, de betrokken waterschappen en de regionale eenheid van de politie. Dit beleidsplan dient volgens artikel 15 van de Wvr mede gebaseerd te zijn op een door het bestuur van de veiligheidsregio vastgesteld risicoprofiel. In dit risicoprofiel is vastgelegd welke risicovolle situaties binnen de veiligheidsregio zouden kunnen leiden tot een brand, ramp of crisis, een overzicht van welke soorten branden, rampen of crises zich kunnen voordoen in de regio en een analyse waarin deze branden, rampen en crises worden ingeschat en gewogen. Het risicoprofiel wordt vastgesteld na overleg met de gemeenteraden van de gemeenten in de veiligheidsregio. Daarnaast dient de veiligheidsregio een afgevaardigde van de politie, de hoofdofficier van justitie, de betrokken waterschappen en door andere ministers aangewezen functionarissen te betrekken bij de vaststelling van het risicoprofiel. Tot slot dient het bestuur van de veiligheidsregio ten minste één keer per jaar de betrokken partijen uit te nodigen voor een gezamenlijk overleg over de risico’s in de regio (Artikel 15, Wvr).

Voor het opstellen van een risicoprofiel is in 2009 een handreiking regionaal risicoprofiel opgesteld. Deze handreiking biedt een uniforme methodiek om het RRP vast te stellen. Deze uniforme werkwijze helpt om de risicoprofielen tussen regio’s vergelijkbaar te maken. Daarbij is het, volgens de handreiking, belangrijk voor de rijksoverheid om een uniforme aanpak te hebben om regie te kunnen voeren op het beheersen van de nationale veiligheid. De methodiek is daarmee ook aangesloten op de destijds geldende methodiek van de nationale risicoanalyse. Zo kan er een verband worden gelegd tussen de regionale en nationale risicoprofielen. De handreiking RRP onderscheidt zes vitale belangen en zeven verschillende thema’s, zie tabel 2 (IFV, 2009). Het gebruiken van de handreiking RRP door de veiligheidsregio’s is niet wettelijk vastgelegd. De handreiking is daarbij sinds 2009 niet meer geüpdatet. Daarentegen is de nationale methodiek in de laatste jaren wel aangepast (IFV, 2017; ANV, 2019). Deze handreiking is in het beheer van het IFV. Het IFV heeft vanuit de Wet veiligheidsregio’s verschillende taken gekregen voor het ondersteunen van de veiligheidsregio’s. Zo ondersteunen zij de ambtelijke en bestuurlijke top, ondersteunen ze bij projectmanagement en adviseren ze de veiligheidsregio’s. Ook is het IFV betrokken bij kennisontwikkeling en de borging hiervan voor de veiligheidsregio’s. Het IFV is een ZBO en valt onder JenV (IFV, n.d.).

Tabel 2: Regionale risicobeoordeling: vitale belangen en maatschappelijke thema's (IFV, 2009, pp. 17-21)

Vitaal belang	Maatschappelijk thema
Territoriale veiligheid	Natuurlijke omgeving
Fysieke veiligheid	Gebouwde omgeving
Economische veiligheid	Technologische omgeving
Ecologische veiligheid	Vitaal infrastructuur en voorzieningen
Sociale en politieke stabiliteit	Verkeer en vervoer
Veiligheid van cultureel erfgoed	Gezondheid
	Sociaal-maatschappelijke omgeving

2.1.3 Bovenregionale risicobeoordeling

De risico's die worden geïnventariseerd op regionaal en nationaal niveau beperken zich niet tot enkel het desbetreffende niveau waar ze geïnventariseerd worden. In figuur 4 is te zien dat een deel van de thema's uit de GRA en de RRP'en tussen het regionale en nationale niveau is gepositioneerd. Onderwerpen als cybercrime, uitval van vitale infrastructuur, pandemie of natuurrampen zijn risico's die al snel de regiogrenzen zullen overschrijden waardoor de aanpak van deze risico's een bovenregionale of landelijk aanpak vragen (IFV, 2017, pp. 33-38). In figuur 4 is te zien welke thema's een bovenregionale aard kunnen hebben. Een nadere uitwerking van de bovenregionale risico's staat weergegeven bijlage één. Hierbij is door het IFV (2017) een kanttekening geplaatst. Zo kan een risico als een terroristische aanslag zich op meerdere manieren manifesteren. Een aanslag kan een kleine impact hebben waardoor het enkel regionaal van aard blijft. Anderzijds kan het risico door de omvang, de plek waar het gebeurt of maatschappelijke onrust dat ontstaat resulteren in dat het impact heeft op de nationale veiligheid. Dit betekent dat er niet altijd concreet een onderscheid gemaakt kan worden tussen nationale en regionale risico's (IFV, 2017, p. 36).



Figuur 4 Bovenregionale risico's (ANV, 2016, p. 195)

De bovenregionale risico's worden op basis van artikel 15 van de Wvr beoordeeld door de 25 veiligheidsregio's. Daarnaast worden deze risico's voor nationale veiligheid ook beoordeeld door het ANV, in opdracht van de NCTV (ANV, 2019). Buiten dat enkel de veiligheidsregio's en het ANV betrokken zijn bij het beoordelen van bovenregionale risico's zijn er ook andere organisaties betrokken³. Deze organisaties

³ Deze organisaties stellen afzonderlijk ook risicoanalyses op maar dit valt buiten de scope van dit onderzoek.

bestaan onder andere uit Rijkswaterstaat (RWS), het Openbaar Ministerie (OM), de politie en bedrijven uit de vitale infrastructuur. De gebieden waarin zij opereren wijken af van de structuur van de veiligheidsregio's (IFV, 2017, p. 4). Zo bestaat RWS uit 16 regio's (IFV, 2018) en de politie uit 10 regionale regio's (Politie, n.d.). Naast dat een veiligheidsregio samenwerkt met deze externe organisaties dienen zij volgens de Wvr samen te werken met buurregio's bij het opstellen van een RRP. Volgens het IFV (2017) worden buurregio's onvoldoende betrokken voor een gezamenlijke risicoanalyse. Hierdoor verliest niet alleen de risicoanalyse kwaliteit maar door het ontbreken van een gezamenlijk perspectief is er ook een negatieve impact op de risicocommunicatie en leiding en coördinatie tijdens een crisis. Bovendien nodigt de handreiking RRP niet uit tot het betrekken van veel externe partners. Zo blijkt uit het onderzoek van het IFV ook dat de handreiking RRP steeds minder past bij de huidige risico's en dat scenario's zijn verouderd. Hierdoor wijken de regio's steeds meer af van de handreiking waardoor het oorspronkelijke doel, uniformiteit, niet meer behaald wordt. Daarnaast blijkt dat het opstellen van een RRP vaak projectmatig is waardoor er steeds andere personen werken aan het RRP. Alhoewel de veiligheidsregio's wettelijk verplicht zijn om vierjaarlijks een nieuw RRP op te stellen lopen de verschillende veiligheidsregio's een verschillende cyclus door, dus stellen de veiligheidsregio's niet tegelijk een nieuw RRP op (IFV, 2017, pp. 24-28).

Naast dat er geconstateerd is dat er onvoldoende wordt samengewerkt tussen de regio's bij bovenregionale risico's is er ook een discrepantie tussen het Rijk en de regio's. Er is wettelijk vastgelegd dat de regio buurregio's moet informeren bij het regionale beleidsplan maar dit is niet geval voor het informeren van het Rijk. Aan de andere kant zijn er geen wettelijke eisen voor het opstellen van de nationale risicoanalyse. Volgens het IFV (2017) kan het creëren van een gezamenlijk beeld belangrijk zijn omdat bij bovenregionale risico's een beroep zal worden gedaan op zowel de veiligheidsregio's als het Rijk. Bij bovenregionale risico's kan een veiligheidsregio ondersteund worden door het Rijk. Andersom kan een veiligheidsregio door het Rijk om ondersteuning worden gevraagd (IFV, 2017, p. 4). Volgens de Algemene Rekenkamer (2014) worden de regionale risicobeoordelingen niet betrokken in de nationale risicobeoordelingen. Daarnaast maakt de inrichting van het stelsel met 25 veiligheidsregio's het moeilijk om landelijk samen te werken waardoor ook uitwisseling van informatie en kennis moeilijk van de grond komt (Algemene Rekenkamer, 2014, p. 6). Het niet betrekken van de regionale in de nationale risicobeoordeling en de moeilijkheid tot het samenwerken tussen de onderlinge veiligheidsregio's en het Rijk is iets wat ook in de rapporten van het IFV (2017; 2019b) en door de evaluatie Wvr (2020) is bevestigd. Naast dat de samenwerking bij de beoordeling van bovenregionale risico's onvoldoende is, is er in verschillende evaluaties van rampen en crises geconstateerd dat de structuur van nationale veiligheid en crisisbeheersing complex is. Zo blijkt uit deze evaluaties dat samenwerking, afstemming en coördinatie niet goed verloopt vanwege deze complexe structuur. Dit gaat met name op wanneer risico's een veiligheidsregio overstijgen (Muller, 2012, p. 84). De volgende paragraaf gaat hier verder op in.

2.2 Evaluatie Wet veiligheidsregio's

Naast de onderzoeken van het IFV (2017) en de Algemene Rekenkamer (2014) over de beoordeling van bovenregionale risico's is er recent een evaluatieonderzoek gedaan naar de Wvr. In 2018 werd door de minister van JenV aangekondigd dat de Wvr geëvalueerd gaat worden. Hiervoor is op 5 juli 2019 een evaluatiecommissie ingesteld. Zij hebben als taak om inzicht te bieden in wat in de Wvr goed werkt, wat beter kan en welke problemen zich voor kunnen doen bij mogelijk oplossingen. Hiermee is door de commissie onderzocht wat de doeltreffendheid en de effecten van de Wvr in de praktijk zijn. Daarnaast is er gekeken of de huidige wet bruikbaar is voor de actuele en toekomstige dreigingen en (maatschappelijke) ontwikkelingen (Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's, 2020, p. 19).

2.2.1 Algemene conclusies en adviezen evaluatie Wvr

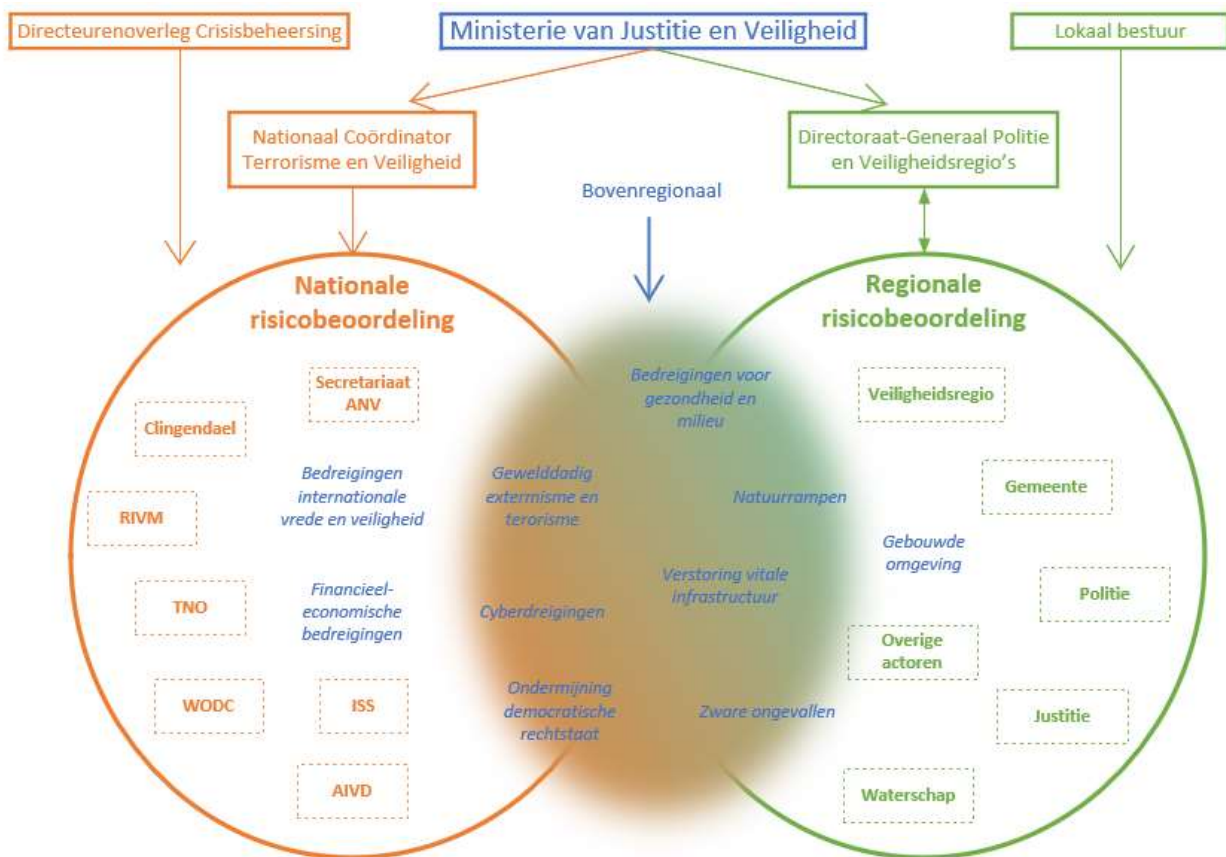
In de evaluatie Wvr (2020) zijn een aantal conclusies en adviezen geformuleerd. In deze paragraaf zijn de meest relevante aspecten uit de evaluatie voor dit onderzoek toegelicht. Uit de evaluatie Wvr blijkt dat de Wvr in de afgelopen jaren heeft bijgedragen aan de professionalisering van brandweezorg en crisisbeheersing. Het huidige stelsel volstaat voor incidenten met een lokaal of regionaal effect, zo functioneren veiligheidsregio's goed wanneer een risico binnen de eigen regiogrenzen plaatsvindt. Wel is daarentegen geconstateerd dat de Wvr te vrijblijvend en complex is bij sommige taken en verantwoordelijkheden. Hierdoor ontstaat een vrijblijvendheid in samenwerking waardoor sommige zaken niet gezamenlijk worden opgepakt. De samenwerking tussen veiligheidsregio's of tussen het Rijk en de regio's wordt nauwelijks gestimuleerd door de Wvr. Zo ontbreekt de verbinding tussen crisisbeheersing op het centrale en decentrale niveau. Ook is geconstateerd dat er nauwelijks een evaluatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie is. De commissie Wvr adviseert om de Wvr te wijzigen in de Wet crisisbeheersing en brandweezorg. Hierbij wordt onder andere de brandweezorg en crisisbeheersing vooropgezet, in plaats van de organisatie van de veiligheidsregio. Zo adviseert de commissie ook dat de crisisbeheersing vanuit een netwerksamenwerking moet worden vormgegeven, waarbij de algemene besturen van de veiligheidsregio's en de minister JenV de netwerken faciliteren. Daarbij is geadviseerd om de inrichtings- en organisatiebepalingen uit de Wvr tot een minimum te beperken. Daarnaast is ook gesteld dat de nationale crisisbeheersingsorganisatie onderdeel moet worden van de nieuwe Wet crisisbeheersing en brandweezorg. Zo wordt de verbinding met de nationale crisisbeheersingsorganisatie nadrukkelijker geborgd (Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's, 2020, pp. 8-10).

2.2.2 Conclusies en adviezen in relatie tot risicoanalyse evaluatie Wvr

Bij de evaluatie Wvr (2020) zijn verschillende conclusies en adviezen geformuleerd met betrekking tot specifiek de risicoanalyse. Zo is er gesteld dat de Wvr zich met name richt op de voorbereiding en respons en nauwelijks op de risicoanalyse als fundament voor de algehele crisisbeheersing. Terwijl risicoanalyse volgens de evaluatie de kern vormt van crisisbeheersing. De analyse bepaalt de prioritering van de risico's en daarmee vormt het input voor de planvorming. De evaluatiecommissie adviseert op basis van de conclusies om de algemene besturen van de veiligheidsregio's in de nieuwe Wet crisisbeheersing en brandweezorg collectief verantwoordelijk te maken voor de risicoanalyse van regio-overstijgende branden en ongevallen. Daarmee zijn de 25 veiligheidsregio's gezamenlijk verantwoordelijk voor het inventariseren van de risico's, het veiligheidsberaad heeft hierbij in de gewenste situatie een coördinerende en regisserende rol. Daarbij adviseert de commissie om de organisatie van crisisbeheersing aan te passen aan de aard en schaal van het risico. Zo volstaat een lokale aanpak tussen gemeenten of van één veiligheidsregio bij bepaalde risico's maar moet de veiligheidsregio voor andere risico's samenwerken met crisispartners en het Rijk. Daarmee is de bestuurlijke indeling of regiogrens niet meer leidend in het vormgeven van een risicoanalyse. Ook adviseert de commissie dat veiligheidsregio's verantwoordelijk worden voor het vormen van netwerken met crisispartners, dit mede omdat samenwerking bij crisisbeheersing in de toekomst belangrijker wordt door groeiende complexiteit van crises en toename van cascade effecten. Het vormen van deze netwerken doet de veiligheidsregio op basis van risicoanalyses. Deze risicoanalyse wordt in de gewenste situatie volgens de commissie een dynamisch product en hoeft daarmee niet meer elke vier jaar worden opgesteld (RRP is vierjaarlijks). Daarbij is het essentieel dat de risicoanalyse bovenregionaal en nationaal geïntegreerd is (Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's, 2020, pp. 39-128).

2.3 Conclusie risicobeoordelingsstelsel

In dit hoofdstuk is het risicobeoordelingsstelsel op nationaal en regionaal niveau beschreven. Voor het beheersen van de nationale veiligheid wordt door de NCTV een NVS opgesteld. Om inzicht te krijgen in de risico's die de nationale veiligheid kunnen raken wordt door het ANV, in opdracht van de NCTV, periodiek een risicoanalyse opgesteld. Op het regionale niveau is wettelijk vastgelegd dat elke veiligheidsregio vierjaarlijks een RRP opstelt. In het RRP worden de risico's beschreven die zich kunnen voordoen in de desbetreffende veiligheidsregio en wordt vastgesteld na overleg met de gemeenteraden van de gemeenten in de veiligheidsregio. Zo bestaat het risicobeoordelingsstelsel (binnen de scope van dit onderzoek) uit twee niveaus: nationaal en regionaal. Het ANV beoordeelt de nationale risico's en de 25 veiligheidsregio's beoordelen de regionale risico's. Echter, daartussen bestaat nog een groslijst aan bovenregionale risico's. Deze risico's hebben enerzijds een regionale impact maar anderzijds ook een nationale impact. Het stelsel is weergegeven in de volgende figuur:



Figuur 5: Stelsel bovenregionale risicobeoordeling

Dit schema laat zien dat zowel de veiligheidsregio's als het ANV gedeeltelijk dezelfde soort risico's beoordelen. Beide kolommen worden aangestuurd door verschillende afdelingen binnen het ministerie van JenV. Daarnaast hebben de gemeenteraden en het DOCB in enige mate invloed op de risicoanalyses. Uit onderzoeken blijkt dat er geen samenhang is tussen de risicoanalyses op regionaal en nationaal niveau (Algemene Rekenkamer, 2014, p. 19; Evaluatiecommissie Wvr, 2020, p. 41; IFV, 2017, pp. 31-32). De evaluatiecommissie Wvr heeft geconstateerd dat de samenwerking door de Wvr te vrijblijvend is waardoor de veiligheidsregio's onvoldoende samenwerken. Zij adviseert om in een nieuwe wet de risicoanalyse meer gezamenlijk door de regio's te laten oppakken.

Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

Hoofdstuk twee laat zien hoe het stelsel rondom de beoordeling van bovenregionale risico's is georganiseerd. Op basis van dit inzicht is uitgewerkt waarom er gekozen is voor een netwerkbenadering en wat de definitie van een netwerk is. Vervolgens is beschreven welke succes- en faalfactoren vanuit de theorie van toepassing zijn op het samenwerken in netwerken. Hier is een onderscheid gemaakt tussen de totstandkoming van een netwerk en het daadwerkelijk samenwerken in netwerken. Omdat het netwerk, voor de beoordeling van bovenregionale risico's, in deze casus een kennisdelingsnetwerk betreft is er ten slotte beschreven welke verklarende factoren voor het delen van kennis uit de theorie omtrent kennisdeling naar voren komen. Tot slot zijn de factoren uit de netwerktheorie en de theorie omtrent kennisdeling naast elkaar gelegd en is er een conceptueel model opgesteld. Met behulp van dit conceptueel model is in hoofdstuk vijf beschreven wat het effect is van de succes- en faalfactoren op de huidige mate van samenwerking tussen het ANV en de veiligheidsregio's.

3.1 Samenwerken

In dit onderzoek is onderzocht waarom er tot op heden nauwelijks is samengewerkt tussen het ANV en de veiligheidsregio's terwijl zij deels dezelfde bovenregionale risico's in kaart brengen. Allereerst is het van belang dat samenwerking is gedefinieerd en wat de meerwaarde van samenwerken zou kunnen zijn. In dit onderzoek is gekeken naar de samenwerking tussen verschillende autonome organisaties, ook wel interorganisationeel samenwerken genoemd. Er is in de literatuur veel vanuit verschillende invalshoeken geschreven over samenwerken. Dit betekent niet dat er een wetenschappelijke overeenstemming is in de onderzoeken naar samenwerking. Zo blijkt de definitie van samenwerken in de literatuur niet eenduidig te zijn. Er is een brede verscheidenheid aan definities van samenwerken waarbij er gebrek is aan samenhang (Thomson et al., 2007). Wood en Gray (1991) constateren ook dat er gebrek is aan samenhang maar stellen daarentegen dat het mogelijk is om één definitie te hanteren voor samenwerken. In een artikel van Thomson, Perry en Miller over samenwerken is verdergegaan op de uitdaging van Wood en Gray waarin is betoogd dat er een eenduidige definitie bestaat. Zij stellen een definitie op door middel van een literatuuronderzoek in combinatie met interviews. Daaruit volgt de volgende definitie: *“samenwerken is een proces waarin er een wisselwerking is door formele en informele onderhandelingen tussen autonome actoren, die samen regels en structuren opstellen voor het beheren van hun relatie en voor de manier waarop zij handelen om het gezamenlijke probleem aan te pakken in een proces waarin gezamenlijke waarde worden gedeeld en waar een wisselwerking is van wederzijdse toegevoegde waarde* (Thomson et al., 2007).” Omdat deze definitie een vervolg is op die van Wood en Gray en deze theoretisch verder onderbouwd is en recenter is opgesteld, is deze definitie van samenwerken gehanteerd in dit onderzoek.

3.1.1 Samenwerken in netwerken

In de literatuur rondom interorganisationeel samenwerken is veelal ingegaan op de relatie tussen de onderlinge actoren op een organisatorisch niveau. In deze literatuur zijn verklaringen genoemd die van invloed kunnen zijn op het samenwerken. Echter, het is de vraag of deze literatuur een antwoord kan geven op de hoofdvraag van dit onderzoek. Zo is in de casus van dit onderzoek sprake van een relatie tussen 25 verschillende autonome veiligheidsregio's en het ANV. Daarmee zou het enkel kijken naar de verhouding tussen de onderlinge organisaties wellicht te kort schieten in het zoeken naar een verklaring waarom er tot op heden nauwelijks is samengewerkt. Zo stellen Provan, Fish en Sydow (2007) dat er in de literatuur vaak onderzoek is gedaan naar samenwerken op organisatorisch niveau maar dat er zelden onderzoek is gedaan naar samenwerken op een netwerkniveau. Daarbij geven zij aan dat problemen rondom het tot stand komen van netwerken, het managen ervan en uiteindelijk de collectieve uitkomst alleen verklaard kan

worden als er wordt gekeken naar het algehele netwerk in plaats van de onderlinge relaties tussen organisaties (Provan et al., 2007, p. 480). Dit komt ook naar voren in het artikel van Provan en Kenis (2008a) waarin zij stellen dat het analyseren van onderlinge relaties weinig zegt over de uiteindelijk uitkomst van een netwerk als geheel. Daarom zou volgens hen onderzoek zich moeten richten op het netwerk als geheel. Dit perspectief gaat naast de onderlinge relaties ook in op het gezamenlijke handelingsperspectief als netwerk als geheel, de verdeling van middelen, netwerkstructuren en de coördinatie van een netwerk als geheel (Provan & Kenis, 2008a). Omdat het in dit onderzoek gaat om de samenwerking tussen 25 verschillende veiligheidsregio's, het ANV en andere organisaties die inhaken op een bepaald onderwerp is het relevant om niet te kijken naar enkel de onderlinge relatie tussen een veiligheidsregio en het ANV maar naar het netwerk als geheel. Daarom staat een netwerkperspectief in dit onderzoek centraal.

3.2 Netwerken

Het begrip netwerk is in verschillende studies gebruikt maar er lijkt geen eenduidige definitie van te zijn. Zo stellen Provan, Fish en Sydow (2007) dat een netwerkbenadering niet vaak als dusdanig in de literatuur is gebruikt maar dat men vaak spreekt van samenwerkingsverbanden, coalities en interorganisationeel samenwerken. Ondanks dit verschil is er wel sprake van een aantal overeenkomsten, zo bestaan de definities vaak uit termen als interactie, relatie, verbondenheid, samenwerking, collectieve actie en vertrouwen. Provan, Fish en Sydow beschouwen een netwerk als drie of meer organisaties die zijn verbonden door meerdere onderlinge banden doordat zij samen een bepaald doel hebben. Hierin zijn de relaties tussen de betrokken organisaties niet hiërarchisch en handelen zij autonoom. Deze relaties, of verbondenheid, bestaan uit het uitwisselen van informatie, materiaal, financiële middelen of diensten. Vanwege de onderlinge verbondenheid tussen organisaties en de invloed daarvan op de uiteindelijke effectiviteit van een netwerk is het belangrijk om te kijken naar het netwerk als geheel. Zo wordt er uiteindelijk niet enkel gekeken naar de individuele doelen van elke organisatie maar naar het uiteindelijke doel van het gehele netwerk (Provan et al., 2007). Het kijken naar een netwerk als geheel, en niet naar enkel de onderlinge relaties, wordt door de schrijvers als een holistische netwerkbenadering beschreven.

Het gebruiken van een netwerk als coördinatievorm brengt volgens Provan en Kenis (2008) verschillende voordelen met zich mee. Zo kunnen organisaties in een netwerk meer leren, de middelen efficiënter inzetten en ontstaat er een betere mogelijkheid voor planvorming bij het aanpakken van complexe problemen. Netwerken ontstaan dan ook waar gezamenlijk actie meer resultaat oplevert dan een enkele organisatie dat kan realiseren. De positieve uitkomst van de gezamenlijke actie, die normaal niet door een enkele organisatie kan worden gerealiseerd, kan gebruikt worden om de effectiviteit van een netwerk te beoordelen (Provan & Kenis, 2008). Zo is te zien dat netwerken daar ontstaan waar er sprake is van complexe problemen die vragen om een meerzijdige coördinatie. Omdat een enkele organisatie het complexe probleem vaak niet kan oplossen vraagt dit om een beweging van individuele doelen naar een gezamenlijk doel (O'Toole & Laurence, 1997).

3.2.1 Netwerken en complexe problemen

Het samenwerken aan een gezamenlijk probleem wil niet altijd zeggen dat hiermee het gezamenlijk doel altijd behaald wordt. Zo blijkt dat de samenwerking bij complexe problemen toch lastig blijft (van Delden, 2009). Volgens Klijn & Koppenjan (2014) is de complexiteit van samenwerken in netwerken iets wat het meest is benadrukt in de literatuur over netwerken. Zij omschrijven een netwerk als een set van autonome actoren die een afhankelijke relatie hebben rondom een bepaald probleem of beleidsprogramma. De complexiteit in netwerken komt met name naar voren in netwerken waar het ontbreekt aan structuur voor het omgaan met onderlinge afhankelijkheden (Klijn & Koppenjan, 2014). Volgens de definitie van Klijn &

Koppenjan (2004) kan de beoordeling van bovenregionale risico's als een netwerk worden gezien. Zo beoordelen de 25 autonome veiligheidsregio's en het ANV bovenregionale risico's waardoor ze samen komen binnen hetzelfde niveau. Hiermee is te beargumenteren dat ze in een bepaalde mate afhankelijk zijn van elkaar.

De benadering van Klijn & Koppenjan (2004) over netwerken staat in dit onderzoek centraal. Zij gaan met hun werk met name in op de inhoudelijke, strategische en institutionele complexiteit binnen een netwerk en hoe het managen hiervan invloed heeft op de effectiviteit van een netwerk. De benadering van Klijn & Koppenjan (2004) komt voort vanuit een constatering dat de traditionele benadering om complexe problemen op te lossen niet meer voldeed. Deze complexiteit van problemen zorgt ervoor dat betrokken actoren gaan interacteren met elkaar. Echter, door de complexiteit zijn de betrokken actoren het vaak niet met elkaar eens over hoe zij het probleem moeten aanpakken. Binnen het netwerk onderscheiden Klijn & Koppenjan (2014) drie vormen van complexiteit: inhoudelijk, strategisch en institutioneel. De *inhoudelijke complexiteit* wordt vaak gerelateerd aan het ontbreken van informatie binnen een netwerk. Echter, Klijn & Koppenjan beargumenteren dat inhoudelijke complexiteit vaak niet alleen ontstaat door het ontbreken van informatie maar dat de beschikbare informatie juist vaak wordt betwist. Zo zijn er veel verschillende actoren die een eigen frame hebben in het bepalen van een probleem en in het zoeken naar een oplossing. Daarmee leidt het aanleveren van nieuwe informatie niet altijd tot een betere oplossing van het probleem. Daarnaast is er een *strategische complexiteit* binnen een netwerk. Door het ontbreken van een centrale hiërarchie heeft elke autonome actor haar eigen strategie. Hierdoor kunnen verschillende strategieën ontstaan rondom een bepaald probleem waardoor het netwerk complex kan worden. Tot slot is er binnen een netwerk vaak sprake van *institutionele complexiteit*. Dit betekent dat er door de tijd heen regels ontstaan die de relatie tussen actoren reguleren. Deze regels maken het gedrag van de actoren meer voorspelbaar waardoor men hoopt dat dit de complexiteit vermindert en samenwerking bevordert. Het gevaar hiervan is dat deze regels juist kunnen resulteren in complexiteit omdat organisaties vaak werken in meerdere netwerken en bij elk netwerk weer andere regels gelden (Klijn & Koppenjan, 2014).

Juist de complexiteit die zij benoemen is kenmerkend voor de samenwerking tussen de veiligheidsregio's en het ANV. Het gaat hier immers om het beoordelen van risico's waar niet altijd voldoende informatie over beschikbaar is en waar veel verschillende actoren bij betrokken zijn. De onzekerheid bij het beoordelen van bovenregionale risico's maakt dat er inhoudelijke complexiteit is. Daarnaast maakt het veelvoud aan actoren dat er ook strategische en institutionele complexiteit is. Daarmee sluit de benadering van Klijn & Koppenjan (2004) aan op de casus van dit onderzoek. Door het gebruiken van een netwerktheorie sluit het onderzoek naar de samenwerking tussen de veiligheidsregio's en het ANV aan op de behoefte om meer empirische data voor het samenwerken in netwerken te verzamelen. Tot slot maken Klijn & Koppenjan (2004) ook een onderscheid tussen de totstandkoming en het daadwerkelijk samenwerken in netwerken, iets wat relevant is in dit onderzoek. Zo is het aan de voorkant van dit onderzoek niet bekend of het netwerk stagneert bij de totstandkoming of tijdens het daadwerkelijk samenwerken.

Volgens Kenis en Provan (2008) verschijnen netwerken steeds vaker als governancevorm maar wil dit niet altijd zeggen dat deze ook daadwerkelijk effectief zijn. Zij geven aan dat het een misvatting is dat de aanwezigheid van een netwerk een voldoende voorwaarde is voor het oplossen van een probleem. Zo is de opvatting dat het samenwerken tussen actoren in een netwerk zal resulteren in een oplossend vermogen en dat het netwerk geen aansturing of ontwerp nodig heeft. Echter, zij beschrijven dat het wel degelijk uitmaakt dat een netwerk een ontwerp heeft en wordt aangestuurd. Het besturen van een netwerk bestaat uit het inzetten van instituties, structuren of vormen van samenwerking om middelen te verdelen

(Kenis & Provan, 2008, pp. 296-302). Het inzetten van instituties, structuren of vormen van samenwerking is ook door Klijn & Koppenjan (2004) beschreven. Zij gaan onder andere in op wat de effecten zijn van de aan- of afwezigheid van dergelijke aansturing of ontwerp van een netwerk. Daarbij is door Klijn & Koppenjan een aanvulling gegeven onder welke voorwaarden samenwerking in netwerken kan ontstaan. In de volgende paragrafen is nader ingegaan op wat de succes- en faalfactoren zijn bij de totstandkoming van netwerken en het daadwerkelijk samenwerken in netwerken. Nadat de factoren zijn beschreven is in paragraaf 3.6 ingegaan op een tweetal analysetechnieken die helpen om inzicht te krijgen in de huidige situatie.

3.3 Succes- en faalfactoren totstandkoming netwerken

In dit onderzoek staat de vraag centraal waarom er tot op heden nauwelijks is samengewerkt. Echter, voordat een samenwerking start vindt er een interactieproces plaats om de samenwerking vorm te geven. Om mogelijk verklarende factoren te vinden voor de huidige samenwerking tussen het ANV en de veiligheidsregio's is er eerst gekeken naar de totstandkomingsfase. Volgens Klijn & Koppenjan (2004) start het samenwerken met een eerste interactie waarbij de zoektocht ontstaat om individuele doelen om te zetten in een gezamenlijk doel, ook wel het interactieproces. Dit is een proces waarbij zij op zoek gaan naar een gezamenlijk doel alvorens de samenwerking start. Daarmee komen de actoren in een netwerkarena waar zij voorheen nog niet of nauwelijks bekend mee waren. Echter, betrokken actoren rondom een beleidsprobleem zullen er niet altijd voor kiezen om überhaupt een interactieproces aan te gaan. Zo kost het aangaan van een interactieproces, en daarna mogelijk een samenwerking, geld en tijd. Daarbij kost het ook energie om de zoektocht tot een gezamenlijk doel aan te gaan, zoals onder andere het stellen van compromissen. Het interactieproces is in dit onderzoek de totstandkomingsfase genoemd. Verder zal volgens Klijn & Koppenjan, die zich baseren op de transactiekosten theorie, op basis van de kosten die worden gemaakt worden besloten of een actor zal deelnemen aan het interactieproces (Klijn & Koppenjan, 2004, pp. 184-185).

3.3.1 Externe prikkel en kosten

Klijn & Koppenjan (2004) stellen dat er een externe impuls nodig is om de actoren te motiveren om een interactie aan te gaan. Deze externe impuls, om te motiveren dat interorganisatieel een probleem wordt aangepakt, wordt door Klijn & Koppenjan ook wel gamemanagement genoemd. Dit gaat in op de vraag hoe actoren rondom een beleidsprobleem kunnen worden beïnvloed zodat zij afstappen van hun individuele strategieën en overgaan op een collectieve strategie. Dit zullen zij alleen doen wanneer zij overtuigd zijn dat ze afhankelijk zijn van andere actoren voor het behalen van hun doelen en wanneer de kosten van samenwerken beperkt zijn. Zo zullen de actoren niet willen deelnemen aan een samenwerking wanneer de gepercipieerde kosten hoger zijn dan de opbrengsten. Daarbij is het belangrijk dat het risico op ongewenst gedrag zoals het vroegtijdig verlaten van het interactieproces of meeliftgedrag zo laag mogelijk is. Klijn & Koppenjan (2004) stellen daarnaast wanneer organisaties niet uit zichzelf de samenwerking opzoeken het samenwerken gemanaged moet worden waardoor men wel het gezamenlijke doel opzoekt. Dit betekent dat er een externe prikkel nodig is om het interactieproces van de grond af te krijgen (Klijn & Koppenjan, 2004, p. 185).

Volgens Klijn & Koppenjan (2004) gaat gamemanagement met name in op de strategisch aspecten binnen een netwerk. Daarmee gaat het over het beïnvloeden van de netwerkstructuren zodat het netwerk zo gestructureerd wordt dat de betrokken actoren worden samengebracht waardoor kennis wordt opgedaan en dat de actoren kunnen leren over elkaars perceptie van het probleem. Dit is noodzakelijk omdat de actoren in enige mate afhankelijk zijn van elkaar om de meeste optimale uitkomst te behalen. Om ervoor

te zorgen dat de actoren elkaar (beter) leren kennen is het nodig dat deze samen worden gebracht door nieuwe impulsen. Het bij elkaar komen van actoren en het gezamenlijke beeld vormen vindt zelden spontaan plaats, dit moet worden geïnitieerd. Daarbij is van belang dat deze interactie de tijd krijgt om geleidelijk te ontwikkelen. Hierin staat centraal dat de betrokken actoren hun eigen kernwaarden kunnen behouden. Dus het interactieproces dient stap voor stap plaats te vinden zodat gedeelde regels binnen het netwerk worden ontwikkeld en dat vertrouwen wordt opgebouwd. Met behulp van dit proces wordt er gewerkt richting een overeenkomst over wat er te doen staat en de mogelijk oplossing voor het beleidsprobleem. Bij het managen van dit proces is het van belang dat er rekening wordt gehouden met de externe omgeving van een netwerk (Klijn & Koppenjan, 2004, p. 247).

3.3.2 Startcondities

De strategie van gamemanagement helpt mogelijk met het zoeken naar een verklaring waarom er tot op heden nauwelijks is samengewerkt. Echter, er ontbreekt nog een belangrijk aspect aan het uitvoeren van gamemanagement voor het opzetten van het interactieproces. Zo is het van belang om inzichtelijk te hebben onder welke voorwaarden een interactieproces en daarmee een samenwerking opgezet kan worden. Volgens Klijn & Koppenjan (2004) is het cruciaal dat er allereerst is gekeken of een netwerkstrategie überhaupt past in het netwerk (Klijn & Koppenjan, 2004, p. 252). De focus van dit onderzoek is diagnosegericht waardoor er is ingegaan op de vraag waarom samenwerking nauwelijks van de grond komt. Zo is het van belang dat er wordt gekeken naar de factoren die mogelijk kunnen verklaren waarom de betrokken actoren nauwelijks tot elkaar komen in plaats van welke strategie gehanteerd moet worden in het netwerk. Het toepassen van een netwerkstrategie is daarmee wellicht een stap te ver want als de actoren al niet bij elkaar komen heeft volgens Klijn & Koppenjan (2004) het toepassen van een netwerkstrategie geen nut. Zij stellen dat drie startcondities moeten worden overwogen: urgentie, onderlinge relaties en de competenties van de netwerkmanager. Zo moeten de actoren een mate van urgentie voelen voordat ze bereid zijn om energie en middelen te investeren. Zonder deze urgentie zullen ze geen motivatie hebben om een bepaald probleem aan te pakken. Het ontbreken van deze motivatie kan ontstaan doordat de actoren vinden dat het samenwerken aan een probleem te veel tijd en middelen kost. Daarnaast kan een actor ook het idee hebben dat samenwerken geen extra bijdrage levert. Buiten de motivatie van actoren kunnen er ook externe prikkels zijn die ervoor zorgen dat er urgentie ontstaat, zoals bijvoorbeeld wet- en regelgeving. Vervolgens is het ook van belang om te kijken naar de onderlinge relaties tussen de actoren. Wanneer deze actoren niet geïnteresseerd zijn in elkaar, of erger nog, een afkeer tegen elkaar hebben is het lastig om een samenwerking aan te gaan. Daarmee zou het managen van een netwerk nauwelijks effect hebben. Tot slot is de aanwezigheid van voldoende middelen en vaardigheden belangrijk voor de totstandkoming van een netwerk. Het managen van een netwerk kan veel tijd en energie kosten en kost daarmee een behoorlijke investering. Niet alle actoren beschikken over de vaardigheden en middelen om een netwerk te kunnen managen. Wanneer er geen voldoende beschikbare middelen en vaardigheden zijn, kan er wellicht beter worden afgezien van netwerkmanagement. Het slecht managen van een netwerk zou meer kwaad dan goed kunnen doen. Dus wanneer er geen urgentie is, geen goede onderlinge relatie en geen capaciteit om een netwerk te managen kan beter worden afgezien van netwerkmanagement (Klijn & Koppenjan, 2004, p. 252). Omdat het doel van het onderzoek is om inzicht te bieden in waarom samenwerking tot dusver niet van de grond is gekomen en het daarmee nog niet inzichtelijk is of is voldaan aan deze drie factoren, is netwerkmanagement niet nader uitgewerkt.

3.3.3 Conclusie factoren totstandkoming netwerken

Reeds is beschreven welke factoren bepalen waarom actoren in een netwerk het interactieproces met elkaar aan gaan. Dit is van belang omdat het interactieproces als basis staat voor het aangaan van een samenwerking. In deze fase wordt namelijk het gezamenlijke beeld gevormd waarop de samenwerking is gebaseerd. In tabel 3 staat weergegeven welke factoren van invloed zijn op het aangaan van een interactieproces.

Tabel 3: Factoren totstandkoming netwerk

Factoren totstandkoming	Beschrijving
Externe prikkel	- Externe actor overtuigt betrokken actoren in het netwerk dat er wederzijdse afhankelijkheid is om het doel te behalen.
Kosten	- Gepercipieerde opbrengst van interactie is groter dan de kosten zodat men bereid is om een interactie aan te gaan.
Startcondities	- Intrinsieke urgentiebesef om interactie aan te gaan, extrinsieke urgentie zoals wet- en regelgeving; - Relatie tussen de actoren, zijn ze bereid om met elkaar een interactie aan te gaan; - Voldoende beschikbare middelen/vaardigheden voor het managen van interactie/netwerk.

3.4 Factoren samenwerken in netwerken

De vraag van dit onderzoek gaat over waarom er tot op heden nauwelijks is samengewerkt. Er is in het verleden wel eens, niet structureel, samengewerkt tussen de onderlinge veiligheidsregio's en het ANV. Dit betekent dat er aan de voorkant niet te bepalen is waar het netwerk stagneert, bij de totstandkoming of bij het daadwerkelijk samenwerken. Derhalve is ervoor gekozen om beide fases mee te nemen in dit onderzoek. In paragraaf 3.3 is ingegaan op de totstandkoming van een netwerk, ook wel de interactiefase. Nadat in de interactiefase een gezamenlijk beeld is ontstaan kunnen de betrokken actoren in het netwerk gezamenlijk werken aan het probleem. Tijdens het gezamenlijk werken kunnen verschillende verschijnselen zich voordoen waardoor de samenwerking en daarmee het netwerk stagneert. In Klijn & Koppenjan (2004) worden vijf verschillende oorzaken of variabelen beschreven die van invloed kunnen zijn op het stagneren van een netwerk: cognitieve oorzaken, sociale oorzaken, institutionele oorzaken, management oorzaken en externe ontwikkelingen.

Cognitief

Cognitieve oorzaken voor het stuklopen van het oplossend vermogen in een netwerk bestaat uit het verschil in percepties van de betrokken actoren. Zo zou elke actor het probleem, de oorzaak, het gevolg en de oplossing anders kunnen zien. Dit komt onder andere voort uit het gegeven dat elke actor een eigen expertise en beschikbare informatie heeft. Hierdoor praten actoren mogelijk langs elkaar heen. Om dit te doorbreken is het van belang dat de actoren een gezamenlijk beeld creëren over het aan te pakken probleem. Daarbij is het belangrijk dat aanvullende informatie niet het doel van één actor verbetert maar dat dit bijdraagt aan het proces van een gezamenlijk beeld creëren (Klijn & Koppenjan, 2004, pp. 115-117).

Sociaal

Daarnaast bestaan er sociale oorzaken die mogelijk een netwerk kunnen stagneren. Dit komt voor wanneer de strategieën van de actoren ongecoördineerd of in conflict zijn. Daarbij kan het ontbreken van interactie tussen actoren zorgen voor stagnatie. Conflicterende strategieën zijn vaak oorzaak van de verschillende percepties en doelen van de betrokken actoren. Beperkte coördinatie kan voorkomen doordat actoren niet of onvoldoende bewust zijn dat ze afhankelijk zijn van elkaar. Het kan ook veroorzaakt worden door de onzekerheid over hoe het probleem moet worden aangepakt, wie welke rol moet oppakken en wat het samenwerken kost. Het doorbreken van de stagnatie met een sociale oorzaak kan plaatsvinden wanneer de betrokken actoren de strategieën kunnen coördineren zodat er aan een gezamenlijk doel kan worden gewerkt. Om dit mogelijk te maken moet de strategische onzekerheid in een netwerk worden verminderd. Dit kan gebeuren door de actoren te laten interacteren met elkaar en door het risico op het nastreven van individuele doelen te verminderen door bijvoorbeeld een samenwerkingsovereenkomst. Actoren moeten een oplossing hebben om hun doelen te combineren en wanneer de kosten onevenredig zijn verdeeld moet er een manier van compensatie zijn (Klijn & Koppenjan, 2004, p. 117).

Institutioneel

Naast de sociale oorzaken bestaan er ook de institutionele oorzaken die voor stagnatie kunnen zorgen. Het ontbreken, of vaker het niet voldoende aansluiten, van instituties zoals relaties, regels en gedeelde visies kan erin resulteren dat een netwerk stagneert. Door het niet voldoende aansluiten van gedeelde instituties is het risico op conflicten hoger. Door onvoldoende op elkaar aansluitende instituties ontbreekt het aan geldende en gezamenlijke regels die een conflict zouden kunnen voorkomen of beheersen. Daarbij kunnen gezamenlijke regels interactie bevorderen. Het hebben van sterke instituties binnen een netwerk kan ervoor zorgen dat de transactiekosten laag zijn waardoor men makkelijker gaat samenwerken. Hierbij hoort ook dat er relatief veel vertrouwen is in elkaar. Het kan daarentegen ook een keerzijde hebben, wanneer er bijvoorbeeld meerdere netwerken samenkomen en de geldende instituties botsen met elkaar. Door het oprichten van een nieuwe organisatiestructuur kan het probleem van instituties worden ondervangen. Op deze manier kunnen de regels vanuit de betrokken actoren worden gedeeld in de nieuwe structuur. Echter, het op één lijn krijgen van de instituties zodat deze door alle actoren worden gedeeld is iets wat op de lange termijn plaatsvindt (Klijn & Koppenjan, 2004, p. 118).

Management

Vervolgens schrijven Klijn & Koppenjan (2004) dat stagnatie soms ook verklaard kan worden door de aanwezigheid of afwezigheid van pogingen om het netwerk te managen. De interactie tussen actoren binnen het netwerk is soms moeilijk vanwege de onzekerheid, verschillende interesses en de kosten die samenwerken met zich meebrengt. Dit is met name van toepassing wanneer beleid door meerdere netwerken loopt waardoor de betrokken actoren verschillende percepties hebben, handelen op basis van andere regels en een andere (spreekwoordelijke) taal spreken waardoor ze niet weten wat ze van de andere actoren kunnen verwachten. Wanneer er een actor is die als manager optreedt zal de kans op stagnatie als gevolg van conflicten verminderen (Klijn & Koppenjan, 2004, p. 118).

Extern

De eerste vier factoren gaan met name over oorzaken die binnen het netwerk liggen. Tot slot gaat de vijfde factor over de externe ontwikkelingen rondom een netwerk. Deze ontwikkelingen kunnen resulteren in een

veranderende perceptie, een verandering in de (machts-)relaties tussen actoren of het heeft invloed op de instituties binnen het netwerk. Door de externe ontwikkelingen zouden probleemdefinities verouderd kunnen raken of kan het resulteren in dat bepaalde oplossingen ineens wel bereikbaar zijn. Dit betekent dat bijvoorbeeld bepaalde zaken die bijna afgerond waren in één klap niets meer waard zijn of dat juist door een externe ontwikkeling ineens veel meer mogelijk is. De externe ontwikkelingen hoeven niet altijd effect te hebben op een netwerk. Dit ligt ook aan de mate waarin de betrokken actoren deze externe ontwikkelingen toepassen op het aan te pakken probleem (Klijn & Koppenjan, 2004, pp. 118-119).

3.4.1 Conclusie factoren samenwerken in netwerken

De bovenstaande vijf factoren zijn los van elkaar beschreven maar volgens Klijn & Koppenjan (2004) hebben deze factoren in de werkelijkheid hebben onderling verband met elkaar. Zo kan het managen van een netwerk invloed hebben op de sociale oorzaken en is de invloed van externe ontwikkelingen afhankelijk van de sociale en cognitieve structuren in een netwerk. Daarbij is de causaliteit van deze factoren in de praktijk lastig te bewijzen. Zo hebben alle factoren invloed op elkaar waardoor het toewijzen van een stagnatie aan één bepaalde factor vaak niet helemaal mogelijk is. Dit betekent ook dat het ontbreken van een bepaalde factor niet altijd hoeft te leiden tot stagnatie (Klijn & Koppenjan, 2004, pp. 120-121). De vijf succes- en faalfactoren zijn beschreven in tabel 4.

Tabel 4: Factoren samenwerken in netwerken

Factoren samenwerken in netwerken	Beschrijving
Cognitief	- Het ontbreken van een gezamenlijk beeld over oorzaak, gevolg en oplossing van het beleidsprobleem.
Sociaal	- Conflict in strategie als gevolg van verschillende perspectieven; - Beperkte coördinatie door onbewust afhankelijk van elkaar of door onzekerheid hoe het probleem aan te pakken.
Institutioneel	- Ontbreken geldende structuren waardoor er geen regels en relaties zijn voor het voorkomen van conflicten in het proces.
Netwerkmanagement	- Onvoldoende netwerkmanagement op het omgaan met de verschillende percepties en regels/taal.
Externe ontwikkelingen	- Verandering in de externe context wat invloed heeft op de relaties in het netwerk.

3.5 Factoren kennisnetwerk

In voorgaande paragrafen staat beschreven wat de eigenschappen van een netwerk zijn en hoe mogelijk verklarende factoren voor het nauwelijks samenwerken of het stagneren ervan binnen een netwerk gevonden kunnen worden. Voor het vinden van deze verklarende factoren is in de literatuur verder onderzocht of deze set aan factoren toereikend genoeg is voor de casus van dit onderzoek. De casus van dit onderzoek betreft namelijk het inzichtelijk maken en beoordelen van risico's. Het netwerk bestaat daarmee uit het onderling delen en ontwikkelen van kennis voor uiteindelijk een betere beoordeling van de risico's. Het zou daarmee ook een kennisnetwerk genoemd kunnen worden. Het gaat hier niet specifiek

om gezamenlijk beleid maken of een probleem oplossen. Dat betekent dat het relevant is om te kijken naar theorie omtrent kennisdelen en het beoordelen van risico's. Reeds is beschreven dat de benadering van Klijn & Koppenjan (2004) centraal staat in dit onderzoek. Vervolgens is met behulp van literatuur rondom kennisdelen onderzocht of er nog aanvullende factoren zijn die mogelijk kunnen verklaren waarom een netwerk niet tot stand komt of stagneert. Er is gekozen om de literatuur rondom kennisdelen niet centraal te stellen omdat dit niet altijd vanuit een holistische perspectief naar netwerken kijkt en daardoor zouden mogelijk verklarende factoren kunnen ontbreken. Dit betekent dat literatuur rondom kennisdelen met name kijkt naar bilaterale relaties terwijl de netwerkbenadering meer naar de multilaterale verhoudingen kijkt. Daarbij is het onderscheid dat door Klijn & Koppenjan (2004) wordt gemaakt bij de totstandkoming van netwerken relevant voor dit onderzoek. Door eerst een algemene blik toe te passen en vervolgens met behulp van de inhoud naar het netwerk te kijken is gepoogd om een zo'n compleet mogelijk beeld van de mogelijke verklarende factoren te krijgen.

3.5.1 Kennisdeling

Uit de benadering van Klijn & Koppenjan (2004) is gebleken dat de perceptie van betrokken actoren belangrijk is voor het interactieproces tussen actoren. Zo stellen zij dat het delen van kennis, tussen actoren die een ander referentiekader hebben, lastig is (Klijn & Koppenjan, 2004, p. 32). Wel wordt het delen van kennis bevorderd wanneer de mate van vertrouwen toeneemt. Zo zullen actoren, bij een hoge mate van vertrouwen, zelfs kennis delen wanneer het resultaat hiervan nog onduidelijk (Klijn & Koppenjan, 2004, pp. 85-86). Ook uit specifiek onderzoek naar kennisdelen tussen departementen blijkt dat de mate van vertrouwen de belangrijkste factor is voor het delen van kennis. Daarnaast blijkt dat het hebben van een informele structuur positief werkt op de mate van kennisdelen (Willem & Buelens, 2007). Tot slot is er door Phelps, Heidl en Wadhwa (2012) gesteld dat er weinig onderzoek gedaan is naar kennisdeling binnen een holistisch netwerk, zoals ook Provan, Fish en Sydow (2007) stellen dat er in algemene zin weinig onderzoek is gedaan naar hele netwerken. Toch is er wel onderzoek gedaan naar kennisdelen tussen organisaties binnen netwerken maar is dit niet vertaald naar de vraag hoe zich dit verhoudt tot de benadering van hele netwerken. Omdat er wel relevante kennis beschikbaar is over het delen van kennis tussen organisaties in netwerken is dit hierna nader uiteengezet. Daarbij is ook ingegaan op de vraag wat de toegevoegde waarde van het delen van kennis is.

Dawes, Cresswell en Pardo (2009) stellen dat het delen en verbinden van informatie kan resulteren in het beter beschrijven van problemen en het gezamenlijk oplossen van problemen. Daarbij kan het delen van informatie zorgen dat losse functionaliteiten worden geïntegreerd. Ze stellen ook dat de vorm van het netwerk bepalend is voor de mate waarin informatie gedeeld kan worden. Zo hebben grotere en variërende netwerken meer kennis om te delen maar zijn hierbij meer actoren betrokken waardoor het risico op extra kosten en barrières toeneemt. Om kennis te kunnen delen is het belangrijk dat er rekening wordt gehouden met het feit dat dit een langdurig proces is en over de tijd moet groeien. Zo bestaat er de aanname dat de gesproken taal en betekenissen voor iedereen hetzelfde is, dit leidt tot problemen. Daarmee is het van belang dat er met een interactieproces wordt afgesproken wat het gezamenlijke beeld is van de actoren. Hiervoor is vertrouwen en steun tussen de betrokken actoren nodig. Het interactieproces gaat vaak niet vanzelf en heeft tijd (soms jaren) en steun nodig. Steun van buiten het netwerk kan lastig zijn omdat externe partijen de behaalde successen uit het interactieproces moeilijk kunnen zien. Die steun is van belang want legitimiteit is cruciaal voor het bestaan van een kennisnetwerk. Daarnaast is de betekenis van kennis niet voor alle actoren hetzelfde. Zo is de kwaliteit en bruikbaarheid van informatie vaak een probleem, samen met de aanname dat informatie objectief, neutraal en klaar voor gebruik is. Zo is de betekenis van kennis

voor bepaalde actoren anders en heeft kennis dus niet altijd dezelfde waarde en bruikbaarheid voor iedereen. Die betekenis van kennis voor bepaalde actoren, en hun perceptie op de te behalen winst is belangrijk om direct mee te nemen in het interactieproces. Het blijkt dat de centrale overheid vaak de betekenis en perceptie van lagere overheden verkeerd inschatten. Het is daarmee van belang dat deze in een vroeg stadium gelijk worden gesteld. Dit betekent dat een kennisnetwerk ook een leernetwerk is. Immers, de omgeving van een netwerk verandert constant en daarmee ook de kennis en de bruikbaarheid hiervan (Dawes et al., 2009).

In de voorgaande alinea is beschreven wat de belangrijke factoren zijn voor een succesvol kennisnetwerk. Een deel van die factoren, als het gezamenlijke beeld vormen en vertrouwen, is ook onderschreven in het artikel van Easterby-Smith et al. (2008) over interorganisatieel kennisdelen. In dit artikel is gesteld dat de betrokken actoren kennis als toegevoegde waarde moeten erkennen en dat reeds opgedane ervaring en de cultuur binnen de organisatie hier invloed op heeft. Daarmee is inherent dat de betrokken actoren de motivatie moeten hebben om kennis te delen en te leren van de te ontvangen kennis. Wanneer de ontvangende actor vindt dat zij weinig kunnen leren van de kennis zal een samenwerking lastig worden. Ook moet de ontvangende actor de middelen hebben om de informatie te kunnen verwerken en moet de zendende actor de hulpmiddelen bezitten om kennis te delen. Wanneer een netwerk groot is en veel actoren kent kost het delen van kennis meer middelen. Daarbij is een informele structuur van belang om kennis te delen, met name bij organisaties die geografisch ver van elkaar zijn verwijderd. Zo helpt een informele structuur om de culturele verschillen tussen de organisaties te overbruggen. Tot slot is de inhoud van de gedeelde informatie van belang op de kennisdeling. Wanneer deze informatie bijvoorbeeld ambigue of onzeker is heeft dit negatieve invloed op het vermogen tot het delen van kennis, de snelheid waarmee kennis gedeeld wordt en hoeveel kennis wordt behouden tijdens het kennisdelingsproces (Easterby-Smith et al., 2008).

3.5.2 Inhoud van kennis

Deze ambiguïteit of onzekerheid kan op basis van andere literatuur worden toegeschreven aan de casus van dit onderzoek. Zo wordt er aan de voorkant ingeschat welke risico's zich voor kunnen doen en wat de waarschijnlijkheid en impact hiervan is. Dit is in de praktijk soms moeilijk in te schatten want men kan aan de voorkant niet altijd alles overzien (Helsloot et al., 2010). Zo is er de metafoor van de zwarte zwaan, wat in algemene zin betekent dat er dingen kunnen voorkomen die men niet verwacht. Volgens Aven (2015) bestaat de zwarte zwaan uit drie aspecten: gebeurtenissen die volledig onbekend waren, gebeurtenissen die door de uitvoerder van de risicoanalyse onbekend waren maar voor andere personen niet en gebeurtenissen die wel bekend waren maar als onwaarschijnlijk werden geacht. Tot slot onderschrijft Elmore (1979) dat beleidsmakers niet altijd alles aan de voorkant al kunnen overzien. Er zullen altijd veranderingen komen waardoor de context rondom het vastgestelde beleid zal veranderen (Elmore, 1979). Doordat er aan de voorkant niet altijd volledig voorspeld kan worden welke risico's en in welke mate risico's zich voor kunnen doen kan onzekerheid over de inhoud ontstaan. Doordat er dan geen overeenstemming is over de inhoud zou het proces om te komen tot een bovenregionale risicobeoordeling kunnen resulteren in complexiteit. Dat kan volgens de theorie rondom kennisdelen uit paragraaf 3.5.1 en netwerken als geheel uit paragraaf 3.3 invloed hebben op de mate van interactie en samenwerking tussen de betrokken actoren.

3.5.3 Conclusie factoren kennisnetwerk

Uit de literatuur rondom het delen van kennis tussen organisaties in netwerken blijkt dat in enige mate dezelfde factoren naar voren komen als bij algemene netwerken. De factoren zijn in tabel 5 uiteengezet waarbij de koppeling is gezocht met de reeds benoemde succes- en faalfactoren. Deze factoren zijn uit de

tekst herleid. De factor waarde van kennis is daarentegen een nieuwe zichtbare factor die mogelijk als verklaring kan dienen voor het aangaan van een interactieproces. Factoren staan daarentegen niet op zichzelf en zijn onderling verbonden. Omdat literatuur over kennisnetwerk in grote lijnen hetzelfde beschrijft als de algemene theorie omtrent netwerken van Klijn & Koppenjan is ervoor gekozen om de benadering van Klijn & Koppenjan als uitgangspunt te hanteren. Daarbij maken zij een onderscheid tussen de totstandkoming van een netwerk en het daadwerkelijk samenwerken in netwerken. Iets wat in dit onderzoek relevant is omdat het doel is om erachter te komen waar het netwerk stagneert en waarom.

Tabel 5: Factoren kennisdeling

Factoren kennisdeling	Beschrijving	Koppeling algemene factoren
Vertrouwen & steun	- Er moet vertrouwen zijn tussen de betrokken actoren wil men kennis delen (<i>Klijn & Koppenjan, 2004; Easterby-Smith et al., 2008</i>); - Er moet externe steun zijn voor het opzetten van een kennisnetwerk (<i>Dawes et al., 2009</i>).	- Sociaal
Structuur	- Informele structuur helpt bij het delen van kennis (<i>Willem & Buelens, 2007</i>); - Wanneer een netwerk groot is en veel actoren kent kost het delen van kennis meer middelen (<i>Dawes et al., 2009</i>).	- Institutioneel
Perceptie	- Er moet een gezamenlijk beeld zijn en de gesproken taal en regels moeten op één lijn liggen voor het delen van kennis (<i>Dawes et al., 2009</i>).	- Cognitief
Waarde van kennis	- De betrokken actoren moeten de kennis als toegevoegde waarde zien (<i>Easterby-Smith et al., 2008</i>); - Ambigüiteit over te delen kennis (<i>Easterby-Smith et al., 2008</i>).	- Nieuwe factor
Middelen	- De betrokken actoren moeten voldoende middelen hebben om kennis te kunnen delen (<i>Easterby-Smith et al., 2008</i>).	- Kosten

3.6 Actor, game en netwerkanalyse

Het is aan de voorkant van dit onderzoek niet inzichtelijk in welke fase, de totstandkomingsfase of de samenwerkingsfase, het netwerk stagneert. Om inzicht te krijgen in waar het netwerk staat is volgens Klijn & Koppenjan (2004) een nadere analyse van de strategische en institutionele context van het netwerk nodig. Daarmee ontstaat inzicht in de condities en omstandigheden waaronder besluitvorming in een

netwerk plaatsvindt en wat de onderlinge relaties tussen de actoren zijn. Dit inzicht kan uiteindelijk gebruikt worden bij het aanpakken van de onzekerheden binnen een netwerk. Het verkrijgen van inzicht in de context kan met behulp van drie verschillende analyses: de actoranalyse, gameanalyse en netwerkanalyse. De actoranalyse gaat in op wie de belangrijkste actoren zijn, wat de perceptie van deze actoren op het probleem is, wat de positie is van deze actoren ten aanzien van het probleem en de onderlinge relaties tussen de actoren. Met behulp van de gameanalyse wordt ingegaan op de besluitvorming van de betrokken actoren in het netwerk. Zo gaat deze analyse over de stagnatie die kan voorkomen tijdens het besluitvormingsproces. Hierdoor ontstaat er inzicht in waar de netwerkmanager invloed kan uitoefenen in het besluitvormingsproces. Tot slot kan er met behulp van de netwerkanalyse inzicht verkregen worden in de interacties tussen actoren. Dit in combinatie met de perceptie van de betrokken actoren op de geldende strategieën en regels van het netwerk. Hierdoor is het inzichtelijk welke regels de betrokken actoren normaliter hanteren en in wat voor netwerken zij opereren. Hiermee wordt de onderlinge relatie en verhouding tussen actoren bepaald (Klijn & Koppenjan, 2004, p. 135-151).

Deze drie analysetechnieken dienen volgens Klijn & Koppenjan (2004) in de meest gewenste situatie achtereenvolgend uitgevoerd te worden. Echter, Klijn & Koppenjan erkennen dat in sommige gevallen de situatie vraagt om maatwerk waarin niet alle drie de technieken grondig uitgevoerd hoeven te worden. Zo kan de manager ervoor kiezen om enkel bepaalde aspecten uit de analyse te gebruiken, als quick scan, die vanwege de context van de casus relevant zijn (Klijn & Koppenjan, 2004, pp. 135-151). In de casus van dit onderzoek, namelijk de samenwerking tussen de veiligheidsregio's en het ANV, gaat het met name over waarom de betrokken actoren momenteel nauwelijks samenwerken. Omdat er nauwelijks wordt samengewerkt is de gameanalyse minder relevant in dit onderzoek. Deze analyse gaat in op de wisselwerking tussen actoren bij het aanpakken van een probleem. Het inzicht in deze wisselwerking biedt nauwelijks een toegevoegde waarde omdat er tot op heden niet tot nauwelijks wordt samengewerkt. Dat betekent dat ervoor gekozen is om in dit onderzoek geen gameanalyse uit te voeren. Het zou wel in een later stadium, wanneer de actoren daadwerkelijk interacteren, van toegevoegde waarde kunnen zijn. Omdat de actor- en netwerkanalyse inzicht biedt in de eigenschappen van de betrokken actoren en daarmee mogelijk helpen bij het onderzoeken van de verklarende factoren zijn deze hierna uitgewerkt. Daarnaast is ook gesteld door Klijn & Koppenjan (2014) dat de valkuil bestaat dat een netwerktheorie wordt gebruikt om alles te verklaren in een netwerk. Dit kan volgens hen niet omdat elk netwerk anders is en dus elk netwerk andere verklaringen kan hebben (Klijn & Koppenjan, 2014). Daarmee biedt de actor- en netwerkanalyse inzicht in de specifieke eigenschappen van het netwerk rondom bovenregionale risicobeoordeling.

3.6.1. Actoranalyse

De actoranalyse van Klijn & Koppenjan (2004) start met het bepalen welke actoren van belang zijn, wat hun perceptie op het probleem is en wat hun positie ten aanzien van het probleem is. Voor deze analyse is het van belang om rekening te houden met de verschillende perspectieven van de betrokken actoren, deze zullen namelijk bij de start al verschillen. Daarom moet de analist, die de actoranalyse uitvoert, een eerste probleemformulering opstellen. Vervolgens kan op basis van die probleemformulering worden gekeken welke actoren een belangrijke rol hebben en wat hun rol is bij dit probleem. Hiermee kan ook onderzocht worden welke visie en strategie die actoren hanteren en hoe zij het probleem zien. Nadat de actoren en hun percepties inzichtelijk zijn volgt de afhankelijkheidsanalyse. Met behulp van deze analyse wordt inzichtelijk welke hulpmiddelen elke actor heeft en wat de onderlinge afhankelijkheid op basis van de beschikbare middelen is. Er zijn vijf verschillende hulpmiddelen: financiële, producten, competenties,

kennis en legitimiteit. Soms hebben actoren geld of producten van elkaar nodig om een bepaald probleem op te lossen. Daarnaast kan het zo zijn dat andere actoren over bepaalde competenties beschikken die een andere actor niet heeft waardoor afhankelijkheid ontstaat. Daarbij zijn er bepaalde actoren die over specifieke kennis beschikken waardoor andere actoren afhankelijk zijn van die actoren. Tot slot kan het zo zijn dat een bepaalde actor legitimiteit toevoegt aan een netwerk waardoor de andere actoren afhankelijk zijn van deze actor, zonder die legitimiteit kan het zo zijn dat een probleemoplossing minder goed wordt gedragen. Door het inzichtelijk maken van de actoren, hun percepties en onderlinge afhankelijkheid wordt het inzichtelijk wie er betrokken is binnen het netwerk en wat de specifieke eigenschappen van die actoren en het netwerk zijn (Klijn & Koppenjan, 2004, pp. 135-147).

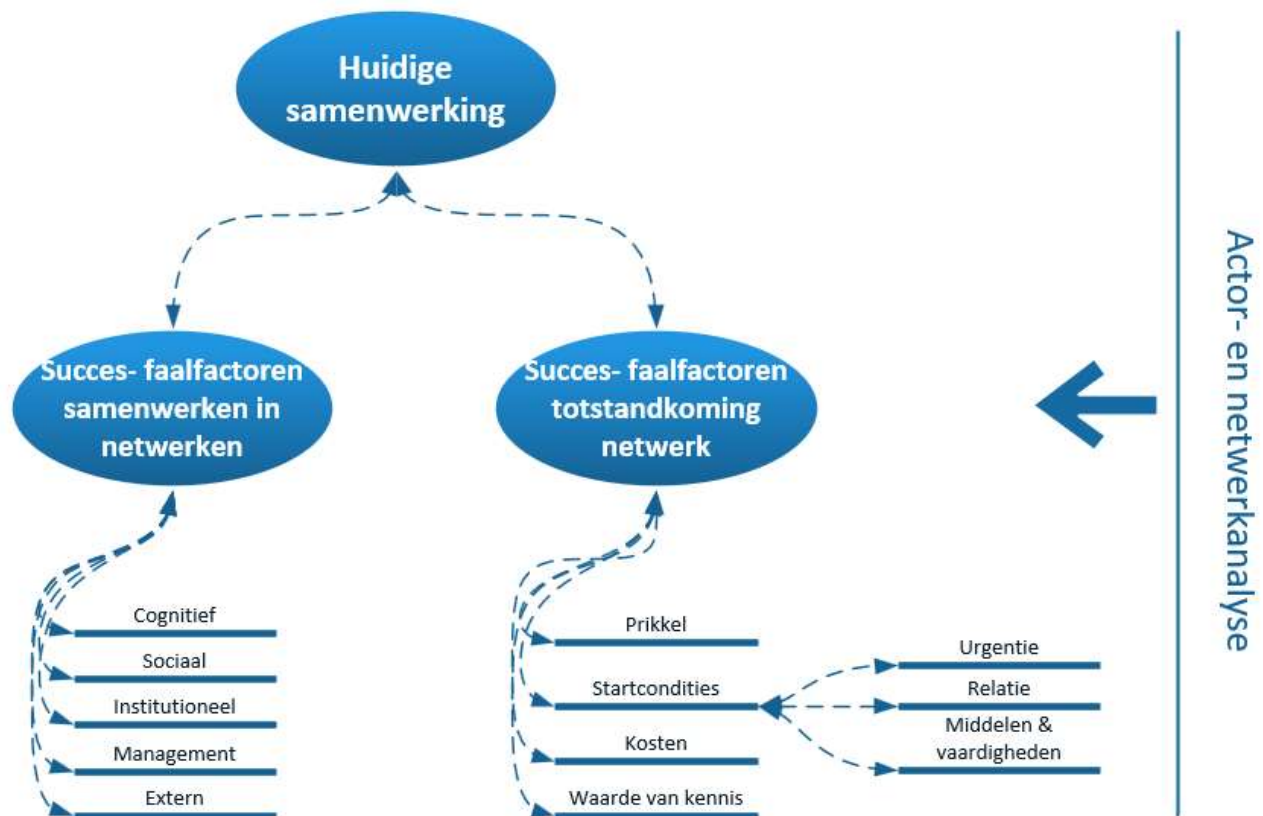
3.6.2 Netwerkanalyse

Door de actoranalyse is de basis gelegd om inzichtelijk te krijgen welke actoren in het netwerk deelnemen en wat hun perceptie op het probleem is. Vervolgens kan met behulp van de netwerkanalyse inzichtelijk worden gemaakt wat de interactiepatronen tussen de actoren zijn en welke strategieën en regels deze actoren normaliter hanteren. Zo is er volgens Klijn & Koppenjan (2004) binnen elk netwerk vaak sprake van verschillende regels en strategieën. De reden voor het uitvoeren van een netwerkanalyse is om inzichtelijk te krijgen waar de betrokken actoren vandaan komen. Zo zijn er actoren die uit verschillende netwerken komen en komen zij samen in een nieuw netwerk. Het kan anderzijds ook zo zijn dat de actoren al binnen dezelfde netwerken opereren. De vraag is dan welke regels daar al worden gehanteerd? De netwerkanalyse is dan ook tweezijdig: in eerste instantie gaat de analyse in het inventariseren van de interacties tussen actoren en vervolgens gaat deze in op de geldende regels en strategieën binnen het netwerk. Deze bepalen samen de relatie tussen de betrokken actoren. Het eerste onderdeel gaat in op vragen als: wie zijn de centrale actoren binnen het netwerk en wat is het contact tussen de betrokken actoren? Welke actoren spreken elkaar vaak en welke actoren spreken elkaar nauwelijks? Zo zou de centrale actor de meeste contacten hebben met de overige actoren. Vervolgens gaat het tweede onderdeel in op de huidige structuur en regels van het netwerk. Het gaat hierbij enerzijds om de formeel geldende regels over besluitvorming binnen een netwerk die van invloed zijn op de mate waarin de actoren interacteren met elkaar, en anderzijds gaat het om de informele regels en structuren die binnen het netwerk gelden. De formele regels en structuren kunnen inzichtelijk worden gemaakt met behulp van documenten maar de informele regels zijn niet vastgelegd. Wel lijken de informele regels sterk van invloed op de bereidheid tot samenwerken. In netwerken waar actoren een grote waarde hechten aan hun autonomie en niet gewend zijn om informatie te delen is samenwerken moeilijk. Met behulp van de netwerkanalyse wordt inzichtelijk hoe de interacties tussen bepaalde actoren lopen en kan het een verklaring bieden waarom gewenste interactie niet behaald wordt (Klijn & Koppenjan, 2004, pp. 151-158).

3.7 Conceptueel model

De factoren die beschrijven wat er nodig is om een interactieproces aan te gaan zijn in een conceptueel model gecombineerd met de factoren die een mogelijke stagnatie in het netwerk beschrijven. Hierbij is één factor uit het perspectief van een kennisnetwerk toegevoegd, namelijk de waarde van kennis. Deze factor is toegevoegd aan de factoren die nodig zijn om een interactieproces aan te gaan. Deze factor lijkt in enige mate op het urgentiebesef van de actoren om een interactie aan te gaan omdat er een prikkel moet zijn om een interactie aan te gaan. Er is wel een verschil met urgentie omdat het urgentiebesef wel aanwezig kan zijn maar als de kennis die wordt gedeeld niet bruikbaar is kan het wellicht resulteren in het niet aangaan van het interactieproces. Daarmee lijkt de factor kennisdeling het beste te passen in de totstandkomingsfase. De overige factoren uit het kennisdelingsperspectief zijn opgenomen in de andere

factoren omdat deze hetzelfde fenomeen verklaren zoals te zien is in tabel 5. Tot slot leidt een negatief effect van een of meerdere factoren niet direct tot stagnatie van het netwerk maar maakt dit de kans wel groter. Het bovenstaande heeft geresulteerd in het volgende conceptuele model:



Figuur 6: Conceptueel model

De factoren in dit conceptueel model zijn in het volgende hoofdstuk nader geoperationaliseerd. Op basis van deze operationalisatie zijn indicatoren opgesteld die de factoren meetbaar maken. In hoofdstuk vier is ook beschreven hoe het onderzoek heeft plaatsgevonden.

Hoofdstuk 4 methodologisch kader

In dit hoofdstuk is beschreven welke methodologie is gehanteerd om te komen tot een antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek. Er is uitgewerkt waarom er gekozen is voor een kwalitatieve benadering binnen een meervoudige casestudy. Vervolgens is uiteengezet hoe de dataverzameling voor dit onderzoek heeft plaatsgevonden. Tot slot is met een operationalisatie weergegeven hoe de factoren, die uit het theoretisch kader voortkomen, meetbaar zijn gemaakt.

4.1 Kwalitatief onderzoek

Dit onderzoek gaat in op de vraag waarom er tot op heden nauwelijks is samengewerkt. Dat betekent dat dit onderzoek een diagnosegericht onderzoek is (Bleijenbergh, 2015, p. 23). Daarmee is er gekozen voor een kwalitatieve benadering omdat er de diepte in moet worden gegaan om zo aanvullende kennis op te doen over de vraag waarom er nauwelijks is samengewerkt. Een kwalitatieve benadering kan helpen om zo goed mogelijk een uitspraak te doen over processen in de tijd. Daarbij is kwalitatief onderzoek juist geschikt om uitspraken te doen over de samenhang tussen een groter geheel aan variabelen, wat past binnen de netwerkbenadering die in dit onderzoek is gebruikt. Dit zal helpen om een uitspraak te doen waarom er tot op heden nauwelijks samenwerking heeft plaatsgevonden (Bleijenbergh, 2015, pp. 13-14). Daarnaast heeft een kwantitatieve benadering, als een enquête, al snel honderden waarnemingseenheden nodig. Bovendien is een enquête een momentopname (Bleijenbergh, 2015, p. 47). Het feit dat er geen honderden waarnemingseenheden in deze casus beschikbaar zijn en omdat de vraag van het onderzoek gaat over een proces dat plaats heeft gevonden over langere periode past een kwantitatieve benadering met een enquête minder goed in dit onderzoek.

De samenwerking in netwerken is iets wat in het verleden al een aantal keer is onderzocht. Dit betekent dat er relevante theorie beschikbaar is die mogelijk kan verklaren waarom er tot op heden is samengewerkt. Het vertrekpunt van dit onderzoek is dan ook de beschikbare theorie rondom netwerken. Er is dus van tevoren al vastgelegd wat de verwachtingen zijn ten aanzien van het samenwerken in netwerken. Vervolgens zijn deze verwachtingen getoetst middels interviews, observaties en documentenanalyse. Door het vertrekken vanuit de theorie en het toetsen op basis van waarnemingen is dit onderzoek deductief van aard (Bleijenbergh, 2015, pp. 18-19). De verwachting naar aanleiding van de theorie staat weergegeven in paragraaf 4.4.

4.2 Casestudy

Het onderzoek gaat over de vraag waarom er tot op heden nauwelijks is samengewerkt, daarmee past deze vraagstelling binnen een casestudyonderzoek. Met behulp van een casestudy is het mogelijk om uitspraken te maken over patronen en processen die bij een casus ten grondslag liggen. Zo is er invulling gegeven aan het diagnosegericht onderzoek, wat zich door de waarom vraag richt op processen door de tijd heen. De casestudy leent zich volgens Bleijenbergh (2015) voor het combineren van verschillende methoden van dataverzameling waardoor de kwaliteit van data vergroot kan worden. Dit betekent dat gedurende een periode meerdere vormen van dataverzameling zijn ingezet om een proces te bestuderen en daar vervolgens uitspraken over te doen (Bleijenbergh, 2015, pp. 44-45). Omdat het in dit onderzoek niet gaat om enkel de relatie tussen één veiligheidsregio en het ANV maar om de samenwerking tussen alle veiligheidsregio's en het ANV bij het beoordelen van bovenregionale risico's is ervoor gekozen om een meervoudige casestudy te hanteren. Dit ook omdat elke veiligheidsregio een autonome organisatie is waardoor elke relatie tussen een veiligheidsregio en het ANV een casus op zichzelf is. Door het combineren van meerdere casussen kan er beter zicht op het proces en de onderliggende patronen ontstaan.

(Bleijenbergh, 2015, p. 48). Omdat het meenemen van alle 25 veiligheidsregio's niet haalbaar is binnen het tijdsbestek van dit onderzoek is ervoor gekozen om een zo representatief mogelijk deel hiervan mee te nemen. Er zijn acht verschillende veiligheidsregio's geïnterviewd voor het onderzoek, waarvan bij één regio gedurende langere periode het project rondom het actualiseren van een RRP is geobserveerd. Er is enkel één veiligheidsregio geobserveerd omdat het proces, het opstellen van een RRP, zich niet ten alle tijden voor doet. De acht regio's zijn geselecteerd op basis van de geografisch ligging en de algemene risico's die staan beschreven in het RRP. Zo is in bijlage vier te zien welke veiligheidsregio's zijn geïnterviewd. Er is gezocht naar een spreiding in de regio's zodat er niet enkel buurregio's zijn meegenomen omdat deze sneller de samenwerking met elkaar opzoeken (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2016, p. 18). Het enkel meenemen van buurregio's zou de externe validiteit van het onderzoek niet ten goede komen. Daarnaast is er gekeken naar de algemene eigenschappen van de veiligheidsregio's. Zo zijn er een aantal veiligheidsregio's die door bepaalde eigenschappen of activiteiten meer te maken hebben met bovenregionale risico's. Zo zou bijvoorbeeld een verstoring in de Rotterdamse haven of op schiphol mogelijk snel kunnen resulteren in een bovenregionale impact. Daar tegenover zijn er een paar veiligheidsregio's meegenomen die wat minder van deze concrete bovenregionale risico's kennen. Een nuance hierin is dat alle veiligheidsregio's wel in enige mate te maken hebben bovenregionale risico's maar dat er wel een verschil is in wat er in die regio is gelegen en daarmee wat de aard en omvang van de bovenregionale risico's zijn. Door het combineren en vergelijken van verschillende veiligheidsregio's is een poging gedaan om zo representatief mogelijke uitspraken te doen over de samenwerking bij bovenregionale risico's binnen het gehele netwerk.

4.3 Dataverzameling

De dataverzameling voor dit onderzoek heeft plaatsgevonden door het toepassen van meerdere methoden van dataverzameling: interviews, observaties en een documentenanalyse. De data uit deze drie methoden zijn uiteindelijk gecombineerd om op basis daarvan uitspraken te doen over de verklarende factoren die centraal staan in dit onderzoek. Door het combineren van verschillende databronnen is het verschijnsel, de samenwerking in het netwerk van bovenregionale risico's, vanuit verschillende perspectieven onderzocht. Het voordeel hiervan is volgens Bleijenbergh (2015) dat een onjuist beeld op basis van één perspectief aangepast kan worden. Zo zijn interviews minder geschikt om het feitelijke gedrag van respondenten vast te leggen maar kan er door bijvoorbeeld interviews te combineren met de observaties van het actualiseren van het RRP toch wat worden gedaan aan deze tekortkoming. Daarnaast geven interviews een minder goed beeld over hoe een bepaald proces is gelopen omdat de herinneringen van personen soms een onjuist beeld geeft. Door het combineren van interviews met een documentenanalyse kan het doorgelopen proces beter beschreven worden. Het combineren en systematisch vergelijken van de verschillende databronnen heet triangulatie van methoden (Bleijenbergh, 2015, p. 110).

4.3.1 Interviews

Het onderzoek is van deductieve aard, hierdoor is ervoor gekozen om half gestructureerde interviews te houden. Zo is er van tevoren vastgelegd welke vragen in welke volgorde worden gesteld. Deze vragen zijn opgesteld aan de hand van het theoretisch kader. De variabelen uit de theorie zijn verder geoperationaliseerd waardoor deze meetbaar zijn geworden, zoals in paragraaf 4.4 is te zien. Op basis van de variabelen en de daaruit volgende indicatoren zijn interviewvragen opgesteld. De interviewvragen staan weergegeven in bijlage drie. Door het toepassen van een holistische netwerkbenadering is het van belang dat er niet enkel is gekeken naar de relatie tussen het ANV en één veiligheidsregio maar naar de relatie

tussen alle actoren in het netwerk van bovenregionale risico's. Daarmee is ervoor gekozen om meerdere veiligheidsregio's te interviewen.

Binnen elke veiligheidsregio is één betrokken persoon geïnterviewd. Deze keuze is gemaakt omdat het opstellen van een RRP maar één keer per vier jaar plaatsvindt. Dit proces wordt dan als project opgepakt door één persoon in de veiligheidsregio, welke verantwoordelijk is voor het opleveren van het product. Dat betekent dat er één persoon binnen elke veiligheidsregio inhoudelijke kennis heeft van dit proces. Deze persoon maakt het proces van begin tot eind mee en heeft kennis van de afwegingen die worden gemaakt. Dit maakt dat het belangrijk is om juist deze persoon te interviewen. Zo is bij bijna alle veiligheidsregio's de projectleider RRP (in het heden of verleden) geïnterviewd, bij de geobserveerde veiligheidsregio is het afdelingshoofd geïnterviewd om te beoordelen hoe deze zich verhoudt tot het proces. Zo zijn er verschillende perspectieven op het proces inzichtelijk geworden. De andere betrokken actor in het netwerk is het ANV. Er zijn drie verschillende leden van het ANV geïnterviewd. Zo ontstaat er inzicht in het regionale perspectief ten opzichte van het nationale perspectief. Naast dat de veiligheidsregio's en het ANV zijn geïnterviewd is het relevant om vanuit andere perspectieven naar het stelsel te kijken. Zo stelt Bleijenbergh (2015) dat interviews vanuit verschillende perspectieven gecombineerd kunnen worden met elkaar, daarmee wordt een vertekend beeld vanuit één perspectief ondervangen (Bleijenbergh, 2015, p. 110). Op basis hiervan is ervoor gekozen om actoren, die niet direct zijn betrokken bij het opstellen van de regionale en nationale risicoanalyse maar wel een relatie hebben met het netwerk, te interviewen. Zo zijn er een tweetal personen van het IFV geïnterviewd, zij hebben inhoudelijk geen rol bij het opstellen van de RRP'en maar zijn wel in brede zin betrokken bij de samenwerking tussen de veiligheidsregio's. Daarbij is ook een persoon geïnterviewd die in het verleden betrokken was bij het opstellen van de handreiking RRP en een persoon die in het verleden onderzoek heeft gedaan naar bovenregionale risico's in opdracht van het IFV. Op deze manier is er ook vanuit een bredere blik naar het stelsel gekeken. Tot slot was het doel om ook de stelselverantwoordelijke (DGPenV i.o.v. JenV) en de opdrachtgever voor de nationale risicoanalyse (de NCTV) te interviewen. Binnen het tijdsbestek van dit onderzoek was het niet mogelijk om een interview te houden met beide actoren. Deze interviews hadden een breder perspectief kunnen bieden over het stelsel en hadden bepaalde resultaten uit het onderzoek kunnen onderbouwen of verwerpen. Zo had het wellicht meer inzicht kunnen bieden in de onderlinge relatie tussen DGPenV en de NCTV binnen de casus van dit onderzoek. Resultaten over deze actoren zijn onderbouwd door middel van interviews van de overige respondenten in combinatie met reeds bestaande onderzoeken of beleidsdocumenten.

4.3.2 Observatie

Naast de interviews is er een actualisatieproces van het RRP bij een veiligheidsregio geobserveerd. Dit proces is vanaf de kick-off tot en met het opleveren van het definitieve document gevolgd. Door deel uit te maken van het actualisatieproces is de veiligheidsregio van binnenuit geobserveerd, dit heet ook wel participerende observatie. Dit betekent dat het onderwerp, samenwerking bij het beoordelen van bovenregionale risico's, uit eerste hand is meegemaakt. Zo is ervaren hoe een veiligheidsregio het RRP opstelt en in hoeverre aansluiting is gezocht binnen het netwerk van bovenregionale risico's. Volgens Bleijenbergh (2015) levert observatie valide informatie op over het gedrag van personen in de organisatie. Wel is een participerende observatie minder geschikt om het verleden inzichtelijk te krijgen, hiervoor zijn dan ook de interviews en documentenanalyse van belang (Bleijenbergh, 2015, p. 90). Het actualisatieproces RRP is een gesloten proces waar men niet zomaar deel aan mag nemen. Dit betekent dat er toestemming nodig is om aan te sluiten bij de vergadering en dat de onderzoeker zich kenbaar heeft gemaakt als onderzoeker van het ANV. Dit zou volgens Bleijenbergh (2015) positieve invloed kunnen hebben op de

geobserveerde personen doordat mensen welwillend kunnen zijn om informatie te delen met de onderzoeker. Anderzijds kan het resulteren in dat personen juist minder informatie delen doordat ze weten dat ze geobserveerd worden (Bleijenbergh, 2015, pp. 94-98). Om te ondervangen dat personen minder informatie delen heeft de onderzoeker uitgelegd wat hij de komende tijd gaat doen en waarom het actualisatieproces zo relevant is voor het onderzoek. Op deze manier is er gepoogd om draagvlak te creëren. Daarnaast is ervoor gekozen om het proces als *‘vlieg aan de muur’* te observeren en daarmee de situatie zo min mogelijk te verstoren. Dit is belangrijk om na te streven als onderzoeker (Bleijenbergh, 2015, p. 94) Dit betekent dat er zo min mogelijk invulling is gegeven door de onderzoeker tijdens het proces. Daarentegen houdt dit volgens Bleijenbergh (2015) niet in dat de onderzoeker niets kan zeggen maar is het belangrijk dat die rol beperkt is. Tot slot is ervoor gekozen om een halfgestructureerde observatie te houden omdat er relevante theorie beschikbaar is over het samenwerken in netwerken. Dit betekent dat er een waarnemingsschema is opgesteld die enigszins beschrijft op welke zaken wordt gefocust tijdens de observatie. Dit waarnemingsschema (bijlage 2) is gebaseerd op de operationalisatie zoals weergegeven in paragraaf 4.4. Tijdens de observatie is met behulp van de indicatoren gekeken naar de wisselwerking tussen de veiligheidsregio en de externe actoren die deelnemen in het proces. Daarbij is ook gekeken in hoeverre er tijdens het proces de aansluiting met het ANV of andere veiligheidsregio's werd opgezocht.

4.3.3 Documentenanalyse

Naast dat er door interviews en observaties empirisch materiaal is verzameld is er ook gebruik gemaakt van reeds bestaande documenten. Zo hebben documenten als voordeel dat ze beschrijven wat er is besloten op een bepaald moment. Deze beschrijvingen staan ook vast en hebben minder last van een vertekend beeld zoals dat bij interviews mogelijk kan plaatsvinden (Bleijenbergh, 2015, p. 62). De documenten zijn geselecteerd opdat deze informatie verschaffen over het verleden omdat interviews en observaties over het verleden mogelijk een vertekend beeld van kunnen geven. Doordat er in het verleden al meerdere keren risicoanalyses van bovenregionale risico's zijn uitgevoerd leveren deze documenten informatie over het verleden en daarmee over de vraag waarom er tot op heden nauwelijks is samengewerkt. Het gaat hierbij om de acht regionale risicoprofielen en de GRA waarin is gekeken welke werkwijze men hanteert en in hoeverre hier een verschil in is. Daarnaast is er in het verleden al meerdere keren onderzocht hoe de samenwerking is tussen regionaal en nationaal. Deze documenten beschrijven de huidige situatie met betrekking tot de samenwerking tussen het ANV en de veiligheidsregio bij bovenregionale risico's.

Nadat alle informatie is verzameld is het belangrijk om het tekstmateriaal, verkregen uit de verschillende databronnen, te analyseren. Dit gebeurt aan de hand van coderen, het koppelen van begrippen aan de verkregen tekst zodat het materiaal gecombineerd en geanalyseerd kan worden (Bleijenbergh, 2015, 104). Het onderzoek naar de samenwerking tussen de veiligheidsregio's en het ANV is van deductieve aard. Dit betekent dat er is gekozen om deductief de verkregen informatie te coderen. Zo zijn er op basis van het theoretisch kader een aantal dimensies opgesteld, zoals te zien in paragraf 4.2. Deze dimensies zijn abstract waardoor ze nog niet meetbaar zijn. Daarom zijn er indicatoren opgesteld die de dimensies meetbaar maken. Deze indicatoren verbinden het abstracte met de concrete informatie uit de praktijk (Bleijenbergh, 2015, p. 106). Tijdens het coderingsproces is eerst gecodeerd op basis van de indicatoren en zijn deze indicatoren vervolgens gegroepeerd op basis van de dimensies. Deze manier van analyseren biedt inzicht in de patronen die ten grondslag liggen aan het samenwerken in netwerken.

4.4 Operationalisatie

Er is reeds bestaande literatuur over het samenwerken in netwerken waardoor het onderzoek naar de samenwerking tussen de veiligheidsregio's en het ANV van deductieve aard is. Dit betekent dat er is

aangesloten bij de reeds bestaande literatuur over netwerken. In deze literatuur, zoals in hoofdstuk drie beschreven, zijn een aantal factoren weergegeven die van invloed zijn op het samenwerken in netwerken. Deze factoren bestaan uit een aantal dimensies die vervolgens zijn uitgewerkt met meetbare indicatoren. Om te helpen inzicht te krijgen in de verklarende factoren is een actor- en netwerkanalyse (quick scan) uitgevoerd.

Uit het theoretisch kader blijkt dat het samenwerken in netwerken uit twee verschillende niveaus bestaat. Voordat een samenwerking binnen een netwerk is aangegaan vindt er een interactieproces plaats. Nadat er met behulp van het interactieproces een samenwerking is aangegaan ontstaat de operationele fase waar daadwerkelijk samenwerking plaatsvindt. Een samenwerking kan daarmee in beide fasen stagneren. Deze twee fases bieden handvaten om te analyseren waarom er tot op heden nauwelijks is samengewerkt. Dit resulteert in de volgende algemene variabelen:

Tabel 6: Operationalisatie algemene variabelen

Afhankelijke Variabele	Onafhankelijke variabelen
Het samenwerken in netwerken	Interactieproces
	Algemene succes- faalfactoren

Het interactieproces en de algemene succes- en faalfactoren zijn als geheel nog te abstract en daarmee niet meetbaar. Deze onafhankelijk variabelen zijn in de volgende tabel nader geoperationaliseerd zodat ze meetbaar zijn geworden met behulp van indicatoren. Deze indicatoren zijn gebruikt om de interviewvragen en het observatieschema op te stellen, zie bijlage twee en drie.

Tabel 7: Operationalisatie verklarende variabelen totstandkoming netwerk

Totstandkoming netwerk		
Variabelen	Dimensies	Indicatoren
Kosten	Transactiekostentheorie	Gepercipieerde opbrengst is groter dan de kosten.
Externe prikkel	Initiatie van interactieproces	Externe actor is overtuigd dat wederzijdse afhankelijkheid er is.
Startcondities	Urgentie	De actor ziet intrinsiek urgentie in het samenwerken; Extrinsieke urgentie door wet- en regelgeving.
	Relatie	De onderlinge relatie is dusdanig dat men bereid is om een samenwerking aan te gaan.
	Competenties	Voldoende beschikbare middelen/vaardigheden voor het managen van interactie/netwerk.
Kennis	Waarde van kennis	De betrokken actoren vinden de te delen kennis van toegevoegde waarde om een samenwerking aan te gaan; De te delen kennis is niet dusdanig ambigue waardoor de actoren weten hoe ze de kennis bruikbaar kunnen maken.

Tabel 8: Operationalisatie verklarende variabelen samenwerken in netwerken

Samenwerken in netwerken		
Variabelen	Dimensies	Indicatoren
Cognitief	Oplossend vermogen	Er is een gezamenlijk beeld over oorzaak, gevolg en oplossing van het beleidsprobleem.
Sociaal	Strategieën gecoördineerd	De gehanteerde strategieën liggen op één lijn en er zijn gedeelde perspectieven; Er is coördinatie doordat de actoren bewust zijn dat ze van elkaar afhankelijk zijn; Er is coördinatie doordat de actoren weten hoe ze het probleem moeten aanpakken.
Institutioneel	Instituties	Er is een geldende structuur waardoor er regels en relaties zijn voor het voorkomen van conflicten in het proces.
Netwerkmanagement	Succesvol managen van het netwerk	Het netwerk wordt gemanaged voor het omgaan met de verschillende percepties en regels/taal omdat er meerdere netwerken samenkomen.
Externe ontwikkelingen	Externe effecten invloed op functie netwerk	Er zijn geen veranderingen in de context waardoor het invloed heeft op de relaties in het netwerk.

4.5 Betrouwbaarheid en validiteit

In dit onderdeel is beschreven wat de invloed is van de gehanteerde onderzoeksmethoden op de betrouwbaarheid en validiteit in dit onderzoek. Zo heeft het hanteren van een kwalitatieve benadering met behulp van interviews, observaties en documentenanalyse invloed op de bevindingen die uiteindelijk uit het onderzoek zijn gekomen.

4.5.1 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid is belangrijk voor de uiteindelijke interpretatie van de onderzoeksresultaten. Dit criterium betekent volgens Bleijenbergh (2015) dat de uitkomsten uit de dataverzameling niet getekend mogen zijn door toevalligheden. In kwantitatief onderzoek is betrouwbaarheid belangrijker dan bij kwalitatief onderzoek. Dit komt mede doordat in kwalitatief onderzoek het aantal waarnemingseenheden lager is. Hierdoor kunnen toevalligheden minder makkelijk uitgesloten worden en kunnen hier minder relevante uitspraken over gedaan worden. Daarentegen kunnen toevalligheden wel worden vermindert met behulp van bijvoorbeeld participerende observaties doordat er dan langere tijd waarnemingen worden vastgelegd. Daarnaast wordt de betrouwbaarheid in kwalitatief onderzoek veelal vervangen door het controleerbaar maken van de dataverzameling. Dit kan door inzicht te geven in de keuzes die gemaakt zijn bij de caseselectie, de respondenten die zijn meegenomen, de sessies die zijn geobserveerd en welke documenten zijn geanalyseerd. De data die voortkomt uit de interviews en observaties zijn vastgelegd in transcripten en veldverslagen, door dit navolgbaar te maken voor anderen wordt de betrouwbaarheid vergroot (Bleijenbergh, 2015, pp. 119-120). Echter, er is voor gekozen om de transcripten van de interviews en veldverslagen van de observaties niet openbaar te maken omdat respondenten geneigd zijn om sociaal wenselijke antwoorden te geven in interviews (Bleijenbergh, 2015, p. 73). Wel zijn de vragenlijsten beschikbaar gesteld in bijlage drie. Deze vragenlijsten zijn halfgestructureerde opgesteld waardoor de

respondenten in grote mate dezelfde vragen voorgelegd krijgen. Dit betekent dat mogelijke toevalligheden zo veel mogelijk beperkt worden waardoor de betrouwbaarheid van dit onderzoek is vergroot (Bleijenbergh, 2015, p. 74). Tot slot zijn de interviews gecombineerd met de bevindingen vanuit de langdurige observatie en documentenanalyse waardoor overige toevalligheden zo veel mogelijk gefilterd zijn. Door het verantwoorden van de gemaakte keuzes ten aanzien van de dataverzameling en de combinatie van verschillende methoden maakt dat dit onderzoek betrouwbaar is.

4.5.2 Validiteit

Voor kwalitatief onderzoek geldt volgens Bleijenbergh (2015) dat interne validiteit het belangrijkste criterium is. Dit betekent dat het onderzoek daadwerkelijk meet wat het beoogd had om te meten. Zo kan de wijze van dataverzameling of analyse leiden tot een structurele vertekening van de werkelijkheid (Bleijenbergh, 2015, p. 120). In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een deductieve benadering waardoor de te meten concepten zijn gebaseerd op bestaande literatuur. Deze concepten zijn middels een operationalisatie nader uitgewerkt en meetbaar gemaakt. Doordat deze concepten in bestaande literatuur al verwezen naar het verschijnsel is met behulp van deze bestaande concepten daadwerkelijk gemeten wat beoogd is om te meten. Daarnaast is er gebruik gemaakt van methodische triangulatie wat leidt tot een verhoging van de interne validiteit (Baarda, et al., 2018, p. 276). Doordat het onderzoek is gebaseerd op bestaande literatuur en gebruik is gemaakt van methodische triangulatie is de interne validiteit van dit onderzoek verhoogd. Naast de interne validiteit is ook de externe validiteit vergroot. De externe validiteit gaat over de generaliseerbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek naar een grotere populatie (Bleijenbergh, 2015, p. 120). In dit onderzoek zijn acht van de 25 veiligheidsregio's geïnterviewd, dit betekent dat een relatief groot aandeel van de totale populatie is onderzocht. Daarnaast is er bewust gekozen voor een spreiding in de regio's waardoor de generaliseerbaarheid naar alle 25 veiligheidsregio's, en daarmee de externe validiteit, van dit onderzoek is vergroot. Tot slot is het volgens Bleijenbergh mogelijk om de onderliggende patronen uit een casestudy te generaliseren (Bleijenbergh, 2015, p. 120). Dit betekent dat de gevonden patronen voor het samenwerken in netwerken uit deze meervoudige casestudy ook in andere netwerken toepasbaar kunnen zijn. Allesomvattend is door het gebruiken van bestaande meetbare concepten, methodische triangulatie en het onderzoeken van een groot deel van de populatie de interne en externe validiteit verhoogd.

Hoofdstuk 5 Resultaten & Analyse

In dit hoofdstuk zijn de gecombineerde resultaten uit de interviews, documentenanalyse en observaties weergegeven. Deze resultaten zijn nader geanalyseerd met behulp van de factoren uit het theoretisch kader. De resultaten uit het beleidskader zijn in hoofdstuk twee naar voren gekomen. Deze resultaten zijn in dit hoofdstuk gebruikt voor de analyse. Allereerst is uiteengezet hoe de betrokken actoren opereren in het netwerk rondom bovenregionale risicobeoordeling en is beschreven in hoeverre het netwerk is ontwikkeld. Hierna is geanalyseerd in hoeverre de factoren rondom de totstandkoming van netwerken een verklaring kunnen bieden voor de huidige situatie. Vervolgens is beschreven wat de invloed is van de factoren bij samenwerken in netwerken op de huidige mate van samenwerking.

5.1 Actor- en netwerkanalyse

In paragraaf 3.6 is beschreven dat er met behulp van de actor- en netwerkanalyse inzicht is geboden in de huidige vorm van het netwerk. Met behulp van deze analyses is beschreven waar het netwerk nu staat en hoe de onderlinge relaties tussen de actoren zijn. Allereerst gaat de actoranalyse met name in op de onderlinge relaties tussen de betrokken actoren in het netwerk. Vervolgens is met behulp van de netwerkanalyse beschreven in welke fase het netwerk zich momenteel bevindt.

5.1.1 Actoranalyse

Met behulp van de actoranalyse is ingegaan op de vragen: hoe formuleren actoren het probleem, wat is hun rol bij het probleem en welke strategie hanteren zij hiervoor? Het probleem is in dit onderzoek het gezamenlijk beoordelen van bovenregionale risico's. Vervolgens is ook een afhankelijkheidsanalyse uitgevoerd. Zo is inzichtelijk gemaakt welke hulpmiddelen de actoren van elkaar nodig hebben en in hoeverre hoe ze daarmee afhankelijk zijn van elkaar.

Probleemformulering

Allereerst is het van belang om inzicht te hebben in de wijze waarop het ANV en de veiligheidsregio's kijken naar de beoordeling van bovenregionale risico's. Hierbij komt uit vrijwel alle interviews naar voren dat zowel het ANV als de veiligheidsregio's op dezelfde manier bovenregionale risico's definiëren. Er wordt hier over het algemeen aangesloten bij de definitie zoals het IFV (2017) dit ook al heeft gedefinieerd. Zo komt veelal naar voren dat een deel van de risico's in potentie zowel regionaal als nationaal kunnen zijn. Dit blijkt onder andere uit de volgende uitspraken:

Respondent F (VR): *"Als je kijkt naar de nieuwe type crisis waar we al steeds vaker mee geconfronteerd worden is dat er natuurlijk ook wel sprake is van een zekere mate van bovenregionale crisis. Het beperkt zich niet alleen tot de gemeente of meerdere gemeentes in je eigen regio, zeker bij aantasting van vitale infrastructuur wordt het al snel een bovenregionale crisis en in sommige gevallen zelfs een landelijke of een internationale crisis."*

Respondent B (VR): *"Als je een grote brand hebt in een gebouw, dat zal een andere regio zal dat [sic] een worst wezen. Ze moeten misschien een klein beetje assistentie leveren. Maar (...) als je het over een grootschalige stroomuitval hebt, dan is dat vaak bovenregionaal."*

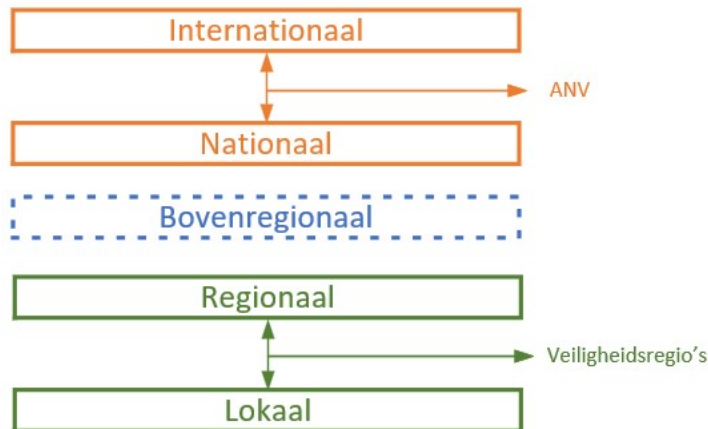
Wel is hierbij een kanttekening te plaatsen. Zo blijkt uit de opgeleverde risicoanalyses, observaties en interviews dat het ANV meer abstract kijkt naar de bovenregionale risico's en dat de risicoanalyse ook deels internationaal gericht is. Anderzijds kijken de veiligheidsregio's meer operationeel naar (boven)regionale risico's en ligt daarbij de focus ook meer richting lokaal niveau dan dat dit richting nationaal niveau ligt. Zo

dienen de veiligheidsregio's volgens de Wvr ook het RRP bestuurlijk te laten vaststellen door de gemeenteraden. Zo stellen de respondenten het volgende:

Respondent J (EXT): *“De focus voor een veiligheidsregio is natuurlijk heel erg op mijn gemeente, mijn x-aantal gemeenten die moeten er ook mee instemmen. Uiteindelijk moet het worden vastgesteld door de burgemeesters van al die gemeenten. En ze hebben ook hun eigen wensenlijstje, soms een problematisch bedrijf ergens of iets, bepaalde risicosetting die aandacht heeft in de gemeenteraad.”*

Respondent L (ANV): *“Moet je nagaan wat er gebeurt als Rusland Estland binnenvalt bijvoorbeeld. Dat is echt een maatschappijshokkende ontwrichtende gebeurtenis, en daar heb je weer de link met nationale veiligheid per definitie.”*

In figuur 7 is te zien hoe de risicoanalyses zich ten opzichte van elkaar verhouden en waar de focus ligt. Dit wil niet zeggen dat er niet naar de andere niveaus wordt gekeken. Wel ligt de focus van beide niveaus niet prioritair bij de bovenregionale risico's.



Figuur 7: Focus actoren netwerk bovenregionale risico's

De rol die de actoren in het netwerk hebben is reeds uitgewerkt in hoofdstuk twee. Zo stelt het ANV in opdracht van de NCTV een risicoanalyse op voor de nationale veiligheid. Anderzijds stelt elke veiligheidsregio vierjaarlijks een RRP op voor de risico's die de veiligheidsregio kunnen raken. Hierbij is een verschil te zien in de wijze waarop beide actoren het uiteindelijk product gebruiken. Zo is op nationaal niveau een knip gemaakt tussen analyse en beleid. Het ANV levert de risicoanalyse op aan de NCTV en zij zijn vervolgens verantwoordelijk voor het opstellen van de NVS. Het ANV heeft hier formeel geen positie in. Wel leveren zij incidenteel input voor deze strategie maar blijft er een harde knip. Aan de andere kant is op regionaal niveau geen knip gemaakt. Zo stelt de veiligheidsregio het RRP op met als doel deze zelf als input te gebruiken voor het opstellen van het beleidsplan. Daarnaast is beschreven in hoofdstuk twee dat het IFV in principe een ondersteuningsrol heeft voor de veiligheidsregio's. Uit de interviews komen geen signalen naar voren dat zij momenteel een rol vervullen bij het beoordelen van bovenregionale risico's. Wel hebben zij de handreiking RRP in beheer, maar is hier sinds de uitgave niets aan veranderd.

Samenvattend betekent het bovenstaande dat het ANV feitelijk de kennis aanlevert wat vervolgens door de NCTV wordt gebruikt voor de risico- en crisisbeheersingsfases. Uit de interviews met het ANV lijkt het dat de risicoanalyses grotendeels (ieder geval op papier) wordt gebruikt voor de uiteindelijke NVS, wel zou

de NCTV formeel kunnen afwijken van de risicoanalyses. De veiligheidsregio's daarentegen generen zelf, in samenwerking met bepaalde externe actoren, de kennis over de risico's en gebruiken deze vervolgens zelf voor de risico- en crisisbeheersingsfases. Daarmee is er een verschil in hoe het ANV en de veiligheidsregio's de risicoanalyse toepassen. Daarnaast wordt volgens het IFV het RRP nauwelijks gebruikt voor het primaire proces van de veiligheidsregio, daarmee wordt het gezien als een 'moetje' (IFV, 2017, p. 17). Dit beeld wordt in sommige interviews met de veiligheidsregio's bevestigd, maar niet bij alle veiligheidsregio's. Zo is onder andere het volgende gesteld:

Respondent G (VR): *"Iedereen weet van het bestaan en iedereen weet ook wel dat het bedoeld is als de basis van het beleidsplan, maar vaak zie je ook dat het risicoprofiel en het beleidsplan tegelijkertijd geschreven worden, dus het is ook niet per se opvolgend aan elkaar."*

Respondent A (VR): *"En het is wel zo omdat het die wettelijke verplichting is, maken wij niet alleen gebruik van de wettelijke verplichting, maar willen we hem ook echt gaan gebruiken, om te zorgen dat wij ons beleid erop kunnen aanpassen. Daarvoor hebben wij ook in ons eigen beleidscyclus opgenomen, dat als wij een beleidsplan maken, het jaar daarvoor sowieso een risicoprofiel moet worden opgeleverd. En met dat risicoprofiel willen we eigenlijk op een interactieve manier met onze partners in gesprek gaan."*

Daarbij is te zien dat beide niveaus een deels andere werkwijze hanteren bij het komen tot een risicoanalyse. Het ANV heeft een methodiek werkgroep die primair bezig is met het (her)ontwikkelen van een risicomethodiek voor het beoordelen van nationale veiligheidsrisico's. Dit betekent dat deze methodiek onderhevig is aan veranderingen. Uit de interviews met de veiligheidsregio's en de externen, observaties en de RRP'en blijkt dat de veiligheidsregio's over het algemeen de handreiking RRP uit 2009 als basis gebruiken. Deze is destijds opgesteld in samenwerking met de veiligheidsregio's en met behulp van de input van de methodiekgroep van het ANV. De handreiking RRP (2009) is niet meer geactualiseerd sindsdien. Het feit dat het ANV de methodiek verder ontwikkeld heeft en dat de handreiking RRP niet meer geactualiseerd is resulteert in een situatie waar de methodieken steeds meer van elkaar verschillen. Daarnaast is te zien dat enkele veiligheidsregio's deels afwijken van de methodiek omdat deze niet altijd even actueel of werkbaar wordt gevonden. De veiligheidsregio's verschillen ook in de tijd die ze beschikbaar stellen voor het actualiseren van het RRP. Zo verschilt de beschikbare tijd tussen de veiligheidsregio's, vanaf de inventarisatie tot en met de bestuurlijke vaststelling bij de gemeenten, van een half jaar tot anderhalf jaar. Daarbij is te zien dat de methodiek tussen de veiligheidsregio's onderling deels verschilt. Ook is te zien dat niet altijd dezelfde actoren worden betrokken in het proces om te komen tot een nieuw risicoprofiel. Dit geldt met name voor de groep overige actoren zoals weergegeven in figuur 5. De veiligheidsregio's zijn veelal op zoek om het RRP te dynamiseren om 'nieuwe' risico's sneller te kunnen analyseren. Wat men verstaat onder dynamiseren en hoe men dit kan doen verschilt sterk per veiligheidsregio en staat veelal nog in een vroeg stadium.

Niet alleen de gehanteerde methodiek verschilt tussen de veiligheidsregio's, ook is te zien in de verschillende RRP'en dat de cyclus van het actualiseren van de profielen niet gelijkloopt. Zo is de Wvr in 2010 van kracht geworden maar zijn niet alle regio's tegelijk gestart met het opstellen van het RRP wat resulteert in dat niet alle regio's nu tegelijk het RRP actualiseren. Daarbij zijn er ook externe factoren (bijvoorbeeld COVID-19) waardoor het actualiseren wordt uitgesteld. Aan de andere kant wordt op nationaal niveau ook een andere cyclus gehanteerd. Zo staat in de NVS (2019) beschreven dat er een

driejaarlijkse cyclus wordt gehanteerd. Dit resulteert een andere cyclus dan de veiligheidsregio's, zij hanteren immers een vierjaarlijkse cyclus. Daarbij blijkt uit interviews dat de driejaarlijkse cyclus van de NVS in de laatste jaren aan verandering onderhevig is geweest. Zo wordt ten tijde van dit onderzoek gekeken naar het aanpassen van de NVS en diens cyclus. De cyclus op nationaal niveau heeft wel een andere betekenis dan dat dit op regionaal niveau heeft. Zo is het ANV niet eenmalig een periode per cyclus bezig met het opstellen van een risicoanalyse maar staat hier gedurende de gehele cyclus standaard een aantal fte voor. De veiligheidsregio's daarentegen werken projectmatig eenmalig een periode per vier jaar. Het RRP is daarmee dus in de huidige vorm niet iets wat continu doorloopt zoals dat bij het ANV wel het geval is. Doordat de veiligheidsregio's projectmatig eenmalig per vier jaar het RRP actualiseren is er ook sprake van personeelsveranderingen, vaak is het niet dezelfde persoon die het RRP elke vier jaar actualiseert (IFV, 2017, pp. 27-28). Dit blijkt ook uit een deel van de interviews met de veiligheidsregio's, waarvan sommige respondenten voor de eerste keer het RRP actualiseren of inmiddels van functie zijn veranderd.

Afhankelijkheidsanalyse

Met behulp van de afhankelijkheidsanalyse is inzichtelijk gemaakt in hoeverre de betrokken actoren in het netwerk afhankelijk van elkaar zijn. In het theoretisch kader is beschreven dat de afhankelijkheid kan bestaan uit: financiën, producten, competenties, kennis en legitimiteit. De afhankelijkheid tussen de betrokken actoren uit het netwerk van het beoordelen van bovenregionale risico's bestaat vooral uit kennis en competenties. Zo stellen vrijwel alle respondenten uit de veiligheidsregio's dat zij de kennis van het ANV kunnen gebruiken voor het beoordelen van de bovenregionale risico's. Bij het ANV zit immers meer expertise op het gebied van bijvoorbeeld cyber en terrorisme. Daarbij is het ANV toegewijd bezig met de methodiekontwikkeling, iets waar de veiligheidsregio minder ervaren mee is en waar zij dus kunnen leren van het ANV. Anderzijds geeft het ANV aan dat zij kennis vanuit de veiligheidsregio's als input kunnen gebruiken. Zo is het volgende in de interviews gesteld:

Respondent M (ANV): *“Dat je ergens een regionaal risico hebt dat je op een gegeven moment opschaalt en dat je daar dan een lijntje van de regio naar nationaal trekt. Dus bijvoorbeeld pak 'm beet een transportongeval of een ongeval in de chemische industrie, dat vindt natuurlijk vaak lokaal plaats. En hoe snel wordt het nu een nationaal vraagstuk? Dus op die manier zie ik wel mogelijkheden tot wat meer synergie tussen nationaal en regionaal.”*

Respondent E (VR): *“Maar ik denk dat jullie als ANV zijn wel aan het door ontwikkelen geslagen. Ik denk dat jullie heel veel kennis en kunde hebben om juist ook de vertaalslag die in de handreiking nodig zou zijn, zouden kunnen ondersteunen of misschien wel op je nemen. Zou zomaar kunnen.”*

Echter, uit de interviews met vrijwel alle respondenten (op een paar veiligheidsregio's na), de analyse van de RRP'en en nationale risicoanalyses blijkt dat men elkaars kennis tot op heden nauwelijks gebruikt. Wel worden de risicoanalyses op nationaal en regionaal niveau opgeleverd en wordt op basis hiervan beleid gemaakt. Het is dus de vraag in hoeverre men daadwerkelijk afhankelijk is van elkaar. De huidige gang van zaken gaat immers gewoon door zonder dat deze wederzijdse afhankelijkheid wordt gebruikt voor het beter inschatten van bovenregionale risico's. Dus de afhankelijkheid tussen het ANV en de veiligheidsregio's bestaat uit het beter en efficiënter kunnen inschatten van risico's maar dit wordt tot op heden niet ingezet tot het verbeteren van de huidige risicoanalyses. Daarbij wordt door de respondenten aangegeven dat het niet toepassen van deze afhankelijkheid niet direct leidt tot 'spannende situaties'. Dit is pas aan de orde als

men elkaar nodig heeft richting de warme fase. Hierbij wordt de afhankelijkheid belangrijker wanneer een risico zich manifesteert tot een bovenregionaal risico en waarbij er inspanningen worden gevraagd van zowel Rijk als regio. Dan is een gezamenlijk inspanning daadwerkelijk nodig om te komen tot een resultaat. Dit is in de koude fase, bij het beoordelen van bovenregionale risico's minder urgent omdat de risicoanalyse toch wel wordt opgeleverd. Dit blijkt onder andere uit de volgende uitspraken:

Respondent L (ANV): *"Ja, het moeilijke (...) voor ons is de urgentie. Kijk we doen natuurlijk ons werk nu. En dat is ook prima. En de veiligheidsregio's die doen hun werk ook. Die leveren ook gewoon hun profiel op uiteindelijk."*

Respondent E (VR): *"Ik denk dat na de eerste keer (het opstellen van een RRP, red.), dat vaak een invuloefening is geworden. De eerste keer is allemaal nieuw, mensen die zijn benieuwd hoe zo iets werkt. En de keer daarna is het toch zo van ja, wat wijkt er af van de keer daarvoor. En als er geen consequenties aan zitten qua investeringen of beleidskeuzes, ja dan kan het ook een invuloefening blijven, dan heeft het gewoon geen enkele consequentie."*

Kennis en competenties zijn de belangrijkste middelen waardoor het te beargumenteren is dat men afhankelijk is van elkaar binnen het netwerk rondom de beoordeling van bovenregionale risico's. De andere middelen zoals producten, financiën en legitimiteit kunnen daarentegen wel (indirect) als afhankelijkheid worden aangeschreven. Het onderdeel producten komt in een aantal interviews met de veiligheidsregio's naar voren. Zo wisselen de veiligheidsregio's onderling producten uit in de bestrijding van bovenregionale risico's in de crisisbeheersingsfase. Daarnaast kan ook het Rijk bijstand leveren aan de veiligheidsregio's of vice versa, met name bij bovenregionale risico's kan volgens de respondenten uit de veiligheidsregio's men elkaar versterken. Uit de volgende quote blijkt dat het gebruik maken van de onderlinge afhankelijkheid wellicht kan leiden tot meer efficiëntie:

Respondent B (VR): *"Ik denk waar je het Analistennetwerk goed voor zou kunnen gebruiken, samen met mensen van de veiligheidsregio's, via het IFV misschien. Maar de relatie met het IFV is ook niet altijd even soepel. Maar dat je, zeg maar, wat je nu hebt als handreiking van het Regionaal Risicoprofiel, dat je daar echt die indeling gaat maken over landelijk, interregionaal en regionaal en dat je met elkaar afsprekt, wie, waarvoor kan en gaat zorgen. Volgens mij maak je daar een efficiëntieslag van (...), echt een enorme winst kun je daarin behalen."*

Om te zien in hoeverre de regio's onderling en de regio's van het Rijk afhankelijk zijn zouden de actoren op basis van de risicoanalyse een capaciteitenanalyse kunnen uitvoeren. Iets wat volgens de respondenten in het verleden wel eens werd gedaan maar in de huidige situatie onderbelicht blijft. Dit is ook onderschreven in de evaluatie Wvr (Evaluatiecommissie Wvr, 2020, p. 39). De capaciteitenanalyse is beschreven in de handreiking RRP maar is volgens de respondenten niet altijd even goed werkbaar waardoor het nauwelijks wordt uitgevoerd. Op nationaal niveau werd in het verleden een capaciteitenanalyse uitgevoerd op basis van de risicoanalyse maar dit lijkt volgens de respondenten van het ANV in de huidige situatie niet meer te gebeuren. Daarmee is de onderlinge afhankelijkheid op basis van de capaciteiten (en daarmee producten) niet volledig inzichtelijk. Zo ook is al in het onderzoek van het IFV in 2017 gesteld dat er momenteel geen directe koppeling is tussen de regionale en (als die er zijn) landelijke capaciteitenanalyses (IFV, 2017, p. 38). De capaciteitenanalyse is daarentegen volgens de Algemene Rekenkamer wel een belangrijke fase (Algemene Rekenkamer, 2014, pp. 19-20).

Wel is volgens de respondenten duidelijk dat men in de risico- en crisisbeheersingsfases producten van elkaar nodig heeft. Dat betekent dat de huidige directe afhankelijkheid richting de risico- en crisisbeheersingsfases groter is dan in de beoordelingsfase. Daarentegen is de wederzijdse afhankelijkheid tussen Rijk en regio momenteel niet volledig inzichtelijk door het ontbreken aan de uitvoering van de capaciteitanalyses. Tot slot kunnen financiën en legitimiteit een afhankelijkheid vormen. Dit is minder relevant bij de afhankelijkheid tussen de veiligheidsregio's en tussen de veiligheidsregio's en het ANV. Wel is het ANV afhankelijk van de NCTV omdat zij de opdrachtgever zijn en het netwerk financieren. Anderzijds is de veiligheidsregio afhankelijk van de gemeente en diens goedkeuring van het RRP. Zo financieren de gemeenten de veiligheidsregio en daarmee het uitvoeren van het RRP. Dit betekent dat de veiligheidsregio's en het ANV voor financiën en legitimiteit afhankelijk zijn van hun opdrachtgevers.

5.1.2 Netwerkanalyse

Een netwerkanalyse wordt uitgevoerd om inzichtelijk te maken waar de betrokken actoren vandaan komen en hoe zij zich tot elkaar verhouden. Door middel van een netwerkanalyse is inzichtelijk gemaakt wat de interactiepatronen tussen de actoren zijn, welke strategieën en regels deze actoren normaliter hanteren en wat de relatie hiervan is met de geldende strategieën en regels die van kracht zijn in het netwerk van bovenregionale risico's. Hierbij is met name gekeken naar de huidige structuur binnen dit netwerk.

Interactiepatronen en huidige structuur netwerk

In de probleemstelling van dit onderzoek is gesteld dat er tot op heden nauwelijks is samengewerkt tussen het ANV en de veiligheidsregio's. Het is te zien dat hierin het woord nauwelijks specifiek is benoemd. Dit komt omdat er in het verleden wel eens is samengewerkt tussen de actoren in het netwerk, zo heeft het Landelijk Netwerk Regionaal Risicoprofiel (LNRR) bestaan. Dit netwerk was gericht op het gezamenlijk oppakken van het RRP. Hierbij nam ook het ANV op agenda deel. Het ANV was dus niet standaard aanwezig maar wel bij specifieke onderwerpen. Het netwerk werd voorgezeten door één van de veiligheidsregio's en hierin namen de projectleiders RRP van alle 25 veiligheidsregio's deel. De brandweer Nederland was volgens een respondent de opdrachtgever voor het netwerk. In 2018 is de keuze gemaakt om het netwerk stop te zetten. Dit betekent dat er nu geen formele structuren en regels zijn binnen het netwerk rondom de beoordeling van bovenregionale risico's. Wel is te zien dat er informele lijnen lopen tussen de actoren in het netwerk. Zo wordt er door de veiligheidsregio's incidenteel aan het ANV gevraagd om mee te denken op een bepaald onderwerp. Anderzijds is te zien dat het ANV de veiligheidsregio wel eens betreft als expert op een bepaalde risicocategorie, bijvoorbeeld natuurrampen. Daarbij is te zien dat buurregio's informeel informatie uitwisselen over het RRP, dit gebeurt vaak als men elkaar al kent. Wel gebeurt dit ongestructureerd en verschilt het ook sterk per veiligheidsregio. In de praktijk geven een paar respondenten aan dat het RRP vaak achteraf per mail wordt rondgestuurd en dat dat min of meer de enige uitwisseling is met de buurregio bij de totstandkoming van het RRP. Dit beeld is ook bevestigd in het rapport van het IFV (2017, p. 17). Over de uitwisseling van informatie komt het volgende in de interviews naar voren:

Respondent C (VR): *“Bij het vorige risicoprofiel hebben we toen het eenmaal vastgesteld was, hebben we naar de zeven buurregio's een mailtje gestuurd van: alsjeblieft, hier heb je ons nieuwe risicoprofiel. Maar dat is niet echt samenwerken. Dat is gewoon over de schutting gooien.”*

Tot slot blijkt uit de interviews dat bepaalde signalen die spelen in het netwerk niet binnenkomen bij de betrokken actoren. Zo was het IFV bijvoorbeeld bezig met de heropstart van het LNRR maar was dit niet bekend bij het ANV, terwijl het ANV in het verleden wel een rol hierin had. Ook blijkt uit een gesprek met

een medewerker van het IFV dat er vanuit DGPenV begin 2021 vragen werden gesteld over het proces rondom het opstellen van een RRP en de verhouding tussen de regio's en nationaal (persoonlijke communicatie, 3 juni 2021). Dat deze vragen werden gesteld door DGPenV is bij het ANV niet bekend (persoonlijke communicatie, 4 juni 2021). Dat betekent dat er ontwikkelingen zijn binnen het regionale niveau wat niet bekend is binnen het ANV maar wat wel degelijk relevant kan zijn voor het ANV. Hiermee zou ook het beeld vanuit het onderzoek van het IFV (2019b) bevestigd kunnen worden. In dat onderzoek is gesteld dat er sprake is van twee gescheiden werelden bij het opstellen van de nationale en regionale risicoanalyses (IFV, 2019b, p. 31). Zo is ook tijdens de interviews de vraag gesteld hoe het contact is tussen het NCTV en het DGPenV, hier is geen duidelijk antwoord op gekomen. Mede doordat deze beide actoren niet zijn geïnterviewd. Een rede voor het feit dat de vragen vanuit DGPenV niet bij het ANV terecht zijn gekomen zou mogelijk verklaard kunnen worden doordat het directoraat en de NCTV twee aparte kolommen zijn binnen het ministerie van JenV. Dat zou kunnen betekenen dat deze signalen niet bij de NCTV terechtkomen waardoor het vanuit de opdrachtgever niet bij het ANV terechtkomt.

Normaliter geldende regels en structuren

In dit onderdeel is ingegaan op hoe de betrokken actoren normaliter werken en in hoeverre zij dan al bekend zijn met het samenwerken in netwerken. Het ANV is op zichzelf een netwerk waarin verschillende actoren deelnemen. Het ANV heeft één persoon die secretaris is van het netwerk en daarmee verantwoordelijk is voor het managen van het netwerk. Daarmee kan er verondersteld worden dat het ANV bekend is met het samenwerken in netwerken. Op regionaal niveau is in de Wvr vastgelegd dat de veiligheidsregio moet samenwerken met meerdere organisaties. Op het gebied van het RRP moeten zij bijvoorbeeld het RRP vaststellen in overleg met onder andere politie, het OM, de waterschappen en de gemeenten. Daarnaast moet de veiligheidsregio voor de risico- en crisisbeheersingsfases ook samenwerken met andere externe actoren zoals bijvoorbeeld de vitale partners. Uit interviews blijkt ook dat hier in sommige regio's netwerken voor zijn ingericht waar men structureel samenkomt met actoren die een rol hebben in de risico- en crisisbeheersingsfases. Dit alles betekent dat de veiligheidsregio over het algemeen bekend is met het samenwerken met andere actoren. Daarentegen wordt door een paar respondenten aangegeven dat de veiligheidsregio vaak primair georiënteerd is op de brandweezorg waardoor er minder focus wordt gelegd op de risico's die niet onder brandweezorg vallen en die een multidisciplinaire aanpak vragen. Dit beeld wordt deels bevestigd in de evaluatie Wvr waarin staat gesteld dat sommige regio's brandweezorg als primaire taak wordt gezien (Evaluatiecommissie Wvr, 2020, p. 33). Zo ook is door het IFV in 2017 gesteld dat de keuzes die ten aanzien van het RRP worden gemaakt mede bepaald worden door de kijk op de rol van de veiligheidsregio. Zij stellen bovendien dat de ontwikkeling van de klassieke hulpverlener naar een meer integrale benadering bij een deel van de veiligheidsregio's is gelukt maar nog niet bij alle veiligheidsregio's (IFV, 2017, p. 16). Dit betekent dat een deel van de RRP'en meer gericht zijn op de fysieke veiligheidsrisico's, dit is ook deels bevestigd in de observaties en de analyse van de RRP'en. Aan de andere kant is de NCTV wellicht wat meer georiënteerd op de risico's aan de andere kant van het spectrum, de moedwillige kant. Zo wordt er in de interviews het volgende gesteld:

Respondent H (IFV): *“Dus wij (veiligheidsregio's, red.) gaan dat wel de neiging is [sic], dus wij gaan over fysieke veiligheid. Ja, maar goed, ook daar zie je grote verschillen, weet je wel. Dus je ziet ook dat regio's echt luiken hebben openstaan, zo van naar de samenleving kijken. (...) Maar het zit wel een beetje bijvoorbeeld bij het DNA [sic] volgens mij van de brandweer van 'Joh, wij gaan over de brand bestrijden'. Dat doen wij vooral hè? En niemand moet zich daarmee bemoeien' ofzo. Dat zie je...die eigengereidheid zit er nog wel in.”*

5.2 Succes- en faalfactoren totstandkoming netwerk

In de netwerkanalyse is naar voren gekomen dat er in de huidige situatie geen sprake is van aanwezige structuren of regels in het netwerk rondom de beoordeling van bovenregionale risico's. De samenwerking in het netwerk blijft hangen bij incidentele en informele informatie-uitwisseling. Dit betekent dat het van belang is om te kijken naar de factoren die nodig zijn om een netwerk op te zetten. In dit onderdeel is uitgewerkt in hoeverre deze factoren aanwezig zijn in het netwerk rondom de beoordeling van bovenregionale risico's. Hierin zijn de volgende factoren behandeld: kosten, externe prikkel, startcondities (uiteengezet in urgentie, relatie en competenties) en de waarde van kennis.

5.2.1 Kosten

Actoren zullen op basis van de kosten beslissen of ze deelnemen in het interactieproces, het proces dat plaatsvindt voor het vormen van een netwerk. Dit betekent dat voor de totstandkoming van het netwerk de kosten lager moeten zijn dan de opbrengsten. Wanneer een actor vindt dat de kosten hoger dan de opbrengsten zijn zullen zij naar verwachting minder snel deelnemen. In deze paragraaf is uiteengezet hoe de risicoanalyses zijn gefinancierd waarna vervolgens is ingegaan op de kosten die voortkomen uit het deelnemen in netwerken. Tot slot is ingegaan op de kosten die ontstaan bij het managen van een netwerk.

In het netwerk rondom de beoordeling van bovenregionale risico's wordt veelal projectmatig gewerkt. Zo is het actualiseren van het RRP een project dat één keer per vier jaar wordt doorlopen. Dit betekent dat er veelal eenmalig per cyclus een budget beschikbaar wordt gesteld voor het actualiseren van het RRP. Wel lijkt hier een verandering opkomst doordat de veiligheidsregio's het RRP willen dynamiseren en daarmee zal er vaker dan één keer per vier jaar gewerkt worden aan het RRP. Echter, het is in de huidige situatie nog niet duidelijk hoe de veiligheidsregio's dit willen doen en dit wordt ook door de meeste veiligheidsregio's anders ingevuld. Het budget voor het opstellen van een RRP komt voort vanuit de financiering van de gemeenten aan de veiligheidsregio's. Naast dat de veiligheidsregio's eenmaal per vier jaar het project actualiseren RRP doorlopen, werkt het ANV ook op projectbasis. Een belangrijk verschil hierin is dat het ANV doorlopend door het gehele jaar werkzaam is. De NCTV stelt jaarlijks een budget beschikbaar aan het RIVM voor het in stand houden van het secretariaat van het ANV. Vanuit het RIVM zijn een aantal medewerkers werkzaam voor het secretariaat, zij vervullen dit veelal als rol naast hun eigen functie. Er is een verschil in hoeveel fte er per medewerker wordt besteed aan het ANV.

Bij de totstandkoming van het netwerk kan er op twee manieren naar de kosten worden gekeken. Enerzijds bestaan de kosten uit het deelnemen aan het netwerk en anderzijds bestaan de kosten uit het managen en het opzetten van het netwerk. In de volgende paragrafen is nader uitgewerkt wat de ervaren opbrengsten zijn door de betrokken actoren. Allereerst is het aspect deelnemen beschreven. De veiligheidsregio's ontvangen financiering van de gemeenten, daarmee financiert de gemeente (indirect) het RRP. Er wordt door de respondenten veelal ervaren dat het beschikbare budget voor het RRP voldoende is. Zo hoeft een overleg met een (externe) partner niet direct te worden geboekt op het RRP-project. Dit betekent dat vrijwel alle respondenten ervaren dat er voldoende ruimte is om te overleggen met (externe) partners. Hiermee lijkt het dat de kosten die komen uit het samenwerken voor de veiligheidsregio's niet als te hoog worden ervaren. Daarmee zouden deze kosten niet direct een obstakel hoeven te vormen voor het participeren in het netwerk rondom de beoordeling van bovenregionale risico's.

Aan de andere kant is het ANV anders georganiseerd dan de veiligheidsregio's. De medewerkers van het ANV dienen de gewerkte uren voor het project te boeken. Dit betekent dat het participeren in het netwerk rondom de beoordeling van bovenregionale risico's direct geld kost voor het ANV. Dit wordt dan betaald

met behulp van het budget dat beschikbaar is gesteld door de NCTV voor het uitvoeren van de nationale risicoanalyse. Er is binnen het huidige budget geen ruimte voor een structurele samenwerking met de veiligheidsregio's. Daarmee zouden de kosten die gemoeid zijn bij het over langere tijd participeren in een dergelijk netwerk voor het ANV een obstakel kunnen vormen. Zo wordt het volgende gesteld:

Respondent L (ANV): *“Dat betekent dat je ook soms wat minder vrijheid hebt. Ten eerste omdat je met best weinig mensen bent bij het secretariaat. Het zijn eigenlijk drie poppetjes die misschien 2 FTE hebben in totaal. En dat gaat toch wel op aan je normale werk en is ook relatief. Er is weinig speelruimte omdat je je elke keer weer moet verantwoorden. Dus als ik zeg van ik ga even bij drie sessies bij [veiligheidsregio x] erbij zitten als we met het regionaal risicoprofiel bezig zijn. (...) Nu is er wel enige wiggleroom natuurlijk, maar als ik dat bij drie regio's ga doen dan moet ik een hele week wegschrijven ergens, en dat gaat al moeilijker. Dus daar zou je een budget voor moeten hebben. En daarvoor is ons budget eigenlijk wel te krap.”*

Daarnaast is er nog een tweede aspect bij de kosten die ontstaan wanneer een netwerk tot stand komt. Zo wordt door vrijwel alle respondenten van de veiligheidsregio's, het ANV, het IFV en de externe bureaus ervaren dat het initiëren van het netwerk veel tijd zal kosten. Dit zit onder andere in het samenbrengen van de actoren, samen ideeën ontwikkelen en elkaar leren kennen. Iets waarvan de respondenten aangeven dat dit niet zomaar naast de huidige werkzaamheden gedaan kan worden. Daarmee zijn voor het oprichten van het netwerk de gepercipieerde kosten te hoog waardoor de actoren in het netwerk dit niet uit zichzelf initiëren.

Respondent J (EXT): *“Wat ik al aanstipte, is dat ze (de veiligheidsregio's, red.) waarschijnlijk het belang (gezamenlijk oppakken risicobeoordelingen, red.) er onvoldoende van inzien. En wat er ook nog wel, denk ik, in meespeelt, is dat uiteindelijk iedereen verantwoordelijk is voor zijn eigen tent. En hoe meer je landelijk afsprekt, hoe meer je eigenlijk het risico hebt van een autonome kostenstijging hè, dus dat je allerlei dingen toezegt aan het collectief, die je vervolgens zelf mag betalen. Dus hoe minder je dat doet, hoe meer ruimte je hebt om je eigen begroting sluitend te houden.”*

Tot slot is door een respondent van de veiligheidsregio's aangegeven dat financiën een rol speelde bij het stilzetten van het LNRR. Zo stopt de brandweer Nederland (als opdrachtgever van het LNRR) met het financieren van het netwerk waardoor de werkzaamheden hiervan stagneerde. De respondent gaf aan dat de opdrachtgever waarschijnlijk de meerwaarde er niet meer van in zag.

5.2.2 Externe prikkel

Volgens Klijn & Koppenjan (2004) is een externe prikkel nodig wanneer samenwerking vrijwillig is en niet uit zichzelf plaatsvindt. Dit gaat in op de overgang van het nastreven van individuele doelen naar het nastreven het collectieve doel. Dit gebeurt alleen wanneer de betrokken actoren zich bewust zijn van de wederzijdse afhankelijkheid en wanneer de kosten beperkt zijn (Klijn & Koppenjan, 2004, p. 185). Voor dit onderzoek is dus de vraag in hoeverre er een externe prikkel is die een overgang in werking zet.

In de wet- en regelgeving is niets vastgelegd over de samenwerking tussen het ANV en de veiligheidsregio's. Het opstellen van een RRP is vastgelegd in de Wvr. In de handreiking (2009) staat beschreven dat veiligheidsregio's buurregio's moeten betrekken bij het opstellen van een RRP maar dit is geen bindende handreiking waardoor zij zonder consequenties hiervan kunnen afwijken. Dit betekent dat er in de wet- en regelgeving niets is vastgelegd over de samenwerking tussen onderlinge veiligheidsregio's of met het ANV bij het opstellen van een RRP. De gemeenten zijn in principe de opdrachtgevers van een veiligheidsregio,

er komt uit de interviews niet naar voren dat zij niet altijd een rol hebben bij hoe het RRP tot stand moet komen en dat ze daarmee eisen stellen hoe het RRP tot stand komt. Wel moet de veiligheidsregio achteraf het RRP vaststellen in overleg met de gemeenteraden. Aan de andere kant is er volgens de respondenten van de veiligheidsregio's en het IFV vanuit het ministerie (DGPenV) geen opdracht gekomen tot het samenwerken in het netwerk rondom bovenregionale risico's. In het rapport van het IFV (2017, p. 44) staat ook beschreven dat het ministerie tot dan toe (ten tijde van het rapport) een bescheiden rol heeft gespeeld op het terrein van risico- en crisisbeheersing.

Voor de nationale risicoanalyse is er geen directe wet- en regelgeving geldig. Deze risicoanalyse wordt uitgevoerd als de basis voor de NVS. De strategie wordt door de NCTV opgesteld als invulling op de regierol die de minister van JenV heeft. Deze regierol wordt ingevuld in samenwerking met de andere ministeries. Er is daarvoor, zoals beschreven in hoofdstuk twee, een gremium ingesteld: het Directeurenoverleg Crisisbeheersing (DOCB). Daarin wordt door de betrokken actoren overlegd hoe de NVS wordt vormgegeven. Daarmee wordt ook gekeken naar de nationale risicoanalyse. Desondanks dat er een regionale vertegenwoordiging in het DOCB is, in de vorm van een vertegenwoordiger vanuit de RDVR, wordt er door het DOCB en opdrachtgever (NCTV) geen signalen afgegeven aan het ANV over het betrekken van de RRP'en in de nationale risicoanalyse. Er is wel te zien dat de NCTV aangeeft dat nauwere samenwerking tussen Rijk en lokale overheden benodigd is en dat dit in de volgende strategie wordt meegenomen (NCTV, 2021). Uit de interviews met het ANV komt naar voren dat er vanuit de opdrachtgever meer wordt gekeken naar het internationale niveau dan het regionale niveau waardoor een externe prikkel voor het regionaal werken ontbreekt. Dit wordt onderschreven door een andere respondent, zo is het volgende gesteld:

Respondent M (ANV): *"(...) omdat ze (de NCTV, red.) op dit moment vooral kijken op nationaal niveau, meer naar richting internationaal dan richting regionaal. (...) Ook nationaal niveau, dat daar bijvoorbeeld ook Defensie en Buitenlandse Zaken meer meekijken van: jongens, waar zitten nu onze belangenstrategieën. Dus dat is logisch, dat je daar naar internationale ontwikkelingen en dreigingen kijkt."*

Respondent J (EXT): *"Dus elke keer dat wij (werkgroep handreiking RRP, red.) ervoor lobbyden van neem nou in de jaarlijkse set aan scenario's, want ze (het ANV, red.) werkten toen nog jaarlijks met een aantal nieuwe scenario's die geanalyseerd werden, hebben wij steeds gelobbyd, neem nou daar regionale scenario's in mee, prioriteer die eens. En dat werd hem steeds niet, omdat gewoon, ja, vanuit de NCTV gezien, hele andere onderwerpen relevant waren dan de traditionele grote brand of overstroming, of ongeval met gevaarlijke stoffen."*

In 2021 is door het ANV gestart met het door ontwikkelen van de methodiek voor de volgende risicoanalyse die als basis ligt voor de volgende strategie. Deze doorontwikkeling is gebaseerd op een advies vanuit de Werkgroep Analysemethodiek (WAM). De WAM is opgericht door het DOCB om een advies richting het ANV te geven voor het opstellen van de nieuwe risicoanalyse die als basis fungeert voor de nieuwe strategie. In het advies van de WAM is niks gesteld over het betrekken van de veiligheidsregio's. Wel is in hierin beschreven dat het DOCB de wens heeft uitgesproken om met de nieuwe strategie enerzijds te zorgen voor de verbindingen tussen internationaal en nationaal en anderzijds ook met de decentrale veiligheid (Werkgroep Analysemethodiek, 2021). Daarnaast is door de minister van JenV in een brief richting de Tweede Kamer uitgesproken dat de RRP'en en de NVS meer met elkaar in samenhang worden gebracht. In deze brief is ook beschreven dat de minister en het Veiligheidsberaad op 14 september 2020

afspraken hebben gemaakt waardoor Rijk en veiligheidsregio's structureel gezamenlijk werken aan de risicoanalyses (Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's, 2021). Uit de interviews blijkt dat er structureel samenwerken tussen het ANV en de veiligheidsregio's niet plaatsvindt. Er is vanuit de opdrachtgever (NCTV) geen opdracht gegeven tot het structureel betrekken van de veiligheidsregio's bij de nationale risicoanalyse. Tot slot is het noemenswaardig dat het ANV de risicoanalyse in feite onafhankelijk uitvoert en daarmee in principe adviezen naast zich neer kan leggen. Er is dus geen directe verplichting voor het ANV (via wet- en regelgeving of anders) om eventuele adviezen of werkmethoden op te volgen. Wel is door de respondenten aangegeven dat ze zoveel mogelijk werken conform de gestelde adviezen en werkmethoden. Resumerend betekent het bovenstaande dat samenwerking niet wordt afgedwongen waardoor er sprake is van vrijwilligheid tot samenwerken. Zo wordt er vanuit de wet- en regelgeving geen prikkel gegeven tot het samenwerken tussen het ANV en de veiligheidsregio's bij de beoordeling van bovenregionale risico's. Daarnaast is er vanuit de opdrachtgevers geen opdracht gegeven om samen te werken. Hierdoor ontbreekt het aan een externe prikkel.

5.2.3 Urgentie

Het aan te pakken probleem moet voor de betrokken actor urgent genoeg zijn om bereid te zijn om een samenwerking aan te gaan. Deze urgentie kan enerzijds ontstaan doordat men het nut van samenwerken inziet (intrinsieke urgentie) of anderzijds door wet- en regelgeving waardoor de actor zich gedwongen voelt om samen te werken (extrinsiek urgentie). Reeds is beschreven dat zowel de veiligheidsregio's als het ANV een toegevoegde waarde zien in het samenwerken bij het beoordelen van bovenregionale risico's. Daarmee lijkt er bij beide actoren een intrinsiek urgentiebesef te zijn. Dit is deels terug te zien bij het LNRR dat in het verleden is opgezet waar de wederzijdse toegevoegde waarde werd opgezocht. Daarentegen is te zien dat een paar respondenten van de veiligheidsregio's en de respondenten van de externe bureaus aangeven dat het RRP als 'moetje' wordt gezien. Dit is ook, zoals reeds beschreven, geconstateerd door het IFV. Zo ziet men soms dat het RRP niet veel verschilt van het voorgaande RRP. Dat betekent dat het RRP mogelijk niet altijd als urgent wordt ervaren omdat het gevoel er is dat het RRP nauwelijks bijdraagt aan het primaire proces van een veiligheidsregio (IFV, 2017, p. 17). Het ontbreken van deze urgentie kan een negatief effect hebben op de bereidheid om een samenwerking aan te gaan met andere veiligheidsregio's en het ANV. Dit is reeds beschreven in paragraaf 5.1.1. Daarnaast stellen de respondenten onder andere het volgende:

Respondent J (EXT): *"De eerste keer (opstellen RRP, red.) is allemaal nieuw, mensen die zijn benieuwd hoe zo iets werkt. En de keer daarna is het toch zo van ja, wat wijkt er af van de keer daarvoor. En als er geen consequenties aan zitten qua investeringen of beleidskeuzes, ja dan kan het ook een invuloefening blijven, dan heeft het gewoon geen enkele consequentie."*

Respondent G (VR): *"En, volgens mij, zonder dat risicoprofiel wordt ook gewoon goed nagedacht over wat in dat beleidsplan komt, en tikken we (de veiligheidsregio, red.) die risico's dan ook allemaal wel aan. (...) Wat je aan plannen gaat maken, waar je meer aandacht aan moet besteden met opleiden en oefenen, waar je in de toekomst met netwerkpartners meer wilt samenwerken, vaak gaat dat vanzelf, je weet wel? Daar kom je op in vergaderingen en overleggen, in werkgroepen, of omdat er wat gebeurt, acteer je daarop. En ja, ik denk niet dat het risicoprofiel daar de basis van is."*

Dit betekent dat de huidige vorm van het RRP mogelijk een negatief effect heeft op het urgentiegevoel van de veiligheidsregio's. Wanneer het niet direct invloed heeft op bijvoorbeeld beleidskeuzes kan de situatie ontstaan dat men minder geneigd is om de samenwerking met andere regio's en het ANV op te zoeken.

Het ontbreken aan urgentie is volgens een respondent mogelijk te relateren aan het stagneren van het LNNR. Zo stelt een respondent het volgende:

Respondent N (ANV): *“En ik vermoed dat het (LNNR, red.) met name doodgebloed is omdat ik denk dat op het gegeven moment de veiligheidsvereniging gezegd heeft: nou ja, oké, we hebben nou die regionale risicoprofielen, prima, het is wel mooi zo. En daar dus in feite denk ik jaarlijks vrij passief naar gekeken is, zo van oké wat hadden we vorig jaar opgeschreven? Dat er die en die risico’s, nou volgens mij is er niet zoveel veranderd [sic], dus laten we die maar houden. Nou, als je dat op die manier doet, dan zie je na een paar jaar in feite de behoefte om dat dan landelijk te coördineren, die verdwijnt.”*

Daarentegen wordt door een paar veiligheidsregio’s in de interviews aangegeven dat men wel degelijk het RRP gebruikt als daadwerkelijke input voor het beleidsplan waardoor het wel als urgent wordt ervaren. Daarbij wordt door vrijwel alle respondenten van de veiligheidsregio’s aangegeven dat zij een toegevoegde waarde zien in het samenwerken met de andere regio’s en het ANV. Vaak gaat het dan over hoe het RRP in de toekomst anders kan worden ingevuld. Desondanks dat het RRP soms als ‘moetje’ wordt ervaren leidt de intrinsieke urgentie wellicht toch tot een positief effect. Dit omdat er in bijna alle interviews naar voren komt dat men vindt dat er een wederzijdse toegevoegde waarde is tussen de onderlinge veiligheidsregio’s en het ANV. Met name als gaat over een toekomstige situatie waarin de veiligheidsregio’s het RRP willen dynamiseren. Zo stelt één van de respondenten het volgende:

Respondent H (IFV): *“Maar gezamenlijke opgaves zijn denk ik wel om de regionale risicoprofielen van de regio’s wel op elkaar af te stemmen en ook af te stemmen op de nationale risicoanalyses. Want daar ziet iedereen wel dat er nog, dat daar nog heel veel ontwikkelpotentieel ligt. Ik denk dat dat (aansluiting tussen regio’s en nationaal, red.) misschien ook wel verslechterd is.”*

Daarnaast is er in het verleden al de keuze gemaakt om samen te werken, waardoor te beargumenteren is dat er destijds een intrinsieke urgentie was. Deze intrinsieke urgentie is ook naar voren gekomen in de interviews met het ANV. Daarbij is dit onderzoek ook vanuit het ANV geïnitieerd, wat erop wijst dat er een intrinsieke urgentie is om samen te werken met de veiligheidsregio’s. Met dit alles lijkt het erop dat de intrinsieke urgentie enerzijds een positief effect heeft doordat de respondenten een meerwaarde zien in de samenwerking bij bovenregionale risico’s. Aan de andere kant ontbreekt het deels aan urgentie doordat niet altijd de meerwaarde van het huidige RRP wordt gezien. Dat betekent dat intrinsieke urgentie zowel een negatief als positief effect heeft. Het onderdeel extrinsieke urgentie kan worden beïnvloed door een externe prikkel, de externe prikkel is reeds in 5.2.2 uitgewerkt waardoor extrinsieke urgentie in deze paragraaf niet nader is behandeld. Wel is een nabije verandering door de evaluatie Wvr op komst. In de evaluatie is gesteld dat gezamenlijke risicoanalyse het uitgangspunt gaat vormen. De minister heeft in een brief aan de tweede kamer de intentie uitgesproken om de RRP’en en de NVS dichter bij elkaar te brengen (Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's, 2021). Door de veranderingen die plaatsvinden in de Wvr zal externe urgentie in de toekomst waarschijnlijk ontstaan. Het is volgens alle respondenten verder onduidelijk hoe de nieuwe wet (i.r.t. risicoanalyse) vormgegeven gaat worden.

5.2.4 Relatie

De onderlinge relaties tussen de betrokken actoren moet het samenwerken niet tegenzitten. Wanneer zij niet geïnteresseerd zijn in elkaar of een afkeer hebben tegen elkaar wordt het aan de voorkant al lastig om samen te werken. In paragraaf 5.1 is ingegaan op de huidige interacties binnen het netwerk. Hierbij is beschreven dat er in het verleden een LNNR is opgericht maar dat deze sinds drie jaar niet meer actief is.

Zo bood het LNRR destijds een gremium om contact te leggen vanuit het ANV richting de veiligheidsregio's. Een respondent van het ANV stelt het volgende:

Respondent M (ANV): "En mijn ervaring toen was wel dat contact natuurlijk met het netwerk binnen de regio's waar [x] de contactpersoon was. (...) Ja, via zo'n lijntje gaat dat relatief makkelijk, omdat hij, ja hoe zeg je dat, wel dezelfde taal spreekt en mensen ook wel openstaan om, nou ja, om mee te denken en om mee te doen. Dus dat gaat eigenlijk gewoon relatief makkelijk. Maar het is wel vaak op basis van dat er al contacten zijn uit, ja, bijvoorbeeld uit het verleden."

Hiermee is te zien dat een formele structuur kan leiden tot korte lijntjes tussen de betrokken actoren. Daarnaast is hier ook te zien dat de informele weg ook wordt gebruikt om contact te leggen tussen het ANV en de veiligheidsregio's. Daarbij komt er uit in de interviews naar voren dat er tussen de veiligheidsregio's een klein aantal formele samenwerkingsverbanden zijn bij het gezamenlijk beoordelen van risico's. Zo is er in Limburg gekozen om in plaats van een RRP een Provinciaal Risicoprofiel op te stellen. Hierdoor zijn de twee veiligheidsregio's van de desbetreffende provincie samen aan de slag gegaan om de risico's te beoordelen. Dus er is te zien dat de relatie tussen buurregio's soms leidt tot een daadwerkelijke samenwerking. Vaker is er volgens het merendeel van respondenten uit de veiligheidsregio's, de externe bureaus en het IFV sprake van een informele relatie tussen buurregio's. Zo neemt men informeel contact met elkaar op wanneer zij in de andere veiligheidsregio iemand kennen en over een onderwerp willen sparren. Dit blijkt uit onder andere uit de volgende quote:

Respondent J (EXT): "Dus ik denk dat individuele projectleiders die elkaar goed kenden, ofwel gewoon direct naast elkaar in de regio zaten, wel van elkaar gebruik hebben gemaakt, maar niet op een gestructureerde of landelijk dekkende wijze."

In de interviews komen geen signalen naar voren dat er een afkeer is tegen de actoren uit het netwerk rondom bovenregionale risicobeoordeling. Zo hebben de respondenten vanuit de veiligheidsregio's een positief beeld van het ANV en vice versa. Dit lijkt mede te komen doordat men de toegevoegde waarde van elkaar over het algemeen inziet. Daarbij is er door de tijd heen sprake van incidentele informele lijntjes tussen de betrokken actoren waardoor er verondersteld kan worden dat men geen afkeer heeft tot elkaar. Zo stelt één van de respondenten het volgende:

Respondent B (VR): "Ja, we (veiligheidsregio, red.) hebben alle informatie gebruikt van het Analistennetwerk. Informatie die erin (GRA, red.) stond hebben we gebruikt. We hebben het wel wat aangevuld of aangepast naar, met lokale informatie. (...) wel contact gehad met een aantal mensen van het Analistennetwerk. Maar de bereidheid om informatie te delen die was prima, hoor."

Tot slot komt in een aantal interviews met de veiligheidsregio's naar voren dat zij niet altijd al (voordat zij projectleider RRP werden) bekend waren met het bestaan van het ANV. Wellicht komt dit onder andere door het stagneren van het LNRR waar men gestructureerd samenkwam.

5.2.5 Middelen en vaardigheden

Er moeten voldoende middelen en vaardigheden beschikbaar zijn om het netwerk (en diens totstandkoming) te managen. Voor het netwerk rondom bovenregionale risico's is er momenteel geen netwerkmanager. Het ANV wordt door de secretaris van het netwerk gemanaged, het zwaartepunt binnen het huidige beschikbare budget ligt bij het managen van het interne netwerk van het ANV. In paragraaf 5.2.1 is beschreven dat voor het opstellen van de nationale risicoanalyse jaarlijks een budget door de

opdrachtgever beschikbaar wordt gesteld. Dit budget biedt volgens de respondenten van het ANV niet voldoende ruimte om het netwerk rondom bovenregionale risico's te kunnen managen. Het kost namelijk vrij veel tijd en geld. Dit geldt ook voor de veiligheidsregio's, zij hebben immers elke vier jaar een budget voor het actualiseren van het RRP. Het budget is niet ingericht op het daarnaast managen van het netwerk, wat een taak is dat niet maar één keer per vier jaar uitgevoerd kan worden maar een doorlopende cyclus heeft. Dit betekent dat de beschikbare middelen bij het ANV en de veiligheidsregio's niet voldoende zijn ingericht op het managen van het netwerk.

Het ANV is een kennisnetwerk dat is opgericht om gezamenlijk een risicoanalyse op te stellen. Dit betekent dat samenwerken het uitgangspunt is. Hiervoor is zoals beschreven een netwerkmanager werkzaam binnen het secretariaat van het ANV. Omdat het managen van het netwerk de dagdagelijkse bezigheid is van deze manager is de veronderstelling dat het ontbreken van vaardigheden bij het ANV geen obstakel hoeft te zijn voor de totstandkoming van het netwerk rondom bovenregionale risicobeoordeling. Aan de andere kant is de veiligheidsregio ook niet onbekend met het samenwerken met andere actoren. Dit is ook haar kernverantwoordelijkheid, het gezamenlijk voorbereiden op risico's. Daarmee is er ook de veronderstelling dat het ontbreken aan vaardigheden voor het managen van netwerk geen obstakel is voor de totstandkoming van het netwerk rondom bovenregionale risicobeoordeling. Wel wordt door een respondent aangegeven dat het vaak afhankelijk is van de veiligheidsregio die het RRP opstelt voor in hoeverre er breder dan de veiligheidsregio zelf wordt gedacht. Dit blijkt uit de volgende uitspraak:

Respondent E (VR): *“Als je naar dat hele groepje (LNRR, red.) van 25 kijkt, waar uiteindelijk van die 25 maar pak hem beet 10 die echt in staat waren om een beetje zeg maar hun eigen organisatie loslaten en niet alleen maar vanuit brandweer denken maar juist vanuit het thema te denken (...), nu zal het ongetwijfeld iets beter zijn. Hoop ik.”*

5.2.6 Kennis

Naast de startcondities is het belangrijk dat de kennis die gedeeld kan worden door zowel de veiligheidsregio's als het ANV als toegevoegde waarde wordt gezien en dat deze kennis bruikbaar is. In voorgaande onderdelen is beschreven dat de veiligheidsregio's de kennis (inhoudelijk en methodisch) vanuit het ANV als toegevoegde waarde vinden. Het ANV ziet de expertise bij de veiligheidsregio's op bepaalde inhoudelijke thema's als toegevoegde waarde, daarbij werd door een respondent aangegeven dat men het immers vaak over dezelfde thema's heeft en dat de veiligheidsregio's vanuit haar expertise hier wellicht zaken aan kan toevoegen waar men bij het ANV niet over nagedacht heeft. Uit de interviews blijkt ook dat de veiligheidsregio's en het ANV de kennis kunnen delen en dat geheimhouding geen rol speelt. Zo zijn de uiteindelijke risicobeoordelingen altijd publiekelijk beschikbaar. Echter, de veiligheidsregio's ervaren wel dat het ANV op wat abstracter niveau de risicoanalyse maakt. Dit maakt het dat de methode die het ANV gebruikt ook gericht is op het abstracter analyseren van de risico's. Hierdoor is de methodiek die het ANV gebruikt wellicht voor de veiligheidsregio's niet altijd even toegankelijk. Daarnaast zijn de risico's die uiteindelijk worden beschreven voor de veiligheidsregio's niet altijd even toepasbaar, met name de internationaal gerichte risico's. Zo is het volgende gesteld:

Respondent E (VR): *“En wat je dan merkt, is dat daar (ANV, red.) de wijze van praten en abstractieniveau totaal anders is als in het veld. Nou niet iedereen kon die stap maken. En er waren mensen die haakten in een keer gewoon af. (...) En niet iedereen kon die stap maken. En dat is ook nog de vertaalslag tussen abstractieniveaus. En de gedetailleerdheid van waar het over gaat. Jullie (ANV, red.) zaten echt op systeemniveau, terwijl de regio's varieerden gigantisch en waarbij jullie ook nadrukkelijk niet meekeken naar maatregelen. Terwijl op veiligheidsregio niveau er wel naar gekeken werd.”*

Dit maakt dat de veiligheidsregio's minder snel kijken naar de risico's die het ANV beschrijft omdat deze te ver van de regionale operatie staan. Wel geven een aantal respondenten aan dat ze deze risico's kunnen vertalen naar wat dit betekent voor de regio waardoor de kennis dus wel bruikbaar wordt. In de praktijk gebeurt dit ook gedeeltelijk door een aantal regio's maar lijkt het wel sterk te verschillen tussen de regio's. Doordat de veiligheidsregio's de informatie deels ervaren als abstract en daarmee niet altijd toepasbaar zou dit een obstakel kunnen vormen voor de totstandkoming van het netwerk.

5.3 Succes- en faalfactoren samenwerken in netwerken

Er is reeds beschreven dat er in het verleden een Landelijk Netwerk Regionaal Risicoprofiel (LNRR) is geweest. Hierbij werkte veiligheidsregio's samen op onder andere het gebied van het beoordelen van bovenregionale risico's. Het ANV nam hier ook incidenteel deel aan. Het LNRR is sinds drie jaar niet meer actief. Derhalve is het belangrijk om te kijken naar de factoren die van invloed zijn op het stagneren van een netwerk wanneer men al daadwerkelijk samenwerkt, om hier mee mogelijk een verklaring te kunnen vinden voor het stagneren van het LNRR. Daarbij is in deelvraag drie van dit onderzoek de vraag gesteld welke handvaten gebruikt kunnen worden voor het opzetten van het netwerk. Daarin is het belangrijk om niet alleen naar de totstandkoming te kijken, zoals in voorgaande paragraaf, maar ook te kijken in hoeverre de factoren uit het samenwerken in netwerken aanwezig omdat deze naar voren na de totstandkomingsfase. De factoren uit het samenwerken in netwerken kunnen mogelijk een verklaring bieden voor de stagnatie van het netwerk rondom de beoordeling van bovenregionale risico's.

5.3.1 Cognitief

Cognitieve oorzaak voor het stuklopen van het oplossend vermogen in een netwerk bestaat uit het verschil in percepties van de betrokken actoren. Uit de interviews blijkt dat er een gezamenlijk beeld is over wat de bovenregionale risico's zijn, zoals beschreven in paragraaf 5.1.1. De definitie die het IFV (2017) hanteert staat gelijk aan hoe het ANV en de veiligheidsregio's bovenregionale risico's in de praktijk definiëren. Hierdoor praten de betrokken actoren minder snel langs elkaar heen. Wel blijkt (deels impliciet) uit de interviews dat men elkaar vaak aankijkt als de vraag wordt opgeworpen wie het probleem (hoe de risico's gezamenlijk beoordelen) rondom bovenregionale risico's moet oppakken. Zo is er door de Vakraad Risico- en Crisisbeheersing van het IFV in het eerste kwartaal van 2021 een bijeenkomst georganiseerd voor de heropstart van het LNRR. Hierbij werden de projectleiders van het RRP uit de veiligheidsregio's uitgenodigd. Deze sessie was bedoeld om de veiligheidsregio's vervolgens zelf het te laten oppakken. Uit de interviews met de veiligheidsregio's komt naar voren dat zij verwachten dat het IFV dit verder oppakt. Het ANV was niet op de hoogte van deze heropstart. Het lijkt daarmee dat er nauwelijks overeenstemming is over wie het probleem rondom de beoordeling van bovenregionale risico's moet oppakken.

5.3.2 Sociaal

In het voorgaande onderdeel is beschreven dat zowel het ANV als de veiligheidsregio's een gezamenlijk beeld hebben van wat de bovenregionale risico's zijn. Wel is er een verschil in hoe deze actoren de risicoanalyses van die bovenregionale risico's gebruiken, dit heeft invloed op de sociale factor. Deze factor gaat in op de gehanteerde strategieën die de actoren gebruiken en welke mogelijk in conflict zijn met elkaar. Bij alle veiligheidsregio's speelt bijvoorbeeld het vraagstuk rondom het dynamiseren van het RRP. Hierin lijkt bijna bij elke veiligheidsregio een ander beeld te zijn over wat een dynamisch risicoprofiel is, hoe deze ingezet kan worden en hoe zich dit verhoudt tot het reguliere RRP. De verklaring voor het verschil in strategieën ligt mogelijk bij welke afdeling binnen de veiligheidsregio het RRP opstelt. Zo stelt een respondent het volgende:

Respondent H (IFV): *“En het is altijd een beetje de vraag van: waar hoort het Regionaal Risicoprofiel thuis? Is dat meer, wat bij de ene regio is belegd bij risicobeheersing brandweer en bij de andere regio is het bij crisisbeheersing belegd omdat ze het echt meer als een multidisciplinair iets zien.”*

Dit onderschrijft ook wat er in paragraaf 5.1.2 is beschreven over de verschillen tussen veiligheidsregio's in hoe zij georiënteerd zijn. Daarbij is ook te zien dat de werkwijzen rondom het actualiseren van de huidige RRP'en tussen de veiligheidsregio's afwijken. Sommige regio's kiezen ervoor om bijvoorbeeld zelfstandig te beoordelen welke risico's er al reeds geïnventariseerd zijn en te kijken in hoeverre deze gewijzigd zijn en waar deze veranderd zijn dit met behulp van experts te beoordelen. Andere veiligheidsregio's kiezen ervoor om het RRP opnieuw uit te voeren alsof het de eerste keer is. Ook komt uit de interviews naar voren dat de veiligheidsregio's een verschillend beeld hebben bij hoe de bovenregionale risico's beoordeeld moeten worden. Zo vinden sommige regio's dat vooral de landelijke analyse als basis gebruikt moet worden en dan dit vertalen naar de regio. Daarentegen vinden andere regio's dat de landelijke analyse niet altijd even bruikbaar is voor het RRP. Zo wordt onder andere het volgende gesteld:

Respondent D (VR): *"(...) maar ik vind het wel belangrijk om ook een koppeling te maken met het nationaal veiligheidsprofiel. Kijken van wat speelt er nou bovenregionaal? Want ja, het feit is nou eenmaal dat heel veel risico's zich niet aan onze grenzen houden dus dan moet je wel je blik breder maken."*

Respondent A (VR): *"Wij hebben op dit moment geen actieve input vanuit het nationaal niveau, los van de inhoudelijke expertise deelname werkgroepen. We gaan daar niet actief het gesprek mee aan, over de risico's in [veiligheidsregio x]. En we hebben op dit moment niet de ambitie om op nationaal niveau (...) input op te halen."*

Daarbij is te zien in de RRP'en dat sommige veiligheidsregio's de handreiking RRP gebruiken maar wel enigszins aanpassen waardoor niet alle regio's altijd meer dezelfde methodiek hanteren. Dit is ook bevestigd tijdens de observaties en interviews. Ook de capaciteitenanalyse, die volgens de handreiking volgt op het RRP, wordt volgens een deel van de respondenten niet door alle veiligheidsregio's opgesteld. De capaciteitenanalyse is overigens niet wettelijk vastgelegd. Aan de andere kant is te zien dat het ANV de nationale risicoanalyse anders gebruikt dan dat een veiligheidsregio dat doet. Het ANV levert de analyse op aan de NCTV die er vervolgens een strategie op baseert. De veiligheidsregio gebruikt het RRP voor haar eigen beleidsplan. Hierbij hanteert het ANV een andere methodiek voor het beoordelen van de risico's. Ook is in hoofdstuk twee en paragraaf 5.1.1 beschreven dat de cyclus die zowel alle veiligheidsregio's en het ANV hanteren sterk verschillen van elkaar. Samenvattend betekent het bovenstaande dat de gehanteerde strategieën door de betrokken actoren in het netwerk van elkaar verschillen waardoor stagnatie kan ontstaan. Daarbij hoort in de sociale factor de evenredige verdeling van kosten. Omdat er geen formele samenwerking is tussen het ANV en de veiligheidsregio's, zijn er geen afspraken gemaakt over de verdeling van kosten. Tot slot is in paragraaf 5.1 beschreven dat er nauwelijks interactie (alleen informeel en vooral incidenteel) is tussen de veiligheidsregio's en het ANV. Het ontbreken aan interacties kan leiden tot stagnatie van het netwerk.

5.3.3 Institutioneel

Het ontbreken, of niet voldoende aansluiten, van instituties zoals relaties, regels en gedeelde visies kan erin resulteren dat een netwerk stagneert. In het verleden, met het LNRR, was er een structuur die de relaties en regels onderhield. In dit netwerk werd een gedeelde visie gezamenlijk opgesteld. Doordat het LNRR niet meer actief is zijn er momenteel geen geldende structuren in het gehele netwerk rondom de beoordeling van bovenregionale risico's. Hierdoor zijn er min of meer geen gestructureerde relaties, regels of gedeelde visies. Met name bij de relatie tussen het ANV en de veiligheidsregio is geen structuur. In het theoretisch kader is ook gesteld dat de vorm van een kennisnetwerk van belang is. Zo ontstaat in een kennisnetwerk

met een relatief groot aantal actoren, zoals in deze casus, het risico op meer kosten en barrières doordat er meer actoren deelnemen. Wel is te zien dat tussen sommige veiligheidsregio's wel structuren aanwezig zijn. Deze kunnen specifiek zijn opgezet voor het RRP, zoals dat in onder andere in de provincie Limburg gebeurt, maar dit is eerder een uitzondering dan de regel. Anderzijds worden ook structuren gebruikt die aanwezig zijn met vitale partners in de regio, met name gericht op de warme fase. Daarbij komt naar voren dat de lijntjes die er zijn tussen de veiligheidsregio's vaak informeel en ongestructureerd verlopen. Dit geldt ook voor de interactie die incidenteel plaatsvindt tussen het ANV en bepaalde veiligheidsregio's. Daarmee is het netwerk rondom de beoordeling van bovenregionale risico's ongestructureerd en verloopt interactie vaak via de informele weg.

5.3.4 Management

Reeds is beschreven dat met name de strategieën en de gesproken taal (abstractieniveau) tussen de veiligheidsregio's onderling en het ANV van elkaar verschilt. Doordat het ANV en de onderlinge veiligheidsregio's deels andere strategieën hanteren en ook deels een andere taal spreken bestaat er de kans op conflicten tijdens het samenwerken. Doordat een actor optreedt als netwerkmanager kan deze kans, zoals beschreven in hoofdstuk drie, verkleind worden. In het verleden was er binnen het LNRR een voorzitter die het netwerk manageerde en daarmee de kans op conflicten verkleinde. Dit netwerk is zoals reeds beschreven niet meer actief waardoor er op dit moment geen actor verantwoordelijk is voor het managen van het netwerk van bovenregionale risicobeoordeling. Wel heeft het ANV een netwerkmanager maar deze is gericht op het interne netwerk (taakgroep ANV) en heeft daarmee geen formele rol richting het netwerk rondom de beoordeling van bovenregionale risico's.

5.3.5 Extern

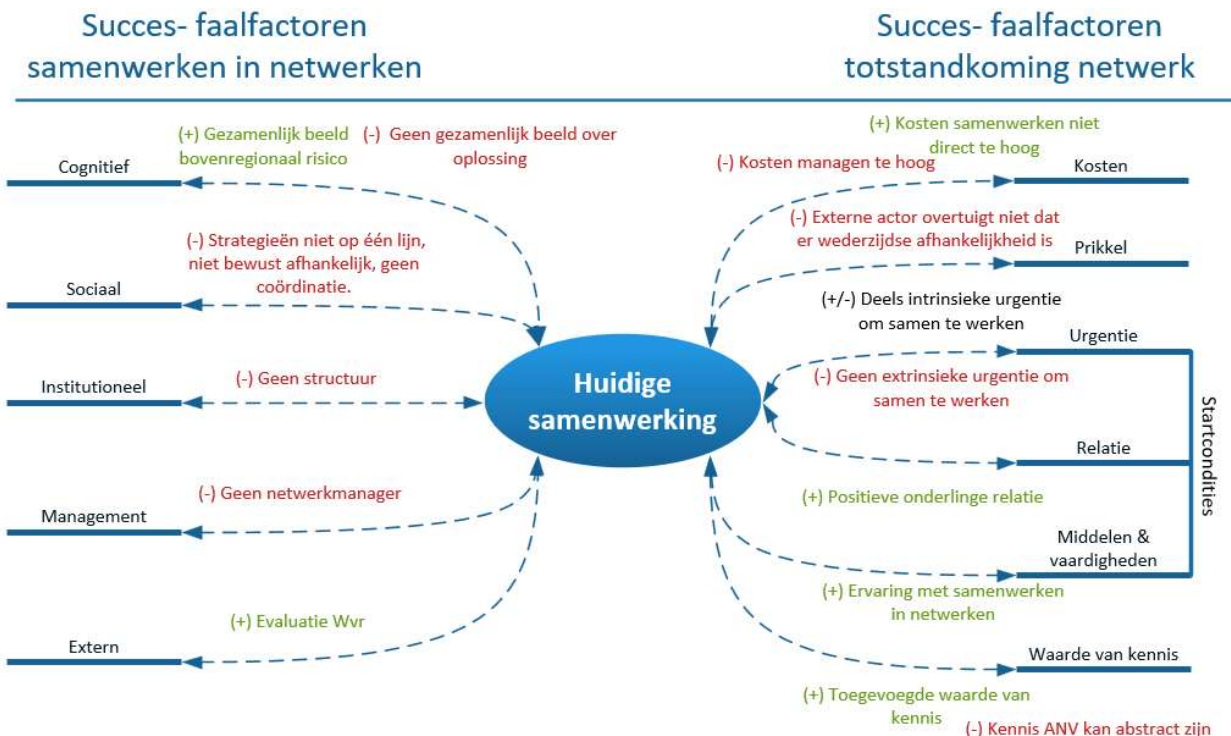
De voorgaande factoren gaan over de invloeden die intern in het netwerk spelen. Naast deze factoren zijn er ook externe factoren die direct of indirect invloed kunnen hebben op het functioneren van het netwerk. Dit is bijvoorbeeld terug te zien bij het LNRR waar er door de opdrachtgever geen belang meer werd gezien in het netwerk. Hierdoor werden de financiën vanuit de opdrachtgever stilgezet en stagneerde het netwerk. Daarnaast is er door het kabinet uitgesproken dat de Wvr gaat veranderen, mogelijk in de Wet Crisisbeheersing en Brandweerbzorg (Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's, 2021). Hierbij is onder andere het doel om de nationale risicoanalyse en de regionale risicoanalyses dichter bij elkaar te brengen. Dit zal dan direct invloed hebben op het netwerk rondom de beoordeling van bovenregionale risico's. Daarbij geven een aantal respondenten aan dat de evaluatie rondom COVID-19 de wisselwerking tussen Rijk en regio zal benadrukken waardoor de urgentie rondom het beoordelen van bovenregionale risico's nog meer naar voren zal komen.

5.4 Resumé resultaten & analyse

In hoofdstuk vijf is beschreven dat de manier waarop het ANV en de veiligheidsregio's bovenregionale risico's definiëren overeenkomt. Wel is hierbij geconstateerd dat het ANV op een meer abstracte wijze kijkt naar die bovenregionale risico's. De veiligheidsregio's zijn daarentegen meer operationeel en richting lokaal georiënteerd en kijken daardoor anders naar diezelfde bovenregionale risico's. Daarbij is beschreven dat de gehanteerde strategieën om te komen tot een risicoanalyse en het vervolg dat hieraan wordt gegeven verschilt per actor, zowel tussen de onderlinge veiligheidsregio's als tussen de veiligheidsregio's en het ANV. Er komt uit de interviews naar voren dat volgens zowel de veiligheidsregio's als het ANV het gezamenlijk oppakken van de beoordeling van bovenregionale risico's kan leiden tot een effectievere en efficiëntere risicobeoordeling, maar dit gebeurt in de praktijk nauwelijks. Het ontbreken van het gezamenlijk beoordelen van risico's heeft niet direct een weerslag op hoe men risico's in de praktijk beheerst. Wel is men in de risico- en crisisbeheersingsfasen afhankelijk van elkaar doordat de veiligheidsregio's in die fasen een bijdrage kunnen en wellicht moeten leveren aan het Rijk (en vice versa) voor de beheersing van risico's. Verder is inzichtelijk geworden dat er in het verleden een samenwerking was tussen de veiligheidsregio's en het ANV door middel van het LNRR, welke sinds 2018 niet meer actief is. Er zijn momenteel geen structuren of regels opgesteld voor de samenwerking tussen de veiligheidsregio's en het ANV voor het beoordelen van bovenregionale risico's. Tot slot lijkt er sprake te zijn van twee gescheiden werelden (nationaal en regionaal) waarbij er nauwelijks wordt gecommuniceerd tussen de beide werelden, zoals ook door het IFV (2017; 2019) geconstateerd.

Het netwerk rondom het beoordelen van bovenregionale risico's heeft in de huidige situatie geen formele vorm waardoor structurele samenwerking ontbreekt. Daarom is gekeken naar de factoren die mogelijk kunnen verklaren waarom het netwerk momenteel niet opgericht is. Allereerst blijkt dat de kosten die voortkomen uit het samenwerken in netwerken niet direct een obstakel hoeft te vormen om samen te werken, wel zou dit voor het ANV bij een intensievere samenwerking een obstakel kunnen vormen. Echter, zij hebben in het verleden al eens deelgenomen aan het LNRR waardoor het naar verwachting wel mogelijk is om incidenteel samen te werken. Het zit hem met name in het feit dat de betrokken actoren hoge kosten zien bij het managen van het netwerk. Dit betekent dat zowel het ANV als de veiligheidsregio's het netwerk niet initiëren. Wel ziet zowel het ANV als de veiligheidsregio de toegevoegde waarde in bij het samenwerken rondom bovenregionale risico's. Daarentegen wordt het RRP soms als 'moetje' gezien en draagt het niet altijd bij aan het primaire proces waardoor de intrinsieke urgentie een negatief effect kan hebben. Het ontbreekt daarbij aan een externe prikkel die de samenwerking in gang zou kunnen zetten. Deze prikkel lijkt in de toekomst te komen door de evaluatie Wvr. In de Wvr is vastgelegd dat de veiligheidsregio moet samenwerken bij het vaststellen van het RRP, een samenwerking met andere veiligheidsregio's of het ANV is hierin niet beschreven. Anderzijds is op nationaal niveau geen wet- en regelgeving voor het opstellen van de nationale risicoanalyse. Daarbij wordt door de opdrachtgever van het ANV geen opdracht gegeven tot het samenwerken met de veiligheidsregio's. In het verleden is wel eens incidenteel informatie uitgewisseld tussen de veiligheidsregio's en het ANV, vaak via de informele weg. Het lijkt dat de onderlinge relatie tussen de veiligheidsregio's en het ANV een samenwerking niet in de weg hoeft te zitten, er wordt namelijk positief naar elkaar gekeken. Ook zijn beide actoren het gewend om samen te werken in netwerken waardoor er verondersteld kan worden dat men in de basis beschikt over voldoende vaardigheden om een netwerk te kunnen managen. Tot slot komt naar voren dat de veiligheidsregio's de kennis van het ANV soms abstract vinden en daardoor de vertaling naar de regio wat moeilijk vinden.

Na de totstandkomingsfase is er onderzocht in hoeverre factoren uit de samenwerkingsfase invloed hebben op de huidige mate van samenwerking in het netwerk. In het netwerk rondom de beoordeling van bovenregionale risico's wordt door de veiligheidsregio's en het ANV op dezelfde manier gekeken naar de definitie van bovenregionale risico's. Daarentegen is er geen overeenstemming over wie het gezamenlijk beoordelen van deze risico's moet oppakken. Daarbij hanteren zowel de verschillende veiligheidsregio's als het ANV een deels andere werkwijze bij het beoordelen van de bovenregionale risico's. Dit komt wellicht ook mede doordat het netwerk niet gestructureerd is waardoor er geen structurele relaties, regels of gedeelde visies zijn vastgelegd. Zo ook wordt het netwerk niet gemanaged waardoor conflicten, als gevolg van onder andere niet gedeelde visies, kunnen resulteren in stagnatie. Tot slot lijkt er in de (nabije) toekomst een verandering te komen in het netwerk rondom bovenregionale risico's door de evaluatie Wvr. Het bovenstaande leidt tot de volgende effecten in het conceptueel model:



Figuur 8: Effecten factoren conceptueel model

De bovenstaande figuur laat zien dat de factor kosten (van het samenwerken), intrinsieke urgentie, relatie, middelen en vaardigheden en de waarde van kennis deels een positief effect hebben op de totstandkomingsfase. Daarentegen hebben de factoren kosten (van het managen), intrinsieke urgentie, extrinsieke urgentie en de waarde van kennis deels een negatief effect op de totstandkomingsfase. Daarnaast hebben de factoren cognitief, sociaal, institutioneel en management een negatief effect op de samenwerkingsfase. Wel hebben de cognitieve en externe factoren een deels positief effect. Omdat binnen het netwerk, in de huidige situatie, nauwelijks wordt samengewerkt lijkt het dat de negatieve effecten groter zijn dan de positieve effecten. Er is geen arbitraire grens welke voorspelt dat er bij een x-aantal negatieve factoren geen samenwerking zal plaatsvinden. Ook is er niet per definitie een factor die meer weegt dan een andere factor. Dit zal, volgens Klijn & Koppenjan (2004), per casus verschillen. Ook is de verklaring niet aan één fase te relateren. Zo zijn de factoren uit de totstandkomingsfase en de samenwerkingsfase onlosmakelijk aan elkaar verbonden en kunnen dus als één geheel worden gezien.

Hoofdstuk 6 Conclusie en aanbeveling

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de hoofd- en deelvragen. Er is ingegaan op hoe het netwerk rondom de beoordeling van bovenregionale risico's is georganiseerd, hoe de huidige samenwerking in dit netwerk te verklaren is aan de hand van de netwerktheorie en vervolgens is beschreven welke handvaten vanuit de theorie gebruikt kunnen worden voor het opzetten van een duurzame samenwerking tussen het ANV en de veiligheidsregio's.

6.1 Conclusie

De eerste deelvraag van dit onderzoek luidt als volgt: *“hoe is het stelsel omtrent de beoordeling van bovenregionale risico's georganiseerd en in hoeverre is er samengewerkt tussen het ANV en de veiligheidsregio's?”* Deze vraag is met name beantwoord in hoofdstuk twee waarin is beschreven dat het ANV een risicobeoordeling maakt voor de risico's die de nationale veiligheid raken. De individuele veiligheidsregio's maken een risicobeoordeling over de risico's die de desbetreffende veiligheidsregio kunnen treffen. Echter, de risico's die beiden niveaus beoordelen zijn vaak niet gebonden aan één specifiek niveau maar kunnen in potentie zowel de 'regionale' als de nationale veiligheid raken. Dit betekent dat zowel nationale als regionale partners een rol hebben in de risico- en crisisbeheersingsfases voor de beheersing van deze risico's. De opdrachtgevers van de veiligheidsregio's zijn de gemeenten in de desbetreffende regio. De opdrachtgever van het ANV is de NCTV. Het is te zien dat er sprake is van twee gescheiden werelden waarin nauwelijks interactie is tussen beiden werelden. In het verleden is er wel een Landelijk Netwerk Regionaal Risicoprofiel (LNRR) geweest die onder andere het beoordelen van bovenregionale risico's oppakte. De focus lag hier op de samenhang tussen de regionale risicoprofielen maar het ANV nam incidenteel ook deel aan het netwerk. Dit netwerk is niet meer actief sinds 2018. Tot slot is te zien dat het opstellen van dergelijke risicoanalyses een niche activiteit is waardoor er niet veel partijen zijn die hier ervaring mee hebben.

Nadat het stelsel in kaart is gebracht is ingegaan op de volgende vraag: *“hoe is de huidige samenwerking tussen het ANV en de veiligheidsregio's vormgegeven volgens de actor- en netwerkanalyse en welke factoren worden vanuit de netwerkbenadering gegeven die het succes of falen van samenwerken in netwerken verklaren?”* Uit de actor- en netwerkanalyse blijkt dat er momenteel geen sprake is van een gestructureerde samenwerking. Er wordt wel informeel en incidenteel informatie uitgewisseld tussen het ANV en de veiligheidsregio's. Binnen de veiligheidsregio's is te zien dat een paar regio's gezamenlijk optrekken bij het opstellen van het RRP. Daarnaast is te zien dat zowel de veiligheidsregio's en het ANV op dezelfde wijze bovenregionale risico's definiëren. Hierdoor vermindert de kans dat de betrokken actoren bij een samenwerking om elkaar heen praten. In de volgende alinea's is beschreven wat het effect is van de succes- en faalfactoren die zijn beschreven in het theoretisch kader.

In de eerste fase, de totstandkomingfase, komen verschillende factoren naar voren die het succes of falen van het vormen van een netwerk verklaren. In het netwerk rondom de beoordeling van bovenregionale risico's zijn een aantal factoren te zien die een positief effect hebben. Zo blijkt dat het ANV en de veiligheidsregio's een positief beeld hebben van elkaar, met name als het gaat om de expertise die men zou kunnen leveren. Dit, en de incidentele informele lijntjes, betekent dat de onderlinge relatie tussen ANV en de onderlinge veiligheidsregio's geen obstakel hoeft te vormen voor het samenwerken in het netwerk. Daarnaast komt naar voren dat zowel de veiligheidsregio's als het ANV een toegevoegde waarde zien in het samenwerken bij het beoordelen van bovenregionale risico's, zowel inhoudelijk als methodisch. Ook komt bij de actoren het gevoel van urgentie naar boven dat men bij bovenregionale risico's meer moet aansluiten

bij elkaar. Daarbij lijken zowel het ANV en de veiligheidsregio's over het algemeen bekend met het samenwerken in netwerken doordat zij dit buiten het netwerk van bovenregionale risico's ook doen. Hierdoor zouden zij in de basis ook beschikken over de competenties die nodig zijn om een netwerk te managen. Ook komt naar voren dat het deelnemen in een netwerk niet direct hoeft te leiden tot te hoge kosten waardoor men niet zou deelnemen. De bovenstaande factoren hebben een positieve invloed op de totstandkomingsfase. Daarentegen zijn er ook een aantal factoren die een negatief effect hebben op deze fase. Zo zou bij een intensieve samenwerking de deelname in het netwerk voor het ANV een obstakel kunnen gaan vormen, de kosten kunnen dan voor het huidige budget wellicht te hoog worden. Daarnaast zijn de gepercipieerde kosten die voortkomen uit het managen van de totstandkoming voor zowel de veiligheidsregio's als het ANV te hoog voor het huidige budget. Mede hierdoor wordt door het ANV en de veiligheidsregio's eigenstandig geen netwerk opgericht. Uit het onderzoek blijkt dat zowel het ANV als de veiligheidsregio's de toegevoegde waarde inzien van een samenwerking bij bovenregionale risico's. Echter, de gepercipieerde afhankelijkheid tussen de actoren in het netwerk is niet dusdanig hoog dat men het gevoel heeft dat ze niet zonder elkaar kunnen. Het gevoel dat het RRP een 'moetje' is en niet altijd bijdraagt aan het primaire proces kan een negatief effect hebben op het urgentiegevoel om samen te gaan werken. Tot op heden zijn de risicoanalyses namelijk altijd opgeleverd en goedgekeurd door de opdrachtgevers. Men heeft elkaar daarentegen wel degelijk nodig als het gaat om het uiteindelijk effectiever en efficiënter inzetten van de risicoanalyses, met name voor de bruikbaarheid en aansluiting richting de risico- en crisisbeheersingsfases. Er is ook geconstateerd dat er geen wet- en regelgeving of een opdracht vanuit de opdrachtgever is die het opzoeken van een samenwerking motiveert, hierdoor ontbreekt het aan een externe prikkel. Tot slot is te zien dat zowel het ANV als de veiligheidsregio's inzien dat de kennis die men heeft waardevolle input kan zijn voor de risicoanalyses. Wel wordt door de veiligheidsregio's ervaren dat de kennis van het ANV soms wat te abstract kan zijn waardoor vertaling naar de eigen regio lastig kan worden. Resumerend is te zien dat een aantal factoren een positief effect bieden maar dat dit momenteel niet leidt tot een samenwerking tussen het ANV en de veiligheidsregio's. Dit betekent dat de positieve factoren niet opwegen tegenover de negatieve factoren.

Omdat het netwerk nog niet echt gevormd is, is de totstandkomingsfase in de basis het belangrijkste om de verklarende variabelen voor de huidige samenwerking te vinden. Er is daarnaast gekeken naar de variabelen die verklaren waarom samenwerken in netwerken kan stagneren. Dit omdat er in het verleden wel eens is samengewerkt en het stoppen hiervan mogelijk verklaart waarom er in het heden nauwelijks wordt samengewerkt. Anderzijds bieden de variabelen rondom het samenwerken in netwerken een vervolg op de totstandkomingsfase en kan het niet helemaal los van elkaar worden gezien. Zo kan het netwerk op een goede manier worden geïnitieerd maar wanneer het ontbreekt aan goede samenwerkingscondities en dit resulteert in directe stagnatie heeft het geen toegevoegde waarde om enkel te kijken naar de variabelen rondom de totstandkoming van een netwerk. Allereerst zijn de factoren uiteengezet die het samenwerken positief beïnvloeden en vervolgens is ingegaan op de factoren die een negatieve invloed hebben. Zowel de veiligheidsregio's als het ANV hebben een gezamenlijk beeld over de definitie van bovenregionale risico's, hierdoor praten de actoren minder langs elkaar heen. Daarbij lijkt met de mogelijke komst van de nieuwe wet Crisisbeheersing en Brandweerborging een positief extern effect te komen. Daarentegen zijn er een aantal aandachtspunten die een negatief effect hebben op de samenwerkingsfase. Het toepassen van de risicoanalyses verschilt tussen de onderlinge veiligheidsregio's en het ANV. Hierdoor liggen de gehanteerde strategieën niet op één lijn. Zo ook ligt de focus van het ANV meer op de nationale tot internationale niveaus en ligt de focus van de veiligheidsregio tussen regionaal en lokaal niveau. Hierdoor ontstaat de situatie waardoor men minder prioriteit legt bij de bovenregionale risico's. Dit wil niet zeggen dat er niets

aan wordt gedaan maar wel dat de eerste prioriteit niet daar ligt. Er is daarbij ook geen gezamenlijk beeld hoe men moet omgaan met de beoordeling van bovenregionale risico's. Is dit bijvoorbeeld iets wat vooral bij het Rijk moet liggen of staan de veiligheidsregio's hiervoor in de lead? Tot slot is er geen structuur die het netwerk coördineert, dit verklaart deels ook waarom de gehanteerde strategieën niet op één lijn liggen. Daarbij is te zien dat er geen netwerkmanager is die het netwerk van bovenregionale risico's managet. Dit kan ervoor zorgen dat wanneer er conflicten optreden tijdens het samenwerken het netwerk sneller zal stagneren. Hiermee is te zien dat in de samenwerkingsfase meer negatieve dan positieve factoren aanwezig zijn waardoor er een kans bestaat dat het netwerk zal stagneren tijdens de samenwerkingsfase. Met de bovenstaande resultaten is een antwoord geformuleerd op de volgende hoofdvraag:

“Welke factoren uit de netwerktheorie verklaren waarom er nauwelijks tot geen samenwerking is tussen het Analistennetwerk Nationale Veiligheid en de veiligheidsregio's bij het beoordelen van bovenregionale risico's?”

In de totstandkomingsfase blijkt de factor kosten te leiden tot het ontbreken van een initiatiefnemer die de totstandkoming van het netwerk van bovenregionale risico's managet. Dit komt omdat de gepercipieerde kosten van het managen van een netwerk te hoog zijn voor een individuele actor. Er is daarnaast geen externe prikkel die het bewustzijn van de wederzijdse afhankelijkheid tussen het ANV en de veiligheidsregio's bevordert waardoor men onvoldoende wordt geprikkeld om samen te werken. Dit hangt samen met de startcondities waarin er geen extrinsieke urgentie is door het ontbreken aan wet- en regelgeving voor de beoordeling van bovenregionale risico's. Daarbij heeft de intrinsieke urgentie deels een negatief effect doordat het RRP soms als 'moetje' wordt gezien. Tot slot biedt de factor kennis inzicht in het feit dat de veiligheidsregio's de kennis weliswaar van toegevoegde waarde zien maar de vertaling van de inhoud vanuit nationale risico's naar regionale risico's niet altijd even makkelijk vinden. Niet alleen de factoren uit de totstandkomingsfase bieden inzicht in de verklaring waarom er tot op heden nauwelijks is samengewerkt. De factoren die uit de samenwerkingsfase naar voren komen bieden ook een deel van de verklaring. Zo komt bij de cognitieve factor naar voren dat het oplossend vermogen zou kunnen stuklopen omdat er geen gezamenlijk beeld is van de oplossing die nodig is om gezamenlijk te kijken naar bovenregionale risico's. Daarnaast laat de sociale factor zien dat de strategieën die het ANV en de onderlinge veiligheidsregio's hanteren niet op één lijn liggen waardoor deze in conflict met elkaar kunnen raken. Dit is ook deels te verklaren doordat het ontbreekt aan de institutionele factor waardoor er geen structuur is in het netwerk. Bovendien kan het ontbreken van deze structuur leiden tot stagnatie doordat er geen regels en relaties zijn voor het beheersen van mogelijke conflicten tijdens het samenwerken. Tot slot blijkt de factor netwerkmanagement te ontbreken in het netwerk van bovenregionale risico's doordat er geen netwerkmanager is. Hierdoor wordt er niet omgegaan met de verschillende percepties en het verschil in de taal die men spreekt, wat kan resulteren in conflicten tijdens de samenwerkingsfase.

Concluderend zijn een aantal factoren aan elkaar te relateren waardoor er concreet een verklaring te vinden is in die combinatie van factoren. Er is geen externe prikkel, wet- en regelgeving en de gepercipieerde kosten voor een individuele organisatie voor het managen van het netwerk zijn te hoog (factoren totstandkoming). Dit resulteert in een situatie waarin het ontbreekt aan structuren en een netwerkmanager waardoor de gehanteerde strategieën en oplossingsrichtingen niet gecoördineerd zijn en daarmee ook niet op één lijn liggen (factoren samenwerkingsfase). De verklaring voor het nauwelijks samenwerken is dus niet aan één fase te relateren maar zijn onlosmakelijk aan elkaar verbonden. Doordat er geen goede basis is in de totstandkomingsfase, is de daaropvolgende samenwerkingsfase onvoldoende ingericht waardoor er tot op heden nauwelijks is samengewerkt tussen de veiligheidsregio's en het ANV.

6.2 Aanbeveling

In dit onderzoek is beschreven dat er bij het beoordelen van bovenregionale risico's een verbeteringslag mogelijk is. Zo kunnen de actoren uit het netwerk van elkaar leren waardoor bovenregionale risico's effectiever en efficiënter beoordeeld kunnen worden. De kennis van het ANV, zowel inhoudelijk als methodisch, zou door de veiligheidsregio's toegepast kunnen worden voor hun risicoanalyses. Anderzijds kan het ANV de kennis vanuit de veiligheidsregio's toepassen voor de risicoanalyse op nationale veiligheid. De risicoanalyse vormt de basis voor het te voeren beleid in de risico- en crisisbeheersingsfases. Door het opzoeken van de samenwerking in de risicobeoordelingsfase en daarmee het beter vormen van een basis kan er een bijdrage worden geleverd aan de uiteindelijke risico- en crisisbeheersingsfases. Dit betreft dan zowel het ontwikkelen van kennis als het opbouwen van relaties waardoor de actoren uit het netwerk elkaar ook richting de warme fase gemakkelijker kunnen vinden. In deze paragraaf is een aanbeveling uiteengezet om te komen tot een samenwerking binnen het netwerk van bovenregionale risicobeoordeling. De aanbeveling is verdeeld in twee onderdelen: allereerst is ingegaan op de ambities uit de evaluatie Wvr en vervolgens is beschreven wat het ANV en de veiligheidsregio's in afwachting van de wetwijziging kunnen doen om te komen tot meer samenhang. Hiermee is deels een aanvulling gegeven op de doelstelling van dit onderzoek, welke enkel ingaat op handvaten voor het ANV. Dit omdat het opzetten van een netwerksamenwerking een inspanning van meerdere actoren vraagt.

6.2.1 Evaluatie Wet veiligheidsregio's

Het ministerie van JenV is verantwoordelijk voor het inrichten, de werking, de integrale aanpak en de samenhang van het crisisbeheersingsstelsel (NCTV, 2016). Dat betekent dat het ministerie van JenV de stelselverantwoordelijkheid heeft voor het beoordelen van bovenregionale risico's. Volgens Klijn & Koppenjan (2004, p. 247) ontstaat samenwerking zelden vanuit zichzelf maar is er een externe prikkel nodig, met de evaluatie Wvr kan hier invulling aan worden gegeven. Het ministerie van JenV heeft in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat zij de RRP'en de NVS meer in samenhang willen brengen. Ook staat in deze brief beschreven dat de algemene besturen van de veiligheidsregio's in de nieuwe wetgeving collectief verantwoordelijk worden gemaakt voor de risicoanalyse van onder andere bovenregionale risico's. Met de aanbeveling van dit onderzoek zijn handvaten gegeven die het ministerie van JenV kan toepassen voor het opzetten van de samenwerking tussen de onderlinge veiligheidsregio's en het ANV.

Allereerst is ingegaan op de totstandkomingsfase. In dit onderzoek is naar voren gekomen dat wanneer samenwerking is vastgelegd in wet- en regelgeving maar hier verder geen nadere eisen aan gesteld zijn, dit resulteert in een situatie waarin er nauwelijks uniformiteit is tussen de veiligheidsregio's. Zo is te zien dat het informeren van andere veiligheidsregio's veelal wordt afgedaan met een e-mail terwijl het doel is om met elkaar in gesprek te gaan over met name de bovenregionale aspecten. Dit leert dat vrijblijvendheid in de praktijk geen voldoende trigger is voor het daadwerkelijk samenwerken. Volgens de theorie is het van belang dat de betrokken actoren worden beïnvloed zodat zij afstappen van het navolgen van de individuele strategieën en overgaan op het navolgen van een collectieve strategie. Dit zal enkel gebeuren wanneer de actoren overtuigd zijn van de wederzijdse afhankelijkheid. Daarbij is het van belang dat het risico op ongewenst gedrag zoals het vroegtijdig verlaten van de samenwerking of meeliftgedrag zo laag mogelijk is. Dit betekent dat het voor de totstandkomingsfase van belang is dat er een externe prikkel is die de wederzijdse afhankelijkheid bij de betrokken actoren bevordert en dat de vrijblijvendheid zoveel mogelijk wordt ingeperkt. Zo kan de stelselverantwoordelijke kenbaar maken richting de veiligheidsregio's en het ANV dat het gezamenlijk beoordelen van bovenregionale risico's een toegevoegde waarde kan bieden. De analyses worden inhoudelijk sterker waardoor ze meer bruikbaar zijn richting de warme fase. Daarbij wordt

het wiel niet telkens opnieuw uitgevonden waardoor kosten voor het uitvoeren van de (met name regionale) risicoanalyses kunnen worden beperkt. Met de komst van veranderingen door de evaluatie Wvr wordt de vrijblijvendheid tot samenwerken deels ingeperkt. Hierbij is het van belang dat er invulling wordt gegeven aan hoe structurele samenwerking plaatsvindt zodat het risico op het simpelweg afdoen met een eenmalige berichtgeving wordt beperkt. Door het kenbaar maken van de wederzijdse afhankelijkheid en vastleggen in wet- en regelgeving zijn de factoren externe prikkel en extrinsieke urgentie uit de totstandkomingsfase ondervangen.

Met de verandering die voortkomt uit de evaluatie Wvr zou er onderzocht kunnen worden hoe er aangesloten kan worden bij het dynamiseren van het RRP, iets waar de meeste veiligheidsregio's al mee bezig zijn. Hierdoor zou dit mogelijk ook kunnen resulteren in dat het RRP niet meer als 'moetje' wordt gezien en dat het meer aansluit richting het primaire proces. Ook is er daarmee een gezamenlijke opgave geformuleerd wat een positief effect kan hebben op de bereidheid tot samenwerken, de intrinsieke urgentie. Het is daarbij ook efficiënter om de zoektocht naar hoe men het RRP kan dynamiseren gezamenlijk op te pakken. De samenwerking hier biedt dan ook direct aansluiting richting de risico- en crisisbeheersingsfases. Het is daarnaast ook van belang dat de cycli tussen de veiligheidsregio's meer in één lijn liggen zodat men gelijktijdig aan de RRP'en werkt. Hierdoor kan er tijdens het proces gemakkelijker worden gecommuniceerd over de RRP'en en ontstaat een situatie die meer bevorderend is voor de samenwerking op bovenregionaal niveau. Daarnaast is het belangrijk om in de wet niet alleen de gezamenlijke risicoanalyse vast te leggen maar om ook de stap te maken richting de capaciteitanalyse. Dit is immers een belangrijke fase waarin de onderlinge afhankelijkheid tussen de veiligheidsregio's en het Rijk cruciaal is. Tot slot is in de totstandkomingsfase te zien dat de kosten voor het managen van deze fase te hoog zijn voor een individuele organisatie uit het netwerk. Daarmee is het van belang dat de kosten evenredig zijn verdeeld tussen de betrokken actoren. Hier zou de stelselverantwoordelijke een rol kunnen innemen door de regie op te pakken over hoe de betrokken actoren gezamenlijk de kosten voor het managen van het netwerk kunnen delen. Een voorbeeld zou kunnen zijn om vanuit één van de actoren uit het netwerk een netwerkmanager aan te dragen, de kosten die hieruit voortkomen kunnen verdeeld worden over alle betrokken organisaties. Met name voor de veiligheidsregio's kan het gezamenlijk beoordelen van risico's kosten besparen, zo hoeft niet elke keer het wiel opnieuw uitgevonden te worden waardoor het RRP minder tijd in beslag neemt. Deze bespaarde kosten kunnen ingezet worden voor het netwerk waardoor het gezamenlijk beoordelen van bovenregionale risico's nauwelijks hoeft te leiden tot extra kosten. Hiermee is ook de factor kosten ondervangen.

Doordat de factoren uit de totstandkomingsfase voldoende zijn ingericht kunnen de actoren uit het netwerk met een solide basis samenkomen. Het is dan vervolgens van belang dat de factoren uit de samenwerkingsfase niet leiden tot stagnatie tijdens het samenwerken. Samenkomen is de eerste stap, uiteindelijk samenwerken is de vervolgstap. In het netwerk ontbreekt het aan een gezamenlijk beeld over de oplossing om gezamenlijk te kijken naar bovenregionale risico's en wijken de gehanteerde strategieën van elkaar af. Dit is deels te verklaren doordat er geen structuur is die ervoor kan zorgen dat er een gezamenlijk beeld en uniformiteit ontstaat. Daarbij is er geen netwerkmanager waardoor de kans op stagnatie hoger is. Het is dus voor de samenwerkingsfase van belang dat er een structuur komt en dat er een netwerkmanager is. Zo vermindert een netwerkstructuur de complexiteit in netwerken en bevordert dit het oplossend vermogen. Daarmee is het van belang dat er met het oprichten van een netwerk voor de beoordeling van bovenregionale risico's rekening wordt gehouden met het oprichten van een structuur. Zo zou er met behulp van Kenis & Provan (2008) gekeken kunnen worden naar wat voor soort aanstuuringsvorm

past binnen dit specifieke netwerk. Zij stellen bijvoorbeeld dat een gecentraliseerd netwerk goed past bij een netwerk met relatief veel deelnemers, zoals dat ook bij het netwerk van bovenregionale risicobeoordeling het geval is. Ook stellen Kenis & Provan dat netwerk complexiteit groter wordt wanneer deelnemers geografisch uit elkaar liggen, iets wat minder van toepassing is in de coronacrisis maar wellicht wel weer relevant wordt in de toekomst. Een netwerkstructuur met een gecentraliseerd orgaan die de activiteiten in het netwerk faciliteert lijkt daarmee goed te passen in de casus van dit onderzoek.

Anderzijds zou er juist ook gekeken kunnen worden naar welke netwerken er al bestaan en waar er mogelijk aangesloten kan worden. Zo wordt de situatie voorkomen dat de veiligheidsregio's en het ANV straks in veel verschillende netwerken actief zijn. Daarbij is het van belang om ervoor te zorgen dat er een netwerkmanager is die de relaties onderhoudt en die kan omgaan met de verschillende percepties van de actoren. Deze netwerkmanager dient te beschikken over de juiste netwerkcompetenties, zo zou het verkeerd managen van een netwerk kunnen leiden tot meer schade dan het niet managen van een netwerk. Door instellen van een netwerkstructuur en de aanwezigheid van een netwerkmanager zijn de institutionele en netwerkmanagement factoren ondervangen. Doordat de structuur gezamenlijkheid bevordert heeft dit indirect ook een positief effect op de sociale en cognitieve factoren. Tot slot is het van belang dat vooral de factoren die in de huidige situatie al een positieve bijdrage hebben worden ingezet om het netwerk in te richten. Zo kijken de actoren in het netwerk positief naar elkaar en vinden ze een samenwerking van toegevoegde waarde. Dit is een sterke basis voor solide samenwerking.

6.2.2 In afwachting van wetswijziging

Het is nog onbekend wanneer, en in hoeverre, de bevindingen uit de evaluatie Wvr zullen worden ondervangen. Daarmee is het niet bekend wanneer de gezamenlijke risicoanalyse in de wet- en regelgeving wordt vastgelegd. Wel kunnen de veiligheidsregio's en het ANV een voorschot nemen op deze verandering. Zo kunnen er in de huidige situatie al een aantal punten worden ondervangen zodat er toch een samenwerking zou kunnen plaatsvinden. Immers, het ontbreken van bepaalde factoren hoeft niet direct te leiden tot stagnatie van het netwerk.

In dit onderzoek is aangegeven dat het ANV inhoudelijk expertise van de veiligheidsregio's zou kunnen toepassen in de nationale risicoanalyse. Dit kan door het toepassen van de RRP'en documenten maar dat zou wellicht niet de grootste toegevoegde waarde opleveren. Zo is juist het in gesprek gaan met elkaar en daarmee kennis ontwikkelen het onderdeel waarom samenwerken een toegevoegde waarde kan leveren. Anderzijds is beschreven dat de veiligheidsregio's zowel op inhoud als methodisch kunnen leren van de kennis van het ANV. Ook hiervoor geldt dat door het in gesprek gaan met elkaar kennis ontwikkeld kan worden. Een belangrijke randvoorwaarde hierbij is dat de samenwerking gestructureerd gebeurt, anders bestaat de kans dat het bij incidentele samenwerking blijft. Gezien het feit dat kosten een obstakel kunnen vormen voor het ANV, zou het voor het ANV niet efficiënt zijn om met 25 verschillende veiligheidsregio's een samenwerking op te starten. Hiervoor is het belangrijk dat er een gremium is waar (een deel van) de actoren bij elkaar komen. Het IFV zou hier wellicht een rol kunnen spelen. Zo hebben zij in begin 2021 alle projectleiders RRP van de 25 veiligheidsregio's samen gehad voor een heropstart van het LNRR. Dat betekent dat het IFV de relatie heeft met de veiligheidsregio's. Het IFV heeft ook een rol bij de beoordeling van bovenregionale risico's doordat zij de handreiking RRP in beheer hebben en daarnaast in algemene zin de veiligheidsregio's ondersteunen. Het ANV zou in samenwerking met het IFV en de veiligheidsregio's afspraken kunnen maken om het LNRR opnieuw op te starten. Het is te beargumenteren dat het ANV en IFV gezamenlijk het netwerk initiëren, dit zijn namelijk twee organisaties die in de basis gewend zijn om vanuit een collectieve strategie te werken. Zo ondersteunt het IFV de veiligheidsregio's en is het ANV een

netwerk op zichzelf waardoor beide organisaties bekend zijn met het nastreven van het collectieve doel. Met het inrichten van het LNRR is het van belang dat er afspraken worden gemaakt over de verdeling van kosten en dat het LNRR wordt voorgezeten door een netwerkmanager met de juiste netwerkcompetenties. Daarbij kan middels het LNRR de wederzijdse afhankelijkheid tussen de onderlinge veiligheidsregio's en het ANV worden benadrukt door de netwerkmanager. Tot slot is het dan ook van belang dat de kennis vanuit het ANV bruikbaar is voor de veiligheidsregio's. Middels het LNRR zou de behoefte vanuit de veiligheidsregio's opgehaald kunnen worden zodat het ANV zowel de inhoud als de methodiek kan concretiseren zodat het bruikbaar wordt voor de veiligheidsregio's. Een andere optie zou zijn dat het ANV de veiligheidsregio's via het LNRR kunnen ondersteunen zodat zij zelf deze vertaalslag kunnen maken.

De veiligheidsregio's zouden in de huidige situatie al gebruik kunnen maken van de nationale risicoanalyse. Zo zouden ze de risico's die beschreven staan in de GRA kunnen vertalen naar de regio, wat in sommige veiligheidsregio's al gebeurt. Vervolgens kan de veiligheidsregio daarna kijken naar welke risico's er dan ontbreken en deze toevoegen aan het RRP. Er wordt daarnaast door de veiligheidsregio's veelal gezocht naar het dynamiseren van het RRP. Wellicht zou juist de ambitie om te dynamiseren kunnen helpen om bij elkaar aan te sluiten, zowel tussen de regio's als met de nationale risicoanalyse. Zo kan ervoor worden gekozen om de risico's vanuit nationaal te vertalen en waar relevant op te nemen in het RRP. Vervolgens worden de risico's die specifiek gelden voor de regio's meegenomen in het dynamisch risicoprofiel, welke bijvoorbeeld jaarlijks of maandelijks kan worden geactualiseerd. Het RRP zal dan minder tijd in beslag nemen waardoor er meer tijd is voor het opstellen van het dynamisch risicoprofiel. Daarbij kan het een toegevoegde waarde bieden om in het LNRR afspraken te maken om de RRP'en gelijktijdig te laten verlopen zodat samenwerken gemakkelijker wordt. Door het gelijktijdig uitvoeren van de RRP'en kan de onderlinge samenwerking worden bevorderd. Ook zijn er al een aantal veiligheidsregio's die gezamenlijk een risicoprofiel opstellen, dit zou wellicht in meer veiligheidsregio's mogelijk zijn. Het gezamenlijk opstellen van een risicoprofiel maakt het proces efficiënter maar biedt gelijktijdig ook de mogelijkheid om gezamenlijk de capaciteiten te beoordelen, immers een risico houdt zich niet altijd aan de regiogrenzen. Daarnaast biedt het ook voordelen voor de externe actoren die aansluiten bij het opstellen van een RRP. Zo hoeven zij niet meer aan te sluiten bij meerdere veiligheidsregio's maar hoeven zij maar één keer het proces door te lopen. De aansluiting tussen regio's biedt wellicht bruikbare relaties richting de risico- en crisisbeheersingsfases, juist het opbouwen van deze relaties is een cruciaal proces van het gezamenlijk beoordelen van risico's.

Met het bovenstaande kunnen zowel het ANV en de veiligheidsregio's al een voorschot nemen op de evaluatie Wvr. Daarnaast kost een samenwerking opzetten veel tijd waardoor het afwachten op de wet resulteert in een nog langere periode waarin de samenhang bij het beoordelen van de bovenregionale risico's ontbreekt. Door het vroegtijdig oppakken hiervan kan er al worden gebouwd aan de onderlinge relaties en kan een gezamenlijk beeld worden gecreëerd. De factor kosten kan dus door afspraken te maken over de evenredige verdeling van kosten worden ondervangen. Het ANV kan faciliteren in het concreet maken van kennis waardoor de factor kennis wordt ondervangen. Met het inwerkingtreden van het LNRR ontstaat er een structuur en kan het netwerk worden gemanaged. Hierdoor ontstaat meer samenhang in de gehanteerde strategieën en wordt er gewerkt aan een gezamenlijk beeld. Zo zijn de factoren cognitief, sociaal, institutioneel en netwerkmanagement ondervangen. Wel blijven de factoren externe prikkel en extrinsieke urgentie nog openstaan waardoor deze een negatief effect kunnen hebben. Daarentegen hoeft dit niet direct te resulteren in stagnatie.

6.3 Discussie

In dit onderdeel is gereflecteerd over de keuzes die gemaakt zijn in dit onderzoek en hoe deze keuzes invloed hebben gehad op het eindresultaat. Allereerst is ingegaan op de keuzes met betrekking tot de gebruikte literatuur, vervolgens is beschreven wat de invloed is geweest van de gehanteerde methodologie op de resultaten en tot slot is beschreven waar vervolgonderzoek naar gedaan moet worden.

6.3.1 Theoretische reflectie

Voor de verklarende factoren is de theorie van Klijn & Koppenjan (2004) als basis gebruikt. Hier is voor gekozen omdat in deze theorie een onderscheid is gemaakt tussen de totstandkomingsfase en de samenwerkingsfase in netwerken. Daarbij gaan zij in op de complexiteit in netwerken, iets wat goed past binnen de casus van dit onderzoek aangezien er bij het uitvoeren van een risicoanalyse veel ambiguïteit is (zoals beschreven in het theoretisch kader). Ook stellen Klijn & Koppenjan (2004) dat complexiteit in netwerken met name naar voren komt daar waar er geen structuren zijn, iets wat ook goed past binnen dit onderzoek aangezien het netwerk rondom de beoordeling van bovenregionale risico's geen structuren kent. Dit alles maakt dat de keuze om deze theorie als basis te stellen een goede keuze is. Daarnaast is ervoor gekozen om, in lijn van Klijn & Koppenjan (2004), te kijken naar op wat voor soort netwerk dit onderzoek zich richt. Er is beargumenteerd dat dit netwerk een kennisnetwerk betreft. Daarmee is vervolgens gekeken naar welke factoren uit de literatuur rondom kennisnetwerk naar voren komen. Er is geconstateerd dat er één factor is die aanvullend een verklaring kan bieden boven op de basistheorie van Klijn & Koppenjan, dit betreft de bruikbaarheid van de aangeboden kennis. Vervolgens is uit het onderzoek naar voren gekomen dat het abstractieniveau van de kennis van het ANV een belemmering vormt voor de veiligheidsregio's waardoor zij deze kennis niet altijd toepassen. Dit betekent dat het een deel van de verklaring biedt over waarom er tot op heden nauwelijks is samengewerkt, daarmee is het een goede keuze geweest om deze factor toe te voegen. Daarbij is door het gebruiken van grotendeels algemene succes- en faalfactoren het conceptueel model van dit onderzoek breder toepasbaar op andere netwerken.

Wel had een andere benadering wellicht tot andere conclusies geleid. Zo had er ook onderzocht kunnen worden wat de invloed is van het beleggen van het RRP bij de risicobeheersingsafdeling ten opzichte van het beleggen bij de crisisbeheersingsafdeling. Daarnaast had ook meer de focus gelegd kunnen worden op de competenties van de projectleiders van het RRP en de leden van het ANV en de invloed hiervan op het bovenregionaal samenwerken. Ook had een meer hiërarchische benadering toegepast kunnen worden waardoor meer naar de relatie tussen principaal en agentschap gekeken kon worden. Zo is de principaal-agenttheorie toepasbaar op zowel de veiligheidsregio's (i.o.v. gemeenten) en het ANV (i.o.v. NCTV). Tot slot is het relevant om te kijken naar wat het resultaat is geweest om juist niet de kennisnetwerk literatuur centraal te zetten. In de theorie van Klijn & Koppenjan (2004) is onder andere ook ingegaan op het managen van een netwerk en de structuren die de strategieën en het gezamenlijke beeld coördineren. Dit is iets wat in de literatuur rondom kennisnetwerk minder naar voren kwam. Dat betekent dat de keuze voor Klijn & Koppenjan (2004) een goede keuze is geweest omdat in het onderzoek naar voren kwam dat het ontbreken van een structuur en netwerkmanager een deel van de verklaring biedt voor het ontbreken aan samenwerking tussen de veiligheidsregio's en het ANV.

In het theoretisch kader is beschreven dat volgens Fish & Sydow (2007) er niet voldoende onderzoek met een holistische benadering naar netwerken is gedaan. Dit onderzoek heeft daar een bijdrage aan geleverd maar er zou in de toekomst nog verder onderzocht kunnen worden of het conceptueel model uit dit onderzoek ook in andere beleidsvelden toepasbaar is. In de conclusie van dit onderzoek is beschreven dat voor de totstandkomingsfase wet- en regelgeving in combinatie met de verdeling van kosten en intrinsieke

urgentie positief kan bijdragen bij het opzetten van het netwerk. Echter, wanneer een netwerk is opgezet is het van belang dat er een structuur en een netwerkmanager komt. Hoe het netwerk gestructureerd en gemanaged kan worden is verder onderbelicht gebleven in dit onderzoek omdat dit een studie op zichzelf is. Dat betekent dat het relevant is om in een vervolgonderzoek te onderzoeken welke netwerkstructuur past binnen de beoordeling van bovenregionale risico's en hoe dit netwerk het beste gemanaged kan worden. Er gaat immers een wetswijziging komen waarin gezamenlijke risicoanalyse het uitgangspunt wordt. Dat betekent dat de totstandkomingsfase doorlopen gaat worden en dat het netwerk vervolgens in de samenwerkingsfase komt. Door het voldoende inrichten van de samenwerkingsfase wordt voorkomen dat het netwerk wordt opgericht en daarna weer stagneert door het ontbreken aan structuur en een netwerkmanager.

6.3.2 Methodische reflectie

Er zijn acht veiligheidsregio's geïnterviewd om inzicht te krijgen in hoe het RRP wordt opgesteld, in hoeverre het samenhangt met het ANV en hoe de onderlinge relaties zijn tussen de actoren in het netwerk. Omdat het vaak over het werk van de desbetreffende persoon ging, is de kans op sociaal wenselijke antwoorden hoog. Daarom is ervoor gekozen om ook actoren vanuit het IFV en externe onderzoekers te interviewen. Daarmee is een deel van de uitspraken bevestigd die de veiligheidsregio's ook aangaven. Daarnaast is ook het opstellen van een RRP gedurende de gehele projectperiode geobserveerd. Hiermee kon een deel van de uitspraken uit de interviews worden bevestigd. Ook is er, waar mogelijk, geprobeerd om uitspraken uit interviews te bevestigen met reeds uitgevoerde onderzoeken. Zo zijn ook de resultaten vergeleken met eerdere onderzoeken waarin alle veiligheidsregio's zijn meegenomen, hierdoor zijn de resultaten uit dit onderzoek meer betrouwbaar. Er is gekozen om de respondentregio's te selecteren op basis van geografisch verschil en de algemene kenmerken van de desbetreffende regio. Zo zou er verschil kunnen zijn in een veiligheidsregio met nadrukkelijk bovenregionale risico's en een veiligheidsregio waarin minder bovenregionale risico's bestaan. Er is in dit onderzoek geen concreet verschil gevonden tussen de veiligheidsregio's op basis van hun geografisch verschil.

Omdat er gekozen is voor een geografisch verschil tussen de respondentregio's en dat er acht regio's hebben meegewerkt zijn de resultaten te generaliseren voor een groot deel van de veiligheidsregio's. Het doel was om ook de systeemverantwoordelijke (DGPenV & NCTV) te interviewen, dit was niet mogelijk binnen het tijdsframe van dit onderzoek. Hierdoor is er vanuit de systeemverantwoordelijke actoren geen input geleverd. Wel zijn documenten vanuit deze actoren geanalyseerd en vergeleken met interviews waardoor er toch enkele uitspraken gedaan konden worden. Tot slot heeft de onderzoeker het onderzoek vanuit het ANV uitgevoerd, dit betekent dat het onderzoek vanuit één van de actoren uit het netwerk is uitgevoerd. Dit maakt dat er een risico was dat de respondenten sociaal wenselijke antwoorden gaven, er is dan ook geprobeerd om tijdens de interviews kenbaar te maken dat het gaat om een onafhankelijk onderzoek. Daarentegen kwam er bij de respondenten een positieve reactie dat dit onderzoek vanuit het ANV geïnitieerd is, er werd veelal aangegeven dat de respondenten wel zagen dat er winst is te behalen bij het samenwerken bij bovenregionale risico's. Tijdens de observaties heeft de onderzoeker een onderzoekersrol aangenomen. Er is tijdens alle sessies geen bijdrage geleverd aan het opstellen van het RRP. Wel heeft de deelname aan de sessies geleid tot een tweetal afspraken tussen het ANV en de desbetreffende veiligheidsregio. Hiermee werd weer duidelijk dat de veiligheidsregio's zoekende zijn naar hoe het RRP uitgevoerd kan worden. Tijdens de sessies kwamen met name methodische vragen naar voren. Tot slot zijn de opgebouwde relaties met de respondenten bruikbaar voor het ANV en vice versa. Daarmee heeft dit onderzoek al tijdens het proces een bijdrage geleverd.

Referenties

- Algemene Rekenkamer. (2014). *Zicht overheden op beschermen burgers en bedrijven*. Algemene Rekenkamer. Opgehaald van <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2014/11/13/zicht-overheden-op-beschermen-burgers-en-bedrijven>
- Analistennetwerk Nationale Veiligheid. (2016). *Nationaal Veiligheidsprofiel*. Bilthoven: RIVM. Opgehaald van <https://www.rivm.nl/documenten/nationaal-veiligheidsprofiel-2016>
- Analistennetwerk Nationale Veiligheid. (2019). *Geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid*. Bilthoven: RIVM. Opgehaald van <https://www.rivm.nl/onderwerpen/nationale-veiligheid>
- Aven, T. (2015). Implications of black swans to the foundations and practice of risk assessment and management. *Reliability Engineering & System Safety*, 134, 83-91. doi:10.1016/j.ress.2014.10.004
- Baarda, B., Bakker, E., Boullart, A., Julsing, M., Fischer, T., Peters, V., & Velden, T. v. (2018). *Basisboek Kwalitatief Onderzoek*. Groningen/Utrecht: Noordhoff Uitgevers.
- Bleijenbergh, I. (2015). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Amsterdam: Boom uitgevers.
- Cairney, P. (2020). *Understanding Public Policy*. Stirling: Red Globe Press.
- Dawes, S. S., Cresswel, A. M., & Pardo, T. A. (2009). From "Need to Know" tot "Need to Share": Tangled Problems, Information Boundaries, and the Building of Public Sector Knowledge Networks. *Public Administration Review*, 69(3), 392-402. doi:10.1111/j.1540-6210.2009.01987_2.x.
- Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's. (2021). *Kabinetsstandpunt evaluatie Wet veiligheidsregio's*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/02/03/tk-kabinetsstandpunt-evaluatie-wet-veiligheidsregios>
- Easterby-Smith, M., Lyles, M. A., & Tsang, E. W. (2008). Inter-Organizational Knowledge Transfer: Current Themes and Future Prospects. *Journal of Management Studies*, 45(4), 677-690. doi:10.1111/j.1467-6486.2008.00773
- Elmore, R. F. (1979). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. In Winter, *Political Science Quarterly*, Vol. 94, No. 4 (pp. 601-616). The Academy of Political Science. doi:10.2307/2149628
- Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's. (2020). *Evaluatie Wet veiligheidsregio's: naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweerzorg*. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/12/04/tk-bijlage-evaluatie-wet-veiligheidsregio-s>
- Helsloot, I., Pieterman, R., & Hanekamp, J. (2010). *Risico's en redelijkheid*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- IFV. (2009). *Handreiking Regionaal Risicoprofiel*. IFV. Opgehaald van <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20091105-Politie-NVBR-GHORN-L-Coördinerend-Gemeentesecretarissen-Handreiking-Regionaal-Risicoprofiel.pdf>
- IFV. (2017). *Risicos in samenhang*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid. Opgehaald van <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20180117-IFV-Risicos-in-samenhang.pdf>

- IFV. (2018, Januari 1). *Kennisplein*. Opgehaald van IFV: <https://www.ifv.nl/kennisplein/Paginas/Kaart-Rijkswaterstaat-2018.aspx>
- IFV. (2019a). *Containercalamiteit: crisisbeheersing in het Waddengebied*. Arnhem: IFV. Opgehaald van <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20190618-IFV-Containercalamiteit-crisisbeheersing-in-het-Waddengebied.pdf>
- IFV. (2019b). *Verbinding tussen werelden*. Arnhem: IFV. Opgehaald van <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20190131-IFV-Verbinding-tussen-werelden.pdf>
- IFV. (sd). *Over IFV*. Opgeroepen op Juni 2, 2021, van IFV: <https://www.ifv.nl/Paginas/Over-IFV.aspx#tab2>
- Inspectie Veiligheid en Justitie. (2016). *Staat van de rampenbestrijding 2016*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie. Opgehaald van <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/rapporten/2016/12/07/staat-van-de-rampenbestrijding---rapporten>
- Kenis, P., & Provan, K. (2008). Het network-governance-perspectief. (T. Wentink, Red.) *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat*, pp. 296-312.
- Klijn, E., & Koppenjan, J. (2004). *Managing Uncertainties in Networks. A network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.
- Klijn, E., & Koppenjan, J. (2014). Complexity in governance network theory. *Complexity, Governance & Networks*, 1(1), pp. 61-70. doi:10.7564/14-CGN8
- Muller, E. (2012). *Handboeken Veiligheid: Veiligheid en veiligheidszorg in Nederland*. Deventer: Kluwer.
- NCC. (2019). *Rollenhuis crisisbeheersing rijksoverheid*. Den Haag: NCC. Opgehaald van <https://www.nctv.nl/binaries/nctv/documenten/publicaties/2019/09/10/rollenhuis-crisisbeheersing-rijksoverheid/Rollenhuis+Crisisbeheersing+Rijksoverheid.pdf>
- NCTV. (2016). *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*. Den Haag: NCTV. Opgehaald van <https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2016/09/13/nationaal-handboek-crisisbesluitvorming>
- NCTV. (2019a). *Nationale Veiligheid Strategie*. Rijksoverheid. Opgehaald van <https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2019/6/07/nationale-veiligheid-strategie-2019>
- NCTV. (2019b). *Evaluatie opschaling Nationale Crisisstructuur naar aanleiding van de aanslag in Utrecht op 18 maart 2019*. Den Haag: Nationaal Crisis Centrum. Opgehaald van <https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2019/12/10/evaluatie-opschaling-nationale-crisisstructuur-naar-aanleiding-van-de-aanslag-in-utrecht-op-18-maart-2019>
- NCTV. (2021). *Midterm review 2021 Nationale Veiligheid Strategie*. NCTV. Opgehaald van <https://www.nctv.nl/actueel/nieuws/2021/03/08/nvs-midterm-review-dreigingen-stellen-nederland-voor-forse-uitdaging>
- NCTV. (sd). *Crisisbeheersing*. Opgeroepen op Mei 6, 2021, van NCTV: <https://www.nctv.nl/themas/crisisbeheersing>
- O'Toole, & Laurence, J. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, 57(1), pp. 45-52. doi:10.2307/976691

- Overheid.nl. (2021, Januari 1). *BWBR0027466/2021-01-01*. Opgehaald van Wetten.overheid:
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2021-01-01>
- OVV. (2020). *Brief minister JenV inzake 112 storing juni 2019*. Den Haag: Onderzoeksraad. Opgehaald van
https://www.onderzoeksraad.nl/nl/media/inline/2020/11/26/brief_minister_jv_inz_112_storing_juni_2019.pdf
- Phelps, C., Heidl, R., & Wadhwa, A. (2012). Knowledge, Networks and Knowledge Networks: A review and Research Agenda. *Journal of Management*, 38(4), 1115-1166. doi:10.1177/0149206311432640
- Politie. (sd). *Organisatie*. Opgehaald van Politie: <https://www.politie.nl/over-de-politie/een-politie-elf-eenheden.html>
- Provan, K. G., Fish, A., & Sydow, J. (2007). Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks. *Journal of Management*, pp. 479-516.
doi:10.1177/0149206307302554
- Provan, K., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), pp. 229-252.
- Rijksoverheid. (sd). *Ministerie van justitie en veiligheid, organogram*. Opgeroepen op Mei 7, 2021, van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid/organisatie/organogram/directoraat-generaal-politie-en-veiligheidsregio%E2%80%99s-dgpenv>
- Rijksoverheid. (sd). *Rijksoverheid*. Opgeroepen op Maart 26, 2021, van Veiligheidsregios:
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligheidsregios-en-crisisbeheersing/veiligheidsregios>
- RIVM. (2019). *Leidraad Risicobeoordeling Geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid*. Bilthoven: RIVM. Opgehaald van <https://www.rivm.nl/sites/default/files/2019-10/Leidraad%20Risicobeoordeling%202019.pdf>
- RIVM. (sd). *Nationale Veiligheid*. Opgeroepen op Juni 7, 2021, van RIVM:
<https://www.rivm.nl/onderwerpen/nationale-veiligheid>
- Thomson, A., Perry, J., & Miller, T. K. (2007). Conceptualizing and Measuring Collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), pp. 23-56.
- van Delden, P. (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening*. Tilburg: Tilburg University.
- Veiligheidsberaad. (sd). *Home*. Opgeroepen op Juni 7, 2021, van Veiligheidsberaad:
<https://www.veiligheidsberaad.nl/>
- Werkgroep Analysemethodiek. (2021). *Eindadvies WAM*. Opgehaald van Interne documentatie ANV
- Willem, A., & Buelens, M. (2007). Knowledge Sharing in Public Sector Organizations: The Effect of Organizational Characteristics on Interdepartmental Knowledge Sharing. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, 581-606. doi:10.1093/jopart/mul021
- Wood, D. J., & Gray, B. (1991). Toward a Comprehensive Theory of Collaboration. *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2), pp. 139-162. doi:10.1177/0021886391272001

Bijlage 1: Bovenregionale risico's

Thema's	Primair lokaal/regionaal	Bovenregionaal	Primair nationaal
Natuurrampen (natuurlijke omgeving)		-> Natuurbranden -> Aardbeving -> Extreem weer -> Overstroming -> Droogte en hitte	-> Zonnestorm
Gebouwde omgeving	-> Brand in kwetsbare objecten -> Instorting in grote gebouwen en kunstwerken		
Zware ongevallen: technologische omgeving	-> Ongeval met brandbare / explosieve stoffen -> Bomvinding	-> Ongeval met giftige (chemische) stoffen -> Stralingsongeval (kernincident) -> Olieramp	
Zware ongevallen: verkeer en vervoer	-> Incidenten op of onder water (incl. scheepvaartincidenten) -> Verkeersincidenten op land (incl. incidenten treinverkeer) -> Incidenten in tunnels -> Luchtvaartincidenten		
Vitale infrastructuur en voorzieningen	-> Verstoring rioolwatervoorziening	-> Eigenstandige verstoring -> Verstoring energievoorziening -> Verstoring drinkwatervoorziening -> Verstoring ICT en telecommunicatievoorziening -> Verstoring betalings- en effectenverkeer -> Common-causes (meerdere verstoringen door zelfde oorzaak) -> Keteneffecten (verstoring door uitval andere vitale processen)	
Gezondheid en milieu		-> Milieurampen -> Voedselcrises -> Bedreiging volksgezondheid -> Ziektegolf (humane infectieziekte) -> Anti microbiële resistentie (AMR) -> Dierziekte en zoönose	
Sociaal maatschappelijke omgeving	-> Paniek in menigten -> Verstoring openbare orde		
Cyberdreigingen		-> Verwevenheid en impact -> Digitale sabotage -> Cybercriminaliteit	-> Aantasting internetfundament -> Cyberspionage
Ondermijning, extremisme, terrorisme		-> (Grootschalige) openbare ordeverstoringen -> Extremisme en terrorisme -> Ondermijning rechtsstaat en open samenleving	
Geopolitieke dreigingen			-> Verschuivende machtsrelaties -> Toenemende spanningen tussen grote mogendheden -> Grondstoffen-schaarste
Financieel economische bedreigingen			-> Destabiliteit van het financiële systeem -> Cybercriminaliteit in de financiële sector -> Overige economische criminaliteit

Figuur 9: Bovenregionale risico's (IFV, 2017, p. 35)

Bijlage 2: waarnemingsschema actualisatie RRP⁴

Plaats:

Tijd/ Datum:

Observant:

Onderwerp:

Dimensies/indicatoren:

- **Actor- netwerkanalyse:**
 - Hoe zien de actoren het probleem, wat is hun rol hier in en hoe pakken zij het aan?
 - Wat is de onderlinge afhankelijkheid en het contact tussen de actoren?
 - Welke regels en structuren worden gehanteerd voor de samenwerking?
- **Interactieproces:**
 - Zien de actoren meer baten dan kosten bij het samenwerken?
 - Ziet men de wederzijdse afhankelijkheid in?
 - Is er urgentiebesef voor het samenwerken?
 - Hoe is de onderlinge relatie?
 - Zijn er voldoende middelen en competenties beschikbaar voor het samenwerken?
 - Is de te delen kennis van toegevoegde waarde en bruikbaar?
- **Succes- faalfactoren:**
 - Is er een gezamenlijk beeld over oorzaak, gevolg en oplossing van het beleidsprobleem?
 - Liggen de gehanteerde strategieën op één lijn en zijn er gedeelde perspectieven?
 - Is er een vorm van structuur en coördinatie?
 - Wordt de samenwerking gemanaged?
 - Is er sprake van een externe ontwikkeling die invloed heeft op de samenwerking?

De waarnemingen tijdens de observaties zijn in een viertal memo's onderverdeeld:

Observatie memo⁵:

Methodische memo⁶:

Theoretische memo⁷:

Reflectieve memo⁸:

⁴ Waarnemingsschema is opgesteld met behulp van het basisboek kwalitatief onderzoek (Baarda, et al., 2018).

⁵ Memo over de feitelijke gebeurtenissen die plaatsvinden tijdens de observatie.

⁶ Memo over de methode van dataverzameling zoals vervulling van de rol van de observant en het effect hiervan op de observatie.

⁷ Memo over resultaten uit de observatie ten aanzien van de centrale begrippen in het onderzoek.

⁸ Memo over de reflectie op het gevoel en de ervaringen van de observant en de reflectie op de observatie en de informatie die hieruit voortkomt.

Bijlage 3: Interviewvragen

Intern netwerk bovenregionale risicobeoordeling

- (Herhaling) Uitleg van het onderzoek (voor veiligheidsregio's van belang dat het niet enkel gaat om relatie ANV-VR maar ook andere VR binnen beoordelen bovenregionale risico's)
- Opnemen: Ja/Nee
- Anonimiteit benoemen. Vragen of naam organisatie in respondentenoverzicht mag
- Structuur interview uitleg (eerst huidige situatie en dan interactieproces)

Actor- netwerkanalyse	
Indicator	Vraag
Startcondities: Urgentie	1.1 Wat is de rol van het RRP binnen de veiligheidsregio? <u>Doorvragen:</u> Hoe urgent is het beoordelen van risico's? Ingaan op conclusie IFV dat het invuloefening is?
Actor: Probleemstelling	2.1 Hoe worden regionale veiligheidsrisico's beoordeeld? <u>Doorvragen:</u> Hoe ziet de cyclus er uit? Welke rol heeft uw organisatie hierin? 2.2 Wat verstaat u onder bovenregionale risico's?
Actor: Belangrijke actoren	3.1 Welke actoren zijn betrokken bij het beoordelen van regionale veiligheidsrisico's? <u>Doorvragen:</u> - Hoe worden interne actoren uit de VR gekozen? - Hoe worden externe actoren buiten de VR gekozen?
Prikkel	4.1 In hoeverre worden actoren gemotiveerd om deel te nemen in het beoordelen van bovenregionale risico's?
Actor: Afhankelijkheid	5.1 Waarom worden deze actoren betrokken bij het beoordelen regionale veiligheidsrisico's? <u>Doorvragen:</u> Financieel, product, competentie, kennis of legitimiteit als motivatie?
Netwerk: contact actoren	6.1 Hoe is het contact tussen de actoren in het netwerk? <u>Doorvragen:</u>

	- Hoe vaak is er contact? - Hoe is de relatie tussen VR's? - Hoe is de relatie met het rijk (ANV)? - Zijn er actoren die een grotere of juist kleinere rol hebben?
Startcondities: Waarde van kennis	7.1 Welke actoren zou u nog willen toevoegen aan het proces? <u>Doelvragen:</u> - Hoe komt dit? - Zouden andere veiligheidsregio's een toegevoegde waarde kunnen leveren? - Zou het ANV een toegevoegde waarde kunnen leveren?
Netwerk: (in)formele regels en structuren	8.1 In hoeverre zijn er afspraken gemaakt voor het betrekken van (andere) actoren in het beoordelen van bovenregionale risico's? <u>Doelvragen:</u> - Is er een verschil tussen formele en informele afspraken en structuren? - Is samenwerking vrijblijvend, kan je op elk moment er uit stappen zonder consequenties?
	8.2 In hoeverre wordt het samen beoordelen van bovenregionale risico's gecoördineerd? <u>Doelvragen:</u> Als er geen coördinatie is, wie moet dit oppakken?
Startcondities: Middelen & Vaardigheden	9.1 Wat is het budget voor het actualiseren van het RRP? <u>Doelvragen:</u> - Wie betaalt de samenwerking, worden externe actoren betaald om deel te nemen? - Welke prioriteiten maakt u o.b.v. het budget als het gaat om samenwerken met externe actoren?
Kosten	10.1 In hoeverre wegen de kosten op tegen de opbrengsten bij het aangaan van een samenwerking met betrokken actoren?

Daarmee zijn we tot een eind gekomen van het interview. Zijn er nog toevoegingen die u wilt doen ten aanzien van het beoordelen van bovenregionale risico's?

Actoren systeemverantwoordelijke en randactoren (NCTV, JenV, IFV)

- (Herhaling) Uitleg van het onderzoek
- Opnemen: Ja/Nee
- Anonimiteit benoemen. Vragen of naam organisatie in respondentenoverzicht mag.
- Structuur interview uitleg (eerst huidige situatie en dan interactieproces)

Actor- netwerkanalyse	
Indicator	Vraag
Startcondities: Urgentie	1.1 Wat is de rol van risicobeoordeling binnen het gehele crisisbeheersingsstelsel? <u>Doorvragen:</u> <u>Doorvragen:</u> Hoe urgent is het beoordelen van risico's? Ingaan op conclusie IFV dat het regionale een invuloefening is?
Actor: Probleemstelling	2.1 Hoe worden nationale veiligheidsrisico's beoordeeld? <u>Doorvragen:</u> Hoe ziet de cyclus er uit? Welke rol heeft uw organisatie hierin?
	2.2 Wat verstaat u onder bovenregionale risico's?
	2.3 Hoe worden deze beheerst?
Actor: Belangrijke actoren	3.1 Welke actoren zijn betrokken bij het beoordelen van nationale veiligheidsrisico's?
Netwerk: contact actoren	4.1 Hoe is het contact tussen de actoren in het netwerk? <u>Doorvragen:</u> - Hoe vaak is er contact? - Zijn er actoren die een grotere of juist kleinere rol hebben? - Er wordt nauwelijks gepraat tussen het ANV en de VR's terwijl de samenwerking wel in de risicoanalyse staat, hoe komt dit?
Prikkel	5.1 In hoeverre worden actoren gemotiveerd om deel te nemen in het beoordelen van bovenregionale risico's?
Netwerk: (in)formele regels en structuren	6.1 In hoeverre zijn er afspraken gemaakt voor het betrekken van (andere) actoren in het beoordelen van bovenregionale risico's? <u>Doorvragen:</u> - Is er een verschil tussen formele en informele afspraken en structuren?

	- Is samenwerking vrijblijvend, kan je op elk moment er uit stappen zonder consequenties? - Wordt het ANV 'gedwongen' om samen te werken met bepaalde actoren?
	6.2 In hoeverre wordt het samen beoordelen van bovenregionale risico's gecoördineerd? <u>Doorvragen:</u> Als er geen coördinatie is, wie moet dit oppakken?
Actor: Afhankelijkheid	7.1 Waarom worden deze actoren betrokken bij het beoordelen nationale veiligheidsrisico's? <u>Doorvragen:</u> Financieel, product, competentie, kennis of legitimiteit als motivatie?
Startcondities: Waarde van kennis	8.1 Welke actoren zou u nog willen toevoegen aan het proces? <u>Doorvragen:</u> - Hoe komt dit? - Zouden veiligheidsregio's een toegevoegde waarde kunnen leveren?
Startcondities: Relatie	9.1 Is er contact tussen het NCTV en JenV met betrekking tot de samenhang van risicobeoordelingen tussen nationaal en regionaal?
	9.2 Hoe is de relatie tussen de betrokken actoren in het ANV?
Startcondities: Middelen & Vaardigheden	10.1 Wat is het budget voor het opstellen van een risicoanalyse voor nationale veiligheid? <u>Doorvragen:</u> - Wie betaalt de samenwerking, worden externe actoren betaald om deel te nemen? - Welke prioriteiten maakt u o.b.v. het budget als het gaat om samenwerken met externe actoren?
Kosten	11.1 In hoeverre wegen de kosten op tegen de opbrengsten bij het aangaan van een samenwerking met betrokken actoren?

Daarmee zijn we tot een eind gekomen van het interview. Zijn er nog toevoegingen die u wilt doen ten aanzien van het beoordelen van bovenregionale risico's?

Bijlage 4: Respondenten

Organisatie	Rol	Afk.
ANV secretariaat	Betrokken opstellen nationale risicoanalyse	ANV
ANV secretariaat	Betrokken opstellen nationale risicoanalyse	ANV
ANV methodiek werkgroep	Betrokken opstellen methodiek nationale risicoanalyse	ANV
Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland	Voorheen betrokken actualiseren RRP	VR
Veiligheidsregio Utrecht	Betrokken actualiseren RRP	VR
Veiligheidsregio Fryslân	Betrokken actualiseren RRP	VR
Veiligheidsregio Limburg Noord & Zuid-Limburg	Voorheen betrokken actualiseren Provinciaal Risicoprofiel	VR
Veiligheidsregio Groningen	Betrokken actualiseren RRP	VR
Veiligheidsregio Kennemerland	Betrokken actualiseren RRP	VR
Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond	Betrokken actualiseren RRP	VR
IFV	Betrokken bovenregionale samenwerking	IFV
IFV	Betrokken bovenregionale samenwerking	IFV
Extern adviesbureau (i.o.v. IFV)	Betrokken opstellen handreiking RRP	EXT
Extern adviesbureau (i.o.v. IFV)	Betrokken onderzoek bovenregionale samenwerking	EXT