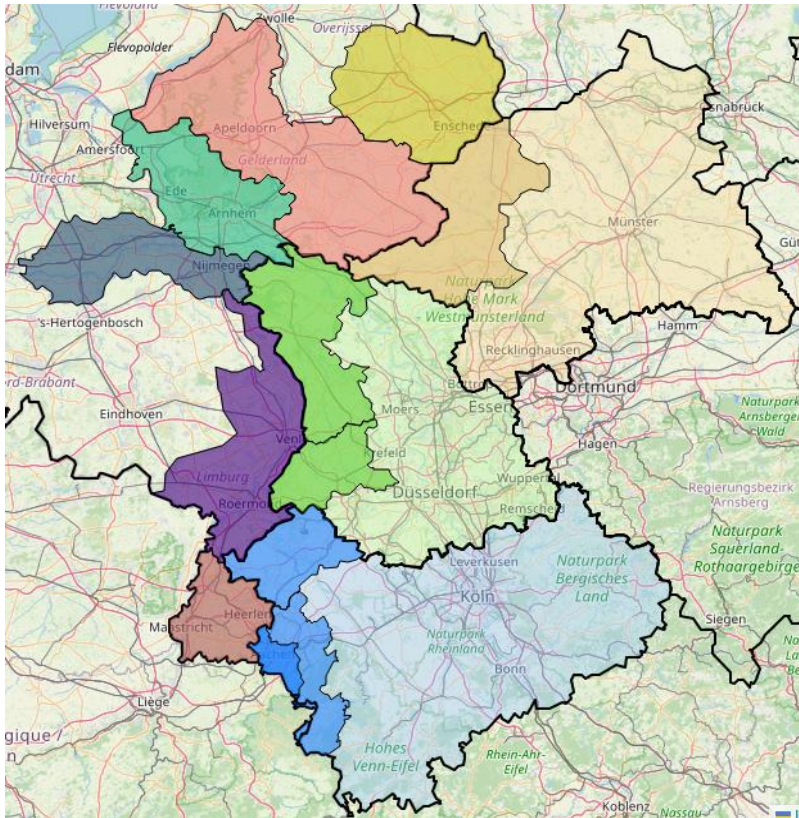


17 JUNI 2024



Afbeelding van n4.pleio.nl

Masterthesis

Opleiding

- Bestuurskunde, spec. Besturen van Veiligheid

Organisaties

- Radboud Universiteit
- Veiligheids-en-Gezondheidsregio-Gelderland-Midden

Begeleiding

- Dr. mr. Nola Cammu, RU
- Dr. Stéfanie André, RU
- Auke Beekhuis, VGGM
- Ines Hahn, VGGM

Auteur

- Donovan Isaac Janwarin

Versie

- 1.0



KENNEN EN GEKEND WORDEN

DE ROL VAN DE BESTURDER IN LANDSGRENS
OVERSCHRIJDENDE OEFENINGEN

DONOVAN I. JANWARIN
VGGM & RADBOUD

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis, het slotstuk van mijn masteropleiding Bestuurskunde. Dit onderzoek vormt niet alleen het einde van mijn tijd als student, maar ook een periode van persoonlijke uitdagingen, verlies en groei. Tijdens mijn bachelor ben ik in aanraking gekomen met de veiligheidswereld, een fascinerend veld dat mijn interesse in crisisbeheersing heeft aangewakkerd. Deze belangstelling bracht mij ertoe om mijn studie voort te zetten en te verdiepen. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in deze masterthesis.

Dit onderzoek zou niet mogelijk zijn geweest zonder de steun van mijn familie en mijn vriendin. Hun begrip en geduld tijdens deze turbulente tijden hebben mij de kracht gegeven om door te zetten. Ook wil ik hen bedanken voor hun waardevolle inzichten en het nalezen van mijn werk, wat van onschatbare waarde is gebleken.

Een woord van dank gaat uit naar mijn eerdere studiebegeleiders, meneer De Kruijf en mevrouw Resodihardjo. Daarnaast ben ik mijn huidige studiebegeleiders, mevrouw André en mevrouw Cammu erg dankbaar. Hun voortdurende begeleiding en feedback hebben mij geholpen om dit onderzoek te vormen en naar een hoger niveau te tillen.

Ik wil ook mijn collega's van de VGGM bedanken voor hun bereidheid om mij een kijkje te geven in de wereld van de veiligheidsregio en het delen van hun kennis. Een bijzonder woord van dank gaat uit naar Auke Beekhuis en Ines Hahn voor hun inhoudelijke ondersteuning en begeleiding tijdens dit proces. Hun expertise en ervaring hebben een grote bijdrage geleverd aan de kwaliteit van dit onderzoek.

Tot slot wil ik alle respondenten bedanken die de tijd hebben genomen om bij te dragen aan dit onderzoek. Hun inzichten en ervaringen zijn cruciaal geweest voor deze studie.

Ik wens u veel leesplezier en hoop dat deze thesis op enig manier bijdraagt aan de kennisbasis over crisisbeheersing, maar ook aanzet tot verdere gesprekken en onderzoek binnen dit onderwerp.

Donovan Janwarin

Arnhem, 17 juni 2024



Samenvatting

Recente crises zoals het hoogwater in Limburg, de vluchtelingenstroom uit Oekraïne en grote natuurbranden in de grensregio's laten zien dat de moderne crisis niet langer beperkt wordt door geografische grenzen. Onder invloed van toenemende verwevenheid van landen, klimaatverandering en technologische ontwikkelingen wordt het ontwrichtende effect vergroot en de noodzaak tot landsgrens overstijgende samenwerking onderstreept. Samenwerking die zich niet laat beperken door landsgrenzen speelt een belangrijke rol in de versteviging van de nationale crisisbeheersing. Vanuit dit vertrekpunt is de volgende hoofdvraag centraal gesteld voor dit onderzoek: *Hoe kunnen de samenwerkingsomstandigheden in de grensgebieden tussen Nederland en Duitsland worden geoptimaliseerd, met als specifieke focus de bestuurlijke context, om effectieve binationale oefeningen te faciliteren?* Deze vraag is beantwoord door diepte interviews uit te voeren met respondenten en een vignettenmethode toe te passen.

De resultaten van de interviews en de vignettenmethoden schetsen een beeld van de wijze waarop bestuurders invloed kunnen uitoefenen op een binationaal samenwerkingsverband de inrichting van een oefening. Vanuit de respondenten blijkt dat verbeteringen kunnen worden bereikt door te investeren in bijeenkomsten die kennis en relaties versterken en door het reguleren van netwerkdeelnemers waarbij speciale aandacht gaat naar grensliasons. Flexibiliteit wordt onderstreept om culturele en structurele verschillen te overbruggen. In deze samenwerking is een belangrijke rol weggelegd voor binationale oefeningen door de sleutelrol in het intensifiëren van onderlinge relaties en vertrouwen.

Afsluitend zijn er op basis van de resultaten vier aanbevelingen geformuleerd om de samenwerkingsomstandigheden tussen de twee landen te verbeteren. De eerste aanbeveling is gericht op informatie-uitwisseling en communicatie waarbij ingezet dient te worden op het structureren van bijeenkomsten en het delen van aanwezige lokale kennis over de grens. De tweede aanbeveling is gericht op het opstellen van leermogelijkheden voor bestuurders. De derde aanbeveling is gericht op het creëren van gedeelde functieprofielen. De vierde en laatste aanbeveling is gericht op het succesvol inrichten van een binationale oefening volgens de respondenten.

Inhoud

Voorwoord.....	2
Samenvatting.....	3
I. Inleiding	6
1.1 Versterking crisisbeheersing.....	6
1.2 Een onbegrensde opgave.....	8
1.3 Doelstelling en vraagstelling.....	9
1.4 Voorbeschouwing	10
1.5 Relevantie.....	11
1.6 Leeswijzer	12
II. Beleidskader	13
2.1 Inleidende context	13
2.2 Nederlandse structuur.....	14
2.3 Duitse structuur	17
III. Theoretische kader	21
3.1 Type netwerken en sturing	21
3.2 Netwerkeffectiviteit.....	27
IV. Methodologisch kader	35
4.1 Onderzoeksmethode	35
4.2 Onderzoeksstrategie	36
4.3 Casusbeschrijving.....	38
4.4 Operationalisering	39
4.5 Dataverzameling en analyse.....	45
4.6 Kwaliteit en ethiek	50

V. Resultaten & analyse.....	52
5.1 Systeemvergelijking	52
5.2 Invloedfactoren.....	53
5.3 Opzet binationale oefening.....	68
VI. Conclusie en discussie	74
6.1 Naar een optimale binationale oefening.....	74
6.2 Reflectie	76
6.3 Vervolg onderzoek.....	78
6.4 Aanbevelingen	79
Literatuurlijst.....	82
Bijlages.....	88
Bijlage 1: Interviewguide met vignetten	88

I. Inleiding

In dit eerste hoofdstuk worden de aanleiding met de hieruit volgende probleemstelling, doelstelling en onderzoeksvragen uiteengezet. Vervolgens wordt een voorbeschouwing gegeven van het theoretische en methodologische raamwerk van dit onderzoek en wordt er afgesloten met de relevantie en de leeswijzer van het onderzoek.

1.1 Versterking crisisbeheersing

In 2020 is gebleken dat het Nederlandse crisisbeheersingssysteem onvoldoende is voorbereid op landsgrensoverschrijdende risico's en crises. Dit is een conclusie van de commissie Muller, die in 2019 was aangesteld om evaluerend onderzoek te doen naar de Wet Veiligheidsregio's. Deze wet bepaalt de taken van het bestuur van een veiligheidsregio. Daarnaast stelt deze wet enkele (vorm)eisen aan de opzet van hulpdiensten en geeft standaarden voor personeel en materieel. In het rapport heeft de commissie Muller de doeltreffendheid en effectiviteit van de Nederlandse crisisbeheersing zowel in de huidige situatie als in de toekomst onderzocht (commissie-Muller, 2020, p. 19). Op lokaal en regionaal niveau functioneren de veiligheidsregio's goed, maar het is gebleken dat de Wet Veiligheidsregio's internationale samenwerking bij risico's en crises bemoeilijkt (commissie-Muller, 2020, p. 78). Belangrijke aandachtspunten uit dit rapport voor samenwerking in de crisisbeheersing zijn gericht op de focus van de Wet Veiligheidsregio's op de individuele veiligheidsregio en het ontbreken van prikkels of dwingende regels om samen te werken. Dit hiaat geldt zowel voor de binnenlandse samenwerking met andere regio's als voor de internationale samenwerking (commissie-Muller, 2020, pp. 38-43). Daarnaast worden veiligheidsregio's door de opzet van de Wet Veiligheidsregio's gestuurd naar een onbeweeglijke structurele opzet van het systeem van crisisbeheersing. Er is echter is gebleken dat crisisbeheersing in toenemende mate vraagt om een flexibele opzet (commissie-Muller, 2020, pp. 46-47). Dit vraagstuk vereist een versterking van de Nederlandse crisisbeheersing op het gebied van (internationale) samenwerking.

De hedendaagse crises waarmee de samenleving wordt geconfronteerd vereisen een toekomstbestendige aanpak. Factoren als klimaatverandering en maatschappelijke en technologische ontwikkelingen, zullen waarschijnlijk leiden tot complexere crises. Daarnaast

laten moderne crises zich in toenemende mate niet beperken tot de regio- of landsgrenzen, waardoor de complexiteit verder toeneemt (Kamerstukken II 2021/22, 29517, nr. 211, pp. 1-3; NIPV (voorheen IFV), 2021, p. 5). Deze tweespong van ontwikkelingen in de maatschappij en onbegrensde van crises laat zien dat de noodzaak van landsgrensoverschrijdende samenwerking op regionaal en lokaal niveau toeneemt. Recente crises zoals het hoogwater in Limburg, de vluchtelingenstroom uit Oekraïne en grote natuurbranden in grensregio's laten zien dat de samenwerking op internationaal gebied onmisbaar is. Een aansluiting van grensoverschrijdende samenwerking bij een goed functionerende nationale crisisbeheersing is een belangrijke factor in de aanpassing aan de uitdagingen op het gebied van moderne crisis. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) (2022, p. 2) onderschrijft deze verandering in de hedendaagse crises en benadrukt dat de verwevenheid en verbondenheid ook in toenemende mate ontwrichtend kan werken. Zij stellen dat de crisisbeheersingsorganisatie langdurig in opgeschaalde modus moet opereren en daardoor onder spanning komt te staan. Samenwerking die zich niet laat beperken tot regionale of nationale grenzen kan volgens het JenV dienen als een van de versterkingen in de crisisbeheersing in de trend van nieuwe complexe crises.

Grensoverschrijdende netwerken in crisisbeheersing aan de Nederlands-Duitse grens vormen de basis van dit onderzoek. De landsgrensoverschrijdende samenwerking in crisisbeheersing is op het niveau van de veiligheidsregio terug te vinden in 12 regio's (NIPV, 2021, pp. 6-7). Hierbij komen de netwerkpartners uit België en Duitsland. Aan de grens met Duitsland gaat het hierbij om de deelstaten Noordrijn-Westfalen (NRW) en Nedersaksen. Het is van belang te erkennen dat deze samenwerkingen nagenoeg uitsluitend van operationeel karakter zijn en daarmee minder aandacht schenken aan de bestuurlijke context. Daarnaast zijn deze samenwerkingen minder gericht op voorbereiding (JenV, 2022, pp. 8-9). Zoals eerder gesteld zijn er voor de regio's vanuit de Wet Veiligheidsregio's hiertoe ook geen prikkels of stelt de wet dwingende regels voor de regio's. Een duidelijk voorbeeld van deze samenwerking in de context van de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (hierna de veiligheidsregio) zijn de netwerkstructuren van het project 'Euregionale Rijn-Maas-Waal Incidentbestrijding en Crisisbeheersing' (ERMWIC). Een ander voorbeeld is het hieruit voortvloeiende 'Netwerk Nederlandse Noordrijn-Westfalen Niet-politie gerelateerde

crisisbeheersing' (N⁴) als focusnetwerk van dit onderzoek (JenV, 2022, pp. 8-9; N⁴, 2021, pp. 2-3).

Onder partijen in de crisisbeheersing aan weerszijden van de landsgrenzen van Noordrijn-Westfalen is een wens ontstaan om de samenwerking te intensiveren. Binnen de context van dit netwerk en van dit onderzoek wordt onder grensoverschrijdend samenwerken een binationale samenwerking verstaan tussen Nederland en Duitsland. Hierop volgend zal hiernaar gerefereerd worden als 'de binationale samenwerking'. De behoefte aan intensivering is nader onderzocht met crisisbeheersingsverantwoordelijken aan weerszijden en het N⁴ is hieruit voortgekomen. De doelstelling van het netwerk is de borging, intensivering en verdieping van samenwerking in deze grensregio. Dit beogen zij te doen door in te zetten op risico-inventarisaties met binationale crisisplannen, binationale oefeningen, het bestrijden van binationale crises en het verlenen van hulp wanneer nodig (N⁴, 2021, p. 4). De Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden is als regio grenzend aan Noordrijn-Westfalen aangesloten bij dit netwerk. Dit onderzoek sluit aan bij de doelstellingen van deze projecten door inzicht te geven in de bestuurlijke context van de landsgrensoverschrijdende samenwerking. Er is een hiaat op het gebied van inzicht en kennis met betrekking tot de bestuurlijke context voor binationale oefeningen in crisisbeheersing tussen Nederland en Duitsland.

1.2 Een onbegrensde opgave

Centraal in dit onderzoek staat de samenwerking van de veiligheidsregio als onderdeel van het N⁴ met de aangrenzende Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen. Hoewel het belang van de samenwerking evident is, kent het netwerk een aantal uitdagingen. Het onderzoeksprobleem is tweeledig. Bij de veiligheidsregio bestaat er onduidelijkheid over de verhouding van haar crisisbeheersingssystemen en die van haar Duitse tegenhanger. Hierbij liggen er vraagstukken op het gebied van operationele inzet van hulpdiensten en waar verantwoordelijkheden zijn belegd in de Duitse organisatie. Er lijkt een zekere afwezigheid van gevoeligheid vanuit veiligheidsregio ten aanzien van de Duitse crisisbeheersing te zijn. Deze tekortkoming leidt tot verschillen in systeemaansluiting, systeembekendheid en de bereidheid om wederzijdse hulp te

verlenen tussen Nederland en Duitsland. Een gebrek aan bewustzijn en begrip voor de operationele processen aan beide zijden van de grens kan obstakels creëren voor een effectieve binationale samenwerking in noodsituaties.

Daarnaast ontbreken bij de veiligheidsregio en het N⁴ de inzichten in de kennis om binationale te oefenen waarbij de bestuurlijke componenten in acht wordt genomen. Met het oog op een binationale oefening is het voor het netwerk wenselijk om begrip te verkrijgen van de specifieke behoeften en uitdagingen bij het organiseren van binationale oefeningen, evenals het identificeren van de meest effectieve oefenmethodologieën. Hiermee kan een waardevolle bijdrage geleverd worden aan het versterken van de samenwerking en het verbeteren van de paraatheid aan beide zijden van de grens. Vanuit de veiligheidsregio en het N⁴ is daarom concreet gevraagd om inzicht te verschaffen in de bestuurlijke context met betrekking tot binationale oefeningen.

1.3 Doelstelling en vraagstelling

Dit onderzoek streeft ernaar enerzijds inzicht te scheppen in de verhoudingen van de Nederlandse en Duitse crisisbeheersingsstructuren. Anderzijds om succesfactoren te identificeren om de betrokkenheid van bestuurders op lokaal niveau bij binationale oefeningen tussen Nederland en Duitsland te vergroten. Met dit inzicht en een verhoogde betrokkenheid beoogt de veiligheidsregio een optimalisatie van samenwerkingsomstandigheden, het creëren van gunstige voorwaarden voor verbeterde samenwerking en meer effectieve oefenmogelijkheden in de grensregio te bewerkstelligen.

De centrale hoofdvraag aansluitend bij deze doelstelling is:

Hoe kunnen de samenwerkingsomstandigheden in de grensgebieden tussen Nederland en Duitsland worden geoptimaliseerd, met als specifieke focus de bestuurlijke context, om effectieve binationale oefeningen te faciliteren?

De deelvragen die gericht zijn om deze centrale vraag te onderzoeken zijn als volgt:

1. Hoe zijn de mogelijkheden voor opschaling binnen de Nederlandse en Duitse crisisbeheersing gedefinieerd, en welke verantwoordelijkheden worden aan beide zijden met vergelijkbare posities gedeeld?
2. Welke bestuurlijke componenten zijn essentieel voor een binationale oefening tussen Nederland en Duitsland?
3. Welke omstandigheden zijn vereist voor het effectief oefenen in een bestuurlijke context?
4. Hoe kan de betrokkenheid van Nederlandse bestuurders bij binationale oefeningen worden beïnvloed?

1.4 Voorbeschouwing

De theoretische basis van dit onderzoek berust op wetenschappelijke literatuur. In de recente bestuurskundige literatuur is veel aandacht voor een besturingsvorm in netwerkvorm waarbij het begrip *governance* centraal staat. In dit onderzoek vormt netwerkliteratuur een belangrijk onderdeel. Hierbij gaat er aandacht naar de definitie van een netwerk (Provan & Kenis, 2007, p. 231) en de invulling van een *governance*-netwerk (Kenis & Provan, 2008). Deze algemene netwerk- en *governance*-literatuur zal verdiept worden door de context van de lokale bestuurder mee te nemen. Hiervoor wordt gekeken naar de rol van een gemeente in netwerken (Span et al., 2012, pp. 1177-1179) en de dynamiek van een netwerk op lokaal niveau (van Steden et al., 2012, pp. 60-61). Naast de netwerkliteratuur wordt de basis van dit onderzoek gevormd door literatuur over oefeningen in crisisbeheersing en over de betrokkenheid van bestuurders bij crisisbeheersing. Naast een theoretische voorbeschouwing bevat deze paragraaf ook een methodologische voorbeschouwing. Om tot een gedegen beantwoording van de hoofdvraag te komen, heeft dit onderzoek kenmerken van een vergelijkend- en verklarend perspectief. Het gaat om een kwalitatief onderzoek waarbij de dataverzameling is vormgegeven met interviews en de vignettenmethode. Aan de basis van dit onderzoek staat een documentanalyse om de opschalingsstructuur van de Nederlandse en Duitse crisisbeheersing inzichtelijk te maken en te

bepalen waar vergelijkbare verantwoordelijkheden zijn belegd. De inzichten van de documentanalyse worden geïllustreerd met een casestudy. Om invulling te geven aan de bestuurlijke context in binationale oefeningen is een verklarend perspectief vereist. Hiervoor zijn interviews afgenomen. Deze interviews zijn opgenomen en uitgewerkt in transcript. Deze transcripten worden geanalyseerd met Kwalitan en krijgen hieraan codes toegekend.

1.5 Relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek berust op de bijdrage aan een verbetering van de binationale samenwerking. In het huidige landschap van samenwerking ontbreekt essentiële informatie over hoe bestuurlijke aspecten een rol spelen bij binationale oefeningen. Dit tekort aan begrip kan de effectiviteit van gezamenlijke oefeningen belemmeren en de coördinatie tussen de twee landen bemoeilijken. Een verbetering van deze samenwerking heeft een directe en indirecte positieve bijdrage aan de maatschappij. De directe relevantie ligt in het feit dat een betere samenwerking op het gebied van crisisbeheersing leidt tot beperking van schade aan mens, dier en omgeving. Wanneer er meer sensitiviteit voor de organisatorische verschillen en bestuurlijke context wordt bereikt, vormen de ogenschijnlijke verschillen tussen de Nederlandse en Duitse crisisbeheersing in mindere mate een beperkende factor in de totale crisisbeheersingseffectiviteit in de grensregio's. Doordat de capaciteit toeneemt, wordt de potentiële schade beperkt. De indirecte positieve bijdrage ligt in het voorkomen van overbelasting van de Nederlandse crisisbeheersingsorganisatie als gevolg van de nieuwe complexe crises. Zoals eerder aangegeven, wordt verwacht dat een verbeterde binationale samenwerking leidt tot een versterking van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Met deze versterking is de organisatie beter bestand tegen de nieuwe uitdagingen van de in toenemende mate complexere crises. Deze versterking als gevolg van een lastenverlaging maakt dat de crisisbeheersing in een breder perspectief dan alleen de grensregio's kan worden verbeterd.

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is drievoudig. Ten eerste is er een waarneembaar gebrek aan aandacht voor internationale netwerken op regionaal en lokaal niveau in de wetenschappelijke literatuur. Door dit hiaat aan te vullen, draagt het onderzoek bij aan een dieper begrip van de dynamieken en uitdagingen op dit niveau en biedt het waardevolle

inzichten voor beleidsmakers en de uitvoerders. Daarnaast is er in de bestaande wetenschappelijke literatuur weinig tot geen specifieke aandacht besteed aan de rol van Nederlandse bestuurders in binationale crisisbeheersingsnetwerken. Door dit aspect te onderzoeken, draagt het onderzoek bij aan het vullen van dit kennishiaat betreffende de betrokkenheid, uitdagingen en mogelijkheden voor Nederlandse bestuurders bij binationale samenwerking. Tot slot identificeert dit onderzoek dat de veiligheidsregio als regio niet is meegenomen in het onderzoek van het NIPV over landsgrensoverschrijdende samenwerking dat aan de basis ligt van veel van de politieke en nationale aandacht binnen het thema. Het inbrengen van het perspectief van de veiligheidsregio in het onderzoek vult niet alleen deze leegte aan, maar biedt ook de mogelijkheid om specifieke regionale contexten en uitdagingen te begrijpen die anders over het hoofd zouden worden gezien. Dit versterkt de praktische relevantie van het onderzoek en biedt concrete input voor het verbeteren van binationale samenwerking op het niveau van crisisbeheersing en bestuurlijke participatie.

1.6 Leeswijzer

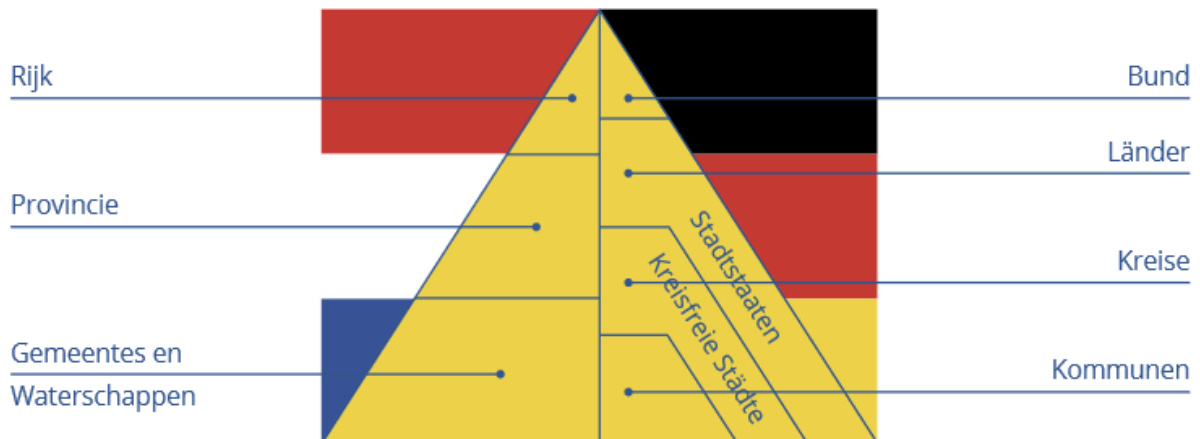
In het eerste hoofdstuk is het onderzoek geïntroduceerd. Hierin zijn de aanleiding, centrale vragen en enkele lijnen van het onderzoek geschetst. Dit onderzoek vervolgt met het beleidskader, waarin de crisisbeheersingsstructuur en de daaraan verbonden opschalingsstructuur van Nederland en Duitsland worden weergegeven. Vervolgens worden de relevante theoretische grondconcepten van dit onderzoek uiteengezet in het theoretisch kader. Het onderzoek gaat verder met het methodologisch kader, waarin de dataverzamelmethode worden toegelicht en verantwoord. In het verlengde hiervan worden in dit kader de concepten geoperationaliseerd. Het vijfde hoofdstuk biedt inzicht in de resultaten van de dataverzameling, evenals de analyse hiervan. Hierop volgend worden in het zesde en laatste hoofdstuk de conclusies van dit onderzoek geformuleerd en worden de hieruit voortvloeiende aanbevelingen op basis van de resultaten weergegeven.

II. Beleidskader

In dit hoofdstuk wordt de beleidsmatige en bestuurlijke context van de veiligheidsregio beschreven. Hierin worden de veiligheidsnetwerken waaraan de veiligheidsregio deelneemt beschreven, evenals de opschaling tijdens een incident in Nederland en Noordrijn-Westfalen. Daarbij worden hieraan verbonden verantwoordelijkheden geschetst.

2.1 Inleidende context

Om een gedegen inkijk in de context van de veiligheidsregio te schetsen, is een basis weergave van het Duitse systeem vereist. Duitsland als *Bund*, (federale staat), is verdeeld in 16 *Bundesländer* (deelstaten). Noordrijn-Westfalen is een van deze deelstaten en is zowel qua oppervlakte als inwonersaantal iets kleiner dan Nederland. Elke deelstaat heeft zijn eigen parlement en regering, wat resulteert in een aanzienlijke mate van autonomie. Noordrijn-Westfalen is verder verdeeld in vijf regio's met elk een eigen *Bezirksregierung*, ofwel regioregering. Op een lager bestuurlijk niveau hebben Noordrijn-Westfalen en twaalf andere deelstaten (*Land*) *Kreise*, ofwel districten. De overige drie deelstaten zijn steden van dusdanig omvang dat deze opzichzelfstaande staten (*Stadtstaaten*) zijn en geen districten hebben. Deze districten vormen een autonome bestuurslaag en hebben verschillende uitvoerende taken, afhankelijk van de deelstaat. In Noordrijn-Westfalen zijn de districten onder meer verantwoordelijk voor de hulpdiensten en rampenbestrijding (*Landkreistag NRW*, z.d.). Binnen Noordrijn-Westfalen bestaan deze districten vaak uit samenwerkende gemeenten, maar er zijn ook enkele steden die de bevoegdheden van districten dragen zonder de samenwerking met andere gemeenten. Deze steden met de bevoegdheden van districten worden *kreisfreie Städte* genoemd, hieronder vallen onder meer Münster, Duisburg en Mönchengladbach. In Noordrijn-Westfalen zijn verschillende *kreisfreie Städten* onafhankelijk van elkaar gaan samenwerken met aangrenzende districten. Dit samenwerkingsverband wordt een *Städregion* (stadregio) genoemd.



Figuur 1 Visualisatie bestuurlijke schets, overgenomen uit “Goede noabers” door Groenewegen, I., Jansen, I., Kampmann, K., Koopman, M., Reuter, R. & Sijtsma, D., 2021, p. 17 https://gelderland.stateninformatie.nl/document/10328298/1/PH_-_Bijlage_Duitslandstrategie_2021-2027_Goede_noabers_%28PS2021-466%29

2.2 Nederlandse structuur

De crisisbeheersing in Nederland is ingevuld op regionaal niveau en sinds 2010 vastgelegd in de Wet Veiligheidsregio's. De burgemeester als hoofd van de gemeente heeft een aanzienlijke rol en verantwoordelijkheid in deze structuur. Wanneer er tijdens de inzet van crisisbeheersing een behoefte tot coördinatie en afstemming ontstaat, kan er worden opgeschaald. In deze opschaling kunnen meerdere disciplines bijeengebracht worden als de aard van het incident dit vereist.

2.2.1 Verantwoordelijken

Op gemeentelijk niveau heeft de burgemeester een belangrijke rol op het gebied van veiligheid en het handhaven van de orde. Bij wet is hij belast met de handhaving van de openbare orde (Gemeentewet, art. 172 lid 1). Deze verantwoordelijkheid is verder uitgewerkt en vastgelegd in de Wet Veiligheidsregio's en de Politiewet. Tot gemeente overstijgende incidenten is de burgemeester de opperbevelhebber van de incidentbestrijding, en eenieder die deelneemt aan de bestrijding van de gevolgen van een incident staat onder zijn bevel (Wet Veiligheidsregio's, art. 5). De politie treedt op in de handhaving van de openbare orde en in de hulpverlening, maar doet dit onder gezag van de burgemeester (Politiewet, art. 11 lid 1). Wanneer een incident meerdere gemeenten bestrijkt, vindt er bestuurlijke opschaling plaats. Hiermee verkrijgt de voorzitter van de veiligheidsregio waarin het incident plaatsvindt het bevoegde gezag (NIPV, 2017, pp. 4-7). De voorzitter van een veiligheidsregio wordt bij koninklijk besluit benoemd uit

een selectie van alle burgemeester van gemeenten binnen de veiligheidsregio (Wet Veiligheidsregio's, art. 11 lid 2). Bij incidenten waarbij meerdere veiligheidsregio's betrokken zijn, stemmen de voorzitters van de betrokken veiligheidsregio's gezamenlijk af en zijn afzonderlijk verantwoordelijk.

2.2.2 Opschaling

In de opschaling tijdens incidenten staat de behoefte van hulpdiensten om te coördineren en af te stemmen centraal. De gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure (GRIP) beschrijft de organisatie van de incidentbestrijding op operationeel en bestuurlijk niveau. GRIP kent zes niveaus van opschaling. In de praktijk is gebleken dat het laatste opschalingsniveau van GRIP Rijk nog nooit is voorgekomen en valt daarom buiten de scope van dit onderzoek. In Tabel 1 is de GRIP-structuur weergegeven.

GRIP	Beschrijving	Coördinerend	Verantwoordelijke
0	Gemeentelijke grenzen	Dagelijkse gang van zaken / koude taken	Burgemeester
1	Behoeft aan multidisciplinaire aanpak	Multidisciplinaire aanpak vereist en Commando Plaats Incident (CoPI) inrichting in nabijheid	Burgemeester, CoPI o.l.v. Leider CoPI
2	Behoeft aan bredere multidisciplinaire aanpak of ter preparatie op mogelijk incident	Multidisciplinaire aanpak met één of meerdere CoPI's en regionaal operationeel team (ROT) inrichting	Burgemeester, ROT o.l.v. Regionaal Operationeel Leider
3	Als gevolg van het incident is er behoefte aan bestuurlijke afstemming, directe betrokkenheid van burgemeester of afstemming met publieke/private partijen binnen één gemeente	Multidisciplinaire aanpak met één of meerdere CoPI's, ROT en gemeentelijk beleidsteam inrichting (GBT)	Burgemeester

4	Behoeftte aan multidisciplinaire aanpak, bestuurlijke afstemming en het incident bestrijkt gebied buiten dat van één gemeente	Multidisciplinaire aanpak met één of meerdere CoPI's, ROT en regionaal beleidsteam inrichting (RBT)	Voorzitter veiligheidsregio
5	Behoeftte aan multidisciplinaire aanpak, bestuurlijke afstemming en het incident bestrijkt gebied buiten dat van één regio	Multidisciplinaire aanpak met één of meerdere CoPI's, ROT en RBT in meerdere veiligheidsregio's	Voorzitters betrokken veiligheidsregio's

Tabel 1: Opschalingsstructuur Nederland (VGGM, 2020, p. 14)

Op GRIP 1 niveau vindt er multidisciplinaire coördinatie vanuit een locatie nabij het incident plaats voor de bestrijding in het brongebied in het CoPI. In het geval dat bredere afstemming en coördinatie dan het CoPI kan verschaffen wenselijk is, kan er worden opgeschaald. Bij deze opschaling wordt het ROT ingesteld en is er sprake van GRIP 2. Deze opschaling kan ook plaatsvinden ter voorbereiding op een (mogelijk) incident. Het ROT richt zich op het effectgebied van het incident en ondersteunt de operationele diensten van het CoPI. Deze opschaling kan plaatsvinden zonder dat er een direct geografisch aanwijsbare plaats van incident is, zoals bijvoorbeeld bij een toestroom van vluchtelingen of bij stroomuitval. Bij een opschaling naar GRIP 3 is de betrokkenheid van de burgemeester en het ondersteunende team GBT vereist. Aan dit beleidsteam kunnen onder meer adviseurs vanuit de verschillende hulpverlenende instanties aansluiten alsmede de regionale operationele leider, adviseur crisiscommunicatie, informatiecoördinator, de dijkgraaf van het betrokken waterschap en een regionale militair commandant (VGGM, 2020, pp. 8-12). Als er tussen gemeenten afstemming nodig is vanwege een overschrijding van gemeentegrenzen of er sprake is van meer dan plaatselijke omvang, kan er opgeschaald worden naar GRIP 4. Op dit niveau is de voorzitter van de veiligheidsregio verantwoordelijk en wordt hij ondersteund door het RBT. GRIP 4 incidenten beperken zich tot één veiligheidsregio (NIPV, 2017; NIPV, 2022). Afgerond is er GRIP 5, waarbij afstemming tussen verschillende regio's wenselijk is. Bij deze fase zijn er RBT's en ROT's actief bij meerdere veiligheidsregio's. Het bevoegde gezag ligt bij voorzitters van de betrokken veiligheidsregio's (VGGM, 2020, pp. 8-12).

2.3 Duitse structuur

De Duitse crisisbeheersing wordt met relatief veel autonomie per deelstaat verschillend ingevuld. Vervolgens hebben de lagere bestuurslagen, zoals regioregeringen en districten, autonomie om nadere invulling te geven. De basis van de crisisstructuur van Noordrijn-Westfalen is gelegd in een wet gericht op de reorganisatie van brandveiligheid, hulpverlening en rampenbestrijding uit 2015¹ (Ges. NBHK). Hierop volgend is in 2016 een nadere uitwerking vastgelegd in een besluit gericht op crisisteams in Noordrijn-Westfalen bij grootschalige operaties, crises en rampen² (G.E. KKNRW). Crisisbeheersing wordt ingevuld afhankelijk van de aard van het incident en kent verschillende verantwoordelijken.

2.3.1 Verantwoordelijken

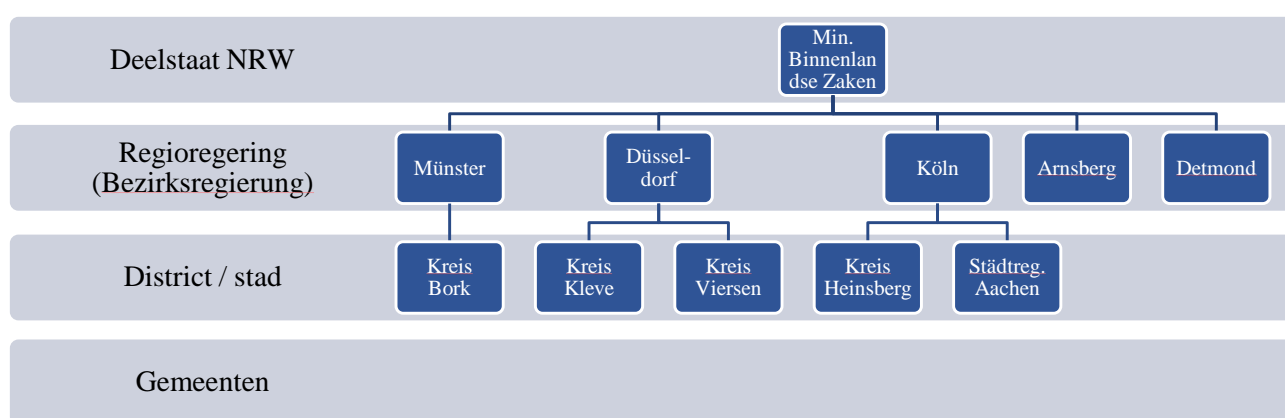
De vastlegging van sturing, leiding en verantwoordelijkheid tijdens een incident op verschillende niveaus staat beschreven in de *Feuerwehr-Dienstvorschrift 100* (FwDV 100). Als er een incident plaatsvindt, is de *Einsatzleiter*, ofwel inzetleider, verantwoordelijk voor de inzet bij het incident (FwDV 100, art. 3.2.2.1). Bij incidenten van grote omvang of met langdurige effecten is directe aansturing vanuit autoriteiten met algemene politieke verantwoordelijkheid nodig, zoals een burgemeester of het hoofd van een regioregering (FwDV 100, art. 3.2.4.3). Op operationeel en administratief, ofwel bestuurlijk, niveau worden, afhankelijk van de omvang, gepaste crisisteams gevormd waarbij een politiek verantwoordelijk persoon de eindverantwoordelijkheid draagt. Welke functionaris deze rol van politiek verantwoordelijke vervult, hangt af van de omvang van het incident. In principe is de burgemeester de politiek verantwoordelijke voor incidenten binnen de gemeente. Indien nodig kan hij een gemeentelijk crisisteam instellen waarvoor hij verantwoordelijk is (NIPV, 2021, pp. 15-20). Wanneer er opgeschaald wordt tijdens een incident, vervullen de districten of *kreisfreie Städte* een vergelijkbare rol als veiligheidsregio's. Op het niveau van districten of *kreisfreie Städte* draagt een *Hauptverwaltungsbeamte* de politieke verantwoordelijkheid. Als meerdere districten of *kreisfreie Städte* betrokken zijn, neemt de regioregering de leiding en verantwoordelijkheid

¹ Gesetz zur Neuregelung des Brandschutzes, der Hilfeleistung und des Katastrophenschutzes, van https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=61120160624160758031

² Geltende Erlasse Krisenmanagement durch Krisenstäbe im Lande Nordrhein-Westfalen bei Großeinsatzlagen, Krisen und Katastrophen, van https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=62020161021103137880

over. Op het niveau van regioregeringen draagt de regioregeringspresident de politieke verantwoordelijkheid. Bij verdere escalatie, waarbij meerdere regio's betrokken zijn, neemt het ministerie van Binnenlandse Zaken van NRW de verantwoordelijkheid over. De politieke eindverantwoordelijkheid ligt op het niveau van de deelstaat bij het hoofd van het ministerie waarbinnen het incident plaatsvindt (G.E. KKNRW art. 2.1).

In Figuur 2 worden de verschillende lagen van verantwoordelijkheid weergegeven. Het is belangrijk op te merken dat alleen de districten en *Städregionen* zijn opgenomen die grenzen aan Nederland.



Figuur 2: Aangrenzende partners

2.3.2 Opschaling

Om de inzet van hulpdiensten op de juiste manier te sturen en te leiden, wordt er bij de Duitse hulpdiensten gebruik gemaakt van managementsystemen. Deze systemen bepalen de richting van de manier waarop bijvoorbeeld de structuur van een inzet of de procesmatige kant worden ingericht. Bij een incident in Noordrijn-Westfalen komt een *Einsatzleitung*, ofwel operationeel team, ter plaatse bijeen. De inzetleider stuurt alle hulpdiensten aan en coördineert eventuele inzet van andere ketenpartners tijdens de incidentbestrijding. Centraal voor de inzetleider staat het redden en veiligstellen van personen. In veel gevallen kunnen zij dit pas uitvoeren wanneer het aanwezige gevaar van het incident is geweken of bestreden (FwDV 100, art. 3.2.2.1).

Opschaling in Noordrijn-Westfalen vindt vervolgens plaats door het activeren van crisisteam op verschillende bestuurlijke niveaus. De gepaste politieke verantwoordelijke is belast met deze activering. Een crisisteam is vereist wanneer een incident meer coördinatie en besluitvaardigheid vereist en wordt opgericht als uitzonderlijke organisatievorm voor korte duur. Dit is in het bijzonder het geval bij een inzet op grote schaal, aanstaande crises of rampen én wanneer crises of rampen al hebben plaatsgevonden (G.E. KKNRW art. 2.3). Een crisisteam kan ook worden ingezet tijdens minder omvangrijke, maar complexe en moeilijke taken. Voorbeelden hiervan zijn het gecoördineerd samenwerken van verschillende autoriteiten of bij het evalueren van veel informatie die ten grondslag ligt aan een belangrijk besluit. Bij deze crisisteam sluiten alle noodzakelijke of verantwoordelijke personen per bestuurslaag, andere relevante autoriteiten en derden met speciale expertise aan (G.E. KKNRW art. 2.3). De politiek verantwoordelijken maken geen operationele besluiten; deze verantwoordelijkheid ligt bij de inzetleider (G.E. KKNRW art. 2.4). Het is belangrijk om te benadrukken dat er tijdens een incident crisisteam op dezelfde en op verschillende bestuurlijke niveaus actief kunnen zijn. Bij meerdere actieve crisisteam is de uitwisseling van informatie binnen en tussen de bestuurlijke niveaus essentieel.

Voor de opschaling vanaf het operationele team als vertrekpunt kan de gemeente haar crisisstaf bijeenbrengen, deze samenkomst is vergelijkbaar met het Nederlandse GRIP-3 GBT. Wanneer er op basis van de aard van het incident inzet op het niveau van districten of *kreisfreie Städte* vereist is, vormt deze bestuurslaag een eigen crisisteam waarvoor een *Hauptverwaltungsbeamte* de politieke verantwoordelijkheid draagt (G.E. KKNRW art. 2.1). Deze *Hauptverwaltungsbeamte* kan de hoogste gezaghebber van een district zijn (*Landrat*) of de burgemeester van een *kreisfreie Städte* (*Oberbürgermeister*). Met betrekking tot de operationele component wordt hier voornamelijk gestuurd op het ondersteunen van de inzet. Als er bij een incident meerdere districten of *kreisfreie Städte* zijn betrokken, neemt de regioregering de leiding en stelt zij een regionaal crisisteam in. Opschaling naar dit niveau betreft alleen de administratief-organisatorische componenten van de crisisbeheersing. Waar in eerdere opschaling een scheiding op operationeel en administratief gebied waarneembaar is, valt dit op het niveau van regioregering weg. Hierbij is het belangrijk te vermelden dat er niet langer een operationele sturing plaatsvindt, maar juist tactisch-operationele coördinatie. Onder

tactisch-operationele coördinatie wordt onder meer verstaan het bepalen van prioriteiten, mogelijke ontwikkelingen van het incident en het verkrijgen en evalueren van het situatiebeeld (G.E. KKNRW art. 3). Wanneer meerdere regio's in Noordrijn-Westfalen betrokken zijn bij een incident, neemt het ministerie van Binnenlandse Zaken de regie en stelt ook een eigen crisisteam in. In Tabel 2 wordt deze opschaling weergegeven.

Niv.	Beschrijving	Coördinering	Verantwoordelijke
0	Gemeentelijke grenzen	Dagelijkse gang van zaken/ koude taken	Burgemeester
1	Incident op locatie	Inzetleiding (operationeel)	Inzetleiding
2	Complexere incidenten	Gemeentelijke crisisstaf	Burgemeester
3	Incident binnen een district of <i>kreisfreie Städte</i>	Crisisstaf district of <i>kreisfreie Städte</i>	<i>Hauptverwaltungsbeamte</i>
4	Incident met meerdere districten of <i>kreisfreie Städte</i>	Crisisstaf regioregering	Regioregeringspresident
5	Incident met meerdere regio's	Crisisstaf Ministerie Binnenlandse zaken	Hoofd van beïnvloede ministerie

Tabel 2: Opschalingsstructuur Noordrijn-Westfalen (NIPV, 2022, pp.15-20; *Geltende Erlasse Krisenmanagement durch Krisenstäbe im Lande Nordrhein-Westfalen bei Großsinsatzlagen, Krisen und Katastrophen*)

III. Theoretische kader

In dit hoofdstuk wordt de theoretische basis van dit onderzoek beschreven. De theorie van dit onderzoek is gericht op het uiteenzetten van verschillende aspecten van netwerken en netwerksamenwerking. Hiervoor wordt eerst aandacht besteed aan de typering en sturing. Hierop volgend wordt de netwerkeffectiviteit uiteengezet

3.1 Type netwerken en sturing

Voorafgaand aan een gedegen uiteenzetting van de effectiviteit van een netwerk behoort eerst een duiding van netwerken en netwerktheorie gegeven te worden. In deze paragraaf wordt de definitie van een netwerk gegeven, het *network-governance* perspectief geschetst en afgerond worden verschillende sturingsvormen van een netwerk belicht.

3.1.1 Definitie netwerken

Gezien de belangrijke rol die netwerken spelen in dit onderzoek en voor de veiligheid in de regio, is het van belang om allereerst kort stil te staan bij de definitie en het belang van netwerken. Binnen de bestuurskundige literatuur is er al geruime tijd veel aandacht voor netwerksamenwerking. Rhodes (1996, pp. 658-659) schreef in de jaren negentig al over netwerken en de deelnemende actoren. Binnen een netwerk bevinden zich actoren die gebruik willen maken van elkaars hulpbronnen, zoals geld, informatie of kennis, om bijvoorbeeld doelen te behalen, invloed te vergroten of te grote afhankelijkheid te vermijden. Hierbij is de afhankelijkheid van middelen een belangrijke drijfveer voor netwerksamenwerking, welke wordt omvangen in theorieën rondom *resource dependency*. Werk rondom netwerken en de daarop gebaseerde sturingsmodellen is verder ontwikkeld in wetenschappelijke literatuur.

Een veelgebruikte definitie van een netwerk is afkomstig van de auteurs Provan en Kenis (2007, p. 231) en geeft een vrij nauwe definitie van een netwerk. Volgens hen bestaan netwerken uit drie of meer legaal autonome organisaties die samenwerken om niet alleen hun eigen doelstellingen te behalen, maar ook een gemeenschappelijk doel. Netwerken worden binnen deze definitie opgezet door deelnemers van het netwerk of als gevolg van een mandaat of aanstelling. Een netwerk binnen deze definitie is gericht op het behalen van de eigen gestelde

of de gemeenschappelijke doelstellingen. Deze definitie zal voor dit onderzoek gehanteerd worden.

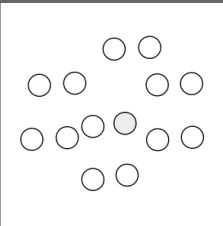
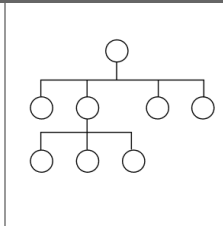
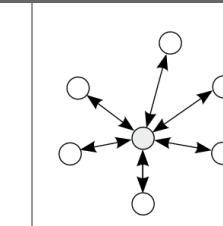
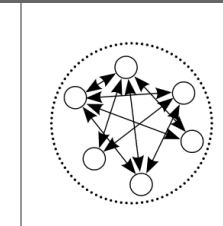
Samenwerking is binnen de context van dit onderzoek een belangrijke term die waardevol is om nader te bekijken. Voor het aanpakken van complexe (maatschappelijke) uitdagingen waarmee zowel private als publieke actoren worden geconfronteerd, dienen individuele actoren veelal boven hun eigenbelang uit te stijgen. Beleid gericht op ambiguïteit of complexe uitdagingen vereist vaak de betrokkenheid van meerdere verschillende actoren, en netwerken kunnen een verbindende rol spelen bij zowel de directe uitvoering als het behoud van de relevantie van een onderwerp op de beleidsagenda (O’Toole, 1997, pp. 46-47). Samenwerking in netwerkvorm kan hieraan bijdragen door een forum te bieden voor actoren met verschillende kenmerken, sturingsvormen en motieven om meerzijdige coördinatie te bewerkstelligen. In tegenstelling tot een enkele deelnemende organisatie functioneert het netwerk niet op basis van hiërarchie of eigendom (Provan & Kenis, 2007, pp. 231-232). Samenwerking voor het functioneren van een netwerk brengt de term *network-governance* met zich mee. Samenwerking en *governance* zullen verder worden toegelicht in het theoretisch kader.

3.1.2 *Governance* als benaderwijze

Samenwerking in netwerken past binnen het bredere begrip van *governance*. Hoewel omvangrijk, stellen de auteurs Klijn en Koppenjan (2016, pp. 4-9) een aantal overlappende elementen tussen de verschillende invullingen van *governance* voor, waarmee een schets kan worden gemaakt van wat het omvat. *Governance* benadrukt veelal de wijze van sturing en het procesmatige aspect van besturen, in tegenstelling tot de structuur van een bestuurlijke organisatie. Hierbij wordt erkend dat overheidsinvloed verschuift. *Governance* verplaatst de focus van bestuur van het opleggen van maatregelen op een hiërarchische wijze vanuit de overheid, naar bestuur waarbij resultaten in een proces worden bereikt. Hierbij is de implicatie dat dit proces niet *top-down* is en resultaten niet tot stand komen als gevolg van eenzijdig opgelegde interventies. De auteurs beschrijven een *governance* netwerk als betrekkelijk stabiele verbindingen van sociale interacties tussen onderling afhankelijke deelnemers die tot stand komen, behouden en evolueren door middel van één of meer opeenvolgende interacties. Een

dergelijk netwerk kan gericht zijn op beleidskwesties, een beleidsagenda en bijvoorbeeld hulpbronnen (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 11).

Het begrip *network governance* daarentegen verwijst naar een wezenlijk ander concept. *Governance*, als benadering van besturen, kent verschillende vormen. De netwerkbenadering is een van deze vormen van *governance*, naast andere bekende vormen zoals de markt, hiërarchie en samenwerking (Kenis & Provan, 2008, pp. 296-312). De markt als vorm van *governance* wordt gekenmerkt door het feit dat de uitvoering van activiteiten, zoals het aanbieden van producten of diensten, wordt gestuurd door de vraag of het publiek al dan niet de goederen of diensten van het bedrijf koopt tegen een bepaalde prijs. De organisatie als vorm van *governance* wordt gekenmerkt door de interne uitvoering van activiteiten, waarbij hiërarchische leiding, regels, planning en controle als basis dienen. Samenwerking als vorm van *governance* onderscheidt zich doordat het betrekking heeft op het aangaan van allianties met andere organisaties om doelen te bereiken. In tegenstelling tot markt- en organisatorische vormen van *governance* zijn deze allianties niet primair gebaseerd op markttransacties of hiërarchische structuren, maar eerder op onderhandelingen en het opbouwen van vertrouwen tussen de betrokken partijen. Ten slotte is er het netwerk als vorm van *governance* te identificeren. Hierbij gaat het om activiteiten die niet door één enkele organisatie kunnen worden uitgevoerd, maar alleen tot stand kunnen komen door de interactie van verschillende organisaties. Deze aanpak is voornamelijk gebaseerd op het principe van samenwerking. Cruciaal bij deze samenwerking is het gegeven dat organisaties binnen het netwerk zich niet alleen bekommeren om hun eigen welzijn en succes, maar ook om het welzijn en succes van andere organisaties. De verschillende vormen van *governance* zijn gevisualiseerd in Tabel 3.

	Markt	Organisatie	Samenwerking	Netwerk
Weergave				

Tabel 3: Visuele weergave governance vormen (Kenis & Provan, 2008, pp. 296-311)

3.1.3 Kenmerken van een netwerk

Netwerken kunnen er afhankelijk van functie, deelnemers en context verschillend uitzien. Toch zijn er op basis van wetenschappelijke literatuur overeenkomsten te schetsen. In hedendaagse structuren van *governance* vormen netwerken een essentieel raamwerk waarbinnen actoren samenwerken, onderling afhankelijk zijn en gezamenlijk beleid tot stand brengen. Deze netwerken zijn gekenmerkt door complexe interactiepatronen, waarbij verschillende actoren, zowel publieke als private actoren, betrokken zijn bij het nastreven van gemeenschappelijke doelstellingen en het oplossen van beleidsproblemen. In de netwerkbenadering geschetst door Koppenjan en Klijn (2004, pp. 14-19) is het uitgangspunt dat actoren onderling afhankelijk zijn voor het bereiken van hun doelen. Actoren kunnen hun doelen niet bereiken zonder de middelen die andere actoren bezitten. Als gevolg van dergelijke afhankelijkheden ontstaan interactiepatronen rond beleidsproblemen en clusters van middelen tussen actoren. Na verloop van tijd krijgen deze interactiepatronen enige robuustheid. Er ontstaan regels die het gedrag van actoren reguleren en er ontstaan verdelingen van middelen. Deze vormen de interactie binnen de netwerken zonder ze volledig te bepalen. Dit proces van vorming en versterking van netwerken wordt netwerkconstitutie genoemd.

Binnen tot stand gekomen netwerken, bevinden verschillende actoren zich met tussen hen een min of meer strikte organisatie. Binnen een netwerk worden maken actoren afzonderlijk van elkaar en in samenspel met elkaar strategische keuzes. Deze keuzes vinden veelal plaats rondom beleidskwesties. De strategie die een individuele actor of in meerdere actoren in het samenspel kiezen is een bewuste keuze en komt door Koppenjan en Klijn (2004, pp. 14-19) tot stand als gevolg van *policy games*. Er kan gesproken worden van beleidsspellen: reeksen interacties tussen actoren over specifieke beleidskwesties. Niet alle actoren van het netwerk zijn betrokken bij deze beleidsspellen. Alleen degenen van wie de belangen rechtstreeks worden beïnvloed zullen deelnemen. De posities van deze actoren in de beleidsspellen worden bepaald door hun positie in het netwerk en hun strategisch gedrag in het spel. De uitkomst van het beleidsspel is het gevolg van de interactie van de verschillende gekozen strategieën van de deelnemers. Actoren selecteren hun strategieën niet willekeurig. De keuze van strategie is gestuurd door hun visie van het spel, de input en de andere deelnemers. Percepties zijn de beelden die actoren hebben van hun spelsituatie en ze gebruiken deze om acties te interpreteren

en te evalueren. Op basis van deze percepties selecteren actoren strategieën en evalueren ze de (potentiële) uitkomsten van beleidsprocessen. Verschillen in de perceptie van actor tot actor kunnen leiden tot blokkades in beleidsprocessen, stagnatie of zelfs het staken van de interactie. In die zin zijn percepties van cruciaal belang voor het proces en de uitkomsten van beleidsprocessen.

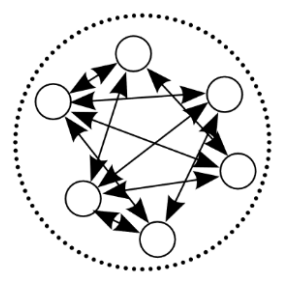
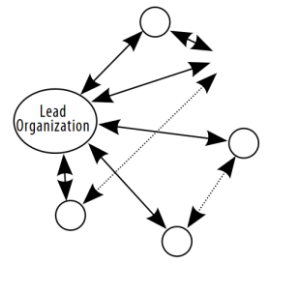
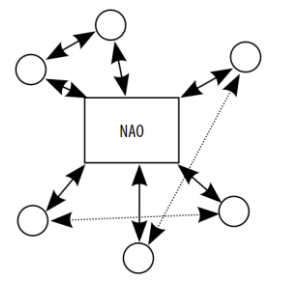
3.1.4 Netwerksturing

Wanneer netwerken als vorm van *governance* nader bekeken worden in de literatuur, komen verschillende vormen van netwerken naar voren. Deze typeringen van netwerken zijn gebaseerd op twee dimensies van netwerksturing (Provan & Kenis, 2007, pp. 233-236). De eerste dimensie betreft de mate van gedeelde of bemiddelde netwerksturing. Gedeelde sturing wordt gekenmerkt doordat het netwerk volledig wordt gestuurd door de deelnemende actoren, wat een gedecentraliseerd karakter met zich meebrengt waarin alle actoren met elkaar interacteren en de sturing gezamenlijk bewerkstelligen. Aan de andere kant staat bemiddelde sturing, waarbij één actor of partij in het netwerk een sterke centrale rol speelt, mogelijk als netwerkleider. Daarnaast kunnen er netwerkvormen bestaan tussen deze twee uitersten, waarbij verantwoordelijkheden worden verdeeld over deelgroepen binnen het netwerk.

De tweede dimensie in de typering van een netwerk richt zich op de positie van het bestuur binnen het netwerk, met name of het bestuur een deelnemende actor van het netwerk is of van buiten het netwerk komt. Aan de ene kant kan een netwerk worden bestuurd door één enkele deelnemende actor uit het netwerk of door meerdere deelnemers. Aan de andere kant kan een netwerk worden bestuurd door een externe partij, ook wel een Netwerk Administratieve Organisatie (NAO) genoemd. Deze actor kan vrijwillig toetreden of worden aangewezen. Op basis van deze twee dimensies kunnen een drietal vormen van sturing worden ingericht. Elke vorm van netwerksturing heeft zijn eigen krachten en zwaktes en functioneert anders afhankelijk van de context waarin het netwerk opereert (Provan & Kenis, 2007, pp. 233-236).

De eerste sturingsvorm is het zelfregulerende netwerk, dat wordt bestuurd door netwerkdeelnemers. Sturing kan zowel formeel plaatsvinden, middels vergaderingen of aangewezen organisatorische vertegenwoordigers, als informeel, middels ongecoördineerde samenkomsten waarbij deelnemers die baat hebben bij het succes van het netwerk inspanningen leveren. Netwerkdeelnemers zijn sterk afhankelijk van elkaar en dragen gezamenlijk de

verantwoordelijkheid voor het opzetten en onderhouden van zowel interne als externe relaties van het netwerk. Een zelfregulerend netwerk kenmerkt zich door een gelijkmatige machtsverdeling, wat bijdraagt aan een hoge mate van betrokkenheid en toewijding aan gemeenschappelijke doelstellingen (Provan & Kenis, 2007, pp. 234-235). Een tweede sturingsvorm is het leiderorganisatie netwerk, waarbij één netwerkdeelnemer de leiding neemt in een bemiddelde en gecentraliseerde sturing. In tegenstelling tot het zelfregulerende netwerk is er bij deze vorm sprake van een ongelijke of asymmetrische machtsverhouding. De rol van netwerkleider kan ontstaan door een deelnemer naar voren te schuiven, gemandateerd te worden of door een externe financiële prikkel (Provan & Kenis, 2007, pp. 235-236). De derde en laatste vorm van sturing is de NAO, waarbij een afzonderlijk administratief sturingsorgaan wordt opgezet om het netwerk te sturen en de activiteiten te reguleren. De NAO kan bestaan uit een individu in de rol van *facilitator of broker*, of een formelere structuur hebben gericht op het legitimeren van het netwerk, het beheren op netwerkniveau en het verminderen van de complexiteiten die *governance* met zich meebrengt (Provan & Kenis, 2007, p. 236). Deze vormen worden weergegeven in Tabel 4.

	Zelfregulerend netwerk	Leiderorganisatie netwerk	Netwerk administratieve organisatie
Weergave			

Tabel 4: Visuele weergave sturingsvormen (Kenis & Provan, 2008, pp. 296-311)

3.2 Netwerkeffectiviteit

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan hoe reguliere netwerken zich verhouden tot crisisnetwerken en welke voorwaarden gesteld kunnen worden voor een effectief crisisnetwerk. Vervolgens wordt grensoverschrijdende crisisbeheersing belicht en wordt er afgerond met invloedfactoren van netwerkprestatie op het niveau van een netwerk en op individueel niveau.

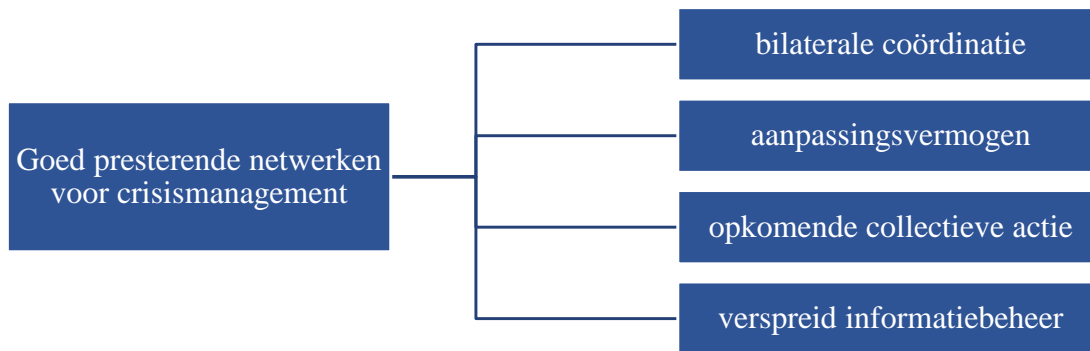
3.2.1 Crisisnetwerken

Crises worden gekenmerkt door zeldzaamheid, complexiteit, onzekerheid en de noodzaak van snelle aanpassingen. Deze eigenschappen van een crisis maken dat crisisnetwerken aanzienlijk verschillen van reguliere *governance* netwerken. Om tot een gedegen uiteenzetting van effectiviteit voor een crisisnetwerk te komen, is het van belang om eerst stil te staan bij het verschil tussen reguliere netwerken en crisisnetwerken. Het verschil tussen reguliere *governance* netwerken en crisisnetwerken is namelijk significant en wordt duidelijk wanneer gekeken wordt naar de aard van crises en de complexiteit van de response erop. Ten eerste zijn crises relatief ongebruikelijke gebeurtenissen in vergelijking tot de context van reguliere netwerksituaties. Dit betekent dat de actoren die betrokken zijn bij crisisnetwerken niet regelmatig met dergelijke gebeurtenissen te maken hebben, waardoor de totstandkoming van hun reactie en betrokkenheid anders kunnen zijn (Kapucu et al., 2010, pp. 1-6; Wang & Kapucu, 2008, pp. 58-59). Ten tweede zijn crises complex en dynamisch, wat betekent dat traditionele netwerkstructuren en benaderingen mogelijk niet volstaan om met de snel veranderende omstandigheden om te gaan. Deze complexiteit vereist voortdurende aanpassing en flexibiliteit van de betrokken actoren (Ansell et al., 2010, pp. 200-204; Edwards, 2009, pp. 259-260). Een ander belangrijk kenmerk van crisisnetwerken is de onvermijdelijkheid van verdeelde informatie en doelafhankelijkheid tussen domeinen. In crisissituaties is informatie vaak erg versnipperd over verschillende actoren en is er een dringende behoefte aan snelle en effectieve informatiestromen tussen betrokken partijen (Steelman et al., 2014, pp. 708-714). Bovendien kan de inzet van één actor de doelverwezenlijking van andere actoren aanzienlijk ondermijnen. Hierdoor worden de samenwerking en coördinatie tussen actoren cruciaal (Nowell & Steelman, 2013 pp. 254-279). Ten slotte is de hoge mate van onzekerheid, die inherent is aan crises, een belangrijk onderscheidend kenmerk van crisisnetwerken. Tijdens crises kunnen actoren niet gemakkelijk toekomstige gebeurtenissen voorspellen, waardoor besluitvorming en actie onder

grote onzekerheid plaatsvinden (Nolte & Boenigk, 2013, pp. 149-150). Dit vereist flexibele besluitvormingsstructuren en snelle responsmechanismen om effectief te kunnen handelen in een snel veranderende omgeving (Djalante et al., 2013, pp. 2109-2112).

Thema's als *governance*, netwerken en netwerksturing krijgen al geruime tijd veel aandacht in de bestuurskundige literatuur. Deze thema's zijn ook binnen de crisismanagementliteratuur onderzocht, maar in veel mindere mate. Diverse vormen van netwerken worden geassocieerd met verschillende niveaus van prestatie in verschillende contexten (Provan & Kenis, 2008). Echter bestaat er nog steeds een tekort aan wetenschappelijke kennis over welke netwerkstructuur en bijbehorend netwerkgedrag het meest effectief zijn voor crisisnetwerken (Nowell et al., 2018, pp. 699-700). Op basis van de eerder besproken sturingsvormen en netwerkstructuren blijft het moeilijk om de meest geschikte netwerkstructuur voor crisisbeheersing vast te stellen. Hoewel vooraanstaande wetenschappers zoals Comfort, Kapucu en Moynihan steeds meer analyses van crisisnetwerken publiceren, ontbreekt het aan theoretische ontwikkeling die zich specifiek richt op welke netwerkstructuur leidt tot meer capabele, schaalbare en responsieve crisisnetwerken (Nowell et al., 2018, pp. 702-703).

De vergelijking tussen reguliere *governance* netwerken en crisisnetwerken wordt in de literatuur beschouwd als een voorwaarde voor een crisisnetwerk. Het biedt inzicht in de capaciteiten die een crisisnetwerk moet hebben om effectieve incidentbestrijding te realiseren. Een crisisnetwerk moet om kunnen gaan met de chaotische en onvoorspelbare aard van crises en daarom beschikken over een groot aanpassingsvermogen. Daarnaast moet het netwerk in staat zijn om informatie snel en gecontroleerd te delen, zodat deze informatie vrijelijk beschikbaar is voor de crisispartners om strategische acties te ondernemen. Ten derde moeten actoren bilateraal coördineren om te voorkomen dat hun inspanningen om eigen doelstellingen te bereiken, de doelstellingen van andere ketenpartners belemmeren. Tot slot is het essentieel dat de samenwerking verder gaat dan het vermijden van elkaars paden en het beperken van elkaars doelstellingen. Het netwerk moet in staat zijn om, wanneer de gelegenheid zich voordoet, samenwerkingsverbanden tussen twee of meer actoren aan te gaan en gezamenlijke actie te ondernemen (Nowell et al., 2018, pp. 701-703).



Figuur 3: Vereiste capaciteit van crisisnetwerk (Nowell et al., 2009, p. 701)

3.2.2 Grensoverschrijdend crisisbeheersing

Een van de complexiteiten voor grensoverschrijdende samenwerking in de crisisbeheersing binnen de context van dit onderzoek, ligt bij een vraagstuk van schaalniveaus. Het merendeel van de literatuur over de beoordeling van grensoverschrijdende crisisbeheersing is gericht op een nationale schaal. Het gevaar van een toepassing van effectiviteitsbepalingen voor samenwerkingen op deze grote schaal ligt bij het verlies van de regionale context en de wenselijke focus op de individuele bestuurder. Toch is het waardevol om te kijken welke overeenkomsten er wel zijn en hoe de bestaande kennis over grensoverschrijdende crisisbeheersing ingezet kan worden voor dit onderzoek. Onder een grensoverschrijdende crisis, of in dit onderzoek een binationale crisis, wordt een situatie verstaan waarin de leven ondersteunende systemen of vitale infrastructuren van meerdere lidstaten acuut worden bedreigd (Boin et al., 2014, p. 131).

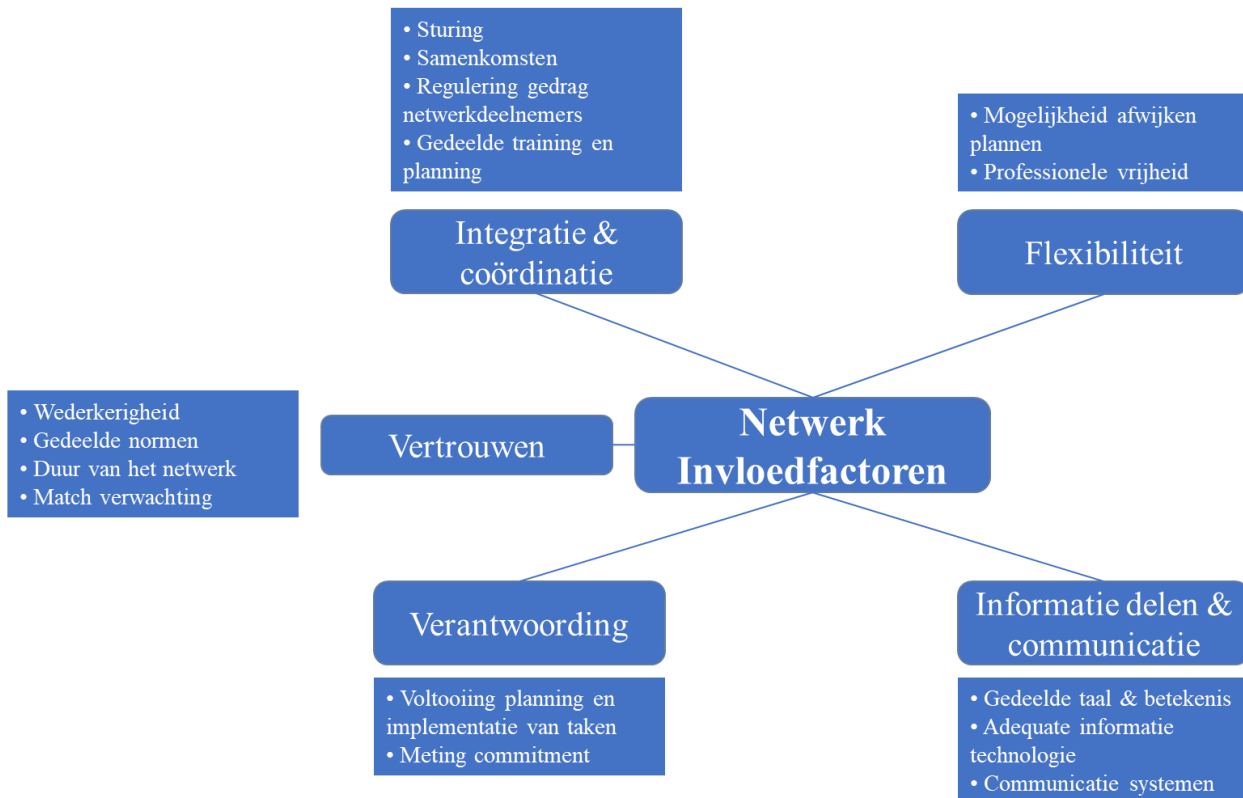
Edwards (2009, pp. 260-263) geeft een zekere gelaagdheid in de inrichting van effectieve crisisbeheersing bij grensoverschrijdende gebeurtenissen. In deze benaderwijze zijn de lagen van ‘interstatelijke of tweezijdige gebeurtenissen’ en ‘internationale grensoverschrijdende incidenten’ relevant voor dit onderzoek. Hiervoor stelt de auteur dat gezien de complexiteit van internationale crises, deze inrichting zorgvuldige planning en coördinatie vereist. Een cruciale factor is de noodzaak van periodieke oefeningen om de effectiviteit van de respons te waarborgen. Deze oefeningen stellen bestuurders in staat om vertrouwd te raken met de internationale respons en om gevoelige kwesties van bijvoorbeeld autoriteit te bespreken en te evalueren. Bovendien is het van essentieel belang om

gemeenschappelijke regels en verdragen op te stellen en te integreren in de operationele plannen van de organisatie. Hierbij moeten diplomatieke, juridische en financiële aspecten worden afgewogen en geratificeerd. Het organiseren van regelmatige multinationale oefeningen binnen het kader van het gemeenschappelijke hulpverlening is van vitaal belang voor een succesvolle respons. Alle betrokken partijen moeten oefenen met het geven en ontvangen van hulp. Edwards stelt dat door een zorgvuldige planning en regelmatige training men effectief kan reageren op grensoverschrijdende crises en de samenwerking tussen landen versterken. Bij grensoverschrijdende crisissituaties spelen ook culturele taboes een rol. Dit kan de rol van vrouwelijke hulpverleners beperken, bijvoorbeeld door hen alleen te laten zorgen voor vrouwelijke slachtoffers. Vrouwelijke slachtoffers kunnen ook worden verplicht om voedsel of zorg te ontvangen nadat mannen zijn geholpen, of ze kunnen worden geweigerd contact te hebben met mannelijke hulpverleners. Het is essentieel om bij het plannen van grensoverschrijdende respons ook rekening te houden met deze culturele en gender gerelateerde aspecten voor een inclusieve en effectieve hulpverlening.

3.2.3 Invloedfactoren prestatie crisisnetwerken

Gezien het verschil tussen reguliere netwerken en crisisbeheersingsnetwerken, wordt er voor dit onderzoek vanuit gegaan dat gangbare wijze van netwerkeffectiviteit niet de beste fit zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de verklarende factoren van netwerkeffectiviteit van Provan en Kenis (2008). In plaats daarvan zal voor de beoordeling van een crisisnetwerk een eerste slag gemaakt worden met een metastudie waaruit zes hoofdfactoren van belang zijn. Deze factoren zijn: communicatie, infrastructuur voor informatiecommunicatie, organisatorische kenmerken, vertrouwen, structuur en andere relevante factoren (Du et al., 2020, pp. 18-21). Voor een prestatiemeting van een crisisnetwerk stellen de auteurs van de metastudie dat het een vergelijkende methode een effectieve manier is van meten. Hierbij wordt het geplande en theoretisch beoogde netwerk gemeten aan het daadwerkelijke netwerk zoals deze aanwezig is tijdens een crisis. Deze methodiek van meting is toegepast in de analyse van het netwerk actief bij de orkaan Katrina (Kapucu & Demiroz, 2011) en voor de crisisnetwerken actief bij de aanslagen in Boston (Hu & Kapucu, 2016). Een andere noemenswaardige toepassing van deze methodiek is van Choi en Brower (2006) die met een vergelijking van de

geplande netwerken en de daadwerkelijke netwerken invloedfactoren hebben bepaald voor lokale overheden (Du et al., 2020, pp. 18-21).



Figuur 4: Visuele weergave netwerk invloedfactoren (Resodihardjo, et. al, 2018, pp. 164-172)

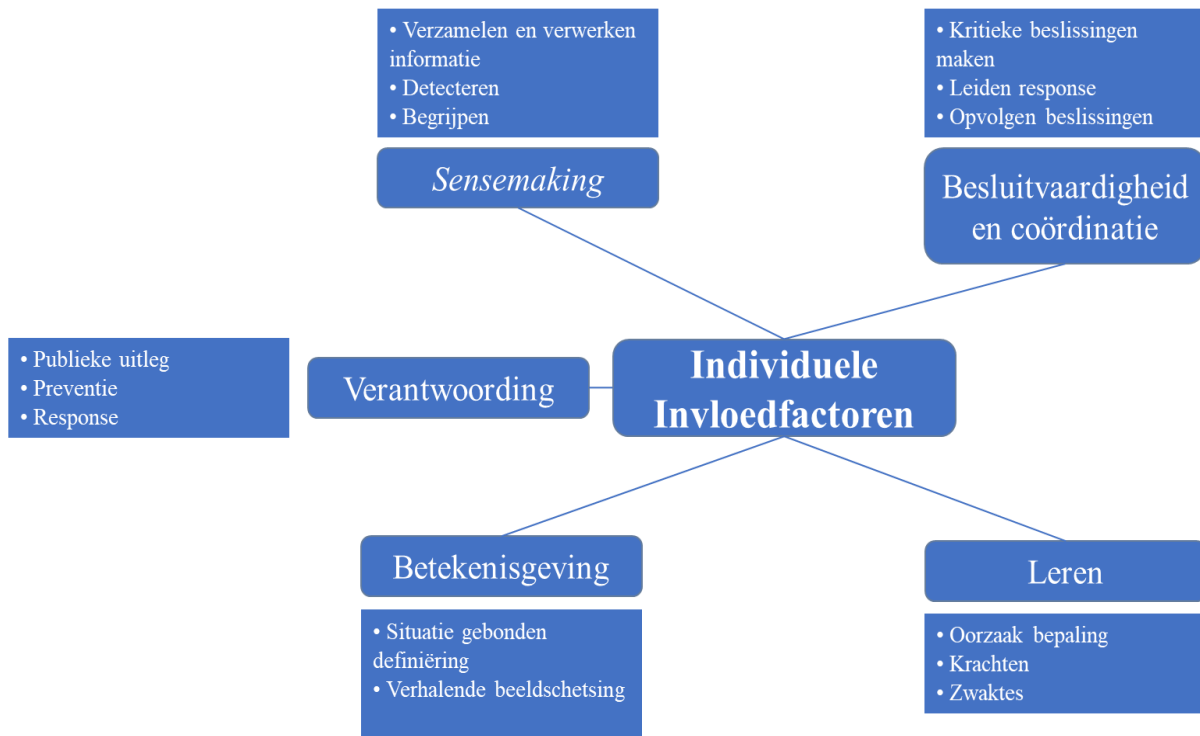
Om dichterbij de context van dit onderzoek te komen, worden de effectiviteitscriteria voor een crisisnetwerk van Resodihardjo et al. (2018, pp. 167-168) gebruikt. Het onderzoek van Resodihardjo et al. richt zich, net als dit onderzoek, op formele en permanente netwerksamenwerkingen van Nederlandse veiligheidsregio's. Het eerst gestelde criterium richt zich op de omvang en samenstelling van het netwerk. De auteurs stellen dat dit criterium vaak niet haalbaar is voor formele crisisnetwerken vanwege de vastgelegde structuur en diversiteit van de deelnemers. Aangezien veiligheidsregio-netwerken vaak formeel zijn vastgelegd, wordt dit criterium niet verder meegenomen. De effectiviteitscriteria van Resodihardjo et al. (2018, pp. 167-168) die in dit onderzoek gehanteerd worden zijn: *integratie en coördinatie, flexibiliteit, informatie delen en communicatie, verantwoording en vertrouwen*. In het kader van

dit onderzoek wordt met deze factoren onderzocht op welke manier de effectiviteit van een crisis netwerk kan worden beïnvloed door een bestuurder. Deze factoren zullen daarom in het kader van dit onderzoek de netwerk invloedfactoren zijn. Met deze netwerk invloedfactoren wordt onderzocht op welke manier een bestuurder invloed kan uit oefenen op de effectiviteit van een netwerk als geheel. Hiermee worden onderwerpen achterhaald welke centraal kunnen staan voor een effectieve binationale oefening met oog voor de bestuurlijke context. Figuur 4 visualiseert de criteria van dit onderzoek.

3.2.4 Invloed individueel niveau bestuurder

Veel bestuurskundige netwerkstudies richten zich op abstractere benaderingen van netwerken, waarbij ze gedetailleerd kijken naar systemen en processen maar soms de focus op individuen verliezen. Het kan daarom waardevol zijn om in netwerkanalyses de nadruk te leggen op de rol van professionals binnen beleidsnetwerken (van Steden et al., pp. 68-70). Over het algemeen wordt het opbouwen en onderhouden van netwerken beschouwd als een cruciaal aspect van het leiderschap van een burgemeester, zowel intern als extern. Het interne aspect richt zich op actoren binnen de eigen organisatie en gemeente, terwijl het externe aspect gericht is op burgers, bedrijven en gemeenschapsactoren binnen en buiten de gemeente, inclusief andere overheden (Denters et al., 2018, pp. 275-277). Het blijkt echter dat burgemeesters deze aspecten van leiderschap op verschillende manieren invullen, onder invloed van persoonlijke waarden en de aard van lokale problemen (Denters et al., 2018, pp. 278-291).

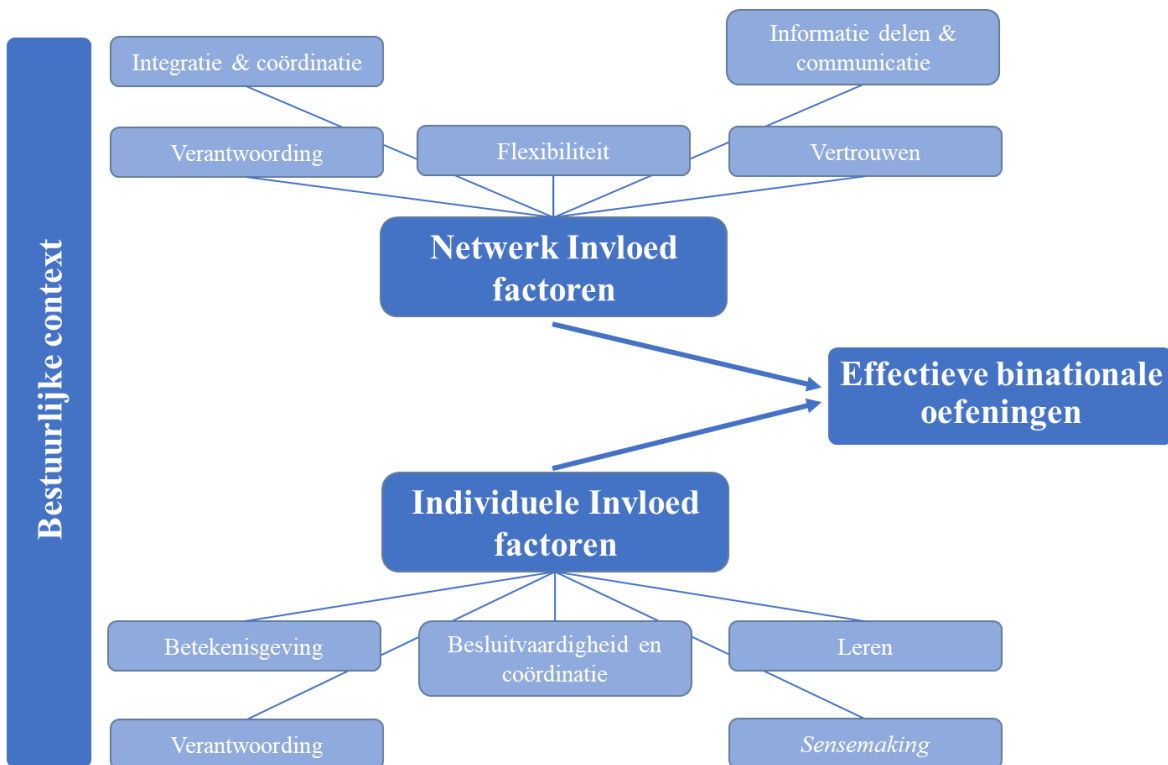
Nederlandse bestuurders vervullen een leiderschapsrol tijdens crisissituaties, waarbij zij op strategisch niveau publiek leiderschap uitoefenen aangezien het niet gaat om operationele inzet. Boin et al. (2016, pp. 15-20) presenteren vijf cruciale taken voor strategisch leiderschap tijdens crises: *sensemaking*, besluitvorming en coördinatie, leren, betekenisgeving en verantwoording. Voor dit onderzoek zal met deze taken onderzocht worden op welke wijze de Nederlandse bestuurder invloed kan uitoefenen op samenwerking in een crisisnetwerk. Hiermee worden onderwerpen achterhaald welke centraal kunnen staan voor een effectieve binationale oefening met oog voor de bestuurlijke context. Deze taken worden visueel weergegeven in Figuur 5.



Figuur 5: Visuele weergave individuele invloedfactoren (Boin et al., 2016)

3.2.5 Conceptueel model

Met de bovenstaande informatie als leidraad is een conceptueel model opgesteld dat dient als basis voor de dataverzameling en analyse in dit onderzoek. Dit model maakt gebruik van wetenschappelijke theorieën en inzichten zoals beschreven in dit kader, waarbij Figuur 6 fungeert als een visuele representatie. Door dit model wordt een gestructureerde benadering mogelijk om de relaties en interacties binnen het N⁴ en de binationale samenwerking in crisisbeheersing te begrijpen en te analyseren. Het biedt een raamwerk waarmee de onderliggende mechanismen en processen kunnen worden onderzocht.



Figuur 6 Conceptueel model

IV. Methodologisch kader

Dit hoofdstuk beschrijft het kader waarin de toegepaste methoden voor het beantwoorden van de centrale vraag van dit onderzoek worden gepresenteerd. Deze vraag luidt als volgt: *Hoe kunnen de samenwerkingsomstandigheden in de grensgebieden tussen Nederland en Duitsland worden geoptimaliseerd, met een specifieke focus op de bestuurlijke context, om effectieve binationale oefeningen te faciliteren?* Het hoofdstuk begint met een casusbeschrijving, gevolgd door de beschrijving van de gekozen onderzoeksmethode en de bijbehorende strategie. Daarna worden de centrale begrippen uit het vorige hoofdstuk geoperationaliseerd, gevolgd door een uitleg over de dataverzameling en -analyse. Tot slot wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de kwaliteitswaarborging van het onderzoek.

4.1 Onderzoeksmethode

Dit onderzoek poogt inzicht te scheppen in de verhoudingen van de Nederlandse en Duitse crisisbeheersingsstructuren. Daarnaast beoogt het onderzoek succesfactoren te identificeren die de betrokkenheid van bestuurders op lokaal niveau bij binationale oefeningen tussen Nederland en Duitsland kunnen vergroten. Om tot een gedegen antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek te komen, is gekozen voor een kwalitatief onderzoek waarbij data is verzameld met diepte interviews en de vignettenmethode. Dit onderzoek kent elementen van zowel de inductieve als de deductieve benadering. Hierop volgend zullen deze keuze en de benaderingen worden toegelicht.

Kwalitatief onderzoek is bijzonder geschikt voor het onderzoek naar grensoverschrijdende crisisbeheersing, omdat het gericht is op het begrijpen van complexe en contextuele aspecten van sociale fenomenen. In dit onderzoek, waarbij het aantal onderzoekseenheden beperkt is door de complexiteit en de grensoverschrijdende aard van crisisbeheersing, biedt kwalitatief onderzoek een waardevol kader (Bleijenbergh, 2016, p. 16). Met diepgaande analyses van talig materiaal, zoals interviews met belangrijke actoren, kan inzicht verkregen worden in de verschillende perspectieven, processen en uitdagingen die inherent zijn aan grensoverschrijdende crisisbeheersing. Dit stelt de onderzoeker in staat om een vollediger beeld te schetsen.

Inductief onderzoek begint met observaties en empirische data om nieuwe theorieën te genereren. Deze vorm van onderzoek biedt de mogelijkheid om op een open en verkennende manier naar het onderwerp te kijken. Door te luisteren naar de perspectieven van respondenten en de verzamelde data te analyseren, kunnen onderzoekers patronen en inzichten ontdekken die mogelijk niet vooraf zijn opgemerkt (Bleijenbergh, 2016, pp. 18-19). Deze benadering kan een dieper begrip bieden van de complexiteit en diversiteit van het onderzochte fenomeen, en kan leiden tot de ontwikkeling van nieuwe theoretische perspectieven die een breder scala aan ervaringen en standpunten omvatten. Aan de andere kant stelt deductief onderzoek onderzoekers in staat om bestaande theorieën en hypothesen te testen aan de hand van empirische gegevens, waardoor ze kunnen beoordelen in hoeverre deze theorieën van toepassing zijn op specifieke situaties of contexten (Bleijenbergh, 2016, p. 53).

Beide vormen van onderzoek zijn toegepast binnen dit onderzoek. Dit is te herkennen in de operationalisering in Tabellen 5 en 6 die hoofdzakelijk deductief van aard zijn, maar ruimte bevatten voor inductieve aanvullingen. Enerzijds is er op basis van theoretische veronderstellingen data verzameld en geanalyseerd. Anderzijds is er op basis van de empirie gepoogd nieuwe inzichten in te winnen in de dataverzameling en analyse. Met een combinatie van inductief en deductief onderzoek wordt een uitgebreide analyse gevormd die nieuwe inzichten genereert en bestaande theorieën onderzoekt binnen de context van dit onderzoek.

4.2 Onderzoeksstrategie

Om tot een gedegen beantwoording van de hoofdvraag te komen is naast de selectie van methodiek ook een specifieke strategie voor het onderzoek gekozen. De gekozen strategie van dit onderzoek is een casestudy. Verschuren en Doorewaard (2021, pp. 155-203) stellen dat een casestudy kan worden gedefinieerd als een onderzoeksmethode waarbij een relatief klein aantal onderzoekseenheden grondig wordt bestudeerd. De eenheden worden in een casestudy veelal cases genoemd. Deze benadering maakt gebruik van een diepgaande dataverzameling en beoogt een breed omvattend begrip van het onderzochte object in zijn natuurlijke omgeving. De selectie van cases wordt strategisch uitgevoerd, waarbij methoden worden toegepast om representatieve en informatieve cases te verkrijgen.

Een casestudy heeft verschillende kenmerken die het tot een geschikte strategie maken voor het beantwoorden van de hoofdvraag en het in context plaatsen van dit onderzoek. Een van de kenmerken van een casestudy is het werken met een beperkt aantal onderzoekseenheden. Deze benadering is geschikt voor dit onderzoek vanwege de beperkte beschikbaarheid van Nederlandse bestuurders in binationale crisisbeheersing. Door dit kleine aantal kunnen de waarnemingsresultaten nauwkeurig worden vergeleken en geïnterpreteerd, wat essentieel is voor de diepgaande analyse die nodig is (Bleijenbergh, 2016, p. 46-50). Een ander kenmerk is de diepgaande benadering van de casestudy, in tegenstelling tot de brede aanpak van kwantitatieve methoden. Dit houdt in dat er intensief wordt gewerkt aan het verzamelen van data. Voor dit onderzoek is de dataverzameling verlopen via semigestructureerde interviews en een kwalitatieve vignettenmethode. Deze aanpak is cruciaal om belangrijke details en persoonlijke ervaringen van de onderzoekseenheden te achterhalen, wat bijdraagt aan een grondige analyse (Verschuren & Doorewaard, 2021, pp. 155-203). Een derde kenmerk van de casestudy is de strategische steekproeftrekking in plaats van een willekeurige steekproeftrekking. Voor dit onderzoek is ook een strategische steekproef toegepast, waarbij de selectie van onderzoekseenheden gebaseerd was op de probleemstelling en de beperkte beschikbaarheid van relevante cases (Verschuren & Doorewaard, 2021, pp. 155-203).

4.2.1 Casusselectie

In dit onderzoek wordt het fenomeen van binationale crisisbeheersing onderzocht waarvoor een zorgvuldige selectie van de casus heeft plaatsgevonden. Het N⁴ is geselecteerd als casus vanwege de intensieve samenwerking tussen actoren aan beide zijden van de grens. De focus ligt op het onderzoeken van primaire onderzoekseenheden binnen dit netwerk. Hiervoor is informatie, kennis en inzichten verzameld uit de (veiligheids)regio's Gelderland Noord Oost, Gelderland Midden, Gelderland Zuid, Limburg Noord en Limburg Zuid om een perspectief te bieden op het fenomeen van binationale samenwerking in crisisbeheersing. Deze gevarieerde benadering en gegevensverzameling stelt het onderzoek in staat om een gedetailleerd en veelomvattend beeld te schetsen van de succesfactoren binnen deze specifieke context.

4.3 Casusbeschrijving

Netwerkvormgeving en -sturing kan een weg zijn om de crisisbeheersingsorganisatie flexibeler in te richten en daarmee bestendiger te maken tegen complexer wordende crises. Hierbij werken de partners van het netwerk vanuit hun eigen verantwoordelijkheden (commissie-Muller, 2020, pp. 12-28). Deze bestuursvorm speelt zowel binnen nationale als internationale samenwerking een rol. De veiligheidsregio maakt deel uit van meerdere netwerken gericht op internationale samenwerking met Duitsland. Voor de context van dit onderzoek worden er twee uitgelicht. Het eerste netwerk is het netwerk omtrent ERMWIC. Het ERMWIC-project is een bundeling van inspanningen vanuit veiligheidsregio's Limburg-Noord, Gelderland-Midden, Gelderland-Zuid en Noord- en Oost-Gelderland en de Duitse districten Viersen en Kleve en de regioregering van Düsseldorf. Een deel van de aandacht van dit project ligt bij de deling van kennis en informatie. Een ander deel is gericht op de praktische uitvoering in oefeningen met als einddoel een grote oefening in 2027 (Interreg, 2023).

In opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid is de behoefte van verdieping en intensivering onderzocht en is er samen met de Commissaris van de Koning van Limburg overleg geweest met de Duitse crisisbeheersingsverantwoordelijken. Hierbij is gesproken met de verantwoordelijken van de regioregering Düsseldorf en de districten Heinsberg en Viersen. Hieruit is het N⁴ voortgekomen. De doelstelling van het netwerk is de borging, intensivering en verdieping van samenwerking tussen Noordrijn-Westfalen en de Nederlandse grensregio's. Dit beogen zij te doen door in te zetten op risico-inventarisaties met landsgrensoverschrijdende crisisplannen, binationale oefeningen, het bestrijden van binationale crises en het verlenen van hulp wanneer nodig (N⁴, 2021, p. 4). De Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden is als regio grenzend aan Noordrijn-Westfalen aangesloten bij dit netwerk. Een belangrijk verschil tussen ERMWIC en het N⁴ ligt bij financiering en sturing. ERMWIC wordt gefinancierd vanuit de EU en kent een hoofdpartij, terwijl het N⁴ een vrijwillig netwerk is en wordt gefinancierd vanuit de partners.

Met het N4 als casus wordt in dit onderzoek een verdere focus aangebracht. Dit onderzoek legt de nadruk op de bestuurlijke context van binationale crisisbeheersing, met een focus op Nederlandse bestuurders. Hierbij wordt diepgaand onderzocht hoe Nederlandse bestuurders betrokken zijn bij en bijdragen aan crisisbeheersing in grensoverschrijdende

situaties. Bij deze grondige benadering worden Nederlandse bestuurders zowel direct als indirect bevraagd en onderzocht. Het onderzoek vindt vervolgens ook plaats op verschillende niveaus van opereren binnen crisisbeheersing.

4.4 Operationalisering

Het theoretische kader is afgesloten met het conceptuele model waarin de relatie tussen Nederlandse bestuurders en netwerkeffectiviteit is geschetst. Hierbij zijn de begrippen netwerk invloedfactoren geïntroduceerd en gevisualiseerd in Figuur 4 en invloed op individueel niveau van de bestuurder in Figuur 5. Deze twee theorie gestuurde begrippen bieden de bestuurder de mogelijkheid invloed uit te oefenen op netwerkeffectiviteit. Crisisnetwerkeffectiviteit kan worden beschreven binnen de context van dit onderzoek als het zo snel mogelijk beëindigen van een crisis met daarbij zo weinig mogelijk neveneffecten (Resodiharjo, 2021, pp. 8-9). In deze paragraaf zullen de begrippen, welke samengevoegd zijn weergegeven in Figuur 6, uiteen worden gezet en geoperationaliseerd zodat deze meetbaar zijn.

4.4.1 Netwerk invloedfactoren

In deze paragraaf wordt het begrip netwerk invloedfactoren als beschreven en weergegeven in paragraaf 3.2.3 Invloedfactoren prestatie crisisnetwerken geoperationaliseerd.

Integratie en coördinatie is het eerste begrip uit Figuur 6 dat voor dit onderzoek geoperationaliseerd dient te worden. Dit begrip valt uiteen in integratie en coördinatie. Onder coördinatie wordt verstaan dat netwerkdeelnemers hun handelingen binnen een netwerk afstemmen op de handelingen van andere deelnemers om zo een gemeenschappelijk doel te bereiken. Hierbij wordt verondersteld dat de afstemming vrijwillig is (Comfort, 2007, pp. 194-195). Deze coördinatie kan tot stand komen met eventuele reguleringen van gedragingen binnen het netwerk, sturing van het netwerk en formalisering. Deze coördinatie moet geïntegreerd worden in het handelen binnen het netwerk. Het eigen maken van deze werkwijze binnen het netwerk is te herkennen aan onder meer gedeelde voorbereidingen van planning en trainingen. Daarnaast is het te herkennen aan bijeenkomsten van netwerkpartners om de werkwijze eigen te maken (Resodihardjo et al., 2018, pp. 167-168).

Flexibiliteit is het volgende begrip dat voor dit onderzoek geoperationaliseerd wordt. Bij de introductie van flexibiliteit als belangrijke factor voor netwerkeffectiviteit doet zich enige tegenstelling voor. Het voorgaande begrip, integratie en coördinatie, doet lijken dat crisisbeheersing een rigide en onveranderlijk geheel is. Echter is al gebleken dat door de aard van crises een crisisnetwerk erg anders in elkaar steekt dan reguliere netwerken. Dit maakt dan ook dat flexibiliteit voor een crisisnetwerk een belangrijk begrip is voor netwerkeffectiviteit (Resodihardjo et al., 2018, pp. 167-168). Flexibiliteit binnen dit onderzoek betekent dat deelnemers van een crisisnetwerk de discretionaire bevoegdheid hebben om zelf keuzes te maken ten behoeve van de gemeenschappelijke doelstelling. Hierbij kan deze flexibiliteit meetbaar gemaakt worden met enerzijds de mogelijkheid tot afwijken vanuit het netwerk als geheel en anderzijds vanuit een individuele netwerkpartner.

Informatie delen en effectieve communicatie is het derde begrip dat geoperationaliseerd dient te worden. Informatiedeling en effectieve communicatie fungeren volgens Resodihardjo et al. (2018, pp. 167-168) als voorwaardelijke factoren voor de andere invloedfactoren van netwerkeffectiviteit. De effectiviteit van de andere factoren hangt af van deze factor. Informatiedeling en effectieve communicatie kunnen worden bevorderd door het gebruik van gedeelde taal en betekenissen, adequate informatietechnologie en communicatiesystemen. Het belang van dit gecombineerde begrip wordt breed gedragen, maar voor binationale samenwerking is het vaak een buitengewoon complexe opgave.

Verantwoording is het volgende begrip dat voor dit onderzoek operationeel gemaakt wordt. Verantwoording valt uiteen in twee delen: interne en externe verantwoording. Interne verantwoording is van belang door de horizontale verhoudingen in een organisatie en netwerk. Binnen organisaties en netwerken ontbreken vaak verticale verhoudingen en verantwoording. Horizontale verantwoording aan netwerkpartners kan een manier zijn om tot coöperatieve gedragingen en gedeelde normen over vertrouwen en wederkerigheid te komen (Koliba et al., 2011, pp. 213-214). Deze vorm is te herleiden tot het voltooien van de planning en de implementatie van taken. Externe verantwoording is gericht op de verantwoording buiten de eigen organisatie en voor verantwoording voor actoren buiten het netwerk. Verantwoording via deze weg kan leiden tot een verhoging van commitment van deze beide vormen van externe actoren (Resodihardjo et al., 2018, pp. 167-168).

Vertrouwen is het laatste begrip binnen de netwerk invloedfactoren die operationeel gemaakt wordt. Vertrouwen is een belangrijk element bij het versterken van de banden tussen netwerkdeelnemers en het vergroten van de netwerkstabiliteit. Vertrouwen in een crisisnetwerk kan worden herkend aan wederkerigheid tussen netwerkdeelnemers en de stabiliteit van het geheel. Verder kan vertrouwen in een netwerk in de loop der tijd worden opgebouwd. Vertrouwen neemt toe wanneer partners risico's nemen om samen te werken binnen het netwerk en er bepaalde verwachtingen aan de uitkomsten worden gesteld. Wanneer deze gestelde verwachtingen dan worden gehaald, neemt het vertrouwen toe (Resodihardjo et al., 2018, pp. 167-168).

Netwerk invloedsfactoren	Dimensie	Indicator
	Integratie en coördinatie	Sturing
		Samenkomsten
		Regulering gedrag deelnemers
		Formalisering
		Gedeelde planning en training
	Flexibiliteit	Mogelijkheid afwijken vanuit netwerk
		Mogelijkheid afwijken vanuit deelnemers
	Informatie delen en effectieve communicatie	Gedeelde taal en betekenissen
		Adequate informatietechnologie
		Communicatie systemen
	Verantwoording	Interne verantwoording
		Externe verantwoording
	Begrip	Dimensie
	Vertrouwen	Wederkerigheid
		Netwerkstabiliteit
Bevestiging		

	Overig, inductief	
--	-------------------	--

Tabel 5: Operationalisering netwerk invloedfactoren

4.4.2 Individuele invloedfactoren

In deze paragraaf wordt het begrip individuele invloedfactoren zoals beschreven en weergegeven in paragraaf 3.2.4 geoperationaliseerd.

Sensemaking is het eerstvolgende begrip vanuit de individuele invloedfactoren als weergegeven in Figuur 7 die geoperationaliseerd wordt. *Sensemaking* is een proces waarbij een individu tot een begrip komt van de realiteit of situatie om zich heen. Dit begrip wordt volledig beïnvloed en bepaald door de identiteit van het individu. Het individu projecteert in zekere zin zijn eigen identiteit op de werkelijkheid en bekijkt de reflectie hiervan om tot een beeld van de werkelijkheid te komen (Helms et al., 2010, p. 188). *Sensemaking* is belangrijk en complex, gezien crises zich veelal onaangekondigd voordoen. In de eerste fasen van crises kunnen echter belangrijke stappen worden genomen om het verloop, het effect en de nasleep positief te beïnvloeden (Boin et al., 2016, pp. 33-39). Om tot effectieve *sensemaking* te komen in tijden van crisis zijn er verschillende mogelijkheden die organisaties of crisisleiders kunnen gebruiken. Boin et al. (2016, pp. 39-44) stellen dat de ervaring van crisismanagers een positieve rol speelt in de snelheid waarmee *sensemaking* plaatsvindt (indicator 1). Daarnaast speelt de kwaliteit van operationele teams een rol in het doorgeven van de juiste informatie in de beginfase van een crisis (indicator 2). Tot slot lijken de omgang met onzekerheid onder tijdsdruk en cognitieve beperkingen als gevolg van stress ook een belangrijke rol te spelen (indicator 3) (Boin et al., 2016, pp. 33-39).

Besluitvaardigheid en coördinatie is gericht op het nemen van besluiten in tijden van crisis en het coördineren van deze besluiten nadat ze zijn genomen. Besluitvorming gaat verder dan het nemen van lastige beslissingen; crisisleiders moeten onder hoge druk onder meer het beleid, de organisatie, ethische principes, de risico's en de kansen meewegen tijdens besluitvorming (Boin et al., 2016, pp. 15-21). Auteurs Boin et al. stellen dat crisisleiders nooit besluiten nemen als op zichzelf staande entiteiten. Zij zijn hiervoor afhankelijk hun teams die voor hen risico's kunnen signaleren, crisisaspecten kunnen belichten en presteren in turbulente

tijden (Boin et al., 2016, pp. 54-57). Dit is de eerste indicator waarmee deze dimensie meetbaar wordt gemaakt. Daarnaast lijkt volgens de auteurs de mate van improvisatie een rol te spelen bij de effectiviteit van crisisleiders bij het nemen van de juiste beslissingen. Zij stellen dat zelfs de best gemaakte plannen en scenario's nooit volledig volgens plan verlopen. Als een crisisleider geen besluiten kan nemen in onbekende en onzekere tijden, kan dit leiden tot een verwildering van de crisisstructuur, waarbij het gestructureerde proces van besluitvorming verloren raakt (Boin et al., 2016, pp. 57-62). Deze mogelijkheid tot improvisatie is de tweede indicator om de besluitvorming en coördinatie meetbaar te maken. De derde indicator richt zich op het gegeven dat veel van het besluitvormingsproces van bestuurders is vastgelegd in handboeken voor de nationale context. Deze processen kennen de bestuurders goed, maar in het kader van dit onderzoek is het belangrijk om te kijken of de bestuurders van mening zijn dat een grensoverschrijdend incident deze processen aantast.

Leren beslaat alle mogelijke lessen die geleerd kunnen worden van de aanloop naar een crisis, de inzet tijdens een crisis en de afloop hiervan. Crises hebben het onmiskenbare effect dat ze vaak beleidsvraagstukken, twijfelachtige procedures en wankelende organisaties aan het licht brengen (Boin et al., 2016, pp. 126-142). Het is aan crisisleiders om deze potentiële lessen niet verloren te laten gaan. Het leren van een crisis is echter niet altijd even gemakkelijk. Binnen de context van dit deel van het onderzoek is het belangrijk inzichtelijk te maken welke mogelijkheden de bestuurders hebben om te leren van binationale samenwerking (indicator 1) en de mogelijkheid om te reflecteren indien een binationale inzet heeft plaatsgevonden (indicator 2).

Betekenisgeving binnen de context van dit onderzoek refereert aan het proces waarin de crisisleider probeert publieke en politieke onzekerheid te beperken of zelfs weg te nemen en tegelijkertijd vertrouwen op te wekken. Dit doen zij door een overtuigend narratief te formuleren en uit te dragen (Boin et al., 2016, pp. 78-98). Dit narratief legt bijvoorbeeld uit wat er gebeurd is, waarom het is gebeurd en wat nodig is om te handelen om de effecten te beperken. Hoewel betekenisgeving duidelijk te omschrijven is, is het geen gemakkelijke rol voor een bestuurder. Betekenisgeving wordt gezien als een belangrijk en cruciaal onderdeel van crisiscommunicatie (Boin et al., 2016, pp. 15-21). Binnen de Nederlandse context worden bestuurders onderwezen en getraind om deze rol adequaat te vervullen. Binnen de context van

dit onderzoek wordt deze dimensie geoperationaliseerd door de veranderingen in betekenisgeving als gevolg van binationale samenwerking te meten.

Verantwoording als dimensie van de individuele invloedfactoren berust op het democratische belang en de mogelijkheden die het biedt in de afsluiting van een crisis. In essentie gaat het voor crisisleiders bij verantwoording om het terugbrengen van een gevoel van normaliteit (Boin et al., 2016, pp. 18-19). In de context van dit onderzoek wordt de dimensie geoperationaliseerd met (indicator 1) de mate waarin een bestuurder geleerde lessen op het gebied van verantwoording kan implementeren (Boin et al., 2016, pp. 163-166). Daarnaast wordt verantwoording meetbaar gemaakt middels de mate van voorbereiding op deze verantwoording. Voor bestuurders is het van belang dat zij zelf, hun personeel en de organisatie voorbereid zijn op crises. Het is de verantwoordelijkheid van een leider om de juiste personen en organisatiestructuur te hebben in de voorbereiding op crises. Daarnaast dienen leiders en andere crisispartners opgeleid, getraind en geoefend te zijn (Boin et al., 2016, pp. 166-168). De laatste indicator is dat van bedachtzaam leiderschap. Bestuurders worden niet gekozen om hun crisismanagementkwaliteiten, en hiermee wordt bedoeld dat een bestuurder naast zijn dagelijkse werkzaamheden een effectieve crisismanager moet zijn. Dit kan de bestuurder doen door bewust na te denken over risico's, de kracht, de zwakte en het belang van alle onderdelen van de organisatie (Boin et al., 2016, pp. 168-170).

Individuele invloedsfactoren	Dimensie	Indicator
	<i>Sensemaking</i>	Ervaring binationale samenwerking
		Kwaliteit operationele teams
		Omgang stress en tijdsdruk
	Besluitvaardigheid en coördinatie	Gekwalificeerde teams
		Improvisatie mogelijkheid
		Invloed binationale samenwerking

	Leren	Middelen om te leren
		Mogelijkheid tot reflectie
	Betekenisgeving	Invloed binationale samenwerking
	Verantwoording	Implementatie van lessen
		Vorbereiding
		Bedachtzaam leiderschap

Tabel 6: Operationalisering individuele invloedfactoren

4.5 Dataverzameling en analyse

Het verzamelen van data en het analyseren hiervan zijn essentiële stappen in wetenschappelijk onderzoek. In deze paragraaf worden de methoden en technieken geschetst die gebruikt zijn om relevantie data te verzamelen en vervolgens te analyseren. Voor dit kwalitatieve onderzoek zijn twee manieren van dataverzameling geselecteerd: interviews en vignettenmethode.

4.5.1 Interviews

De eerste gekozen methode van dataverzameling voor dit onderzoek is het kwalitatieve interview. Maso (1987, p. 63) stelt dat het kwalitatieve interview, als onderdeel van kwalitatief onderzoek, gericht is op het verkrijgen van inzicht in gedragingen, opvattingen, houdingen en ervaringen met betrekking tot specifieke sociale fenomenen. Het interviewproces kan één of meerdere deelnemers omvatten, die voornamelijk antwoorden geven op gestelde vragen. In de interactie tussen interviewer en geïnterviewden worden diepgaande perspectieven en contextuele informatie geschetst en verzameld. Deze dataverzamelvorm is geschikt voor dit onderzoek, omdat het de mogelijkheid biedt om een diepgaand begrip te verkrijgen van de onderliggende dynamieken en nuances van het te onderzoeken fenomeen. Het verkrijgen van inzichten in de verschillende visies van geïnterviewden over de verschillende invloedfactoren en de opzet van een bestuurlijke oefening vormt de essentie van dit onderzoek. Hierbij ligt de kracht in de rijke context en gedetailleerde nuances van de data.

Interviews kunnen op verschillende manieren worden geclassificeerd (Boeije et al., 2009). Voor dit onderzoek zijn de onderdelen van de interviews niet of slechts gedeeltelijk vooraf vastgelegd. Op basis van deze elementen en classificering kunnen de interviews worden getypeerd als semigestructureerd. Deze classificering wordt verder bekrachtigd door het gebruik en de wijze van gebruik van een topiclijst tijdens de interviews. Op deze lijst zijn twee hoofdthema's van het interview en de betreffende volgorde opgenomen. Het eerste thema heeft betrekking op het semigestructureerde interview. Binnen dit thema is aan de respondenten een open eerste vraag gesteld. Afhankelijk van hun reactie werden vervolgens zowel door de respondenten als door de onderzoeker onderwerpen ingebracht. De invloed van de respondenten op de onderwerpen en de volgorde daarvan maakt de interviews semigestructureerd. Het semigestructureerde interview zorgt ervoor dat de interviewer niet gebonden is aan een vaste volgorde, maar probeert de geïnterviewde te volgen wanneer deze over bepaalde onderwerpen spreekt (Boeije et al., 2009). Het tweede thema van de interviews betrof vignettenexperimenten, waarvoor eveneens eerst een open vraag werd gesteld. Vervolgens werden de besproken onderwerpen, voorafgaand aan de interviews voor dit thema, bepaald en gestructureerd. In Bijlage 1 is de interviewgide met de onderwerpen en vignetten opgenomen.

Respondentselectie

Voor dit onderzoek zijn negen bestuurders en ambtenaren geïnterviewd. In lijn met het principe van bronnentriangulatie is voor de selectie van de respondenten gekozen diversiteit onder respondenten. Op deze manier kan er een systematische vergelijking plaatsvinden van verzamelde data van verschillende bronnen met dezelfde methode (Bleijenbergh, 2016, pp. 109-110). Om invulling te geven aan deze diversiteit is er gekozen voor een geografische spreiding binnen het N4 en zijn er bestuurders en ambtenaren van grensgemeente in Gelderland als Limburg geïnterviewd. Verdere classificering en selectie heeft plaatsgevonden op het gebied van bestuurlijk niveau en de functie van respondenten.

Respondent	Functie	Bestuurlijk niveau	Provincie
A	Burgemeester	Bestuurlijk	Gelderland
B	Burgemeester	Bestuurlijk	Gelderland
C	Burgemeester	Bestuurlijk	Gelderland
D	Burgemeester	Bestuurlijk	Gelderland
E	Burgemeester	Bestuurlijk	Gelderland
F	Sr. Adviseur Crisisbeheersing	Ambtelijk	Gelderland
G	Burgemeester	Bestuurlijk	Limburg
H	Oefenen en trainen, lokale en regionale beleidsteams	Ambtelijk	Limburg
I	Ambtenaar OOV	Ambtelijk	Limburg

Tabel 7: Respondententabel

4.5.2 Vignettenmethode

De tweede methode van dataverzameling voor dit onderzoek is de vignettenmethode. Deze methode is gekozen vanwege de mogelijkheid om complexe hypothetische situaties op een begrijpelijke manier te presenteren en respondenten hierover in detail te bevragen. De vignetten vormen het tweede thema van het interview en zijn met dezelfde respondenten besproken. Een vignetonderzoek richt zich op de beoordeling door respondenten op basis van vignetten. Vignetten zijn korte beschrijvingen van situaties die relevante informatie bevatten en aan de respondenten worden voorgelegd. De respondenten reageren op deze beschrijvingen, wat het vertrekpunt vormt voor het gesprek. Respondenten kunnen één of meerdere vignetten ter beoordeling ontvangen (Veenma et al., 2004, pp. 2-4; Spalding & Phillips, 2007, pp. 954-955). In dit onderzoek kregen de respondenten twee vignetten te zien, elk met een verschillende bestuurlijke oefening. Deze vignetten zijn opgenomen in Bijlage 1.

Deze methode is geschikt voor dit onderzoek vanwege een aantal kenmerken en voordelen. Binationale oefeningen zijn vaak omvangrijk en onderhevig aan persoons- en functie gebonden voorkeuren, waardoor ze als complexe onderwerpen worden beschouwd. Het eerste voordeel van de vignettenmethode is de mogelijkheid om complexe en veelomvattende onderwerpen op een inzichtelijke manier te onderzoeken (Wilks, 2004, pp. 78-86). Daarnaast biedt deze methode de mogelijkheid om inzicht te krijgen in de wensen van bestuurders met betrekking tot de opzet van binationale oefeningen. Deze methodiek maakt verschillende

vragen met betrekking tot het keuzegedrag van respondenten inzichtelijk en biedt een efficiënte manier om deze te onderzoeken (Veenma et al., 2004, pp. 2-4). Een bijkomend voordeel van deze methode is dat respondenten zich kunnen inleven in het vignet vanuit hun eigen rol of functie, wat hen in staat stelt om gemakkelijker over complexe onderwerpen te spreken (Erfanian et al., 2020, pp. 2134-2145). Dit bevordert een open en comfortabele positie voor respondenten. Bovendien vullen vignetten de kwalitatieve onderzoek benadering van interviews goed aan. Deze vorm van dataverzameling stelt respondenten in staat om hun houding en veronderstellingen breed te schetsen, waarbij de onderzoeker de mogelijkheid heeft om door te vragen en dieper op de antwoorden in te gaan.

De vignetten zijn opgesteld in overleg met medewerkers van de VGGM met uitgebreide ervaring op het gebied van oefeningen voor bestuurders. Voor de vignetten zijn 5 facetten geformuleerd waarmee de oefeningen kunnen worden ingericht en de vignetten van elkaar verschillen. Deze facetten zijn: crisistype, invloedfactoren/onderwerpen, leerniveau, type oefening en doel.

4.5.3 Analyse

De verzamelde data is getranscribeerd en in de vervolgstap is deze data onderworpen aan een kwalitatieve inhoudsanalyse. In deze fase van het onderzoek is de verzamelde tekstuele data geïnterpreteerd vanuit de deductieve- en inductieve benadering. Deze interpretatie heeft plaatsgevonden door fragmenten van de tekst op te labelen met begrippen. Aan deze begrippen zijn vervolgens betekenissen gekoppeld (Bleijenbergh, 2016, pp. 101-114). De begrippen, ook wel codes genoemd, worden vervolgens samengebracht waardoor grote hoeveelheden tekst geïnterpreteerd kunnen worden. Deze analyse kent vanwege de tweeledigheid van de dataverzameling ook twee kanten, de inductieve en deductieve analysemethode.

In de kern is de deductieve benadering een theorie-gebaseerde analysetechniek. Het vertrekpunt zijn duidelijke theoretische veronderstellingen voorafgaand aan de dataverzameling. Deze veronderstellingen vormen het raamwerk van de analyse. Het coderen binnen deze benadering gebeurt via een of meerdere boomstructuren of codeerschema's afgeleid van de relevante theorie voor het onderzoek. Dit deel van de analyse heeft plaatsgevonden met behulp van het computerprogramma Kwalitan (Bleijenbergh, 2016, pp.

101-114). Zoals eerder gesteld leidt de gekozen methodiek en strategie tot diepgaande en genuanceerde data. Om ervoor te zorgen dat deze details niet verloren gaan, hanteert dit onderzoek ook een inductieve benadering voor de analyse. Deze benadering berust ook op coderen, maar is wezenlijk anders opgezet dan bij de deductieve benadering. Voor de inductieve analysetechniek worden de drie fasen van coderen van Boeije (2014) gebruikt. Deze fasen zijn: open coderen, axiaal coderen en selectief coderen. Open coderen gebeurt door een fragment tekst te labelen met een term uit dit fragment. Bij axiaal coderen wordt vervolgens gecodeerd op basis van de overkoepelende thema's die voortkomen uit overeenkomstige fragmenten met dezelfde begrippen. Ten slotte wordt er selectief gecodeerd. Deze codering wordt vormgegeven door fragmenten met dezelfde axiale codes te vergelijken en hieruit patronen af te leiden. De selectieve codering is in de analyse het meest prevelend gebleken in het analyseren door de voorafgaande deductieve veronderstellingen. Met betrekking tot de opencodering zijn deze drie fasen doorlopen. De verzameld met de vignetten experimenten zijn gecodeerd op basis van de 5 facetten.

Tekstfragment	Indicator	Dimensie	Begrip
Respondent E: ... <i>de instructie aan de grens is eigenlijk altijd: Je spreekt je eigen taal. Dan weet je ook als je moeilijk overleggen hebt, hoeveel je weggeeft en wat je niet weggeeft want in je eigen taal ja, ben je gelijk hè?</i>	Gedeelde taal	Informatie delen en communicatie	Netwerk invloed
Respondent D: <i>Dus dat maakt het dat op het moment dat het iets internationaals wordt. Je eigenlijk gedwongen wordt om heel erg nationaal of eigenlijk nog heel erg lokaal te kijken.</i>	Relatie GRIP & verantwoordelijkheden	Open code	Individuele invloed

Tabel 8: Voorbeeld coderen

4.6 Kwaliteit en ethiek

4.6.1 Betrouwbaarheid

In dit onderzoek is sprake van een beperkt aantal waarnemingseenheden, wat de mogelijkheid vermindert om toevallige afwijkingen in de methodologie te ondervangen. Om deze beperking te adresseren, wordt in kwalitatief onderzoek betrouwbaarheid vervangen door controleerbaarheid (Bleijenbergh, 2016, pp. 219-221). Allereerst is controleerbaarheid gerealiseerd door een zorgvuldige opzet van de onderzoeksmethode, strategie en operationalisering, waardoor de herkomst van de data die aan de conclusies ten grondslag ligt, duidelijk is. Daarnaast is de selectie van respondenten gedetailleerd uiteengezet, met toelichting en onderbouwing van de relevante keuzes. De interviewgids, opgenomen in Bijlage 1, werd consistent gebruikt voor alle interviews, wat bijdraagt aan de controleerbaarheid. Alle respondenten kregen nagenoeg dezelfde minimale voorbereiding; verzoeken van twee respondenten om meer informatie of vragen vooraf in te zien, werden afgewezen om methodologische reproduceerbaarheid te waarborgen. Alle interviews zijn opgenomen, teruggeluisterd en getranscribeerd. De transcripten en codeerschema's zijn opgeslagen in een digitaal registratiesysteem, wat de controleerbaarheid van dit onderzoek verder vergroot.

4.6.2 Validiteit

Interne validiteit

De interne validiteit, gericht op de vraag of er gemeten is wat beoogd was te meten, vormt een belangrijk criterium voor dit onderzoek (Bleijenbergh, 2016, pp. 219-221). Aan deze interne validiteit is gewerkt met de structurering van het interview. De semigestructureerde opzet van de interviews draagt bij aan een verhoging van de interne validiteit. Veel respondenten vervullen een bestuurlijke functie, behartigen uiteenlopende belangen en kunnen daardoor gemakkelijk afdwalen naar onderwerpen die niet direct gerelateerd zijn aan het onderzoek. De semigestructureerde opzet biedt zowel de ruimte voor uitweiding als de mogelijkheid om het gesprek terug te brengen naar relevante onderwerpen en verdieping te zoeken waar nodig. Daarnaast zijn de meeste onderwerpen van de semigestructureerde interviews te herleiden naar de theoretische fundering van het onderzoek, wat verder bijdraagt aan de interne validiteit. De operationalisering van deze begrippen verhoogt de interne validiteit verder. Tot slot zijn er

verschillende bronnen, documenten en een diversiteit aan respondenten geraadpleegd voor de dataverzameling, wat de interne validiteit van dit onderzoek verder versterkt.

Externe validiteit

De externe validiteit is gericht op de vraag in welke mate bevindingen te generaliseren zijn. Voor dit onderzoek zijn er verschillen in generaliseerbaarheid op het niveau van provincie. Voor Gelderland zijn vijf van de acht grensburgemeesters geïnterviewd, wat een solide basis biedt voor het formuleren van redelijke uitspraken die representatief zijn voor deze groep. Echter, in Limburg is slechts één burgemeester geïnterviewd, wat de generaliseerbaarheid van de bevindingen voor deze provincie aanzienlijk beperkt. Desondanks zijn de patronen en wensen van de burgemeesters met betrekking tot binationale oefeningen consistent genoeg om goed te kunnen worden gegeneraliseerd binnen de betreffende case. Deze consistentie suggereert dat de bevindingen op het gebied van grensoverschrijdende crisisbeheersing bredere toepasbaarheid hebben.

4.6.3 Ethiek

Alle respondenten zijn direct benaderd via e-mail met het verzoek tot een interview. In dit initiële contact is het onderwerp van het onderzoek, het doel van het gesprek en de wijze waarop respondenten bijdragen, geschetst. Bij de aanvang van alle gesprekken is de interviewgids uitvoerig besproken. Tevens is aangegeven dat de respondent op elk moment tijdens het gesprek kon besluiten om het gesprek te beëindigen, indien voortzetting niet langer wenselijk was. Hierbij is ook expliciete toestemming gevraagd voor de opname van de gesprekken om de analyse te verbeteren. Alle respondenten hebben hiermee ingestemd. Respondenten zijn geanonimiseerd tot het niveau van hun provincie. Een aparte lijst met deelnemers is samen met de transcripten op een beveiligde server van de Radboud Universiteit opgeslagen voor de duur van vijf jaar na de publicatiedatum van het onderzoek.

V. Resultaten & analyse

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van de uitgevoerde kwalitatieve studie gepresenteerd. Deze bevindingen zijn weergegeven in drie hoofdlijnen. Allereerst wordt de vergelijking van de crisisbeheersingssystemen en de respectievelijke opschalingsstructuren van Duitsland en Nederland geschetst in paragraaf 5.1 Systeemvergelijking. Vervolgens worden de bevindingen van de interviews gepresenteerd. Deze worden weergegeven als netwerk- en individuele invloedfactoren van een Nederlandse bestuurder op de effectiviteit van crisisbeheersing in de paragraaf 5.2 Invloedfactoren. Afsluitend worden de bevindingen van het vignettenexperiment gepresenteerd. Deze experimenten geven een weergave van de resultaten met betrekking tot de opzet van een bestuurlijke binationale oefening en worden weergegeven in paragraaf 5.3 Opzet binationale oefening.

5.1 Systeemvergelijking

In de vergelijking tussen de Nederlandse en Duitse crisisbeheersingssystemen komen een aantal belangrijke elementen naar voren. De paragrafen 2.2 Nederlandse structuur en 2.3 Duitse structuur zijn de basis voor deze vergelijking. Allereerst is er een verschil in de grondslag voor opschaling. Binnen de Nederlandse structuur wordt opgeschaald op basis van de behoefte aan coördinatie en afstemming, terwijl in het systeem in Noordrijn-Westfalen opschaling plaatsvindt op basis van de omvang van het incident. Ten tweede is het duidelijk dat de burgemeester in beide systemen een prominente rol heeft. In het Nederlandse systeem is deze rol echter verder uitgediept en kent meer verantwoordelijkheden dan in het Duitse systeem. Bij binationale samenwerking moet er rekening mee worden gehouden dat deze functionarissen beide betrokken zijn bij crisisbeheersing, maar verschillende rollen en verantwoordelijkheden dragen. In een Nederlandse gemeente is de lokale burgemeester de opperbevelhebber van de incidentbestrijding, en eenieder die deelneemt aan de bestrijding van de gevolgen van een incident staat onder zijn bevel. Dit is een feitelijke verantwoordelijkheid, maar in de praktijk oefent de Nederlandse burgemeester geen invloed uit op de inhoudelijke en operationele vraagstukken die tijdens een crisis opkomen.

In het verlengde hiervan kan de voorzitter van een Nederlandse veiligheidsregio, die tevens burgemeester is, bij opschaling naar GRIP 4 in contact komen met de hoogste gezaghebber van een district of de burgemeester van *een kreisfreie Stadt of Städteregion* in Duitsland. Hoewel deze functionarissen tijdens een incident vergelijkbare verantwoordelijkheden dragen, is er een substantieel verschil in statuus, aanzien en rang tussen deze bestuurders. Daarnaast is het Duitse crisisbeheersingssysteem zodanig ingericht dat er per bestuurlijk niveau een eigen crisisstaf, ofwel *Krisenstab*, wordt ingericht. Hoewel er overlap is in het takenpakket van deze teams, opereren deze redelijk onafhankelijk van elkaar. Deze verschillende crisisteams kunnen in Duitsland tegelijkertijd op verschillende bestuurlijke niveaus actief zijn. Daarbij speelt de veiligheidsregio in de Nederlandse crisisbeheersing systematiek een belangrijke rol. De Nederlandse veiligheidsregio kent geen directe tegenhanger in de Duitse context.

Tot slot is er een verschil in initiële opschaling. De eerste opschaling in het Duitse systeem, waarbij het gemeentelijke crisisteam wordt betrokken, staat in het Nederlandse systeem ongeveer gelijk aan een opschaling naar GRIP 3, waarbij het gemeentelijke beleidsteam wordt betrokken. Bij een binationale inzet kan het zijn dat de Nederlandse opschalingsniveaus van GRIP 1 en GRIP 2 niet direct te herleiden zijn tot het Duitse systeem.

5.2 Invloedfactoren

De invloedfactoren en de hieraan gekoppelde dimensies zoals geschetst in paragraaf 3.2.5 vormen de leidraad voor de weergave van de resultaten voor dit onderdeel van het onderzoek. De resultaten zijn, waar mogelijk, verder onderverdeeld met de indicatoren van Tabel 5 en Tabel 6. Ter duiding van de resultaten worden de functies van de respondenten herhaald, respondenten A t/m E en G zijn burgemeesters, respondent F is adviseur en respondenten H en I ambtenaren zijn.

5.2.1 Netwerk invloedfactoren

Integratie en coördinatie

Sturing - Het concept sturing van het netwerk op bestuurlijk niveau komt in de interviews weinig direct naar voren. Enkele respondenten kwamen hierover te spreken. Overkoepelend halen de respondenten aan dat de crisisbeheersingssystemen van Nederland en Duitsland dermate van elkaar verschillen dat coördinatie van de bestuurlijke crisisrespons als erg lastig wordt geacht. Respondent B belicht dat het feitelijke veiligheidsnetwerk dat invloed kan uitoefenen, in de beleving van de respondent nog gebouwd moet worden. Respondent C suggereert dat de integratie van systemen, beslissingen en wetgeving op een hoger niveau dan lokaal of regionaal vereist is. Respondent H onderstreept het belang van interlokale afspraken. De respondent benadrukt dat institutionele verhoudingen en relaties geformaliseerd moeten worden, zelfs op lokaal en regionaal niveau.

Samenkomsten – Vanuit de respondenten worden zowel formele als informele bijeenkomsten van het netwerk benoemd, waar zij over het algemeen veel waarde aan hechten. Respondenten C, D en H spreken over formele bijeenkomsten, zoals symposia en congressen, en zien deze als waardevolle gelegenheden voor het uitwisselen van kennis en het versterken van persoonlijke relaties. Vanuit de respondenten worden zowel formele als informele bijeenkomsten van het netwerk benoemd, waar zij over het algemeen veel waarde aan hechten. Respondenten C, D en H spreken over formele bijeenkomsten, zoals symposia en congressen, en zien deze als waardevolle gelegenheden voor het uitwisselen van kennis en het versterken van persoonlijke relaties. Hierbij belichten zij het effect voor de opbouw van het binationale netwerk (C), het creëren van wederzijds begrip (C), de waarborging van continuïteit in de overdracht of vervanging van personen en verantwoordelijkheden (D), en het bespreken en aanpakken van grensoverschrijdende kwesties (H). Opmerkelijk is dat onder andere respondenten A en I aangeven dat binationale samenwerking binnen andere sectoren soms prominenter aanwezig is dan binnen de veiligheidssector, zoals in de economische sector of het toerisme.

Regulering Gedrag Deelnemers – Met betrekking tot het reguleren van gedragingen van deelnemers in een netwerk uiten verschillende respondenten bepaalde verwachtingen van

ambtenaren en personen die hen adviseren. Respondenten A en B stellen dat degenen die werkzaam zijn in het veld van binationale samenwerking en advies verlenen aan bestuurders professioneel, volwassen en bekwaam moeten zijn in samenwerking. Zij vinden dat ambtenaren bestuurlijke sensitiviteit moeten bezitten om de juiste bestuurlijke vragen te herkennen en de benodigde beslissingen op dit gebied te nemen. Verschillende respondenten (A, D, F en G) verwijzen naar een grensliaison. Deze liaison dient als een belangrijke schakel tussen de twee landen en draagt bij aan het delen van kennis en ervaring tussen beide systemen, inclusief taal- en persoonskennis. Hoewel deze rol veelal nog geen officiële aanstelling heeft binnen het netwerk, schetsen de verschillende respondenten duidelijke verwachtingen over het gedrag en de invulling van de liaisonpositie. Deze rol van de grensliaison zal later in dit hoofdstuk verder worden toegelicht.

Formalisering - Formalisering van samenwerking en processen is een terugkerend thema in de gesprekken met de respondenten, maar de invulling ervan verschilt per respondent. Respondenten C, D, H en I hebben hierover gesproken. Respondenten D en H zien kansen bij structurele samenkomsten die formeel worden vastgelegd als activiteiten of taken binnen de netwerksamenwerking, zoals via convenanten en structurele afspraken. Formalisering vormt een aanvulling op persoonlijke relaties en informele contacten door de creatie van een stabiele en duurzame samenwerking, onafhankelijk van individuele betrokkenheid of veranderingen in personeel. Respondenten D, I en C wijzen echter op verschillende uitdagingen voor deze formalisering. Zij belichten dat, hoewel onontkoombaar, er sprake is van twee verschillende landen met verschillende juridische contexten en systemen. Bindende formalisering buiten intentieverklaringen is volgens de respondenten op lokaal niveau lastig te realiseren en vereist vaak aandacht van hogere bestuurlijke niveaus. Respondent I vult aan op basis van ervaring in binationale samenwerking dat als bestuurders te allen tijde de samenwerking volledig via correcte wet- en regelgeving willen laten plaatsvinden, de samenwerking erg complex wordt. Zo stelt Respondent I: *‘Op het moment dat je helemaal langs de wet- en regelgeving gaat begeven, ja, dan is gewoon niks mogelijk. Sorry, dan is gewoon niets mogelijk, dan houdt het op, dan is de grens de letterlijke begrenzing.’*

Gedeelde Planning en Training - Gedeelde planning en training worden door enkele respondenten besproken in relatie tot binationale crisisbeheersing. Respondent A stelt dat

kennis alleen niet voldoende is; integratie en coördinatie door middel van gezamenlijke oefeningen zijn essentieel. Dergelijke oefeningen helpen om praktische vaardigheden te ontwikkelen en om te leren hoe verschillende systemen werken. Respondent B spreekt over gedeelde planning en benadrukt het belang van uitgeschreven scenario's waarbij op basis van gebiedsgerichte risicoprofielen een aanpak wordt bedacht vanuit het risico en niet vanuit welk land of welk systeem de aanpak tot stand moet komen. Ook voor gedeelde planning en training komen de grensliaisons terug. Respondent G benadrukt het belang van grensliaisons die de weg kennen in beide systemen en die kunnen fungeren als schakel tussen de verschillende organisaties. Deze liaisons kunnen een rol spelen in de vergemakkelijking van communicatie en zorgen voor snelle en adequate reacties op crisissituaties. Hiervoor wordt gesteld dat deze personen meetrainen, kijken en leren over de Duitse en de Nederlandse structuur.

Flexibiliteit

De reacties van de respondenten zijn in mindere mate onder te verdelen in de vooraf gestelde indicatoren zoals opgesteld in paragraaf 4.4 en worden dus onverdeeld weergegeven. Alle respondenten met een bestuurlijke achtergrond onderschrijven het belang van in ieder geval een gedeeltelijk flexibel netwerk of samenwerking in de binationale crisisbeheersing. Respondenten A en B spreken binnen deze context over een basisteam dat specifiek gericht is op binationale samenwerking, waarbij afhankelijk van het incident of de maatschappelijke noodzaak van een incident verschillende partners kunnen aansluiten. Respondenten C en D belichten het belang van een flexibel samenwerkingsverband, maar zien baat bij formele en gestructureerde samenkomsten. Deze samenkomsten bieden dan informeel de mogelijkheid voor personen om elkaar te leren kennen. Op formeel vlak kan hier dan informatie en kennis worden uitgewisseld. Respondenten E en G uiten ook een voorkeur voor een flexibelere samenwerking, maar stellen vragen bij een flexibele opzet van een netwerk en de, in hun optiek, hiërarchische werkwijze van Duitse overheden in de crisisbeheersing. Zo stelt E de vraag of wanneer flexibele netwerken aan de Duitse partners zouden worden voorgesteld, er een andere reactie verwacht zou worden. Hierover stelt Respondent F: *'Kan je als netwerkorganisatie wel hiërarchisch werken eigenlijk, of andersom, als je zo hiërarchisch bent ingesteld, kan je dan wel netwerken? Dat vraagt hele andere competenties eigenlijk.'*

Informatie delen en effectieve communicatie

Gedeelde taal – De respondenten spraken over de gedeelde taal binnen de bestuurlijke context en de vertaling van officiële taal. Over de bestuurlijke taal noemden verschillende respondenten mogelijke uitdagingen. Respondent G benadrukte dat Duitse bestuurders uit een andere traditie komen en verschillen in de manier van spreken over crises en veiligheid. Andere respondenten (B, D en I) beschreven het belang van informele banden en communicatie om communicatie-obstakels te overbruggen. Respondent B zei hierover: *‘Ik denk dat je dit informeel wegmasseert en we zijn ondertussen in de verstandhouding zo met elkaar dat je elkaar wel durft te bevragen: Wat bedoel je, hè?’*. Respondenten E en I spraken over de mogelijkheid om in binationale overlegmomenten in ieders eigen taal te spreken. Zij achtten dat netwerkpartners toewijding kunnen tonen door elkaars taal te leren. Dit biedt iedereen die deelneemt aan een moeilijk overleg de mogelijkheid in te schatten hoeveel er wordt prijsgegeven, en voorkomt dat iemand een psychologisch voordeel heeft door in zijn eigen moedertaal te spreken. Over de vertaling van elkaars talen stellen respondenten C en E dat Duitsers over het algemeen moeite hebben met het spreken van Nederlands en dat de voertaal in veel interacties Duits is. Hierbij moeten Nederlanders zich aanpassen.

Adequate informatietechnologie – Over informatietechnologie voor het uitwisselen van informatie op bestuurlijk niveau is geen van de respondenten positief. De respondenten spreken wel over de wijze waarop zij indirect informatie verkrijgen bij binationale samenwerking. De respondenten (A, C, D en H) geven bijvoorbeeld aan dat zij voor operationele informatievoorziening en duiding rekenen op de betreffende veiligheidsregio’s waartoe zij behoren. Hierbij vertrouwen zij op de operationele teams die de juiste informatie verwerken en de regio die deze informatie vervolgens aan hen terugkoppelt. Respondent H benadrukt dat een directe lijn op bestuurlijk niveau een risico kan vormen omdat er een kans bestaat dat operationele duiding teniet wordt gedaan. Respondent G geeft aan een verwachting te hebben dat Euregionale samenwerkingsverbanden een slag kunnen slaan op het gebied van informatietechnologie.

Communicatie systemen – De verschillende respondenten zijn nagenoeg niet komen te spreken over aanwezige communicatiesystemen waarop zij rekenen in de binationale

samenwerking. Respondent B stelt hierover dat communicatie en informatievoorziening afhankelijk is van personen.

Formele en informele communicatie – Aanvullend op de dimensies zoals opgesteld in paragraaf 4.4 benoemden de respondenten vaak formele en informele communicatie(wegen). Eerder werd belicht dat informele lijnen helpen misverstanden in taal weg te masseren. Respondenten C en D voegden hieraan toe dat informele communicatie zorgt voor een beter begrip en duiding van communicatie, zowel binnen nationale als internationale context. Respondent I gaf aan dat veel formele banden en relaties beginnen bij een interpersoonlijke connectie, waarbij informele communicatie een basis kan vormen. De helft van de respondenten (A, B, D en E) sprak over de aanwezigheid en het belang van informele lijnen voor informatie-uitwisseling. Zij gaven aan dat informele wegen vaak sneller kunnen zijn dan formele wegen (D), dat de hectiek van een crisis informele lijnen constanter maakt (E), en dat informeel verkregen informatie niet altijd publiekelijk te delen is (B). Afsluitend constateerde Respondent E nog een noemenswaardig punt bij grotere incidenten. De functie van de informele communicatie kan veranderen bij een grootschalig incident, waardoor de lokale burgemeester niet langer verantwoordelijk is, maar de regionale burgemeester de verantwoordelijkheid draagt. Op dat moment kunnen de informele lijnen van de lokale burgemeester zorgen voor essentiële duiding en kenniswerving vanuit de lokale situatie aan weerszijden van de grens. Dit punt zal later verder worden toegelicht.

Verantwoording

Interne verantwoording – Over interne verantwoording binnen een netwerk ten opzichte van het binationale netwerk deden enkele respondenten uitspraken. Respondenten B en D schetsen een breder gedragen zorg, waarbij een bestuurder een impactvolle keuze dient te maken die slachtoffers aan de andere zijde van de grens tot gevolg heeft. Bij deze zorg hebben zij twijfels over de mate van verantwoording en tegenover wie verantwoording dan verplicht is. Ook kan het binationale karakter de verantwoording complexer maken. Deze complexiteit komt voort uit het gegeven dat de Nederlandse bestuurder veel minder invloed heeft in Duitsland, feitelijk geen bevoegdheden heeft, en een informatievraag vaak over veel meer schijven moet gaan dan

in een nationale context. Op een ander gebied benoemt respondent C de wijze waarop toestemming wordt verkregen binnen de Nederlandse en Duitse structuur. Binnen de Duitse structuur wordt deze in grotere mate op voorhand verkregen voordat besluiten worden genomen, terwijl een Nederlandse bestuurder vaak pragmatischer handelt en soms de goedkeuring pas achteraf ontvangt. Respondenten C en E zijn van mening dat de binationale samenwerking geen grote invloed uitoefent op de verantwoording binnen een netwerk.

Externe verantwoording – Met betrekking tot de externe verantwoording spraken Respondenten A, C, E en G hierover. Respondent A geeft aan dat de snelheid waarmee informatie onder burgers en organisaties beschikbaar is buiten de crisisbeheersing erg hoog is. De respondent verwacht dat dit een extra uitdaging wordt bij externe verantwoording in een netwerkcontext. Respondent C haalt aan dat er in de nationale context veel plannen zijn met betrekking tot risico's en rampen, waarover inwoners van een gemeente kennis kunnen inwinnen bij de veiligheidsregio. De respondent benoemt dat deze bronnen van informatie in veel mindere mate aanwezig zijn voor grensoverschrijdende risico's. Een potentieel incident met deze risico's zou voor de respondent leiden tot complexe vragen, gezien deze niet direct zijn opgenomen in de eigen nationale of regionale plannen. Respondent E beleeft dit anders en voorziet geen obstakels op het gebied van verantwoording door de nauwe banden met bewoners en bestuurders van de Duitse buurgemeente. Respondent G acht wel dat er een verschil in verantwoording zit bij een grensoverschrijdend incident, maar kan niet direct plaatsen wat dit verschil zou zijn.

Vertrouwen

Wederkerigheid – Nagenoeg alle respondenten (A, B, C, D, E, G en I) geven aan het belang van vertrouwen in een netwerksamenwerking te erkennen, te bekrachtigen of zelfs het vertrouwen in de Duitse crisisbeheersingspartners te bezitten. Zo redeneert Respondent B dat hij zelf geen zeggenschap of directe invloed kan uitoefenen op de Duitse crisisbeheersing en volledig vertrouwt dat zijn Duitse collega geen bewuste risico's neemt met effecten op de Nederlandse zijde. Met betrekking tot wederkerigheid uit Respondent G dat het aangaan van binationale netwerksamenwerkingen zoals N4 en ERMWIC een blijk is van het vertrouwen dat twee kanten op gaat. Deze respondent zegt erover: '*Daar (ERMWIC) is het basisvertrouwen en het feit dat*

iedereen daar energie in wil stoppen, formeel of informeel, een kenmerk van dat je elkaar vertrouwt.’

Netwerkstabiliteit – Over de stabiliteit van een netwerk in relatie tot vertrouwen komen weinig tot geen respondenten te spreken. Respondent E zegt dat veelal de Duitse partners in samenwerking een stabielere factor zijn dan de Nederlandse. Hierbij belicht de respondent dat Duitse partners veelal planmatiger en onverstoorbarder te werk gaan wanneer er binationale afspraken worden gemaakt. Deze respondent vervolgt dat Nederlandse partners veelal eerder geneigd zijn om doel- en koersstellingen aan te passen op basis van tussenuitkomsten, recente wetenschappelijke inzichten of rapportages. Hierdoor vormt de Nederlandse partner vaak een minder stabiele netwerkpartner.

Bevestiging – Op de vraag waarop het vertrouwen van Respondent D gebaseerd is, is de reactie dat dit bestaat uit een algemeen vertrouwen in de kennis en kunde van Duitse ambtenaren. Voor Respondent B is dit vertrouwen gebaseerd op persoonlijke ervaringen. Hierbij heeft de respondent prettige ervaringen op andere gebieden of tijdens oefeningen gehad, wat bevestiging van vertrouwen geeft. Ook Respondenten A en C erkennen het belang van eerdere en andere interacties voor het scheppen van een vertrouwensband. Beide respondenten belichten het opbouwen van een vertrouwensband als gevolg van het uitvoeren van oefeningen en benoemen dat samenwerking op andere gebieden, bijvoorbeeld economisch of toerisme, ook zorgt voor een toename in vertrouwen met Duitse partners. Respondent C zegt het volgende over de relatie tussen vertrouwen en oefeningen: *‘Dat zorgt voor vertrouwen in elkaar (...). Ja als het misgaat misschien niet, als het goed is zorgt het wel voor vertrouwen als je samen in zo'n situatie een beetje heb zitten zweten, zal ik maar zeggen. Dat is vaak het doel. Je leert het meeste van dingen wanneer je heel erg van gaat zweten en een rode kop krijgt.’*

Politieke context – Aanvullend op de dimensies zoals geschetst in paragraaf 4.4 hebben twee respondenten binnen de context van vertrouwen in een netwerksamenwerking de verschillende politieke contexten van Duitse burgemeesters benoemd. Hierbij belichten Respondenten C en E dat Duitse burgemeesters democratisch gekozen worden en daardoor wellicht keuzes kunnen maken met electoraal gewin of verlies voor ogen. Respondent C haalt ervaringen aan met Duitse bestuurders omtrent de vluchtelingen crisis en de politieke gevoeligheid binnen hun eigen gemeente. Respondent E spreekt over de mogelijkheid van de

Nederlandse burgemeester om op het gebied van veiligheid ‘*makkelijker mijn poot stijf houden*’ vanwege zijn benoeming voor zes jaar. Volgens deze respondent is deze mogelijkheid beperkter voor een Duitse bestuurder.

Overige factoren

Aanvullend op de dimensies als weergegeven in Tabel 5 van paragraaf 4.4 zijn een drietal dimensies naar boven gekomen. Deze zijn grensliaisons, culturele invloed en operationele afstemming.

Grensliaisons - Grensliaisons worden benoemd door bijna alle respondenten met een bestuurlijke achtergrond. Met een grensliaison, ook wel verbindingsofficier, wordt een ambtenaar bedoeld die bekend is met zowel de structuren op het gebied van crisisbeheersing aan de Nederlandse als de Duitse kant (G). Deze grensliaison dient niet alleen bekend te zijn met de structuren aan beide zijden, maar kan ook een belangrijke rol spelen in het vinden en aanwenden van personen en eventuele informele wegen (F). Gezien het feit dat deze liaison de mogelijke kennishiaten op het gebied van personen en structuurkennis kan dichten, wordt deze rol door veel respondenten als cruciaal gezien bij eventuele coördinatie tijdens een crisis (D, E en G). De respondenten hebben veelal hoge verwachtingen van deze rol en schatten deze in als cruciaal voor het dichten van eventuele gebreken. Respondent D zegt hierover: ‘*Daarom vind ik het zo belangrijk dat die liaisonfunctie er is, hè, want dan hebben we in ieder geval iemand die iemand kent aan de overkant.*’.

Culturele invloed – De helft van de respondenten (B, C, E en G) geeft aan ervaring te hebben met culturele verschillen die een netwerksamenwerking met Duitse partners kunnen beïnvloeden. Hierbij geven de meesten aan ervaring te hebben met een hiërarchische cultuur bij Duitse partners. Respondent B stelt hierover dat hij twijfels heeft of een Duitse ambtenaar, die in hiërarchie lager staat dan de Nederlandse bestuurder, in de communicatie zal aangeven wanneer hij iets niet begrijpt. Hiermee voorziet de respondent potentiële miscommunicatie. Respondent C bemerkt dat het vaak erg lastig is om op korte termijn en pragmatisch afstemmingen te maken met Duitse bestuurders, omdat deze in de beleving van de respondent strakker zijn gebonden aan regels en bij twijfels over bevoegdheid geen besluiten nemen. Dit

is, in de ogen van de respondent, niet vergelijkbaar met de Nederlandse bestuurder. Ook Respondent G ziet op het gebied van pragmatische oplossingen van Nederlandse bestuurders en de formaliteit van Duitse partners wellicht frictie ontstaan in een netwerksamenwerking.

Operationele afstemming – De helft van de respondenten (B, C, E en I) benoemt verschillende aspecten van operationele afstemming tussen de hulpdiensten. Enerzijds spreken zij over het belang van de afstemming tussen deze diensten om de effectiviteit te vergroten, anderzijds vormt het voor bestuurders een punt van onzekerheid en kwetsbaarheid. Enkele respondenten met een bestuurlijke achtergrond staan stil bij onduidelijkheden rondom het dragen van verantwoordelijkheid voor een grensoverschrijdende inzet. Moeilijkheden voor hen liggen bijvoorbeeld bij de juridische context van hulpverlening, de verschillende rollen die dezelfde hulpdiensten in beide landen spelen, en de werknemersverzekeringen van hulpverleners. Concreet gaat het volgens Respondenten B en E bijvoorbeeld over een ambulance die patiënten wel of niet naar een ziekenhuis in een ander land brengt. Ook de invulling van acute hulpverlening die op een redding voertuig wordt verricht, kan sterk van elkaar verschillen, waarbij de legaliteit van het gebruik van een medicijn in beide landen kan verschillen.

5.2.2 Individuele invloedfactoren

Sensemaking

Ervaring binationale samenwerking – Onder de respondenten is slechts geringe ervaring met binationale samenwerking op het gebied van crisisbeheersing op bestuurlijk niveau (E en G). Hoogwater als crisis vormt voor beide respondenten de basis van hun binationale ervaring. Het merendeel van de respondenten (A, B, C, D, I en F) geeft aan geen ervaring te hebben op dit vlak. Zoals eerder vermeld, hebben de respondenten wel ervaring met binationale samenwerking op andere gebieden dan crisisbeheersing, zoals economie of toerisme. Enkele respondenten refereren aan ervaringen met de Covid-19 crisis als relevante ervaring (B en D).

Kwaliteit operationele teams – Respondenten A, C en H onderschrijven het belang van kwalitatief sterke operationele teams in relatie tot *sensemaking*. Hierbij benadrukken Respondenten A en C dat deze teams een cruciale rol spelen in het verschaffen van operationele informatie, waarmee de bestuurder een beeld kan vormen. Respondenten A en C voegen eraan

toe dat de taken en de rol van een bestuurder het beste gescheiden kunnen blijven van de operationele inzet. Een kwalitatief sterk team kan inmenging van bestuurlijk niveau op operationeel niveau voorkomen. Respondent H stelt dat voor binationale samenwerking de operationele teams ook een belangrijke rol spelen bij de operationele duiding van informatie, gegevens en metingen vanuit de Duitse partners.

Omgang stress en tijdsdruk – Respondent H heeft gesproken over stress en tijdsdruk. Hij stelt dat het voor bestuurders lastig is om onder druk van een crisissituatie om te gaan met een ‘informatievacuüm’. Hiermee bedoelt hij dat bestuurders kort na het plaatsvinden van een incident vaak meer informatie en harde feiten willen hebben. Volgens de Respondent kunnen de afwezigheid van deze feiten en de taken van de bestuurder op het gebied van informatievoorziening, besluitvorming en maatschappelijke duiding tot frictie leiden.

Besluitvaardigheid en coördinatie

Gekwalificeerde teams – Respondenten D en H spraken over het belang van gekwalificeerde teams in relatie tot besluitvaardigheid en coördinatie. Hierbij stelt Respondent D dat er bepaalde verwachtingen zijn van crisisfunctionarissen die de bestuurder adviseren bij een binationale crisis en de bijbehorende samenwerking. Deze personen dienen niet alleen vakinhoudelijke kennis te hebben, maar ook een bepaald niveau van kennis van werkwijzen en systemen aan de Duitse zijde. Wanneer teams op deze manier zijn samengesteld, acht de respondent dat de bestuurder bij tegenstrijdige belangen adequate besluiten kan nemen. Respondent H onderschrijft het belang van gekwalificeerde mensen in relatie tot coördinatie en de totstandkoming van besluiten.

Invloed binationale samenwerking – Respondenten A, B en E hebben gesproken over de invloed van binationale samenwerking op besluitvorming en coördinatie. Allen stellen dat besluitvaardigheid en coördinatie op individueel niveau weinig tot geen invloed ondervinden wanneer er sprake is van binationale samenwerking met Duitsland. Respondenten B en E benadrukken daarbij dat hun invloed reikt tot aan de landsgrens. Zij erkennen dat de gevolgen van hun beslissingen effect kunnen hebben over de grens, maar zij achten dit niet als een factor die besluitvorming en coördinatie bemoeilijkt.

Improvisatie mogelijkheid – Geen van de respondenten heeft gesproken over de mogelijkheden tot improvisatie op individueel niveau van een bestuurder.

Leren

Middelen om te leren – Het merendeel van de Respondenten (A, B, C, D, G en H) heeft gesproken over de middelen om te leren op individueel niveau op het gebied van binationale samenwerking met Duitsland. Van deze respondenten stellen allen, op één na, dat zij weinig tot geen middelen hebben om op dit gebied te leren. Respondenten A, B en D achten dit, ondanks de afwezigheid van dergelijke middelen, wel belangrijk en zien de waarde ervan in. Noemenswaardig is dat verschillende respondenten hun eigen netwerk van ambtenaren, crisisfunctionarissen en bestuurders als een waardevolle bron beschouwen om te leren op het gebied van binationale samenwerking in de crisisbeheersing.

Mogelijkheid tot reflectie – Geen van de respondenten heeft gesproken over de mogelijkheden tot reflectie op individueel niveau van een bestuurder.

Betekenisgeving

Invloed binationale samenwerking – Over de invulling en betekenis van deze invloed zijn de respondenten verdeeld. Het merendeel van de respondenten (B, D, E en I) die hierover sprak, acht dat er weinig tot geen invloed is van binationale samenwerking op betekenisgeving vanuit de bestuurder. Zo stellen respondenten B, D en E dat de taak van betekenisgeving losstaat van het grondgebied en niet verandert ten opzichte van eigen inwoners. In het verlengde hiervan stellen zij dat het voor inwoners niet uitmaakt of de informatie die ten grondslag ligt aan een geruststellende boodschap uit een Nederlandse of een Duitse plaats komt. Respondenten C en H denken echter dat de binationale context wel invloed kan hebben. Zij benadrukken de invloed van eventuele culturele verschillen op de duiding en betekenisgeving voor zowel de inwoners als systemen, en merken op dat het lastig kan zijn om iets te duiden wanneer informatie en invloed beperkt zijn.

Verantwoording

De reacties van de respondenten zijn in mindere mate onder te verdelen in de vooraf gestelde indicatoren zoals opgesteld in paragraaf 4.4 en worden daarom onverdeeld weergegeven. Een deel van de respondenten ziet mogelijke verschillen bij binationale samenwerking ten opzichte van verantwoording in een nationale context. Hierbij stellen respondenten C en D dat zij voor de Nederlandse crisisbeheersing over middelen beschikken, zoals risicokaarten voor hun eigen gemeente, en goed op de hoogte zijn van de crisisbeheersingscapaciteiten van hun eigen gemeente. Deze middelen hebben zij niet of in mindere mate voor grensoverschrijdende risico's of crises, waardoor zij mogelijke verschillen zien. Voor respondenten E en G is er geen verschil tussen nationale en binationale verantwoording. Wel stelt respondent E dat in het geval van een binationale crisis het aannemelijk is dat de regioburgemeester de eindverantwoordelijkheid heeft en er enige onduidelijkheid zou kunnen ontstaan over de rol en verantwoordelijkheid van de lokale burgemeester. Dit wordt later verder toegelicht.

Overige factoren

Aanvullend op de dimensies als weergegeven in Tabel 6 van paragraaf 4.4 Operationalisering zijn een tweetal dimensies naar boven gekomen. Deze zijn de relatie tussen GRIP opschaling en verantwoordelijkheid en de verschillen tussen burgemeesters als evenknieën aan weerszijde van de grens.

Relatie GRIP-verantwoordelijkheden – De helft van de respondenten (B, D, E en G) erkent een bepaalde beperking in de verantwoordelijkheid die zij dragen in relatie tot het opschalingsniveau in de GRIP-structuur. Tabel 1 laat zien dat een burgemeester vanaf GRIP 3 verantwoordelijk is en de regioburgemeester vanaf GRIP 4. Deze respondenten spraken over de waarschijnlijkheid dat de crisisstructuur bij een binationaal incident waarschijnlijk zal worden opgeschaald tot GRIP 4. Dit betekent dat zij niet meer de eindverantwoordelijkheid dragen en een andere rol vervullen. Respondent D belicht binnen deze context dat als er een internationale crisis is en deze binnen de Nederlandse structuur wordt opgeschaald naar GRIP 4, er voor de burgemeester/bestuurder juist een erg lokale taak ligt op het gebied van duiding en informatieverschaffing. Respondenten B en E vinden het onduidelijk wat de rol en taken zijn

van een lokale burgemeester bij een GRIP 4 binationale crisis. Respondent D beschrijft een rol die verschillende respondenten onderschrijven, namelijk het fungeren als verbinder en informatiebron vanuit lokale kennis en (informele) contacten voor de voorzitter van de veiligheidsregio.

Vershil tussen evenknieën – Meer dan de helft van de respondenten (C, D, E, G en I) heeft gesproken over de verschillen tussen de Nederlandse en Duitse burgemeester. Zij belichten hiervoor verschillende elementen. Nederlandse bestuurders handelen vanuit pragmatische en kunnen in verhouding tot hun Duitse evenknie sneller tot besluiten komen. Respondenten C, D en E belichten hiervoor dat een Duitse burgemeester formeel meer macht en een sterkere positie heeft dan zijn Nederlandse evenknie, maar dat deze sterkere positie gepaard gaat met beperkingen in slagkracht en snelheid. De Nederlandse burgemeester heeft informeel veel macht en kan daarmee prominenten aanwezig zijn en veel eigen inbreng leveren. Ook belichten Respondenten C, D en E het verschil in aanstelling van burgemeesters in beide landen. Zo worden Duitse burgemeester democratisch gekozen en Nederlandse burgemeester benoemd. Dit maakt dat electoraal gewin voor de Duitse burgemeester meeweegt en voor de Nederlandse burgemeester niet. Respondenten E, G en I belichten dat er verschillende verantwoordelijkheden liggen bij dezelfde functie aan weerszijde van de grens.

Deelconclusie

De verschillen tussen crisisbeheersingssystemen in Nederland en Duitsland vormen hindernissen voor coördinatie. Formele en informele bijeenkomsten zijn echter waardevol voor kennisuitwisseling en het versterken van persoonlijke relaties. Deze bijeenkomsten zijn cruciaal voor de opbouw van een binationaal netwerk. Professionele en volwassen samenwerking tussen ambtenaren en adviseurs is essentieel, waarbij de grensliaison een belangrijke rol speelt als verbindende factor tussen de systemen. Dit onderstreept de noodzaak van duidelijke gedragsregels en verwachtingen om de samenwerking te faciliteren. Formalisering wordt gezien als belangrijk voor een stabiele en duurzame samenwerking, maar kent uitdagingen door de verschillende juridische contexten en systemen. Het binationale crisisnetwerk moet flexibel zijn en rekening houden met de verschillende werkwijzen en culturele achtergronden van de netwerkpartners. Hoewel informatie en communicatie als essentieel worden beschouwd, moet

de huidige samenwerking hierin worden verbeterd. Vertrouwen tussen netwerkpartners is cruciaal, waarbij wederkerigheid en persoonlijke ervaringen een belangrijke rol spelen. Politieke context en culturele verschillen kunnen dit vertrouwen echter beïnvloeden. In de samenwerking moet men waakzaam omgaan met culturele verschillen, omdat deze een belemmering kunnen vormen.

Op individueel niveau is de ervaring met binationale samenwerking voor crisisbeheersing beperkt. Dit gebrek aan ervaring leidt tot onzekerheid en een mogelijk tekort aan vaardigheden voor *sensemaking*. De kwaliteit van operationele teams is cruciaal voor operationele informatievoorziening, het detecteren van vraagstukken en andere processen die essentieel zijn voor bestuurlijke besluitvorming en coördinatie. Vakinhoudelijke kennis en bekendheid met werkwijzen en systemen zijn noodzakelijk, en de grensliaison kan hier een belangrijke rol spelen. Bestuurders hebben invloed tot aan de landsgrens, waardoor het besluitvormingsproces bij een binationale crisis beperkt is. Hoewel het belang van leermogelijkheden voor bestuurders wordt erkent door de geïnterviewden, is er een gebrek aan leermogelijkheden voor bestuurders in binationale samenwerking. Bestuurders rekenen voornamelijk op hun eigen netwerk, wat een kwetsbaarheid vormt door de persoonsgebondenheid. De rol van een burgemeester in betekenisgeving wordt naar verwachting niet substantieel beïnvloed door een binationaal incident. Er bestaat verdeeldheid over de effecten van een binationaal incident op verantwoording. Uit de interviews is gebleken dat het voor lokale burgemeesters belangrijk is om hun rol in een binationale crisis te plaatsen in de context van de GRIP-structuur. Hierbij gaat het hen om de wijze waarop zij zich op operationeel gebied en qua verantwoordelijkheid verhouden tot de regioburgemeester. Uitgaande van het onderzoek blijkt dat Nederlandse burgemeesters zich bewust zijn van verschillen met hun Duitse tegenhangers, maar missen vaak inhoudelijke kennis van de verschillen en overeenkomsten.

5.3 Opzet binationale oefening

In dit deel zullen de resultaten van de dataverzameling voor het opzetten van een binationale oefening met specifieke focus op de bestuurlijke context worden gepresenteerd. Hiervoor zullen de resultaten worden weergegeven die voort zijn gekomen uit de vignettenexperimenten. Deze experimenten zijn uitgevoerd met de vignetten zoals weergegeven in Bijlage 1. Voor deze weergave van de resultaten worden de vijf verschillende facetten van de oefeningen, als leidraad gebruikt. Deze vijf facetten zijn: crisistype, invloedfactoren/onderwerpen, leerniveau, type oefening en doel. Ter duiding van de resultaten worden de functies van de respondenten herhaald, respondenten A t/m E en G zijn burgemeesters, respondent F is adviseur en respondenten H en I ambtenaren zijn.

Crisistype

De vignetten die aan de respondenten werden voorgelegd, waren onderverdeeld in enerzijds het crisistype klassiek/flits, met een scenario van hoogwater, en anderzijds het crisistype slepend, met een scenario van stroomuitval. Onder het merendeel van de respondenten komt het belang van een realistisch oefenscenario naar voren met betrekking tot het crisistype. Dit belang wordt benadrukt door Respondenten B, C, D, G en H en valt vervolgens uiteen in twee categorieën. Enerzijds of het scenario zich kan afspelen in de eigen gemeente en anderzijds of een incident daadwerkelijk tot een grensoverschrijdende crisis kan leiden. De meerderheid van de respondenten prefereert de klassieke crises, zoals hoogwater. Aanvullend wordt gesteld dat bij beoefening van de klassieke crisis het meest te leren valt bij een binationale oefening (G) en heeft de klassieke crisis de voorkeur doordat een scenario met een slepende crisis de oefening wellicht te complex maakt (C). Over het crisistype van een slepende stroomcrisis uiten verschillende respondenten twijfels; hierbij zijn er twijfels voor beide vormen van realisme. Respondenten B en G stellen hierover dat er twijfels zijn of er dergelijke binationale stroomverbindingen zijn waardoor een binationale crisis kan ontstaan, en daardoor achten zij het minder waardevol om te beoefenen. Ook lijkt er een minder directe rol voor de bestuurder in een slepende stroomcrisis. Afgerond voegen Respondenten D en E toe dat hoogwater in realiteit veelal weinig spanning met zich meebrengt door enige voorspelbaarheid, en

Respondent D benadrukt: *‘Je moet met iets spannenders komen. Wil je mij echt in de crisismodus op dat moment krijgen, dan heb je het echt over een dijkdoorbraak.’*

Het volgende dat door de bestuurlijke Respondenten B, C, D, E en G werd aangevoerd, is de zichtbaarheid van binationale samenwerking. De respondenten achten het noodzakelijk dat de binationale samenwerking tussen de twee landen evident is bij een oefening. Daarbij behoort er op bestuurlijk niveau een rol weggelegd te worden met impact op de oefening. Respondent B benadrukt dat bij een crisistype waarbij een onderlinge verbinding ontbreekt, de twee crisisbeheersingssystemen afzonderlijk van elkaar een eigen crisis proberen op te lossen. Het ontbreken van verwevenheid van de crisis komt voornamelijk naar voren in de reacties van de respondenten op de slepende stroomcrisis. Een binationale oefening moet zich richten op crises die niet door één land of entiteit individueel kunnen worden opgelost.

Er zijn echter ook verschillen in de perceptie van het crisistype en de praktische uitvoering ervan. Terwijl Respondent E benadrukt dat zowel stroomuitval als hoogwater interessante en relevante scenario's zijn, stelt Respondent D dat het type crisis in feite ondergeschikt is aan de gevolgen van de crisis. Deze respondent voegt eraan toe dat de gevolgen van een crisis de samenleving ontwrichten en dat het zaak is daar adequaat mee om te gaan, ongeacht het type crisis dat eraan ten grondslag ligt.

Onderwerpen

De voorgestelde onderwerpen per vignet waren enerzijds gericht op de individuele invloedfactoren en anderzijds op de netwerk-invloedfactoren. De Respondenten A, B, C en H zijn neutraal of positief over de onderwerpen gericht op de individuele invloedfactoren. Respondent H voegt hieraan toe dat de onderwerpen goed moeten worden geplaatst in de context van de oefening en binnen de systemen waarin ze worden toegepast. De toepassing van de onderwerpen kan volgens deze respondent verschillen, afhankelijk van het niveau van het besluit zelf, binnen de praktische context van een oefening of binnen één of meerdere systemen. Het merendeel van de bestuurlijke respondenten (A, B, C en G) zijn neutraal of positief over de onderwerpen gericht op de netwerk-invloedfactoren. Het is noemenswaardig dat meerdere respondenten (B en D) aangeven dat deze onderwerpen een meer operationeel dan bestuurlijk

karakter hebben. Zij stellen dat een te operationele insteek wellicht aan het doel van een bestuurlijke oefening voorbijgaat. Respondent D stelt dat de onderwerpen zoals geformuleerd meer het beeld schetsen van een seminar of college dan van een praktische oefening waarbij ervaring kan worden opgedaan. Dit is voor de respondent niet wenselijk. Deze respondent vindt dat de kennis op een andere wijze moet worden bijgebracht. Over de verschillende respondenten lijken geen duidelijke voorkeuren te zijn met betrekking tot onderwerpen voor een binationale oefening. Respondenten A en C stellen dat de onderwerpen zoals geformuleerd relatief onbelangrijk zijn en dat het belang van het plaatsvinden van een oefening veel groter is.

Leerniveau

Het leerniveau verwijst naar de mate waarin bestuurders in staat zijn om nieuwe kennis en vaardigheden op te doen en deze toe te passen tijdens en na de oefening. Dit kan zich voordoen op individueel niveau, zoals bij het eerste vignet, waar persoonlijke competenties zoals besluitvaardigheid en betekenisgeving worden ontwikkeld. Het kan zich ook voordoen op netwerkniveau, zoals bij het tweede vignet, waar de focus ligt op samenwerking, integratie en vertrouwen binnen en tussen organisaties. Het is vermeldenswaardig dat niet alle respondenten hebben gesproken over het niveau van leren van één of beide vignetten. Respondenten B, D, G en H hebben hier echter wel over gesproken. Respondenten D, G en H zien de waarde van het individuele leerniveau. Hierbij kan het individuele leerniveau bijdragen aan het verwerven van kennis over personen en verantwoordelijkheden (G), maar moet worden voorkomen dat een bestuurder op dit niveau te sterk wordt gekoppeld aan vakmensen op hogere niveaus (D). Respondent D benadrukt dit doordat uit zijn ervaring de Duitse bestuurder laat in beeld komt en voorafgaand hoogopgeleide ambtenaren de gesprekspartner zijn. Respondent H spreekt een sterke voorkeur uit voor het individuele leerniveau, waarbij hij refereert aan de behapbaarheid. Hij acht de dialoog tussen individuele deelnemers van de oefening waardevol, gezien deze deelnemers de redenering en duiding kunnen geven achter hun eigen besluiten. Ten behoeve van het tweede vignet, oftewel het leren op netwerkniveau, stellen Respondenten B en D het volgende. Voor een dergelijke oefening is het noodzakelijk dat het gehele netwerk onder spanning wordt gezet en dat ieders inzet en belangen gelijkwaardig zijn (B). Ook is het

belangrijk dat de bestuurlijke context de prioriteit heeft, want bij oefeningen over de gehele breedte van een netwerk kunnen discussies verzanden in operationele vraagstukken (D).

Type oefening

De typering van een oefening verwijst naar de aard van de binationale oefening. Het eerste vignet bevat een oefening die dicht bij de realiteit ligt, met een crisissimulatie in een crisiskamer. Het tweede vignet bevat een oefening op een hoger abstractieniveau, zijnde een Table-Top oefening. Alle respondenten met een bestuurlijke achtergrond (A, B, C, D, E en G) zijn positief over een type oefening waarbij geoefend wordt in een crisiskamer. Zo wordt gesteld dat het een goede manier is om te zien wie er aan tafel komen te zitten bij een binationale crisis (B), is een realistische oefening iets waar al langer om wordt gevraagd (C) en worden er kansen gezien in een escalatie van een lokale crisis tot een binationale crisis (D). Er worden ook nuances aangebracht. Respondenten C, E en F stellen dat het opzetten van een realistische oefening op grote schaal erg veel werk kost. Daarom achten zij dat grote, complexe realistische oefeningen met grotere intervallen kunnen plaatsvinden om deelnemers en organisatoren niet te overvragen. Respondent H brengt een kritische nuance aan door te belichten dat het voor een oefening van belang is dat het realisme de gestelde doelen van een oefening ten goede komt. Er zijn twee manieren waarop het realisme de gestelde doelen in de weg kan staan. Ten eerste kan een grote hoeveelheid (nieuwe) informatie ertoe leiden dat deelnemers van een oefening overladen worden met informatie, waardoor hun prestaties afnemen. Ten tweede kan het zo zijn dat bij een realistische oefening deelnemers zich sterk gaan richten op hun eigen functionele kolom of structuur en daarmee het doel van binationale samenwerking ondermijnen.

Vanuit deze kritische nuance prefereert Respondent H het type oefening van het tweede vignet, oftewel een Table-Top. Hierbij ligt de nadruk op de dialoog die volgt uit bepaalde keuzes tijdens de oefening. Deze vorm leent zich beter om doelen te behalen op het gebied van samenwerking, elkaar begrijpen en elkaar leren kennen. Ook Respondent E erkent de 'charme van eenvoud' van een Table-Top. Deze oefenvorm, door zijn eenvoud, leent zich goed om op kortere termijn een oefening op te zetten. De verbinding tussen eenvoud en het relatieve gemak om de oefening op te zetten, brengen zowel Respondent E als C in verband met de complexiteit

van een realistische oefening. Beide respondenten stellen dat zij ontvankelijk zijn voor een systematiek waarbij Table-Top oefeningen met een hogere frequentie plaatsvinden en een complexe simulatie-oefening met grotere intervallen plaatsvindt. Hieruit komt een voorstel om jaarlijkse Table-Top oefeningen uit te voeren en éénmaal per vijf jaar een crisis te simuleren.

Doel

Voor de doelstelling van de binationale oefening vielen de vignetten uiteen in twee mogelijkheden. Het eerste vignet richtte zich op het verkrijgen van inzicht in de processen en mechanismen van crisisbeheersing op individueel niveau. Het tweede vignet richtte zich op het bevorderen van het netwerkarakter en de efficiëntie door elkaar als personen beter te leren kennen. Het merendeel van de bestuurlijke respondenten (A, B, C, D, G) was positief tot zeer positief over het verkrijgen van inzicht in de processen en mechanismen van het buurland. Respondenten B en G waren hier in het bijzonder enthousiast over en stelden dat het heel hard nodig is om dit inzicht te verkrijgen. Ze waren bijvoorbeeld benieuwd naar leiderschap en onderlinge relaties. Respondent D achtte het aanvullend noodzakelijk om een basale veronderstelling van elkaars systemen te hebben, omdat het simpelweg niet haalbaar is dit volledig tijdens een oefening te creëren.

Respondenten waren minder positief over het bevorderen van het netwerkarakter en de efficiëntie door elkaar als personen beter te leren kennen. Enerzijds erkenden respondenten A, B, D, E en I het belang van kennis van personen op individueel niveau, maar zij vonden over het algemeen niet dat netwerken een hoofddoel moet zijn van een binationale oefening. Respondenten B en C stelden dat dit geen doel op zichzelf vormt, maar een belangrijke bijkomstigheid is. Het uitvoeren van oefeningen en de omgang met onzekere situaties kan een vertrouwensband opbouwen en de eerste stap zijn in het opbouwen van standvastige netwerkrelaties. Een noemenswaardig resultaat kwam van Respondent A, die aangaf de focus op het inhoudelijke te leggen omdat hij al een groot Duits netwerk heeft. Deze respondent achtte de aanwezigheid van formele en informele lijnen als noodzakelijk voordat een goede oefening of inzet kan worden bereikt.

Deelconclusie

Op basis van de vignetten kunnen enkele omstandigheden worden onderscheiden die cruciaal zijn voor het ontwikkelen van een effectieve en realistische oefening. Het crisistype moet realistisch en relatief eenvoudig te simuleren zijn. De oefening moet relevant zijn voor de eigen gemeente en grensoverschrijdende samenwerking vereisen, in plaats van parallelle oplossingen aan beide kanten van de grens. Een klassieke crisis lijkt hiervoor geschikt, mits de voorspelbaarheid wordt meegewogen. Er is geen duidelijke voorkeur tussen onderwerpen gericht op individuele en netwerkinvloed. De voorkeur gaat uit naar onderwerpen die goed in de context van de oefening passen en bijdragen aan de praktijkervaring en besluitvaardigheid van de deelnemers. Leren op individueel niveau is waardevol omdat het kennis over personen en verantwoordelijkheden oplevert. Voor succesvol leren op netwerkniveau moet de gehele netwerkstructuur worden getest en de bestuurlijke context prioriteit krijgen zonder te verzanden in operationele vraagstukken. Het hoofddoel van de oefening is inzicht verkrijgen in de crisisbeheersingsprocessen en mechanismen van het buurland. Netwerken en elkaar leren kennen zijn nevendoelen. Het opbouwen van vertrouwen en relaties is een waardevolle bijkomstigheid van de oefeningen.

VI. Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag, gereflecteerd op het onderzoek, opties voor vervolgonderzoek belicht en afgerond de aanbevelingen beschreven. De hoofdvraag van dit onderzoek luidde als volgt: *Hoe kunnen de samenwerkingsomstandigheden in de grensgebieden tussen Nederland en Duitsland worden geoptimaliseerd, met als specifieke focus de bestuurlijke context, om effectieve binationale oefeningen te faciliteren?* Beantwoording van deze hoofdvraag is gestructureerd op basis van de resultaten opgehaald bij negen respondenten. De conclusies van dit onderzoek dienen in de context van deze negen respondenten geduid te worden.

6.1 Naar een optimale binationale oefening

In de binationale samenwerking tussen Nederland en Duitsland kunnen Nederlandse burgemeesters op lokaal niveau zowel op individueel niveau invloed uitoefenen als het netwerk in het geheel beïnvloeden. Doormiddel van het uitdiepen van deze twee invloedssferen van de Nederlandse bestuurder zijn twee manieren gevonden waarmee de bestuurlijke context van binationale samenwerking kan worden bekrachtigd. Er is duidelijk geworden waar Nederlandse burgemeesters voordelen, kwetsbaarheden of uitdagingen ondervinden in binationale samenwerking. Daarnaast bieden deze invloedssferen belangrijke inzichten in de onderwerpen en vaardigheden welke centraal behoren te staan tijdens een binationale oefening ter versterking van de samenwerking.

De vergelijking van de Nederlandse en Duitse crisisbeheersingssystemen toont verschillen in opschaling, verantwoordelijkheden, en systematische crisisrespons, die mogelijk de coördinatie beïnvloeden. Uit de interviews blijkt dat respondenten deze verschillen als een belemmering voor integratie en coördinatie ervaren. Samenwerkingsomstandigheden kunnen worden verbeterd door te investeren in formele en informele bijeenkomsten. Respondenten beschouwen deze bijeenkomsten als waardevol, omdat ze het kennisniveau binnen een netwerk verhogen en persoonlijke relaties versterken. De verschillen in verantwoordelijkheden van burgemeesters in Nederland en Duitsland zijn duidelijk uit de systeemvergelijking en worden door respondenten bevestigd. Het erkennen en begrijpen van elkaars positie en politiek-

culturele context kan helpen deze verschillen te verkleinen. Verdere versterking kan worden bereikt door de regulering van netwerkdeelnemers, met speciale aandacht voor de positie van de grensliaison. Door het opstellen en afstemmen van wederzijdse verwachtingen voor functionarissen die een rol kunnen spelen in binationale crises, kan een belangrijke stap worden gezet in het verbeteren van de coördinatie. De kwaliteit van ondersteunende teams is cruciaal voor *sensemaking* en besluitvaardigheid op individueel niveau. Dit helpt om de omstandigheden van (ontbrekende) binationale ervaring, informatievoorziening, en tijdige signalering van bestuurlijke vraagstukken aan te pakken.

Binationale samenwerking dient gedeeltelijk flexibel te worden ingericht om de samenwerkingsomstandigheden te optimaliseren. Deze flexibiliteit is essentieel om ruimte te bieden aan culturele en structurele verschillen. Op bestuurlijk vlak liggen er aanzienlijke uitdagingen op het gebied van informatie-uitwisseling en effectieve communicatie. Hierbij is het van belang om zorgvuldig om te gaan met operationele interpretatie en bestuurlijke inmenging op operationeel niveau. Het vertrouwen van Nederlandse respondenten in hun Duitse tegenhangers is hoog en wordt als cruciaal beschouwd voor de samenwerking. Hoewel dit vertrouwen op het gebied van veiligheid grotendeels gebaseerd is op ervaring, bieden bijeenkomsten, trainingen en oefeningen mogelijkheden om dit vertrouwen te versterken. Actieve deelname aan samenwerkingsverbanden getuigt van wederkerigheid, waarbij aandacht moet worden besteed aan de politieke en culturele context van beide partijen. Op individueel niveau is het wenselijk dat lokale burgemeesters toegang hebben tot leermogelijkheden of naslagwerken gericht op binationale samenwerking in crisisbeheersing. Respondenten geven aan dat deze momenteel onvoldoende beschikbaar zijn, waardoor zij moeten terugvallen op hun eigen netwerk. Tot slot kan verduidelijking van de rol van een lokale Nederlandse burgemeester in een binationale crisis ten opzichte van een regioburgemeester in een GRIP 4-situatie bijdragen aan verbeterde samenwerkingsomstandigheden.

Een belangrijke rol in de versterking van de samenwerkingsomstandigheden is weggelegd voor binationale oefeningen. Volgens de respondenten hebben deze oefeningen direct effect op de creatie, bevestiging en versterking van relaties en onderling vertrouwen. Ze bieden waardevolle inzichten in elkaars werk- en denkwijze en openen mogelijkheden tot onderlinge afstemming. Over de opzet van een dergelijke oefening kunnen verschillende

conclusies worden getrokken. Er wordt belang gehecht aan het realisme van het crisistype dat centraal staat in de oefening. Dit realisme komt tot stand door de noodzaak tot daadwerkelijke binationale samenwerking, in tegenstelling tot parallelle oplossingen, en in de mate waarin het crisistype in de context van de eigen gemeente kan plaatsvinden. Een klassieke crisis lijkt hiervoor geschikt, mits de voorspelbaarheid wordt meegewogen. De voorkeur van respondenten gaat uit naar onderwerpen die goed te plaatsen zijn in de context van de oefening en bijdragen aan de praktijkervaring en besluitvaardigheid van de deelnemers, waarbij er geen concrete voorkeur lijkt te zijn voor individuele of netwerk invloedfactoren als onderwerpen. Individueel leren is waardevol omdat het kennis over personen en verantwoordelijkheden oplevert. Om succesvol op netwerkniveau te leren, moet de gehele netwerkstructuur getest worden en moet de bestuurlijke context prioriteit krijgen zonder te verzanden in operationele vraagstukken. Het hoofddoel van de oefening behoort het verkrijgen van inzicht in de crisisbeheersingsprocessen en mechanismen van het buurland te zijn. Netwerken en elkaar leren kennen zijn nevendoelen, maar het opbouwen van vertrouwen en relaties is een waardevolle bijkomstigheid van de oefeningen. Door binationale oefeningen op deze wijze op te zetten, kan er een bijdrage geleverd worden aan het verbeteren van samenwerkingsomstandigheden in binationale crisisbeheersing. Hiermee ontstaat een beter begrip van elkaars systemen, versterkte persoonlijke relaties en een toename van praktijkervaring en besluitvaardigheid.

6.2 Reflectie

Theoretische reflectie

De grondslag van dit onderzoek is de theorie over netwerken, netwerksamenwerking en netwerk efficiëntie. Hoewel deze theorieën rijkelijk beschikbaar zijn, is er weinig tot geen theorie over grensoverschrijdende crisisnetwerken van een lokaal of regionaal karakter. Vergelijkbaar is er een beperkte hoeveelheid theorie over de rol van de Nederlandse burgemeester in deze context. Dit onderzoek tracht bij te dragen door de invloed van de Nederlandse burgemeester in deze context te schetsen met een vertaalslag naar een binationale oefening. Concreet ligt de wetenschappelijke bijdrage van dit onderzoek bij het belichten van de invloedssferen van een Nederlandse burgemeester op binationale netwerken. Het merendeel

van de theoretische veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het onderzoek blijken in de praktijk te kloppen. Bovendien maakt dit onderzoek een eerste stap naar het inzichtelijk maken van de opzet van een binationale oefening vanuit het perspectief van de bestuurder, door middel van een vignetexperiment. De theoretische factoren zijn teruggekomen in de vignetten als onderwerpen voor een oefening. Hierover is geconcludeerd dat er geen duidelijke voorkeur is, maar dat plaatsing van het onderwerp in context en een bijdrage aan praktijkervaring preferabel zijn.

Met betrekking tot de operationalisering van de theoretische fundering komen verschillende reflectiepunten naar voren. Ten eerste zijn niet alle factoren op individueel- en netwerkniveau op dezelfde manier en frequentie teruggekomen. De indicatoren sturing, communicatiesystemen en improvisatiemogelijkheden kwamen nauwelijks naar voren. Voor de dimensies flexibiliteit en verantwoording (individuele invloed) zijn de voorgestelde indicatoren zoals verondersteld uit de theorie niet gevonden. Daarnaast was er enige overlap in de dimensies, waardoor deze minder goed onafhankelijk van elkaar meetbaar waren. Voor de netwerk invloedfactoren betrof dit integratie en coördinatie samen met verantwoording. Voor de individuele invloedfactoren betrof dit besluitvaardigheid en coördinatie samen met verantwoording.

Er lijkt voldoende overlap te zijn tussen de gekozen theoretische concepten en de werkelijkheid. Dit onderzoek levert daarmee een theoretische bijdrage door een verkenning van de thematiek, onderwerpen en opzet van binationale oefeningen met oog voor de bestuurlijke context. Dit onderzoek levert een concrete toevoeging aan het begrip van gezamenlijke binationale oefeningen. Deze bijdrage berust op het dichten van de eerder gestelde kennishiaten. Door het verbeteren van het begrip van de invloed van Nederlandse burgemeesters en de experimenten voor de opzet van binationale oefeningen, is een tastbare toevoeging geleverd aan de verbetering van de samenwerking.

Methodologische reflectie

Er zijn enkele reflectiepunten met betrekking tot de selectie van respondenten. Ten eerste is er in de provincie Gelderland een goede saturatie van grensburgemeesters bereikt, waarbij vijf van

de acht zijn geïnterviewd. Voor Limburg is echter slechts één grensburgemeester geïnterviewd. Dit is te wijten aan praktische redenen, waaronder de tijdsduur van het onderzoek en de verschillende formele en informele benaderingsmogelijkheden van respondenten. Bovendien waren bij twee interviews onaangekondigd ondersteunende adviseurs of ambtenaren aanwezig, wat de methodologische reproduceerbaarheid van het onderzoek beïnvloedt.

Om een gedegen analyse op verschillende niveaus te maken, zijn naast bestuurlijke respondenten ook ambtenaren van lagere bestuurlijke niveaus geïnterviewd. De intentie was om hetzelfde fenomeen onder verschillende respondenten te onderzoeken. Na het afnemen van twee van deze interviews bleek echter dat de interviewgids, zoals te zien in Bijlage 1, zich niet goed leent voor interviews met respondenten zonder bestuurlijke achtergrond. Daarom is besloten om geen verdere interviews af te nemen met respondenten zonder bestuurlijke achtergrond.

Met betrekking tot de vignettenexperimenten zijn er enkele belangrijke reflectiepunten. Het leerniveau als facet van de vignetten is minder uitvoerig besproken dan de overige facetten (crisistype, onderwerpen, type oefening en doel). Dit komt waarschijnlijk doordat het geen aparte alinea op het vignet had en een abstracter facet is. Daarnaast is het mogelijk dat de mening van de respondenten over het crisistype, het eerste en meest evidente facet door de bijgaande afbeelding, de overige facetten beïnvloedde. Dit betekent dat de mening van respondenten over de klassieke of slepende crisis mogelijk doorwerkte naar de feitelijk losstaande andere facetten. De oefeningen zijn over het algemeen als geheel beoordeeld, waardoor het lastig is om een objectieve en neutrale analyse per facet te maken.

6.3 Vervolg onderzoek

Dit onderzoek is een eerste stap in het verkennen van de binationale context op lokaal niveau. Hoewel er in dit onderzoek antwoord is gegeven één centrale onderzoeksvraag, zijn er verschillende mogelijkheden voor vervolgonderzoek naar voren gekomen.

Een eerste mogelijkheid voor vervolgonderzoek betreft een van de methodologische beperkingen van dit onderzoek: het uitbreiden van het respondentenbereik naar Limburg, en in het verlengde daarvan naar de Duitse crisisbeheersingspartners. In Limburg is veel waardevolle

kennis en ervaring aanwezig over grensoverschrijdende samenwerking met zowel België als Duitsland. Deze kennis is in dit onderzoek niet verwerkt. Daarom wordt aanbevolen om de in Limburg opgedane kennis te verzamelen en deze, samen met eerdere bevindingen, te toetsen bij de Duitse partners in de samenwerkingsverbanden.

Daarnaast is er in dit onderzoek geen duidelijke scheiding gemaakt tussen crisisnetwerken in de warme en koude fase. De resultaten van dit onderzoek lopen op dit gebied door elkaar heen. Voor vervolgonderzoek kan het interessant zijn om de overeenkomsten en verschillen in de rol en netwerkhouding van deelnemers in de verschillende fasen te onderzoeken.

Tot slot kan het waardevol zijn om de invloedfactoren die in dit onderzoek zijn geïdentificeerd verder uit te diepen in bijvoorbeeld een focusgroep met een bredere groep respondenten dan alleen bestuurders. Dit kan leiden tot een verdere verfijning van de invloedssferen in binationale samenwerking, zowel binnen de nationale als de internationale context.

6.4 Aanbevelingen

Samen meer weten

Uit het onderzoek blijkt dat bestuurders behoefte hebben aan betere informatie-uitwisseling en communicatie met Duitse partners. Momenteel vinden deze interacties en uitwisselingen vaak ongestructureerd en informeel plaats. Er zijn twee manieren om deze behoeften beter te vervullen. Ten eerste kunnen formele en informele banden worden versterkt door middel van structurele bijeenkomsten. Dit kan snel en eenvoudig op lokaal niveau worden georganiseerd door de veiligheidsregio, waarbij bestaande contacten via netwerken worden benaderd. Daarnaast kunnen bijeenkomsten worden opgezet op netwerkniveau, waarbij verschillende netwerkpartners samenkomen. Een concreet operationeel resultaat of ontwikkeling kan hierbij als basis dienen, zoals de brandweerwedstrijden in Didam of een jaarlijkse bijeenkomst van het N4, die begin 2024 heeft plaatsgevonden. Ten tweede kan de informatiebehoefte concreet worden ingevuld door gebied gebonden informatie over risico's en potentiële dreigingen aan de grenspartners te verschaffen. Dit geeft bestuurders een realistisch beeld van hun omgeving,

waarbij de grens geen belemmering vormt. Dit speelt in op het verstrekken van informatie en het wegnemen van onzekerheid door het gebrek aan kennis. Dit kan de vorm aannemen van grensoverschrijdende risicoprofielen.

Tastbare kennis

Respondenten gaven aan dat er weinig tot geen mogelijkheden zijn voor bestuurders om te leren over binationale crises, hoewel dit wel als waardevol wordt beschouwd. Een concrete aanbeveling voor de veiligheidsregio is om proactief de leerbehoeften van bestuurders in grensgemeenten te inventariseren met betrekking tot grensoverschrijdende incidenten, bijvoorbeeld tijdens de jaarlijkse GBT-oefeningen. Vervolgens kan de veiligheidsregio hier specifiek invulling aan geven voor deze gemeenten. Dit kan bijvoorbeeld door het opstellen van een bestuurlijke of operationele netwerkkaart van binationaal karakter. Op netwerkniveau is het belangrijk om naslagwerken te produceren bij toekomstige binationale oefeningen.

Gedeelde functieprofielen

Directe coördinatie en integratie van crisisbeheersing is op korte termijn lastig te realiseren door de verschillen tussen de systemen. Het is daarom raadzaam om ambtenaren en adviseurs die dezelfde of vergelijkbare rollen vervullen, vergelijkbaar of zelfs identiek op te leiden, te trainen en te laten oefenen in beide systemen. Hierbij zou kunnen worden gekeken naar modules binationale samenwerking vanuit onderwijsinstellingen op het gebied van crisisbeheersing (Nederlands Instituut Publieke Veiligheid en Institut der Feuerwehr Nordrhein-Westfalen). In het bijzonder geldt dit voor de grensliaison, vanwege het belang dat de respondenten aan deze functie hechten. Vanuit de netwerksamenwerking kan hiervoor een eenduidige functiebeschrijving worden geformuleerd, waarmee zowel Nederlandse als Duitse partners instemmen. Zo kunnen dergelijke functies aan weerszijden van de grens vergelijkbaar worden vervuld en weten bestuurders wat ze kunnen verwachten. Het is sterk aan te raden om op netwerkniveau deze verbindende functionarissen inzichtelijk te maken. Dit voorkomt dat een individuele regio sterk afhankelijk wordt van één persoon in geval van ziekte of afwezigheid.

Succesvol binationaal oefenen

Het belang van binationale oefeningen wordt door veel respondenten onderstreept en vormt een waardevolle versterking voor de crisisbeheersing in grensstreken. Om deze oefening effectief in te richten, is het van belang om bij de opzet te focussen op het realisme. Dit realisme wordt bereikt door een crisistype te kiezen dat daadwerkelijke samenwerking tussen Nederland en Duitsland stimuleert en in de context van de eigen gemeente kan plaatsvinden. Een klassieke crisis lijkt hierin voor de respondenten van dit onderzoek preferabel, als de voorspelbaarheid hierin wordt meegewogen. Concreet dient de oefening een bijdrage te leveren aan praktijkervaring en besluitvaardigheid van de deelnemers. Bij deze oefening is het zaak dat zorg wordt gedragen dat de bestuurlijke context de prioriteit krijgt, zonder te verzanden in operationele vraagstukken. Volgens de respondenten behoort het verkrijgen van inzicht in de crisisbeheersingsprocessen en de mechanismen van het buurland het hoofddoel van de oefening zijn. Het ontwikkelen van relaties is hierbij een waardevolle bijkomstigheid. Er dient een afweging gemaakt te worden tussen 1) kleinschalige en gemakkelijker op te zetten oefeningen met een hogere frequentie, 2) grotere oefeningen met een lagere frequentie of 3) een combinatie hiervan. Door bij het opzetten van de binationale oefeningen rekening te houden met deze aanbevelingen, kan de samenwerking tussen Nederland en Duitsland op het gebied van crisisbeheersing verbeteren.

Literatuurlijst

- Ansell, C., Boin A., & Keller, A. (2010). Managing transboundary crises: Identifying the building blocks of an effective response system. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18, 195-207.
- Boeije, H.R., & 't Hart, H. (2009). *Onderzoeksmethoden* (8^e ed.). Boom uitgevers.
- Boeije, H.R. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen* (2^e ed.). Boom uitgevers.
- Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2014). *Making sense of sense-making: The EU's role in collecting, analysing, and disseminating information in times of crisis*. Försvarshögskolan.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2016). *The politics of crisis management: public leadership under pressure* (2^e ed.). Cambridge University Press.
- Bleijenbergh, I. (2016). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Boom Uitgevers.
- Comfort, L.K. (2007). Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control. *Public Administration Review*, 67, 189-197.
- Commissie-Muller. (2020). *Evaluatie Wet veiligheidsregio's naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg*. [Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's]. Kamerstukken II 2020-21, 29517, nr. 195, blg-959617.
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-959617.pdf>

- Denters, B., Steyvers, K., Klok, P.J., & Cermak, D. (2018). Political Leadership in Issue Networks: How Mayors Rule Their World?. In Heinelt, H., Magnier, A., Cabria, M., Reynaert, H. (Eds.), *Political Leaders and Changing Local Democracy*. Palgrave Macmillan.
- Djalante, R., Holley, C., Thomalla, F., & Carnegie, M. (2013). Pathways for adaptive and integrated disaster resilience. *Natural Hazards*, 69, 2105-2135.
- Du, L., Feng, Y., Tang, L. Y., Kang, W., & Lu, W. (2020). Networks in disaster emergency management: a systematic review. *Natural Hazards*, 103(1), 1-27.
- Edwards, F.L. (2009). Effective disaster response in cross border events. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17, 255-265.
- Erfanian, F., Roudsari, R.L., Haidari, A., & Bahmani, M.N.D. (2020). A Narrative on the Use of Vignette: Its Advantages and Drawbacks. *Journal of Midwifery & Reproductive Health*, 8(2), 2134-2145.
- Helms Mills, J., Thurlow, A., & Mills, A.J. (2010). Making sense of sensemaking: the critical sensemaking approach. *Qualitative research in organizations and management: An international journal*, 5(2), 182-195.
- Hu, Q., & Kapucu, N. (2016). Information communication technology utilization for effective emergency management networks. *Public Management Review*, 18(3), 323–348.
- Interreg. (2023, november). *Koppen kennen in een crisis*. Geraadpleegd op 26-01-2024, van <https://deutschland-nederland.eu/nl/interreg-project-ermwic/>
- Kapucu, N., Bryer, T., Garayev, V., & Arslan, T. (2010). Interorganizational network coordination under stress caused by repeated threats of disasters. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 7(1).

- Kapucu, N., & Demiroz, F., (2011). Measuring performance for collaborative public management using network analysis methods and tools. *Public Perf Manag Rev* 34(4), 549–579.
- Kenis, P.N., & Provan, K.G. (2008). Het network-governance-perspectief. In Wentink, T. (Eds.), *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat*, 296-312. Boom Academic.
- Klijn, E.H., & Koppenjan, J.F.M. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. Routledge.
- Koliba, C.J., Mills, R.M., & Zia, A. (2011). Accountability in Governance Networks: An Assessment of Public, Private, and Nonprofit Emergency Management Practices Following Hurricane Katrina. *Public Administration Review*, 71, 210-220.
- Koppenjan, J.F.M., & Klijn, E.H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks. A network approach to problem solving and decision making*. Routledge.
- Landkreistag Nordrhein-Westfalen. (z.d.). *Rettungsdienst und Katastrophenschutz*. Geraadpleegd op 07-02-2024, van <https://www.lkt-nrw.de/themen/rettungsdienst-und-katastrophenschutz/>
- Maso, I. (1987). *Kwalitatief onderzoek*. Boom uitgevers.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *Contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg*. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-6e8a18b1a242a80508875e84261dc55a3f959853/pdf>
- Nederlands Instituut Publieke Veiligheid. (2017). *GRIP en de flexibele toepassing ervan*. <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/12/20170523-IFV-GRIP-en-de-flexibele-toepassing.pdf>

Nederlands Instituut Publieke Veiligheid. (2022). *Grensoverschrijdende samenwerking bij rampen en crises. Een inventarisatie van mogelijkheden om de samenwerking te versterken*. Kamerstukken II 2020-21, 29517, nr. 211, blg-1022372.

Netwerk Nederlandse- en NRW Niet politie gerelateerde crisisbeheersing. (2021). *Grundlagenkonzept Grenzenlose Sicherheit Grenzeloze veiligheid*.
https://www.brd.nrw.de/system/files/media/document/2022-01/20220118_2_22_N4_Netzwerk_Grundlagendokument.pdf

Nolte, I.M., & Boenigk, S. (2013). A Study of Ad Hoc Network Performance in Disaster Response. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 42(1), 148-173.

Nowell, B., & Steelman, T. (2013). The role of responder networks in promoting community resilience: Toward a measurement framework of network capacity. In Kapucu, N., Hawkins, C.V., Rivers, F.I. (Eds.), *Disaster resiliency: Interdisciplinary perspectives*, 232-257. Routledge.

Nowell, B., Steelman, T., Velez, A.L.K., & Yang, Z. (2018). The Structure of Effective Governance of Disaster Response Networks: Insights From the Field. *The American Review of Public Administration*, 48(7), 699-715.

O'Toole, J. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, 57, 45-52.

Provan, K.G., & Kenis, P. (2007). Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.

Resodihardjo, S.L., Genugten, M. van, & Ruiters, M.N. (2018). A theoretical exploration of resilience and effectiveness requirements' compatibility in formal and permanent emergency networks. *Safety science*, 101, 164-172.

Resodihardjo, S.L. (2021). *Crisisnetwerken: effectief en veerkrachtig opereren tijdens crises*. NIPV.

Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, *XLIV*, 652-667.

Spalding, N.J., & Phillips, T. (2007). Exploring the use of vignettes: From validity to trustworthiness. *Qualitative health research*, *17*(7), 954-962.

Span, K.C.L., Luijkx, K.G., Schalk, R. & Schols, J.M.G.A. (2012). What Governance Roles do Municipalities use in Dutch Local Social Support Networks?. *Public Management Review*, *14*(8), 1175-1194.

Steden, R. van, Groot, I. van, & Boutellier, J.C.J. (2012). Veel dynamiek, weinig slagvaardigheid: een studie naar de praktijk van lokale veiligheidsnetwerken. *Bestuurskunde*, *21*(2), 60-70.

Steelman, T.A., Nowell, B., Bayoumi, D., & McCaffrey, S. (2014). Understanding information flows during disasters: Methodological insights from social network analysis. *Administration & Society*, *46*, 707-743.

Veenma, K., Batenburg, R., & Breedveld, E. (2004). *De vignetmethode. Een praktische handreiking bij beleidsonderzoek*. IVA.

Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden. (2020). *Regionaal Crisisplan Gelderland-Midden 2020-2023*. https://cms.vggm.nl/sites/default/files/2021-05/Regionaal_Crisisplan_Gelderland-Midden_2020-2023_.pdf

Verschuren, P.J.M., & Doorewaard, H. (2021). *Het ontwerpen van een onderzoek* (6^e ed.). Boom uitgevers.

Wang, X. & Kapucu, N. (2008). Public complacency under repeated emergency threats: Some empirical evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 57-78.

Wilks, T. (2004). The Use of Vignettes in Qualitative Research into Social Work Values. *Qualitative Social Work*, 3(1), 78-87.

Bijlages

Bijlage 1: Interviewguide met vignetten

1. Inleiding met introductie

1.1 Introductie

- Voorstellen als onderzoeker en woord van dank voor deelname.
- Thema: grensoverschrijdende samenwerking tussen Duitsland en Nederland op het gebied van crisisbeheersing.
- Indien het voor de geïnterviewde op enig moment tijdens het interview niet wenselijk is om te continueren, dan kan dit te allen tijde worden aangegeven en zal het interview onderbroken worden.

1.2 Doel: Het doel van dit deel van het onderzoek is het identificeren van succesfactoren om de betrokkenheid van bestuurders op lokaal niveau bij grensoverschrijdende samenwerkingsoefeningen te vergroten. Met dit interview helpt u mij inzicht krijgen in dit onderwerp. Enerzijds over op welke manier een Nederlandse bestuurder invloed kan uitoefenen op de effectiviteit van een crisisnetwerk en daarmee uit te zoeken welke onderwerpen centraal dienen te staan voor een grensoverschrijdende samenwerkingsoefening. Anderzijds door inzicht te geven over welke elementen, oefenwijze en omstandigheden wenselijk zijn voor een oefening met een bestuurlijk component.

1.2.1 Vertrekpunt: vanuit verschillende netwerken en organisaties lijkt het wenselijk te zijn om op termijn een grensoverschrijdende samenwerkingsoefening in te richten. Voor dit onderzoek gaat het voor dit onderzoek expliciet dus niet om te vragen: is het nodig om te oefenen, maar: Als deze er komt, wat moet deze dan bevatten?

1.3 Anonimiteit: Dit interview is vertrouwelijk, uw persoonlijke gegevens en naam zullen niet worden benoemd of gebruikt voor het onderzoek. De verzamelde informatie zal slechts herleid kunnen worden tot uw functietitel, zonder exacte geografische bepaling. Verkregen informatie wordt enkel en alleen gebruikt voor de doeleinden van dit onderzoek.

1.4 Opname: Toestemming opname: om een gedegen analyse van het interview te maken is een transcript wenselijk. Hiervoor wil ik graag het interview opnemen. Als u hiermee akkoord gaat wil ik graag zo direct de opname starten en wil ik vragen om mijn vraag te beantwoorden. *Gaat u akkoord met een opname van dit interview?*

2. Thema 1: Invloed op een crisisnetwerk

Om tot een goed begrip te komen van de rol van een Nederlandse bestuurder in grensoverschrijdende samenwerking in crisisbeheersing ben ik benieuwd naar uw mening en visie op twee thema's.

2.1 Netwerkinvloed: Dan zou ik het gesprek willen beginnen met het eerste thema. Crisisbeheersing vindt niet plaats in isolatie; het gebeurt binnen een netwerk. Het eerste thema is gericht op de netwerksamenwerking voor crisisbeheersing en de effectiviteit hiervan. Vooral bij GROS worden niet alleen Nederlandse partners betrokken, maar ook Duitse partners.

Wat is er voor u als burgemeester belangrijk om een netwerk gericht op crisisbeheersing effectief te laten werken en resultaten te behalen?

- Integratie en coördinatie
- Flexibiliteit
- Informatie deling en communicatie
- Verantwoording
- Vertrouwen

2.2 Individueel: Naast het behalen van de gemeenschappelijke doelen heeft u/ de Nederlandse bestuurder ook eigen taken en verantwoordelijkheden binnen (grensoverschrijdende) crisisbeheersing.

Kunt u iets vertellen over wat u / de Nederlandse bestuurder nodig heeft om tijdens een crisissituatie daadkrachtig op te kunnen treden als publiek leider op strategisch niveau?

- *Sensemaking*
- Besluitvaardigheid en coördinatie
- Leren

- Betekenisgeving
- Verantwoording

3. Thema 2: Optuigen oefening

Voor het tweede thema van dit onderzoek, het inrichtingen van een GROS-oefening met oog voor de bestuurlijke context, zou ik u twee voorbeelden willen voorleggen. Deze voorbeelden vormen eerste ideeën voor de inrichting van een grensoverschrijdende oefeningen. Ik zal u zo meteen het eerste voorbeeld voorleggen en ik ben benieuwd hoe u hierover denkt. Neem rustig de tijd om het voorbeeld te lezen en ik hoor graag wanneer u zover bent.

Toont vignet 1, zie bijlage 4

- crisistype
- invloedfactoren/onderwerpen
- leerniveau
- type oefening
- doel

Hartelijk dank, ik zou willen doorgaan naar het andere voorbeeld.

Toont vignet 2, zie bijlage 4

- crisistype
- invloedfactoren/onderwerpen
- leerniveau
- type oefening
- doel

Ter afronding van dit thema zou ik willen vragen of u over deze schetsen van de oefeningen nog iets wilt toevoegen?

4. Afronding

- Afsluiting met vraag tot eventuele toevoegingen van respondent

- Dankwoord
- Uitvraag wenselijkheid eindproduct ontvangen
- Contactgegevens, zijn bekend bij secretariaat indien op het later moment nog aanvullingen wenselijk zijn.

Vignet 1: Hoogwater crisisoefening - Kijkje in de keuken bij grenspartners

Scenario: Een plotseling hoogwaterscenario treft de grensstreek waarin uw gemeente zich bevindt, waardoor verschillende dorpen en wijken in zowel Nederland als Duitsland getroffen worden.

Context: De oefening is ontworpen om inzicht te bieden in de besluitvormingsprocessen en coördinatiemechanismen tussen grenspartners tijdens een klassieke crisis zoals een overstroming. De oefening vindt plaats in een crisisruimte. Bestuurders met vergelijkbare functies aan weerszijden van de grens simuleren deze crisis en laten zoveel mogelijk zien waarom welke keuzes worden gemaakt.

Onderwerpen:

- *Sensemaking:* Hoe interpreteren en begrijpen de grenspartners de omvang en impact van de crisis?
- *Besluitvaardigheid en coördinatie:* Welke stappen worden genomen door de grenspartners om snel en effectief te reageren op de crisis?
- *Leren:* Hoe worden lessen uit eerdere crisissituaties toegepast om de respons te verbeteren?
- *Betekenisgeving:* Hoe kunnen gebeurtenissen geplaatst worden in een bredere blik?
- *Verantwoording:* Hoe wordt verantwoording afgelegd over genomen beslissingen?

Doel van de oefening: het verkrijgen van inzicht in de processen en mechanismen die van invloed zijn op de bestuurder en in de samenwerking tussen grenspartners tijdens een klassieke, flitscrisis. Bij deze oefening wordt van elkaar geleerd op individueel niveau

Vignet 2: Stroomuitval crisisoefening – Bestuurlijk ‘netwerken’

Scenario: Een grootschalige stroomstoring treft de grensstreek waarin uw gemeente zich bevindt, waardoor verschillende dorpen en wijken in zowel Nederland als Duitsland zonder elektriciteit komen te zitten.

Context: De oefening is ontworpen om de nadruk te leggen op het opbouwen van netwerkrelaties en het verkennen van de functies en personen in de samenwerking tijdens een moderne crisis zoals een stroomstoring. Deze oefening vindt plaats door middel van een *tabletop*-oefening. Welk personen vervullen welke rollen bij welke organen?

Onderwerpen:

- Integratie en coördinatie: Hoe werken de grenspartners samen om hun crisisrespons te integreren en te coördineren?
- Flexibiliteit: Hoe passen de grenspartners zich aan veranderende omstandigheden aan tijdens de crisis?
- Informatiedeling en communicatie: Hoe wordt informatie gedeeld en gecommuniceerd tussen grenspartners en andere belanghebbenden?
- Verantwoording: Hoe wordt verantwoording afgelegd over genomen beslissingen?
- Vertrouwen: Hoe wordt vertrouwen opgebouwd binnen het netwerk van grenspartners?

Doel van de oefening: het bevorderen van het netwerkkarakter en de efficiëntie in samenwerking tijdens een moderne crisis door middel van een kennismaking tussen bestuurders met vergelijkbare functies tijdens een moderne, aanhoudende crisis. Bij deze oefening wordt van elkaar geleerd op het niveau van het hele netwerk.