

Grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing

Effectief samenwerken over grenzen



Oddy Folgerts – 3165728
Master Publiek Management
Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO)
Universiteit Utrecht

Eerste lezer: dr. C.H.M. (Karin) Geuijen
Tweede lezer: dr. M.J. (Martijn) van der Meulen
Begeleider VRT: Ron Poot

Augustus 2011

Voorwoord

Voor u ligt een scriptie welke het resultaat is van een onderzoek naar de effectiviteit van de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing, in opdracht van de de VRT. Met deze scriptie zal ik de master Publieke Management afronden.

Bij het kiezen van een onderwerp voor mijn scriptie wist ik dat mijn interesse uitging naar een onderwerp dat over de grenzen van Nederland ging. Het internationale aspect leek me een uitdaging. Toen ik de mogelijkheid kreeg om voor de VRT een onderzoek te doen naar de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing, heb ik na enige aarzeling vanwege de afstand, ervoor gekozen om de uitdaging aan te gaan. Ik heb hier zeker geen spijt van gekregen.

Gedurende mijn onderzoekstage bij de VRT heb ik veel kennis opgedaan over de organisatie omtrent rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daarnaast heb ik de Twentse openheid, nuchterheid, vriendelijkheid en behulpzaamheid mogen ervaren. De medewerkers van de VRT, en met name mijn begeleider Ron Poot, hebben me geholpen om te komen tot een mooi resultaat. Niet alleen heb ik de Twentse behulpzaamheid mogen ervaren, maar ook de behulpzaamheid en vriendelijkheid van de medewerkers van Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland, Provincies Overijssel, en de Duitse partners. Mijn dank gaat ook uit naar hen. Ook wil ik mijn tutorgroep en scriptiebegeleider Karin Geuijen bedanken voor de ondersteuning van het onderzoeksproces en in tijden van stress. Hun raad en aanwijzingen hielden mij op het juiste spoor. Tot slot wil ik mijn vrienden, vriend en familie bedanken. Zonder hun liefde, geduld en steun zou ik het niet gehaald hebben.

Oddy Folgerts

Juli 2011

Inhoud

Voorwoord	3
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doelstelling en vraagstelling.....	8
1.3 Afbakening.....	8
1.4 Wetenschappelijke relevantie	9
1.5 Maatschappelijke relevantie	9
1.6 Leeswijzer	9
2. Contextschets	11
2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen	11
2.2 Ontwikkeling rampen- en crisisorganisatie in Nederland.....	13
2.3 Ontwikkeling rampen- en crisisorganisatie in Duitsland	15
2.4 Spanningen bij grensoverschrijdende samenwerking	16
2.5 Samenvatting: ontwikkeling grensoverschrijdende samenwerking bij rampen en crisis	17
3. Theoretisch kader	19
3.1 Netwerksamenwerking en netwerksturing	19
3.2 Netwerkeffectiviteit.....	25
3.3 Samenvatting: operationalisatie.....	35
4. Methoden en technieken	39
4.1 Onderzoeksstrategie.....	39
4.2 Onderzoeksmethoden en technieken	39
4.3 Operationalisering en analysemethode	41
4.4 Betrouwbaarheid en validiteit	41
4.5 Samenvatting: methoden en technieken	42
5. Bevindingen	43
5.1 Vorm van de netwerksamenwerking.....	43
5.2 Sturingsvorm van de netwerksamenwerking	48
5.3 Proces van de netwerksamenwerking	52
5.4 Resultaat van de netwerksamenwerking	58
5.5 Samenvatting: beoordeling netwerkeffectiviteit.....	60

6. Conclusie, discussie en aanbevelingen	63
6.1 Beoordelingskader netwerkeffectiviteit	63
6.2 Beoordeling effectiviteit grensoverschrijdende samenwerking bij rampen en crisis.....	65
6.3 Uiteindelijke conclusie.....	68
6.4 Discussie	70
6.5 Aanbevelingen	71
Literatuurlijst	73
Bijlage 1: Lijst respondenten	76
Bijlage 2: Topiclijst (Nederlands).....	77
Bijlage 3: Topiclijst (Duits)	78

1. Inleiding

Na de Tweede Wereldoorlog zijn landen in Europa begonnen met een proces van integratie. Nationale overheden gingen over grenzen heen met elkaar samenwerken. Ook op lokaal niveau werd steeds meer samengewerkt. De behoefte om op het gebied van veiligheid samen te werken nam na de Tweede Wereldoorlog toe. De kans op incidenten in de samenleving is toegenomen en tegelijkertijd zijn de risico's van karakter veranderd. De kwetsbaarheid van de samenleving wordt enerzijds veroorzaakt door de hoge industrialisatiegraad. Anderzijds wordt het vergroot door de dichtbevolktheid, de grote mobiliteit en de afhankelijkheid van technische voorzieningen. Tevens is de attitude ten opzichte van rampen en crisis veranderd. De overheid wordt steeds meer verantwoordelijk gehouden voor een effectieve bescherming en aanpak van rampen en crises. De overheid heeft daarnaast de taak om een adequate hulpverleningsorganisatie te bewerkstelligen (Reichenbach e.a., 1999).

In 1997 werd een nationaal verdrag getekend. Dit nationale verdrag is een landelijke overeenkomst tussen Nederland en Duitsland voor bijstand bij rampenbestrijding en crisisbeheersing (Euregio, 2005). De overeenkomst voor de politie is uitgewerkt in het Verdrag van Enschede (Politieonderwijsraad, 2010: 11). De vuurwerkramp in Enschede in 2000 benadrukte het belang en de noodzaak van grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Vanwege de geografische ligging, de dichtbevolktheid en de vestiging van een kerncentrale in het grensgebied werken Duitse en Nederlandse brandweerkorpsen al jaren samen bij de bestrijding van branden en ongevallen. De samenwerking tussen Veiligheidsregio Twente (VRT) en aangrenzende regio's is in de loop der jaren geprofessionaliseerd door onder andere het sluiten van convenanten.

De afgelopen jaren is er in mindere mate aandacht geweest voor de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dit is van invloed geweest op de samenwerking. Met de invoering van de wet Veiligheidsregio's in 2010 is de nadruk komen te liggen op het multidisciplinair samenwerken bij rampen en crisis (V en J en BZK, 2010) en wordt er een nieuwe impuls aan deze samenwerking gegeven (Algemeen bestuur van de VRT, 2010).

1.1 Aanleiding

Publieke organisaties in de hedendaagse samenleving worden geconfronteerd met complexe sociale problemen. Ze gaan niet alleen over de grenzen van publieke organisaties heen, maar ook over landsgrenzen. Er is sprake van 'wicked problems'. Publieke organisaties zijn niet meer in staat om deze complexe sociale problemen zelfstandig in een hiërarchie of markt aan te pakken. Ze worden gedwongen om samen te werken (Koppenjan en Klijn, 2004). De aanpak van complexe sociale problemen vraagt om een nieuwe manier van samenwerken. Organisaties zijn afhankelijk van elkaar in het bereiken van de eigen doelen en om maatschappelijke problemen aan te pakken. Daarom wordt er steeds meer samen gewerkt in netwerken (Geuijen, 2010: 4).

Veiligheidsregio Twente (VRT) is verantwoordelijk voor de veiligheid in de regio Twente. Twente grenst aan Duitsland en er zijn veel stedelijke gebieden aan beide zijden van de grens. Bovendien zijn er risicovolle objecten, waaronder een kerncentrale, radioactieve opslag en transport van gevaarlijke stoffen via weg en spoor. Hierdoor is de noodzaak om samen te werken met Duitsland groot.

Het organiseren van grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing is niet eenvoudig door de 'wickedness' van het probleem. Daarbij komt nog een extra dimensie, namelijk dat de samenwerking over grenzen heen gaat. De verschillen in culturele, bestuurlijke, wettelijk en sociale kader kunnen de grensoverschrijdende samenwerking problematisch maken. Dit betekent dat er extra zaken zijn

waarmee rekening gehouden dient te worden (Reichenbach e.a., 1999: 17). Zo heeft Twente te maken met twee aangrenzende deelstaten, die heel verschillend zijn qua organisatie en bestuurlijke cultuur.

De grensoverschrijdende samenwerking is in het verleden effectief geweest. Er zijn verschillende initiatieven genomen, bijvoorbeeld het grensoverschrijdende bijstandsplan. Toch heeft de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing de afgelopen jaren stilgelegen. Het samenwerken in netwerken zou meer op moeten leveren, dan wanneer de organisaties individueel zouden aanpakken. Toch blijkt in praktijk het lastig te zijn om de samenwerking te continueren en te waarborgen. Omdat er weinig onderzoek is gedaan naar de effectiviteit van netwerksamenwerkingen en nauwelijks iets bekend is over het beoordelen van effectiviteit in de netwerksamenwerking, is het niet duidelijk of en wanneer een netwerksamenwerking effectief is. In dit onderzoek ligt de focus op de effectiviteit van de netwerksamenwerking en het beoordelen van de effectiviteit in de netwerksamenwerking.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

Dit onderzoek richt zich op de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing tussen VRT en aangrenzende regio's. De doelstelling van dit onderzoek is allereerst het ontwikkelen van een beoordelingskader voor het beoordelen van effectiviteit van de netwerksamenwerking. Daarnaast is het doel om de effectiviteit van de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing van de VRT en aangrenzende regio's te beoordelen.

Uit de doelstelling volgt de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek. De onderzoeksvraag en deelvragen zijn als volgt:

Hoe kan de effectiviteit van de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing tussen VRT en aangrenzende regio's worden beoordeeld?

De *theoretische vragen*:

- Wat is netwerksamenwerking en hoe vindt netwerksturing plaats?
- Hoe kan netwerkeffectiviteit worden beoordeeld?

De *empirische vragen*:

- Hoe kan de effectiviteit van de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing tussen VRT en aangrenzende regio's worden beoordeeld volgens de respondenten?

De eerste twee deelvragen zijn theoretisch van aard. Deze deelvragen worden behandeld in het theoretisch kader. Allereerst wordt aan de hand van relevante literatuur gekeken naar wat een netwerksamenwerking en netwerksturing precies is. Vervolgens wordt de netwerkeffectiviteit behandeld. Na aanleiding van de uitwerking van de theoretische deelvragen worden vervolgens de empirische deelvraag onderzocht.

1.3 Afbakening

Het onderzoeksdomein zijn netwerken in de publieke sector en specifiek in de veiligheidssector. Het netwerk dat in dit onderzoek centraal staat, is een grensoverschrijdende samenwerkingsverband. Grensoverschrijdende samenwerking is een begrip dat veel omvat. Grensoverschrijdende samenwerking kan gedefinieerd worden als *'het samenwerken van instellingen, gemeenten en regio's, die direct aan beide kanten van een staatsgrens liggen'* (Reichenbach e.a., 1999: 16).

In dit onderzoek wordt grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing onderzocht. Dit heeft betrekking op zowel de voorbereidende fase als de uitvoerende fase. Alleen de organisaties die betrokken zijn bij de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing zullen worden onderzocht. Dat betekent dat alle andere organisaties die zich bezig houden met

enige vorm van grensoverschrijdende samenwerking, maar niet op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing, buiten beschouwing worden gehouden. Om de effectiviteit van een grensoverschrijdende samenwerkingsverband bij rampenbestrijding en crisisbeheersing te kunnen onderzoeken, wordt de samenwerking tussen VRT en aangrenzende regio's onderzocht. Hiervoor is gekozen, omdat deze Veiligheidsregio veelvuldig in praktijk op deze manier samenwerkt.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek zit in het bijdragen aan de theoretische kennis over samenwerken in netwerken. In de literatuur over netwerken komt naar voren dat er weinig bekend is over het functioneren van netwerken in het algemeen en de koppeling tussen samenwerken in netwerken en de effectiviteit van een netwerk (Geuijen, 2010; Provan en Kenis, 2007; Provan en Milward, 2001). Enerzijds worden netwerken als geheel nauwelijks als onderzoeksobject gebruikt. Anderzijds is het meten van effectiviteit lastig, vanwege de moeilijkheid in het operationaliseren van het begrip.

In dit onderzoek wordt het netwerk als geheel als onderzoeksobject onderzocht. In het theoretisch kader zal uiteen worden gezet wat een netwerksamenwerking is en hoe netwerksturing plaatsvindt. Op deze manier wordt een bijdrage geleverd aan bestaande literatuur over de netwerksamenwerking.

Verschillende auteurs geven aan dat het onderzoeken van de effectiviteit van netwerksamenwerkingen problematisch is, vanwege de conceptualisatie en het meten van effectiviteit (Provan en Kenis, 2007: 229-230; Provan en Milward, 1995: 7). Toch wordt in dit onderzoek gepoogd om het begrip netwerkeffectiviteit te operationaliseren in de vorm van een beoordelingskader. Tevens zal dit beoordelingskader empirisch worden getoetst. Op deze manier kan dit onderzoek een bijdrage worden geleverd aan de kennis en discussie over effectiviteit van de netwerksamenwerking en het beoordelen van effectiviteit in de netwerksamenwerking.

1.5 Maatschappelijke relevantie

Dit maatschappelijke relevant van dit onderzoek ligt in het bijdragen aan het debat over de aanpak van complexe veiligheidsvraagstukken in netwerken. Tevens is het evalueren van de effectiviteit van netwerken van belang om te begrijpen of netwerken en deze vorm van organiseren effectief is, in die zin dat het voldoet aan de eisen en behoeften van de maatschappij (Provan en Milward, 2001). Dit is cruciaal voor de legitimiteit van netwerken en de verantwoording aan de verschillende stakeholders.

De praktijkrelevantie hierbij is het functioneren van de VRT als onderdeel van een netwerk op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dit onderzoek draagt bij aan de praktische toepassing van het verbeteren van de effectiviteit van de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. Aangezien de Veiligheidsregio in een visiedocument heeft opgenomen de samenwerking met de partners over de grens te willen verbeteren, kan dit onderzoek mogelijk bijdragen aan de bevordering hiervan.

Tot slot kan dit onderzoek bijdragen aan effectieve grensoverschrijdende samenwerking, niet alleen in de samenwerking tussen VRT en aangrenzende regio's, maar ook in andere regio's die hiermee bezig zijn. De bevordering van de effectiviteit van samenwerkingen omtrent rampenbestrijding en crisisbeheersing in van belang voor de maatschappij, omdat het kan zorgen voor een veiligere omgeving.

1.6 Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de aanleiding, doel- en vraagstelling en de afbakening en de relevantie van het onderzoek. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 de context van het onderzoek geschetst. Dan wordt in hoofdstuk 3 de theoretische deelvragen beantwoord. In hoofdstuk 4 worden de onderzoeksmethoden- en technieken verantwoord. In hoofdstuk 5 worden de bevindingen van het empirische

onderzoek aan de hand van de empirische deelvraag uiteengezet. Vervolgens wordt in hoofdstuk 6 antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag en worden een aantal aanbevelingen gedaan.

2. Contextschets

De grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing van VRT en aangrenzende regio's bevindt zich in complexe omgeving. Om een antwoord te kunnen formuleren op de onderzoeksvraag is het van belang om op de hoogte te zijn van de context waarin de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing van VRT en aangrenzende regio's zich bevindt. In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe de context van het netwerk waarin dit onderzoek plaats heeft gevonden eruit ziet.

Allereerst worden de maatschappelijke ontwikkelingen rondom de grensoverschrijdende samenwerking in paragraaf 1 in perspectief gezet. Vervolgens wordt in paragraaf 2 ingegaan op de ontwikkelingen van de rampenbestrijdings- en crisisbeheersing organisatie in Nederland en Duitsland. Dan worden in paragraaf 4 de spanningen waarmee grensoverschrijdende samenwerking wordt geconfronteerd behandeld. Tot slot wordt in paragraaf 5 een korte samenvatting gegeven.

2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

Na de Tweede Wereldoorlog zijn een aantal landen in Europa begonnen met een proces van integratie. Verschillende internationale verdragen werden gesloten, waarbij de nationale overheden de samenwerking met elkaar zijn aangegaan (Reichenbach e.a., 1999: 13). Zo werd in 1985 het Verdrag van Schengen ondertekend door België, Nederland, Luxemburg, Duitsland en Frankrijk. Zij kwamen overeen de personencontrole aan hun gemeenschappelijke grenzen af te schaffen. Later is dit voor de meeste Europese landen gaan gelden (Boer en Corrado, 1999).

Ook op regionaal en lokaal niveau werd na de Tweede Wereldoorlog steeds meer samengewerkt. In Nederland werden de grensgebieden geconfronteerd met knelpunten op het gebied van uiteenlopende maatschappelijke vraagstukken. Dit heeft ertoe geleid dat de grensgebieden over landsgrenzen elkaar zochten in samenwerking



(EUROPA decentraal, 2009). In 1958 zijn dan ook de Euregio's ingevoerd. Dit zijn samenwerkingsverbanden tussen regionale en lokale overheden aan de Duitse, Belgische en Nederlandse grens. De doelstellingen van de Euregio's zijn het bevorderen en versterken van de grensoverschrijdende samenwerking op sociaal-cultureel gebied, het bieden van een platform voor samenwerking en het informeren van bedrijven en burgers over de grens. Daarnaast wordt geprobeerd om de grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen middels Interreg gelden. Dit is een Europees programma dat in 1990 is opgezet (Euregio, 2011).

2.1.1 Toenemende aandacht voor rampenbestrijding en crisisbeheersing

De grensoverschrijdende samenwerking is met de ontwikkeling van de Euregio's en de Interreg gelden steeds meer gaan uitbreiden op verschillende gebieden. Zo is in de loop der tijd ook voor rampenbestrijding en crisisbeheersing meer aandacht gekomen. De kans op incidenten in de samenleving is toegenomen door de toenemende verwevenheid tussen bestuur, ecologie, cultuur, technologie en economie. Ook de veranderende aard van rampen draagt bij de complexiteit. Nieuwe bedreigingen, zoals griep пандеміє en terrorisme, hebben ervoor gezorgd dat de rampenbestrijding uitgebreid is naar crisisbeheersing. De kwetsbaarheid van de samenleving wordt enerzijds veroorzaakt door de hoge industrialisatiegraad. Anderzijds wordt het vergroot door de dichtbevolktheid, de grote mobiliteit en de afhankelijkheid van technische voorzieningen (Reichenbach 1999: 167).

Tevens is de attitude ten opzichte van rampen en crisis veranderd. De overheid wordt steeds meer verantwoordelijk gehouden voor een effectieve bescherming en aanpak van rampen en crisis. De overheid heeft de taak om een adequate hulpverleningsorganisatie te bewerkstelligen (Reichenbach 1999: 167). Rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn onderwerpen die de laatste jaren vaker op de politiek agenda komen te staan. Dit blijkt ook uit de invoering van de Wet Veiligheidsregio's in 2010 (V en J en BZK, 2010).

Het belang van samenwerken, zowel binnen als buiten de landsgrenzen, werd onderschreven toen in 2000 de vuurwerkcramp in Enschede plaatsvond. Tijdens deze ramp is grootschalige hulpverlening vanuit Duitsland op gang gekomen (BZK, 2001). Grootschalige rampen en ongevallen houden niet op bij de grens. Grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing is noodzakelijk.

2.1.2 Samenwerking op nationaal en regionaal niveau

Op nationaal niveau zijn er verschillende overeenkomsten gesloten. In 1991 werd het Verdrag van Anholt gesloten. Dit verdrag maakt het mogelijk dat decentrale overheden zonder tussenkomst van de nationale overheden samenwerkingsovereenkomsten aan kunnen gaan over de landsgrens heen. Tevens is in 1997 een landelijke overeenkomst tussen Nederland en Duitsland gesloten omtrent de bijstand voor rampen. Ook zijn er op nationaal niveau vrijstellingen in 2000 gegeven voor het gebruik van optische- en geluidssignalen door buitenlandse hulpdiensten (Pater, 2006).

Bij de politie speelt het Verdrag van Enschede een belangrijke rol bij grensoverschrijdende samenwerking. Het Verdrag van Enschede voor grensoverschrijdende samenwerking kwam in 2005 tot stand. Met de totstandkoming van dit verdrag is de justitiële en politieke samenwerking tussen Nederland en Duitsland formeel vastgelegd. Dit verdrag is voornamelijk gericht op het bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit en maakt het ook mogelijk dat de politie gezamenlijk middelen en materieel inzet voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid (Tweede Kamer, 2005: 3). Op regionaal niveau hebben regio Achterhoek (huidige



Veiligheids-regio Noord- en Oost Gelderland: VNOG), regio Twente (huidige VRT: VRT), het district (Landkreis) Grafschaft Bentheim en het district (Kreis) Borken een overeenkomst gesloten waarin zij afspreken elkaar bij rampen en zware ongevallen op aanvraag grensoverschrijdend bijstand te verlenen. De overeenkomst is een nadere invulling van het nationale verdrag uit 1997. Verder is door de Nederlandse gemeenten die in de 30 km-zone van de kerncentrale Emsland in Lingen liggen (Emmen-Schoonebeek, Tubbergen, Dinkelland, Oldenzaal en Lossen) een intergemeentelijk rampbestrijdingsplan opgesteld, waarin de maatregelen aan Nederlandse zijde voorbereid zijn (Pater, 2006: 1-2).

Zoals aangegeven zijn er in het verleden verschillende initiatieven genomen op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. Niet alleen de maatschappelijke ontwikkelingen, maar ook de ontwikkeling van de rampen- en crisisorganisatie in Nederland en Duitsland zijn relevant voor dit onderzoek.

2.2 Ontwikkeling rampen- en crisisorganisatie in Nederland

De ontwikkeling op het gebied van de organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing in Duitsland en Nederland lopen niet gelijk. In Nederland is in de jaren zeventig de organisatie van de rampenbestrijdingsdiensten aangepakt. De rampenbestrijdings- en crisisbeheersing organisatie ligt bij de reguliere hulpverleningsdiensten, zoals brandweer, ambulancedienst en politie (Reichenbach 1999: 174).

2.2.1 Organisatie rampen- en crisisorganisatie: veiligheidsregio

In oktober 2010 is de Wet Veiligheidsregio's van kracht gegaan. De evaluaties van onder andere Enschede gaven aan dat de bestuurlijke organisatie en schaal van de rampenbestrijding tekort schoot. Doordat rampen en crises gemeente overstijgend zijn en de meeste gemeenten zijn te klein om de rampenbestrijding en crisisbeheersing optimaal te kunnen organiseren, is er gekozen voor een nieuwe aanpak van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daarnaast was er behoefte aan meer multidisciplinaire samenwerking en een geïntegreerd veiligheidsbeleid. Om de organisatie van de hulpverlening te optimaliseren, moest de kwaliteit en de professionaliteit worden vergroot. Door financiën, kennis en capaciteit te verenigen, konden de kwaliteit en professionaliteit versterkt worden. Ook de schaalvergroting moest de kwaliteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in het algemeen verbeteren.

De Wet Veiligheidsregio's heeft als doel om een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweertzorg, geneeskundige hulpverlening en crisisbeheersing te waarborgen onder één regionale bestuurlijke regie. De veiligheidsregio kan dan ook worden gezien als een verlengd lokaal bestuur (Wet Veiligheidsregio, 2010: 9). De veiligheidsregio's zijn op de schaal van de politieregio's vormgegeven. In de bestaande situatie werd dit al gedaan. De Brandweerwet 1985 en de Wet Rampen en Zware Ongevallen schreven al voor dat gemeenten op een regionaal niveau moesten opereren. Zo wordt er voortgebouwd op al bestaande structuren.

Er zijn in de bestuurlijke structuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing heldere taken en bevoegdheden. Brandweer en de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) vallen onder één bestuur, dat dezelfde leden heeft als het bestuur van de politie. Het gelijktrekken van het niveau van brandweer, GHOR en de politie vormt de basis voor multidisciplinair optreden bij een ramp of crisis. Binnen de veiligheidsregio wordt ten minste samengewerkt op de volgende elementen (Bron e.a., 2005):

- *Bestuurlijke integratie*: een verplichte bestuurlijke samenwerking tussen het hulpverleningsbestuur (brandweer en GHOR) en het regionaal college van de politie om een gecoördineerde voorbereiding op gezamenlijk optreden in ramp- en crisissituaties te bevorderen;
- *Gemeenschappelijke meldkamer*: samenwerking tussen de huidige aparte meldkamers voor brandweer, politie en ambulancediensten;
- *Regionaal veiligheidsbureau*: een bureau dat bedoeld is om de ambtelijke ondersteuning van het bestuur en management van de veiligheidsregio te organiseren.

Het bestuur van de veiligheidsregio's bestaat uit de burgemeesters in de regio, voorzitter is tevens korpsbeheerder, hoofdofficier van justitie, voorzitter waterschap en de Commissaris der Koningin (CdK) worden standaard uitgenodigd. Daarnaast worden andere crisispartners uitgenodigd indien nodig. De burgemeester heeft het gezag over de brandweer en het opperbevel bij een ramp. Daarnaast kan de burgemeester aanwijzingen geven aan ambulancevervoerders. Tot slot is de burgemeester verantwoordelijk

voor de informatieverschaffing aan de burgers en hulpverleningsdiensten in de gemeente. In het geval van en crisis ligt de verantwoordelijkheid bij de bestuursorganen die bevoegdheden hebben om maatregelen te nemen (V en J en BZK, 2010: 23).

Er is daarnaast een aparte rol weggelegd voor de CdK. De voorzitter van de veiligheidsregio is verantwoordelijk voor de regionale rampenbestrijding en crisisbeheersing. De taak van de CdK is de samenwerking binnen het regionaal beleidsteam (RBT) monitoren en bij onenigheid aanwijzingen geven over de samenwerking. Daarnaast kan de CdK wanneer nodig een interventie plegen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan de CdK instrueren om aanwijzingen te geven aan de betrokken voorzitters over het te voeren beleid bij een ramp of crisis die de regiogrens overschrijdt (VenJ en BZK, 2010: 24).

2.2.2 Taken en bevoegdheden Nederlandse hulpverleningsdiensten

De verschillende hulpverleningsdiensten hebben bepaalde taken en bevoegdheden. De taken van de regionale brandweer zijn het voorkomen, beperken en bestrijden van branden en het beperken van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand. Daarnaast moet de brandweer andere overheden en organisaties adviseren over brandweezorg en –bestrijding, het beperken, voorkomen en bestrijden van ongevallen met gevaarlijke stoffen, het waarschuwen van burgers en het verkennen van gevaarlijk stoffen en ontsmetten. Tevens voert de regionale brandweer taken uit in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing (VenJ en BZK, 2010: 34-35).

De taken van de GHOR hebben betrekking op de coördinatie, aansturing en regie van de geneeskundige hulpverlening in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing en met de advisering van andere overheden en organisaties op dat gebied. De directeur GHOR maakt namens het bestuur van de veiligheidsregio afspraken met zorgverleners als de GGD's, huisartsen, het Rode Kruis, psychosociale hulpverlening, traumacentra, ziekenhuizen en ambulancediensten. Daarnaast zorgt de directeur GHOR voor bekwaam personeel (GHOR-functionarissen) tijdens rampen en crises in de leiding en coördinatie van de geneeskundige hulpverlening voorziet (VenJ en BZK, 2010: 38).

Als ergens een ramp plaatsvindt, is de politie meestal als eerste ter plaatse. De politie verleent eerste hulp en coördineert vaak de werkzaamheden in het rampgebied. De politie roept hulp in, bijvoorbeeld van ambulances, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en soms ook van het leger, bijvoorbeeld bij overstromingen. Het KLPD heeft speciaal opgeleide mensen in dienst die ingezet kunnen worden tijdens rampen. Daarnaast heeft het KLPD hoogwaardige hulpmiddelen zoals communicatiewagens, helikopters en mobiele crisiscentra. Het Bureau Conflict- en Crisisbeheersing (CCB) is in de regio verantwoordelijk voor het organiseren, prepareren en realiseren van grootschalig politieoptreden bij een rampen en crisis. Daarnaast zorgen de CCB's voor het maken van draaiboeken, de voorbereiding van oefeningen voor collega's, het organiseren van deze oefeningen en zorgen dat politiemensen worden opgeleid. Op die manier zijn ze voorbereid en is het mogelijk om de andere hulpverleningsdiensten goed kunnen samenwerken. Bij grote rampen en zware ongevallen verzorgt het Bureau CCB de voorbereiding van de politie-inzet. Het CCB is verantwoordelijk voor opsporing en ordehandhaving (Politie, 2008).

De veiligheidsregio kent verschillende crisispartners, zoals waterschappen, het OM, Rijkswaterstaat, en andere overheidsdiensten. Tevens zijn er private partijen die een belangrijk rol kunnen spelen bij de crisisbeheersing, zoals ziekenhuizen, drinkwaterbedrijven. ProRail, enzovoorts. De crisispartners worden bij onderdelen betrokken afhankelijk van taak, positie en situatie (VenJ en BZK, 2010). In Duitsland ziet de ontwikkeling van de rampen- en crisisorganisatie er anders uit. In de volgende paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

2.3 Ontwikkeling rampen- en crisisorganisatie in Duitsland

In Duitsland vond een verschuiving op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing van bondsniveau naar het deelstaatsniveau plaats (Reichenbach e.a., 1999: 174). De daadwerkelijke uitvoering van de hulpverlening en rampenbestrijding en crisisbeheersing wordt in Duitsland in verschillende diensten gedaan.

2.3.1 Organisatie rampen- en crisisorganisatie: bestuursorganen

Duitsland is een federale staat. Dit houdt in dat de macht bij de 16 deelstaten ligt (Bundeslander), tenzij anders is geregeld. De deelstaten hebben de mogelijkheid om elk hun eigen wetten te maken. Twente grenst aan de deelstaten Niedersachsen (Nds.) en Nordrhein Westfalen (NRW). Deze deelstaten verschillen onderling van bestuurlijke structuur. Sommige deelstaten bestaan uit enkele bestuurlijke districten (Regierungsbezirke). Twente grenst aan het Regierungsbezirk Munster. In Niedersachsen daarentegen zijn de Regierungsbezirke per 1 januari 2005 opgeheven. De taken op het gebied van hulpverlening en rampenbestrijding zijn overgeheveld naar Polizeidirektion Osnabruck.

De Regierungsbezirke bestaan uit samenwerkingsverbanden van gemeenten: de Kreise (NRW) of Landkreise (Nds.). De leiding van een Kreis wordt de Landrat of Obereisdirektor genoemd. De leiding bij rampen en crisis is in handen van het de Landrat. Sommige grote steden, zoals Munster, zijn Kreisfrei en regelen zelf de regionale taken. Het hoofd van een Kreisfreie Stadt is de Oberburgemeister. Aan het hoofd van een Gemeinde of een stad die bij het Kreis hoort staat de Bürgermeister. Iedere gemeente is verplicht een rampenplan te hebben (Pater, 2006: 2-3). De organisatie en uitvoering van de hulpverlening en rampenbestrijding en crisisbeheersing is over de onderstaande bestuursorganen verdeeld:

Bestuursorgaan	Taken en bevoegdheden
<i>Bundesrepubliek</i>	Centrale wetgeving, Bescherming van de bevolking (Zivilschutz), Technisches Hilfswerk
<i>Bundesland</i>	Wetgeving Brandweer, geneeskundige hulpverlening en rampenbestrijding; eindverantwoordelijk
<i>Regierungsbezirk</i>	Bestuurlijke en controlerende taken rampenbestrijding
<i>Kreise en Kreisfreie Städte</i>	Organisatie en uitvoering rampenbestrijding, Organisatie en uitvoering geneeskundige hulpverlening, Bovengemeentelijke brandweertaken (meldkamer, 2 ^e lijns voertuigen, opleiden)
<i>Gemeinde en Städte</i>	Organisatie en uitvoering brandbestrijding en technische hulpverlening, Brandveiligheid

Tabel 1 Taken en bevoegdheden rampenbestrijding en crisisbeheersing bestuursorganen (Pater, 2006: 3)

2.3.2 Taken en bevoegdheden Duitse hulpverleningsdiensten

De uitvoering van de hulpverlening en rampenbestrijding en crisisbeheersing wordt in Duitsland verschillende diensten gedaan. De belangrijkste zijn de brandweer (Feuerwehr), ambulancedienst (Rettungsdienst), het Duitse rode kruis (Deutsches Rotes Kreuz), ziekenhuizen, vrijwillige hulporganisaties, de politie (Polizei), de Deutsche-Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG, Duitse KNRM) en het Technisches Hilfswerk (THW). Omdat de brandweer en THW, ambulancedienst en de politie een rol in dit onderzoek spelen, worden deze partijen hieronder nader toegelicht.

De brandweer is gemeentelijk georganiseerd en bestaat voor een groot deel uit vrijwilligers. Eenheden van de THW vallen onder het commando van de brandweer. De brandweereenheden worden aangestuurd vanuit de regionale meldkamer (Kreisleitstelle). De meldkamers zijn gecombineerde meldkamers van de brandweer en de ambulancedienst. De politie heeft aparte meldkamers. De organisatie van de brandweer is vastgelegd in Brandweersetten en de rampenwetten van beide deelstaten. Voor zware technische hulpverlening kent Duitsland een aparte vrijwilligersorganisatie, de THW. De THW wordt naast hulpverlening in eigen land ook

wereldwijd ingezet bij rampen en humanitaire crises. De THW heeft onder meer teams in Nordhorn, Gronau, Ahaus en Rheine. Twente heeft bijstandsafspraken gemaakt met de THW.

De ambulancedienst is weer anders georganiseerd. Iedere deelstaat kent een eigen ambulancewet. De Kreisen en Kreisfreie steden zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de ambulancezorg. De praktische uitvoering van de ambulancezorg is opgedragen aan de brandweer, het Duitse Rode Kruis en/of vrijwilligersorganisaties.



Voor spoedeisende inzetten wordt uitgerukt met een spoedambulance, die wordt bezet door een verpleegkundige die een basisopleiding heeft. Het opleidingsniveau van het ambulancepersoneel is lager dan in Nederland en er komt dan ook vaak een trauma-arts (Notarzt) met specifieke kennis en bevoegdheden ter plaatse. Het grootschalig optreden is een opgeschaalde vorm van de reguliere hulpverlening. Bij het grootschalig optreden speelt het Duitse rode kruis een grote rol. Maar daar wordt in dit onderzoek verder niet op ingegaan (Pater, 2006: 4-6).

De politie in Duitsland zit op deelstaatniveau. Ze werken meer gescheiden van de andere hulpverleningsdiensten. De taken van de politie bij een ramp of crisis komt overeen met de taken van de Nederlandse politie. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de spanningen rondom grensoverschrijdende samenwerking.

2.4 Spanningen bij grensoverschrijdende samenwerking

Door de Europese integratie is er ruimte gekomen voor grensoverschrijdende samenwerking. Toch zijn er nog hindernissen op bestuurlijk en juridisch gebied. De bevoegdheden van gemeenten, provincies en regio's verschillen per land. Zo kunnen lokale of regionale overheden in het ene land zelfstandiger opereren als in het andere land. In praktijk wordt de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing tussen decentrale overheden in juridische opzicht belemmerd doordat de bevoegdheden waarover de verschillende participanten beschikken niet geheel met elkaar overeenstemmen. Dit vereist ook afstemming tussen nationale overheden. Het bewerkstelligen van afstemming tussen overheden is een uitdaging voor grensoverschrijdende samenwerking (Reichenbach e.a., 1999: 92).

Daarnaast zijn er hindernissen op politiek gebied. De belangstelling voor grensoverschrijdende samenwerking is niet altijd aan beide kanten gelijk. Vaak liggen de politieke prioriteiten niet op hetzelfde terrein of wordt aan één kant van de grens een probleem niet als zodanig ervaren (Reichenbach e.a., 1999: 290). Tevens kan onwetendheid over de politieke cultuur en besluitvormingsproces de grensoverschrijdende samenwerking belemmeren. Zo is er in Nederland sprake van besluitvorming op basis van consensus. In Duitsland daarentegen is een scheiding tussen de regeringspartij en oppositie.

Verder heeft de grensoverschrijdende samenwerking te maken met verschillen in cultuur die de samenwerking in de weg kan staan. Duitsland is in tegenstelling tot Nederland formeler van aard. De verschillen in denken maakt de samenwerking over landsgrenzen ingewikkeld en kan ervoor zorgen dat het moeizaam verloopt (Reichenbach e.a., 1999: 282).

De grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing heeft te maken met spanningen die de samenwerking kunnen belemmeren. Het een en ander betekent dat grensoverschrijdende samenwerking bij hulpverlening vraagt om een lange adem.

2.5 Samenvatting: ontwikkeling grensoverschrijdende samenwerking bij rampen en crisis

Verschillende maatschappelijke ontwikkelingen hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van grensoverschrijdende samenwerking. De ontwikkeling van rampen- en crisisorganisatie is in Duitsland en Nederland anders verlopen. Daardoor zien de organisaties er verschillend uit en hebben de hulpverleningsdiensten soms zelfs verschillende taken en bevoegdheden. De maatschappelijke ontwikkelingen en het ontstaan van de rampen- en crisisorganisaties in Nederland en Duitsland hebben bijgedragen aan de totstandkoming van grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing van VRT en aangrenzende regio's. Doordat de samenwerking over grenzen gaat, wordt de samenwerking gekenmerkt door een aantal specifieke spanningen.

Nu de context van dit onderzoek is besproken, wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan op de theorie. Daarbij zullen de theoretische vragen aan bod komen.

3. Theoretisch kader

In dit theoretisch kader wordt de relevante literatuur over netwerksamenwerking, netwerksturing en effectiviteit in netwerken samengebracht. Hierdoor kan antwoord worden gegeven op de twee theoretische deelvragen.

Allereerst wordt in paragraaf 1 netwerksamenwerking en netwerksturing nader onderzocht. Hierbij wordt ingegaan op de verschillende aspecten van netwerksamenwerking en netwerksturing. Vervolgens wordt in paragraaf 2 netwerkeffectiviteit behandeld. Dan wordt in paragraaf 3 ingegaan op de waardering van de beoordelingscriteria voor effectiviteit. Tot slot wordt in paragraaf 4 ingegaan op de operationalisatie.

3.1 Netwerksamenwerking en netwerksturing

In dit onderzoek wordt aandacht besteed aan de samenwerking tussen publieke organisaties. Samenwerking vindt plaats wanneer de betrokken actoren overeenkomen om gezamenlijk tot actie te komen (De Rijk e.a., 2007). De samenwerking tussen publieke organisaties in dit onderzoek gaat over grenzen. Deze vorm van samenwerken wordt ook wel grensoverschrijdende samenwerking genoemd. Grensoverschrijdende samenwerking wordt gedefinieerd als *'het samenwerken van instellingen, gemeenten en regio's die direct aan beide kanten van de staatsgrens liggen'* (Reichenbach e.a., 1999: 16). Het gaat hierbij om de samenwerking tussen organisatie, lokale en regionale overheden aan de grensgebieden (Reichenbach e.a., 1999). De grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing is een netwerksamenwerking en wordt op een bepaalde manier gestuurd. In deze paragraaf wordt de eerste theoretische deelvraag onderzocht aan de hand van literatuur: *'wat is netwerksamenwerking en hoe vindt netwerksturing plaats?'*

Allereerst wordt in sub paragraaf 1 gekeken naar de benadering van samenwerkingsrelaties. Vervolgens wordt in sub paragraaf 2 ingegaan op de definities van netwerksamenwerking. Dan wordt in sub paragraaf 3 de kenmerken van netwerksamenwerking besproken. In sub paragraaf 4 worden de vormen van netwerksturing uiteengezet. Tot slot wordt in sub paragraaf 5 een samenvatting gegeven.

3.1.1 Benadering van samenwerkingsrelaties

Publieke organisaties werken al jaren met elkaar samen om een gezamenlijk doel te bereiken. Echter, er is een nieuwe vorm van samenwerken ontstaan. Publieke organisaties in de hedendaagse samenleving worden namelijk geconfronteerd met complexe sociale problemen. Ze gaan niet alleen over de grenzen van publieke organisaties, maar ook over landsgrenzen. Deze complexe sociale problemen worden gekenmerkt door een hoge mate van *'wickedness'*. *'Wicked problems'* worden gekenmerkt door inhoudelijke, strategische en institutionele onzekerheden. Deze onzekerheden maken het voor publieke organisaties lastig om complexe sociale problemen aan te pakken. Publieke organisaties zijn niet meer in staat om deze complexe sociale problemen zelfstandig aan te pakken. Publieke organisaties worden gedwongen om samen te werken (Koppenjan en Klijn, 2004). De aanpak van complexe sociale problemen vraagt om een nieuw benadering. De aanpak van complexe sociale problemen vraagt om samenwerken in netwerken.

Het samenwerken in netwerken past binnen de governance benadering. Deze benadering kreeg eind jaren '80 van de vorige eeuw steeds meer aandacht in het publieke domein (Rhodes, 1988; Rhodes, 1996). De governance benadering gaat ervan uit dat de top-down benadering van de overheid gedeeltelijk is vervangen (Kjær, 2004; Sorenson en Torfing, 2009: 236). Provan en Kenis onderscheiden vier vormen van governance, namelijk markten, hiërarchieën, samenwerkingsrelaties en het netwerk. Markten en hiërarchieën zijn niet in staat om complexe vraagstukken te hanteren (Provan en Kenis, 2007: 233). In figuur 1 worden de verschillende governance vormen weergegeven. Markten en hiërarchieën zijn te log, inefficiënt en beschikken over onvoldoende kennis en draagvlak voor een adequate aanpak (Geuijen, 2010: 4). Binnen de governance benadering spelen netwerken dus een belangrijk rol.

Governancevorm/- institutie	Markt	Organisatie	Samenwerkings- relatie	Netwerk
Visualisatie				
Principe	Prijsmechanisme	Hiërarchie	Toegang tot middelen en reductie van onzekerheid	Samenwerkend gedrag en even bezorgd over het succes van de anderen als over het eigen succes

Figuur 1 Verschillende governance vormen (Kenis en Provan, 2008: 298)

3.1.2 Definitie netwerksamenwerking

In de literatuur worden verschillende definities gegeven van netwerksamenwerking. Zo definiëren de auteur O’Toole (2004) netwerken als *‘een sturingsmodel, waarbij de nadruk ligt op consensus, coördinatie en (netwerk) management’*. Een netwerk wordt in deze definitie gezien als een sturingsmechanisme. Terpstra (2004: 47) hanteert de volgende definitie van netwerken: *‘het geheel van min of meer interdependente actoren die met enige duurzaamheid zijn betrokken bij een bepaald beleid, programma, of de aanpak van een problematiek’*. Deze definitie richt zich allereerst op actoren die afhankelijk van elkaar zijn en interactie met elkaar hebben. Ten tweede focust deze definitie zich op het doelgerichte karakter van netwerken. Ook Provan en Kenis (2007: 231) benadrukken het doelgerichte karakter van een netwerk: *‘het geheel van min of meer interdependente actoren die met enige duurzaamheid zijn betrokken bij een bepaald beleid, programma of de aanpak van een problematiek’*. Netwerken kunnen volgens hen opgericht worden door de netwerkleden zelf, onder contract of bij mandaat van een andere partij. Dit laatste is vaak het geval in de publieke sector. Tot slot omschrijft de Bruijn (1993: 19) netwerken als *‘patronen van interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom beleidsproblemen of beleidsprogramma’s’*. De nadruk in deze definitie ligt op de patronen van interactie tussen de wederzijds afhankelijke actoren.

In (gedeeltelijke) navolging van het onderzoek van Hooijer (2010: 18) luidt de definitie in dit onderzoek als volgt: *‘Netwerken zijn een geheel van min of meer afhankelijke actoren die interactie patronen met elkaar ontwikkelen rondom het beleidsthema grensoverschrijdende rampenbestrijding en crisisbeheersing, waarbij het handelen van deze actoren op de een of andere manier wordt gecoördineerd en gemanaged’*.

3.1.3 Kenmerken netwerksamenwerking

Een netwerksamenwerking wordt onderscheiden door een aantal kenmerken. In de literatuur worden verschillen kenmerken van een netwerksamenwerking aangedragen. Allereerst is een netwerk niet-hiërarchisch. De betrokken actoren in een netwerk hebben een niet-hiërarchische relatie met elkaar en zijn gelijkwaardig. Besluitvorming gebeurt op basis van consensus (Agranoff, 2006: 58; Meuleman, 2009: 29). Daarnaast kan een netwerk gezien worden als een verzameling van spellen tussen actoren. Elke actor interpreteert op een eigen manier de spelregels, de doelstellingen, de gewenste oplossingen en de in te zetten strategieën in het netwerk. Voorafgaand aan de samenwerking zijn er nog geen vastgestelde regels en procedures. Regels en procedures ontstaan in de patronen van interactie tussen de verschillende actoren. De

betrokken actoren hebben vaak weinig intensief contact met elkaar en delen minder dezelfde waarden, normen en probleemdefinities (Koppenjan en Klijn, 2004). De actoren brengen middelen mee in de samenwerking en uit verschillende bronnen en hebben een gezamenlijk doel. Zonder gezamenlijk doel is er geen noodzaak tot samenwerking (Geuijen, 2011; Koppenjan en Klijn, 2004; Provan en Kenis, 2007). Er zijn weinig sancties voor het terugtrekken van organisaties uit een netwerk (Agranoff, 2006: 58).

Daarnaast speelt vertrouwen als kenmerk een rol in netwerken. Vertrouwen betekent dat participanten in een netwerk bereid zijn om een open en kwetsbare houding aan te nemen. De participanten verwachten van elkaar dat men zich onthoudt van opportunistisch gedrag en rekening wordt gehouden met elkaars belangen. Vertrouwen betekent dat partij B rekening houdt met de belangen van partij A. Vertrouwen kan op twee niveaus onderscheiden worden. Enerzijds op het niveau van de organisatie ofwel interorganisatieel vertrouwen. Anderzijds op het niveau van individuen, ook wel interpersoonlijk vertrouwen genoemd. De term interorganisatieel vertrouwen kan gedefinieerd worden als de mate van vertrouwen die de leden van een organisatie hebben in de partnerorganisatie. Interpersoonlijk vertrouwen is de mate van vertrouwen dat een individu heeft in het individu van een partnerorganisatie (Zaheer e.a., 1998: 142-143).

Met vertrouwen hangt ook de manier waarop netwerkparticipanten met elkaar omgaan samen. De meeste netwerken zijn gebaseerd op formele en informele vormen van samenwerken. De belangrijkste overeenkomsten tussen de participanten liggen vaak vastgelegd in formele overeenkomsten. Echter, informele relaties zijn vaak belangrijker in het begrijpen van de relaties tussen de verschillende participanten. *'Netwerken zijn voor een groot deel gebaseerd op wederzijds vertrouwen, informele overeenkomsten en persoonlijke toewijding. Deze informalisatie kan gezien worden als een strategie om beperkingen van formele regels te vermijden en kan ruimte creëren om tegenstellingen tussen partners te vermijden'* (Terpstra, 2004: 4).

Tevens is de manier waarop netwerkparticipanten met elkaar verbonden zijn een kenmerk van netwerken. Allereerst kan gekeken worden naar de dichtheid van een netwerk. Hierbij is de sterkte van de verbinding tussen partijen van belang. Ten tweede is de fragmentatie van belang, waarbij de vraag wordt gesteld hoe partijen met elkaar verbonden zijn en waar de knooppunten zitten. Ten derde speelt centralisatie mee, waarbij het gaat om in hoeverre partijen met elkaar verbonden zijn. Ook speelt kliekvorming een rol. Daarbij gaat het om of participanten groeperen en hoe de klieken onderling verbonden zijn (Provan en Fisch, 2007: 485).

Ook kan de ontstaanswijze van een netwerk worden gezien als een kenmerk. Netwerken kunnen enerzijds ontstaan zijn bij mandaat. Anderzijds kan een netwerk informeel zijn ontstaan, ofwel zonder wettelijke opdracht (Provan e.a., 2007:482; Sorensen en Torfing, 2009: 237; Terpstra,2004: 4). Tevens kunnen netwerken onderscheiden worden aan de hand van de aard van het netwerk. Een netwerk kan tijdelijk of structureel van aard zijn (Sorensen en Torfing, 2009: 237).

Het laatste kenmerk heeft betrekking op het gezamenlijke doel. Netwerken kunnen doelgericht of doelzoekend zijn. Het gemeenschappelijke doel hoeft niet per se voorafgaand aan de samenwerking worden vastgesteld. Het kan ook tot stand komen in een zelforganiserend proces. In dat geval komt het doel in interactie tot stand gedurende de samenwerking (Provan e.a., 2007; 482).

Er zijn verschillende kenmerken die de netwerksamenwerking onderscheiden en de vorm en het proces van de netwerksamenwerking bepalen. Hier zal in paragraaf 4 op terug worden gekomen. Daarnaast kan een netwerksamenwerking onderscheiden worden aan de hand van de sturingsvorm. In de volgende sub paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

3.1.4 Netwerksturing

De term *'netwerk governance'* refereert naar het sturen van netwerken (Provan en Kenis, 2007; Koppenjan en Klijn, 2004; Kjær, 2004; Rhodes, 1996). Netwerken zijn een belangrijke vorm van governance. Governance in netwerken omvat het gebruik van instituties en structuren van autoriteit en samenwerking voor de allocatie

van middelen. Daarnaast verwijst het naar de coördinatie en controle van *'joint action'* in het netwerk als geheel. Governance in netwerken is van belang, omdat het de participanten verzekert van betrokkenheid in *'joint action'* en conflicten hanteerbaar maakt. Tevens kan governance in een netwerk middelen verwerven en op een efficiënte en effectieve manier benutten. Netwerkmanagers kiezen een sturingsvorm aan de hand van voorgaande ervaringen, persoonlijke voorkeur of nabootsing van andere netwerken (Provan en Kenis, 2007: 237). Op basis van de literatuur over netwerken (Provan e.a., 2007), gekoppeld aan observaties, hebben Provan en Kenis (2007: 233-234) geconcludeerd dat netwerk sturingsvormen gecategoriseerd kunnen worden aan de hand van twee dimensies.

De eerste dimensie is de mate waarin er sprake is van gedeelde of bemiddelde netwerksturing. Aan het ene kant kunnen netwerken volledig gestuurd worden door de organisaties die het netwerk vormen. Elke organisatie zou dan in interactie met elke andere organisatie het netwerk besturen, wat resulteert in een dichte en sterk gedecentraliseerde vorm. Dit is wat ook wel gedeelde sturing wordt genoemd. Aan de andere kant kan het netwerk sterk bemiddeld worden bestuurd. Hier is sprake van weinig directe *'organisation-to-organisation'* interacties, behalve ten aanzien van operationele kwesties. De sturing van het netwerk zou dan worden geregeld door één organisatie, die optreedt als een sterk gecentraliseerde netwerk bestuurder of een leiderorganisatie. In het midden van gedeelde en bemiddelde sturing is er sprake van één organisatie die een aantal belangrijke sturings activiteiten op zich neemt en andere activiteit aan de netwerkparticipanten overlaat. Ook kan ervoor gekozen worden om de sturings verantwoordelijkheden te verdelen tussen verschillende subgroepen of klikjes van netwerkparticipanten.

Een tweede onderscheid ten aanzien van het besturen van netwerken kan worden gemaakt in de externe of interne sturing van het netwerk. Aan de ene kant kan een netwerk gemeenschappelijk worden bestuurd door de netwerkparticipanten. Aan de andere kant kan een enkele netwerk participant de rol van leiderorganisatie op zich nemen. In beide gevallen is er sprake van interne sturing van het netwerk. In het geval van externe sturing ligt de sturing van het netwerk in handen van een *'Netwerk Administratieve Organisatie'* (NAO). De NAO kan op vrijwillige basis worden aangesteld door de netwerkparticipanten of verplicht worden opgelegd van bovenaf (Provan en Kenis, 2007: 234).

Elke vorm van sturing wordt in de praktijk gebruikt om verschillende redenen. Elke vorm heeft zijn eigen sterke en zwakke punten, die leiden tot uitkomsten die afhankelijk zijn van de gekozen vorm (Provan en Kenis, 2007: 234). De verschillende vormen worden hieronder nader toegelicht.

Zelfregulerend netwerk

De meest voorkomende vorm is het zelfregulerend netwerk. Deze vorm wordt door de netwerkparticipanten zelf bestuurd. Sturing in dit netwerk kan enerzijds formeel worden bewerkstelligd door bijvoorbeeld reguliere vergaderingen van aangewezen organisatie vertegenwoordiger. Anderzijds kan sturing meer informeel plaatsvinden door middel van ongecoördineerde inspanningen van degenen die een belang hebben bij het succes van het netwerk. De netwerkparticipanten zijn zelf verantwoordelijk voor het beheer van de interne netwerk relaties en de externe betrekkingen met stakeholders, zoals de overheid, klanten en financiers. In deze netwerkvorm zijn machtsrelaties horizontaal en symmetrisch. De gelijkwaardigheid tussen partners en de hoge mate van betrokkenheid in het netwerk zorgt voor een hoge toewijding van de participanten aan de doelen van het netwerk (Provan en Kenis, 2007: 234-235).

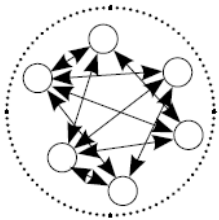
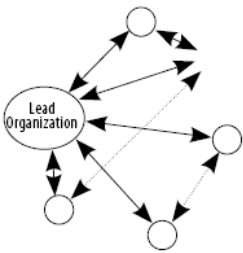
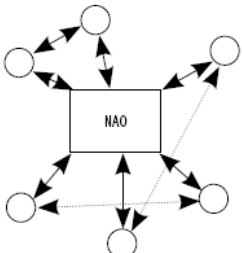
Leiderorganisatie netwerk

Bij de tweede vorm, het leiderorganisatie netwerk, worden alle netwerk activiteiten en belangrijke beslissingen gecoördineerd door een enkele netwerk participant, die optreedt als de leiderorganisatie. Daardoor wordt de netwerk sturing sterk gecentraliseerd en bemiddeld en gekenmerkt wordt door asymmetrische machtsrelaties. Een leiderorganisatie zorgt voor de sturing van het netwerk en faciliteert activiteit van de betrokken organisatie bij het bereiken van de netwerkdoelen. De leiderorganisatie staat garant voor de kosten van het netwerk en

zorgt voor de toegang tot externe financiering via subsidies of overheidsfinanciering. De rol van de leiderorganisatie wordt bepaald door de netwerkparticipanten, op basis van wat de meest efficiënte en effectieve is, of het kan worden gemandateerd door een externe financiering bron (Provan en Kenis, 2007: 235-236).

Netwerk Administratieve Organisatie

Bij de derde vorm, NAO, speelt een externe netwerkmanager een belangrijke rol in het coördineren, sturen en behouden van het netwerk. *'In de sleutelrol als verspreider van middelen, bestuurder, en coördinator van het netwerk, in een agency-theorie context, is de NAO de vertegenwoordiger van de gemeenschap en het hoofd van de netwerkparticipanten'* (Provan en Milward, 2001: 418). Het netwerk wordt extern bestuurd door de NAO die is gekozen via mandaat of door de leden zelf. Een NAO kan bestaan uit slechts een enkele individu of een formele organisatie. Deze laatste vorm kan worden gebruikt voor het verbeteren van het netwerk legitimiteit. Ondanks dat de netwerkparticipanten onderling met elkaar in contact staan, is deze vorm sterk gecentraliseerd. In figuur 2 worden de verschillende vormen van netwerksturing weergegeven.

Netwerk governance	Zelfregulerend netwerk	Leiderorganisatienetwerk	Netwerk administratieve organisatie (NAO)
Visualisatie			
Principe	Geen administratieve entiteit, participatie in netwerkmanagement door alle partijen	Administratieve entiteit (en netwerkmanager) is een belangrijke netwerkpartij die ook een rol heeft in het primaire proces	Een toegewezen en aparte entiteit is gecreëerd om het netwerk te managen

Figuur 2 Vormen van netwerksturing (Kenis en Provan, 2008: 301)

3.1.5 Samenvatting netwerksamenwerking en netwerksturing

In de voorgaande sub paragrafen is antwoord gegeven op de eerste theoretische deelvraag. Duidelijk is geworden dat een netwerksamenwerking kan worden onderscheiden aan de hand van verschillende kenmerken. Daarnaast kan netwerksturing onderscheiden worden aan de hand van twee aspecten. Hieruit komen drie vormen van netwerksturing voort. In tabel 2 zijn de kenmerken van netwerksamenwerking en de vormen van netwerksturing samengevat. De tabel geeft antwoord op de eerste theoretische deelvraag.

De kenmerken die de vorm en het proces van een netwerksamenwerking bepalen en de vormen netwerksturing staan in verband met de netwerkeffectiviteit. Hier wordt in de volgende paragraaf dieper op ingegaan. Om antwoord te kunnen geven op de tweede theoretische deelvraag wordt in de volgende paragraaf ingegaan op de literatuur omtrent netwerkeffectiviteit.

Tabel 2 Samenvatting netwerksamenwerking en netwerksturing

Begrip	Onderdeel	Kenmerken	
Netwerksamenwerking	Kenmerken netwerksamenwerking	Niet-hiërarchisch	
		Verschillende actoren met patronen van interacties	
		Wederzijdse afhankelijkheid	
		Gezamenlijk doel	
		Besluitvorming op basis van consensus	
		Vrijwillige aanpassing aan regels	
		Geen sancties voor uittrekking	
		Meerdere middelen	
		Weinig wederzijds vertrouwen tussen participanten	Veel wederzijds vertrouwen tussen participanten
		Weinig interpersoonlijk vertrouwen tussen participanten	Veel interpersoonlijk vertrouwen tussen participanten
		Weinig interorganisatieel vertrouwen tussen participanten	Veel interorganisatieel vertrouwen tussen participanten
		Formele omgangsvormen tussen participanten	Informele omgangsvormen tussen participanten
		Lage verbondenheid tussen participanten	Hoge verbondenheid tussen participanten
		Lage dichtheid van netwerksamenwerking	Lage dichtheid van netwerksamenwerking
		Weinig fragmentatie in netwerksamenwerking	Veel fragmentatie in netwerksamenwerking
		Weinig cliëkvorming in netwerksamenwerking	Veel cliëkvorming in netwerksamenwerking
		Weinig centralisatie in netwerksamenwerking	Veel centralisatie in netwerksamenwerking
		Formeel opgericht	Informeel opgericht
		Tijdelijk van aard	Structureel van aard
		Doelgericht	Doelzoekend
Netwerksturing	Zelfregulerend netwerk	Gedeelde sturing	
		Interne coördinatie	
		Decentrale sturing	
	Leiderorganisatie netwerk	Bemiddelde sturing	
		Interne coördinatie	
		Decentrale sturing	
	Netwerk Administratieve Organisatie (NAO)	Bemiddelde sturing	
		Externe coördinatie	
		Centrale sturing	

3.2 Netwerkeffectiviteit

In de voorgaande paragraaf is ingegaan op netwerksamenwerking en netwerksturing. Dit is van belang voor de tweede theoretische deelvraag die in deze paragraaf wordt behandeld, namelijk '*Hoe kan netwerkeffectiviteit worden beoordeeld?*'. Daarbij wordt eerst gekeken naar de netwerkeffectiviteit als begrip en wordt onderscheid gemaakt tussen proces- en resultaatgericht. Vervolgens wordt aan de hand van literatuur onderzocht welke beoordelingscriteria daaraan ten grondslag liggen aan de hand van verschillende niveaus waarop effectiviteit in netwerken beoordeeld kan worden.

Allereerst wordt in sub paragraaf 1 gekeken naar de definitie van netwerkeffectiviteit. Dan wordt in sub paragraaf 2 gekeken naar de manier waarop netwerkeffectiviteit beoordeeld kan worden. Daarbij wordt ingegaan op drie niveaus. In sub paragraaf 3 komt het analyseniveau gemeenschap aan bod. Dan wordt in sub paragraaf 4 het analyseniveau netwerk besproken. In sub paragraaf 5 wordt het analyseniveau organisatie/participant uiteengezet. Vervolgens wordt in sub paragraaf 6 een aantal keuzes gemaakt met betrekking tot het beoordelen van netwerkeffectiviteit. Dan wordt in sub paragraaf 7 een nadere beschouwing van de beoordelingscriteria gepresenteerd. Tot slot wordt in sub paragraaf 8 ingegaan op de proces- en resultaatgerichte netwerkeffectiviteit.

3.2.1 Definitie netwerkeffectiviteit

In de literatuur (Cameron, 1986; Provan en Milward, 2001) komt naar voren dat er geen consensus bestaat over het begrip effectiviteit. Er bestaan onduidelijkheden over de definitie en de criteria om effectiviteit te evalueren. Het gevolg is dat er verschillende visies ontstaan op hoe netwerkeffectiviteit geëvalueerd zou moeten worden. Om effectiviteit te kunnen meten, is het van belang om te definiëren wat precies onder effectiviteit wordt verstaan (Provan en Milward, 2001: 415).

Netwerkeffectiviteit wordt door Provan en Kenis (2007: 230) gezien als: '*het bereiken van positieve resultaten op netwerk niveau die normaal gesproken niet kunnen worden bereikt door individuele organisatie participanten onafhankelijk*'. Dit is de definitie die in dit onderzoek gehanteerd zal worden. Maar hoe kan netwerkeffectiviteit worden beoordeeld? In de volgende sub paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

3.2.2 Het beoordelen van netwerkeffectiviteit

Recente pogingen om de effectiviteit van een organisatie te evalueren zijn gericht op de tevredenheid van de stakeholders. Echter, organisaties hebben diverse typen stakeholders met eigen behoeften. Evaluatiecriteria van een bepaalde groep geven het belang van enkel die groep weer en dat is niet altijd het belang van het hele netwerk (Kenis, 2001). Provan en Milward (2001) stellen dat effectiviteit op drie niveaus geëvalueerd kan worden, namelijk gemeenschapsniveau, netwerkniveau en organisatie/participant niveau. Elk niveau heeft eigen stakeholders, die verschillende percepties hebben over hoe effectiviteit gemeten kan worden.

Allereerst onderscheiden Provan en Milward (2001: 416) de stakeholders *principals*. De groep stakeholder monitort en financiert het netwerk en haar activiteiten. De tweede groep stakeholders bestaat uit de uitvoerders die in het netwerk werken, ofwel de *agents*. De derde groep stakeholders zijn de *clients*. Aan deze groep stakeholders verleent het netwerk diensten. Wanneer minstens de behoeften van de *principals*, de *agents* en de *clients* worden vervuld, kan de effectiviteit van het netwerk worden geoptimaliseerd. Wanneer alle participerende organisaties streven naar de doelen op gemeenschapsniveau, kunnen de stakeholders en hun criteria op organisatie- en netwerkniveau tevreden worden gesteld (Provan en Milward, 2001: 423).

Om een volledig beeld te kunnen geven over de manier waarop netwerkeffectiviteit beoordeeld kan worden, volgens Provan en Milward (2001), worden de drie niveaus allen toegelicht. Daarnaast worden een aantal aanvullende criteria besproken, die zich tevens op het netwerk niveau bevinden en betrekking hebben op de netwerk sturingsvorm en op grensoverschrijdende samenwerking specifiek.

3.2.3 Evaluatieniveau gemeenschap

'Het is belangrijk om netwerkeffectiviteit te zien als een sociale constructie' (Sydow en Windeler, 1998: 274). Organisaties hebben niet alleen functies voor hun leden en externe deelnemers. Zij hebben ook sociale functies voor de samenleving waarin zij werkzaam zijn. Daarom moet een netwerk geanalyseerd worden op het niveau van een gemeenschap. Op deze manier wordt geanalyseerd welke bijdrage het netwerk aan de gemeenschap levert. Een gemeenschap is de maatschappelijke, politieke en bestuurlijke omgeving van het netwerk (Provan en Milward, 2001: 416).

'Effectiviteit op gemeenschapsniveau betekent dat het netwerk een aanzienlijke legitimiteit en externe ondersteuning hebben door te voldoen aan de behoeften van cliënten en andere belangengroepen' (Provan en Milward, 2001: 417). Het gaat enerzijds om het bedienen van de cliënten en anderzijds om het tevreden stellen van de belangenbehartigers van de cliënten en de gemeenschap. De belangenbehartigers, financiers, de politiek en de samenleving zijn de belangrijkste stakeholders van een gemeenschap. De samenleving betaalt via het belastingstelsel voor de diensten die geleverd worden aan de cliënten van het netwerk (Provan en Milward, 2001, p. 417). Het is lastig om alle stakeholders tevreden te stellen, omdat de partijen het niet altijd eens zijn over de doelen van het netwerk. De schaarsheid aan middelen zorgt ervoor dat het moeilijk is om compromissen te sluiten. Een manier om de stakeholders tevreden te stellen is door de mate waarin de problemen waarop het netwerk zich richt te verminderen. Tevens wordt gekeken naar de bijdrage die het netwerk levert aan de ontwikkeling van sociaal kapitaal. Sociaal kapitaal ontstaat wanneer organisaties in een netwerk van elkaar leren door samen te werken. Dit draagt bij aan de dienstverlening en de gezamenlijk te behalen prestaties (Provan en Milward, 2001: 417).

3.2.4 Evaluatieniveau netwerk

In deze sub paragraaf worden een aantal criteria beschreven, waarmee de netwerkeffectiviteit op het niveau van het netwerk kan worden beoordeeld. Daarnaast wordt ingegaan op de beoordeling van de effectiviteit van de netwerk sturingsvorm. Tot slot worden een aantal andere criteria voor het beoordelen van netwerkeffectiviteit uiteen gezet.

Een netwerk kan gezien worden als *'een verzameling van programma's en diensten die een breed scala van samenwerkende maar wettelijk autonome organisaties omvatten'* (Provan en Milward, 2001: 417). In informeel ontwikkelde netwerken nemen de participanten de kosten van het netwerk op zich. In formeel geconstrueerde, door belasting gefinancierde netwerken in de publieke sector, wordt de groei en onderhoud van het netwerk vaak geleid, gecoördineerd en bestuurd door een centrale, lokale administratieve entiteit, de NAO. De NAO is de vertegenwoordiger van de gemeenschap en de voornaamste participant van het netwerk. Daarnaast zorgt de NAO voor de allocatie van middelen en is de beheerder en coördinator van het netwerk (Provan en Milward, 2001: 418).

De effectiviteit van een netwerk is afhankelijk van de groei van het aantal leden van een netwerk. Netwerken behoren organisaties aan te trekken, met name in de beginfase, om te kunnen overleven. Wanneer het netwerk is gevestigd, is de effectiviteit niet afhankelijk van het simpelweg het aantrekken van meer en meer leden. Hoewel er geen theoretische bovengrens is aan het aantal leden die deel kunnen uitmaken van een netwerk, kan na overschrijding van een bepaalde grootte een netwerk minder effectief worden. Dit komt doordat de kosten van coördinatie dan toenemen, vooral in de afwezigheid van een NAO (Provan en Milward, 2001: 418).

Daarnaast kan de effectiviteit op het niveau van het netwerk geanalyseerd worden aan de hand van de breedte van de aangeboden diensten. Effectiviteit op netwerkniveau kan gedeeltelijk worden beoordeeld door de mate waarin de diensten die daadwerkelijk nodig zijn voor de klanten worden geleverd door het netwerk. Enerzijds kan het aanbod van het aantal diensten beperkt zijn, waardoor de behoeften van cliënten niet volledig vervuld

kunnen worden. Om de behoeften alsnog te vervullen, gaan cliënten buiten het netwerk om op zoek naar andere diensten die wel de behoefte kan vervullen. Anderzijds kan het aanbod van het aantal diensten te groot zijn. Dit zorgt voor verwarring bij cliënten en zorgt voor een aanzienlijke verdubbeling van de inspanning van organisaties van het netwerk (Provan en Milward, 2001: 418).

Het bepalen van welke organisaties kunnen voldoen aan de benodigde diensten is subjectief. Echter, de meeste professionals in een bepaald domein kunnen waarschijnlijk wel overeenkomen welke diensten het meest van belang zijn. Terwijl een effectieve mix van diensten informeel tot stand kan komen, is de beslissing over de geschikte mix van diensten vaak in handen van de NAO. De NAO zorgt voor de financieringsmiddelen voor het netwerk en autoriseert organisaties om diensten te verschaffen. Op deze manier treedt de NAO op als vertegenwoordiger van de gemeenschap en als hoofd van het netwerk. Nieuwe netwerken kunnen effectief zijn als netwerkliden essentiële diensten verstrekken. De mix van netwerkparticipanten zal geleidelijk uitbreiden om belangrijke en minder belangrijke diensten op te kunnen nemen in de primaire diensten van het netwerk. Als het netwerk verder ontwikkelt en groeit, kan effectiviteit geanalyseerd worden aan de hand van de mix van organisaties in het domein. Zeer effectieve en meer ontwikkelde netwerken bezitten de kwaliteit die ervoor zorgt dat informatie, middelen en cliënten moeiteloos over organisaties en programma's stromen. De effectiviteit op netwerkniveau kan tot slot geëvalueerd worden aan de hand van de structuur van het netwerk. Netwerken zonder NAO vragen om een hoge mate van betrokkenheid van de organisaties (Provan en Milward, 2001: 418).

Een andere manier om netwerkeffectiviteit te analyseren is door te kijken naar de sterkte van de relaties tussen netwerkliden. Tijdens de initiële formatie zullen de relatie tussen organisaties weifelend en calculerende zijn. Het netwerk is nieuw en organisaties die normaliter individueel opereren moet middelen, informatie en cliënten delen. Alle organisaties ervaren vaak een periode waarin betrokkenheid bij het netwerk moet worden ontwikkeld, wanneer er een verandering plaatsvindt van informele relaties naar meer formele relaties of relaties. Hierbij gaat het om de 'multiplexity', dat verwijst naar de sterkte van de banden tussen organisaties. Twee organisaties hebben 'multiplexity' banden, als ze verbonden zijn op meer dan een manier. Omdat de relatie tussen organisaties behouden blijft zelfs als één van de twee verbindingen wordt verbroken, zijn 'multiplexity' banden sterker dan enkele verbindingen (Provan en Milward, 2001: 418-419).

Het beoordelen van effectiviteit in netwerk sturingsvormen

Naast de bovenstaande criteria voor effectiviteit op netwerkniveau, kan de effectiviteit beoordeeld worden aan de hand van de netwerk sturingsvormen (Provan en Kenis, 2007). De auteurs Provan en Kenis (2007) stellen in hun artikel dat de effectiviteit van het netwerk wordt bepaald door de gekozen sturingsvorm. De theorie die hier aan ten grondslag ligt, is de contingentie-theorie. Daarbij wordt uitgegaan dat de mate waarin bepaalde criteria aanwezig zijn, de effectiviteit van de netwerk sturingsvorm bepalen. Provan en Kenis stellen dat vertrouwen netwerkpartners, het aantal netwerkparticipanten, doelconsensus en de behoefte aan netwerkcompetenties van belang zijn om de effectiviteit van de sturingsvorm van het netwerk te beoordelen.

Ten eerste moet er sprake zijn van een bepaalde mate van vertrouwen. Uit een onderzoek blijkt dat vertrouwen in elkaar de transactiekosten verlaagt van contracten en wetten. Tevens zorgt vertrouwen voor de bereidheid van partijen om kennis, geld en andere hulpbronnen te investeren in het netwerk en daardoor ontstaat een stabiele relatie (Klijn e.a., 2010). Kortom, het is een aspect van een relatie die reflecteert op de bereidheid om de positieve aspecten van andermans intenties of gedrag te accepteren (Provan en Kenis, 2007: 9). Om netwerk interacties te kunnen begrijpen is de mate en verspreiding van vertrouwen tussen de participanten van belang (Zaheer e.a., 1998: 142-143).

Ten tweede is de grootte ofwel het aantal participanten in het netwerk van belang. Een probleem met het sturen van netwerken is dat de behoeften en activiteiten van diverse organisaties moet worden ondergebracht en gecoördineerd. Als het aantal participerende organisaties toeneemt, zal het aantal potentiële relaties ook

stijgen. Onder deze omstandigheden wordt sturen erg complex. Wanneer participanten geografisch verspreid zijn, zoals in het geval van grensoverschrijdende samenwerking, wordt het nog complexer. Hierdoor is het lastig om ontmoetingen te organiseren (Provan en Kenis, 2007: 10-11).

Ten derde is consensus over doelen belangrijk. Organisaties gaan relaties aan met andere organisaties voor verschillende redenen die gerelateerd zijn aan specifieke doelen van individuele organisaties. Echter, niet alleen organisatiedoelen, maar ook netwerkdoelen zijn leidend voor *'joint action'*. Netwerkdoelen kunnen zowel inhoudelijk als proces gericht zijn. Wanneer er consensus is over netwerkdoelen zijn netwerkparticipanten meer betrokken en toegewijd. Dit hoeft echter niet te betekenen dat de doelen van het netwerkparticipanten hetzelfde zijn. Consensus over doelen heeft belangrijke consequenties voor netwerk sturing. Consensus kan netwerk toewijding versterken, maar een netwerk kan ook effectief zijn met een matige doel consensus (Provan en Kenis, 2007: 11-12).

Tot slot speelt de behoefte aan competenties een rol in de effectiviteit van de netwerk sturingsvormen. Organisaties worden lid van een netwerk voor verschillende redenen, bijvoorbeeld om de legitimiteit te vergroten of om middelen te verkrijgen. Echter, ongeacht deze specifieke redenen willen netwerkorganisaties iets bereiken dat ze onafhankelijk niet hadden kunnen bereiken. De vraag die hierbij gesteld moet worden is hoe de vereiste competenties om netwerk doelen te realiseren kunnen worden bereikt. Ten eerste, gaat het om de aard van de taak: wat is de aard van de taak die volbracht moeten worden door netwerkparticipanten? Ten tweede, gaat het om de eisen en behoeften vanuit de omgeving: welke externe eisen en behoeften, zoals legitimiteit, wordt het netwerk geconfronteerd? Beide vragen hebben betrekking op netwerkniveau competenties. Intern, wanneer de netwerktaak vraagt om afhankelijkheid tussen leden, dan is de behoefte aan netwerk niveau coördinatie vaardigheden en specifieke taak competenties groot. Dat betekent bijvoorbeeld dat gedeelde sturing een minder effectieve vorm van sturing is, wanneer afhankelijkheid bij de taken hoog is. Zij zijn minder in staat om de speciale vaardigheden te ontwikkelen die gerelateerd zijn aan de netwerk niveau behoeften. Externe eisen vragen om verschillende mate van competenties op netwerkniveau. Externe taken zijn bijvoorbeeld het vergroten van externe legitimiteit, werven van financiering, het zoeken van nieuwe leden, enzovoorts. Zo is een NAO beter in staat om netwerkniveau eisen en behoeften te voldoen, dan een leidende organisatie en zelfregulerend netwerk, omdat het meer gecentraliseerd is (Provan en Kenis, 2007: 12-13).

Het beoordelen van effectiviteit in grensoverschrijdende samenwerking

Provan en Milward (2001) geven aan dat de door hun aangedragen criteria slechts algemene criteria zijn en dat er ook andere criteria kunnen bijdragen aan het evalueren van de effectiviteit van netwerken. Daarom is er gekozen om aanvullende literatuur te gebruiken, die mogelijk ook relevant is voor het evalueren van effectiviteit van het netwerk dat in dit onderzoek centraal staat. Omdat het netwerk in dit onderzoek over grenzen gaat, zijn er een aantal specifieke criteria die een rol spelen in de effectiviteit van het netwerk. De auteur Reichenbach e.a. (1999) geven aan dat er problemen zijn met het organiseren en sturen van grensoverschrijdende samenwerking die effectiviteit van de samenwerking kunnen beïnvloeden.

Cultuur kan worden omschreven als *'de sociaal overgedragen vormen van menselijk denken, voelen en handelen, bij grensoverschrijdende samenwerking een rol'* (Reichenbach e.a., 1999: 282). Hofstede heeft vier kenmerken van nationale culturen onderscheiden: hoge of lage machtsafstand (ongelijk-gelijk), wel of niet vermijden van onzekerheid (star-soepel), individualisme of collectivisme (alleen-samen) en masculiniteit of feminitiet (hard-zacht). Nederland vertoont een relatief zachte, gelijke en soepele cultuur waarin overleg en onderhandelen belangrijk zijn. Duitsland daarentegen heeft een meer starre formalistische cultuur, waarin nauwelijks wordt afgeweken van de regels (in Reichenbach e.a., 1999: 149; Hofstede, 1991). De cultuur bepaalt het handelen van de samenwerkende organisaties. Voorkennis over cultuurverschillen en gedragscodes kan de samenwerking met een andere land versoepelen. Het kan voorkomen dat in de samenwerking een organisatie domineert en in het slechtste geval koloniseert. Vaak heeft deze organisatie de grootste ambitie. Die

organisatie bezet dan alle, of in ieder geval de meeste schakelposities met mensen van de eigen organisatie. Te weinig oog hebben voor tempo- en ambitieverschillen tussen partijen kan de verdere groei van het grensoverschrijdende netwerk in de weg staan. Overeenkomst in organisatiecultuur en werkwijzen tussen netwerkparticipanten is van invloed op de mate waarin de netwerkpartners het synergetisch potentieel van de netwerksamenwerking kunnen bereiken. Daarnaast draagt het bij aan coördineren van gedrag en het verminderen van onzekerheden (Nielsen, 2007: 346).

Tevens kan de effectiviteit van het netwerk beïnvloed worden door de aanwezigheid van wat in de organisatiesociologie '*culturele inertia*' wordt genoemd. '*Culturele inertia*' betekent dat in tijden van grote verandering en onzekerheid partijen er de voorkeur aan geven om af te wachten. Dit verschijnsel kan zich men name voordoen wanneer niet de juiste personen of partijen in het netwerk participeren. Daarom is het van belang om te kijken welke soort functionarissen in welke fase van grensoverschrijdende samenwerking wordt ingezet. Wanneer er een speciale functionaris voor grensoverschrijdende samenwerking wordt aangesteld, is het van belang dat de rest van de organisatie alsnog wordt betrokken bij de besluitvorming rondom grensoverschrijdende samenwerking. Afstemming en terugvertalen naar de rest van de organisatie bevordert de effectiviteit van het netwerk. Wanneer dit niet gebeurt kan het leiden tot desinteresse en onverschilligheid in de organisatie. De afwezigheid van '*culturele inertia*' is een voorwaarde voor de effectiviteit van het netwerk (Reichenbach e.a.: 288-289).

Een van de grote belemmeringen voor het succes van grensoverschrijdende samenwerking is het verschil in bevoegdheden waarover betrokken partijen beschikken. De bevoegdheden van gemeenten, provincies en regio's kunnen nogal verschillen per land. De verschillen in wetgeving zijn niet de enige belemmering. Grensoverschrijdende samenwerking moet op een juridische basis kunnen steunen, wil het niet in vrijblijvende afspraken blijven steken (Reichenbach e.a.: 288-289).

De grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing is een netwerksamenwerking die gekenmerkt wordt door verschillende talen. Tevens bestaat het netwerk uit professionals die hun eigen vaktermen hebben. Wanneer kennis over de taal ontbreekt kan dat de samenwerking belemmeren. Om deze reden is het hebben van kennis van de taal een voorwaarde voor effectiviteit in het netwerk (Reichenbach e.a.: 288-289).

Tot slot speelt de fasering van de grensoverschrijdende samenwerking een rol in de effectiviteit van het netwerk. Samenwerking is een groeiproces dat zich in een aantal stadia voltrekt. Het gaat om vier fasen van samenwerken (Soeters, 1999). Allereerst is er sprake van de expressiefase. Dit is een fase van de gezamenlijk tot stand gekomen intentieverklaring om samen te gaan werken. Organisaties geven dan publiek te kennen dat men met elkaar wil samenwerken. Deze fase is vooral een aangelegenheid van de strategische top en stafmedewerkers van de betrokken partijen. Ten tweede wordt er gesproken over de fase waarin informatie-uitwisseling plaatsvindt. Dit is de fase waarin men elkaar leert kennen en verwachtingen en belangen worden uitgewisseld. In deze fase worden informatie uitgewisseld. Hier vinden symposia en uitwisselingen van medewerkers of cliënten plaats. Medewerkers van de verschillende partijen worden betrokken bij deze fase. In de derde fase is er sprake van gezamenlijk produceren van producten en diensten. Dat betekent dat ook de operationele medewerkers worden betrokken. Hier is sprake van '*joint action*'. In de vierde fase worden macht, middelen, invloed en bevoegdheden verdeeld of herverdeeld. Partijen laten dan de zeggenschap over de eigen inzet van middelen los. Deze laatste fase komt echter nog niet bij grensoverschrijdende samenwerking voor. In deze fase worden organisaties namelijk geïnstitutionaliseerd en dat is niet mogelijk in netwerksamenwerkingen (Reichenbach, 1999: 48). De bereidheid om macht, middelen en bevoegdheden is meestal voor handen wanneer de ander nodig is voor het bereiken van doelen. Daarom moet de grensoverschrijdende samenwerking resultaat opleveren om succesvol te zijn

3.2.5 Evaluatieniveau participanten/organisatie

Netwerken kunnen bijdragen aan resultaten op het niveau van organisaties. Individuele organisaties en de managers worden deels gemotiveerd door hun eigen belang. Voor deze individuele organisaties is een relevante vraag hoe de betrokkenheid bij het netwerk voordelen heeft voor de individuele organisatie. Omgekeerd is het succes van de netwerkparticipanten cruciaal voor de effectiviteit van het netwerk als geheel. Echter, het succes van het netwerk als geheel kan soms worden versterkt door het falen van individuele leden (Provan en Milward, 2001: 417).

Acquisitie van middelen en de kosten van de dienstverlening worden vaak gefinancierd uit publieke financieringsbronnen. Dit zorgt ervoor dat de legitimiteit van de organisaties wordt versterkt. Legitimiteit kan opgedeeld worden in interne legitimiteit en externe legitimiteit. Aan de ene kant moet interne legitimiteit onder participanten worden ontwikkeld. Aan de andere kant moeten externe verwachtingen worden beantwoord. Externe legitimiteit kan de toewijding van participanten versterken. De waarde van interacties tussen verschillende participanten moeten worden gelegitimeerd. Spanning ontstaat wanneer de interne legitimiteit behoeften van netwerkparticipanten conflicteren met de externe eisen (Provan en Kenis, 2007: 243-244).

Daarnaast kunnen organisaties door te participeren in een gefinancierd netwerk middelen verkrijgen die ze individueel niet hadden kunnen verkrijgen. Een nauw verwante resultaat van netwerk deelname voor individuele organisaties is acquisitie van financieringsmiddelen. In de meeste gemeenschappen is het gezamenlijk verwerven van financieringsmiddelen efficiënter en effectiever wanneer dit gecentraliseerd is. Toegang tot financieringsmiddelen van de staat is mogelijk door middel van een NAO. Financiële middelen die worden toegewezen door een NAO kunnen ook legitimiteit tot stand brengen doordat het de zichtbaarheid van de aangesloten organisaties versterkt bij het aantrekken van om niet-financiële middelen. De voordelen van lidmaatschap van het netwerk lijken voor kleine organisaties het grootst te zijn. Zij kampen vaak met weinig legitimiteit en capaciteit om middelen aan te trekken. Echter, de kleine organisaties zullen hogere kosten van het netwerk ervaren dan grote organisaties. Grotere zichtbare organisaties daarentegen krijgen minder uit het netwerk, maar hebben lagere kosten.

Een ander voordeel voor organisaties is het versterken van de resultaten voor cliënten. Door middel van de integratie van diensten, kunnen de klanten van het netwerk organisaties een breed scala van diensten ontvangen. In het algemeen, zullen organisaties deelnemen aan een netwerk als het management van mening is dat hun cliënten beter kunnen worden gediend door middel van het integreren van diensten die door het netwerk en de diensten van de organisatie efficiënter en effectiever kunnen worden aangeboden (Provan en Milward, 2001: 420). Hieronder zijn de verschillende niveaus samengevat. Twee criteria worden niet toegelicht door Provan en Milward, namelijk minimum conflict en het overleven van de organisatie. Deze zullen daarom ook niet nader worden toegelicht.

Levels of network analysis	Key stakeholder groups	Effectiveness criteria
Community	Principals and Clients <ul style="list-style-type: none"> • Client advocacy groups • Funders • Politicians • Regulators • General public 	<ul style="list-style-type: none"> • Cost to community • Building social capital • Public perceptions that problem is being solved • Changes in the incidence of the problem • Aggregate indicators of client well-being
Network	Principals and agents <ul style="list-style-type: none"> • Primary funders and regulators • Network administrative organization • Member organizations 	<ul style="list-style-type: none"> • Network membership growth • Range of services provided • Absence of service duplication • Relationship strength (multiplexity) • Creation and maintenance of network administrative organization (NAO) • Integration/coordination of services • Cost of network maintenance • Member commitment to network goals
Organization/participant	Agents and clients <ul style="list-style-type: none"> • Member agency board and management • Agency staff • Individual clients 	<ul style="list-style-type: none"> • Agency survival • Enhanced legitimacy • Resource acquisition • Cost of services • Service access • Client outcomes • Minimum conflict for multiprogram agencies across multiple networks

Figuur 3 Criteria effectiviteit op drie niveaus (Provan en Milward, 2001: 416).

3.2.6 Keuzes met betrekking tot evaluatieniveaus

Uit de voorgaande sub paragrafen blijkt dat er op drie verschillende niveaus effectiviteit van netwerksamenwerking kan worden beoordeeld. De verschillende niveaus en groepen stakeholders zijn met elkaar verbonden en bepalen daarmee de effectiviteit van het netwerk. Het is echter niet zo dat effectiviteit op het ene niveau, de effectiviteit op een ander niveau kan garanderen (Provan en Milward, 2001, 421).

Allereerst is het evaluatieniveau van de gemeenschap besproken. Organisaties ook sociale functies voor de samenleving waarin zij werkzaam zijn. Daarom moet een netwerk geanalyseerd worden op het niveau van een gemeenschap. Op deze manier wordt geanalyseerd welke bijdrage het netwerk aan de gemeenschap levert, ofwel aan de outcome. In dit onderzoek is de outcome bijvoorbeeld het verbeteren van de veiligheid voor burgers aan de grens. Dit is lastig te meten, omdat de outcome vaak na lange tijd pas zichtbaar is en een onderzoek hiernaar jaren in beslag zou nemen.

Daarnaast is er gekeken naar het evaluatieniveau op het niveau van de organisatie/participanten. Netwerken kunnen bijdragen aan resultaten op het niveau van organisaties. De effectiviteit voor de participanten en organisaties bestaat uit het overleven van de deelnemende organisaties, vergrootte legitimiteit, werving en distributie van middelen, de kosten van de dienstverlening, de toegang tot de dienstverlening, minimum van conflicten en de uitkomsten voor cliënten (Provan en Milward, 2001: 417). Veel van deze criteria zijn lastig te meten of zijn niet relevant voor dit onderzoek. Zo is het meten van de uitkomsten voor cliënten moeilijk

meetbaar, omdat het niet geheel duidelijk is wie de cliënten zijn. Tevens de voorwaarde over het vergoten van de legitimiteit niet eenduidig, omdat het netwerk in dit onderzoek over grenzen gaat.

In dit onderzoek is ervoor gekozen om aan de hand van het evaluatieniveau van het netwerk de effectiviteit van de netwerksamenwerking te onderzoeken. Volgens Kenis (Kenis, informant 1, 2011) is bij het onderzoeken van de effectiviteit in netwerken het netwerk als geheel het analyseobject. Ook in dit onderzoek vormt het netwerk als geheel het analyseobject. De reden hiervoor is methodisch van aard. De drie verschillende niveaus hebben specifieke stakeholders. In dit onderzoek is ervoor gekozen om alleen de percepties van de stakeholders die op het niveau van het netwerk participeren te onderzoeken. Dat betekent dat de criteria voor effectiviteit op het niveau van het netwerk relevant zijn voor dit onderzoek.

3.2.7 Beschouwing beoordelingscriteria

In de voorgaande paragraaf is vanuit de literatuur gekeken naar netwerkeffectiviteit en de beoordeling van netwerkeffectiviteit. Om netwerkeffectiviteit te kunnen beoordelen wordt in deze paragraaf ingegaan op de beschouwing van de beoordelingscriteria. Daarbij wordt gekeken naar de waardering van de verschillende beoordelingscriteria.

Beoordelingscriteria voor effectiviteit op netwerkniveau

In de voorgaande sub paragraaf is naar voren gekomen dat op netwerkniveau een aantal beoordelingscriteria onderscheiden kunnen worden die betrekking hebben op de effectiviteit van het netwerk. Een aantal beoordelingscriteria wordt in de literatuur niet gewaardeerd. Dat zijn het ontstaan van het netwerk, het doel van de netwerksamenwerking, het termijn van de netwerksamenwerking, de frequentie van contact en omgangsvormen tussen netwerkparticipanten. Aan deze beoordelingscriteria zal geen waardering worden verbonden aan de hand van de literatuur, maar deze zullen open worden benaderd.

Provan en Milward (2001) stellen allereerst dat de groei van de netwerkparticipanten van invloed is op de effectiviteit. Daarbij geldt dat des te beperkter het aantal netwerkparticipanten, des te effectiever het netwerk. Omdat deze criteria in verband staat met netwerksturing wordt in de volgende sub paragraaf dieper op ingegaan en zal deze criteria bij de operationalisatie als criteria voor effectiviteit van netwerksturing terugkomen.

Ten tweede onderscheiden Provan en Milward het beoordelingscriteria aanbod van geleverde diensten en producten. De waardering die hieraan wordt gegeven is dat hoe meer producten en diensten worden geleverd, des te effectiever het netwerk is. Hier hangt de afwezigheid van dubbele diensten en producten mee samen. Deze twee beoordelingscriteria zullen dan ook in de operationalisatie samen worden meegenomen.

Ten derde noemen Provan en Milward de sterkte van verbindingen als beoordelingscriteria. Daarbij geldt de waardering dat hoe sterker de verbindingen zijn tussen de netwerkparticipanten, des te effectiever het netwerk is. De sterkte van de verbindingen staan in verband met de dichtheid, fragmentatie, kliekvorming en de centraliteit. Hier kunnen de volgende waarderingen aan worden verbonden: hoe groter de dichtheid, hoe effectiever het netwerk, hoe minder gefragmenteerd, hoe effectiever het netwerk, hoe minder kliekvorming, hoe effectiever het netwerk en afhankelijk van de vorm is een netwerk dat meer of minder gecentraliseerd is effectiever.

Ten vierde spelen de kosten voor het netwerkonderhoud een rol. De waardering die eraan is verbonden is hoe lager de kosten voor het netwerkonderhoud, des te effectiever het netwerk is.

Ten vijfde is de opkomst en het behoud van de NAO een beoordelingscriteria. Aangezien er in dit onderzoek geen sprake is van een NAO wordt deze voorwaarde verder buiten beschouwing gehouden.

Ten zesde wordt de toewijding van de netwerkparticipanten aan de netwerkdoelen als beoordelingscriteria genoemd. Hierbij geldt de waardering dat hoe groter de toewijding van de netwerkparticipanten aan de netwerkdoelen is, des te effectiever het netwerk is.

Tot slot is het beoordelingscriteria integratie en coördinatie van diensten van belang. Dit beoordelingscriteria kan gekoppeld worden aan de criteria van Reichenbach e.a. (1999) over de wet- en regelgeving. Immers, hoe kleiner de verschillen in wet- en regelgeving, des te groter de integratie en coördinatie van diensten en producten is, des te effectiever het netwerk.

Naast de bovenstaande beoordelingscriteria onderscheidt Reichenbach e.a. nog een aantal criteria. De cultuurverschillen tussen netwerkparticipanten is een beoordelingscriteria, waarbij de waardering geldt hoe kleiner de culturele afstand is tussen netwerkparticipanten, hoe effectiever het netwerk is. Daarnaast speelt culturele inertie een rol. Hierbij geldt de waardering hoe minder culturele inertie in het netwerk, des te effectiever het netwerk is. Ook heeft het grensoverschrijdende samenwerking te maken met verschillende talen. Daarom geldt dat hoe hoger de kennis over de talen, des te effectiever het netwerk. Tot slot is de fasering van de grensoverschrijdende samenwerking van belang. Daarbij geldt dat het verder gevorderd het netwerk, des te effectiever het netwerk is.

Beoordelingscriteria voor effectiviteit van netwerksturing

Tevens is de waardering van de beoordelingscriteria voor effectiviteit van netwerksturing relevant. Zoals in paragraaf 3.2.4 naar voren is gekomen, zijn vertrouwen, het aantal netwerkleden, doelconsensus en de behoefte aan netwerkcompetenties beoordelingscriteria voor netwerksturing. Voor elke vorm van netwerksturing hebben Provan en Kenis (2007) een bepaalde waardering vastgesteld. De vormen van netwerksturing zijn het zelfregulerend netwerk, leiderorganisatie netwerk en netwerk administratieve organisatie (NAO).

Allereerst speelt vertrouwen een rol als beoordelingscriteria in de vormen van netwerksturing. Voor een zelfregulerend netwerk geldt dat er een hoge mate van vertrouwen moet zijn om het netwerk effectief te laten zijn. Bij een leiderorganisatie netwerk is een lage mate van vertrouwen voldoende om het netwerk effectief te laten functioneren. Tot slot moet in een NAO het vertrouwen moderaat zijn om effectief te kunnen zijn.

Ten tweede is het aantal netwerkleden een beoordelingscriteria voor effectiviteit. Daarbij geldt voor het zelfregulerend netwerk dat er sprake moet zijn van weinig netwerkleden. Een leiderorganisatie netwerk moet voldoen aan moderaat aantal netwerkleden om effectief te kunnen zijn. Tot slot kan een NAO moderaat tot veel netwerkleden hebben en effectief zijn.

Ten derde is het beoordelingscriteria doelconsensus relevant voor de effectiviteit van netwerksturing. Bij een zelfregulerend netwerk moeten de netwerkparticipanten een hoge mate van doelconsensus hebben om effectief te kunnen zijn. Een leiderorganisatie netwerk daarentegen kan effectief zijn met een relatief lage doelconsensus. Verder moet de NAO over een relatieve hoge doelconsensus beschikken om effectief te kunnen zijn.

Tot slot is de behoefte aan netwerkcompetenties een beoordelingscriteria. Daarbij geldt voor het zelfregulerend netwerk dat er sprake moet zijn van een lage behoefte aan netwerkcompetenties om effectief te kunnen zijn. Voor het leiderorganisatie netwerk geldt dat er een moderate behoefte aan netwerkcompetenties moet zijn. Tot slot is de NAO effectief, wanneer er een hoge mate van behoefte aan netwerkcompetenties is. In figuur 5 is het bovenstaande schematisch weergegeven.

Governancevorm	Vertrouwen	Aantal netwerk-leden	Doelconsensus	Behoeftte aan netwerkcompetenties
Zelfregulerend netwerk	Hoog	Weinig	Hoog	Laag
Leiderorganisatienetwerk	Laag	Moderaat	Relatief laag	Moderaat
Netwerk administratieve organisatie (NAO)	Moderaat	Moderaat tot veel	Relatief hoog	Hoog

Figuur 4 Beoordelingscriteria voor effectiviteit van netwerk sturingsvormen (Provan en Kenis, 2007)

Naast de relevantie van de beoordelingscriteria en de waardering van de beoordelingscriteria op het netwerk niveau kan ook onderscheid gemaakt worden tussen de effectiviteit van het proces en het resultaat van de netwerksamenwerking, en objectief en subjectief beoordelen. Hier wordt in de volgende sub paragraaf nader op ingegaan.

3.2.8 Netwerkeffectiviteit: proces- en resultaatgericht / objectief en subjectief beoordelen

Netwerkeffectiviteit kan op verschillende manier worden benaderd. Kenis (Kenis, informant 1, 2011) stelt dat de netwerkeffectiviteit beoordeeld kan worden aan de hand van de output, ofwel het resultaat, of het proces. Ook de auteurs Dowling, Powell en Glendinning (2004) benaderen netwerkeffectiviteit door onderscheid te maken in het proces en het resultaat. Ook Klijn e.a. (2011) leggen in hun onderzoek naar het effect van netwerkmanagement strategieën op uitkomsten in complexe ruimtelijke besluitvormingsprocessen de nadruk op het proces. Zij concluderen dat een goed lopend proces van belang is om tot positieve resultaten te komen en uiteindelijk ook op het bereiken van de gewenste outcome. Klijn e.a. concluderen dat de uitkomsten op procesniveau beter meetbaar zijn dan de uitkomsten op resultaatniveau.

Tevens benadrukken Geuijen, Van der Meulen en Noordegraaf (2010) het onderscheid in management van procesgericht en resultaatgericht in netwerksamenwerkingen. Deze auteurs hebben een onderzoeksvoorstel geschreven met het oog op het beoordelen van de effectiviteit van netwerksamenwerkingen. Daarnaast onderscheiden zij objectieve prestatiebeoordeling en subjectieve prestatiebeoordeling. Objectieve prestatiebeoordeling heeft betrekking op het objectief meten van prestaties, bijvoorbeeld op basis van financiële jaarverslagen. Subjectieve prestatiebeoordeling gaat om de betekenis die betrokken geven aan de prestatie meting. Aan de hand van procesgericht en resultaatgericht management en objectieve- en subjectieve prestatiebeoordeling kunnen vier stakeholdermethodieken worden onderscheiden.

De eerste stakeholdermethodiek is de procedurele methodiek. De methodiek kijkt naar effectiviteit op een objectieve manier en de procedures en de mate waarin afgesproken procedures zijn gevolgd. De tweede methodiek is de deliberatieve methodiek. Deze methodiek ziet effectiviteit als de betekenis die de betrokken organisaties geven aan het proces. De derde methodiek, de evidence based methodiek, kijkt naar effectiviteit op een objectieve manier en onderzoekt de mate waarin de targets zijn gehaald. Tot slot wordt de casusgerichte methodiek onderscheiden. Deze methodiek van effectiviteit richt zich op de betrokkenen en focust zich op de mate waarin betekenisvol is gehandeld. Het overzicht van de methodieken is terug te zien in figuur 6.

		<i>Prestatiemeting</i>	
		<i>Objectieve prestatie beoordeling</i>	<i>Subjectieve prestatie beoordeling</i>
<i>Netwerk management</i>	<i>Procesoriëntatie</i>	I. Procedurele methodieken Afgesproken procedures gevolgd?	II. Deliberatieve methodieken Vertrouwen niet beschaamd?
	<i>Resultaatgericht</i>	III. 'Evidence based' methodieken Targets behaald?	IV. Casusgerichte methodieken Betekenisvol gehandeld?

Figuur 5 Vier type stakeholder-methodieken (Geuijen, Van der Meulen en Noordegraaf, 2010: 4).

Het proces en resultaat van de netwerksamenwerking zijn bedoeld om op een objectieve en subjectieve manier de evaluatie van de effectiviteit van de netwerksamenwerking invulling te geven. Daar waar de auteurs Geuijen, Van der Meulen en Noordegraaf (2010) die invulling nog volledig open laten. In dit onderzoek is gekozen om de beoordelingscriteria en de waardering van de criteria voor effectiviteit in de netwerksamenwerking vast te stellen aan de hand van de literatuur. Op die manier wordt een objectieve beoordeling gegeven aan effectiviteit in de netwerksamenwerking. Vervolgens wordt er een subjectieve beoordeling gegeven aan de relevantie van de beoordelingscriteria en de waardering van de beoordelingscriteria. Het merendeel van de beoordelingscriteria zijn proces georiënteerd. Een aantal beoordelingscriteria zijn meer resultaatgericht. Een kanttekening die tot slot gemaakt moet worden is dat de stakeholder methodieken nog niet eerder empirische getoetst zijn.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de operationalisatie. Hierbij worden de abstracte concepten uit een theorie concreet geformuleerd en als meetbare grootheid gedefinieerd.

3.3 Samenvatting: operationalisatie

In de voorgaande paragrafen is allereerst ingegaan op de netwerksamenwerking en netwerksturing. Vervolgens zijn een aantal theorieën over netwerkeffectiviteit aan bod gekomen. Tot slot is gekeken naar de criteria die relevant zijn voor het beoordelen van netwerkeffectiviteit. Uiteindelijk is in dit onderzoek de keuze gemaakt om de netwerkeffectiviteit op netwerkniveau te onderzoeken. Tevens is er een waardering gegeven aan de verschillende beoordelingscriteria voor effectiviteit op netwerkniveau. Tot slot is er een onderscheid gemaakt tussen objectief/subjectief en proces/resultaat. Nu zal aan de hand hiervan een beoordelingskader worden gepresenteerd.

De eerste theoretische deelvraag 'wat is netwerksamenwerking en hoe vindt netwerksturing plaats?' is in paragraaf 3.1 beantwoord. De tweede theoretische deelvraag 'hoe kan netwerkeffectiviteit worden beoordeeld?' wordt in deze paragraaf geoperationaliseerd. In dit onderzoek is de keuze gemaakt om netwerkeffectiviteit te operationaliseren aan de hand van vier thema's waarop netwerkeffectiviteit beoordeeld kan worden namelijk, vorm van de netwerksamenwerking, sturingsvorm van de netwerksamenwerking, proces van de netwerksamenwerking en resultaat van de netwerksamenwerking. Zoals uit de literatuur is gebleken hangt hier een aantal beoordelingscriteria voor effectiviteit aan vast.

Door middel van de literatuur wordt een waardering gegeven aan de verschillende beoordelingscriteria. De waardering staat gelijk aan de het beoordelen van de criteria als effectief. Een aantal beoordelingscriteria zijn niet te duiden aan de hand van de literatuur en worden open benaderd. In tabel 3 staat de operationalisatie

van het begrip netwerkeffectiviteit. Aan de hand van deze tabel worden in hoofdstuk 5 de empirische bevindingen gepresenteerd.

Tabel 3 Operationalisatie netwerkeffectiviteit

Beoordelingsonderwerp	Beoordelingscriteria	Waardering		
Vorm van netwerksamenwerking	Ontstaan netwerksamenwerking	<i>Waardering door respondenten</i>		
	Doel van netwerksamenwerking	<i>Waardering door respondenten</i>		
	Termijn van netwerksamenwerking	<i>Waardering door respondenten</i>		
	Sterkte van verbindingen tussen netwerkparticipanten	Hoge mate van sterke verbindingen		
	Netwerkdichtheid van netwerksamenwerking	Hoge mate van netwerkdichtheid van netwerksamenwerking		
	Fragmentatie van netwerksamenwerking	Lage mate van fragmentatie van netwerksamenwerking		
	Kliekvorming in netwerksamenwerking	Lage mate van kliekvorming in netwerksamenwerking		
	Centralisatie in netwerksamenwerking	<i>Waardering afhankelijk van netwerksturingsvorm</i>		
	Kosten voor onderhoud van netwerksamenwerking	Lage kosten voor onderhoud van netwerksamenwerking		
Sturingsvorm van netwerksamenwerking		<i>Zelfregulerend netwerk</i>	<i>Leiderorganisatie netwerk</i>	<i>NAO netwerk</i>
	Vertrouwen (interpersoonlijk en interorganisatieel)	Hoog	Laag	Moderaat
	Aantal netwerkparticipanten	Weinig	Moderaat	Moderaat tot veel
	Doelconsensus	Hoog	Relatief laag	Relatief hoog
	Behoeft aan netwerkcompetenties	Laag	Moderaat	Hoog
Proces van netwerksamenwerking	Frequentie van contact tussen netwerkpartners	<i>Waardering door respondenten</i>		
	Omgangsvormen tussen netwerkparticipanten	<i>Waardering door respondenten</i>		
	Toewijding van netwerkparticipanten aan netwerkdoelen	Hoge mate van toewijding van netwerkparticipanten aan netwerkdoelen		
	Cultuurverschillen tussen netwerkparticipanten	Lage mate van cultuurverschillen tussen netwerkpartners		
	Culturele inertia	Lage mate van culturele inertia		
	Kennis over taal	Hoge mate van kennis over de talen		
	Fasering grensoverschrijdende samenwerking	Het netwerk heeft alle drie fasen doorlopen		
Resultaat van netwerksamenwerking	Aanbod geleverde diensten/producten (dubbel geleverde diensten en producten)	Veel geleverde diensten/producten met weinig dubbelingen		
	Integratie en coördinatie van diensten/producten (wet- en regelgeving)	Hoge mate van integratie en coördinatie van diensten/producten		

4. Methoden en technieken

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag en deelvragen van dit onderzoek is dit onderzoek op een bepaalde wijze uitgevoerd. In dit hoofdstuk worden de onderzoeksmethoden- en technieken besproken. Allereerst wordt in paragraaf 1 gekeken naar de globale aanpak van het onderzoek, de onderzoeksstrategie. Vervolgens wordt ingegaan op de praktische uitvoering en worden de methoden en technieken in paragraaf 2 uiteengezet. Dan wordt in paragraaf 3 ingegaan op de operationalisatie en de analysemethode. In paragraaf 4 worden de betrouwbaarheid en validiteit besproken. Tot slot wordt in paragraaf 5 een korte samenvatting gegeven.

4.1 Onderzoeksstrategie

Een onderzoeksstrategie wordt omschreven als de overkoepelende opzet of logica van een onderzoek (Van Thiel, 2010: 68). De onderzoeksstrategie wordt voor een belangrijk deel gestuurd door de onderzoeksvraag en doelstelling van het onderzoek. Het doel van dit onderzoek is het ontwikkelen van een beoordelingskader voor het beoordelen van de effectiviteit van de netwerksamenwerking. Daarnaast is het doel om de effectiviteit van de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing van de VRT en aangrenzende regio's te beoordelen.

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden en de doelstelling te kunnen behalen is in dit onderzoek de onderzoeksstrategie gevalsstudie gehanteerd. Een gevalsstudie is een onderzoeksstrategie waarbij een sociaal verschijnsel wordt bestudeerd. In een gevalsstudie wordt een casus diepgaand onderzocht (van Thiel, 2010). Een voordeel van een gevalsstudie is dat er veel onderzoeksdata kan worden verzameld. Bovendien kan een specifiek vraagstuk op een zo compleet mogelijke wijze onderzocht worden en kunnen de uiteindelijke aanbevelingen concreet en gedetailleerd worden geformuleerd. Een nadeel is dat door de specifieke context van een casus het lastig is om uitspraken te generaliseren.

De casus die in dit onderzoek centraal staat is de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing tussen de VRT en aangrenzende regio's. Het onderzoek is exploratief en descriptief van aard. Enerzijds wordt een beoordelingskader voor het beoordelen van effectiviteit ontwikkeld, waarmee de effectiviteit van de casus wordt beoordeeld. Anderzijds wordt er gepoogd om op basis van empirische waarnemingen worden de kenmerken van de onderzoekscasus beschreven (Van Thiel, 2007: 23)

Tot slot is gekozen voor een kwalitatief onderzoek. Omdat er weinig wetenschappelijke literatuur is over effectiviteit van een netwerksamenwerking (Provan en Kenis, 2007: 229), wordt op deze manier getracht om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen. De gehanteerde kwalitatieve methoden en technieken worden in de volgende paragraaf nader toegelicht.

4.2 Onderzoeksmethoden en technieken

Aan de hand van de onderzoeksstrategie wordt gekeken naar de praktische werkwijze bij de uitvoering van dit onderzoek. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de interviews, documentanalyse en een observatie.

4.2.1 Interview

Allereerst is er gekozen voor de onderzoeksmethode interviewen. Het voordeel van deze onderzoeksmethode is de mogelijkheid om gedetailleerde informatie te krijgen van respondenten. Dit komt door de mogelijkheid om door te vragen (van Thiel, 2010: 108). In dit onderzoek staan de visies en percepties van de participanten in de netwerksamenwerking centraal. De visies en percepties zijn van belang de beoordeling van de effectiviteit van de netwerksamenwerking. Aan de hand van een interview kan hierover gedetailleerde informatie worden verkregen over de visies en percepties van de participanten.

In dit onderzoek wordt middels half gestructureerde interviews empirische data verzameld. Dit houdt in dat aan de hand van een aantal topics een interview wordt afgenomen en niet volledig vaststaande vragen van tevoren worden opgesteld. De topiclijst, zie bijlage 2 en 3, bestaat uit interviewvragen die zijn gebaseerd op het theoretisch kader. Er zijn voornamelijk open vragen opgesteld, zodat de respondent de ruimte krijgt om zijn mening te geven. De interviews zijn opgenomen met een recorder en uitgewerkt. Vóór de aanvang van elk interview is toestemming gevraagd om het interview op te nemen.

Selectie respondenten

De onderzoekspopulatie zijn alle personen die betrokken zijn bij grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing van VRT en aangrenzende regio's. De respondenten zijn aan de hand van een selecte steekproef geselecteerd. Voor de interviews zijn een aantal Nederlandse en Duitse respondenten geselecteerd. Omdat netwerken gekenmerkt worden door verschillende actoren die in mindere of meerdere mate afhankelijk van elkaar zijn en patronen van interacties tussen deze actoren, is er gekozen voor een selectie van respondenten die het meest betrokken zijn bij grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing (Klijn, e.a., 2010). Daarbij is de keuze gemaakt om alleen respondenten te selecteren die op het netwerkniveau participeren. Zoals in het theoretische kader naar voren is gekomen zijn dat *principals* en de *agents*, zie paragraaf 3.2.2. Deze keuze is gemaakt, omdat de effectiviteit van de netwerksamenwerking wordt beoordeeld op het niveau van het netwerk.

Ook is gebruik gemaakt van de zogenoemde 'snowball sample' (Van Thiel, 2007: 53). De respondenten zijn in eerste instantie geselecteerd in overleg met de directeur van het GHOR van de VRT en een medewerker van de VRT die voorheen betrokken was bij de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daarnaast is aan de respondenten gevraagd wie zij adviseren te betrekken bij dit onderzoek.

Tot slot is een informant geïnterviewd. De informatie is geselecteerd op basis van zijn kennis over effectiviteit en netwerksamenwerkingen. De informant is geïnterviewd ter ondersteuning van het theoretische kader.

4.2.2 Documentanalyse

Naast het houden van interviews vormt documentanalyse een waardevolle onderzoekstechniek. Documenten zijn informatiedragers die veel informatie kunnen geven over de achtergronden van de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing (Van Thiel, 2007: 116). In dit onderzoek heeft een uitgebreide documentanalyse plaatsgevonden, die in belangrijke mate heeft bijgedragen aan het verdiepende karakter van de gevalstudie. Te denken valt aan een visiedocument, notulen, memo's, overeenkomsten.

4.2.3 Observaties

Om een beeld te krijgen van de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing is ervoor gekozen een overlegmoment te observeren. Een open observatie wordt gekenmerkt door de zichtbare aanwezigheid van de onderzoeker. Er is echter geen directe interactie tussen onderzoeker en respondenten. Deze onderzoeksmethode maakt het mogelijk om verschillende factoren van de samenwerking te analyseren, namelijk de kennis en opvattingen van participanten, het verloop van gebeurtenissen en interacties, en de organisatiecultuur (Boeije, 2006; 56).

De observatie is aan de hand van de topiclijst geanalyseerd. Een bijeenkomst over grensoverschrijdende samenwerking is bijgewoond. Deze bijeenkomst was geïnitieerd vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Hierbij waren alle Nederlandse grensregio's uitgenodigd. Deze bijeenkomst had als doel om de Nederlandse grensregio's kennis te laten maken met elkaar en algemene zaken omtrent grensoverschrijdende samenwerking te bespreken. Hierbij kwamen succes- en knelpunten van grensoverschrijdende samenwerking aan bod. Ook kwamen zaken omtrent de samenwerking op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing aan bod.

4.3 Operationalisering en analysemethode

De data die zijn voorgekomen uit de dataverzameling zijn als volgt geanalyseerd (Van Thiel, 2010) :

1. Inhoudelijke ordening
2. Analyse van kwalitatieve data
3. Coderen
4. Vergelijken van codes, antwoorden formuleren

Allereerst is er een inhoudelijk ordening gemaakt aan de hand van de operationalisatie. De operationalisatie is terug te vinden in paragraaf 3.3.

Vervolgens zijn de verzamelde kwalitatieve data geanalyseerd aan de hand van de operationalisatie. Kwalitatieve data zijn niet-numerieke eenheden van informatie. Bovendien zijn ze niet gestructureerd, dat wil zeggen dat ze niet hiërarchisch ingedeeld kunnen worden (Van Thiel, 2010: 156). Daarom zijn in dit onderzoek aan de hand van codering structuur aangebracht en patronen gezocht in de verzamelde data. Alle relevante fragmenten uit de interviews, documentonderzoek en observaties worden voorzien van een code. Verschillende antwoorden zijn aan elkaar gekoppeld worden om zo de bevindingen inzichtelijk te maken. De codering is georganiseerd aan de hand van thema's. Daarnaast is ter ondersteuning van het coderen gebruik gemaakt van het software programma Weft QDA. Dit is een instrument om kwalitatieve data te analyseren. Op die manier zijn codes vergeleken en antwoorden op de hoofdvraag en deelvragen geformuleerd.

4.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid en validiteit zijn belangrijke criteria voor een goed wetenschappelijk onderzoek (Van Thiel, 2009: 56). Omdat de controleerbaarheid en herhaalbaarheid van de analyse van kwalitatieve dat minder eenduidig is dan bij kwantitatief onderzoek wordt in kwalitatief onderzoek meestal niet gesproken van validiteit en betrouwbaarheid, maar in termen van navolgbaarheid van analyses, overdraagbaarheid en aannemelijkheid van conclusies. Navolgbaarheid is verwant met herhaalbaarheid (betrouwbaarheid), overdraagbaarheid met generaliseerbaarheid (externe validiteit), en aannemelijkheid met geldigheid (interne validiteit) (Van Thiel, 2010: 167).

4.4.1 Navolgbaarheid

Hoe nauwkeuriger en consistentier het onderzoek wordt uitgevoerd, des te betrouwbaarder zijn de onderzoeksresultaten. Nauwkeurigheid wordt bepaald door meetinstrumenten die nauwkeurig de beoogde variabelen meten en daarnaast een goed onderscheid maken tussen de verschillende waarden. De consistentie heeft te maken met het aantonen dat onder dezelfde omstandigheden dezelfde resultaten behaald kunnen worden (Van Thiel, 2010).

Wat betreft de nauwkeurigheid en consistentie kan gesteld worden dat deze bij kwalitatief onderzoek complex zijn. In dit onderzoek is gekozen voor de onderzoeksmethoden interviews en observaties. Deze methoden lenen zich niet voor het nauwkeurig meten van de beoogde variabele en een goed onderscheid maken tussen de verschillende waarden. De nauwkeurigheid van deze methode hangt sterk af van de kwaliteit van de onderzoeker. Een en ander stelt hoge eisen aan de communicatieve vaardigheden van de onderzoeker. De interviews en observaties zijn afgenomen aan de hand van dezelfde topiclijst, die voort is gekomen uit het theoretisch kader. De interviews hebben, met uitzondering van één interview, plaatsgevonden in de organisatie van de respondenten. Het interviewen van de respondenten in hun eigen omgeving kan wellicht bijdragen aan de mate waarin de respondenten op hun gemak waren. Op deze manier is geprobeerd om te voorkomen dat de respondenten sociaal wenselijke antwoorden gaven. Ook het feit dat open interviewvragen gebruikt worden, verhoogt de betrouwbaarheid: het biedt de mogelijkheid dat nieuwe informatie boven tafel. De interviews zijn opgenomen met een recorder, zodat ze later uitgewerkt konden worden. Aan het begin van

elk interview is nadrukkelijk toestemming gevraagd om het interview op te nemen. Hier had niemand bezwaar tegen. De interviews zijn elke keer zo snel mogelijk na het interview op de computer uitgewerkt. Ook zijn de interviews zo gedetailleerd mogelijk uitgewerkt. Omdat dit onderzoek over grenzen gaat, zijn een aantal Duitse respondenten geïnterviewd. Aangezien de Duitse respondenten Nederlands begrepen, is er voor gekozen om de interviews aan de hand van zowel de Nederlandse en Duitse topiclijst af te nemen. Vervolgens zijn de interviews in het Nederlands uitgewerkt. De Duitse taalvaardigheid van de onderzoeker is redelijk. De interpretatie van de Duitse interviews zou eventueel de nauwkeurigheid van kunnen beïnvloeden. Tot slot is de consistentie ook lastig aan te tonen door de keuze voor de gevalstudie. Doordat in dit onderzoek een specifieke context wordt onderzocht, is het aantonen dat onder dezelfde omstandigheden dezelfde resultaten behaald kunnen worden lastig.

4.4.2 Geldigheid en generaliseerbaarheid

De validiteit kan opgesplitst worden in twee stromen: interne en externe validiteit. Interne validiteit is gericht op de geldigheid van het onderzoek. De geldigheid betreft het meten van de onderzoeksvraag. Om dat te kunnen bereiken moeten de variabelen zijn geoperationaliseerd (Van Thiel, 2010: 58). Externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Validiteit is afhankelijk van de meetinstrumenten en de selectie van de respondenten (Van Thiel, 2010: 59).

Om de interne validiteit van het onderzoek te versterken wordt er gebruikgemaakt van triangulatie. Dit betekent dat gebruik wordt gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden om de geldigheid te versterken. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van triangulatie door middel van interviews, observaties en documentanalyse. Daarnaast is de externe validiteit wordt gewaarborgd door de wetenschappelijke relevantie. De bevindingen van dit onderzoek kunnen mogelijk bijdragen aan het debat over effectiviteit in netwerksamenwerking. Daarnaast de externe validiteit in de toekomst worden versterkt door herhaling van de gevalstudie bij andere grensoverschrijdende samenwerking.

4.5 Samenvatting: methoden en technieken

De focus van dit kwalitatieve onderzoek ligt bij meest betrokken personen bij grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing op het netwerkniveau. Aan de hand van een combinatie van interviews, documentenanalyse en een observatie kunnen de percepties van de betrokkenen kunnen empirische bevindingen worden vergaard. Ten slotte vindt de analyse van de empirische data plaats.

Nu vastgesteld is wat onderzocht gaat worden en welke methode en technieken hieraan ten grondslag liggen volgen nu de bevindingen. De komende twee hoofdstukken richten zich op het beantwoorden van de empirische deelvragen.

5. Bevindingen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de empirische resultaten van het onderzoek. De empirische deelvraag die centraal staat is: *'Hoe kan de effectiviteit van de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing volgens de respondenten worden beoordeeld?'* De bevindingen worden aan de hand van het beoordelingskader uit het theoretisch kader uiteengezet. Daarbij wordt allereerst ingegaan op de bevindingen rondom de beoordelingscriteria en de waardering van deze beoordelingscriteria. Vervolgens wordt gekeken welke beoordelingscriteria de respondenten relevant achten voor het beoordelen van de effectiviteit van de netwerksamenwerking.

Allereerst wordt in paragraaf 1 ingegaan op de vorm van de netwerksamenwerking. Vervolgens wordt in paragraaf 2 de sturingsvorm van de netwerksamenwerking besproken. Het proces van de netwerksamenwerking wordt in paragraaf 3 besproken. In paragraaf 4 wordt gekeken naar het resultaat van de netwerksamenwerking. Tot slot wordt in paragraaf 5 een korte samenvatting gepresenteerd.

5.1 Vorm van de netwerksamenwerking

In deze paragraaf wordt de vorm van de netwerksamenwerking behandeld. Daarbij worden de daarmee samenhangende beoordelingscriteria besproken. Dit zijn het ontstaan, doel, termijn, sterkte van verbindingen, netwerkdichtheid, fragmentatie, klikvorming, centralisatie en kosten voor netwerkonderhoud.

5.1.1 Ontstaan netwerksamenwerking

In het grensgebied van de EUREGIO werken Duitse en Nederlandse brandweerkorpsen al decennialang samen bij de bestrijding van branden en ongevallen. Deze incidentele samenwerking is veelal ontstaan vanuit de lokale praktijk op basis van informele en vriendschappelijke contacten. De laatste jaren is deze samenwerking geprofessionaliseerd, bijvoorbeeld door het sluiten van convenanten tussen grensgemeenten. Sinds de Vuurwerkram্প in Enschede in 2000 is duidelijk geworden dat ook het grootschalig optreden grensoverschrijdende voorbereiding behoeft. Naar aanleiding hiervan sloten Kreis Borken, Regio Achterhoek, Regio Twente en Landkreis Graftschaft Bentheim in 2001 een overeenkomst voor wederzijdse bijstand bij rampen en zware ongevallen (Euregio, 2005) (Pater, 2004).

Ook de politie Twente en aangrenzende regio's in Duitsland werkten al voor het Verdrag van Schengen informeel met elkaar samen. De lokale samenwerkingen tussen politiekorpsen in Nederland en Duitsland waren gebaseerd op vriendschappelijke contacten. Toentertijd werd er voornamelijk informatie uitgewisseld (Post, respondent 12, 2011; Büssink, respondent 14, 2011). *'Bij een verkeersongeval met een Nederlander waarschuwden we de Nederlandse politie. Na Schengen was er een intensievere samenwerking'* (Büssink, respondent 14, 2011). De totstandkoming van het Verdrag van Schengen maakte het mogelijk om praktische slagen te maken (Büssink, respondent 14, 2011). Met dit verdrag is de justitiële en politiële samenwerking tussen Nederland en Duitsland formeel vastgelegd (Tweede Kamer, 2005: 3).

Netwerken kunnen enerzijds zijn ontstaan bij mandaat. Anderzijds kan een netwerk informeel zijn ontstaan; zonder wettelijke opdracht (Provan e.a., 2007: 482; Sorensen en Torfing, 2009: 237; Terpstra, 2004: 4). Uit het bovenstaande blijkt dat bij de brandweer, geneeskundige hulpverleningsdiensten en de politie de samenwerking informeel is geïnitieerd. Hoewel deze informele samenwerkingsverbanden niet waren vastgelegd in overeenkomsten, verdragen of convenanten werd toch samengewerkt in de vorm van 'burenhulp'. De respondenten hebben niet aangegeven dat de informele ontstaanswijze relevant is voor de beoordeling van de effectiviteit van de netwerksamenwerking. Daarom kan er ook geen waardering aan worden gegeven.

5.1.2 Doel van netwerksamenwerking

In de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn verschillende doelen door de respondenten aangedragen. Een van de respondenten van de VRT geeft aan dat het doel van de grensoverschrijdende samenwerking een veiligere samenleving is. *'Hulpverleners stel je veel meer het gemeenschappelijke belang centraal, de burger. En de burger ziet dat zelf ook zo. De burger wil zo snel mogelijk hulp'* (Pater, respondent 3, 2011). Dat kan door een betere, snellere en meer slagvaardige hulpverlening bij rampen en crises tot stand te brengen. *'Vanuit dit doel moeten de participerende partijen handelen'* (Pater, respondent 3, 2011; overleg Nederlandse grensregio's, observatie 1, 2011).

Vanuit de geneeskundige hulpverleningsdiensten is het doel om in alle situaties, zowel bij de reguliere acute zorg als in een opgeschaalde situatie, het gebied waarin zij opereren af te dekken. Daarbij spelen de inventarisatie van de risico's en de voorbereiding een belangrijke rol. *'Tevens is het van belang om helder te hebben wat de capaciteit is van wederzijdse geneeskundige hulpverlenings partners aan de grens'* (Egberink, respondent 6, 2011). De ambulancedienst Oost heeft te maken met de wettelijke vijftien-minuten-norm, waarin wordt gesteld dat een ambulance binnen vijftien minuten bij een patiënt moet zijn. Met het oog op deze norm hebben zij als doel om zo snel mogelijk bij de patiënt ter plaatste te komen (Legebeke, respondent 8, 2011).

De Nederlandse coördinator internationale betrekkingen geeft aan dat de politie in een fase zit om internationaal beleid te formuleren: *'Dat betekent dat de internationalisering bij de politie de komende jaren een sterke en dynamische ontwikkeling zal doormaken. Ik verwacht dat ook op het gebied van rampenbestrijding er toch wel grote stappen naar voren zullen worden gezet'* (Witjes, respondent 10, 2011). De voorbereiding op ramp- en crisissituaties is voor de politie van belang: *'We liggen tegen Lingen aan. Lingen heeft een kerncentrale. Met Japan in je achterhoofd, dan kan je er alles bij bedenken wat er kan gebeuren. Je moet dus samenwerken en voorbereiden'* (Witjes, respondent 10, 2011). De politie Twente streeft ernaar om de contacten met Duitsland te verbeteren en intensiveren (Post, respondent 12, 2011).

De respondent van de provincie Overijssel geeft aan dat met de taak van de CdK en de afnemende capaciteit nadrukkelijk de samenwerking met de veiligheidsregio's wordt gezocht. Daarin is het beschikbaar stellen en vormgeven van netwerken een doel (Broens, respondent 7, 2011). Tijdens de kritieke hoogwaterstand van de Rijn is de communicatie tussen Nederland en Duitsland niet voorspoedig verlopen *'In zo'n geval moet de communicatie tussen Nederland en Duitsland goed verlopen'* (Hoffmann, respondent 16, 2011). Er zijn vervolgens afspraken gemaakt over het verbeteren van de communicatie en informatieuitwisseling. Zo zijn contactgegevens geactualiseerd en wordt informatie over rampenplannen uitgewisseld (Notulen grensoverschrijdende hoogwaterbescherming, 2011). Ook op de website van de provincie Overijssel wordt gesteld dat het intensiveren van de grensoverschrijdende informatieuitwisseling een doel is. Daarnaast worden een aantal andere doelen genoemd, te weten het beter afstemmen van opschalingsprocedures, de onderlinge en externe communicatie verbeteren, regelmatig grensoverschrijdende oefeningen organiseren, de samenwerking bestuurlijk-juridisch verankeren, grensoverschrijdende bijstand leveren in politieaangelegenheden, bij incidentele gevallen samenwerken om rampen en/of ongevallen te voorkomen (Provincie Overijssel, 2010)

Opvallend is dat een groot aantal van de respondenten het intensiveren en continueren van de samenwerking als belangrijk doel ziet. Daarnaast wordt ook het benutten van elkaars contactcapaciteit als doel gezien: *'We hebben Nederlandse partners die met het materieel binnen een half uur in Borken kunnen zijn. Als ze van Munster of essen moeten komen, dan duurt dat 2 uur. De samenwerking is noodzakelijk, je redt er levens mee.'* (Gördes, respondent 13, 2011). Tot slot wordt grensoverschrijdend multidisciplinair oefenen door verschillende respondenten als doel gezien.

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de samenwerking doelzoekend is. Er is sprake van een zelf organiserend proces (Provan et al., 2007: 482). Uit de interviews kan worden geconcludeerd dat het niet van belang is voor de beoordeling van de effectiviteit van de netwerksamenwerking, of het doel van het netwerk vooraf is opgesteld of dat het zoekend is naar een doel.

5.1.3 Termijn van netwerksamenwerking

De grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing is jaren geleden gestart. Eerst informeel, later is de samenwerking meer geformaliseerd in de vorm van verdragen, convenanten en samenwerkingsovereenkomsten. Daarmee is de grensoverschrijdende samenwerking meer structureel van aard geworden.

De grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisesbeheersing is niet tijdelijk, maar structureel van aard (Sorensen en Torfing, 2009: 237). Uit de interviews blijkt dat de respondenten nauwelijks waarde toekennen aan de termijn van de samenwerking. Daarmee is de termijn van de netwerksamenwerking niet relevant voor het beoordelen van de effectiviteit.

5.1.4 Sterkte van verbindingen tussen netwerkparticipanten

Omdat de relatie tussen organisaties behouden blijft, zelfs als één van de twee verbindingen wordt verbroken, zijn 'multiplexity' banden sterker dan enkele verbindingen (Provan en Milward, 2001: 419). De betrokken zijn met elkaar verbonden op meer dan één manier. Sommige participanten hebben sterkere verbindingen met elkaar dan andere participanten. Een uitzondering hierop is de verbinding met de Duitse politie. Deze verbinding tussen de Duitse en Nederlandse politie is namelijk sterk. Door de wettelijke scheiding tussen de hulpverleningsdiensten in Duitsland is het voor de overige hulpverleningsdiensten lastig om een verbinding met de Duitse politie aan te gaan.

De netwerksamenwerking is effectief als er sterke verbindingen, en dus meervoudige banden zijn tussen de participanten van de netwerksamenwerking (Provan en Milward, 2001: 419). De grensoverschrijdende samenwerking heeft een hoge mate aan sterke verbindingen. Echter, uit de interviews is niet gebleken dat meervoudige banden een rol spelen bij de effectiviteit van de netwerksamenwerking.

5.1.5 Netwerkdichtheid van netwerksamenwerking

Wat dichtheid betreft lijken de betrokken partijen binnen de grensoverschrijdende samenwerking innig met elkaar verbonden te zijn. De Nederlandse partijen zijn door de invoering van de veiligheidsregio's multidisciplinair met elkaar verbonden. De verbindingen met de Duitse partijen waren voornamelijk in het verleden al sterk en worden nu verder geïntensiveerd. Binnen de VRT kunnen verschillende partijen worden onderscheiden, namelijk de brandweer, de GHOR en de politie.

De brandweer Twente heeft intensieve contacten met de Technische HilfsWerk (THW) in Nordrhein- Westfalen en Niedersachsen. Daarnaast is het contact met de brandweer en meldkamer van Kreis Borken en Landkreis Graftschaft Bentheim weer opgepakt. In het verleden was het contact met de Duitse partijen Kreis Borken, Graftschaft Bentheim zeer intensief. Ook met de brandweer en de GHOR VNOG worden de verbindingen geïntensiveerd.

Op het gebied van geneeskundige hulpverlening onderhoudt de GHOR Twente intensieve contacten met de Ambulancedienst Oost. De Ambulancedienst Oost heeft contacten met de Duitse partijen, namelijk de ambulancedienst Nordhorn en het Deutsche Rote Kreuz (DRK). Ook hebben ze intensieve contacten Acute Zorg Euregio, Medisch Spectrum Twente. De Acute Zorg Euregio heeft op haar beurt intensieve contacten met Duitse ziekenhuizen en het traumacentrum. GHOR Twente en Acute Zorg Euregio hebben contacten met de GHOR Noord- en Oost Gelderland.

De politie is een heterogene organisatie. Dit betekent dat niet alle functionarissen contact hebben met dezelfde partijen. In de grensoverschrijdende samenwerking werkt de politie Twente vanuit de CCB structuur. Vanuit de CCB structuur zijn er multidisciplinaire contacten met partijen in Twente, te weten de brandweer, de GHOR, de ambulancedienst, 14 Twentse gemeenten, Rijkswaterstaat en de provinciale waterstaat. De gemeenten, Rijkswaterstaat en de provinciale waterstaat zullen niet aan bod komen in dit onderzoek. Daarnaast hebben ze in Duitsland intensief contact met de standigerstab in Munster (NRW). Verder worden verschillende korpsen, waaronder Twente, vertegenwoordigd door de coördinator internationale betrekkingen. Deze coördinator heeft contacten met onder andere de politie in Borken.

Verder heeft de VRT contacten met de Euregio. *'In Twente vindt vanuit onze verantwoordelijkheid afstemming plaats richting de Euregio'* (Noppen, respondent 4, 2011). Met de provincies Overijssel heeft de VRT tevens contact. Daarnaast neemt VRT deel aan de werkgroep Openbare Orde en Veiligheid. Echter, deze werkgroep is al anderhalf jaar niet meer bij elkaar geweest. Ook hier wordt de samenwerking weer geïntensiveerd. De provincie Overijssel heeft intensieve contacten met het Regierungsbezirk Munster en wil de contacten met de VRT aanscherpen.

De mate van netwerkdichtheid is volgens de respondenten redelijk hoog. Dit komt overeen met de theorie van Provan et al. (2007: 485) Uit de interviews blijkt dat de respondenten de netwerkdichtheid een belangrijk criterium vinden voor de beoordeling van de netwerkeffectiviteit. Dit heeft te maken met de behoefte en noodzaak aan meer multidisciplinair samenwerken, want op die manier is iedereen met elkaar verbonden. Op dit moment wordt er voornamelijk mono disciplinair samengewerkt. De effectiviteit van de netwerksamenwerking is redelijk volgens de waardering van dit criterium door de respondenten.

5.1.6 Fragmentatie van netwerksamenwerking

Tegelijkertijd is sprake van fragmentatie. De politie in Duitsland lijkt voornamelijk monodisciplinair contact te hebben met de politie in Nederland. *'Dat multidisciplinair samenwerken zoals we dat in Nederland kennen, kent men in Duitsland niet. Natuurlijk werken de diensten daar met elkaar samen, maar het is meer de afzonderlijke dienst die de samenwerking zoekt met en hier is het meer geïntegreerd'* (Witjes, respondent 10, 2011). De Duitse politie wordt door een aantal respondenten als een partij gezien waar lastig mee samen valt te werken vanwege de gescheiden structuur. *'Ik zie de politie in Duitsland als buitenbeentje'* (Egberink, respondent 6, 2011).

Ook lijkt het er een opening te zijn tussen de verschillende bestuurlijke niveaus. Zo lijkt de discussie die op het niveau van de provincie afspeelt omtrent de huidige gesprekspartner van de Regierungsbezirk niet sterk te leven op het niveau van de Nederlandse en Duitse regio's. *'We zitten nu met Nederland in een afstemmingsfase vanwege de ontwikkelingen rondom de veiligheidsregio's. we bespreken met de provincie hoe we daarmee om moeten gaan en wie onze gesprekspartner wordt'* (Hoffmann, respondent 16, 2011). Toen aan een aantal Nederlandse respondenten op dit niveau werd gevraagd of zij op de hoogte waren van deze discussie gaven zij aan niet op de hoogte te zijn. Hierbij moet wel een kanttekening worden gemaakt. Deze respondenten zijn meer op tactische niveau bezig. De discussie omtrent de gesprekspartner speelt zich voornamelijk af op strategisch niveau.

De respondenten hebben niet aangegeven dat de fragmentatie van de netwerksamenwerking relevant is voor de beoordeling van de netwerkeffectiviteit. Daarom kan ook geen waardering aan dit criterium worden gegeven.

5.1.7 Kliëkvorming in netwerksamenwerking

Zoals opgemerkt is er sprake van cliëkvorming. De noodzaak om meer multidisciplinair samen te werken, wordt benadrukt door de invoering van de veiligheidsregio's. *'We hebben een bijeenkomst gehad om multidisciplinair*

samen te werken, maar de lijntjes tussen de diensten zijn goed, maar nu moet dat meer multidisciplinair worden' (Egberink, respondent 6, 2011). Een kanttekening hierbij is dat de multidisciplinaire samenwerking aan de Nederlandse kant meer wordt geïntensiveerd met de invoering van de veiligheidsregio's. Multidisciplinaire samenwerking met de Duitse politie is lastig te realiseren vanwege de sterke scheiding tussen de hulpverleningsdiensten.

De respondenten hebben niet aangegeven dat de kliekvorming relevant is voor de beoordeling van de netwerkeffectiviteit. Daarom kan ook geen waardering aan dit criterium worden gegeven.

5.1.8 Centralisatie in netwerksamenwerking

Wat centralisatie betreft lijkt over het algemeen geen sprake te zijn van een centrale partij in de grensoverschrijdende samenwerking. De netwerksamenwerking is decentraal (Provan et al., 2007: 485). Echter, het lijkt erop dat VRT een centrale rol speelt doordat zij zich meer profileert als organisatie die grensoverschrijdende samenwerkt. *'De VRT heeft best wat geïnvesteerd op internationaal gebied, dat is een van de betere. Maar Noord Oost Gelderland doet het ook heel aardig, alleen Twente communiceert er meer over. Daardoor lijkt het alsof het veel meer doet'* (Witjes, respondent 10, 2011). VRT wil wel een centrale en trekkende rol vervullen in het netwerk.

De respondenten geven aan dat ze de centralisatie van de netwerksamenwerking een relevant criterium vinden voor de beoordeling van de netwerkeffectiviteit. De respondenten waarderen een centraal netwerk als meer effectief. Op dit moment is de netwerksamenwerking meer decentraal. In paragraaf 5.2 wordt hier nader op ingegaan.

5.1.9 Kosten voor onderhoud van netwerksamenwerking

Op basis van de interviews en de documenten kunnen geen uitspraken worden gedaan over de kosten. Dit criterium wordt benaderd in termen van tijd en capaciteit

Samenwerken met een ander land zorgt ervoor dat extra werk moet worden verricht. Grensregio's moeten zich verdiepen in de cultuur, organisatie en wet- en regelgeving van het aangrenzende land. *'Dat kost veel tijd en energie'* (Poot, respondent 2, 2011). Daarnaast wordt door een groot aantal netwerkparticipanten geen extra capaciteit voor grensoverschrijdende samenwerking vrijgemaakt, maar moeten de taken meegenomen worden in de dagelijkse werkzaamheden. Een uitzondering is de VRT, die recent formatie heeft vrijgemaakt specifiek voor grensoverschrijdende samenwerking. *'De grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing is afhankelijk van de mate waarin capaciteit beschikbaar wordt gesteld'* (Poot, respondent 2, 2011). Bij bezuinigingen is de grensoverschrijdende samenwerking als eerste aan de beurt. Bij de Duitse hulpverleningsdiensten was voorheen meer capaciteit beschikbaar voor de grensoverschrijdende samenwerking, maar door bezuinigingen is de capaciteit beperkter geworden. Ook bij de provincie Overijssel is de capaciteit afgenomen. Dit weerhoudt de provincie Overijssel echter niet om te participeren in de grensoverschrijdende samenwerking. Dit heeft te maken met de commitment van bepaalde personen.

De kosten van de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing staan in verband met capaciteit en commitment. Vaak wordt als eerste bezuinigd op grensoverschrijdende samenwerking. De kosten voor de netwerksamenwerking zijn dan te hoog en de aandacht en prioriteit nemen af. Dit is de afgelopen jaren bij de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing gebeurd. Het gevolg is dat er geen capaciteit wordt vrijgemaakt, waardoor de effectiviteit van de netwerksamenwerking afneemt.

Volgens de respondenten zijn de kosten voor de netwerksamenwerking een belangrijk criterium voor het beoordelen van netwerkeffectiviteit. De grensoverschrijdende samenwerking kost volgens een respondent veel

tijd. Daarnaast menen de respondenten dat er altijd een gebrek is aan capaciteit en prioriteit en dat sommige netwerkparticipanten erg terughoudend zijn met het inzetten van capaciteit voor de grensoverschrijdende samenwerking. Ook vanuit de politiek is er nauwelijks prioriteit voor grensoverschrijdende samenwerking. De kosten voor de netwerksamenwerking worden door de respondenten als hoog gewaardeerd. De respondenten beoordelen de netwerksamenwerking op basis van dit criterium als weinig effectief. Deze waardering komt overeen met de theorie van Provan en Milward (2001: 418) over dit beoordelingscriterium.

5.2 Sturingsvorm van de netwerksamenwerking

Naast de vorm van de netwerksamenwerking, speelt de sturingsvorm van de netwerksamenwerking een rol in de effectiviteit van de netwerksamenwerking. In deze paragraaf wordt de sturingsvorm van de grensoverschrijdende samenwerking behandeld. De effectiviteit van de sturingsvorm wordt beoordeeld door vertrouwen, het aantal netwerkparticipanten, doelconsensus en de behoefte aan netwerkcompetenties.

5.2.1. Netwerksturingsvorm: zelfregulerend netwerk

De grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing wordt volledig gestuurd door de netwerkparticipanten. Elke organisatie stuurt in interactie met andere organisatie de grensoverschrijdende samenwerking. Dit resulteert in een dichte en sterk gedecentraliseerde samenwerkingsvorm. Dit is wat ook wel gedeelde sturing wordt genoemd (Provan en Kenis: 234)

Vanuit de VRT wordt de samenwerking aangestuurd door de GHOR, de brandweer en de politie. Binnen de GHOR worden ook de partijen Acute Zorg Euregio en ambulance Oost betrokken bij de aansturing van het netwerk. Bij de veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland wordt de samenwerking voornamelijk gestuurd vanuit de brandweer. De brandweer neemt ook de belangen van de GHOR daarin mee. De reden hiervoor is dat het eenvoudiger is om een aanspreekpunt te hebben, zodat het netwerk overzichtelijk blijft. Het aanspreekpunt van de brandweer overlegt met de verantwoordelijke voor grensoverschrijdende samenwerking van de GHOR. *'Om het helder mogelijk te houden hebben we ervoor gekozen om het via een persoon te laten verlopen. Anders zijn er weer teveel contactpersonen bij de VNOG'* (Ruessink, respondent 11, 2011).

De aansturing vanuit de politie wordt gedaan door de coördinator internationale betrekkingen van de politieregio's en de politie Twente vanuit de CCB structuur. Daarnaast wordt het netwerk aangestuurd door een aantal Duitse partijen. Kreis Borken en Landkreis Graftschaf Bentheim zijn verantwoordelijk voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De Duitse politie van Nordrhein-Westfalen en Niedersachsen is meer gescheiden van de Duitse hulpverleningsdiensten en werkt voornamelijk met de Nederlandse politie samen. Ook zij sturen het netwerk gezamenlijk het netwerk aan.

De provincie Overijssel en het Regierungsbezirk Munster sturen het netwerk op een ander bestuurlijk niveau aan. De aansturing gebeurt voornamelijk op eigen niveau en minder op het niveau van de veiligheidsregio's en Kreisen.

Een uitzondering is wanneer er gebruik wordt gemaakt van subsidies van de Euregio, ofwel een Interreg project wordt gestart. Bij een aanvraag van een subsidie bij de euregio moeten er minstens twee partijen participeren in het project. De aanvraag wordt gedaan door de betrokken partijen. In dat geval wordt er een leidende partij gekozen, die verantwoordelijk is voor de administratie, terugkoppeling en verantwoording naar de Euregio. *'Deze partij is het aanspreekpunt en moet verantwoording afleggen aan de Euregio'* (Broens, respondent 1, 2011). Dan is er meer sprake van bemiddelde sturing. De aansturing van de grensoverschrijdende samenwerking gebeurt decentraal door de betrokken partijen. De aansturing van de samenwerking als geheel lijkt gescheiden te zijn tussen de verschillende niveaus. Daarnaast is de aansturing vanuit de Duitse politie meer monodisciplinair.

In de grensoverschrijdende samenwerking worden overleggen gecoördineerd door de 'gastheer'. Deze functie rouleert van tijd tot tijd. Hier zijn geen vaste afspraken over gemaakt, het is gebaseerd op vrijblijvendheid. *'De*

agenda wordt gezamenlijk opgesteld en de coördinatie daarvan ligt in handen van een van de betrokken partijen' (Smelt, respondent 5, 2011). Zo heeft er in mei 2011 een overleg plaatsgevonden tussen Landkreis Grafschaft Bentheim, Kreis Borken, Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland en VRT. Dit overleg was op aanvraag van Kreis Borken georganiseerd. Het overleg heeft plaatsgevonden in Borken. Als 'gastheer' heeft Kreis Borken de agenda opgesteld met de input van de betrokken partijen.

Op basis van deze bevindingen kan de grensoverschrijdende samenwerking als een zelfregulerend netwerk getypeerd worden. De respondenten geven aan dat de samenwerking intern en bemiddeld wordt gestuurd. Tevens wordt de samenwerking gekenmerkt door de afwezigheid van een NAO (Provan en Kenis, 2007: 234-235).

5.2.2 Vertrouwen tussen netwerkparticipanten

Om de netwerkeffectiviteit te kunnen meten is de mate en verspreiding van vertrouwen tussen de participanten van belang. Vertrouwen kan op twee niveaus worden bekeken. Enerzijds op het niveau van de organisatie ofwel interorganisatieel vertrouwen. Anderzijds op het niveau van individuen, ook wel interpersoonlijk vertrouwen genoemd (Zaheer e.a., 1998: 142-143).

Vertrouwen speelt een belangrijke rol in de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. Geen enkele respondent gaf aan slechte relaties te hebben met of geen vertrouwen te hebben in de Nederlandse organisaties of de organisaties in Duitsland. Wel was vertrouwen in het begin van de samenwerking in mindere mate aanwezig. Zo bestonden er aan het begin van de samenwerking tussen Kreis Borken, Landkreis Grafschaft Bentheim, Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland en VRT vooroordelen over elkaar. Een vooroordeel vanuit Nederland was dat Duitsland erg bureaucratisch is en dat samenwerking daardoor veel knelpunten heeft. Maar naarmate de betrokken personen elkaar en elkaars cultuur beter leren kennen, nemen de vooroordelen af en neemt het vertrouwen toe. *'In Duitsland geldt sterker dat het interpersoonlijk contact heel belangrijk is en dat heeft ook te maken met het nakomen van afspraken, hoe je bent in de communicatie in terugbellen en reageren op emails. Dat maakt dat je het gevoel hebt dat je aan de andere kant serieus wordt genomen'* (Egberink, respondent 6, 2011).

'Het netwerk is gebaseerd op de meest intensieve contacten tussen personen' (Pater, respondent 3, 2011). Niet alleen *'elkaar kennen'* is van belang, maar ook dat de samenwerkende personen met elkaar overweg kunnen is belangrijk. *'Grensoverschrijdende samenwerking is mensenwerk, kunnen die met elkaar overweg? Dan kun je het goed organiseren'* (Noppen, respondent 4, 2011). De respondent van de brandweer Twente vervult sinds kort een positie in de grensoverschrijdende samenwerking met Kreis Borken, Landkreis Grafschaft Bentheim. De respondent geeft aan zich in het *'ons-kent-ons clubje'* direct thuis te voelen (Smelt, respondent 5, 2011).

De intensieve contacten tussen personen zorgen ervoor dat de verschillende partijen elkaar sneller helpen. *'Men is sneller bereid om elkaar te helpen'* (Legebeke, respondent 8, 2011). Zo geeft de respondent van Kreis Borken aan dat toen er een probleem was met een Duitse ambulance die in Nederland door rood was gereden, contact is gezocht met een contactpersoon in Nederland. *'In een korte tijd was het probleem opgelost'* (Gördes, respondent 13, 2011). Tevens zijn de verschillende partijen bereid om informatie met elkaar te delen. Zo wilden de provincie Overijssel en andere Nederlandse partijen een risicokaart ontwikkelen, waarbij ook de Duitse risico's in kaart werden gebracht. Dit werd bemoeilijkt doordat men in Duitsland voorzichtig is met informatie omtrent risicogegevens. *'Desalniettemin zijn er afspraken gemaakt dat die informatie gehaald mag worden uit de Duitse bestanden'* (Broens, respondent 7, 2011).

Er is aldus geen sprake van wantrouwen tussen organisaties. Een aantal respondenten geeft aan dat de samenwerking met Duitsland in het begin vaak wat stroef verloopt, maar naarmate men elkaar beter kent, verloopt de samenwerking soepeler. *'Elkaar kennen'* hangt samen met vertrouwen. De mate van interpersoonlijk vertrouwen tussen de netwerkparticipanten is hoog. Op basis van deze bevindingen over het

interpersoonlijk vertrouwen, kan de effectiviteit van de netwerksamenwerking als hoog worden beoordeeld. De mate van interorganisationeel vertrouwen wordt door de respondenten als minder hoog gewaardeerd. De bereidheid om de stap te nemen om met elkaar samen te werken geeft aan dat er een bepaalde mate van interorganisationeel vertrouwen aanwezig is. Vertrouwen heeft gezorgd voor kennis- en informatiedeling en de bereidheid om elkaar te helpen. Het is echter lastig om te bepalen in welke mate er ook daadwerkelijk vertrouwen is tussen de organisaties onderling in de verdere samenwerking. Op basis van deze bevindingen over het interorganisationeel vertrouwen kan de netwerksamenwerking als weinig tot redelijk effectief worden beoordeeld. Het vertrouwen tussen de netwerkpartners is volgens de respondenten een relevant criterium voor het beoordelen van de effectiviteit van netwerksamenwerking. Volgens Provan en Kenis (2007) is een zelfregulerend netwerk effectief bij een hoge mate van vertrouwen. De effectiviteit van de sturingsvorm van de netwerksamenwerking kan op basis van deze bevindingen als redelijk tot groot worden beoordeeld.

5.2.3 Aantal netwerkparticipanten

De grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing bestaat uit zowel Nederlandse als Duitse partijen. Aan de Nederlandse kant zijn de verschillende disciplines samengevoegd in de Veiligheidsregio's. De disciplines zijn de brandweer, de GHOR en de politie. Daarbij komt dat de GHOR bestaat uit verschillende organisaties. In Duitsland zijn de brandweer en een aantal geneeskundige hulpverleningsdiensten samengevoegd in de vorm van (Land)Kreisen. De politie werkt meer zelfstandig van de andere hulpdiensten. Daarnaast zijn ook de partijen op provincie- en Regierungsbezirk niveau betrokken bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

'De landgrensoverschrijdende samenwerking is meer monodisciplinair georganiseerd. We hebben dat qua brandweer en GHOR dicht tegen elkaar aanzitten' (Ruessink, respondent 11, 2011). De brandweer en GHOR aan Nederlandse en Duitse zijde werken voornamelijk samen. Zo hebben Landkreis Grafschaft Bentheim, Kreis Borken, VNOG en VRT een aantal Interreg projecten gedraaid, waaruit verschillende diensten en producten uit zijn voortgekomen, bijvoorbeeld het bijstandsplan. Daarnaast werken de politie in Nederland en Duitsland met elkaar samen.

In de loop der jaren zijn er incidenteel partijen bijgekomen. Dit lijkt sterk afhankelijk te zijn van het doel van de samenwerking op dat moment of een gebeurtenis die vraagt om het aanschuiven van andere partijen bij een overleg. Zo is bij de hoogwatersituatie in Duitsland het waterschap betrokken geweest. Ook is bij het mogelijk uitbreken van een pandemie de samenwerking met de GGD geïntensiveerd (Poot, respondent 2, 2011). Verder vormde de Euregio de afgelopen jaren in meerdere en mindere mate een schakel in de samenwerking. Zo was de Euregio als co-financierder betrokken bij projecten als het ontwikkelen van het bijstandsplan. De respondent van Kreis Borken geeft aan dat deze manier van samenwerken ervoor zorgt dat de samenwerking te overzien is. *'De netwerksamenwerking moet te overzien zijn, want teveel mensen maakt de samenwerking minder effectief'* (Gördes, respondent 13, 2011).

In de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing lijkt een groot aantal participanten betrokken te zijn. Echter, de samenwerking is voornamelijk monodisciplinair, waardoor het aantal participanten bij bijvoorbeeld overleggen te overzien is. Een aantal respondenten vindt het aantal participanten een relevant criterium is voor het beoordelen van de effectiviteit van de sturingsvorm. Volgens Provan en Kenis (2007: 239) is het zelfregulerend netwerk effectief wanneer er weinig netwerkparticipanten zijn. Op basis van de bevindingen kan de sturingsvorm als weinig tot redelijk effectief worden beoordeeld.

5.2.4 Doelconsensus

Het belangrijkste netwerkdoel is het bieden van een betere en slagvaardige hulpverlening. Dit doel wordt door een groot aantal respondenten gesteund. Daarnaast zijn er nog een aantal doelen die tevens relevant zijn voor de samenwerking. *'Ons doel is de samenwerking weer te intensiveren'* (Gördes, respondent 13, 2011).

Allereerst wordt het doel om de grensoverschrijdende samenwerking te continueren en te intensiveren door een groot deel van de respondenten in alle disciplines zowel van de Duitse als Nederlandse partijen gesteund. Omdat de grensoverschrijdende samenwerking, met uitzondering van de samenwerking op provincie niveau, een aantal jaren stil heeft gelegen, is er onder de respondenten sterk de behoefte om dit weer op te pakken.

Een ander doel dat door een groot aantal respondenten wordt gesteund is het gezamenlijk oefenen. *'Dagelijkse praktijken die functioneren, maar een doel is om te gezamenlijk te oefenen'* (Woltering, respondent 15, 2011). Ook deze behoeften wordt gedeeld door alle disciplines zowel bij de Duitse partijen als de Nederlandse partijen. Veiligheidsregio Twente is van plan om het initiatief te nemen om gezamenlijk te gaan oefenen. Ze zitten nu in de beginfase waarin op zoek gaan naar de juiste partijen en bezien of er behoefte is aan het gezamenlijk oefenen.

Bij de provincie Overijssel en Regierungsbezirk Münster is er sterk de behoefte aan het uitwisselen van informatie. Ook bij de verschillende andere disciplines is hier behoefte aan. Dit zijn de belangrijkste doelen die door een het merendeel van de betrokken partijen worden gesteund.

Daarnaast zijn er nog een aantal doelen die meer op het niveau van de verschillende disciplines spelen en die daarmee meer monodisciplinair worden gesteund. Een voorbeeld is het doel vanuit de geneeskundige hulpverleningsdiensten is het doel om in alle situaties, zowel bij de reguliere acute zorg als in een opgeschaalde situatie, het gebied waarin zij opereren afgedekt is. Daarbij speelt de inventarisatie van de risico's en de voorbereiding een belangrijke rol. *'Het is van belang om helder te hebben wat de capaciteit is van wederzijdse geneeskundige hulpverlenings partners aan de grens'* (Egberink, respondent 6, 2011).

Gesteld kan worden dat de toewijding van de betrokkenen bij de netwerkdoelen hoog is. Echter, de vraag is of in praktijk deze doelen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. *'Op dit moment wordt er niet structureel aandacht aan besteed'* (Poot, respondent 2, 2011). De positie van Twente is lange tijd niet ingevuld geweest in de grensoverschrijdende samenwerking. In het visiedocument dat met de invoering van de veiligheidsregio's tot stand is gekomen, is er wel formatie vrijgemaakt voor specifiek grensoverschrijdende samenwerking. De prioriteit vanuit het bestuur van de veiligheidsregio Twente ligt dus bij grensoverschrijdende samenwerking.

Ook het overleg in Borken met Kreis Borken, Landkreis Graftschaf Bentheim, VNOG en VRT toont aan dat de prioriteit voor de grensoverschrijdende samenwerking van deze betrokken partijen hoog is. *'Er wordt een nieuw leven in geblazen'* (Smelt, respondent 5, 2011). Zo zijn er afspraken gemaakt tussen de betrokken partijen om medewerkers van de meldkamers uit te wisselen en is er een vervolgspraak gemaakt voor een overleg.

Ook bij de politie wordt verwacht dat er de komende jaren meer aandacht zal zijn voor grensoverschrijdende samenwerking. Zoals eerder aangegeven vinden binnen de politie ontwikkelingen plaats op het gebied van internationale betrekkingen. Verwacht wordt dat er ook op het gebied van de rampenbestrijding en crisisbeheersing slagen zullen worden gemaakt. Echter, een van de respondenten van de politie Twente geeft aan dat er minder aandacht komt voor grensoverschrijdende samenwerking door de huidige bezuinigingen: *'Ik zie dat niet lukken met die 18 miljard bezuinigingen en de reorganiseren van de politie in het nieuwe bestel. Dan zijn dat vaak de zaken die meer op de achtergrond komen te staan'* (Post, respondent 12, 2011).

Uit de interviews blijkt dat de respondenten veelal verschillende doelen belangrijk vinden. Er bestaat weinig consensus over de doelen van de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het vaststellen wat precies het gezamenlijke doel is en wanneer dat precies behaald wordt, is lastig vanwege de verschillende percepties die de betrokken actoren hebben op het gezamenlijke doel. Uit de interviews blijkt dat de respondenten vinden dat de mate van doelconsensus een relevant criterium voor het beoordelen van netwerkeffectiviteit. Op basis van deze bevindingen kan worden geconcludeerd dat er een lage mate van doelconsensus is. Het zelfregulerend netwerk vereist een hoge mate van doelconsensus (Provan en

Milward, 2007: 239-240). De sturingsvorm van de netwerksamenwerking is op het gebied van doelconsensus weinig effectief.

5.2.5 Behoeftes aan netwerkcompetenties

Zoals eerder naar voren kwam is er behoefte en noodzaak om meer multidisciplinair samen te werken. *'Het stapelt op, ketenpartners, partners. Alles grijpt in elkaar en hoe houd je het overzicht? Je hebt overzicht en coördinatie nodig om er goed in te kunnen opereren'* (Poot, respondent 2, 2011). Die noodzaak is niet alleen wettelijk bepaald, maar komt ook voort uit het feit dat bij rampen en crisis multidisciplinair moet worden samengewerkt. Een aantal respondenten geeft aan dat de samenwerking meer gecoördineerd zou moeten worden middels een trekkende partij. *'Bovendien zal de continuïteit van de samenwerking beter geborgd zijn met een trekkende partij'* (Poot, respondent 2, 2011).

Ook ziet de respondent van de provincie Overijssel de noodzaak om meer samen te werken op het niveau van de provincie en veiligheidsregio's. Met de taak van de CdK en de afnemende capaciteit willen zij nadrukkelijk de samenwerking met de veiligheidsregio's zoeken om met de beschikbare capaciteit, mensen en middelen een zo optimaal mogelijke situatie te kunnen bereiken. Daarin is het beschikbaar stellen en vormgeven van netwerken een doel (Broens, respondent 7, 2011).

Daarnaast is er bij de GHOR behoefte aan uniformiteit in wet- en regelgeving. Zo bestaat de vraag of Nederlandse hulpverleners ook hun AED-diensten mogen aanbieden aan de andere kant. Daarnaast is de aansprakelijkheid van de medische hulpverlener niet goed geregeld (Overleg Nederlandse grensregio's, observatie 1, 2011).

Uit de interviews blijkt dat er behoefte is aan netwerkcompetenties om de taken uit te kunnen voeren. Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat er behoefte is aan netwerkcompetenties als coördinatie, het intensiveren van de samenwerking en het vergroten van de legitimiteit. De respondenten vinden dit criterium relevant voor het beoordelen van de effectiviteit van de netwerksamenwerking. De behoefte aan netwerkcompetenties zijn redelijk gewaardeerd. Hiermee kan dit criterium als weinig effectief worden bestempeld, want een zelfregulerend netwerk is effectief als er een lage mate van behoefte aan netwerkcompetenties is (Provan en Kenis, 2007: 12-13)

5.3 Proces van de netwerksamenwerking

In deze paragraaf wordt ingegaan op het proces van de netwerksamenwerking van de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. De beoordelingscriteria die worden behandeld zijn de frequentie van het contact, de omgangsvormen toewijding van de netwerkparticipanten aan de netwerkdoelen, cultuurverschillen tussen de netwerkparticipanten, culturele inertia, kennis over talen en de fasering van de samenwerking.

5.3.1 Frequentie van contact tussen netwerkpartners

De betrokken partijen van de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing hebben eens in de zoveel tijd overleg met elkaar. Vanuit de brandweer Twente is er twee of drie keer per jaar overleg met de THW. Het overleg met Kreis Borken, Landkreis Graftschaft Bentheim en VNOG is niet regulier. Die samenwerking wordt nu weer geïntensiveerd. Zo heeft er in mei jongsteleden een overleg plaatsgevonden. Dit overleg had als doel om de samenwerking tussen de verschillende partijen te intensiveren. In dit overleg is afgesproken elkaar frequenter te ontmoeten. In september 2011 zal er opnieuw een overleg plaatsvinden (Smelt, respondent 5, 2011).

De geneeskundige hulpverleningsdiensten hebben overleg met Duitse geneeskundige hulpverleningsdiensten. Zo heeft de Acute Zorg een of twee keer per jaar een overleg met de Duitse traumacentrum en de Duitse

Kreisen. *'De partijen zijn vorig jaar begonnen met deze overleggen en het wordt nu structureler'* (Egberink, respondent 6, 2011). De ambulancedienst Oost komt twee of drie keer per jaar samen met de ambulancedienst Nordhorn, Rote Kreuz Nordhorn en de meldkamer. *'Dat is een tijd wat minder geweest, omdat de medewerker aan de Duitse kant vanwege ziekte niet kon participeren. Nu worden de overleggen weer hervat'* (Legebeke, respondent 8, 2011).

Omdat de politie Twente een heterogene organisatie is, hebben niet altijd dezelfde partijen overleg met elkaar. De politie werkt met name vanuit de CCB structuur. De politie heeft in veiligheidsregio verband meer overleg met Duitsland. Echter, daar zit de coördinator van internationale betrekking niet bij. Dat is bewust gescheiden: *'De afweging die daarbij is gemaakt is hoe de kernkwaliteiten het beste ingezet kunnen worden en welke discipline waarover gaat op een bepaald moment'* (Witjes, respondent 10, 2011). De coördinator internationale betrekkingen heeft wel overleg met de politie van Kreis Borken en de VRT en Noord- en Oost Gelderland. Tevens vinden er overleggen op een meer bovenregionaal en nationaal niveau plaats, zoals met de Duitse politie van de twee deelstaten, Niedersachsen en Nordrhein-Westfalen. Deze overleggen vinden een paar keer per jaar plaats. *'Formele overleggen worden beperkt om de efficiëntie te behouden. Er zit heel veel uitwerkingsoverleg bij die voortkomt om uit de standaard overleg te vormen'* (Witjes, respondent 10, 2011). Daarnaast heeft de politie Twente heeft vanuit de CCB structuur in de dagelijkse werkuitvoering overleg met de partners van de vitale infrastructuur, multidisciplinaire overleggen en Rijkswaterstaat en provinciale waterschappen. Tevens heeft de politie Twente contacten met de Duitse politie in Munster. Dit is echter geen structureel overleg.

Het overleg tussen de Nederlandse provincies, waaronder de provincie Overijssel, en de deelstaten Niedersachsen en Nordrhein-Westfalen (in het bijzonder de Bezirken Keulen, Dusseldorf en Munster) vindt structureel plaats (Broens, respondent 7, 2011; Hoffmann, respondent 16, 2011).

Tevens heeft er in februari 2011 een overleg tussen de Nederlandse grensregio's plaatsgevonden. Dit overleg werd geïnitieerd vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Het doel van het overleg was om te inventariseren wat de verschillende grensregio's op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking hebben ontwikkeld en tegen welke knelpunten ze aanlopen. In het overleg is besloten om structureel bijeen te komen om op die manier kennis te kunnen uitwisselen (Notulen overleg Nederlandse grensregio's, 2011: Overleg Nederlandse grensregio's, observatie 1, 2011).

Tot slot vinden er overleggen plaats in de werkgroep Openbare Orde en Veiligheid geïnitieerd door de Euregio. Dit is een multidisciplinair overleg tussen Nederlandse en Duitse partijen. Dit overleg heeft als doel om kennis en informatie uit te wisselen. Echter, verschillende respondenten hebben aangegeven dat het overleg de afgelopen tijd niet structureel heeft plaatsgevonden.

Opvallend is dat binnen het netwerk de afgelopen jaren minder overleg heeft plaatsgevonden tussen de betrokken partijen en dat het er nu weer wordt geïntensiveerd. De overleggen tussen de provincies en de twee Duitse deelstaten zijn overigens meer structureel ingebed. De respondenten vinden de frequentie van het contact een belangrijk criterium voor het beoordelen van de effectiviteit. Op basis van de bevindingen over de frequentie van het contact kan de effectiviteit van de netwerksamenwerking als weinig tot redelijk worden beoordeeld.

5.3.2 Omgangsvormen tussen netwerkparticipanten

Over het algemeen wordt door de respondenten aangegeven dat in Nederland de omgangsvormen informeler zijn dan in Duitsland. De organisatie in Duitsland is volgens de respondenten hiërarchischer. Echter, een aantal respondenten geeft aan dat naarmate de relatie vordert de omgangsvormen informeler worden: *'In het begin waren dat hele formele overleggen, waarbij de Duitsers in een uniform verschenen. Dat zie je nu niet meer. Het is veel informeler geworden en in het begin was het veel afstandelijker en aan elkaar snuffelen'* (Egberink, respondent 6, 2011).

Het informele karakter wordt gezien als de drijvende kracht om zaken te kunnen organiseren. *'Als je goed contact met elkaar hebt, dan doe je sneller wat voor elkaar'* (Legebeke, respondent 8, 2011). Zo hebben de ambulancediensten afgesproken dat Nederlandse ambulances over de grens mogen rijden met medicijnen. In Duitsland mogen bepaalde medicijnen officieel niet de grens over, maar onderling is afgesproken dat het valt onder *'burenhulp'*. Het ontbreken van formele relaties lijkt de samenwerking niet in de weg te staan.

De respondenten vinden omgangsvormen een belangrijk criterium voor het beoordelen van de netwerkeffectiviteit. Informele omgangsvormen worden gezien als de drijvende kracht van de samenwerking. Op basis van de bevindingen kan de effectiviteit van de netwerksamenwerking als groot worden beoordeeld.

5.3.3 Toewijding van netwerkparticipanten aan netwerkdoelen

De respondenten van de verschillende disciplines, zowel aan Nederlandse kant en Duitse kant, zijn over het algemeen zeer toegewijd aan de netwerkdoelen. *'De wil is er om een er een succes van te maken'* (Pater, respondent 3, 2011). De vraag is echter in hoeverre ze deze doelen die in sub paragraaf 5.2.4 zijn genoemd ook daadwerkelijk in praktijk willen realiseren. De toewijding van de betrokken participanten is de afgelopen jaren minder sterk geweest. Nu wordt de samenwerking weer hervat en geeft een aantal respondenten aan dat ze de doelen ook daadwerkelijk wil realiseren.

De participanten zijn afhankelijk van elkaar in het realiseren van de netwerkdoelen. Dit komt overeen met de kenmerken van netwerksamenwerking uit het theoretisch kader (Geuijen, 2010: 3). *'De regio Twente is genoodzaakt om met Duitsland samen te werken'* (Pater, respondent 3, 2011). Ook bij de Nederlandse ambulancedienst Oost wordt de afhankelijkheid van de andere partijen gevoeld. Zij hebben de samenwerking gezocht met de Duitse ambulancedienst in Nordhorn en Gronau om zo te kunnen voldoen aan wettelijke voorschriften. Nederlandse ambulances moeten binnen vijftien minuten bij een patiënt ter plaatse kunnen zijn. De coördinator internationale betrekking van de politie geeft enerzijds aan dat de politie afhankelijk is van de Duitse partijen: *'Met de vijf korpsen bij elkaar bestrijken we meer dan 250 kilometer grens met Duitsland, dat kan je niet negeren'* (Witjes, respondent 10, 2011). Anderzijds geeft de respondent aan dat de politie *'zelf onze [haar] broek op moeten kunnen houden'* (Witjes, respondent 10, 2011)

De respondenten vinden het beoordelingscriterium wel van belang voor het beoordelen van de netwerkeffectiviteit, omdat ze wederzijds afhankelijk zijn in het behalen van de doelen. Provan en Milward (2001: 418) stellen dat er een hoge mate van toewijding aan de netwerkdoelen moet zijn om de netwerksamenwerking effectief te laten zijn. De effectiviteit van de netwerksamenwerking kan aan de hand van dit beoordelingscriterium als redelijk tot groot worden beoordeeld.

5.3.4 Cultuurverschillen tussen netwerkparticipanten

De cultuur bepaalt het handelen van de samenwerkende partijen. *'Cultuur is heel belangrijk, wie gaat waar over op welk moment en hoe benader je mensen'* (Witjes, respondent 10, 2011). Een groot aantal respondenten geeft aan dat het van groot belang is om kennis te hebben over de verschillen in de culturen voor de samenwerking. *'De culturen steken anders in elkaar en daar moet je rekening mee houden'* (Overleg Nederlandse grensregio's, observatie 1, 2011). Een groot aantal respondenten geven aan dat de Duitse cultuur getypeerd kan worden als formeel, en de Nederlandse cultuur als informeel. Wel wordt opgemerkt dat naarmate de samenwerking vordert en de verschillende partijen elkaar beter leren kennen de verschillen in cultuur minder groot worden en meer informeel met elkaar wordt omgegaan. *'Je moet soms je eigen ethnocentrisme loslaten, anders kom je daar niet echt ver mee'* (Oostenbrink, respondent 1, 2011).

Het verschil in cultuur is tevens terug te zien in de organisatie. Zo moeten er in de samenwerking met Duitsland meer stappen worden gezet om wat te bereiken. *'De organisatiestructuur en het besluitvormingsproces zijn formeler georganiseerd. Het is van belang om te weten wie waarover gaat op welk moment in het*

besluitvormingsproces. In Duitsland is het enerzijds diffuser, maar anderzijds goed afgebakend' (Witjes, respondent 10, 2011).

Ook geeft een van de respondenten aan dat de Nederlandse partijen in het algemeen vaak ambitieuzer zijn. *'Dat zit in de organisatiecultuur'* (Pater, respondent 3, 2011). Echter, dit is niet altijd het geval. Zo was aan het begin van de samenwerking van ambulance vervoer met Anholt het Duitse doel om de samenwerking snel te beginnen. Maar de Nederlandse partners wilden eerst onderzoeken hoe het zat met wet- en regelgeving. Dat heeft het project 2 of 3 jaar vertraagd. *'Duitsers willen dingen wel sneller regelen dan de Nederlanders'* (Gördes, respondent 13, 2011).

De respondent van Regierungsbezirk Munster geeft aan dat hij door een 2-daagse seminar over de Duitse en Nederlandse historie, georganiseerd door de eigen organisatie, een beter beeld heeft gekregen van de Nederlandse cultuur. *'Deze kennis gebruik ik in de samenwerking met de Nederlandse partijen'* (Hoffmann, respondent 16, 2011). Ook bij andere partijen wordt gestimuleerd om meer te leren over elkaars cultuur. *'We zijn bezig met een cursus voor de Duitse politie over de Nederlandse cultuur en organisatie'* (Witjes, respondent 10, 2011).

Kennis over de cultuur wordt door een groot aantal respondenten als belangrijk ervaren. Over het algemeen wordt gesteld dat de Nederlandse organisaties informeler en ambitieuzer en de Duitse organisaties meer formeel zijn. Echter, hier houden de partijen rekening mee en naarmate de samenwerking vordert, verminderen de cultuurverschillen. Ook wordt er aandacht aan besteed door middel van bij- en nascholing over elkaars cultuur en organisatie. De respondenten vinden de cultuurverschillen tussen netwerkparticipanten een relevant criterium voor het beoordelen van de netwerkeffectiviteit. In de theorie komt naar voren dat grote culturele afstand tussen organisaties de netwerksamenwerking minder effectief maakt (Nielsen, 2007: 236). Ondanks de grote cultuurverschillen kunnen de betrokken organisaties toch met elkaar samenwerken. De effectiviteit van de netwerksamenwerking kan aan de hand van dit beoordelingscriterium als redelijk worden beoordeeld.

5.3.5 Culturele inertie

Door het verschil in bestuurlijke structuur tussen Duitsland en Nederland is het lastig om te bepalen welke personen/functionarissen in netwerk op een bepaald niveau en/of fase moet participeren. VRT heeft te maken met twee deelstaten die beide verschillende bestuurlijke structuren hebben. *'De bestuurlijke structuur in Nordrhein Westfalen is veel verbrokkelder dan in Niedersachsen. Dat bemoeilijkt de samenwerking'* (Witjes, respondent 10, 2011).

Daarnaast wordt door een aantal respondenten benadrukt dat het van belang is in de Duitse verhoudingen wie als gesprekspartner wordt gezien. *'In Duitsland is het zo, dat je bent van mijn niveau en dan kan ik met je praten. Maar als je afspraken moet maken bij een niveau hoger of lager, dan is dat lastiger. En dat luistert nauwer, dan wij in Nederland gewend zijn. In Nederland praat iedereen met iedereen'* (Broens, respondent 7, 2011). Als de juiste gesprekspartners aan tafel zitten, is het eenvoudiger om afspraken te maken. *'In Duitsland is het wel zo dat als je geen afspraken maakt met de hoogste baas dan maak je geen afspraken. Dus dat is belangrijk om te weten'* (Egberink, respondent 6, 2011). Voor de geneeskundige hulpverleningsdiensten is het bijvoorbeeld van belang om niet alleen afspraken te maken met de Kreisen, maar ook met de uitvoerende managers van de retdiensten over bijvoorbeeld concrete inzet of uitwisselingen.

Een van de respondenten van de brandweer Twente geeft aan dat het altijd lastig is om te bepalen of je met de juiste personen om tafel zit. Tijdens het overleg in mei 2011 met Landkreis Grafschaft Bentheim, Kreis Borken en VNOG heeft de respondent onder andere het hoofd van de meldkamer meegenomen, omdat de respondent de indruk kreeg dat het overleg onder andere over de techniek en elkaar fysiek al alarmeren zou gaan. *'Daar werd een beetje aan voorbij gegaan, daar moeten we nu op een operationeel niveau oppakken'* (Smelt,

respondent 5, 2011). Daarom is besloten om het meer op operationeel niveau, de hoofden van de meldkamer Borken, Nordhorn en Twente met elkaar te laten overleggen. *'Dan zijn de lijntjes korter'* (Smelt, respondent 5, 2011).

Door de verschillen in bestuurlijke structuur is het lastig om de juiste persoon en functionaris bij elkaar te zetten. De Nederlandse partijen zijn zich er bewust van dat de Duitse partijen het belangrijk vinden dat ze met een gesprekspartner aan tafel zitten die op hetzelfde niveau functioneert. Ook bij het maken van afspraken speelt dit een belangrijke rol. Uit het bovenstaande blijkt dat de betrokken partijen bewust bezig zijn met het zoeken naar de juiste personen en functionarissen in een bepaalde fasen. Dit verloopt soms moeizaam, waardoor er *'culturele inertia'* ontstaat. De respondenten vinden dit beoordelingscriterium van belang voor het beoordelen van de netwerkeffectiviteit. Uit de bevindingen kan geconcludeerd worden dat er sprake redelijke hoge *'culturele inertia'*. Uit de theorie blijkt dat er sprake moet zijn van een lage mate van *'culturele inertia'* (Reichenbach e.a.: 288-289). De effectiviteit van de netwerksamenwerking kan aan de hand van dit beoordelingscriterium als weinig worden beoordeeld

5.3.6 Kennis over talen

'In het algemeen verwachten Duitsers dat Nederlanders de Duitse taal beheersen. Dit is echter niet altijd het geval' (Büssink, respondent 14, 2011). Nederlanders leren Duits op de middelbare school, maar dit is slechts basiskennis over de Duitse taal. Deze basiskennis is niet toereikend voor de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dit vergt meer dan alleen basiskennis over de Duitse taal, want naast de basiskennis over de Duitse taal spelen vaktermen een grote rol. Wanneer hier niet voldoende kennis over is, kan het een barrière vormen in de grensoverschrijdende samenwerking. Het spreken van een gezamenlijke taal, zoals Engels blijkt in de praktijk niet gebruikelijk. Er zijn geen vaste afspraken gemaakt over het gebruik van de taal (Pater, 2006).

Het bewustzijn dat taal een barrière kan zijn in de grensoverschrijdende samenwerking heeft verschillende partijen gestimuleerd om deze barrière te overbruggen. Zo moeten politie medewerkers in de regio Twente en Noord- en Oost Gelderland die structureel aan de grens werken de Duitse taal beheersen. Ook is bij de Nederlandse politie een cursus ontwikkeld over de cultuur en organisatie van Duitsland. Daarnaast zijn ze bezig met een cursus voor de Duitse politie over de Nederlandse cultuur en organisatie. Ook de Duitse politie heeft taalcursussen opgezet. Deze cursus zorgt echter niet voor continuïteit. *'De taal zakt weer weg, omdat de medewerkers het niet kunnen onderhouden'* (Büssink, respondent 14, 2011).

De wederzijdse vaktermen leveren problemen op. Om dit op te lossen is er een tweetalig woordenboekje met vak begrippen en afkortingen ontwikkeld (Pater, 2006). Het onvoldoende beheersen van de taal en de vaktermen kan voor onzekerheid zorgen. Daarnaast maakt het voldoende beheersen van de taal en vaktermen het eenvoudiger om toe te treden in het netwerk. Daarom is het van belang dat personen met voldoende kennis over de taal participeren in de samenwerking. *'Politie die structureel aan de grens werkt moet de Duitse taal beheersen'* (Witjes, respondent 10, 2011). De taalbarrière werd niet ervaren in de samenwerking tussen VRT, Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland, Kreis Borken en Landkreis Graftschaft Bentheim. *'Het ontbreken van de taalbarrière zorgde voor eenduidigheid over de betekenisgeving'* (Woltering, respondent 15, 2011).

De verschillende partijen erkennen dat kennis van de taal een belangrijke factor is in de samenwerking. De respondenten vinden dit beoordelingscriterium dus wel van belang voor het beoordelen van de netwerkeffectiviteit. Uit de theorie blijkt dat er sprake moet zijn van een hoge mate van kennis over de talen (Reichenbach e.a.: 288-289). Uit de bevindingen blijkt dat het beoordelingscriterium hoog wordt gewaardeerd. De effectiviteit van de netwerksamenwerking kan aan de hand van dit beoordelingscriterium als groot worden beoordeeld.

5.3.7 Fasering grensoverschrijdende samenwerking

Na de vuurwerkramp in Enschede werd de noodzaak van grensoverschrijdend samenwerken bij rampenbestrijding en crisisbeheersing ingezien. Verschillende partijen zochten contact met elkaar en spraken uit met elkaar samen te willen werken. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking tussen Landkreis Graftschaf Bentheim, Kreis Borken, VNOG en VRT. Vervolgens werd een stap gezet naar de tweede fase, informatieuitwisseling. In deze fase leerde men elkaar kennen en konden verwachtingen en belangen worden uitgewisseld. Deze fase nam veel tijd in beslag, omdat men te maken had met verschillende culturen en organisatiestructuren. *'Het was aftasten, wat doen jullie en hoe? Dat was conceptloos. Men begon en toen had men 100 vragen meer gehad als ik beantwoord had. Eerst moet je alles vragen'* (Woltering, respondent 15, 2011). Vervolgens ging de samenwerking over in het gezamenlijk produceren van producten en diensten. Zo hebben Landkreis Graftschaf Bentheim, Kreis Borken, VNOG en VRT gezamenlijk een aantal Interreg-projecten opgestart, onder andere het ontwikkelen van een bijstandsovereenkomst. Op dit moment wordt de samenwerking weer geïntensiveerd. De fase waarin de samenwerking op dit moment zit is gericht op informatieuitwisseling. In mei 2011 heeft er weer een overleg plaatsgevonden tussen Landkreis Graftschaf Bentheim, Kreis Borken, VNOG en VRT. *'Het doel is om elkaar opnieuw te leren kennen en gegevens uit te wisselen'* (Gördes, respondent 13, 2011). Ook zijn er afspraken gemaakt om op korte termijn concrete operationele producten tot stand te brengen.

Het ontwikkelen van het bijstandsplan was met name gericht op het brandweer gedeelte en niet zozeer op het geneeskundige gedeelte. Vanuit de reguliere acute zorg kwam men erachter dat er behoefte was aan afspraken over geneeskundige hulpverlening omtrent rampenbestrijding en crisisbeheersing. *'Op dit moment zitten we in een meer verkennende, ofwel informatie-uitwisselings fase. Er is in ieder geval in kaart gebracht wat er aan beide zijde van de grens beschikbaar is aan middelen. Er kan een beroep op worden gedaan, dat is uitgesproken, maar er is niet concreet afgekaart'* (Egberink, respondent 6, 2011).

Tussen de politiediensten in Nederland en Duitsland was al voor het Verdrag van Schengen sprake van het uitwisselen van informatie op basis van vriendschappelijke contacten. Op dit moment zitten de betrokken partijen in de fase waarin enerzijds producten en diensten worden geproduceerd en anderzijds voornamelijk informatie wordt uitgewisseld. Zo geeft de respondent van de politie Twente aan dat het doel is om *'De internationale contacten met Duitsland te verbeteren'* (Post, respondent 12, 2011). De Duitse respondent van de politie geeft aan dat er al daadwerkelijk producten en diensten tot stand zijn gekomen, maar dat dit ook verbeterd moet worden: *'Nederlandse collega's moeten hier ook kunnen werken bij evenementen/gebeurtenissen. We hebben een bereik tot Lichtenvoorde. Bij de Zwarte Cross, een muziekfestival waar veel Duitsers ook komen, willen we de samenwerking verbeteren'* (Büssink, respondent 14, 2011). Verder worden er producten en diensten geproduceerd zoals bij- en nascholing van politie medewerkers die aan de grens werken.

Ook de provincie Overijssel zit op dit moment in een fase waarin voornamelijk informatie-uitwisseling plaatsvindt. De respondent van Regierungsbezirk Munster geeft aan dat *'het doel van dit samenwerkingsverband ook voornamelijk informatie-uitwisselen is'* (Hoffmann, respondent 16, 2011).

In het algemeen kan geconcludeerd worden dat de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing in een fase van informatieuitwisseling zit. De respondenten vinden de beoordelingscriterium van belang voor het beoordelen van de netwerkeffectiviteit. Uit de bevindingen blijkt dat het beoordelingscriterium redelijk wordt gewaardeerd. Uit de theorie blijkt dat de grensoverschrijdende samenwerking effectief is als het alle drie de fasen heeft doorlopen (Reichenbach e.a., 1999: 290). In het verleden is er sprake geweest van het gezamenlijk produceren van producten en diensten. Echter, nu zit de samenwerking weer in de fase van informatie-uitwisseling. De effectiviteit van de netwerksamenwerking kan aan de hand van dit beoordelingscriterium als redelijk worden beoordeeld.

5.4 Resultaat van de netwerksamenwerking

In deze paragraaf wordt ingegaan op het resultaat van de netwerksamenwerking. De beoordelingscriteria die behandeld worden, zijn het aantal geleverde diensten/producten en de integratie en coördinatie van diensten/producten.

5.4.1 Aanbod geleverde diensten/producten

Op het netwerkniveau zijn er verschillende diensten en producten geleverd. De diensten en producten die worden besproken zijn meestal geproduceerd door meerdere partijen in het netwerk. Dit betekent niet dat alle partijen betrokken waren bij het produceren van bepaalde producten en diensten.

Alle vijf de Twentse grensgemeenten hebben formele samenwerkingsverbanden met de Duitse buurgemeenten voor de brandweezorg en hulpverlening. In het geval van Losser–Gronau, Enschede (Glanerbrug)–Gronau en Haaksbergen–Ahaus wordt met operationele grenzen gewerkt. De convenanten bevatten afspraken over bijstand, commandovoering, oefeningen, aansprakelijkheid en vergoedingen van gemaakte kosten. Daarnaast is afgesproken om minimaal eenmaal per jaar gezamenlijk te oefenen (Pater, 2006: 8).

Daarnaast heeft Ambulance Oost heeft voor de gebieden Overdinkel-Gronau en Denekamp-Nordhorn formele afspraken gemaakt met de Rettungsdiensten van Grafschaft Bentheim (1997) en Kreis Borken (2005) over de grensoverschrijdende inzet van ambulances en Rettungswagen/Trauma-arts. Voor de inzet van Twentse ambulances in het gebied rond Uelsen zijn in 2006 afspraken gemaakt. Toch lijken deze afspraken niet geheel dekkend te zijn. De vraag is of Nederlandse hulpverleners ook hun AED-diensten mogen aanbieden aan de Duitse kant. Daarnaast is de aansprakelijkheid van de medische hulpverlener niet goed geregeld (Overleg Nederlandse grensregio's, observatie 1, 2011) Met de Rettungsleitstelle Steinfurt is een overeenkomst gesloten over de structurele inzet van de traumaheli uit Rheine in Twente (Pater, 2006: 8). *'Dit loopt goed'* (Egberink, respondent 6, 2011).

In het grensoverschrijdend bijstandsplan voor rampen en zware ongevallen (Euregio, 2005) zijn met de Landkreis Grafschaft Bentheim, Kreis Borken en VNOG afspraken gemaakt over grensoverschrijdende bijstand. Het bijstandsplan bevat afspraken over bijstand, alarmering en aanrijden, leiding/commando en inzet, verbinding en communicatie, verzorging, kosten en aansprakelijkheid. Rondom de verbindingen en communicatie is een permanente koppeling tussen het Duitse analoge en Nederlandse digitale netwerk, zodat directe communicatie tussen eenheden tijdens het aanrijden ook mogelijk is. *'Alleen is het de vraag of de apparatuur concreet werkt. We moeten nu iets concreets gaan borgen'* (Smelt, respondent 5, 2011).

Om de taalbarrière rondom vaktermen te overbruggen is er een woordenboekje ontwikkeld met de belangrijkste vaktermen (Pater, 2006: 8). Dit woordenboekje wordt regelmatig door professionals gebruikt.

Tevens is er gezamenlijk geoefend. Zo heeft VRT geoefend met justitie op het gebied van terrorismebestrijding, waarbij centraal stond wat men moet doen als een terrorist de grens overgaat, en hoe men elkaar dan kan helpen. Echter, zoals eerder naar voren kwam is er behoefte aan meer gezamenlijk oefenen. Het gezamenlijke oefenen is nu nog een 'ondergeschoven kindje'.

Om de resultaten omtrent grensoverschrijdende samenwerking te visualiseren is er een film gemaakt over de organisatie van de rampenbestrijding aan de grens. De film heeft als doel om alle geïnteresseerden hierover te informeren. Deze film is door Kreis Borken, Landkreis Grafschaft Bentheim, VNOG en VRT ontwikkeld. *'De film is wel eens gebruikt in de commissievergaderingen voor de gemeenteraden. Het is van belang om bestuurders hiermee te informeren'* (Noppen, respondent 4, 2011).

Om op operationeel niveau te kunnen instrueren wat de medewerkers moeten doen tijdens het aanvragen van bijstand bij een ramp zijn informatiekaarten ontwikkeld die op het veiligheidsnet zijn geplaatst. Deze informatiekaarten worden bijvoorbeeld gebruikt in oefeningen van de meldkamer.

Ook hebben er uitwisselingen tussen centralisten van de verschillende meldkamers plaatsgevonden. *'De uitwisseling is om te zorgen dat men kennis heeft van de structuren en vaktermen. Daarmee kunnen problemen bij bijstandsaanvraag gereduceerd worden'* (Gördes, respondent 13, 2011). De respondent van de politie Borken geeft aan dat er uitwisseling zijn geweest tussen de meldkamers in Twente, Apeldoorn en Borken.

Bij de politie zijn er ook in het verleden uitwisselingen geweest tussen politie agenten. *'We willen op bepaalde gebieden, zoals bij grote controles, de samenwerking versterken. Onder andere door uitwisselingen'* (Büssink, respondent 14, 2011). Om te zorgen dat de medewerkers weten wat ze moeten in het geval van een ramp of een crisis, willen de verschillende partijen weer uitwisselingen verzorgen. De politie heeft in de samenwerking, zoals eerder benoemd, gezamenlijke oefeningen met Nederlandse partijen en de Duitse politie gedraaid. Tevens zijn er cursussen georganiseerd voor alle collega's over grensoverschrijdende samenwerking. Dit heeft als doel om de kennis over de verschillende taal, culturen en organisaties te bevorderen. Verder liggen er landelijke afspraken voor grensoverschrijdende samenwerking in het Verdrag van Enschede (Tweede Kamer, 2005: 3).

Daarnaast werkt de provincie op een ander niveau aan producten en diensten. Het doel van de samenwerking is informatie uitwisselen. Concrete producten of diensten worden meer op het niveau van de veiligheidsregio- en (land)Kreis niveau geproduceerd. Wel organiseren zij om de twee jaar een symposium over grensoverschrijdende samenwerking, waar rampenbestrijding en crisisbeheersing ook aan bod komt.

Uit de bovenstaande beschreven reeks van producten en diensten lijkt er nauwelijks sprake te zijn van overlap in diensten. Echter, een van de respondenten van de politie constateert dat *'de verschillende disciplines onafhankelijk van elkaar zaken opnieuw uitvinden. In de samenwerking zijn de partijen niet altijd in staat om goed ontwikkelde zaken te continueren en door te ontwikkelen. Er wordt binnen de netwerksamenwerking onvoldoende gebruik gemaakt van elkaars kennis'* (Witjes, respondent 10, 2011). Het verlies van kennis en informatie wordt door verschillende respondenten ervaren. Bron De verschillende disciplines hebben de neiging om *'het wiel opnieuw uit te vinden'*. Bron De werkgroep Openbare Orde en Veiligheid die gefaciliteerd wordt door de Euregio wordt in dit verband onvoldoende benut (Noppen, respondent 4, 2011). Ook wordt er tussen de verschillende niveaus onvoldoende kennis en informatie uitgewisseld. *'Het uitwisselen van de informatie in de hiërarchie loopt niet. Daar moet aan gewerkt worden, dat is belangrijk'* (Hoffmann, respondent 16, 2011).

Tot slot wordt genoemd dat er tussen de verschillende grensregio's in Nederland overlap bestaat tussen diensten en producten. Er wordt onderling niet of nauwelijks afgestemd. *'Er zijn allemaal projecten gestart die allemaal op elkaar lijken maar net iets anders zijn. Kreis Borken heeft samen met regio Twente en VNOG afspraken gemaakt. Kreis Kleve heeft met vier Nederlandse regio's te maken. De een zegt dit de andere zegt dat'* (Velthausz, respondent 9, 2011). Een kanttekening hierbij is dat er wel wordt gewerkt op de overlap in diensten tussen de verschillende grensregio's aan te pakken. Hier wordt wel aan gewerkt. Zo heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken een overleg georganiseerd voor alle Nederlandse grensregio's met als één van doelen het stimuleren van meer uniformiteit tussen de grensregio's (Overleg Nederlandse grensregio's, observatie 1, 2011).

De grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing heeft diverse producten en diensten voortgebracht. Echter, het lijkt in sommige gevallen lastig te zijn om de afspraken levendig te houden. Ook worden de diensten van de verschillende disciplines en bestuurlijke niveaus niet optimaal benut. Dit heeft voornamelijk te maken met het delen van kennis en informatie. Het onvoldoende benutten van kennis en informatie tussen de verschillende disciplines heeft als gevolg dat de neiging bestaat om *'het wiel opnieuw uit*

te vinden'. Er is overlap in diensten en het ontbreekt aan continuïteit en waarborging. De respondenten vinden het beoordelingscriterium van belang voor het beoordelen van de netwerkeffectiviteit. Uit de bevindingen blijkt dat het beoordelingscriterium redelijk wordt gewaardeerd. Uit de theorie blijkt dat er sprake moet zijn van veel geleverde diensten/producten met weinig dubbelingen om de netwerksamenwerking effectief te laten zijn (Provan en Milward, 2001: 418-419). De effectiviteit van de netwerksamenwerking kan aan de hand van dit beoordelingscriterium als weinig tot redelijk worden beoordeeld.

5.4.2 Integratie en coördinatie van diensten/producten

De grensoverschrijdende samenwerking vindt plaats tussen met twee landen met verschillende wet- en regelgeving. De integratie en coördinatie van diensten en producten hangt sterk samen met deze wet- en regelgeving. Met de invoering van de veiligheidsregio's aan de Nederlandse kant zijn de diensten van de verschillende disciplines meer geïntegreerd. *'Ik merk dat het verbonden zijn in een veiligheidsregio met een visie en een document en afspraken dat het meer daarbij betaald. Ik merk dat dat in het verleden minder was'* (Poot, respondent 2, 2011). Aan de Duitse kant is het door de wettelijke scheiding tussen de politie en andere hulpdiensten lastig om multidisciplinair samen te werken.

Bij de samenwerking tussen de ambulances komt het verschil in wet- en regelgeving sterk naar voren. Zo bestaat de vraag of Nederlandse hulpverleners ook hun AED-diensten mogen aanbieden aan de andere kant. Daarnaast is de aansprakelijkheid van de medische hulpverlener niet goed geregeld (Overleg Nederlandse grensregio's, observatie 1, 2011). *'De problemen zitten op het niveau van het systeem. En dat heeft met wetgeving te maken'* (Noppen, Respondent 4, 2011). De Duitse overheid ziet de noodzakelijkheid in om zaken officieel te regelen. *'Men heeft gezien dat er veel zaken lopen zonder officiële regelingen'* (Woltering, respondent 13, 2011). Er zijn wel afspraken gemaakt tussen Nederlandse en de Duitse ambulancediensten omtrent de zwaaiende sirenes. De ambulances moeten de sirenes aanpassen aan het land waarin ze rijden.

Ook bij de politie wordt de samenwerking belemmerd door het verschil in wet- en regelgeving. Dit heeft te maken met de verschillen in bevoegdheden. Zo moet een Duitse politiemedewerker nog steeds bij het optreden in Nederland zich afvragen welke handelingen wel en niet mogen worden uitgevoerd, welke formele formulieren moeten worden ingevuld en welke bevoegdheden wel en niet gelden (Büssink, respondent 14, 2011). Dit is opvallend, want in het Verdrag van Enschede zijn landelijke afspraken gemaakt.

Bij de brandweer lijken de verschillen in wet- en regelgeving een minder grote rol te spelen. *'Je moet het wel van elkaar weten, maar dan zit je een avond bij elkaar en dan heb je het erover'* (Overleg Nederlandse grensregio's, observatie 1, 2011).

Verschillen in wet- en regelgeving belemmeren de integratie van diensten en producten. Dit speelt voornamelijk bij de geneeskundige hulpverleningsdiensten en de politie. De respondenten vinden het beoordelingscriterium van belang voor het beoordelen van de netwerkeffectiviteit. Uit de bevindingen blijkt dat het beoordelingscriterium weinig tot redelijk wordt gewaardeerd. Uit de theorie blijkt dat er sprake moet zijn van een hoge mate van integratie en coördinatie van diensten/producten (Provan en Milward, 2001: 418-419). De effectiviteit van de netwerksamenwerking kan aan de hand van dit beoordelingscriterium als weinig tot redelijk worden beoordeeld.

5.5 Samenvatting: beoordeling netwerkeffectiviteit

In dit hoofdstuk is ingegaan op de empirische resultaten van het onderzoek aan de hand van het beoordelingskader uit het theoretische kader behandeld. De empirische deelvraag die centraal staat is *'Hoe kan de effectiviteit van de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing volgens de respondenten worden beoordeeld?'*. Nu wordt kort antwoord gegeven op deze deelvraag.

In paragraaf 1 zijn de beoordelingscriteria van de effectiviteit van de vorm van de netwerksamenwerking besproken. Een aantal beoordelingscriteria werd als relevant bestempeld door de respondenten, en een aantal niet. Vervolgens zijn in paragraaf 2 de beoordelingscriteria voor de effectiviteit van de sturingsvorm van de netwerksamenwerking besproken. Verder is in paragraaf 3 ingegaan op de beoordelingscriteria voor de effectiviteit van het proces van de netwerksamenwerking. Tot slot zijn in paragraaf drie de beoordelingscriteria voor effectiviteit van het resultaat van de netwerksamenwerking besproken.

In dit hoofdstuk zijn de verschillende beoordelingscriteria van de vier beoordelingsthema's beoordeeld op relevantie. Vervolgens is er een waardering gegeven aan de beoordelingscriteria. Tot slot is er een gekeken de beoordeling van de effectiviteit. Nu antwoord is gegeven op de empirische deelvraag, wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan op de conclusie. Tot slot worden een aantal aanbevelingen gedaan.

6. Conclusie, discussie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag ‘*hoe kan de effectiviteit van de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing tussen VRT en aangrenzende regio’s worden beoordeeld?*’ Aan de hand van de doelstellingen wordt antwoord gegeven op de theoretische en empirische deelvragen. Daarbij zal in worden gegaan op enerzijds het beoordelingskader voor netwerkeffectiviteit. Anderzijds wordt ingegaan op de beoordeling van de effectiviteit van de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. Vervolgens zal de discussie aan bod komen. Tot slot worden een aantal aanbevelingen worden gedaan.

In paragraaf 1 wordt ingegaan op het beoordelingskader voor netwerkeffectiviteit. Vervolgens wordt in paragraaf 2 ingegaan op de beoordeling van de effectiviteit van de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. Tot slot zal in paragraaf 3 een algemene conclusie getrokken. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de discussie. Tot slot wordt in paragraaf 5 een aantal aanbevelingen gepresenteerd.

6.1 Beoordelingskader netwerkeffectiviteit

Het beoordelingskader voor netwerkeffectiviteit is aan de hand van de theorie geformuleerd. In sub paragraaf 1 wordt ingegaan op de eerste theoretische deelvraag, waarbij de netwerksamenwerking en netwerksturing centraal staan. Vervolgens wordt in sub paragraaf 2 de tweede theoretische deelvraag omtrent het beoordelen van de netwerkeffectiviteit beantwoord. Dan wordt in sub paragraaf 3 gekeken naar de relevantie van de beoordelingscriteria vanuit de empirie.

6.1.1 Netwerksamenwerking en netwerksturing vanuit de theorie

Allereerst is in het theoretische kader ingegaan op de eerste theoretische deelvraag ‘*wat is netwerksamenwerking en hoe vindt netwerksturing plaats?*’. Publieke organisaties worden geconfronteerd met complexe sociale problemen, die vragen om het samenwerken in netwerken. Het samenwerking in netwerken past binnen de governance benadering. Netwerken onderscheiden zich van hiërarchieën, markten en samenwerkingsrelaties door specifieke kenmerken. Tevens zijn de verschillende sturingsvormen van de netwerksamenwerking aan bod gekomen. De sturingsvormen worden onderscheiden aan de hand van de gedeelde of bemiddelde sturing en decentrale of centrale sturing. Op basis van dit onderscheid zijn drie sturingsvormen mogelijk, namelijk het zelfregulerend netwerk, leiderorganisatie netwerk en de NAO. De kenmerken en verschillende sturingsvormen laten zien dat de netwerksamenwerking verschillende vormen kunnen aannemen. Dit kan worden gekoppeld aan de netwerkeffectiviteit.

6.1.2 Beoordelen netwerkeffectiviteit vanuit de theorie

Vervolgens is in het theoretische kader ingegaan op de tweede theoretische deelvraag ‘*hoe kan netwerkeffectiviteit worden beoordeeld?*’. Netwerkeffectiviteit kan op drie niveaus geëvalueerd worden, namelijk gemeenschapsniveau, netwerkniveau en organisatie/participant niveau. Elk niveau heeft eigen stakeholders, die verschillende percepties hebben over hoe effectiviteit gemeten en beoordeeld kan worden. Deze stakeholders zijn *principals*, *clients* en *agents*. In dit onderzoek is ervoor gekozen om vanuit het netwerkniveau de effectiviteit te beoordelen. Op het netwerkniveau zijn verschillende beoordelingscriteria voor effectiviteit uiteengezet. Daarnaast is ervoor gekozen om onderscheid te maken tussen proces en resultaat van de netwerksamenwerking voor het beoordelen van de effectiviteit. Het proces en resultaat van de netwerksamenwerking zijn bedoeld om op een objectieve en subjectieve manier de evaluatie van de effectiviteit van de netwerksamenwerking invulling te geven. In dit onderzoek is ervoor gekozen om de beoordelingscriteria en de waardering van de criteria voor effectiviteit in de netwerksamenwerking vast te stellen aan de hand van de literatuur. Vervolgens wordt de relevantie van de beoordelingscriteria en de

waardering van de beoordelingscriteria subjectief beoordeeld. Het merendeel van de beoordelingscriteria is proces georiënteerd. Om netwerkeffectiviteit te kunnen beoordelen zijn vier beoordelingsonderwerpen van belang, namelijk de vorm van de netwerksamenwerking, de sturingsvorm van de netwerksamenwerking, het proces van de netwerksamenwerking en het resultaat van de netwerksamenwerking. Elke beoordelingsonderwerp heeft specifieke beoordelingscriteria voor effectiviteit van de netwerksamenwerking, zie tabel 4.

6.1.3 Relevantie beoordelingscriteria vanuit de empirie

Vanuit de empirische deelvraag *'hoe kan de effectiviteit van de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing tussen VRT en aangrenzende regio's worden beoordeeld volgens de respondenten?'* is gekeken naar de relevantie van de beoordelingscriteria voor het beoordelen van netwerkeffectiviteit, zie tabel 4

Beoordelingscriteria vorm van de netwerksamenwerking

Allereerst is gekeken naar de relevantie van de beoordelingscriteria van de vorm van de netwerksamenwerking. Opvallend is dat de respondenten het merendeel van de beoordelingscriteria niet relevant vinden voor het beoordelen van de netwerkeffectiviteit. Een verklaring hiervoor kan zijn is dat de grensoverschrijdende samenwerking op dit moment sterk gefocust is op het proces. Het proces is zelfs een doel opzich geworden. Hier wordt later in dit hoofdstuk verder op ingegaan.

De netwerkdichtheid is volgens de respondenten wel een relevant beoordelingscriterium. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat met de invoering van de wet veiligheidsregio's meer multidisciplinair moet worden samengewerkt. Hierdoor is er meer aandacht voor de dichtheid van de samenwerking. Tevens wordt de centralisatie van de netwerksamenwerking als een relevante beoordelingscriteria beoordeeld. Dit kan te maken hebben met de behoefte van de netwerkparticipanten aan meer centrale coördinatie van de samenwerking. Tot slot zijn de kosten van het netwerkonderhoud een relevant beoordelingscriterium volgens de respondenten. De grensoverschrijdende samenwerking kost volgens een respondent veel tijd. Daarnaast menen de respondenten dat er altijd een gebrek is aan capaciteit en prioriteit en dat sommige netwerkparticipanten erg terughoudend zijn met het inzetten van capaciteit voor de grensoverschrijdende samenwerking. Ook vanuit de politiek is er weinig prioriteit voor grensoverschrijdende samenwerking. In tijden van bezuinigingen wordt de grensoverschrijdende samenwerking als eerste geschrapt.

Beoordelingscriteria sturingsvorm van de netwerksamenwerking

Ten tweede is ingegaan op de relevantie van de beoordelingscriteria van de sturingsvorm van de netwerksamenwerking. Opvallend is dat alle beoordelingscriteria als relevant worden beoordeeld door de respondenten. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de sterke focus op het proces. Twee van de beoordelingscriteria over de sturingsvorm, namelijk het vertrouwen tussen netwerkpartners en de doelconsensus, kunnen ook worden geplaatst bij het proces van de netwerksamenwerking. Zo wordt vertrouwen door de betrokken partijen gekoppeld aan *'elkaar kennen en leren kennen'* en is doelconsensus een proces van het gezamenlijk vaststellen van de doelen.

Het beoordelingscriterium het aantal participanten is ook relevant volgens de respondenten. De respondenten zijn zich er bewust van dat het van belang is dat het aantal participanten in samenwerking te overzien moet zijn. Met de noodzaak tot meer multidisciplinair samenwerken, wordt meer waarde gehecht aan dit beoordelingscriterium. Ook de behoefte aan netwerkcompetenties hangt hiermee samen. Meer multidisciplinair samenwerken vraagt om meer coördinatie vaardigheden. Tevens is behoefte aan het vergroten van de legitimiteit van de samenwerking.

Beoordelingscriteria proces van de netwerksamenwerking

Ten derde is gekeken naar de relevantie van de beoordelingscriteria van het proces van de netwerksamenwerking. Opvallend is dat de respondenten alle beoordelingscriteria relevant vinden. Zoals eerder aangegeven, hangt volgens de respondenten een aantal van de beoordelingscriteria van de vorm en de sturingsvorm samen met het proces. Uit de bevindingen blijkt dat aan dit beoordelingsonderwerp het meeste waarde wordt gehecht door de respondenten. De grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing zit in een fase waarbij de focus ligt op het verbeteren van het proces. Het optimaliseren van het proces kost tijd. Er moet veel tijd en energie worden gestoken in de verschillende beoordelingscriteria. Daarom is het logisch dat de respondenten alle beoordelingscriteria relevant achten.

Beoordelingscriteria resultaat van de netwerksamenwerking

Tot slot is gekeken naar de relevantie van de beoordelingscriteria van het proces van de netwerksamenwerking. Ook hier worden alle beoordelingscriteria als relevant beschouwd. Het beoordelingscriteria aanbod geleverde diensten/producten is volgens de respondenten relevant, omdat in het verleden producten en diensten zijn geproduceerd en nu langzaamaan die fase weer wordt opgepakt. Daarnaast is er behoefte aan het efficiënt leveren van diensten en producten, ofwel het voorkomen van dubbele diensten en producten. Daarnaast kan de relevantie van de integratie en coördinatie van diensten en producten verklaart worden aan de hand van de verschillen en wet- en regelgeving. De verschillen in wet- en regelgeving zorgen ervoor dat de integratie en coördinatie van de diensten en producten wordt bemoeilijkt. Met dit probleem wordt al jarenlang geworsteld. Volgens de respondenten zou dit om een hoger niveau moeten worden afgekaard, dus door de nationale overheden. Echter, de Duitse en Nederlandse overheden hebben hier nog geen prioriteit aangegeven.

Conclusie omtrent beoordelingskader

Het theoretische beoordelingskader voor het beoordelen van effectiviteit is toegepast in praktijk. De empirische bevindingen laten zien dat de beoordelingscriteria wel of niet relevant zijn. Hierdoor ontstaat er een beoordelingskader met beoordelingscriteria die relevant worden geacht voor de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Het beoordelingskader voor het beoordelen van de netwerkeffectiviteit kan ook op andere netwerksamenwerkingen toegepast worden. Dan is het wel van belang dat het gehele beoordelingskader wordt gebruikt, want elke netwerksamenwerking kan weer een andere beoordeling geven aan de relevantie van de verschillende beoordelingsonderwerpen en de daarmee samenhangende beoordelingscriteria. Tabel 4 geeft een weergave van de relevantie die de respondenten geven aan de beoordelingscriteria.

6.2 Beoordeling effectiviteit grensoverschrijdende samenwerking bij rampen en crisis

In deze paragraaf wordt gekeken naar de beoordeling van de effectiviteit van de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. Door middel van de bevindingen van de empirische deelvraag *'hoe kan de effectiviteit van de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing tussen VRT en aangrenzende regio's worden beoordeeld volgens de respondenten?'* wordt de waardering van het beoordelingscriteria en de beoordeling van de effectiviteit van de samenwerking onderzocht, zie tabel 4.

Effectiviteit structuur van de netwerksamenwerking

Omdat aan het merendeel van de beoordelingscriteria geen relevantie wordt gehecht, hebben de respondenten geen waardering aan de beoordelingscriteria gegeven en de effectiviteit van de samenwerking beoordeeld. Er wordt geen waardering en beoordeling gegeven aan de beoordelingscriteria het ontstaan van de netwerksamenwerking, het doel van netwerksamenwerking en termijn van netwerksamenwerking. Zoals eerder aangegeven is een verklaring dat deze beoordelingscriteria horen bij de beginfase van de

samenwerking. Die fase is de grensoverschrijdende samenwerking al voorbij. Ook de beoordelingscriteria sterkte van verbindingen, fragmentatie en kliekvorming worden niet gewaardeerd en beoordeeld. In principe zijn er sterke verbindingen tussen de netwerkparticipanten. Een uitzonderingsgeval is de Duitse politie. Door de wettelijke scheiding tussen de hulpverleningsdiensten in Duitsland is het voor de overige hulpverleningsdiensten lastig om een verbinding met de Duitse politie aan te gaan.

Het beoordelingscriterium de netwerkdichtheid wordt door de respondenten gewaardeerd als redelijk. De daarmee gepaarde beoordeling van de effectiviteit wordt als redelijk beoordeeld. Op dit moment wordt er voornamelijk mono disciplinair samengewerkt, maar in de toekomst zal er meer multidisciplinair moeten worden samengewerkt. Daarnaast geven de respondenten aan dat ze de centralisatie van de netwerksamenwerking een relevant criterium vinden voor de beoordeling van de netwerkeffectiviteit. De respondenten waarderen een centraal netwerk als meer effectief. Op dit moment is de netwerksamenwerking meer decentraal. Daarmee is de beoordeling van de effectiviteit redelijk. Tot slot zijn de kosten voor de netwerksamenwerking gewaardeerd en beoordeeld. De grensoverschrijdende samenwerking kost volgens een respondent veel tijd. Daarnaast menen de respondenten dat er altijd een gebrek is aan capaciteit en prioriteit. Zoals eerder aangegeven is er niet alleen gebrek aan capaciteit en prioriteit vanuit de betrokken netwerkparticipanten, maar ook vanuit de politiek. De kosten voor de netwerksamenwerking worden door de respondenten als hoog gewaardeerd. De respondenten beoordelen de netwerksamenwerking op basis van dit criterium als weinig effectief.

Effectiviteit sturingsvorm van de netwerksamenwerking

De grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing is een zelfregulerend netwerk. De respondenten hebben alle beoordelingscriteria gewaardeerd en de effectiviteit van de samenwerking beoordeeld. De mate van interpersoonlijk vertrouwen tussen de netwerkparticipanten is hoog. Interpersoonlijk vertrouwen wordt gezien als de drijvende kracht achter de samenwerking. Op basis van deze bevindingen over het interpersoonlijk vertrouwen, kan de effectiviteit van de netwerksamenwerking als hoog worden beoordeeld. De bereidheid om de stap te nemen om met elkaar samen te werken geeft aan dat er een bepaalde mate van interorganisationeel vertrouwen aanwezig is. Op basis van de bevindingen over het interorganisationeel vertrouwen, kan de netwerksamenwerking als weinig tot redelijk effectief worden beoordeeld. De effectiviteit van de sturingsvorm van de netwerksamenwerking kan op basis van deze bevindingen als redelijk tot groot worden beoordeeld.

Daarnaast is het beoordelingscriterium aantal netwerkparticipanten gewaardeerd als weinig tot redelijk. In de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing lijkt een groot aantal participanten betrokken te zijn. Echter, de samenwerking is voornamelijk monodisciplinair, waardoor het aantal participanten te overzien is. Op basis van de bevindingen kan de sturingsvorm als weinig tot redelijk effectief worden beoordeeld.

Het beoordelingscriterium doelconsensus wordt als laag gewaardeerd. Uit de interviews blijkt het vaststellen wat precies het gezamenlijke doel is en wanneer dat precies behaald wordt, lastig is vanwege de verschillende percepties die de betrokken actoren hebben op het gezamenlijke doel. Er is onvoldoende oog voor de doelen en de consensus over de doelen. Dit heeft ook te maken met het ontbreken van druk vanuit de overheid. De overheid vraagt niet om het vaststellen van doelstellingen en de verantwoording van de doelstellingen. De netwerksamenwerking is op het gebied van doelconsensus weinig effectief. Ook intern bij de betrokken organisaties ontbreekt het aan verantwoordingsstructuren.

Tot slot wordt het beoordelingscriterium behoefte aan netwerkcompetenties als redelijk gewaardeerd. Er is behoefte aan netwerkcompetenties als coördinatie en het vergroten van de legitimiteit. Dit beoordelingscriterium wordt als weinig effectief worden bestempeld.

Effectiviteit proces van de netwerksamenwerking

Het beoordelingscriterium frequentie van contact tussen netwerkparticipanten wordt als weinig tot redelijk gewaardeerd. De afgelopen jaren heeft er minder overleg plaatsgevonden, maar dat wordt nu weer opgepakt. De overleggen tussen de provincies en de twee Duitse deelstaten zijn overigens meer structureel ingebed. Op basis van de bevindingen over de frequentie van het contact kan de effectiviteit van de netwerksamenwerking als weinig tot redelijk worden beoordeeld.

De beoordelingscriteria omgangsvormen tussen netwerkparticipanten en kennis over de taal worden door de respondenten hoog gewaardeerd. De informele omgangsvormen worden als de drijvende kracht achter de samenwerking gezien. Tevens hebben de netwerkparticipanten veel kennis over elkaars taal. De effectiviteit van beide beoordelingscriteria wordt dan ook als groot beoordeeld.

Het beoordelingscriterium toewijding van de netwerkparticipanten aan de netwerkdoelen wordt redelijk hoog tot hoog gewaardeerd. De respondenten geven aan dat de wil er is om de samenwerking tot een succes te maken. Door de wederzijdse afhankelijkheid wordt de noodzaak aan het gezamenlijk realiseren van de doelen ook nog eens benadrukt. De effectiviteit van de netwerksamenwerking kan aan de hand van dit beoordelingscriterium als redelijk tot groot worden beoordeeld. Ook de effectiviteit van het beoordelingscriterium de cultuurverschillen tussen de netwerkparticipanten wordt als redelijk tot groot beoordeeld. Dit is opvallend, want er is sprake van een hoge mate van cultuurverschillen tussen de netwerkparticipanten. Echter, deze cultuurverschillen worden overbrugt door het stimuleren van de kennis hierover middels bij- en nascholing.

Het beoordelingscriterium *'culturele inertia'* wordt als redelijk gewaardeerd. De Nederlandse partijen zijn zich er bewust van dat de Duitse partijen het belangrijk vinden dat ze met een gesprekspartner aan tafel zitten die op hetzelfde niveau functioneert. Ook bij het maken van afspraken speelt dit een belangrijke rol. Echter, door de verschillen in bestuurlijke structuur is het lastig om de juiste persoon en functionaris bij elkaar te zetten. De effectiviteit van de netwerksamenwerking kan aan de hand van dit beoordelingscriterium als weinig tot redelijk worden beoordeeld.

Tot slot is het beoordelingscriterium fasering van de samenwerking gewaardeerd aan de hand van de fase waarin de grensoverschrijdende samenwerking zich bevindt, namelijk de informatie- uitwisselingsfase. Uit de bevindingen blijkt dat het beoordelingscriterium redelijk wordt gewaardeerd. In het verleden is er sprake geweest van het gezamenlijk produceren van producten en diensten. Echter, nu zit de samenwerking weer in de fase van informatie-uitwisseling. De effectiviteit van de netwerksamenwerking kan aan de hand van dit beoordelingscriterium als redelijk worden beoordeeld.

Het is opvallend dat de beoordelingscriteria en de beoordeling van de effectiviteit over het algemeen redelijk positief worden beoordeeld. Zoals al eerder aangegeven is proces is een doel opzich geworden. Wanneer wordt gekeken naar het proces aan de hand van de beoordelingscriteria zijn er slechts enkele beoordelingscriteria, die daadwerkelijk laag worden gewaardeerd. De grensoverschrijdende samenwerking is in het verleden als productief geweest en heeft toentertijd al aandacht besteed aan de verschillende beoordelingscriteria van het proces van de netwerksamenwerking. Doordat de samenwerking een aantal jaren heeft stilgelegen is het logisch dat verwacht wordt dat er weer aandacht moet worden besteed aan het optimaliseren van het proces.

Effectiviteit resultaat van de netwerksamenwerking

De respondenten waarderen de beoordelingscriteria en beoordelen de effectiviteit over het algemeen als redelijk. Allereerst wordt het aanbod van diensten en producten als redelijk gewaardeerd. De grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing heeft diverse producten en diensten geproduceerd. Echter, het lijkt in sommige gevallen lastig te zijn om de afspraken levendig te houden

en ook daadwerkelijk te continueren en waarborgen. Er is overlap in diensten en het ontbreekt aan continuïteit en waarborging. De effectiviteit van de netwerksamenwerking kan aan de hand van dit beoordelingscriterium als weinig tot redelijk worden beoordeeld.

Het beoordelingscriterium integratie en coördinatie van diensten en producten hangt samen met verschillen in wet- en regelgeving en wordt weinig tot redelijk gewaardeerd. Verschillen in wet- en regelgeving belemmeren de integratie van diensten en producten. Dit speelt voornamelijk bij de geneeskundige hulpverleningsdiensten en de politie. De effectiviteit van de netwerksamenwerking kan aan de hand van dit beoordelingscriterium als weinig tot redelijk worden beoordeeld. In tabel 4 worden de waarderingen die de respondenten aan de beoordelingscriteria hebben gegeven en de beoordeling van de effectiviteit weergegeven.

6.3 Uiteindelijke conclusie

In de voorgaande paragrafen in antwoord gegeven op de theoretische- en empirische deelvragen. Allereerst is ingegaan op het beoordelingskader voor netwerkeffectiviteit. Ten tweede is ingegaan op de waardering van de beoordelingscriteria en de beoordeling van de effectiviteit van de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. Nu wordt ingegaan op de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag *hoe kan de effectiviteit van de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing tussen VRT en aangrenzende regio's worden beoordeeld?*.

In dit onderzoek is ervoor gekozen om de netwerkeffectiviteit op het netwerkniveau te beoordelen. Het beoordelingskader bevat dus alleen beoordelingscriteria die samenhangen met het beoordelen van de netwerkeffectiviteit op dit niveau. Het gemeenschapsniveau en de organisatie/participant niveau en de daarbij behorende stakeholders zijn buiten beschouwing gelaten. Daarnaast is ervoor gekozen om de netwerkeffectiviteit te beoordelen aan de hand van vier beoordelingsonderwerpen met elk eigen beoordelingscriteria. De waardering van de beoordelingscriteria en de beoordeling van de effectiviteit volgens de respondenten zegt iets over elk specifiek beoordelingsonderwerp. Het is niet mogelijk om van alle beoordelingscriteria een optelsom te maken en een uiteindelijke algemene conclusie te trekken over de effectiviteit van de grensoverschrijdende samenwerking. Wel biedt dit onderzoek handvatten aan de participanten van de grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing voor het managen van de effectiviteit van de samenwerking aan de hand van de vier beoordelingsonderwerpen en de beoordelingscriteria.

In dit onderzoek is naar voren gekomen dat de vier beoordelingsonderwerp van belang zijn voor het beoordelen van de netwerkeffectiviteit. Daarbij is wel duidelijk geworden dat het ene beoordelingsonderwerp relevanter is dan het andere. Het beoordelingsonderwerp over de vorm van de netwerksamenwerking is meer van belang bij de start van de samenwerking. De sturingsvorm van de netwerksamenwerking hangt meer samen met het proces van de netwerksamenwerking, dan met de verschillende vormen van sturen. Opvallend is er het meeste gewicht wordt gegeven aan het proces van de netwerksamenwerking. Het proces opzich is zelfs een doel ofwel resultaat geworden. De sterke focus op het proces komt door het ontbreken van gezamenlijke doelen en de lage mate van doelconsensus. Dit kan te maken hebben met het ontbreken van druk vanuit de overheid en het ontbreken van interne en externe verantwoording over de samenwerking. Afhankelijk van de waardering en relevantie die de stakeholders geven aan de beoordelingsonderwerpen en beoordelingscriteria, kan de effectiviteit van de netwerksamenwerking geoptimaliseerd worden aan de hand van het beoordelingskader van netwerkeffectiviteit.

Tabel 4 De relevantie en waardering van beoordelingscriteria en beoordeling van netwerkeffectiviteit, volgens de respondenten

Beoordelingsonderwerp	Beoordelingscriteria	Relevant beoordelingscriteria?	Waardering beoordelingscriteria?	Beoordeling netwerkeffectiviteit?
Vorm van netwerksamenwerking	Ontstaan netwerksamenwerking	Nee	Nee	Nee
	Doel van netwerksamenwerking	Nee	Nee	Nee
	Termijn van netwerksamenwerking	Nee	Nee	Nee
	Sterkte van verbindingen tussen netwerkparticipanten	Nee	Nee	Nee
	Netwerkdichtheid van netwerksamenwerking	Ja	Ja, redelijke mate van netwerkdichtheid van netwerksamenwerking	Redelijk
	Fragmentatie van netwerksamenwerking	Nee	Nee	Nee
	Kliekvorming in netwerksamenwerking	Nee	Nee	Nee
	Centralisatie in netwerksamenwerking	Ja	Ja, lage mate van centraliteit in netwerksamenwerking	Redelijk
Sturingsvorm van netwerksamenwerking	Kosten voor onderhoud van netwerksamenwerking	Ja	Ja, hoge kosten voor onderhoud van netwerksamenwerking	Weinig
	Vertrouwen (interpersoonlijk en interorganisatieel)	Ja	Ja, hoge mate van interpersoonlijk vertrouwen en redelijk mate van interorganisatieel vertrouwen	Redelijk tot groot
	Aantal participanten	Ja	Ja, veel netwerkparticipanten, maar wel te overzien	Weinig tot redelijk
	Doelconsensus	Ja	Ja, lage mate van doelconsensus	Weinig
Proces van netwerksamenwerking	Behoeftes aan netwerkcompetenties	Ja	Ja, redelijke mate van behoefte aan netwerkcompetenties	Redelijk
	Frequentie van contact tussen netwerkparticipanten	Ja	Ja, weinig tot redelijk frequent contact tussen netwerkparticipanten	Weinig tot redelijk
	Omgangsvormen tussen netwerkparticipanten	Ja	Ja, informele omgangsvormen als drijvende kracht achter samenwerking	Groot
	Toewijding van netwerkparticipanten aan netwerkdoelen	Ja	Ja, redelijke tot hoge mate van toewijding van netwerkparticipanten aan	Redelijk tot groot
	Cultuurverschillen tussen netwerkparticipanten	Ja	Ja, hoge mate van cultuurverschillen tussen netwerkparticipanten	Redelijk tot groot
	Culturele inertie	Ja	Ja, redelijke mate van culturele inertie	Weinig tot redelijk
	Kennis over taal	Ja	Ja, hoge mate van kennis over de talen	Groot
Resultaat van netwerksamenwerking	Fasering samenwerking	Ja	Ja, informatie-uitwisselings fase	Redelijk
	Aanbod geleverde diensten/producten (dubbel geleverde diensten en producten)	Ja	Ja, redelijk veel geleverde diensten/producten met redelijk veel dubbelingen	Redelijk
	Integratie en coördinatie van diensten/producten (wet- en regelgeving)	Ja	Ja, weinig tot redelijke mate van integratie en coördinatie van diensten/producten	Weinig tot redelijk

6.4 Discussie

Nu antwoord is gegeven op de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen aan de hand van de doelstellingen wordt ingegaan op de discussie. In dit onderzoek is er geprobeerd zo betrouwbaar en valide mogelijk onderzoek uit te voeren. Toch zijn er enkele kritische punten te benoemen die in deze paragraaf nader worden toegelicht. In sub paragraaf 1 wordt ingegaan op de wetenschappelijke en maatschappelijke bijdrage. Vervolgens wordt in sub paragraaf 2 een aantal aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek. Dan wordt in sub paragraaf 3 gekeken de relevantie van de stakeholder methodieken.

6.4.1 *Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie: bijdrage*

In het theoretisch kader is uiteengezet wat een netwerksamenwerking is en hoe netwerksturing plaatsvindt. Op deze manier is overzicht gegeven van netwerksamenwerkingen in het algemeen. Daarnaast is in dit onderzoek het netwerk als geheel als onderzoeksobject onderzocht. Tevens is het begrip netwerkeffectiviteit geoperationaliseerd in de vorm van een beoordelingskader. Het beoordelingskader is vervolgens empirisch getoetst. Dit alles heeft bijgedragen aan de bestaande literatuur over netwerksamenwerkingen en het beoordelen van netwerkeffectiviteit.

Dit maatschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt in het bijdragen aan het debat over de aanpak van complexe veiligheidsvraagstukken in netwerken. Tevens is het evalueren van de effectiviteit van netwerken van belang om te begrijpen of netwerken en deze vorm van organiseren effectief is, in die zin dat het voldoet aan de eisen en behoeften van de maatschappij (Provan en Milward, 2001). Dit kan bijdragen aan de de legitimiteit van netwerken en de verantwoording aan de verschillende stakeholders. De bevordering van de effectiviteit van samenwerkingen omtrent rampenbestrijding en crisisbeheersing is in van belang voor de maatschappij, omdat het kan zorgen voor een veiligere omgeving. Dit onderzoek biedt de VRT en andere organisaties die zich bezighouden met veiligheidsvraagstukken handvatten bieden om de effectiviteit van samenwerking te bevorderen.

6.4.2 *Vervolgonderzoek*

Er zijn ook een aantal kritische punten te noemen die om vervolgonderzoek vragen. Het eerste punt betreft de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Het totaal van zestien respondenten geeft aan dat het onderzoek gebaseerd is op een beperkte groep respondenten. Ook zijn er alleen respondenten geïnterviewd die als stakeholders op netwerk niveau participeren. Voor een vervolgonderzoek is aan te raden om ook stakeholders op het gemeenschapsniveau- en organisatieniveau mee te nemen in het onderzoek. Elk niveau heeft namelijk eigen stakeholders, die verschillende percepties hebben over hoe effectiviteit gemeten kan worden.

Daarnaast is de diversiteit van de respondenten niet erg groot. Er is met name gesproken met de personen die zich meer op leidinggevend niveau of op het niveau van beleid zitten en niet met de personen die op het uitvoerende en strategische niveau zitten. Voor een vervolgonderzoek zou het interessant zijn om respondenten van operationele, tactische en strategische te interviewen. Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat er op strategische niveau weer andere vraagstukken omtrent grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing spelen. Op die manier kan een vollediger beeld verkregen worden van de percepties deze personen op grensoverschrijdende samenwerking.

Tot slot wordt aangeraden om het beoordelingskader voor netwerkeffectiviteit toe te passen op andere casussen. Het beoordelingskader is slechts op een casus toegepast. Door het toe te passen op andere casussen kan de generaliseerbaarheid van het beoordelingskader eventueel vergroten.

6.4.3 Relevantie stakeholdermethodieken

Zoals in het theoretisch kader naar voren kwam, is in dit onderzoek ervoor gekozen om de effectiviteit van de netwerksamenwerking vanuit de literatuur te benaderen, ofwel objectief te beoordelen. De beoordelingsonderwerpen, beoordelingscriteria en de waardering hiervan zijn vanuit de theorie vastgesteld. Dit alles is samenvoegt is de vorm van een beoordelingskader. Daarnaast zijn de beoordelingscriteria voornamelijk op het proces georiënteerd. Er is dus vooral gekeken vanuit het proces van de netwerksamenwerking naar de netwerkeffectiviteit. Dat betekent dat er minder aandacht is voor de effectiviteit van het resultaat van de netwerkwetsamenwerking. De resultaatgerichtheid focust zich meer op de prestaties die het netwerk als geheel levert. Afspraken vanuit resultaatgericht hebben betrekking op de resultaten die de deelnemende netwerkparticipanten met elkaar leveren. De vraag die zeer relevant is, maar verder aan bod is gekomen in dit onderzoek is 'is er betekenisvol gehandeld?'. Vanuit deze optiek kan de betekenis en de 'meerwaarde' van de samenwerking bezien worden. Op deze manier kan de effectiviteit van netwerksamenwerking ook worden beoordeeld. Echter, hier kunnen verder geen uitspraken over worden gedaan, omdat er geen aandacht aan is besteed in dit onderzoek. Deze benadering van de effectiviteit van de netwerksamenwerking kan wel laten dat de grensoverschrijdende samenwerking op een andere manier 'betekenisvol' kan zijn.

6.5 Aanbevelingen

In deze paragraaf zal aan de hand van de bevindingen van dit onderzoek enkele aanbevelingen worden gedaan om de effectiviteit van de grensoverschrijdende samenwerking in de praktijk te bevorderen. Allereerst worden aanbevelingen gedaan die bestemd zijn voor de betrokken organisaties in sub paragraaf 1. Tot slot worden in sub paragraaf 2 bredere aanbevelingen gedaan die meer gericht zijn aan de externe omgeving.

6.5.1 Interne aanbevelingen

De grensoverschrijdende samenwerking voldoet als zelfregulerend netwerk niet aan de criteria voor deze sturingsvorm. Aangezien verschillende betrokken partijen hebben aangegeven behoefte te hebben aan meer centrale sturing, is een van de aanbevelingen om een meer centrale vorm van netwerksturing aan te gaan. Uit de bevindingen komt naar voren dat deze sturingsvorm ook beter past bij de grensoverschrijdende samenwerking. Daarbij kunnen de daarbij behorende beoordelingscriteria en de waardering van de beoordelingscriteria voor een meer centrale sturingsvorm fungeren als ondersteuning voor het optimaliseren van de effectiviteit van de sturingsvorm. VRT heeft aangegeven een trekkende rol te willen vervullen. Aan Twente de taak om de andere partijen mee te krijgen.

De samenwerking heeft veel producten en diensten geleverd in het verleden, maar kennis en informatie delen wordt te weinig gedaan. Ook de continuïteit en waarborging van producten en diensten ontbreekt. De kennis en informatiedeling zou kunnen worden bevorderd door meer gebruik te maken van de werkgroep Openbare Orde en Veiligheid, dat wordt gefaciliteerd door de Euregio. Aan de hand van deze werkgroep kan er meer multidisciplinaire en meer tussen de verschillende niveaus worden afgestemd.

Daarnaast is integratie en coördinatie van diensten en producten lastig door de verschillen in wet- en regelgeving. De verschillen in wet- en regelgeving moeten op een hoger niveau worden aangepakt, namelijk op het niveau van de nationale overheden. Hier wordt bij de externe aanbevelingen dieper op ingegaan.

Tevens zijn de kosten voor het netwerkonderhoud, uitgedrukt in capaciteit en prioriteit, vaak te hoog. Grensoverschrijdende samenwerking wordt een ondergeschoven kindje. Het is van belang dat de betrokken organisaties zich ook daadwerkelijk in willen zetten voor de grensoverschrijdende samenwerking en dit naar elkaar toe uitspreken. Daarbij kunnen bijvoorbeeld verwachtingen naar elkaar uitgesproken worden en afspraken worden gemaakt omtrent de kosten voor het netwerkonderhoud. VRT heeft formatie ter beschikking gesteld. Er kan bijvoorbeeld voor gekozen worden om een organisatie, meer capaciteit te laten investeren, en daarmee de kosten voor de andere partijen te doen verminderen.

Door de verschillen in bestuurlijke structuur is het lastig om de juiste persoon en functionaris bij elkaar te zetten. Dit verloopt soms moeizaam, waardoor er 'culturele inertia' ontstaat. Om dit te voorkomen is het aan te bevelen om voorafgaand aan een overleg het doel van het overleg duidelijk te hebben. Op die manier kunnen de betrokken organisaties zelf bepalen welke personen aan moeten schuiven bij het overleg.

Verder heeft de samenwerking in het verleden de drie fasen van samenwerken doorlopen. Toch blijkt het in praktijk lastig te zijn om de derde fase te continueren. Structurele samenwerking is van belang. Die continuïteit kan gewaarborgd worden door enerzijds te focussen op resultaat en doelen en anderzijds op het behouden/bevorderen van relaties. Meer structureel overleg en vaste momenten voor de overleggen zou daarbij helpen.

De kwetsbaarheid van het netwerk zit in het wegvallen van personen die de drijfveer zijn achter het netwerk. Als de belangrijkste personen wegvallen dan valt het netwerk ook weg. De hoge doorloopsnelheid van individuele organisaties maakt waarborging en continuïteit lastig. Dit kan bijvoorbeeld worden voorkomen door een goede overdracht te verzorgen. Wanneer iemand uitvalt, moet de volgende persoon precies weten wat de taken zijn, wie er in het netwerk zitten, hoe procedures verlopen enzovoorts.

De focus op resultaat, ofwel doelen, moet meer worden bewerkstelligd. Op dit moment ligt de nadruk nog op het proces. Dat terwijl het proces vrij goed wordt gewaardeerd. Er moet weer een balans worden gevonden tussen focus op proces en op resultaat. Een manier om dat te doen is om weer helder te krijgen wat precies het gezamenlijke doel. De neuzen moeten weer dezelfde kant op en met z'n allen richten op het gezamenlijke doel. Elke organisatie heeft op dit moment zijn eigen focus. Daarnaast moet er vanuit de betrokken organisaties een interne verantwoordingsstructuur worden bewerkstelligd om ervoor te zorgen dat de doelen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Indien ze niet worden behaald, moeten de betrokken organisaties daarop afgerekend kunnen worden.

6.5.2 Externe aanbevelingen

De overheid heeft de afgelopen meer aandacht voor grensoverschrijdende samenwerking en specifiek voor rampenbestrijding en crisisbeheersing. Zo faciliteert het voormalig ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een overleg voor alle Nederlandse grensregio's. Echter, de bevindingen laten zien dat er te weinig focus is op de doelen van de samenwerking. Dit heeft onder andere te maken met het ontbreken van prioriteit voor grensoverschrijdende samenwerking en het ontbreken van een verantwoordingsstructuur vanuit de overheid. De overheid zou gunstige voorwaarden moeten scheppen, zodat de grensoverschrijdende samenwerking kan doen wat ze moet doen zonder belemmerd te worden door bijvoorbeeld wet- en regelgeving. Daarnaast moet een verantwoordingsstructuur worden bewerkstelligd die ervoor zorgt dat men ook kan afgerekend worden wanneer de doelen niet worden behaald.

Tevens gaven de betrokken organisaties aan dat er meer geïnvesteerd mag worden in grensoverschrijdende samenwerking in de vorm van middelen. De minister van Veiligheid en Justitie heeft wel geld beschikbaar gesteld voor grensoverschrijdende bestuurlijk oefenen. Grensoverschrijdende bestuurlijk oefenen zorgt ervoor dat personen op bestuurlijk niveau in Nederland weten wie zij in Duitsland moeten hebben in het geval van een ramp. Echter, dit bedrag van 50.000 euro is niet voldoende om alle grensregio. Er zouden dus meer financiële middelen beschikbaar moeten worden gesteld.

Literatuurlijst

Algemeen bestuur van de Veiligheidsregio Twente (2010), Visiedocument *Samen werken aan een veilig Twente*.

Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, December 2006 Special Issue, 56-65.

Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 18 september 2007, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 VII, nr. 4.

De Bruijn, J.A., Kickert, W.J.M., Koppenjan, J.F.M. (1993) 'Beleidsnetwerken en overheidssturing', in: De Bruijn, J.A., Kickert, W.J.M., Koppenjan, J.F.M. (Red.), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*, Den Haag. pp. 11-30.

Bron, R.P., Helsloot, I., Bos, J.G.H., Schaap, S.D. Naaijens, B.J. (2005). *Berusten en afwachten: de politie binnen de Veiligheidsregio. Een verkennend onderzoek naar de visie op en ervaring met de veranderende rol en taken van politieregio's bij de vorming van veiligheidsregio's*. (<http://www.politeenwetenschap.nl>, geraadpleegd op 01-06-2011)

BZK, Ministerie van Binnenlandse Zaken (2001). *Toespraak bij de uitreiking van de Von der Gablentz-prijs aan de Duitse hulpverleners te Enschede*, 17 april 2001. (<http://www.minbzk.nl>, geraadpleegd 18-03-2011).

Cameron, K.S. (1986) *Effectiveness as paradox: Consensus and conflict in conceptions of Organisational effectiveness*. *Management Science* 32 (5) 539-551

De Rijk, A., Van Raak, A., Van der Made, J. (2007). 'A New Theoretical Model for Cooperation in Public Health Settings: The RDIC Model', in: *Qualitative Health Research*, vol. 17, nr. 8, pp. 1103-1116.

Dowling, B., Powell, M. & Glendinning, C. (2004). Conceptualising successful partnerships. *Health and Social Care in the Community*, 12 (4), 309-317.

Euregio (2005). *Grensoverschrijdend bijstandsplan voor rampen en zware ongevallen*.

Euregio (2011). *Doelstelling – waarvoor staat de Euregio?* (<http://www.euregio.nl>, geraadpleegd op 21-02-2011).

EUROPA decentraal (2009), *Samenwerkingsverbanden*, (<http://www.europadecentraal.nl>, geraadpleegd op 25-02-2011)

Geuijen, C.H.M. (2010). Samenwerken in publieke netwerken. In *Handboek Publieke Management, onderdeel Organisatie, hoofdstuk 8*. Utrecht: Universiteit Utrecht, Departement Bestuurs- & Organisationswetenschap (USBO). Hooijer, R. (2010), *Grensoverschrijdende samenwerking bij rampen en zware ongevallen*, masterscriptie Bestuur en Beleid, Utrecht.

Jousma, L. (2010) *Verslag van de vergadering van de Euregio-werkgroep 'Openbare Orde en Veiligheid*, Enschede/Gronau

Kenis, P.N. & Provan, K.G. (2008). Het network-governance-perspectief. In T. Wentink (Ed.), *Business*

Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat (pp. 296-312). Boom Academic.

Kjar, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.

Klijn, E.H., Edelenbos, J. & Steijn, A.J. (2011). De invloed van netwerkmanagement op uitkomsten van governance netwerken. *Bestuurswetenschappen*, 2(65), 5-26.

Klijn, E.H., & Koppenjan J.(2004). *Managing Uncertainties in Networks*, Routledge: London

Klijn, E.H., Edelenbos, J., Steijn, B. (2010), *Trust in Governance Networks : Its Impacts on Outcomes*, *Administration & Societ*, 42: 193

O'Toole, L.J., Meier, K.J. (2004), *Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (4): 469-494.

Pater, R.E. (2004) *Een goede buur... Een onderzoek naar de operationele grensoverschrijdende brandweersamenwerking in het Twents-Duitse grensgebied*.

Pater, R.E. (2006), *INF 209 versie 1.0 Internationale samenwerking: Grensoverschrijdende samenwerking (algemeen)*, Hulpverleningsdienst Regio Twente: Twente.

Pater, R.E. (2007). *Eindrapportage INTERREG IIIA-project: Verbetering grensoverschrijdende hulpverlening 2005-2007*.

Politie (2008), *Bureau Conflict- en Crisisbeheersing*, (<http://www.politie.nl>, geraadpleegd 01-06-2011)

Politieonderwijsraad (2010), *Internationale samenwerking met betrekking tot politie en justitie* ([http:// www. Politieonderwijsraad.nl](http://www.Politieonderwijsraad.nl), geraadpleegd 24-04-2011)

Poot, R. (2011), *Memo grensoverschrijdende samenwerking*, VRT: Enschede

Provan, Keith G., Fish, A., Sydow, J. (2007) *Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical: Literature on Whole Networks*, *Journal of Management*, 33: 479

Provan, K., Kenis, P. (2007), *Modes of Network Governance: Structure, Management and Effectiveness*, *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 18: 299-252.

Provan, K. en B. Milward (2001), *Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public Sector Organizational Networks*, *Public Administration Review*, 61 (4): 414-423.

Provincies Overijssel (2010) *Grensoverschrijdende samenwerking*, (<http://www.overijssel.nl/thema%27s/veilig/rampenbestrijding/grensoverschrijdende/>, geraadpleegd op 04-05-2011)

Reichenbach, E.A., Spoormans, H.C.G. & Korsten, A.F.A. (1999). Grensoverschrijdende samenwerking, in: *Grenzen Over. Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*, p.13-26. Uitgeverij Coutinho: Bussum.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (BZK) (2010), *Wet veiligheidsregio - Deel 1*, ([http:// www.overheid.nl](http://www.overheid.nl), geraadpleegd op 15-05-2011)

Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (BZK)

(2010), *Samenwerking bovenregionaal en grensoverschrijdend*, (<http://www.overheid.nl>, geraadpleegd op 15-06-2011)

Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ)(2011) *Notulen overleg Nederlandse grensregio*, Arnhem

Rhodes, R.A.W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: the sub-central governments of Britain*. Academic Division of Unwin Hyman Ltd.

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

Soeters, J.M.L.M. (1999). 'Grensoverschrijdende samenwerking vanuit bestuurskundig perspectief', in: H.C.G. Spoomans, E.A. Reichenbach & A.F.A. Korsten (red.), *Grenzen Over. Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*, p. 43-52. Uitgeverij Coutinho. Bussum.4

Sorenson, E., Torfing, J.(2009). *Making Governance networks effective and democratic through metagovernance*, *Public Administration Review*, 87: 234-258

Sydow, J. & Windeler (1998) *Organizing and evaluating interfirm networks: a Structurationist perspectief on network processes and effectiveness*. *Organisation Science* 9 (3) 265-284

Terpstra, J. (2004). Police, local government and citizens as participants in local security networks. In G. Mesko, M. Pagon & B. Dobovsek (Eds.), *Policing in central and eastern Europe: dilemmas of contemporary criminal justice* (pp. 91-102). University of Maribor: Faculty of Criminal Justice.

Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Coutinho: Bussum.

Tweede Kamer (2005). *Goedkeuring van het op 2 maart 2005 te Enschede totstandgekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de grensoverschrijdende politieële samenwerking en de samenwerking in strafrechtelijke aangelegenheden. Memorie van Toelichting*. (http://www.zakboekenpolitie.com/actualiteiten/rechtshulp/Duitsland_verdrag/politieel_duitland3.pdf, geraadpleegd 20-04-2010).

Veiligheidsregio Twente (2011) *Notulen overleg grensoverschrijdende hoogwaterbescherming*, Kreishaus Borken: Borken,

Zaheer, A., McEvily, B., Perrone, V. (1998) *Does Trust Matter? Exploring the Effects of Interorganizational and Interpersonal Trust on Performance*, *Organization Science* 9: 141-159

Bijlage 1: Lijst respondenten

Respondent 1, Dhr. Oostenbrink, Adjunct directeur-bestuurder Euregio, Euregio, Geïnterviewd op 07 april 2011, Enschede

Respondent 2, Dhr. Poot, Directeur GHOR Twente, VRT, Geïnterviewd op 7 april 2011, Enschede

Respondent 3, Dhr. Pater, Veiligheidsconsultant pro-actie, VRT, Geïnterviewd op 7 april 2011, Enschede

Respondent 4, Dhr. Noppen, Secretaris Commissie Grens Twente/Algemene Zaken-International affairs, VRT, Geïnterviewd op 7 april 2011, Enschede

Respondent 5, Dhr. Smelt, Projectmedewerker Operationele Voorbereiding/Kazernecoördinator, VRT, geïnterviewd op 11 april 2011, Enschede

Respondent 6, Dhr. Egberink, Stafmedewerker en onderzoeker, Acute Zorg Euregio, Geïnterviewd op 11 april 2011, Enschede

Respondent 7, Dhr. Broens, Adviseur openbare orde en veiligheid en Programmamanager meerjarenprogramma externe veiligheid, Provincie Overijssel, Geïnterviewd op 15 april 2011, Utrecht

Respondent 8, Dhr. Legebeke, Staffunctionaris Beleid en Informatie, Ambulance Oost, Geïnterviewd op 18 april 2011, Hengelo

Respondent 9, Dhr. Velthausz, Vakspecialist Operatiën, Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland, Geïnterviewd op 19 april 2011, Apeldoorn

Respondent 10, Dhr. Witjes, Coördinator Internationale Betrekkingen Politieregio's Noord-Oost Gelderland, Twente, IJsseland, Gelderland-Midden, Gelderland Zuid, Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland, Geïnterviewd op 26 april 2011, Apeldoorn

Respondent 11, Dhr. Ruessink, Accountmanager GHOR, Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland, Geïnterviewd op 28 april 2011, Apeldoorn

Respondent 12, Dhr. Post, Chef Conflict en Crisisbeheersing, Politie Twente, Geïnterviewd op 19 mei 2011, Enschede

Respondent 13, Dhr. Gördes, Beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid burger bescherming, Kreis Borken, Geïnterviewd op 10 mei 2011, Borken

Respondent 14, Dhr. Büssink, Leiter FLD, Polizei Borken, Geïnterviewd op 10 mei 2011, Borken

Respondent 15, Dhr. Woltering Matthias Woltering, Beleidsmedewerker Brand- en Crisisbestrijding, Landkreis Graftschaft Bentheim. Geïnterviewd op 12 mei 2011, Nordhorn.

Respondent 16, Dhr. Hoffmann, Beleidsmedewerker rampenbestrijding, Regierungsbezirk Munster, Geïnterviewd op 25 mei, Munster

Informant 1, Dhr. Kenis, PhD Academic Dean, Antwerp Management School, Geïnterviewd op 9 mei 2011, Antwerpen

Observatie 1, Overleg Nederlandse grensregio's, Observatie op 5 april 2011, Arnhem

Bijlage 2: Topiclijst (Nederlands)

Algemeen/inleidend

Sinds wanneer er in deze regio sprake van grensoverschrijdende samenwerking bij rampen en ongevallen? (Informeel /formeel samenwerking)

Perceptie doelen, prestaties en verantwoording

- Governancevorm (+ rechtspositie)
- Financiering door wie + hoe + hoe wordt dit gedistribueerd
- Kosten en baten van deelname aan grensoverschrijdende samenwerking
- Wie heeft beslissingsbevoegdheid + coördinatie
- Eisen + doelen/prestatieafspraken > welke + hoe vastgesteld
- Doelen die uw organisatie specifiek nastreeft?
- Doorvertaling netwerkaafspraken naar individuele stakeholders
- Verschuiving doelen
- Succes/falen in behalen doelen? Hoe meten?
- Sturen op prestaties door wie + hoe
- Sturen op effectiviteit hoe + succes/falen
- Verantwoordingsstructuur

Perceptie samenwerkingsrelaties

- Wie zijn er betrokken bij deze samenwerking?
- Waarom deze partijen/ (waarom partijen wel of niet)
- Zijn er in de loop der tijd partijen afgevallen of bijgekomen?
- Waaruit bestaat samenwerking? (diensten/producten + hoe: overleg?) (bijstand verlenen, overleg, gezamenlijk oefenen etc.)
- Toegang tot middelen
- Integratie van diensten/producten
- Contact met wie (organisatie + persoon/niveau) + hoe vaak
- Verloop contact + ervaring samenwerking (formeel/informeel etc.)
- Invloed van verschillende organisaties op samenwerking (machtsverhoudingen)
- Vertrouwen + hoe wordt dit geuit
- Knelpunten/succesfactoren werkwijze (oa botsing professionele werelden)
- Hoe kijkt men tegen politie aan
- Functie van individuele stakeholders in netwerk
- Afhankelijkheid van andere stakeholders
- Welke rol speelt de overheid binnen het netwerk?
- Legitimiteit grensoverschrijdende samenwerking + legitimiteit deelname in grensoverschrijdende samenwerking

Bijlage 3: Topiclijst (Duits)

Allgemeines / Einleitende

Seit wann ist diese Organisation beteiligt in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit Katastrophen und Krisen? (informellen / formellen Zusammenarbeit)

Perception Zielen, Leistung und Verantwortung

- Governance form
- Finanzierung von wem, wie, wie ist es verteilt
- Kosten und Nutzen der Teilnahme an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit
- Wer entscheidet + koordiniert
- Forderungen + Zielen / Leistungsforderungen > was + wie erlast
- Ziele, die Ihre Organisation spezifisch verfolgt?
- Übersetzung von Netzwerk-Ereignissen auf stakeholders
- Verschiebung zielen
- Erfolg / Misserfolg bei der Erreichung Zielen?
- Fokus auf Leistung von wem + wie
- Fokus auf die Effektivität + Erfolg / Misserfolg
- Verantwortungshierarchie

Perception Beziehungen

- Wer ist in dieser Kooperation beteiligt?
- Warum diese Parteien / (warum die Parteien oder nicht)
- Sind die Parteien im Laufe der Zeit fallen gelassen oder hinzugefügt werden?
- Was enthält die Zusammenarbeit? (Dienstleistungen / Produkte + wie: Beratung?) (Assistenz, Beratung, gemeinsame Übungen, etc.)
- Zugang zu Mitteln
- Integration der Produkte / Dienstleistungen
- Mit wem (Organisation + Person / Niveau) Kontakt + Frequenz
- Kontakt verlauf + Erfahrung Zusammenarbeit (formal / informal, etc.)
- Einfluss von Organisationen in die Zusammenarbeit (Macht)
- Wie ist es das Vertrauen in der Zusammenarbeit
- Probleme / Erfolgsfaktoren das Verfahren
- Wie denken Sie über Polizei
- Funktion der individuelle Stakeholders im Netzwerk
- Die Abhängigkeit von Stakeholders
- Welche Rolle spielt die Regierung im des Netzwerks?
- Legitimität, Legitimation und Partizipation in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit