

LEIDING EN COÖRDINATIE ONTLEED

*EEN ONDERZOEK NAAR HET PROCES LEIDING EN
COÖRDINATIE OP TACTISCH NIVEAU EN DE ROL VAN
DE OPERATIONEEL LEIDER IN DIT PROCES*

Student Jarl Ernstsen
Studentnummer 339956
Thesisbegeleider Ralf Beerens MsC

MCPM 5
4 juli 2019

Versiebeheer	
datum	omschrijving
19 mei 2019	Versie ingediend bij de beoordelingscommissie
10 juni 2019	Versie met taalkundige verbeteringen
4 juli 2019	Versie ter publicatie op de IFV website

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	4
VOORWOORD	6
1. INLEIDING	7
1.1. Aanleiding	7
1.2. Probleemstelling	8
1.3. Onderzoeksvraag en deelvragen	9
1.4. Praktijkrelevantie	10
1.5. Afbakening	10
1.6. Leeswijzer	12
2. Onderzoeksopzet	13
2.1. Algemeen	13
2.2. Procesmodel onderzoek	13
2.3. Onderzoeksmethoden	14
2.4. Validiteit en betrouwbaarheid	19
3. THEORETISCH KADER	21
3.1. Command and Control	22
3.2. Coördinatie	25
3.3. Overeenkomsten Command and Control en Coördinatie	28
3.4. Nederlandse Defensie Doctrine	29
3.5. Leiding en coördinatie geoperationaliseerd	34
3.6. Analyse kader	43
4. GEMEENSCHAPPELIJK KADER	45
4.1. Algemeen	45
4.2. Formeel gemeenschappelijk kader	45
4.3. Informeel gemeenschappelijk kader	47

5.	ANALYSE EN RESULTATEN	51
	5.1. Casussen	51
	5.1.1. Explosie Shell Moerdijk.....	51
	5.1.2. Aanvaring Stuw Grave.....	53
	5.1.3. Totaalresultaat casestudies	55
	5.2. De landelijke opleiding ROL	55
	5.3. Leiding en coördinatie in de praktijk.....	57
6.	DISCUSSIE	63
7.	CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN.....	65
	7.1. Conclusie	65
	7.2. Aanbevelingen.....	67
	LITERATUURLIJST	69
	 BIJLAGEN	
	Bijlage 1: Checklist Interview vragen operationele functionarissen	75
	Bijlage 2: Checklist Interview vragen opleidingsfunctionaris	77
	Bijlage 3: Definities	78
	Bijlage 4: Lijst van afkortingen	79
	Bijlage 5: Interviews	80
	Bijlage 6: Afwijkingen op het plan van aanpak.....	81

SAMENVATTING

In de 'Staat voor de Rampenbestrijding' (Inspectie V&J, 2016) wordt geconstateerd dat binnen de hoofdstructuur voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing, de processen samenwerking, sturing en coördinatie voor verbetering vatbaar zijn. Een constatering die ook wordt gedaan bij het proces leiding en coördinatie op tactisch niveau in de evaluatie van de Nationale Nucleaire Oefening van 2018 (COT, 2018). Dit rapport constateert dat er verschillende beelden zijn van de manier waarop coördinatie tot stand moet komen bij de betrokken operationeel leiders en regionale operationele teams.

Dit vormt de aanleiding voor dit onderzoek, dat zich richt op de vraag:

Hoe is het proces leiding en coördinatie ingericht en in hoeverre sluit de landelijke opleiding voor operationeel leider aan op zijn rol in het proces?

De achterliggende gedachte hierbij is dat het proces beter verloopt als er duidelijkheid is over de inhoud van het proces en de rol van de operationeel leider als spilfiguur in dit proces. Ook is gekeken in hoeverre de landelijke opleiding aansluit bij de inhoud van het proces en de rol van de operationeel leider. De opleiding is immers het startpunt naar vakbekwaamheid in een te vervullen rol.

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden zijn er diverse onderzoeksmethoden ingezet. Er is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek, documentenstudie, interviews en casestudy (deze bestaat uit documentenstudie en interviews).

De kern van het literatuuronderzoek is opgebouwd rond de wetenschappelijke inzichten van Alberts & Hayes die uitvoerig hebben gepubliceerd rond het thema *command and control* (C2) en Uhr, die veel onderzoek heeft gedaan naar samenwerking en coördinatie binnen crisismanagement. De inzichten van deze wetenschappers zijn vergeleken en verrijkt met de inzichten die de Nederlandse Defensie Doctrine biedt als het gaat om het aansturen van complexe operaties.

Het literatuuronderzoek laat zien dat het proces leiding en coördinatie bestaat uit de volgende samenhangende elementen:

- Gemeenschappelijke doelstelling
- Netwerkmanagement

- Monitoren en bijsturen
- Verbindend leiderschap

Deze elementen zijn geoperationaliseerd en verder uitgewerkt in een analysekader. Op basis van dit analysekader zijn de casestudies uitgevoerd, de interviews gehouden met operationeel leiders en informatiemanagers binnen vier veiligheidsregio's en de landelijke opleiding voor regionaal operationeel leider bestudeerd.

Uit het onderzoek blijkt dat er een verschil is tussen de wijze waarop het proces leiding en coördinatie in de praktijk wordt ingevuld en de wetenschappelijke theorie. In de praktijk is weinig aandacht voor het formuleren van een *gemeenschappelijke doelstelling* waar alle betrokken crisispartners zich aan verbinden. Dit is echter een belangrijke randvoorwaarde om effectief succes te boeken op het element *monitoren en bijsturen*. Aan *netwerkmanagement* wordt invulling gegeven, maar niet structureel en niet altijd op de juiste inhoud. Een gedegen kennis van het netwerk, de verschillende rollen binnen het netwerk en de verantwoordelijkheden en processen binnen het netwerk, zijn van belang om tot gezamenlijke doelstellingen te komen en wederom om effectief te zijn op *monitoren en bijsturen*. De beweging naar *verbindend leiderschap* wordt bij operationeel leiders steeds meer gemaakt, maar er is nog wel een slag nodig om ook de moderne, complexe en soms nog onbekende crisis te lijf te kunnen.

De landelijke opleiding voor operationeel leider raakt alle elementen van leiding en coördinatie in meer of mindere mate. De opleiding sluit aan op de verbindende rol die de operationeel leider moet vervullen. Er is wel meer verdieping en kennis op de elementen *gemeenschappelijke doelstelling* en *monitoren en bijsturen* nodig om de faciliterende rol te kunnen vervullen die van de operationeel leider verwacht mag worden.

Het onderzoek levert vier aanbevelingen op. De belangrijkste hiervan is het advies om een doctrine te ontwikkelen voor het proces leiding en coördinatie. Zo'n doctrine, die het gezamenlijke denken over leiding en coördinatie weergeeft, kan dienen als de basis voor opleiding en training, (bovenregionale) samenwerking en evaluatie.

VOORWOORD

Het schrijven van een thesis. Alle clichés blijken waar. Het is een strijd, het is een proces, het is eenzaam, het is vallen en weer opstaan, je raakt van tijd tot tijd vervreemd van je sociale omgeving...waar...allemaal waar.

Maar wat ook waar is, is dat het een waardig eindstuk is van een hele mooie opleiding die mij heel veel heeft gebracht. Een opleiding waar ik college heb mogen volgen bij de gerenommeerde namen in het landschap van crisisbeheersing in Nederland. Namen die ik heb kunnen opnemen in mijn persoonlijke boekje pienter en waarvan velen al van pas zijn gekomen in mijn dagelijkse praktijk in de veiligheidsregio. Daarnaast veel collegialiteit en veel solidariteit en ook een stevig netwerk met mijn voormalige medestudenten van de MCPM5. Prachtige en kleurrijke mensen die naast hun sociale inbreng ook hun professionele ervaringen en inzichten met mij deelden. Zelfs tijdens het thesisproces, dat in mijn geval een beetje achter de opleiding aan hobbelde, heb ik veel steun en belangstelling gehad van mijn medestudenten. En dit is echt wel wat de MCPM 5 kenmerkt: samen over de streep.

Geen voorwoord zonder een woord van dank. Mijn oprechte dank gaat uit naar het gehele onderwijsteam dat keer op keer klaar stond om mij te begeleiden naar de eindstreep. In het bijzonder Nils, die mij met energie geholpen heeft tijdens de eerste poging en Erie die mij op het spoor zette van het huidige onderwerp. Maar vooral Ralf die ondanks, of wellicht juist dankzij zijn eigen onderzoeksproces, voor mij de meest veerkrachtige en gewaardeerde begeleider was die je als worstelend student kunt wensen. Dank jullie wel! En dan het thuisfront, meid wat had je het te stellen met mij. Maar we hebben het gefikst. Tegen wil en dank was je naast mijn partner en levensmaatje ook mijn geweten en het engeltje dat op de juiste momenten het juiste geluid liet horen in mijn soms onwillige oor. Ook voor jou: dank je wel uit de grond van mijn hart.

Daar ligt ie dan, mijn eindproduct. Ik kan er van alles op afdingen, dat hoort ook bij het proces. Maar er staat een stevige basis die kan helpen bij de doorontwikkeling van de prachtige organisatie die regionale crisisbeheersing heet.

Veel leesplezier en ik hoor het graag als u er iets over wilt delen.

Breda, mei 2019

Jarl Ernstsen

1. INLEIDING

1.1. Aanleiding

Voor het verbeteren van de samenwerking bij bovenregionale crises is in 2013 GRIP 5¹ geïntroduceerd in het rapport 'Eenheid in verscheidenheid' (Veiligheidsberaad, 2013). De verschillende implementatievoorstellen uit dit rapport moesten onder andere leiden tot een verbetering van leiding en coördinatie in de aansturing en in de bevelvoering bij rampen en crises. Vijf jaar na het verschijnen van dit rapport, op 7 februari 2018, vond de Nationale Nucleaire Oefening (NNO) plaats. Deze oefening stond in het teken van de samenwerking tussen verschillende multidisciplinaire teams in twee veiligheidsregio's en de diverse organisaties die een rol hebben tijdens een nucleaire crisis. Tijdens de NNO is geoefend in de GRIP 5 structuur. Hoofdrollen waren er voor de Veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Zeeland. Hiernaast was het Rijk met diverse departementen betrokken, was er een rol voor België als effectregio en waren partners uit de functionele keten als Rijkswaterstaat, waterschappen, drinkwaterbedrijven en energiemaatschappijen tenminste op tactisch niveau aangesloten.

In de evaluatie (COT, 2018) wordt geconstateerd dat de betrokken multidisciplinaire teams er niet in geslaagd zijn om op basis van een gemeenschappelijk scenario en gemeenschappelijke uitgangspunten op te treden. Naast allerlei beperkingen in het informatiemanagement, werd geconcludeerd dat de verantwoordelijke leidinggevendenden niet in staat waren geweest elkaar te vinden en effectief af te stemmen. De samenwerking tussen de betrokken regionaal operationeel teams kwam maar beperkt tot stand onder andere doordat zij verschillende beelden hadden over de invulling van het proces *leiding en coördinatie* en over de wijze waarop je in bovenregionaal verband afstemming vormgeeft. (COT, 2018). De evaluatie van de NNO toont aan dat tijdens deze oefening, ondanks het gebruik van de GRIP 5 structuur, er geen gezamenlijk beeld bestond over de invulling van de samenwerking en over de afstemming binnen het proces *leiding en coördinatie*.

¹ Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure

De kijk op deze oefening is niet uniek. In de 'Staat van de Rampenbestrijding', de periodieke doorlichting van de Inspectie Justitie en Veiligheid van de veiligheidsregio's, staat dat samenwerking, sturing en coördinatie voor verbetering vatbaar zijn (Inspectie V&J, 2016).

Voor het proces van leiding en coördinatie binnen de hoofdstructuur van rampenbestrijding en crisisbeheersing is de regionaal operationeel leider (ROL) een spilfiguur. De ROL ontleent zijn legitimiteit en gezag aan zijn aanwijzing door de voorzitter veiligheidsregio. Dit is in formele zin geregeld in de Wet veiligheidsregio's. In artikel 39 is het instellen van een operationeel leider in het geval van een (dreigende) ramp of crisis van *meer dan* plaatselijke betekenis (WVR, 2010) verplicht gesteld. Hoewel de wet niet voorziet in het verplicht aanwijzen van een ROL in het geval van een (dreigende) ramp of crisis met plaatselijke betekenis, is het in de praktijk meestal zo geregeld dat een operationeel leider wordt aangewezen op grond van uitwerkingen in regionale crisisplannen.

Al in de koude fase worden regionaal operationeel leiders aangewezen en opgeleid voor hun rol. Het GRIP-systeem voorziet in een afstemmingsstructuur. Beide elementen, opleiding en structuur, zouden ertoe moeten leiden dat de afstemming in het proces leiding en coördinatie daarmee ook effectiever verloopt. Toch toont de hiervoor genoemde oefening aan dat de betrokken operationeel leiders een verschillend beeld hadden bij de invulling van de onderlinge afstemming (COT, 2018).

In dit onderzoek wordt het proces leiding en coördinatie nader onderzocht. Het onderzoek geeft antwoord op de vragen waar dit proces uit bestaat, in hoeverre hier in de praktijk invulling aan wordt gegeven en in hoeverre verantwoordelijke functionarissen (ROL's) zijn voorbereid op hun rol.

1.2. Probleemstelling

Uit de evaluatie van de hiervoor beschreven NNO-oefening blijkt dat er verschillende beelden waren bij de betrokken operationeel leiders over de invulling van het proces *leiding en coördinatie*. Ook in de Staat van de Rampenbestrijding wordt geconstateerd dat verbetering mogelijk is in sturing en coördinatie. Om effectief samen te kunnen werken binnen een proces, is het van belang om een gemeenschappelijk beeld te hebben bij de invulling van dit proces. Dit voorkomt dat

er verschillende interpretaties worden gegeven aan zowel de rol van de operationeel leider in het proces als aan de invulling van het proces.

Om een gemeenschappelijk beeld te creëren, is het van belang om te ontleden wat het proces *leiding en coördinatie* inhoudt. Zowel qua definitie als daadwerkelijke inhoud. Dus uit welke elementen bestaat het proces en hoe hangen die elementen samen? En welke rol speelt de operationeel leider daarin en wat betekent dat voor de opleiding van operationeel leiders?

Het proces *leiding en coördinatie* in crisisbeheersing en rampenbestrijding is echter gecompliceerd. Het gaat over aansturing en samenwerking in een team, maar ook met een groot aantal (externe) partners. Het gaat over het aansturen van een complexe operatie in een complexe omgeving. Hier is een parallel te trekken met de uitvoering van hedendaagse militaire operaties. Veelal wordt bij een militaire commandostructuur gedacht aan een sterk hiërarchische structuur, waarmee de vergelijking met crisisbeheersing en rampenbestrijding in een ingewikkelde bestuurlijke en operationele omgeving achterwege blijft. Toch zijn er veel overeenkomsten tussen het plannen en uitvoeren van militaire operaties en de planning en coördinatie in een ROT. De militaire wetenschap en de deels daarvan afgeleide Nederlandse Defensie Doctrine bieden mogelijk een interessante invalshoek om te onderzoeken hoe met de leiding en coördinatie in een complexe situatie om te gaan. Als onderdeel van dit onderzoek zal daarom bekeken worden in hoeverre de inzichten uit de militaire wereld een relevante aanvulling kunnen vormen op het vormgeven van het proces *leiding en coördinatie*.

De bovenstaande probleemstelling is onderzocht vanuit de hieronder geformuleerde onderzoeksvraag en afgeleide deelvragen.

1.3. Onderzoeksvraag en deelvragen

De onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt:

Hoe is het proces leiding en coördinatie ingericht en in hoeverre sluit de landelijke opleiding voor operationeel leider aan op zijn rol in het proces?

De onderzoeksvraag wordt beantwoordt langs de volgende drie deelvragen:

1. Wat is het proces leiding en coördinatie?
 - a. Volgens de wetenschappelijke literatuur en de Nederlandse Defensie Doctrine;
 - b. Volgens het bestaande gemeenschappelijke kader;
 - c. In de praktijk van de crisisorganisatie.
2. Wat is de rol van de operationeel leider in het proces leiding en coördinatie?
 - a. Volgens de wetenschappelijke literatuur en de Nederlandse Defensie Doctrine;
 - b. Volgens het bestaande gemeenschappelijke kader;
 - c. In de praktijk van de crisisorganisatie.
3. In hoeverre komt het proces leiding en coördinatie en de rol van de operationeel leider hierin, terug in de landelijke opleiding voor operationeel leider?

1.4. Praktijkrelevantie

Het onderzoek geeft inzicht in de werking van het proces leiding en coördinatie en de rol van de operationeel leider in het proces. Dit inzicht kan helpen bij het creëren en optekenen van een gezamenlijke opvatting over dit proces. Dit draagt bij aan een verdere verbetering van de invulling en vorm van het proces in de praktijk en daarmee aan de effectiviteit van de rampen- en crisisbeheersing. Daarnaast vormt een gezamenlijk opvatting een solide basis voor het verder verbeteren van opleiding, training en oefening van betrokken functionarissen in het proces leiding en coördinatie. Tenslotte biedt deze procesbeschrijving een uniform raamwerk om bij evaluaties vanuit dezelfde bril naar leiding en coördinatie te kijken.

1.5. Afbakening

Het onderzoek is uitgevoerd binnen vier veiligheidsregio's: Limburg-Noord (VRLN), Brabant-Noord (VRBN), Midden- en West-Brabant (VRMWB) en Zuid-Holland-Zuid (VRZHZ). Deze regio's waren betrokken bij twee bovenregionale incidenten die in het oog sprongen door complexiteit en uitdagingen in de afstemming en coördinatie. Deze incidenten zijn:

- De explosie bij Shell Moerdijk in 2014

- De aanvaring van de stuw bij Grave in 2016²

Beide incidenten zijn vanuit meerdere invalshoeken onderzocht en geëvalueerd, waardoor relatief veel data beschikbaar is om vanuit de bril “leiding en coördinatie” de casus te analyseren. Doordat beide incidenten interregionaal waren en er meerdere crisispartners betrokken waren, is de complexiteit en het belang van samenwerking en coördinatie groter dan bij een incident dat binnen de regionale crisisorganisatie wordt bestreden.

Het onderzoek focust zich op het proces leiding en coördinatie op het tactische niveau. Er wordt gekeken op welke wijze het proces leiding en coördinatie op dit niveau vorm krijgt en welke rol de operationeel leider hierin vervult. Hiervoor is enerzijds gekozen om het onderzoek overzichtelijk te houden (binnen het proces hebben meer functionarissen een rol) en anderzijds omdat de operationeel leider formeel is aangewezen als dé spilfiguur in het proces. Hiermee vervult de operationeel leider dus een sleutelrol in de aansturing van het eigen team (het ROT) en in de coördinatie met sleutelfunctionarissen van andere betrokken teams. De operationeel leider stuurt het team aan en heeft vanuit deze rol een belangrijke invloed op het groepsproces en daarmee het functioneren als team. De onderzoeker is zich daarmee bewust van het feit dat een gedeelte van het proces leiding en coördinatie een gezamenlijke inspanning en verantwoordelijkheid is van alle teamleden.

Deelvraag 3 richt zich alleen op de landelijke opleiding voor regionaal operationeel leider. Deze opleiding is slechts een deel van de voorbereiding van de operationeel leider op zijn rol. Naast de landelijke opleiding spelen ook competenties en regionale trainingen en opleidingen een belangrijke rol in de voorbereiding en de vakbekwaamheid van de functionaris. Voor dit onderzoek is bewust alleen gekeken naar het generieke landelijke gedeelte van de opleiding omdat dit de basis legt voor zijn vakbekwaamheid.

² Bij het incident in Grave waren drie veiligheidsregio's betrokken. Naast Limburg- Noord en Brabant-Noord speelde ook de veiligheidsregio Gelderland-Zuid een rol. Uit praktische overwegingen is het veldonderzoek (interviews) alleen gehouden binnen de twee eerstgenoemde veiligheidsregio's.

1.6. Leeswijzer

Deze thesis is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 2 wordt de onderzoekopzet toegelicht en worden de toegepaste onderzoeksmethoden beschreven.

In hoofdstuk 3 wordt het theoretisch kader geschetst. Het theoretisch kader geeft ook antwoord op twee deelvragen. Het hoofdstuk sluit af met het analysekader dat als basis heeft gediend voor het verwerken en analyseren van de resultaten uit de andere onderzoeksmethoden. Dit leidt tot antwoorden op de overige deelvragen in het onderzoek.

In hoofdstuk 4 wordt het gemeenschappelijk kader toegelicht.

De resultaten van het onderzoek worden besproken in hoofdstuk 5.

In hoofdstuk 6 wordt de lezer meegevoerd in de discussie. In de discussie wordt ingegaan op de beperkingen in het onderzoek, wordt nadere kleuring gegeven aan de resultaten en worden een aantal suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

Hoofdstuk 7 bevat de conclusie uit het onderzoek. Hierin wordt de hoofdvraag beantwoord. Dit wordt gevolgd door een aantal aanbevelingen die op basis van de onderzoeksresultaten zijn geformuleerd.

2. Onderzoeksopzet

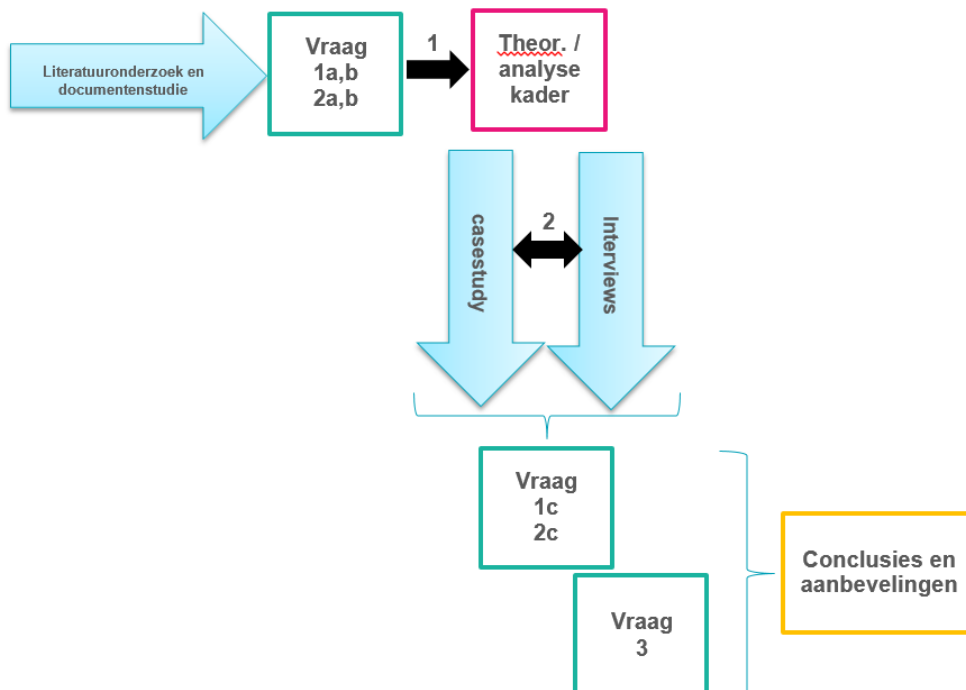
2.1. Algemeen

De toegepaste onderzoeksmethoden zijn literatuuronderzoek, casestudy (bestaande uit documentenstudie en interviews) en interviews. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het onderzoeksproces is uitgevoerd en welke onderzoeksmethoden zijn gebruikt bij het beantwoorden van de deelvragen.

De onderzoeksvraag is beantwoord door middel van een kwalitatief explorierend onderzoek. (Baarda et al., 2013). In het onderzoek is een antwoord gezocht op een centrale onderzoeksvraag. Om antwoord te kunnen krijgen op de onderzoeksvraag en deelvragen is verdieping nodig die alleen kwalitatief te verkrijgen is.

2.2. Procesmodel onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd volgens het hieronder weergegeven schema. Onder het schema wordt het proces nader toegelicht.



Figuur 1: Procesmodel, schematisch

Het literatuuronderzoek en de documentenstudie geven antwoord op de vragen hoe het proces leiding en coördinatie beschreven is in de wetenschappelijke literatuur, de Nederlandse Defensiedoctrine en het gemeenschappelijke kader. Als resultaat van deze processtap is een analysekader opgesteld (zie stap 1 in figuur 1). Het analysekader is gehanteerd als basis voor de dataverzameling in de casestudies en de interviews. Binnen de casestudy is gebruik gemaakt van deskresearch en interviews als dataverzamelingstechnieken. De interviews hebben informatie opgeleverd voor de casestudy, maar voornamelijk voor de generieke beschouwing van de invulling van het proces en de rol van de operationeel leider in de praktijk. Op basis van het analysekader zijn vervolgens conclusies geformuleerd. Ten slotte zijn er aanbevelingen geformuleerd op basis van de conclusie.

2.3. Onderzoeksmethoden

Onderzoeksmethoden per deelvraag

In het onderzoek zijn de volgende onderzoeksmethoden per deelvraag ingezet.

Deelvraag		Literatuuronderzoek	Documentenstudie	Interviews	Casestudy
1	a Het proces L&C volgens wetenschap en NDD ³	V			
	b Het proces L&C volgens het gemeenschappelijke kader		V		
	c Het proces L&C in de praktijk			V	V
2	a De rol van de ROL volgens de wetenschap en NDD	V			
	b De rol van de ROL volgens het gemeenschappelijke kader		V		
	c De rol van de ROL in de praktijk			V	V
3	Het proces L&C en de ROL in de landelijke opleiding		V	V	

Tabel 1 Onderzoeksmethoden per deelvraag

³ Nederlandse Defensie Doctrine

Literatuuronderzoek

Het literatuuronderzoek heeft zich gericht op theorieën over leidinggeven en coördinatie. Bruikbare literatuur is gezocht door gebruik te maken van Google Scholar, de zoekfunctie binnen de bibliotheek van de Politieacademie en de bibliotheek van de Nederlandse Defensie Academie. Gehanteerde zoektermen zijn: leiding, coördinatie, sturing, samenwerking, besluitvorming, operationele leiding, commandovoering en de Engelse equivalenten hiervan. Het aantal zoektermen is vergroot door gebruik te maken van thesauri.

Onderstaand is weergegeven welke zoektermen zijn gehanteerd.

zoekterm	Engelse vertaling ⁴	Thesaurus ⁵
leiding	direction management leadership steering lead charge	control guidance order government oversight supervision authority command power govern head manage order
coördinatie	co-ordination	Geen unieke andere synoniemen!
sturing	to lead to guide to manage to direct	govern influence oversee steer

⁴ www.vertalen.nu

⁵ www.thesaurus.com

	to steer to head	supervise instruct operate control run
besluitvorming	decision-making	directing managing governing ruling directing
operationele leiding	operational command	-
commandovoering	to command	direction order rule

Tabel 2: zoektermen

In het literatuur onderzoek kwam naar voren dat er van het begrip leiding en coördinatie geen directe Engelse vertaling bestaat. Bij het zoeken in thesauri op de separate termen “leiding” en “coördinatie” blijkt dat Engelstalige synoniemen voor “leiding” en synoniemen voor “coördinatie” voor een groot gedeelte overeenkomen. Gangbare termen zijn onder andere *direction, steering, leading, charge, control, order,* en *command*. Een scan van de literatuur op deze termen levert op dat er in de wetenschap vooral over twee sporen onderzoek gedaan is naar deze begrippen, namelijk binnen de militaire wetenschap en crisismanagement. De militaire wetenschap spitst zich veel toe op het proces “*command and control*” ook wel C2 genoemd. In onderzoek naar crisismanagement wordt veel gepubliceerd over samenwerking en coördinatie. Coördinatie wordt veelal geassocieerd met samenwerking. In het literatuuronderzoek zijn deze concepten als uitgangspunt gehanteerd. De uitkomst van de literatuurstudie is afgezet tegen de Nederlandse Defensie Doctrine. Deze doctrine is het resultaat van een herhalend en zichzelf versterkend proces tussen militair en algemeen wetenschappelijk onderzoek en

praktijk, waarbij dus naast de ervaring met de praktijk ook de (militaire) wetenschap en eerdere doctrines als uitgangspunten gelden.

De gevonden literatuur is beschouwd op bruikbaarheid voor het onderzoek. Hierbij zijn de volgende criteria gebruikt:

- Relevantie: beantwoordt het artikel een gedeelte van de onderzoeksvragen?
- Betrouwbaarheid: is het artikel gepubliceerd in een gerenommeerde wetenschappelijke publicatie of bij een gerenommeerde wetenschappelijke uitgever?
- Actualiteit: hoe actueel is het artikel, wordt er nog gebruik gemaakt van het artikel als bron in recente wetenschappelijke publicaties?
- Citaatscore: hoe vaak is het artikel geciteerd in andere wetenschappelijke artikelen?

Op geselecteerde en gevonden literatuur is doorgezocht volgens de “snowballing” methode. Hierbij is doorgezocht op de referenties die in het geselecteerde artikel worden gebruikt en is het zoekresultaat volgens bovengenoemde criteria steeds opnieuw beoordeeld en geselecteerd waar toepasbaar.

De in de literatuurstudie ontdekte elementen zijn geoperationaliseerd en verwerkt in een uitgebreid analysekader, dat de basis vormt voor de casestudies en interviews.

Documentenstudie

Naast de literatuurstudie is een documentenstudie uitgevoerd, gericht op de kaderstellende documentatie die op basis van Nederlandse wet- en regelgeving het proces leiding en coördinatie beschrijft. Het documentenonderzoek geeft inzicht in de uitwerking van het proces leiding en coördinatie in formele en informele documenten die gehanteerd worden bij het organiseren van de crisisorganisatie.

Ook binnen de casestudy is gebruik gemaakt van documentenstudie. Op basis van evaluatierapporten en operationele documentatie is een beeld gevormd van de invulling van het proces leiding en coördinatie tijdens de betreffende casussen. De binnen de casestudy gehouden interviews vullen dit verkregen beeld aan.

Ten slotte is, om antwoord te kunnen geven op deelvraag 3, een documentenstudie uitgevoerd naar relevante onderliggende documenten die de basis vormen voor de inrichting en uitwerking van de landelijke opleiding voor operationeel leider. Het beeld dat hieruit is ontstaan, is eveneens aangevuld met een interview.

Casestudies

Binnen de casestudies zijn de onderzoeksmethoden documentenstudie en (half gestructureerde) interviews gehanteerd.

Om te onderzoeken op welke wijze het proces leiding en coördinatie en de rol van de operationeel leider in dit proces in de praktijk worden toegepast zijn er casestudies uitgevoerd naar twee bovenregionale incidenten. Dit zijn de incidenten:

- Explosie bij Shell Moerdijk op 3 juni 2014
- Aanvaring benzeenschip op de stuw bij Grave op 29 december 2016

In beide casussen was er sprake van bovenregionale opschaling en coördinatie. Dit maakt het interessante casussen om te beschouwen op welke wijze het proces leiding en coördinatie is verlopen. Het bijzondere en complexe van deze casussen wordt onderstreept door het feit dat in beide gevallen uitgebreide onderzoeksrapporten zijn verschenen van externe instanties. Hierdoor is het aannemelijk dat alle facetten van het proces leiding en coördinatie naar voren komen in de onderzoeksrapporten. Van deze rapporten is gebruik gemaakt in de documentenstudie. Daarnaast is gebruik gemaakt van interne evaluaties en rapportages van de vier onderzochte regio's uit het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS)⁶

In beide casestudies is gekeken in hoeverre de in het analysekader uitgewerkte elementen van het proces leiding en coördinatie terug te vinden zijn. Hiermee wordt een gedeelte van het antwoord geformuleerd op deelvraag 1c en 2c.

⁶ Het landelijke netcentrische systeem waarin informatie wordt gedeeld en acties en besluiten worden opgetekend

Interviews

De interviews zijn uitgevoerd als half gestructureerd interview aan de hand een (open) vragenlijst (Baarda *et al*, 2013). In half gestructureerde interviews wordt het interview gehouden aan de hand van een topic/vragenlijst, maar is er ruimte voor de respondent om uit te wijden over thema's die hij van belang vindt. In de interviews lag de focus op het algemene beeld en de brede ervaring van de respondenten in het proces *leiding en coördinatie*. Als onderdeel van de casestudies is er bij de respondenten doorgevraagd naar hun specifieke ervaring in het proces *leiding en coördinatie*. De vragenlijst is opgenomen onder bijlage 1. Er zijn zeven interviews gehouden met operationeel leiders en informatiemanagers van de deelnemende regio's. Met de betrokken informatiemanagers is gesproken omdat zij, vanuit hun nauwe samenwerking met operationeel leiders, inzicht kunnen geven over de wijze waarop het proces leiding en coördinatie vorm krijgt en over de wijze waarop de operationeel leiders invulling geven aan hun rol. Naast bovengenoemde interviews, is aan de hand van een specifieke vragenlijst (zie bijlage 2) gesproken met een functionaris die nauw betrokken is bij de landelijke opleiding voor operationeel leiders op de Crisismanagement Academie van het Instituut Fysieke Veiligheid. Dit interview richtte zich met name op de vraag in hoeverre de opleiding aansluit bij het gevonden analysekader van het proces *leiding en coördinatie*. De interviews zijn met toestemming van de respondenten opgenomen. Van elk interview is een samenvattend verslag gemaakt. Het verslag is aan de respondent voorgelegd met de vraag of het een juiste weergave is van het gesprek. De feedback van de respondent is verwerkt in de interpretatie van het interview.

2.4. Validiteit en betrouwbaarheid

Binnen het onderzoek wordt gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden, namelijk literatuuronderzoek (incl. documentenstudie), casestudy en interviews. Door het toepassen van verschillende onderzoeksmethoden en het gebruiken van meerdere informatiebronnen wordt de validiteit van het onderzoek vergroot. Doordat resultaten zijn opgehaald vanuit verschillende onderzoeksmethoden en deze langs een wetenschappelijk onderbouwd analysekader zijn gehouden, kan sterker beargumenteerd worden dat een waarneming daadwerkelijk betrouwbaar is. Ook heeft dit als gevolg dat bij onvoldoende informatie of onderbouwing uit één onderzoeksmethode, dit verdiept kan worden vanuit een andere. Zo vormen de

resultaten uit de interviews een generieke verdieping op de inzichten die verkregen zijn uit de casestudies.

De theoretische basis is gelegd door het combineren van de inzichten van veel geciteerde wetenschappers. Deze inzichten klinken door in verschillende hedendaagse publicaties die in de context van rampbestrijding- en crisisbeheersing worden gehanteerd. De wetenschappelijke kennis is gecombineerd met een beproefd concept voor leiding en coördinatie vanuit de Nederlandse Defensie Doctrine.

Om de objectiviteit van de onderzoeker te waarborgen, hebben gedurende het onderzoek een aantal peers meegelezen en feedback gegeven op methodiek en inhoudelijke uitkomsten van het onderzoek. Als peers hebben opgetreden een alumnus van de opleiding 'Besturen van Veiligheid' van de Vrije Universiteit en een alumnus van de MCPM 5.

3. THEORETISCH KADER

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe leiding en coördinatie binnen het crisismanagement zou moeten zijn ingericht volgens de wetenschappelijke literatuur en de Nederlandse Defensie Doctrine.

Dit hoofdstuk beantwoordt de volgende deelvragen van dit onderzoek:

1. Wat is het proces leiding en coördinatie?
 - a. Volgens de wetenschappelijke literatuur en de Nederlandse Defensie Doctrine
2. Wat is de rol van de operationeel leider in het proces leiding en coördinatie?
 - a. Volgens de wetenschappelijke literatuur en de Nederlandse Defensie Doctrine

Aan de hand van relevante literatuur wordt beschreven welke kennis en inzichten er zijn over het proces leiding en coördinatie. Voor het kernbegrip 'leiding en coördinatie' is – zoals in paragraaf 2.3 al beschreven – geen directe Engelse vertaling. Engelstalige synoniemen voor leiding en Engelstalige synoniemen voor coördinatie komen voor een groot gedeelte overeen. Gebruikelijke termen zijn onder andere *direction*, *steering*, *leading*, *charge*, *control*, *order*, en *command*. Omdat wetenschappelijke literatuur ook grotendeels in het Engels is geschreven, is er daarom voor gekozen om te focussen op de begrippen '*command and control*' in paragraaf 3.1 en *coördinatie* in paragraaf 3.2. Naast wetenschappelijke literatuur zijn ook documenten gebruikt vanuit de Nederlandse wereld van crisisbeheersing. Deze documenten beschrijven het gehanteerde gemeenschappelijke kader over leiding en coördinatie binnen deze populatie. Het gemeenschappelijke kader is nader uitgewerkt in hoofdstuk 4. Paragraaf 3.3 bevat overeenkomstige elementen die uit de wetenschappelijke literatuur naar voren komen. In paragraaf 3.4 is uiteengezet wat in de Nederlandse Defensie Doctrine beschreven is over leiding en coördinatie bij de planning en uitvoering van militaire operaties. Het resultaat van deze literatuurstudie vormt een overzicht van elementen waaruit leiding en coördinatie bestaat en is beschreven in paragraaf 3.5. Dit vormt de basis voor het analysekader waarlangs de *casestudy* en de *interviews* zijn gehouden. Dit analysekader is verder geoperationaliseerd in dezelfde paragraaf.

3.1. Command and Control

Het concept *command and control* in de context van crisismanagement richt zich met name op leidinggeven en samenwerken in een complexe omgeving. Deze invalshoek is duidelijk terug te vinden in de wetenschappelijke literatuur. Als uitgangspunt voor *command and control* is door verschillende onderzoekers vaak de militaire wetenschap gebruikt. Vanuit de traditionele opvatting over *command and control* langs hiërarchische lijnen wordt onderzocht hoe het leidinggeven in een complexe omgeving moet zijn ingericht (Dynes, 1983; Quarantelli, 1988; Scholtens, 2007). Een tweede belangrijk kenmerk van *command and control* dat naar voren komt in de literatuur, is het samenwerken in een complexe omgeving en het synchroniseren van activiteiten van de verschillende betrokken partijen in een crisissituatie (Alberts & Hayes, 2006). Deze twee voornaamste kenmerken vormen de indeling van deze paragraaf.

Command and Control: Leidinggeven in een complexe omgeving

Over *command and control* wordt dus vaak gedacht dat dit gebaseerd is op sterke centrale regie en sturing van bovenaf. De vraag is of dit toe te passen is in – veelal complexe – crisissituaties of dat een meer op netwerken gerichte aansturing in crisissituaties een beter resultaat oplevert. Quarantelli (1988) heeft dit onderzocht. Hij stelt dat crisisplanners en managers te vaak aannemen dat centrale sturing van bovenaf noodzakelijk is bij het beheersen van een crisis. Deze aanname komt volgens hem voort uit de heersende gedachte dat het militaire *command and control*-model ook geschikt zou zijn in de ‘civiele’ rampbestrijding en crisisbeheersing. Een directieve manier van leidinggeven is echter meer geschikt voor een meer stabiele en overzichtelijke situatie; bij een complexe situatie raakt een leider in een sterke *command and control* structuur het overzicht snel kwijt door het grote aantal actoren (Gephart, Miller, Svedberg Helgesson, 2018). Een vergelijkbaar inzicht levert Scholtens (2007). In haar lectorale rede bestrijdt zij de noodzaak van sterke centrale regie en benadrukt ze juist coördinerende rol van de regionaal operationeel leider. Ze betoogt dat onterecht wordt verondersteld dat een effectieve samenwerking tussen hulpdiensten en crisispartners centrale sturing en coördinatie vereist. Hierbij stelt zij dat, vanwege deze veronderstelling, leiding en coördinatie is vergroeid met multidisciplinaire samenwerking, terwijl de nadruk volgens haar juist meer op

samenwerking tussen de verschillende partners zou moeten liggen. Dit sluit voor een belangrijk deel aan bij de inzichten van Dynes (1990) die onderzoek heeft gedaan naar *command and control* in rampsituaties. Dynes concludeert dat de nadruk moet liggen op coördinatie en dat de voornaamste kenmerken van coördinatie zijn: het stellen van vragen in plaats van vertellen, het verzoeken in plaats van opdragen en het delegeren in plaats van centraal aansturen. De coördinator wordt door hem weggezet als verbinder.

Eerder constateerde Dynes (1983) dat rampenplanners en crisismanagers in het verleden te vaak aannamen dat centrale sturing (*top-down*) vereist is in het geval van crisismanagement. Echter, uit zijn onderzoek blijkt volgens hem dat dit klassieke militaristische *command en control*-model niet werkt in de context van civiel crisismanagement. Dit laat zich verklaren doordat de klassieke *command and control* zich baseert op een hiërarchische structuur met een duidelijke bevelslijn waarbij direct en rechtstreeks invloed uitgevoerd kan worden op actoren (in militaire taal de subeenheden). De werkelijkheid van de gemiddelde crisis is anders. Relevant is om op te merken dat de inzichten van Dynes stammen uit 1983. Zijn opvattingen zijn te begrijpen in de tijdgeest, maar waren wellicht ook toen al ingegeven door het klassieke vooroordeel dat militaire operaties altijd vanuit een strakke hiërarchie gestuurd worden.

Command & Control: Samenwerken in een complexe omgeving

Alberts & Hayes (2006) hebben een uitvoerige studie gedaan naar het fenomeen *command and control*. Zij tonen in hun onderzoek het tegendeel aan van de opvattingen van Dynes (1983) en Quantarelli (1987). Alberts & Hayes (2006) beargumenteren juist dat het hedendaagse militaire *command en control*-model geschreven is op de hedendaagse dynamiek en op de impact van de totale omgeving op een crisissituatie. In hun onderzoek, dat uitgevoerd is binnen het *Command and Control Research Programme* en voor het Amerikaanse Ministerie van Defensie, presenteren ze een aantal modellen die verklaren hoe *command and control* werkt als proces en hoe binnen dit proces de omgeving en betrokken partijen een prominente rol spelen. Ze onderscheiden de volgende *functions* (elementen) binnen het proces:

1. doel vaststellen

2. vaststellen rollen, verantwoordelijkheden en relaties
3. vaststellen regels en beperkingen
4. monitoren en beoordelen van de situatie en voortgang

Deze *functions* komen ook terug in de onderzoeken van andere wetenschappers. Het is opvallend dat de door Alberts & Hayes (2006) beschreven *functions* zowel bij wetenschappers die het crisismanagement uitgangspunt gebruiken, als bij wetenschappers die juist de militaire wetenschap bestuderen, terugkomen als belangrijke grondslagen voor het proces *command and control* in crisissituaties. Om deze reden zijn hieronder de *functions* van Alberts & Hayes verder uitgewerkt:

Function 1: Vaststellen van het doel

De onderzoekers Alberts en Hayes (2006) stellen dat een succesvol *command and control* proces niet noodzakelijkerwijs om eenheid van commandovoering vraagt. Dit is in contrast met een voorwaardelijkheid die de Nederlandse Defensie Doctrine (Ministerie van Defensie 2013) stelt, maar het sluit wel aan bij de inzichten van Quarantelli (1988) en Scholtens (2007). In paragraaf 3.4 wordt beargumenteerd dat deze eenheid van commandovoering minder voorwaardelijk is dan in eerste instantie lijkt. In de benadering van Alberts & Hayes (2006) ligt vooral nadruk op gezamenlijkheid en samenwerking. Het doel van *command and control* is volgens hen het uitlijnen van de inspanningen van een verzameling van organisaties en individuen naar een gezamenlijk doel. Het vaststellen van het doel is daarmee ook niet een exclusieve handeling voor een (hoogste) commandant maar een gezamenlijke inspanning van de betrokken partners.

Function 2: Rollen, verantwoordelijkheden en relaties

Volgens Alberts & Hayes (2006) vereist een effectieve samenwerking in een crisissituatie dat de betrokken organisaties en individuen zich bewust zijn van de eigen rol maar ook van die van de andere betrokkenen. Voor een deel kan men hier terugvallen op het bekende. Er is bijvoorbeeld een standaard verdeling van hoofdprocessen binnen de rampbestrijding tussen politie, brandweer, geneeskundige hulpverlening en bevolkingszorg. Maar een groot deel van de omgeving is veranderlijk, crisisafhankelijk en wordt door tijd en plaats bepaald. Als onderdeel van het proces dient dan continu in beeld te worden gebracht in welke omgeving men

acteert, wie de andere spelers zijn en waar de koppelvlakken zich bevinden (Alberts & Hayes, 2006).

Function 3: Vaststellen regels en beperkingen

De benadering van Alberts en Hayes (2006), die de militaire wetenschap als basis gebruiken, sluit aan bij Scholtens & Helsloot (2008) die sturing beschouwen in het concept van de commandostructuur. Zij definiëren het als het nemen van besluiten over de te nemen maatregelen en deze doen laten uitvoeren. Een van de belangrijkste voorwaarden om te kunnen sturen, is het beschikken over de juiste informatie en kennis over de eigen bevoegdheden (Scholtens en Helsloot (2008), p. 143). Er moet dus sprake zijn van duidelijkheid voor een goed *command and control proces*. Regels en beperkingen bepalen immers voor een gedeelte de wijze waarop het gezamenlijk doel wordt bereikt. Voor een deel vallen organisaties terug op eigen regels en kent men de beperkingen. Hierin verschillen organisatie van elkaar. De organisatiecultuur is hierbij van invloed, maar ook individuele normen en waarden, alsmede wet en regelgeving. Het op de juiste manier inzicht hebben in elkaars rollen, verantwoordelijkheden en de relaties is randvoorwaardelijk voor het vaststellen en begrijpen van de regels en de beperkingen.

Function 4: Monitoren en bijsturen

Een belangrijk aspect van *command and control* is het monitoren van de situatie en de voortgang van het proces. Dit is gericht op het kunnen bijsturen van de operatie naar gelang er wijzigingen optreden in de situatie en meer informatie beschikbaar komt dat het beeld van de situatie verandert. Naast het monitoren behelst dit ook het bijsturen. Bijsturing kan plaatsvinden op het niveau van de eerste drie genoemde elementen (functions) van Alberts & Hayes (2006) van *command and control*.

3.2. Coördinatie

Bij de behandeling van het begrip *command and control* komt al een aantal aspecten naar voren die aan 'coördinatie' doen denken, zoals het 'vaststellen rollen, verantwoordelijkheden en relaties' en 'het vaststellen van regels en beperkingen'. Uit deze paragraaf komt naar voren dat er nog meer overeenkomsten zijn tussen deze twee begrippen.

Over het begrip 'coördinatie' is in de literatuur over crisismanagement geen algemeen geaccepteerde en gemeenschappelijke definitie bereikt. Dit onderschrijft Helsloot (2008). Dit terwijl verschillende onderzoekers juist beschrijven dat coördinatie binnen crisismanagement zich met name richt op het coördineren van beschikbare *resources* (Quarantelli, 1988; Boin, 't Hart, Stern & Sundelius, 2005.). Als betrokken ketenpartners en overige belanghebbenden worden gezien als beschikbare *resources*, zou dit een definitie kunnen zijn. Het lijkt echter een te smalle definiëring van een schijnbaar omvangrijk begrip als coördinatie. Quarantelli heeft in 1988 coördinatie binnen crisismanagement als apart onderwerp onderzocht. Hij constateert dat er verschillende beelden zijn over coördinatie. De ene organisatie beschouwt het als informatie-uitwisseling, de andere organisatie als het centrale gedeelte van besluitvorming. Daarnaast is zijn constatering dat coördinatie vaak te stringent hiërarchisch bekeken en gehanteerd wordt. Coördinatie blijkt ook ingewikkeld te zijn als samenwerkende organisaties geconfronteerd worden met onbekende taken en uitdagingen. Ook al verloopt tot dan toe de samenwerking en coördinatie optimaal. Van Duin (2011) sluit hierop aan door te stellen dat er bij grote complexe rampen dusdanig veel betrokken organisaties en actoren zijn, dat coördinatie tegelijkertijd de oplossing en het probleem vormt bij het effectief bestrijden van de ramp. Net als bij C2 kan de wetenschappelijke literatuur over coördinatie worden onderverdeeld in subparagrafen over leidinggeven in een complexe omgeving en het samenwerken in een complexe omgeving.

Coördinatie: Leidinggeven in een complexe omgeving

Uit onderzoek blijkt dus dat coördinatie een behoorlijke uitdaging vormt, zeker in grootschalige en complexe situaties. Christian Uhr (2009) heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar coördinatie en samenwerking binnen crisismanagement in complexe situaties. Uhr (2009) constateert dat coördinatie gaat over afstemming. Hierbij spelen sociale connecties en het elkaar kennen een grote rol (Uhr, 2009). Hij introduceert '*boundary spanners*', dit zijn verbindingsbruggen tussen organisaties die een belangrijke rol spelen in de respons, terwijl deze organisaties niet vooraf een rol hebben in de planvorming. Hij constateert dat er naast de traditionele spelers en partners binnen crisismanagement, een grote hoeveelheid onbekende(re)

spelers/organisaties is die een al dan niet spontane rol spelen bij het bezweren van crisis. Coördinatie tussen deze organisaties is van cruciaal belang om doelen te halen. Uhr (2009) stelt dat binnen crisismanagement centrale sturing een illusie is. Betrokkenen in de crisis zijn gebaat bij een brede blik, flexibiliteit, adaptief vermogen en het besef dat sommige dingen lopen zoals ze lopen. Hierop is de sturing niet mogelijk of heel moeilijk. Het is de kunst om te verbinden en te faciliteren zodat het gezamenlijke doel (of doelen) effectief bereikt wordt. Uhr (2009) onderkent dat het bij crisismanagement van belang is om het netwerk te managen. Hiervoor is het noodzakelijk om het netwerk in beeld te hebben. Voor een belangrijk deel zit deze inspanning aan de voorkant, in de koude fase. Het blijft van belang om te beseffen dat er altijd partijen en spelers zijn die niet van tevoren in beeld zijn en die al dan niet tijdens een crisis in beeld komen. Coördinatie komt veelal tot stand, blijkt uit zijn onderzoek, tussen individuen en niet altijd tussen vooraf beschreven en ingerichte coördinatiemechanismes. In de netwerkbenadering onderscheidt Uhr vier typen relaties: *contacts*, *important contacts*, *friendship* en *formal relations*. Hiermee geeft hij aan dat het in een complexe omgeving onmogelijk is om alleen in een hiërarchische en vooraf bedachte structuur te coördineren. De aard van de relaties tussen personen en organisaties is immers niet voorspelbaar.

Coördinatie: Samenwerken in een complexe omgeving

Vanuit de gedachte van coördinatie, is samenwerking in een crisissituatie erop gericht om de situatie te ordenen. Malone & Crowston (1990) beschrijven vanuit die context drie elementen van coördinatie: doelen, activiteiten en onderlinge verbanden. Uit deze drie elementen destilleren zij drie coördinatie processen:

- Doelen vaststellen
- doelen omzetten in activiteiten
- Onderlinge verbanden managen.

Volgens Malone & Crowston (1990) moet coördinatie worden gezien als het managen van de samenhang tussen activiteiten om een doel te behalen. In deze benadering zijn naast het *overall* doel de onderliggende operationele doelen van belang. Hierbij is het besef dat verschillende organisaties/spelers verschillende doelen kunnen nastreven onder de paraplu van een gemeenschappelijk doel van belang.

Zoals beschreven in de voorgaande paragraaf over *command and control*, wijden Alberts & Hayes (2006) een gedeelte van hun onderzoek naar *command and control* aan de netwerkstructuren en de coördinatie daarbinnen. Zij zien coördinatie dus als onderdeel van het begrip *command and control*. In hun benadering is coördinatie te beschouwen als de activiteiten die gericht zijn op het inzichtelijk maken en managen van een relevant netwerk. Uhr (2009) concludeert omgekeerd dat coördinatie elementen bevat van traditioneel *command and control* maar daarnaast ook zelforganisatie laat zien. De betrokken partijen bewegen zich dan mee in de richting van een bovenliggend doel, ook als binnen of buiten het samenwerkingsverband dingen plaatsvinden. Interessant om te zien is dat de verschillende auteurs vanuit hun eigen conceptdefinitie dezelfde elementen – weliswaar met andere benamingen – onderkennen als essentieel om de processen goed te laten lopen.

3.3. Overeenkomsten *Command and Control* en Coördinatie

In de hierboven beschreven wetenschappelijk literatuur worden de processen *command and control* en coördinatie vanuit verschillende kanten belicht. Al aan het begin van de vorige paragraaf werd duidelijk dat beide begrippen veel overeenkomsten hebben. In deze paragraaf worden deze overeenkomsten nader toegelicht.

Om te beginnen wordt in beide benaderingen gesproken over het vaststellen van een doel. Nu lijkt dit in een crisissituatie duidelijk te definiëren: de oorzaak van de crisis wegnemen of beheersen en de gevolgen controleren. Toch is het van belang dit duidelijk uit te spreken en ook op welke wijze dit gaat plaatsvinden. Dit om *commitment* van de betrokken partijen te krijgen. Volgens de wetenschappelijke literatuur is het dus noodzakelijk een gemeenschappelijk doel te hebben.

Een tweede onderwerp dat prominent naar voren komt, is het managen van het netwerk: vaststellen van de rollen en procedures, het afstemmen tussen de verschillende partijen en het onderkennen van de onderlinge relaties. Het vaststellen van de onderlinge relaties wordt in zowel de literatuur over *command and control* en coördinatie genoemd. Uhr (2009) spreekt meer expliciet over de informele relaties tussen de betrokken partijen, maar geeft ook aan dat alleen deze relaties in een

crisissituatie niet genoeg zijn om effectief samen te kunnen werken. Ook kan in een koude fase onmogelijk met alle betrokken partijen een informele relatie worden onderhouden. Om deze reden is het dus essentieel dat gedurende de crisissituatie het netwerkmanagement centraal staat.

Een crisissituatie kenmerkt zich door een complexe omgeving waarin de situatie zich voortdurend blijft ontwikkelen. Juist om grip te houden op de voortgang, het netwerk, maar ook om te reflecteren naar het te behalen gemeenschappelijk doel, blijft voortdurende afstemming, oftewel monitoring en bijstelling, van belang om in een crisissituatie effectief te zijn.

Als laatste speelt de 'leider', zowel in de literatuur over *command and control* als in de literatuur over coördinatie, een meer verbindende rol – als verbindend leider – in plaats van een sterk sturende leidinggevende rol.

De gevonden elementen zijn in de onderstaande tabel samengebracht. Hierbij zijn de gelijksoortige elementen gegroepeerd.

Command and Control	Coördinatie
<ul style="list-style-type: none"> Vaststellen doel Het uitlijnen van de inspanningen van een verzameling van organisaties en individuen naar een gezamenlijk doel 	<ul style="list-style-type: none"> Vaststellen doelen Managen van activiteiten om doelen te halen
<ul style="list-style-type: none"> Vaststellen rollen, verantwoordelijkheden en relaties Vaststellen regels en beperkingen 	<ul style="list-style-type: none"> Afstemmen Doelen omzetten in activiteiten Managen van het netwerk Aanwezigheid van sociale connecties
Monitoren en beoordelen van de situatie en voortgang	Afstemmen
Een verbinder als coördinator	Managen van onderlinge verbanden

Tabel 3 Overeenkomsten command and control en coördinatie

3.4. Nederlandse Defensie Doctrine

In de bespreking van de wetenschappelijke literatuur kwam naar voren dat een brede opvatting is dat het militaire *command and control*-model niet direct toepasbaar is in een civiele context (Dynes, 1983). Het zou te sterk hiërarchisch en *top down* georganiseerd zijn, al wordt dit in meer recentere literatuur tegengesproken (Alberts

en Hayes, 2006). Ondanks het vooroordeel dat het militaire model niet geschikt is in het crisismanagement, zijn veel principes die in civiele context worden gehanteerd, hierop gebaseerd. Dit is geen vreemde gedachte, de inzet van Defensie heeft immers vaak te maken met crisissituaties. Het is om die reden interessant te beschouwen hoe het proces binnen de krijgsmacht wordt ingevuld.

De basis voor het militaire denken is verwoord in een doctrine. Doctrine is 'de formele uitdrukking van het militaire denken, geldig voor een bepaalde tijd'. Een doctrine is een iteratief proces tussen wetenschap en praktijk (Ministerie van defensie, 2013). Het biedt een gemeenschappelijk kader voor de gehele defensieorganisatie. Zoals gezegd worden wereldwijd grotendeels dezelfde uitgangspunten gehanteerd. Een belangrijk voordeel hiervan is dat binnen de gehele organisatie – maar ook tijdens internationaal optreden – een gezamenlijk beeld bestaat over de inrichting van het proces. Het omgaan met complexe situaties is in feite waar de inzet van Defensie om draait, het is de *core business*. Defensie heeft het onvoorspelbare van de crisis in een *command and control*-systeem beschreven en beproefd. In Nederland is dit de Nederlandse Defensie Doctrine.

In deze paragraaf staat eerst beschreven wat de Nederlandse Defensie Doctrine zegt over leidinggeven in een complexe omgeving. Vervolgens wordt stilgestaan bij het inrichten van de samenwerking in een complexe omgeving, onder andere wat het militaire besluitvormingsproces inhoudt en hoe dit wordt toegepast in het beheersen van – militaire – crisissen. Als laatste wordt gekeken in hoeverre het proces, zoals beschreven in de Nederlandse Defensie Doctrine, aansluit bij de inzichten uit paragraaf 3.3.

[Nederlandse Defensie Doctrine: leidinggeven in een complexe omgeving](#)

In het bovenstaande proces van *command and control* staat de rol van de leidinggevende centraal. In de militaire commandovoering is de commandant degene met de eindverantwoordelijkheid en het algehele overzicht. Om deze reden zijn de elementen dusdanig beschreven dat de commandant de regievoerder is. Een commandant is in de doctrine meer dan een leidinggevende en procesmanager. Andere benoemde rollen zijn: aanvoerder, coach, ondercommandant, partner en diplomaat. Traditioneel gezien wordt de rol van de commandant dus vertaald als die

van de centrale leider, terwijl de beschreven rollen meer die van coördinator en verbinder zijn. Wat verder duidelijk naar voren komt zijn duidelijke afspraken over coördinatie, kennis van elkaars wijze van optreden en een gemeenschappelijk beeld van de situatie.

Nederlandse Defensie Doctrine: samenwerken in een complexe omgeving

Binnen de Nederlandse defensieorganisatie wordt het proces *command and control* uitgebreid beschreven in de doctrinepublicatie *Commandovoering* (2012). Het proces commandovoering is eenduidig beschreven, zowel qua definities als qua inhoud. Dit maakt het een krachtig instrument in de samenwerking tussen diverse – defensie – organisaties. Men spreekt immers dezelfde taal. In militaire commandovoering staat besluitvorming in oorlogssituaties centraal. Deze situaties hebben als kenmerk dat ze zich snel ontwikkelen en dat er sprake is van een hoge mate van onvoorspelbaarheid en complexiteit van situaties. Commandovoering is een functie van militair optreden gericht op het besturen van de organisatie om de doelstellingen te behalen. Commandovoering beoogt het integreren van de andere functies.⁷

Commandovoering valt uiteen in drie componenten: besluitvorming, leiderschap en bevelvoering. Besluitvorming is het proces dat wordt uitgevoerd om te beslissen over de wijze van optreden binnen een bepaalde situatie. Het proces bevelvoering richt zich op het organiseren, dirigeren en coördineren van activiteiten van toebedeelde eenheden. Leiderschap is het vermogen om leiding te geven, waarbij het gedrag van anderen bewust beïnvloed wordt.

In de doctrinepublicatie wordt commandovoering ontleed in een aantal elementen. De onderstaande elementen uit deze publicatie zijn van belang, omdat deze handelen over de *command and control* en coördinatie in complexe situaties:

1. Eenheid van commandovoering: het principe dat in één lijn opdrachten worden gegeven aan ondergeschikte troepen. De theoretisch meeste effectieve uitwerking hiervan is “eenhoofdige leiding”. Echter, ook in de militaire context is dit in de realiteit niet haalbaar. In elk toneel zijn er dusdanig veel spelers actief, die niet

⁷ De overige functies van het militair optreden zijn slagkracht, informatie en inlichtingen, manoeuvre, voortzettingsvermogen en bescherming. <https://wetenschap.infonu.nl/diversen/179787-gevechtsoperaties-militair-optreden-tegen-de-vijand.html>

- onder rechtstreekse aansturing vallen, die bijdragen aan effecten in de omgeving waardoor vooral coördinatie van groot belang is om de inspanningen van alle spelers zo goed mogelijk te synchroniseren.
2. Eenheid van inspanning: het principe dat alle inspanningen die verricht worden in samenhang worden verricht én gericht zijn op het gezamenlijke doel.
 3. Heldere commandovoeringstructuur: Er zijn heldere bevelslijnen en er is duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden van diverse betrokken actoren.
 4. Integratie van commandovoering: Hierbij wordt bedoeld op het synchroniseren van de inspanningen/activiteiten van alle betrokken actoren. Het dient helder te zijn welke capaciteiten bijdragen aan het bereiken van de doelstelling en op welke wijze deze capaciteiten gericht kunnen worden ingezet. Ook hier ligt weer een belangrijke rol voor coördinatie.
 5. Span of control: Een commandant is maar in staat om een beperkt aantal eenheden/niveaus direct aan te sturen. In relatie tot de doelstelling moet worden vastgesteld hoe groot deze controle kan zijn. Ook hier is er weer een belangrijke rol voor coördinatie weg gelegd. Een beperkte span of control heeft in zich dat de activiteiten van overige betrokken actoren op een andere wijze moeten worden gesynchroniseerd.
 6. Interoperabiliteit: Interoperabiliteit gaat over het vermogen om samen te kunnen werken. Dit uit zich met name in een gezamenlijk begrip van doctrine, afgestemde processen en procedures. Een gebrek aan interoperabiliteit heeft negatief effect op de samenhang en kan daardoor negatief uitwerken op de te behalen doelstelling.
 7. Flexibiliteit en aanpassingsvermogen: De commandovoering moet dusdanig flexibel kunnen zijn om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden.

Overeenkomsten tussen de wetenschappelijke literatuur en de Nederlandse Defensie Doctrine

In de Nederlandse Defensie doctrine komen alle elementen terug die gevonden zijn in de wetenschappelijke literatuur: het gemeenschappelijk doel, het netwerkmanagement, monitoren en bijsturen en het verbindend leiderschap.

Binnen het militair optreden wordt veel waarde gehecht aan het onderkennen en benoemen van het gemeenschappelijk doel om in een samenwerkingsverband effectief te zijn; in de doctrine eenheid van inspanning genoemd. Duidelijk is dat het hebben van een gemeenschappelijk doel bij alle benaderingen de basis vormt voor het slagen van crisismanagement.

Een ander aspect dat naar voren blijft komen is het netwerkmanagement. In de militaire doctrine komt dit met name naar voren door 'interoperabiliteit', 'span of control' en 'heldere commandovoeringsstructuur'. Dit houdt in dat de verschillende partijen elkaars manier van werken kennen, hun eigen processen daarop aan kunnen sluiten, het aantal betrokken partijen overzichtelijk is en duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. Ondanks de wens dat het aantal betrokken partijen overzichtelijk is, is dit in de realiteit niet haalbaar. Wel is dan van belang het netwerk te kennen. Dit behelst eigenlijk alle aspecten die in de literatuur over *command and control* en coördinatie onder dit punt worden benoemd. Dit inzicht en overzicht geeft ruimte om in te spelen op de actualiteit van situatie.

Meer dan in de wetenschappelijke literatuur is er in de militaire doctrine aandacht voor bijsturen en monitoren. Dit staat strakker omschreven dan in een crisis uitvoerbaar is, maar de basisgedachte is dat er gedurende de operatie een duidelijk gedeeld tijdsbeeld moet zijn, waarbij sprake is van het synchroniseren van de inspanningen/activiteiten van alle betrokkenen. Goede 'bijsturing en monitoring' is dus alleen mogelijk als het netwerkmanagement op orde is en het helder is wie wat bijdraagt aan de centrale doelstelling. De wijze van aansturing moet dusdanig flexibel zijn, dat het mogelijk is om deze aan te passen op veranderende omstandigheden. Dit komt naar voren in de begrippen 'continuïteit van commandovoering', 'integratie van commandovoering' en 'flexibiliteit en aanpassingsvermogen'.

Door het belang dat in de defensieorganisatie aan leidinggeven wordt gehecht, staan de rollen van de commandant/ leidinggevende meer beschreven dan in de wetenschappelijke theorie over *command and control* en coördinatie. In de doctrine staat het beeld van de commandant als centraal leidinggevende duidelijk omschreven. Er is sprake van éénhoofdige leiding. Dit is in het crisismanagement niet toepasbaar. Wel zijn een groot aantal rollen van de leidinggevende bij Defensie relevant. De

leidinggevende is namelijk ook een verbinder tussen de verschillende betrokken partijen.

Als de elementen - essentieel voor crisisplanning zoals beschreven in de Nederlandse Defensie Doctrine - worden toegevoegd aan tabel 4, ontstaat het volgende beeld:

Command and Control	Coördinatie	Uitwerking in doctrine
<ul style="list-style-type: none"> • Vaststellen doel • Het uitlijnen van de inspanningen van een verzameling van organisaties en individuen naar een gezamenlijk doel 	<ul style="list-style-type: none"> • Vaststellen doelen • Managen van activiteiten om doelen te halen 	Eenheid van inspanning
<ul style="list-style-type: none"> • Vaststellen rollen, verantwoordelijkheden en relaties • Vaststellen regels en beperkingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Afstemmen • Doelen omzetten in activiteiten • Managen van onderlinge verbanden • Aanwezigheid van sociale connecties 	<ul style="list-style-type: none"> • Interoperabiliteit • Span of control • Heldere commandovoeringstructuur
Monitoren en beoordelen van de situatie en voortgang	Afstemmen	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibiliteit en aanpassingsvermogen • Integratie van commandovoering
Een verbinder als coördinator	Managen van onderlinge verbanden	<ul style="list-style-type: none"> • aanvoerder, coach, ondercommandant, partner, diplomaat • Eenheid van commandovoering

Tabel 4 Overeenkomsten wetenschappelijke literatuur en Nederlandse Defensie Doctrine

3.5. Leiding en coördinatie geoperationaliseerd

Zoals al uit de bespreking van de wetenschappelijk literatuur over C2 en coördinatie en de Nederlandse Defensie Doctrine is gebleken, zijn samenvattend de gevonden elementen voor het proces leiding en coördinatie:

- 1) gemeenschappelijk doel
- 2) netwerkmanagement

3) monitoren en bijsturen

4) verbindend leiderschap

Deze vier gevonden gemeenschappelijke elementen van het proces leiding en coördinatie worden in deze paragraaf verder uitgewerkt. Hiermee wordt de basis gelegd voor het analysekader voor het proces 'leiding en coördinatie, dat ten grondslag ligt aan de *casestudy* en de interviews. In de volgende subparagrafen is dit analysekader met behulp van aanvullende literatuur verder geoperationaliseerd. Dit wordt uitgewerkt in de volgorde zoals weergegeven in de kolom 'Elementen proces leiding & coördinatie' van tabel 5.

Elementen proces leiding & coördinatie	Command and Control	Coördinatie	Uitwerking in doctrine
Gemeenschappelijk doel	Vaststellen doel	Vaststellen doelen	Eenheid van inspanning
Netwerkmanagement	<ul style="list-style-type: none"> Vaststellen rollen, verantwoordelijkheden en relaties Vaststellen regels en beperkingen 	<ul style="list-style-type: none"> Afstemmen Doelen omzetten in activiteiten Managen van onderlinge verbanden Aanwezigheid van sociale connecties 	<ul style="list-style-type: none"> Interoperabiliteit Span of control Heldere commandovoeringsstructuur
Monitoren & bijsturen	Monitoren en beoordelen van de situatie en voortgang	Afstemmen	<ul style="list-style-type: none"> Flexibiliteit en aanpassingsvermogen Integratie van commandovoering Continuïteit van commandovoering
Verbindend leiderschap	Een verbinder als coördinator	Managen van onderlinge verbanden	<ul style="list-style-type: none"> aanvoerder, coach, ondercommandant, partner, diplomaat Eenheid van commandovoering

Tabel 5 Operationalisatie leiding en coördinatie

Gemeenschappelijk doel

Het eerste gedefinieerde element van het proces leiding en coördinatie, is het scherp hebben van een gemeenschappelijk doel. Dit komt in alle gevonden literatuur naar voren als een essentieel verbindend onderdeel in crisissituaties. Bremekamp (2014) stelt dat het hebben van een gezamenlijke ambitie de belangrijkste faalfactor is in samenwerking. Met andere woorden, een samenwerking heeft een hoger gemeenschappelijk doel nodig en zonder heeft een samenwerkingsverband nauwelijks waarde. Het hebben van een gezamenlijk doel betreft het principe dat alle inspanningen en verrichtingen – ook wel subdoelen – zijn gericht op het behalen van een bovenliggend doel (Kaats & Opheij, 2011; Nederlandse Defensie Doctrine, 2012; Alberts & Hayes, 2006; Malone & Crowston, 1990). Alberts & Hayes (2006) benadrukken dat het vaststellen van het doel niet een exclusieve handeling voor een (hoogste) commandant is, maar een gezamenlijke inspanning van alle betrokken partners. Het bovenliggende doel is dus bekend bij alle partners.

In hun artikel 'Coördinerende crisisteams in hun kracht' stellen Van der Haar, Segers, Vernimmen, Schoeren & Dirx (2011) dat het doel en het gezamenlijk belang voor de betrokken partijen plenair moeten worden benoemd. Ook moeten de eigen belangen en doelen per partner op tafel worden gelegd. Hierdoor worden de doelen duidelijk en gezamenlijk vastgesteld en is duidelijk wat de onderlinge verwachtingen zijn. Bremekamp (2014) stelt dat ieder samenwerkingsverband is opgericht om een gezamenlijk doel te bereiken. Gebaseerd op het werk van Kruisinga (1956) en Keidel (2010) spreekt hij over drie samenwerkingsmotieven; coöpereren, co-acteren en co-existeren. Het soort samenwerken dat centraal staat in deze thesis is samenwerking op basis van coöpereren. Er dus moet sprake zijn samenwerken met als doel het gezamenlijk creëren van meer toegevoegde waarde. Bremekamp stelt daarnaast dat het van belang is dat alle partijen zich verbonden hebben aan deze gezamenlijke ambitie en dat er recht wordt gedaan aan de onderlinge verschillen (Bremekamp, R. 2014). Tegelijkertijd moet bij alle betrokken partners het besef zijn dat verschillende organisaties/spelers verschillende ambities of eigen doelen kunnen nastreven onder de paraplu van een gemeenschappelijk doel (Kaats & Opheij, 2011; Malone & Crowston, 1990). Er moet dus tijdens het streven naar het hoger liggende doel in de

samenwerking rekening worden gehouden met onderlinge verschillen en belangen van de betrokken partijen.

Samenvattend geeft het concept 'gemeenschappelijk doel' de volgende operationalisatie voor het analysekader:

Analysekader	
Gemeenschappelijk doel	<ul style="list-style-type: none">• Het algemene bovenliggende doel is bekend bij alle partijen• Het bovenliggende doel heeft voor alle partijen een toegevoegde waarde• Alle partijen hebben zich verbonden aan het gezamenlijk doel• De eigen belangen/ doelen/ ambities van de deelnemende partijen zijn expliciet gemaakt• Tijdens het streven naar het gezamenlijk doel wordt rekening gehouden met de onderlinge verschillen en verschillende belangen

Tabel 6 Analysekader element gemeenschappelijk doel

Netwerkmanagement

In de context van het proces leidinggeven en coördinatie in regionale operationele teams wordt onder netwerkmanagement verstaan: het vermogen van organisaties om met elkaar te communiceren, duidelijk hebben welke partijen betrokken zijn, wie waarvoor verantwoordelijk is en samen te werken.

Zoals gesteld is tijdens een crisissituatie sprake van een groot aantal betrokken partijen, ieder met hun eigen expertise, protocollen en belangen. Naast de vooraf bekende partijen, zal gedurende de ontvouwing van de crisis een aantal nog niet eerder geïdentificeerde partijen naar voren komen (Nederlandse Defensie Doctrine, 2012; Dückers, Hoijtink, Te Brake, Van Duin & Helsloot, 2011; Uhr, 2009). Tussen de bekende partijen zijn, naast de formele relaties, ook vaak informele relaties opgebouwd (Uhr, 2009). Om een duidelijk beeld te hebben van het netwerk, is het van belang voor alle partijen om zowel de formele als informele relaties duidelijk te hebben. Om rolduidelijkheid te creëren, is kennis van de standaarden, protocollen en procedures nodig voor de afstemming van de verschillende belangen, rollen en wet en regelgeving. Ook de overtuigingen, achtergronden en drijfveren van de samenwerkingspartners zijn van belang. Coördinatie tussen deze organisaties en de genoemde rolduidelijkheid zijn van cruciaal belang om de gestelde (sub)doelen te

halen (Kaats & Opheij, 2011). Dückers et al (2011) stellen in dit verband dat het onvermogen tot een adequate coördinatie te komen een negatief effect heeft op de procesgang bij iedere betrokken partij. Dit is in een effectieve samenwerking juist van belang; alle partijen moeten zich bewust zijn van de eigen rol maar ook die van de andere betrokkenen. Als onderdeel van het proces dient continue in beeld te worden gebracht in welke omgeving men acteert, wie de andere spelers zijn en waar de koppelvlakken zich bevinden (Nederlandse Defensie Doctrine, 2012; Kaats & Opheij, 2011, p.519-521; Alberts & Hayes, 2006). Dit gaat verder dan de simpele definitie van coördinatie zoals te vinden in het woordenboek (Van Dale, 2018); het zorgen dat dingen op elkaar afgestemd zijn. Op de bestaande kaderstellende wet- en regelgeving wordt dieper ingegaan in hoofdstuk 4.

Een meer zachte indicator voor een succesvolle samenwerking is vertrouwen. Om succesvol samen te kunnen werken moet een deel van de eigen autonomie worden opgegeven. De betrokken partijen moeten ervan uit kunnen gaan dat ze er op korte termijn iets meer voor terug krijgen (Bremekamp, 2014). Dit is het in de vorige subparagraaf behandelde gemeenschappelijke doel. Het opgeven van autonomie staat haaks op de wens van bestuurders om controle te hebben op alle aspecten van de eigen organisatie en haar omgeving (Mintzberg, 1989) en vereist dus dat er binnen de samenwerking aan netwerkmanagement wordt gedaan. Dit is ook om gedurende de crisissituatie ieders bijdrage aan het gemeenschappelijke doel te borgen. Door hun verschillende belangen maken de betrokken partijen steeds afwegingen in een situatie van onzekerheid over de acties en reacties van de andere samenwerkingspartners. Naast het vertrouwen tussen de betrokken partijen, moet er ook sprake zijn van vertrouwen tussen de verschillende vertegenwoordigers van de partijen; dit is van doorslaggevend belang in de feitelijke interactie binnen een team. (Kaats & Opheij, 2011). Een laatste belangrijk aspect van het netwerkmanagement is een goede procesregie. De rol van procesregisseur kan bij één van de samenwerkingspartners liggen (Kaats & Opheij 2011). De procesregisseur is bij alle partijen bekend en wordt door alle partijen geaccepteerd.

In de onderstaande tabel 7 is de gevonden operationalisatie van netwerkmanagement weergegeven, waarbij vier kernelementen zijn te onderkennen, en het managen van rolduidelijkheid verder is uitgewerkt.

Analysekader	
Netwerkmanagement	<ul style="list-style-type: none"> • De onderlinge informele relaties zijn bekend • Managen van rolduidelijkheid het netwerk <ul style="list-style-type: none"> ○ De standaarden, protocollen en procedures van de crisisorganisatie zijn bij alle betrokken partijen bekend ○ De relevante regelgeving omtrent de crisisorganisatie is bij alle betrokken partijen bekend ○ De standaarden, protocollen en procedures van de betrokken partijen zijn bij de vertegenwoordigers van alle betrokken partijen bekend ○ De relevante regelgeving omtrent van de betrokken partijen zijn bij de vertegenwoordigers van alle betrokken partijen bekend ○ Alle rollen van de betrokken partijen zijn bekend bij de vertegenwoordigers van alle betrokken partijen ○ Alle verantwoordelijkheden van de betrokken partijen zijn bij vertegenwoordigers van alle betrokken partijen bekend • De procesregisseur is bij de vertegenwoordigers van alle betrokken partijen bekend en wordt geaccepteerd • De betrokken partijen en vertegenwoordigers van alle betrokken partijen vertrouwen elkaar

Tabel 7 Analysekader element netwerkmanagement

Monitoren en bijsturen

In een crisissituatie is een voortdurend aanpassingsvermogen nodig op de situatie en de aanwezige actoren en belanghebbenden. Door eerder vastgestelde gezamenlijke doelen en verwachtingen kan het monitoren en evalueren van de ontwikkelingen en het doen van aanpassingen, aan de situatiedefinitie of aanpak, effectief en in alle openheid plaatsvinden (Van der Haar, Segers, Vernimmen, Schoeren & Dirx, 2011). In de Nederlandse Defensie Doctrine wordt dit de ‘Integratie van commandovoering’ genoemd; dit aspect richt zich op het synchroniseren van de inspanningen en activiteiten van alle betrokken actoren. Het moet duidelijk en inzichtelijk zijn op welke wijze de inzet van de verschillende partners bijdraagt aan het bereiken van de doelstelling en op welke wijze deze activiteiten op elkaar dienen te worden afgestemd. Gedurende het samenwerkingsproces moet wel duidelijk zijn wie op welk moment waarvoor verantwoordelijk is (Nederlandse Defensie Doctrine, 2012). Om dit te

bereiken zijn er een aantal regels waaraan de partijen zich in dit proces moeten houden. Deze staan hieronder beschreven.

Om het monitoren en bijsturen in een samenwerkingsverband tot een succes te maken, is wat Kaats & Opheij (2011, p.519-521) noemen de 'Hygiëne in afspraken' essentieel. Zijn de gemaakte afspraken voor iedereen duidelijk en worden deze voldoende nagekomen? De zogenoemde operationele kwaliteit is hiervan afhankelijk. Hiervoor moet in een samenwerkingsverband ruimte zijn voor feedback. Door open en heldere overleggen kan een situatie worden gecreëerd, waarin het nemen van intuïtieve beslissingen wordt voorkomen en samenwerkingspartners niet verdwalen in grote hoeveelheden informatie. Om effectief te kunnen monitoren en bijstellen, moet het – al eerder benoemde – vertrouwen tussen de samenwerkende partijen groot genoeg zijn. Zij moeten kritische vragen te durven stellen en elkaars feedback accepteren (Kaats & Opheij, 2011; Van der Haar, Segers, Vernimmen, Schoeren & Dirx, 2011). Vertrouwen is een sleutelbegrip in samenwerkingsverbanden (Bremekamp, 2014,; Kaats & Opheij, 2011), zeker wanneer er sprake is van samenwerking met een gezamenlijk hoger doel (Bremekamp, 2014). Vertrouwen en open communicatie tussen samenwerkingspartners geeft de de samenwerkende partijen de mogelijkheid om te monitoren in welke staat de samenwerking gedurende het samenwerkingsproces verkeert en in hoeverre de individuele en gezamenlijke doelen worden bereikt (Kaats & Opheij, 2011; Van der Haar et al, 2011). Alle tussentijdse aanpassingen tijdens het monitoren en bijsturen worden getoetst aan het bovenliggende doel om acceptatie te krijgen. Samenvattend geeft dit het volgende analysekader voor monitoren en bijsturen:

Analysekader	
Monitoren & bijsturen	<ul style="list-style-type: none"> • Hygiëne in afspraken: <ul style="list-style-type: none"> ○ Alle gemaakte afspraken zijn voor de betrokken partijen en hun vertegenwoordigers duidelijk ○ De aanpassingen en het bijsturen wordt openlijk besproken ○ Er wordt besproken in hoeverre de gemaakte afspraken worden nagekomen door alle betrokken partij ○ Hierin wordt waar mogelijk rekening gehouden met de eigen belangen, doelen en ambities van de betrokken partijen ○ Er zijn open en heldere overleggen • Er is open communicatie, waarin kritische vragen mogen worden gesteld • Alle aanpassingen worden getoetst aan het bovenliggende doel, om acceptatie te krijgen

Tabel 8 Analysekader element monitoren en bijsturen

Verbindend leiderschap

Uit de literatuur maar ook uit de bovenstaande elementen blijkt dat de behoefte aan een sterke, centrale leidinggevende niet aanwezig is. Zelfs in de militaire structuur – waarin als enige wel wordt gesproken over éénhoofdige leiding en een heldere commandovoeringsstructuur – is het besef aanwezig dat dit niet haalbaar is in complexe situaties (Nederlandse Defensie Doctrine, 2012). Ook daarin wordt de leidinggevende onder andere gezien als een coach, partner en diplomaat. In de overige literatuur komt juist het verbindende element naar voren, als de manager van de onderlinge verbanden. Ook Uhr (2009) constateert dat binnen crisismanagement centrale sturing een illusie is. Betrokkenen in de crisis zijn gebaat bij een brede blik, flexibiliteit, adaptief vermogen en het besef dat sommige dingen lopen zoals ze lopen. Strakke sturing hierop is niet mogelijk, of heel moeilijk. De leidinggevend is in staat om te gaan met complexe en ambigue situaties. Hierbij is het de kunst om te blijven verbinden en faciliteren, zodat het gezamenlijke doel (of doelen) effectief wordt bereikt. Juist bij crisismanagement is het van belang om het netwerk te managen (Uhr, 2009). Het bovenstaande is in lijn met de inzichten van Dynes (1990) over *command and control* in rampsituaties; de nadruk moet liggen op coördinatie en coördinatie moet vooral gekenmerkt worden door het stellen van vragen in plaats van vertellen, het verzoeken in plaats van opdragen en het delegeren in plaats van

centraal aansturen. De coördinator of procesbegeleider is in deze een verbindende leider.

Dus om samen te werken is een bijzonder soort leiderschap nodig: vanuit alle literaire invalshoeken komt naar voren dat hiërarchische, op positie gebaseerd leiderschap niet effectief is in een samenwerkingsverband met autonome partijen. Juist de persoonlijke samenwerkingsvaardigheden van een leidinggevende in een dergelijk verband zijn dus van grote betekenis. De leidinggevende speelt een faciliterende rol voor de betrokken partijen. Kaats en Opheij (2011) noemen dit soort leiderschap ook verbindend leiderschap. De voornaamste taken van een verbindende leider zijn volgens hen: het bijeenbrengen van de relevante partijen, hun interacties faciliteren, neutraal zijn, met verschillende belangen kunnen omgaan, niet afhankelijk zijn van positioneel gezag, complexiteit en ambiguïteit kunnen tolereren, aandacht schenken aan vertrouwensontwikkeling en zelf geen machtspositie wensen in te nemen en niet zelf op de voorgrond willen treden. De verbindende leider creëert vertrouwen tussen de betrokken partijen en hun vertegenwoordigers. Hij doet dit vanuit een neutrale positie waarbij de verschillende belangen van de partijen worden beschouwd en gemanaged. Bremekamp (2014) onderschrijft dat verbindend leiderschap een voorwaarde is voor een succesvolle samenwerking, zeker wanneer er sprake is van het verkrijgen van voldoende draagvlak, gezamenlijke doelen en in situaties waarin voortdurend afwegingen dienen te worden gemaakt.

Dit maakt de verbindende leider een spil in het proces 'leiding en coördinatie'. De operationalisatie van verbindend leiderschap levert het volgende analysekader op:

Analysekader	
Verbindend leiderschap	<ul style="list-style-type: none">• De procescoördinator is een verbindende leider• De verbindende leider kan omgaan met complexe en ambigue situaties• De verbindende leider speelt een faciliterende rol• De verbindende leider creëert vertrouwen tussen de betrokken partijen en hun vertegenwoordigers• De verbindende leider kan de verschillende belangen van de partijen neutraal beschouwen en managen

Tabel 9 Analyse kader element verbindend leiderschap

Analysekader

Uit het samenvoegen van analysekaders van de bovenstaande elementen, volgt het hier onderstaande algehele analysekader (tabel 10) van het proces 'leiding en coördinatie'. Hieruit ontstaat een beeld op welke wijze leiding en coördinatie succesvol kan worden ingericht.

Analysekader leiding & coördinatie	
Gemeenschappelijk doel	<ul style="list-style-type: none"> • Het algemene bovenliggende doel is bekend bij alle partijen • Het bovenliggende doel heeft voor alle partijen een toegevoegde waarde • Alle partijen hebben zich verbonden aan het gezamenlijk doel • De eigen belangen/ doelen/ ambities van de deelnemende partijen zijn expliciet gemaakt • Tijdens het streven naar het gezamenlijk doel wordt rekening gehouden met de onderlinge verschillen en verschillende belangen
Netwerkmanagement	<ul style="list-style-type: none"> • De onderlinge informele relaties zijn bekend • Managen van rolduidelijkheid het netwerk <ul style="list-style-type: none"> ○ De standaarden, protocollen en procedures van de crisisorganisatie zijn bij alle betrokken partijen bekend ○ De relevante regelgeving omtrent de crisisorganisatie zijn bij alle betrokken partijen bekend ○ De standaarden, protocollen en procedures van de betrokken partijen zijn bij de vertegenwoordigers van alle betrokken partijen bekend ○ De relevante regelgeving omtrent de betrokken partijen zijn bij de vertegenwoordigers van alle betrokken partijen bekend ○ Alle rollen van de betrokken partijen zijn bekend bij de vertegenwoordigers van alle betrokken partijen ○ Alle verantwoordelijkheden van de betrokken partijen zijn bij vertegenwoordigers van alle betrokken partijen bekend • De procesregisseur is bij de vertegenwoordigers van alle betrokken partijen bekend en wordt geaccepteerd • De betrokken partijen en vertegenwoordigers van alle betrokken partijen vertrouwen elkaar
Monitoren & bijsturen	<ul style="list-style-type: none"> • Hygiëne in afspraken: <ul style="list-style-type: none"> ○ Alle gemaakte afspraken zijn voor de betrokken partijen en hun vertegenwoordigers duidelijk ○ De aanpassingen en het bijsturen wordt openlijk besproken ○ Er wordt besproken in hoeverre de gemaakte afspraken worden nagekomen door alle betrokken partij

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Hierin wordt waar mogelijk rekening gehouden met de eigen belangen, doelen en ambities van de betrokken partijen ○ Er zijn open en heldere overleggen • Er is open communicatie, waarin kritische vragen mogen worden gesteld • Alle aanpassingen worden getoetst aan het bovenliggende doel, om acceptatie te krijgen
Verbindend leiderschap	<ul style="list-style-type: none"> • De procescoördinator is een verbindende leider • De verbindende leider speelt een faciliterende rol • De verbindende leider creëert vertrouwen tussen de betrokken partijen en hun vertegenwoordigers • De verbindende leider kan de verschillende belangen van de partijen neutraal beschouwen en managen • De verbindende leider kan omgaan met complexe en ambigue situaties

Tabel 10 Analyse kader leiding en coördinatie

4. GEMEENSCHAPPELIJK KADER

4.1. Algemeen

Naast een theoretisch kader zoals beschreven in hoofdstuk 5 is het van belang om ook in beeld te brengen in hoeverre het proces *leiding en coördinatie* is verwerkt en uitgewerkt in het gemeenschappelijke kader, zoals dat geldt voor de algemene keten van rampenbestrijding- en crisisbeheersing. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op deelvragen 1b en 2b, namelijk wat het proces leiding en coördinatie, en de rol van de operationeel leider hierin, is volgens het gemeenschappelijk kader. Om de deelvragen te kunnen beantwoorden is het van belang af te bakenen welke documenten als gemeenschappelijk kader kunnen worden beschouwd.

Een gedeelte van het kader wordt gevormd door formele wet- en regelgeving. Naast deze formele regelgeving zijn er een aantal documenten waarin in meer of mindere mate het proces leiding en coördinatie wordt beschreven. Deze documenten zijn in dit onderzoek beschouwd als het informele gemeenschappelijk kader. Bepalend voor de selectie van deze documenten was de mate waarin deze gehanteerd worden binnen de 25 veiligheidsregio's en in hoeverre deze op landelijk niveau zijn vastgesteld. Van belang is om te vermelden dat een aantal van deze kaderstellende documenten geen verplicht karakter hebben. Veiligheidsregio's zijn en blijven autonoom als het gaat over de inrichting van hun crisisorganisatie, zolang het maar voldoet aan het formele kader, namelijk de Wet en het Besluit Veiligheidsregio's.

In de onderstaande paragrafen wordt beschreven in hoeverre het proces leiding en coördinatie is beschreven en uitgewerkt in deze documenten.

4.2. Formeel gemeenschappelijk kader

Wet veiligheidsregio's

Het bestaan van de veiligheidsregio's, haar taken en vereisten met betrekking tot het organiseren van rampen- en crisisbestrijding binnen het terrein van handhaven openbare orde en handhaven openbare veiligheid is verankerd in de Wet veiligheidsregio's (2010). De Wet geeft geen nadere duiding aan het begrip leiding en coördinatie. Wel wordt in artikel 39 aangegeven dat de voorzitter van de veiligheidsregio een regionaal operationeel leider aanwijst. Deze is belast met de leiding over een regionaal operationeel team. Dit is

van toepassing bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis. Hiervan is sprake als de voorzitter van de veiligheidsregio een ramp of crisis als zodanig formeel aanduidt. Hij maakt dan gebruik van zijn noodbevoegdheden en neemt het gezag over van de betrokken burgemeesters, voor wat betreft de bestrijding van de ramp of crisis. De operationeel leider voert besluiten van de voorzitter uit; hij is niet gemandateerd om besluiten te nemen namens de voorzitter. Zijn rol beperkt zich wettelijk gezien tot het leiding geven aan een multidisciplinair team. Dit is wezenlijk anders dan de machtiging die de burgemeester kan geven krachtens artikel 177 van de Gemeentewet (1992) aan politieambtenaren om in mandaat besluiten te nemen.

In de wet is niet geregeld dat in het geval van een plaatselijke ramp of crisis er een regionaal operationeel leider dient te zijn. Dit staat de burgemeester vrij. Behalve die genoemde verplichting om een operationeel leider aan te wijzen, is er in de wet geen nadere duiding terug te vinden over het bestaan of de invulling van het proces leiding en coördinatie.

Besluit veiligheidsregio

Het Besluit veiligheidsregio (2010) stelt regels aan de organisatie en taken van de veiligheidsregio. In het besluit wordt in artikel 2.1.4 summier gerefereerd aan leiding en coördinatie. Dit artikel stelt:

‘Een regionaal operationeel team is belast met de operationele leiding, de afstemming met andere bij de ramp of crisis betrokken partijen en het adviseren van het gemeentelijk of regionaal beleidsteam.’

Daarnaast stelt het besluit dat in het geval van meerdere commando's plaats incident (CoPI) het regionaal operationeel team belast is met de coördinatie daarvan. Een verdere uitwerking of operationalisatie van het begrip leiding en coördinatie is niet opgenomen in het besluit.

4.3. Informeel gemeenschappelijk kader

Basisvereisten crisismanagement

In 2006 werd door het *landelijk* Beraad Crisisbeheersing het rapport '*Basisvereisten crisismanagement-de decentrale normen benoemd*' uitgebracht als advies aan de toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Dit advies had onder andere tot doel om een normenkader vast te leggen waaraan de kwaliteit van crisisbeheersing kan worden getoetst. Hiermee is het document onder andere input voor het Toetsingskader van de Inspectie V&J (ten tijde van de publicatie Inspectie OOV⁸). Eén van de benoemde basisvereisten uit het rapport is het proces leiding en coördinatie. Het proces wordt als voorwaarde scheppend genoemd. De auteurs geven een definitie van het proces. Aangezien dit document ook vandaag nog geldt als toetsingskader en daarmee ook landelijk als norm, is de hierin beschreven definitie van belang:

*Het voor alle **disciplines** (horizontaal) en voor alle **niveaus** (verticaal) in onderlinge samenhang vaststellen van de wijze van bestrijden van het incident (besluitvorming), het coördineren van en leidinggeven aan de feitelijke bestrijding c.q. aan de **inhoudelijke rampbestrijdingsprocessen**, het monitoren van de resultaten en het op basis hiervan beoordelen en bijstellen van de bestrijding.* (Landelijk Beraad Crisisbeheersing, 2006, p43)

Een aantal in het citaat genoemde termen verdienen een nadere uitleg omdat deze van belang zijn om de hierboven gestelde definitie te begrijpen.

Disciplines: In de Wet veiligheidsregio's worden expliciet drie disciplines benoemd, te weten politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening (alsmede de regionale ambulance voorziening). Dit sluit ook aan op de genoemde inhoudelijke rampbestrijdingsprocessen die opgesomd zijn voor deze drie disciplines in onder andere het referentiekader regionaal crisisplan (RRCP, 2016). Dit is echter een smalle benadering omdat er bij de bestrijding van een ramp of crisis veel meer partijen betrokken zijn. Partijen waar niet direct leiding aan gegeven kan worden (opdrachten) maar waarmee

⁸ Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, de voorloper van de Inspectie J&V

gecoördineerd en afgestemd dient te worden (horizontaal). Hierbij gaat het primair om bedrijven en organisaties in de functionele ketens.

Niveaus: De niveaus duiden op de diverse teams die actief zijn in de algemene keten (openbare orde en veiligheid). In de regionale context zijn dit het motorkapoverleg, het commando plaats incident, het regionaal operationeel team, het (gemeentelijk of regionaal) beleidsteam. Afhankelijk van de omvang en aard van het incident is dit nog uit te breiden met het rijksniveau. Als het gaat om bovenregionale of landsgrensoverschrijdende incidenten dient er ook nog afstemming plaats te vinden met gelijkgeschakelde niveaus aan de andere kant van de betrokken grens (regionaal of landsgrens overschrijdend).

Rampenbestrijdingsprocessen: Rampbestrijdingsprocessen zijn de uniform uitgewerkte deelprocessen binnen de ramp- en crisisbeheersing die vallen onder de hoofdprocessen brandweezorg, politiezorg, geneeskundige zorg en bevolkingszorg.

Toetsingskader J&V

Meer recent is het toetsingskader multidisciplinaire taakuitvoering Veiligheidsregio's (2018) van de Inspectie J&V gepubliceerd. In dit document zijn kaders gesteld voor de kwaliteit van de crisisbeheersing. Daar waar in een eerder toetsingskader⁹ tot op detailniveau normeringen werden gesteld, zijn deze nu meer algemeen van aard beschreven in dit nieuwe toetsingskader. Op het gebied van leiding en coördinatie stelt het toetsingskader: *De crisisorganisatie **stuurt** en **coördineert** de operationele en bestuurlijke aanpak van een incident of crisis effectief en efficiënt* (Inspectie J&V, 2018, p14). De uitwerking van dit beoordelingspunt spitst zich toe op gestructureerd werken volgens procedures, richtlijnen en handboeken. Er wordt nadrukkelijk verwacht dat er regelmatig afstemming plaatsvindt tussen betrokken teams/organisaties in de crisis. Er dient te worden gecoördineerd waar besluiten en acties dienen te worden genomen met betrekking tot sturing.

Het toetsingskader biedt zodoende een definitie en een beperkte operationalisatie van het proces leiding en coördinatie. Tussen de regels door zijn de in de wetenschappelijke

⁹ Toetsingskader Staat van de Rampenbestrijding versie 3.0, 12 augustus 2013

literatuur gevonden elementen globaal te herkennen. In ieder geval worden leiding (sturing) en coördinatie als onontbeerlijk gezien voor de kwaliteit van crisisbeheersing.

Referentiekader Regionaal Crisisplan

In 2016 is het nieuwe Referentiekader Regionaal Crisisplan (RRCP) vastgesteld. Dit document heeft tot doel om een eenduidige omschrijving te maken voor processen en rollen binnen de crisisbeheersingsorganisatie. In het RRCP wordt het volgende geschreven over leiding en coördinatie binnen het ROT: ***‘Operationele coördinatie onder leiding van de daartoe aangewezen ROL en binnen de door de burgemeester(s) of voorzitter veiligheidsregio aan die operationele leiding gestelde grenzen. Het ROT richt zich op (de voorbereiding op) het behalen van operationele prestaties op het terrein van de openbare orde en veiligheid die niet kunnen worden overzien en aangestuurd vanaf de plaats van het incident, of er is geen plaats incident.’*** (IFV, 2016, p12).

Een nadere uitwerking van het proces leiding en coördinatie is niet opgenomen in het document.

Kwalificatiedossier regionaal operationeel leider

De inhoud van de opleiding voor operationeel leider wordt bepaald door het gestelde in het kwalificatiedossier voor de regionaal operationeel leider. Het kwalificatiedossier is vastgesteld in 2009 en kent momenteel een geactualiseerde concept versie die in het najaar van 2019 moet worden vastgesteld. (persoonlijke communicatie, 15 april 2019). In formele zin wordt de vastgestelde versie uit 2009 nog gehanteerd maar in de praktijk wordt de nieuwe conceptversie al gebruikt bij het vormgeven van de opleiding (persoonlijke communicatie, 15 april 2019).

Het kwalificatiedossier onderkent de volgende vijf kerntaken voor de operationeel leider:

- Het geven van algemene operationele leiding
- Het realiseren van de operationele inzet
- Het realiseren van de informatievoorziening
- Het realiseren van de crisiscommunicatie
- Het adviseren van het bevoegd gezag

Indien de uitwerking per kerntaak wordt bekeken en naast het analysekader uit hoofdstuk 3 wordt gelegd, ontstaat het beeld zoals in onderstaande tabel is weergegeven.

Element	Uitwerking in kwalificatiedossier
Gemeenschappelijk doel	- Bijdragen aan het vormen en vaststellen van doelstellingen
Netwerkmanagement	- Adviseren en beslissen rekening houdend met verschillende verantwoordelijkheden (functionele en algemene keten) - Besluiten met voldoende mate van kennis van functionele partners; op basis van hun incident- en gevolgbestrijding
Monitoren en bijsturen	- de voortgang en afstemming van de totale rampenbestrijding en crisisbeheersing in het ROT bewaken - Leidinggeven aan het uitvoeringsproces, processen in taken vertalen, deze taken uitzetten en controleren. - Sturen en bijsturen op de te behalen doelen
Verbindend leiderschap	Dit kent geen uitwerking in het kwalificatiedossier

Tabel 11 elementen leiding en coördinatie in kwalificatiedossier

Samenvattend

Het proces leiding en coördinatie wordt in formele en informele gemeenschappelijke kaders beschreven als essentieel voor een effectieve crisisbestrijding. De begrippen zijn beperkt uitgewerkt of geoperationaliseerd. In het nog vast te stellen kwaliteitsdossier voor de regionaal operationeel leider zit een wat meer gedetailleerde uitwerking waarbij drie elementen die in het analysekader in hoofdstuk 3 zijn gevonden, in meer of mindere mate zijn terug te vinden. Een nadere operationalisatie ontbreekt hier in.

5. ANALYSE EN RESULTATEN

In dit hoofdstuk worden de resultaten beschreven van de documentenstudie en de interviews. In paragraaf 5.1 worden de resultaten binnen de casestudy beschreven aan de hand van de elementen van het proces leiding en coördinatie zoals opgenomen in het analysekader. In paragraaf 5.2. wordt beschreven in hoeverre de gevonden elementen verwerkt zijn binnen de landelijke opleiding voor operationeel leider. Paragraaf 5.3 tenslotte, gaat in op de toepassing van het proces leiding en coördinatie en de rol van de operationeel leider in de praktijk van crisisbeheersing. Hiermee vormt deze laatste paragraaf een bredere kijk en verrijking op het onderzoeksresultaat dat binnen de casestudies is behaald. Het resultaat van dit hoofdstuk vormt het antwoord op deelvragen 1c, 2c en 3.

5.1. Casussen

5.1.1. Explosie Shell Moerdijk

Introductie casus

Op dinsdagavond 3 juni 2014 vinden er bij Shell Moerdijk twee explosies plaats in een reactorvat en scheidingsvat in één van de fabrieken op het immense terrein. Na de explosies breekt een felle brand uit. Het incident wordt in Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant opgeschaald naar GRIP 3. De windrichting is zuidwest en de vrijkomende rook drijft naar de buurregio Zuid-Holland Zuid. Als effectregio schaalde de veiligheidsregio hier op tot GRIP 2. (Van Duin, 2015) Bij de bestrijding van het incident zijn dus twee veiligheidsregio's betrokken die zich gesteld zien voor een gezamenlijke opgave. Er wordt een liaison uitgewisseld vanuit het ROT van Zuid-Holland-Zuid met het ROT van Midden- en West-Brabant en de operationeel leiders stemmen telefonisch met elkaar af. Afstemming is vooral gericht op de vrijkomende stoffen en het daaruit voortvloeiende handelingsperspectief voor de hulpverlening en de omgeving. Er zijn verschillende externe partijen betrokken bij het incident. Dit betreft onder andere het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de Milieu ongevallen Dienst (MOD) Zuid-Holland-Zuid, Drinkwaterbedrijf Evides, de Landbouw en Tuinderij Organisatie (LTO), De Nederlandse Voedsel en waren Autoriteit (NVWA), het waterschap Brabantse Delta en nog vele andere partijen met wisselende grote en kleine belangen. Voor de betrokken multidisciplinaire teams een opgave om de leiding en coördinatie in goede banen te leiden.

Resultaten uit documentenstudie en interviews

Gemeenschappelijk doel

Er is in geen van de documenten informatie terug te vinden over de formulering van een gemeenschappelijke doelstelling. In de LCMS journaals zijn geen doelstellingen expliciet geformuleerd. Er is wel afgestemd tussen operationeel leiders. Zij hebben afspraken gemaakt over informatie-uitwisseling en over de hoofdrichting van de eigen inzet. Het ontbreken van een gemeenschappelijke doelstelling op bovenregionaal niveau bleek uit het zonder vooroverleg afschalen van de bronregio, terwijl de effectregio nog volop in bedrijf was in verband met de depositie van verbrand materiaal. Volgens de betrokken regionaal operationeel leider paste dat niet in de gezamenlijk aanpak van het incident. Er was sprake van verschillende beelden bij de gemeenschappelijke opgave of doelstelling.

Netwerkmanagement

Er was sprake van bovenregionale samenwerking. Betrokken operationeel leiders vonden elkaar snel omdat ze elkaar persoonlijk kenden. Er zijn liaisons uitgewisseld vanuit VRZHZ naar RIVM en VRMWB. Hiermee is in ieder geval invulling gegeven aan het verbinden van vertegenwoordigers van betrokken partijen. Beide crisisorganisaties van de veiligheidsregio's waren voor een gedeelte informeel met elkaar bekend en hadden afgestemde crisisplannen. De gezamenlijke ervaring in 2011 met de ramp bij Chemiepak had er voor gezorgd dat er meer bekendheid was met betrekking tot procedures, processen en rollen van diverse partijen. Toch sloten er ook nu onbekendere partijen aan in de gezamenlijke aanpak die minder bekend waren. LTO en NVWA waren eigenlijk een onbekende partij bij de VRZHZ. Het heeft lang geduurd voordat er een soort van beeld ontstond bij taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van dit orgaan. De afstemming met deze partijen was voor verbetering vatbaar (VRZHZ, 2015). Doordat er een goede relatie was tussen Shell Moerdijk en VRMWB, onder andere vanwege gezamenlijk oefenen en gezamenlijke planvorming, waren partijen op de hoogte van wederzijdse taken, verantwoordelijkheden en processen (VRMWB, 2015). Daar stelt de OVV tegenover dat op het gebied van operationele informatiedeling de aansluiting juist te kort schoot (OVV, 2015).

Monitoren en bijsturen

Er waren meerdere partijen betrokken bij het incident. Naast de multidisciplinaire teams van beide veiligheidsregio's, waren partijen betrokken als NWWA, RIVM en LTO. Betrokken partijen zijn niet centraal verbonden geweest tijdens de casus en het is niet altijd duidelijk geweest welke acties vanuit welke partij liepen. Hier werd niet actief op gemonitord. Uit een interview met de betrokken operationeel leider blijkt bijvoorbeeld dat bijsturing op de metingen van RIVM pas gebeurde nadat er een specifiek gesprek plaats vond waar gesproken werd over doelstellingen achter de te verrichten metingen. Toen pas bleek dat de RIVM een ander doel had met de metingen (namelijk aantonen van besmetting) dan de VRZHZ (namelijk uitsluiten van besmetting).

Verbindend leiderschap

Er was in deze casus sprake van twee procesregisseurs, zij stemden op hoofdlijnen met elkaar af. Er was niet één overall verbindende leider te onderscheiden. Hier werd ook geen noodzaak in gezien omdat - behoudens de informatie-uitwisseling - beide regio's de focus hadden op de eigen problematiek.

5.1.2. Aanvaring Stuw Grave

Introductie casus

Op donderdagavond 29 december 2016 vaart een binnenvaartschip geladen met 2000 ton benzeen op de stuw bij Grave. De aanvaring beschadigt de stuw dusdanig dat deze niet meer gesloten kan worden. Het gevolg hiervan was dat het waterpeil in de Maas en het Maas-Waalkanaal daalde. De consequenties waren dat de scheepvaart belemmerd werd, woonboten bedreigd werden, de stabiliteit van dijken en kades bedreigd werden en er een negatieve invloed was op peilbeheer en ecologie van op het water afwaterende gebieden. Naast diverse waterpartijen, zoals Rijkswaterstaat en waterschappen, waren drie veiligheidsregio's betrokken in het incident: Brabant-Noord, Gelderland-Zuid en Limburg-Noord. (Berenschot, 2017). In deze casus valt het op dat er diverse teams in de algemene keten en in de functionele keten wisselend actief zijn. Doordat er zoveel teams actief waren lag er een uitdaging in het onderling coördineren.

Resultaten uit documentenstudie en interviews

Gemeenschappelijk doel

Er waren gefaseerd in tijd drie veiligheidsregio's betrokken. Daarnaast was het crisisteam van Rijkswaterstaat Zuid-Nederland actief. De verschillende veiligheidsregio's hadden verschillende argumenten om op te schalen en hiermee ook verschillende doelstellingen. Deze doelstellingen zijn niet expliciet gemaakt blijkt uit de interviews met de betrokken operationeel leiders en informatiemanager. De organisatiedoelstellingen zijn in veel gevallen ook niet onderling gedeeld (Berenschot, 2017).

Netwerkmanagement

Het crisisteam van Rijkswaterstaat nam aan dat de VRBN coördinerend zou zijn tussen de betrokken partijen, dit kwam echter niet overeen met het beeld van VRBN (Berenschot, 2017). Uit de interviews blijkt dat het niet altijd duidelijk was wie er opgeschaald waren en op welke manier men betrokken was in de gezamenlijke aanpak. De samenwerking in het incident werd bemoeilijkt doordat partijen de samenwerking onvoldoende hadden voorbereid. (OVV, 2018) Er was impliciet geen duidelijkheid over elkaars rollen, taken, verantwoordelijkheden en processen.

Monitoren en bijsturen

In de documentenstudie is over het verloop van monitoren en bijsturen geen informatie terug te vinden. In de interviews is het element alleen beperkt ingekleurd onder verwijzing naar het hanteren van een actie- en besluitenlijst en het toepassen van dit element vanuit het reguliere BOB proces.

Verbindend leiderschap

Er waren verschillende crisisteams actief, maar gedurende de gehele incidentafhandeling is er geen sprake geweest van verbindend leiderschap buiten de eigen crisisteams. Een prominent opgetekende aanbeveling is dat er geen coördinerend ROL was, terwijl dat wel zou moeten zijn bij een dergelijke incident met zoveel betrokken multidisciplinaire teams (Berenschot 2017). De behoefte aan een procescoördinator buiten de eigen crisisorganisatie is tijdens de incidentafhandeling niet gevoeld door de betrokken operationeel leiders.

5.1.3. Totaalresultaat casestudies

De resultaten van de documentenstudie en de interviews hebben te weinig concrete informatie opgeleverd om in breder verband een conclusie te kunnen trekken over de wijze waarop leiding en coördinatie is vormgegeven in de praktijk en welke rol de operationeel leider hierin vervult. Wel zijn er enkele lijnen te ontdekken vanuit de bestudeerde documenten en de interviews met betrokken functionarissen.

Met betrekking tot 'gemeenschappelijke doelstelling' kan geconcludeerd worden dat doelstellingen niet interregionaal zijn besproken. Doelstellingen zijn niet expliciet gemaakt, ook niet binnen het regionale team. En ze zijn niet vastgelegd in het LCMS.

Met betrekking tot 'netwerkmanagement' kan geconcludeerd worden dat operationeel leiders veel gebruik maken van hun persoonlijke kennissennetwerk en dat dit goed functioneert om te verbinden. Binnen beide casussen was er geen volledige helderheid over rollen, taken en bevoegdheden van betrokken partners. Binnen de casus Stuw Grave is niet bij alle partijen duidelijk geweest welke partners en teams er betrokken waren.

Met betrekking tot 'monitoren en bijsturen' kan geconcludeerd worden dat dit proces zich met name heeft afgespeeld binnen het eigen multidisciplinaire team. Er was onvoldoende beeld bij lopende acties, inhoud daarvan en voortgang van acties bij andere teams die niet fysiek waren aangesloten bij het multidisciplinaire team. Hierdoor lag de inspanning vooral op het monitoren en bijsturen van de eigen, vanuit het ROT geïnitieerde acties.

Met betrekking tot 'verbindend leiderschap' kan geconcludeerd worden dat verbindend leiderschap zichtbaar was binnen de eigen multidisciplinaire teams maar dat er geen verbindend leiderschap te onderkennen was tussen alle betrokken teams en partijen. Het belang hiervan werd ook niet direct gezien en niet onderling besproken.

5.2. De landelijke opleiding ROL

Opbouw van de opleiding

De landelijke opleiding voor regionaal operationeel leider wordt gegeven door de Crisismanagementacademie van het Instituut Fysieke Veiligheid. De opleiding duurt in totaal 7 dagen en kent drie blokken (IFV, 2019):

- Blok1: Het landschap van crisisbeheersing / conceptueel kader
- Blok 2: Leiderschap

- Blok 3: Beoefenen van leiderschap

Volgens de website van het IFV (IFV, 2019) heeft de opleiding als doelstelling om de regionaal operationeel leider grondig voor te bereiden op zijn functie. De operationeel leider krijgt informatie en vaardigheden aangereikt om leiding te kunnen geven aan het ROT. Uit het interview met de opleidingscoördinator blijkt dat de opleiding niet is uitgewerkt in een syllabus of curriculum, maar een uitwerking kent in lesbeschrijvingen (IFV, 2019) en qua inhoud in specifieke producten (powerpoints, briefings, uitreikstukken) zoals gebruikt door de vaste trainers.

Gemeenschappelijk doel

Uit het interview met de opleidingscoördinator blijkt dat in de opleiding wordt aangeleerd dat een operationeel leider zijn doelstelling aangeeft. Het doel hiervan is om het team te richten waardoor het overleg efficiënter kan verlopen. Er wordt aangeleerd om te benoemen wat er gerealiseerd moet worden en waar de focus ligt. Daarnaast wordt aangeleerd om doelstellingen expliciet te maken. In de lesbeschrijving is het onderwerp gemeenschappelijk doel of doelstelling niet expliciet opgenomen.

Netwerkmanagement

Netwerk en netwerkvaardigheden zitten verweven in de opleiding. De respondent geeft aan dat het functioneren in een netwerk een tweede natuur moet zijn voor de operationeel leider. Uit de lesbeschrijving blijkt dat voornamelijk aandacht wordt gegeven aan de bestuurlijke netwerkkaarten. Doelstelling is dat de deelnemer geoefend heeft met de netwerkkaarten en met behulp hiervan ook advies kan geven op bestuurlijk niveau. Een verdere uitwerking hiervan wordt niet gegeven.

Monitoren en bijsturen

Monitoren en bijsturen is niet als onderwerp benoemd in de lesbeschrijving. Wel komt het terug in het onderwerp BOB structuur. Dit is het besluitvormingsmodel beeldvorming-oordeelsvorming-besluitvorming. Impliciet maakt monitoren en bijsturen hier onderdeel van uit omdat in de BOB cyclus telkens vanuit een bijgestelde beeldvorming bekeken wordt of er bijgestuurd moet worden in de operatie.

Verbindend leiderschap

In de opleiding is aandacht voor het feit dat er een breed scala van methoden nodig is om situationeel de juiste leiderschapsstijl in te zetten. Operationeel leiders wordt aangeleerd om faciliterend en coördinerend te zijn om zodoende organisaties/partners in te zetten in hun eigenstandige bevoegdheden. In de lesbeschrijving (IFV, 2019) staat beschreven over leiderschap dat de beginselen van netwerkend leiderschap worden behandeld. Verder gaat men in gesprek over de vraag wat het belang is van sturing.

Totaalresultaat landelijke opleiding

De landelijke opleiding voor operationeel leider is vormgegeven langs het kwalificatiedossier voor regionaal operationeel leider en kent een globale uitwerking in het document Lesbeschrijvingen Operationeel Leider ROT. In de opleiding worden alle elementen geraakt. Voor verbindend leiderschap is ruimschoots aandacht. Monitoren en bijsturen worden weliswaar geraakt, maar kent geen specifieke uitwerking. Hetzelfde geldt voor het element gemeenschappelijke doelstelling. Netwerkmanagement wordt benaderd als een vormingsdoel voor de operationeel leider, het moet immers zijn tweede natuur zijn, maar het instrument dat wordt aangereikt is beperkt tot de werking en toepassing van de bestuurlijke netwerkkaarten.

5.3. Leiding en coördinatie in de praktijk

In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijze het proces *leiding en coördinatie* vorm krijgt in de praktijk. Aan de hand van het analysekader zijn de respondenten bevroegd over hun brede ervaring en beeld van het proces.

Gemeenschappelijk doel

Uit de gehouden interviews komt naar voren dat het algemene bovenliggende doel zelden wordt benoemd en/of duidelijk wordt gemaakt aan alle partijen. Als gevolg hiervan is er in de praktijk meestal geen sprake van een gedeeld gemeenschappelijk doel, laat staan acceptatie van dit gemeenschappelijke doel door de leden van het team. Vijf van de zeven respondenten geven aan dat er wel met doelstellingen wordt gewerkt, maar dit geen hele grote rol speelt bij het beheersen van de crisis. Als reden hiervoor wordt aangegeven dat vaak vanuit een standaard set generieke doelstellingen wordt gewerkt, of dat

geredeneerd wordt vanuit de standaard crisisbeheersingsprocessen, waarbij uit te voeren acties soms als doel worden gezien.

Standaard generieke doelstellingen die gehanteerd worden en die volgens de respondenten onafhankelijk van de crisis altijd van toepassing zijn:

- Zo snel mogelijk aan de voorkant komen. Dat wil zeggen dat de inspanningen van het team erop gericht zijn om vanuit scenario denken vooraan in de besluitvorming te komen. Door voorspellend te zijn kunnen acties tijdig worden genomen om de nog te ontwikkelen effecten te beheersen
- Het zo goed mogelijk bestrijden van het incident en de effecten hiervan
- Het optimaal ondersteunen van de verantwoordelijk bestuurder

Dit soort generieke doelstellingen wordt niet altijd met het team gedeeld en vrijwel niet schriftelijk vastgelegd.

Daarnaast geven operationeel leiders aan dat de doelstellingen soms wel in hun hoofd zitten, maar niet nadrukkelijk besproken worden in het operationeel team of met de externe partners. De redenen hiervoor zijn divers: het wordt niet altijd als belangrijk gezien, de doelstellingen dienen als focus voor de procesregisseur om de vergaderingen te leiden of het wordt door de hectiek en drukte gewoon vergeten. Indien er wel doelstellingen worden besproken dan zijn deze veelal heel concreet en operationeel van aard.

Wat wel vast wordt gelegd zijn besluiten en acties. Voor deze vastlegging wordt het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS) gebruikt. Besluiten worden door de respondenten gezien als een soort van impliciete doelstellingen.

Het belang van een meer specifiek gemeenschappelijk en gedeeld doel wordt wel herkend door de respondenten. Vier respondenten geven aan dat er op het gebied van het formuleren van doelstellingen nog geleerd kan worden van politie of defensie.

Belangen en doelen van partners worden niet expliciet besproken of benoemd in het overleg of de samenwerking. Doelstellingen van partners komen meestal pas op tafel zodra besluiten genomen worden die deze doelstellingen of belangen kunnen schaden. Dit heeft deels te maken met de vergaderstructuur tijdens opschaling. Deelnemers hebben kort de tijd om de juiste informatie in te brengen in de juiste fase van het BOB proces. Zij beseffen niet altijd wanneer dit moment er is. Gedeeltelijk slaat dit terug op het element

netwerkmanagement immers de procedures van de crisisorganisatie dienen bekend te zijn bij alle betrokken partijen.

Respondenten geven aan dat vrijwel nooit direct gevraagd wordt naar doelstellingen van partners. Dit laatste is niet vreemd gezien het feit dat de eigen doelstellingen of het gemeenschappelijk doel ook nauwelijks onderdeel zijn van de agenda.

Netwerkmanagement

Alle respondenten zijn zich terdege bewust van het feit dat ze acteren in een netwerk en dat er geen incident, ramp of crisis is die alleen vanuit de algemene keten bestreden wordt. Een impliciete aanname hierbij is dat over het algemeen de ogen gericht zijn op de regionale crisisorganisatie. Het regionaal operationeel team wordt gezien en beschouwd als de spil in de crisisafhandeling.

Er is in de basis altijd vertrouwen in en tussen de partners. Dit vertrouwen is ingegeven vanuit een professionele verwachting. Daarnaast is het gebaseerd op ervaring met samenwerking uit het verleden, maar voor een gedeelte ook op persoonlijke bekendheid en relaties tussen individuele functionarissen. Het belang van elkaar persoonlijk kennen wordt door alle respondenten op waarde geschat. Het draagt bij aan een effectieve samenwerking maar is geen expliciete randvoorwaarde voor de samenwerking.

Binnen het ROT is de operationeel leider (en zijn de meeste spelers aan tafel) op hoofdlijnen bekend met rollen, verantwoordelijkheden en processen van de reguliere partners (brandweer, politie, GHOR en bevolkingszorg). Ook is hij over het algemeen op hoofdlijnen bekend met de rollen en verantwoordelijkheden van de meest voorkomende partners zoals waterschappen, Rijkswaterstaat en energiemaatschappijen. Op procesniveau is er veel minder kennis maar dit wordt niet als een gemis ervaren. In de praktijk wordt het als voldoende beschouwd om rollen en verantwoordelijkheden van betrokken partners helder te hebben. Er wordt veel belang gehecht aan mandaat van vertegenwoordigers van de betrokken partner in het operationeel team. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat meer inhoudelijke bekendheid over processen van de reguliere partners er toe leidt dat meer wordt doorgevraagd binnen het team.

Het blijkt niet duidelijk uit de interviews of alle betrokken partijen ook voldoende beeld hebben bij de regelgeving en standaarden, protocollen en werkwijze van de regionale

crisisorganisatie. De regionale crisisorganisatie heeft in de perceptie van de respondenten een dominante rol in de beheersing van de crisis en aangenomen wordt dat de overige partners wel volgen. Een belangrijk hulpmiddel voor de operationeel leider zijn de bestuurlijke netwerkkaarten. Het gebruik hiervan is, zeker bij de wat complexere incidenten, redelijk standaard. Ze worden gebruikt om beeld te krijgen bij de betrokken partijen in de crisis en het in beeld brengen van het relevante netwerk.

In de koude fase wordt geïnvesteerd in elkaar beter leren kennen. Dit gebeurt via gezamenlijk oefenen en trainen, door het organiseren van thema- en netwerkdagen en door het plannen van kennismakingsmomenten. Alle respondenten geven aan dat hier eigenlijk te weinig tijd voor is en dat het vervullen van een piketfunctie veel meer tijd vraagt dan beschikbaar wordt gesteld. Dit gaat verder dan alleen het versterken van het netwerk in de koude fase. De periode waarin piket wordt gedraaid dient eigenlijk ook voor een deel in het teken te staan van het activeren en onderhouden van het relevante netwerk. In zo'n piketperiode zou dat gericht moeten zijn op de potentieel te verwachten incidenten. Hiervoor is een verdere ontwikkeling van voorspellend vermogen noodzakelijk. Hier wordt in de praktijk momenteel beperkt invulling aan gegeven.

Over het algemeen wordt de ROL gezien als de leidende procesregisseur. De sterk ontwikkelde protocollen en werkwijze van het ROT dragen eraan bij dat partners in het ROT een gremium zien dat in staat is te verbinden en vanuit samenwerking zo effectief mogelijk de crisis beheerst.

Monitoren en bijsturen

Alle ROT's werken met de BOB-structuur (beeldvorming – oordeelsvorming – besluitvorming) als besluitvormingsmodel. Deze structuur is, in combinatie met het bijhouden van een actie- en besluitenlijst in LCMS, de gehanteerde methodiek voor monitoring en bijsturing. Monitoren en bijsturen gebeurt, op basis van de in de beeldvormende fase ingebrachte nieuwe informatie en de gemeten voortgang, aan de hand van de actielijst.

De respondenten zijn zich ervan bewust dat het ROT maar over een gedeelte van de informatie beschikt. Daarnaast wordt aangegeven dat de kwaliteit van de informatievoorziening en de analyse van de beschikbare informatie erg kwetsbaar is en afhankelijk van het team. De kwaliteit van de analyse is wel bepalend voor het monitoren

en bijsturen, dus hier wordt spanning ervaren. De beschikbare, al dan niet geanalyseerde of integrale informatie, wordt binnen het ROT gedeeld. Een zo goed mogelijke kwaliteit van monitoring en bijsturing wordt bereikt door alles in openheid te bespreken binnen het team. Dit zit ingesloten in de werkwijze, maar vergt ook assertiviteit van de deelnemers. Een groot gedeelte van de monitoring gebeurt binnen de betrokken kolommen omdat het in de praktijk betrekking heeft op uitgezette acties. Acties worden vrijwel altijd bij één actiehouder (kolom/organisatie) belegd. Deze actiehouder monitort op zijn eigen actie en brengt de voortgang terug in het team.

LCMS komt ook hier weer naar voren als een belangrijke tool om te monitoren. Vanuit de informatiemanager wordt gemonitord wat de voortgang is binnen de diverse tabbladen van het systeem. De kwaliteit van het vullen van het systeem is hiermee erg bepalend voor het gemeenschappelijk beeld dat de basis vormt voor het monitoren en bijsturen op multidisciplinair niveau.

Omdat er weinig met doelstellingen gewerkt wordt, worden deze over het algemeen ook niet gehanteerd bij het monitoren van de ontwikkelingen en het bijsturen van activiteiten. De respondenten geven aan dat de integratie van actiepunten en doelstellingen van partijen die niet zijn vertegenwoordigd in het ROT, nauwelijks aanwezig is. Dit compliceert het monitoren ervan. Voor zover mogelijk vindt afstemming telefonisch plaats, maar niet altijd is er een volledig beeld van welke partijen allemaal betrokken zijn, laat staan welke acties er lopen. Soms is dit letterlijk een blinde vlek.

Verbindend leiderschap

De geïnterviewde operationeel leiders zijn klassiek geschoold. Zij zijn in het vak gegroeid vanuit hun brandweerrol en hebben op verschillende manieren, veelal vanuit praktijktraining en praktijkervaring, hun vakbekwaamheid opgebouwd.

Operationeel leiders zien zichzelf vooral als voorzitters van het ROT met een verbindende functie naar het operationele niveau (CoPI) en het strategische niveau (BT) indien van toepassing. Drie respondenten geven aan dat de moderne crisis andere competenties vraagt van de operationeel leider. De omgeving is veel complexer dan in de klassieke ramp en er is meer informatie beschikbaar dan ooit. Dit brengt met zich mee dat de operationeel leider van nu veel meer de analyticus moet zijn, die kan acteren in een gedeeltelijk onbekende wereld en context, dan de klassieke operationeel leider die op

basis van ervaring en inhoudelijke kennis kan acteren. De nieuwe operationeel leider is daarmee veel meer een facilitator die vanuit coördinatie partijen verbindt en richt. Dit vergt een blik die veel meer extern gericht is, op wat er buiten het ROT gaande is.

De ROL beschouwt zichzelf als leider en verantwoordelijke voor het operationeel optreden en als primaire operationeel adviseur van de verantwoordelijke bestuurder.

De ROL's richten zich primair op coördinatie en verbinding. Ze proberen betrokken diensten mee te krijgen in een gezamenlijke richting. Besluiten proberen ze uit het team te halen. Als het nodig is stappen ze in de rol van beslisser en nemen ze het besluit. Dit proberen ze zo min mogelijk te doen. *Gezamenlijk* is volgens hen het sleutelwoord. Kenmerken die operationeel leiders noemen om hun leiderschapsstijl te beschrijven zijn zowel coöperatief als directief. Het directieve is vaak vanuit cultuur en achtergrond ingegeven.

De bevroegde informatiemanagers geven aan dat niet alle operationeel leiders als verbinders kunnen worden gezien. In de praktijk tref je nog vrij veel in de basis directieve leiders. De informatiemanagers geven verder aan dat de rol van verbinder veel belangrijker is. Het hebben van een verbindend leider verbetert de samenwerking in het team ten opzichte van een meer klassieke en directieve leider.

Operationeel leiders geven aan weliswaar ontkleurd te zijn, maar dat de eigen herkomst, in dit geval allemaal brandweer, van invloed is op hun optreden. Doordat ze brandweer zijn opgegroeid en de brandweertzorgprocessen ze geheel eigen zijn, vragen ze onbewust hier meer op door.

Andere belangrijke eigenschappen en kennis die zowel operationeel leiders als informatiemanagers benoemen, zijn; empathisch vermogen, bestuurlijke sensitiviteit, uitnodigend, gedegen kennis van formele bevoegdheden en voorspelbaarheid.

6. DISCUSSIE

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van interviews en casestudy. Voor de casestudy zijn vooraf twee casussen geselecteerd, omdat verwacht werd dat hier veel data uit zou komen om een gedetailleerd beeld te schetsen van het proces leiding en coördinatie in de praktijk. Ook werd verondersteld dat de geïnterviewde functionarissen in staat zouden zijn om het uit de documentenstudie gegenereerde beeld te verrijken. In de uitvoering van het onderzoek is gebleken dat te weinig informatie terug te vinden is op het specifieke proces. Zowel in externe onderzoeken als in interne evaluaties en verslagen (LCMS) is te weinig opgetekend over dit proces. De respondenten waren allen nog goed bekend met de casus, maar hadden toch moeite om nog in detail te duiden hoe de zaken verlopen waren en waarom. Dit laat zich verklaren doordat de gebruikte casussen 5 en 3 jaar geleden hebben plaatsgevonden. Een verklaring waarom het proces leiding en coördinatie er in de verslaglegging bekaaid vanaf komt, is mogelijk het feit dat er geen gemeenschappelijk denken (doctrine) bestaat van het proces leiding en coördinatie. Hierdoor ontbreekt een eenduidig kader dat gehanteerd kan worden om te beschrijven hoe het proces is verlopen. Deze constatering sluit aan bij de resultaten uit het onderzoek. Er is geen gemeenschappelijk beeld en de bevindingen uit de theorie vinden slechts gedeeltelijk hun weg naar de praktijk.

Het onderzoek kan niet als representatief dienen voor de praktijk van crisisbeheersing in Nederland. Er is slechts onderzoek gedaan binnen vier veiligheidsregio's en bij slechts 7 functionarissen. Het is niet ondenkbaar dat het door de respondenten geschetste beeld niet helemaal overeenkomt met het beeld van andere functionarissen binnen dezelfde regio. Naar inschatting van de onderzoeker zal het beeld op hoofdlijnen niet afwijken als de onderzoekspopulatie binnen de regio wordt vergroot. Toch zou het goed zijn om dat te verifiëren door vervolgonderzoek. Bijvoorbeeld door het uitzetten van een enquête of door het houden van groepsinterviews. Om een beter landelijk beeld te krijgen zou het goed zijn om de resultaten uit dit onderzoek met het gehanteerde analysekader ook op de praktijk binnen de overige veiligheidsregio's te leggen. Als dit een soortgelijk beeld oplevert winnen de aanbevelingen uit dit onderzoek aan kracht.

Een verdere beperking van het onderzoek is het feit dat alleen functionarissen uit de algemene keten zijn bevroegd. In de operationalisatie van de elementen komt naar voren dat juist de rol van de partners in de diverse functionele ketens groot is. Doordat deze niet

zijn betrokken in dit onderzoek, ontbreekt een gedeelte van het beeld hoe het proces in de praktijk tot stand komt. Het is waardevol om in een vervolgonderzoek de onderzoekspopulatie in de breedte uit te breiden.

De landelijke opleiding tenslotte is op hoofdlijnen geanalyseerd en niet in detail. Het in dit onderzoek gepresenteerde beeld is daarmee niet volledig. Het is denkbaar dat de uitwerking van elementen die gemist worden in de bestudeerde documenten en die besproken zijn in het interview, wel hun uitwerking hebben in onderliggend lesmateriaal. Een suggestie voor vervolgonderzoek is dan ook om de opleiding op basis van de voorliggende conclusies uit dit onderzoek onder de loep te nemen vanuit een onderwijskundige bril. Op basis van een dergelijk vervolgonderzoek kan in meer detail worden vastgesteld op welke elementen de opleiding verder kan worden verbeterd. Hierbij is het goed om ook het onderwerp 'vakbekwaam blijven' mee te nemen. Dit vanuit de gedachte dat de moderne crisis waarvoor de operationeel leider zich gesteld ziet, of waarvoor hij zich nog gesteld ziet worden, vraagt om een voortdurende ontwikkeling in zijn niveau van kennis en vakbekwaamheid.

De echte bijdrage die dit onderzoek heeft opgeleverd is een wetenschappelijk onderbouwde uitwerking van het proces leiding en coördinatie. De uitwerking in het analysekader doet recht aan de opgave waar een ROT zich voor gesteld ziet in een moderne en complexe crisis. Het feit dat in de praktijk niet alle elementen herkend en toegepast worden, laat zich verklaren door het feit dat de regionale crisisorganisaties en het ROT zich in een dergelijke situatie niet vaak gesteld hebben gezien . De respons is daarmee grotendeels gebaseerd op ervaring opgedaan in de relatief eenvoudigere klassieke ramp of crisis. Het besef is er wel dat meer nodig is en gevraagd wordt van het team en van de operationeel leider. Dat klinkt ook door in de interviews. Het is daarmee interessant om in een vervolgonderzoek in te zoomen op het proces leiding en coördinatie in de meer moderne en onbekendere crisis. Een goede inspiratie hiervoor kunnen de periodieke uitgaves 'Lessen uit Minicrisis' vormen. Bij een analyse van bijvoorbeeld de casus "Fort Oranje" specifiek op het ROT-proces, mag verwacht worden dat alle elementen van leiding en coördinatie en hun samenhang veel sterker naar voren komen.

7. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

7.1. Conclusie

De hoofdvraag voor dit onderzoek luidt:

Hoe is het proces leiding en coördinatie ingericht en in hoeverre sluit de landelijke opleiding voor operationeel leider aan op zijn rol in het proces?

Op basis van het voorliggende onderzoek kan het volgende antwoord op de vraag worden geformuleerd.

Het proces leiding en coördinatie laat zich definiëren als:

Het voor alle disciplines (horizontaal) en voor alle niveaus (verticaal) in onderlinge samenhang vaststellen van de wijze van bestrijden van het incident (besluitvorming), het coördineren van en leidinggeven aan de feitelijke bestrijding c.q. aan de inhoudelijke rampbestrijdingsprocessen, het monitoren van de resultaten en het op basis hiervan beoordelen en bijstellen van de bestrijding.

Deze definitie is in 2006 beschreven in de publicatie Basisvereisten Crisisbeheersing en volstaat tot de dag van vandaag. Een nadere bestudering van het beschikbare formele en informele gemeenschappelijk kader leert echter dat het hierboven gedefinieerde proces geen gedetailleerde uitwerking en operationalisatie kent.

Relevante bestudeerde theorie uit krijgswetenschap en crisismanagement toont aan dat het proces leiding en coördinatie bestaat uit vier samenhangende hoofdelementen, namelijk:

1. Gemeenschappelijke doelstelling

Het hebben van een gemeenschappelijk doel als essentieel verbindend onderdeel in crisissituaties. Hierbij is het van belang om met respect en begrip voor de onderlinge verschillen en belangen van de samenwerkende crisispartners, deze doelstelling gezamenlijk te formuleren.

2. Netwerkmanagement

Het vermogen om te communiceren, helder te hebben welke partijen betrokken zijn, helder te hebben wie waarvoor verantwoordelijk is en om samen te werken. De hieruit voortvloeiende roluidelijkheid is randvoorwaardelijk voor het kunnen formuleren van

een gezamenlijke doelstelling en om begrip te hebben voor belangen en (sub)doelstellingen van crisispartners.

3. Monitoren en bijsturen

Een voortdurend aanpassingsvermogen op de fysieke- en netwerkomgeving waarin de crisisorganisatie acteert. Om dit in gezamenlijkheid vorm te geven is vertrouwen nodig en moet het gezamenlijke doel altijd in het oog worden gehouden.

4. Verbindend leiderschap

Leiderschap gericht op het creëren van vertrouwen tussen betrokken partijen vanuit een neutrale positie. Dit vergt onder andere kennis en begrip van het netwerk, een facilitaire houding en het kunnen inzien en wegen van belangen.

Uit de casestudies en de interviews blijkt dat er een verschil is tussen de invulling van het proces leiding en coördinatie in de praktijk en door de wetenschappelijke theorie. In de praktijk van de regionale crisisorganisatie wordt het proces leiding en coördinatie op tactisch niveau vooral vormgegeven binnen de fysieke context van het ROT. Er is interactie met de buitenwereld maar de integratie van inspanningen wordt verondersteld plaats te vinden aan de ROT tafel. Dit sluit niet aan bij de werkelijkheid waarbij vele partijen op verschillende momenten en op verschillende fysieke locaties actief zijn. Om volledig invulling te geven aan het proces leiding en coördinatie, zeker in de complexe moderne crisis, is het noodzakelijk om de elementen *gemeenschappelijke doelstelling* en *monitoren en bijsturen* breder in te zetten ook buiten het ROT. Hiervoor is meer kennis en inspanning nodig op het gebied van *netwerkmanagement*.

Om sturing te geven aan dit proces is een verbinder en facilitator nodig. Op het tactische niveau krijgt deze vorm in de functionaris operationeel leider. De inspanningen van de operationeel leider liggen in het verbinden van doelstellingen, verbinden van het netwerk en faciliteren van de samenwerking. Daarnaast dient de operationeel leider een procesregisseur of procesbegeleider te zijn met het vermogen om te gaan met complexiteit en ambigue situaties. De rollen die de operationeel leider hierbij afwisselend moet kunnen inzetten zijn coach, partner en diplomaat. Om dit effectief te kunnen doen bekleedt de operationeel leider een neutrale positie.

De landelijke opleiding voor operationeel leiders sluit aan op de verbindende rol die de operationeel leider moet vervullen. Er is wel meer verdieping en kennis op de elementen

gemeenschappelijke doelstelling en *monitoren en bijsturen* nodig om de faciliterende rol te kunnen vervullen die van de operationeel leider verwacht mag worden.

7.2. Aanbevelingen

Op basis van de resultaten en de conclusies uit het onderzoek kunnen de volgende aanbevelingen worden geformuleerd.

Aanbeveling 1

Ontwikkel een doctrine leiding en coördinatie die kan dienen als het gemeenschappelijke denken over de invulling van het proces.

Een gezamenlijke doctrine kan op een aantal vlakken helpen om leiding en coördinatie en bovenregionale samenwerking in het proces duurzaam te verbeteren. Uit het onderzoek is gebleken dat er nergens in het gemeenschappelijke kader beschreven is op welke wijze het proces leiding en coördinatie exact vorm krijgt. Doordat deze integrale beschrijving ontbreekt en het een zoektocht is in diverse publicaties om een volledig beeld en begrip op te bouwen van het proces, zie je in de praktijk dat er een invulling aan wordt gegeven die slechts ten dele aansluit bij wat er theoretisch nodig blijkt. Een doctrine kan helpen om richting te geven aan samenwerking, om de opleiding van functionarissen nog beter vorm te geven en om een referentiekader te vormen voor multidisciplinaire evaluaties.

Aanbeveling 2

Ontwikkel de opleiding voor regionaal operationeel leider door tot een opleiding waarin de rol van de operationeel leider bij ieder element van het proces leiding en coördinatie aanbod komt.

De opleiding raakt in meer of mindere mate alle elementen van het proces leiding en coördinatie. De diepgang van de uitwerking verschilt. Met name het element *gemeenschappelijke doelstelling* verdient prominentere aandacht in het opleidingsprogramma. De stap om de huidige opleiding al te baseren op het aanstaande nieuwe kwalificatieprofiel is een goede die aansluit bij de gevonden elementen in dit onderzoek.

Aanbeveling 3

Faciliteer in de praktijk het kennismaken met potentiële crisispartners. Geef hierbij nadrukkelijk aandacht aan rollen, taken, verantwoordelijkheden, standaards en protocollen. Ontwikkel ideeën op basis waarvan de partner zo effectief mogelijk kan worden verbonden in de opschalingsfase van een crisis.

Netwerkmanagement is veel meer dan het uitnodigen van liaisons in je crisisteam. Zoals uit de operationalisatie van het element *netwerkmanagement* blijkt, dienen partners veel meer van elkaar te weten dan ze in de praktijk doen. De effectiviteit van de gezamenlijke aanpak is mede afhankelijk van de onderlinge kennis en verbondenheid. Een groot gedeelte van deze onderlinge kennis is op te bouwen door juist in de koude fase meer en intensiever de samenwerking en kennismaking op te zoeken.

Aanbeveling 4

Verwerk het element *verbindend leiderschap* in het kwalificatiedossier. Werk op basis van het kwalificatiedossier, een generieke functiebeschrijving uit van de operationeel leider die gehanteerd wordt bij de werving en selectie van nieuwe functionarissen.

Het kwalificatieprofiel bevat in meer of mindere mate een uitwerking van de rol van de operationeel leider bij de diverse elementen waaruit leiding en coördinatie bestaat. Het element verbindend leiderschap komt niet terug in het kwalificatiedossier. Gelet op de uitkomsten uit het onderzoek verdient dit wel een prominente plek. De uitwerking hiervan biedt daarmee ook een goede basis om kandidaten voor de functie van operationeel leider te kunnen selecteren.

LITERATUURLIJST

- Alberts, D., Hayes, R. (2006). *Understanding Command and Control*. Washington D.C.: CCRP Publications
- COT. (2018). *Evaluatie Shining Spring 2018*. Rotterdam: COT
- Baarda, B., Bakker, E., Fischer, T., Julsing, M., Peters, V., Velden, T. van der, & Goede, M. de. (2013). *Basisboek Kwalitatief Onderzoek* (3e ed.). Groningen: Noordhoff
- Berenschot. (2017). *Evaluatie Crisisbeheersing Grave*. Utrecht, Berenschot
- Besluit Veiligheidsregio's (2010, 24 juni). Geraadpleegd op 21 maart 2019, van <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0027844&z=2017-12-01&g=2017-12-01>
- Boin, A., t Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2005). *The politics of crisis management: Understanding public leadership when it matters most*. Cambridge: Cambridge University Press
- Bremekamp, R. (2014). *Wat kunnen we leren van 2500 jaar samenwerken*. *Management en Organisatie*, 68(4), 24-42.
- Defensie, M. v. (2012). *Joint Doctrine Publicatie 5, Commandovoering*. Den Haag, Nederland: Ministerie van Defensie.
- Defensie, M. v. (2013). *Nederlandse Defensie Doctrine*. Den Haag, Nederland: Ministerie van Defensie.
- Dückers, M. L. A., Hoijtink, L. M., te Brake, J. H. M., van Duin, M. J., & Helsloot, I. (2011). *Meerkoppige monsters moeten naar zichzelf luisteren*. *Recht Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten*, 8 (4), p126-133.
- Duin, E. van (2011). *Veerkrachtige Crisisbeheersing: nuchter over het bijzondere*, Politieacademie-NIFV

- Duin M. van., Wijkhuijs, V. (2015). De flexibiliteit van GRIP: Een onderzoek naar mogelijkheden om de procedure flexibel toe te passen. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Duin, M. van. (2015). *Lessen uit crises en mini-crisis 2014*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Duin, M. van. , Wijkhuijs, V., & Rosmuller, N. (2017). *Lessen uit crises en mini-crisis 2016*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Dynes, R. R. (1983). *Problems in emergency planning*. *Energy*, 8(8-9), 653-660.
- Dynes, R. R. (1990). *Community emergency planning: false assumption and inappropriate analogies*. Delaware, University of Delaware
- Gemeentewet. (1992, 14 februari). Geraadpleegd op 21 maart 2019, van <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0005416&z=2019-01-01&q=2019-01-01>
- Gephart Jr, R. P., Miller, C. C., & Helgesson, K. S. (Eds.). (2018). *The Routledge Companion to Risk, Crisis and Emergency Management*. Routledge.
- Groenendaal, J., Helsloot, I., & Scholtens, A. (2013). A critical examination of the assumptions regarding centralized coordination in large-scale emergency situations. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 10(1), 113-135.
- Van der Haar, S., Segers, M., Vernimmen, G., Schoeren, C., & Dirx, M. *Coördinerende crisis-teams in hun kracht*. O&O, nr4 p.7-12
- Helsloot, I. (2008). *Coordination is a prerequisite for good collaboration, isn't it?*. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16(4), 173-176.

Helsloot, I., Martens, S., & Scholtens, A. C. J. (2010). *Basisboek regionale crisisbeheersing: een praktische reader voor functionarissen in de regionale crisisorganisatie*. Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra

Instituut Fysieke Veiligheid. (2016), *Referentiekader Regionaal Crisisplan 2016*. Arnhem: IFV

Instituut Fysieke Veiligheid. (2018), *Concept kwalificatiedossier Regionaal Operationeel Leider*. Arnhem: IFV

Inspectie Veiligheid en Justitie. (2016). *Staat van de Rampenbestrijding 2016*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie

Kaats, E. & Opheij, W. (2011). *Leren samenwerken tussen organisaties*. Deventer: Kluwer.

Malone, T. W., & Crowston, K. (1990). *What is coordination theory and how can it help design cooperative work systems?*. In *Proceedings of the 1990 ACM conference on Computer-supported cooperative work* (pp. 357-370). ACM.

Mintzberg, H. (1989). *Mintzberg on management: Inside our strange world of organizations*. New York: Simon and Schuster.

Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2015). *Explosies MSPO2 Shell Moerdijk*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2018). *Stuwaanvaring door benzeentanker bij Grave*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Quarantelli, E. L. (1988), *Disaster crisis management: a summary of research findings*, *Journal of Management Studies*, 25: 373-385.

- Scholten, A. (2007). *Samenwerking in crisisbeheersing. Overschat en onderschat*. Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra.
- Uhr, C. (2009). *Multi-organizational emergency response management*. Diss. Lund: Lund University
- Uhr, C. (2009). *Emergency Response Coordination from a Social Network Perspective, working paper*, Lund: Lund University.
- Uhr, C. and Ekman, O. (2008). *Trust Among Decision Makers and its Consequences in Emergency Response Operations*. Journal of emergency management, 6(1), pp. 21-37.
- Uhr, C., Johansson, H. (2007). Mapping an emergency management network. Int. J. of Emergency Management, 4(1), pp. 104-118.
- Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (2018). *Regionaal Crisisplan 2018-2022*. Tilburg: Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
- Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (2015). *Evaluatie GRIP 3 Brand Shell Moerdijk 3 & 4 juni 2014*. Tilburg: Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
- Veiligheidsregio Zeeland (2017). *Regionaal Crisisplan versie 1.0*. Middelburg: Veiligheidsregio Zeeland
- Veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid (2015). *Interne multidisciplinaire evaluatie Shell Moerdijk versie 1.0*. Dordrecht: Veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid
- Veiligheidsberaad. (2013) *Eenheid in verscheidenheid. Uitwerking Advies Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking*, Arnhem: Veiligheidsberaad
- Wet Veiligheidsregio's. (2010, 11 februari). Geraadpleegd op 21 maart 2019, van <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0027466&z=2019-01-01&g=2019-01-01>

BIJLAGEN

Bijlage 1: Checklist Interview vragen operationele functionarissen

Algemeen

- uitleggen probleemstelling en hoofdvraag van het onderzoek
- interview duurt een uur, uitleggen dat het half gestructureerd is
- vragen of het interview opgenomen mag worden
- afstemmen of de samenvatting van het interview schriftelijk (digitaal) mag worden aangeboden ter verificatie
- uitleggen dat het interview zowel algemeen is als specifiek gericht op de casestudy, voorbeelden koppelen aan de casus

1. Wat is uw rol in de crisisorganisatie?
2. Hoe bent u voorbereid op uw rol in de crisisorganisatie? (ervaring, opleiding, training)
3. Wat mist u in uw voorbereiding op uw rol in het proces leiding en coördinatie
4. Wat houdt voor u het proces leiding en coördinatie in?
5. Wat is volgens u uw rol in het proces leiding en coördinatie?
6. Op welke wijze en door wie laat u zich ondersteunen in uw rol?
7. Tegen welke problemen/uitdagingen loopt u aan in uw rol?
8. Hoe belangrijk is een gemeenschappelijk doel voor u?
 - a. Wordt een gemeenschappelijk doel uitgesproken/vastgelegd?
 - b. In hoeverre bent u op de hoogte van onderliggende doelen/doelen van partners?
 - c. In hoeverre wordt er tijdens de afhandeling van de crisis gespiegeld naar het doel en wordt het doel bijgesteld?
 - d. Op welke wijze en met wie deelt u het gemeenschappelijk doel?
 - e. Worden belangen van andere partijen besproken? Op welke wijze en wat doet u met die informatie?
9. Hoe bekend bent u met alle bij de crisis betrokken partijen?
 - a. Kent u uw partners?
 - b. Kent u de werkwijze, verantwoordelijkheden en procedures van uw partners?
 - c. Is er onderling vertrouwen? Waarom wel/niet en wat doet u hieraan in uw rol?

- d. Hoe verifieert u of afspraken bij alle betrokkenen bekend zijn?
 - e. Op welke wijze wordt overleg met alle betrokken partijen vormgegeven?
 - f. Op welke wijze verloopt de onderlinge communicatie? Wat is belangrijk in deze communicatie?
 - g. Hoe borgt u dat gemaakte afspraken worden nagekomen.?
10. Op welke wijze vindt monitoring en bijsturing plaats?
- a. Hoe vind dit plenair plaats?
 - b. Hoe wordt dit afgestemd met betrokken partners?
 - c. Hoe wordt voortgang gemonitord?
 - d. Wordt er getoetst aan het bovenliggende doel?
11. Welke leiderschapsstijl hanteert u?
- a. Hoe geeft u deze leiderschapsstijl vorm? Waarom?
 - b. Hoe belangrijk is vertrouwen in uw leiderschap?
 - c. Is uw rol sturen of faciliteren?
 - d. In hoeverre varieert u in uw leiderschapsstijl? Waarom varieert u?
 - e. Beschouwt u uzelf als verbinder? Hoe geeft u het verbinden van partijen en doelen vorm?
 - f. Tegen welke complexiteit loopt u aan en hoe gaat u hiermee om?
12. Zijn er nog onderwerpen/thema's of opmerkingen die u wil benoemen die niet aan de orde zijn geweest in dit interview?

Bedanken voor de tijd en moeite en vragen hoe de respondent het interview heeft ervaren.

Bijlage 2 Checklist Interview vragen opleidingsfunctionaris

- uitleggen probleemstelling en hoofdvraag van het onderzoek
- interview duurt een uur, uitleggen dat het half gestructureerd is
- vragen of het interview opgenomen mag worden
- afstemmen of de samenvatting van het interview schriftelijk (digitaal) mag worden aangeboden ter verificatie

1. Wat is uw rol in de landelijke opleiding voor operationeel leider?
2. Op welke wijze is de opleiding voor operationeel leider vormgegeven?
3. Op welke wijze worden de diverse processen (basisvereisten) in de opleiding behandeld?
4. Op basis van welke documentatie wordt het proces leiding en coördinatie behandeld?
5. Welke ontwikkelingen ziet u vanuit uw rol die invloed hebben op de wijze waarop inhoud wordt gegeven aan het proces leiding en coördinatie in de opleiding?
6. Ziet u verschillen tussen de praktijkinvulling van het proces leiding en coördinatie en de wijze waarop dit in de opleiding is verwerkt?
7. Als u het proces leiding en coördinatie moet beschrijven. Uit welke elementen bestaat dit dan volgens u?
8. Welke rol vervult de operationeel leider in het proces?
9. Is er een curriculum voor de opleiding die ik zou kunnen inzien?

Bijlage 3: Definities

Definities

Het onderzoek is uitgevoerd binnen de context van het regionaal operationeel team (ROT) en de functionaris regionaal operationeel leider (ROL). Hieronder wordt beschreven wat verstaan wordt onder de begrippen ROT en ROL.

- ROT

Het regionaal operationeel team wordt beschreven in Besluit Veiligheidsregio's. Artikel 2.1.1. plaatst het ROT in de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Artikel 2.1.4. stelt dat het ROT belast is met de **operationele leiding**, de **afstemming** met andere bij de ramp of crisis **betrokken partijen** en bij aanwezigheid van meerdere commando's plaats incident belast is met de **coördinatie** daarvan. (BVR, 2017) In het Referentiekader Regionaal Crisisplan (RRCP) is uitgewerkt dat het ROT belast is met DE **operationele coördinatie** onder leiding van de daartoe aangewezen **ROL**. Als taakstelling stelt referentiekader dat het ROT zich richt op (de voorbereiding op) het behalen van operationele prestaties op het terrein van de openbare orde en veiligheid en belast is met het **afstemmen** andere betrokken partijen. (RRCP, 2016)

- ROL

In artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's is aangegeven dat de regionaal operationeel leider belast is met de leiding over een regionaal operationeel team (WVR, 2019). Hiermee is hij impliciet verantwoordelijk voor het uitvoeren van de hierboven beschreven taken voor het ROT.

Daarnaast is het van belang om de begrippen leiding en coördinatie te definiëren.

- Leiding wordt op de website van Van Dale (Van Dale, 2019) als volgt gedefinieerd: *het leiden, bestuur: onder leiding van; aan de leiding gaan, koploper zijn*
- Coördinatie wordt op de website van Van Dale (Van Dale, 2019) gedefinieerd als: *zorgen dat zaken op elkaar afgestemd zijn*

Bij combinatie van de bovenstaande gedefinieerde begrippen kan gesteld worden dat het ROT onder leiding staat van de ROL en belast is met de operationele **leiding** over de rampbestrijding of crisisbeheersing (op het gebied van openbare orde en veiligheid) en belast is met het **coördineren** en **afstemmen** van de activiteiten van alle bij de ramp of crisis **betrokken partijen**.

Bijlage 4: Lijst van afkortingen

BOB	Beeldvorming, Oordeelsvorming, Besluitvorming
BT	Beleidsteam
Bvr	Besluit Veiligheidsregio's
C2	Command and control
CaCo	Calamiteitencoördinator
COPI	Commando Plaats Incident
COT	Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid
IM	Informatiemanager
L&C	Leiding en coördinatie
LCMS	Landelijk Crisis Management Systeem
LTO	land- en Tuinbouworganisatie
NDD	Nederlandse Defensie Doctrine
NNO	Nationale Nucleaire Oefening
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OL	Operationeel Leider
OVD	Officier van Dienst
OVV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
ROL	regionaal operationeel leider
ROT	Regionaal Operationeel Team
V&J	Veiligheid en Justitie (thans Justitie en Veiligheid)
VB	Veiligheidsberaad
VR	Veiligheidsregio
VRBN	Veiligheidsregio Brabant-Noord
VRLN	Veiligheidsregio Limburg-Noord
VRMWB	Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
VRZ	Veiligheidsregio Zeeland
Wvr	Wet Veiligheidsregio's

Bijlage 5: Interviews

(op functie: op te nemen in te publiceren versie)

datum	functionaris
3 april 2019	ROL Veiligheidsregio Brabant- Noord
4 april 2019	ROL Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
8 april 2019	IM-er ROT Veiligheidsregio Zuid- Holland - Zuid
10 april 2019	IM-er ROT Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
11 april 2019	IM-er ROT Veiligheidsregio Limburg- Noord
11 april 2019	ROL Veiligheidsregio Limburg- Noord
15 april 2019	ROL Veiligheidsregio Zuid- Holland- Zuid
15 april 2019	Opleider Crisismanagementacademie IFV

Bijlage 6: Afwijkingen op het plan van aanpak

Het goedgekeurde plan van aanpak (goedgekeurd op 3 september 2018) is als losse bijlage ingeleverd bij het secretariaat van de Crisismanagement Academie op vrijdag 24 mei 2019

De wijzigingen op het plan van aanpak zijn aangeboden aan de examencommissie en worden niet toegevoegd aan deze versie van de thesis: