

Inleiding

Aanleiding en achtergrond

De klassieke operationeel leider is een belangrijke sleutelfunctionaris van de Nederlandse crisismanagementorganisatie die nauwelijks een evenknie kent in het buitenland. Hij/zij coördineert de inzet van de operationele diensten en adviseert de burgemeester op tactisch/strategisch niveau. De taken en competenties van de operationeel leider staan in de Regeling personeel veiligheidsregio's¹. Deze kunnen worden gebruikt om de operationeel leider te selecteren, scholen en examineren. De scholing en examinering zijn landelijk geregeld. Op het eerste gezicht lijkt de functie van operationeel leider goed geborgd in de Nederlandse crisismanagementorganisatie.

Wie echter achter de coulissen kijkt ziet snel dat hier sprake is van een dun laagje vernis. De meeste veiligheidsregio's hebben weinig belangstelling voor de landelijke opleiding en leiden hun operationeel leiders zelf op. Vaak modificeren zij de functie van operationeel leider en laten zij daarvoor een nieuw competentieprofiel opstellen. De Inspectie Veiligheid en Justitie besteedt in haar evaluaties en onderzoeken nauwelijks aandacht aan deze functie. En als de inspectie kritische opmerkingen over de operationeel leider maakt, dan verbindt de inspectie daar geen consequenties aan (Enschede nr 6, Moerdijkbrand). Deze discrepantie is opmerkelijk. Beleidsmatig is de operationeel leider een sleutelfunctionaris voor de rampenbestrijding, maar in de praktijk is er nauwelijks belangstelling voor deze functie. Ook is er op regionaal bestuurlijk niveau nauwelijks belangstelling voor deze sleutelfunctie.

Tot nu toe zijn er nauwelijks onderzoeken, publicaties over het functioneren van de operationeel leider. Van Zanten en Helsloot stellen in het handboek Brandweer dat de functie van operationeel leider onvoldoende uit de verf komt. Oorzaken daarvoor zijn de beperkte bestuurlijke aandacht, het beperkt aantal inzetten, de beperkte mogelijkheden om realistisch te oefenen en een te beperkte spilfunctie van de operationeel leider in de voorbereidingsfase. Zij stellen dat een operationeel leider onvoldoende bestuurlijk leiderschap toont². Het ROB sluit in het advies 'beter besturen bij rampen' op deze zienswijze aan. Daarin staat dat er geen sprake is van operationele leiding bij een ramp. De operationele leiding van de brandweer is te veel gefocust op het bestrijden van de oorzaak van de ramp en komt te weinig toe aan alle andere processen die daarom heen lopen³. Scholtens stelt in haar lectorale⁴ rede dat de term operationeel leider een contradictio in terminis is. Een leider is een baas boven baas, maar de operationeel leider is slechts een coördinator zonder bevoegdheden. Bovendien stelt zij dat een baas van boven in de acute fase niet werkt⁵. Alle evaluaties van grootschalige incidenten laten zien dat de prioriteiten in de acute fase op een lager niveau worden gesteld. Lenssen e.a.⁶ komen langs een andere weg tot dezelfde conclusies als Scholtens. Zij hebben onderzoek gedaan naar het effect van informatievoorziening op de aard van het leidinggeven op tactisch niveau. Dit is het niveau van de klassieke operationeel leider. Zij concluderen dat de aard van het leiding geven drastisch verandert. Van het klassieke top-down leidinggeven in een lijn-staf structuur wordt nu verwacht dat de leidinggevende voornamelijk stuurt

¹Regeling van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 juni 2010, nr. 2010-0000147401, CZW/WVOB, houdende regels over functies voor het personeel van de veiligheidsregio's (Regeling personeel Veiligheidsregio's).

²Zanten P.J. van, Helsloot I, 'De brandweer als spil van de rampenbestrijding' in Helsloot I. Muller E.R. en Berghuis J.D. (eds) Brandweer, Studies Over Organisaties, Functioneren en Omgeving, Kluwer: Deventer ... , pp. 131-168.

³ROB, beter besturen bij rampen, 2008 www.nifv.nl p. 9.

⁴Scholtens A. 'Samenwerking in crisisbeheersing. Onderschat en overschat' pp. 24-27.

⁵**Popular expectation:** During a crisis, leaders take charge and provide clear direction to crisis-management operations. **Research finding:** Crisis operations are multiorganizational, transjurisdictional, polycentric response networks (Boin 2006).

They demand lateral coordination, not top-down command and control.

⁶Lenssen M., Overbeeke A., Seen S., Zwart C de: Grip op informatievoorziening, Masterscriptie: www.nifv.nl p13,14

op het proces. Martens⁷ heeft in 2002 een onderzoek gedaan naar de competenties van de operationeel leider. Zij concludeert dat de competenties van Plato⁸ onvoldoende discrimineren. Uit haar onderzoek blijkt dat het observeren en achterhalen van denkstijlen en denkstrategieën leidt tot aangescherpte competenties die specifiek zijn voor de rol van de operationeel leider tijdens een crisissituatie. Martens gebruikt voor haar analyse theorieën van Klein en van Lipshitz en Shaul; theorieën die voortkomen uit de school van naturalistic decision making⁹. Deze theorieën sluiten veel meer bij de praktijk aan. De resultaten van Martens komen niet verder dan de tekentafel en komen niet terug in het competentieprofiel van de Regeling personeel veiligheidsregio's.

Naast haar kritiek op de operationeel leider richt Scholtens¹⁰ ook haar pijlen op de huidige civiele rampenbestrijdingsorganisatie. De organisatie stamt uit de tachtiger jaren en is gebaseerd op de op dat moment beschikbare militaire commandostructuur met bazen van boven. De gedachte was dat de militaire commandostructuur ook in de civiele rampenbestrijding werkt. Deze gedachte is nooit wetenschappelijk onderbouwd. Het in 2009 ontwikkelde 'referentiekader regionaal crisisplan'¹¹ borduurt voort op de oude commandostructuur. Een uiting hiervan is het informatiemanagement dat in het oude hiërarchische (bureaucratische) model als staffunctie in de lijn is geplaatst. Het referentiekader is het fundament van de Wet Veiligheidsregio's, het Besluit veiligheidsregio's, het Besluit personeel veiligheidsregio's en de ministeriele Regeling personeel veiligheidsregio's. In 2013 is de wet geëvalueerd¹². De evaluatiecommissie van de Wet veiligheidsregio's ziet geen reden om met grote structuurwijzigingen te komen. Integendeel, de commissie pleit voor een grotere uniformiteit en scherper toezicht¹³.

Een belangrijke aanzet voor dit proefschrift is het project "hoe doen wij het effectiever en efficiënter in de regio Drenthe?"¹⁴. Dit project is gestart om de crisismanagementorganisatie van de Drentse Veiligheidsregio te verbeteren. De auteur heeft actief deelgenomen in het kernteam en kreeg de kans om zijn ideeën voor een betere crisismanagementorganisatie in te brengen.

De nieuwe crisismanagementorganisatie is gericht op eenvoud en doeltreffendheid en is gebaseerd op decentrale besluitvorming met zelfsturing en netwerkmanagement tijdens de hectische fase van een incident of ramp. Daarin staan drie uitgangspunten centraal:

1. De acute zorg dient zo snel mogelijk te worden verleend tijdens de eerste uren van een incident of ramp
2. De zelfredzaamheid van de bevolking en de bedrijven dient zoveel mogelijk te worden gefaciliteerd
3. De bestuurder dient binnen een uur na de melding naar buiten te treden met een duiding van het incident of de ramp.

De nieuwe organisatie kent een operationeel en een bestuursondersteunend deel. Het operationele deel bestaat uit operationele gemeentelijke diensten die zo zelfstandig mogelijk hun deel van de rampenbestrijding invullen. Het bestuursondersteunend deel bestaat uit een slagvaardig kerncrisisteam van een operationeel leider, een strategisch communicatieadviseur en een bestuurlijk adviseur. Dit team adviseert en informeert de verantwoordelijk burgemeester op de meest directe wijze. Binnen deze organisatie verandert de rol en de taak van de operationeel leider. Waar de operationeel leider in het verleden verantwoordelijk is voor de aansturing van de Leider CoPI en

⁷ Martens wat maakt een operationeel leider competent p 19

⁸ Benthem e.a. In goede banen: Competenties voor repressieve brandweerfuncties. Eindrapportage. Leiden: Universiteit van Leiden.

⁹ Naturalistic decision making wordt door Zsombok gedefinieerd als 'the way people use their experience to make decision in field settings'. uit Zsombok, Klein Naturalistic Decision Making 1997 p. 4.

¹⁰ Scholtens A. 'Samenwerking in crisisbeheersing. Onderschat en overschat' p. 27.

¹¹ Zie ref kader etc.

¹² Veldhuisen A. et al: Evaluatie Wet veiligheidsregio's.

¹³ Hoekstra R.J. Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van Rampenbestrijding en Crisisbeheersing.

¹⁴ Zie Scholtens A. (2011). *Rapport: Hoe doen wij het effectiever en efficiënter in de regio Drenthe?*: www.ifv.nl

verantwoordelijk is voor de algehele operationele inzet van het effectgebied, ligt deze taak nu bij de Leider CoPI. Deze is verantwoordelijk voor de totale operationele inzet in zowel het bron- als het effectgebied. De operationeel leider is op afstand verantwoordelijk voor de operationele leiding van alle diensten en heeft daarvoor een afgeleide bevoegdheid van de burgemeester.

In tegenstelling tot het verleden is er geen Regionaal Operationeel Team (ROT) meer op een centrale locatie in de Veiligheidsregio, maar zit de OL in het gemeentehuis als directe adviseur van de burgemeester en kan tijdens de multidisciplinaire coördinatiefase een ROT of een multidisciplinair teamoverleg worden opgestart. In deze functie heeft de OL drie rollen met de volgende taken:

1. De OL is de strategisch operationeel adviseur van de burgemeester, waarbij de OL ervoor zorgt dat de burgemeester in korte tijd strategische besluiten kan nemen.
2. De OL is de operationeel informatieverstrekker van de burgemeester, waarbij de OL ervoor zorgt dat de burgemeester tijdig een multidisciplinair beeld krijgt van het incident/crisis, waardoor de burgemeester in staat gesteld wordt om de crisis tijdig te (blijven) duiden.
3. De OL is de operationeel leidinggevende, waarbij de OL ervoor zorgt dat spoedeisende besluiten binnen 10 minuten worden genomen en waarbij deze de operationele outcome van de totale crisisorganisatie bewaakt.

Het is de verwachting dat deze nieuwe crisismanagementorganisatie een groot aantal belemmeringen voor het effectief functioneren van de operationeel leider heeft weggenomen, maar tot nu toe is hiervoor nog geen wetenschappelijk bewijs geleverd.

Doelstelling van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is

a) om een eerste inzicht te krijgen in het functioneren van de operationeel leider binnen de nieuwe crisismanagementorganisatie en b) het bijdragen aan de wetenschappelijke onderbouwing van de functie van de operationeel leider in de nieuwe crisismanagementorganisatie.

Dit wordt gedaan door de functie van operationeel leider te onderzoeken vanuit een historisch bestuurskundig, een organisatorisch en een individueel perspectief ¹⁵.

De centrale vraag hierbij is:

Hoe presteert de operationeel leider binnen de nieuwe crisismanagementorganisatie gedurende de eerste uren van een acute crisis, wat is daarin effectief en welke niet technische en persoonlijke vaardigheden kunnen voor de operationeel leider van belang zijn om zijn/haar rol binnen deze nieuwe crisismanagementorganisatie in te nemen?

De onderzoeksvragen zijn:

1. Hoe is het ontstaan en het in standhouden van de (onwerkbaar) wettelijke taak en positie van de operationeel leider te verklaren?
2. In hoeverre kan de operationeel leider in de praktijk de beoogde rollen en taken binnen de nieuwe crisismanagementorganisatie vervullen?
3. Wat is de modus operandi van de operationeel leiders binnen de nieuwe crisismanagementorganisatie?
4. Levert de operationeel leider de beoogde bijdrage aan de nieuwe crisismanagementorganisatie?

¹⁵ Nja O. & Rake E.L. 'An essay on research methodology: an alternative approach to incident command research through participatory action research 2008 JCCM 16 (2) 91-100.

5. Wat zijn de interventies van de operationeel leider tijdens een breakdown?¹⁶¹⁷
6. In welke vorm kan een organisatieonderdeel binnen de nieuwe crisismanagementorganisatie worden ontwikkeld die de operationeel leider tijdens de acute fase voldoende inzicht geeft in de mogelijke ontwikkelingen van een crisis om tijdig adequate strategische besluiten te nemen?
7. Welke non technical skills van de operationeel leider hebben een effect op een door de operationeel leider geleid multidisciplinair teamoverleg?
8. Welke competenties worden voor functionarissen in overeenkomstige functies gehanteerd en in hoeverre kunnen deze van belang zijn voor de operationeel leider?

¹⁶ A breakdown can formerly defined as a failure in coordination, cooperation or communication that leads to a temporary loss in the ability to function effectively (Bearman et al. 2010) uit Owen et al. p 23.

¹⁷ Owen C. et al: 'Strategic Emergency Management in Australia and New Zealand' verkregen van:
https://www.bushfirecrc.com/sites/default/files/managed/resource/discussion_paper_for_consultation.pdf