



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Burgemeesters in crisistijd : de invloed van context en persoonlijkheid op het leiderschap van de opperbevelhebber

Vries, B. de

Citation

Vries, B. de. (2016, December 15). *Burgemeesters in crisistijd : de invloed van context en persoonlijkheid op het leiderschap van de opperbevelhebber*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/45220>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/45220>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/45220> holds various files of this Leiden University dissertation

Author: Vries, Bart de

Title: Burgemeesters in crisistijd : de invloed van context en persoonlijkheid op het leiderschap van de opperbevelhebber

Issue Date: 2016-12-15



HOOFDSTUK 1

Plaatsbepaling: de burgemeester als kritieke systeemfactor voor crisisbeheersing in Nederland¹⁾

"The truth is, however, that a big part of leadership is mysterious. Inspiration must be taken wherever and whenever it comes, and sources of strength appear in unexpected places."

Giuliani & Kurson (2002, p.8.)

Introductie

"Bij een schietpartij in een winkelcentrum in Alphen aan den Rijn zijn gistermiddag zeven mensen gedood. Zestien anderen raakten gewond, van wie drie er slecht aan toe zijn. De dader, Tristan van der V. heeft zichzelf na zijn daad door het hoofd geschoten. In de drie winkelcentra die na de schietpartij werden ontruimd, zijn geen explosieven gevonden. De politie heeft tot diep in de nacht onderzoek gedaan, waarna de geëvacueerde omwonenden weer naar huis konden. De lichamen van de slachtoffers zijn geborgen..." (NRC Handelsblad, 9 april 2011). Crises, of het nu terreur, menselijk falen, natuurrampen

1) Landelijk Beraad Crisisbeheersing (Van der Laan & Landman, 2007)

of conflicten betreft, lijken steeds vaker onze samenleving te ontwrichten. Dit besef gaat gepaard met een groeiend bewustzijn onder de bevolking dat deze onvoorziene zaken verstrekkende gevolgen kunnen hebben voor de samenleving, de economie en organisaties (Pearson & Clair, 1998). Mede ook door de rol van de media en de komst van internet en social media is het alsof de impact van crises nog nooit zo groot is geweest (Bussy & Paterson, 2012).

Crisis worden gekenschetst door drie kernelementen, te weten dreiging, urgentie en onzekerheid (Rosenthal, 2009). Omdat crises als stressvol en bedreigend ervaren worden (onder andere Bligh, Kohles, & Meindl, 2004; Staw, Sandelands, & Dutton, 1981), wordt al snel naar de leider gekeken om de situatie te duiden, actie te ondernemen en betrokkenen perspectief te bieden (Boin, 't Hart, Stern, & Sundelius, 2005; Madera & Smith, 2009; Shamir & Howell, 1999). Een leider moet de crisis zo snel mogelijk zien te beëindigen en de gevolgen ervan in de hand zien te houden. Volgens Rosenthal en Zannoni (2006) is dat niet alleen de essentie van crisismanagement, crisisbestuur en crisis-leiderschap, maar ook de uitdaging voor iedere leider (p.29).

Crisis en leiderschap zijn twee sterk met elkaar verbonden begrippen. Een crisis maakt het voor een leider mogelijk om daadkracht uit te stralen, leiderschap te tonen en betekenis te geven aan hetgeen zich voordoet. Zo vestigde burgemeester Bas Eenhoorn in 2011 zijn reputatie als crisismanager tijdens en na het drama in Alphen aan den Rijn en was hij van de ene op de andere dag hét boegbeeld van de gemeente. Zijn empathische en tevens gezaghebbende optreden als eerste burger deed het magazine Binnenlands Bestuur besluiten hem uit te roepen tot 'Beste Bestuurder van 2011' (Delaere, 2011). Het profiel van Wouter Bos werd versterkt en de waardering voor diens leiderschap schoot omhoog toen hij de economische crisis in 2008 helder benoemde en snel drastische en pragmatische ingrepen voorstelde (Boin & 't Hart, 2009). Hoewel crises leiders de kans bieden hun positie te verstevigen, zaken te realiseren en zich onsterfelijk te maken, is de lijn tussen succes en falen uitermate dun (Rosenthal, Boin, Kleiboer & Otten, 1998).

Dat blijkt onder andere uit het vertrek van burgemeester Denie in 2011 naar aanleiding van de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk, het vertrek van burgemeester Bats in 2013 als gevolg van de uit de hand gelopen Facebook-rellen in Haren en meer recentelijk het vertrek van burgemeester Gerritsen in 2015 na het drama met de monstertruck in Haaksbergen. Crisisbeheersing is bovenal mensenwerk. Als er sprake is van hoge tijdsdruk, dreiging en onzekerheid en grote maatschappelijke en politiek-bestuurlijke druk, is het nemen van de juiste beslissingen zelfs voor de meest ervaren leider een enorme uitdaging.

Het is goed denkbaar dat tijdens crises een ander type leiderschap gewenst is dan onder normale omstandigheden. In de praktijk ontbreken hiervoor echter veelal de richtlijnen en handvatten en ook het verleden biedt - als men überhaupt al ervaring heeft met het managen van crises - weinig houvast om te bepalen wat wel of niet werkt. De onzekerheid en complexiteit van de crisis gecombineerd met de heftige emoties, extreme tijdsdruk, politiek-bestuurlijke belangen en media-aandacht, kunnen ertoe leiden dat leiders zich gevangen voelen in de situatie en twijfelen over de te kiezen aanpak: moet ik de leiding nemen, directief zijn en mensen nauwgezet volgen? Of anderen juist de ruimte geven en uitnodigen om mee te denken over eventuele (alternatieve) oplossingen?

Automatisch dringt zich dan de vraag op wanneer men onder dergelijke extreme omstandigheden kan spreken van effectief leiderschap. Onderzoek naar leiderschap ten tijden van crises is echter beperkt en sterk beschrijvend van aard (onder andere Hannah, Campbell & Matthews, 2010; Hannah, Uhl-Bien, Avolio & Cavarretta, 2009; Mitroff & Alpaslan, 2003; Pearson & Clair, 1998; Sweeny, 2008), gebaseerd op enkele casestudies van op zichzelf staande crises, zoals de explosie van de Challenger (Vaughan, 1996), of op grond van enkele veldstudies (onder andere Pillai & Meindl, 1998) en laboratorium-experimenten (onder andere Halverson, Murphy & Riggio, 2004; Hunt, Boal & Dodge, 1999). Bestaand onderzoek richt zich vooral ook op de klassieke stijlen van autocratisch en participatief leiderschap

in tijden van crises. Zo blijkt dat wanneer een groep bij het uitvoeren van een taak extreme druk ervaart of dient te overleven in een vijandige omgeving, de macht in het crisisteam centraliseert en dat leiders eerder geneigd zijn zelfstandig besluiten te nemen dan teamleden te consulteren (Staw, Sandelands, & Dutton, 1981). Bovendien wordt dan ook van de leider verwacht dat hij directief, autocratisch, besluitvaardig en doelgericht optreedt (Mulder, De Jong, Koppelaar, & Verhage, 1986; Mulder, Ritsema van Eck, & De Jong, 1971; Mulder & Stermerding, 1963). Dergelijk gedrag van de leider wordt in tijden van crises eerder als inspirerend (transformationeel) en effectief gezien (Bass, 1985; Conger, 1999; Shamir & Howell, 1999). Naar de relatie tussen specifieke situatiekenmerken, persoonlijkheid van de leider, het type leiderschap en de effectiviteit daarvan tijdens crises is relatief weinig onderzoek verricht. Crisissituaties worden als tamelijk homogeen behandeld (Bass & Bass, 2008) en er wordt slechts beperkt ingegaan op de fundamentele verschillen tussen crisissituaties en hoe die al dan niet doorwerken op de mate waarin bepaalde leiderschapsgedragingen al dan niet effectief zijn. Dat terwijl er in toenemende mate behoefte is aan inzicht in welke elementen precies bepalend zijn voor effectief leiderschapsgedrag tijdens crises.

De focus van dit proefschrift ligt op het vergroten van het inzicht in de antecedenten, moderatoren, uitkomsten en contingenties van effectief leiderschapsgedrag tijdens crises, met daarbij expliciet aandacht voor het optreden van burgemeesters als crisismanager. Hoewel crises geen deel uitmaken van het dagelijkse werkproces, kan iedere burgemeester als eindverantwoordelijk bestuurder binnen een gemeente en als portefeuillehouder openbare orde en veiligheid op ieder moment met een crisis worden geconfronteerd. De prominente positie van burgemeesters tijdens crises is in Nederland verankerd in een reeks wettelijke bevoegdheden. De burgemeester heeft het gezag over de brandweer en is bevoegd bevelen te geven als er sprake is van gevaar. De burgemeester heeft het opperbevel en is in staat organisaties die niet onder zijn of haar gezag staan, maar wel deelnemen aan de bestrijding van een ramp, bevelen te geven (voor

uitvoeriger toelichting, zie Wet veiligheidsregio's). Centrale vragen in dit proefschrift zijn: Wat bepaalt het succes van het leiderschap van burgemeesters in crisistijd? Hoe beïnvloedt het leiderschaps-gedrag van burgemeesters het functioneren van het beleids- of crisis-team? Wanneer is welk leiderschapsgedrag het meest dominant én gewenst? In welke mate spelen de kenmerken van de situatie daarbij een rol en hoe beïnvloedt de persoonlijkheid van de burgemeester zijn of haar leiderschapsgedrag tijdens crises?

Leeswijzer en onderzoeksmodel

Dit proefschrift is gebaseerd op twee grootschalige onderzoeksprojecten waarin aan de hand van verschillende bronnen (burgemeesters, locoburgemeesters en gemeentesecretarissen) en methoden van dataverzameling (kritieke incidenten interviews, vragenlijsten en een scenario-experiment) de onderzoeksvariabelen in kaart zijn gebracht. Op basis van de informatie die is verzameld uit deze twee onderzoeksprojecten, zijn drie studies uitgevoerd. Na een algemene inleiding in hoofdstuk 1, met een schets van de context van dit proefschrift, sta ik in hoofdstuk 2 expliciet stil bij de theorie en het wetenschappelijk onderzoek rondom crisisleiderschap om vervolgens van daaruit de richting van het voorliggende onderzoek in te kaderen. In de daarop volgende hoofdstukken komen de drie verschillende empirische studies aan bod, zodanig dat zij in principe onafhankelijk van elkaar te lezen zijn (zie Figuur 1.1).

Allereerst geef ik in hoofdstuk 3 antwoord op de vragen: welke leiderschapsgedragsintenties vertonen burgemeesters in een crisis en wat is de invloed van situatiekenmerken daarbij? Welk leiderschapsgedrag zijn zij geneigd te kiezen: autocratisch en/of participatief leiderschapsgedrag? Aanvullend op deze twee klassieke leiderschapsstijlen besteed ik in dit hoofdstuk - min of meer exploratief - ook aandacht aan transformationeel en ethisch leiderschaps-gedrag van burgemeesters. De daarop volgende hoofdstukken

richten zich hoofdzakelijk op het autocratisch en participatief leiderschapsgedrag van de burgemeesters, mede omdat onderzoek naar leiderschap tijdens crises de laatste jaren steeds meer de nadruk legt op het belang van zowel autocratisch als participatief leiderschapsgedrag (o.a. Antonakis, Ciociolo & Sternberg, 2004; Boin & 't Hart, 2003; Rashid, Edmondson, & Leonard, 2013). Hoofdstuk 4 gaat in op de samenhang tussen persoonlijkheid, situatietekenen en de effectiviteit van het leiderschapsgedrag van burgemeesters. Centrale vraag is of onder specifieke omstandigheden, zoals tijdsdruk en ambiguïteit (de kenmerken van crises), de persoonlijkheidsdimensie 'vriendelijkheid' meer of minder voorspellend is voor autocratisch dan wel participatief leiderschapsgedrag van burgemeesters. In hoofdstuk 5 ligt het accent op de relatie tussen de diverse leiderschapsgedragingen, verschillende teamprocessen en de effectiviteit van het crisisteam. Onderzocht wordt onder welke omstandigheden welk leiderschapsgedrag van burgemeesters effectief is. In hoofdstuk 6 integreer ik tot slot de resultaten uit de verschillende studies, bespreek ik de theoretische en praktische implicaties en doe ik suggesties voor vervolgonderzoek.

Crisis in soorten en maten: openbare orde en veiligheid versus bestuurscrisis

Het woord crisis komt van het Griekse woord 'krisis', hetgeen zo iets als oordeel, keuze of beslissing betekent. Het gebruik en de betekenis van deze term is echter sterk afhankelijk van de context waarin hij wordt gebruikt en de achtergrond of discipline van de onderzoeker. In de bestuurswetenschappen wordt crisis gedefinieerd als "een ernstige bedreiging van de basisstructuren of de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, waarbij met geringe beslistijd en een hoge mate van onzekerheid kritieke beslissingen moeten worden genomen" (Rosenthal & Boin, 1998, p.258). Pearson en Clair (1998) voegen daar aan toe dat de kans dat zich een dergelijke situatie voordoet uitermate gering is, de impact ervan enorm en dat er veel

of onmogelijk maakt (Zannoni, 2009, p.227). Voorbeelden van bestuurlijke crises betreffen bijvoorbeeld de val van bestuurscolleges en bestuurders, het stuklopen van beleidsvoornemens of -inspanningen, en enorme budgetoverschrijdingen zoals bij de Noord-Zuid-lijn in Amsterdam het geval was (Rosenthal, 2009). Tijdens bestuurlijke crises hebben burgemeesters geen harde (eind)verantwoordelijkheden en zijn zij vooral 'hoeder van het proces'.

Crisis in het kader van de openbare orde en veiligheid (hierna: OOV-crisis) betreffen volgens Van Bennekom en Jong (2010) situaties waarbij een direct (dreigend) gevaar voor anderen bestaat of waarbij de rechten van anderen worden bedreigd of aangetast. Bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid gaat het om de zorg voor naleving van de regels, waarbij niet-naleving de rust in de samenleving ernstig kan verstoren. Het kan hierbij gaan om zowel de alledaagse veiligheid als om de veiligheid van gemeenten. Denk aan (natuur)rampen, zoals de watersnoodramp in 1953, epidemieën of pandemieën, zoals de MKZ-uitbraak in 2001 en de Mexicaanse griep in 2009, explosies en uitstoot van giftige stoffen, of om grote ongelukken, zoals de crash van het toestel van Turkish Airways in 2010. Andere voorbeelden zijn rellen en ongeregelde heden met ernstige overlast, gijzelingen of terreur, zoals de gewapende student die begin 2015 kort voor het NOS Journaal van 20.00 uur de studio binnendrong en zendtijd eiste. In dit proefschrift hanteer ik een brede opvatting van het begrip OOV-crisis. Het gaat niet alleen om situaties waarin de Wet veiligheidsregio's van toepassing is, maar ook om situaties die Van Duin (2011) "mini-crisis" noemt. Mini-crisis zijn incidenten die weliswaar de nodige beroering opleveren, maar niet onmiddellijk betiteld kunnen worden als crisis conform de definitie in de Wet veiligheidsregio's. Te denken valt aan de terugkeer van een zedendelinquent in de samenleving, een situatie van zinloos geweld of een pyromaan die de gemoederen in de lokale gemeenschap ernstig bezighoudt. Het betreft situaties met een beperkte inzet van de operationele hulpdiensten, maar met een in potentie grote maatschappelijke impact. Ook in dergelijke situaties wordt van een

burgemeester verwacht dat hij²⁾ er staat en leiderschap toont. Als portefeuillehouder openbare orde en veiligheid is de burgemeester degene die, zoals oud-burgemeester Opstelten het verwoordt: “er moet zijn op de momenten die ertoe doen” (Jong & Johannink, 2005).

Tijdens bestuurscrises ligt de bevoegdheid bij de gemeenteraad, maar ontbreken ‘harde (beslissings)bevoegdheden’: wettelijke bevoegdheden die burgemeesters als opperbevelhebber tijdens OOV-crisis wel hebben. Om die reden én vanwege de intensiteit van de (potentiële) bedreigingen voor de samenleving ligt de focus van dit onderzoek op het leiderschap van burgemeesters tijdens OOV-crisis en vallen bestuurlijke crises buiten de scope van dit proefschrift.

Burgemeester als kritieke systeemfactor: de leider in crisistijd

De burgemeester heeft vele rollen en bevoegdheden. Zo is hij voorzitter van het college van burgemeester en wethouders en van de gemeenteraad. Daarnaast heeft een burgemeester ook eigen inhoudelijke taken met name op het terrein van openbare orde en veiligheid en is hij opperbevelhebber bij crises, rampen en zware ongevallen (Artikel 2, Wet veiligheidsregio's) (Van Bennekom & Jong, 2010).

Burgemeester als voorzitter van het dagelijks bestuur. Als voorzitter van het college van burgemeester en wethouders en van de raad heeft de burgemeester onder andere de taak om de kwaliteit van het bestuur in de gemeente te bewaken en de interne afstemming binnen de gemeente te bevorderen. De burgemeester dient het college én de raad en is verantwoordelijk voor goede verbindingen tussen beide. In het college heeft de burgemeester stemrecht, waarbij zijn stem doorslaggevend kan zijn bij een gelijke hoeveelheid aan stemmen. De burgemeester is raadsvoorzitter en symbool voor de raad. Hij is echter geen raadslid en heeft ook geen stemrecht in de raad.

2) Waar *hij* staat kan ook *zij* gelezen worden; in dat geval moet voor *zijn*, *haar* gelezen worden.

Het functioneren van burgemeesters in het dagelijks bestuur is sterk relationeel en sinds de invoering van de dualisering in 2002 is het aspect 'verbinden' steeds belangrijker geworden (Korsten & Aardema, 2006). Zoals Korsten en Aardema aangeven, functioneren burgemeesters in een omgeving van wethouders, raadsleden, ambtenaren, burgers, maatschappelijke organisaties, belangen- en actiegroepen met elk zo hun eigen opvattingen. Burgemeesters vervullen daarin de rol van verbinder en procesbegeleider en zijn vooral hoeder van het proces. Een burgemeester kan dan ook niet zonder het vertrouwen van de raad in zijn persoon en de raad heeft een krachtige stem in de herbenoeming van de burgemeester.

Burgemeester als crisisbeheerser. Kenmerkend voor de crisisbeheersing in Nederland is de dominante rol van de burgemeester in het lokale bestuur (Van Bennekom & Jong, 2010; Van der Laan & Landman, 2007). De burgemeester is als eenhoofdig bestuursorgaan belast met de handhaving van de openbare orde en veiligheid (OOV). De burgemeester is bestuurlijk verantwoordelijk voor de bestrijding van branden en rampen en heeft daarom het opperbevel tijdens crises. De bevoegdheden van de burgemeester op het vlak van de OOV kunnen niet worden gedelegeerd aan bijvoorbeeld leden van het college. Inhoudelijk kunnen er wel raakvlakken bestaan met portefeuilles van wethouders. Een goede verhouding tussen college en burgemeester is dan ook essentieel, aangezien de burgemeester zijn bevoegdheden tijdens een crisis vaak snel moet kunnen toepassen en afstemming van tevoren vaak lastig is. De Gemeentewet en een aantal andere wetten geven de burgemeester verantwoordelijkheden en bevoegdheden om zowel op te kunnen treden in het belang van alledaagse veiligheid als bij buitengewone aantastingen van de veiligheid van de gemeente (Van Bennekom & Jong, 2010; Van der Laan & Landman, 2007).

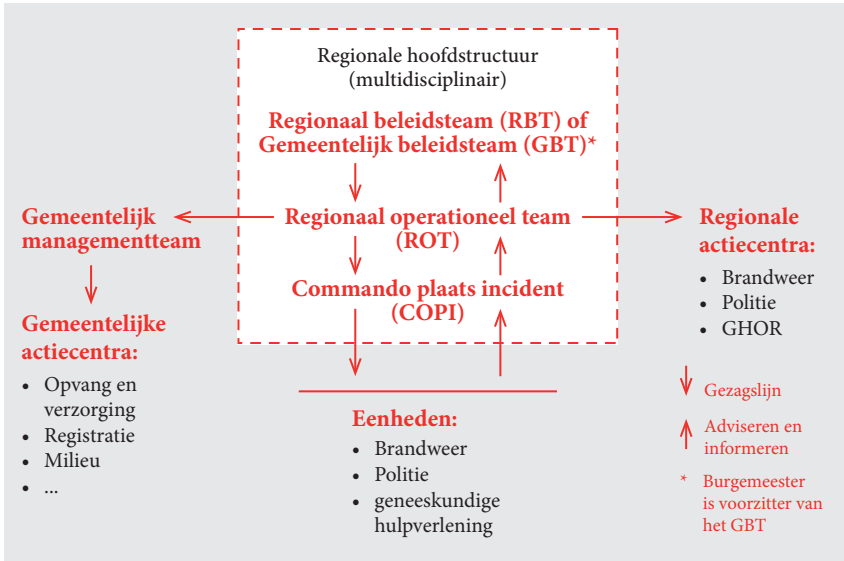
Met het *opperbevel* geeft de burgemeester invulling aan de hoogste commandolijn in de crisisorganisatie (Van der Laan & Landman, 2007). Hij is verantwoordelijk voor effectief crisismanagement en de

besluitvorming op strategisch en bestuurlijk niveau. Naast deze rol in de structuur van de crisisorganisatie is de burgemeester ook het gezicht van het lokale bestuur en vanuit die verantwoordelijkheid communiceert hij ook met burgers, bijvoorbeeld om emoties in de samenleving in goede banen te leiden. Crises kunnen het vertrouwen van burgers in de overheid schaden en het is aan de burgemeester om dit vertrouwen te bewaken en indien nodig te herstellen. Dit geeft de burgemeester een essentiële rol in het systeem van crisisbeheersing in Nederland. In dit kader noemt het Landelijk Beraad Crisisbeheersing het bestuurlijk leiderschap van de burgemeester zelfs een kritische systeemfactor (Van der Laan & Landman, 2007).

De burgemeester heeft een coördinerende en regisserende rol als het gaat om de crisisbeheersing en is zoals aangegeven de opperbevelhebber. Voor de bestrijding van crises is de burgemeester voorzitter van het gemeentelijk beleidsteam. In dit beleidsteam oftewel bestuurlijk crisisteam zitten strategisch adviseurs die de burgemeester, in zijn rol van opperbevelhebber en voorzitter, adviseren over de strategische en bestuurlijke aspecten van een crisis. Dit zijn onder andere functionarissen met een eindverantwoordelijkheid voor de hulpdiensten (brandweer, politie en de geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio). Afhankelijk van de aard en de omvang van de crisis of ramp wordt bepaald welke sleutelfunctionarissen er in het beleidsteam zitting hebben (Helsloot, Martens, & Scholtens, 2010) (Figuur 1.2).

Het beleidsteam is gericht op de bestuurlijke besluiten die nodig zijn voor de veiligheid van de bevolking. Het beleidsteam wordt ingesteld wanneer bij een incident naast een operationele aanpak ook het welzijn van de bevolking in het geding is en bestuurlijke besluitvorming vereist is. Het gemeentebestuur of een burgemeester kan ook besluiten om eerder bij elkaar te komen dan de formele opschappingsstructuur voorschrijft³⁾ (Helsloot et al., 2010). Kleine incidenten (bijvoorbeeld een bezorgde vader die zich bij het college van B&W

3) Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure (GRIP).



Figuur 1.2 Organogram regionale hoofdstructuur bij volledige opschaling (Helsloot, Martens, & Scholtens, 2010)

meldt vanwege gevoelens van onveiligheid en bedreigingen bij hem in de buurt) kunnen voor bestuurders aanleiding zijn om een aantal bestuurders (portefeuillehouders), professionals en sleutelfunctionarissen bij elkaar te roepen als ware het een (bestuurlijk) crisisteam. In dit kader heeft Van Duin (2011) het, zoals eerder aangegeven, over mini-crisis. Van een officiële opschaling is dan geen sprake, er wordt alleen gekeken welke maatregelen op bestuurlijk niveau genomen moeten worden om de (sociale) onrust weg te nemen, de stress in de samenleving te kanaliseren en de veiligheid te garanderen.

Crisismanagement door burgemeesters omvat een breed palet aan leiderschapsgedragingen. Boin, 't Hart, Stern en Sundelius (2005) hebben deze gedragingen gecategoriseerd aan de hand van de vijf essentiële taken van publiek leiderschap tijdens crises: (1) *sense making*, (2) besluitvorming, (3) *meaning making*, (4) afronding en (5) lering trekken. Wanneer één of meer van deze vijf taken onvoldoende

worden uitgevoerd, lijdt volgens de auteurs het hele proces van crisismanagement daaronder. Zij achten het van belang dat een burgemeester signalen juist en tijdig weet te interpreteren om op basis daarvan vast te kunnen stellen of er sprake is van een crisis (sense making). Daarnaast speelt de burgemeester een belangrijke rol in het verloop van het besluitvormingsproces en heeft hij een eindverantwoordelijkheid in de te nemen besluiten; hij is opperbevelhebber. De auteurs spreken verder over 'meaning making'. Een belangrijke voorwaarde voor effectief crisismanagement is de acceptatie van de betekenis die de burgemeester aan de crisis geeft. Hoe een burgemeester zijn interpretatie en oplossingen ten aanzien van de crisis overdraagt op anderen, staat hierbij centraal. Verder hebben Boin et al. (2005) het over het beëindigen van de crisis en de wijze waarop de leider met het verantwoordingsproces omgaat en lering trekt uit de crisis. Redenerend vanuit deze vijf taken van publiek leiderschap richt dit proefschrift zich op de tweede taak: het leiderschap van de burgemeester bij het nemen van beslissingen tijdens de crisis.

Prestatie-indicatoren voor crisisbeheersing in Nederland

Het blijkt in de praktijk vaak lastig, zo niet onmogelijk, om effectieve van ineffectieve crisisbeheersing te onderscheiden (Pearson & Clair, 1998). Volgens Pearson en Clair doet het in dichotome bewoordingen, goed of slecht, evalueren van de volledige crisisbeheersing geen recht aan de werkelijkheid. Ook al wordt in de media slecht gecommuniceerd, worden belangrijke stakeholders of belanghebbenden genegeerd, of zijn de oorzaken van problemen onvoldoende opgemerkt, dan nog kunnen andere aspecten van de crisisbeheersing goed zijn verlopen. Zo was bijvoorbeeld de stevige kritiek van burgers en deskundigen op het overheidsoptreden tijdens de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk in 2011, aanleiding voor de Onderzoeksraad voor Veiligheid om te onderzoeken hoe de betreffende instanties hadden geacteerd tijdens de bestrijding van deze ramp. In essentie hield de kritiek in dat er onvoldoende aansluiting

was gezocht bij de perceptie in de samenleving, die de brand ervoer als een ernstige dreiging. De overheid had geen 'duidelijk verhaal' en in de media kon de indruk ontstaan dat de ene overheidsvertegenwoordiger de andere tegensprak, waardoor twijfel ontstond over de wijze waarop de brand en de mogelijke gezondheidseffecten waren bestreden (Joustra et al., 2012). Hoewel het onderzoeksrapport zich kritisch toont ten opzichte van verschillende aspecten van de crisisbeheersing, blijkt niet alles negatief. Tijdens deze brand in Moerdijk is voor het eerst sinds het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's (op 1 oktober 2010) in de veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid opgeschaald naar een GRIP 4-situatie en ontstond voor het eerst een situatie waarbij een burgemeester in het regionale beleidsteam in een gezagsverhouding kwam te staan tot zijn collega-burgemeesters. Uit gesprekken met betrokken burgemeesters blijkt dat zij positief terugkijken op de samenwerking in dit regionale beleidsteam, zowel tijdens de acute als de nafase van de crisis (PricewaterhouseCoopers, 2011, p.17). Ondanks de negatieve beeldvorming in de media over de crisisbeheersing in Moerdijk, bleken na onderzoek bepaalde aspecten achteraf naar behoren te zijn verlopen. Pearson en Clair (1998) merken op dat een goed inzicht in de volledige crisisbeheersing onmogelijk is aangezien veel zaken voor de samenleving, media en de wetenschap onzichtbaar blijven.

Uitkomsten in termen van succes en falen kunnen in de ogen van Pearson en Clair (1998) betrekking hebben op verschillende aspecten: signaaldetectie, beperken van het incident, hervatten van de bedrijfsvoering, leereffect, reputatie-effect, beschikbaarheid van (hulp)bronnen en de besluitvorming. Om te voorkomen dat men de crisisbeheersing in generieke bewoordingen evalueert, is een duidelijke afbakening van de crisisbeheersingsprocessen of beoordelingscriteria dan ook essentieel.

In 2006 heeft het Landelijk Beraad Crisisbeheersing (hierna: LBCB) in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Basisvereisten Crisismanagement ontwikkeld (Madern & Landman,

2006). De processen waarvoor deze basisvereisten zijn opgesteld, zijn volgens het LBCB randvoorwaardelijk voor het functioneren van het gehele systeem van crisisbeheersing in Nederland. Aan de hand van deze processen is de hoofdstructuur van de rampenbestrijding opgebouwd. Het LBCB stelt dat “zonder kwalitatief goede invulling van deze processen, er van effectieve crisisbeheersing geen sprake kan zijn” (Van der Laan & Landman, 2007, p.3). Het gaat daarbij om een viertal processen: (1) melding en alarmering, (2) op- en afschaling, (3) leiderschap en coördinatie, en (4) informatiemanagement. Het proces leiderschap en coördinatie speelt daarin een centrale en cruciale rol. Het behelst het in onderlinge samenhang vaststellen van de wijze van bestrijden van het incident, het coördineren van en leiding geven aan de feitelijke bestrijding c.q. de inhoudelijke rampbestrijdingsprocessen, het nemen van beslissingen, het monitoren van de resultaten en het op basis hiervan beoordelen en bijstellen van de bestrijding. Deze activiteiten vormen gezamenlijk de crisismanagementcyclus (zie Figuur 1.3). Deze cyclus gebruikt informatie van het proces informatiemanagement, maar voedt dit proces ook (Van der Laan & Landman, 2007). Volgens Pearson en Clair (1998) is daarin een belangrijke rol weggelegd voor het crisisteam. Het crisisteam kan de besluitvorming en het nemen van acties versnellen en de stroom van informatie en hulpmiddelen bespoedigen. In lijn hiermee besteed ik in dit proefschrift aandacht aan het effect van het leiderschap en de coördinatie van burgemeesters op het informatiemanagement en het functioneren van crisisteams.



Figuur 1.3 Crisismanagementcyclus (Madern & Landman, 2006, p.44)

