

# Toekomstbestendig tactisch leiderschap in de veiligheidsregio's



Instituut Fysieke Veiligheid  
Postbus 7010  
6801 HA Arnhem  
Kemperbergerweg 783, Arnhem  
www.ifv.nl  
info@ifv.nl  
026 355 24 00

## Colofon

Instituut Fysieke Veiligheid (2021). *Toekomstbestendig tactisch leiderschap in de veiligheidsregio's*. Arnhem: IFV.

Oprachtgever:	Decanaat Leiderschap en Organisatie
Contactpersoon:	Debora Bakker
Titel:	Toekomstbestendig tactisch leiderschap in de veiligheidsregio's
Datum:	2 december 2021
Status:	Definitief
Versie:	1.0
Auteurs:	L.P. van der Varst MSc, J. Domrose MSc, M. Luesink MSc, dr. V. Gaspar
Projectleider:	L.P. van der Varst MSc
Review:	dr. ir. R. Weewer
Eindverantwoordelijk:	dr. M. van Duin

# Inhoud

<b>Abstract</b>	<b>4</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>1 Leiderschap</b>	<b>10</b>
1.1 Definitie en niveaus van leiderschap	10
1.2 Leiderschapskwaliteiten en -vaardigheden	11
1.3 Leiderschap in het veiligheidsdomein	15
1.4 Leiderschap tijdens crises	19
1.5 Samenvatting	24
<b>2 Trends</b>	<b>26</b>
2.1 Trends	26
2.2 Veranderende crises	31
2.3 Samenvatting	34
<b>3 De betekenis van de trends voor leiderschap</b>	<b>36</b>
3.1 Huidige beeld van leiderschap	36
3.2 Kansrijke ontwikkelingen	38
3.3 Ontwikkeling van tactisch leiderschap	40
<b>4 Bevindingen</b>	<b>43</b>
4.1 Inzichten over succesvol leiderschap	43
4.2 Relevante maatschappelijke ontwikkelingen	44
4.3 Tactisch leiderschap in de veiligheidsregio's 'van morgen'	45
4.4 Tot slot	45
<b>5 Aanbevelingen</b>	<b>47</b>
<b>Literatuurlijst</b>	<b>49</b>
<b>Bijlage 1 – Respondenten interviews en expertsessies</b>	<b>55</b>

# Abstract

Modern society is confronted with various new risks such as climate change and pandemics. These and other major risks and changes bring new challenges and tasks for Dutch safety regions, resulting in the need to study the implications of these changes for tactical leadership. Accordingly, the lectorate of Crisis management of the Institute for Safety has written the present report that discusses leadership in the ever changing society. The following question has been answered: How do the most important and relevant well-established demographic, economic, social, technological, ecological and political developments determine what knowledge and qualities are necessary for tactical leaders in the safety regions? The most important conclusion is that various kinds of leadership, including shared and connected leadership, will be required by safety regions in the future.

# Samenvatting

De samenleving wordt geconfronteerd met nieuwe risico's zoals klimaatverandering en pandemieën. Die ingrijpende maatschappelijke veranderingen brengen voor veiligheidsregio's nieuwe risico's en uitdagingen met zich mee, waardoor er behoefte is aan een verkenning van de implicaties van deze veranderingen voor het tactische leiderschap binnen veiligheidsregio's. Het lectoraat Crisisbeheersing van het IFV heeft daarom een onderzoek uitgevoerd naar leiderschap in de steeds veranderende samenleving van nu en in de nabije toekomst. De volgende vraagstelling staat hierbij centraal:

*Welke invloed hebben de belangrijkste reeds geïdentificeerde en relevante huidige ontwikkelingen op demografisch, economisch, sociaal-maatschappelijk, technologisch, ecologisch en politiek gebied op de benodigde kennis en competenties van tactisch leidinggevendenden binnen de veiligheidsregio's?*

Deze centrale vraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Welke voor de veiligheidsregio's relevante bevindingen over tactisch leiderschap kunnen geïdentificeerd worden in de wetenschappelijke literatuur, toegespitst op het veiligheidsdomein en tijdens crises?
2. Welke ontwikkelingen (trends) op demografisch, economisch, sociaal-maatschappelijk, technologisch, ecologisch en politiek gebied doen zich momenteel voor binnen de samenleving (en daarmee binnen de veiligheidsregio's)?
3. Wat betekenen deze bevindingen (over leiderschap en maatschappelijke trends) voor de ontwikkeling van tactisch leidinggevendenden in de veiligheidsregio's?

Het blijkt dat van tactische leiders managementvaardigheden worden verwacht, evenals politiek-bestuurlijke sensitiviteit, coachend en verandervermogen, ondernemerschap, reflectievermogen, verbindend en netwerkend vermogen en de vaardigheid beleid te vertalen naar uitvoering in de praktijk. Deze leiderschapscompetenties zijn tot op zekere hoogte te ontwikkelen. Niet al deze competenties zijn in iedere situatie even belangrijk. Voor succesvol leiderschap in veiligheidsregio's en tijdens crises dient de leiderschapsstijl aangepast te worden aan de specifieke omstandigheden. Het is niet realistisch te verwachten dat een tactisch leider alle taken en hoge verwachtingen ten aanzien van zijn leiderschap in zijn eentje kan inlossen. In het kader van toekomstbestendig leiderschap lijkt daarom het concept van gedeeld leiderschap kansrijk. Hoewel diverse sectoren actief werken aan leiderschap, is er weinig kennis over de uitoefening en werking van leiderschap in de praktijk van de veiligheidsregio's. Ook de uitoefening van tactisch leiderschap in crisissituaties blijkt nog een onderbelicht thema.

Wat betreft de maatschappelijke ontwikkelingen kan gesteld worden dat de snelheid en onderlinge verwevenheid waarmee de ontwikkelingen zich voltrekken is toegenomen. Afgezien van de ontwikkelingen rondom het klimaat geldt dat er voor veiligheidsregio's niet één specifieke trend dominant 'uitspringt'. Meerdere ontwikkelingen, zoals digitalisering en big data, diversiteit en veranderende maatschappelijke verhoudingen, zijn van belang én hun onderlinge verwevenheid.

Uit deze thema's komen voor veiligheidsregio's 'opdrachten' voort. Hoe bevorderen we als veiligheidsregio maatschappelijke veerkracht? Hoe bevorderen we de diversiteit binnen onze (crisis)organisatie? Hoe werken we als veiligheidsregio samen in allerlei expertisenetwerken en maatschappelijke coalities? Dit zijn allemaal wezenlijke opgaven voor veiligheidsregio's; opgaven die van regio's andere manieren van organiseren en samenwerken vragen. In de vormgeving en uitvoering van deze ontwikkelingen spelen tactisch leiders een spilfunctie. Van tactisch leiders vraagt dit handelen en leidinggeven vanuit een open oriëntatie, een blik naar buiten en een open, nieuwsgierige houding en mindset.

In de veiligheidsregio's van morgen zijn meerdere vormen van leiderschap nodig zijn, waaronder:

1. *Verbindend leiderschap*: professionals die kunnen netwerken, die mensen, disciplines en organisaties met elkaar kunnen verbinden, die verbinding leggen tussen bestaande tradities en procedures en vernieuwing, tussen klassieke flitsrampen en ongekende crises.
2. *Veranderleiderschap*: professionals die hun team en organisatie kunnen meenemen, kunnen inspireren en enthousiasmeren, en nieuwe wegen kunnen uitstippelen. Dat leiderschap is nodig in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen, ongekende crises en de evaluatie van de wet veiligheidsregio's.
3. *Gedeeld leiderschap*: professionals die met elkaar samenwerken in netwerken, waarin vanuit maatschappelijke opgaven en vanuit de bedoeling (en niet vanuit formele machtsposities) gewerkt wordt, waarin co-creatie plaatsvindt.

Dergelijke vormen van leiderschap zijn te ontwikkelen. Kansen zien we in positieve benaderingen die zich richten op het uitbreiden en ontwikkelen van kernkwaliteiten van tactische leiders.

# Inleiding

## Achtergrond

De samenleving wordt geconfronteerd met nieuwe risico's zoals klimaatverandering, cyberdreigingen en pandemieën. Die ingrijpende maatschappelijke veranderingen en transitie brengen voor veiligheidsregio's en professionals nieuwe risico's en uitdagingen met zich mee. Het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) heeft de laatste jaren op diverse terreinen onderzoek gedaan naar deze risico's en de nieuwe manieren van werken die daarmee gepaard (moeten) gaan. Zo blijkt uit een onderzoek van het lectoraat Crisisbeheersing naar de impact van de coronacrisis op veiligheidsregio's dat langdurige crises meer verbindende vormen van leiderschap vergen dan een flitsramp (Instituut Fysieke Veiligheid, 2021a). De noodzaak van een goed netwerk voor de beheersing van nieuwe crises wordt ook onderstreept in onderzoeken naar cyberrisico's en veiligheidsregio's (Instituut Fysieke Veiligheid, 2020a) en naar grensoverschrijdende samenwerking met Duitsland en België (Instituut Fysieke Veiligheid, 2021b).

Een onderzoek naar ongekende crisis laat zien dat de bestuurlijke veerkracht kan worden versterkt door te investeren in een vorm van strategisch leiderschap die past bij de pragmatische benadering van crisismanagement: kleine stappen, pionieren, risico's nemen en al doende leren (Instituut Fysieke Veiligheid, 2019a). Ook met betrekking tot het operationele niveau laten onderzoeken zien dat leiderschap in het veiligheidsdomein verandert. Zo is er door de Brandweeracademie van het IFV (2021) onlangs onderzoek verricht naar ontwikkelingen op het gebied van vrijwilligheid bij de brandweer en de betekenis van deze ontwikkelingen voor leiderschap. De belangrijkste aanbeveling van dit onderzoek is dat een bezinning noodzakelijk is op welk type leiderschap er nodig is binnen de vrijwillige brandweer en welke vaardigheden, organisatiewijzigingen en cultuurverandering in de staven onmisbaar zijn om een gezond vrijwilligersmanagement te bewerkstelligen, nu en in de toekomst (Brandweeracademie, 2021).

Hoewel deze onderzoeken al eerste indicaties geven, is er in het veiligheidsdomein behoefte aan een verkenning van de implicaties van veranderingen voor het tactische leiderschap binnen veiligheidsregio's. Daarom heeft het Decanaat Leiderschap en Organisatie van het IFV het lectoraat Crisisbeheersing gevraagd specifiek onderzoek te doen naar leiderschap in de steeds veranderende samenleving van nu en in de nabije toekomst.

## Doel- en vraagstelling

De volgende vraagstelling zal centraal staan in dit onderzoek:

*Welke invloed hebben de belangrijkste reeds geïdentificeerde en relevante huidige ontwikkelingen op demografisch, economisch, sociaal-maatschappelijk, technologisch, ecologisch en politiek gebied op de benodigde kennis en competenties van tactisch leidinggevendenden binnen de veiligheidsregio's?*

Deze centrale vraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Welke voor de veiligheidsregio's relevante bevindingen over tactisch leiderschap kunnen geïdentificeerd worden in de wetenschappelijke literatuur, toegespitst op het veiligheidsdomein en tijdens crises?
2. Welke ontwikkelingen (trends) op demografisch, economisch, sociaal-maatschappelijk, technologisch, ecologisch en politiek gebied doen zich momenteel voor binnen de samenleving (en daarmee binnen de veiligheidsregio's)?
3. Wat betekenen deze bevindingen (over leiderschap en maatschappelijke trends) voor de ontwikkeling van tactisch leidinggevend in de veiligheidsregio's?

Onder 'tactisch leidinggevend' verstaan wij in dit onderzoek functionarissen binnen veiligheidsregio's met een leidinggevende functie, die in de koude en/of warme fase van een crisis fungeren als schakel tussen het strategische en het operationele niveau. Hierbij kan er onder andere worden gedacht aan operationeel leiders en hoofden crisisbeheersing.

## Methodie

### Literatuuronderzoek

Om ontwikkelingen binnen het veiligheidsdomein en opvattingen over tactisch leiderschap te verzamelen, zijn twee literatuuronderzoeken uitgevoerd:

**Leiderschap:** In verschillende wetenschappelijke databanken – te weten PubMed, ResearchGate, ScienceDirect en Google Scholar – is gezocht naar relevante literatuur in het Nederlands en Engels over competenties en vaardigheden van (tactische) leiders en verschillende leiderschapsstijlen. Hierbij is er in het bijzonder gekeken naar wat er bekend is over succesvol leiderschap in crisissituaties. Aanvullend zijn er recente (onderzoeks)rapporten geraadpleegd van onder andere het IFV en de Brandweeracademie, de Politieacademie en Defensie, die uitspraken doen over relevante ontwikkelingen in het veiligheidsdomein op het gebied van leiderschap. Verschil tussen leiderschap in de koude fase en warme fase is aangegeven door eerst ontwikkelingen in leiderschap in het algemeen en in het veiligheidsdomein te beschrijven, en daarna in te gaan op leiderschap tijdens crises. Desalniettemin is de scheiding tussen de koude en warme fase niet altijd duidelijk en zijn bepaalde leiderschapsaspecten toepasbaar in beide fases.

**Maatschappelijke ontwikkelingen:** Voor het identificeren van maatschappelijke ontwikkelingen is gebruik gemaakt van de DESTEP-methode. Hierbij zijn toekomstige ontwikkelingen in kaart gebracht langs zes dimensies: Demografisch, Economisch, Sociaal-maatschappelijk, Technisch, Ecologisch en Politiek. Daarbij is gebruikgemaakt van toekomstverkenningen van organisaties zoals het RIVM, het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Centraal Planbureau (CPB). Daarnaast is gebruikgemaakt van publicaties van Brandweer Nederland, het IFV, Veiligheidsregio's Groningen en Midden- en West-Brabant en het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Ook is wetenschappelijke literatuur geraadpleegd om kenmerken van veranderende crises in beeld te brengen. Door een breed scala aan dergelijke documenten te analyseren is getracht een zo compleet mogelijk beeld van relevante ontwikkelingen en veranderingen te schetsen.



## Expertsessies

Aanvullend op het literatuuronderzoek hebben er op 1 juli en 16 september 2021 digitale expertsessies plaatsgevonden, waarin tactisch leidinggevenden uit de veiligheidsregio's en wetenschappers (voor de deelnemers zie bijlage 1) gedurende twee uur met elkaar in gesprek gingen over de volgende vragen:

1. Welke trends en nieuwe risico's komen op veiligheidsregio's af? Wat zijn relevante maatschappelijke ontwikkelingen? Wat betekenen die ontwikkelingen voor veiligheidsregio's?
2. Welk tactisch leiderschap vragen de nieuwe trends? Hoe ziet de tactisch leider van 2030 eruit – voor zowel de koude als warme fase?
3. Hoe zorgen we ervoor dat tactisch leidinggevenden goed zijn voorbereid op deze ontwikkelingen en ongekende crises?

## Interviews

Als aanvulling op het literatuuronderzoek en ter voorbereiding op de expertsessies zijn er drie interviews gehouden met tactisch leidinggevenden uit de veiligheidsregio's en met wetenschappers. Doelstelling van de interviews was om trends en ontwikkelingen met betrekking tot leiderschap in het veiligheidsdomein inzichtelijk te maken. Ook zijn er in het kader van een 'snelle kennismobilisatie' van het lectoraat Crisisbeheersing (Instituut Fysieke Veiligheid, 2021c) in mei 2021 gesprekken gevoerd met operationeel leiders van 24 veiligheidsregio's.<sup>1</sup> Tijdens deze interviews is aan alle gesprekspartners de vraag gesteld, wat de ongekende coronacrisis van hen vraagt als tactisch leidinggevende.

## Begeleiding van het onderzoek

Het onderzoek vond plaats onder begeleiding van een interne klankbordgroep, bestaand uit zes IFV-collega's die in hun werk te maken hebben met leiderschap en ontwikkelingen in het veiligheidsdomein. De klankbordgroep heeft vergaderd op 29 april, 31 augustus en 14 oktober 2021. Voorlopige bevindingen uit het onderzoek zijn met de klankbordgroep besproken. Daarnaast is de klankbordgroep door de onderzoekers om feedback gevraagd, onder meer in relatie tot de toepasbaarheid van bevindingen in praktijk en onderwijs.

## Leeswijzer

Hoofdstuk 1 bevat een beschrijving van de inzichten uit de wetenschap en praktijk over leiderschap in algemene zin, in het veiligheidsdomein en tijdens crises. In hoofdstuk 2 beschouwen we de verschillende ontwikkelingen en trends waarmee de veiligheidsregio's de komende jaren naar verwachting geconfronteerd zullen worden. Hoofdstuk 3 bevat een verkenning van de invloed van ontwikkelingen en trends op leiderschap in de veiligheidsregio's, gebaseerd op de expertsessies en de interviews. De conclusies zijn te lezen in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 bevat aanbevelingen voor het bestuderen en ontwikkelen van leiderschap in de veiligheidsregio's.

---

<sup>1</sup> Voor een overzicht van de respondenten verwijzen wij naar het betreffende rapport.

# 1 Leiderschap

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag welke voor de veiligheidsregio's relevante bevindingen over met name tactische leiderschapsstijlen kunnen worden geïdentificeerd in de wetenschappelijke literatuur. Leiderschap is een complex en breed thema waarover in wetenschappelijke kringen uitgebreid gedebatteerd is en wordt; op veel vlakken is dan ook geen sprake van consensus. Daarom zal allereerst in paragraaf 1.1 gedefinieerd worden wat in dit rapport onder leiderschap wordt verstaan en welke niveaus van leiderschap onderscheiden kunnen worden. In paragraaf 1.2 wordt kort een schets gegeven van de belangrijkste conclusies over de vraag wat *succesvol* leiderschap is – want dat is uiteraard waar elke leider, en dus ook de tactische leidinggevendenden uit de veiligheidsregio's naar zou moeten streven, zéker in tijden waarin zich allerlei nieuwe risico's voordoen. In paragraaf 1.3 wordt ingegaan op leiderschap in het veiligheidsdomein, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen leiderschap in het publieke domein, bij de politie, bij de brandweer en bij Defensie. De vierde paragraaf van dit hoofdstuk concentreert zich op leiderschap in tijden van crisis.

## 1.1 Definitie en niveaus van leiderschap

Leiderschap wordt over het algemeen gedefinieerd als een proces dat het gedrag van individuen of groepen beïnvloedt om een bepaald doel te bereiken (Hersey, Blanchard & Natemeyer, 1979). Een leider neemt daarbij een positie in een groep in, die hem<sup>2</sup> van andere groepsleden onderscheidt. Een persoon kan een formele rol als leider vervullen – bijvoorbeeld door een bepaalde functie in te nemen binnen een organisatie – of zonder officiële aanwijzing informeel de leiding nemen (denk aan een vriendengroep waar één persoon altijd het voortouw neemt). In het vervolg van dit rapport refereren wij omwille van de leesbaarheid aan een leider en zijn medewerkers, waarbij wij nadrukkelijk niet willen uitsluiten dat andere personen in veiligheidsregio's ook op eigen initiatief leidinggevend gedrag kunnen vertonen.

We onderscheiden in het domein van veiligheid en crisisbeheersing drie niveaus van leiderschap:

1. Strategisch leiderschap: Een strategisch leider is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van beleid, visie en strategie. In het veiligheidsdomein betreft dit onder andere directeuren veiligheidsregio en burgemeesters.
2. Tactisch leiderschap: een tactisch leider in het veiligheidsdomein verbindt het strategische en operationele niveau en werkt horizontaal samen met netwerkpartners om een bijdrage te leveren aan de veiligheid in zijn werkgebied. Hierbij kan er worden gedacht aan regionaal operationeel leiders, teamleiders en afdelingshoofden binnen de veiligheidsregio's.
3. Operationeel leiderschap: Een leider op operationeel niveau heeft oog voor de uitvoer van taken, planning en organisatie op korte termijn. Hierbij valt er bijvoorbeeld te denken aan een leider CoPI of een officier van dienst.

<sup>2</sup> Waar in dit rapport sprake is van 'hij', 'hem' of 'zijn' kan uiteraard ook 'zij' of 'haar' worden gelezen.

In dit onderzoek richten wij ons voornamelijk op de tactische leiders in het veiligheidsdomein.

## 1.2 Leiderschapskwaliteiten en -vaardigheden

Over de vraag wat *succesvol* leiderschap is en hoe dit tot stand komt, bestaan talrijke theorieën. Zijn leiderschapsvaardigheden aangeleerd of word je ermee geboren? Heeft een leidinggevende bepaalde eigenschappen of zijn vaardigheden belangrijker? Berust leiderschap puur op macht c.q. een formele leiderschapspositie of zijn er nog andere 'bronnen' van leiderschap, zoals kennis en competentie, relationele vaardigheden en zelfkennis?<sup>3</sup> En verschillen die vaardigheden per persoon of moeten ze flexibel zijn per situatie? Hoewel leiderschap een zeer breed thema is waarover weinig consensus bestaat (De Ruijter, 2011), lichten wij hieronder enkele voor dit onderzoek relevante ontwikkelingen en theorieën toe.

### Van aangeboren naar aangeleerd leiderschap

In de literatuur is een duidelijke ontwikkeling zichtbaar in het denken over leiderschap. Waar van oudsher veel aandacht was voor de 'geboren leider' verschuift de aandacht van deze 'great man theory' in de jaren '60 en '70 van de 20<sup>ste</sup> eeuw naar leiderschapscompetenties. Leiderschap wordt meer en meer gezien als een specifieke set vaardigheden die te ontwikkelen zijn. Vanaf de jaren '80 en '90 ligt de focus op leiderschap in de literatuur meer op concrete leiderschapsgedragingen (zie bijvoorbeeld Peterson & Van Fleet, 2004; Khan et al., 2016).

Yukl (2012) heeft een taxonomie van leiderschapsgedragingen gecreëerd. Hierin onderscheid hij vier verschillende gedragingen van leiders. Ten eerste, taakgericht gedrag, waarbij het voornaamste doel van een leider is om effectief en betrouwbaar taken te voltooien. Ten tweede, relatiegericht gedrag, waarbij het voornaamste doel van een leider is om de kwaliteit van en relaties met de medewerkers te vergroten. Ten derde, veranderingsgericht gedrag, waarbij het voornaamste doel van een leider is om innovatie, collectief leren en het aanpassen aan externe omstandigheden te vergroten. Ten vierde, extern gericht gedrag, waarbij het voornaamste doel van een leider is om noodzakelijke informatie en middelen binnen te halen en de interesse van het team of de organisatie te promoten en verdedigen (Yukl, 2012, p. 68). In het figuur hieronder staan de verschillende leiderschapsrichtingen en de bijbehorende gedragingen.

---

<sup>3</sup> Scharmer (2010) maakt bijvoorbeeld onderscheid tussen technische kennis en vaardigheden, relationele kennis en zelfkennis.

## Hierarchical Taxonomy of Leadership Behaviors

Task-oriented	Clarifying
	Planning
	Monitoring operations
	Problem solving
Relations-oriented	Supporting
	Developing
	Recognizing
	Empowering
Change-oriented	Advocating change
	Envisioning change
	Encouraging innovation
	Facilitating collective learning
External	Networking
	External monitoring
	Representing

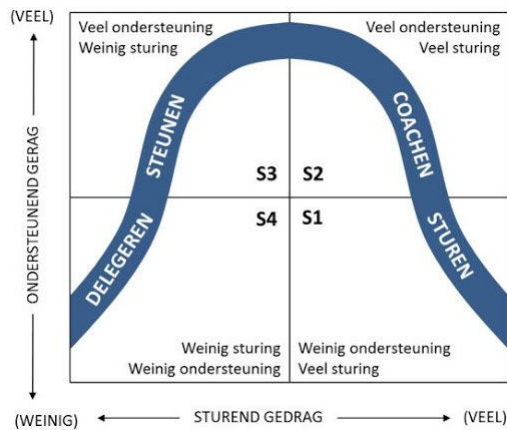
Figuur 1.1 Hiërarchische taxonomie van leiderschapsgedrag volgens Yukl (2012)

### Persoonlijk leiderschap

Om leiderschapsvaardigheden en -gedragingen te kunnen ontwikkelen zijn zelfinzicht en zelfmanagement van belang: een leider moet eerst '*persoonlijk leiderschap*' tonen, stellen onder andere Landman, Brussen & Van der Laan (2011) en Gardner et al. (2011). Deze vaardigheden worden op hun beurt deels bepaald door onderliggende waarden en normen, en deels door eigenschappen zoals het openstaan voor feedback, stressbestendigheid en leerbereidheid, die bijdragen aan een betere ontwikkeling van zelfkennis. Kortom: of een specifiek individu een succesvol leider kan zijn of worden, wordt door verschillende factoren bepaald.

### Situationeel leiderschap

Daarnaast kan een leider pas echt succesvol zijn, als hij de juiste leiderschapsstijl weet te hanteren in de juiste *situatie*: effectief leiderschap is 'contingent' (afhankelijk) van een goede match tussen een leiderschapsstijl en de juiste context (Fiedler, 1963). De context wordt ook gevormd door de persoon of personen die moet(en) worden aangestuurd. Is er sprake van een ervaren of onervaren team? Opereert het team in voorspelbare of juist in nieuwe, onvoorspelbare omstandigheden? Hersey en Blanchard (1969) veronderstellen dat het gedrag van de leider dient te worden aangepast aan de competenties van de aan te sturen persoon. Zij spreken in dit geval van *situationeel leiderschap*. Zo zou de leider vooral een delegerende rol innemen als de werknemers voldoende bekwaam en gemotiveerd zijn (zie ook figuur 1.2).



**Figuur 2.2 Situationeel leiderschap volgens Hersey en Blanchard (1969)**

Hersey en Blanchard relateren verschillende contexten aan het niveau van teamontwikkeling. De context kan echter ook bepaald zijn door de specifieke situatie waarin leiders en teams optreden. Snowden en Boone (2007) onderscheiden in hun *Cynefin Framework* vier situaties met een verschillende mate van complexiteit:

1. Eenvoudige situaties: gekenmerkt door duidelijke oorzaak-gevolg relaties, betrekkelijk goed voorspel- en beheersbaar en geschikt voor routinematig handelen. Effectief optreden in dergelijke omstandigheden kan worden omschreven als 'best practice'.
2. Ingewikkelde situaties: gekenmerkt door oorzaak-gevolgrelaties die niet meteen duidelijk zijn, maar wel zijn te achterhalen door analyse en onderzoek. Effectief optreden in dergelijke omstandigheden kan op meerdere manieren, kortom: 'good practice'.
3. Gecomplieerde situaties: gekenmerkt door oorzaak-gevolgrelaties die zich pas later in het proces ontvouwen, maar vooraf niet te voorspellen zijn. Er zijn veel 'unknown unknowns'. Effectief optreden in dergelijke omstandigheden is: onderzoekend, tastend en al doende kijkend wat werkt.
4. Chaotische situaties: gekenmerkt door volledige onvoorspelbaarheid en het ontbreken van oorzaak-gevolgrelaties. Effecten treden op, zonder aanwijsbare oorzaak. Effectief optreden in dergelijke omstandigheden is: actiegericht, gericht op experimenteren en kijken hoe het werkt.

Het raamwerk van Snowden en Boone gaat over het geven van betekenis aan de situatie waarin je je als leider bevindt. Op basis van de betekenisgeving bepaal je als leider je wijze van optreden. Daarbij geldt dat verschillende situaties een andere wijze van optreden en leiderschapsstijl vragen. Dergelijke inzichten sluiten aan bij het gedachtegoed van Scharmer (2010). Scharmer stelt dat sommige, vooral complexere, problemen ('wicked problems')<sup>4</sup> niet opgelost kunnen worden op basis van onze bestaande mentale modellen en referentiekaders. Zodra de complexiteit van problemen toeneemt, zal het lastig blijken te vertrouwen op ervaringen en oplossingen uit het verleden. Het aanpakken van dergelijke problemen vereist van leiders dan, volgens Scharmer, de intelligentie van de 'open geest' (de ratio, verstand), 'open hart' (emotie, intuïtie) en 'open wil'.

### Transformationeel leiderschap

Aan deze visies op leiderschap kunnen nog andere visies worden toegevoegd, zoals de theorie over *transformationeel leiderschap* van Avolio, Waldman en Yammarino (1991), waarin motiveren en inspireren van werknemers als sleutelfactor worden beschouwd voor

<sup>4</sup> De auteur onderscheidt drie 'wicked problems', nl. dynamische, sociale en ontlukende complexiteit.

succesvol leiderschap. Avolio et al. introduceren in hun model de vier dimensies van transformationeel leiderschap: charisma, inspiratie, intellectuele stimulatie en persoonlijke consideratie. Transformationele leiders besteden volgens de theorie veel aandacht aan de wensen en behoeften tot groei van iedere ondergeschikte door op te treden als coach of mentor. Daarbij benoemt de leidinggevende duidelijk de visie en doelstellingen van de organisatie en verbindt deze met de waarden en doelstellingen van de werknemers.

### Authentiek leiderschap

Een andere, redelijk nieuwe, theorie die inmiddels zeer populair is bij leiders op verschillende niveaus en in diverse domeinen, is de theorie van *authentiek leiderschap* (Avolio & Gardner, 2005). Authentiek leiderschap is gebaseerd op de waarden en het ethisch gedrag van de leidinggevende. Veelal wordt hierbij gerefereerd aan de diepste drijfveren en missies van de leider. Diverse theorieën stellen dat authentiek leiderschap in ieder geval de volgende punten omvat (Gardner et al., 2011): zelfinzicht, relationele openheid (over persoonlijke overtuigingen en verwachtingen), openheid voor informatie (en andere overtuigingen) en een sterk moreel kompas.

#### Vier kenmerken van authentieke leiders

Avolio en Gardner (2005) noemen vier kenmerken van authentieke leiders:

1. Authentieke leiders zijn trouw aan zichzelf (in plaats van zich te conformeren aan de verwachtingen van anderen).
2. Authentieke leiders worden gedreven door persoonlijke overtuigingen (in plaats van door status, aanzien of andere particuliere voordelen).
3. Authentieke leiders zijn "originals, not copies".
4. Hun acties komen voort uit persoonlijke waarden en overtuigingen.

### Gedeeld leiderschap

Zoals hierboven toegelicht, is het klassieke patroon van leiderschap gebaseerd op de leider die invloed uitoefent op zijn of haar volgers met het oogmerk om bepaalde doelen te bereiken. Toch zijn er ook geluiden dat de heroïsche leidinggevende die alles overziet, richting geeft en de situatie onder controle heeft, niet meer van deze tijd is (Kessels, 2015). Ook McChrystal et al. (2015) constateren dat er bij leiders nog steeds vaak gezocht wordt naar een schaap met vijf poten:

"We still retain high, often unrealistic expectations from our leaders. [...] We expect our leaders to know everything, knowing full well that the limits of technology and the human brain won't allow it" (McChrystal et al., 2015, pp. 221-222).

Er lijkt daarom steeds meer behoefte te ontstaan aan alternatieven voor het hiërarchische leiderschap met zijn vaste leider-volger karakteristieken. Zo heeft Duursema (2013) onderzocht hoe, onder invloed van de toenemende complexiteit van de omgeving waarin organisaties acteren, de druk op formele leiders toeneemt en de interesse groeit voor een bredere bron van leiderschap. Het onderzoek maakt aannemelijk dat gedeeld leiderschap – waarbij meerdere of zelfs alle leden van een team volledig betrokken zijn in het leiderschap – mogelijk is, en zelfs een belangrijke rol speelt in de effectiviteit van teams. Zo kan de co-creatie tussen individuen met verschillende leiderschapskwaliteiten volgens de auteur met name in continu veranderende organisaties van groot voordeel zijn.

Gedeeld leiderschap vraagt echter niet alleen om een nieuwe opvatting omtrent leiderschapsidentiteit, maar ook om nieuwe bekwaamheden om het spel te kunnen spelen van verwerven, toekennen en gunnen van invloed (Kessels, 2015). Dijkstra en Feld (2011) zien vertrouwen en fouten durven maken als een belangrijke, zo niet de belangrijkste, voorwaarde voor het ontwikkelen van gedeeld leiderschap. Daarnaast vormen ook algemene sociale en communicatieve vaardigheden een minimale basisvoorwaarde, evenals kunnen inspireren en een visie kunnen ontwikkelen. Belangrijk is volgens de auteur ook dat een leider zich kan onttrekken aan groepsdwang.

### 1.3 Leiderschap in het veiligheidsdomein

In deze paragraaf beschouwen wij wat er bekend is over succesvol leiderschap in het veiligheidsdomein. Hierbij wordt ingegaan op publiek leiderschap en leiderschap bij de politie, brandweer en Defensie. Uit de beschouwing zal blijken dat verschillende aspecten (zoals het belang van de context en het bestaan van meerdere, verschillende leiderschapsstijlen), die al in voorafgaand hoofdstuk de revue passeerden, hier opnieuw naar voren komen.

#### Publiek leiderschap

Voordat we ingaan op kennis en inzichten uit verschillende hulpverleningskolommen, beschouwen wij wat er bekend is over succesvol publiek leiderschap. Onder publieke leiders verstaan wij professionals die leidinggeven binnen organisaties in de publieke sector, zoals het Rijk, provincies, gemeenten en ook veiligheidsregio's. In het licht van maatschappelijke ontwikkelingen zoals digitalisering en groeiende complexiteit, wordt er binnen de Rijksoverheid al langer nagedacht en onderzoek gedaan naar publiek leiderschap. Zo is door de Algemene Bestuursdienst (2016) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een 'Visie op leiderschap' opgesteld.<sup>5</sup>

#### Competenties

De visie stelt dat er niet één ideaaltypische leider is, maar dat er wel drie kwaliteiten zijn die iedere publieke leider zou moeten laten zien:

1. Integriteit: publieke leiders werken ten dienste van het algemeen belang en de maatschappelijke opgaven en laten dat in het dagelijks handelen zien.
2. Samenwerkingsgericht: publieke leiders zijn gericht op het bredere verband en niet uitsluitend op het 'eigen' domein. Zij zoeken actief de samenwerking en co-creatie en zijn in staat om zich te verplaatsen in andere perspectieven. Hierbij horen kwaliteiten als over grenzen heen kunnen stappen, verticaal en horizontaal leiden, het bijeenbrengen van verschillen in achtergronden en medewerkers ruimte geven en tot creativiteit en assertiviteit aansporen.
3. Zelfkennis: publieke leiders beschikken over zelfinzicht en reflectie. Zij organiseren reflectiemomenten in het veld, met de wetenschap en de praktijk, en stellen de juiste vragen en bepalen op grond daarvan koers en positie. Kwaliteiten die hiervoor nodig zijn, zijn authenticiteit, durf en lef tonen, ongelijke gevallen ongelijk durven behandelen,

<sup>5</sup> Deze visie is gebaseerd op de studie *Nieuw Publiek Leiderschap* van Nikol Hopman in opdracht van Bureau Algemene Bestuursdienst, *Understanding Public Leadership* en *Ambtelijk Vakmanschap 3.0* van Paul 't Hart, en de input van publieke leiders zelf. Belangrijke bijdragen kwamen uit de dialoogtafels waarin publieke leiders uit het Rijk, gemeenten, provincies, zelfstandige bestuursorganen en bedrijven met elkaar in gesprek zijn gegaan over de vraag hoe zij omgaan met het steeds veranderende maatschappelijke speelveld en de dagelijkse dilemma's die voor hen als eindverantwoordelijke managers hierbij spelen (Algemeen Bestuursdienst, 2016).



kunnen omgaan met onzekerheden en niet weten, vragen stellen, nieuwsgierig zijn en zich kwetsbaar durven opstellen.

### **Gedeeld leiderschap**

Daarnaast wordt er in de visie aandacht besteed aan de groeiende relevantie van gedeeld leiderschap (zie ook paragraaf 1.2). Volgens de Algemene Bestuursdienst (2016) zijn leiders nodig die het gedeeld oftewel collectief leiderschap vorm kunnen geven, die goed kunnen samenwerken en in verbinding staan met de haarvaten van de samenleving én daarnaast ruimte kunnen geven aan medewerkers en ze in staat te stellen vraagstukken op te pakken en besluiten te nemen. Omdat de visie van de Algemene Bestuursdienst zich niet beperkt tot een specifieke overheidsdomein of -organisatie, kan er worden verondersteld dat genoemde aandachtspunten ook relevant zijn voor ambtenaren binnen veiligheidsregio's.

### **Leiderschap bij de politie**

Ook binnen de verschillende hulpverleningskolommen is het thema leiderschap een veel onderzocht thema. Zo veronderstelt een door Landman et al. (2011) uitgewerkt model over leiderschap binnen de politie dat succesvol leiderschap een combinatie is van individuele factoren, evenals omgevings- en organisatiefactoren. Deze lichten wij hieronder nader toe.

### **Competenties**

Bij de *individuele factoren* gaat het om de kennis, vaardigheden, capaciteiten en ervaring van de politieleider. Zo identificeren Landman et al. (2011) een zestal competenties die voor politieleiderschap op tactisch niveau van belang zijn, te weten:

1. Kennis van de lokale omgeving.
2. Het kunnen aanvoelen van de externe omgeving en de externe communicatie zodat de omgeving kan worden beïnvloed.
3. Het kunnen beoordelen van boodschappen vanuit de top op helderheid, coherentie en praktische relevantie voor de omgeving.
4. Het vermogen om door persoonlijk contact een verbinding te maken met de werkvloer.
5. Zorgvuldigheid en emotionele stabiliteit; dit blijken algemene voorspellers te zijn voor de effectiviteit van het politiewerk.
6. Operationele ervaring. Dit is op alle niveaus van belang; bij de strategische laag wordt de nadruk gelegd op de kwaliteit van de besluitvorming, terwijl op tactisch en operationeel niveau het contact over de uitvoering van het werk meer centraal staat.

### **Situationeel leiderschap**

Bij *organisatiefactoren* onderscheiden Landman et al. (2011) de elementen visie en beleid, inrichting en beheersing, politiemensen en de politiecultuur waarmee de politieleider wordt geconfronteerd. Bij *omgevingsfactoren* kan er ten slotte worden gedacht aan de relatie van de politieleider met het bevoegd gezag, met partners, de media en burgers.

Met deze twee factoren geven Landman et al. aan dat er ook binnen de politie altijd rekening moet worden gehouden met de context, waarin leiderschap plaatsvindt (vergelijk met wat Fiedler (1963) en Hersey & Blanchard (1969) zeggen over situationeel leiderschap).

In het leiderschapsmodel van de Nationale Politie (2013) komen de persoonlijke en contextgerichte leiderschapsaspecten bij elkaar in vier dimensies voor succesvol leiderschap (vergelijk ook met de hiërarchische taxonomie van leiderschapsgedrag van Yukl, 2012):

1. *Mensgerichtheid*: deze dimensie beschrijft het coachend vermogen van de leider, samenbindend leidinggeven en organisatiesensitiviteit.



2. *Omgevingsgerichtheid*: in deze dimensie staan netwerkvaardig, politiek-bestuurlijk sensitief, verandergericht en systeendenken centraal.
3. *Organisatiegerichtheid*: organisatievermogen, probleemanalyse zijn de kernelementen binnen deze dimensie.
4. *Resultaatgerichtheid*: doelgericht en besluitvaardig leiderschap staan centraal in deze dimensie.

Aan de operationeel-tactische politieleider is het de taak deze vier dimensies met elkaar te verbinden (de 'verbindende leider'), zo constateert de Nationale Politie. Hierbij ligt het accent met name op het verbinden van de factoren 'mens' en 'resultaat'. Het is ook hier waar de waardegedrevenheid een expliciete plek krijgt: "Operationeel-tactisch leiderschap is het waardegedreven verbinden van mensen en resultaten" (Nationale Politie, 2013).

### **Leiderschap bij de brandweer**

In de nota *De Brandweer over morgen* (Brandweer Nederland, 2010) wordt gesteld dat het in de hedendaagse brandweerorganisatie meer dan ooit gaat om samenwerken en netwerken. De ontwikkeling van een gesloten repressieve organisatie naar een open netwerkorganisatie brengt echter grote uitdagingen met zich mee voor het leiderschap in de brandweerorganisatie. De Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR, 2012) constateert dat het traditionele leiderschap waarin vakmanschap en – vooral instrumentele – managementvaardigheden centraal staan, in deze tijd slechts effectief kan blijven als ze worden aangevuld met andere leiderschapskwaliteiten zoals het kunnen tonen van persoonlijk leiderschap.

#### **Persoonlijk leiderschap**

Gebleken is dat in organisaties zoals die van de brandweer de effectiviteit van het leiderschap – en daarmee van de organisatie – hoofdzakelijk wordt bepaald door de persoonlijke visie en stijl van de leider (NVBR, 2012). Hierbij blijken er vier dominante hoofdrollen te zijn, namelijk die van:

1. teamcoach (smeedt een team, zorgt voor samenwerking en grote prestaties)
2. netwerkpartner (maakt verbinding, werkt samen, adviseert het bestuur en voert de regie in complexe netwerken)
3. people manager (zet mensen in hun kracht en laat ze groeien)
4. verandermanager (voert regie op veranderprocessen en creëert een lerende organisatie).

Persoonlijk leiderschap (vergelijk ook paragraaf 1.2) is daarmee de verbindende schakel die als een rode draad door alle drie de leiderschapsniveaus (operationeel, tactisch en strategisch) heen loopt. De tactische leider moet er volgens het NVBR (2012) voor waken niet in de traditionele ploegencultuur te worden gezogen, maar juist voortdurend bezig te zijn met aandacht vragen voor de nieuwe werkwijze van de brandweer en zorgen voor een geleidelijke verandering. De tactisch leider dient hiervoor te beschikken over managementvaardigheden, politiek-bestuurlijke en omgevings sensitiviteit, vaardigheden behorend bij coachend leiderschap, verandervermogen, ondernemerschap en reflectievermogen. Bovendien moet hij beleid kunnen vertalen naar een uitvoering in de praktijk.

#### **Situationeel leiderschap**

Naast inzichten over leiderschap in brede zin, bieden onderzoeken binnen het brandweerdomein ook lessen over leiderschap in verschillende situaties. Zo constateert de

Brandweeracademie (2015) dat er drie verschillende 'taakomgevingen' zijn waarin brandweermensen en -leiders opereren (zie ook Snowden & Boone, 2007):

1. Simpele taakomgeving: overzichtelijk, laag dynamisch, laag heterogeen, relatief voorspelbaar.
2. Ingewikkelde taakomgeving: enkel overzichtelijk en voorspelbaar door de juiste toepasbare kennis over (onderdelen van) het incident.
3. Complexe taakomgeving: onoverzichtelijk, hoog dynamisch, hoog heterogeen, zeer onvoorspelbaar, onvergelijkbaar met een standaard scenario.

De Brandweeracademie (2015) komt tot de conclusie dat de brandweer bij een incident het beste presteert als het commandotype, dat wil zeggen 'de manier waarop beslissingen worden genomen over de aanpak van het incident en de manier waarop commandovoerders deze beslissingen laten uitvoeren', wordt afgestemd op de taakomgeving. De commandovoerders moeten de complexiteit van het incident hiervoor interpreteren en voortdurend vertalen in een passend organisatieontwerp. Daarbij kunnen zij worden geholpen door formele kennis, business intelligence, mindfulness en een vergevingsgezinde infrastructuur. Onder laatstgenoemde verstaan de onderzoekers van de Brandweeracademie (2015) een organisatie die na een incident de juiste ondersteuning biedt aan commandovoerders en ze helpt bij de verwerking van het incident.

### **Leiderschap bij Defensie**

Leiderschap is "core business" voor Defensie (Dalenberg & Vogelaar, 2012, p.221). In 2007 heeft de Commandant der Strijdkrachten (CDS) een centrale visie op leiderschap binnen Defensie geformuleerd. Deze leiderschapsvisie stelt dat "onder wisselende omstandigheden een balans moet worden gezocht tussen mens- en taakgericht leidinggeven". Daarnaast is leidinggeven volgens de visie: "ontwikkelen, inspireren, voorgaan en vertrouwen geven met als doel eigen en andermans potentieel vrij te maken om nieuwe mogelijkheden voor het team te realiseren" (CDS, 2007, p.29). Deze visie is gebaseerd op twee modellen: situationeel leiderschap (zie boven theorie van Hersey en Blanchard (1969)) en inspirerend leiderschap (vergelijk wat Avolio et al. (1991) hebben gesteld over inspirerend motiveren in hun theorie over transformationeel leiderschap).

#### **Situationeel leiderschap**

In organisaties als Defensie, waarin voortdurend mensen worden opgeleid van rekrut tot ervaren militair, is situationeel leiderschap volgens Dalenberg en Vogelaar (2012) een aantrekkelijk model dat laat zien hoe de leidinggevende bijdraagt aan de ontwikkeling naar taakvolwassenheid. Om medewerkers op succesvolle wijze leiding te geven, is het van belang dat de leidinggevende weet wat de medewerker aan taken en verantwoordelijkheden aan kan en wat deze op zich wil nemen. Het niveau van de medewerker is daarmee dus de factor die bepalend is voor de effectiviteit van de gekozen leiderschapsstijl.

#### **Transformationeel leiderschap**

Ook transformationeel leiderschap lijkt een veelbelovend model voor Defensie. Zo blijkt dat transformationele leiders binnen het Britse leger beter in staat zijn om te gaan met veranderingen dan andere leiders en tevens betrokkenheid en een hoog moreel creëren bij hun medewerkers. Bij het Commando Landstrijdkrachten (CLAS) wordt situationeel leiderschap als startpunt gezien voor junior leidinggevendenden. Voor leidinggevendenden met meer ervaring ligt de nadruk op inspirerend leiderschap. Voor topleiderschap voegt het CLAS 'wijs leiderschap' toe. Wijs leiderschap is daarbij omschreven als "een juiste balans

tussen charisma, strategisch inzicht en morele professionaliteit" (Dalenberg & Vogelaar, 2012, p. 227).

### **Een gecombineerd leiderschapsmodel**

Omdat beide theorieën relevante aanknopingspunten bieden voor leiderschap binnen Defensie, hebben Dalenberg en Vogelaar (2012) een schema ontwikkeld waarin situationeel en transformationeel leiderschap worden gecombineerd. Zij constateren dat beide theorieën de aspecten taakgerichtheid, mensgerichtheid, korte termijn en lange termijn bevatten en komen vervolgens tot de volgende vier leiderschapsstijlen:

1. *Taakgericht leiderschap in het hier en nu.* Dit bestaat uit het nauwgezet structureren van taken, het uitleggen wat de bedoeling is, het monitoren en controleren van de uitvoering, en het bespreken van resultaten.
2. *Mensgericht leiderschap in het hier-en-nu.* Dit bestaat uit het geven van aandacht, het beschikbaar zijn voor de medewerker als dat nodig is, en het geven van erkenning voor geleverde prestaties.
3. *Taakgericht leiderschap gericht op de toekomst.* Dit bestaat uit het formuleren van een visie ('intent') binnen het grotere kader waarin de eenheid optreedt en het goed communiceren daarvan.
4. *Mensgericht leiderschap gericht op de toekomst.* Dit bestaat uit het ondersteunen van het zelfvertrouwen van de medewerker en het ontwikkelen van diens competenties.

Uit dit model van Dalenberg en Vogelaar blijkt niet of er op operationeel, tactisch en strategisch niveau in verschillende mate moet worden ingezet op deze vier leiderschapsstijlen.

## **1.4 Leiderschap tijdens crises**

Het dominante beeld van leiderschap tijdens crises is dat van de daadkrachtige, charismatische leider die de samenleving onverschrokken door de crisis sleept. Tijdens crises en grote onzekerheid treedt een verlangen naar leiderschap op, gesymboliseerd door een krachtige leider (De Ruijter, 2011); een leider die problemen kan oplossen, pijn kan wegnemen, zekerheid kan bieden. De getroffen bevolking richt zich al gauw tot de leider om 'iets te doen'. De bevolking is huiverig voor een crisis, verwacht bescherming van de overheid en een weg uit de crisis. Wanneer een crisis gevolgen heeft voor de bevolking, ervaren velen dit als schokkend. Een leider die de terugkeer naar normaal kan verzekeren, wordt gezien als een 'echte leider' (Boin & 't Hart, 2003).

Dat dominante beeld van de krachtige leider is inmiddels wel genuanceerd. In plaats daarvan is de focus verschoven naar wat een leider doet tijdens een crisis, of hoort te doen: concrete taken. Bovendien is duidelijk geworden dat crisisbesluitvorming eerder gekenmerkt wordt door 'distributed decision making', waarbij verschillende functionarissen op operationeel, tactisch en strategisch niveau besluiten nemen, dan door gecentraliseerde besluitvorming (Treurniet & Wolbers, 2020; Campbell & Knox Clarke, 2018). Uit deze emergente vormen van besluitvorming komt veeleer een collectieve inspanning naar voren, waarbij besluitvorming minder gecentraliseerd en meer gedeeld plaatsvindt; een inzicht dat aansluit bij de denkbeelden over gedeeld leiderschap.

## Leiderschap aan de hand van crisismanagement taken

Er is veel geschreven in de crisismanagementliteratuur over wat een leider moet doen tijdens crises. Boin et al. (2005) noemen vijf kerntaken van effectief crisismanagement. De auteurs hanteren daarbij een functionele, taakgerichte benadering van crisisleiderschap.<sup>6</sup>

De eerste taak is *beeldvorming*: een leider moet een goed beeld kunnen vormen van de crisis door informatie te vergaren en verwerken. Om de juiste informatie snel en effectief te verzamelen, is samenwerking tussen de partners in het crisisnetwerk belangrijk. Duidelijke beeldvorming is van groot belang voor de volgende fases in crisismanagement. De tweede taak is *besluitvorming*: strategische leiders moeten de belangrijke beslissingen nemen. Daarbij is het van belang dat een leider niet alles naar zich toe trekt maar ook de capaciteiten en bronnen die ingezet kunnen worden voor de crisisrespons weet te identificeren. De derde taak is die van *betekenisgeving*: een leider moet kunnen communiceren wat er aan de hand is. Crisiscommunicatie is een lastig, maar zeer essentieel aspect van crisismanagement waarmee een leider enige rust en orde kan brengen. De vierde taak is *verantwoording*: een leider moet kunnen verantwoorden wat er gedaan is om de crisis te voorkomen en te controleren, en waarom. Het kan zijn dat leiders tijdens een (langdurige) crisis verantwoording moeten afleggen, maar vaak gebeurt dat pas na afloop. Het is van belang om transparant te zijn in het verantwoordingsproces en 'blame games' (de schuld op elkaar afschuiven) te voorkomen. De vijfde en laatste taak is *leren*: een leider moet kunnen leren van een crisis om, indien nodig, aanpassingen te treffen. Leren betekent niet het eenvoudigweg overnemen van aanbevelingen, maar het actief deelnemen aan het leerproces (Boin et al., 2005).

Door het effectief uitvoeren van deze taken kan een leider een crisis (succesvol) doorstaan. Uit deze taken zijn vaardigheden af te leiden die voor tactische leiders van belang zijn. Die taken staan in onderstaande tabel 1.1.

Tabel 1.1 Vaardigheden van belang voor tactisch leiders

Taken	Vaardigheden
1. Beeldvorming	Vragen stellen Verdragen van onzekerheid Manieren zoeken om onzekerheid te verminderen Bedienen van strategisch niveau Besef van andermans positie, taken en verantwoordelijkheden
2. Oordeelsvorming	Analytisch vermogen Creativiteit, oplossingsgericht
3. Besluitvorming	Omgaan met onzekerheid, stress, tijdsdruk Moed Besluitvaardig
4. Coördinatie	Situationeel bewustzijn Eigen positie en plek kennen Besef van het grotere geheel de hele operatie Schakelvermogen tussen rollen

<sup>6</sup> Andere benaderingen zijn een meer relationele en persoonsgerichte benadering.

5. Betekenisgeving	Gevoelens van saamhorigheid aanwakkeren Gedeelde sentimenten en identiteit Gebruik van frames Inzet van rituelen Bieden van hoop en troost
6. Afsluiten	Verantwoorden Kwetsbaar opstellen Momentum benutten Leren en verbeteren

### Leiderschap in multidisciplinaire crisisteam

Zoals eerder aangegeven, is het beeld van een traditionele, daadkrachtige leider verouderd. In de literatuur en praktijk wordt er steeds vaker gekeken naar groepsdenken, horizontale samenwerking en teameffectiviteit tijdens een crisis. Een leider is afhankelijk van zijn teamleden of medewerkers om een effectieve crisisrespons vast te stellen en deze uit te voeren. Wanneer een crisis uitbreekt, moet een leider kunnen vertrouwen op de kennis en kunde van zijn professionals (Boin et al., 2005). Hierbij zijn de wijze van leidinggeven, de samenstelling van een team en de sociale verhoudingen van een team belangrijke factoren.

Van der Haar et al. (2017) schrijven over leiderschap in multidisciplinaire crisisteam.<sup>7</sup> Zij benadrukken het belang van het structureren van de taken en acties van een crisisteam door de leider. Door het werk te structureren verduidelijkt de leider de taken, doelen, resultaten en werkmethodes van het team. Hierdoor heeft het team hetzelfde beeld van de crisis en geeft de leider duidelijke sturing aan het proces. Het structureren van de taken faciliteert discussies, het stellen van doelen en het doel duidelijk voor ogen te houden. “[...] door de taken van het EMCC team te structureren, faciliteert de leider het besluitvormingsproces vanuit een multidisciplinaire perspectief” (p. 221).

Hoewel structureren leidt tot effectiviteit kan het over-structureren van het proces leiden tot ineffectiviteit. Uit de literatuur is gebleken dat leiders tijdens een crisis het proces moeten kunnen aanpassen aan de situatie en hoe het team zich ontwikkelt tijdens de crisis. Dergelijke inzichten komen overeen met het eerder besproken situationele leiderschap (zie paragraaf 1.2). Van der Haar et al. (2017) geven aan dat het structureren van een leider gedurende een crisis steeds minder moet worden om de effectiviteit van het team te behouden. Aan het begin van een crisis, wanneer onzekerheid en tijdsdruk veel invloed uitoefenen, profiteert een crisisteam van een leider die taken delegeert en een plan opstelt. Vast blijven zitten in een structuur en routine kan het team echter later in een crisis tegenwerken. Daarom moet een leider zich aanpassen aan de verschillende fases van een crisis en de behoeftes van het team om zo flexibel te kunnen reageren en te improviseren indien nodig (Van der Haar et al., 2017).

### Situationeel leiderschap

Het belang van situationeel leiderschap wordt ook beschreven in het theoretisch kader van Bhaduri (2019). De auteurs stellen dat organisaties die worden getroffen door een crisis, die crisis kunnen doorstaan, mits het leiderschap aansluit bij de specifieke omstandigheden (type crisis, crisisfase).

<sup>7</sup> EMCC: *Multidisciplinary emergency management command-and-control teams*. Vergelijkbaar met een ROT in Nederland.

In de matrix van Bhaduri (2019) (zie de tabel op de volgende pagina) wordt de relatie tussen organisatiecultuur, leiderschapscompetenties en leiderschapsstijl tijdens verschillen typen crises, crisisfasen en crisismanagementfasen weergegeven. Het is een holistische benadering van crisismanagement waarmee de verschillende variabelen die een rol spelen bij een crisis worden weergegeven. Geen enkele crisis is hetzelfde, en daarom is het van belang dat een organisatie zich kan aanpassen aan de situatie en de geschikte leiderschapscompetenties en leiderschapsstijl toegepast worden.

Het overzicht laat zien dat elke fase van een crisis haar eigen vaardigheden en leiderschapsstijl vraagt. Denk bijvoorbeeld aan het verschil tussen leidinggeven tijdens de bestrijding van een flitsramp (hoge tijddruk, urgentie) of leidinggeven ten tijde van een langdurige crisis (meer reflectietijd, meer ruimte voor consultatie). Of aan het verschil tussen het begeleiden van een evaluatie (reflecteren, ontwikkelen) en het leidinggeven tijdens een verandertraject na een crisis (inspireren, creativiteit). In sommige gevallen kunnen al deze kwaliteiten verenigd zijn in één persoon: een leider die over het talent beschikt te schakelen tussen verschillende vaardigheden en stijlen. In andere gevallen is het raadzamer te zorgen voor een leider die past bij de opgave die zich voordoet. En dat hoeft zeker niet één en dezelfde persoon te zijn.

**Tabel 1.2 Crisis respons leiderschap matrix (Bhaduri, 2019)**

Types of crisis	Crisis phase	Crisis management stages <sup>8</sup>	Organization-al culture <sup>9</sup>	Leadership competencies <sup>10</sup>	Leadership style <sup>11</sup>
Internal	Pre-crisis	Signal detection and prevention	Internal focused/Low flexibility	Sense-making, perspective taking	Directive/ Cognitive
External	Pre-crisis	Signal detection and prevention	External focused/High flexibility	Issue selling, organizational agility, creativity	Transactional/ Directive
Internal	Crisis	Damage containment	Internal focused/High flexibility	Decision making, communicating, risk taking	Transactional/ Transformational
External	Crisis	Damage containment and recovery	Internal and external focused/High and low flexibility	Decision-making, communicating	Transactional/ Transformational
Internal/ External	Post-crisis	Recovery and learning	Internal focused/High flexibility	Promoting organizational resilience, learning, reflection	Transformational

Tijdens acute crises is het namelijk niet altijd mogelijk te zorgen voor de juiste persoon op de juiste plek. In praktijk is het toch vaak de operationeel leider die piket heeft en de leiding van de crisisrespons op zich neemt. Dat is wel een kanttekening bij bovenstaand model.

<sup>8</sup> Pearson en Mitroff, 1993.

<sup>9</sup> Cameron en Quinn, 2011.

<sup>10</sup> Wooten en James, 2008.

<sup>11</sup> Bowers et al., 2017.

Bovendien vormt zich vaak een gelegenheidsformatie en doen zich veranderingen voor in teamsamenstelling, samenstelling van de responsnetwerken en het leiderschap (Van Lakerveld & Wolbers, 2020).

#### Een pool van operationeel leiders

In een interview met een operationeel leider (OL) werd er door de OL geopperd dat een pool van operationeel leiders bij een langdurige crisis misschien nuttig kan zijn. Dit idee kwam voort uit de coronacrisis. Met een pool van operationeel leiders kan men bij een crisis – niet een flitsramp – kijken wiens vaardigheden en ervaring het beste aansluiten bij de crisisrespons. Het opbouwen van een brede pool van verschillende OL's die tijdens verschillende crises ingezet kunnen worden, sluit aan bij zowel de theorieën van Bhaduri (2019) en Bowers et al. (2017), als de theorieën die nadruk leggen op het belang van de context.

#### Gedeeld leiderschap

Diverse studies onderschrijven de potentie van gedeeld leiderschap. Een voorbeeld is *Crew resource management* (CRM), een theorie uit de luchtvaart die toegepast kan worden in crisissituaties. Tegenwoordig wordt deze handelwijze ook in andere domeinen gebruikt bij de inzet van multidisciplinaire teams. De focus bij CRM ligt op het team. Centraal staan de niet-technische vaardigheden van de teamleden, zoals communicatie, besluitvorming en leidinggeven. Van belang zijn goede samenwerking en afstemming binnen het team om zo elkaars kennis en vaardigheden te kunnen aanvullen (Bijlsma & Boers, 2016).

In CRM worden goede handelwijzen van leiders en professionals benoemd (Bijlsma, 2015). Daarbij gaat het onder andere om het aanmoedigen van input en feedback, steun bieden aan teamleden, zich richten op 'what is right' (in plaats van op 'who is right'), op het aanmoedigen van actieve participatie, het als leider uitdragen van intenties en doelen en kenbaar maken van de eigen positie, het mobiliseren van hulpmiddelen en expertise en het actief delen van informatie met stakeholders.

Deze inzichten sluiten nauw aan bij die over 'high-reliability organizations', zoals luchtverkeersleiding en spoedeisende hulp in ziekenhuizen. Effectief leiderschap in dergelijke organisaties stelt volgens 't Hart en Tummers (2019) de volgende eisen:

- > 'Veiligheid' en 'betrouwbaarheid' moeten geïntegreerd worden in het hart van de organisatie en haar kwaliteits- en prestatie-eisen.
- > Er moet sprake zijn van een cultuur waarin geleerd wordt van fouten en foutenmakers beschermd worden.
- > Er dient een cultuur gecreëerd te worden waarin mensen alert zijn, zichzelf monitoren en elkaar snel en laagdrempelig van feedback voorzien.
- > Professionals in de 'front-line' dienen gerespecteerd te worden en van de nodige autoriteit te zijn voorzien.
- > Leiders dienen de verleiding te weerstaan om operaties op microniveau te managen. Veel meer dienen ze de frontline aan te moedigen om op basis van hun expertise inschattingen te maken.
- > Zelfgenoegzaamheid en groepsdenken dienen voorkomen te worden door ruimte te creëren voor verschillende meningen en denkwijzen.

Daarnaast is in het kader van netwerksamenwerking 'collectief leiderschap' actueel. Veiligheidsregio's zullen, meer dan zij tot op heden hebben gedaan, steeds meer in netwerken gaan samenwerken (Evaluatie Commissie Wet Veiligheidsregio's, 2020). Binnen



dergelijke netwerken is leidinggeven vanuit een hiërarchische positie niet altijd mogelijk. Soms moeten regio's leidinggeven aan spontane crisisnetwerken, waarbij de deelnemers aan het responsnetwerk elkaar niet of nauwelijks kennen (Resodihardjo, 2021). Het belang voor veiligheidsregio's om na te denken over andere vormen van beïnvloeding en leiderschap binnen zulke netwerken neemt daarmee toe.

### Persoonlijk leiderschap

Boin e.a. (2005) schrijven dat evalueren en leren van een crisis de laatste crisismanagement taak van een leider is. Hierbij wordt veelal een procesmatige benadering genomen waarbij de verschillende taken en fases van de crisis worden geanalyseerd. In het onderzoek van Lakerveld en Wolbers (2020) geven professionals aan dat persoonsgebonden aspecten, zoals mensenkennis, leiderschapsstijl, de aard van het teamwork, beeldvorming en stijl van commandovoering, onderbelicht zijn in de beschikbare evaluaties van incidenten en crises. Leiderschapsthema's als moed, improvisatie en experimenteervermogen, en flexibiliteit vragen volgens de onderzoekers om nadere analyses en professionele reflectie.

## 1.5 Samenvatting

Veel 'moderne' theorieën over succesvol leiderschap worden inmiddels al een aantal jaar toegepast binnen diverse hulpverleningskolommen en crisisbeheersing. Met name theorieën over situationeel, inspirerend en persoonlijk leiderschap leveren hierbij input voor de doorontwikkeling van leiderschap binnen het veiligheidsdomein, maar ook het concept van gedeeld leiderschap wint de laatste tijd steeds meer aan populariteit. Hieronder vatten wij de meest belangrijke aandachtspunten samen uit deze theorieën (en de toepassing hiervan in het veiligheidsdomein), die onzes inziens ook relevant zijn voor tactisch leiderschap binnen veiligheidsregio's:

- > Succesvol leiderschap in het veiligheidsdomein heeft altijd een mensgerichte, organisatiegerichte, taakgerichte en omgevingsgerichte kant. Van tactische leiders worden daarom managersvaardigheden verwacht, evenals politiek-bestuurlijke sensitiviteit, coachend en verandervermogen, ondernemerschap, reflectievermogen en de vaardigheid beleid te vertalen naar uitvoering in de praktijk.
- > De ideaaltypische leider bestaat niet. Leiderschap dat in de ene situatie werkt, doet dat niet noodzakelijkerwijs in de andere. Voor succesvol leiderschap in het veiligheidsdomein en tijdens crises dient de leiderschapsstijl aangepast te worden aan de situatie (bijvoorbeeld 'koud' of 'warm'; bekend of onbekend) en de vaardigheden en competenties van de werknemers. Dat betekent dat de leider bijvoorbeeld in de ene situatie een sturende en in de andere een delegerende rol moet innemen.
- > Inspirerend, persoonlijk en authentiek leiderschap zijn tegenwoordig populaire concepten bij politie, brandweer en Defensie. Deze leiderschapsconcepten lijken echter – naast zelfinzicht en -reflectie – een bepaalde mate aan leiderschapservaring te vergen, evenals een ondersteunende en innovatieve organisatiecultuur.
- > Het traditionele beeld van gecentraliseerde (crisis)besluitvorming, waarin één leider in zijn eentje sleutelbesluiten neemt, lijkt achterhaald. Besluitvorming is in het veiligheidsdomein in de praktijk vaak gefragmenteerd, waarbij eerder sprake lijkt van gedistribueerde besluitvorming op verschillende niveaus. Dit sluit aan bij het idee van gedeeld leiderschap, waarin meerdere leiders verschillende rollen vervullen. Gedeeld leiderschap vraagt hierbij om een organisatiecultuur waarin er sprake is van vertrouwen en waar fouten mogen worden gemaakt.



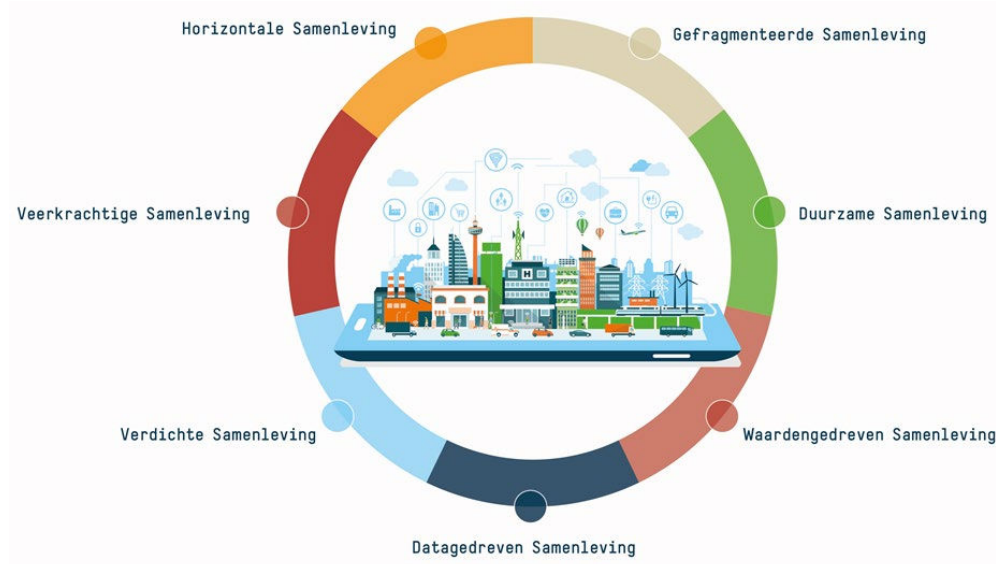
Ten slotte valt op, dat bestaande literatuur over leiderschap tijdens crises zich hoofdzakelijk richt op strategische en operationele incidentleiders en minder op tactisch crisisleiderschap. Ook is het opmerkelijk dat voor meerdere leiderschapsfuncties in het veiligheidsdomein alleen functionele of taakgerichte eisen uitgewerkt zijn. Zo worden in kwalificatiedossiers de taken van bijvoorbeeld operationeel leiders uitgebreid beschreven, maar wordt er weinig gezegd over de relationele aspecten en persoonlijke eigenschappen en kwaliteiten die gevraagd worden van tactische leiders.

## 2 Trends

De samenleving waarin we leven verandert. Die voortdurende verandering is eigenlijk de enig echte constante. De samenleving, en daarmee ook de veiligheidsregio's, ziet zich door deze veranderingen geconfronteerd met tal van kansen, maar ook met nieuwe risico's, zoals klimaatverandering, cyberdreigingen en pandemieën. In dit hoofdstuk beschrijven we enkele belangrijke trends (paragraaf 2.1). Onder 'trends' verstaan we ontwikkelingen die impact hebben op de omgeving waarin de veiligheidsregio's opereren. Zicht op die ontwikkelingen op de (middel)lange termijn stelt ons vervolgens in staat hun betekenis voor het tactisch leiderschap te verkennen. De beschrijving is opgebouwd volgens de thema's van de DESTEP-methode: demografisch, economisch, sociaal-maatschappelijk, technologisch, ecologisch en politiek. Ook noemen we in dit hoofdstuk belangrijke kenmerken van veranderende crises (paragraaf 2.2). In de tekstblokken hebben we korte typering van maatschappelijke trends opgenomen zoals geïdentificeerd in de *Toekomstverkenning Brandweer*.<sup>12</sup>

### 2.1 Trends

De Brandweeracademie van het IFV heeft op basis van een uitgebreide literatuurstudie en groepsbijeenkomsten een toekomstverkenning Brandweer uitgevoerd. Hierin wordt de samenleving van 2030 in beeld gebracht aan de hand van toekomstperspectieven. Omdat deze thema's kunnen helpen bij het verkennen van de omgeving waarin niet alleen Brandweer Nederland, maar ook veiligheidsregio's in 2030 zullen opereren, staan ze in kaders weergegeven bij de beschrijving van de trend waar ze het beste<sup>13</sup> bij passen.



<sup>12</sup> De *Toekomstverkenning Brandweer* is uitgevoerd door de Brandweeracademie van het IFV in opdracht van de RCDV.

<sup>13</sup> In sommige gevallen is er sprake van overlap tussen één thema en meerdere trends; de scheiding volgens de DESTEP-methode is tenslotte een kunstmatige. In werkelijkheid hangen de trends en thema's nauw met elkaar samen.

## Figuur 2.1 Maatschappelijke toekomstperspectieven (Toekomstverkenning Brandweer, 2021)

### Demografisch

Hoewel de bevolkingsontwikkeling afhankelijk is van de economische ontwikkeling en bovendien onzeker is, wordt verwacht dat de bevolking van Nederland zal groeien van 17 miljoen in 2019 tot ruim 19 miljoen in 2050. Deze groei gaat gepaard met verdere vergrijzing: het aantal 65-plussers groeit van 3,3 miljoen in 2019 door naar 4,8 miljoen in 2040.

Buitenlandse migratie heeft veel invloed op bevolkingsgroei. De samenleving wordt dan ook steeds multiculturaler en het aantal mensen met een migratieachtergrond zal toenemen: van 4,1 miljoen in 2019 naar 5,9 miljoen in 2050 (CPB/PBL, 2015a; RIVM, 2018; NIDI, 2019; IFV, 2019; Veiligheidsregio Groningen, 2019). De verwachting is dat het overgrote deel van deze bevolkingsgroei zich zal centreren in de Randstad: de provincies Noord- en Zuid-Holland en Utrecht. Dit zal bijdragen aan een verdere verstedelijking van Nederland (NIDI, 2019; IFV, 2019; Veiligheidsregio Groningen, 2019). De bevolkingsgroei zorgt voor toenemende druk op de beschikbare ruimte. De vraag is hoe deze moet worden verdeeld, wie hiervoor verantwoordelijk is en wie het initiatief zal nemen (De Jong, 2020).

#### Thema: Verdichte samenleving

Nederland is één van de meest dichtbevolkte landen van de wereld, waardoor we genoodzaakt zijn om relatief weinig ruimte intensief te gebruiken. We zoeken daarbij naar een goede balans tussen wonen, werken, mobiliteit, infrastructuur, natuur, recreatie en dergelijke, met een hoge kwaliteit van leven. De verdichting van ruimte neemt meer en meer toe. De bevolking stijgt tot 2030 naar verwachting met 1 miljoen mensen. Hoe richten we de komende jaren de ruimte in Nederland in? (PBL, 2021; PBL, 2021; Platform 31, 2021)

Sleutelwoorden: bevolkingsgroei, bevolkingsspreiding, demografische transitie, verdichting, infrastructurele flessenhalzen, externe en interne factoren, Randstad, dynamische steden, woningtekort, micro-economieën met lokale vraagstukken, innovatief bouwen, gestapelde functies, vitaal platteland, slimme ruimte, krimpgebieden, natuurlijke aanwas, sterfteoverschot, migratie, werkgelegenheid, recreatie (Toekomstverkenning Brandweer Nederland, 2021).

### Economisch

De economische ontwikkelingen kunnen impact hebben op de fysieke leefomgeving. Zij zijn niet alleen van invloed op waar mensen leven en werken, maar ook op klimaat en natuur (CPB/PBL, 2015b). Een verwachting is dat er meer economische tegenstellingen zullen ontstaan, zowel in Nederland als in de rest van de wereld. Er wordt gesproken van een zogenaamde scheiding tussen de 'haves' en 'have nots'. De verwachting is dan ook dat bestaande overtuigingen over financiële en economische groei steeds vaker in twijfel zullen worden getrokken, een ontwikkeling die reeds zichtbaar is (Brandweer Nederland, 2010; IFV, 2019; NIDI, 2019). Diverse technologische ontwikkelingen zullen daarnaast van invloed zijn op arbeid en de economie. De verwachting is dat dergelijke ontwikkelingen zullen leiden tot snellere, efficiëntere, schonere en veiliger productie. Robots zullen daarbij steeds meer werk uitvoeren. Er wordt verwacht dat technologische ontwikkelingen zullen leiden tot een zogenaamde polarisatie van de arbeidsmarkt: een toename van werkgelegenheid voor hoog- en laagbetaalde werknemers ten koste van de werkgelegenheid voor gemiddeld betaalde werknemers (NIDI, 2019). Een andere ontwikkeling op de arbeidsmarkt is die van duurzame relaties naar complexere (dienst)verbanden (Brandweer Nederland, 2010).

## Sociaal-maatschappelijk

De Nederlandse samenleving is ook op sociaal-maatschappelijk gebied in beweging; er wordt zelfs gesproken van een transitie naar een nieuwe maatschappelijke orde. Dit betreft een transitie die wordt vormgegeven door verschuivingen in onder meer machtsverhoudingen en maatschappelijke normen en waarden (Brandweer Nederland, 2010). De macht van traditionele identiteiten, instituties en sociale banden neemt af. Een groeiend eclecticisme en toenemende tijdelijkheid leiden ertoe dat normen en waarden en levensstijl steeds minder voorspelbaar en betrouwbaar worden (Bauman, 2006). Ook diversiteit en inclusie zijn belangrijke maatschappelijke thema's.

Naast groeiende economische ongelijkheid wordt op sociaal vlak een verdere toename van de sociale ongelijkheid voorzien (IFV, 2019). Door diverse scheidslijnen in de samenleving worden dergelijke groeiende maatschappelijke tegenstellingen daarnaast beter zichtbaar. De kans op verdeeldheid in en sociale fragmentatie van de samenleving neemt daardoor toe. Een andere factor die van invloed is op deze verdeeldheid is de verandering in de omgang tussen mensen. Zo wordt er gesproken van een verdunning van sociale netwerken en de vervlakking van de dagelijkse communicatie tussen mensen. Door sociale media zijn mensen weliswaar met anderen verbonden, maar besteden ze minder tijd aan hun relaties en zijn verbindingen oppervlakkiger (IFV, 2019). Privacy lijkt hierbij een luxeproduct te worden en een 'publiek leven' zal naar verwachting de standaard worden.

Daarnaast wordt meer zelfredzaamheid gevraagd van individuen, onder andere als gevolg van een zich terugtrekkende overheid (de coronacrisis niet meegerekend). De zelfredzaamheid van sommige bevolkingsgroepen kan hierdoor onder druk komen te staan, bijvoorbeeld van ouderen die steeds vaker en langer zelfstandig blijven wonen. Tegelijkertijd lijkt er een toename zichtbaar van het nemen van eigen verantwoordelijkheid en van burgers die participeren op tal van maatschappelijke terreinen (IFV, 2019). Een ontwikkeling die al langere tijd speelt is die van afnemende risico-tolerantie en toenemende behoefte aan controle en beheersing van allerhande risico's (Brandweer Nederland, 2010).

### Thema: Waardengedreven samenleving

We bevinden ons in een overgangsfase met krachtige veranderingen waartoe we ons moeten verhouden. In dergelijke tijden van grote onzekerheid en verandering, hebben we houvast en richting nodig; richting die we kunnen vinden in belangrijke waarden en principes. Wat worden onze nieuwe, toekomstbestendige waarden? Wat wordt ons moreel kompas?

Sleutelwoorden: waarden en principes, ethiek, bezinning, polarisatie, waarheid, autonomie, duurzaamheid, bindingskracht, zeggenschap, rentmeesterschap, tradities, sociaal contract, 'het goede', het juiste midden, werken vanuit de bedoeling.

### **Thema: Gefragmenteerde samenleving**

We zien een trend naar een nieuwe maatschappelijke ordening van klassieke zuilen naar bubbels. Deze bubbels zijn gescheiden leefwerelden en echokamers: ze horen en zien alleen wat er in de eigen bubbel gebeurt (Boonstra, 2018). De Nederlandse samenleving kent diverse bubbels en andere scheidslijnen die maatschappelijke tegenstellingen zichtbaar maken. Tegenstellingen hangen sterk samen met verschillen in de kwaliteit van leven, maatschappelijke positie en de wereldbeelden en belangen die daaruit voortvloeien (SCP, 2020; Inspectie der Rijksfinanciën, 2020; CPB, SCP en PBL, 2019). Neemt de 'verbubbeling' van de samenleving de komende jaren toe? Hoe blijven we verbonden met elkaar?

Sleutelwoorden: participatie, wederkerigheid, inclusiviteit, samenhang, exclusiviteit, uitsluiting, nieuwe scheidslijnen, maatschappelijke tegenstellingen, integratie, assimilatie, sociale cohesie, pluriformiteit, diversiteit, polarisatie, millenniumdoelstelling, tolerantie, holistische benadering, overbruggen (Toekomstverkenning Brandweer Nederland, 2021).

### **Technologisch**

Hoewel technologische vooruitgang zich lastig laat voorspellen, kan met zekerheid worden gesteld dat technologische ontwikkelingen grote impact uitoefenen op mensen, organisaties en samenlevingen. Denk hierbij aan sociale robots met spraakherkenning, gezichts-herkenning en emotieherkenning, kunstmatige intelligentie, 3D-printers, autonome voertuigen, gentechnologie, nanotechnologie, et cetera (NIDI, 2019; Schwab, 2017). De samenleving zal verder 'digitaliseren', en gekenmerkt worden door een ongekend hoge mate van connectiviteit, opslagcapaciteit en verwerkingsvermogen. Deze ontwikkelingen brengen ongekennde mogelijkheden voor het oplossen van huidige problemen met zich mee (RIVM, 2018).

Technologische ontwikkelingen kunnen echter ook risico's met zich meebrengen. Nieuwe technologieën, zoals virtual reality en 3D-printing, kunnen bijvoorbeeld nog onbekende gezondheidseffecten hebben. Daarnaast zullen er nog meer microplastics en nano-deeltjes in ons milieu terechtkomen (RIVM, 2018). Experts waarschuwen voor nieuwe risico's als gevolg van de energietransitie (IFV, 2020b). Ook is een toename zichtbaar in cybercriminaliteit en (grootschalige) cyberverstoringen, zoals de cyberaanval op Maersk in 2017 en aanvallen op de Amerikaanse vitale infrastructuur in 2021.

Dergelijke ontwikkelingen stellen de samenleving ook voor andere uitdagingen. Het nieuws is bijvoorbeeld niet meer van de media, maar van iedereen (VRMWB, 2019). 'Fake news' en 'deep fakes' laten nu al zien dat zij het maatschappelijke debat kunnen beïnvloeden. Maar denk hierbij ook aan het toezicht op privacy en het waarborgen van vrije meningsuiting en gelijke behandeling in de digitale wereld. Daarnaast worden we steeds afhankelijker van digitale systemen. Deze afhankelijkheid van techniek, computers en 'big data' maakt ons kwetsbaar (Veiligheidsregio Groningen, 2019; Brandweer Nederland, 2010; IFV, 2019; De Jong, 2020).

### **Thema: Datagedreven samenleving**

De onderling verbonden mensen, apparaten, algoritmes, software en data creëren een intelligent digitaal ecosysteem (Van Lier, 2020), dat ons helpt bij het vinden van antwoorden op vragen van de aanstormende toekomst. Een samenleving waar data – als onderdeel van technologische toepassingen – een cruciale rol spelen in het faciliteren van het dagelijks leven en het oplossen van maatschappelijke opgaves, noemen we een datagedreven samenleving (Choenni, Mortaza en Netten, 2020).

Sleutelwoorden: technologie, big data, informatierevolutie, mobiele informatie-, communicatie- en intelligentietechnologie, transparantie, datasharing, privacy, autonomie, big-data-ecosysteem, machtsverhouding, datavaardigheid, gegevensgebruik (Toekomstverkenning Brandweer Nederland, 2021).

## Ecologisch

De invloed van de mens op de aarde is zo groot, dat men wel spreekt van het Antropoceen. De mens heeft veranderingen teweeggebracht die wat betreft hun impact vergeleken kunnen worden met belangrijke geologische verstoringen zoals ijstijden. De klimaatverandering is hiervan een gevolg (Biermann, 2014) en de omgang hiermee is een van de grootste uitdagingen voor de komende decennia. Het mondiale klimaatbeleid is de dominante onzekerheid voor de toekomst. Het is echter vrijwel zeker dat het mondiale én het Nederlandse klimaat intensiveren en dat zullen blijven doen.

Een van de maatregelen gericht op het beperken en vertragen van de klimaatverandering, en de daarvoor benodigde verduurzaming van de samenleving, is de energietransitie: de overstap op alternatieve energiebronnen. Vormen van hernieuwbare energie zullen sterk groeien, maar fossiele energie blijft voorlopig dominant. De verwachting is tevens dat economische groei en energiegebruik in absolute zin zullen worden ontkoppeld; het energiegebruik zal dalen ondanks de groei van de economie (CPB/PBL, 2015c). Maar om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen, zijn onder andere ook het gebruik van duurzame materialen en een veranderend consumptiegedrag nodig en ook voorzien. De verwachting is dat dergelijke veranderingen veel zullen gaan vragen van de samenleving (Brandweer Nederland, 2010). Daarnaast groeit in steeds meer westerse landen de aandacht voor 'dierenrechten' en de ethische dilemma's van onze omgang met dieren (IFV, 2019).

### Thema: Duurzame samenleving

Duurzaamheid is een normatief begrip; een objectieve definitie is lastig omdat de invulling voor iedereen (individu of groep) anders is en daarnaast afhankelijk is van tijd, positie, kennis, et cetera. Desalniettemin wordt uitgegaan van de volgende definitie: "Een duurzame samenleving is een samenleving met een hoge levenskwaliteit, waarin mensen rechtvaardig behandeld worden, die binnen ecologische grenzen blijft en die democratisch georganiseerd is" (Paredis, 2018).

Sleutelwoorden: circulair, transitie, duurzaamheid, klimaat, energie, natuurlijk evenwicht, ecologie, bewustwording, levensbehoeften, toekomstige generatie, economische, sociale en leefomgevingsbehoeften, doelstelling (Toekomstverkenning Brandweer Nederland, 2021).

## Politiek-juridisch

De relatie tussen burger en overheid lijkt te veranderen, onder andere door het afnemend vertrouwen van burgers in (het probleemoplossend vermogen van) die overheid (IFV, 2019). Door de veranderende kijk op politiek en overheid lijkt er een machtsverschuiving op te treden tussen burgers, bedrijven en de overheid: de afstand tussen het gezag en ondergeschikten wordt kleiner, en de voorheen vanzelfsprekende eerbied jegens instituties en overheden neemt af (Ryde, 2013; Van der Wal, 2017). Voorts is er sprake van een toename van (groepen) burgers die willen weten hoe ze bestuurd worden: transparantie en toegang tot informatie over de wijze waarop publieke instellingen en organisaties bestuurd worden, wordt steeds belangrijker geacht (Forssbaeck & Oxelheim, 2014; Mulgan, 2014). Formele en informele manieren om organisaties te beoordelen en hun kwaliteit onder de

loep te nemen, hebben geleid tot een ontwikkeling van institutionele legitimiteit naar een legitimiteit op basis van prestaties (Bovens et al., 2014). Daarnaast is er een duidelijke ontwikkeling zichtbaar van hiërarchische aansturing naar netwerksamenwerking (Brandweer Nederland, 2010). Dit is een ontwikkeling die wordt vergezeld door deregulering, waarbij het streven is om de regelgeving te vereenvoudigen en te verminderen (IFV, 2019b).

Er is daarnaast sprake van privatisering, waarbij publiek eigendom aan private partijen wordt verkocht. Hierdoor is de verhouding tussen overheid, markt en samenleving de afgelopen decennia veranderd (IFV, 2019b). Deze privatisering en de publiek-private samenwerking die daaruit voortkomt, leiden tot verschillende juridische vraagstukken op het gebied van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid. Er heerst een groeiende 'claimcultuur', waarbij burgers steeds meer geneigd zouden zijn om materiële of emotionele schade op elkaar en de overheid te verhalen door middel van juridische procedures. Zodoende worden steeds meer juridische kaders geschapen waarbinnen het claimen van schade mogelijk wordt, zowel individueel als collectief (IFV, 2019b).

#### **Thema: Horizontale samenleving**

In onze 'hyperconnected' wereld is iedereen, alles, overal met elkaar verbonden. Burgers en organisaties raken meer met elkaar verweven in netwerkachtige samenwerkingsverbanden. Er ontstaat een dynamische netwerksamenleving (Rotmans e.a., 2014). Mensen en organisaties zijn niet meer vertegenwoordigd in vaste groepen, maar in verschillende netwerken (SCP, 2019). Die netwerken zijn vaak virtueel en gaan vaak over één thema. Kennis en informatie wisselen we steeds sneller uit. Dit geeft het individu of de organisatie steeds meer autonome macht in zijn of haar streven naar maatwerk, volledig afgestemd op de eigen behoefte. Hierdoor zijn burgers steeds minder van de overheid afhankelijk (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2020). Ook staat de legitimiteit van de overheid en traditionele belangenorganisaties onder druk; mensen accepteren minder vanzelfsprekend het gezag van personen en instituties. De relatie tussen burgers en de overheid en (daardoor) de rol van de overheid zijn aan verandering onderhevig (Huige, 2021).

Sleutelwoorden: netwerksamenleving, individuele autonomie, informationele samenleving, netwerklogica, horizontaal, sociaal kapitaal, sociale dynamiek, sociale structuur, hiërarchie, nieuwe verhoudingen, sociale morfologie, drievoudige kanteling, verticaal/horizontaal, centraal/decentraal, top-down/bottom-up (Toekomstverkenning Brandweer Nederland, 2021).

## **2.2 Veranderende crises**

Naast de reguliere en meer bekende incidenten en crises zoals branden, industriële ongevallen en ordeverstoringen, waarschuwen experts al langere tijd voor het optreden van ongekende crises: crises waarvoor nog geen draaiboeken klaarliggen (IFV, 2019). Deze crises zullen niet zozeer in de plaats komen van traditionele incidenten en flitsrampen, maar komen erbij. Enkele kenmerken van dit soort ongekende crises zijn:

1. Het grensoverschrijdende karakter: moderne crises houden zich niet aan vooraf afgebakende grenzen. Risico's zijn dynamischer en minder gebonden aan een specifieke tijd en plaats. Mede hierdoor zijn risico's en crises almaar ingewikkelder en onvoorspelbaarder geworden en zijn ze lastig af te bakenen; ze houden zich niet meer aan geografische grenzen, kolommen of disciplines. Dit maakt het lastig om een crisisrespons te organiseren, omdat de oorzaak van de crisis elders ligt (bijvoorbeeld in het buitenland of in een andere sector), men daardoor de crisis niet op tijd ziet aankomen, het lastig is om de crisis goed te begrijpen, er vaak veel afgestemd moet

worden met de verschillende betrokken actoren, en de getroffen voorbereidingen vaak niet aansluiten op de crisis (Boin, 2018).

2. Hun onverwachte verschijningsvorm: crises kunnen onverwachte, niet eerder geziene, verschijningsvormen hebben (althans in de beleving van betrokkenen) en/of ongewone combinaties van manifestatievormen (OECD, 2015).
3. Hun sluimerende karakter: bepaalde crises voltrekken zich zeer geleidelijk. Signalen van gevaar en escalatie zijn erg diffuus, voltrekken zich aan de waarneming en manifesteren zich over een langere periode op verschillende plekken en domeinen. Omdat er meerdere systemen getroffen worden en daarom betrokken zijn bij de crisis, is het daarnaast niet altijd duidelijk wie er verantwoordelijk is of zijn voor de crisisrespons. Dit is ook een uitdaging met betrekking tot het besluitmakingsproces: wie neemt de besluiten en – bemoeilijkt door de grote onzekerheid die zich vaak gepaard gaat met een sluipende crisis – welke besluiten moeten gemaakt worden? (Boin e.a., 2021). Een sluipende crisis, of 'slow-burning' crisis is een crisis die langzaam optreedt (in tegenstelling tot flitsrampen) en die langzaam weer verdwijnt, zonder dat ze opgelost hoeft te zijn. Dat een langzame crisis een duidelijk begin noch einde heeft, maakt een crisisrespons lastig ('t Hart & Boin, 2001).

### **De veiligheidsregio's en de nieuwe crises**

Veiligheidsregio zullen steeds vaker worden geconfronteerd met dergelijke dynamische en complexe risico's, zo stelt de evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's (2020). Het voorspellen van de frequentie van het optreden en impact van toekomstige crises blijft niettemin lastig (Van Lakerveld & Wolbers, 2020). Risico's verbonden aan klimaatverandering, zoals wateroverlast, verdroging, stormen en hittestress zijn volgens de onderzoekers aannemelijk. Daarbij merken zij tevens op dat de impact van individuele incidenten grote weerslag kan hebben op het beleid.



### Inzichten uit de expertsessie

Tijdens de expertsessie met tactisch leidinggevend en wetenschappers is onder andere stilgestaan bij relevante ontwikkelingen en trends voor veiligheidsregio's. Zoals onderstaande 'word cloud' toont, zien meerdere respondenten een toenemend belang van samenwerking, verbinding en netwerken in het veiligheidsdomein. Ook de nieuwe schaalgrootte, duur en complexiteit van crises worden als belangrijke ontwikkelingen geïdentificeerd, waarbij de grens tussen 'warm' en 'koud' steeds meer vervaagt.

## Relevante ontwikkelingen en trends voor veiligheidsregio's?



Figuur 3.2 Word cloud ontwikkelingen en trends voor veiligheidsregio's (bron: Expertsessie juli 2021).

In het licht van deze dynamiek en onvoorspelbaarheid onderstrepen crisisdeskundigen het belang van veerkracht (IFV, 2020; Van Duin, 2011); een aanpak waarmee personen, organisaties en de maatschappij het vermogen ontwikkelen zich aan te passen aan een breed scala aan onvoorziene gebeurtenissen. Dat aanpassingsvermogen zal naar verwachting een combinatie zijn van opgebouwde ervaring en tradities en nieuwe werkwijzen en methoden. Zoals Scharmer (2018: 9) opmerkt: "(..) in real organizations most leaders face challenges that cannot be responded to just by reflecting on the past. Sometimes past experiences are not particularly helpful. Sometimes they are the very obstacles that keep a team from looking at a situation with fresh eyes. In other words, learning from the past is necessary but not sufficient".

### Thema: Veerkrachtige samenleving

In tijden van toenemende complexiteit wordt het belang van een weerbare, veerkrachtige samenleving steeds belangrijker. Een veerkrachtige samenleving is namelijk in staat schokken op te vangen of snel te herstellen na discontinuïteit, vaak veroorzaakt door een gebeurtenis of beweging (zoals een crisis of ramp, maar ook migratie, klimaatverandering, nieuwe technologieën, sociaal-culturele diversiteit en geopolitieke verschuivingen). Een veerkrachtige samenleving bezit ook het vermogen om beter te anticiperen op toekomstige uitdagingen, gevolgen op de lange termijn en het vinden van nieuwe evenwichten.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> <https://www.routevzs.nl/images/pdf/Op-weg-naar-veerkrachtige-samenlevingen.pdf>

Sleutelwoorden: veerkracht, weerbaarheid, herstel, levenskansen, crisis, netwerken, nieuwe verbindingen, co-creatie, evenwicht, kwetsbaarheid, participatie, verbindingen, lokale capaciteit (initiatieven en innovatie), sociale investeringen en hulpmiddelen, flexibiliteit, mentale vraagstukken (Toekomstverkenning Brandweer Nederland, 2021).

Naast risico's bieden deze ontwikkelingen ook kansen, onder andere voor een betere voorbereiding en anticipatie op deze risico's en crises. Die voorbereiding vraagt een gezamenlijke inspanning van overheden, gemeenten, veiligheidsregio's, hulpdiensten en andere crisispartners (Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's, 2020). De grote opgaven waar de samenleving voor staat, kunnen dan ook het best worden benaderd met een integrale aanpak en vragen om de inzet en samenwerking van veel verschillende partijen (RIVM, 2018).

Op basis van deze bevindingen roepen deskundigen op te komen tot een toekomstig stelsel voor crisisbeheersing dat voldoet aan vier kenmerken: flexibiliteit, adaptief vermogen, robuustheid en eenvoud (Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's, 2020). Dergelijke veranderingen zouden adaptatie op meerdere niveaus kunnen vergen, waaronder ten aanzien van:

1. Visie, missie en 'rules of engagement'.
2. Organisatie: denk aan nieuwe vormen van organiseren en coördineren, netwerksamenwerking.
3. Leiderschap en professie: denk aan open oriëntatie, de blik naar buiten (nieuwe risico's en crises, nieuwe samenwerkingsrelaties) en een andere mindset (open, nieuwsgierig, niet weten).
4. Werkwijzen en procedures, waaronder het respecteren en waarderen van bestaande goede praktijken én het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen en procedures als samenwerken in netwerken, faciliteren, initiëren, participeren, coproduceren, co-creëren.

Tactische leiders vervullen een spilfunctie in deze 'systemische adaptatie'.

## 2.3 Samenvatting

In de vorige paragrafen zijn enkele trends geïdentificeerd die in de toekomst van invloed kunnen zijn op het werk van de veiligheidsregio's. Hierbij is gekeken naar demografische, economische, sociaal-maatschappelijke, technologische, ecologische en politieke ontwikkelingen, evenals naar de kenmerken van nieuwe crisestypen. Hieronder staan de belangrijkste ontwikkelingen met impact op het veiligheidsdomein nog eens opgesomd:

- > *Demografisch*: Bevolkingsgroei, vergrijzing, verstedelijking, en migratie.
- > *Economisch*: Een groeiende kloof tussen arm en rijk, polarisatie van de arbeidsmarkt een snellere, efficiëntere, schonere en veiliger productie.
- > *Sociaal-maatschappelijk*: Verschuivingen in machtsverhoudingen, veranderende normen en waarden, toename van de sociale ongelijkheid, oppervlakkiger verbindingen, meer zelfredzaamheid, diversiteit, individualisering en burgerparticipatie.
- > *Technologisch*: Een veelheid aan ontwikkelingen, met bijbehorende risico's zoals cybercriminaliteit, maar ook met mogelijkheden voor het oplossen van problemen.
- > *Ecologisch*: Klimaatverandering, energietransitie, circulaire economie.

- > *Politiek-juridisch*: Afnemend vertrouwen in de overheid, een verkleining van de afstand tussen overheid en burger, privatisering, een groeiende netwerksamenleving en claimcultuur.

Ook vragen ongekende crisisvormen aandacht van het veiligheidsdomein. Zo kunnen nieuwe crises onverwachte verschijningsvormen aannemen en kenmerken ze zich door hun vaak sluimerend en grensoverschrijdend karakter.

# 3 De betekenis van de trends voor leiderschap

Om de inzichten uit de literatuur over leiderschap en maatschappelijke trends te verrijken met beelden uit de praktijk, hebben we in juli en september 2021 expertsessies georganiseerd. Doel van de bijeenkomsten was een eerste verkenning van de ontwikkelingen in de samenleving en de betekenis daarvan voor tactisch leiderschap met leidinggevend en deskundigen.

In dit hoofdstuk beschrijven we de bevindingen van de expertsessies en waar mogelijk leggen we verbanden met de literatuur. Aan beide expertsessies hebben meer dan tien deelnemers deelgenomen met verschillende achtergronden (onder andere veiligheidsregio's, brandweer en universiteiten). Het hoofdstuk is onderverdeeld in drie thema's. Paragraaf 3.1 gaat in op het huidige beeld van leiderschap. In paragraaf 3.2 bespreken we de kansrijke ontwikkelingen voor tactisch leiderschap, en ten slotte worden in paragraaf 3.3 de ontwikkelingen en mogelijkheden van tactisch leiderschap behandeld.

## 3.1 Huidige beeld van leiderschap

### Ontwikkelingen in de samenleving en organisatie

Door de nieuwe ontwikkelingen ervaren velen een taakverbreding van de veiligheidsregio's. Nieuwe soorten crises vragen ook iets anders van de veiligheidsregio's (zie ook: IFV, 2021a). Hiervoor is flexibiliteit erg belangrijk. Door flexibel te zijn kan de organisatie zich aanpassen aan de nieuwe ontwikkelingen en risico's. Dat is voor leidinggevend en medewerkers niet altijd makkelijk. Velen vinden houvast in bekende structuren en routines. Het los kunnen laten van dergelijke routines, is pertinent lastig. Als tactisch leider je vertrouwde ankers durven loslaten vraagt moed.

Het type waar we [medewerkers van veiligheidsregio's] vandaag de dag mee werken is nog fifty-fifty. De helft zijn 'klassieke' leiders die van onderen zijn doorgegroeid in de organisatie en zich voornamelijk nog focussen op de inhoud. De andere helft zijn 'nieuwe' leiders die zich meer focussen op leiderschap en het faciliteren van het team. (Deelnemer expertsessie juli 2021).

Ook in de tweede expertsessie hebben de deelnemers aangegeven dat meer klassieke vormen van leidinggeven soms botsen met nieuwe opvattingen over leiderschap die heersen onder het personeel (meer op de relatie en vertrouwen, op het bevorderen van een veilige en open cultuur, op welzijn, op leren en ontwikkelen). Jarenlang zijn er mensen binnengehaald in het systeem die krachtig kunnen optreden en hiërarchisch op basis van de 'strepen op het uniform' sturen. Die cultuur is in veiligheidsregio's sterk en nog steeds overheersend. Daar is destijds om gevraagd, maar dit past niet meer bij deze tijd. We zullen bestaande leiders moeten meenemen in de nieuwe ontwikkelingen, aldus een deelnemer (Expertsessie september 2021).

## Leiderschap als vak

Door de nieuwe ontwikkelingen is er een grotere 'span of control' voor het tactisch niveau: enerzijds flitsrampen blijven bestrijden, anderzijds prepareren op sluimerende crises. De verwachtingen ten aanzien van leiders zijn nogal hoog en in feite weinig realistisch, zoals bevestigd wordt in brandweeronderzoek (Brandweer Nederland, 2021). Er wordt meer van een tactisch leider persoonlijk gevraagd en zijn takenpakket neemt almaar toe. Het is daarom aldus de deelnemers belangrijk dat een leider leidinggeven als zijn vak ziet. Veelal groeien inhoud- en materiedeskundigen door naar de functie van manager of leidinggevende, en blijven zij, ook in hun nieuwe rol, houvast in die inhoud vinden in plaats van in het managen van mensen. "Leiderschap is niet iets wat je twee keer op een cursus doet, het is je werk. Dat betekent het onderhouden van je netwerk en investeren in je team" (Deelnemer expertsessie juli 2021).

## Lauwe fase

Door de nieuwe ontwikkelingen, voornamelijk in de vorm van langdurige crises, zullen de koude en warme fase niet altijd zo strikt gescheiden zijn. Zo blijkt uit onderzoek (The Resilience Shift, 2020) dat leiderschap tijdens crises al begint in 'normale omstandigheden'. Investeren in de veerkracht van professionals en organisaties in de koude fase vergroot de kans op een veerkrachtige crisisrespons.

Interessant is het verschil in mening tussen de eerste en tweede expertsessie. Tijdens de eerste sessie (juli 2021) wordt door de deelnemers aangegeven dat het onderscheid tussen de warme en koude fase steeds minder relevant is. Veel kwaliteiten van een leider zijn inzetbaar in beide fases. Daarnaast zouden ook de leiderschapsstijl en beslissingen tijdens een crisis niet afhankelijk moeten zijn van de crisisstructuur, maar van het vraagstuk dat op dat moment speelt. Tijdens de tweede expertsessie (september 2021) wordt echter aangegeven dat er wel degelijk verschillen zijn tussen leidinggeven in de koude en warme fase. Zo heeft een leidinggevende van een reguliere organisatie andere taken en een andere focus dan een leidinggevende van een crisisorganisatie. Door nieuwe ontwikkelingen en langdurige crises zullen de koude en warme kant wel steeds vaker met elkaar moeten samenwerken, aldus de deelnemers. Die samenwerking tussen functionarissen uit de koude en warme fase zou eens nader bestudeerd kunnen worden.

In beide expertsessies komt terug dat het kunnen schakelen tussen de warme en koude fase en het weten wat er in een bepaalde situatie nodig is en wat je team in die situatie nodig heeft, voor een tactisch leider van groot belang zijn.

Het is een zoektocht tussen het warme en het koude (...) Daarin zullen we onszelf moeten gaan ontwikkelen. Niet vastzitten in de standaard scenario's, maar met een open blik kijken wat er op ons afkomt en wat er speelt in de maatschappij. Wat betekent dat voor ons? (Deelnemer expertsessie september 2021).

## Gebrek aan aandacht voor tactisch leiderschap

Er is weinig bekend over en er wordt weinig gedaan op het vlak van tactisch leiderschap. Dit blijkt uit de literatuur en wordt ook aangegeven door de gesprekspartners in de expertsessies. Strategisch en operationeel leiderschap komen meer aan bod, zowel in de literatuur als in de praktijk. Het is belangrijk om meer tijd en kennis in tactisch leiderschap te investeren. Suggesties die hiervoor gedaan worden tijdens de expertsessies zijn: kennis opdoen van elkaars organisatie en van elkaar leren door in andermans keuken te kijken via

uitwisseling of detachering. Maar ook intervisie door tactisch leidinggevend van de eigen en andere regio's en bijvoorbeeld ook coaching voor verdere professionele groei worden genoemd.

De suggesties uit de expertsessie komen terug in het onderzoek van Spoel (2020), dat de *mismatch* tussen leeractiviteiten en leervoorkeuren van deelnemers van de opleiding tot operationeel leider laat zien. Leeractiviteiten zoals in andermans keuken kijken en leren van alledaagse, onverwachtse situaties staan hoog op het leervoorkeurenlijstje, maar worden in de praktijk relatief weinig gedaan.

## 3.2 Kansrijke ontwikkelingen

### Persoonlijk leiderschap

De nieuwe ontwikkelingen betekenen niet dat leiderschap in zijn totaliteit moet veranderen. Basisvaardigheden moeten behouden worden. Zo moet een tactisch leider 'lef' hebben, vragen durven stellen en beslissingen durven nemen. Om vaardigheden en taken goed uit te kunnen voeren, is het van belang dat een tactisch leider beschikt over zelfinzicht en zelfmanagement en deze vaardigheden in kan zetten in verschillende situaties (Deelnemer expertsessie juli 2021).

Niet alleen een leidinggevende kan een leiderschapsvisie voor zichzelf opstellen, een organisatie kan dat ook doen. Zo heeft Defensie al jarenlang een leiderschapsvisie en beschikt de politie over een leiderschapsmodel dat gehanteerd wordt voor alle leidinggevend. Als er een leiderschapsvisie voor tactisch leidinggevend komt, dan zien de deelnemers van de expertsessie (september 2021) het liefst dat die door de veiligheidsregio's gezamenlijk gemaakt wordt. Daarnaast wordt aangegeven dat het belangrijk is aan te geven hoe die leiderschapsvisie betekenis krijgt in de praktijk: hoe vindt zo'n visie haar beslag in werving en selectie, in de beoordeling en de ontwikkeling van leidinggevend? Onder welke condities (organisatieaspecten, cultuur) kan nieuw leiderschap in praktijk worden gebracht en worden ontplooid?

### Gedeeld leiderschap

Een deelnemer van de expertsessies gebruikt de term 'ego-luw' leiderschap. Een ego-luwe leider probeert niet alleen zelf te scoren door bijvoorbeeld resultaten naar zich toe te trekken, maar zorgt ervoor dat zijn team kan scoren. Een leider die dit niet doet, zal uiteindelijk zijn team verliezen, omdat teamleden zich niet meer verbonden voelen met de leider. Door het team ruimte te geven, door eigen kwetsbaarheid en het 'niet weten' te tonen, zullen de teamleden sneller geneigd zijn het eigenaarschap van taken en resultaten op zich te nemen.

Dit sluit nauw aan op de term 'dienend leiderschap': als leidinggevende je team dienen of faciliteren. Hierin is de leider alleen bezig met leidinggeven (en niet daarnaast nog betrokken bij de uitvoering) en faciliteert hij de professionals in zijn team om tot de gewenste resultaten te komen. Een andere deelnemer brengt de term 'rentmeesterschap' in. Rentmeesterschap is je team beter en onafhankelijker achterlaten als leider dan wanneer je ermee gestart bent. Ken je professionals, weet wanneer wiens expertise in te zetten en faciliteer je team. Zo kom je tot een effectieve crisisrespons en samenwerking. Gedeeld leiderschap vraagt dus niet alleen om een nieuwe opvatting omtrent leiderschapsidentiteit, maar ook om nieuwe

bekwaamheden om het spel te kunnen spelen van verwerven, toekennen en gunnen van invloed (Kessels, 2015).

Bij bovenstaande termen ligt de focus op het team. Dit is ook het geval bij 'crew resource management'. Samenwerking en afstemming binnen het team zijn van belang om zo het meeste uit elkaars kennis en vaardigheden te halen en te weten waar iemand kan aanvullen (Bijlsma & Boers, 2016).

Je professionals zijn je grootste goed, zowel koud als warm. Je moet het doen met de mensen die je op dat moment in je team hebt. Het helpt dan niet om er als een gorilla boven te staan. Faciliteer ze. (Deelnemer expertsessie juli 2021).

Gedeeld leiderschap door middel van netwerken komt ook terug, zowel in de evaluatie van de wet veiligheidsregio's als in de expertsessie (september 2021). Veiligheidsregio's zullen steeds vaker in netwerken moeten samenwerken waarbinnen een hiërarchische positie niet altijd mogelijk is, aldus de Evaluatie Commissie Wet Veiligheidsregio's (2020). "Het gaat niet zozeer over wie jij in je netwerk kent maar wie je netwerk allemaal kent", aldus een deelnemer (Expertsessie september 2021). Er is niet één persoon of organisatie met alle touwtjes in handen, maar het netwerk deelt het leiderschap en komt gezamenlijk tot een respons.

Er bestaan nog wel veel vragen over de uitvoering van gedeeld leiderschap en het lijkt in de praktijk nog niet veel toegepast te worden. Wat is er nodig voor gedeeld leiderschap? Welke kwaliteiten en/of competenties heb je nodig om gedeeld leiderschap in de praktijk te kunnen toepassen? Op deze vragen hebben we tijdens de expertsessie geen antwoorden kunnen krijgen. "Ik heb in werving en selectie nog nooit gehoord 'We zoeken iemand met twee poten want de andere twee poten hebben we al'. Nee, we blijven met elkaar telkens zoeken naar het schaap met vijf poten" (Deelnemer expertsessie september 2021).

### **Verbinden en netwerken**

Zowel binnen als buiten het eigen team komen er meer relatiemanagementtaken voor een tactisch leider bij. Als tactisch leider investeren in relaties, zowel die met het eigen team als bestuurlijke relaties, wordt belangrijk gevonden. Elkaar leren kennen tijdens de koude fase zou zich uitbetalen tijdens de warme fase. De ontwikkelingen laten zien dat horizontale samenwerking – samenwerking in netwerken – steeds meer plaatsvindt en telkens belangrijker wordt. Het is van belang om hierbij op te merken is dat veiligheidsregio's in die netwerksamenwerking niet telkens dezelfde rol vervullen, maar keuzes moeten maken welke rol te nemen (de ene keer als regievoerder of facilitator, de andere keer als participant). Dat vergt ook hier van tactisch leiders situationeel bewustzijn en het vermogen te schakelen tussen verschillende rollen. Kennis hebben van je netwerk, bestuurlijke sensitiviteit en maatschappelijk bewustzijn zijn vereisten voor een tactisch leider. "Bestuurlijke sensitiviteit leer je niet wanneer er een crisis is. Het is toch naar die kerstborrel gaan en dat gesprek aangaan met de burgemeester bijvoorbeeld, investeren in die persoonlijke relatie. Dat betaalt zich vroeg of laat uit." (Deelnemer expertsessie juli 2021).

Maar netwerken en netwerkvaardigheden op doen, hoe doe je dat dan? Deze vraag wordt door een deelnemer beantwoord (Expertsessie september 2021). Om ervoor te zorgen dat een netwerk tijdens een crisis adequaat functioneert moet dit netwerk (a) een gezamenlijk doel hebben, (b) een gezamenlijk proces volgen waarmee men dat doel probeert te behalen



en (c) dezelfde taal spreken. De netwerkvaardigheden die een leidinggevende hiervoor nodig heeft, zijn praktisch en relatiegericht. Ten eerste heb je de contactgegevens van de partners binnen je netwerk nodig. Al een keer met iemand gesproken te hebben en te weten wat je van elkaar kunt verwachten, helpt tijdens een crisissituatie. Ten tweede moet je het contact met je partners onderhouden. Dit kan bijvoorbeeld door het organiseren van netwerksessie waardoor partners elkaar regelmatig zien en op de hoogte blijven van elkaars kennis en kunde. Investeren in je netwerk tijdens de koude fase komt de samenwerking ten goede tijdens de warme fase.

### 3.3 Ontwikkeling van tactisch leiderschap

#### Tactisch leider van de toekomst

Tijdens de eerste expertsessie in juli (2021) is de tactisch leidinggevenden en wetenschappers gevraagd na te denken over tactisch leiderschap in 2030. De termen opgenomen in de onderstaande figuur 3.1 zijn door de deelnemers voorgesteld. De tactische leider in 2030 worden voornamelijk gezien als netwerker en verbinder, waarbij diversiteit in de samenleving een belangrijke factor is.



Figuur 3.1 Word cloud tactisch leiderschap in 2030 (bron: Expertsessie juli 2021)

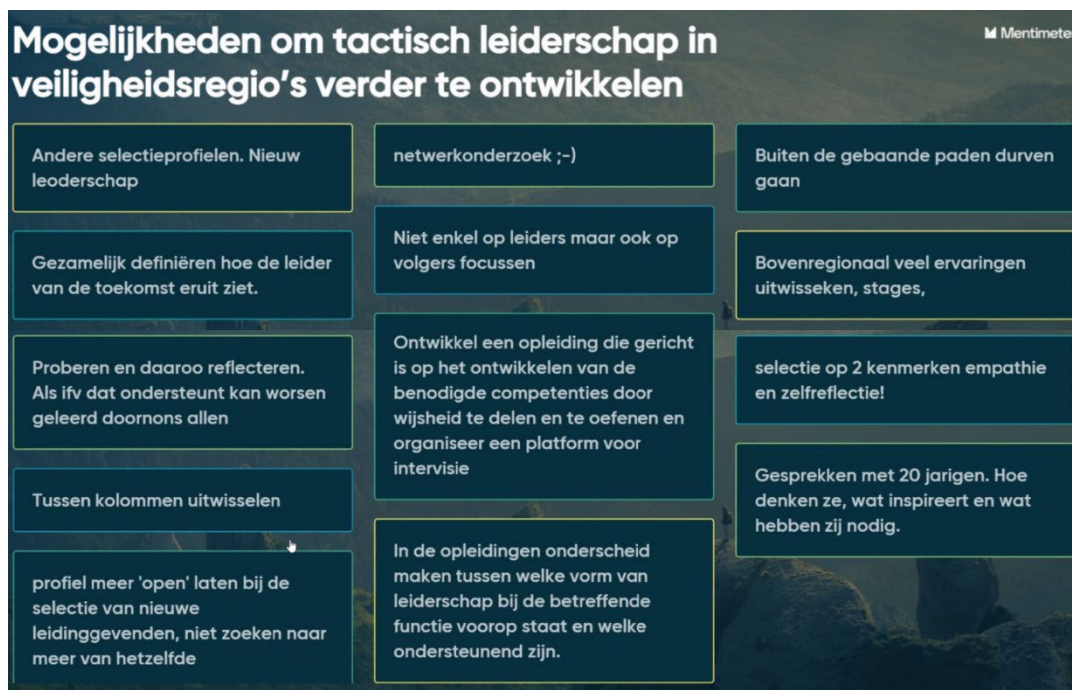
Tijdens de tweede expertsessie (september 2021) is men verder ingegaan op het thema diversiteit. De deelnemers hebben aangegeven dat de discussie over diversiteit steeds meer polariseert in 'wij' en 'zij'. Tevens zijn ze het erover eens dat het in bedrijfsprocessen aangepast moet worden en men er anders mee om moet gaan. Zo moeten leidinggevenden zich ook bewust zijn van hun (eventuele) eigen 'bias'. Hoe jij kijkt naar de ander kan vertekend zijn door je eigen oordelen, verleden, ervaringen et cetera. Het is belangrijk om je bewust te zijn van de diversiteit in je omgeving, daarop in te spelen en er idealiter je voordeel mee te doen.

#### Mogelijkheden voor tactisch leiderschap in de veiligheidsregio's

Aan het einde van de tweede expertsessie (september 2021) is de deelnemers gevraagd de volgende vraag te beantwoorden: Welke mogelijkheden zien jullie om tactisch leiderschap in



veiligheidsregio's verder te ontwikkelen? In onderstaand figuur 3.2 staan de antwoorden van de deelnemers.



**Figuur 3.2** Ideeën van deelnemers over het verder ontwikkelen van tactisch leiderschap in veiligheidsregio's (bron: Expertsessie september 2021)

Zo wordt het gezamenlijk definiëren van de leider van de toekomst, bijvoorbeeld in de vorm van een leiderschapsvisie, voorgesteld. De deelnemers zien het liefst dat die gezamenlijk door de veiligheidsregio's opgesteld wordt. Hierdoor zou er een beter resultaat uit komen en zou de samenwerking tussen regio's bevorderd kunnen worden.

Buiten de gebaande paden durven gaan en de organisatiecultuur aanpassen betreft het doorvoeren van 'nieuw' leiderschap in de organisatie. Nieuwe manieren van (denken over) leiderschap worden nog niet altijd door iedereen binnen de organisatie gewaardeerd. Een context creëren waarin nieuw leiderschap mag en kan, is van groot belang om als organisatie te kunnen blijven ontwikkelen en mee te gaan met de ontwikkelingen in de samenleving. De ontwikkeling van leiderschap kan dus in praktijk stuiten op tal van barrières, zoals werkdruk en organisatiecultuur. Ook interne belemmeringen kunnen een rol spelen. Zo benoemt Scharmer (2018) bijvoorbeeld drie belemmeringen in het uitoefenen van persoonlijk leiderschap: de 'Voice of Judgement', 'Voice of Cynicism' en 'Voice of Fear'.

Dit onderzoek richt zich op leiderschap en welke kwaliteiten, competenties en/of vaardigheden een leider nodig heeft. In expertsessies hebben we ervaringen en meningen van (voornamelijk) leidinggevendens uit het veld gehoord. De volgers van deze leidinggevendens zijn buiten beeld gebleven. Vragen zoals 'waarom accepteer je als volger dat iemand anders de leiding neemt?' en 'wat zorgt ervoor dat je bereid bent om iemand te volgen?' kunnen nog meer inzicht bieden in het gewenste en benodigde leiderschap.

### **Visitatie in de veiligheidsregio's 2014-2019**

Tussen 2014 en 2019 hebben er meerdere rondes van visitaties in de veiligheidsregio's plaatsgevonden. Tijdens deze visitaties kwam ook het thema 'leiderschap en verandervermogen' aan bod. Binnen dit thema werden vragen gesteld over de manier waarop "de (interne) organisatie en (externe) omgeving worden geïnspireerd en uitgedaagd om te leren en te ontwikkelen en hoe wordt gezorgd voor voortgang en continuïteit in de gewenste richting" (IFV, 2020c, p. 6).

Een duidelijke trend binnen de veiligheidsregio's is de beweging van een hiërarchische structuur naar meer faciliterend en participierend leiderschap. Hierdoor komt de organisatie te bestaan uit meer horizontale verbindingen die meer mens- en relatiegericht zijn. Maar deze veranderingen en ontwikkelingen doorvoeren is makkelijker gezegd dan gedaan. Zo hebben de veiligheidsregio's hun missie, visie en ambities sterk geformuleerd, maar de vertaalslag naar een handelingsperspectief is niet altijd aanwezig (IFV, 2020c).

# 4 Bevindingen

In dit hoofdstuk geven wij antwoord op de drie deelvragen die centraal stonden in dit onderzoek, waarmee wij inzichtelijk trachten te maken welke invloed actuele ontwikkelingen in het veiligheidsdomein hebben op de benodigde kennis en competenties van tactisch leidinggevers binnen de veiligheidsregio's. In paragraaf 4.1 beschouwen wij welke bevindingen over succesvol tactisch leiderschap naar voren komen uit de wetenschappelijke literatuur en vertalen deze naar eisen aan tactisch leiderschap in veiligheidsregio's. Paragraaf 4.2 maakt de voor de veiligheidsregio's relevante ontwikkelingen binnen de samenleving inzichtelijk en in paragraaf 4.3. stellen we vast wat de bevindingen uit de deelvraag één en twee betekenen voor de doorontwikkeling van tactisch leidinggevers in de veiligheidsregio's.

## 4.1 Inzichten over succesvol leiderschap

### Veeleisend en veelzijdig werk

Leiderschap is een onderwerp dat velen bezig houdt. In de literatuur is een duidelijke ontwikkeling zichtbaar in het denken over leiderschap: van aangeboren leiderschap naar aan te leren vaardigheden en gedrag. Alle bestudeerde hedendaagse literatuur beschouwend, blijkt dat tactisch leidinggeven veeleisend is. Zo dienen leidinggevende aandacht te geven aan menselijke aspecten, de organisatie, taakgerichte werkzaamheden en uitdagingen voortkomend uit de omgeving. Van tactische leiders worden daarom management-vaardigheden verwacht, evenals politiek-bestuurlijke sensitiviteit, coachend en verandervermogen, ondernemerschap, reflectievermogen, verbindend en netwerkend vermogen en de vaardigheid beleid te vertalen naar uitvoering in de praktijk. Een belangrijk besef is dat deze leiderschapscompetenties tot op zekere hoogte te ontwikkelen zijn.

Uiteraard zijn niet alle competenties in iedere situatie even belangrijk. En het leiderschap dat in de ene situatie werkt, doet dat niet noodzakelijkerwijs ook in de andere. Voor succesvol leiderschap in veiligheidsregio's en tijdens crises dient de leiderschapsstijl aangepast te worden aan de specifieke omstandigheden (een eenvoudig, routinematig of juist complex probleem, een flitsramp of sluimerende crisis, een ervaren of minder ervaren team). Elke situatie kent haar eigen uitdagingen. Tactische leiders in veiligheidsregio's zullen de specifieke situaties moeten doorgronden en idealiter in staat moeten zijn te variëren in hun leiderschapsstijl en gedrag.

### Doorontwikkeling van leiderschap

Leiderschapsvisies zijn geen nieuw fenomeen, maar komen al jaren terug in organisatie- en beleidsstukken van organisaties binnen het veiligheidsdomein. Zo zien wij een aantal sectoren die actief bezig zijn met leiderschapsontwikkeling, waaronder Defensie, politie en de brandweer. Met name theorieën over situationeel, inspirerend en persoonlijk leiderschap leveren hierbij input voor de doorontwikkeling van leiderschap binnen deze kolommen. Daarnaast wint het concept van gedeeld leiderschap aan populariteit in het publieke domein.

Omdat de wereld om ons heen continu verandert (en daarmee ook de uitdagingen voor leidinggevendenden) is regelmatige reflectie op ontwikkelingen en actuele leiderschapsvisies in veiligheidsregio's zeer wenselijk. Zo heeft de coronacrisis in veel regio's tot het inzicht geleid, dat de traditionele, veelal 'rode' operationeel leider niet altijd de meest geschikte persoon is voor de beheersing van langdurige crises en er is geëxperimenteerd met onder andere nieuwe invullingen van deze rol en verdelingen van leiderschapstaken. Onzes inziens is het belangrijk om deze nieuwe ervaringen en inzichten door te vertalen naar een nieuwe visie op leiderschap en mee te nemen in opleidingen en wervingsprocedures.

### **Toekomstbestendig leiderschap**

Als we alle kwaliteiten en vaardigheden die tactische leiders moeten bezitten bij elkaar optellen, blijkt al snel dat we wel op zoek lijken te zijn naar het spreekwoordelijke schaap met vijf poten. Het is niet realistisch te verwachten dat een tactisch leider alle taken en hoge verwachtingen ten aanzien van zijn leiderschap in zijn eentje kan inlossen. In het kader van toekomstbestendig leiderschap achten wij daarom het concept van gedeeld leiderschap kansrijk. Zo zou er in veiligheidsregio's – en in de coronacrisis gebeurde dit al – moeten worden gekeken naar de vraag hoe tactische leiders elkaar het beste kunnen aanvullen en ondersteunen met hun persoonlijke competenties. De exacte invulling hiervan kan per organisatie en ook per situatie verschillen.

Ook biedt de 'Visie op publiek leiderschap' van de Algemene Bestuursdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties veel aanknopingspunten voor het nadenken over toekomstgericht leiderschap binnen de veiligheidsregio's. De visie benoemt uitdagingen voor publieke leiders en benodigde kernkwaliteiten, zoals zelfkennis en gericht zijn op samenwerking.

### **Wat wij nog niet weten**

Hoewel diverse sectoren actief werken aan leiderschap, hebben we nog weinig kennis over de uitoefening en werking van leiderschap in de praktijk van de veiligheidsregio's. Ook de uitoefening van tactisch leiderschap in crisissituaties is een onderbelicht thema. Zo richt onderzoek over leiderschap tijdens crises zich vooral op strategische en operationele leiders (bijvoorbeeld burgemeesters en leiders CoPI) en minder op tactisch crisisleiderschap (bijvoorbeeld operationeel leiders). Over de gehele linie wordt leiderschap tijdens crises niet of nauwelijks geëvalueerd. Ook constateren we in de huidige opleidingen een nadruk op functionele of taakgerichte eisen. Voor de meer persoonlijke en relationele kwaliteiten van tactische leiders is minder aandacht. Wat weten we over leiders met een rol in de 'warme en koude fase': valt die dubbelrol te prefereren of is specialisatie beter? Is het nodig en wenselijk om operationeel leiders op te leiden die zich eenzijdig richten op flitsrampen (90%) en andere voor langdurige crises (10%)? Wat is effectiever: specialistisch opleiden of juist breed equiperen van operationeel leiders? Dat zijn te onderzoeken vragen.

## **4.2 Relevante maatschappelijke ontwikkelingen**

De samenleving waarin we leven verandert. Hoewel maatschappelijke verandering voortdurend plaatsvindt, lijkt de snelheid en onderlinge verwevenheid waarmee ontwikkelingen zich voltrekken toegenomen. De klimaatcrisis heeft naar verwachting grote invloed op tal van terreinen en ook recente cyberdreigingen en pandemieën stellen veiligheidsregio's voor ongekennde uitdagingen. Afgezien van de ontwikkelingen rondom het

klimaat geldt echter dat er voor veiligheidsregio's niet één specifieke trend dominant 'uitspringt'. Niettemin zullen de regio's zich ook tot deze andere veranderingen moeten verhouden; enkele van de belangrijkste daarvan zijn:

- > digitalisering en big data
- > diversiteit en inclusie
- > veranderende maatschappelijke verhoudingen en netwerken
- > nieuwe crises en maatschappelijke veerkracht.

Uit deze thema's komen voor veiligheidsregio's 'opdrachten' voort. Hoe bevorderen we als veiligheidsregio maatschappelijke veerkracht? Hoe bevorderen we de diversiteit binnen onze (crisis)organisatie? Hoe werken we als veiligheidsregio samen in allerlei expertisenetwerken en maatschappelijke coalities? Dit zijn allemaal wezenlijke opdrachten die voor regio's nog wel eens tot adaptatie zouden kunnen leiden op meerdere niveaus, waaronder op het gebied van organisatie en procedures, en dus op het niveau van leiderschap. Denk hierbij aan andere vormen van organiseren en coördineren, aan co-creatie en aan netwerksamenwerking. Denk ook aan handelen en leidinggeven vanuit een open oriëntatie, een blik naar buiten en een open, nieuwsgierige houding en mindset.

### 4.3 Tactisch leiderschap in de veiligheidsregio's 'van morgen'

Door diverse ontwikkelingen in het veiligheidsdomein en een groeiende aandacht voor ongekende crises komen tactisch leidinggevenden in veiligheidsregio's steeds meer onder het vergrootglas te liggen. Zo laat alleen al de coronacrisis zien dat een langdurige crisis andere vaardigheden vraagt van een leidinggevende dan een klassiek flitsincident. Eigenschappen als netwerken en verbinden, flexibiliteit en 'dienend zijn' aan je team lijken vooral in nieuwe en langdurige crisissituaties van groot belang te zijn voor succesvol leiderschap. Deze ontwikkelingen lijken echter niet te betekenen dat alle traditionele beelden van een tactisch leidinggevende verouderd zijn. Zo is er nog steeds behoefte aan leiders die inhoudelijk deskundig zijn, 'lef' hebben, kritische vragen durven te stellen en beslissingen durven te nemen.

### 4.4 Tot slot

Alles overziend komen we tot de conclusie dat meerdere vormen van leiderschap nodig zijn in de veiligheidsregio's van morgen.<sup>15</sup> We onderscheiden er drie:

1. *Verbindend leiderschap*: professionals die kunnen netwerken, die mensen, disciplines en organisaties met elkaar kunnen verbinden, die verbinding leggen tussen vaste (brandweer en crisisbeheersing) tradities en procedures en vernieuwing, tussen klassieke flitsrampen en ongekende crises.
2. *Verander leiderschap*: professionals die hun team en organisatie kunnen meenemen, kunnen inspireren en enthousiasmeren, en nieuwe wegen kunnen uitstippelen. Dat leiderschap is nodig in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen, ongekende crises en de evaluatie van de wet veiligheidsregio's.

---

<sup>15</sup> Hierbij hebben we ons laten inspireren door de ontwikkelagenda 'Verder met Publiek Leiderschap' van het Leiden Leadership Centre: <https://www.universiteitleiden.nl/governance-and-global-affairs/leiden-leadership-centre/onderzoek>.

3. *Gedeeld leiderschap*: professionals die hun team en organisatie kunnen meenemen, kunnen inspireren en enthousiasmeren, en nieuwe wegen kunnen uitstippelen. Dat leiderschap is nodig in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen, ongekende crises en evaluatie van de wet veiligheidsregio's.

Dergelijke vormen van leiderschap zijn te ontwikkelen. Kansen zien we in positieve benaderingen die zich richten op het uitbreiden en ontwikkelen van kernkwaliteiten van tactische leiders.

# 5 Aanbevelingen

Hoe nu verder met leiderschap? Wat zijn mogelijkheden voor het bestuderen en ontwikkelen van leiderschap in de veiligheidsregio's? Op basis van de onderzoeksactiviteiten en de praktijksessies komen we tot de volgende aanbevelingen:

1. Omarm als RCDV de vormen van leiderschap genoemd in paragraaf 4.4 (verbindend, verander- en gedeeld leiderschap) als basis voor leiderschapsontwikkeling binnen de veiligheidsregio's. Verken met leidinggevend en medewerkers uit het veld hoe deze vormen van leiderschap binnen de veiligheidsregio's tot wasdom gebracht kunnen worden: welke 'enabling' condities zijn daarvoor nodig? Regio's kunnen de opbrengsten van de verkenning en eerdere visitaties gebruiken voor het vormgeven van een open leercultuur – een veilige, open leeromgeving en organisatiecultuur waarin persoonlijk leiderschap ontwikkeld kan worden.
2. Ontwikkel een gemeenschappelijke visie op tactisch leiderschap voor veiligheidsregio's. Gebruik deze visie voor werving en selectie en voor de ontwikkeling van toekomstige functieprofielen en kwalificatiedossiers. In het ideale geval zou de visie ontwikkeld worden in opdracht van de RCDV, door kennis en kunde ondersteund door het IFV in coproductie met de regio's. Gebruik de visie op publiek leiderschap van de Rijksoverheid en dit rapport als bouwstenen voor die visieontwikkeling.
3. Gebruik dit rapport als inspiratie voor bestaande opleidingen en trainingen binnen het IFV, in het bijzonder gericht op vakbekwaam blijven. Benut hoofdstuk 1 tot en met 3 van dit rapport als 'body of knowledge' over leiderschap. Baseer opleidingen op nieuwe kennis vanuit praktijkgericht onderzoek binnen de regio's.
4. Organiseer jaarlijks meerdere intervisiesessies voor tactisch leidinggevend, bijvoorbeeld in de vorm van een 'community of practice'. In de expertsessies kwam een duidelijke behoefte naar leren en vakmanschapsontwikkeling op het gebied van tactisch leiderschap naar voren. Een community of practice, toegankelijk voor tactisch leiders van alle 25 veiligheidsregio's en aangevuld met experts op het gebied van leiderschap, zou erg welkom zijn. Het zou interessant zijn met deze groep in gesprek te gaan over het doorbreken van barrières in het uitoefenen van persoonlijk leiderschap ('Voices of Judgement, Voice of Cynicism, Voice of Fear').
5. Doe nader onderzoek naar tactisch leiderschap. We onderscheiden een aantal mogelijke richtingen:
  - a. Verken in het licht van nieuwe crises voor- en nadelen van specialistisch of meer generiek opleiden van operationeel leiders en van taakdifferentiatie.
  - b. Ontwikkel een model voor het evalueren van leiderschap tijdens crises. Test dit model tijdens oefeningen en in real-life crisissituaties, zodat we beter inzicht krijgen in de werkzame factoren van crisisleiderschap.

- c. Analyseer – met het oog op de ongekende crises van de toekomst – welke rol ervaring speelt in het functioneren van operationeel leiders. Hoe kunnen operationeel leiders hun vakbekwaamheid bij nieuwe crises verder ontwikkelen?
- d. Onderzoek de relatie leider-volger vanuit het perspectief van de volgers. Waarom accepteert je als volger dat iemand anders de leiding neemt? Wat hebben volgers van leidinggevendenden nodig voor hun vakmanschapsontwikkeling en vakkundige uitvoering van teamtaken?



# Literatuurlijst

Algemene Bestuursdienst. (2016). *Visie op publiek leiderschap*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Avolio, B.J., Waldman, D., & Yammarino, F. (1991). Leading in the 1990s: The Four I's of Transformational Leadership. *Journal of European Industrial Training*, 15(4), 9-16. <https://doi.org/10.1108/03090599110143366>

Avolio, B.J., & Gardner, W.L. (2005). Authentic leadership development: Getting to the root of positive forms of leadership. *The Leadership Quarterly*, 16(3), 315-338. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2005.03.001>

Bauman, Z. (2006). *Liquid times: Living in an age of uncertainty*. Cambridge University Press.

Bhaduri, R. M. (2019). Leveraging culture and leadership in crisis management. *European Journal of Training and Development*, 43(5/6), pp. 534-549. <https://doi.org/10.1108/EJTD-10-2018-0109>.

Biermann, F. (2014). *Earth System Governance: World politics in the anthropocene*. Cambridge, MA: MIT Press.

Bijlsma, T. (2015). *Crew Resource Management: Veilig en effectief samenwerken in teams*. Vakmedianet.

Bijlsma, T., & Boers, C. (2016). Crew Resource Management as Shield and Spear for Safety and Security. In R. Beeres et al. (Eds.), *NL ARMS Netherlands Annual Review of Military Studies* (pp. 275-290). T.M.C. Asser Press. DOI 10.1007/978-94-6265-135-7\_14

Boin, A., & 't Hart, P. (2003). Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible? *Public Administration Review*, 63(5), 544-553. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00318>

Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge University Press.

Boin, A., (2018). The Transboundary Crisis: Why we are unprepared and the road ahead. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 27(1), 94-99.

Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (Eds.). (2021). *Understanding the Creeping Crisis*. Palgrave Macmillan. doi: 10.1007/978-3-030-70692-0.

Bovens, M. Goodin, R., & Schillermans, T. (Eds.) (2014). *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press.

Bowers, M.R., Hall, J.R., & Srinivasan, M.M. (2017). Organizational culture and leadership style: the missing combination for selecting the right leader for effective crisis management. *Business Horizons*, 60(4), pp. 551-563. <http://dx.doi.org/10.1016/j.bushor.2017.04.001>.

Brandweeracademie. (2015). *Situationele commandovoering bij de brandweer*. IFV.

- Brandweeracademie. (2021). *Vrijwilligheid bij de brandweer in Nederland. Een onderzoek naar het werven en behouden van brandweervrijwilligers*. IFV.
- Brandweer Nederland (2010). *Brandweer Over Morgen. Deel 3: Strategisch Meerjarenperspectief en Strategische Agenda 2010-2015*. Brandweer Nederland.
- Brandweer Nederland (2021). *Toekomstverkenning brandveiligheid*. IFV. In voorbereiding.
- Boonstra, W. (2018, 05 december). *Bubbels bedreigen nationaal bestuur*. Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd op 3 september 2012 via <https://binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/bubbels-bedeigen-nationaal-bestuur.9602703.lynkx>
- Bruggemans, B., Pieters, S. & Marynissen, H. (2021). *Alles is onder controle! & 9 andere mythes over organiseren in tijden van crisis*. LannooCampus.
- Cameron, K.S., & Quinn, R.E. (2011). *Diagnosing and Changing Organizational Culture*. Jossey-Bass.
- Campbell, L., & Knox Clarke, P. (2018). *Making Operational Decisions in Humanitarian Response: A Literature Review*. ALNAP Study. ALNAP/ODI.
- Choenni, Mortaza & Netten (2020, december). *Naar een datagedreven samenleving: uitdagingen. Hoger beroepsonderwijs in 2030, Deel II: Maatschappelijke transities, Hoofdstuk 2*. Rotterdam
- Commandant der Strijdkrachten (CDS). (2007). *Visie Leidinggeven*. Ministerie van Defensie.
- CPB, SCP & PBL (2019). Brief planbureaus inzake Brede welvaart. Den Haag. Geraadpleegd op 3 september 2021 via [https://pbl.nl/sites/default/files/downloads/Brief\\_inzake\\_Brede\\_welvaart\\_0.pdf](https://pbl.nl/sites/default/files/downloads/Brief_inzake_Brede_welvaart_0.pdf)
- CPB/PBL. (2015a). *Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving. Cahier Demografie*. Planbureau voor de Leefomgeving/Centraal Planbureau.
- CPB/PBL. (2015b). *Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving. Cahier Macroeconomie*. Planbureau voor de Leefomgeving/Centraal Planbureau.
- CPB/PBL. (2015c). *Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving. Cahier regionale ontwikkeling en verstedelijking*. Planbureau voor de Leefomgeving/Centraal Planbureau.
- Dalenberg, S., & Vogelaar, A. (2012). Leiderschapsvisie: theorie en praktijk: Een beschouwing van de visies op leiderschap binnen Defensie. *Militaire Spectator*, 181(5), 221-230.
- De Jong, H. (2020). *Trending Topics*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- De Ruijter, A. (2011). *Politieleiderschap: Gewoon bijzonder of bijzonder gewoon?* (lectorale rede). Politieacademie.
- Dijkstra, J., & Feld, P.P. (2011). *Gedeeld leiderschap: Veerkracht door nieuwe vormen van samenwerken, organiseren, leren en leiderschap*. Van Gorcum
- Dursema, H. (2013). *Strategic Leadership: Moving Beyond the Leader-Follower Dyad*. ERIM Ph.D. Series Research in Management. Erasmus Research Institute of Management.

Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's. (2020). *Evaluatie Wet veiligheidsregio's: naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg*. Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's.

Fiedler, F. (1963). A Contingency model of leadership effectiveness. *Leadership quarterly*, 3(1), 63-89.

Forssbaeck, J. & Oxelheim, L. (Eds.) (2014). *Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency*. Oxford University Press.

Gardner, W.L., Cogliser, C.C., Davis, K.M., & Dickens, M.P. (2011). Authentic leadership: A review of the literature and research agenda. *The Leadership Quarterly*, 22(6), 1120-1145.

Hersey, P. & K.H. Blanchard (1969). 'Life cycle theory of leadership'. *Training and Development Journal* 2, pp. 6-34.

Hersey, P., Blanchard, K. H., & Natemeyer, W. (1979). Situational Leadership, Perception, and the Impact of Power. *Group & Organization Management*, 4(4), 418-428. DOI: 10.1177/105960117900400404.

Huige, J. (2021). *Kantelpunten in de samenleving: Macht kantelen van verticaal naar horizontaal*. Geraadpleegd op 22 oktober 2021 via <https://www.duurzaamnieuws.nl/kantelpunten-in-de-samenleving-macht-kantelen-van-verticaal-naar-horizontaal/>

Inspectie der Rijksfinanciën (2020). *Naar een inclusieve samenleving, In ons land, niemand aan de kant*. Rijksoverheid

Instituut Fysieke Veiligheid (2019a). De toekomst van de veiligheidsregio (position paper), IFV

Instituut Fysieke Veiligheid (2019b). *Toekomstverkenning brandveiligheid*. Brandweeracademie.

Instituut Fysieke Veiligheid (2020a). *Cyberberrisco's en veiligheidsregio's. Hoe beoordelen veiligheidsregio's cyberberrisco's?* IFV

Instituut Fysieke Veiligheid (2020b). *Een internationale verkenning naar fysieke veiligheidsaspecten van de energietransitie*. IFV.

Instituut Fysieke Veiligheid (2020c). *Visitatie in de veiligheidsregio. Terugblik eerste ronde visitaties 2014-2019*. IFV.

Instituut Fysieke Veiligheid (2021a). *Veiligheidsregio's in de coronacrisis. Gedeelde ervaringen en inzichten*. IFV.

Instituut Fysieke Veiligheid (2021). *Toekomstverkenning Brandweer*. IFV.

Instituut Fysieke Veiligheid (2021b). *Grensoverschrijdende samenwerking bij rampen en crises. Een inventarisatie van mogelijkheden om de samenwerking te versterken*. IFV. Nog niet gepubliceerd.

Instituut Fysieke Veiligheid (2021c). *Veiligheidsregio's in de coronacrisis. Op weg naar de zomer van 2021*. IFV.

- Khan, Z. A., Khan, I. U., & Nawaz, A. (2016). Leadership Theories and Styles: A Literature Review. *Journal of Resources Development and Management*, 16, 1-7.
- Kessels, J. (2015). De vele verschijningen van leiderschap. *Leiderschapsontwikkelingen*, 18(2), 7-11.
- Landman, W., Brussen, M., & Van der Laan, F. (2011). *De mythe ontrafeld: Wat we weten over goed politieleiderschap*. Politie & Wetenschap.
- Lier, van (2020). *De digitale ecologie van 2030. Hoger beroepsonderwijs in 2030*, Deel II: Maatschappelijke transitie, Hoofdstuk 3. Rotterdam
- McChrystal, Collins, Silverman & Fussell (2015). *Team of Teams: New Rules of Engagement for a Complex World*. Penguin LCC US.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2020). *Trendboek Expeditie RWS2050*. Den Haag
- Mulgan, R. (2014). *Making open government work*. Red Globe Press.
- Nationale Politie. (2013). *Traject Operationeel Leiderschap Nationale Politie*. Nationale Politie.
- Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI). (2019). *Verkenning Bevolking 2050: Inventarisatie van toekomstverkenningen*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- NVBR. (2012). *Mensen bij de brandweer: in verbinding, in beweging en veilig!* Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding.
- OECD. (2015). The Changing Face of Strategic Crisis Management. *OECD Reviews of Risk Management Policies*. <https://doi.org/10.1787/9789264249127-en>
- Paredis, E. (2018). Een duurzame samenleving. In: *Gemeen.D* (pp. 71-80). Brussel: Socius. Geraadpleegd op 2 augustus 2021 via <https://socius.be/wp-content/uploads/2019/06/Duurzamesamenleving.pdf>
- PBL (2021), Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2019), Oefenen met de toekomst. Scenario's voor stedelijke ontwikkeling, infrastructuur en mobiliteit. *Ruimtelijke Verkenning 2019*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pearson, C.M., & Mitroff, I.I. (1993). From crisis prone to crisis prepared: a framework for crisis management. *Academy of Management Perspectives*, 7(1), 48-59.
- Peterson, T., & Van Fleet, D. (2004). The ongoing legacy of R.L. Katz: An updated typology of management skills. *Management Decision*. 42(10), 1297-1308. DOI:10.1108/00251740410568980.
- Platform 31 (2019). Stedelijke verdichting en veiligheid. Samenvatting trendanalyse. Den Haag. Geraadpleegd op 20 oktober 2021 via [https://platform31.nl/uploads/media\\_item/media\\_item/126/75/Samenvatting-trendanalyse-Stedelijke-verdichting-en-veiligheid-1561553807.pdf](https://platform31.nl/uploads/media_item/media_item/126/75/Samenvatting-trendanalyse-Stedelijke-verdichting-en-veiligheid-1561553807.pdf)

- Resodihardjo, S.R. (2021), *Crisisnetwerken. Effectief en veerkrachtig opereren tijdens crises*. IFV.
- RIVM. (2018). *Volksgezondheid Toekomst Verkenning*. Ministerie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport. <https://www.vtv2018.nl/>
- Rotmans, J. & Linden, M.J. (2014). *Verandering van tijdperk – Nederland kantelt*. Uitgeverij: Aeneas
- Ryde R. (2013). *Never mind the bosses*. Jossey-Bass.
- Scharmer, O. (2010). *The Blind Spot of Institutional Leadership: How To Create Deep Innovation Through Moving from Egosystem to Ecosystem Awareness*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.
- Scharmer, C.O. (2018), *The Essentials of Theory U: Core Principles and Applications*, Berrett-Koehler Publishers, Inc. Oakland, CA.
- Schwab, K. (2017). *The fourth industrial revolution*. Crown.
- SCP (2020). *De sociale staat van Nederland 2020 op hoofdlijnen. Kwaliteit van leven in onzekere tijden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2019). *De sociale staat van Nederland 2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Snowden, D.J., & Boone, M.E. (2007). A Leader's Framework for Decision Making. *Harvard Business Review*, 85(11), 68-76.
- Spoel, M. (2020). *De altijd lerende Regionaal Operationeel Leider? Inventariserend onderzoek naar de leeractiviteiten, leervoorkeuren, leerwensen en karakteristieken van de Regionaal Operationeel Leider* [Masterscriptie, Instituut Fysieke Veiligheid (IFV)/Politieacademie (PA)]. Politieacademie. Geraadpleegd op 7 september 2021, van <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/99001.PDF>
- 't Hart, P., & Tummers, L. (2019). *Understanding Public Leadership*. Red Globe Press.
- 't Hart, P., & Boin, A. (2001). Between crisis and normalcy: The long shadow of post-crisis politics. In U. Rosenthal, A. Boin & L.K. Comfort (Eds.), *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities* (pp. 28-46). Charles C. Thomas Publisher.
- The Resilience Shift. (2020). *Resilient Leadership: Learning from crisis*. The Resilience Shift.
- Treurniet, W., & Wolbers, J. (2020). Codifying a crisis: Progressing from information sharing to distributed decision-making. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 29(2), 1-13. DOI:10.1111/1468-5973.12323.
- Van der Haar, S., Koeslag-Kreunen, M., Euwe, E., & Segers, M. (2017). Team Leader Structuring for Team Effectiveness and Team Learning in Command-and-Control Teams. *Small Group Research*, 48(2), 215-248. doi:10.1177/1046496417689897.
- Van der Wal, Z. (2017). *De 21e-eeuwse overheidsmanager*. CAOP.
- Van Duin, M. (2011). *Veerkrachtige crisisbeheersing: nuchter over het bijzondere* (lectorale rede). NIFV.

Van Lakerveld, J., & Wolbers, J. (2020). *State of the Art Crisisbeheersing: Fase 2*. WODC.

Van Oudenhoven, J., & Giebels, E. (2010). *Groepen aan het werk*. Noordhoff Uitgevers.

Veiligheidsregio Groningen. (2019). *Veiligheidsplan Veiligheidsregio Groningen 2020-2024*. Veiligheidsregio Groningen.

Veiligheidsregio Midden- en West- Brabant (2019). *Beleidsplan 2019- 2023 Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant*. Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant.

Wooten, L.P., & James, E.H. (2008). Linking crisis management and leadership competencies: The role of human resource development. *Advances in Developing Human Resources*, 10(3), pp. 352-379. DOI: 10.1177/1523422308316450.

Yukl, G. (2012). Effective Leadership Behavior: What We Know and What Questions Need More Attention. *Academy of Management Perspectives*, 26(4), 66-85.  
<http://dx.doi.org/10.5465/amp.2012.0088>

# Bijlage 1 – Respondenten interviews en expertsessies

Naam			Functie
Mw.	M.	Akerboom	Promovenda Leiden Leadership Centre, Universiteit Leiden
Dhr.	M.	Appeldoorn	Sectormanager Risico- en Crisisbeheersing, Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
Mw.	N.	Burgemeester	Adviseur Crisisbeheersing, Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost
Mw.	K.	Dangermond	Onderzoeker, IFV
Dhr.	J.P.	Duhén	Teamleider Vakbekwaamheid, Veiligheidsregio Gelderland-Midden
Dhr.	E.	Ferrari	Plaatsvervangend Directeur Brandweezorg, Brandweer Gooi en Vechtstreek & Flevoland
Dhr.	E.	Hartsuijker	Hoofd Preparatie en Vakbekwaamheid Crisisorganisatie a.i., Veiligheidsregio Utrecht
Dhr.	S.	Hooymans	Beleidsadviseur, IFV
Dhr.	J.	Kramer	Operationeel Leider, Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid
Dhr.	D.	Leideritz	Senior adviseur en crisismanager, COT
Dhr.	E.	Luchtenburg	Directeur Crisisbeheersing, Veiligheidsregio Utrecht
Dhr.	H.	Marynissen	Docent Publiek Management, Antwerp Management School
Dhr.	M.	Nas	Operationeel leider, CERN Fire and Rescue Service
Dhr.	D.	Overgaauw	Strategisch adviseur, Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland
Dhr.	J.	Pranger	Teammanager Financiën en Facilitair, Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland
Dhr.	I.	Schaap	Operationeel leider, Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland
Dhr.	M.	Spoel	Trainer en adviseur Crisisbeheersing, IFV
Mw.	A.	Toepoel	Teamleider Risicobeheersing, Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland
Mw.	F.	van Bennekom	Manager Crisisbeheersing, Veiligheidsregio Gelderland-Zuid
Dhr.	D.	van de Laar	Teamhoofd brandweezorg bij Veiligheidsregio Haaglanden

Mw.	S.	van den Broek	Directeur, Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland
Dhr.	L.	van den Ouden	Operationeel leider, Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
Mw.	A.	Vergouwe	Programmamanager COVID-19, Veiligheidsregio Kennemerland
Dhr.	R.	Weewer	Lector Brandweerkunde, IFV
Dhr.	J.	Wolbers	Universitair docent Crisis Governance , Universiteit Leiden