

DE BURGEMEESTER ALS CRISISLEIDER

EEN ONDERZOEK NAAR ELEMENTEN VAN VOORBEREIDING EN ESSENTIËLE COMPETENTIES VOOR BURGEMEESTERS ALS LEIDER VAN HET BELEIDSTEAM IN DE VEILIGHEIDSREGIO ZUID-LIMBURG

Eric Wagemans (**386387**)
Master of Crisis and Public Order Management (MCPM8)

versie 2.0 - maart 2026

“De burgemeester als crisisleider”

Een onderzoek naar elementen van voorbereiding en essentiële competenties voor burgemeesters als leider van het beleidsteam in de Veiligheidsregio Zuid-Limburg

Master of Crisis and Public Order Management (MCPM8)

versie 2.0

maart 2026

studentnummer 386387

Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) en de Politieacademie (PA)

VOORWOORD

Voor u ligt het eindproduct van een enerverende reis en daarmee voltooiing van de opleiding Master of Crisis and Public Order Management (MCPM) in de vorm van een masterthesis met als titel '*De burgemeester als crisisleider*'. Naast het opdoen van veel inhoudelijke kennis over het veiligheidsdomein heb ik in deze periode heel veel mooie mensen mogen leren kennen en daarmee mijn netwerk, zowel zakelijk als privé, kunnen uitbreiden.

Niet uniek, maar wel bijzonder, is het perspectief van waaruit ik de opleiding heb beleefd. Al vóór de start van de opleiding werkzaam op strategisch niveau als Hoofd Incidentbestrijding binnen het programma Brandweerzorg van de Veiligheidsregio Zuid-Limburg en daarmee vanuit de praktijk al menigmaal geconfronteerd met strategische dilemma's op het gebied van crisismanagement, heb ik nu ook de theoretische kant erachter leren kennen. Daar waar normaliter de praktijk voortkomt uit de theorie, heb ik de ervaring andersom beleefd en de theorie aan de reeds opgedane praktijkervaring mogen toetsen. En hoe waardevol is het dan om te mogen concluderen dat er nog iedere dag telkens nieuwe dingen te leren zijn. De verbreding van mijn kennis en ervaringen, veelal vanuit het operationele optreden, zijn aangevuld met inzichten en ervaringen op het bestuurlijk en strategisch niveau van crisismanagement. Ik ben dan ook erg dankbaar dat ik een 'kijkje in de keuken' heb mogen nemen bij de burgemeesters in Zuid-Limburg en mooie gesprekken heb mogen voeren over hun ervaringen en dilemma's in hún rol als crisisleider. Ook dank aan de collega-strategisch adviseurs uit de operationele kolommen en de overige respondenten, die mij geholpen hebben mijn perspectief op het belang van het bestuurlijke aspect van crisismanagement en de rol van de burgemeester hierin te verbreden.

Graag wil ik ook mijn thesisbegeleiders danken voor de tips en procesbegeleiding, maar vooral voor de motivering om, ondanks frustraties en een lange periode van ziekte van bijna 1 jaar, de focus op het eindresultaat te houden en de draad weer op te pakken. En natuurlijk mijn werkgever die mij gesteund en gefaciliteerd heeft om deze opleiding te kunnen volgen.

Tenslotte natuurlijk nog het belangrijkste woord van dank aan mijn vrouw Wendy en onze dierbare viervoeter Driekes (†), die de afgelopen jaren minder quality time als gezin met mij hebben kunnen doorbrengen door de tijd die de studie opslokte, maar mij steeds gesteund en gemotiveerd hebben om deze reis te voltooien.

Susteren, februari 2026

SAMENVATTING (NL)

Aanleiding

Wat kan in hectische situaties van bestuurders, operationeel leidinggevenden en hulpverleners worden verwacht? Omdat rampen en crises maar zo zelden voorkomen, hebben betrokkenen bijna geen ervaring. In oefensituaties dragen burgemeesters hun voorzittersrol in toenemende mate over aan een technisch voorzitter. Het is onzeker in hoeverre burgemeesters zich comfortabel voelen in de positie van voorzitter van een crisisteam. Het onderwerp van deze masterthesis is derhalve een onderzoek gericht op de essentiële competenties van burgemeesters in de veiligheidsregio Zuid-Limburg in hun rol van crisisleider ten tijde van flitsrampen, waarbij zij leidinggeven aan het gemeentelijk beleidsteam, in een situatie met grote maatschappelijke impact waarvoor bestuurlijke afstemming en besluitvorming noodzakelijk is en onderzoekt tevens hoe zij zich op deze rol voorbereiden."

Probleemstelling

In een GRIP-situatie is de burgemeester bestuurlijk verantwoordelijk voor de aanpak van de crisis. De samenleving heeft er daarom belang bij dat de burgemeester over de juiste competenties beschikt en goed is voorbereid. Hoewel crises geen deel uitmaken van het dagelijkse takenpakket, kan iedere burgemeester als eindverantwoordelijke en portefeuillehouder openbare orde en veiligheid binnen een gemeente op elk moment met een ramp of crisis worden geconfronteerd. Dat gecombineerd met het aantal op dit vlak onervaren burgemeesters in de regio Zuid-Limburg maakt het interessant om te onderzoeken hoe burgemeesters nu op deze rol worden voorbereid en over welke competenties zij dienen te beschikken. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt daarmee:

Wat heeft een burgemeester aan elementen van voorbereiding en essentiële competenties nodig om, als voorzitter, toegerust te zijn op het leiden van een gemeentelijk beleidsteam ten tijde van een flitsramp?"

Methodologie

Voor de beantwoording van de hoofdvraag zijn vijf deelvragen opgesteld. Als eerste onderdeel van dit onderzoek is gestart met een documentenstudie om de formele rol van de burgemeester bij crises helder te krijgen en een literatuuronderzoek om hiermee een theoretisch kader te vormen als basis voor dit onderzoek. De focus van het theoretisch kader lag op benodigde elementen van voorbereiding en essentiële competenties voor de

burgemeester als crisisleider. Vervolgens zijn interviews gehouden met drie respondentengroepen, respectievelijk burgemeesters, strategisch adviseurs uit het gemeentelijk beleidsteam en experts op het gebied van (bestuurlijk) crisismanagement.

Theoretisch kader

Het theoretisch kader is opgebouwd uit een vijftal elementen die van belang worden geacht in de voorbereiding (planvorming, opleiden, oefenen, relatiemanagement en mentale voorbereiding) en een vijftal competenties specifiek ten behoeve van de crisisfase (beslissen onder tijdsdruk, omgevingsbewustzijn, crisiscommunicatie, zelfredzaamheid stimuleren en rolidentiteit). Deze tien onderwerpen vormden de basis voor de interviews, waarmee theorie en praktijk vergeleken en aangevuld konden worden.

Onderzoeksresultaten

Uit de analyse van het vergelijkingsonderzoek tussen theorie en praktijk komt met name naar voren dat in de voorbereiding, en dan met name op de elementen planvorming en opleiding, nog aanzienlijke verbetering te behalen valt. De competenties behorende bij de crisisfase tonen een grote overeenkomst aan tussen theorie en praktijk. Doordat deze competenties blijvend onderdeel zijn van het oefenprogramma, blijven zij structureel op peil.

Conclusie

De belangrijkste conclusie is dat een opleiding die specifiek gericht is op de rol van de burgemeester als voorzitter van het gemeentelijk beleidsteam momenteel als een groot gemis wordt ervaren. Dit heeft bij veel burgemeesters in het begin van hun carrière geleid tot gevoelens van onzekerheid.

SUMMARY (EN)

Introduction

What can be expected from directors, operational managers, and first responders in chaotic situations? Because disasters and crises occur so rarely, those involved often lack experience. During training exercises, mayors increasingly transfer the procedural chairing of crisis meetings to a technical chairperson. Does a mayor feel sufficiently comfortable in the position of chairing a crisis team? The subject of this master's thesis is therefore a study focused on the competencies required of mayors in the South-Limburg safety region in their role as crisis leaders during flash disasters and on how they prepare for this role. In such events, they lead the crisis team in a situation with significant societal impact, requiring governmental coordination and decision-making, and explore how they prepare for this role.

Problem Statement

In a GRIP situation, a coordinated regional incident response procedure, the mayor as the governmental representative, is the politically responsible party for managing the crisis. Society therefore has a clear interest in mayors who possess the required competencies and who are adequately prepared for this role. Although crises are not part of their daily responsibilities, mayors can be confronted with a disaster at any time. Combined with the number of inexperienced mayors in the South-Limburg region in this regard, it becomes crucial to investigate how mayors are currently prepared for this role and what competencies they must possess. The main question of research is:

> **"What preparation and essential competencies does a mayor need to effectively chair a municipal policy team during a flash disaster?"**

Methodology

The main research question was operationalized into five sub-questions. A document analysis was conducted to clarify the formal role of the mayor during crises. In addition, a literature review was undertaken to establish the theoretical framework. The focus of the theoretical framework was on necessary elements of preparation and essential competencies for the mayor as a crisis leader. Subsequently, interviews were conducted with three respondent groups: mayors, strategic advisors from the municipal policy team, and experts in crisis management.

Theoretical Framework

The theoretical framework consists of five elements identified as essential in the preparation phase (planning, training, exercising, relationship management, and mental preparation) and five competencies specifically relevant to the crisis phase (decision-making under time pressure, situational awareness, crisis communication, self-reliance, and role identity). These ten items were used as input for the interviews in order to compare and supplement practice with theory.

Research Findings

The analysis shows that substantial improvements are still required, particularly regarding planning and training. The competencies associated with the crisis phase show a strong alignment between theory and practice. Because these competencies remain part of the exercise program, their level is structurally maintained.

Conclusion

The most important conclusion from this study is that training specifically focused on the role of the mayor as chairperson in the municipal policy team is currently perceived as a major gap. This had led to feelings of uncertainty in the early stages of their career and the hope that no major crisis situation would occur in their municipality.

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD 1

SAMENVATTING (NL) / SUMMARY (EN) 2

INHOUDSOPGAVE 6

AFKORTINGENLIJST 9

HOOFDSTUK 1 - INLEIDING 10

1.1 AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK 10
1.2 VOORBEREIDINGEN EN COMPETENTIES 11
1.3 PROBLEEMSTELLING 12
1.4 DOELSTELLING ONDERZOEK 12
1.5 ONDERZOEKSVRAGEN 13
1.6 AFBAKENING 14
1.7 CONTEXTUELE ACHTERGRONDINFORMATIE: RISICOPROFIEL EN CRISISORGANISATIE 15
1.8 LEESWIJZER 16

HOOFDSTUK 2 - METHODOLOGIE 17

2.1 ONDERZOEKSFILOSOFIE 17
2.2 ONDERZOEKSOPZET 18
2.3 ONDERZOEKSMETHODEN 19
2.3.1 Documentenstudie en literatuuronderzoek 19
2.3.2 Individuele interviews met burgemeesters 20
2.3.3 Groepsinterview met strategisch adviseurs 22
2.3.4 Expertinterviews 22
2.4 ANALYSE 23
2.4.1 Voorbereiden van de data 23
2.4.2 Open coderen 24

2.4.3 Axiaal coderen....24
2.4.4 Selectief coderen....25
2.4.5 Relatie leggen tussen theorie en empirie....26
2.5 VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID....26

HOOFDSTUK 3 – THEORETISCH KADER....28

3.1 DEFINITIES....28
3.1.1 Voorbereiding....29
3.1.2 Competenties....29
3.1.3 Crisisleiderschap versus regulier bestuurlijk leiderschap....30
3.2 DE BURGEMEESTER ALS CRISISLEIDER....31
3.3 SPOOR 1 – VOORBEREIDING VAN DE BURGEMEESTER ALS VOORZITTER GBT....32
3.3.1 Planvorming....32
3.3.2 Opleiden....33
3.3.3 Oefenen....34
3.3.4 Relatiemanagement....34
3.3.5 Mentale voorbereiding....35
3.4 SPOOR 2 – COMPETENTIES VOOR DE RESPONSFASE....37
3.4.1 Beslissen onder tijdsdruk....37
3.4.2 Omgevingsbewustzijn....38
3.4.3 Crisiscommunicatie....39
3.4.4 Zelfredzaamheid stimuleren....39
3.4.5 Rolidentiteit en improvisatie....40
3.5 SAMENHANG THEORETISCH KADER....41
3.6 SAMENVATTING....43

HOOFDSTUK 4 – DATA ANALYSE EN ONDERZOEKS-RESULTATEN....45

4.1 INLEIDING....45
4.2 RESULTATEN DOCUMENTENSTUDIE: DE BURGEMEESTER IN HET GBT....45
4.3 RESULTATEN LITERATUURONDERZOEK: ELEMENTEN VAN VOORBEREIDING EN COMPETENTIES....48
4.4 RESULTATEN UIT DE INTERVIEWS....48
4.4.1 Algemeen....49
4.4.2 Elementen van voorbereiding....50
4.4.3 Essentiële competenties....57
4.4.4 Samenvatting....62

HOOFDSTUK 5 – CONCLUSIES 65
5.1 BEANTWOORDING DEELVRAGEN 65
5.2 CONCLUSIES EN BEANTWOORDING HOOFDVRAAG 66
5.2.1 Conclusies elementen van voorbereiding 66
5.2.2 Conclusies essentiële (crisis-)competenties 67
5.2.3 Beantwoording hoofdvraag 68

HOOFDSTUK 6 – DISCUSSIE EN AANBEVELINGEN 70
6.1 INHOUDELIJKE DISCUSSIE 70
6.2 METHODOLOGISCHE REFLECTIE 72
6.3 PERSOONLIJKE REFLECTIE 75
6.4 AANBEVELINGEN 75

LITERATUURLIJST 77

BIJLAGEN 84
BIJLAGE 1: UITNODIGINGSBRIEF RESPONDENTEN (VOORBEELD BURGEMEESTER) 84
BIJLAGE 2: INTERVIEWOPZET (VOORBEELD BURGEMEESTER) 86
BIJLAGE 3: DIAPRESENTATIE THESISVERDEDIGING 867

AFKORTINGENLIJST

Afkortingen op alfabetische volgorde:

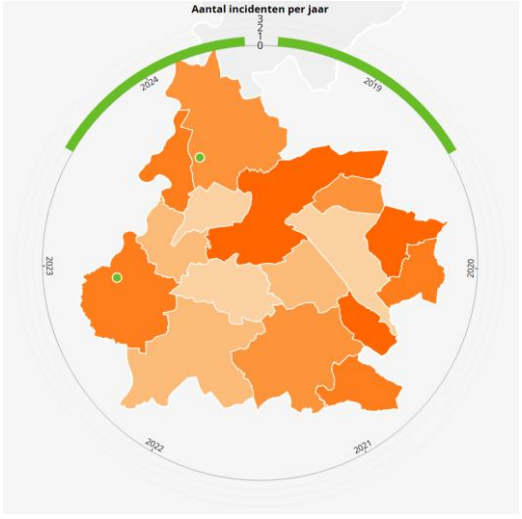
AB	ALGEMEEN BESTUUR
AOV	ADVISEUR OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID
BM	BURGEMEESTER
BT	BELEIDSTEAM
BOB	BEELD OORDEEL BESLUITVORMING
BZK	(MINISTERIE VAN) BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES
CDK	COMMISSARIS VAN DE KONING
C&R	CRISISBEHEERSING EN RAMPENBESTRIJDING
DOI	DIGITAL OBJECT IDENTIFIER
GBT	GEMEENTELIJK BELEIDSTEAM
GEMW	GEMEENTEWET
GHOR	GENEESKUNDIGE HULPVERLENINGSORGANISATIE IN DE REGIO
GRIP	GECOÖRDINEERDE REGIONALE INCIDENTBESTRIJDINGSPROCEDURE
HOVJ	HOOFDOFFICIER VAN JUSTITIE
MCPM	MASTER OF CRISIS AND PUBLIC ORDER MANAGEMENT
NGB	NEDERLANDS GENOOTSCHAP VAN BURGEMEESTERS
NIPV	NEDERLANDS INSTITUUT FYSIEKE VEILIGHEID
OCR	OPLEIDING CRISISBEHEERSING EN RAMPENBESTRIJDING
OL	OPERATIONEEL LEIDER
RBP	RAMPBESTRIJDINGSPLAN
RBT	REGIONAAL BELEIDSTEAM
RMC	REGIONAAL MILITAIR COMMANDANT
ROL	REGIONAAL OPERATIONEEL LEIDER
ROT	REGIONAAL OPERATIONEEL TEAM
VRZL	VEILIGHEIDSREGIO ZUID-LIMBURG
VZWS	VOORZITTER VAN HET WATERSCHAP
WVR	WET VEILIGHEIDSREGIO'S

HOOFDSTUK 1 - INLEIDING

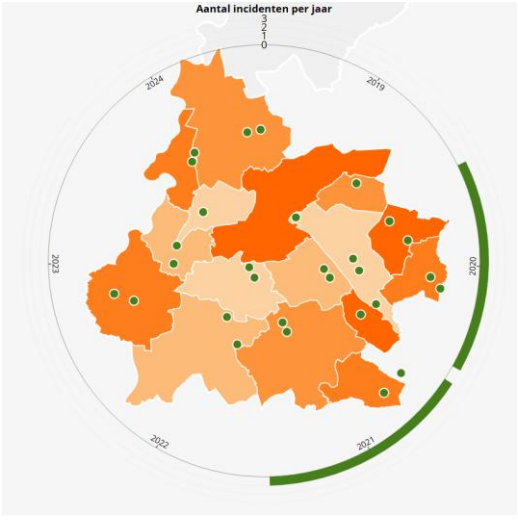
"*Wat je zelden doet, doe je zelden goed*" is een citaat uit de lectorale rede 'Veerkrachtige crisisbeheersing' van dr. Menno van Duin (2011). Wat kan in hectische situaties worden verwacht van bestuurders, operationeel leidinggevenden en hulpverleners? Omdat rampen en crises zelden voorkomen, doen betrokkenen weinig ervaring op. Idealiter worden deze vaardigheden ontwikkeld in crisisoefeningen (Pek et al., 2023).

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Het historisch incidentoverzicht in onderstaande twee afbeeldingen laat zien dat de frequentie dat grootschalige incidenten of crises met bestuurlijk impact (GRIP >2) zich op regionale schaal voordoen beperkt is. Gemiddeld vond één keer per twee jaar een GRIP 3 (afbeelding 1a) en twee keer in de afgelopen vijf jaar een GRIP 4 (afbeelding 1b) plaats. Eén betrof de mondiale Covid-19 crisis. Een gezondheidscrisis van ongekende omvang waar de wereld niet op voorbereid was (Maccaro et al., 2023) en daarmee een uitzonderlijke casus voor dit onderzoek dat zich focust op flitsrampen van lokale/regionale betekenis'. De ander de hoogwaterramp Zuid-Limburg in juli 2021 (GRIP-atlas Veiligheidsregio Zuid-Limburg, 2025). De twee GRIP 3 incidenten in Zuid-Limburg betroffen in diezelfde periode in 2019 een lekkage van gevaarlijke stoffen bij Chemelot in Sittard-Geleen en in 2024 een vrachtschip tegen een stuw in Maastricht.



Afbeelding 1a: Regionaal overzicht van GRIP 3 incidenten per gemeente over de periode 2019-2024 in Zuid-Limburg (GRIP-atlas, 2025)



Afbeelding 1b: Regionaal overzicht van GRIP 4 incidenten per gemeente over de periode 2019-2024 in Zuid-Limburg (GRIP-atlas, 2025)

De kans dat je als burgemeester dus daadwerkelijk geacht wordt leiding te geven aan het gemeentelijk beleidsteam (GBT) is daarmee relatief klein te noemen. Zeker als je er ook nog vanuit gaat dat de regio Zuid-Limburg bestaat uit zestien gemeenten. Ondanks het risicoprofiel laten rampen en crises zich natuurlijk niet voorspellen en is het soms gewoonweg ‘pech’. Hoe realistisch oefeningen dan ook zijn, een crisis verloopt vaak anders dan verwacht of gepland (Werkveilig, z.j.) Daarnaast maken crises geen deel uit van het dagelijkse takenpakket maar kan iedere burgemeester, als eindverantwoordelijke en portefeuillehouder openbare orde en veiligheid binnen een gemeente, op elk moment met een ramp of crisis worden geconfronteerd (Veiligheidsregio Zuid-Limburg, 2024). Dat maakt het interessant om te onderzoeken hoe burgemeesters nu op deze rol worden voorbereid en over welke aanvullende competenties zij hiertoe dienen te beschikken. Daarmee zijn er dus twee ‘sporen’ interessant voor verder onderzoek:

Spoor 1; elementen die van belang zijn in de voorbereiding van de burgemeester op zijn rol als crisisleider;

Spoor 2; competenties die een burgemeester nodig heeft om de rol van crisisleider te kunnen vervullen, anders dan in reguliere werkzaamheden.

1.2 Voorbereidingen en competenties

Op het moment dat een gemeente te maken krijgt met een crisissituatie van het niveau GRIP 3, is de burgemeester dé persoon die bestuurlijke beslissingen zal moeten nemen. “De burgemeester is verantwoordelijk voor een goede aanpak bij een (dreiging van) brand, ramp of crisis in zijn gemeente” (Rijksoverheid, z.d.).
Een burgemeester heeft vaak weinig of zelfs geen ervaring met acute crisissituaties als het daadwerkelijk gebeurt. In vergelijking met ambtelijke crisisleiders hebben burgemeesters vaak weinig ervaring met acute crisissituaties. Ambtelijke crisisleiders bereiden zich immers dagelijks voor en hebben vooraf uitgebreide scholing en selectie doorlopen. (Instituut Fysieke Veiligheid, 2021).
De VRZL biedt weliswaar een algemene (theoretische) voorbereiding op de rol van burgemeesters in crisissituaties aan in de vorm van een opleiding crisisbeheersing en rampenbestrijding (OCR). Het is echter onduidelijk of deze voorbereiding voor de burgemeesters voldoende aansluit bij de praktijk en of de burgemeesters zich daarmee voldoende voorbereid voelen op hun rol als crisisleider.

Verder bleek, uit opgedane eigen ervaringen tijdens de jaarlijkse bestuurlijke oefenmomenten van de crisisorganisatie in Zuid-Limburg, dat meerdere malen door diverse

burgemeesters, in hun rol als voorzitter van het GBT, een regionaal operationeel leider (ROL) of adviseur brandweerzorg werd gevraagd het voorzitterschap (gedeeltelijk) over te nemen. De mate van overname van het voorzitterschap was daarbij divers van omvang. Van uitsluitend het technisch voorzitterschap (degene die het proces van het crisisoverleg leidt, waarbij de focus ligt op structuur, voortgang en besluitvormingsproces in plaats van de inhoud van de crisis zelf (de Jong, 2024).), tot bijna het totale voorzitterschap, inclusief besluitvorming. Het (volledig) overdragen van de voorzittersrol roept het beeld op dat burgemeesters wellicht niet adequaat genoeg zijn voorbereid én dat zij mogelijk onvoldoende over de competenties beschikken die nodig zijn voor een goede invulling van de rol van voorzitter van het GBT.

De operationalisering van de begrippen ‘elementen van voorbereiding’ en ‘competenties’, worden in hoofdstuk 3 nader uitgewerkt. Evenals de verschillen tussen regulier bestuurlijk leiderschap versus crisisleiderschap.

1.3 Probleemstelling

Gelet op hetgeen in voorgaande paragrafen beschreven, richt dit onderzoek zich op hoe burgemeesters in de rol van voorzitter van het GBT worden voorbereid op hun rol als crisisleider ten tijde van flitsrampen; situaties met grote maatschappelijke impact waarvoor bestuurlijke afstemming en besluitvorming noodzakelijk is en waarbij zij leiding dienen te geven aan het crisisteam en vorm moeten geven aan het strategische besluitvormingsproces (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, 2022). Daarnaast wordt er ook gekeken naar welke (aanvullende) competenties zij hiervoor nodig hebben ten opzichte van hun reguliere werkzaamheden.

1.4 Doelstelling onderzoek

Het doel van dit onderzoek is met behulp van de vast te stellen elementen van voorbereiding en de essentiële (aanvullende) competenties op de dagelijkse taak een bijdrage leveren aan een (nog) betere voorbereiding en (door-)ontwikkeling van essentiële competenties van burgemeesters op hun rol van voorzitter van het GBT ten tijde van flitsrampen. De aanbevelingen die uit dit onderzoek naar voren komen zullen gericht zijn op doorontwikkeling van elementen van voorbereiding en competenties van burgemeesters in hun rol als voorzitter van het GBT, met als uiteindelijk streven dat burgemeesters in de basis (weer) zelf de rol van voorzitter GBT vervullen en zich daar (meer) comfortabel bij voelen. Deze

uitkomsten kunnen vervolgens worden vertaald in het programma Crisisbeheersing en Rampenbestrijding (C&R) van de VRZL om daarmee het voorbereiden, trainen en ondersteunen van de burgemeesters te versterken.

1.5 Onderzoeksvragen

Vanuit de probleemstelling en de doelstelling van dit onderzoek komen de volgende hoofd- en deelvragen voort:

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

> ***"Wat heeft een burgemeester aan elementen van voorbereiding en essentiële competenties nodig om, als voorzitter, toegerust te zijn op het leiden van een gemeentelijk beleidsteam ten tijde van een flitsramp?"***

Om antwoord te kunnen geven op bovenstaande hoofdvraag zijn de volgende vijf deelvragen geformuleerd:

1. *Wat is de formele rol van de burgemeester in Nederland ten tijde van een flitsramp binnen het gemeentelijke beleidsteam?*

2. *Welke elementen van voorbereiding en essentiële (crisis-)competenties heeft een burgemeester volgens de literatuur nodig om leiding te kunnen geven aan een crisisteam ten tijde van een flitsramp?*

3. *Wat is de mate van voorbereiding en over welke essentiële (crisis-)competenties uit de literatuur beschikken de burgemeesters in Zuid-Limburg zelf voor hun rol als leider van het crisisteam ten tijde van een flitsramp?*

4. *Welke elementen van voorbereiding en essentiële (crisis-)competenties uit de literatuur vinden de directe adviseurs uit het crisisteam het meest van belang voor de burgemeester als leider van het crisisteam ten tijde van een flitsramp en herkennen zij hun burgemeesters daarin?*

5. *Op welke wijze worden burgemeesters in de praktijk voorbereid op/bekwaamd in deze rol in relatie tot de elementen van voorbereiding uit de literatuur en in hoeverre ervaren zij deze voorbereiding als toereikend?*

1.6 Afbakening

Het doel van de afbakening in dit onderzoek is primair om te komen tot een binnen de opleidingsduur uitvoerbaar onderzoek. Het onderzoek zal zich daarom uitsluitend richten op de burgemeester in de rol van voorzitter van het GBT en niet op andere voorzitters van het GBT, zoals wethouders (in de rol van locoburgemeester) of andere functionarissen die een rol als leider in een ander crisisteam kunnen vervullen. Wel worden de adviseurs van de burgemeester in het GBT geïnterviewd als respondentengroep om te reflecteren op het functioneren van de burgemeesters in de rol van voorzitter van het GBT.

Een tweede afbakening is het type crisis. Het onderzoek beperkt zich tot de voorbereidingen en de competenties die nodig zijn voor het optreden als voorzitter van het GBT tijdens flitsrampen. Een flitsramp is een typische ramp waarbij in korte tijd een situatie met grote impact ontstaat en hulp nodig is (Stumpel, 2020). Specifiek voor flitsrampen is gekozen omdat deze het meest afwijken van de reguliere werkzaamheden van een burgemeester. Langdurige crises, zoals COVID-19, worden daarmee buiten beschouwing gelaten, omdat daar onder andere de factor tijdsdruk een minder prominente rol speelt.

Een derde afbakening is het geografisch gebied waarbinnen het onderzoek zal plaatsvinden. Dit onderzoek beperkt zich tot Zuid-Limburg, omdat dit mijn eigen werkterrein omvat en daarmee de vertrouwensrelatie met de burgemeesters van dien aard is dat meer openheid in de gesprekken gerealiseerd kan worden. Daarnaast kunnen de aanbevelingen, in lijn met de doelstelling, dan ook concreet vormgegeven worden binnen de eigen regio.

1.7 Contextuele achtergrondinformatie: Risicoprofiel en crisisorganisatie VRZL

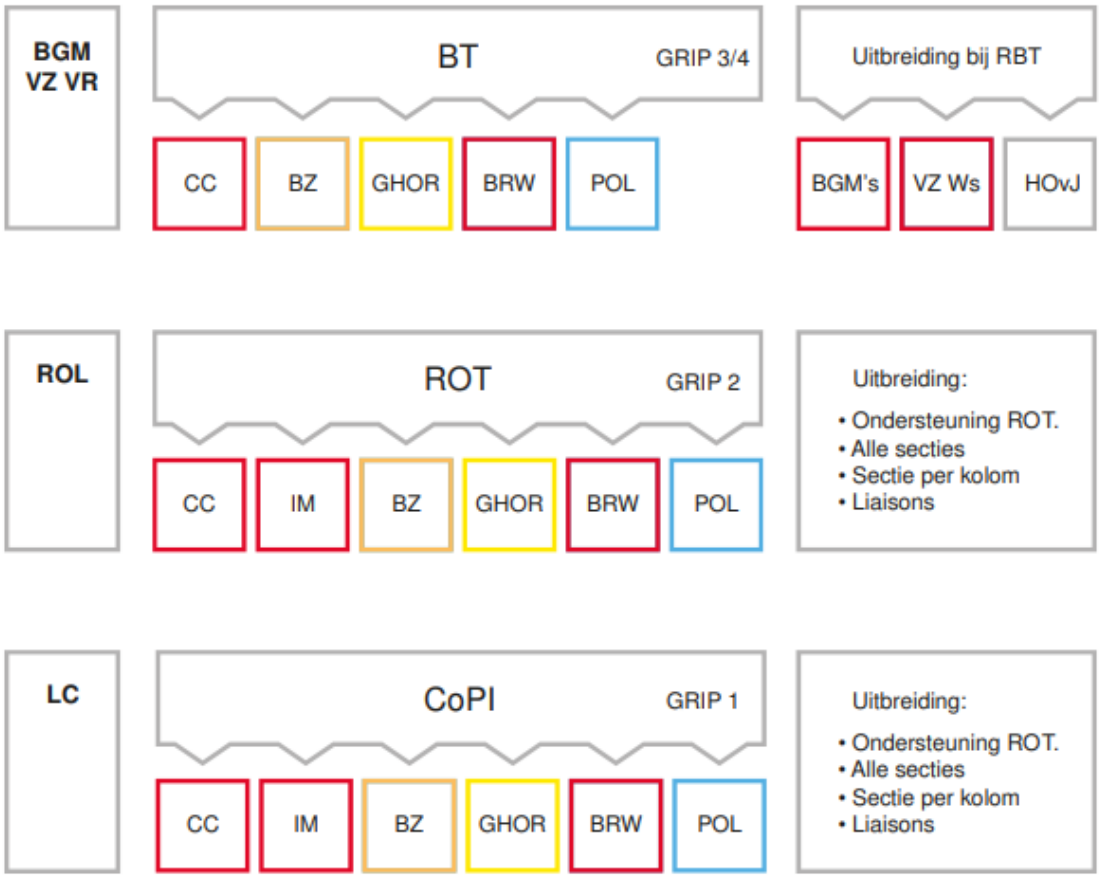
Het risicoprofiel en de inrichting van de crisisorganisatie geven onderstaand nogmaals het belang weer van een sterke voorzitter van het GBT in geval zich een (flits-)ramp voordoet.

Risicoprofiel Zuid-Limburg:

Hoewel de landelijke ligging anders zal doen vermoeden, kenmerkt de veiligheidsregio Zuid-Limburg zich als een compact verstedelijkt gebied van circa 650 km² met een behoorlijk stevig risicoprofiel. Er zijn grote industrieën met specifieke veiligheidsrisico's en een veelheid aan transportmodaliteiten met hoge intensiteit. Door buisleidingen vindt veelvuldig vervoer van gevaarlijke stoffen plaats. In de zomermaanden komen veel toeristen naar deze regio. Er zijn veel grootschalige evenementen, waterrecreatie en bezoekers uit de Euregio Maas-Rijn aan de (wekelijkse) markten. Daarnaast dient er rekening gehouden te worden met de effecten van diverse natuurrampen, zoals aardbevingen, natuurbranden en overstromingen (Provinciaal Risicoprofiel Limburg, 2020; Risicokaart.nl, 2025). Een regio dus met toch behoorlijk wat risico's op rampen of crises. Wanneer zo'n ramp of crisis zich dan voordoet zal de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure (GRIP) ingezet worden, waarbij mogelijk de burgemeester een rol als crisisleider op zich zal moeten nemen.

Crisisorganisatie Veiligheidsregio Zuid-Limburg:

GRIP is de werkwijze waarmee Nederlandse hulpverleningsdiensten bepalen hoe hun werk bij incidenten gecoördineerd moet worden. De GRIP-opschaling kent 4 wettelijke fasen (GRIP 1 tot en met 4). Pas vanaf GRIP 3 is een bestuurlijke component onderdeel van de aanpak. De burgemeester heeft daarin een rol als crisisleider, waarbij hij het GBT voorzit. (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2015). In onderstaande figuur is de functionele samenstelling van de GRIP-opschaling in Zuid-Limburg grafisch weergegeven.



Afbeelding 2: organisatieschema hoofdstructuur GRIP-opschaling (Veiligheidsregio Zuid-Limburg, Crisisplan, 2024)

1.8 Leeswijzer

Deze thesis omvat een zestal hoofdstukken, waarbij in dit eerste hoofdstuk de aanleiding en de context worden beschreven. Tevens worden hierin de onderzoeksvragen en afbakening van dit onderzoek uiteengezet. In hoofdstuk twee worden de onderzoeksopzet en de toegepaste onderzoeksmethoden nader toegelicht. Het theoretisch kader komt in hoofdstuk drie aan bod en wordt ingegaan op welke elementen van belang zijn in de voorbereiding op crisissituaties en wat volgens de literatuur essentiële competenties zijn om als burgemeester over te beschikken in het kader van crisisleiderschap. De onderzoeksresultaten worden in hoofdstuk vier gepresenteerd. De bevindingen uit de interviews worden daarin per element van voorbereiding en per competentie kwalitatief beschreven. In de hoofdstukken drie en vier worden tevens de antwoorden op de deelvragen vormgegeven. Dan volgen in hoofdstuk vijf de conclusies die de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoorden. In het zesde hoofdstuk wordt een methodische en inhoudelijke discussie ten aanzien van de resultaten beschreven en wordt afgerond met nog enkele aanbevelingen voor de toekomst. Afsluitend volgen nog de literatuurlijst en bijlagen.

HOOFDSTUK 2 - METHODOLOGIE

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze hoe en waarom het onderzoek op deze manier is uitgevoerd. Na een inleidende paragraaf over verantwoording van bepaalde keuzes als uitgangspunt wordt de onderzoeksopzet beschreven, gevolgd door de gebruikte onderzoeksmethoden. Daarna volgt uitleg over de aanpak van de analyse en verantwoording van de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

2.1 Onderzoeksfilosofie

Uitgangspunt van dit onderzoek is het achterhalen van ervaringen, perspectieven en betekenisgeving van burgemeesters, strategisch adviseurs en experts rondom voorbereiding en competenties voor crisisleiderschap.

Omdat crises in Zuid-Limburg relatief weinig voorkomen, beschikken burgemeesters over beperkte eigen ervaring (*revealed preference*) uit daadwerkelijke GRIP-3 casuïstiek. Het was daarom noodzakelijk om hun reflecties en percepties (*stated preference*) te combineren met inzichten van adviseurs en experts die in de praktijk dicht op het bestuurlijk handelen staan.

De combinatie van *stated* en *revealed preferences* maakt een kwalitatieve, verkennende onderzoeksstrategie passend. Kwalitatief onderzoek maakt doorvragen mogelijk, biedt ruimte voor nuance en geeft inzicht in de dieperliggende betekenis van gedrag, rolopvattingen en ervaren handelingsvermogen (Baarda et al., 2021). De verkennende insteek past bij de vraag om theorie en praktijk te verbinden, én bij het in kaart brengen van mogelijke lacunes in voorbereiding en essentiële competenties.

2.2 Onderzoeksopzet

De onderzoeksopzet bestaat uit vier opeenvolgende stappen:

(1) uitvoeren van documentenstudie en literatuuronderzoek
(2) ontwikkelen van interviewleidraden
(3) verzamelen van data via interviews
(4) uitvoeren van thematische analyse (Verhoeven, 2023).

1) Het onderzoek begon met een documentenstudie uitgevoerd naar de formele rol/positie van de burgemeester in het gemeentelijk beleidsteam ten tijde van een flitsramp. Daarvoor zijn wet-/regelgeving en diverse beleidsdocumenten geraadpleegd. Daarnaast is een breed literatuuronderzoek gebruikt om zo de bestaande wetenschappelijke inzichten rond het onderwerp van deze thesis helder te krijgen met als doel het vormen van een theoretisch kader bestaande uit voorbereidingselementen en (crisis-)competenties. In deze fase zijn de kernbegrippen voorbereiding en competentie expliciet gedefinieerd.

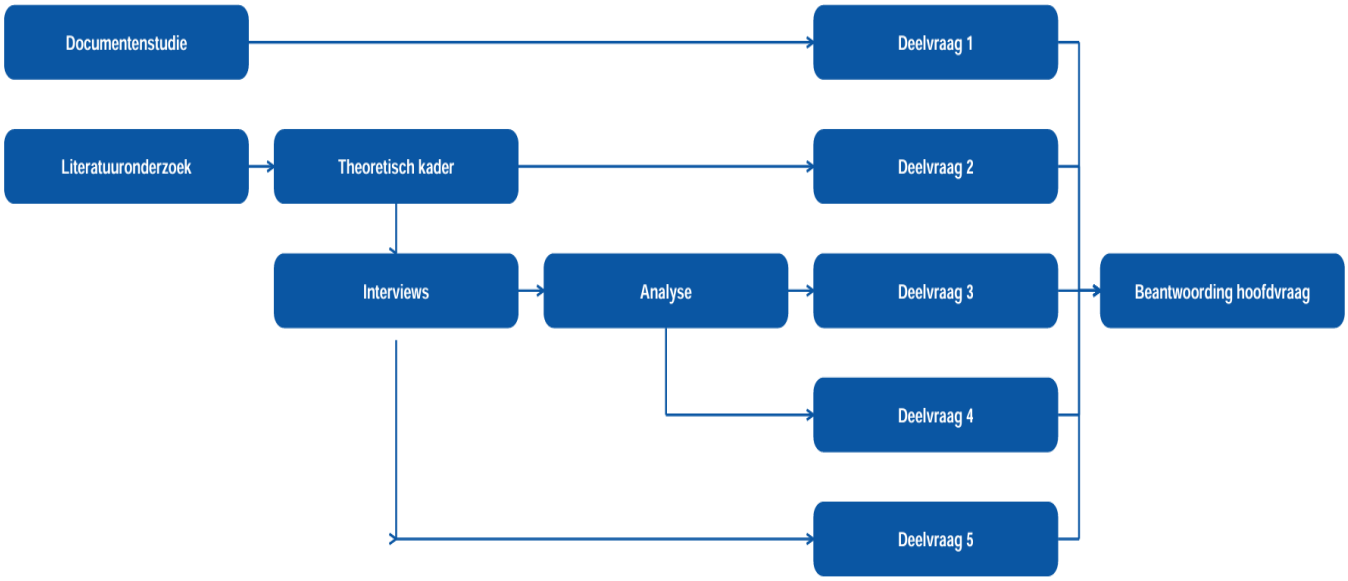
2) De vijf elementen van voorbereiding en vijf (crisis-)competenties afkomstig uit de literatuur samengebracht in een theoretisch kader vormen de structuur voor drie type interviewleidraden: individuele interviews met burgemeesters, een groepsinterview met strategisch adviseurs en twee expertinterviews.

3) Om meer diepgang en duiding op deze (wetenschappelijke) inzichten van voorbereiding en (crisis-)competenties te verkrijgen, zijn interviews afgenomen waaruit data is verzameld (negen individuele interviews met burgemeesters, één groepsinterview met vier strategisch adviseurs uit het GBT en 2 expertinterviews).

4) Thematische analyse – open, axiale en selectieve codering met vergelijking aan het theoretisch kader. Hoewel de opzet, uitvoering en analyse van interviews nogal tijdrovend van aard zijn, bieden ze een zeer waardevol inzicht in de belevingen en ervaringen van de respondenten, afgezet tegen de (wetenschappelijke) inzichten uit het literatuuronderzoek.

Dit ontwerp brengt theorie en praktijk in samenhang, en compenseert de beperkte praktijkervaring van burgemeesters door datatriangulatie (verschillende groepen respondenten) met strategisch adviseurs uit het GBT en experts op het gebied van crisismanagement. In de volgende paragrafen worden de hier genoemde methoden van onderzoek afzonderlijk nog nader beschreven.

In onderstaande figuur is het voornoemde onderzoeksproces schematisch weergegeven:



Afbeelding 3. Schematische weergave onderzoeksproces

2.3 Onderzoeksmethoden

2.3.1 Documentenstudie en literatuuronderzoek

De documentenstudie en het literatuuronderzoek hadden elk afzonderlijke doelen. De documentenstudie had als doel het wettelijk, danwel beleidskader vast te stellen; wat nu de formele rol van de burgemeester in een gemeentelijk beleidsteam is ten tijde van crises. De documentenstudie was voornamelijk gericht op wet-/regelgeving en beleidsdocumenten zoals crisisplannen. Met de resultaten van deze documentenstudie kon deelvraag 1 beantwoord worden. Het literatuuronderzoek had twee doelen: (1) het opbouwen van een theoretisch kader over voorbereidingselementen en (crisis-)competenties; en (2) het scherp definiëren van kernbegrippen, waaronder voorbereiding en competentie. Het literatuuronderzoek heeft daarmee als fundament voor het onderzoek gediend en is gebruikt als input voor beantwoording van deelvraag 2. Het literatuuronderzoek heeft zich gericht op wetenschappelijke en beleidsmatige literatuur met de focus op theorieën over relevante

thema's als crisis, competenties, voorbereiding, leiderschap en besluitvorming. Daarnaast zijn ook andere publicaties betrokken bij het literatuuronderzoek.

Er is o.a. gezocht in Google Scholar en de digitale mediatheek van de Politieacademie. Starttermen waren onder meer (publiek) leiderschap/(public) leadership, crisismanagement, coördinatie en leiderschap/command & control, crisis leadership by mayor, governance, burgemeesters, (strategic) decision making, competenties crisismanagent en flitsrampen/flash disaster. Vervolgens is de sneeuwbalmethode toegepast. In de bronnenlijst van gevonden relevante literatuur is gezocht naar mogelijk verder verdiepende literatuur. Deze zijn veelal op internet via Google of digital object identifier (doi) opgevraagd en bestudeerd. Dit heeft weer nieuwe, relevante literatuur opgeleverd voor onder andere de opbouw van een theoretisch kader voor dit onderzoek. Verzadiging trad op toen herhaalde zoekacties dezelfde auteurs en concepten opleverden (o.a. Boin & 't Hart, Helsloot, Jong, Van Duin). Uiteindelijk zijn voor dit onderzoek in totaal 63 bronnen bestudeerd. De literatuur diende als basis voor de interviewleidraden én als kader voor de latere thematische analyse.

2.3.2 Individuele interviews met burgemeesters

Uit onderstaande tabel blijkt dat in Zuid-Limburg nagenoeg de helft van de huidige zestien burgemeesters dit ambt nog maar kort vervult. Voor velen van hen is dit zelfs de eerste burgemeesterspost die zij vervullen.

Gemeente	Burgemeester	sinds	eerdere posities
Beek	Christine van Basten-Boddin	feb. 2016	
Beekdaelen	Eric Geurts	aug. 2019	
Brunssum	Wilma van der Rijt	mrt. 2020	
Eijsden-Margraten	Alain Krijnen	mrt. 2023	
Gulpen-Wittem	Nicole Ramaekers-Rutjens	mei. 2017	
Heerlen	Roel Wever	sep. 2020	
Kerkrade	Petra Dassen-Housen	jun. 2019	Beesel 2011-2019
Landgraaf	Richard de Boer	nov. 2021	Simpelveld 2011-2021
Maastricht	Wim Hillenaar	jul. 2023	(Land van) Cuijk 2011-2023
Meerssen	Mirjam Clermonts-Aretz	Mrt . 2015	Onderbanken 2006-2015
Simpelveld	Susanne Scheepers	jul. 2023	
Sittard-Geleen	Hans Verheijen	mrt. 2020	Mill en Sint Hubert 2006-2012
			Wijchen 2012-2020
Stein	Marion Leurs-Mordang	sep. 2013	
Valkenburg	Daan Prevoo	jan. 2020	
Vaals	Harry Leunessen	apr. 2021	
Voerendaal	Daniël Joppe	dec. 2024	

Tabel 1: overzicht burgemeesters Zuid-Limburg (geraadpleegd: Wikipedia, 20 mei 2025)

Om een representatieve populatie te bepalen uit deze pool van zestien burgemeesters in Zuid-Limburg is variatie gezocht in omvang, complexiteit en risicoprofiel van de gemeenten en de jaren ervaring die burgemeesters hebben. De categorisering naar risicoprofiel van gemeenten in Zuid-Limburg is namelijk nogal divers. Van grootstedelijk, naar stads tot landelijk van aard.

Met een populatie van negen van de zestien Zuid-Limburgse burgemeesters wordt aan bovengenoemde variatie voldoende recht gedaan (zie tabel 2). Voor zes van de negen geïnterviewde burgemeesters is dit hun eerste burgemeesterspositie, waarvan er vier in hun eerste termijn zitten en twee in hun tweede termijn. Van de overige drie geïnterviewde burgemeesters bekleden er twee van hen hun tweede en één inmiddels de derde burgemeesterspositie in afzonderlijke gemeenten. Al deze drie, de afzonderlijke gemeenten bij elkaar opgeteld, vervullen de functie van burgemeester reeds tussen de 12 en 18 jaar. De verdeling van gemeenten met een grootstedelijk, stads en landelijk karakter is respectievelijk twee, vier en drie.

In onderstaand overzicht is bovenstaand gecategoriseerd weergegeven:

Codering burgemeester	Ervaringsjaren	Categorisering risicoprofiel
BM1	6-12	stads
BM2	12-18	landelijk
BM3	12-18	stads
BM4	0-6	landelijk
BM5	0-6	landelijk
BM6	6-12	stads
BM7	0-6	stads
BM8	12-18	grootstedelijk
BM9	0-6	grootstedelijk

Tabel 2. Categorisering burgemeesters op ervaring en karakter huidige gemeente

De interviewleidraad (zie bijlage 2) bevatte buiten een algemeen deel drie blokken: (1) voorbereiding (planvorming, opleiding, oefenen, relatiemanagement, mentale voorbereiding), (2) (crisis-)competenties (beslissen onder tijdsdruk, omgevingsbewustzijn, crisiscommunicatie, zelfredzaamheid stimuleren, rolidentiteit) en (3) zelfreflectie op functioneren tijdens crises. Zo worden de belangrijkste thema's gerelateerd aan de onderzoeksvragen in ieder geval besproken, maar hebben de geïnterviewden ook de ruimte hun eigen ervaringen en bevindingen te delen (Verhoeven, 2018). De individuele interviews met de burgemeesters dragen bij aan de beantwoording van deelvraag 3 van dit onderzoek.

Alle interviews zijn met toestemming auditief opgenomen en samengevat uitgewerkt. De samenvatting per interview is vervolgens nog ter validatie aan de geïnterviewde toegestuurd.

2.3.3 Groepsinterview met strategisch adviseurs

Het groepsinterview met vier strategisch adviseurs uit de kernkolommen (politie, brandweer, GHOR, bevolkingszorg), met (ruime) ervaring in het GBT, bood zicht op *revealed preferences*: hoe ervaren zij het feitelijke functioneren van burgemeesters tijdens oefeningen en incidenten? Een groepsinterview is gekozen vanwege interactie, validatie door onderlinge vergelijking en het zichtbaar maken van nuance en verschillen. Dit groepsinterview was eveneens semigestructureerd van aard, waardoor er ruimte was de vragen als collectief te beantwoorden en elkaar aan te vullen waar nodig. Ook vond er daardoor discussie plaats over eventuele verschillen in beleving en ervaringen met burgemeesters. De thematische opbouw volgde de vijf elementen van voorbereiding en de vijf (crisis-)competenties van het theoretisch kader waarbij dezelfde leidraad is gebruikt als bij de individuele interviews. Met dit groepsinterview werd waardevolle data verzameld voor de beantwoording van deelvraag 4 van dit onderzoek.

In onderstaande tabel is weergegeven uit welke organisatie de respondenten afkomstig zijn, welke rol zij vervullen binnen de crisisstructuur en gecategoriseerd hoeveel jaren ervaring zij in deze rol hebben.

Codering adviseur	Organisatieonderdeel	Rol crisisstructuur	Jaren ervaring
A1	Veiligheidsregio Zuid-Limburg	Adviseur brandweerzorg	5-10
A2	Politie Eenheid Limburg	Adviseur politiezorg	<5
A3	GGD Zuid-Limburg	Adviseur gezondheidszorg	>10
A4	Gemeente	Adviseur bevolkingszorg	5-10

Tabel 3. Categorisering strategisch adviseurs op ervaring en rol in de crisisstructuur

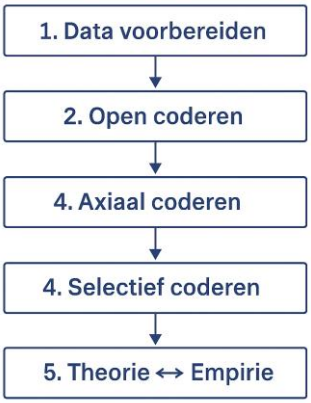
2.3.4 Expertinterviews

Twee landelijke experts op bestuurlijk crisismanagement zijn bevraagd om (1) het theoretisch kader te valideren, (2) de gevonden patronen te spiegelen aan landelijke observaties en (3) duiding te geven aan bestuurlijke handelingsruimte in de responsfase. Bij de uitwerking van de resultaten (hoofdstuk 4) van deze interviews worden deze experts aangeduid als respectievelijk E1 en E2.

Van de twee experts bekleed één er al meer dan 10 jaar een functie als strategisch adviseur op het gebied van crisisbeheersing, waarvan de laatste 4 jaar eveneens op bestuurlijk niveau (E1). De andere expert is ook al meer dan 5 jaar actief als senior-trainer/adviseur crisisbeheersing op bestuurlijk niveau bij een landelijk gerenommeerde organisatie op dit vlak. Expert (E1) heeft in het verleden zelf ook daadwerkelijk ervaring opgedaan als strategisch adviseur uit één van de kolommen uit de kernbezetting van het GBT, de ander (E2) heeft geen daadwerkelijke ervaring in een operationeel GBT.

2.4 Analyse

De verzamelde data zijn geanalyseerd via een thematische analyse volgens het stappenplan van Verhoeven (2023). Deze methode sluit aan bij de verkennende aard van het onderzoek en maakt het mogelijk om betekenisvolle patronen te destilleren uit uiteenlopende perspectieven van burgemeesters, strategisch adviseurs en experts.



Afbeelding 4. Stappenplan thematische analyse

2.4.1 Voorbereiden van de data

Alle interviews zijn auditief opgenomen en vervolgens samengevat uitgewerkt in een uniforme template. De transcripten zijn anoniem gecodeerd (Burgemeesters: BM1–BM9, Strategisch Adviseurs: A1–A4, Experts: E1–E2) om de herleidbaarheid te waarborgen en om de objectiviteit van de analyse te vergroten. De data zijn vervolgens in een coderingsmatrix geplaatst, waarin per respondent en per thema (voorbereidingselementen en competenties)

uitspraken zijn samengebracht. Dit maakt de data systematisch vergelijkbaar en vormt de basis voor de volgende analysestappen.

2.4.2 Open coderen

Eerst zijn de interviewtranscripties zorgvuldig doorgenomen en open gecodeerd, waarbij betekenisvolle fragmenten zijn voorzien van voorlopige labels die dicht bij de bewoordingen van de respondenten bleven. Dit gebeurde zowel deductief (gebaseerd op de tien onderwerpen uit het theoretisch kader) als inductief (nieuwe inzichten uit de data zelf).

Voorbeelden van gebruikte open codes zijn:

- “onzekerheid bij start ambt”
- “vertrouwen in strategisch adviseur”
- “kennisniveau lokale risicoplannen”
- “mentale belasting van 24/7 bereikbaar zijn”
- “spanningsveld bestuurlijke rol/boegbeeldrol”

Door open coderen is voorkomen dat vooraf gekozen theoretische begrippen de data te veel zouden sturen.

2.4.3 Axiaal coderen (clusteren)

De open codes zijn vervolgens gegroepeerd tot grotere categorieën die inhoudelijk verband houden. Hierbij is gezocht naar relaties, overeenkomsten en verschillen binnen en tussen respondentgroepen. Door conceptueel verwante codes te groeperen ontstonden overkoepelende thema’s die richting gaven aan de interpretatie van de data. Deze clusters zijn vervolgens vergeleken met de onderwerpen uit het theoretisch kader, bestaande uit de vijf voorbereidingselementen en de vijf (crisis-)competenties. Axiale categorieën die hieruit voortkwamen zijn onder andere:

- Bestuurlijke voorbereiding (planvorming, mate van vertrouwdheid met plannen, rol van veiligheidsregio)
- Cognitieve belasting en mentale weerbaarheid (stress, onzekerheid, mentale voorbereiding, druk van media)

- Besluitvorming onder tijdsdruk (informatiepositie, afhankelijkheid van adviseurs, risicoperceptie)
- Rolduidelijkheid en rolvariatie (beslisser, boegbeeld, burgervader/-moeder, bestuurder)
- Samenwerking en vertrouwen in het team (rol van adviseurs, netwerkkwaliteit)
- Spanning tussen theorie en praktijk (verschil tussen formeel beschreven voorzittersrol en feitelijk gedrag)

Door axiaal te coderen is de analyse logisch opgebouwd van data → categorieën → thema's.

2.4.4 Selectief coderen

De axiale categorieën zijn vervolgens samengevoegd tot twee overkoepelende thema's die direct corresponderen met de hoofdvraag en de structuur van het theoretisch kader:

Thema 1: Voorbereiding als fundament van bestuurlijk functioneren

Hierin vallen alle uitspraken over planvorming, opleiding, oefenen, relatiemanagement en mentale voorbereiding.

Selectieve patronen die hieruit naar voren kwamen zijn bijvoorbeeld:

- tekortschietende vertrouwdheid met lokale plannen, ondanks bestuurlijke eindverantwoordelijkheid;
- grote variatie in individuele voorbereiding en mentale routines;
- structurele afhankelijkheid van strategisch adviseurs voor informatieduiding.

Thema 2: Competenties als uitdrukking van gedrag onder druk

Dit cluster omvat de vijf competenties uit het theoretisch kader. Selectieve lijnen waren:

- besluitvorming onder tijdsdruk gebeurt vooral via regels/wetten en vertrouwen in adviseurs;

- omgevingsbewustzijn is situationeel sterk afhankelijk van informatiestructuren;
- rolidentiteit is fluïde en soms conflicterend, wat past bij kritiek dat burgemeesters vaak zoeken naar balans tussen “beslisser” en “boegbeeld”.

Deze thema’s zorgen ervoor dat analyse en theorie consistent op elkaar aansluiten.

2.4.5 Relatie leggen tussen theorie en empirie

Tot slot zijn de thema’s aangescherpt door terugkoppeling met de oorspronkelijke transcripties, om te waarborgen dat de interpretaties zowel empirisch onderbouwd als theoretisch consistent zijn. Hierbij is per thema gekeken naar:

- in hoeverre de empirische patronen aansluiten bij het theoretisch kader,
- waar theorie en praktijk uiteenlopen,
- en hoe deze verschillen kunnen worden verklaard.

Als voorbeeld:

> *Het theoretisch kader beschrijft dat competenties bestaan uit kennis, vaardigheden en houding. In de praktijk bleken burgemeesters vooral te spreken over houding (rust bewaren, leiderschap tonen) en skills (communicatie), maar minder over kennis, terwijl adviseurs juist waarschuwden dat kennis van lokale plannen en risico’s “onvoldoende ontwikkeld” was.*

2.5 Validiteit en betrouwbaarheid

Validiteit en betrouwbaarheid zijn geborgd via:
1) perspectieven vanuit drie respondentengroepen (burgemeesters, strategisch adviseurs, experts) en drie typen dataverzameling (literatuur, individuele interviews, groeps- en expertinterviews). Dit vermindert het risico op eenzijdige percepties;
2) consistente dataverzameling met identieke leidraden en volledige opnames;
3) begripsvalidatie door expliciete operationalisering van de termen ‘voorbereiding’ en ‘competentie’;
4) transparante en systematische codering gekoppeld aan het theoretisch kader.
De externe validiteit is beperkt tot vergelijkbare regio’s, aangezien het onderzoek uitsluitend Zuid-Limburg omvat. Door het onderzoek te beperken tot Zuid-Limburg is de generaliseerbaarheid beperkt. Er is daarom geen claim gedaan dat de resultaten één-op-één

overdraagbaar zijn op andere regio’s. Tegelijkertijd bieden de gevonden patronen vermoedelijk herkenbare parallellen voor andere regio’s Dit vraagt om voorzichtigheid bij generalisatie.

De gekozen kwalitatieve, verkennende methodologie – met triangulatie van perspectieven, een expliciet theoretisch kader en een transparante thematische analyse – levert een valide en betrouwbaar beeld op van voorbereiding en competenties van burgemeesters als crisisleider binnen het GBT. De beperkingen zijn benoemd en waar mogelijk gemitigeerd. Dit hoofdstuk vormt daarmee een solide basis voor de resultaten (H4) en conclusies (H5).

HOOFDSTUK 3 – THEORETISCH KADER

Op basis van literatuuronderzoek geeft dit hoofdstuk antwoord op deelvraag 2 van deze thesis. Daarnaast is een ander doel van dit hoofdstuk het bieden van een wetenschappelijk fundament voor de twee sporen waaruit dit onderzoek is opgebouwd.

- Spoor 1: Voorbereiding van burgemeesters op de rol van crisisleider (preparatie).
- Spoor 2: Essentiële (crisis-)competenties voor het effectief vervullen van deze rol tijdens flitsrampen (responsfase).

Deze structuur van twee sporen sluit aan bij de dominante inzichten uit de literatuur over crisismanagement, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen vooraf ingerichte organisatorische en individuele capaciteiten (voorbereiding) en gedrag en besluitvorming in dynamische situaties (competenties) van burgemeesters in hun rol als voorzitter van het GBT. In paragraaf 3.3 worden de elementen behandeld die volgens de literatuur cruciaal zijn voor een effectieve voorbereiding. Vervolgens komen in paragraaf 3.4 de competenties aan bod die voor burgemeesters van essentieel belang zijn bij het daadwerkelijke handelen tijdens een crisissituatie. De uitgewerkte elementen van voorbereiding en competenties samen vormen dan een kader waarover burgemeesters, volgens de literatuur, moeten beschikken om ten tijde van een flitsramp leiding te geven aan een crisisteam. Paragraaf 3.5 beschrijft de samenhang en relevantie van de vijf elementen van voorbereiding en de vijf competenties voor dit onderzoek.

3.1 Definities

In deze paragraaf worden een aantal begrippen die van belang zijn voor de duiding van het onderzoek geoperationaliseerd. Zo worden de begrippen ‘voorbereiding’ en ‘competenties’ nader uitgewerkt en worden de meest essentiële verschillen tussen crisisleiderschap versus regulier bestuurlijk leiderschap kort beschreven.

3.1.1 Voorbereiding

Voorbereiding op crises omvat in de basis vijf elementen: risicoanalyse, *planvorming*, *opleiden*, *oefenen* en evalueren (Martens, 2013). In veel studies wordt benadrukt dat de kwaliteit van besluitvorming in de responsfase sterk afhankelijk is van tijdige en goed georganiseerde preparatieprocessen (Boin & 't Hart, 2010; Wijkhuis & Van Duin, 2017). Andere belangrijke elementen in de voorbereiding op crisissituaties zijn het hebben en onderhouden van een solide netwerk, *relatiemanagement* (Boin en 't Hart, 2010) en *mentale voorbereiding* en veerkracht (Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 2013).

Voor dit onderzoek worden uitsluitend de bovengenoemde onderdelen beschouwd die van invloed zijn op het feitelijke bestuurlijk handelen van de individuele burgemeester als voorzitter van het GBT tijdens flitsrampen:

- Planvorming
- Opleiden
- Oefenen
- Relatiemanagement
- Mentale voorbereiding

Risicoanalyse en evaluaties worden buiten beschouwing gelaten, omdat deze doorgaans plaatsvinden op organisatieniveau (veiligheidsregio, gemeentelijke organisatie) en minder direct gekoppeld zijn aan de individuele rolvervulling van de burgemeester in acute situaties.

3.1.2 Competenties

In het brede veld van leiderschaps- en organisatieliteratuur bestaat consensus dat competenties geen geïsoleerde vaardigheden zijn, maar geïntegreerde sets van kennis, vaardigheden, attitude en persoonskenmerken (Mulder, 2014). Spencer & Spencer (1993) benadrukken bovendien dat competenties causale voorspellers zijn van effectief functioneren: competenties worden zichtbaar in gedrag dat leidt tot succesvolle prestatie in een specifieke context.

Deze definitie is relevant voor crisisleiderschap, omdat competenties in crisissituaties niet alleen bestaan uit cognitieve vaardigheden (bijv. analytisch denken), maar juist ook functioneren via gedrag onder druk (Eid et al., 2023).

In dit onderzoek wordt een competentie daarom gedefinieerd als:

> *"Zichtbaar gedrag van de burgemeester dat onder crisisomstandigheden leidt tot effectieve rolvervulling als voorzitter van het gemeentelijk beleidsteam."*

Deze operationalisatie maakt het mogelijk om competenties direct te koppelen aan zowel training (voorbereiding) als gedrag in de responsfase. Omdat competenties via opleiding en oefening te ontwikkelen zijn raken beide sporen elkaar daar soms.

3.1.3 Crisisleiderschap versus regulier bestuurlijk leiderschap

Regulier bestuurlijk leiderschap wordt volgens de onderzoeksgroep *Public Governance* van de Universiteit Utrecht (z.d.) gekenmerkt door voorspelbaarheid, tijd om te consulteren, politieke beraadslaging en gestructureerde besluitvorming. Crisisleiderschap daarentegen wordt volgens vrijwel alle klassieke werken (Rosenthal, 't Hart, Boin, Helsloot e.a.) gekenmerkt door drie dominante factoren:

- Dreiging: acuut gevaar voor leven, gezondheid of maatschappelijke continuïteit.
- Tijdsdruk: beslissingen kunnen, ook bij beperkte informatie, niet uitgesteld worden.
- Onzekerheid: informatie is gefragmenteerd, veranderlijk en soms zelfs tegenstrijdig.

Crisisleiderschap verschilt daarmee dus van regulier leiderschap door de context. Daarnaast is er vaak geen tijd voor consultatie en politieke beraadslaging. Dit vindt vaak pas achteraf plaats.

In dergelijke situaties ontstaat naast deze procesmatige en contextuele kenmerken ook een verhoogde verwachting ten aanzien van leiderschap: burgers, media en organisaties kijken naar de burgemeester voor duiding, richting en handelingsperspectief. Daardoor kunnen competenties die onder reguliere omstandigheden volstaan, in crisissituaties ontoereikend zijn. Crisisleiderschap vraagt volgens iResearchNet (z.d.) om:

- sterke 'situation awareness',
- het vermogen onder druk beslissingen te nemen,
- improvisatie binnen bestuurlijke kaders,

- en emotionele en mentale veerkracht.

Dit onderscheid vormt de rechtvaardiging voor het tweesporen-kader van dit onderzoek. Voor langdurige, sluipende crises geldt dat leiderschap minder volgt uit strak protocol en meer uit doorlopend duiding, adaptatie en energiemanagement over tijd (Tolsma, 2021).

3.2 De burgemeester als crisisleider

Hoewel een grondige voorbereiding de basis vormt voor effectief crisisleiderschap, wordt de daadwerkelijke waarde hiervan pas zichtbaar in de responsfase — hét moment waarop burgemeesters onder hoge tijdsdruk, onzekerheid en maatschappelijke spanning moeten handelen. Tijdens flitsrampen is informatie vaak onvolledig en de situatie onzeker, terwijl de verwachting ten aanzien van bestuurlijk optreden groot is. Omdat crises als stressvol en bedreigend ervaren worden, wordt al snel naar de leider gekeken om de situatie te duiden, actie te ondernemen en betrokkenen perspectief te bieden (Boin & 't Hart, 2003; Rosenthal, 2009). Een leider, bijvoorbeeld een burgemeester, moet de crisis zo snel mogelijk zien te beëindigen en de gevolgen ervan in de hand zien te houden (Christensen et al., 2016). Dat is niet alleen de essentie van crisismanagement, crisisbestuur en crisisleiderschap, maar de uitdaging voor iedere leider (Rosenthal & Zannoni, 2006). De onzekerheid en complexiteit van een crisis, gecombineerd met tijdsdruk, emoties, media-aandacht en politiek-bestuurlijke belangen, kan ertoe leiden dat burgemeesters als crisisleider zich klem gezet voelen en twijfelen over de wijze van aanpak (de Vries, 2016). Voornoemde factoren vragen om een andere voorbereiding en competenties van de burgemeester dan bijvoorbeeld het regulier leiden van (gemeenteraads-)vergaderingen, die gepland, gestructureerd en voorbereid verlopen en daardoor minder onzekerheden bevatten. (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, z.d.). Daarnaast is de setting waarin reguliere (gemeenteraads-)vergaderingen zich afspelen overwegend minder stressvol en onder lage tijdsdruk.

Als we het hebben over crisisleiderschap dan kent de Wet veiligheidsregio's (2010) de burgemeester een centrale bestuurlijke rol toe in lokale crisissituaties. Vanaf GRIP 3 wordt een GBT ingericht en verandert de rol van de burgemeester van bestuurder, in een reguliere context, naar crisisleider. Om deze rol van crisisleider verder vorm te geven is er in de afgelopen jaren in veel regio's het technisch voorzitterschap geïntroduceerd: een procesmatige voorzitter (bijv. een ROL of ervaren adviseur) ondersteunt de vergadering zodat de burgemeester zich kan focussen op besluitvorming en bestuurlijke weging. Onderzoek van De Jong (2024) laat echter zien dat dit slechts effectief is wanneer de

burgemeester rolvast blijft: het technisch voorzitterschap mag niet leiden tot bestuurlijke afhankelijkheid of verschuiving van eindverantwoordelijkheid.

3.3 Spoor 1 – Voorbereiding van de burgemeester als voorzitter GBT

Een adequate voorbereiding is essentieel om in de responsfase te kunnen functioneren. In dit onderzoek worden de vijf elementen van voorbereiding uit paragraaf 3.1.2 onderscheiden die voor de burgemeester van belang zijn om toe te passen voor een adequate invulling van de rol van voorzitter van het GBT.

3.3.1 Planvorming

Planvorming vormt de ruggengraat van crisisbeheersing. Volgens Boin & 't Hart (2010) heeft effectieve planvorming altijd drie kenmerken:

1. **Combinatie van generieke en specifieke plannen**
   Een crisis voltrekt zich zelden volgens een exact scenario; generieke structuren (bijv. GRIP, BOB-model) bieden houvast, maar specifieke risico's (zoals wateroverlast, industriële incidenten, openbare orde-problematiek) vragen om aanvullende maatwerkplannen.

2. **Dynamisch en iteratief karakter**
   Plannen moeten voortdurend worden bijgewerkt op basis van nieuwe inzichten, risico's en evaluaties; een statisch plan levert geen handelingsperspectief op in een dynamische crisiswereld. De burgemeester is bestuurlijk belast met het actueel houden van de plannen op basis van recente ontwikkelingen en risicoanalyses. Tevens moeten lessen uit oefeningen en eerdere crisissituaties geïntegreerd zijn in deze plannen (Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 2013).

3. **Bestuurlijke betrokkenheid**
   Hoewel operationele partners inhoudelijke expertise hebben, blijft bestuurlijke verankering van plannen cruciaal: de burgemeester moet voldoende vertrouwd zijn met planstructuren om in crisissituaties niet afhankelijk of reactief te worden (NIPV, 2024). De burgemeester moet zich ervan bewust zijn dat elke crisis uniek en complex is, en dat flitsrampen bovendien onvoorspelbaar zijn (Gundel, 2005). Dat geeft de relevantie aan van het kunnen combineren van algemene en specifieke plannen. Hoewel situaties op

elkaar kunnen lijken, zijn er vaak verschillen in context en setting (Jong, 2017). Het vermogen om te improviseren met de plannen en een veerkrachtig burgemeester te zijn, zijn dan ook van groot belang (Wijkhuis & Van Duin, 2017). Ook moet de burgemeester organisatorische kwaliteiten ontwikkelen om te kunnen anticiperen op mogelijke risico's (Boin & 't Hart, 2010). Dit is noodzakelijk om de bestaande structuren en plannen te kunnen combineren voor een specifieke crisissituatie.

3.3.2 Opleiden

Nadat de plannen zijn opgesteld, dienen burgemeesters grondig te worden opgeleid en geoefend voor hun rol tijdens crisissituaties. Opleiden vormt de eerste stap in het ontwikkelen van bestuurlijke vakbekwaamheid voor crisisleiderschap. Martens (2013) benadrukt dat opleiding de basis legt voor kennisopbouw over crisisstructuren, wettelijke kaders, bestuurlijke verantwoordelijkheden en besluitvormingsprocessen binnen de veiligheidsketen. Opleiden stelt burgemeesters in staat zich vertrouwd te maken met de rol van voorzitter van het GBT, de werking van het GRIP-systeem en de overlegstructuren binnen de regionale crisisorganisatie.

Daarnaast wijzen Boin en 't Hart (2010) erop dat opleidingen een cruciale rol spelen in het ontwikkelen van *cognitive frames*: mentale modellen die bestuurders helpen situaties snel te duiden, scenario's te herkennen en prioriteiten te bepalen. Dergelijke frames verkleinen de cognitieve belasting in de responsfase en maken bestuurlijke interventies voorspelbaarder, consistenter en beter afgestemd op operationele partners.

Literatuur over crisisleiderschap bevestigt bovendien dat opleiding essentieel is voor het ontwikkelen van vaardigheden zoals '*situation awareness*', reflectief vermogen en het herkennen van eigen rolgrenzen (Rosenthal & Kouzmin, 1997; Van Duin, 2011). Door bewustwording van de unieke kenmerken van crisissituaties, zoals onzekerheid, tijdsdruk en emotionele lading, wordt de burgemeester beter voorbereid op de bestuurlijke complexiteit die in acute fasen ontstaat.

Opleiden is daarmee geen eenmalige stap, maar onderdeel van een structurele leerlijn die de basis legt voor het effectief kunnen oefenen en optreden in real-time crisisrespons (NGB, z.j.).

3.3.3 Oefenen

Waar opleiding kennis en inzicht versterkt, richt oefenen (training) zich op het vertalen van die kennis naar gedrag onder crisis-specifieke omstandigheden. Scholtens, Jorritsma en Helsloot (2014) tonen aan dat oefenen de belangrijkste factor is in het vergroten van bestuurlijke handelingsbekwaamheid, omdat het bestuurders confronteert met de tijdsdruk, onzekerheid en informatie-asymmetrie die kenmerkend zijn voor echte incidenten.

Oefenen biedt bestuurders tevens de mogelijkheid om besluitvorming binnen multidisciplinaire teams te ervaren. Door te werken in gesimuleerde GBT-situaties leren burgemeesters hoe zij adviezen moeten wegen, prioriteren en vertalen naar bestuurlijke besluiten. Boin en ’t Hart (2010) benadrukken dat dit proces vooral effectief is wanneer oefeningen niet alleen focussen op het BOB-proces, maar tevens op individuele besluitvaardigheid, improvisatie en het omgaan met onverwachte wendingen.

Daarnaast versterkt oefenen het teamverband binnen het GBT. Wijkhuis en Van Duin (2017) laten zien dat gezamenlijk oefenen vertrouwen opbouwt tussen strategisch adviseurs en bestuurlijke leiding, wat tijdens daadwerkelijke crises leidt tot snellere informatie-uitwisseling en minder miscommunicatie. Volgens het NGB moet een burgemeester minimaal twee keer per jaar oefenen met het GBT.

Realistische en variabele scenario’s vergroten ook het vermogen van bestuurlijke teams om onverwachte situaties te absorberen, zowel cognitief als organisatorisch (Hollnagel, 2014).

Ten slotte draagt oefenen bij aan het herkennen van persoonlijke druk- en stressreacties. Onderzoek van Jong & Speel (2018) toont aan dat bestuurders die regelmatig in een gesimuleerde crisissituatie oefenen beter in staat zijn om emotionele en cognitieve escalatie bij zichzelf te beheersen, waardoor hun optreden in reële situaties stabieler en consistenter is.

3.3.4 Relatiemanagement

Effectieve crisisbeheersing is onlosmakelijk verbonden met multidisciplinaire samenwerking. Zoals Scholtens (2007) benadrukt, ontstaat de kwaliteit van crisisrespons niet alleen door formele structuren en protocollen, maar vooral door de onderlinge relatie tussen de actoren die binnen een crisisorganisatie opereren. Voor burgemeesters betekent dit dat relatiemanagement, zowel binnen de eigen gemeentelijke organisatie als met de kolommen en externe partners, een essentieel element vormt van hun voorbereiding op bestuurlijk optreden in crisissituaties (NIPV, 2023).

Binnen de interne organisatie gaat het om het opbouwen van een sterke werkrelatie met sleutelfunctionarissen zoals de gemeentesecretaris, de adviseur openbare orde en veiligheid (AOV), de communicatieadviseur en relevante afdelingshoofden. Deze actoren fungeren als directe informatielijnen naar de burgemeester tijdens crises. Zoals Boin en ’t Hart (2010) aangeven, functioneren crisisorganisaties beter wanneer de bestuurlijke leiding in de koude fase al beschikt over een breed, betrouwbaar en betekenisvol netwerk van adviseurs die in crisistijd kunnen voorzien in snelle, accurate en geduide informatie. Het kennen van elkaars werkwijze, verwachtingen en communicatiestijl draagt bij aan een “vertrouwde besluitvormingsomgeving” die in crisissituaties stress en onzekerheid dempt.

Het externe netwerk is minstens zo belangrijk. Burgemeesters moeten relaties onderhouden met de strategisch adviseurs binnen de kolommen brandweer, politie, GHOR en bevolkingszorg, maar ook met functionarissen zoals de hoofdofficier van justitie, de voorzitter van het waterschap en, in sommige gevallen, Rijksdiensten of militairen. Deze relaties worden tijdens oefeningen en bestuurlijke bijeenkomsten gevormd en onderhouden. Boin, ’t Hart, Stern en Sundelius (2005) beschrijven hoe netwerken in crisiscontext functioneren als “informele coördinatiemechanismen” die fricties verminderen en informatie-uitwisseling versnellen.

Het belang van relatiemanagement ligt daarmee niet alleen in het kennen van personen, maar in het creëren van mentale veiligheid binnen het GBT. Wanneer adviseurs ervaren dat hun expertise wordt gewaardeerd en dat ruimte bestaat voor kritische reflectie, is het GBT beter in staat om adaptief en veerkrachtig op te treden.

Voor burgemeesters betekent dit dat relatiemanagement moet worden gezien als een strategische investeringsactiviteit in de voorbereiding die direct bijdraagt aan hun handelingsvermogen tijdens flitsrampen.

3.3.5 Mentale voorbereiding

Crisissituaties stellen hoge eisen aan cognitieve, emotionele en psychologische capaciteiten van bestuurders. De literatuur toont overtuigend aan dat mentale voorbereiding en persoonlijke veerkracht belangrijke bouwstenen zijn voor effectief crisisleiderschap (Van Duin, 2011; NGB, 2013). Burgemeesters worden tijdens flitsrampen geconfronteerd met situaties die zich onderscheiden door complexiteit, morele dilemma’s, mediadruk en verantwoordelijkheid voor potentieel ingrijpende besluiten. Deze combinatie creëert een unieke mentale belasting die verschilt van reguliere bestuurlijke werkzaamheden.

Mentale voorbereiding omvat verschillende aspecten. Een eerste element is mentale scenariovorming: het doordenken van realistische en extreme scenario's om mentaal patronen te ontwikkelen over mogelijke handelingsopties en te anticiperen op dilemma's. Onderzoek binnen crisispsychologie laat zien dat bestuurders die vooraf mentaal oefenen met "worst case"-scenario's, tijdens werkelijke crises sneller en meer consistent handelen (Flin, 1996; Klein, 2008). Dit sluit aan bij het concept *recognition-primed decision-making*: het vermogen om in acute situaties patronen te herkennen en snel besluiten te nemen op basis van eerder opgedane mentale modellen.

Een tweede element is het leren van eerdere crises, zowel door reflectie op eigen ervaringen als door studie van evaluatierapporten en casuïstiek. Jong en Speel (2018) tonen aan dat burgemeesters in de praktijk sterk verschillen in de mate waarin zij reflectief omgaan met eerdere incidenten. Bestuurders die actief reflecteren ontwikkelen een hogere mate van emotionele stabiliteit en 'situation awareness', wat direct bijdraagt aan beter functioneren in echte crisissituaties.

Daarnaast speelt persoonsgerichte veerkracht een cruciale rol. Literatuur over bestuurlijke belastbaarheid wijst op het belang van persoonlijke routines, rustmomenten, sociale steun en het vermogen om grenzen te herkennen (McConnell, 2003; Van Duin, 2011). Burgemeesters moeten in crisistijd langdurig functioneel blijven onder hoge druk en emotionele belasting. Het bewust onderhouden van fysieke en mentale gezondheid blijkt een sterk bepalende factor van bestuurlijke effectiviteit.

Tenslotte omvat mentale voorbereiding ook het managen van de eigen rolidentiteit (subparagraaf 3.4.5). Burgemeesters vervullen in crisissituaties simultaan de rol van beslisser, boegbeeld, bestuurder en burgervader of -moeder. Deze rollen brengen uiteenlopende mentale verwachtingen met zich mee vanuit de samenleving. Het reflecteren op deze rollen, het kennen van persoonlijke voorkeuren en valkuilen, en het expliciet bespreken van rolverdeling (bijvoorbeeld met een loco-burgemeester) versterkt de mentale paraatheid in de acute fase. Het kiezen van de juiste rol op het juiste moment is een competentie die in spoor 2 nader wordt toegelicht.

Mentale voorbereiding is daarmee een kernelement van crisisleiderschap dat rechtstreeks samenhangt met besluitvaardigheid, communicatieve stabiliteit en emotionele wendbaarheid van de burgemeester in een flitsramp.

3.4 Spoor 2 – Competenties voor de responsfase

De competenties die in dit spoor worden beschreven vormen de kern van het daadwerkelijke functioneren van de burgemeester als voorzitter van het GBT tijdens acute crisissituaties. De volgende vijf competenties worden in onderstaande subparagrafen nader toegelicht:

- Beslissen onder tijdsdruk
- Omgevingsbewustzijn
- Crisiscommunicatie
- Zelfredzaamheid stimuleren
- Rolidentiteit en improvisatie

De genoemde competenties sluiten aan op actuele multidisciplinaire inzichten in crisisleiderschap (NIPV, 2023).

3.4.1 Beslissen onder tijdsdruk

Het is een veelgehoorde quote van Mark Rutte: “We moeten met 50% van de kennis, 100% van de beslissingen nemen”. Voor dat dilemma zien crisisteams zich altijd geplaatst (HollandSpoor, 2020). Besluitvorming tijdens flitsrampen wordt gekenmerkt door grote tijdsdruk, onvolledige informatie en vaak tegenstrijdige signalen vanuit de operationele omgeving. Burgemeesters ervaren in deze fase wat Boin en ’t Hart (2003) typeren als ‘*decision-making under conditions of threat and uncertainty*’, waarbij de cognitieve belasting hoog is en intuïtieve reacties sneller een rol spelen dan zorgvuldig afgewogen redeneringen.

Daarnaast wijst literatuur van onder meer Trappenburg (2011), Helsloot en Scholtens (2015) op het gevaar van de neiging om uit voorzorg disproportionele maatregelen te nemen wanneer maatschappelijke of politieke druk toeneemt. Voor burgemeesters betekent dit dat zij, ondanks tijdsdruk, moeten streven naar proportionaliteit, legitimiteit en bestuurlijke zorgvuldigheid.

Een belangrijke vaardigheid is het vermogen om in korte tijd onderscheid te maken tussen:

- wat nu beslist moet worden (direct handelingsnoodzakelijk),
- wat later kan worden besloten (tijd kunnen kopen),
- en wat door andere partijen opgepakt moet worden (functionele verantwoordelijkheid).

Bestuurlijke kalmte, het stellen van prioriteiten en het actief inzetten van strategisch advies zijn daarbij bepalend (NCTV, 2024). Besluitvorming onder tijdsdruk is daarmee minder een aangeboren vaardigheid dan een te ontwikkelen competentie, die voortkomt uit oefening, ervaring en een stevig kennisfundament over bestuurlijke bevoegdheden.

3.4.2 Omgevingsbewustzijn

Een gedegen omgevingsanalyse is een noodzakelijke basis voor zowel besluitvorming als communicatie. De responsfase van een flitsramp voltrekt zich in een dynamische informatieve omgeving waarin beelden, emoties en verhalen zich razendsnel verspreiden via (sociale) media.

Volgens het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2023) is het voor burgemeesters cruciaal om, liefst in de eerste 30 tot 60 minuten, inzicht te krijgen in:

- heersende sentimenten in de samenleving,
- de informatiebehoefte van betrokkenen,
- mogelijke misinterpretaties of geruchten,
- politieke en bestuurlijke gevoeligheden,
- en potentiële escalaties in de publieke opinie.

De burgemeester hoeft deze analyse niet zelf uit te voeren, maar moet wel tijd organiseren voor de communicatieadviseurs en informatiemanagers om deze in korte tijd samen te stellen (Communicatiekompas Rijk, z.j.). Dit “tijd kopen voor wijsheid” is een bestuurlijke vaardigheid op zichzelf.

Een effectieve omgevingsanalyse helpt de burgemeester om (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 2023):

1. boodschappen te richten op wat maatschappelijk echt nodig is;
2. communicatie te timen op momenten van hoogste informatiedruk;
3. interventies te plegen die onrust of escalatie voorkomen;
4. en de legitimiteit van bestuurlijk optreden te versterken.

Jong (2017) en Wijkhuis & Van Duin (2017) benadrukken dat effectieve crisiscommunicatie pas mogelijk is wanneer bestuurders inzicht hebben in de emoties, verwachtingen en zorgen

die leven onder burgers en stakeholders. Daarmee zijn de competenties ‘omgevingsbewustzijn’ en ‘crisiscommunicatie’ nauw met elkaar verbonden.

3.4.3 Crisiscommunicatie

Crisiscommunicatie vormt een van de meest zichtbare competenties van de burgemeester. Burgers, media en partners verwachten dat de burgemeester niet alleen feitelijke informatie verstrekt, maar ook vanuit omgevingsbewustzijn duiding geeft en perspectief biedt. De literatuur biedt hierbij een driedeling (Jong, 2017):

1. Informatievoorziening – helder, feitelijk, tijdig en transparant.
2. Betekenisgeving – empathie tonen, emoties erkennen en duiding geven.
3. Schadebeperking – handelingsperspectief bieden om risico’s te verminderen.

Een burgemeester die te vroeg communiceert, loopt het risico op fouten, misinterpretatie of onvolledigheid. Een burgemeester die te laat communiceert, riskeert verlies van vertrouwen en maatschappelijke onrust. Het vinden van het juiste communicatieritme (frequent genoeg om relevant te blijven en zorgvuldig genoeg om betrouwbaar te zijn) is een kerncompetentie.

Daarnaast moet de burgemeester rekening houden met de kracht van sociale media. In tegenstelling tot traditionele persmomenten vereist moderne crisiscommunicatie een continu informatieproces, waarbij monitoring en bijstelling doorlopend plaatsvinden (Newcom Research, 2025).

De literatuur laat zien dat bestuurders die transparant zijn over wat ze wél en níet weten (Macrae, 2014), meer vertrouwen krijgen en maatschappelijke rust bevorderen. Dit vraagt om bestuurlijke moed: open zijn over onzekerheid is in crisistijd vaak moeilijk, maar essentieel.

3.4.4 Zelfredzaamheid stimuleren

Zelfredzaamheid van burgers vormt een belangrijke pijler binnen moderne crisisbeheersing. Onderzoek van Jurgens & Helsloot (2017) laat zien dat burgers in veel gevallen sneller handelen dan professionele hulpdiensten, zeker in de eerste minuten van een flitsramp. Burgers helpen elkaar, evacueren buren, verschaffen eerste hulp of delen informatie.

Voor burgemeesters betekent dit dat zij tijdens de responsfase niet alleen maatregelen moeten nemen, maar ook de samenleving kunnen activeren (Van Tol, 2011). Dat vereist:

- het onderscheid maken tussen gewenste en ongewenste vormen van burgerinitiatief;
- het geven van duidelijke kaders (“help elkaar, maar blijf uit gebied X”);
- het voorkomen van risico’s door ongecoördineerde hulpinitiatieven;
- en het zichtbaar stimuleren van saamhorigheid en collectieve verantwoordelijkheid.

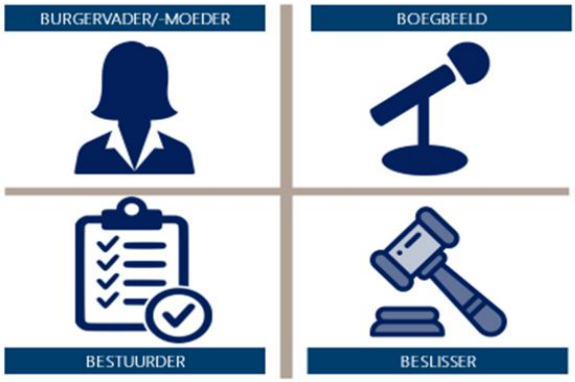
Het oproepen tot zelfredzaamheid is daarmee geen passieve handeling, maar een actieve bestuurlijke interventie. Wanneer burgers weten wat zij zelf kunnen doen, vermindert dit de druk op hulpdiensten, versnelt het de eerste fase van crisisrespons en verhoogt het het gevoel van controle in de samenleving.

Daarbij is het essentieel dat de burgemeester helder communiceert wat burgers kunnen doen en vooral ook wat zij moeten laten. Slecht gecoördineerde zelfredzaamheid kan immers zelf een bron van risico worden (BMJ Global Health, 2025).

3.4.5 Rolidentiteit en improvisatie

Een crisis vraagt om bestuurlijke wendbaarheid. Jong (2017) onderscheidt, zoals reeds in paragraaf 3.3.5 kort aangegeven, vier rollen die een burgemeester moet kunnen vervullen:

- **Beslisser** – strak sturen op prioriteiten en besluiten.
- **Burgervader/-moeder** – nabij zijn voor getroffenen.
- **Boegbeeld** – herkenbaar en zichtbaar zijn als gezicht van de overheid.
- **Bestuurder** – bewaken van continuïteit, samenhang en proportionaliteit.



Afbeelding 5. Overzicht bestuurlijke rollen

Tijdens flitsrampen is vooral de rol van beslisser dominant, omdat tijdsdruk en urgentie directe interventies vragen. Tegelijkertijd kunnen maatschappelijke emoties snel oplopen, waardoor burgers behoefte hebben aan zichtbare nabijheid van de burgemeester, in zijn of haar rol van burgervader/-moeder of boegbeeld (Boin, 2009).

Het effectief schakelen tussen deze rollen (*"juiste rol op het juiste moment"*) is een directe voorspeller van bestuurlijke effectiviteit (Helsloot & Groenendaal, 2017).

Daarnaast speelt improvisatie een centrale rol (Boin & Lodge, 2016). Crises verlopen zelden volgens plan. Burgemeesters moeten daarom:

- bestaande kaders creatief kunnen toepassen,
- snel alternatieven kunnen afwegen,
- en kunnen optreden in situaties waarin het plan tekortschiet.

Improvisatie betekent het kunnen afwijken van standaardprocedures binnen bestuurlijke verantwoordelijkheid. Het is deze balans, zoals Boin & 't Hart, (2003), Rosenthal (2009) en Helsloot e.a. (2010) stellen, die crisisleiderschap onderscheidt van regulier leiderschap.

3.5 Samenhang theoretisch kader

Het theoretisch kader identificeert vijf voorbereidingselementen en vijf essentiële (crisis-)competenties die samen de basis vormen voor effectief crisisleiderschap door de burgemeester binnen het GBT. Deze systematiek vormt tevens de structuur van de toegepaste methoden zoals beschreven in hoofdstuk 2 en maakt de vergelijking tussen theorie en praktijk mogelijk.

De literatuur laat zien dat de voorbereiding van een burgemeester op zijn rol als crisisleider berust op vijf onderling samenhangende elementen: planvorming, opleiding, oefenen, relatiemanagement en mentale voorbereiding. Gezamenlijk vormen zij een fundament waarmee burgemeesters in staat worden gesteld om, ondanks de zeldzaamheid en complexiteit van flitsrampen, met voldoende kennis, vertrouwen en weerbaarheid het GBT te kunnen leiden. Deze elementen zorgen ervoor dat een burgemeester bij aanvang van een crisis niet afhankelijk is van ad-hoc handelen, maar kan terugvallen op bekendheid met plannen, geoefende besluitvormingsprocessen, een vertrouwd netwerk en een mentaal referentiekader voor het omgaan met onzekerheid en druk. Daarmee verduidelijkt spoor 1 hoe burgemeesters zich vooraf kunnen toerusten voor hun bestuurlijke rol in het GBT en

biedt het een rechtstreeks antwoord op de eerste helft van de onderzoeksvraag: welke elementen in de voorbereidingsfase noodzakelijk zijn om als voorzitter van het GBT effectief te kunnen optreden tijdens een flitsramp.

Uit de literatuur blijkt voorts dat effectief functioneren van de burgemeester tijdens een flitsramp vooral bepaald wordt door vijf (crisis-)competenties: beslissen onder tijdsdruk, omgevingsbewustzijn, crisiscommunicatie, het stimuleren van zelfredzaamheid en een wendbare rolidentiteit. Deze competenties komen pas volledig tot uiting in de dynamiek van de responsfase, waarin tijdsdruk, onzekerheid en maatschappelijke verwachtingen samenkomen. De competenties staan niet los van elkaar maar versterken elkaar: adequate duiding van de omgeving ondersteunt proportionele communicatie; snel beslissen vraagt om helder rolbewustzijn; en effectieve communicatie faciliteert zelfredzaamheid onder burgers. Daarmee beschrijft spoor 2 welke competenties een burgemeester nodig heeft op het moment dat het er écht toe doet en geeft daarmee antwoord op de tweede helft van de onderzoeksvraag: welke essentiële competenties burgemeesters moeten beheersen om als voorzitter van het GBT leiding te kunnen geven tijdens flitsrampen.

In onderstaande afbeelding wordt het geheel grafisch weergegeven.



Afbeelding 6. Totaaloverzicht voorbereidingselementen en competenties

3.6 Samenvatting

Uit literatuuronderzoek zijn een aantal elementen van voorbereiding en competenties naar voren gekomen die van belang blijken te zijn om leiding te kunnen geven aan een crisisteam ten tijde van een flitsramp. Voor beide sporen zijn een vijftal onderwerpen nader onderzocht en beschreven. Dit hoofdstuk geeft daarmee antwoord op deelvraag 2:

2. Welke elementen van voorbereiding en essentiële (crisis-)competenties heeft een burgemeester volgens de literatuur nodig om leiding te kunnen geven aan een crisisteam ten tijde van een flitsramp?
Elementen van voorbereiding die van belang zijn, helpen de burgemeester ten tijde van een flitsramp om op een vertrouwde en comfortabelere manier de crisissituatie aan te pakken. In de voorbereiding is het voor de burgemeesters van belang om:

1. bestuurlijke verantwoordelijkheid te nemen voor het actueel houden van de plannen én zelf actief vertrouwd te zijn met deze plannen;
2. grondig opgeleid te zijn voor hun rol tijdens crisissituaties;
3. goed en frequent geoefend te zijn en blijven voor hun rol tijdens crisissituaties, waarbij het accent naast vergaderstructuur ook op besluitvaardigheid ligt;
4. een relevant netwerk van crisispartners op te bouwen en te onderhouden met als doel door vertrouwen en duidelijkheid tijdens crisissituaties de samenwerking te bevorderen;
5. bewust te zijn van de mentale impact die crises op het individu hebben, door te leren van eigen ervaringen en het analyseren van ervaringen van anderen in crisissituaties.

Naast de voorbereiding, die van belang is om aandacht voor te hebben vóórdat zich een crisissituatie voordoet, zijn onderstaande competenties met name van belang om in de crisissituatie over te kunnen beschikken. De burgemeester wordt dan geacht:

6. op basis van onvolledige informatie besluiten te nemen om de crisissituatie zo spoedig mogelijk beheersbaar te maken en te normaliseren. Deze besluiten moeten veelal onder tijdsdruk worden genomen. Ten tijde van een flitsramp is er geen of slechts zeer beperkt ruimte om uitgebreid af te wegen;
7. zich bewust te zijn van de omgeving en daartoe een gedegen omgevingsanalyse uit te (laten) voeren, waardoor duidelijk is welke informatiebehoefte er naar de bevolking toe is;

8. een strategie voor crisiscommunicatie toe te passen, waarvan informatievoorziening, betekenisgeving en schadebeperking onderdeel uitmaken;
9. de veerkracht van de samenleving te benutten, door op te roepen tot zelfredzaamheid (voor zover mogelijk), waardoor er effectiever crisismanagement door de hulpdiensten kan plaatsvinden;
10. te variëren in de vier bestuurlijke rollen (beslisser, burgervader/-moeder, boegbeeld, bestuurder) passend bij de fase en het urgentiebelang van de crisissituatie.

HOOFDSTUK 4 – DATA ANALYSE EN ONDERZOEKS-RESULTATEN

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek en de analyse daarop beschreven. De beschrijving van deze uitkomsten en resultaten dragen bij aan de beantwoording van in eerste instantie een aantal deelvragen, maar uiteindelijk geven zij ook antwoord op de hoofdvraag zoals in paragraaf 1.5 verwoord. De in dit hoofdstuk beschreven resultaten zijn afkomstig uit de toegepaste onderzoeksmethoden zoals in hoofdstuk 2 beschreven, te weten documentenstudie, literatuuronderzoek en interviews.
In paragraaf 4.2 worden allereerst de resultaten van de documentenstudie naar de rol van de burgemeester in Nederland als voorzitter van een GBT beschreven. Deze paragraaf beantwoordt daarmee deelvraag 1 van dit onderzoek.
In paragraaf 4.3 worden de resultaten van het literatuuronderzoek welke geleid hebben tot het theoretisch kader met elementen van voorbereiding en essentiële competenties om leiding te geven aan een crisisteam kort samengevat en verwezen naar de uitgebreide beantwoording.
In paragraaf 4.4 worden de resultaten uit de interviews beschreven welke per element van voorbereiding en per competentie afzonderlijk antwoord geven op respectievelijk de deelvragen 3, 4 en 5.

4.2 Resultaten documentenstudie: de burgemeester in het GBT

De Wet veiligheidsregio's (Wvr) geeft het kader voor de bevoegdheden bij rampen en crises. Deze wet geeft de burgemeester in geval van een lokale ramp een aantal bevoegdheden, te weten:

- het gezag bij brand, alsmede bij ongevallen anders dan bij brand voor zover de brandweer daarbij een taak heeft (artikel 4 Wvr);
- het opperbevel in geval van een ramp of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan (artikel 5 Wvr);

- de leiding van het ambulancevervoer aanwijzingen geven ten behoeve van de openbare orde (artikel 6 Wvr).
- belast met de informatievoorziening tijdens de ramp of crisis (crisiscommunicatie) naar bevolking en hulpverleners (artikel 7 Wvr).

Voor de uitvoering van deze bevoegdheden kan de burgemeester zich, in de uitvoering van het opperbevel, laten bijstaan door een GBT. Het GBT bestaat, naast de burgemeester, tenminste uit de strategisch adviseurs van de brandweer, de politie, de GHOR en bevolkingszorg. In het crisisplan van de Veiligheidsregio Zuid-Limburg (2024) zijn daaraan standaard nog toegevoegd een communicatieadviseur en de operationeel leider (OL). De OL geeft leiding aan het regionaal operationeel team (ROT). Hij neemt deel aan het GBT en zorgt vanuit het ROT voor advisering aan het bevoegd gezag. De OL geeft uitvoering aan de bevelen van de burgemeester of de voorzitter veiligheidsregio. Daarnaast kunnen optioneel extra functionarissen aansluiten in het GBT ter advisering en ondersteuning van de burgemeester. In de aanvullende advisering valt dan te denken aan de hoofdofficier van justitie (HOvJ), voorzitter van het waterschap (VzWs), de regionaal militair commandant (RMC) of rijksheren van andere betrokken instanties. Ondersteunend kunnen een informatiemanager en verslaglegger toegevoegd worden. In onderstaande figuur wordt de samenstelling van het GBT grafisch weergegeven.



Afbeelding 7. Samenstelling gemeentelijk beleidsteam

De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het GBT, zoals die in het crisisplan van onder andere de Veiligheidsregio Zuid-Limburg (2024) staan beschreven zijn:

- Continue monitoring van de situatie op basis van het totaalbeeld;
- Ondersteunen en adviseren van de burgemeester in diens rol als beslisser (opperbevelhebber), bestuurder, burgervader/-moeder en boegbeeld;
- Strategische kaders meegeven aan de ROL, vastleggen en delen met betrokken partijen;
- Zorgdragen voor strategisch advies c.q. overdracht aan de betrokken gemeente ten behoeve van de lokaal uit te voeren nafase.

De leden van het GBT treden uitsluitend op als adviseur van de burgemeester. Alleen de burgemeester is beslissingsbevoegd. De burgemeester is namelijk als eenhoofdig bestuursorgaan verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid in zijn gemeente. Dit is een exclusieve bevoegdheid die niet te mandateren of delegeren is (artikel 172 lid 1 Gemw en artikel 4 en 5 Wvr).

De rol van de burgemeester in Nederland ten tijde van een flitsramp is vastgelegd in onder andere de Wet veiligheidsregio's en de Gemeentewet (Gemw). Enkele belangrijke aspecten voor de burgemeester in zijn rol als voorzitter van het GBT blijkens regionale crisisplannen zijn:

1. **leiding en coördinatie**; Bij de bestrijding van een (flits-)ramp in de gemeente heeft de burgemeester de leiding. De burgemeester coördineert of laat de inzet van hulpdiensten coördineren om de gevolgen van de (flits-)ramp te beperken.
2. **toepassen noodbevoegdheden**; De burgemeester heeft de bevoegdheid om een noodverordening af te kondigen. Hiermee kan hij maatregelen nemen om de openbare orde en veiligheid te herstellen en te handhaven, zoals het instellen van gebiedsafzettingen of het reguleren van verkeer.
3. **informatieverstrekking**; De burgemeester speelt een cruciale rol bij het verstrekken van informatie aan de bevolking. Het is belangrijk dat de bevolking op de hoogte wordt gehouden van de situatie, de genomen maatregelen en een handelingsperspectief krijgt. De burgemeester is daarbij hét gezicht van de lokale overheid en heeft de taak om de bevolking tijdig en adequaat te informeren. Dit kan via persconferenties, officiële verklaringen en andere communicatiemiddelen.
4. **samenwerking**; de burgemeester werkt nauw samen met de primaire hulpdiensten (brandweer, politie, GHOR) voor een gecoördineerde en effectieve respons op de (flits-)ramp. Daarnaast is samenwerking met andere overheden, zoals de veiligheidsregio, bevolkingszorg, waterschap, etc., van belang voor een integrale aanpak.

Deze paragraaf beantwoord daarmee deelvraag 1 van dit onderzoek, namelijk:

1. *Wat is de formele rol van de burgemeester in Nederland ten tijde van een flitsramp?*

De burgemeester beschikt vanuit zijn eenhoofdige leiding in crisissituaties over een aantal wettelijke bevoegdheden, voortvloeiend uit de Wet veiligheidsregio's en de Gemeentewet. Het gaat hier dan onder andere over gezag, opperbevel en informatievoorziening. De burgemeester is daarmee verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid in zijn gemeente. Hij kan zich hierin laten bijstaan door een gemeentelijk beleidsteam. Aspecten die voor de burgemeester ten tijde van een flitsramp van belang zijn, zijn leiding en coördinatie over de inzet van hulpdiensten, het toepassen van noodbevoegdheden om waar nodig de openbare orde en veiligheid te handhaven of te herstellen, het stimuleren van een adequate samenwerking met en tussen de (primaire) hulpdiensten en als gezicht van de lokale overheid het verstrekken van informatie en een handelingsperspectief aan de bevolking.

4.3 Resultaten literatuuronderzoek: elementen van voorbereiding en competenties

De elementen van voorbereiding en essentiële competenties die blijkens literatuuronderzoek van belang zijn om als burgemeester over te beschikken om effectief op te kunnen optreden als crisisleider ten tijde van acute crisissituaties (flitsrampen) zijn uitgebreid beschreven in hoofdstuk 3. Deze elementen van voorbereiding (planvorming, opleiden, oefenen, relatiemanagement en mentale voorbereiding) en essentiële competenties (beslissen onder tijdsdruk, omgevingsbewustzijn, crisiscommunicatie, zelfredzaamheid en rolidentiteit) hebben geleid tot het theoretisch kader van dit onderzoek en zijn het antwoord op deelvraag 2.

4.4 Resultaten uit de interviews

De resultaten van de interviews zijn hieronder uitgewerkt in dezelfde opbouw als de interviews zijn afgenomen. Allereerst een algemeen deel (4.4.1), vervolgens een deel met betrekking tot de elementen van voorbereiding (spoor 1) (4.4.2) en tot slot een deel dat inzoomt op de essentiële competenties (spoor 2) (4.4.3). In een samenvatting (4.4.4) worden de resultaten uit de interviews beknopt weergegeven, waarmee antwoord gegeven wordt op de deelvragen 3, 4 en 5.

Voor de analyse van de interviewdata is gebruikgemaakt van thematische analyse (Verhoeven, 2023), met het analysekader uit paragraaf 2.4 als leidraad.

4.4.1 Algemeen

De eerste drie vragen in de interviews waren algemene vragen over ervaring van de respondenten in tijd en operationeel. De resultaten zijn onderstaand in tabel 4 weergegeven.

Bij de burgemeestersgroep is bewust met categorieën van 6 jaren gewerkt omdat dit gelijk staat aan de ambtstermijn voor een burgemeester. Bij de strategisch adviseurs en experts is deze categorisering per 5 jaren ervaring verwerkt.

Onder de groep burgemeesters heeft één derde weliswaar ervaring met voorgelegde bestuurlijke dilemma's ten tijde van een flitsramp, maar daarbij was het incident zelf niet formeel tot GRIP3 opgeschaald en daarmee ook geen GBT actief (BM2, BM6 en BM7).

Overige relevante algemene informatie over de respondenten is al gepresenteerd in de paragrafen 2.3.2, 2.3.3 en 2.3.4 van hoofdstuk 2.

Codering	Jaren in functie	Ervaring operationeel GBT
BM1	6-12	Nee
BM2	12-18	Nee
BM3	12-18	Ja
BM4	0-6	Nee
BM5	0-6	Nee
BM6	6-12	Nee
BM7	0-6	Nee
BM8	12-18	Ja
BM9	0-6	Ja
A1	5-10	Ja
A2	0-5	Ja
A3	10-15	Ja
A4	5-10	Ja
E1	10-15	Ja
E2	5-10	Nee

Tabel 4. Categorisering respondenten op ervaring in tijd en operationeel

4.4.2 Elementen van voorbereiding

Zoals in het theoretisch kader in hoofdstuk 3 (spoor 1) beschreven zijn de vijf elementen van voorbereiding voor burgemeesters van belang om aandacht aan te besteden in de fase van voorbereiding op een incident, de zogenaamde preparatiefase.

Van elk element van voorbereiding (blok 1 uit paragraaf 2.3.2) wordt hieronder beschreven hoe vanuit de interviews burgemeesters en strategisch adviseurs zich hier, al dan niet vanuit ervaring, in herkennen en wat de burgemeesters er zelf aan doen om deze elementen op peil te brengen/houden. De strategisch adviseurs reflecteren op het (h)erkennen van de mate van voorbereiding door de burgemeesters in Zuid-Limburg. Daarnaast geven de experts hun visie op het belang van de elementen van voorbereiding in relatie tot de literatuur.

4.4.2.1 Planvorming

Op de vraag hoe de burgemeester in de eigen gemeente betrokken wordt bij de planvorming voor (fysieke) crises en hoe dit helpt in de voorbereiding op hun rol als crisisleider in het GBT is divers gereageerd. Hoewel men collectief het belang van planvorming onderschrijft geeft het merendeel van de burgemeesters aan inhoudelijke kennis hierover vooral van belang te vinden voor de strategisch adviseurs en de operationele eenheden. Zij geven aan dat er vanuit de voorzittersrol vooral vertrouwen moet zijn in de deskundigheid op het gebied van planvorming bij de professionals van de diverse kolommen.

“*De handelwijze moet vooral door de functionarissen om de burgemeester heen goed doorleeft zijn*” (BM9).

(H-)erkend wordt door de burgemeesters dat zijn/haar rol in planvorming het afgelopen decennium niet of nauwelijks is gewijzigd, maar wel in de wereld om hen heen. Voor wat betreft de betrokkenheid bij de vaststelling van (nieuwe) planvorming heerst er een divers beeld. Veel burgemeesters geven aan laat of pas bij de uiteindelijke vaststelling van de planvorming in het proces betrokken te worden, wat overigens niet als een belemmering wordt ervaren. Slechts enkele geïnterviewde burgemeesters zijn wat nauwer betrokken bij de planvorming vanwege het feit dat zij, als lid of voorzitter, zitting hebben in de stuurgroep(en) van de rampbestrijdingsplannen (RBP’s) en/of brandweercommissies. Door deze burgemeesters wordt dit als belangrijkste gremium gezien om aan de voorkant bij bestuurlijke planvorming betrokken te worden.

“*Doordat dit soort zaken periodiek in je agenda komen creëert dat bewustwording en spoort je aan als voorbereiding op deze overleggen het plan er nog eens bij te nemen, na te kijken en na te denken over actualisering*” (BM1).

Vanuit deze stuurgroep(en) voelen deze burgemeesters zich ook verantwoordelijk als de definitieve plannen ter besluitvorming in het Algemeen Bestuur (AB) van de VRZL worden voorgelegd hun collega-burgemeesters mee te nemen in de bewustwording. Door iets minder dan de helft van de burgemeesters wordt ingeschat dat de vertaling van het regionaal risicoprofiel naar lokale plannen nog wel een impuls kan gebruiken. Door ongeveer de helft van de burgemeesters wordt wel erkend dat door bijvoorbeeld het hoogwater in Zuid-Limburg in juli 2021 er lokaal nu wel intenser gekeken wordt naar planvorming op dat vlak.

"*Soms heb je een ramp nodig om de ambtelijke en bestuurlijke organisatie een stap verder te helpen*" (BM2).

De geïnterviewde strategisch adviseurs herkennen het beeld dat de burgemeesters afgeven over hun betrokkenheid bij het aan de voorkant actief kennisnemen van actuele planvorming. Op hoofdlijnen ervaren zij dat, zeker daar waar het om planvorming op het niveau van RBP's gaat, burgemeesters voldoende weet hebben van wat er (mogelijk) geregeld moet worden en waarvoor zij aan de lat staan. Zij geven ook aan, geen enkele burgemeester uitgezonderd, dat er vertrouwen in de professionals gevoeld wordt en dat de burgemeesters weg willen blijven van inhoudelijke inmenging, ongeacht achtergrond. Daar waar het om lokale planvorming van lager niveau dan een RBP gaat, wordt door de strategisch adviseurs bij een enkele burgemeester ervaren dat de (actuele) kennis aan de voorkant hierover te beperkt is of zelfs ontbreekt.

Over de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het actueel houden van de plannen kunnen de adviseurs vanuit hun operationele rol in het GBT geen uitspraak doen. Gelet op de beperkte operationele ervaringen in het (recente) verleden is deze groep van mening dat hier wel aandacht voor is, maar best een tandje op bij gezet mag worden.

Beide experts bevestigen het belang van zowel de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het actueel houden van planvorming, alsook dat burgemeesters zelf actief vertrouwd dienen te zijn met (lokale) planvorming.

"*Wij zien vaak dat BT-oefeningen gefocust zijn op grote regionale planvorming (RBP's), terwijl het gevaar van bestuurlijk falen in crisissituaties vaak zit in de onderbelichte lokale risico's. Behoudens planvorming is het houvast aan de vergaderstructuur daarin een belangrijk element*" (E2).

4.4.2.2 Opleiden (vakbekwaam worden)

Op de vraag aan de burgemeesters of en hoe zij worden opgeleid voor hun rol als voorzitter van het GBT werd vrijwel unaniem geantwoord dat men daar niet specifiek voor opgeleid is of wordt voordat men burgemeester is, maar dat dit vooral door '*training-on-the-job*' gebeurt. Er bestaat volgens hen geen specifieke opleiding crisisleider GBT voor (aankomend) burgemeesters.

Het merendeel van de burgemeesters geeft aan dat zij zich, vooral in de eerste dagen, weken, maanden, na hun eerste installatie als burgemeester daar nogal ongemakkelijk bij hebben gevoeld. Ondanks de steun die zij onderling daarover konden vinden bij de meer ervaren collega's in de regio, voelde het niet fijn te weten dat je ergens (eind-)verantwoordelijk voor bent, maar je daar niet voldoende op voorbereid voelt. Ook hier kwam weer naar voren dat in het geval zich zo'n incident in die eerste maanden voorgedaan zou hebben de burgemeester vooral geleund en vertrouwd zou hebben op de ervaring van de strategisch adviseurs uit het GBT.

"*Direct na je installatie word je geacht een zeer ervaren burgemeester te zijn. Je bent dan bewust onbekwaam… Er heerst nu angst onder sommige burgemeesters dat hun een crisissituatie overkomt. Dat is slecht*" (BM8).

Enkele geïnterviewde burgemeesters geven aan dat zij pas ná hun installatie als burgemeester zich bij het NGB hebben aangemeld voor het zogenaamde 'BZK-klasje'. In deze 'cursus' worden burgemeesters in vier keer twee dagen ondergedompeld in het burgemeestersambt, in de breedste zin van het woord. Een klein onderdeel (één dagdeel) daarvan is crisismanagement en de rol van de burgemeester als voorzitter van het GBT tijdens crisissituaties. Het volgen van deze 'cursus' is echter geen verplichting, waardoor er ook niet door alle burgemeesters gebruik van wordt gemaakt. Eén van de geïnterviewde burgemeesters (BM1) vormt hierop een uitzondering, aangezien deze burgemeester een oriëntatieprogramma voor burgemeesters heeft doorlopen alvorens zij solliciteerde op een burgemeesterspositie. In dit oriëntatieprogramma werd uitgebreider en nadrukkelijker stilgestaan bij de rol van de burgemeester in crisissituaties. Na het doorlopen van dit oriëntatieprogramma is bij deze burgemeester de interesse om burgemeester te worden alleen maar verder gegroeid.
Na installatie als burgemeester zijn er meerdere initiatieven, waaronder de opleiding crisisbeheersing en rampenbestrijding, kortweg OCR-cursus, die hen door VRZL wordt aangeboden. In de interviews geven de meeste burgemeesters aan dat na de OCR het vertrouwen in hun positie als voorzitter van het GBT is gegroeid. Bijna alle geïnterviewde

burgemeesters vragen zich af waarom tussen afronding voordracht en installatie deze opleiding niet al gevolgd zou kunnen worden, aangezien men vanaf het moment dat men tijdens de installatie de ambtsketen omgehangen krijgt formeel ook verantwoordelijk is.

In het groepsinterview met de strategisch adviseurs werd overwegend verbaasd gereageerd op het feit dat burgemeesters vóór hun installatie niet opgeleid zijn voor de rol van voorzitter van het GBT. Zeker als men dit afzet tegen de opleidingen die de ambtelijke lijn doorloopt om deze rol te mogen vervullen. Zij leggen de link naar de opleiding Operationeel Leider. Daar wordt best wat van gevergd, vinden zij. De strategisch adviseurs geven overigens wel aan, bij met name de wat onervaren burgemeesters, te merken dat zij sterk leunen op de expertise van het GBT en eigenlijk altijd, vrijwel blind, de adviezen overnemen ter besluitvorming.

Beide experts waren op de hoogte dat er vóór een eerste installatie geen expliciete opleiding voor de burgemeester is om zich de rol van voorzitter GBT eigen te maken. Gelet op de ervaringen in het land en de goed geoutilleerde strategische advisering wordt door hen het afbreukrisico als laag ervaren. Na installatie moet een burgemeester in de eigen organisatie en bij de veiligheidsregio zich laten bijpraten over lokale en regionale risico's en hoe de gemeente daarop voorbereid is en welke rol daarin van de burgemeester wordt verwacht.

4.4.2.3 Oefenen (vakbekwaam blijven)

Aan de burgemeesters is de vraag gesteld hoe de aangeboden oefeningen bijdragen aan de vorming tot een adequaat crisisleider. Alle geïnterviewde burgemeesters geven aan zeer tevreden te zijn met het aanbod van oefeningen vanuit de VRZL. Wel bestaat er verschil in behoefte qua invulling en variatie met betrekking tot het oefenprogramma. Daar waar de ene burgemeester vooral gebaat is met het doorleven van realistische scenario's, die behoren tot het risicoprofiel van de eigen gemeente, heeft de ander de neus vol van scenariotrainingen en is meer op zoek naar thematische trainingen op het gebied van bijvoorbeeld besluitvorming, bevoegdheden of mentale fitheid. Momenteel wordt de balans tussen scenariotraining en thematische trainingen door eenieder naar tevredenheid ervaren. Na het volgen van (meerdere) trainingsdagen vanuit de veiligheidsregio geven de burgemeesters aan zich meer comfortabel te voelen in hun rol als crisisleider, zo ook in de rol van voorzitter GBT. Niet alle burgemeesters geven aan het geadviseerde aantal van twee keer per jaar oefenen met het GBT in te kunnen vullen, vanwege de vele andere prioriteiten.

De enkelen die aangeven de frequentie van twee keer per jaar niet te halen, geven aan wél minimaal één keer per jaar deel te nemen. Door meerdere burgemeesters, met name de meer ervarenen, wordt de tip gegeven om in het trainingsprogramma wat meer maatwerk toe te passen, toegespitst op de behoefte van het individu. Daarbij realiseert men zich dat niet iedere burgemeester afzonderlijk getraind kan worden en dat daarin geclusterd zal moeten worden.

"*De veiligheidsregio focust haar oefenprogramma nu op de groep, maar voor beginners in het ambt zou het fijnmaziger moeten*" (BM5).

Naast het oefenprogramma dat door de veiligheidsregio wordt aangeboden, biedt ook het NGB jaarlijks een programma met workshops aan, zo geven een aantal burgemeesters aan. Hiervan wordt door hen echter maar sporadisch gebruik gemaakt, omdat de aangeboden onderwerpen vaak ook op de agenda staan van het oefenprogramma van de veiligheidsregio en deze workshops veelal theoretisch van aard zijn en vooral gefocust wordt op bevoegdheden.

Uit het groepsinterview met de strategisch adviseurs komt naar voren dat er ervaren wordt dat er vanuit de veiligheidsregio voldoende aanbod voor de burgemeesters ligt om vakbekwaam te blijven als voorzitter van het GBT. De oefenkalender biedt meerdere momenten op jaarbasis aan waarop ingeschreven kan worden. Ook de strategisch adviseurs schrijven in voor dezelfde trainingen. Enerzijds om de samenwerking te verbeteren, maar anderzijds ook om nieuwe burgemeesters te leren kennen in deze rol en wat zij qua strategische advisering aan ambtelijke ondersteuning verwachten.

De experts geven aan dat adequaat geoefend blijven essentieel is voor een goede invulling van de rol van crisisleider door de burgemeester. Zij begrijpen, met name bij de minder ervaren burgemeesters, de behoefte aan scenariotrainingen gericht op het risicoprofiel in de eigen gemeente, maar benadrukken ook het belang van het scherp hebben van het juridisch kader, zodat men op de hoogte is welke bevoegdheden men wél heeft, maar ook welke nadrukkelijk níet en waar die dan wel liggen.

"*Welke taken en bevoegdheden heb je als burgemeester, ga je er wel over of ligt de verantwoordelijkheid in de functionele keten?*" (E1).

Dat zijn aspecten die ook nadrukkelijk aandacht verdienen tijdens oefeningen, omdat landelijk uit evaluaties wel eens blijkt dat men zich daar vaak op of net over het randje van de toegekende bevoegdheden begeeft.

4.4.2.4 Relatiemanagement

Alle geïnterviewde burgemeesters maken op de vraag hoe zij hun functionele netwerk opbouwen en onderhouden een nadrukkelijk onderscheid tussen interne netwerkpartners (binnen de gemeentelijke organisatie) en externe netwerkpartners, waarbij het externe netwerk bij de meeste burgemeesters zich beperkt tot de traditionele partners als brandweer, politie, GHOR en het openbaar ministerie.

Het opbouwen en onderhouden van het interne netwerk, dus binnen de gemeentelijke organisatie, gaat als vanzelf. Functionarissen als de gemeentesecretaris, de adviseur openbare orde en veiligheid (AOV-er), de communicatieadviseur en relevante afdelingshoofden zien en spreken zij bijna wekelijks, sowieso formeel op vakinhoud, maar vaak werken ze in hetzelfde gebouw, waardoor er ook informeel een gesprekje aangeknoopt wordt bij de koffieautomaat. Zo leer je elkaar op een relatief eenvoudige manier kennen en vertrouwen. Het opbouwen en onderhouden van het externe netwerk is dan toch even wat complexer. Hoewel alle burgemeesters de ROL-en kennen, geldt dat niet altijd voor de strategisch adviseurs uit de verschillende kolommen. In de beheersmatige situatie hebben zij wel periodiek contact met de teamchef van politie en de kazernechef van de brandweer, maar vaak zijn dat niet de functionarissen die zitting nemen als strategisch adviseur in het GBT. Tijdens de BT-oefeningen van de veiligheidsregio leren zij wel een groot aantal van de BT-adviseurs kennen, maar die intensiteit is vele malen lager dan bij het interne netwerk. Toch merken de meeste burgemeesters dat het oppervlakkig en bij naam kennen van je netwerkpartners voldoende vertrouwen wekt om als strategisch adviseur in een GBT vrijuit te kunnen adviseren.

“*Het eerlijke verhaal is dat het ondoenlijk is om iedereen van tevoren te kennen*” (BM3).

De strategisch adviseurs geven aan dat wat voor de burgemeesters geldt, in het opbouwen van een netwerk, evenzeer van toepassing is op de andere deelnemers in het GBT, dus ook voor hen onderling. De strategisch adviseurs geven aan de namenlijst van de huidige burgemeesters wel te kennen, maar daarmee nog niet alle burgemeesters ontmoet te hebben of te weten welke behoeften deze (nieuwe) burgemeesters hebben in de advisering in een GBT. Zoals ook door de burgemeesters aangegeven, bevestigen de strategisch adviseurs dat de oefenmomenten hierbij wel helpend zijn. Overigens geldt dat voor de strategisch adviseurs niet alleen richting burgemeesters, maar bevestigen ook zij niet altijd alle collega-adviseurs uit de andere kolommen te kennen.

Vanuit de interviews met de experts wordt onderschreven dat het in de 'koude situatie' hebben van een relevant netwerk en het kennen van je strategisch adviseurs bijdraagt aan een meer vertrouwenwekkende situatie en daardoor bestuurders meer comfort biedt in het opvolgen van en besluiten over de adviezen in crisissituaties. Het is echter niet randvoorwaardelijk, want ook relatief onbekenden in een GBT-setting bij elkaar zetten leidt, wanneer zij zich aan de structuur houden, tot resultaat. Zij het wellicht met wat meer doorvragen naar aanvullende informatie en daardoor iets meer tijd.

4.4.2.5 Mentale voorbereiding

Opvallend is dat nagenoeg de helft van de geïnterviewde burgemeesters zich (nog) niet of nauwelijks bezighoudt met het voor zichzelf analyseren van mentale aspecten uit crisissituaties uit het verleden. Ervaringen uit de regio worden geëvalueerd en vormen, desgevraagd, dan op een volgende BT-oefening de input voor een scenariotraining of worden dan door de betreffende burgemeester toegelicht (BM2/BM7). De andere helft daarentegen geeft juist aan heel erg actief te zijn in het tot zich nemen van mentale aspecten uit evaluatierapporten van grotere crises waarbij burgemeesters met bestuurlijke dilemma's van doen hadden en daaruit te leren.

"*Evaluaties moet je zien als cadeautjes. Er komen namelijk altijd verbeterpunten uit waarvan je kunt leren*" (BM6).

Wel geven alle burgemeesters aan zich bewust te zijn van hoe men leeft en daardoor bezig is met mentale voorbereiding. Het feit dat je op elk moment van de dag geconfronteerd kunt worden met een crisis, maakt dat men zich zeer bewust is van bijvoorbeeld alcoholgebruik (niet of zeer beperkt), maar ook voldoende ontspanning inbouwen en fysiek fit zijn.

De adviseursgroep herkent het dilemma dat een burgemeester in deze heeft voor wat betreft de mentale impact en de voorbereiding daarop. Daar waar de strategisch adviseurs veelal in piketgroepen werkzaam zijn en dan op gezette tijden als kolomverantwoordelijke acteren, realiseren zij zich dat burgemeesters, op vakantieperiodes na, het hele jaar door ‘aan’ moeten staan. Hier wordt de vraag gesteld of dat mentaal wel gezond is en of daar niet een ander construct voor bedacht zou moeten worden.

Net als in de groep burgemeesters wordt erkend en ervaren dat er onvoldoende tijd vrijgemaakt wordt om te leren van andere incidenten. Afhankelijk van het soort incident en de dilemma’s die er speelden herkennen de strategisch adviseurs zich erin dat zij de ene keer wel, maar de andere keer ook (bewust) niet, iets doen met (mentale) ervaringen uit eerdere incidenten. Zij merken die diversiteit ook onder de burgemeestersgroep op.

De experts herkennen in hun relaties met burgemeesters dat zij 24/7 ‘aan’ staan en niet alleen vanwege crisissituaties. Dat heeft een flinke impact op het persoonlijke leven van een burgemeester en vergt discipline. Burgemeesters dienen daarmee te beschikken over een behoorlijke dosis veerkracht. Ook mag er volgens de experts meer naar burgemeesters ondersteund worden in het actief delen van ervaringen bij crisissituaties uit het verleden.

4.4.3 Essentiële competenties

Net als bij de elementen van voorbereiding, zijn er in het theoretisch kader in hoofdstuk 3 (spoor 2) een vijftal essentiële competenties beschreven, die voor burgemeesters van belang zijn om over te beschikken als crisisleider.

Van elke competentie (blok 2 uit paragraaf 2.3.2) wordt beschreven hoe vanuit de interviews burgemeesters en strategisch adviseurs hiertegen aan kijken, al dan niet vanuit ervaring. Daarnaast hoe de burgemeesters zichzelf herkennen in het beschikken over deze competentie en wat zij eraan doen om deze op peil te brengen/houden en hoe de strategisch adviseurs de aanwezigheid van de competentie bij de burgemeesters in Zuid-Limburg in z’n algemeenheid ervaren. Daarnaast geven de experts hun visie op het belang van de betreffende competentie in relatie tot de literatuur.

4.4.3.1 Beslissen onder tijdsdruk

Op de vraag hoe de burgemeesters omgaan met het nemen van beslissingen onder (tijds-) druk in geval van een flitsramp geven zij allen als reactie dat zij zich in crisissituaties niet op basis van emoties in een bepaalde positie zullen laten dwingen, maar altijd eerst kort en kernachtig de op dat moment beschikbare feiten verzamelen, die tot een zo compleet mogelijk beeld leiden en daar de bestuurlijke dilemma's uit destilleren. Op basis daarvan maken zij een afweging van de voors en tegens en nemen dan een besluit.

Daarom vinden burgemeesters het ook zo belangrijk dat de strategisch adviseurs de meest prioritaire dilemma's als eerste delen. Wat moet nu en wat kan later? Als de tijd dringt komt ook hier weer naar voren dat een groot vertrouwen in de strategisch adviseurs gesteld wordt. Slechts enkelen kunnen dit reflecteren op daadwerkelijke praktijkcases, de rest baseert dit op hun eigen persoonlijkheid en oefenmomenten.

"*Er is weinig ruimte voor twijfel en daardoor altijd een risicoafweging. Dat komt ook neer op vertrouwen in de professionals*" (BM7).

De strategisch adviseurs herkennen het fenomeen van beslissen onder (tijds-)druk maar al te goed. Op het operationele niveau komt dat frequenter voor dan bij de bestuurlijke dilemma's, maar ook daar komt het zeker voor. Juist door je als strategisch adviseur te realiseren waar de prioriteiten liggen kun je de burgemeester, als voorzitter van het GBT, ondersteunen door daar op dat moment de focus op te leggen en daarover open en eerlijk te adviseren. De strategisch adviseurs merken in de praktijk dat burgemeesters dan ook snel besluiten durven nemen omdat hun adviezen vertrouwen uitstralen. Incidenteel wordt er nog wel eens een verdiepende controlevraag gesteld.

Bij de experts zit iets meer zorg dan bij de burgemeesters en strategisch adviseurs over het kunnen nemen van goede besluiten onder tijdsdruk. Zij kijken niet zo zeer naar het te nemen besluit zelf, maar reflecteren vooral op de consequenties aan de achterkant, na het nemen van het besluit, met wellicht niet het gewenste resultaat.

4.4.3.2 Omgevingsbewustzijn

Uit de interviews kwam het beeld naar voren dat de burgemeesters erkennen dat omgevingsbewustzijn cruciaal is om de juiste boodschap naar de samenleving over te kunnen brengen. Een goede omgevingsanalyse kost tijd en dat conflicteert wel eens met de informatiebehoefte van de bevolking en de media. Burgemeesters geven aan dat er altijd wel iets van informatie naar de bevolking gegeven kan worden, maar dat dit dan vaak vanuit de operationele kant komt. Enkele burgemeesters hebben in de praktijk wel eens meegemaakt dat er vanuit de media druk uitgeoefend wordt om een persverklaring. Toch hebben zij er dan voor gekozen eerst de omgevingsanalyse af te wachten om zo de juiste boodschap met de juiste toon te kunnen communiceren.

De strategisch adviseurs ondersteunen het standpunt dat burgemeesters zich niet door maatschappelijke druk moeten laten verleiden om zonder een gedegen omgevingsanalyse naar de media/bevolking te communiceren. Zeker op politiek gevoelige thema's kan dat voor de burgemeester in de nafase leiden tot nare situaties. Er zijn genoeg voorbeelden waar dit de burgemeester geschaad en zelfs de kop gekost heeft.

"*Je moet als adviseur de burgemeester behoeden voor misstappen op communicatief vlak. Eerst moet een gedegen omgevingsanalyse opgeleverd worden. Doe je dat niet, dan loop je het risico zoals de burgemeester van Moerdijk in 2011 overkomen is tijdens de brand bij Chemiepack*" (A1).

Ook beide experts bevestigen het belang van omgevingsbewustzijn bij burgemeesters, zoals in de literatuur door Wijkhuis en van Duin (2017), maar ook door Jong (2017), wordt beschreven. Het dilemma voor de burgemeester zit vooral in het je niet onder druk laten zetten door de media, weten aan welke informatie de omgeving behoefte heeft en tijd kopen.

4.4.3.3 Crisiscommunicatie

De burgemeesters geven in de interviews aan dat de vorm van crisiscommunicatie verbonden is met de aard van het incident. Zij geven aan dat je je als burgemeester moet realiseren dat op het gebied van informatievoorziening vaak al heel veel bekend is in de samenleving, mede door het gebruik van sociale media. Deze informatie hoef je alleen maar te bevestigen.

Waar volgens de burgemeesters vooral de focus op moet liggen is vertellen waar de crisisorganisatie mee bezig is (informatievoorziening), het tonen van empathie (betekenisgeving) en het geven van een handelingsperspectief (schadebeperking). Burgemeesters geven aan liever vroegtijdig kort en kernachtig te communiceren, ook over dat bepaalde zaken nog niet bekend zijn, om daarmee tijd te kopen en maatschappelijke onrust te beteugelen.

De strategisch adviseurs onderschrijven het standpunt van de burgemeesters. De snelle kernachtige crisiscommunicatie kan onjuiste doembeelden beperken. Daarom zo snel mogelijk geverifieerde feitelijkheden met een statement delen. Dat hoeft niet door de burgemeester zelf gedaan te worden, maar kan heel goed door de sectie crisiscommunicatie opgepakt worden.

De experts adviseren beiden een open communicatiestrategie. Dat betekent dat je naast wat je wel weet, ook communiceert over wat je (nog) niet weet en wat je daaraan doet om het te weten te komen. Zorg ook dat je communicatiestrategie gefaseerd is opgebouwd. Dat je eerst feitelijkheden communiceert, vervolgens handelingsperspectief biedt om erger te voorkomen en daarna pas compassie toont.

4.4.3.4 Zelfredzaamheid stimuleren

Burgemeesters geven aan zelf ervaren te hebben, of in de directe omgeving gezien te hebben, dat de samenleving, ondanks de individualisering, ten tijde van crisis, grotendeels nog steeds bij machte is zichzelf te kunnen redden én bereid is elkaar daarbij te helpen. Zij vinden dat burgers zelf ook een eigen verantwoordelijkheid hebben en niet alleen moeten leunen op de capaciteit van de hulpdiensten. Die kunnen dan focussen op de essentiële zwaartepunten. Ook de oproep naar de samenleving om bepaalde acties juist niet te doen, ter voorkoming van erger, kan helpen bij het onder controle krijgen van de situatie. Het is volgens een enkele burgemeester van belang dat als je oproept tot zelfredzaamheid, dat je kaders meegeeft wat je van de burger verwacht en kijkt in hoeverre daar nog facilitering vanuit de hulpdiensten in nodig is, om te voorkomen dat het juist een grotere chaos wordt.

“*Enige zelfredzaamheid betracht ik wel als normaal, bijvoorbeeld het zelf vullen van zandzakken bij hoogwater*” (BM4).

De strategisch adviseurs juichen de oproep door burgemeesters voor inzet van zelfredzaamheid door burgers zeker toe. Dat verlaagt de druk op de relatieve schaarste van de hulpdiensten. Kritische noot die ze de burgemeesters hierbij willen meegeven is dat zelfredzaamheid wel enige mate van (operationele) sturing vraagt om ongewenste neveneffecten en chaos te voorkomen.

De experts zien zeker de voordelen in van het oproepen tot zelfredzaamheid naar de samenleving. Echter zien zij ook dat de samenleving steeds meer is gaan leunen op de regulerende overheid en daar dus ook bepaalde verwachtingen van heeft. Ook bij het oproepen om bepaalde acties juist niet te doen, is het nog maar zeer de vraag of de huidige samenleving daar gehoor aan geeft als dat tot gevolg heeft dat de eigen schade daardoor toeneemt.

4.4.3.5 Rolidentiteit

Op de vraag welke van de vier bestuurlijke rollen (paragraaf 3.4.5) voor de burgemeester als crisisleider bij een flitsramp het belangrijkste is komen twee verschillende stromingen en een combinatie daarvan naar voren. Een drietal burgemeesters geeft expliciet aan zelf zo lang als noodzakelijk in het GBT te willen zijn om zelf de besluiten te nemen en daarmee als voorzitter van het GBT invulling te geven aan de bestuurlijke rol van ‘beslisser’. Twee anderen geven te kennen dat zij vooral de rol van ‘burgervader/-moeder’ prioriteit willen geven. Zij willen de hoogstnoodzakelijke besluiten in de acute fase snel kunnen nemen om zo de voortgang van de aanpak geborgd te hebben, maar zich dan ook heel snel onder de gedupeerden begeven.

“… ***omdat het gaat om overheidsoptreden in een akelige omstandigheid, hebben mensen behoefte om die overheid een gezicht te laten hebben*****” (BM8).**

De overige vier willen het echt situationeel bezien. Zoals een crisissituatie verschillende fasen kent, zo verschillend kan ook de behoefte tot invulling van een bestuurlijke rol zijn. Als er meerdere bestuurlijke rollen gelijktijdig ingevuld moeten worden, zien de burgemeesters hun alternatief hierin om een loco-burgemeester in te zetten in de rol van ‘burgervader/-moeder’, zolang zij zelf in de rol van ‘beslisser’ in het GBT nodig zijn. In een latere fase, bijvoorbeeld tijdens een persconferentie neemt de burgemeester de rol van ‘boegbeeld’ op zich.

De strategisch adviseurs vanuit hun rol in het GBT herkennen de burgemeesters natuurlijk het best als ‘beslisser’. Toch merken zij ook wel dat een groot deel van de burgemeesters in

een spagaat verkeert en zo spoedig mogelijk ook de rol van ‘burgervader/-moeder’ op wil pakken. Zich op locatie laten zien, mee te willen voelen en gesprekken met gedupeerden aan te knopen. Zij hebben echter nog nooit meegemaakt dat een burgemeester een vervanger stuurt om het GBT voor te zitten, terwijl hij/zij zelf op de incidentlocatie aanwezig is. Dus eigenlijk kan wel gesteld worden dat de burgemeesters in geval van het instellen van een GBT als eerste hun rol als ‘beslisser’ komen invullen, om daarna situatieafhankelijk één of meerdere andere rollen in te vullen.

De experts zien in het perspectief van een GRIP 3 situatie waarbij een GBT is ingesteld onomstreden de rol van ‘beslisser’ als dé rol die de burgemeester zelf als eerste dient op te pakken. Als er duiding moet worden gegeven in de media over een complexe situatie is het ook aan de burgemeester om de rol van ‘boegbeeld’ op zich te nemen. De rol van burgervader/-moeder kan het makkelijkst aan een loco-burgemeester worden overgedragen, als de burgemeester langer in zijn rol als ‘beslisser’ of ‘boegbeeld’ nodig is. De rol van ‘bestuurder’ komt volgens hen in de acute fase van een flitsramp eigenlijk niet snel voor.

4.4.4 Samenvatting

Uit de interviews met de burgemeesters blijkt dat de burgemeesters de aangedragen elementen van voorbereiding en competenties uit het literatuuronderzoek allemaal, in meer of mindere mate, van belang achten om hun rol als leider van het crisisteam ten tijde van een flitsramp te kunnen vervullen. Aanvullend wordt wel nog aangedragen het consulteren van een ambtgenoot die al eens met een nagenoeg gelijke crisissituatie te maken heeft gehad (collegiale consultatie).

Van de uit de literatuur aangedragen elementen van voorbereiding wordt door de burgemeesters de meeste waarde gehecht aan een gedegen opleiding op dit vlak vóórdat men voor het eerst in het burgemeestersambt stapt. Ondanks het vertrouwen in de professionals heeft het niet gevolgd hebben van een specifieke opleiding voor deze rol bij bijna alle burgemeesters in hun begintijd geleid tot een onaangenaam gevoel van onzekerheid en (bewuste) onbekwaamheid.

In vervolg hierop is het volgens de burgemeesters nodig om vakbekwaam te blijven, door regelmatig deze rol te beoefenen. Derhalve volgt het belang van geoefendheid voor de rol als crisisleider dicht achter de opleiding.

De overige drie elementen van voorbereiding worden door de burgemeester weliswaar absoluut van belang geacht, maar zijn volgens de burgemeesters niet specifiek en uniek voor hun rol als crisisleider, maar breder van belang, ook in hun dagelijkse werk.

De competenties voor de crisissituatie komen voor de burgemeesters, weliswaar in mindere mate ook terug in hun dagelijks werk, waarbij volgens hen het essentiële verschil vooral terug te herleiden is naar de factor tijd. Daar waar buiten crisissituaties de tijd genomen kan worden die nodig geacht wordt om tot goede besluitvorming of communicatie te komen, is dat juist het essentiële verschil met crisissituaties, waarbij deze competenties van acuut belang zijn. Het kunnen en durven nemen van beslissingen, vaak op basis van onvolledige informatie, is het meest afwijkend van de reguliere werkzaamheden buiten crisisomstandigheden. Daarnaast is het toepassen van de juiste communicatiestrategie (crisiscommunicatie) voor de burgemeesters met name van belang als er zaken anders gelopen zijn dan ingeschat of als er groot maatschappelijk leed te betreuren valt.

Daarmee is antwoord gegeven op de deelvragen 3 en 5 van dit onderzoek:

3. Wat is de mate van voorbereiding en over welke essentiële (crisis-)competenties uit de literatuur beschikken de burgemeesters in Zuid-Limburg zelf voor hun rol als leider van het crisisteam ten tijde van een flitsramp?
5. Op welke wijze worden burgemeesters in de praktijk voorbereid op/bekwaamd in deze rol in relatie tot de elementen van voorbereiding uit de literatuur en in hoeverre ervaren zij deze voorbereiding als toereikend?

Net als de burgemeesters, (h)erkennen de strategisch adviseurs de uit de literatuur gevonden elementen van voorbereiding en competenties als van belang voor de burgemeesters om hun rol als leider van het crisisteam ten tijde van een flitsramp adequaat te kunnen vervullen. Na de verbazing dat burgemeesters in de basis überhaupt niet (uniform) zijn opgeleid, kwam logischerwijs de ontwikkeling van dit element van voorbereiding als meest cruciaal naar voren uit het groepsinterview. Als onderdeel van die opleiding zouden dan logischerwijs een aantal van de essentiële competenties aan bod moeten komen. Gedoeld wordt dan op met name de competenties ‘besluitvorming onder tijdsdruk’ en ‘crisiscommunicatie’, omdat die volgens de respondenten juist significant verschillen ten opzichte van situaties buiten (flits-)crises.

Daarnaast wordt door deze groep van belang geacht, dat burgemeesters enige inhoudelijke kennis van lokale planvorming van activiteiten met een meer dan gemiddeld risico hebben.

Hiermee wordt tenslotte ook antwoord gegeven op deelvraag 4 van dit onderzoek:

4. Welke elementen van voorbereiding en essentiële (crisis-)competenties uit de literatuur vinden de directe adviseurs uit het crisisteam het meest van belang voor de burgemeester als leider van het crisisteam ten tijde van een flitsramp en herkennen zij hun burgemeesters daarin?

HOOFDSTUK 5 – CONCLUSIES

In dit hoofdstuk worden de conclusies uit de resultaten van het onderzoek samengebracht. Daarmee kan uiteindelijk antwoord gegeven worden op de hoofdvraag. Om te komen tot de beantwoording van de hoofdvraag was de beantwoording van de deelvragen randvoorwaardelijk. In paragraaf 5.1 wordt daarom een overzicht gegeven met waar in deze thesis het antwoord op deze deelvragen gegeven is.

5.1 Beantwoording deelvragen

In deze paragraaf wordt kort verwezen naar de beantwoording van de vijf deelvragen. Deze antwoorden dragen bij aan de beantwoording van de hoofdvraag.

1. Wat is de formele rol van de burgemeester in Nederland ten tijde van een flitsramp?
Het antwoord op deze vraag is gegeven in paragraaf 4.2.

2. Welke elementen van voorbereiding en essentiële (crisis-)competenties heeft een burgemeester volgens de literatuur nodig om leiding te kunnen geven aan een crisisteam ten tijde van een flitsramp?
Het antwoord op deze vraag is gegeven in hoofdstuk 3, samengevat in paragraaf 3.6.

3. Wat is de mate van voorbereiding en over welke essentiële (crisis-)competenties uit de literatuur beschikken de burgemeesters in Zuid-Limburg zelf voor hun rol als leider van het crisisteam ten tijde van een flitsramp?
Het antwoord op deze vraag is gegeven in paragraaf 4.4.

4. Welke elementen van voorbereiding en essentiële (crisis-)competenties uit de literatuur vinden de directe adviseurs uit het crisisteam het meest van belang voor de burgemeester als leider van het crisisteam ten tijde van een flitsramp en herkennen zij hun burgemeesters daarin?
Het antwoord op deze vraag is gegeven in paragraaf 4.4.

5. Op welke wijze worden burgemeesters in de praktijk voorbereid op/bekwaamd in deze rol in relatie tot de elementen van voorbereiding uit de literatuur en in hoeverre ervaren zij deze voorbereiding als toereikend?
Het antwoord op deze vraag is eveneens gegeven in paragraaf 4.4.

5.2 Conclusies en beantwoording hoofdvraag

In deze paragraaf worden de conclusies getrokken en uiteindelijk het antwoord gegeven op de hoofdvraag van deze thesis. Hiertoe dienen de antwoorden op de deelvragen als input. In dit onderzoek is gezocht naar de meest noodzakelijk geachte elementen van voorbereiding en competenties om als burgemeester de rol van voorzitter van het gemeentelijk beleidsteam te vervullen tijdens een flitsramp.

5.2.1 Conclusies elementen van voorbereiding

Bij de elementen van voorbereiding valt op dat er toch wel significante verschillen bestaan tussen de theorie uit het literatuuronderzoek en feitelijke praktijk. In deze paragraaf worden de conclusies op deze elementen van voorbereiding gepresenteerd.

Zo wordt bij het onderdeel **planvorming** er in de theorie vanuit gegaan dat de burgemeester bestuurlijke verantwoordelijkheid neemt voor het actueel houden van de plannen én zelf actief vertrouwd is met de actuele plannen. Die bestuurlijke verantwoordelijkheid wordt absoluut genomen, echter het zelf ook actief vertrouwd zijn met de inhoud van de actuele plannen beperkt zich veelal tot plannen van het niveau RBP. De lokale kleinere risico's waarvoor planvorming beschikbaar is krijgen daarbij te weinig aandacht en door burgemeesters wordt vertrouwd op de parate kennis en advisering vanuit de operatiën.

Daar waar in de theorie expliciet stelling genomen wordt dat burgemeesters grondig moeten worden opgeleid voor hun rol in crisissituaties, blijkt in de praktijk dat er geen landelijke uniforme **opleiding** met een (verplicht) vastgesteld curriculum voor de (startende) burgemeester beschikbaar is. Sterker nog, de cursussen die men hiervoor op lokaal niveau ontworpen heeft, kan men pas volgen nadat men als burgemeester is benoemd en geïnstalleerd. Dit leidt bij veel burgemeesters tot een onprettig gevoel van (bestuurlijke) verantwoordelijkheid die men eigenlijk onvoldoende kan dragen, totdat men op enigerlei wijze door de eigen veiligheidsregio hierop bijgespijkerd is.

Over de geoefendheid en het **oefenen** zelf is men tevreden. Behoudens dat er niet actief gestuurd en gemonitord wordt of het advies van het NGB om twee keer per jaar met het GBT te oefenen, wordt er zowel geoefend op het toepassen van de vergaderstructuur (BOB-model), alsook op besluitvaardigheid, zoals vanuit de literatuur aangegeven wordt.

De burgemeesters beschikken over het algemeen genomen over een voldoende uitgebreid netwerk en kennen de netwerkpartners die in de kern van belang zijn voor een adequate

aanpak van crisissituaties, waardoor er bij de vorming van een GBT weinig aandacht hoeft uit te gaan naar het relatieniveau en vrijwel direct doorgepakt kan worden op proces- en inhoudsniveau. Er is sprake van voldoende onderling vertrouwen tussen burgemeester en overige crisisfunctionarissen. Aan het **relatiemanagement** zoals in het literatuuronderzoek behandeld, wordt daarmee vrijwel één op één gestalte gegeven.

Ondanks dat erkend wordt dat de mentale impact voor burgemeesters groot kan zijn en men zich daar ook van bewust is, stellen zowel strategisch adviseurs, alsook de experts vraagtekens bij het continue 'aan' moeten staan van de burgemeesters en de daarmee gevraagde veerkracht bij burgemeesters. Het andere aspect dat kan bijdragen aan een betere voorbereiding qua **mentale voorbereiding** is het analyseren van en praten over crisissituaties uit het verleden. Dit blijken slechts een beperkt aantal burgemeesters ook echt structureel zelf te doen. Anderen laten zich daarin wel informeren tijdens trainingsdagen, maar reflecteren zelf niet of nauwelijks op eigen optreden in GBT-verband, noch spiegelen zij zichzelf aan het optreden van een andere burgemeester in een GBT-situatie.

5.2.2 Conclusies essentiële (crisis-)competenties

Naast de voorbereidingselementen tonen de resultaten een aantal patronen in de essentiële competenties. Op het gebied van essentiële (crisis-)competenties komen de onderzoeksresultaten van theorie (literatuuronderzoek) en praktijk (interviews) dichter bij elkaar dan bij de elementen van voorbereiding.

Zo blijkt onder andere uit de theorie dat crisisleiders geacht worden op basis van onvolledige informatie besluiten te nemen, met als doel de situatie beheersbaar te maken en te normaliseren. Uitgaande van deze context én het vertrouwen dat burgemeesters stellen in de crisisfunctionarissen is er geen enkele burgemeester die eerst absolute zekerheid wil hebben alvorens een besluit te nemen. De competentie '**beslissen onder tijdsdruk**' vertoont geen significant verschil tussen theorie en praktijk. Door het ontbreken van daadwerkelijk feitelijke praktijkervaring bij veel van de burgemeesters kan dit echter niet volledig op basis van ervaring gestaafd worden, maar is het grotendeels zelfreflectie en perceptie.

Het beschikken over de competentie **omgevingsbewustzijn** wordt door de burgemeesters in de volle breedte onderschreven conform uit literatuuronderzoek wordt aangegeven. Vanuit de (beperkte) praktijkervaring weet men dat alvorens een GBT actief wordt, de onderliggende crisisteams en bijbehorende secties vaak al langer aan het werk zijn,

waardoor er vrij snel na het operationeel worden van een GBT er meestal al een omgevingsanalyse voor hen beschikbaar is, al dan niet voorzien van een communicatieadvies.

In de huidige tijd van sociale media en de daarmee gepaard gaande enorme snelheid van **(crisis-)communicatie** geven burgemeesters aan, zoals ook de literatuur aangeeft, dat vooral het element 'informatievoorziening' snel op gang moet komen. Daarna komen de elementen 'betekenisgeving' en 'schadebeperking' aan bod. Men realiseert zich terdege dat als je niet of laat communiceert dat kan leiden tot onbegrip (samenleving vat dat op als geen empathie tonen) of zelfs escalatie van het incident door ontbreken van een handelingsperspectief.

Op het gebied van **stimuleren van zelfredzaamheid** is men het er in de praktijk overwegend mee eens zoals dat in de literatuur beschreven staat, namelijk dat recente ervaringen leren dat de samenleving nog steeds goed bij machte is om zichzelf, en anderen, te helpen. De afwijking ten opzichte van de literatuur zit in het feit dat de literatuur aangeeft dat burgers dit met beperkte kaders goed kunnen zonder ondersteuning van de professionele hulpdiensten, waar burgemeesters (en strategisch adviseurs en experts) daar hun twijfels over hebben en enige sturing vanuit de hulpdiensten toch nodig achten.

Daar waar vanuit de theorie verlangd wordt dat burgemeesters anticiperen op **rolidentiteit** binnen de verschillende bestuurlijke rollen, blijkt in de praktijk dat dit ook grotendeels zo beleefd wordt. Daarbij moet wel gezegd worden dat een groot deel van de burgemeesters zich weliswaar bewust is van het primaire belang van de rol van 'beslisser' om de crisissituatie onder controle te krijgen, maar daarnaast wel ook zo snel als mogelijk zelf de rol van 'burgervader/-moeder' wil invullen.

5.2.3 Beantwoording hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:
"Wat heeft een burgemeester aan elementen van voorbereiding en essentiële competenties nodig om, als voorzitter, toegerust te zijn op het leiden van een gemeentelijk beleidsteam ten tijde van een flitsramp?"

Onderstaand wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van deze thesis.
De uit literatuuronderzoek verkregen inzichten in elementen van voorbereiding én essentiële competenties, blijken, gespiegeld aan de resultaten uit de interviews, allen in meer of

mindere mate relevant te zijn voor burgemeesters om ten tijde van een flitsramp als voorzitter een gemeentelijk beleidsteam te leiden. Als meest essentiële conclusie uit dit onderzoek komt naar voren dat een opleiding specifiek gericht op de rol van de burgemeester als voorzitter van het gemeentelijk beleidsteam momenteel als grootste gemis ervaren wordt en in de beginfase van ieders burgemeesterscarrière geleid heeft tot onzekerheid. Hoewel er volledig vertrouwen gesteld wordt in de ambtelijke crisisorganisatie is het gebrek aan kennis over crisisstructuren, maar ook kennis van (lokale) planvorming, wie je meest cruciale netwerkpartners zijn en hoe je mentaal voor te bereiden op een crisissituatie elementen die voor een beginnend burgemeester veelal onvoldoende bekend zijn. Meer ervaren burgemeesters worden door training of soms door praktijkervaring (waar het dan gelukkig meestal goed gaat) eigen in deze elementen van voorbereiding.

Burgemeesters die dan onverhoopt toch met een crisissituatie geconfronteerd worden en in de positie van voorzitter van het gemeentelijk beleidsteam treden, moeten zich dan realiseren dat zij als eenhoofdig bestuursorgaan verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming, die onder tijdsdruk moet plaatsvinden, en dat zij hét gezicht van de overheid zijn waar de samenleving behoefte aan heeft in de (crisis-)communicatie. Juist deze twee competenties zijn sterk afwijkend van de wijze waarop deze door de burgemeester ingezet worden buiten crisissituaties, tijdens reguliere werkzaamheden. Geconcludeerd kan worden dat op deze twee competenties weliswaar veel geoefend en getraind wordt, maar dat daarmee niet gesteld kan worden dat zich dat in de praktijk ook zo zal vertalen, aangezien crisissituaties van het niveau waarin de burgemeester als voorzitter van het gemeentelijk beleidsteam acteert slechts zelden voorkomen en daarmee dus geen echte praktijkervaring wordt opgedaan.

HOOFDSTUK 6 – DISCUSSIE EN AANBEVELINGEN

Dit hoofdstuk geeft een kritische beschouwing op de onderzoeksresultaten, de theoretische duiding ervan en de methodologische keuzes die binnen dit onderzoek zijn gemaakt. De discussie is gestructureerd volgens drie invalshoeken: een inhoudelijke discussie (6.1), een methodologische reflectie (6.2) en een persoonlijke reflectie (6.3) op het onderzoeksproces. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen (6.4) voor de praktijk en voor vervolgonderzoek.

6.1 Inhoudelijke discussie

De onderzoeksresultaten laten zien dat de inzichten uit de literatuur grotendeels aansluiten bij de ervaringen en percepties van burgemeesters, strategisch adviseurs en experts. Tegelijkertijd treden er duidelijke verschillen op tussen theorie en praktijk. Deze paragraaf bespreekt die verschillen, verklaart opvallende patronen en reflecteert op hoe de resultaten zich verhouden tot bestaande kennis over crisisleiderschap.

6.1.1 Grote mate van herkenbaarheid, maar beperkte praktijkervaring

De onderzochte competenties worden vrijwel unaniem erkend door de respondenten. Tegelijkertijd is het belangrijk te benadrukken dat de meeste burgemeesters:

- weinig echte flitsrampenervaring hebben,
- besluiten onder tijdsdruk vooral baseren op vertrouwen in adviseurs,
- en competenties voornamelijk ontwikkelen via oefenen, niet via praktijk.

Dit betekent dat burgemeesters vooral handelen vanuit ‘*stated preference*’: overtuigingen over wat zij zouden doen, in plaats van feitelijke ervaringen (‘*revealed preference*’) uit reële casuïstiek. Door deze zeldzaamheid worden competenties nauwelijks getest in echte situaties.

6.1.2 Rol van de burgemeester formeel helder, maar praktisch ambigu

De wettelijke rol van de burgemeester is ondubbelzinnig: de burgemeester is crisisleider, beslisser en bestuurlijk eindverantwoordelijke.
Toch blijkt uit interviews én persoonlijke observaties bij oefeningen (die geen onderdeel van het onderzoek uitmaakten) dat:

- burgemeesters zelf soms twijfelen over hun feitelijke positie;
- strategisch adviseurs feitelijk een deel van de bestuurlijke weging voorselecteren;
- de technische voorzitter in de praktijk soms het voorzitterschap uitoefent;
- de spanning tussen formele bevoegdheid en praktische handelingsbekwaamheid groter is dan verondersteld.

Dit roept een fundamentele vraag op die in de literatuur nauwelijks gesteld wordt (maar wel door een enkele burgemeester in het interview terzijde genoemd werd):
Is het model van de burgemeester als eenhoofdige crisisleider in flitsrampen bestuurlijk nog realistisch?

6.1.3 Systeem leunt zwaar op vertrouwen. Is dat houdbaar?

Een opvallend patroon in het onderzoek is dat burgemeesters structureel vertrouwen op strategisch adviseurs. Dat vertrouwen lijkt functioneel, maar kent een aantal ongewenste neveneffecten:

- Het maskeert kennishiaten bij onervaren burgemeesters.
- Adviseurs kunnen (onbewust) de bestuurlijke agenda sturen, zeker onder tijdsdruk.
- Door langdurig vertrouwen ontstaat een comfortzone die oefenen en kennisopbouw kan afzwakken.

Er wordt dus veel verwacht van de professionele integriteit en kwaliteit van de adviseurs. Dit maakt de bestuurlijke besluitvorming in crisissituaties kwetsbaar voor kwaliteitsschommelingen, adviseringsbias en variatie tussen gemeenten.

Met andere woorden:
het systeem is robuust op papier, maar fragiel in uitvoering.

6.1.4 Opleidings- en oefenstructuur reactief, niet proactief

Een centrale aanname in crisismanagement is dat oefenen en opleiden de handelingsbekwaamheid vergroten. Toch signaleert dit onderzoek een aantal structurele tekortkomingen hierin:

- Het leersysteem werkt pas na aanstelling; burgemeesters beginnen in een rol die wettelijk zwaar is, maar waarvoor zij vooraf helemaal niet worden toegerust.
- Oefenen is vooral gericht op structuur (BOB) i.p.v. leiderschap; de oefenpraktijk richt zich sterk op proces, scenario's en structuur, maar nauwelijks op persoonlijk

leiderschap, bestuurlijke autonomie, rolbewustzijn, omgaan met tegenspraak, cognitieve overbelasting.

- Het systeem gaat impliciet uit van '*learning by doing*'. Dat is riskant, omdat flitsrampen zeldzaam zijn, dus weinig reëel oefenmateriaal genereren en "leren van crises" daardoor structureel achterblijft.

6.2 Methodologische reflectie

Naast inhoudelijke observaties vraagt dit onderzoek om kritische reflectie op de manier waarop het is uitgevoerd. In deze paragraaf worden methodologische keuzes, beperkingen en implicaties besproken.

6.2.1 Contextspecifiek onderzoek: Zuid-Limburg als unieke casus

Eén van de elementen uit de afbakening van dit onderzoek betrof het geografisch gebied waartoe dit onderzoek zich heeft beperkt. De geografische beperking tot het gebied Zuid-Limburg, met haar eigen risicoprofiel, bestuurlijke cultuur en schaalgrootte, heeft invloed op de algemene toepasbaarheid en generaliseerbaarheid van de resultaten. Hoewel de resultaten vermoedelijk herkenbaar zijn voor andere regio's, blijft de generaliseerbaarheid beperkt. Door bijvoorbeeld enkele burgemeesters uit andere regio's als controlegroep te interviewen had de generaliseerbaarheid op nationale schaal onderbouwd kunnen worden. Hoewel de scope bewust beperkt was tot de regio Zuid-Limburg, is het goed denkbaar dat de problematiek die door de onderzoeksresultaten wordt blootgelegd zich niet alleen op regionale schaal voordoet. Op dit element wordt in paragraaf 6.4 een aanbeveling aan het NGB gedaan om een landelijke peiling of vervolgonderzoek in te stellen om de representativiteit te vergroten.

6.2.2 Aanpassingen in respondentengroepen

In eerste instantie zou de groep van burgemeesters uit acht respondenten bestaan, waarbij er een reservegroep was in geval er een burgemeester verhinderd zou zijn. In het onderzoek bleek één burgemeester plots agenda-technisch verhinderd, waardoor gebruik gemaakt is van een burgemeester uit de reservegroep. Op een later moment heeft de verhinderde burgemeester zelf alsnog verzocht om onderdeel uit te mogen maken van de respondentengroep burgemeesters, omdat hem het onderwerp zo aansprak. Bijkomend voordeel voor het onderzoek was dat hierdoor een gelijkere verdeling van categorisering van deze groep respondenten ontstond, wat de validiteit van de categorisering heeft verhoogd.

In de respondentengroepen ‘strategisch adviseurs’ en ‘experts’ waren in het plan van aanpak de beoogde functionarissen met naam genoemd. In de tijd tussen opzet plan van aanpak en daadwerkelijk onderzoek bleek dat meerdere beoogde functionarissen van positie of functie wijzigden of zelfs (om medische redenen) stopten met werken. Dit heeft voor het onderzoek zelf niet tot problemen geleid aangezien er voldoende aanbod in gelijkwaardige functionarissen beschikbaar was.

6.2.3 Expertvalidatie theoretisch kader pas na data verzamelen vanuit interviews

Idealiter was het theoretisch kader voorafgaand aan de interviews door de experts gevalideerd. Door het achteraf te doen bestond het risico dat de expertinzichten op het theoretisch kader anders waren geweest, waardoor dit invloed had kunnen hebben op de leidraad voor de interviews. Gelukkig bevestigden de experts het theoretisch kader grotendeels, waardoor de impact op het onderzoek nihil lijkt. Vroegtijdige validatie had mogelijk geleid tot een scherper analysekader, gerichtere interviewvragen en betere operationalisering van enkele begrippen. Dit wordt aangemerkt als methodologische leermogelijkheid en had idealiter anders gemoeten.

6.2.4 Codering door één onderzoeker

De thematische analyse is volledig door de onderzoeker uitgevoerd. Hoewel zorgvuldig en systematisch gehandeld is, zou dit gevolgen gehad kunnen hebben voor de betrouwbaarheid (geen intersubjectieve check) en de objectiviteit (onderzoeker is zelf werkzaam binnen de crisisorganisatie). Mogelijke mitigatie (niet toegepast maar wenselijk) was te realiseren geweest door bijvoorbeeld een tweede onafhankelijke persoon de codering te laten valideren.

6.2.5 Dubbele positie van de onderzoeker binnen de regionale crisisorganisatie

Door de dubbele positie van de onderzoeker kan bias optreden. De onderzoeker heeft namelijk zelf ook een rol als Operationeel Leider binnen de crisisorganisatie. Mogelijke risico’s voor dit onderzoek waren:

- sociaal wenselijke reacties bij respondenten,
- selectieve interpretatie door de onderzoeker,
- blinde vlekken door bekendheid met het systeem.

Dit is beperkt door:

- strikte scheiding tussen professionele rol en onderzoeksrol,
- gebruik van vaste interviewleidraden,
- transparante verslaglegging van alle stappen.
- triangulatie van respondentgroepen

6.2.6 Vervallen CdK-interview

In de onderzoeksopzet was in eerste instantie ook sprake van een interview met de Commissaris van de Koning in Limburg om vanuit zijn perspectief en bevoegdheden te reflecteren op het functioneren van de burgemeesters in hun rol als voorzitter van het GBT. Door het ontbreken van feitelijke casuïstiek op dit vlak is dit interview geannuleerd. Dit verkleint de bestuurlijke breedte van de dataverzameling. Mogelijk had dit interview, al was het vanuit theoretische benadering, tot meer variatie in bestuurlijke perspectieven geleid.

6.2.7 Onderzoeksresultaten

Hoewel de in de literatuur gevonden competenties, zo blijkt ook uit de interviews, aansluiten bij wat zowel burgmeesters, strategisch adviseurs en experts van belang achten om de rol van voorzitter van het GBT ten tijde van flitsrampen adequaat te kunnen vervullen, impliceert dit onderzoek zeker niet uitputtend te zijn en dat met de gevonden competenties de garantie gegeven wordt voor generiek uitmuntend voorbereide en toegeruste burgemeesters. Vervolgonderzoek zou zeker kunnen leiden tot meer essentiële competenties in de verfijning. Door de respondenten wordt wel ingeschat dat de onderzochte competenties ten minste van essentieel belang zijn. Desondanks is door triangulatie, consistente uitvoering en een helder analysekader de interne validiteit vergroot. Het onderzoek is wel repliceerbaar. Eenzelfde onderzoeksopzet met nieuwe data zal naar verwachting niet leiden tot volledig andere uitkomsten. De analyse van de verzamelde data is, wanneer de data op dezelfde wijze geanalyseerd wordt, volledig reproduceerbaar en zal daarmee zeer waarschijnlijk tot dezelfde resultaten leiden.
Reflecterend op het totale onderzoek kan gesteld worden dat het onderzoek op hoofdlijnen is verricht zoals beoogd in het plan van aanpak. Ook in de contacten met de respondenten is met veel enthousiasme en medewerking gereageerd en meermalen uitgesproken nieuwsgierig te zijn naar de resultaten en aanbevelingen van het onderzoek.

6.3 Persoonlijke reflectie

Dit onderzoek was intensief, leerzaam en persoonlijk waardevol. Het heeft mij inzicht gegeven in de complexiteit van crisisleiderschap, de kwetsbaarheid van beginnende burgemeesters, het belang van goede voorbereiding en de cruciale rol van samenwerking tussen bestuurlijke en operationele partners.

Het onderzoeksproces bracht ook persoonlijke uitdagingen met zich mee, zoals het combineren van professionaliteit en objectiviteit, het kritisch blijven ondanks eigen betrokkenheid, het omgaan met fasen van ziekte of vertraging en het zoeken naar balans tussen onderzoek, privé en werk.

Terugkijkend heeft dit onderzoek niet alleen een bijdrage geleverd aan mijn elementaire kennis, maar ook aan mijn persoonlijke inzicht in wat crisisleiderschap vraagt, cognitief, emotioneel en professioneel. De gesprekken met burgemeesters, adviseurs en experts hebben een blijvende indruk gemaakt en mijn perspectief op bestuurlijke verantwoordelijkheden bij flitsrampen verrijkt.

6.4 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies en discussie worden de volgende aanbevelingen gedaan:

Aanbeveling 1 – Voor de VRZL: ontwikkel een pre-introductieprogramma voor nieuwe burgemeesters.

De eerste aanbeveling is gericht aan de VRZL, programma C&R; ontwikkel een uitgebreid, individueel afgestemd opleidingsprogramma voor nieuwe burgemeesters in de regio Zuid-Limburg en stem dit af op diens individuele behoefte op basis van kennis en ervaring, waarvan ten minste planvorming, bevoegdheden, besluitvorming onder tijdsdruk, rolidentiteit, mentale voorbereiding en kennismaking met strategische adviseurs onderdeel uitmaken. Laat dit opleidingsprogramma onderdeel zijn van een pre-introductie in de periode tussen voordracht en installatie van de burgemeester, waardoor deze direct met comfort de functie van voorzitter van het GBT kan uitvoeren.

Aanbeveling 2 – Voor het NGB: voer een peiling op landelijke schaal uit en ontwikkel een landelijke basisopleiding 'voorzitter GBT'.

Een tweede aanbeveling is gericht aan het NGB; onderzoek of de in Zuid-Limburg opgehaalde onderzoeksresultaten zich breder in Nederland voordoen, om - mocht dit het geval zijn - vanuit landelijke schaal een passende verplichte basisopleiding gericht op het voorzitterschap van het GBT te ontwikkelen en die in samenwerking met de veiligheidsregio's aan nieuwe burgemeesters aan te bieden nog voordat zij geïnstalleerd worden.

Aanbeveling 3 – Voor VRZL: differentieer oefenprogramma's op ervaringsniveau.

Startende burgemeesters hebben andere behoeften dan ervaren burgemeesters. Pas oefenprogramma's hierop aan door bijvoorbeeld starters vooral te laten oefenen met scenario's en simulaties gericht op besluitvorming onder tijdsdruk. Voor 'gevorderden' thematische verdiepingen elementen van voorbereiding en verstevigen van competenties. Maar ook structurele aandacht in de oefenprogramma's voor het bevorderen van mentale weerbaarheid en toepassen rolidentiteit.

Deze aanbevelingen kunnen bijdragen aan een structurele versterking van het bestuurlijk crisisleiderschap in Zuid-Limburg en mogelijk ook landelijk.

LITERATUURLIJST

- Baarda, B. (2014). *Dit is onderzoek!* Noordhoff Uitgevers

- Baarda, D. B., Bakker, E., Boullart, A., Fischer, T., Kostelijk, E., Julsing, M., Van Der Velden, T., & Peters, V. (2021). *Basisboek Kwalitatief onderzoek: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*.

- BMJ Global Health. (2025). *Community resilience to health emergencies: a scoping review*. https://gh.bmj.com/content/10/4/e016963

- Boin, A. (2009). *The New World of Crises and Crisis Management: Implications for Policymaking and Research. Review of Policy Research*, 26(4), 367–377. https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2009.00389.x

- Boin, A., & Lodge, M. (2016). *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*. Journal of Public Administration, 94(2), 289–298. https://doi.org/10.1111/padm.12264

- Boin, A., & ‘t Hart, P. (2003). *Public leadership in times of crisis: Mission impossible? Public Administration Review*, 63(5), 544–553. https://www.jstor.org/stable/3110097

- Boin, A., & ’t Hart, P. (2010). *Organising for Effective Emergency Management: Lessons from Research1*. Australian Journal of Public Administration, 69(4), 357–371. https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2010.00694.x

- Boin, A., ’t Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2005) *The Politics of Crisis Management Public Leadership Under Pressure.* https://scispace.com/pdf/the-politics-of-crisis-management-public-leadership-under-1jnjuu4xht.pdf

- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (2023). *Handreiking voor versterking informatiepositie burgemeester: Naar een gemeenschappelijk perspectief*. https://hetccv.nl/app/uploads/2023/09/handreiking-voor-versterking-informatiepositie-burgemeester.pdf

- Christensen, T., Laegreid, P., & Rykkja, L. (2016). *Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. Public Administration Review, 76(6), 887-897.* https://doi.org/10.1111/puar.12558

- Communicatiekompas Rijk. (z.j.). *Crisiscommunicatie bij de Rijksoverheid*. Geraadpleegd op 21 november 2025, van https://communicatiekompas.nl/themas/crisiscommunicatie

- De Jong, R. (2024). *De technisch voorzitter van het crisisteam*. https://www.merlincrisis.com/blog/technisch-voorzitter

- De Vries, B. (2016). *Burgemeesters in crisistijd.* https://www.berenschot.nl/media/papjijts/burgemeesters_in_crisistijd_digitaal_def.pdf

- Eid, J., Hansen, A. L., Andreassen, N., Espevik, R., Brattebø, G., & Johnsen, B. H. (2023). *Developing local crisis leadership – A research and training agenda*. Frontiers in Psychology, 14, 1041387. https://doi.org/10.3389/fpsyg.2023.1041387

- Flin, R. (1996). *Emergency decision making in the offshore oil and gas industry*. Human Factors, 38(2), 262–277. https://doi.org/10.1518/001872096779048110

- Gundel, S. (2005). *Towards a New Typology of Crises. Journal of Contingencies and Crisis Management,* https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2005.00465.x

- Helsloot, I., & Groenendaal, J. (2017*). It's meaning making, stupid! Success of public leadership during flash crises.* 25, 350–353. https://doi.org/10.1111/1468- 5973.12166

- Helsloot, I., Martens, S., & Scholten, A. (2010). *Basisboek regionale crisisbeheersing.* Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid. https://crisislab.nl/wordpress/wp-content/uploads/BBRC-digitaal-2013.pdf

- Helsloot, I., & Scholtens, A. (2015). *Krachten rond de risico-regelreflex beschreven en geïllustreerd in 27 voorbeelden.* Boom Lemma uitgevers. https://crisislab.nl/wordpress/wpcontent/uploads/RRR_KrachtenIn27Voorbeelden.pdf

- HollandSpoor. (2020). *Hoe goede crisisteams met beperkte informatie toch besluiten nemen*. https://www.hollandspoor.com/nieuws/hoe-goede-crisisteams-met-beperkte-informatie-toch-besluiten-nemen

- Hollnagel, E. (2014) *Safety-I and Safety-II: The Past and Future of Safety Management*. Ashgate Publishing, Ltd. https://doi.org/10.1201/9781315607511

- Instituut Fysieke Veiligheid. (2021). *Kwalificatiedossier regionaal operationeel leider (Versie 1.2)*. Ministerie van Justitie en Veiligheid. https://nipv.nl/wp-content/uploads/2023/03/20211015-IFV-Kwalificatiedossier-Regionaal-operationeel-leider.pdf

- iResearchNet. (z.d.). *Crisis leadership psychology*. Geraadpleegd op 16 januari 2026, van https://business-psychology.iresearchnet.com/organizational-behavior/crisis-leadership/

- Jong, W. (2017). *De burgemeester als boegbeeld, crisiscommunicatie op de momenten die ertoe doen.* Verhaag Drukkerij BV. https://www.burgemeesters.nl/assets/Uploads/2017-NGB-publicatie-De-burgemeester-als-boegbeeld_interactief.pdf

- Jong, W., & Speel, F. (2018). *Loco voor de leeuwen. Crisiservaringen van locoburgemeesters.* Wethoudersvereniging https://www.burgemeesters.nl/assets/publications/Loco-voor-de-leeuwen-v2.pdf

- Jurgens, M., & Helsloot, I. (2017). *The effect of social media on the dynamics of (self)resilienceduring disasters: A literature review*. 79–88. https://doi.org/10.1111/1468-5973.12212

- Klein, G. (2008). *Naturalistic Decision Making*. Human Factors, 50, 456-460. https://doi.org/10.1518/001872008X288385

- Maccaro, A., Audia, C., Stokes, K., Masud, H., Sekalala, S., Pecchia, L., & Piaggio, D. (2023). *Pandemic preparedness: A scoping review of best and worst practices from COVID-19. Healthcare, 11*(18), 2572. https://doi.org/10.3390/healthcare11182572

- Macrae, D. (2014). *Managing a political crisis after a disaster: How concern assessment can address the political aspects involved in framing a solution*. Journal of Risk Research. https://doi.org/10.1080/13669877.2014.910693

- Martens, S. (2013). *Basiskennis crisisbeheersing; Reader bij e-learning basiskennis crisisbeheersing.* Geraadpleegd op 27 oktober 2023, van https://nipv.nl/opleidingen/modules-e-learning-basiskennis-crisisbeheersing

- McConnell, A. (2003). *Overview: Crisis management, Influences, Responses and Evaluation*. Parliamentary Affairs, 56, 393-409. https://doi.org/10.1093/parlij/gsg096

- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2015). *Wat betekent GRIP? – Crisis.nl*

- Mulder, M. (2014). *Conceptions of professional competence.* In International handbook of research in professional and practice-based learning (pp. 107–137). Springer.

- Muller, E. R., Helsloot, I., & Van Wegberg, R. J. (2013). *Vormen van veiligheid*. In E. R. Muller (Red.), *Veiligheid: Veiligheid en veiligheidsbeleid in Nederland* (pp. 61–95). Kluwer.

- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. (2022), *Nationaal Handboek Crisisbeheersing.* https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2022/12/06/nationaal-handboek-crisisbeheersing

- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. (2024). *Beter voorbereid op rampen en crises: Een praktische handreiking voor risicocommunicatie.* https://www.nctv.nl/documenten/2024/05/23/handreiking-beter-voorbereid-op-rampen-en-crises

- Nederlands Genootschap van Burgemeesters. (2013). *Handreiking Bestuurlijke aandachtspunten bij crises.* https://www.burgemeesters.nl/assets/Uploads/2009-NGB-publicatie-Bestuurlijke-aandachtspunten-bij-crises.pdf

- Nederlands Genootschap van Burgemeesters. (z.d.). *Incidentevaluaties.* https://www.burgemeesters.nl/themas/openbare-orde-en-veiligheid/incidentevaluaties/

- Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (2023). *Literatuurstudie crisisleiderschap*. https://nipv.nl/wp-content/uploads/2024/01/20231207-NIPV-Literatuurstudie-crisisleiderschap.pdf

- Nederlands Instituut Publieke Veiligheid. (2024). *Jaarplan 2025*. https://nipv.nl/wp-content/uploads/2024/12/20240111-NIPV-Jaarplan-2025.pdf

- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (z.d.). *Raadsvergaderingen*. Geraadpleegd op 20 mei 2025, van https://www.raadsleden.nl/het-raadslid/wat-doet-de-gemeenteraad/commissies-en-raadsvergaderingen/

- Newcom Research. (2025). *Nationaal Social Media Onderzoek 2025: Basisrapportage.* https://www.kmp.nl/wp-content/uploads/2025/03/Nationale-Social-Media-onderzoek-2025-Basisrapportage-Newcom-25-1-2025.pdf

- Pek, J. H., Quah, L. J. J., Valente, M., Ragazzoni, L., & Della Corte, F. (2023). *Use of simulation in full-scale exercises for response to disasters and mass-casualty incidents: A scoping review*. Prehospital and Disaster Medicine, 38(6), 792–806. https://doi.org/10.1017/S1049023X2300660X

- Rijksoverheid (z.d.). *Veiligheidsregio's.* Geraadpleegd op 24 maart 2023, van https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligheidsregios-en-crisisbeheersing/veiligheidsregios

- Rosenthal, U. (2009). *Crises en crisismanagement.* In Muller, E.R., Rosenthal, U., Helsloot I. & van Dijkman E.R.G. (2009) *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing*. Kluwer.

- Rosenthal, U. & Zannoni, M. (2006). *Meesterlijk besturen 3: De burgemeester als leider.* Sdu Uitgevers.

- Rosenthal, U. & Kouzmin, A. (1997). *Crises and crisis management: Toward comprehensive government decision making.* Journal of Public Administration Research and Theory, 7(2), 277-304. https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024349

- Scholtens, A. (2007). Samenwerking in crisisbeheersing. Overschat en onderschat. Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra. https://crisislab.nl/rede_scholtens.pdf

- Scholtens, A., Jorritsma, J., & Helsloot, I. (2014). *On the Need for a Paradigm Shift in the Dutch Command and Information System for the Acute Phase of Disasters*. Journal of Contingencies and Crisis Management, 22(1), 39–51. https://doi.org/10.1111/1468-5973.12035

- Scribbr (2023). *Onderzoekmethoden*. Geraadpleegd op 13 februari 2026, van https://www.scribbr.nl/onderzoeksmethoden/triangulatie/

- Spencer, L.M. and Spencer, S.M. (1993) *Competence at Work: Models for Superior Performance*. John Wiley & Sons. https://archive.org/details/competenceatwork00spen/page/n9/mode/2up

- Stumpel, R. (2020). "*De GHOR speelt ook bij deze crisis een rol*". https://samen.vrfgv.nl/de-ghor-speelt-ook-bij-deze-crisis-een-rol/

- Tolsma, S. M. (2021). *Creeping crises: Een verkenning van uitdagingen voor strategische crisisleiders*. https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/05/20211004-MCPM-Thesis-Creeping-crises.pdf

- Trappenburg, M. (2011). *Waarom het allemaal niet lukt.* In J.H. van Tol, I. Helsloot & F.J.H. Mertens (Red.), *Veiligheid boven alles?* (pp. 37-53). Boom Lemma uitgevers. https://crisislab.nl/wordpress/wp-content/uploads/Veiligheid-boven-alles_def.pdf

- Universiteit Utrecht. (z.d.). *Public Governance en Management*. Geraadpleegd op 19 december 2025, van https://www.uu.nl/organisatie/departement-bestuurs-en-organisatiewetenschap/onderzoek/public-governance-en-management/public-governance

- Van Duin, M. (2011). *Veerkrachtige crisisbeheersing: nuchter over het bijzondere.* Lectorale rede NIPV. https://nipv.nl/wp-content/uploads/2023/01/20110201-NIFV-PA-Veerkrachtige-crisisbeheersing-nuchter-over-het-bijzondere-lectorale-rede-M-van-Duin.pdf

- Van Tol, J. (2011). *Samenvattende analyse: Belemmerende overtuigingen en een half dozijn oplossingsrichtingen*. In J.H. van Tol, I. Helsloot & F.J.H. Mertens (Red.), *Veiligheid boven alles?* (pp. 147-175). Boom Lemma uitgevers. https://crisislab.nl/wordpress/wp-content/uploads/Veiligheid-boven-alles_def.pdf

- Verhoeven, N. (2018). *Wat is onderzoek?* Boom.

- Verhoeven, N. (2023). *Thematische analyse: patronen vinden bij kwalitatief onderzoek.*

- Veiligheidsregio Zuid-Limburg (2024). *Crisisplan 2024-2027.* https://www.vrzl.nl/application/files/3917/1344/3063/VRZL_Crisisplan_2024_2027.pdf

- Veiligheidsregio Zuid-Limburg (2023). *GRIP-atlas.*

- Veiligheidsregio Zuid-Limburg. (2020). *Provinciaal Risicoprofiel Veiligheidsregio's Zuid-Limburg en Limburg-Noord*. https://www.vrzl.nl/application/files/7317/1403/1598/Provinciaal_risicoprofiel_2023-2027_VRLN-VRZL_publieksversie_DEF.pdf

- Werkveilig. (z.j.). *Simulatie-oefeningen om je crisisteam slagvaardiger te maken*. Geraadpleegd op 19 december 2025, van https://crisismanagement.werkveilig.nl/crisisvoorbereiding-praktijk

- Wet veiligheidsregio's. (2010, 15 juni). *Wetten.nl*. Geraadpleegd op 27 oktober 2023, van https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/

- Wijkhuis, V., & Van Duin, M. (2017). *Basisinformatie regionale crisisbeheersing*. IFV. https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/05/20171031-IFV-Basisinformatie-Regionale-crisisbeheersing.pdf

BIJLAGEN

Bijlage 1: uitnodigingsbrief respondenten (voorbeeld burgemeester)



Veiligheidsregio Zuid-Limburg

T 088–450 74 50
info@vrzl.nl
www.vrzl.nl

Postbus 35
6269 ZG Margraten

IBAN NL86 BNGH 0285 0255 46
BTW NL820151130B01
KvK 52280438

Datum 19 februari 2024
Uw brief van
Uw kenmerk
Ons kenmerk
Behandeld door J.H.H.E.(Eric) Wagemans
Telefoon 06-50271075
Onderwerp Interview masterthesis

Geachte burgemeester,

Sinds 2020 kent u mij als Hoofd Incidentbestrijding van het programma Brandweerzorg bij de Veiligheidsregio Zuid-Limburg. Daarnaast ben ik sinds 2021 één van de vier operationeel leiders die in geval van een opgeschaalde crisis vanaf GRIP2 het Regionaal Operationeel Team (ROT) voorzit.

In april 2021 ben ik gestart met de master Crisis- and Public order Management (MCPM). Nu, bijna 3 jaar later, begint het einde van deze opleiding langzaam in zicht te komen en ben ik begonnen met mijn afstudeeronderzoek.

Mijn onderzoek zoomt in op de burgemeester in de rol van crisisleider en dan specifiek de benodigde competenties en aandacht daarvoor in zowel de voorbereiding als tijdens de daadwerkelijke crisis. Het onderzoek is afgekaderd tot de situatie waarin er sprake is van een flitsramp van het niveau GRIP3 met een daarbij behorend actief Gemeentelijk Beleidsteam (GBT).

Inmiddels heb ik via literatuurstudie een tiental elementen achterhaald die van belang lijken te zijn om deze rol efficiënt uit te kunnen voeren. Om deze elementen te toetsen aan de praktijk zou ik deze graag willen bespreken met een aantal burgemeesters uit onze regio en later ook met de adviseurs uit het GBT en enkele landelijke deskundigen op het gebied van bestuurlijke crisisbeheersing.

Graag zou ik u als één van onze burgemeesters hierover willen interviewen om te horen wat uw ervaringen zijn en hoe u op deze rol als burgemeester bent/wordt voorbereid. Ik hoop dat u in de gelegenheid bent om hier tijd voor te reserveren. Dit interview zal ongeveer een uur in beslag nemen en ik ben graag bereid hiervoor bij u op bezoek te komen.

pagina 1/2

Samen veilig.

Veiligheidsregio Zuid-Limburg

Via ons Stafbureau zal gepoogd worden een geschikt moment te plannen, zodat ik u uiterlijk 1 april 2024 gesproken heb.

Met vriendelijke groet,

J.H.H.E.(Eric) Wagemans
Hoofd Incidentbestrijding

Samen veilig.

Bijlage 2: interviewopzet (voorbeeld burgemeester)

Leidraad semigestructureerde interviews (BURGEMEESTER)

Intro:

Allereerst hartelijk dank dat u tijd vrij wil maken voor dit interview in het kader van mijn masterthesis MCPM getiteld 'de burgmeester als crisisleider'. In deze thesis doe ik onderzoek naar de competenties van burgemeesters die nodig zijn om, als voorzitter, het gemeentelijk beleidsteam te leiden ten tijde van een flitsramp en hoe zij daarop worden voorbereid. Vanwege het beperkt voorkomende karakter van crises van een omvang waarbij een gemeentelijk beleidsteam wordt ingesteld zijn de ervaringen van veel burgemeesters daarin beperkt en zijn de signalen hoe eigen burgemeesters zich in deze rol voelen wisselend.

Uit literatuurstudie is mij gebleken dat er een aantal elementen, noem ze competenties, noodzakelijk lijken om een crisis effectief te kunnen leiden. Deze elementen zal ik in dit interview de revue laten passeren om erachter te komen of u zich als burgemeester herkent in het belang van betreffend element ten behoeve van het leiden van een gemeentelijk beleidsteam ten tijde van een flitsramp.

De informatie die u mij verstrekt zal ik uiteraard vertrouwelijk behandelen. Omwille van de voortgang van het interview zou ik dit gesprek met u graag willen opnemen. Heeft u hier bezwaar tegen? De opname is uitsluitend bedoeld om na afloop van dit interview de resultaten zo goed mogelijk te kunnen verwerken.

Vragen:

Algemeen

1. Hoe lang bekleedt u het ambt van burgemeester al?
2. Is dit uw eerste burgemeesterspositie of bent u al in meerdere gemeenten burgemeester geweest?
3. Heeft u in uw rol als burgemeester feitelijke ervaring met crises in z'n algemeenheid en/of flitsrampen in het bijzonder?
    - Welke ervaringen zijn dat?
    - Van welke (GRIP-)omvang was/waren die crisis/crises of flitsramp(en)?
    - Wat was uw aandeel/rol in deze ervaring?
    - Hoe tevreden was u achteraf over uw aandeel/rol in deze ervaring?

Voorbereiding/preparatie

4. Hoe wordt u betrokken bij de **planvorming** voor (fysieke) crises in uw gemeente?
    - Hoe helpt deze betrokkenheid u in de voorbereiding op uw rol als crisisleider?
5. Op welke wijze wordt u als burgemeester opgeleid voor uw rol als crisisleider?
    - In welke mate sluit de opleiding aan bij de bestuurlijke oefeningen?
    - In welke mate sluit de opleiding aan bij de praktijk (*indien ervaring*)?
    - Op welke vaardigheden ligt tijdens de opleiding de nadruk? (*bijvoorbeeld leiding & coördinatie, besluitvorming, samenwerking, communicatie*)
6. Wat vind u van de kwaliteit van de opleiding en de oefeningen voor uw rol als crisisleider?
    - Hoe draagt, volgens u, de huidige manier van **opleiden en oefenen** bij aan de vorming van burgemeesters tot adequate crisisleiders?
7. Wie zijn voor u in de voorbereiding belangrijke (**netwerk**-)partners om u zo effectief mogelijk voor te bereiden op uw rol als crisisleider ten tijde van een flitsramp?
    - Hoe is uw relatie in de voorbereidende fase met deze partners?
    - Hoe frequent heeft u contact met deze partners?
8. In hoeverre maakt u gebruik van situaties uit het verleden om uzelf (**mentaal**) voor te bereiden op uw rol als crisisleider ten tijde van een flitsramp?
    - Maakt u daarbij enkel gebruik van eigen ervaringen uit het verleden of kijkt u ook naar ervaringen elders? Kunt u voorbeelden noemen?

Respons

9. Op welke wijze gaat u om met het nemen van beslissingen onder (tijds-)druk, vooral direct nadat een flitsramp zich heeft voorgedaan? (*valkuil van risico-regelreflex)*
    - Hoe kunt u zich hierop voorbereiden? Wat kan u hierbij helpen? (***omgevingsanalyse***, *openheid geven, tijd winnen*)
10. Welke vorm(en) van **communicatie** zou u als crisisleider ten tijde van een flitsramp prefereren om in te zetten om de situatie te beheersen?
    - In hoeverre kan bijvoorbeeld social media daar volgens u bij helpen?
11. Op welke wijze zou u gebruik maken van de **zelfredzaamheid** van de bevolking bij het beheersbaar maken van de situatie ten tijde van een flitsramp?
    - Hoe betrekt u momenteel de bevolking in uw gemeente bij (de voorbereiding op) de aanpak van een crisis?
12. Welke **bestuurlijke rol** zou volgens u het beste passen bij de rol van crisisleider ten tijde van een flitsramp?
    - Hoe ziet u uzelf in die rol?

- Voelt u zich voldoende voorbereid om deze rol effectief in te kunnen vullen?
- Zo nee, wat mist u dan nog en hoe zou u dat ingevuld willen zien?
- Zouden andere bestuurlijke rollen ook passend kunnen zijn? Welke en hoe?

13. Uit (eigen) ervaringen van bestuurlijke oefeningen komt naar voren dat diverse burgemeesters gebruik maken van een technisch voorzitter voor het beleidsteam. Hoe kijkt u daar tegenaan?
    - Waarom wel/geen gebruik maken van technisch voorzitter?
14. Wat is volgens u de meest essentieel noodzakelijke competentie om als voorzitter van het GBT over te beschikken tijdens een flitsramp?
    - Waarom vindt u dat?
    - Wat maakt deze competentie zo belangrijk ten opzichte van andere competenties en ten opzichte van regulier voorzitterschap?
15. Zijn er nog andere competenties of elementen waarover ik u niet bevraagd heb, waarvan u van mening bent dat deze absoluut van belang zijn om als leider van het crisisteam ten tijde van een flitsramp op te kunnen treden?

Afronding:

We zijn aangekomen bij het einde van dit interview. Ik wil u nogmaals hartelijk danken voor uw tijd en het feit dat ik u over mijn onderzoek heb mogen bevragen. Dank voor de geleverde input. Mocht ik nog behoefte hebben aan aanvullende informatie hoop ik dat ik u hiervoor opnieuw mag benaderen (*telefonisch/schriftelijk*).

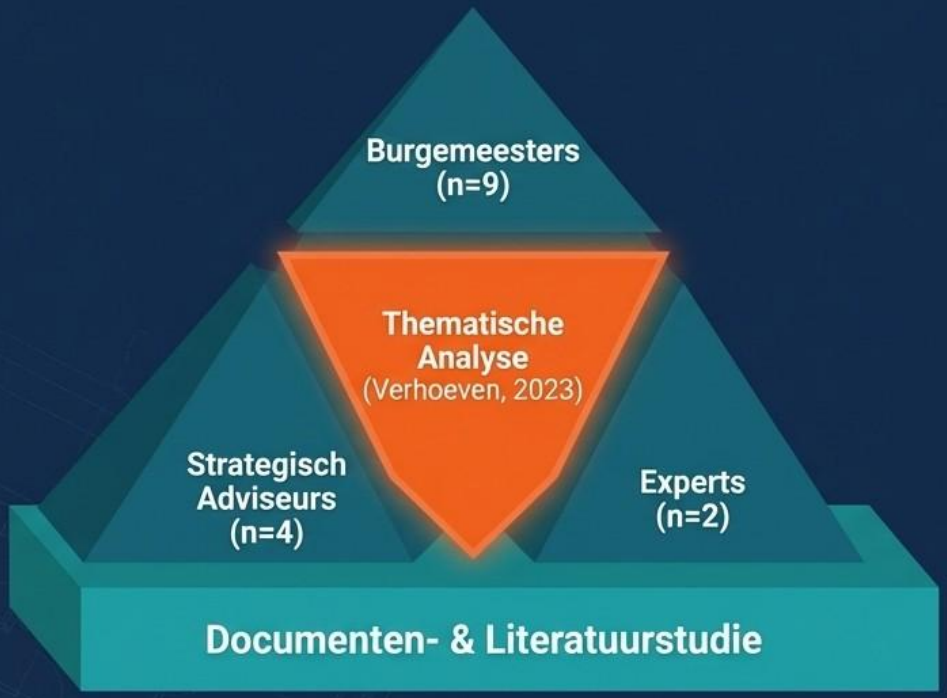
Bijlage 3: diapresentatie thesisverdediging




“De Bestuurlijke Paradox”
Wat je zelden doet, doe je zelden goed. (Van Duin, 2011)
Wettelijke eindverantwoordelijkheid (GRIP-3+)
Extreem zeldzaam: 1 à 2 incidenten per 5 jaar
Bijna 50% van de burgemeesters in Z-Limburg is onervaren in crisisbeheersing.
Risico: Technisch voorzitters nemen de sturing in het GBT steeds vaker (ongemerkt) over.
Veiligheidsregio Zuid-Limburg


Ontrafeling van de crisisleider
1. Formele wetgeving
2. Theoretisch kader
3. Zelfperceptie Burgemeesters (Stated)
Hoofdvraag:
Wat heeft een burgemeester aan elementen van voorbereiding en essentiële competenties nodig om toegerust te zijn op het leiden van een gemeentelijk beleidsteam (GBT) ten tijde van een flitsramp?
4. Perceptie Adviseurs (Revealed)
5. Praktijk vs. Theorie
Veiligheidsregio Zuid-Limburg

Kwalitatieve Diepgang en Datatriangulatie

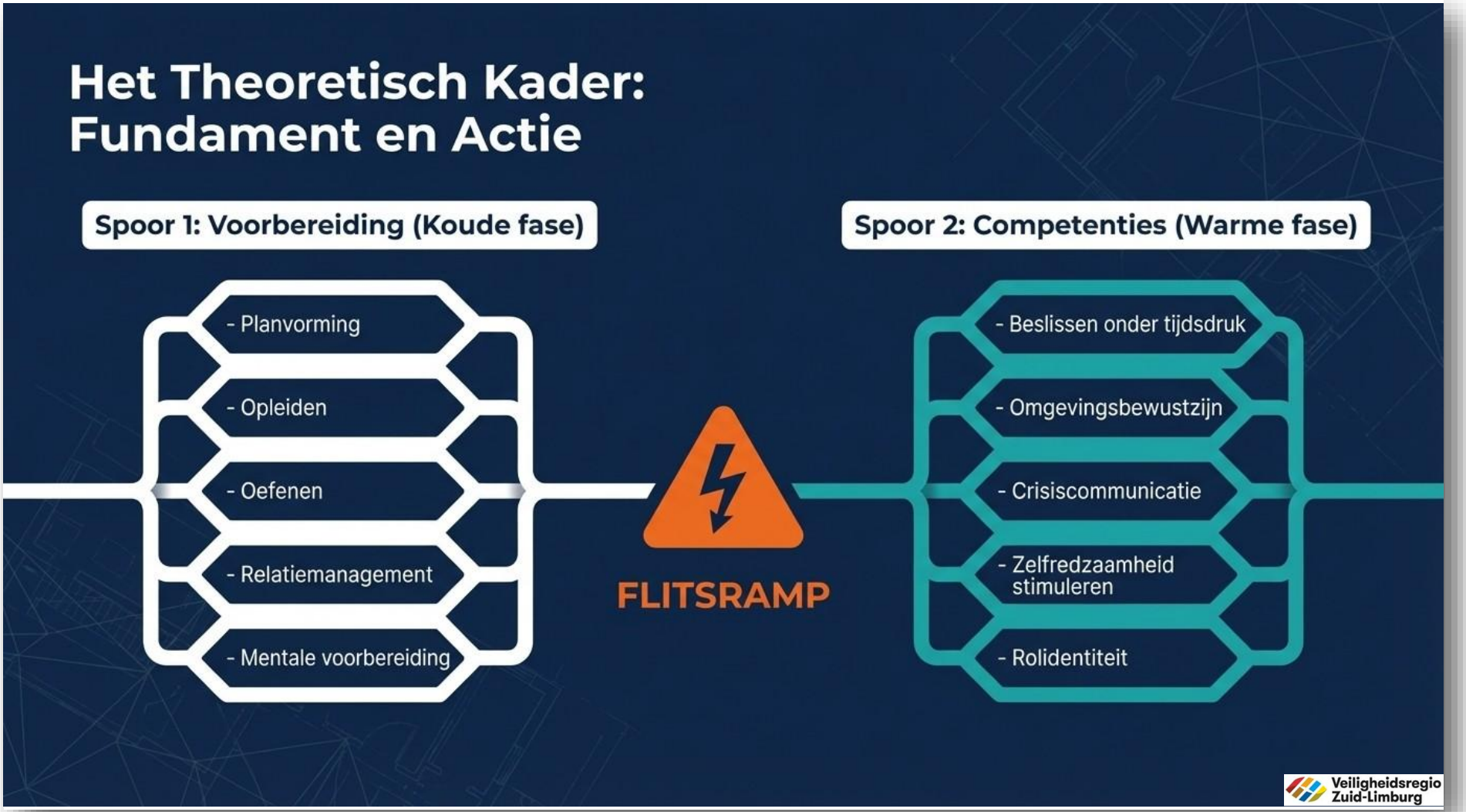


Paradigma: Kwalitatief, verkennend (Stated vs. Revealed preferences)

Validatie: Individuele, groeps- en expertinterviews

Analyse: Open, axiaal en selectief coderen

Veiligheidsregio Zuid-Limburg


Het Theoretisch Kader:
Fundament en Actie
Spoor 1: Voorbereiding (Koude fase)
- Planvorming
- Opleiden
- Oefenen
- Relatiemanagement
- Mentale voorbereiding
FLITSRAMP
Spoor 2: Competenties (Warme fase)
- Beslissen onder tijdsdruk
- Omgevingsbewustzijn
- Crisiscommunicatie
- Zelfredzaamheid stimuleren
- Rolidentiteit
Veiligheidsregio Zuid-Limburg


Diagnose Spoor 1: De Kenniskloof voorafgaand aan het ambt
Gap-Analysis Matrix
Oefenen
Relatiemanagement
Planvorming
Mentale voorbereiding
Opleiden
Het hiaat: Structureel gebrek aan specifieke crisisopleiding voorafgaand aan installatie.
Het gevolg: 'Bewuste onbekwaamheid' en onzekerheid in de kritieke startfase.
De nuance: Lokale risicoplannen vaak onderbelicht ten gunste van regionale RBP's.
Veiligheidsregio Zuid-Limburg

Diagnose Spoor 2: De Match en de Reddingsboei



De Bevinding: Sterke theorie-praktijk match op de 5 kerncompetenties.

Het Mechanisme: Beslissen onder tijdsdruk leunt nagenoeg volledig op structureel vertrouwen in de strategisch adviseurs.

De Dynamiek: Constante spanning tussen rol van 'Beslisser' (vereist) en 'Burgervader' (gewenst).

Veiligheidsregio Zuid-Limburg

Hoofdconclusie

Het ontbreken van een specifieke opleiding voor de rol van voorzitter GBT vóór aanvang van het ambt is de zwakste schakel in het crisisleiderschap.

Het Gevolg: Het huidige systeem compenseert dit vacuüm door (te) sterk te leunen op ambtelijke expertise.

Veiligheidsregio Zuid-Limburg

Helikopterview & Methodologische Reflectie



Het Systeem:

- Robuust op papier (eenhoofdig), **fragiel** in uitvoering (afhankelijk).

- Leunen op adviseurs maskeert kennishiaten. Wat als het advies faalt of gekleurd is?



De Onderzoeker:

- Risico op bias: Onderzoeker is tevens Operationeel Leider (OL) in de regio.

- Mitigatie: Strikte interviewleidraden en datatriangulatie met onafhankelijke experts.

- Beperking: Data primair representatief voor context Z-Limburg.

Veiligheidsregio Zuid-Limburg

Van Diagnose naar Doeltreffendheid

Direct Haalbaar (Regionaal - VRZL)

Implementeer maatwerk pre-introductieprogramma (tussen voordracht en installatie).
Differentieer oefenprogramma's specifiek op ervaringsniveau.

Structureel (Landelijk - NGB)



Voer landelijke peiling uit ter validatie van Limburgse uitkomsten.
Ontwikkel een verplichte landelijke basisopleiding 'Voorzitter GBT'.

Veiligheidsregio Zuid-Limburg