Grote stad, langdurige crisis: Leren van twee jaar Utrechtse Corona-ervaringen

29 juni 2022

Prof. dr. Arjen Boin
Crisisplan B.V.

Prof. dr. Paul 't Hart
Universiteit Utrecht

Inhoudsopgave

Samenvatting van de belangrijkste inzichten 2
1. De context: een multicrisis 4
1.1 Ongekende uitdagingen 4
1.2 Focus en bijdrage van dit rapport 6
2. Hoe Utrecht zich organiseerde 8
2.1 De bestuurlijke context: een gelaagde crisisstructuur 8
2.2 De gemeente als improviserende crisisorganisatie: zoeken naar cadans en balans 8
2.3 Een dubbelrol voor de burgemeester 11
2.4 Externe organisatie: actief partneren in de stad 12
3. Basisprincipes van een 'Utrechtse aanpak' 13
3.1 Hanteer de menselijke maat 13
3.2 Bied vangnetten voor de kwetsbaarsten 14
3.3 Handhaaf met coulance 14
3.4 Durf te improviseren 14
3.5 Benut de lokale netwerken 15
3.6 Volg het Rijk 15
4. De praktijk van het Utrechtse crisismanagement 17
4.1 Het begrijpen van de crisis: voelsprieten, dashboards en scenario's 17
4.2 Vorm geven aan de respons: sturing, handhaving en ondersteuning 19
4.2.1 Sturing en handhaving 19
4.2.2 Versterken van veerkracht 20
4.3 Het communiceren van de crisis: luisteren, vertellen, beïnvloeden 21
4.4 Verantwoording afleggen over de crisisrespons: informeren, debatteren, bijsturen 22
5. Leren van de Corona-ervaringen 24
5.1 Inzichten van de geïnterviewden 24
5.2 Speerpunten voor Utrechtse weerbaarheid 28
Appendix 1: Lijst van geïnterviewde personen 35
Appendix 2: Organigram Crisisorganisatie Gemeente Utrecht 38

Samenvatting van de belangrijkste inzichten

De pandemie kwam voor de gemeente Utrecht als een totale verrassing. Er was geen plan waarop de gemeente kon terugvallen.

Het gedwongen thuiswerken zorgde voor een extra uitdaging. Daar heeft de gemeente snel en effectief op gereageerd. Binnen enkele weken kon vrijwel iedereen thuiswerken. Het management toonde zich daarbij consciëntieus en zorgzaam naar haar medewerkers.

De Utrechtse aanpak van de crisis waaraan de hele gemeenschap in allerlei facetten werd blootgesteld werd gestut door een bestuurlijke filosofie waarin de menselijke maat, flexibiliteit en netwerken centraal stonden.

De gemeente moest op zoek naar een gepaste werkwijze. Daar slaagde de gemeente vrij snel in. Het opgetuigde coronabeleidsteam kreeg een spilfunctie in de crisisrespons.

De burgemeester werd in een dubbelrol gedwongen: burgervader/moeder en voorzitter van de Veiligheidsregio. De drie burgemeesters hebben deze dubbelrol tijdens de pandemie op eigen wijze ingevuld.

De politieke en bestuurlijke speelruimte van de gemeente was beperkt. De meeste belangrijke beslissingen werden in Den Haag of in de Veiligheidsregio genomen. De gemeente heeft loyaal uitvoering gegeven aan de Haagse richtlijnen. Tegelijkertijd werd in overeenstemming met bovengenoemde filosofie gezocht naar ruimte voor 'uitzonderingen'. Vooral in de uitvoering werden daartoe soms de randen van de richtlijnen opgezocht.

De gemeente maakte effectief gebruik van bestaande netwerken om crisisregels uit te leggen en draagvlak voor die regels te kweken. Ook werden de netwerken benut om informatie uit de wijken en sectoren op te halen.

Binnen de bestaande juridische en bestuurlijke beperkingen heeft de gemeente de kritieke crisistaken – ophalen en analyseren van informatie, sturing en handhaving, communicatie en verantwoording – op effectieve wijze uitgevoerd. Respondenten plaatsten enkele kanttekeningen die door bestuurders worden (h)erkend.

Uit interviews met de ruim 50 respondenten kwamen de volgende lessen naar voren:

- Utrecht is in staat met grootschalige crises om te gaan.
- *Business continuity* is van kritiek belang.
- De crisis heeft ook mogelijkheden tot verbetering en versterking van beleid en organisatie geboden (en die zijn ook benut).
- De uitvoerders hebben een belangrijke rol gespeeld tijdens de pandemie.
- Een langdurige crisis trekt een zware wissel op de organisaties en samenleving.
- De gemeente was in staat ruime financiële ondersteuning te organiseren voor kwetsbaren in de samenleving.
- De samenwerking met de Veiligheidsregio Utrecht is, na een aarzelend begin, goed verlopen.
- Het blijft een uitdaging om de verschillende doelgroepen allemaal te bereiken tijdens een grootschalige crisis.
- Het 'sturen door en met netwerken' heeft uitstekend gewerkt.

De onderzoekers hebben de volgende aanbevelingen geformuleerd met het oog op verdere versterking van de bestuurlijke en maatschappelijke weerbaarheid:

- Borg en versterk de ‘doe kracht’ en het improvisatievermogen van de gemeente.
- Stuur op nabijheid: blijf inzetten op crisis management dat aansluit bij de vele netwerken die Utrecht rijk is.
- Ga actief op zoek naar ‘zachte signalen’ van harde problemen.
- Versterk het vermogen tot herprioriteren binnen de organisatie.
- Borg de herwaardering voor de uitvoering.
- Opereer zelfbewust in bovenlokale crisisregimes.
- Investeer in inclusieve en effectieve crisiscommunicatie.
- Tref voorbereidingen voor langdurige crises (borg de lessen die tijdens corona zijn geleerd).
- Zet in op een cultuur van kritische deliberatie. Juist in crisis is het zaak elkaar scherp te houden.
- Initieer een politieke en maatschappelijke discussie over wat redelijkerwijs tijdens een langdurige crisis van de gemeente verwacht mag worden.

1. De context: een multicrisis

1.1 Ongekende uitdagingen

De COVID-19 pandemie confronteerde Nederland met een crisis van ongekende omvang en duur. Een levensgevaarlijk virus verspreidde zich razendsnel. De regering zag zich genoodzaakte verregaande maatregelen te treffen: Nederland ging meerdere malen langdurig op slot. Hemel en aarde werden bewogen om snel aan beschermingsmiddelen te komen en zoveel mogelijk mensen te vaccineren. De voorheen zo gekoesterde begrotingsdiscipline ging op de helling: er werden tientallen miljarden in de economie gepompt. Geen enkele sector of organisatie ontsnapte aan de gevolgen van het pandemische crisisregime.[1]

Elke crisis is moeilijk voor burgers en bestuurders.[2] COVID-19 was *extreem* moeilijk. Het virus bedreigde de levens van een relatief kleine groep mensen direct (ouderen, kwetsbaren), maar vroeg offers van iedereen, dus ook van mensen die niet of nauwelijks werden bedreigd. In vrijwel elke crisis neemt de onzekerheid af met de toename van informatie en analyse. De COVID-19 crisis veranderde constant en bracht juist nieuwe onzekerheden.

Nieuwe varianten, maar ook nieuwe problemen (economie, jeugd, internationale ontwikkelingen, testcapaciteit, vaccinaties) zorgden voor *permanente onzekerheid*. De medische crisis werd een sociale crisis. Nieuwe groepen werden getroffen (het waren niet alleen de ouderen die in het ziekenhuis terecht kwamen). De lange-termijn gevolgen van de crisis zijn tot op de dag van vandaag onduidelijk en verontrustend. En de dreiging van nieuwe besmettingsgolven is op het moment van schrijven helemaal nog niet voorbij (terwijl ondertussen de respons op de Oekraïnecrisis grote inspanningen van de verschillende overheden vraagt).

COVID-19 was een 'ongekende crisis'.[3] Het was, zoals veel respondenten ons vertelden, 'varen in de mist' en 'sturen zonder antwoorden'. Het is belangrijk dit nationale 'decor' – waartegen de Utrechtse crisisbestrijding vorm moest krijgen – goed in het vizier te hebben. Dat 'decor' laat zich als volgt beschrijven:

1. De *continuïteit van publieke dienstverlening stond acuut onder druk*. In maart 2020 moest in het hele land ineens iedereen naar huis. Kritieke processen – van vuilnis ophalen tot openbare orde en veiligheid – moesten worden gewaarborgd. Thuiswerkers moesten worden gefaciliteerd.

2. De *'ongeziene' heftigheid van de pandemie in de verpleging, verzorging en thuiszorg (VVT)*. De politieke en bestuurlijke focus richtte zich aanvankelijk op de ziekenhuizen, in het bijzonder de IC's. Ondertussen werd de VVT sector met dramatische situaties geconfronteerd die (te) lang 'onder de radar' bleven.[4]

---

[1] Zie bijvoorbeeld Vina Wijkhuijs en Menno van Duin (2021), *Lessen uit de Coronacrisis: Het Jaar 2020*. Den Haag: Boombestuurskunde.

[2] Voor een overzicht van uitdagingen voor bestuurders, zie Arjen Boin, Paul 't Hart, Eric Stern & Bengt Sundelius (2017), *The Politics of Crisis Management*, Cambridge University Press. Voor een overzicht van maatschappelijke uitdagingen, zie Havidán Rodriguez, Enrico Quarantelli & Russell Dynes (red.), *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer 2007.

[3] Zie Arjen Boin, Renee Linck, Menno van Duin, Jessy Hendriks, Emily Berger & Laurens van der Varst (2020), *Versterken van Veerkracht: Naar een Gezamenlijke Aanpak van Ongekende Crises.* Arnhem: IFV.

[4] Zie het eerste rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (2022), *Aanpak Coronacrisis – Deel 1: tot september 2020*. Den Haag: OVV.

3. *Schaarse persoonlijke beschermingsmiddelen*. Al snel bestond overal een tekort aan testcapaciteit en mondkapjes. Vooral in sectoren waarin de 'anderhalve meter' geen optie was, veroorzaakte deze schaarste grote problemen.

4. Zoals vrijwel altijd het geval is trof ook deze ramp in eerste instantie de *kwetsbare mensen in de samenleving* (denk aan ouderen, zieken, eenzamen, daklozen). Het is onder normale omstandigheden al moeilijk genoeg om deze doelgroepen te bereiken en te ondersteunen. Wanneer menselijk contact wordt beperkt, wordt de uitdaging nog moeilijker.

5. Economie en samenleving ondergingen een stresstest van de eerste orde. Verschillende bedrijfssectoren stonden op omvallen. Velen werden in hun bestaanszekerheid bedreigd. Het Rijk maakte snel veel geld vrij om mensen, organisaties en bedrijven te ondersteunen. Dit moest op een doeltreffende, eerlijke en doelmatige wijze – en in heel korte tijd – worden georganiseerd.

6. *Handhaving van opgelegde crisismaatregelen*. De regering vaardigde reeksen maatregelen uit die bedrijfsactiviteiten, het openbare leven en de vrijheid van burgers significant beperkten. Die regels moesten lokaal worden gehandhaafd in verschillende openbare ruimten en met betrekking tot specifieke doelgroepen, bedrijven en culturele instellingen. Het was bij het handhaven van de 'anderhalvemeter regel' soms spannend in de parken, in wijken en bij de grote demonstraties. Het vroeg continu om afwegingen, van handhavers op straat en van bestuurders: ingrijpen of niet, en zo ja, hoe dan?

7. De pandemie vergde veel van het *organisatie- en improvisatievermogen van lokale organisaties*. Zo ontstond bijvoorbeeld enorme druk op de GGD om snel vaccinatielocaties te regelen waar grote groepen mensen op veilige wijze hun vaccinatie konden halen. Scholen moesten voortdurend heen en weer tussen klassikaal, virtueel en hybride les geven, tegen een decor van massale besmettingen onder leerlingen, ouders en personeel. Het waren nieuwe, cruciale omstandigheden en taken waar deze organisaties logischerwijs niet op waren voorbereid.

8. De pandemie zorgde na verloop van tijd ook voor een *ethische uitdaging*. Hoe om te gaan met de kleine minderheid die zich om verschillende redenen niet wilde laten vaccineren? De discussie rond '3G' en '2G' creëerde een diepe tegenstelling tussen het perspectief van effectiviteit en inclusiviteit. Burgers dwingen of uitsluiten in naam van crisisbestrijding – het is een discussie die bestuurders in 'normale' tijden zelden of nooit hoeven te voeren.

9. Een langdurige crisis die gemarkeerd wordt door het *aanzwellen en afrollen van meerdere golven* vereist stuurmanskunst. Timing is dan cruciaal: wanneer kunnen we terug naar normaal? Wanneer moeten we opschalen? Dit is misschien wel één van de moeilijkste crisismanagement uitdaging voor gezagsdragers. In een 'flitscrisis' kan het nadenken over de 'nafase' wel even wachten totdat het ergste voorbij is. In een langdurige crisis, met piekmomenten en verraderlijke fasen van 'normaliteit', is het belangrijk een *lange-termijn strategie* te formuleren. Dit vraagt om bestuurlijk vooruitdenken, het aflopen van *what-if* vragen, het kiezen van tijdshorizonnen en assumpties (bijvoorbeeld over economisch herstel en 'stuwmeren' van zorgvraag). Lokale crisismanagers moesten daarbij steeds de dynamiek van de crisis en de intenties van bovenlokale bestuurders 'lezen' om tijdig klaar te zijn voor eventuele koerswijzigingen. Dat vroeg veel van hun anticipatie- en aanpassingsvermogen.

10. De bevolking was aanvankelijk bang en meer dan bereid om gevolg te geven aan de door de regering uitgevaardigde maatregelen. Hoe langer de crisis duurde, hoe ongeduldiger burgers en ondernemers werden. Solidariteit maakte plaats voor sociale fragmentatie en politisering. Het duurde niet lang voordat bestuurders – lokaal en nationaal – boze burgers tegenover zich vonden.

Gaandeweg werd dit *afnemend draagvlak voor de (landelijke) maatregelen* een bron van hoofdbrekens voor lokale bestuurders.

1.2 Focus en bijdrage van dit rapport

Bovengenoemde uitdagingen speelden ook in de stad Utrecht. Onze respondenten, zo vertelden ze ons, werden totaal verrast. Sommigen hadden moeite te doorgronden wat op hen af kwam. De stad werd in de loop van de twee jaar pandemiebestrijding steeds weer geconfronteerd met netelige, soms ronduit tragische problemen en complexe uitdagingen die bestuurders op alle niveaus dwongen tot het aanspreken van hun organisatie- en improvisatievermogen.

Het Utrechtse gemeentebestuur zat in deze crisis zelden zelf aan het stuur. In het nationale regime van pandemiebestrijding en crisisbestrijding waren de gemeenten toch eerst en vooral als 'uitvoeringsloket' van Rijks- en regio-sturing bedacht en gepositioneerd. De gedecentraliseerde eenheidsstaat die Nederland heet te zijn, werd opnieuw uitgevonden. Dat knelde en schuurde, en vroeg om veel vertaal- en laveerwerk tussen de bestuurslagen.[5]

In dit rapport beschouwen wij de manier waarop Utrecht met de uitdagingen van de eerste twee jaar Covid-19 is omgegaan. We hebben in een mix van individuele en groepsinterviews met bestuurders, ambtenaren en partijen in de stad een groot aantal betrokkenen gesproken die ons op openhartige wijze hebben verteld hoe zij de crisis hebben beleefd (in de appendix is de lijst van respondenten opgenomen). Ook hebben wij grote stapels documenten mogen inzien. Een begeleidingscommissie heeft een eerste versie van commentaar voorzien.

Wij hebben tijdens ons onderzoek op volle medewerking kunnen rekenen. De enige substantiële beperking was dat behoudens een toen net geïnstalleerde nieuwkomer geen van de voor een interview aangezochte raadsleden is ingegaan op onze uitnodiging. Dat heeft ons zicht op de politieke dynamiek (bijvoorbeeld rond informatievoorziening aan de raad en in de raad veelbesproken kwesties zoals het terrassenbeleid) van de Utrechtse crisisrespons nogal beperkt.

Het doel van het onderzoek is als volgt omschreven: "het optekenen van lessen zoals die door de betrokkenen zijn opgedaan. De lessen worden gerelateerd aan het functioneren van de crisisorganisatie." Dit rapport behelst daarom nadrukkelijk geen evaluatie, waarin we het optreden van functionarissen en organisaties tegen het licht van een normatief beoordelingskader houden. De lange duur, de vele betrokken actoren en het complexe karakter van deze crisis maken een dergelijke evaluatie schier onmogelijk. De opdrachtgever achtte het daarom belangrijker (en van groter praktisch nut) om geleerde en te leren lessen in kaart te brengen zodat die in de toekomst tot een versteviging van de Utrechtse 'crisisbestuurskracht' kunnen leiden.

Wij hebben ons bij de zoektocht naar deze lessen vooral gericht op de volgende vragen:

- Hoe zijn de bestuurlijke organisatie, rolkeuze, prioritering, taakverdeling, en werkwijzen aangepast tijdens de crisis?
- Hoe konden Utrechtse bestuurders doen wat nodig was met beperkte speelruimte om eigen beleid te voeren? Hoe hebben bestuurders geprobeerd recht te doen aan de 'Utrechtse bestuursfilosofie' van sociaal (een *caring government* willen zijn) en samenwerkend met partijen in de stad (in plaats van *top-down* verordonnerend)?
- Wat zien de betrokken bestuurders, ambtenaren en partijen in de stad als de belangrijkste inzichten, verworvenheden en tekortkomingen die tijdens twee jaar pandemie aan het licht

[5] Zie bovengenoemd OVV-rapport alsook het rapport van de commissie evaluatie Wet veiligheidsregio's uit december 2020: https://open.overheid.nl/repository/ronl-ba7df199-91c7-4f4b-8469-5e775b4fc4aa/1/pdf/tk-bijlage-evaluatie-wet-veiligheidsregio-s.pdf .

zijn gekomen? Wat hebben betrokkenen geleerd? Heeft de crisis wellicht ook positieve gevolgen teweeg gebracht?
- Wat is nodig om na ruim twee jaar pandemie-ervaring de 'crisisbestuurskracht' van het gemeentebestuur te consolideren en te vergroten?

We hebben gestreefd naar een compacte, leesbare rapportage, die vooral is gericht op het trekken van generieke lessen die in de toekomst bruikbaar zijn. We hebben geprobeerd lessen op te halen uit zoveel mogelijk sectoren/themagroepen (openbare orde en veiligheid, openbare ruimte, economie en horeca, jeugd en sociaal domein etc.).

Deze lessen zijn belangrijk in het licht van het feit dat land en stad in de komende decennia ongetwijfeld vaker te maken zullen krijgen met grootschalige crises. Maar belangrijker nog: de pandemie is nog niet voorbij. Een nieuwe besmettingsgolf is al weer begonnen.

Het rapport is als volgt opgebouwd. We beginnen met een meer uitgebreide beschrijving van de bestuurlijke en organisatorische uitdagingen waarmee COVID-19 de gemeente Utrecht confronteerde (hoofdstuk 2). We reconstrueren de Utrechtse bestuursfilosofie die vorm gaf aan de bestrijding van de pandemie (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 analyseren hoe Utrecht vier belangrijke crisistaken invulde (het begrijpen van de crisis; het vorm geven aan de respons; crisiscommunicatie; en het afleggen van verantwoording). We tekenen in hoofdstuk 5 vervolgens de lessen op die de respondenten zeggen te hebben geleerd. En we besluiten dit rapport met onze eigen duiding en aanbevelingen, in de vorm van tien speerpunten voor (verdere) vergroting van de Utrechtse crisisbestendigheid.

2. Hoe Utrecht zich organiseerde

2.1 De bestuurlijke context: een gelaagde crisisstructuur

De Wet Publieke Gezondheid kent specifieke bevoegdheden toe aan de burgemeester wanneer een infectieziekte op de zogenoemde A-lijst wordt geplaatst. Verreweg de belangrijkste besluiten komen echter toe aan de minister van VWS. De Wet op de Veiligheidsregio's geeft daarnaast de voorzitters van de Veiligheidsregio een belangrijke rol in de crisisbestrijding.

Hoe deze constellatie van bevoegdheden zou moeten uitpakken, was bij de aanvang van de coronacrisis in het geheel niet duidelijk. Natuurlijk had Nederland infectieziekten meegemaakt, maar nog nooit een pandemie op deze schaal. Het aantal besmettingen groeide bovendien ook nog eens – in weerwil van alle aan de wet ten grondslag liggende veronderstellingen - in razend tempo.

Bovengenoemde wetten zeggen wel iets over wie welke rol(len) toekomt in deze omstandigheden, maar laten nog ruimte voor interpretatie- en accentverschillen. De precieze verhouding tussen rijk, regio en gemeente moest zich dus in de praktijk uitkristalliseren, ook in de regio Utrecht. Hier bestond in het begin enige verwarring over, vooral bij gemeentelijke partners buiten de sfeer van openbare orde en veiligheid die zelden of nooit iets met de veiligheidsregio te maken hadden gehad (een respondent trok een vergelijking met de televisieshow *Wie is de Mol?*). Het bleek al snel dat op landelijk niveau de behoefte bestond om vooral met de veiligheidsregio's te communiceren. De veiligheidsregio's moesten de gemeenten in de regio van gedetailleerde aanwijzingen te voorzien. De Veiligheidsregio vervulde zo een soort vertaalfunctie om van landelijke decreten tot lokale maatregelen te komen.

De burgemeesters van de grote steden werden in een dubbelrol gedwongen. Zij acteerden als voorzitter van het Regionaal Beleidsteam (RBT), maar waren natuurlijk nog steeds burgemeester: het leed en de angst die de pandemie losmaakte vroeg nadrukkelijk om een invulling van de 'burgervader' of 'burgermoeder' rol van de burgemeester. Ook deze dubbelrol moest in de praktijk uitkristalliseren. In de praktijk ontpopte de burgemeester van Utrecht zich tot een zichtbare voorzitter van het RBT. Dit had een intrigerend effect: de stad kreeg via de veiligheidsregio – voorgezeten door de eigen burgemeester – een tamelijk geharnast Haags crisisregime opgelegd. Dit beperkte het bestuurlijke speelveld voor het gemeentebestuur (zie verder hieronder).

2.2 De gemeente als improviserende crisisorganisatie: zoeken naar cadans en balans

De gemeentelijke organisatie was niet voorbereid op zo'n complexe en langdurige crisis. Dat is niet raar, want vrijwel geen enkele (overheids)organisatie in Nederland had een werkbaar plan voor een grootschalige pandemie. De meervoudige zoektocht naar organisatieprincipes, -structuren en werkwijzen die pasten op een langdurige, sectoroverstijgende en bovenlokaal aangestuurde crisis vereiste veel, heel veel, inzet en flexibiliteit. Het gedwongen thuiswerken maakte deze uitdaging niet makkelijker.

Het optuigen van de crisisorganisatie ging verhoudingsgewijs tamelijk snel. Dat is op zich al een verdienste, want de gemeente Utrecht is complex georganiseerd. Respondenten – ook gemeenteambtenaren – wijzen op de hoge mate van interne complexiteit, de dichtheid van overlegstructuren, en de cultuur van lang overleggen maar niet snel knopen doorhakken en handelen. Dit is bijvoorbeeld hoe een bestuurder het DNA van de organisatie omschreef:

> Wat ik moeilijk vind aan deze organisatie is dat er veel sprake is van verkokering [..]In Utrecht valt me op dat er vooral op het bestuurlijk niveau wordt gewerkt, er heerst een

> grote verwachting dat het ambtelijke wel zal worden opgepakt. Dat gebeurt ook wel, maar niet altijd gemeenschappelijk. [..] Dit is een vrij gele organisatie; er wordt veel gepraat, maar er wordt niet heel snel iets risicovols gedurfd. Er is een focus op control, schuiven en het vermijden van risico's [..] Deze organisatie is niet in staat om te prioriteren.

Een vergelijkbare analyse van de Utrechtse bestuurscultuur is te vinden in een recent visitatierapport:

> We zagen een Utrecht dat nog relatief veel met zichzelf bezig is en struikelt over een stapeling van ambities. Ambities die op zichzelf logisch en nodig zijn, maar die niet altijd leiden tot effectiviteit, snelheid en slagvaardigheid, doordat keuzes soms uitblijven of doordat resultaatbeschrijvingen soms onvoldoende scherp zijn [..] De organisatie slaat door in de wil om alles samen te doen (p. 3, 6).[6]

Deze omschrijvingen van de gemeente Utrecht – BenW, Raad en ambtelijke organisatie – suggereren dat slagkracht een probleem zou kunnen zijn. Dat bleek echter niet het geval tijdens de Coronacrisis. Tijdens de crisis werden de lijntjes korter, nam de besluitvaardigheid toe, en werden de bezetting en werkwijzen van overleggremia veel sneller aangepast dan normaal het geval zou zijn geweest. Het bleef, zeker tijdens de eerste weken, voor velen binnen maar zeker ook van buiten de gemeentelijke organisatie overigens wel zoeken naar 'waar je voor wat moest wezen'.

Dit had wel de nodige voeten in de aarde. De bestaande Utrechtse crisisplanning – zoals vrijwel overal in Nederland – was vooral voorzien om zogenoemde 'flitscrises' het hoofd te bieden.[7] Denk aan het tramincident: een heftig *big-bang* begin, een onmiddellijke bestuurlijke en operationele opschaling, een relatief korte maar heftige 'hete' fase, gevolgd door een complexe en langdurige nasleep die na verloop van tijd binnen de reguliere bestuurlijke en ambtelijke structuren kan worden afgehecht.

En ook de Utrechtse bestuurders, raadsleden en ambtenaren moesten thuis aan de slag. Het stadskantoor ging al snel en tamelijk rigoureus op slot. De medewerkers en processen moesten online worden gebracht. De uitdaging was immens: 'We moesten het bedrijf runnend krijgen, buiten het Stadskantoor om'. Bedrijfscontinuïteit 'was het ding'. Het waren nieuwe uitdagingen: kan iedereen tegelijkertijd inloggen? Hoe geven we thuiswerken vorm? Houden onze systemen het? Het was, in de woorden van een geïnterviewde, een 'bizar moment'.

Utrecht was voor de pandemie begonnen met het uitwerken van een *business continuity* plan, maar dat was in maart 2020 nog verre van compleet, laat staan getest. De pandemie dwong de organisatie tot het maken van een razendsnelle inhaalslag. Het lukte wonderwel. In allerijl werden drie softwarepakketten ingekocht (Teams, GotoMeeting, Zoom) zodat iedereen met elkaar kon communiceren. Het merendeel van de medewerkers kon – mede na een test van de ICT systemen waaraan ruim 2000 ambtenaren deelnamen – binnen heel korte tijd vanuit huis werken. Binnen 2-3 weken was iedereen vol aan het werk, ook al voelde het ongemakkelijk:

> Ik zal eerlijk zijn: ik moet enorm wennen aan vergaderen op afstand. Ik mis de non-verbale communicatie. En al die vergaderingen achter elkaar voorzitten, strak en georganiseerd, vraagt een veel hogere concentratie dan normaal. En gezellig is 't ook al niet. Maar ik verwacht dat het een kwestie is van wennen. Tegelijkertijd leren we met z'n allen versneld

[6] Ans Cuijpers, Mark Frequin, Henk de Jong en Mirko Noordegraaf (19 november 2021). *Utrecht: Knooppunt van oplossingen*.

[7] Deze crisisstructuur werd ook ingezet om de voorbereiding op zeer grootschalige evenementen (denk aan de start van de Tour de France) in goede banen te leiden.

heel veel over digitaal werken. Dat biedt ook nieuwe perspectieven. (Gemeentesecretaris Gabrielle Haanen, email aan alle medewerkers, 17 maart 2020)

De gemeente ontdekte al snel dat een crisis die weken of zelfs maanden kan duren een ander type crisisorganisatie nodig heeft dan de organisatie die voor een flitscrisis is bedacht. De staande organisatie die tijdens een flitscrisis tijdelijk uit het besluitvormingsproces wordt gedefinieerd is juist hard nodig om een langdurige crisis het hoofd te bieden. Er moest op allerlei vlakken duurzaam geïmproviseerd worden – binnen de organisatie en in het verkeer met stad, regio en Rijk. Een markant voorbeeld daarvan was vorming van het Juridisch Loket: een laagdrempelige voorziening waarin een team gemeentejuristen snel advies gaf aan bestuurders en andere delen van de gemeentelijke organisatie die bij het uitvoering geven aan de Haagse crisismaatregelen met allerlei 'vertalingsuitdagingen' werden geconfronteerd. Het loket voorzag in een behoefte, in Utrecht en de regio.[8]

Het coronabeleidsteam als 'crisis cockpit'

Het College van Burgemeester en Wethouders nam de belangrijkste besluiten in de gemeente. De centrale schakel naar de uitvoering en de organisatie was het zogenoemde Coronabeleidsteam (na hier: het BT) dat werd voorgezeten door de gemeentesecretaris. In het team zat een mix van directieleden, directeuren en managers. Het BT verzamelde informatie, formuleerde strategische opties en adviseerde het college, en functioneerde als bestuurlijk knooppunt in een grote en complexe organisatie.

Onder het BT hingen zogenoemde coördinatieteams, die een duidelijke taak hadden (o.a. openbare ruimte, monitoring crisisontwikkeling, gezondheid, communicatie, huisvesting).[9] Deze teams waren als een projectorganisatie opgetuigd met leden van verschillende ambtelijke disciplines. Met weinig kennis over het virus en grote daadkracht gingen de teams aan de slag om problemen op te lossen. 'We begonnen met doen', legt een coördinator uit, maar 'we wisten niks'. De teams kregen van het BT veel ruimte om hun eigen prioriteiten te bepalen, al vormde zoals eerder gememoreerd de landelijke regelgeving het anker en het kompas: 'We ademden mee met de landelijke regelgeving.'

Het BT was een schoolvoorbeeld van wat in de rampenliteratuur een 'emergente organisatie' heet: het bestond niet voorafgaand aan de crisis, was ook niet in rampenplannen voorzien, maar werd ad-hoc opgericht om in een gerezen behoefte te voorzien.[10] De samenstelling kwam op organische wijze tot stand en kon worden aangepast als de situatie daarom vroeg. De directeuren van de diensten die zitting hadden in het BT konden input geven aan de interdisciplinaire coördinatieteams die vervolgens weer terug rapporteerden.

In het BT werd informatie uitgewisseld en samengebracht. Er werden gaten dichtgelopen en plooien gladgestreken in het verkeer tussen de kokers binnen de gemeentelijke organisatie. Er werden lastige dossiers binnen de crisisrespons – denk aan *what-ifs* rond de handhaving van eventueel 2G, 3G beleid – besproken. Er werd periodiek vooruitgekeken naar wat nog voor de deur zou kunnen staan. Zo ijverde het BT bijvoorbeeld in het voorjaar van 2020 voor het instellen van een ambtelijke taskforce die tot taak kreeg om zicht te creëren op de feitelijke en mogelijke bredere sociaal-economische consequenties van de crisis, en te doordenken wat dit onder verschillende scenario's

[8] Het Juridisch Loket was een initiatief van de Veiligheidsregio Utrecht (VRU). De gemeente Utrecht sprong in de bres toen bleek dat de VRU zulke juridische expertise niet zelf in huis had.
[9] Zie appendix 2 voor een organigram van de crisisorganisatie.
[10] Zie Russell Dynes (1970) *Organized Behavior in Disaster*, Lexington: Heath.

zou kunnen betekenen voor het gemeentelijk beleid en de begroting. Het was een van de manieren waarop het BT poogde het College en de Raad van een handelingsperspectief te voorzien.

Er werden in het BT geen grote of heel belangrijke beslissingen genomen ('Er waren geen beslissingen, alles was al beslist op regionaal niveau', zo legde een vaste deelnemer van het BT-overleg ons uit). De coördinatieteams werden niet strak aangestuurd door het beleidsteam.[11] Het BT vervulde wel een cruciale rol met betrekking tot het 'ontschotten' van de uitvoering.

2.3 Een dubbelrol voor de burgemeester

De 'normale' crisisstructuur is niet goed toegesneden op het raamwerk van de *landelijke* pandemiebestrijding, waarbij de besluitvorming bijna volledig is gecentraliseerd op Rijksniveau en de uitvoering via de Veiligheidsregio's wordt georganiseerd.[12] De burgemeester van Utrecht, die tijdens lokale, niet-grensoverschrijdende crises het gemeentelijke crisisbeleidsteam (GBT) voorzit, moest tijdens de pandemie ook als voorzitter van het Regionaal Beleidsteam (RBT) aan de bak.

De in het landelijke crisisregime ingebakken dubbelrol van de Utrechtse burgemeester noopte tot meervoudig balanceren:

- Als de burgemeester opschuift naar en in beslag wordt genomen door de regionale crisisrol, wie geeft dan op bestuurlijk niveau sturing aan de *gemeentelijke* crisisorganisatie?
- Als zich in de loop van een bovenlokale multi-crisis zoals deze pandemie zich ook (risico's op) grootschalige verstoringen van de openbare orde en veiligheid in de stad Utrecht of juist in een andere VRU-gemeente voordoen, hoe is dan de exacte rolverdeling tussen het ingestelde RBT en de burgemeester en de lokale/districtelijke driehoek van de betreffende gemeente?
- Wie verlenen de ambtelijke ondersteuning aan de burgemeester in diens rol als voorzitter RBT, bijvoorbeeld op het gebied van openbare orde en veiligheid? De expertise daarover zit eerder bij de directie OOV van een grote gemeente dan bij de VRU-organisatie. Tegelijkertijd moet de voorzitter RBT een regionaal perspectief aangereikt krijgen. Er is dus rimpelloze samenwerking nodig tussen lokale en regionale ambtelijke diensten, inclusief heldere taakverdeling binnen de gemeentelijke afdeling OOV. Anders gaan lokale en regionale rollen, verantwoordelijkheden, zienswijzen en belangen al gauw schuren.

Burgemeester Van Zanen besloot van meet af aan zijn rol als voorzitter van de Veiligheidsregio te prioriteren. Om rolconflicten te voorkomen, liet hij de organisatie van de gemeentelijke respons, maar ook grote lopende dossiers zoals de voorjaarsnota, in handen van de wethouders en de gemeentesecretaris. Het waren de wethouders en de gemeentesecretaris die vorm gaven aan de zoektocht naar een aangepaste gemeentelijke crisisorganisatie.

Tegelijkertijd hechtte Van Zanen sterk aan zijn rol als burgervader. Zo belde hij tot aan zijn vertrek (juni 2020) met coronaslachtoffers en nabestaanden in de stad. Zijn twee opvolgers – waarnemer Peter den Oudsten (2 juli - 15 december 2020) en de nieuwe burgemeester Sharon Dijksma (vanaf 16 december 2020) – legden ieder weer hun eigen accenten bij de invulling van de dubbelrol.

[11] De coördinatieteams hadden daardoor veel vrijheid om hun taak in te vullen. Sommige leden van de teams gaven achteraf te kennen dat ze graag wat meer feedback hadden gehad (anders dan 'goed gedaan').
[12] Voor een discussie, zie het rapport van de commissie evaluatie Wet veiligheidsregio's: https://open.overheid.nl/repository/ronl-ba7df199-91c7-4f4b-8469-5e775b4fc4aa/1/pdf/tk-bijlage-evaluatie-wet-veiligheidsregio-s.pdf

2.4 Externe organisatie: actief partneren in de stad

Centralisatie van de besluitvorming in tijden van crisis heeft doorgaans gevolgen voor de communicatielijnen binnen een organisatie, maar ook tussen de organisatie en de partners in het netwerk van de organisatie. Waar normaal gesproken de communicatielijnen worden ingekort en ingeperkt, deed Utrecht eigenlijk het tegenovergestelde.

De gemeente zette zwaar in op de bestaande netwerkrelaties voor het verkrijgen van informatie en voor ondersteuning van partners. De gemeente nam nog een extra stap door extra overleggroepen in het level te roepen, om zoveel mogelijk betrokkenen bij de crisisrespons aan te haken. Opvallend was ook dat wethouders en leidinggevenden actief contact met 'partners' – een veel gebezigde term tijdens de interviews – van de gemeente zochten. Burgers, MKB-ers, horecaondernemers, grote werkgevers in de stad, cultuurmakers, schoolbestuurders, jeugdinstellingen, zorgaanbieders: ze werden actief en veelvuldig opgezocht. Organisaties die toch werden gemist en zich meldden werden doorgaans in deze informele crisisnetwerken opgenomen.

De maatschappelijke partners toonden zich tijdens de interviews door de bank genomen positief over de crisisorganisatie van de gemeente. De georganiseerde partijen in het sociaal domein, de jeugd- en onderwijssector en de cultuursector waren zeer te spreken over de korte lijnen met de betrokken besluitvormers: de structuur was duidelijk en ze konden gemakkelijk met hen in contact komen (voor de veel talrijker nieuwkomers en 'éénpitters' in de cultuursector bleek dat ingewikkelder).

In sommige andere sectoren (Economie, VVT) waren er geen reeds bestaande overleggremia die als vanzelfsprekend vehikel voor Corona-uitwisselingen konden worden gehanteerd. Het gevolg was dat in die sectoren aanvankelijk meer onduidelijkheid bestond over de rol en strategie van de gemeente. In die sectoren bood de crisis ook kansen aan wethouders en ambtenaren om netwerken op te tuigen: voorheen minder 'geziene' partijen in de stad kregen de gelegenheid om kanalen binnen het gemeentelijk apparaat aan te boren. Respondenten toonden zich optimistisch dat deze nieuw opgetuigde relaties de coronacrisis overleven (en wilden daar ook werk van maken).

3. Basisprincipes van een 'Utrechtse aanpak'

In korte, intense crises wordt de respons doorgaans niet ingegeven, gestut of gekanaliseerd door een bestuurlijke filosofie die doeleinden en werkwijze met elkaar verbindt. In een langdurige, sectoroverstijgende, interbestuurlijke crisis is een strategisch kompas juist heel nuttig als een veelheid van verschillende uitdagingen, partijen, geldstromen, fasen, processen en potentiële conflictstof op het gemeentebestuur afkomt.

In Utrecht ging men de pandemie met een heldere bestuurlijke filosofie te lijf. Alle facetten van de respons werden verbonden door een onderliggende visie op de relatie tussen gemeente en burger, gemeente en partners, maar ook tussen gemeente en regio, en gemeente en rijk.

De gemeente heeft duidelijke keuzen gemaakt. Dit heeft geresulteerd in wat we gerust de Utrechtse aanpak mogen noemen. Onze respondenten zijn ervan overtuigd dat deze aanpak echt bij Utrecht past en uniek mag worden genoemd.[13]

In een BT hei sessie van september 2020 werden vijf uitgangspunten voor het gemeentelijk handelen geformuleerd: realisme, proactiviteit, proportionaliteit, rolvastheid en maatwerk. Die uitgangspunten bleken tijdens onze interviewronde evenwel niet echt op het netvlies van onze gesprekspartners te staan. Wel kwam uit de gesprekken een onmiskenbare rode draad in het handelen van de gemeente naar voren waarin deze elementen in andere bewoordingen terug te vinden zijn. In dit hoofdstuk reconstrueren wij deze rode draad aan de hand van zes pijlers onder het bestuurlijke handelen, zoals we die uit de gesprekken hebben afgeleid.

3.1 Hanteer de menselijke maat

In de Utrechtse aanpak staat de mens centraal. Dit geldt voor de collega in de gemeenteorganisatie, de burger, de ondernemer, de hulpverlener en de cultuurmaker. De gemeente zoekt naar manieren om mensen tegemoet te komen. Als dat iets meer geld kost of niet helemaal binnen de regels past doet, dan is dat maar zo.

Het ethos van empathie en solidariteit met mensen kwam op tal van manieren tot uitdrukking in onze gesprekken:

De burgemeester: 'Ik had een kennismakingsgesprek met horeca-eigenaren en die mensen, volwassen mannen, waren gewoon aan het huilen, helemaal de kluts kwijt. Die voelden zich op geen manier gehoord of gesteund en dat liep niet. Toen voelde ik echt: we moeten iets voor hen doen.'

De ambtenaar: 'We hadden veel aandacht voor de 'menskant', zoals het thuiswerken met kinderen. Hoe ga je daar mee om? We hebben vooral gestuurd op het "goede gesprek" tussen manager en medewerker. Flexibiliteit was daarbij het sleutelwoord. Zelfs externen mochten een factuur sturen als ze de uren niet hadden gemaakt.'

Een leidinggevende: 'We zijn heel creatief bezig geweest… We hebben niet star geopereerd naar het personeel. Medewerkers hebben de gemeente als een warm bad ervaren. We hadden een formele structuur, maar hebben informeel gehandeld. Dat is de kracht van Utrecht. Dat hebben we verdomde goed gedaan.'

[13] Wij kunnen niet verifiëren of deze Utrechtse aanpak significant afwijkt van andere G4 gemeenten (dat valt buiten de scope van onze opdracht), maar veel van onze respondenten gaven in de gesprekken blijk daarvan overtuigd te zijn.

3.2 Bied vangnetten voor de kwetsbaarsten

Het is bijna gewoon geworden om zelfredzaamheid of weerbaarheid (*resilience*) als uitgangspunt in de crisisrespons te omarmen. Daar zit wel iets in: veel mensen en organisaties blijken in de praktijk verrassend zelfredzaam. Zij hebben geen behoefte aan een betuttelende overheid. Maar de grote stad kent ook veel kwetsbare mensen: de langdurig zieken, eenzame mensen, jongeren – de coronacrisis greep hard in op het leven van deze mensen. Dat gold ook voor niet-gesubsidieerde cultuurmakers die met geen mogelijkheid het hoofd boven water konden houden.

De gemeente Utrecht zag het van meet af aan als haar missie de niet-zelfredzamen te identificeren, te benaderen en te ondersteunen. Het College besloot met brede steun vanuit de Raad snel tot vier steunpakketten (zie hoofdstuk 4) in aanvulling op de rijksregelingen (zoals NOW, TOZO en TVL). Deze steunpakketten beoogden, naast contra-cyclisch investeren, de verwachte economische krimp tegen te gaan en zo een extra vangnet te vormen voor kwetsbare groepen en sectoren in de stad. De ambtelijke dienst kreeg de ruimte om het bestaande collegeprogramma en de daarbij behorende financiële dekking los te laten om te kunnen doen wat nodig was.

3.3 Handhaaf met coulance

Afspraken zijn afspraken, ook in Utrecht. Maar nood breekt wet. De gemeente stelde zich tijdens de crisis volgens respondenten rekbaar op naar mensen die afhankelijk waren van de gemeente en die hun verplichtingen niet helemaal, of niet helemaal op tijd, konden nakomen. In de cultuursector had een theaterdirecteur bijvoorbeeld een subsidie ontvangen, maar kon de organisatie onmogelijk aan de bijbehorende voorwaarden voldoen. De gemeente zegde gelijk toe dat ze mocht blijven rekenen op de subsidie. ‘Dat was een fijne basis’. De gemeente deed dit zonder zekerheid dat de financiële dekking vanuit het Rijk was geregeld.

Coulance was ook een leidend principe in het handhavingsbeleid. De drie Utrechtse ‘coronaburgemeesters’ hanteerden ondanks hun uiteenlopende rolopvattingen en bestuursstijlen consequent dezelfde aanvliegroute voor handhaving, die ook werd vastgelegd in een richtlijn: eerst een mondelinge waarschuwing, vervolgens een schriftelijke, dan pas optreden en sanctioneren. Dus niet direct keihard handhaven en bedrijven sluiten. Het leverde draagvlak op, waar de gemeente later een wissel op kon trekken.

Een klein voorbeeld. Het restaurant Sansu Ramen was een van de Utrechtse restaurants die in januari 2022 open gingen uit protest tegen het voorduren van de horecasluitingen. Burgemeester Dijksma belde de eigenaar van Sansu Ramen met de boodschap: ‘je hebt toch je punt gemaakt en je hebt de media-aandacht gehad. Als de Boa’s over een uur weer langsfietsen en je bent nog niet gesloten dan moet ik je een boete geven en dat wil ik helemaal niet. Dus is het niet beter om gewoon dicht te gaan?’ Hij zei toen ‘ja, mevrouw de burgemeester’ en ging toen dicht. De burgemeester ging drie dagen daarna op de fiets even langs om hem te bedanken. Zacht op de relatie, coulant op de marges, maar consistent op de kern van de inhoud – het was in de Utrechtse filosofie sturen op sociaal kapitaal.

3.4 Durf te improviseren

Bovendien was niets in beton gegoten. Als de bestaande werkwijze tegen een hardnekkig of een nieuw probleem aanliep, ontstond ruimte voor een aanpassing van de werkwijze. Bestuurders en ambtenaren vonden elkaar daarin. Regelingen die werden opgerekt zonder dat de financiële dekking rond was. Medewerkers die andere taken gingen uitvoeren. Medewerkers die in het weekend de routering van het kantoorgebouw aanpasten, zodat mensen weer naar het werk konden komen. Juristen die in recordtempo de door het kabinet aangekondigde maatregelen vertaalden in een

werkbaar handhavingskader. Wethouders die toelieten dat in de uitvoering ruimte werd genomen om kwetsbaren (jongeren, alleenstaanden) zoveel mogelijk tegemoet te komen.

3.5 Benut de lokale netwerken

Tijdens een crisis zien we vaak centralisatie van besluitvormingsbevoegdheden. Dat gaat dan vaak gepaard met een *top-down* aansturing van de crisisorganisatie (die zomaar kan ontaarden in micro-management van processen die doorgaans geen aandacht in de bestuurskamer krijgen).

Utrecht wist deze valkuil op voortreffelijke wijze te vermijden.[14] Ondanks de topzware landelijke en regionale besluitvormingsstructuur (waarin de gemeente tot uitvoeringsloket was gereduceerd), wethouders die nog wel ergens over wilden gaan en het optuigen van een 'coronabeleidsteam', vielen bestuurders noch ambtenaren voor de verleiding de vele netwerken rechtstreeks aan te gaan sturen.

De gemeente liet veel ruimte aan de eerder beschreven coördinatieteams. Daarnaast koos de gemeente voor een wijkgerichte aanpak. Dat bleek een juiste keuze. 'Je kent elkaar', zo wisten veel respondenten ons te vertellen. Dat betekent dat de netwerken al goed werkten. Het daarin opgebouwde sociale kapitaal werd ten volle benut tijdens de crisis.[15]

3.6 Volg het Rijk

De Utrechtse bestuurders kozen er nadrukkelijk voor de 'Haagse lijn' loyaal te volgen. De veiligheidsregio maakte een eerste vertaalslag, maar de uitvoering en handhaving kwamen voor rekening van de gemeente. In de praktijk was de uitvoering van de continue stroom aan Haagse maatregelen bij de gemeente in goede handen. Zoals één van de geïnterviewden het verwoordde: 'Het proces was toch vooral volgend. Anticiperen op persconferentie, alles klaar zetten. Na persconferentie mail er uit. RIVM richtlijnen waren heilig.'

Zo werd de Utrechtse aanpak gevormd door de bestuurlijke en ambtelijk breedgedeelde overtuiging dat deze crisis al ingewikkeld genoeg was en dat de gemeente medeverantwoordelijkheid moest nemen voor maatschappelijke continuïteit. Respondenten waren trots op deze keuze. Zo vertelde een respondent ons dat in Utrecht werd opgetreden om de avondklok te handhaven. Dat gebeurde volgens deze respondent niet in andere grote steden.

De gemeente probeerde de Haagse regels zo goed mogelijk te interpreteren en vervolgens uit te leggen aan burgers en ondernemers.[16] De persconferenties van premier Rutte en minister De Jonge werden zo belangrijke ijkpunten in het proces: een groep ambtenaren probeerde zo vroeg mogelijk te weten te komen welke beslissingen zouden worden gepresenteerd om de uitleg zo snel mogelijk na de persconferentie via loket en communicatiekanalen te laten landen.

Er is natuurlijk altijd sprake van enige discretionaire ruimte in de uitvoering van zelfs de meest gedetailleerde regelgeving. De gemeente achtte het niet haar voornaamste taak de grenzen op te zoeken en te bezien of die grenzen ook opgerekt zouden kunnen worden. De discretionaire vrijheid in bijvoorbeeld de formulering van de handhavingsstrategie mocht niet ten koste gaan van de gevoelde behoefte aan standaardisatie in de regio ('in principe geen ontheffingen'). Tegelijkertijd

[14] Enkele respondenten noemden een voorbeeld van directe bemoeienis die als micro-management kon worden uitgelegd. Maar zelfs die respondenten voegden daar aan toe dat de ambtenaren in kwestie zich snel terugtrokken toen duidelijk werd dat de bemoeienis als niet-functioneel werd ervaren.

[15] Zie Daniel Aldrich (2012), *Building Resilience: Social Capital and Post-Disaster Recovery*. Chicago: University of Chicago Press.

[16] Dat gebeurde bijvoorbeeld via het eerder genoemde juridisch loket, waar werd uitgelegd wat nog wel maar vooral niet mocht van Den Haag.

was er ook een bereidheid om te kijken waar ruimte lag voor maatwerk. Een discussie tussen twee respondenten geeft dit principe goed weer:

> In mijn beleving hebben we de bewuste keuze gemaakt om de lijn van het rijk te volgen' …. 'Ja, maar we wilden niet Roomser dan de Paus zijn. We probeerden binnen de marges iets te doen [..] Zo hebben we de jongerenhuizen gewoon open gehouden, maar dat hebben we niet van de daken geschreeuwd.

De ambtenaren kweten zich van hun taak om de opeenvolgende crisisregimes zo goed mogelijk te implementeren. Zij toonden zich dienstbaar aan de lokale gemeenschap en probeerden de opgelegde crisisregimes met weging van lokale omstandigheden pragmatisch uit te voeren, zo humaan mogelijk te handhaven, proactief kijken wat er nog wel kan, en perspectief proberen te bieden voor de zwaarst getroffen sectoren en groepen.

Toen niet direct geziene groepen zich gedurende de crisis gingen roeren en de inconsistentie van de Haagse sturing toenam ('Ons probleem werd dat het Rijksbeleid soms niet meer uit was te leggen'), werd meer van het Utrechtse balanceervermogen gevraagd. In het volgend hoofdstuk analyseren we hoe Utrecht deze balanceeract in de praktijk bracht.

4. De praktijk van het Utrechtse crisismanagement

Er is veel discussie mogelijk (en wenselijk) over de prestaties van publieke gezagsdragers en overheidsdiensten tijdens een crisis. Crisisonderzoekers zijn het er over eens dat de uiteindelijke gevolgen van een crisis – het aantal doden en gewonden, de geleden schade – geen directe indicator vormen voor de kwaliteit van de crisisrespons. Het is daarom beter (en eerlijker) om te kijken hoe bestuurders gestalte geven aan een aantal crisistaken waarvan onderzoekers weten dat die aantoonbaar bijdragen aan het verminderen van de negatieve impact van de crisis.[17]

In dit hoofdstuk analyseren we hoe de gemeente Utrecht vier essentiële opgaven van crisismanagement invulde tijdens de pandemie. Het gaat om de volgende opgaven: het *begrijpen* van een crisis, het *organiseren* van een respons, het *communiceren* over de crisis en het afleggen van publieke *verantwoording* over het gevoerde crisisbeleid.

4.1 Het begrijpen van de crisis: voelsprieten, dashboards en scenario's

Het is voor bestuurders van het grootste belang om de kenmerken, dynamiek en gevolgen van een crisis snel en zo volledig mogelijk in kaart te brengen. Dat is beslist geen eenvoudige taak en al helemaal niet als een crisis telkens van gedaante wisselt.

De gemeente Utrecht slaagde hier na de onvermijdelijke initiële periode van acute onzekerheid goed in, zo begrijpen wij van onze respondenten. Vanaf het begin van de crisis probeerde de gemeente relevante informatie te verzamelen en te organiseren in zogenoemde dashboards. Een speciaal coördinatieteam verzamelde allerlei informatie (gezondheid, mediaberichtgeving, naleving maatregelen, drukte in de stad, economie & werk, bedrijfsvoering). Een veelheid van bronnen werd geëxploiteerd: van RIVM data tot personeelssurveys en de maatschappelijke monitor.[18]

Via zogenoemde SPOCs (single points of contact) in de verschillende sectoren en diensten van het gemeentelijk apparaat werd de 'temperatuur van de organisatie gemeten'. Zo werd duidelijk wat een afdeling nodig had. Daarnaast werd gebruik gemaakt van medewerkerssurvey.

Het verzamelen van *crisis intelligence* strekte zich uit tot de beleidsvoornemens van het kabinet. Utrechtse deelnemers aan nationale overlegstructuren werden afgetapt om zo snel mogelijk zicht te krijgen op dreigende maatregelen (of versoepelingen). De verzamelde informatie, vervat in de zogenoemde 'weekmonitor', gaf zo dus een gedetailleerd beeld van de situatie dat werd voorgelegd aan het BT en het College.

Opvallend was dat verschillende wethouders proactief hun eigen informatiekanalen aanboorden (ze werden daarnaast natuurlijk op hun beurt ook benaderd door maatschappelijke organisaties, belangengroepen en individuele burgers/ondernemers). Een wethouder roemde de vele 'crisisoverlegjes' die in het leven werden geroepen, waardoor 'snel signalen werden opgehaald' uit de sector waarvoor de wethouder verantwoordelijk was. Burgemeester Van Zanen belde in de vier maanden dat hij tijdens de pandemie nog burgemeester van Utrecht was naar eigen zeggen 400 nabestaanden van overleden Coronapatiënten en mensen die ernstig ziek waren geweest. Dit was

[17] Zie A. Boin, A. McConnell, P. 't Hart (2021), *Governing the Pandemic: A Crisis Management Perspective* (London: Palgrave) voor een analyse van de vervulling van deze crisistaken door overheden wereldwijd in de eerste 10 maanden van de pandemie.

[18] De GGD en de VRU verzorgden ook heldere statusrapporten en regionale rapportages die in de weekmonitor werden opgenomen.

een uiting van burgervaderschap, maar gaf hem tegelijkertijd ook het gevoel dat hij precies wist wat er speelde.

Vrijwel alle betrokken bestuurders bevestigen dat ze de pols van de crisis in de stad voelden kloppen: 'we hadden continu beeld'. De goede relaties in de verschillende netwerken vervulden een belangrijke functie in het verzamelen van informatie. De lijntjes met de verschillende sectoren waren kort en werkten goed. Allerlei overlegvormen werden in het leven geroepen en deelnemers kregen uitgebreid de mogelijkheid om hun verhaal te doen. De verzamelde informatie lijkt het Beleidsteam relatief snel en ongefilterd te hebben bereikt. Het is tekenend dat wij eigenlijk weinig hebben vernomen over 'informatiedeficieten' (een normaal verschijnsel in tijden van crisis).

Natuurlijk was het beeld niet altijd perfect - dat kan ook niet tijdens een crisis. Zeker in het hectische begin van de crisis ontsnapten de escalerende problemen in sommige sectoren aan de aandacht. De verpleeghuizen vormen een bekend, ook landelijk, voorbeeld, en dat hoorden wij ook in de gesprekken terug: 'Als VVT-sector zijn we een beetje vergeten, bij sluiting, bij de PBM-crisis. Wij werden niet gezien of gehoord.' Volgens een andere respondent waren 'de thuiswonende hulpbehoevenden de echt vergeten groep.' Zoals eerder opgemerkt vlogen de niet-gesubsidieerde partijen in de cultuursector – waaronder zich vele éénpitter-makers bevonden – ook enige tijd onder de bestuurlijke radar.

In een enkel geval lijken vooronderstellingen daarbij een rol te hebben gespeeld. Zo merkte een respondent op dat de jongeren lange tijd niet in beeld kwamen, omdat de focus lag op *kwetsbare* jongeren. 'Daar hielpen onze voelsprieten niet tegen.' Een andere bestuurder merkte op dat het juist belangrijk was actief 'de wijken in te gaan om het verhaal van de bewoners te leren kennen.' Toen dat gebeurde, zo zegt deze bestuurder, 'leverde dat toch een heel ander beeld op.'

De rellen die op verschillende momenten tijdens de crisis in Utrecht ontstonden, keerden diverse malen in de gesprekken terug als voorbeeld van een fenomeen dat niet tijdig genoeg was onderkend. Verschillende respondenten trokken de informatiepositie van de politie in twijfel.[19] Een respondent meende een houding te herkennen van '*wij konden het niet weten*'. Anderen hadden meer begrip voor de uitdaging om toekomstige verstoringen in kaart te brengen die op internet worden georganiseerd. 'Het is soms een beetje koffiedik kijken voor de politie.'

De bestuurlijke en ambtelijke wens om de pandemie niet alleen reactief maar ook proactief te duiden en daarmee handelingsperspectieven te onderscheiden die voorbij de *fog of war* van het moment reikten, kreeg gestalte in het gebruik van scenariodenken. Dat werd groot aangezet middels een *task force,* kritisch gevolgd door een zogeheten *review council* van onafhankelijke buitenstaanders.[20] De taskforce verkende op twee momenten de vigerende scenario's voor het verloop en de duur van de pandemie en de te nemen maatregelen. Aldus bracht men de contouren voor Utrechtse beleidskeuzes en de gemeentelijke financiële positie in kaart ten behoeve van College en Raad.

Scenario-exercities vonden ook plaats in lichtere varianten, zoals bij 'heisessies' van het BT of binnen de GGD. In het BT werden regelmatig scenario's gemaakt langs de verschillende 'crisissporen'

[19] Dit is zeker geen uniek Utrechts probleem. Zie bijvoorbeeld de kritiek op de informatiepositie van de politie in Rotterdam en Amsterdam met betrekking tot *Black Lives Matter* demonstraties in de zomer van 2020. Ook de politie van Eindhoven werd verrast door een gewelddadige demonstratie tegen het coronabeleid.
[20] Het gaat hier om de Taskforce Maatschappelijke effecten. *For the record*, Paul 't Hart zat de review council voor. Overige leden waren: Otto Raspe (RABO Research), Erik Dannenberg (Lid Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving, voorzitter DIVOSA) en Godfried Engbersen (Lid WRR en hoogerlaar Sociologie, Erasmus Universiteit).

(gezondheid, maatschappelijke continuïteit, bedrijfscontinuïteit en communicatie). De scenario's werden vervolgens in het College besproken.

De oordelen van onze respondenten over de meerwaarde van deze exercities lopen wat uiteen. Het bleek lastig om robuust vooruit te kijken in een crisis die zo vaak voor verrassingen bleef zorgen. Veel cruciale parameters waren moeilijk in te schatten.

4.2 Vorm geven aan de respons: sturing, handhaving en ondersteuning

Tijdens een crisis moeten bestuurders proberen de bron van de dreiging weg te nemen en de gevolgen van de crisis te verminderen. Dat kunnen bestuurders niet alleen. Zij zullen een responsnetwerk moeten mobiliseren, acties uitzetten en faciliteren, en – in de meeste crises – belangrijke besluiten nemen. Deze crisis was uniek in het feit dat de lokale crisisorganisatie (van een G4 gemeente nota bene) heel weinig autonome besluiten hoefde (of mocht) nemen. Het was medebewind wat de klok sloeg, en het organiseren van een effectief uitvoeringsnetwerk was de grootste (en heel forse) uitdaging.

4.2.1 Sturing en handhaving

Het gemeentebestuur moest zorgdragen voor de uitvoering en handhaving van regels die op nationaal en regionaal niveau werden geformuleerd. De crisisorganisatie werd een soort doorgeleidings- en uitvoeringsorganisatie. Dat betekende dat binnen de gemeente eigenlijk geen behoefte bestond aan een traditionele crisisorganisatie (kleine groep besluitvormers met veel bevoegdheden). De uitdaging was om bestaande organisatieonderdelen een heldere taakstelling te geven en de uitvoering daarvan te faciliteren. De anderhalvemeterregeling niet alleen een belangrijk doel; het was ook een bron van beperkingen.

De handhaving werd voor een belangrijk gedeelte bij de ondernemers neergelegd. Zij werden verantwoordelijk gemaakt voor het reguleren van het gedrag van burgers, een taak die niet overal met veel plezier of toewijding werd uitgevoerd. Het is interessant dat deze toedeling van handhavingsverplichtingen zonder veel discussie onder het mom van maatschappelijke weerbaarheid en eigen verantwoordelijkheid aan de private sector werd uitbesteed. Het sluitstuk op de handhaving lag in handen van de Boa's die op pad werden gestuurd met de instructie dat burgers en ondernemers eerst moesten worden aangesproken alvorens te worden gesanctioneerd (later werd één en ander geformaliseerd in een 'handhavingsstrategie' die een getrapt optreden voorschreef).

De uitdaging was de gedecentraliseerde organisatie aan te sturen met maatregelen die niet voor iedereen gelijk duidelijk of uitvoerbaar waren. Het is daarom logisch dat het BT werd voorgezeten door de gemeentesecretaris. Zoals eerder beschreven zorgde de ingestelde coördinatiestructuur, met veel autonomie voor de uitvoering, voor een prima samenwerking en adequate uitvoering van de opgelegde maatregelen. Leidinggevenden stelden veel vertrouwen in het beoordelingsvermogen van uitvoerders en het gebruik van hun interventierepertoires. In de aansturing van de uitvoering legde de gemeentelijke organisatie dus een zeker pragmatisme aan de dag. Dit leidde tot weloverwogen, selectieve afwijkingen van een nationale handhavingslijn die niet zoals in sommige andere steden aan de grote klok werd gehangen.

Deze vrijheid werd gewaardeerd. Uitvoerders kregen volgens onze respondenten het gevoel 'dat ze ertoe deden'. Het resultaat mocht er zijn: volgens respondenten was nauwelijks sprake van het spreekwoordelijke 'deficit' tussen beoogde doelstellingen en daadwerkelijke uitvoering.

Hier past een kanttekening bij. In sommige gevallen werd juist uitgekeken naar aansturing vanuit de gemeente. Zo toonden de huisartsen zich kritisch op het gebrek aan sturing en facilitering. 'Wij

moesten zelf koelkasten regelen [..] Er werd teveel en te gemakkelijk over de schutting gegooid'. Een vergelijkbaar geluid klonk vanuit de wijkverpleging die geen instructies en geen PBM ontving en nergens was aangehaakt – en dus maar zelf op zoek is gegaan naar PBM en zelf via appgroepen aan informatie-uitwisseling en coördinatie van de dienstverlening is gaan doen. Daar stonden weer successen tegenover, zoals de daklozenvoorziening die binnen drie weken was geregeld – een succes dat misschien juist wel door de minimale centrale aansturing mogelijk was.

Gedurende de crisis ontstond een nieuwe uitdaging: toenemende maatschappelijke polarisatie manifesteerde zich in gewelddadige demonstraties en activisme. Het omgaan met deze uitdaging ligt tijdens een pandemie echter voornamelijk in handen van de voorzitter van de Veiligheidsregio. De directie OOV van de gemeente speelde evenwel een belangrijke ondersteunende rol op dit vlak omdat de VRU de benodigde OOV-expertise niet zelf in huis had.

4.2.2 Versterken van veerkracht

De gemeente heeft veel moeite gedaan om de maatschappelijke veerkracht van de stad Utrecht te verstevigen (een gemeente kan immers niet alles doen of oplossen tijdens een pandemie). Al vroeg in de crisis werden twee trajecten ingezet die de Utrechtse veerkracht moesten vergroten: het faciliteren van lokale netwerken en de ruime inzet van financiële middelen.

Het inzetten van *netwerk governance* kan als een belangrijke steunpilaar van het Utrechts crisismanagement worden gekenschetst. De gemeente had voor de crisis al uitstekende banden met de verschillende netwerken in de zorg-, cultuur- en onderwijssectoren. De gemeente probeerde niet de relatie met semiautonome (bv onderwijs) of gesubsidieerde (zorg, sociaal/jeugd, cultuur) maatschappelijke instellingen te herschikken. Integendeel, de gemeente sprak vertrouwen uit in de vele organisaties, luisterde nauwgezet naar de wensen en frustraties die in de verschillende sectoren speelden, en probeerde zo snel en effectief mogelijk ondersteuning te bieden waar dat mogelijk was.

De gemeente zette de discussie over veerkracht kracht bij met de ruime inzet van financiële middelen die in vier 'pakketten' werden aangeboden (met een totale investering in 2021 van ruim 100 miljoen Euro). De pakketten hadden betrekking op:

1. Het in stand houden van essentiële voorzieningen in stad, wijk en buurt

2. Het versterken van bestaanszekerheid voor Utrechters

3. Het organiseren van een effectief pad naar werk en opleiding (met speciale aandacht voor kwetsbare mensen)

4. Het stimuleren van economie en duurzame werkgelegenheid

Het vrijspelen en beschikbaar stellen van de financiële middelen behoorde tot de belangrijkste besluiten die de gemeente tijdens de crisis heeft genomen (en *kon* nemen). Er werd veel 'incidenteel budget' vrijgemaakt. De aanpassing van het begrotingsproces genoot brede politiek steun: 'We durfden de reserves op te rekken'.

De pakketten ontlokten wel enige kritiek onder onze respondenten. 'De regelingen hadden echt intelligenter in elkaar kunnen zitten', legt een bestuurder uit. Ook het uitrollen van de pakketten bleek overigens nog niet zo eenvoudig. Zo klopten in de cultuursector private organisaties die normaal geen subsidie kregen – zoals De Parade, het Spoorwegmuseum en het Beatrixtheater – nu aan bij de gemeente. Bovendien mocht de gemeente eigenlijk geen rechtstreekse financiële steun aan bedrijven verlenen. Anderen merkten juist op dat plotseling heel veel geld richting hun sector

vloeide, zonder dat helemaal duidelijk was hoe al dat geld in heel korte tijd verdeeld en besteed kon worden.

4.3 Het communiceren van de crisis: luisteren, vertellen, beïnvloeden

In tijden van crisis is het belangrijk dat gezagsdragers de burgers voorzien van een overtuigende, liefst hoopgevende uitleg. Die uitleg komt tot uiting in de antwoorden op prangende vragen: Hoe zijn we hier terecht gekomen? Hoe erg is het? Wat doet de overheid en wat kunnen mensen zelf doen? Wanneer is het voorbij? Hoe ziet onze toekomst er dan uit?

Crisiscommunicatie is van belang om vertrouwen in gezagsdragers en publieke instituties te behouden of zelfs te versterken. Het volgende voorbeeld onderstreept het belang van effectieve crisis communicatie:

> In de tweede helft van de crisis merkte onze respondent 'dat veel jongeren zich af vroegen: Waar hebben we het eigenlijk over? Wie bepaalt eigenlijk dat dit belangrijk is? Dit is niet onze crisis. Onze crisis krijgt geen aandacht.[..] Dat geeft spanningen. Versterkt het gevoel dat ze er niet bij horen.'

De gemeente onderkende het belang van effectieve crisiscommunicatie. De gemeente werkte langs verschillende sporen: informeren over het rijksbeleid (de bron van de opgelegde maatregelen), laten zien dat je doet wat je kunt (communiceren over de vier steunpakketten) en een hart onder de riem steken van burgers en ondernemers.

Het uitleggen van Haagse regels was een belangrijke taak. Utrechtse communicatiemedewerkers besteedden veel tijd aan het verzamelen van informatie over aankomende maatregelen of versoepelingen, zodat zij die zo snel en goed mogelijk konden uitleggen.

Het voordeel was dat Utrechtse gezagsdragers geen moeilijke beleidskeuzen hoefden te verdedigen (die hoefden zij immers niet te maken). 'In het begin kon je goed uitleggen dat je er niet over ging.' Het grote nadeel was dat zij de beleidskeuzen van andere gezagsdragers moesten uitleggen. Die werden gaandeweg de crisis steeds minder goed begrepen. De kritische vragen van burgers, schooldirecteuren en ondernemers kwamen vervolgens wel bij lokale bestuurders terecht. Zij mochten uitleggen waarom scholen wel gymles mochten geven, maar voetbaltoernooien verboden waren. In de woorden van onze respondenten: het kabinet produceerde een 'wildgroei aan regimes in een poging om raak te schieten'. De opeenvolgende regimes waren 'heel moeilijk om aan de burgers uit te leggen'.

> Ik kan niet ontkennen dat ik af en toe besluiten in de Coronacrisis ook niet meer goed kon uitleggen. Dat er momenten zijn waarop ik mezelf ook hoorde zeggen: "onnavolgbaar".

Respondenten waren veelal tevreden over de inzet van de gemeente, maar noteerden ook enkele verbeterpunten. Zo bestond bij sommige respondenten de indruk dat de gemeente moeite had bepaalde doelgroepen te bereiken ('Utrecht heeft de neiging hoog opgeleid en mono-cultureel te communiceren'). Ook werd aanvankelijk alleen in het Nederlands gecommuniceerd - dat had zowel politieke als budgettaire achtergronden. Onder druk van de hoge prioriteit die het vergroten van de testbereidheid en later de vaccinatiegraad kreeg, schakelde de gemeente een paar tandjes bij.

Het tweede gedeelte van de crisis kwam steeds meer in het teken van 'perspectief bieden' te staan (vooral voor jongeren, ondernemers en boze burgers). De uitdaging was een boodschap 'bovenlangs' te formuleren – een crisisboodschap die aansloot op Haagse kaders en toch verder reikte. Dit gebeurde onder de slogan 'wij doen dit samen'. Ook werd de nadruk gelegd op de weerbaarheid van

burgers. Een belangrijke communicatiestrategie werd het 'in gesprek gaan' met kwetsbare jongeren, getroffen ondernemers en de moegestreden burger.

> Wethouders gingen met iedereen in overleg, met hun branche om tafel, sleutelfiguren bellen. In die zin is in de breedte veel gedaan om in verbinding te blijven. De wethouders hadden de huilende ondernemers in hun scherm.

Respondenten vinden dat de hoopvolle communicatie aanvankelijk goed werkte (al is niet duidelijk hoe zij tot dit oordeel komen). Zij lijken het er ook over eens dat de boodschap al snel uitgewerkt was. De boodschap van 'volhouden' werd al snel sleets. 'Toen de crisis kantelde, hadden we geen overkoepelend verhaal meer'.

Naast de externe communicatie werd ook veel zorg besteed aan interne crisiscommunicatie (dat wordt nogal eens vergeten). Nieuwe communicatieproducten zagen in rap tempo het licht (Studio 030, podcasts, een televisieshow, gesprekken met collegeleden, zonder agenda) en werden een bron van professionele trots binnen de afdeling Communicatie. Ook in dit taakdomein was het even zoeken naar de juiste toon, vorm, media, en frequentie. Sommige instrumenten (denk aan de virtuele borrels) waren aanvankelijk een succes, maar verloren hun kracht. Andere instrumenten (wandelende 'bila's', zelf-humanisering van leidinggevenden in thuissituatie) bleken nuttig gedurende de crisis.

Onze ambtelijke respondenten spraken hun waardering uit voor de periodieke en heel persoonlijke mails van gemeentesecretaris Haanen. Zij deed in persoonlijk getinte emails verslag van de laatste ontwikkelingen, benoemde breedgedeelde frustraties en toonde zich een bron van hoop. Haar empathische en nuchtere berichten werden goed gelezen en staken de lezers een hart onder de riem. Haanen hield dit de hele crisis vol.

4.4 Verantwoording afleggen over de crisisrespons: informeren, debatteren, bijsturen

Het afleggen van verantwoording over de crisisrespons is een belangrijke taak voor gezagsdragers. Het is een taak die tijdens een crisis – wanneer urgente zaken voorrang genieten – nog wel eens naar de achtergrond wordt geschoven ('dat kan nu even wachten'). Tijdens een langdurige crisis ontkomen gezagsdragers echter niet aan hun verplichting de relevante fora al tijdens de crisis te informeren en verantwoording af te leggen over hun handelingen en het geformuleerde beleid.

De gemeente deed haar best de raad te informeren. Zo werd op 25 september 2020 op verzoek van de raad een eerste 'quick-scan zelfevaluatie' met 'lessons learned' aan de raad aangeboden. De raad had ook een grote informatiebehoefte. Veel vragen gingen over zaken waar de gemeente niet over ging. Een wethouder: 'de raad begrijpt niet dat we niet alles kunnen oplossen'. Ook werd de Directeur Publieke Gezondheid – een regionaal werkende functionaris – meerdere keren door de raad ontboden. Eén gezagsdrager constateert 'dat ze na drie of vier debatten in de gaten kregen dat ze er niet over gingen. De burgemeester was de dictator namens Hugo de Jonge'. Een andere wethouder constateert terugkijkend dat 'we de raad niet hebben kunnen overtuigen van de noodzaak tijdens een crisis meer ruimte aan B&W te gunnen'.

In overleg met de raad werd besloten om als alternatief voor de vele raadsvragen zeer gedetailleerde informatie aan te leveren in de vorm van periodieke 'coronabrieven'. In deze coronabrieven werden vanuit alle sectoren de belangrijkste ontwikkelingen en acties gerapporteerd. Dat leverde lange epistels op. Deze werkwijze was pragmatisch gezien effectief: het aantal vragen uit de raad verminderde aanzienlijk.

De raad besteedde ondertussen veel aandacht aan de enkele issues die lokaal werden beslist en grote publieke aandacht genoten. Zo werd volgens een respondent 'eindeloos gedebatteerd' over de wenselijkheid om terrassen (tijdelijk) uit te breiden, om de horeca tegemoet te komen. Deze intense bemoeienis werd binnen de gemeente door sommigen als weinig relevante 'sturing vanuit de zijlijn' ervaren. De intense preoccupatie met het terrassenbeleid stond in groot contrast met de snelheid waarmee de vier steunpakketten door de Raad werden aangenomen.

Alles bij elkaar is het gedurende twee jaar crisisbeleid niet tot grote politieke spanningen of verantwoordingsdrama's tussen College en Raad gekomen. Dat is op zichzelf winst te noemen, want in een zo langdurige en ingrijpende crisis ligt de conflictstof gaandeweg voor het oprapen. Tegelijkertijd is er ook weinig aanwijzing dat de verantwoordingsgesprekken geleid hebben tot bijsturing van het beleid.

Onze bestuurlijke en ambtelijke respondenten kijken met enigszins gemengde gevoelens terug op het verkeer met de Raad. Een respondent constateert dat de raad om veel informatie vroeg, 'maar niet echt het gesprek over waarden voerde, waar het over zou moeten gaan'. Dat is wellicht te kort door de bocht. Zo is wel degelijk gesproken over de noodzaak van de steunpakketten. Een respondent merkt op dat het bestuur er voor gekozen heeft niet met de raad gesprek te gaan over de grote lijnen (in de veronderstelling dat de raad daarin niet geïnteresseerd zou zijn). Daarnaast is het gewoon moeilijk een politiek debat over een crisisrespons te voeren als het College geen grote beslissingen neemt en de weinige grote beslissingen die het neemt unaniem worden gesteund.[21]

[21] Wij hadden graag het perspectief van raadsleden gehoord op het verloop en de betekenis van de verantwoording, maar het is ons niet gelukt om ook maar een van de tijdens de vorige periode actieve raadsleden te spreken te krijgen.

5. Leren van de Corona-ervaringen

Wij hebben al onze respondenten gevraagd welke inzichten zij tijdens de crisis hebben opgedaan, en welke lessen daarin besloten liggen. Wij presenteren in het eerste deel van dit hoofdstuk hier de – in onze ogen – meest saillante observaties die we daarop terugkregen. De pandemie-ervaringen van de Utrechtse hoofdrolspelers vormen een belangrijk onderdeel van de preparatie voor toekomstige crises. In het tweede deel van dit hoofdstuk komen wij met onze eigen duiding en daaruit voortvloeiende speerpunten voor de vergroting van de crisis-weerbaarheid van de gemeente Utrecht voor grootschalige en langdurige, multi-crises.

5.1 Inzichten van de geïnterviewden

Inzicht 1: De gemeente kan dit aan

De gemeente Utrecht heeft alle zeilen moeten bijzetten om de gemeenschap door de crisis te loodsen. Veel mensen hebben ongelooflijk hard gewerkt, zo is ons duidelijk geworden. 'Doen wat nodig is' was het parool. Op het gezamenlijke netvlies stond het lot van kwetsbaren die de helpende hand moesten worden geboden. Daarnaast leefde de gedeelde overtuiging dat de gemeente er alles aan moest doen om getroffen organisaties in leven te houden zodat de stad na de pandemie weer snel verder kon.

Onze respondenten toonden zich door de bank genomen buitengewoon tevreden over het functioneren van de Utrechtse gemeenteorganisatie. Zo roemt het Koepeloverleg Utrechtse Culturele en Creatieve Sector in een terugblik op de crisis het 'buitengewoon slagvaardig coronabeleid' van de gemeente Utrecht. Het coulancebeleid, de steunmaatregelen en de faciliteiten om met innovaties in te spelen op de crisis zijn zeer belangrijk geweest in het overeind houden van de Utrechtse sector'.[22]

Onze ambtelijke respondenten waren veelal trots op de getoonde combinatie van collegialiteit, flexibiliteit, improvisatievermogen en bereidwilligheid om hard te werken. Een kleine bloemlezing uit de interviews: 'Bij ons luisteren de burgers.' 'Er zijn geen bokkesprongen gemaakt, dat gebeurde in andere gemeenten wel.' 'Eindoordeel: goed, snel, adaptief.' Wij hebben heel weinig (zelf- en onderlinge) kritiek opgetekend en vooral heel veel begrip gehoord voor zaken die misschien iets minder goed liepen, niet alleen van de ambtenaren maar ook van het overgrote deel van de partners in de stad die wij hebben gesproken.

Het is normaal dat mensen tot elkaar komen in een crisis, maar de mate en spreiding van de tevredenheid die wij mochten optekenen valt – zeker gezien de duur van de crisis – opmerkelijk te noemen.

Inzicht 2: Business continuity is van kritiek belang

Na de plotselinge oproep van premier Rutte om massaal thuis te gaan werken, zag de directie zich geconfronteerd met pregnante vragen. Wat betekent het als je niet op kantoor kan werken? Welke processen krijgen voorrang bij schaarste? Wat doen we als de ICT uitvalt en thuiswerken onmogelijk wordt? Hoe gaan we om met hoog ziekteverzuim?

[22] Koepeloverleg Utrechtse culturele en creatieve sector (16 februari 2022), *Een weerbare culturele sector in Utrecht* (citaat op p. 3).

Een zogenoemd *business continuity plan* brengt de bedrijfskritische processen in kaart en treft voorzieningen om die kritieke processen in de lucht te houden in tijden van crisis. Een dergelijk plan was op dat moment nog in de maak, maar werd snel afgerond: 'Dat hebben we in twee-drie weken gedaan, iets wat normaal 1-1,5 jaar zou kosten.' Hoewel de betrokken medewerkers deze uitdaging voortvarend hebben aangepakt en opgelost, is de les wel dat dit toch beter van tevoren geregeld kan zijn (stappen daartoe zijn gezet).

Een intrigerende les die tijdens de crisis gaandeweg opdoemde is dat kantoren minder relevant lijken te zijn geworden. Huisvesting was een grote uitdaging vóór de crisis. Leidinggevenden hebben heel veel moeite gedaan om medewerkers een veilige werkomgeving te bieden, zodat ze weer met gerust hart terug naar kantoor konden komen. Het duurde enige tijd voordat het besef indaalde dat veel medewerkers helemaal niet meer in dezelfde mate op kantoor willen werken nu dat onbeperkt weer kan. Dit creëert volgens onze respondenten wel een culturele opgave: hoe socialiseer je mensen die min of meer duurzaam op afstand werken nog aangehaakt in de normatieve en informele kanten van de organisatie?

De menselijke kant van *business continuity* kwam tijdens de crisis ook scherp in beeld. De top van de organisatie gingen er vanuit dat leidinggevenden wel wisten hoe het er met hun thuiswerkende mensen voorstond. Dat was niet altijd het geval, want het gesprek tussen leidinggevenden en werknemers kwam niet overal van de grond. Een tweede les was dat wel heel veel op het bord van de *middle managers* terecht kwam, iets wat de ambtelijke leiding niet onmiddellijk in de gaten had. 'We hebben ze te weinig aandacht gegeven, even bijzondere aandacht, hoe gaat het met je?'. Die tekortkoming werd gaandeweg aangepakt doordat leden van het beleidsteam zelf direct leidinggevenden gingen opzoeken. Dit had als bijkomend voordeel dat de zichtbaarheid van de directie werd vergroot.

Inzicht 3: Een crisis heeft niet alleen negatieve kanten

Vele respondenten waren onder de indruk van de energie die deze crisis binnen en rond de organisatie losmaakte. Wat voorheen moeilijk of onmogelijk was, liep ineens op rolletjes. 'In crisistijd kan er veel. Het is ineens mogelijk om allerlei bureaucratische regels terzijde te schuiven.' Dit is een bekend effect van crises: er is een gemeenschappelijke vijand, een gemeenschappelijk hoger doel, en iedereen snapt dat het onder zulke omstandigheden maar even moet zoals het kan. Deze pragmatische *mindset* wordt in sommige crises weleens benut om met korte klappen voorheen ondenkbare of potentieel controversiële beleidsinitiatieven door te voeren onder het mom van *never waste a good crisis*.

In Utrecht lijkt echter geen sprake van dergelijke opportunistische 'crisisexploitatie' te zijn geweest. Respondenten refereerden vooral aan de positieve, vormende kracht van de pandemie-ervaringen. Een van de vele voorbeelden vonden we in een recente 'start-up' voor specialistische jeugdzorg (KOOS). Toen de crisis kwam waren ze net twee maanden bezig ('er was nog niet zoveel'). Ze kregen heel veel vertrouwen van de gemeente en wethouder. De crisis hielp de jonge organisatie snel een plaats in het lokale netwerk te verwerven. De crisis heeft de jonge organisatie helpen vormen.

Respondenten noemden allerlei voorbeelden van deze 'vormende kracht' en spraken vervolgens de hoop uit dat deze 'crisisenergie' behouden kon blijven. Tegelijkertijd noteerden respondenten al met enige weemoed dat het vervliegende crisisgevoel gepaard ging met de razendsnelle terugkomst van oude barrières, stroperigheid en verkokering. Ook deze les resoneert met een ijzeren wet uit crisisonderzoek.

Inzicht 4: Zonder robuuste uitvoering gaat het niet

Tijdens de crisis kwam een groep mensen in de spotlichten die normaal zelden in beeld zijn: de mensen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van beleid.[23] Zij zorgden er voor dat de vuilnis werd opgehaald, branden werden geblust en zieken werden verzorgd. In weerwil van de bekende ambtelijke stereotypen, waren veel uitvoerende medewerkers juist heel flexibel. Mensen van de zwembaden gingen bij de vuilstort werken. In het weekend gingen medewerkers samen stickers plakken om looproutes aan te geven.

Respondent spreken van 'grote bereidwilligheid' en een 'hoge mate van betrokkenheid' onder de uitvoerders. Velen deden dit aanvankelijk zonder persoonlijke beschermingsmiddelen, dus met gevaar voor de eigen gezondheid. Zij konden immers niet thuiswerken. Mensen bij de uitvoering kregen wel eens het idee dat 'iedereen lekker thuis zat' (en meer afval produceerde, dat de uitvoerende medewerkers vervolgens met gevaar voor de eigen gezondheid mochten afvoeren).

De bijdrage van de uitvoering aan de crisisrespons is niet onopgemerkt gebleven. Zoals respondenten aangaven: 'dat merkte je ook in de stad' en 'het creëerde enorme verbinding'. De mensen in de uitvoering voelden zich gewaardeerd, zo melden onze respondenten (maar slechts enkele van onze respondenten zat heel dicht op de uitvoering). Het historisch lage ziekteverzuim tijdens de eerste twee jaar van de pandemie suggereert in ieder geval dat mensen sterk gemotiveerd waren om hun bijdrage te (blijven) leveren.

Inzicht 5: Een langdurige crisis trekt een zware wissel op de organisatie

De bereidwilligheid om een bijdrage aan de crisisrespons te leveren was enorm: 'mensen gingen hysterisch hard werk werken.' Maar de crisis duurde wel érg lang. Op termijn werd het voor veel mensen steeds moeilijker om optimistisch te blijven. Een deel van de medewerkers kreeg moeite met het thuiswerken, maar durfden niet naar kantoor te komen toen dat weer mogelijk was. En de onzekerheid over de toekomst begon zijn tol te eisen: 'het ontbreken van perspectief was een *killer*'. Door het uitblijven van onderling contact werden de lontjes van sommigen korter. 'Mensen trokken het niet'. De werkdruk werd als heel hoog ervaren ('was ook zo'). Een respondent vertelt dat deze trend al voor de crisis merkbaar was, 'maar de crisis maakte het manifest'. Nieuwe medewerkers goed inwerken was echter onmogelijk. Respondenten wezen ons op de vele afhakers bij allerlei maatschappelijke organisaties (sportorganisaties, vrijwilligers).

Bestuurders en managers deden er alles aan om de boel bij elkaar te houden: 'we werden doodgegooid met online borrels'. Toch kalfde de sociale cohesie na verloop van tijd af. Respondenten stelden dat het ziekteverzuim inmiddels fors is gestegen en dat in veel gevallen sprake is van langdurige absenties. Wij hebben ditniet geverifieerd, maar dat is ook niet relevant. De *perceptie* van medewerkers is wat hier telt. De crisis heeft er in gehakt. De vraag is wat dat heeft gedaan met de weerbaarheid van de gemeentelijke organisatie, die vanuit de Coronastand vrijwel onmiddellijk aan de slag moest met de Oekraïnecrisis.

Inzicht 6: De gemeente had het slechter kunnen treffen

Den Haag produceerde crisisregimes die soms niet of nauwelijks waren uit te leggen, waardoor lokaal crisismanagement werd bemoeilijkt. Maar het kabinet kwam ook over de brug met veel, heel veel, geld. Ook de gemeente maakte veel geld vrij om burgers, ondernemers en cultuurmakers te ondersteunen. Respondenten merkten op dat deze geldstromen de crisisrespons enorm hebben

[23] In de bestuurskundige literatuur worden zij *street-level bureaucrats* genoemd. Voor een klassieke verhandeling, zie Michael Lipsky (1980), *Street-level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.

geholpen: ‘op één of andere manier was er genoeg geld. Zelfs de provincie sprong bij met miljoenen’.

Zij leerden de les die Aaron Wildavsky decennia geleden formuleerde: *richer is safer*.[24] Dit inzicht riep bij sommige respondenten de vraag op hoe een dergelijke crisis in een periode van budgettaire krapte bestreden kan worden. Zij kijken met enige bezorgdheid uit naar de herfst, als het virus misschien weer opleeft. Het zal dan veel moeilijker worden om getroffen burgers en ondernemers te ondersteunen. Dit zal om een andere invulling van ‘weerbaarheid’ vragen.

Inzicht 7: De gemeente moet echt iedereen zien te bereiken

Mensen moesten worden overtuigd om anderhalve meter afstand te houden. Die boodschap bereikte niet iedereen; sommige groepen waren niet onmiddellijk overtuigd van de noodzaak. Ook toen de vaccinaties werden uitgerold, bleef het aantal gevaccineerden in bepaalde wijken en onder sommige groepen (ver) achter bij het stedelijk gemiddelde. De twijfelaars leken zich vooral in de kwetsbare groepen te bevinden.

De gemeente heeft haar best gedaan om iedereen te doordringen van de noodzaak van de opgelegde maatregelen en de voordelen van de vaccins. Maar de crisis legde volgens sommige respondenten ook de bestaande scheidslijnen bloot tussen het welvarende deel van Utrecht en de groepen die in de marges leven. Die laatsten werden niet altijd goed bereikt door een gemeente die zich wel uitstekend weet te verstaan met de sociaal en bureaucratisch vaardige middenklasse (die ook een hoge mate van vertrouwen heeft in instituties). Hier is, zo erkennen verschillende respondenten, echt werk aan de winkel voor de gemeente.

Inzicht 8: Een cultuur van partnerschap werkt goed tijdens een langdurige crisis

Utrecht was voor de crisis al sterk in netwerk *governance*. Dat betaalde zich uit tijdens de pandemie. Bestuurders hadden goed zicht op allerlei sectoren. De reguliere netwerkbijeenkomsten in de verschillende sectoren fungeerden als ‘voelsprieten’ voor de crisisorganisatie. Maar ook de vele ad-hoc georganiseerde gesprekken met burgers leverden ‘echt een opbrengst’ op, aldus een wethouder. Een andere wethouder leerde deze les: ‘We zijn uit onze ivoren toren gekomen. We zijn gaan monitoren, op zoek naar eenzaamheid, sociaal welzijn. Het is het idee van de “actieve antenne”, daar hebben we iets van geleerd, moeten we vasthouden.’

Vanuit een crisisperspectief leverde het effectief gebruik van bestaande netwerken nog een voordeel op. De mensen in de netwerken voelden zich gehoord en gezien. Dit verstevigde het draagvlak voor de opgelegde crisismaatregelen en de daaruit voortvloeiende handhavingspraktijken. Omgekeerd gaf de nauwe verbinding met de partners in de stad de bestuurders en ambtenaren ook het gevoel dat die hun deel van kar wisten te trekken (en het tijdig zouden melden als dat niet meer het geval was). Dat hielp weer om te ontsnappen aan de verleiding van top-down ‘micromanagement’ van de uitvoering van crisismaatregelen.

De voordelen van netwerken strekten zich uit tot Den Haag. De concernjurist begreep dat het van belang was om als grote gemeente zo veel mogelijk aan de voorkant van de Haagse maatregelenmachine te komen. Samen optrekkend met de G4 en Nijmegen (die de nationaal opererende voorzitter van het veiligheidsberaad Hubert Bruls op dit vlak ondersteunde), kreeg Utrecht voet aan de grond bij de NCTV en VWS. Dit resulteerde er uiteindelijk in dat de visie van de G4 en Nijmegen over de uitvoerbaarheid en knelpunten van maatregelen in de stukken van het het

[24] Zie Aaron Wildavsky (1988), *Searching for Safety*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Catshuisoverleg werden opgenomen. Zo ontstonden regelmatig kansen om vanuit lokaal en regionaal perspectief preventief te adviseren over de uitvoerbaarheid en rechtsgeldigheid van mogelijke nieuwe Haagse regels. Daarnaast was er een rechtstreeks ambtelijke lijn met de juristen van de NCTV en betrokken ministeries over de totstandkoming en uitleg van de regelgeving.

Inzicht 9: Samenwerking met de VRU biedt meerwaarde

De grote ontdekking voor velen was dat een pandemie heel veel bevoegdheden verlegt van de burgemeester naar de voorzitter van de veiligheidsregio. Onze respondenten waren veelal positief over de samenwerking met de veiligheidsregio (de waardering was wederzijds): 'De samenwerking tussen Utrecht en de VRU heeft een enorme *boost* ondervonden. Het is niet meer persoonsafhankelijk, maar meer *evidence based* geworden dat iedereen een eigen rol heeft en elkaar versterkt. Het op elkaar inspelen zonder dat het een positiespel wordt.' De VRU beschikte niet over veel expertise met betrekking tot openbare orde en veiligheid. Die expertise werd betrokken van de gemeente Utrecht (de OOV mensen). Een liaison was permanent aanwezig in het RBT. Ook de samenwerking rond het juridisch loket werd door meerdere respondenten geroemd. Respondenten hebben de relatie tussen de gemeente en de VRU zien groeien tijdens de crisis.

Een goed voorbeeld is het functioneren van de GGD (die op regionaal niveau is georganiseerd). Een bestuurder: 'alles is ontzettend goed gegaan rondom de GGD Utrecht. Dat is echt een succesverhaal.' Grote locaties werden snel ingericht voor het testen en vaccineren. Er werd een coronawerkbedrijf opgericht: 'dat is iedereen op gaan halen (de horeca was toch dicht) om ze een baan aan te bieden.' Utrecht liep landelijk gezien voorop, zelfs voor de muziek uit: 'We hadden veel eerder kunnen gaan prikken dan daadwerkelijk is gebeurd, maar omdat ze elders in het land zuchtten en steunden, ging dat niet door.' De enige kritische noten die wij optekenden was dat de verantwoordelijkheden rond de Jaarbeurs niet altijd helder waren en dat voor sommige partners in de stad – bijvoorbeeld de thuiszorg – de GGD tot aan Corona een voor hen grotendeels onbekende en daardoor moeilijk benaderbare partij was.

5.2 Speerpunten voor Utrechtse weerbaarheid

Wij besluiten dit rapport met het benoemen van speerpunten voor de doorontwikkeling van de gemeentelijke bestuurskracht tijdens eventuele volgende Coronagolven en andere grootschalige en langdurige crises. Wij bouwen voort op de hierboven aangereikte inzichten van de Utrechtse geïnterviewden en verrijken die met inzichten uit de crisiswetenschap.

De hamvraag voor de korte termijn is of Utrecht met de opgedane leerervaringen klaar is voor een volgende golf van de pandemie. De minister van VWS speculeerde onlangs dat zo'n golf in de herfst en winter van 2022 wel eens 5-10 miljoen besmettingen zou kunnen opleveren. Het is geen rozig scenario. In de context van een pandemie die al meerdere malen onaangename verrassingen heeft geproduceerd, is het verstandig een dergelijk scenario serieus te nemen.

Daarachter ligt de grotere vraag of de opgedane ervaringen van deze lange crisis de gemeente in staat stelt andere grootschalige, langdurige en multi-crises aan te kunnen. Het is onmogelijk deze vragen met een stellig 'ja' of 'nee' te beantwoorden. Want wanneer doe je het eigenlijk goed als grote stad? Wat je wel en niet doet heeft immers geen eenduidige relatie met de meest pregnante pandemische *outcomes* (minder zieken, doden). Tegelijkertijd doet effectief crisismanagement er zeker toe voor de minder zichtbare sociale effecten (stress, welzijn, leefkwaliteit) en indirecte effecten (overleving en veerkracht van de binnenstad, wijken en vitale sociale verbanden en netwerken).

Speerpunt 1: Zet in op doe-kracht

Als de nood hoog is en bestaande draaiboeken geen soelaas bieden, komt het aan op initiatief, creativiteit en ruimte nemen om te doen wat nodig is. Deze georganiseerde improvisatie is in belangrijke mate een kwestie van mentaliteit. Zo van: 'als het niet expliciet verboden is, mag het dus (tot nader order)', 'wat kan er nog wel binnen de landelijke richtlijnen (en waar kunnen we daarin de grenzen opzoeken)', 'ook al is dit niet eerder zo gedaan, laten we het nu gewoon gaan proberen'. Die denkwijze vraagt een organisatie die zichzelf permissie geeft om uit andere vaatjes te tappen dan ze gewoon is. En die zich daarvoor in de rug gedekt weet door haar bestuurlijke en ambtelijke bazen, die daarvoor de randvoorwaarden weten te scheppen in het verkeer met een aangehaakte, pragmatisch-steunende Raad.

De pandemie heeft laten zien dat zowel het College als de gemeentelijke organisatie daartoe in staat zijn gebleken. Vanuit ons perspectief lijkt de pandemie in tal van opzichten bijna een bevrijdende werking te hebben gehad op de organisatie. Begrotingskaders werden los gelaten. Het middenmanagement en de uitvoering kregen een ruime *license to operate*. Er werden allerlei platforms voor informatiedeling en samenwerking tussen de portefeuilles en bloedgroepen in het leven geroepen. Opgavegericht werken bleek gewenst en verrassend makkelijk.

Het is van groot belang dat alle betrokken bestuurlijke en politieke gremia deze succesvol gebleken improvisaties doorgronden (hoe is tijdens de pandemie geherorganiseerd om opgavegericht en ontkokerd te werken?) en borgen (wat kunnen ze hiervan incorporeren in de 'normale' werkwijzen?). Dankzij de pandemie-ervaringen wist men elkaar tijdens de eerste weken van de Oekraïnecrisis op een betere manier te vinden om snel en samenhangend in actie komen. De opgave is nu om dit 'ontdekt potentieel' vast te houden en uit te bouwen.

Speerpunt 2: Stuur en organiseer op nabijheid

Crises zijn per definitie situaties van collectieve stress: mensen ervaren dat hun waarden, belangen, vrijheden, en soms zelfs hun levens of die van hun dierbaren op het spel komen te staan. Daar gaan ze zich naar gedragen. Dat gedrag kan allerlei vormen aannemen: op zoek gaan naar informatie en handelingsperspectieven, hulp verlenen, zelfbescherming organiseren, protesteren, rouwen. Zeker bij een stadsbrede en langdurige crisis zoals de pandemie, slaan de bedreiging en de stress op heel veel verschillende manieren neer, in groepen en op plekken en momenten waar je het misschien niet direct zou verwachten. Als je dat als gemeente niet of te laat ziet en onderkent, kunnen er lelijke dingen gebeuren achter de voordeur, online en op straat.

Het feit dat de gemeente Utrecht er sinds jaar en dag voor kiest om zo veel mogelijk in partnerschap te werken met instellingen, burgers en bedrijven heeft haar tijdens de pandemie geen windeieren gelegd. De korte lijntjes naar en goede verhoudingen met vele tientallen gesubsidieerde instellingen, koepelorganisaties en sleutelpersonen in wijken hielpen de gemeente snel informatie en sentimenten tot in de 'haarvaten van de stad' op te halen. Ze verkreeg zo ongefilterde informatie die de uit de reguliere sociale monitoring en rapportages van uitvoeringsdiensten verkregen beelden hielp verrijken, nuanceren en corrigeren. Het zijn vaak kleine verhalen, maar met grote signaalwaarde. Bovendien roept het opzoeken, uitnodigen en luisteren dat zowel bestuurders als ambtenaren betrachtten bij al die partijen het gevoel op dat ze gezien worden en hun noden worden onderkend, ook wanneer de gemeente met handen gebonden is aan Rijksbeleid of zelf niet de middelen heeft om (al) die noden te lenigen.

Dit 'sturen op nabijheid' vormt een bron van bestuurlijke kracht. De economische sector kan als voorbeeld dienen. Relaties met deze sector waren voor Corona minder ontwikkeld, maar tijdens de

pandemie is een grote inhaalslag gemaakt. Het levert de gemeente de zo essentiële *local presence* in een crisis: zichtbaar en voelbaar in verbinding staan met waar en wie de crisis treft.

Je kunt de reikwijdte van een complexe multicrisis niet scherp genoeg duiden door middel van dashboards en vanuit de witte toren in het stationsgebied. Maar 'er zijn' is misschien nog wel belangrijker. Het kweken en onderhouden van wijd vertakte netwerken met partijen in de stad, waar de pasmunt niet gezag, geld of getouwtrek is, maar gelijkwaardigheid, uitwisseling en gemeenschappelijk gewin, maakt dat je in tijden van crisis veel sneller 'er kunt zijn', in verbinding kan komen met daar waar de crisis (ook) neerslaat. Het is een dubbelzijdige investering: in een optimale informatiepositie (en dus in potentieel slimmer en empathischer optreden) en in publiek begrip en vertrouwen, juist ook wanneer je minder kunt doen dan je wilt of moeilijke boodschappen te brengen hebt. Utrecht doet er dan ook goed aan deze bestuurlijke kracht met de lessen van de pandemie op zak te borgen en uit te bouwen.

Speerpunt 3: Ga actief op zoek naar zachte signalen van harde problemen

Het systeem van partnerschap met de stad heeft wel een belangrijke Achilleshiel: hoe 'dekkend' kan een geïnstitutionaliseerd netwerk zijn in een snel groeiende, pluriforme en dus altijd veranderende stad? Je kunt in het verkeer tussen bestuurders, gemeenteambtenaren en professionals van maatschappelijke organisaties – onbedoeld en ongemerkt – groepen over het hoofd zien die over minder 'voice' in het systeem beschikken. Dat is tijdens de pandemie her en der ook het geval geweest. Denk aan: de vvt-instellingen, kwetsbare thuiswonende ouderen, zzp-ers (onder meer in de cultuur- en evenementensector), maar ook niet per sé als kwetsbaar bekend staande maar door de lockdowns wel onevenredig hard getroffen scholieren, studenten en werkende jongeren.

De sterke *local presence* die de gemeente Utrecht heeft weten te organiseren kan nog beter worden benut. Zorg dat informatiemanagers actief op zoek gaan naar signalen in de formele en informele netwerken. Het is dit soort informatie die bestuurders nodig hebben om snel en effectief te kunnen reageren op dreigende ontwikkelingen die zich onder de radar ontwikkelen. Zorg dat die informatie neerslaat in bestuurlijke rapportages en wordt voorzien van strategische duiding.

Er zit nog een andere, meer grimmige zijde aan deze uitdaging. Niet alles wat tijdens een crisis loskomt, laat zich vangen in de bovenwereld van 'partners in de stad'. De gemeente kreeg tijdens de pandemie incidenteel ook te maken met minder redelijke, minder gezagsgetrouwe burgers en met 'on-Utrechts' geachte fenomenen zoals anomie, polarisatie en ondermijning. Ja, het bleef in Utrecht relatief rustig. En ja, het lukte op spannende momenten – het sluiten van te vol rakende parken op mooie dagen – om dat geruisloos af te wikkelen. 'Bij ons luisteren de burgers', merkte een geïnterviewde trots op. Maar toen sommigen niet langer luisterden, en meer dan dat – denk aan de augustusrellen – zag men het niet aankomen. Dat had niemand hoeven verrassen: langdurende crisisomstandigheden vormen een voedingsbodem voor sociale fragmentatie.

Een G4-stad kan zich niet permitteren hier zicht op te verliezen. De gemeente moet niet alleen in de haarvaten maar ook aan de rafelranden van de grootstedelijke samenleving een forse informatiepositie hebben. Bestuurders kunnen zich niet vastklampen aan de wensgedachte dat dit soort onwenselijke toestanden – polarisatie, groepsgeweld, grootschalige ordeverstoringen – in het gemoedelijk links-liberale Utrecht niet zal gebeuren. Ook in het 'dorp Utrecht' kan het ineens gaan stormen. Dat betekent: nog beter leren kijken naar wat tijdens een crisis loskomt dat juist *niet* gezien wil worden – in de fysieke wereld maar in toenemende mate online.

Speerpunt 4: Versterk het vermogen tot herprioriteren

De ambtelijke organisatie is tijdens Corona *all-out* gegaan. Grote delen van de ambtelijke organisatie hebben gedurende vele maanden bergen pandemiegerelateerd werk verzet. Dat kwam bovenop het gewone werk, dat weliswaar op sommige plekken tijdelijk verminderde of zelfs geheel stilviel, maar dat voor vele teams, directies en diensten tot nader order gewoon doorliep.

Zo'n dubbele belasting is doenbaar in een flitscrisis die enkele dagen of weken duurt. In een langdurige crisis is het een recept voor zelf-uitputting. Dat zag je landelijk bijvoorbeeld in de verzuimcijfers – eerst tijdenlang sterk omlaag, en na twee jaar vaak fors hoger dan het oude niveau. Het risico bestaat dan dat (top)ambtenaren zichzelf uitwonen, hun naasten te kort doen, alles *on the run* gaan doen, korte lontjes ontwikkelen, geen enkele aandacht meer besteden aan de lange lijnen (het urgente prioriteren boven wat echt belangrijk is), en alle vormen van tussentijdse reflectie uit de weg gaan.

Dit is in Utrecht niet gebeurd. Het Beleidsteam zocht en vond meerwaarde in het behouden van overzicht en het verder kijken dan het einde van de week of de volgende persconferentie. De zogeheten 'top-20' van de gemeente werd daarover af en toe bijgepraat. Maar tegelijkertijd werd niet altijd duidelijk (vanuit de directie of het BT) wat de organisatie even kon parkeren, of in mindere mate of later dan voorzien zou moeten doen. Daardoor werden op de niveaus daaronder onbedoeld veel mensen gesterkt in hun professionele impuls om koste wat kost alle ballen tegelijk in de lucht te blijven houden.

Het is een goed idee om dit bij een volgende langdurige crisis goed in de gaten te houden. En dat is niet alleen of zelfs primair een kwestie van ambtelijk leiderschap. Ook het College en de Raad moeten beseffen dat de boog niet eindeloos gespannen kan blijven staan. Het vereist discipline om te overwegen wat tijdens zo'n crisis wel én wat geen prioriteit heeft.

Speerpunt 5: Waardeer en borg de robuuste uitvoering

De pandemie plaatste uitvoerende ambtenaren in het zonnetje. Ze bleven op hun post en vervulden cruciale taken. De stad was blij, de uitvoerenden trots ('Nu doen we er echt toe'). Een dergelijke verticale verbinding tussen bestuur en uitvoering zie je niet overal. Een sterke relatie tussen bestuur en uitvoering is natuurlijk ook in normale tijden cruciaal. Een gedeelde crisiservaring vormt een prachtige basis om deze relatie te bestendigen en te verdiepen. Het zou een gemiste kans zijn als bestuur en management van de gemeente Utrecht de schijnwerpers weer van de uitvoering af zouden halen.

Speerpunt 6: Opereer zelfbewust in bovenlokale crisisregimes

Als G4-gemeente, grootste gemeente in de VRU, en met de nodige juridische, technische en bestuurlijke crisisrelevante deskundigheid in huis hoeft de stad Utrecht zich ook bij een primair vanuit Den Haag of de veiligheidsregio gerunde grootschalige crisisaanpak niet als uitvoeringsloket van het hogere gezag op te stellen. De pandemie-ervaring heeft geleerd dat Utrecht meer kan en misschien wel meer moet doen dan Haags beleid tot op de letter uitvoeren.

Utrechtse bestuurders stelden zich op als *team players*: ze liepen de gaten dicht die andere bestuurders lieten vallen. Dat is een loyaal en eerbiedwaardig uitgangspunt. Gaandeweg de lange crisis werden de Haagse oekazes complexer, knellender en moeilijker uit te leggen. Het lukte incidenteel om aan de voorkant van het landelijke beleid te komen door het naar voren schuiven van excellente en *well-connected* topambtenaren, een landelijk goed gepositioneerde directeur in de cultuursector, en een burgemeester met decennia Haagse ervaring en netwerken.

De pandemie liet dus zien dat Utrechtse bestuurders en topambtenaren korte lijntjes met Haagse tafels en Haagse oren hebben die hen de mogelijkheid bieden om snel(ler) aan de weet te komen welke crisismaatregelen daar worden overwogen. Het biedt zelfs mogelijkheden om daar invloed op uit te oefenen en terug te duwen nog voor centrale maatregelen worden afgekondigd. Utrecht kan zo proberen te voorkomen dat het met voor de Utrechtse verhoudingen ongeschikte en onuitvoerbare kaders wordt opgezadeld.

In een grootschalige, sectoroverstijgende crisis heb je per definitie te maken met bovenlokale 'regie', wat in de Nederlandse praktijk vrijwel altijd neerkomt op een wirwar aan over elkaar heen buitelende autoriteiten en gremia. Een stad als Utrecht hoeft niet af te wachten wat uiteindelijk uit dit interbestuurlijk en interdepartementaal gepolder en getouwtrek uit de bus komt. Ook hoeft de stad als 'kleintje' binnen de G4 niet op sleeptouw te worden genomen door de rumoerige assertiviteit van de Grote Twee. Utrecht kan het spel aldaar bestuurlijk en ambtelijk volop meespelen: speel het slim, trek gezamenlijk op waar dat nuttig is, maar zorg dat je positie hebt en ruimte houdt om Utrechtse kennis, zienswijzen en belangen voor het voetlicht in te brengen in de 'binnenring' van een op andere bestuursniveaus plaats vindende crisisbeleidsvorming. Dit zou het nieuwe normaal moeten worden.

Dit vereist natuurlijk ook een herbezinning op de bestuurlijke relaties met Rijk en veiligheidsregio. Zo lang het uiteindelijke primaat binnen het vigerende crisis regime maar wordt gerespecteerd, kan enige schuring in de bestuurlijke verhoudingen geen kwaad. Tegelijkertijd past het een stad als Utrecht om stutting te geven aan de gemeenten in de regio die logischerwijs over minder gespecialiseerde expertise en crisis-bestuurskracht beschikken. Dat kan via de veiligheidsregio (dat gebeurde ook tijdens de pandemie), maar ook direct. Utrecht hoeft niet altijd dezelfde lijn te trekken als haar partnergemeenten in de regio, maar Utrecht hoeft het ook niet alleen aan de VRU over te laten.

Speerpunt 7: Investeer in inclusieve publiekscommunicatie en effectieve gedragsbeïnvloeding

Je kunt natuurlijk wijzen op het feit dat Utrecht een welvarende stad met onevenredig veel hoogopgeleiden is. En je kunt je natuurlijk op het standpunt stellen dat wie in Utrecht woont, werkt en leeft zich in zijn of haar contacten met de gemeente van de Nederlandse taal moet bedienen. Je kunt dan ook veronderstellen burgers in het Nederlands, en op klassiek-Nederlandse referentiekaders en waardenpatronen afgestemde, crisiscommunicatie willen en kunnen consumeren zoals hier geboren burgers dat doorgaans kunnen.

De pandemie onderstreept nog maar eens dat dit een vorm van *wishful thinking* is. De realiteit is dat in Utrecht tienduizenden mensen met een andere of biculturele achtergrond wonen – jong en oud – met uiteenlopende taalvaardigheden, de nodige 'bagage' in hun contacten met overheidsinstanties en ambtenaren, en soms beperkte bureaucratische vaardigheden. Een grootstedelijke overheid kan zich een dergelijk perspectief niet permitteren, al helemaal niet tijdens een crisis.[25]

Als de gemeente de vele verschillende doelgroepen in de context van een crisis snel wil bereiken en hun gedrag effectief wil beïnvloeden, zal zij haar communicatie-uitingen, dienstverlenings- en handhavingspatronen daarop moeten toesnijden. Het ongewenste alternatief is dat de gemeente

[25] We verwijzen nog maar eens onze evaluatie van de Amsterdamse ervaringen tijdens en vooral na de Bijlmerramp in 1992: Crisis Onderzoek Team (1993), *De Bijlmerramp: Rampenbestrijding en crisismanagement in Amsterdam*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

accepteert – en uitlegt – dat die groepen meer risico lopen dan anderen of minder gewenst gedrag vertonen dan anderen.

Voor alle duidelijkheid: dat laatste zien wij in Utrecht niet gebeuren. Het is dan wel wenselijk dat de gemeente blijft investeren in fijnmazige wijk- en doelgroepengerichte crisiscommunicatie, die bij voorkeur in samenspraak met relevante 'ervaringsdeskundigen' en straatprofessionals wordt ontwikkeld en getest. Dat geldt overigens niet alleen langs culturele maar ook langs generationele lijnen, bijvoorbeeld kwetsbare ouderen en door mainstreamkanalen niet te bereiken groepen jongeren. En natuurlijk in meerdere talen.

Speerpunt 8: Tref voorbereidingen voor langdurige crises

De opgedane ervaringen vormen een ware schatkist voor nieuwe planvorming. De planning voor de crisisorganisatie krijgt in veel organisaties niet de aandacht die het verdient. Het zou verstandig zijn om hier verandering in aan te brengen. Het zou zonde zijn om de geleerde lessen niet in een plan te borgen. Dit kan er voor zorgen dat de organisatie sneller en beter op de rit komt bij de volgende grootschalige crisis.

Enkele punten behoeven dan misschien wel extra aandacht. Zo zou het goed zijn de 'grenswaarden' van een langdurige crisis te doordenken: wanneer is een crisis meer dan een flitscrisis? Wanneer is een langdurige crisis eigenlijk echt afgelopen? Respondenten merkten op dat na de eerste golf te snel is afgeschaald. Het benoemen van grenswaarden zou dit kunnen helpen voorkomen. Een gerelateerd issue betreft de wisselingen in bestuurlijke posities (hoe langer de crisis duurt, hoe groter de kans). Het *onboarden* van nieuwe bestuurders is altijd lastig en tijdrovend. Het is daarom goed te doordenken hoe dit zo goed mogelijk kan gebeuren tijdens een crisis. Ook kan worden nagedacht over het organiseren van *surge capacity* – het vermogen om snel en grootschalig te handelen (denk aan het organiseren van testcapaciteit).

Speerpunt 9: Hou elkaar wel scherp

Onze respondenten waren zeer tevreden over de Utrechtse prestaties. Veel respondenten waren overtuigd dat de Utrechtse prestaties (veel) beter waren dan die van andere grote steden. Opvallend was dat deze indrukken weliswaar stellig werden geuit, maar zelden of nooit werden onderbouwd. Een ervaren rot herkende daarin een ingesleten houding van 'het valt ons vanzelf wel toe'. Een andere respondent gebruikte de term 'arrogant'.

Professionele ambtenaren en enthousiaste bestuurders die vinden dat ze het heel goed doen. Een 'lieve' organisatie waarin mensen elkaar waarderen en gewend zijn binnen de lijn en tussen de verschillende kokers in de organisatie zorgvuldig met elkaar af te stemmen. Het bergt het gevaar in zich van hoogmoed en groepsdenken, waardoor kwetsbaarheden en risico's in eigen beleid en werkwijzen niet voldoende worden onderkend. Dan is het des te crucialer dat er een professionele norm heerst van elkaar aanspreken binnen de organisatie en gezonde tegenspraak leveren richting bestuur en politiek. De sterke *esprit de corps* waaraan onze respondenten regelmatig refereerden, biedt een goede basis om meer te wagen op dit vlak.

Speerpunt 10: IJk het crisiskompas

Het is interessant te doordenken wat het bestuur van een grote stad nu eigenlijk moet kunnen presteren tijdens een crisis. Zonder concrete ijkpunten is het moeilijk de eigen prestaties systematisch te evalueren en vervolgens tot verbetering te komen. Zou het beter kunnen? Wie bepaalt dat eigenlijk? Een reflectie op benodigde bestuurlijke crisiskracht kan antwoord op deze vragen bieden. Wij stellen hier enkele zaken voor die een centrale rol in die discussie verdienen.

Welke rol voor de gemeente, welke rol voor de stad? De gemeente dichtte burgers en ondernemers een eigen verantwoordelijkheid toe in het omarmen van 'weerbaarheid' en 'zelfredzaamheid' als strategie. Echt doorpakken op deze kwaliteiten deed de gemeente niet. Burgers werden weliswaar ontzien in de handhavingsstrategie en ondernemers werden ruim ondersteund, maar het idee van weerbaarheid werd niet echt vertaald in activiteiten die de maatschappelijke weerbaarheid in brede zin versterken. Initiatieven als kinderen naar sport begeleiden, intensief met jongeren spreken, het organiseren van een expositie rond toenemende eenzaamheid en de stad rondlopen met een taart – het zijn vooral symbolische initiatieven. De gemeente constateert het zelf: 'Dat betekent dat we niet altijd met een oplossing komen, maar bieden in eerste instantie een luisterend oor'. Tegelijkertijd werd van sommige groepen, juist die mensen die niet heel erg zelfredzaam zijn, de facto meer verlangd dan van andere, meer zelfredzame groepen. Weer andere groepen (huisartsen, wijkverpleging) werden soms over het hoofd gezien; zij moésten wel zelfredzaam zijn en bleken dat in deze crisis gelukkig ook.

Hoe gaan we een langdurige crisis managen in economisch slechte tijden? Wethouders merkten op dat er 'eindeloze discussies' waren geweest over het bekostigen van proactieve strategieën. Zij voorzien al dat bepaalde dreigingen, door experts keurig in beeld gebracht, misschien niet op tijd worden gekeerd omdat daar geen budgetten voor zijn. Tijdens de pandemie was geld geen probleem. Maar wat als dat straks anders is? Dan zullen er vormen van 'triage' – selectie en prioritering van risico's, doelgroepen, belangen en waarden – moeten worden toegepast die tijdens de eerste twee jaar van de pandemie niet onder ogen hoefden te worden gezien. Dan is de mate van 'zelfredzaamheid' van sectoren en groepen die buiten de prijzen van een financieel beperkter gemeentelijke crisisrespons van absoluut vitaal belang.

Hoe scheppen we ruimte voor een Utrechtse aanpak in gelaagde crisisregimes? Wat is de minimale bestuursruimte waarover gemeentelijke crisismanagers willen beschikken? Moeten gemeentelijke bestuurders het crisisbeleid uit Den Haag categorisch willen implementeren, ook als dat juridisch nu eenmaal zo geregeld is? Onder welke omstandigheden mag het stadsbestuur zichzelf de ruimte geven om al experimenterend tot lokaal effectiever maatwerk in crisisbestrijding – met de Utrechtse bestuursfilosofie als kompas – te komen?

Hoe gaan we om met ethische dilemma's in crisismanagement? Een crisis genereert vrijwel altijd ethische dilemma's die tot grote legitimiteitsproblemen kunnen leiden. Utrecht is ontsnapt aan een van de moeilijkste uitdaging van de pandemie, het doorvoeren van 2G. Hoe zou een dergelijke keuze zich verhouden met geëtaleerde waarden als zelfredzaamheid, coulance en flexibiliteit? In andere gevallen hadden gemeentelijke beslissingen ethische consequenties die niet altijd expliciet werden benoemd en gewogen. De keuze voor de wijk als aangrijpingspunt betekende dat de ene wijk meer aandacht kreeg dan de andere. De wachtlijsten waren niet evenredig verdeeld over de stad. Het 'opzoeken van de randjes' had tot gevolg dat bepaalde gezondheidsmaatregelen (maskers) werden genegeerd, waardoor sommige mensen zich onveilig voelden. Het is belangrijk om proactief op dergelijke keuzes, dilemma's en consequenties te reflecteren, niet alleen in het College en de ambtelijke organisatie, maar ook met en in de Raad.

Appendix 1: Lijst van geïnterviewde personen

Groepsgesprek Cultuursector

Appie Alferink	Zimihc/wijkcultuurhuizen
Jeroen Bartelse	Tivoli Vredenburg
Lucia Claus	Utrechts Theater Overleg
Jeltsje In der Rieden	Utrechts Festival Overleg
Roswita Warmerdam	Vechtclub XL
Hans van Soelen	Voormalig hoofd Culturele Zaken Gemeente Utrecht
Renee Heijnen	Beleidsadviseur Culturele Zaken Gemeente Utrecht

Groepsgesprek Horeca/ondernemers

Henk Hölscher	Host (hoteloverleg vd stad
Anton Verbunt	MKB regio Utrecht
Klaas Verschuure	Wethouder EZ
Edwin Koster	Manager Economie en Werkgelegenheid Gemeente Utrecht

Groepsgesprek gezondheidscrisis/coronabestrijding

Kim Brüheim	Careyn
Suleman el Hajaji	Kleurrijk zorg
Aziz Kalla	Kleurrijk Zorg
Geert Philipsen	HUS
Dick Reinking	Beleidsadviseur Volksgezondheid Gemeente Utrecht
Heleen Glazema	GGDrU
Nicolette Rigter	GGDrU

Groepsgesprek maatschappelijke continuïteit sociaal

Paul van der Aa	Stichting JoU
Marenne van Kempen	Buurtteam Jeugd en gezin
Joany Krijt	MBO / Utrechtse Onderwijsagenda
Annemieke Scholten	Buurtteam Sociaal
Lotte Westra	Jeugdzorg KOOS
Marian Dobbe	Jeugdzorg KOOS

VRU

Jaap Donker	Directeur VRU
Erik Luchtenburg	Directeur crisisbeheersing VRU

College van B&W

Sharon Dijksma	Burgemeester vanaf december 2020
Peter den Oudsten	Waarnemend burgemeester juni-december 2020
Jan van Zaanen	Burgemeester tot juni 2020
Rachel Streefland	Wethouder
Eelco Eerenberg	Wethouder
Linda Voortman	Wethouder
Kees Diepeveen	Wethouder
Klaas Verschuure	Wethouder
Anke Klein	Wethouder

Lot van Hooijdonk	Wethouder
Gabrielle Haanen	Gemeentesecretaris
Maarten van Ooijen	Wethouder tot januari 2022

BT Covid

Gabrielle Haanen	Gemeentesecretaris
Evert Peereboom	Concerndirecteur bedrijfsvoering
Hanneke de Korte	Concernmanager MCN
Sari Klatter	Clustermanager OOV
Jennemieke Kleijwegt	Afdelingshoofd VTH
Bart Andriessen	IRM Volksgezondheid
Jurriën Brombacher	IRM Ruimte
Karen Ramakers	Secretaris BT Covid

Coördinatoren werkgroepen Gemeente Utrecht

Michiel Zwaan	Coördinator Monitoringsteam
Nick Creemers	Coördinator Coördinatieteam OR
Gerben Vat	Projectleider Vaccineren en testen
Arie Godee	Afdelingshoofd F&H
Erik Scholten	Concernjurist
Andrea Berghuizen	Programmamanager

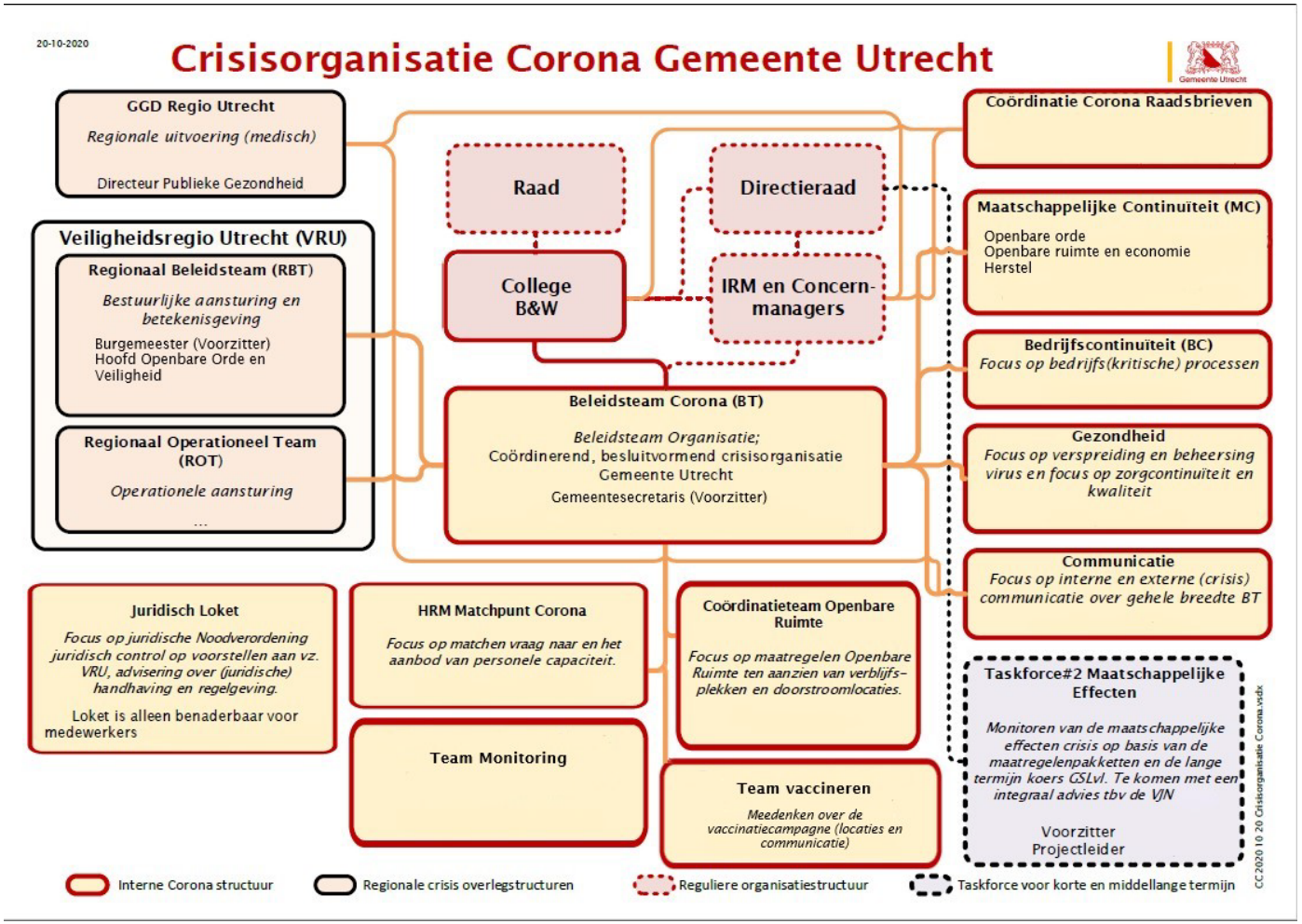
Groepsgesprek bedrijfscontinuïteit Gemeente Utrecht

Evert Peereboom	Concerndirecteur bedrijfsvoering
Hanneke de Korte	Concernmanager MCN
Geert Watzeels	HRM
Corrine van Veldhuisen	Publiekszaken
Irma Boltjes	Stadsbedrijven

Groepsgesprek OOV Gemeente Utrecht

Petra Nijmeijer	Directeur OOV
Luuk Steenwelle	Clusterhoofd Veiligheid
Sari Klatter	Clustermanager OOV
Bart-Jan Maring	Beleidsadviseur OOV

Gemeenteraad

Nadia Stylianou	Lid fractie D66

Appendix 2: Organigram Crisisorganisatie Gemeente Utrecht