

Omgaan met on^{VOOR}spelbaar^{heid}

Een bestuurskundige reflectie op
gemeentelijke post-COVID-19 herstelplannen

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

Martin Schulz
Petra Ophoff
Annemarie van der Wilt
Mark van Twist

Nancy Chin-A-Fat
i.s.m. de Vereniging
Nederlandse Gemeenten
(VNG)

Dr. Martin Schulz

is co-decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en adjunct-directeur van de NSOB Denktank.

Petra Ophoff MSc

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Annemarie van der Wilt BSc

is junior onderzoeker bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Prof. Dr. Mark van Twist

is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij is daarnaast hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam.

Drs. Nancy Chin-A-Fat

is als manager van de Denktank verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Inhoudsopgave

- 1. Als het over is, is het (nog) niet voorbij → 5**
 - 1.1 Herstelplannen als uitdrukking van verschil → 6
 - 1.2 Herstel, plan en post-COVID-19 → 8
 - 1.3 Dit essay: bestuurskundig reflecteren op onvoorspelbaarheid → 10

- 2. Onvoorspelbaarheid analyseren: wat we (niet) weten → 11**
 - 2.1 Voorbij het koffiedik → 11
 - 2.2 Grip krijgen op onvoorspelbaarheid: (un)known-(un)knowns → 13
 - 2.3 Lastig én interessant → 17

- 3. Onvoorspelbaarheid bespreekbaar maken: tijd, taal en tafel → 20**
 - 3.1 Tijd: vertragen als voorwaarde voor versnellen → 21
 - 3.2 Taal: met woorden werkelijkheid scheppen → 23
 - 3.3 Tafel: aanschuiven, niet doorschuiven → 25

- 4. Omgaan met onvoorspelbaarheid → 28**
 - 4.1 Naar een gespreksagenda: analyseren en bespreken → 28
 - 4.2 De houding van de gemeente: betrouwbaar presteren én adaptief leren → 33

1. Als het over is, is het (nog) niet voorbij

In gesprek over wat komen gaat

Dinsdag 20 april 2021 19.00 uur. In veel huizen in Nederland staat de televisie aan. Het is tijd voor de volgende persconferentie over de coronacrisis. Meer dan een jaar na de uitbraak van de pandemie is de uitzending van een dergelijke persconferentie inmiddels een ritueel geworden dat zich om de zoveel weken herhaalt. Premier Rutte en minister De Jonge vertellen hoe het land ervoor staat. Op deze dinsdag wordt inmiddels reikhalzend uitgekeken naar versoepelingen.

Op diezelfde dag begint op hetzelfde moment een online bijeenkomst van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) waarin wordt nagedacht over de periode ná de coronacrisis. Ruim twintig experts wisselen samen van gedachten over de rol van de overheid – en specifiek die van gemeenten – in het herstel van de economie en de samenleving na deze pandemie. Burgemeesters, wethouders, directeurs van planbureaus, onderzoekers en andere deskundigen praten over welke ontwikkelingen zij waarnemen, over wat hen zorgen baart en over de rol van de overheid daarbij. In kleine groepen wordt in digitale breakout rooms doorgepraat over deze kwesties. Een dergelijke bijeenkomst had een jaar geleden – alleen al vanwege de benodigde reistijd – maanden van tevoren gepland moeten worden. Nu zit iedereen thuis, is de bijeenkomst twee weken van tevoren gepland en zijn er nauwelijks afmeldingen. Iedereen neemt de tijd om na een dag van digitaal overleggen nog eens anderhalf uur achter de computer te zitten, want de thematiek is voor eenieder actueel en van groot belang.

Tijdens de gesprekken in subgroepen deelt ieder de eigen ervaring. De burgemeester die gisteren een veertienjarige jongen sprak die nauwelijks meer van zijn zolderkamer afkomt (zijn computer is zijn grootste en enige vriend geworden tijdens de lockdown). De directeur van een planbureau die zich druk maakt over alles wat we nog niet weten – over de onvoorspelbaarheid der dingen. De toon van de gesprekken is bezorgd, maar ook optimistisch. Nog steeds nemen burgers het initiatief om elkaar te helpen, betalen ze contributie aan de sportvereniging – ook al mag er nauwelijks gesport worden – en wordt er eten besteld bij de lokale ondernemer. Dit alles om zo goed en zo kwaad als het gaat toch gezamenlijk de crisis door te komen. Ook zijn de cijfers lang niet altijd zo slecht als van tevoren gevreesd. Het aantal faillissementen lijkt tot nu toe mee te vallen en de werkloosheid is niet zo hoog als in de eerste voorspellingen werd gevreesd. De vraag is echter of →



deze cijfers wel een compleet en betrouwbaar beeld geven. Gemeentelijke bestuurders maken uit gesprekken met ondernemers op dat veel bedrijven technisch gezien failliet zijn en alleen nog het hoofd boven water houden met behulp van steunpakketten. Daarom zijn er deze avond ook grote zorgen: wat gebeurt er als de overheidssteun stopt? Hoe gaat het eigenlijk écht met de mensen en wat is de aard en omvang van de problematiek achter de voordeuren? En van welke problematiek weten we eigenlijk nog niet dat die er wel is? Wat gaat ons straks nog verrassen?

1.1 Herstelplannen als uitdrukking van verschil

De bijeenkomst van 20 april is georganiseerd door de VNG met als doel om aandachtspunten uit te wisselen voor gemeentelijke post-COVID-19 herstelplannen. De bijeenkomst is bedoeld als aanvulling op andere activiteiten die de VNG op dit gebied al onderneemt vanuit de commissie Sociale impact COVID-19 en de Taskforce economisch herstel. Verschillende gemeenten zijn al bezig met het opstellen van een dergelijk plan. Niet wachten tot het allemaal voorbij is en dan eens kijken hoe we ervoor staan, maar terwijl de crisis nog in volle hevigheid aanwezig is alvast beginnen met wat gedaan kan worden. Dat leidt tot de vraag wat dat eigenlijk is: een herstelplan.

Wie een aantal van de op dat moment beschikbare plannen doorneemt, ziet grote verschillen. Sommige plannen zijn bewust onaf. Zo heeft de gemeente Zevenaar in april 2021 een 60%-versie van het herstelplan gemaakt en online met de bevolking gedeeld.¹ Het is bewust onaf, om gebruik te kunnen maken van de inbreng van inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden om samen en in dialoog vooruit te kijken. De gemeente Den Haag heeft op datzelfde moment het herstelplan het karakter gegeven van een concrete investeringsagenda.² Er zijn zeven prioriteiten waarin de gemeente concrete bedragen investeert. De diversiteit is groot. Waar de ene gemeente nadenkt over de periode na de crisis, is de andere gemeente begonnen met het uitvoeren van aanvullende maatregelen.³ De ene gemeente presenteert concrete maatregelen, de andere gemeente formuleert uitgangspunten voor gesprek met de samenleving en weer een andere gemeente zoekt vooral naar 'no-regret maatregelen' die in ieder toekomstscenario passen. In de ene

1 Gemeente Zevenaar (2020), *Herstelplan Zevenaar: Sociaaleconomische injectie*.

2 Gemeente Den Haag (2020), *Samen solidair en sterker uit de crisis: Sociaal-economisch herstelplan voor Den Haag*.

3 Alle gemeenten hebben tijdens het eerste jaar van de crisis maatregelen genomen in het belang van inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden. Onze beschouwing hier gaat specifiek over de ontwikkeling van nieuwe plannen voor de toekomst.

gemeente maakt het college van B&W een aparte nota en in de andere gemeente geeft het college de raad inzicht in ideeën voor de post-COVID-19 periode via een serie brieven over specifieke beleidsdomeinen. Ook inhoudelijk zijn er verschillen. Waar de ene gemeente werkt met een algemeen onderscheid tussen economisch en sociaal herstel, werkt de andere gemeente het beleid uit aan de hand van verschillende beleidsdomeinen.⁴ Wat de diverse herstelplannen ondanks alle verscheidenheid gemeen hebben is dat gemeenten druk bezig zijn invulling te geven aan hun rol en verantwoordelijkheid in het post-COVID-19 tijdperk.

Dilemma's in actuele gemeentelijke herstelplannen

Als we de in april 2021 beschikbare gemeentelijke herstelplannen bestuderen dan valt op dat gemeenten regelmatig bij specifieke aspecten van herstelplannen verschillende keuzes maken. We laten hieronder een overzicht zien van de opvallende verschillen. We formuleren deze keuzes als dilemma's, omdat er geen objectief juiste en voor alle gemeenten gelijkelijk geldende keuze gemaakt kan worden. De keuzes die gemeenten hierin maken, weerspiegelen de verschillen die er nu eenmaal tussen gemeenten zijn.

Vooraf of gaandeweg bepaalde identiteit van de gemeente. Gemeenten hebben allemaal een eigen identiteit, die mede wordt bepaald door de historie, ligging, indeling, bevolkingssamenstelling, economische focus en sociale structuur. In bestaande herstelplannen verschilt de aanpak van gemeenten om uit te gaan van een bestaande identiteit of bewust op zoek te gaan naar een nieuwe identiteit die de gemeente als gemeenschap wil zijn. Wat de gemeente wil zijn, bepaalt ook mede welke vraagstukken ze oppakt in een herstelplan.

Sectoraal of integraal opgesteld plan. Daarbij gaat het erom of een gemeente ervoor kiest keuzes te maken of prioriteiten te stellen waarbij bepaalde sectoren meer of minder nadruk krijgen in het herstelplan of dat zij kiezen voor een brede, integrale aanpak.

Focus op de lange of de korte termijn. Hierbij gaat het actueel vooral over de vraag of het herstelplan tot aan of juist voorbij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 kijkt. Dat leidt ook tot de vraag hoe de lange en de korte termijn zich in het herstelplan tot elkaar kunnen verhouden. De vraag is ook wie er wanneer mag gaan nadenken over de periode na de verkiezingen. →

4 Zie in dit verband ook het rapport: VNG-commissie Sociale impact COVID-19 (2021) *Lokaal Perspectief na (ast) corona*.



Met veel of weinig betrokken actoren. Gemeenten maken verschillende afwegingen over wie er wanneer en met welke intensiteit mag meepraten en meedenken. Bij de ene gemeente is het vooralsnog vooral een proces van college en raad gezamenlijk en in andere gemeenten is een brede maatschappelijke dialoog op gang gebracht.

Zelf doen of ondersteunen. Gemeenten maken ook verschillende keuzes ten aanzien van hun eigen rol. Waar de ene gemeente herstel vooral ziet als een maatschappelijk proces dat de gemeente kan ondersteunen, ziet de andere gemeente voor zichzelf een sturende en leidende rol in het vormgeven van het herstel.

Alleen de aantoonbare crisisschade of bredere maatschappelijke kwesties. Sommige gemeenten kiezen ervoor zich te richten op de direct aanwijsbare of zelfs aantoonbare crisisschade en andere gemeenten kiezen ervoor in het herstel te kijken naar ook andere en bredere maatschappelijke kwesties, die als gevolg van de coronacrisis mogelijk verder zijn uitgegroot.

1.2 Herstel, plan en post-COVID-19

Als we de praktijk van april 2021 bekijken, dan dringt zich het beeld op dat gemeentelijke post-COVID-19 herstelplannen in de eerste plaats iets zijn van gemeenten zelf. Ze zijn uitdrukking van de lokale situatie en de lokale politieke voorkeuren. Dat rechtvaardigt aan de ene kant dat iedere gemeente het wiel zelf uitvindt en aan de andere kant roept het toch ook de terechte vraag op of er niet in generieke zin iets te zeggen is over herstelplannen voor de post-COVID tijd. Tegelijkertijd wordt de idee van het *post-COVID-19 herstelplan* gedurende de bijeenkomst van 20 april steeds pregnanter ter discussie gesteld. Er dringen zich drie vragen op en het zijn deze drie vragen die naar ons idee het generieke karakter van de afweging over herstelplannen vormen.

De eerste vraag is: wat is *herstel* eigenlijk? Bij herstel denken we al snel aan het in de oude staat terugbrengen van wat er voor de crisis was. En de vraag is of dat terecht is. Er zijn immers ook praktijken ontstaan die we misschien helemaal niet terug willen hebben, waarvoor de crisis een katalysator vormt om er vanaf te komen. Dan is de vraag of herstel van die praktijken eigenlijk wel wenselijk is. Over crises wordt ook vaak gesproken als een kans voor vernieuwing. Dus misschien is herstel wel eerder ontwikkeling van iets nieuws. Bovendien is de vraag wie of er wat er dient te herstellen. Vanzelfsprekend denken we daarbij aan de economie en het economisch herstel en aan de samenleving als geheel en het sociale herstel. Het gaat ook over de mensen zelf en de mentale en psychische problemen die mensen hebben opgelopen door

het thuiszitten en de verstoring van het 'normale'. Misschien gaat het wel om het herstel van dat 'normale', maar wat normaal is of wordt gevonden, is voor iedereen iets anders. Er zijn ook genoeg mensen voor wie het 'oude normaal' een doorn in het oog was. Kortom: over de vraag wat herstel is en wie of wat er dan op welke manier dient te worden hersteld of vernieuwd, valt heel goed te twisten en de standpunten zullen hier ongetwijfeld ook te maken hebben met de onderliggende belangen.

De tweede vraag is: wat is dan een *plan*? Als we zo stevig van mening kunnen verschillen over wat herstel zou moeten zijn, dan is ook de vraag aan de orde wat een daarbij passend plan is. Het maken van een plan veronderstelt immers een tot op zekere hoogte kenbare en te doorgronden situatie. De post-COVID-19 tijd kenmerkt zich echter door onvoorspelbaarheid. De volledige impact op economie en samenleving is nog niet bekend. Sommige ontwikkelingen dringen zich inmiddels op uit onderzoeken van planbureaus, zoals de toename van de werkloosheid, de verslechtering van de mentale gezondheid en de wenselijkheid van het herzien van de opzet van binnensteden.⁵ Tegelijkertijd is in ieder rapport de kanttekening te lezen dat de gevolgen van de crisis nog niet volledig in kaart kunnen worden gebracht en dat de impact zich pas over (enkele) jaren zal uitkristalliseren. Dat leidt tot de vraag of een plan wel de passende vorm is. Misschien past daarnaast, of in plaats daarvan wel een dialoog met de samenleving. Misschien is wat de gemeente te doen staat wel een kwestie van maatschappelijke monitoring, data-analyse en gesprek met inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden om samen stappen voorwaarts te zetten in een door onvoorspelbaarheid gekenmerkte werkelijkheid. Afhankelijk van hoe we daar naar kijken, maken gemeenten dan misschien een herstelplan, een ontwikkelperspectief, een vernieuwingsdialoog of welke andere mogelijke combinatie dan ook van deze of vergelijkbare woorden.

De derde vraag is: wat is het *post*-COVID-19 tijdperk? Daarbij ligt de nadruk op het voorvoegsel 'post'. De formulering doet hier vermoeden dat er een periode na de directe medische crisis is. Dat veronderstelt dat die medische crisis op enig moment echt over en voorbij is. Zeker in juni 2021 – bij de verschijning van dit essay – is de stemming in het land hoopvol. Na de bijeenkomst van 20 april zijn er in volgende persconferenties versoepelingen van de maatregelen aangekondigd en het vaccinatietempo stijgt naar ongeveer een miljoen prikken per week. De stemming is toch vooral dat het na de zomer wel voorbij zal zijn, dat alleen een vaccinkiller mutant van het virus nog roet in het eten kan gooien. In juni 2021 gaat het daarbij vooral om de Indiase en

5 Zie bijvoorbeeld: SCP, PBL, CPB (2021), *Aandachtspunten voor een herstelbeleid: Briefadvies COVID-19 Overleg Planbureaus*.

de tweede Braziliaanse variant. IC-deskundigen voorspellen desalniettemin nog een nieuwe piek in het najaar. De objectieve vraag is desalniettemin of het virus bij ons blijft, of dat het wordt verslagen en verdwijnt. En als het bij ons blijft, is de vraag of het vooral als zwaard van Damocles boven ons hoofd hangt of dat (nieuwe) mutanten een (blijvende) verstroring van de samenleving vormen en als dat gebeurt, wanneer dat dan gebeurt. Met andere woorden, of het voorbij gaat en wanneer het dan voorbij is, kunnen we in juni van 2021 niet met zekerheid zeggen. En als de medische crisis voorbij zou zijn, dan zijn economie, samenleving en individuele personen nog niet uit hun crisis: als het over is, is het (nog) niet voorbij.

1.3 Dit essay: bestuurskundig reflecteren op onvoorspelbaarheid

In de wetenschap dat het niet voorbij is als het over is, richten gemeenten zich thans op het vormgeven van post-COVID-19 herstelplannen. Als daarbij een ding zeker is, is het dat de toekomst waarop die plannen betrekking hebben *onvoorspelbaar* is. En de vraag dringt zich op hoe gemeenten in de context van die onvoorspelbaarheid toch kunnen (blijven) bewegen. Indachtig alle onvoorspelbaarheid over de toekomst kunnen we in dit essay niet stellen hoe een herstelplan eruit zou moeten zien, wat er concreet in moet staan en wat 'goede' of 'foute' beslissingen ten aanzien van de toekomst zouden zijn. Iedere gemeente is immers anders. Wat in Leeuwarden werkt, kan in Maastricht onbespreekbaar zijn. En wat in Amsterdam voor de hand ligt, kan in Boxtel helemaal verkeerd uitwerken.

Dit essay is geschreven op verzoek van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) als aanvulling op eerder werk dat vanuit de VNG is gedaan door de commissie Sociale impact COVID-19 (onder leiding van Paul Depla) en de VNG Taskforce economisch herstel (onder leiding van Boaz Adank). In dit essay reflecteren we vanuit een bestuurskundig perspectief op gemeentelijke post-COVID-19 herstelplannen en vooral op het omgaan met die alom tegenwoordige onvoorspelbaarheid. De basis voor die reflecties vormen de in april 2021 beschikbare gemeentelijke herstelplannen waarvan wij hebben kunnen kennismaken, de VNG bijeenkomst van 20 april 2021 waarin over aandachtspunten voor herstelplannen is gesproken, de producten van de commissie Sociale impact COVID-19 en de Taskforce economisch herstel, en enkele interviews met deskundigen die niet bij de bijeenkomst aanwezig konden zijn. Op basis van de reflecties bieden we gemeenten aan het einde van dit essay een gespreksagenda om het gesprek over onvoorspelbaarheid in hun gemeente concreet mee te voeren, dan wel om te reflecteren op herstel- en vernieuwingsplannen die er al zijn.

2. Onvoorspelbaarheid analyseren: wat we (niet) weten

Hoe het worden kan, misschien of toch niet ...

Het verschil tussen de binnenstad van Amsterdam voorafgaand aan en tijdens de coronaperiode had niet groter kunnen zijn. Bijna alle buitenlandse toeristen zijn weggebleven. Op enkele Nederlandse dagjesmensen na zijn de straten zo goed als leeg. Dat is een wereld van verschil in vergelijking met de jaren ervoor toen toeristen iedere dag door de straten van de hoofdstad krioelden. Alhoewel sommige Amsterdammers dit heerlijk vinden en genieten van de nu relatief rustige en schone stad, heeft het wegblijven van toeristen voor andere hoofdstedelingen vervelende gevolgen. Hotels blijven leeg, vliegtuigen op Schiphol blijven aan de grond en souvenirwinkeltjes raken hun spullen aan de straatstenen niet kwijt.

Wie nadenkt over een post-COVID-19 tijdperk en er vanuit gaat dat COVID-19 wordt verslagen en alles weer wordt zoals het was, kan zich gemakkelijk voorstellen dat toeristen Amsterdam weer zullen weten te vinden. De vraag is en blijft echter hoe toerisme er na de crisis uit zal zien. Het is onduidelijk hoeveel toeristen er in de toekomst komen. Ook is niet duidelijk wat de gevolgen van de crisis zijn voor alle zakelijke reizen die voor corona werden afgelegd – zeker nu we gewend zijn geraakt aan digitale overleggen. Maar wat als de toeristen niet of in veel kleinere getallen terugkeren? Wat als het aantal zakelijke reizen afneemt? Wat betekent dat dan voor alle hotels en congrescentra en voor de opbouw van de economie in de hoofdstad, zoals de vele horecagelegenheden en souvenirwinkeltjes? Voor de een is dat een lonkend perspectief dat kansen schept voor een andere economie, woningbouw en het verkleinen van de afvalberg die het toerisme produceert. Voor de ander is het een bitter perspectief van verlies van inkomsten, cultuur en ondernemingskansen.

2.1 Voorbij het koffiedik

Over onvoorspelbaarheid heeft iedereen een mening. Er zijn in deze tijd vele (erkende en zelfbenoemde) experts, denkers, commentatoren, initiatiefnemers en andere actoren met ideeën en meningen over hoe het ongetwijfeld wel of niet zal worden tijdens of na de COVID-19 pandemie. En zij die achteraf gelijk zullen blijken te hebben gehad, zullen ongetwijfeld van opvatting zijn dat het ook vooraf al volkomen duidelijk was dat het zo zou gaan als zij dachten. Achteraf weten ook wij altijd alles van tevoren. Echter, nu, vandaag, in juni 2021 is er veel

onvoorspelbaar. We weten niet hoe het verder gaat met het toerisme in Amsterdam en wat de gevolgen voor de stad al dan niet zullen zijn. Dat maakt het belangrijk om voorbij het koffiedik kijken te komen en verhouding te vinden tot onvoorspelbaarheid. Onvoorspelbaarheid is er, die hoort erbij en het omgaan met onvoorspelbaarheid betekent in de eerste plaats het accepteren ervan.

De onvoorspelbaarheid van de toekomst komt bovenop de uitdagingen die gemeenten voor de COVID-19 pandemie al hadden. Al jaren staan gemeenten voor grote vraagstukken rondom jeugdzorg, de inrichting van binnensteden en het tekort aan betaalbare woningen. De pandemie komt daar bovenop en leidt ook tot nieuwe vraagstukken voor gemeenten: van het wel of niet verlenen van financiële steun aan de lokale diertuin die op de rand van faillissement staat, tot het omgaan met de grote onderwijsachterstanden als gevolg van het sluiten van de scholen, het omgaan met de steeds groter wordende kloof tussen de *haves* en de *have nots*. Met als schrijvende voorbeeld het ontbreken van toegang tot een computer met een goede internetverbinding voor thuisonderwijs dat zich in vele arme gezinnen heeft voorgedaan. Ook werpt de crisis nieuw licht op al bekende vraagstukken die in omvang zijn toegenomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de leegstand van winkelpanden in binnensteden en het gebrek aan diversiteit aan winkels dat met de pandemie alleen maar groter is geworden. De precieze gevolgen zijn nog onduidelijk, maar toch verwachten sommigen dat gemeenten hier nu al op inspelen of zelfs iets aan doen. Als laatste en misschien wel belangrijkste punt mogen we hier de financiële positie van gemeenten zelf niet vergeten. Gemeenten hebben in internationaal vergelijkend perspectief een notoir klein eigen belastinggebied. Mede als gevolg van nationale bezuinigingen in decentralisatieoperaties en (steun)uitgaven tijdens de lockdown periodes staan veel gemeenten er zelf financieel niet goed voor. Over alle gemeenten heen lopen de tekorten in de miljarden.⁶ Bij de vraag wat gemeenten zouden willen of zelfs zouden moeten doen, komt dus ook de vraag naar voren wat ze eigenlijk (nog) kunnen doen – welke armslag ze nog hebben. Daarmee is ook de vraag actueel welke financiële uitgangspunten een gemeente kan of misschien wel moet hanteren in het (helpen) vormgeven van herstel.

Dit alles maakt het belangrijk om zo goed en zo kwaad als het gaat grip te krijgen op onvoorspelbaarheid. Daarin spelen data (gegevens, kennis) een belangrijke rol. Voor de gemeente is het belangrijk om zoveel mogelijk informatie, data, gegevens te verzamelen over hoe het gaat met de gemeente, in alle mogelijke opzichten. Alleen door zo vroeg mogelijk zicht te krijgen op problemen die (zijn) ontstaan, kan de gemeente zo tijdig en adequaat

⁶ Zie bijvoorbeeld het recente onderzoeksrapport: Cebeon (2021), *Gemeenten in de knel: Toenemende druk op financiële positie leidt tot sluipende uitholling voorzieningenniveau*.

mogelijk reageren. Bij het verzamelen van data kunnen gemeenten bijvoorbeeld denken aan www.waarstaatjegemeente.nl, het dashboard sociale impact COVID-19 en rapporten van regionale trendbureaus.⁷ Dat verzamelen van data is een kwestie van *monitoring* en soms doen gemeenten dat zelf, soms doen ze het samen en soms doen andere partijen dat. Dan is het belangrijk om die data en gegevens bij elkaar te brengen. Het is ook een kwestie van *dialog*, van gesprek met alle onderdelen van de samenleving om uit eerste hand te horen wat er speelt, in wijken, in buurten, in bedrijven, in winkels, in verzorgingshuizen, in alle maatschappelijke geledingen van de stad.

2.2 Grip krijgen op onvoorspelbaarheid: (un)known-(un)knowns

Om meer grip te krijgen op onvoorspelbaarheid benoemen we vier verschillende categorieën. Deze categorieën bieden taal om over onvoorspelbaarheid te praten en scherper naar die onbekende toekomst te kijken. We hanteren hier de volgende indeling: de *known-knowns*, de *unknown-knowns*, de *known-unknowns* en de *unknown-unknowns*.⁸ We lichten hierna eerste deze vier categorieën toe en gaan daarna in op de vraag waarom deze manier van analyseren gemeenten kan helpen in het vormgeven van en reflecteren op herstelplannen, innovatiedialogen en vernieuwingsperspectieven.

Zicht krijgen op 'wat we weten dat we het weten' (known-knowns)

De eerste categorie betreft het bekende bekende, de *known-knowns*. Dit zijn die zaken die we in het vizier hebben én waarover we kennis hebben. Het kunnen bewezen feiten zijn, maar ook zaken die we hebben geleerd door ervaring. Zicht krijgen op *known-knowns* kan door het in kaart brengen van bestaande kennis. Bijvoorbeeld door met een bronnenlijst in de hand een overzicht te maken van de inzichten en ideeën die al in rapporten en studies te vinden zijn en zo optimaal gebruik te maken van de kennis die er al is. Vraagstukken uit deze categorie zijn relatief gezien het makkelijkst aan te pakken, want we hebben ze in beeld en de kennis om aan een oplossing te werken bestaat al. Het raadplegen van die kennis blijft echter wel hard werken en dat kost tijd en vergt inspanning.

⁷ Zie ook de bronnenlijst op de website van de VNG voor meer databronnen.

⁸ Het was Donald Rumsfeld, toenmalig minister van Defensie in de VS, die als eerste dit onderscheid maakte in 2002. Hij deed dit tijdens een persconferentie over het gebrek aan bewijs voor de vraag of de Irakese overheid zich bezig hield met het verschaffen van massavernietigingswapens aan terroristische groeperingen. Voor meer informatie over dit onderscheid: zie Van der Steen, M. (2016). *Tijdig bestuur. Strategisch omgaan met voorspelbare verrassingen*. Den Haag: NSOB.

Een voorbeeld hiervan zijn de tekorten in de jeugdzorg.⁹ Gemeenten hebben in beeld dat het probleem bestaat en dat het groter wordt door de coronacrisis. Dit vanwege de effecten van de lockdowns op de mentale gezondheid van vooral jonge mensen. Naast dát we weten dat het probleem er is, weten we ook (of in ieder geval gedeeltelijk) hoe het is ontstaan en wat de kern ervan is. Zo is onder meer bekend dat de personele tekorten zijn ontstaan na de decentralisaties, omdat gemeenten toen van onvoldoende middelen voor dit domein werden voorzien. Tot deze categorie behoren bijvoorbeeld ook alle inmiddels naar voren gekomen problemen in de crisis van bewoners(groepen) met problemen tot verenigingen en ondernemers die om hulp vragen.

Zicht krijgen op 'wat we niet weten dat we het wel weten' (unknown-knowns)

Er zijn ook dingen die wij zelf niet weten, maar anderen wel: het onbekende bekende, de *unknown-knowns*. Het is onmogelijk om alles zelf te weten, maar het is goed mogelijk dat een ander al wel in beeld heeft waar jij nog overheen kijkt. Dit maakt deze categorie ook wat ongemakkelijk: het is al wel bekend, maar we zijn er zelf (nog) niet van op de hoogte. Dit maakt het belang van het uitwisselen van kennis en ervaring evident om er zo voor te zorgen dat kennis op de juiste plek terechtkomt. Om zicht te krijgen op unknown-knowns is het belangrijk de bestaande kennis die je zelf nog niet voor ogen hebt, maar waarover je wél kunt beschikken, in kaart te brengen. Het in kaart brengen van die kennis is niet slechts een kwestie van bureauonderzoek, maar juist een van het organiseren van interactie en dialoog. Kennis, bij onszelf of bij anderen, kunnen we beter ontsluiten door mensen uit te nodigen die kunnen helpen inzichten expliciet te maken.

Een voorbeeld van een unknown-known is de huidige situatie in het onderwijs. Onderwijs is in principe geen gemeentelijke taak. Het digitale onderwijs dat door COVID-19 noodzakelijk werd, maakt echter duidelijk dat gemeenten wel degelijk een taak kunnen hebben in het faciliteren van de digitale infrastructuur die goed onderwijs mogelijk maakt. Dit kan bijvoorbeeld worden georganiseerd via de bijstand of via maatschappelijke organisaties die in samenwerking met de gemeenten kinderen de toegang bieden tot een computer. Tot deze categorie behoren bijvoorbeeld ook waterbed- en domino-effecten tussen economische sectoren en inwoners of groepen die zich niet melden en ongezien blijven.

⁹ Tijdens de afronding van dit essay werd bekend dat gemeenten 1,3 miljard Euro extra krijgen in 2022 ten behoeve van het aanpakken van de problemen in de jeugdzorg.

Zicht krijgen op 'wat we weten dat we het niet weten' (known-unknowns)

Dan zijn er de known-unknowns: die dingen waarvan we weten dat we er geen duidelijk zicht op hebben. We kijken in de mist, maar we weten dat er in die mist iets is waar we naar (zouden moeten) kijken. Door deze categorie vraagstukken te benoemen, zetten we randen om de onbekendheid. Dit maakt het bekende onbekende bespreekbaar en beter te hanteren. Wat er precies gebeurt weten we nog steeds niet, maar het benoemen van deze kwesties maakt het mogelijk om scenario's te schetsen en bandbreedtes in te vullen. We duiden hoe het onbekende er binnen die randen uit zou kunnen zien om er rekening mee te kunnen houden. Het bekende onbekende wordt zo onderdeel van de afweging.

Om zicht te krijgen op deze categorie is het zinvol om een risicoperspectief te kiezen en onszelf vragen te stellen als: wat weten we nog niet? Wat is onzeker? Wat ligt in de toekomst en wordt later pas duidelijk? Welke kennis ontbreekt nog? Door vragen te stellen gaan we – ingegeven vanuit de vraag hoe daarmee om te gaan – bewust op zoek naar onduidelijkheden, naar vraagtekens, naar risico's en naar witte vlekken. We komen daardoor vaak lessen tegen uit een vorige crisis: wat er toen gebeurde, dat kan nu mogelijk ook gebeuren, maar precies omdat we ons dat al afvragen gebeurt het niet. Door steeds te blijven zoeken, door met oude antwoorden geen genoegen te nemen en steeds nieuwe vragen te blijven stellen, krijgen we zicht op steeds nieuwe kwesties die anders in de mist verborgen blijven.

Een voorbeeld is 'het post-corona tijdperk'. We spreken met elkaar over het leven na COVID-19, maar in feite weten we niet hoe dit eruit zal komen te zien. Leren we leven met COVID-19 en alles wat daarbij hoort (zoals de anderhalve meter en hygiënemaatregelen dergelijke) of laten we het helemaal achter ons? Door deze onvoorspelbaarheid te benoemen, kunnen we meerdere scenario's schetsen en ons zodoende proberen voor te bereiden op wat er gaat komen. Het niet verdwijnen van COVID-19 is misschien wel de kwestie waar we het minst graag naar kijken. Het verlangen naar het 'oude normaal' trekt zo hard aan ons, dat we de situatie waarin COVID-19 blijft – of die waarin mutanten het vaccin (tijdelijk) verslaan – niet echt meenemen. Daarom is het belangrijk om steeds vragen te blijven stellen over kwesties die we onaangenaam en onwenselijk vinden. Tot deze categorie behoren verder ook de besluiten van andere overheidslagen of bedrijven die de gemeente raken, maar waarop thans nog geen zicht bestaat, zoals de vorming van de nieuwe regering en het nieuwe regeerakkoord, besluiten over de financiële positie van gemeenten (herijking, voeding vanuit het gemeentefonds en omgang met tekorten in het sociale domein) en ontwikkelingen in het fysieke domein, zoals de uitvoeringslasten van het klimaatakkoord en de invoering van de omgevingswet.

Zicht krijgen op 'wat we niet weten dat we het niet weten' (unknown-unknowns)

Nog ingewikkelder is het onbekende onbekende. Dat is datgene waarvan je niet weet dat je het niet weet. Deze categorie kunnen we nog niet definiëren, maar door de categorie te benoemen geven we taal aan die fenomenen die we niet kennen, maar er wel zijn. De wereld beperkt zich niet tot dat waarvan we weten dat we het weten of tot datgene waarvan we zeggen dat we het kennen. Het toelaten van het label 'unknown-unknowns' verrijkt het gesprek over de toekomst. Niet door concrete inhoudelijke invulling, maar door taal te geven aan dat wat we niet kunnen kennen maar er wel toe doet. Door het bespreekbaar maken van het onbekende-onbekende ontstaat een rijker beeld van de toekomst.

Zicht krijgen op deze categorie is natuurlijk ingewikkeld, maar begint met het stellen van de vraag naar wat we niet weten dat we het niet weten. Wanneer je iets kunt benoemen in antwoord op die vraag past het vraagstuk niet meer binnen deze categorie, maar toch is het zinvol de vraag te stellen – als heuristiek, om onszelf te dwingen op zoek te gaan naar witte vlekken. Maar ook om een handelingsrepertoire te ontwikkelen om daarmee om te gaan. Er zijn dingen waarvan we niet weten dat we ze niet weten die ons in de toekomst (eerder of later) gaan overvallen of juist positief verrassen en daar moeten we wat mee. Juist voor deze categorie is het kunnen omgaan met onvoorspelbaarheid cruciaal.

Inherent aan het onbekende onbekende is dan ook dat we er geen voorbeeld van kunnen geven (dan zou het immers het bekende onbekende zijn). Deze categorie nodigt dan ook vooral uit tot het stellen van vragen en het durven vooruit te denken. Zo bezig zijn met deze categorie maakt veerkrachtig en voorkomt dat we in de toekomst voor complete verrassingen komen te staan.

Hoe dit denkraam gemeenten helpt

Het opstellen van een gemeentelijk herstelplan is niet zonder risico's. Ten eerste is er het risico dat de gemeente zelf denkt en/of dat bedrijven, instelling, inwoners gaan geloven dat met een herstelplan *alles goed komt*. Om dat te voorkomen, helpt het om zichtbaar te maken dat de toekomst onvoorspelbaar is en dat er veel is dat de gemeente ook nog niet precies weet. De gemeente maakt dan met categorisering zichtbaar wat ze al wel zeker weet en wat nog niet. Dat kan ook worden gebruikt als uitnodiging aan de samenleving om bij te dragen en bijvoorbeeld mee te denken over hoe meer duidelijkheid kan worden verkregen over known unknowns of in welke richting het zinvol is om nog te zoek naar unknown unknowns.

Ten tweede is er het risico dat in gemeenten en breder bij bedrijven en bij actoren in de samenleving *ongeduld* optreedt. De idee kan ontstaan dat het nu toch wel allemaal duidelijk is, dat we allemaal wel zien en begrijpen, dat we nu wel lang genoeg hebben gepraat en dat het tijd is om in actie te komen. Niet te lang analyseren en praten, maar nu vooral overgaan tot actie. De verschillende categorieën helpen gemeenten dan om te laten zien waar actie op wordt ondernomen en waar dat nog niet kan. Als bijvoorbeeld verplaatsing en/of toename van ondermijnende criminaliteit door de COVID-19 crisis een *known unknown* is (we weten dat er problematiek zit, maar we weten nog niet precies welke) dan helpt de categorisering om te laten zien dat er aandacht voor is, maar dat nog onduidelijk is wat er precies aan gedaan kan worden. Niet alle kwesties waarvan gemeenten doorkrijgen dat ze er iets mee moeten, kunnen meteen worden aangepakt.

Ten derde is er altijd het risico van blinde vlekken. Een analyseschema zoals de categorisering die wij nu voorstellen, helpt gemeenten om actief te (blijven) zoeken naar blinde vlekken. Naarmate thema's als het ware opklimmen in de categorisering (van hun ontdekking als *unknown-unknown*, via *known-unknown* naar uiteindelijk *known-known*) wordt duidelijker wat de gemeente ermee kan en misschien wel moet doen. Door de onvoorspelbaarheid en de interferentie van gevolgen van de COVID-19 crisis kan het immers nog lang duren voordat alle gevolgen duidelijk zijn. Ook die laatste gevolgen, die misschien pas over jaren zichtbaar worden, moeten worden ontdekt. Dat vraagt blijvende aandacht voor blinde vlekken, voor *unknown unknowns*.

2.3 Lastig én interessant

Het onderscheid tussen bekende en onbekende bekenden en onbekenden maakt één ding heel duidelijk: er is meer waarover we *niet* weten dan waarover we zeker weten. Dit geldt des te meer in tijden van crisis en al helemaal tijdens de coronacrisis – een crisis die wordt gekenmerkt door onvoorspelbaarheid. De vier categorieën bieden gemeenten vooral een denkmodel voor het uitwerken van herstelplannen, ontwikkelperspectieven en vernieuwingsdialogen. Vaak gaat de aandacht uit naar vraagstukken die al bekend zijn (de *known-knowns* en de *unknown-knowns*), maar in een context van hoge onvoorspelbaarheid is het juist ook van belang om oog te hebben voor wat *niet* bekend is (de *known-unknowns* en de *unknown-unknowns*).

In de afgelopen jaren zijn gemeenten steeds meer met andere overheden en met maatschappelijke partijen, bedrijfsleven en kennisinstututen gaan samenwerken. Veel samenwerking heeft een interbestuurlijk karakter: tussen gemeenten onderling en tussen bestuurslagen. Dat maakt dat zicht krijgen

op (un)known (un)knowns niet alleen een kwestie is van individuele gemeenten. Het is ook een interbestuurlijke opgave.¹⁰ Verzameling van data gebeurt dan ook over gemeentegrenzen heen en analyse daarvan kan ook regionaal worden opgepakt.¹¹ Een voorbeeld is hier de verzameling en analyse van data over de gevolgen van sociaal-maatschappelijke gevolgen van COVID-19 door CMO STAMM voor gemeenten in de provincie Drenthe.

Dat maakt het werk van en bij gemeenten de komende tijd zowel lastig als interessant. Gemeenten zijn het loket van de overheid naar burgers toe. Dat is niet alleen een keuze van gemeenten om zo te willen worden gezien, het is ook een verantwoordelijkheid. Er ligt een moreel appel bij gemeenten om zich in te zetten voor al die mensen, bedrijven, organisaties, verenigingen en andere actoren die door de crisis en de genomen maatregelen in problemen zijn gekomen. We zouden ons kunnen voorstellen als dat verantwoordelijkheid in gemeenten gevoeld wordt en dat die behoorlijk als last wordt gevoeld. Tegelijkertijd is het ook een prachtige uitdaging. De huidige tijd laat zien dat gemeenten in staat zijn om maatwerk te leveren en dat verschil tussen gemeenten prima kan en ook mag bestaan. De uitdagingen van deze en de komende tijd zijn niet alleen maar zwaar, ze zijn ook de reden waarom veel mensen voor de overheid werken: om iets voor de samenleving te betekenen en om die prachtige maatschappelijke uitdagingen het hoofd te bieden. Het analyseren en bijhouden van ontwikkelingen, het verzamelen van data, het opbouwen van inhoudelijke kennis en het voeren van gesprekken in dialoog met de samenleving zal in veel gemeenten heel hard werken zijn, maar dan wel in de wetenschap dat het ook een interessante zal zijn.

Natuurlijk zouden we nu het liefst een overzicht geven van alle bekende (un)known (un)knowns. Een dergelijk overzicht kan echter niet bestaan, omdat het maken daarvan maatwerk is per gemeente. Wat voor de ene gemeente een bekende bekende is, kan voor de andere gemeente een onbekende bekende zijn. Met andere woorden: ik weet iets misschien nog niet, maar ik kom daar achter doordat ik jou iets hoor zeggen dat voor jou helemaal bekend is. Bovendien valt er ook politiek goed te twisten over de vraag wanneer er voldoende data is, of er met het nemen van maatregelen gewacht moet worden op meer data en in welke mate iets dus als onbekend of bekend wordt ingeschaald. Onderstaand schema is bedoeld om door gemeente zelf te worden ingevuld. De voorbeelden in de tweede kolom zijn slechts ter indicatie. Daarmee mag de lezer het dus ook echt pertinent oneens zijn. Dat is nu juist het punt dat we proberen te maken: wat voor de een bekend is, is voor de ander onbekend en door analyse en gesprek kom je daar als gemeente achter.

¹⁰ In het samenbrengen van inzichten uit gemeenten en regio's en het optillen daarvan naar andere bestuurslagen kunnen de koepels VNG, maar ook IPO en UVW een rol spelen.

¹¹ Provincies en waterschappen zouden bijvoorbeeld een rol kunnen spelen in het verzamelen en ontsluiten van data voor gemeenten.

ONVOORSPELBAARHEID	VOORBEELD: MISSCHIEN ...	MAAR HOE ZIT DAT ECHT IN JOUW GEMEENTE?
<i>Known-knowns</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Tekorten sociaal domein? • Financiële positie gemeente? • Huidig beleid en politieke context? • Bestaande en reeds bekende problematiek (ondernemers, groepen inwoners, organisaties, verenigingen)? 	
<i>Unknown-knowns</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Rapporten planbureaus, waarstaatjegemeente.nl met coronadashboard? • Inwoners/ groepen die hulp nodig hebben maar zich niet melden? • Onbekende afhankelijkheden tussen economische sectoren? 	
<i>Known-unknowns</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Besluiten van anderen die de gemeente gaan raken? • Nieuwe landelijk coalitie en regeerakkoord? • Voeding en herijking gemeentefonds? • Ontwikkelingen fysiek domein: uitvoeringslasten klimaatakkoord en invoering omgevingswet? • Gevolgen coronacrisis op thuiswerken en daarmee de rol en functie van kantoorgebouwen? • Ontwikkeling van winkelgebieden in relatie tot de webwinkels? • Toename van eenzaamheid, faillissement, angst, bijstand? • Afname van vrijwilligers en sponsorinkomsten verenigingen? • Toename van ondermijnde (en) cyber-criminaliteit? 	
<i>Unknown-unknowns</i>	<p>Heuristisch voor gesprek. Waar moeten we zoeken? Wie moeten we spreken om zicht te krijgen op wat we nog niet weten?</p>	

3. Onvoorspelbaarheid bespreekbaar maken: tijd, taal en tafel

Voor de een een crisis, voor de ander een kans

Tijdens de VNG-bijeenkomst stelt een van de deelnemers de vraag ‘Waarom praten we eigenlijk over herstel?’. Het woord suggereert dat we terug willen naar ‘hoe het was’: zo snel mogelijk terugkeren naar de samenleving zoals we die voor de coronacrisis kenden. De pandemie was dan slechts een ongewenste onderbreking van het ‘normaal’, de situatie voor COVID-19. Dat roept in ieder geval de vraag op of herstel niet ook of juist kan gaan over vernieuwing en innovatie, over dingen anders en beter doen. Herstel is dan minder gericht op het terugbrengen van het verleden en meer op het uitvinden van een toekomst.

Met het adagium ‘never waste a good crisis’ kan de coronacrisis ook worden opgevat als een mogelijkheid om kwesties op te pakken die al lange tijd vragen om structurele verandering. Niet voor niets wordt door de Recovery and Resilience Facility (RRF) van de Europese Commissie als voorwaarde aan herstelplannen gesteld dat zij een bijdrage moeten leveren aan zes maatschappelijke opgaven: 1. De groene transitie, 2. De digitale transformatie, 3. Slimme, houdbare en inclusieve groei, 4. Sociale en territoriale cohesie, 5. Gezondheid en economische, sociale en institutionele veerkracht, en 6. Beleid voor de volgende generaties.¹² Het RRF grijpt zo de coronacrisis aan als ‘policy window’ om kwesties aan te pakken die al hoog op de agenda stonden.

Het analyseren van onvoorspelbaarheid is een ding, het bespreekbaar maken daarvan iets heel anders. Het bespreekbaar maken van de onvoorspelbaarheid is om een aantal redenen belangrijk. Ten eerste zijn er ook andere actoren dan de gemeente die analyses maken van allerlei soorten gevolgen en effecten die COVID-19 in de samenleving heeft. Door dialoog te organiseren, kunnen gemeenten van andere actoren over analyses horen die ze nog niet kenden. Met andere woorden, door dialoog te voeren, spoor je unknown knowns op – datgene dat wel bekend is, maar wat jij zelf nog niet wist. Ten tweede is dialoog nodig om begrip te krijgen voor wat er in de samenleving speelt en zo unknown unknowns op het spoor te komen en known unknowns beter te begrijpen. Door dialoog en gesprek ontdek je dingen waarvoor je nog

¹² Ministerie van Financiën (2021). *Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Betreft: Proces omtrent ingediende herstelplannen*. Den Haag, 3 mei 2021.

geen oog had, waarvan je niet wist dat er problematiek speelt waar je als gemeente misschien ook iets mee kunt of moet.

Op de vraag hoe de onvoorspelbaarheid bespreekbaar gemaakt kan worden, gaan we in dit hoofdstuk nader in aan de hand van drie aspecten: tijd, taal en tafel. Onder *tijd* verstaan we het bespreekbaar maken van onvoorspelbaarheid door te kijken naar de temporele dimensies van kwesties die in herstelplannen aan de orde zijn, zoals versnelling en vertraging, het benoemen van belangrijke momenten en het bepalen van hoever we terugkijken en vooruit kijken in de tijd. Daarmee worden temporele afbakeningen in de onvoorspelbaarheid aangebracht en ontstaat meer gemeenschappelijkheid in het bespreken ervan. Datzelfde doen we met taal. Onder *taal* verstaan we de constructie van verhalen en de keuze van frames die bepalend zijn voor de wijze waarop onvoorspelbaarheid in herstelplannen onder woorden wordt gebracht. Onder *tafel* verstaan we het bespreekbaar maken van onvoorspelbaarheid door vorm te geven aan de tafels waaraan die onvoorspelbaarheid wordt besproken. Het gaat dan om welke tafels er zijn, wie aan die tafels zitten en welke tafelmanieren daar gelden. Het bespreekbaar maken van onvoorspelbaarheid kan naar ons idee dus worden gedaan door het creëren van gemeenschappelijke perspectieven op tijd, gemeenschappelijke taal en een gesprek aan gemeenschappelijke tafels.

Oog krijgen voor tijd, taal en tafel is belangrijk, omdat andere actoren in de samenleving verschillend kunnen spreken over al die known-knowns tot en met unknown-unknowns. In termen van taal spreekt de een misschien van een probleem van de overheid en de ander van een maatschappelijke uitdaging. Die framing doet ertoe en dient besproken te worden. In termen van tijd heeft de ene actor in de samenleving misschien haast en wil versnellen, terwijl de andere actor juist behoefte heeft aan rust en wat vertraging. Hoe die tijdspectieven worden gesynchroniseerd, doet ertoe bij het vormgeven van herstel. En in termen van tafel vindt de ene actor in de samenleving dat de tafel groter zou moeten met meer actoren en wil de andere actor liever met minder mensen in kleiner gezelschap doorpraten. Wie aan welk tafel zit doet er toe voor het vormgeven en uitvoeren van herstelplannen. We gaan daarop hierna nog dieper in.

3.1 Tijd: vertragen als voorwaarde voor versnellen

In de huidige herstelplannen van gemeenten zien we verschillende tijds-horizonnen naar voren komen. De een legt de nadruk op de komende twee jaar, de ander kijkt tien jaar vooruit. Het is zoeken naar de balans tussen de korte en de lange termijn. Het een kan bovendien niet zonder het ander: je

hebt een stip op de horizon nodig om op korte termijn de weg te bepalen. De effecten van de coronacrisis zullen pas in de komende jaren zichtbaar worden. Een voorbeeld van verschillende tijdshorizonnen zijn de steunmaatregelen van het kabinet. Deze maatregelen helpen nu. Op dit moment gaan er minder bedrijven failliet en lijkt de werkloosheid lager te zijn dan verwacht. Op de lange termijn kunnen de steunmaatregelen tegenwerken omdat ze inter-venieren in de markt en daardoor kunnen zorgen voor oneerlijke concurrentie. In het gemeentelijke gesprek zal in termen van tijdshorizon belangrijk zijn of tot aan de gemeenteraadsverkiezingen wordt gekeken of daaraan voorbij. Ook is de vraag relevant hoe ver de gemeente terugkijkt bij het bepalen van 'problemen die tot COVID-19 problematiek' wordt gerekend. Immers, bedrijven kunnen ook al voor de COVID-19 pandemie in problemen hebben gezeten. Maakt dat uit voor de vraag in hoeverre de gemeente wil nadenken over of bijdragen aan hun herstel? De vraag die hierin centraal staat is dan: *Welke tijdshorizon hebben we voor ogen en is die wel goed gekozen?*

Een andere dimensie van tijd is die van synchronisatie: het wel of niet 'in de pas' lopen. Soms is het nodig om iets te doen wat schuurt: iets wat nu ongemakkelijk is, maar later zijn vruchten zal afwerpen. Soms moet je uit de pas lopen om in de maat te komen. Een voorbeeld daarvan is de positie die de veiligheidsregio's innemen. In veel gevallen sluiten de veiligheidsregio's zich aan bij het kabinetsbeleid, maar op sommige momenten wordt er bewust gekozen om uit de pas te lopen. Zo zien de veiligheidsregio's in het voorjaar van 2021 een ander tempo voor versoepeling van maatregelen voor zich dan het kabinet. Door die a-synchroniteit, door het uit de pas lopen van de tijdsbeleving, ontstaat schuring. Dat kan ongemakkelijk zijn, maar is ook nodig om samen verder te komen. Door uit de pas te lopen werd inzichtelijk gemaakt dat de handhaving van de maatregelen onder druk kwam te staan, de situatie in parken onhoudbaar werd en het openen van terrassen daarvoor een mogelijke oplossing zou kunnen zijn. De vraag die daarom gesteld moet worden is: *Welke processen zijn relevant en hoe interfereren deze met elkaar?*

Aansluitend bij dit idee van processen die interfereren, zijn er ook gebeurtenissen en vooral bepalende momenten die invloed hebben op het proces na de coronacrisis. Zo is op het moment van schrijven het formatieproces van een nieuwe regering in volle gang en zijn er over minder dan een jaar gemeenteraadsverkiezingen. De daar bijhorende vraag is: *Wat zijn bepalende momenten en hebben we die wel allemaal goed in beeld?*

Timing en tempo doen er ook toe als het gaat om tijd. Wat betreft timing is het eerlijke feit dat we niet weten of en wanneer de pandemie ten einde komt. Daardoor kunnen we ook niet weten of interventies van de overheid (te) vroeg of juist (te) laat komen. Dat kunnen we alleen achteraf vaststellen. Daarnaast

is het zo dat we ook na de coronacrisis niet immuun zijn voor andere crises. Een mogelijke conclusie is dat het dus nog niet *'the right timing'* is voor herstel. Ook tempo stelt ons voor uitdagingen: gaan we volle kracht vooruit of wachten we af? Soms is het nodig om te vertragen om te versnellen, om tijd te nemen om vooruit te komen, om stil te staan om haast te maken. De vraag van tempo en timing staat centraal in het beleid van het kabinet rondom de maatregelen. De timing voor het op- en afschalen van maatregelen en het tempo waarmee dat gebeurt, nemen een belangrijke plek in de periodieke persconferenties. Ook als het gaat om gemeentelijke herstelplannen is deze vraag relevant. Zo geven meerdere gemeenten horecabedrijven de gelegenheid om hun terrassen uit te breiden in de zomer en het najaar van 2020. Juist toen het aantal besmettingen laag was en er meer mogelijk was, gaven gemeenten de ruimte aan horecabedrijven om hun omzet te verhogen. Dat zijn bewust getimed interventies. Hetzelfde geldt voor het voorjaar van 2021, toen alleen de terrassen open mochten en er binnen geen gasten mochten worden ontvangen. Timing speelt in deze voorbeelden een cruciale rol. Gemeenten hebben op die momenten extra tempo gemaakt in de besluitvorming – de besluitvorming versnelt – om die terrasuitbreidingen mogelijk te maken. De leidende vraag hier is: *Welk tempo (versnelling en vertraging) en welke timing kiezen we voor de benodigde verandering en is dat wel verstandig?*

Al deze vragen over tijd maken duidelijk dat het belangrijk is over de periode 'na' COVID-19 al eerder na te denken. Veel gemeenten zijn thans bezig om in de eerste plaats de crisis te managen. Maar als we niet zeker weten of COVID-19 wordt verslagen en de crisis verdwijnt, dan is wachten tot het voorbij is, misschien niet de passende aanpak. Dat roept de vraag op wanneer gemeenten dan beginnen te denken over herstelplannen, vernieuwingsperspectieven en innovatiedialogen. Daarvoor is geen beste moment en dat hoeft ook niet voor alle gemeenten gelijk te zijn, maar de vraag is voor alle gemeenten relevant.

3.2 Taal: met woorden werkelijkheid scheppen

Het voorbeeld aan het begin van het hoofdstuk laat zien dat de woorden die we gebruiken bepalend zijn. Taal doet er toe. Dit komt niet alleen naar voren in de titel van de documenten waaraan gewerkt wordt ('herstelplan' of juist een andere benaming zoals vernieuwingsdialog of ontwikkelingsperspectief); het komt naar voren in de gehele tekst. Denk aan de specifieke woorden die in gemeentelijke herstelplannen worden gebruikt om maatregelen te beschrijven, bijvoorbeeld het maken van onderscheid tussen *herstellende* en *stimulerende* maatregelen. Of door de nadruk te leggen op *principes en waarden* in plaats van op *maatregelen en interventies*. Het maakt uit of een gemeente in een herstelplan spreekt in termen van *herstel* (terugkeer naar het oude/

wat voorheen was) of in termen van *het nieuwe normaal* (ruimte voor innovatie). Het maakt uit of een gemeente denkt in termen van een *plan* (een product als opbrengst) of een *proces* (betrokkenheid vormgeven als opbrengst). Deze woordkeuzes zijn niet zonder gevolgen en het is van belang om hierbij stil te staan. Ze bepalen de toonzetting van dat wat na COVID-19 komt. Het maakt daarbij uit of de gemeente zich kwetsbaar opstelt en erkent dat ze ook niet alles weet en zoekende is of dat de gemeente daadkracht uitstraalt. Wat een passende toonzetting is, kan per gemeente verschillen. Zo kiest de gemeente Almere in het herstelplan duidelijk voor ‘no-regret maatregelen’ en een focus op ‘jongeren’. De gemeente Zandvoort gebruikt de woorden ‘van herstel, naar beter’. De gemeente Den Haag zet onder andere in op ‘doorbraakinnovaties’. Steeds zijn het woorden en uitdrukkingen (frames) die betekenis geven, die laten zien wat meetelt en wat niet, wat prioriteit heeft en wat niet, wat aandacht krijgt en wat niet. De vraag die hierin centraal staat is: *Welke woorden en uitdrukkingen (frames) zijn sturend voor het gesprek en moeten we dat veranderen?*

Een blijvend vraagstuk is wat de gevolgen van corona precies zijn. De planbureaus doen veel onderzoeken om dit goed in kaart te brengen. Toch is de kans aanwezig dat we bepaalde problematiek nog niet op tafel hebben liggen. Juist door de lockdown blijven sommige problemen onzichtbaar, verstopt achter de voordeur. Zorgorganisaties en huisartsen geven aan dat het aantal meldingen van huiselijk geweld niet toeneemt terwijl dat wel was verwacht. Ook melden minder mensen zich met psychische klachten bij de huisarts. De cijfers geven vaak dus niet altijd een compleet of passend beeld. Gemeenten spelen een belangrijke rol in het kaart brengen van deze problematiek, omdat het de overheidslaag is die het dichtstbij de burger staat. Daarom is het belangrijk om na te denken over de vraag: *Welke cijfers en feiten geven richting aan het gesprek en telt zo wat echt relevant is wel mee?*

Vanuit het besef dat taal niet alleen beschrijvend maar ook scheppend (performatief) is, is het belangrijk om de tijd te nemen om taal te vinden die passend is. Taal roept beelden op van wat (on)mogelijk is. De Commissie Depla spreekt bijvoorbeeld expliciet over sociale samenhang en de veerkracht van gemeenschappen en individuen.¹³ Veerkracht en sociale samenhang worden benoemd als uitgangspunten voor de sociale agenda na de crisis. Het benoemen van deze concepten en het gebruik van deze woorden als uitgangspunten voor de agenda vormen ook een verhaal dat wordt verteld. Veerkracht en sociale samenhang vormen de kern van een plotlijn en ze impliceren een rolverdeling tussen overheid en samenleving. Ze bepalen wie held, schurk, slachtoffer en helper zijn in het verhaal. Waarbij de vraag vanzelf aan de orde is of die

¹³ VNG-commissie Sociale impact COVID-19 (2021), *Lokaal perspectief na (ast) corona*.

rolverdeling de betrokken actoren naar de zin is. Hoe we over de tijd na COVID-19 praten, schept die tijd, de werkelijkheid in die mede. Uitgangspunten als veerkracht en sociale samenhang beïnvloeden het vervolg van de agenda waarin gesproken wordt over nieuwe vormen van solidariteit, het koesteren van verenigingen en een nieuw financieel model waarvan het eigenaarschap ook bij de burgers ligt. De onderliggende vraag hierbij is: *Welke verhalen worden er verteld, en is de plotlijn en rolverdeling die daarin besloten ligt wel gewenst?*

De taal die we gebruiken, de woorden, de verhalen, de frames en al die andere aspecten van taal, komen ook tot uitdrukking via schema's en modellen die structuur geven aan het gesprek. Met taal brengen we onderscheidingen aan. We bepalen wat meetelt en wat niet, wie meedoet en wie niet, welke aspecten relevant zijn en welke niet. Daarvan en daarmee maken we schema's en modellen, die vervolgens als waarheid verder door het leven gaan en nog maar zelden ter discussie worden gesteld. In het licht van het bespreekbaar maken van onvoorspelbaarheid is het zinvol om dat ter discussie stellen. De onderliggende vraag hierbij is: *Welke onderscheidingen, schema's en modellen geven structuur aan het gesprek, en passen die wel?*

3.3 Tafel: aanschuiven, niet doorschuiven

Het is verder van belang om na te denken over de tafel: wie spelen er een rol bij het vormgeven van het herstelproces? De tafel van het herstelproces is er een van *dialogoog*.¹⁴ Allereerst van de dialoog met de inwoners van de gemeente. Zowel bij de duiding van de analyse die voorafgaat aan het herstelplan, als bij het daadwerkelijk vormgeven en uitvoeren daarvan, zijn burgers van doorslaggevend belang. De coronacrisis heeft laten zien dat er eenvoudig digitaal contact kan worden gemaakt met de samenleving. Dit kan worden ingezet ten behoeve van het herstel van de crisis. Bij het uitnodigen van inwoners aan tafel is het belangrijk oog te hebben voor specifieke groepen, bijvoorbeeld voor jongeren die in het bijzonder zwaar zijn getroffen door de crisis. Wie er aan tafel zitten heeft invloed op de dialoog. De personen die deelnemen aan het gesprek bepalen deels waar het gesprek overgaat. Daarom is het van belang om na te denken over wie er aan tafel zit. Het niet-horen van bepaalde stemmen kan namelijk soms leiden tot oplossingen met onvoorziene negatieve 'bijwerkingen'. Zo deelde een deelnemer aan de sessie van 20 april een nadeel van het uitbreiden van terrassen dat vaak over het hoofd gezien wordt.

¹⁴ Voor het voeren van dialoog met de samenleving bestaan al vele instrumenten. Voor gemeenten die hiernaar zoeken kan het zinvol zijn om te verkennen of bijvoorbeeld instrumenten van Actieprogramma lokale democratie, Dialoog met de jeugd of Dialogen uit het programma Nederland na de crisis voor hen iets toevoegen.

Met het uitbreiden van terrassen – bijvoorbeeld in parken – wordt een (groter) gedeelte van de publieke ruimte gecommercialiseerd: wat betekent dit voor de mensen die niet de financiële ruimte hebben om op het terras aan te schuiven? Hoe bereik je niet alleen de mondige burger die al vaker heeft aangeklopt bij de gemeente, maar juist ook die burger wiens problematiek nu nog onzichtbaar is? Dit is een kwestie waar gemeenten al langer voor gesteld staan, maar door de (gedeeltelijke) lockdown is het nog eenvoudiger geworden om je te verstoppen in huis en het contact met de buitenwereld te beperken tot het minimum. Aan de andere kant biedt de coronacrisis ook juist een ander perspectief nu zoveel van ons dagelijks leven online plaatsvindt. De drempel voor digitaal meedenken zal voor sommige mensen lager zijn dan die voor het meedenken op locatie. Gemeenten staan voor de uitdaging om het meeste te maken van deze twee 'locaties' waar men aan tafel kan gaan. Het is namelijk juist voor deze (voor nu) onhoorbare stemmen van belang om op tafel te krijgen wat er écht speelt. Daarom is het van belang om na te denken over de vraag: *Welke belanghebbenden en betrokkenen zitten er om tafel en wie ontbreken er mogelijk nog?*

Naast het nadenken over wie er aan tafel zit, is het ook belangrijk om na te denken over de vraag waarover gesproken moet worden. De coronacrisis heeft een enorme omvang en de onderwerpen waar de crisis invloed op heeft zijn haast ontelbaar. Daarom is het van belang om met elkaar te bespreken welke thema's aan bod komen. Gaat het gesprek over de toename van ondermijning in bepaalde gebieden, de leerachterstanden bij kinderen of over het gebrek aan activiteiten voor de jeugd – of over al deze onderwerpen en kan dat dan met deze deelnemers aan dezelfde tafel? En aan welke tafel en met wie hebben we het over de cultuursector die het zwaar heeft (gehad) en waarin mensen werken vaak als zzp'er of op kleine contracten? Het gaat erom samen te bepalen: *Welke onderwerpen staan op de agenda en zijn dat wel de juiste onderwerpen?*

Ook de dialoog met andere overheidslagen en -organisaties is onmisbaar. Zo is de afstemming met het Rijk belangrijk. Dit vanwege de (financiële) afhankelijkheid die gemeenten hebben ten opzichte van de centrale overheid. Ook is het goed om aansluiting te zoeken bij initiatieven die al gaande zijn. De G4 heeft bijvoorbeeld de SER gevraagd te reflecteren op de opgestelde herstelplannen en de G40 en M50 zijn aangesloten bij een onderzoek van Platform31 voor inspiratie voor de bouwstenen voor herstel. Ook in de regio kan worden samengewerkt. Dit gebeurt al in Drenthe waar analyses gezamenlijk worden uitgevoerd en gedeeld. Daarbij blijft het belangrijk om in acht te nemen dat de herstelstrategie van gemeenten maatwerk zijn en blijven. De vraag die hier centraal staat is: *Hoe is de koppeling tussen wat er aan deze tafel besproken wordt en andere tafels ingevuld?*

Tot slot is het belangrijk om na te denken over de tafelmanieren van alle deelnemers. Hoe ga je gezamenlijk het gesprek aan? Voor veel burgers is het bijvoorbeeld niet eenvoudig om in gesprek te gaan met een wethouder of een ambtenaar van de gemeente. Ook kunnen er verschillen zijn tussen gemeenten die met elkaar het gesprek aangaan. Zelfs als nevenschiktheid uitgangspunt is, kunnen deelnemers aan tafel een gevoel van boven- en ondergeschiktheid hebben. De overheid is aan tafel immers nooit een neutrale partij. Gemeenten hebben hun eigen vergadergebruiken en ongeschreven regels. Bovendien maakt het uit met welk mandaat iedere actor aan tafel komt. Een tafel om besluiten te nemen is iets anders dan een tafel om ideeën uit te wisselen. Dat vraagt iets anders van de aanzittende actoren, ook in relatie tot respectievelijke eigen organisaties en achterbannen. Ook verschilt het per gemeente hoe relaties met burgers zijn vormgegeven en welke rol bedrijven hebben binnen de gemeente. Het bespreken van tafelmanieren gaat niet alleen over de wijze waarop iedereen zich gedraagt tijdens het gesprek, maar ook over hoe actoren zich gedragen als ze niet aan tafel zitten, zoals het naar buiten spreken met één geluid. De passende vraag is: *Zijn er aandachtspunten bij hoe (dus: op welke manier) we de kwesties onderling bespreken?*

4. Omgaan met onvoorspelbaarheid

Eindelijk wat versoepeling, maar de onvoorspelbaarheid blijft

Om 20.30 uur is de bijeenkomst afgelopen. Inmiddels is bekend dat premier Rutte namens het kabinet een aantal coronamaatregelen heeft versoepeld. Het einde van de avondklok is in zicht, we mogen binnenkort weer meer bezoekers ontvangen thuis en terrassen en winkels gaan weer open. Er is meer ruimte gekomen, maar het einde van de coronacrisis is nog zeker niet in zicht. Dat weten de aanwezigen op de bijeenkomst maar al te goed. Desondanks is het van groot belang om toch vooruit te komen en ons voor te bereiden op hoe een post-COVID-19 tijdperk eruit ziet. Niemand weet het nog, maar deze bijeenkomst laat zien hoe belangrijk het is om het er toch met elkaar over te hebben. Om samen betekenis te geven aan de onvoorspelbaarheid waar we allemaal voor gesteld staan. Tijdens de plenaire terugkoppeling van de gesprekken in de break-outrooms onderstrepen verschillende sprekers het belang van kennis uitwisselen, ervaringen delen en de dialoog aangaan. Na afloop is dat de sfeer die zelfs digitaal voelbaar is.

4.1 Naar een gespreksagenda: analyseren en bespreken

Met de vier categorieën om onvoorspelbaarheid mee te analyseren – van known knowns tot unknown unknowns – en de drieslag van tijd, taal en tafel voor het bespreekbaar maken van die onvoorspelbaarheid hebben we getracht een aantal overwegingen mee te geven aan gemeenten die momenteel bezig zijn met het opstellen van herstelplannen, vernieuwingsperspectieven en innovatiedialogen – in welke vorm dan ook – voor het post-COVID-19 tijdperk. Het lijken wellicht abstracte noties gebaseerd op complexe wetenschappelijke concepten, maar onze ervaring leert dat er *juist* vanuit die abstractie ruimte is voor reflectie en bezinning op wat nu daadwerkelijk in de herstelplannen, vernieuwingsperspectieven en innovatiedialogen aan de orde zou moeten komen. Wij presenteren hier dan ook geen tienstappenplan – geen ‘ten steps to happiness’ – met daarin stap-voor-stap toegelicht en heel precies omschreven hoe een herstelplan of ander product eruit hoort te zien. In plaats daarvan reiken we inzichten aan om het herstelplan zo vorm te geven dat het past bij en herkenning oproept binnen de eigen gemeente en gemeenschap.

De herstelplannen of andere producten worden ontwikkeld in een periode van grote onvoorspelbaarheid en gaan over een continu veranderende realiteit. Dat zou verlamvend kunnen werken (‘straks is het allemaal al achterhaald’), maar

naar ons idee is juist dat onzekere proces behulpzaam in de voorbereiding op het onbekende. Het werken aan bijvoorbeeld een herstelplan, een vernieuwingsdialoog of innovatieperspectief dwingt er namelijk toe om op geijkte momenten stil te staan bij wat er gaande is: zijn we nog bezig met de goede dingen? Houden we oog voor het onbekende? Zijn er in de tussentijd misschien weer nieuwe known-unknowns te ontwaren? Producten die uit deze processen voortkomen zijn *permanent tijdelijk*. Het zijn tijdelijke stollingen in een doorgaand proces. We schrijven op hoe we er nu over denken en gaan dan door met analyseren en bespreken. En over een tijdje schrijven we dat weer op. Steeds volgt er weer een nieuwe ronde, steeds is het product dat we maken tijdelijk waardoor verstarring en zelfgenoegzaamheid zoveel mogelijk worden voorkomen en nieuwe kansen en risico's in beeld komen. In het constant in beweging blijven, ligt naar ons idee de kracht om uit de crisis te komen.

Om gemeenten te ondersteunen bij het vormgeven van analyse en gesprek hebben we onderstaande gespreksagenda ontwikkeld. In die agenda brengen we analyse en gesprek bij elkaar. Het analyseren van het onbekende vanuit documenten en in gesprekken is niet los te zien van aspecten van tijd, taal en tafel. Ook planbureaus, onderzoeksbureaus, uitvoeringsorganisaties, consultants en andere data verzamelende actoren maken in hun producten keuzes in termen van tijd, taal en tafel. Ze kiezen bepaalde frames, ze kiezen tijds-horizonten, ze doen aanbevelingen voor versnelling of vertraging, ze maken selecties in wie ze betrekken, waar ze data verzamelen en met wie ze praten. Met het analyseren van onvoorspelbaarheid – van known knowns tot unknown unknowns – komen dan ook keuzes mee in termen van taal, tijd en tafel die zich helemaal vanzelf opdringen vanuit de data. De kunst voor gemeenten bestaat erin deze zichzelf, vanuit de data opdringende keuzes ter discussie te stellen vanuit het eigen perspectief van de gemeente. Welke tijdsdimensies zijn voor ons van belang? Welke frames passen bij ons? Wie moeten er bij ons eigenlijk meepraten en over wie missen we nog data als we onze analyse hebben gemaakt? De gespreksagenda is bedoeld om binnen de gemeente dit gesprek te voeren en zo – op maat gemaakt voor de eigen gemeente – de onvoorspelbaarheid niet alleen te analyseren, maar bespreekbaar te maken en daadwerkelijk met elkaar te bespreken. Daarom zijn alleen de assen in de gespreksagenda ingevuld. De cellen van het schema hieronder zijn leeg, omdat de invulling daarvan per gemeente verschillend zal zijn. Dat is maatwerk.

Bij het vormgeven van de stappen kiezen wij het perspectief van een gemeentelijke functionaris die aan de slag gaat om een beleid te maken dat de gemeente moet helpen omgaan met de gevolgen van de COVID-19 pandemie, waarbij dus nog onvoorspelbaar is wat die gevolgen precies (zullen) zijn. De stappen worden niet per se serieel gezet. Analyse hoeft niet vooraf te gaan aan gesprek. Het kan wel, maar moet niet. Gesprek met actoren in de

samenleving kan bijvoorbeeld ook duidelijk maken welke (aanvullende) data en analyse nodig zijn. Wij zien in de stappen die volgen dus vooral een iteratief proces van analyseren en gesprekken voeren.

Een stap: bureauanalyse

Deze stap is monnikenwerk dat je verricht achter je bureau, aan je computer. Je verzamelt alle documenten, websites, rapporten, artikelen, monitors, brieven van burgers en ondernemers en andere bronnen waarin data te vinden is die voor jouw gemeente relevant zou kunnen zijn. Betrek ook collega's om aan te leveren wat zij allemaal zijn tegengekomen.

Pak het blanco schema op het einde van hoofdstuk 2 erbij. Vul dat schema in vanuit alle bronnen die je hebt verzameld. Wat zijn known-knowns, wat zijn known-unknowns, wat zijn unknown-knowns en met wie en waarover moeten we zoeken naar unknown-unknowns. Als het goed is, krijgt dit schema een behoorlijke omvang. Als je veel kwesties die je tegenkomt categoriseert als known unknowns dan is dat niet erg. Je weet dat je er iets mee moet, maar wat dan precies en hoe zit het eigenlijk echt met die kwestie? De dialoog met de samenleving kan je dan helpen hierin verder te komen.

Als deze analyse klaar is, kan het zinvol zijn om die intern te bespreken – zowel ambtelijk als bestuurlijk en politiek. De gemeenteraad zou naar ons idee onderdeel van het gesprek over onvoorspelbaarheid moeten zijn. Politiek is er voor die kwesties waarover kennis ontbreekt. Dus weten wat de stand van de kennis is, is voor een gemeenteraad belangrijk. Daarbij moet ook de raad snappen dat er altijd unknown knowns kunnen zijn. Er zijn altijd dingen die wel bekend hadden kunnen zijn, maar die we nog niet wisten en dus niet hebben gemeld bij de raad. Dat hoort erbij. In de context van onvoorspelbaarheid is dat niet 'de raad verkeerd of onvolledig informeren'. Al kan de gemeenteraad daar natuurlijk altijd wel een politiek feit van maken. Zodra het college van B&W de kennis wel heeft, krijgt de raad weer een update, zodat ook de raad begrijpt hoe de stand van het denken zich ontwikkelt. Hoe dit precies in zijn werk gaat, zal per gemeente verschillen, afhankelijk van de politiek-bestuurlijke situatie, maar er zit naar ons idee niets anders op dan de onvoorspelbaarheid te delen en ook politiek bespreekbaar te maken.¹⁵

15 Over dit soort nieuwe besluitvormingsroutes in gemeenteraden, die anders zijn dan de bekende P&C cyclus of de route voor complexe projecten, hebben we eerder geschreven in: Steen, M. van der, M. Schulz, J. Schram, P. Frissen en M. van Twist (2019), *Expliciete politiek: Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland, Den Haag: NSOB*.

Vervolgens pak je het schema 'gespreksagenda' dat hierna volgt. Je hebt uit de eerste stap nu een permanent tijdelijke groslijst van alle (un)known-(un)knowns. Aangezien de samenleving (met onder andere bedrijven, burgers, kennis- en maatschappelijke instellingen) andere analyses kan maken dan jij en ook andere ideeën kan hebben over aspecten van taal, tijd en tafel, is het zinvol om te analyseren welke aspecten van taal, tijd en tafel voor de gemeente – als organisatie – de kern vormen. Dat doe je met het format van de gespreksagenda en door het invullen van de cellen die daarin staan. Vanzelfsprekend kun je dat ook samen met collega's doen.

Ook een stap: gesprek met de samenleving

We gaan hier niet in op de vraag hoe je de dialoog kunt organiseren. Wie je uitnodigt, met wie je spreekt, wie je negeert en waarom je die keuzes allemaal wel en niet maakt, daarvoor zijn al denkramen verschenen, of misschien hebben jullie daar in je eigen gemeente een bepaalde traditie of vorm in. Wij richten ons hier op de inhoud van het gesprek en het bespreken van de onvoorspelbaarheid. Je kunt gesprekspartners vragen ter voorbereiding van het gesprek dezelfde stappen 1 en 2 te doorlopen die je vanuit de gemeente ook hebt doorlopen, maar je kunt ook het ingevulde schema 'gespreksagenda' van de gemeente op tafel leggen en daarover in gesprek gaan. Of je gaat met de gespreksagenda in de hand open het gesprek in op zoek naar kwesties, vragen, richtingen, die je later met data en analyse weer verder kunt brengen. Waar het om gaat is dat je twee dingen ophaalt:

1. (Verrijking) De (un)known-(un)knowns die gesprekspartners zelf bij hun analyses hebben ontdekt en die jij nog niet op je netvlies had.
2. (Verdieping) De opvattingen en ideeën van gesprekspartners over aspecten van tijd, taal en tafel die een rol spelen in de omgang met de (un)known-(un)knowns: in de omgang met de onvoorspelbaarheid.

Met dit tweede punt bedoelen we vooral dat je (meer) begrip probeert te krijgen voor de wijze waarop andere actoren denken over wat er nu moet gebeuren. Zoals: moet dat snel of juist langzaam (tijd), doen we dat samen in overleg of juist alleen door de gemeente (tafel) en welk verhaal vertellen we daarover (taal)? Het permanent tijdelijke karakter van analyses maakt dat het zinvol is om dit proces met regelmaat te herhalen. Wat daarbij een passende frequentie is, zal per gemeente verschillen. De resultaten van het gesprek kun je gebruiken om een herstelplan, vernieuwingsperspectief of ander document te maken dat na politieke besluitvorming in jouw gemeente wordt gebruikt om de weg uit de crisis te vinden.

GESPREKSAGENDA	TIJD	TAAL	TAFEL
	<ul style="list-style-type: none"> • Welke tijdshorizon hebben we voor ogen en is die wel goed gekozen? • Welke andere processen zijn relevant en interfereren deze met elkaar? • Wat zijn bepalende momenten en hebben we die wel allemaal goed in beeld? • Welk tempo en welke timing kiezen we voor de benodigde verandering en is dat wel verstandig? 	<ul style="list-style-type: none"> • Welke woorden en uitdrukkingen (frames) zijn sturend voor het gesprek en moeten we dat veranderen? • Welke verhalen worden er verteld, en is plotlijn en rolverdeling die daarin besloten ligt wel gewenst? • Welke cijfers en feiten geven richting aan het gesprek en telt zo wat echt relevant is wel mee? • Welke onderscheidingen, schema's en modellen geven structuur aan het gesprek, en passen die wel? 	<ul style="list-style-type: none"> • Welke belanghebbenden en betrokkenen zitten er om tafel, en wie ontbreken er mogelijk nog? • Welke onderwerpen staan op de agenda en zijn dat wel de juiste onderwerpen? • Zijn er aandachtspunten bij hoe (dus: op welke manier) we de kwesties onderling bespreken? • Hoe is de koppeling tussen wat er aan deze tafel besproken wordt en andere tafels ingevuld?

1^e onderdeel

Known-knowns: Op zoek naar wat we weten dat we weten

2^e onderdeel

Unknown-knowns: Op zoek naar wat we weten dat we niet weten

3^e onderdeel

Known-unknowns: Op zoek naar wat we niet weten dat we weten

4^e onderdeel

Unknown-unknowns: Op zoek naar wat we niet weten dat we niet weten

4.2 De houding van de gemeente: betrouwbaar presteren én adaptief leren

Dit hele proces van omgaan met onvoorspelbaarheid vraagt veel van de houding van gemeenten en dan specifiek van heb die voor de gemeente werken. Als je analyses permanent tijdelijk zijn en je in voortdurend gesprek met de samenleving moet staan, dan vraagt dat iets van de mensen die het doen. In deze laatste paragraaf gaan we in op de houding die past bij het omgaan met onvoorspelbaarheid. Want terwijl de gemeente bezig is met analyseren en gesprekken voeren, gaat het ‘gewone’ werk van de gemeente door. Voor gemeenten ligt er dan ook een opgave om in het post-COVID-19 tijdperk zowel betrouwbaar te presteren als adaptief te leren. Betrouwbaar presteren gaat over het op orde houden of brengen van primaire processen waarvoor de gemeente verantwoordelijkheid draagt. Adaptief leren gaat over het continu analyseren en in gesprek zijn over wat er nodig is om de schade en problemen die ontstaan zijn in de crisis het hoofd te bieden – bijvoorbeeld door gebruik te maken van de gespreksagenda in dit essay. De ingewikkeldheid zit hier vanzelfsprekend in het bij elkaar brengen van beide. Adaptief leren kan immers ook gevolgen hebben voor primaire processen en primaire processen kunnen adaptief leren ook gemakkelijk in de weg zitten. De laatste reflectie die we hier plaatsen, gaat dan ook over de vraag hoe gemeenten betrouwbaar presteren en adaptief leren met elkaar kunnen combineren. Of, om het eenvoudiger te zeggen, hoe gemeenten de inhoudelijke resultaten van het adaptief leren – van analyse en gesprekken over COVID-19 schade en problematiek – kunnen inbrengen in ‘het normale’ werkproces binnen hun gemeente. Hoe dat inhoudelijk gedaan dient te worden, kunnen we natuurlijk niet zeggen. Iedere gemeente komt met voorgaande gespreksagenda tot andere resultaten, dat is maatwerk per gemeente. Dus is ook het verbinden met de reguliere processen inhoudelijk maatwerk.

Echter, vanuit de wetenschappelijke literatuur kunnen we wel aanrijken wat de houding is van mensen in organisaties die precies deze twee eigenschappen van betrouwbaar presteren en adaptief leren combineren. Deze organisaties worden aangeduid als ‘*High Reliability Organizations*’ (HRO’s) die ondanks de hoge risico’s waarmee ze werken tóch (bijna) foutloos weten te presteren.¹⁶ In de literatuur heeft onderzoek naar dit soort organisaties

16 Voor een verdieping van HRO’s zie bijvoorbeeld: Christianson, M.K., Sutcliffe, K.M., Miller, M.A. & Iwashyna, T.J. (2011). Becoming a high reliability organization. *Critical Care*, 15(314); Seibel, W. (2020). Are Public Bureaucracies Supposed to Be High Reliability Organizations? *Global Perspectives*, 1(1), 17643; Sutcliffe, K.M. (2012). De kenmerken van high reliability organizations (HRO’s). *Justitiële Verkenningen*, 4, 66-83; Weick, K.E., Sutcliffe, K.M. & Obstfeld, D. (1999). Organizing for high reliability: processes of collective mindfulness. In R. S. Sutton & B. M. Staw (Eds.), *Research in Organizational Behavior*, Volume 21 (pp.81-123). Greenwich, UK: JAI Press.

doorgaans betrekking op bijvoorbeeld kerncentrales en vliegdekschepen. De principes waarlangs mensen in deze organisaties werken zijn in de literatuur over HRO's uitgebreid gedocumenteerd. Wij vertalen die principes hier naar gemeenten, omdat ze naar ons idee aan gemeenten handvatten geven om hun beide opgaven van betrouwbaar presteren en adaptief leren te combineren.

1. Houding 1: vermijd simplistische aannames

In wezen gaat het er om dat gemeenten de werkelijkheid zo min mogelijk dienen te simplificeren. De werkelijkheid is complex en oplossingen voor die complexe werkelijkheid zijn dan ook zelden eenvoudig. Voor gemeenten betekent dat het voorkomen van simplificaties die altijd aanwezig zijn, zoals het vooropstellen van de primaire processen. Quick wins die mogelijk zijn binnen het systeem realiseren en de complexe oplossingen voor later bewaren. Dat kan natuurlijk wel en geeft voor even een impuls, maar verschuift ook veel problemen naar later. Of, een andere simplistische aanname, is dat COVID-19 voor iedereen alleen een korte termijn ziekte is. Inmiddels zijn er steeds meer signalen van mensen die 'long COVID' hebben, die een jaar na hun besmetting nog steeds uitgeput zijn of ademhalingsproblemen hebben. Dat vraagt van gemeenten welmogelijk ook lange termijn aandacht. Voor herstelplannen en vernieuwingsperspectieven gaat het er dus om niet te snel te denken dat 'het met deze maatregelen wel opgelost zal zijn'. Probeer niet om 'er vanaf te komen', hoe verleidelijk dat met de tijd misschien ook al zal zijn, maar blijf in verbinding met de samenleving steeds zoeken naar nog onontdekte gevolgen en effecten.

2. Houding 2: vier de fouten

Het is onvermijdelijk dat het verbinden van primaire processen met inzichten en acties die die nodig zijn na analyse en gesprek over schade en problemen als gevolg van de crisis leidt tot fouten. Daarin zullen dingen mis gaan. Dat is gegeven en dat zou voor gemeenten het uitgangspunt moeten zijn. Alleen als dat het uitgangspunt is, is het mogelijk om een bewuste focus aan te brengen op het opsporen van die fouten, van dat wat misgaat. Maak het dan ook normaal om fouten op te sporen, vier dat je ze gevonden hebt en bespreek ze. Ben er continu mee bezig om ze op te sporen en er iets aan te doen. Het ontdekken van fouten zou niet moeten worden gezien als een politiek probleem dat zo goed mogelijk dient te worden toegedekt of weg-gemanaged, maar als een succes. Het dient te worden gevierd. Waar het gaat om herstelplannen en vernieuwingsperspectieven vraagt dat om voorafgaand gesprek tussen het college van B&W en de gemeenteraad om een blame-game te voorkomen en een gezamenlijk beeld te ontwikkelen over de omgang met fouten. Wethouders die fouten bespreken in de raad verdienen in dit geval een

compliment, geen preek. In het zoeken naar fouten is ook experimenteren belangrijk. Er moet ruimte zijn om uit te proberen, te leren van wat er niet goed gaat en opnieuw een poging te doen. Zo zou het kunnen lonen om bepaalde interventies voor herstel die worden ontwikkeld niet direct volledig te implementeren, maar ze eerst uit te proberen.

3. **Houding 3: ontwikkel veerkracht**

Bij dit principe gaat het om het ontwikkelen van 'veerkracht'. Tenminste, veerkracht is het woord dat we in het Nederlands vaak tegenkomen als vertaling van het in de HRO literatuur gebruikte woord '*resilience*'. In de literatuur wordt daarmee bedoeld dat er in HRO's een niet aflatende wil is om problemen op te lossen. Dat is leuk, dat is adellijk verplicht, dat is professioneel. Het gaat om aanpassen en overwinnen. Dat vraagt iets van de mensen in gemeenten die zich hiermee bezig gaan houden. Het is interessant werk en hiervoor ben je bij de overheid gaan werken. Dit is de kans om verschil te maken. Het gaat om die mindset van zelfveerkrachtig zijn om het voor elkaar te krijgen, voor de samenleving, voor de mensen, de ondernemers, de verenigingen, voor iedereen die zo zwaar getroffen is door deze crisis en dus ook niet te stoppen voordat het gelukt is. Dat betekent overigens niet dat de overheid het altijd zelf hoeft te doen. Het kan ook betekenen dat de overheid zich veerkrachtig inzet om de samenleving zelf tot oplossingen te laten komen en dat ze zich daar vol overgave op stort.

Denken over gemeenten als HRO's roept een bepaalde houding, een mindset op waarmee gemeenten hun beide opgaven van betrouwbaar presteren en adaptief leren kunnen verenigen en waarmee ze een permanent tijdelijke analyse van onvoorspelbaarheid kunnen maken en daarover gesprek kunnen voeren met de samenleving. Dat zal hard werken zijn en het kan misschien ook best ongemakkelijk voelen op sommige momenten. Dat is onvermijdelijk en hoort erbij. En dat maakt het tegelijkertijd leuk en interessant. Het gesprek daarover kan meteen beginnen. In gemeenten, in regio's, in samenwerkingen (interbestuurlijk en met actoren in de maatschappij), door gemeenten zelf vormgegeven en door de VNG gefaciliteerd. De VNG-bijeenkomst over de gemeentelijke post-COVID-19 herstelplannen is een mooi voorbeeld van hoe een dergelijke gesprek georganiseerd kan worden. Per gemeente of regio kan op dezelfde manier, eventueel gefaciliteerd door de VNG, een divers samengestelde groep worden uitgenodigd van bestuurders, directeurs van (regionale) kennisinstituten en planbureaus, ambtenaren en een vertegenwoordiging uit het maatschappelijke middenveld en bedrijfsleven om zo met elkaar het gesprek aan te gaan over wat we (niet) weten dat we (niet) weten en hoe daaraan betekenis dient te worden gegeven in termen van tijd, taal en tafel zodat we samen het (post-)COVID-19 tijdperk tegemoet treden.

Eerder publiceerde de NSOB

2021

Actuele kwestie, klassieke afweging

Een verkenning naar de governance van het Nederlands digitaliseringsbeleid
Jorgen Schram, Henk den Uijl, Mark van Twist

Legitimiteit gezocht

Dilemma's van democratische afstand en nabijheid in het RES-proces
*Martijn van der Steen, Geerten Boogaard, Pim Jansen, Joost Westerweel,
Bruno Koopmans*

Omgaan met verlies in transities

Voorbij een focus op koplopers
Andrea Frankowski, Martin Schulz, Martijn van der Steen, Laura Schröer

Meer waarde(n) van screenen

Beoordelen van betrouwbaarheid als vak
Jorgen Schram, Monique Brok, Martin Schulz, Paul Frissen

Samenhang vraagt sturing

Ontwerpdilemma's voor sturing in tijden van de energietransitie
*Martijn van der Steen, Maarten Otto, Petra Ophoff, Reinier Simon Thomas,
Jitske van Popering-Verkerk, Koen van Ramshorst, Bruno Koopmans*

2020

Buiten-gewoon werk

Perspectief op de Expertise-unit Sociale Stabiliteit
Ilsa de Jong, Henk den Uijl, Martijn van der Steen

Kwaliteitsafspraken in het MBO

Andrea Frankowski, Martijn van der Steen

Rijker verantwoord, met regie

Verantwoording over politiewerk in een politiek-bestuurlijke context
Jorren Scherpenisse, Joost Vos, Mark van Twist

Naar een nieuw fundament

Opgavegericht sturen, leren en verantwoorden bij de aanpak van ondermijning
Jorren Scherpenisse, Jorgen Schram, Ilsa de Jong, Martijn van der Steen

Wethouder in en tussen politiek en netwerk

Omgaan met het politieke

Martin Schulz, Marije Huiting, Paul Frissen

Experimenteren en Opschalen

Hoe ministeries zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven

Martin Schulz, Petra Ophoff, Marije Huiting, Hans Vermaak, Jorren Scherpenisse,

Martijn van der Steen, Mark van Twist

Post-NPM perspectieven

Achtergrondnotitie bij discussiepaper Kijk op Kaders

Marije Huiting, Mark van Twist

Kijk op kaders

Perspectieven op kaderstelling voorbij NPM

Marije Huiting, Mark van Twist

Grenzeloos samenwerken

Van A naar B, via B.

Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse

Draagvlak in transities

In het kader van het onderzoek naar sturing in transities van DRIFT en de NSOB, is een viertal essays verschenen over sociale dimensies van transities; draagvlak, gedrag, in- en uitsluiting en sociale innovatie

Derk Loorbach, Jorren Scherpenisse

Sturing in transities

Een raamwerk voor strategiebepaling

Gijs Diercks, Derk Loorbach, Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse,

Marleen Ladder, Sophie Buchel, Igno Notermans, Nena Bode, Roel van Raak

Oog voor het overige

Evaluatie van de totstandkoming van het incidentenoverzicht in de Rapportage Vreemdelingenketen 2018

Mark van Twist, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong

Leren Institutionaliseren

Reflecties bij het leren door de Rijksoverheid in de deal-aanpak

Martin Schulz, Eva Kunseler, Petra Ophoff, Martijn van der Steen

Trends in organiseren: een signalement van overheidsorganisaties van de toekomst

Martijn van der Steen, Marije Huiting, Jorren Scherpenisse

Gemaakt Gewoon

Leiderschap in het programma Samen Noord-Holland

Martin Schulz, Jelle Rinzema, Frank Norbruis, Mark van Twist,

Martijn van der Steen

Eigenaarschap in het passend onderwijs

Reflecties op passend onderwijs als 'common'

Andrea Frankowski, Martin Schulz, Marije Huiting, Martijn van der Steen

Taal voor Transitie

Een reflectie op de sturing van het RES-proces

Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Jitske van Popering-Verkerk,

Bruno Koopmans

Leren van doen

Ervaringen met samenwerken in het IBP

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff

Leren van Covid-19

Hans de Bruijn, Martijn van der Steen

Van bureaucraat en grenswerker

Over de rol van de secretaris bij de professionalisering van het interne toezicht van hogescholen

Henk den Uijl, Martin Schulz

Verdeel(de) verantwoordelijkheid

Een reflectie op samenwerking bij de aanpak van droogte in de Achterhoek

Myrthe van Delden, Martin Schulz, Mark van Twist

Gevangen door belangen?

Het asbeststelsel

Paul Frissen, Mark van Twist, Jorren Scherpenisse, Ilsa de Jong

Van optellen naar vermenigvuldigen

Reflecties bij het sturingsparadigma voor cultuureducatie

Martin Schulz, Eline van Schaik, Mark van Twist

De opgave aan tafel

De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Eline van Schaik

Het Nieuwste Waterschap

Van A naar B, via B

Martijn van der Steen, Joks Janssen, Corniel van Leeuwen, Jorgen Schram,

Myrthe van Delden, Piera Fehres

Onderzoek alles, behoud het goede

Herwaardering van het verenigingsmodel

Henk den Uijl, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Mark van Twist

2019

Participeren in partnerships

Expliciete politiek. Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland.

Martijn van der Steen, Martin Schulz, Jorgen Schram, Paul Frissen, Mark van Twist

De uitdaging van uitkeren

Verstandig verantwoord in het licht van veranderende financiële verhoudingen

Ilsa de Jong, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Gemeenteraden Positioneren

Van professionaliseren naar politiseren

Martin Schulz, Paul Frissen, Jorgen Schram

De kunst van het akkoord: strategische stappen voor het sturen met akkoorden

Strategische stappen voor het sturen met akkoorden

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Frank Norbruis, Tjebbe Römer,

Martin Schulz, Mark van Twist

Vernieuwing van de verantwoording

Hoe digitalisering en dataficering bijdragen aan innovatieve publieke verantwoording bij de provincie Zuid-Holland

Jorgen Schram, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2021

ISBN NUMMER

978-90-831277-8-1

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.