

DE PARATE STAD

Veerkracht en pandemische paraatheid
post-COVID-19 in de gemeente Rotterdam



Colofon

De parate stad. Veerkracht en pandemische paraatheid post-COVID-19 in de gemeente Rotterdam
Y. Seidler, K. van der Schans, M. van San, R. Wolff & G. Engbersen

Vormgeving: Fenna Schaap

Rotterdam, augustus 2022

Erasmus Universiteit Rotterdam/Risbo
Postbus 1738
3000 DR Rotterdam
tel.: 010-4082124
fax: 010-4081141

© Copyright Risbo BV. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande toestemming van de Directie van het Instituut.



Erasmus School
of Social and
Behavioural Sciences

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting: De parate stad	2
1. Inleiding	10
2. Onderzoeksopzet	11
3. Literatuur	12
3.1 Kwetsbare groepen	12
3.2 Impact van COVID-19	13
3.3 Lessons-learned	15
4. Kwetsbare groepen	16
4.1 Verschillende soorten kwetsbaarheid	16
4.2 Middelen, steun en veerkracht	19
4.3 Conclusie	19
5. Vertrouwen in overheid en instanties	20
5.1 Afgenomen vertrouwen in overheid en instanties	20
5.2 Herstel van vertrouwen	21
5.3 Conclusie	22
6. Sociaal vertrouwen	23
6.1. Cohesie in de bubbel	23
6.2. Contact leggen, contact houden: hoe dan?	24
6.3. Informatiebronnen en omgaan met (des)informatie	25
6.4. Conclusie	26
7. Pandemische paraatheid	27
7.1. Rotterdammers	28
7.2. De eigen organisatie	29
7.3. Het maatschappelijk middenveld	31
7.4. De landelijke overheid	32
7.5. Conclusie	33
8. Conclusie: een parate stad	34
8.1 Wat maakt bepaalde groepen Rotterdammers het meest kwetsbaar?	34
8.2 De impact van COVID-19 op kwetsbare Rotterdammers	34
8.3 Een parate stad	35
Literatuur	38
Bijlage 1: verantwoording	39
Bijlage 2: gespreksleidraad professionals	41
Bijlage 3: gespreksleidraad kwetsbare Rotterdammers	43

SAMENVATTING: DE PARATE STAD

De coronacrisis heeft op verschillende manieren impact gehad op groepen in de samenleving. Het virus en de maatregelen waren voor sommige groepen letterlijk en figuurlijk extra voelbaar. Daarbij is gedurende de coronacrisis het vertrouwen in de nationale en lokale overheid sterk gedaald, terwijl ook het vertrouwen afnam in belangrijke publieke gezondheidsinstellingen als GGD en RIVM. Twee van de belangrijkste vragen van het moment zijn dan ook hoe dit vertrouwen hersteld kan worden en hoe men weer met groepen die een gering vertrouwen hebben in de overheid in contact komt. Ons antwoord is: organiseer pandemische paraatheid.

In voorliggend onderzoek zetten we uiteen waarom het creëren van een 'parate stad' cruciaal is om weer in contact te treden met burgers en het vertrouwen te herstellen. Dit doen we door eerst te kijken naar de impact van COVID-19 op kwetsbare burgers en hoe professionals hiermee om zijn gegaan. Dit onderzoek is uitgevoerd in de context van de gemeente Rotterdam. Het Rotterdamse perspectief staat dan ook centraal in de bespreking van de resultaten.

DE IMPACT VAN COVID-19 OP KWETSBARE ROTTERDAMMERS

KWETSBARE GROEPEN IN GROTE LIJNEN

De loop van de pandemie volgend, zijn er verschillende groepen kwetsbare Rotterdammers te onderscheiden. Een deel van de bevolking heeft vóór COVID-19 al behoefte aan ondersteuning. Een ander deel is weliswaar kwetsbaar, maar weet zich tot de lockdown in december 2020 nog te redden. Daarnaast is er een groep Rotterdammers die aanvankelijk niet kwetsbaar is, maar dermate hard getroffen wordt door de pandemie en bijkomstige coronamaatregelen dat zij toch in kwetsbare omstandigheden belanden.

Kwetsbaarheid blijkt tot uiting te komen op verschillende levensterreinen. Deelnemers aan het onderzoek spreken over onzekerheid over de arbeidssituatie, financiële kwetsbaarheid, een fragiele fysieke gezondheid, mentale problemen, beperking van het sociaal leven, sociaalisolement en een vergroot risico op leerachterstanden.

Personen die tot een kwetsbare groep behoren kunnen zich, in vergelijking met minder kwetsbare groepen, minder goed aanpassen aan de steeds wisselende

omstandigheden tijdens COVID-19. Het ontbreekt deze groepen aan veerkracht en flexibiliteit, vaak omdat zij op meerdere fronten kwetsbaar blijken. Bovendien lijkt er in deze gevallen sprake van effecten die elkaar versterken, zoals een klein sociaal netwerk in combinatie met het ontbreken van middelen om uit de kwetsbare positie te ontsnappen. Mensen met minder sociaal en economisch kapitaal zijn in dit opzicht dus minder beschermd.

SPECIFIEKE KWETSBARE GROEPEN

Concentratie in kwetsbare gebieden

Rotterdam kent een concentratie van kwetsbare bewoners in een aantal wijken. Deze wijken zijn voor het grootste gedeelte geconcentreerd in Rotterdam-Zuid. De impact van COVID-19 is in deze wijken niet alleen veel groter dan in de rest van de stad, ook bestaat het gevaar dat de impact van COVID-19 hier langer zal aanhouden. Hierdoor kan de kansongelijkheid in vergelijking met gebieden met meer veerkracht en een grotere buffer nog verder toenemen omdat het herstel daar juist veel sneller verloopt.

Kwetsbare jongeren: gebrek aan ruimte en middelen

Hoewel de coronapandemie op alle jongeren een grote impact heeft, bestaan er voornamelijk zorgen over jongeren uit grote, minder welvarende gezinnen. Deze jongeren hebben thuis weinig plek en zijn gewend veel tijd buiten door te brengen, wat tijdens de lockdown minder mogelijk is. Ook missen zij vaak de steun en fysieke middelen om thuis goed onderwijs te kunnen blijven volgen. Hierdoor lopen ze leerachterstanden op en wordt tegelijkertijd hun sociale leven en financiële zelfredzaamheid (tijdelijk) ingeperkt. Professionals verwachten dat de opgelopen leerachterstanden voorlopig nog aanhouden, zelfs nu de crisis voorbij lijkt.

Mensen met een fragiele gezondheid: wegvallen van zorg, steun en contacten

Zorgbehoevende ouderen hebben in de eerste plaats angst voor coronabesmetting omdat het risico op complicaties, ernstige ziekte en zelfs overlijden voor deze groep hoog is. Gaandeweg de pandemie valt steeds meer zorg uit. In de eerste plaats krijgen zorgorganisaties zelf te maken met uitval van personeel, waardoor zorgbehoevenden nog minder steun kunnen krijgen, en zijn huisartsen steeds slechter bereikbaar voor niet-corona-gerelateerde zaken. In de tweede plaats lopen zorgbehoevenden een groter risico op sociaalisolement,

doordat ook mantelzorgers en familieleden wegblijven uit angst om een besmetting over te dragen.

Gezinnen op de rand van armoede: bestaansonzekerheid en beperkt aanpassingsvermogen

Gezinnen die al moeite hebben om rond te komen en tegenslagen niet kunnen opvangen, worden ook op andere vlakken extra geraakt. Hun kinderen behoren vaak tot de groep kwetsbare jongeren. Zij krijgen vaak minder goede begeleiding doordat ouders vaak aan het werk zijn. Deze werkende ouders lopen bovendien meer risico op werkloosheid en ervaren bestaansonzekerheid, wat leidt tot een toename van stressgevoelens.

Mensen met een migratieachtergrond aan de onderkant van de arbeidsmarkt: taal en communicatie

Mensen met een migratieachtergrond aan de onderkant van de arbeidsmarkt behoren niet alleen vanwege hun arbeidsmarktpositie tot een kwetsbare groep; ook hun achtergrond kan een versterkende rol spelen. Vooral mensen die nog niet geworteld zijn, lopen tijdens de pandemie een grote kans negatieve gevolgen te ervaren. Dit wordt met name veroorzaakt door de taalbarrière, een beperkt (sociaal) steunnetwerk, een onzekere arbeidsmarktpositie en een gebrek aan adequate lokale informatievoorziening.

Multi-kwetsbaar

Een relatief groot deel van de kwetsbare Rotterdammers is op meerdere vlakken kwetsbaar en behoort tot verschillende groepen. Zo maken professionals zich de meeste zorgen om ouderen met een migratieachtergrond en jongeren uit grote gezinnen die op de rand van armoede leven.

CONTACTEN, COMMUNICATIE EN VERTROUWEN ONDER HET COVID-19 REGIME

Verlies van sociale contacten

COVID-19 heeft een grote impact op de hoeveelheid en aard van contacten die Rotterdammers onderhouden met anderen. Het belangrijkste contact tijdens de pandemie wordt onderhouden met familie. Hierin lijken kwetsbare Rotterdammers niet te verschillen van de gemiddelde Rotterdammer. Een groot deel van de sociale contacten vervalt en er worden weinig of geen nieuwe contacten gelegd. Een deel van het sociale leven verschuift van een fysieke naar een online omgeving. Voor ouderen en gezinnen die op de rand van armoede

leven is dit online contact vaak lastiger door een gebrek aan middelen of digitale kennis. In sommige kringen wordt er bewust voor gekozen om niet alle maatregelen na te leven, omdat het onderhouden van fysiek contact met de familie belangrijker wordt geacht of de financiële toestand dit niet toelaat (omdat werken op afstand onmogelijk is).

Weinig spanningen en verdeeldheid, maar ook weinig dialoog

COVID-19 leidt tot een heftig maatschappelijk debat over vaccinatie, de lockdowns en de omgang met coronamaatregelen. Hierdoor komen er soms grote groepen tegenover elkaar te staan. Toch geven veel professionals aan dat ze weinig merken van onderlinge spanningen en dat mensen net als voor COVID-19 vooral omgaan met gelijkgestemden. Uit gesprekken met kwetsbare Rotterdammers blijkt hetzelfde. Hoewel lang niet iedereen hetzelfde denkt over COVID-19-vraagstukken, is dit meestal geen onderwerp van gesprek: er wordt simpelweg voor gekozen om er niet over te praten. Ook nu de maatregelen zijn afgeschaft wordt er weinig meer over COVID-19 gesproken. Dit geldt ook voor professionals die in contact staan met kwetsbare Rotterdammers. Uit de verhalen van bewoners komt naar voren dat het juist wel ter sprake brengen van dit soort thema's kan leiden tot onderlinge spanningen. Zo bestaan er binnen gezinnen, families en vriendengroepen soms tegengestelde opinies over vaccineren en de legitimiteit van de maatregelen. Deze vraagstukken en spanningen lijken echter alweer snel naar de achtergrond verdwenen nu de coronamaatregelen zijn afgeschaft. Nagenoeg alle geïnterviewde Rotterdammers geven aan dat de situatie op dit moment weer is zoals vóór COVID-19. Wel zijn ze bezorgd over wat er mogelijk in het najaar gebeurt als het griepseizoen aanbreekt.

Desinformatie en complottheorieën: een gebrek aan handelingsstrategieën

Alle door ons gesproken professionals geven aan dat zij in de omgang met hun doelgroep op een gegeven moment geconfronteerd worden met desinformatie en complottheorieën. Vooral voor organisaties die behoren tot het maatschappelijk middenveld leidt dit tot interne discussies over hoe hiermee om te gaan. Sommige organisaties kiezen er bewust voor om geen stelling in te nemen. Zij willen niet als een verlengstuk van de overheid gezien worden uit angst voor vervreemding van hun doelgroep. Professionals van andere organisaties, zoals medewerkers van de gemeente of jongerenwerkers, zijn juist bezig desinformatie te ontkrachten en ervoor te zorgen dat men zich zoveel mogelijk aan de

maatregelen houdt, zonder hiermee belerend over te willen komen. De manier waarop desinformatie wordt ontkracht verschilt: er is geen blauwdruk of richtlijn voor, terwijl daar wel behoefte aan is.

Grotere afstand tussen kwetsbaren en instanties

Als gevolg van de maatregelen verschuiven veel contacten met instanties noodgedwongen van fysieke ontmoetingen naar digitale bijeenkomsten. Voor de groep kwetsbare Rotterdammers die voor de pandemie al weinig vertrouwen in instanties heeft, zorgt dit voor een extra drempel in contacten met de overheid. Uit de verhalen blijkt dat het voor het vertrouwen in instanties onder deze doelgroep van groot belang is om persoonlijk contact te ervaren met instanties. Zo ontstaat al snel afstand met organisaties die door kwetsbare personen als onpersoonlijk en daarmee abstract worden ervaren, zoals de gemeente, GGD, of de landelijke overheid. Dit gevoel van persoonlijke contact ervaren zij wel bij vaste zorgverleners en professionals waarmee zij al langer contact hebben.

Weinig kwetsbare mensen zijn als gevolg van de pandemie uit het oog verloren. Echter, op kwetsbare mensen die voor COVID-19 nog niet in beeld zijn en tijdens de pandemie wel hulp nodig hebben, is weinig zicht. Dat wijkprofessionals slechts beperkt fysiek de wijk in kunnen om hulpbehoevenden op te sporen, doet het contact met kwetsbare personen geen goed. In het onderwijs zijn soms huisbezoeken nodig om te voorkomen dat kinderen uit zicht raken. Aan de andere kant zijn bepaalde, specifieke groepen opeens juist beter zichtbaar of komen zij beter tot hun recht (bijvoorbeeld (mbo-) studenten die zwanger of jonge moeder zijn).

Groeiend institutioneel wantrouwen, maar niet alleen door COVID-19 en niet overal

In de gesprekken met kwetsbare bewoners worden verschillende incidenten genoemd die leiden tot meer wantrouwen tegenover instanties. Respondenten zien bijvoorbeeld dat politici zelf zich niet altijd houden aan de maatregelen, wat zorgt voor onduidelijkheid en ongeloofwaardigheid. Tegelijkertijd voeden zaken als de toeslagenaffaire en de langdurige kabinetsformatie het groeiende wantrouwen. Ook vertellen verschillende kwetsbare Rotterdammers dat zij in het verleden negatieve ervaringen hebben gehad met de overheid en/of gemeente, waardoor zij het vertrouwen al lang geleden waren kwijtgeraakt. Voeg daar een gebrek aan persoonlijk contact met instanties en het gevoel niet gezien of gehoord te worden tijdens de coronacrisis aan toe en het is niet verwonderlijk dat dit broze vertrouwen verder onder druk komt te staan.

Een aantal instanties behorende tot het maatschappelijk middenveld (bijvoorbeeld in het onderwijs, thuiszorg) weet het vertrouwen te behouden tijdens de pandemie. Wat deze organisaties met elkaar gemeen hebben is dat zij tijdens de pandemie zoveel mogelijk actief blijven en waar mogelijk (positief) persoonlijk contact onderhouden. Daarbij geldt dat zij voorafgaand aan de pandemie al een goede vertrouwensband met hun doelgroep hadden.

Het verschil tussen gemeente en overheid: wel in theorie, niet in praktijk

Hoewel veel mensen aangeven een verschil te zien tussen de landelijke overheid en de gemeente, worden voorbeelden van landelijk overheidshandelen vaak aangezien voor handelen van de gemeente. Het verschil tussen de gemeente en de landelijke overheid lijkt in de praktijk dan ook voor veel respondenten niet altijd even duidelijk. Uit de gesprekken met kwetsbare Rotterdammers ontstaat het beeld dat de gemeente veel dingen wordt kwalijk genomen die door de landelijke overheid besloten zijn. Ook lijkt het erop dat veel van hen de verwachting hebben dat hoe het er in de landelijke politiek aan toe gaat ook geldt voor de gemeentelijke politiek. Tegelijkertijd merken we op dat veel geïnterviewde Rotterdammers geen duidelijk beeld hebben van wat de gemeente goed doet. Zo worden plekken waar ondersteuning door de gemeente wordt gefaciliteerd vooral geassocieerd met de (zichtbare) uitvoeringsorganisaties en niet met de gemeente. Een deel van de professionals die voor de gemeente in de hulpverlening werkt, stelt zich bij een eerste contact niet als iemand van de gemeente voor omdat dit vaak al weerstand opwekt. Deze professionals willen eerst een vertrouwensbasis creëren, wat in hun ogen makkelijker gaat door te verzwijgen dat je van de gemeente bent. Later, wanneer een vertrouwensbasis is gecreëerd, wordt dit wel verteld.

Het web van informatievoorziening: televisie en sociale media

Voor veel kwetsbaren geldt de televisie als belangrijk(st) e informatiebron. Dit geldt in het bijzonder voor ouderen omdat zij meestal geen sociale media gebruiken en relatief een beperkt sociaal leven hebben. Mensen met een migratieachtergrond raadplegen vaak media uit het land van herkomst, waardoor sommigen slecht op de hoogte zijn van de coronamaatregelen die op dat moment in Nederland gelden. Een deel van de kwetsbare Rotterdammers gebruikt daarentegen sociale media als voornaamste informatiebron. Dit geldt in het bijzonder voor jongeren. Professionals merken op dat deze groep vaker met hen in gesprek wil over alternatieve visies en complottheorieën.

Positieve ontwikkelingen

Ondanks de grote negatieve impact op veel burgers, sluiten we dit deel af met verschillende positieve ontwikkelingen gedurende de pandemie. De pandemie toont dat veel professionals en organisaties over een groot aanpassingsvermogen beschikken. Zo organiseert een moskee twee vrijdagspreken waardoor ze de groep moskeebezoekers kunnen halveren. Een hulpverleningsorganisatie zorgt nog wel voor eetavonden maar laat de mensen ook verspreid komen waardoor ze de tafels uit elkaar kunnen zetten. Ook binnen de gemeente lukt het tot snelle besluitvorming te komen en direct om te gaan met de wisselende situaties. Respondenten zijn van mening dat bij een volgende pandemie beleidsmakers veel meer alternatieven kunnen bedenken om te voorkomen dat de samenleving op slot gaat. Een andere positieve ontwikkeling die wordt genoemd door professionals, is dat de netwerken tussen organisaties verbeteren. Dit is iets wat zij graag vasthouden in de toekomst om meer pandemische paraatheid te creëren. Andere positieve ontwikkelingen volgens respondenten betreffen de nieuwe mogelijkheden voor digitaal werken. Tot slot benoemen onderwijsprofessionals dat sommige kwetsbare groepen leerlingen/studenten duidelijker in beeld komen als gevolg van de pandemie. Hierdoor kunnen zij in de toekomst beter aandacht besteden aan deze leerlingen/studenten.

EEN PARATE STAD

Een belangrijk gevolg van COVID-19 is dat het vertrouwen in de overheid en instanties een flinke deuk oploopt. Het lijkt dat er sprake is van een *'perfect storm'*, waarbij naast de manier waarop de overheid tijdens de coronacrisis handelt en de duur van de crisis, ook nog tal van andere gebeurtenissen plaatsvinden die leiden tot een sceptische houding tegenover de overheid. Neem daarbij de beschikbaarheid van enorme hoeveelheden informatie waarmee burgers dagelijks overspoeld worden en waarvan de betrouwbaarheid steeds moeilijker is vast te stellen. Deze factoren blijken een voedingsbodem voor een afnemend vertrouwen en een groeiend wantrouwen in de overheid.

Ondanks dat de gemeente Rotterdam niet verantwoordelijk is voor het landelijk beleid en in veel gevallen verplicht is uitvoering te geven aan de maatregelen,

hebben de beslissingen van de regering een sterke afstraling op de gemeente. Veel bewoners die wij spreken, hebben weinig vertrouwen in politici en bestuurders, ongeacht of zij voor de landelijke overheid of de gemeente werken. De bevinding dat sommige professionals zich in het eerste contact niet als gemeentefunctionaris presenteren, is wat dat betreft tekenend.

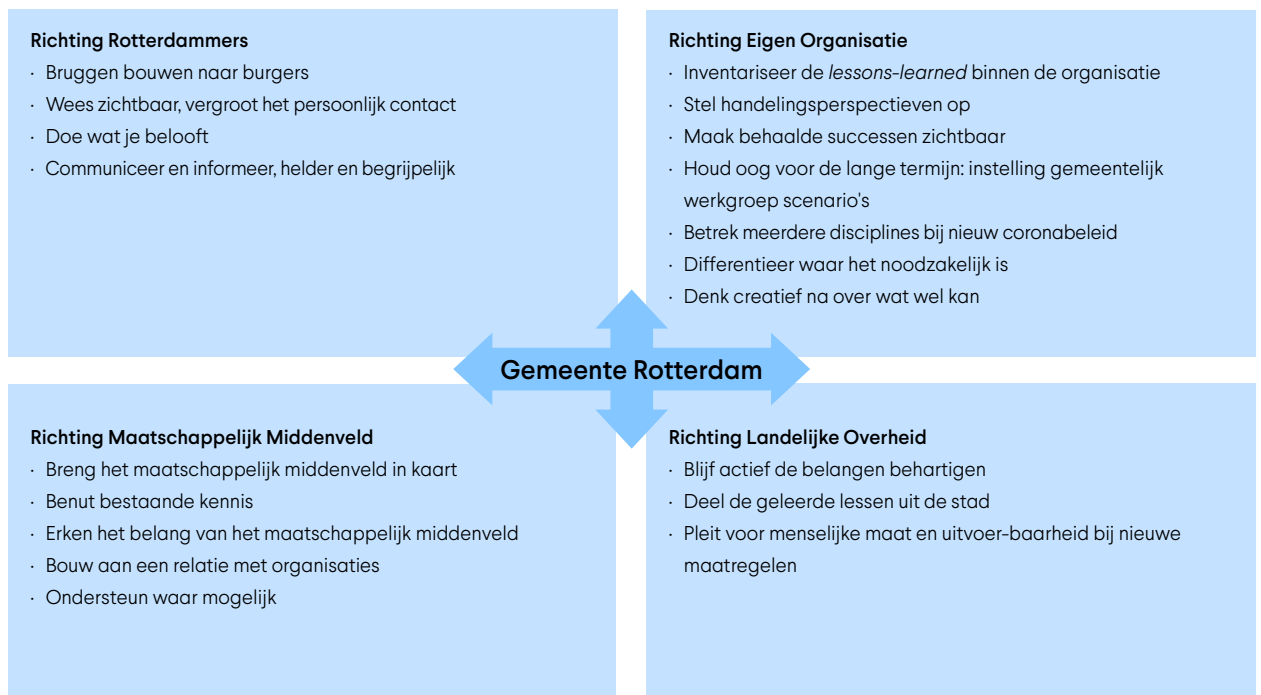
Om het vertrouwen van burgers in de gemeente te verbeteren zijn concrete daden nodig. Vertrouwen, zo blijkt ook uit het onderzoek, is niet iets dat je met woorden kan repareren. Het is daarentegen het belangrijkste bijproduct van concrete acties. Waar beter kan dit in de praktijk worden gebracht dan in de stad waar de slogan 'geen woorden, maar daden' gemeengoed is?

Juist onder kwetsbare Rotterdammers lijkt het vertrouwen het laagst. Deze groep heeft om verschillende redenen weinig op met de gemeente. Zij hebben al lange tijd geen vertrouwen, spreken soms letterlijk en figuurlijk de taal niet of zijn zo gericht op overleven dat zij geen tijd en ruimte hebben om zich met de gemeente bezig te houden. De gemeente dient zich dus af te vragen met welke acties zij kwetsbare Rotterdammers het best kan bedienen.

Rotterdam is een gemeente met grote ambities, zoals past bij een grote stad. In onze ogen zouden deze ambities gericht moeten zijn op het onderkennen van de gevolgen van COVID-19 en het voorbereid zijn op de toekomst. Zo creëer je pandemische paraatheid. Rotterdam is al een van de koplopers voor wat betreft armoedebestrijding, laat het nu ook een van de best voorbereide gemeenten worden in het geval van een volgende pandemie. Rotterdam: make it happen.

Model voor pandemische paraatheid

Pandemische paraatheid betekent voorbereid zijn op vier verschillende niveaus. Het eerste niveau betreft de relatie met de burger. Het tweede niveau heeft betrekking op de interne organisatie van de gemeente en de inhoud van het gemeentelijk beleid. De derde op het maatschappelijk middenveld. Het laatste niveau betreft de interactie met de landelijke overheid. In figuur 1 staat het model en de bijbehorende inzet weergegeven. Onder de figuur wordt de niveaus en de inzet verder toegelicht.



Figuur 1: Model voor pandemische paraatheid gemeente Rotterdam

NIVEAU 1: ROTTERDAMMERS

Binnen het eerste niveau staat de relatie van de gemeente met de burger centraal. Belangrijk daarbij is dat de gemeente zich bewust is van de manier waarop door burgers momenteel wordt aangekeken tegen de gemeente. De afgelopen periode hebben er verschillende gebeurtenissen plaatsgevonden die hebben geleid tot een negatief sentiment ten opzichte van de bestuurscultuur in het algemeen. De inzet van de gemeente op dit niveau heeft in de eerste plaats als doel om zichtbaarder te worden voor de burger en deze het gevoel te geven dat ze gezien en gehoord worden.

Herstel de brug tussen kwetsbare Rotterdammers en gemeente

De gemeente dient zich te realiseren dat de terugtrekkende beweging van de gemeente uit de wijken in combinatie met bezuinigingen heeft geleid tot gaten in het contact met de burger. Dit geldt in het bijzonder voor het contact met kwetsbare Rotterdammers, die de steun van de gemeente het hardst kunnen gebruiken maar tegelijkertijd een grote afstand tot de gemeente ervaren. Uit dit onderzoek blijkt dat dit verschillende oorzaken heeft. Toekomstig beleidsinzet dient er daarom op gericht te zijn om weer in contact te komen met Rotterdammers en ervoor te zorgen dat zij wanneer nodig de weg naar de gemeente weer weten te vinden. We formuleren hieronder enkele suggesties ter inspiratie.

Wees zichtbaar en investeer in persoonlijk contact

In de gesprekken met kwetsbare Rotterdammers komt naar voren dat zij vaak veel vertrouwen hebben in een kleine groep professionals waarmee zij persoonlijk contact hebben. Deze professionals zijn vaste gezichten voor hen en zijn op de hoogte van de situatie waarin kwetsbare Rotterdammers zich bevinden. Wanneer we deze burgers vragen naar de manier waarop deze professionals zich onderscheiden van de gemeente dan benadrukken zij vooral het persoonlijk contact en de aanwezigheid in de wijk. Het is duidelijk dat dit persoonlijk contact van het grootste belang is. Deze bevinding sluit aan bij het onderzoek van Van Bochove et al. (2021). Organisaties die nog relatief veel persoonlijk contact onderhielden en al voor de coronacrisis bouwden aan een relatie met kwetsbaren, konden rekenen op meer vertrouwen. Kwetsbaren hebben er behoefte aan zich gezien en gehoord te voelen en regelmatig – in letterlijke zin! – een gezicht te zien dat de organisatie representeert.

Doe wat je belooft

Om tegengewicht te bieden aan de negatieve ervaringen die mensen al hebben met instanties, zijn positieve ervaringen nodig. Tegelijkertijd is de overheid voor veel kwetsbaren een abstract begrip dat losstaat van de professionals die zij te zien krijgen en leiden goede ervaringen met hen niet altijd automatisch tot een positiever beeld van de gemeente. Bovendien wordt een gebrek aan continuïteit en verantwoordelijkheid gesuggereerd. Zo ervaren kwetsbare Rotterdammers tijdens

COVID-19 veel wisselende contacten met professionals, werden gemaakte afspraken niet altijd nagekomen en konden nieuwe maatregelen leiden tot teleurstellingen in de contacten met professionals. Deze situatie werd nog eens versterkt door de onduidelijkheid van het coronabeleid en bijbehorende maatregelen, die zorgde voor onrust en die de voor burgers toch al ongewisse situatie extra gecompliceerd maakte.

Voor organisaties gold dat de onzekerheid rondom COVID-19 ertoe leidde dat het moeilijk was om continuïteit te bieden en zij naarmate de pandemie voortduurde zelf ook steeds vaker te maken kregen met ziekteverzuim. Hoewel deze onzekerheid bij een nieuwe ziektegolf niet voorkomen kan worden, is het van belang om te beseffen dat met name onder kwetsbare Rotterdammers het niet nakomen van afspraken de broze relatie verder onder druk zet.

Investeer in begrijpelijke informatie en communicatie vanuit de overheid

Vaak was de communicatie over de pandemie en het beleid onduidelijk en voor veel mensen te moeilijk om te begrijpen. Voor laaggeletterden en migranten was het taalgebruik veel te lastig, iets waar ook Van Bochove et al. (2021) op wijzen. Daar waar veel kwetsbare mensen volgens professionals al moeite hebben om informatie(bronnen) kritisch te beoordelen, had dit als gevolg dat mensen vatbaarder werden voor desinformatie of terugvielen op informatie uit het land van herkomst.

NIVEAU 2: DE EIGEN ORGANISATIE (DE GEMEENTE ZELF)

Binnen dit niveau ligt de focus op interne processen. Hoewel sommige van de onderstaande punten wellicht vanzelfsprekend lijken, is het belangrijk hier nu al over na te denken. De huidige coronaluwte biedt de kans om te leren van de eerdere golven en beter voorbereid te zijn.

Inventariseer de *lessons learned* binnen de organisatie

De gemeente Rotterdam is een grote organisatie met een groot aantal betrokken professionals. Om het besturen van een dergelijke organisatie behapbaar te houden, is het logisch dat er verschillende afdelingen zijn met eigen taken. Tegelijkertijd brengt dit het gevaar met zich mee dat niet alle aanwezige kennis breed gedeeld wordt. Inventariseer daarom hoe verschillende teams en gebieden zijn omgegaan met de coronamaatregelen en wat zij de belangrijkste lessen uit deze periode vinden. De opbrengsten van deze inventarisatie kunnen input leveren voor toekomstig beleid.

Stel handboeken en handelingsstrategieën op over omgaan met desinformatie en het uitvoeren van maatregelen

Een van de grootste uitdagingen voor professionals was het omgaan met desinformatie en complottheorieën en het moeten/kunnen uitleggen van de steeds wisselende maatregelen. Gemeentelijke professionals zaten door de grote onzekerheid over het verloop van de pandemie en het feit dat zij als individuen zelf ook te maken hadden met de maatregelen in een lastig parket. Uit het onderzoek komt naar voren dat professionals grotendeels zelf een afweging maakten over hoe zij met burgers om moesten gaan wanneer het bijvoorbeeld ging om vaccineren en complottheorieën. We kunnen ervan uitgaan dat ook in de toekomst dit soort vraagstukken zullen blijven spelen. Het zou daarom goed zijn om richtlijnen op te stellen over de omgang met kritische burgers, daarbij rekening houdend met de broze relatie die er momenteel bestaat. Bij dit contact moet voorkomen worden dat de gemeente belerend overkomt en daarmee de indruk wekt de burger niet serieus te nemen.

Maak behaalde eigen successen zichtbaar

Het is gebleken dat de negatieve gebeurtenissen die de landelijke overheid betreffen, bij kwetsbare burgers zwaar meewegen in hun oordeel over de gemeente. Tegelijkertijd beseft men vaak niet wat de gemeente allemaal *wel* doet. De gemeente speelt een belangrijke rol bij het faciliteren en creëren van ontmoeting. Zo lijken veel van de bewoners die wij via een Huis van de Wijk hebben gesproken niet te beseffen dat deze ontmoetingsplek ook kan bestaan dankzij de gemeente. Het uitbaten van dit soort ruimtes is vaak uitbesteed aan externe welzijnsorganisaties. Logischerwijs krijgen deze organisaties de eer voor het goede werk dat zij doen. Desondanks zou er gekeken moeten worden of er meer aandacht geschonken kan worden aan de rol van de gemeente als facilitator zonder afbreuk te doen aan de uitvoerende partijen. Dit geldt natuurlijk ook in zijn algemeenheid voor de successen van de gemeente voor wat betreft de COVID-19 aanpak.

Houd oog voor de lange termijn: instelling gemeentelijke werkgroep scenario's

Rode draad in de gesprekken is dat er nog veel geïnvesteerd moet worden in de lange termijn. De relaties met kwetsbare groepen hebben tijd nodig om zich – op basis van persoonlijk contact en positieve ervaringen – te ontwikkelen. Bovendien zijn de gevolgen van de pandemie nog lang niet allemaal voorbij, zoals ook wordt aangekaart door Van Bochove et al (2021). Volgens Aksoy (2022) zal de lockdown op de middellange en lange termijn impact hebben op het vertrouwen in

overheden, verkiezingen en leiders, wat in het bijzonder geldt voor jongvolwassenen (Aksoy, 2022).

Bewustzijn van langetermijneffecten betekent ook het ontwikkelen van langetermijnbeleid. De opgelopen achterstanden zullen niet van de een op de andere dag ingelopen zijn en zullen naar verwachting nog lang voelbaar blijven. We hebben gezien dat met name de meest kwetsbaren extra veel last hebben gehad van COVID-19 en over de minste veerkracht en kapitaal bezitten om er op eigen kracht weer bovenop te komen.

Onderdeel van een langetermijnbeleid is het kunnen omgaan met onzekerheid over de ontwikkeling van het coronavirus en de impact daarvan. Zomer 2022 lijkt het erop dat het coronavirus beheersbaar is geworden, maar er is geen zekerheid of dat ook zo zal blijven. Omdat het verdere verloop van het coronavirus onzeker is hebben WRR en KNAW scenario's ontwikkeld om met die onzekerheid om te gaan (WRR/KNAW 2020).¹ In een recent verschenen vervolgstudie waaraan een groot aantal adviesraden hebben meegewerkt, zijn deze scenario's verder uitgewerkt op een veelheid van beleidsterreinen, van economie, zorg, onderwijs, cultuur sport tot digitalisering.² Het is van groot belang om daar kennis van te nemen, en nader te doordenken en te concretiseren voor het gemeentelijke niveau. Daartoe zou een gemeentelijke werkgroep moeten worden ingesteld.

Ontwikkel een interdisciplinaire (corona) crisisaanpak

Respondenten in dit onderzoek zijn van mening dat tijdens een volgende pandemie het OMT bij aanvang moet bestaan uit specialisten uit verschillende disciplines en sectoren, zoals de sociale wetenschappen, economie en psychologie. Ook Van Bochove et al. (2021) kaarten dit aan. Vertaald naar het gemeentelijke niveau betekent dit dat gemeentelijke organisaties die direct te maken hebben met kwetsbare groepen, meer betrokken moeten worden bij de totstandkoming van het gemeentelijk beleid, omdat zij zicht hebben op wat er speelt en wat nodig is. Bovendien hebben professionals uit verschillende disciplines niet alleen expertise over de uiteenlopende gevolgen die bepaalde maatregelen kunnen hebben, maar dialoog zorgt ook voor meer onderling begrip voor het beleid en daarmee voor meer draagvlak en daadkracht.

Bij toekomstige maatregelen: differentieer waar het noodzakelijk is

Verschillende professionals benoemen dat bij een toekomstige golf meer rekening gehouden moet worden met kwetsbare groepen. Hoewel deze professionals begrijpen dat er geen tijd was om meer maatwerk te bieden, geven zij aan dat in de toekomst voorkomen moet worden dat de meest kwetsbaren het meeste lijden onder de maatregelen. Zo benoemen zij het afsluiten van de buitenruimte en sluiten van de scholen als verregaande maatregelen die in het bijzonder kwetsbare Rotterdammers onevenredig hard raken.

Denk creatief na over wat wél kan

In het verlengde van voorgaande, geldt dat het van belang is om te blijven denken in mogelijkheden en kansen. Om dit te kunnen doen is het belangrijk om gebruik te maken van de bevoegdheid van de medewerkers in de gemeente die nu al dagelijks met Rotterdammers in contact staan. Tijdens dit onderzoek hebben we gemerkt dat veel wijkprofessionals zich onbaatzuchtig inzetten voor Rotterdammers. Zij hebben er tijdens COVID-19 alles aan gedaan om er te zijn voor burgers die dit nodig hadden, soms met het gevaar zelf besmet te worden en vaak tegen een hogere tijdsinvestering. In veel gevallen was er de nodige creativiteit voor nodig om activiteiten toch (zo lang mogelijk) door te laten gaan. Deze creativiteit en daaruit voortvloeiende acties en opgedane ervaringen vormen belangrijke input voor het ontwikkelen en implementeren van toekomstig beleid. Dit beleid dient medewerkers de vrijheid te bieden om op maat te handelen.

NIVEAU 3: HET MAATSCHAPPELIJK MIDDENVELD

Erken de waarde van het maatschappelijk middenveld

Uit het onderzoek komt naar voren dat er onder kwetsbare Rotterdammers op dit moment vooral vertrouwen is in organisaties die behoren tot het maatschappelijk middenveld. Deze term betreft een zeer diverse groep organisaties die actief is in allerlei facetten van de samenleving, zoals bibliotheken, religieuze instellingen, thuiszorg, maatschappelijk werk, jongerenwerk, zorginstanties, sportverenigingen, etc. Wat zij met elkaar gemeen hebben, is dat ze netwerken vormen waarbinnen persoonlijk contact met burgers plaatsvindt.

1 <https://www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2021/09/02/navigeren-en-anticiperen-in-onzekere-tijden>

2 <https://www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2022/09/05/coronascenarios-doordacht-handreiking-voor-noodzakelijke-keuzes>

Het maatschappelijk middenveld heeft een deel van de gaten opgevuld die een terugtrekkende overheid heeft achtergelaten en is daarmee een belangrijke schakel tussen de gemeente en (kwetsbare) bewoners. Custers (Engbersen et al., 2019) beargumenteert hoe wijkorganisaties kunnen bijdragen aan sociaal kapitaal en de inzet van middelen voor mensen in kwetsbare buurten. Hij stelt dat wijkorganisaties een belangrijke factor zijn in het verbinden van deze mensen met instituties en hen toegang geven tot middelen die nodig zijn om een crisis door te komen.

Inventariseer en benut de potentie van het maatschappelijk middenveld

Als gevolg van de crisis zijn structurele gaten in de relatie tussen de overheid en burgers zichtbaar geworden. Deze gaten zijn mede ontstaan doordat de publieke organisaties die zich tussen overheid en burgers bevinden onvoldoende zijn toegerust en ingezet voor het verbeteren van deze verbinding. Aan het begin van de pandemie is het maatschappelijk middenveld onderbenut gebleven (Engbersen, 2022a). Een eerste stap zou moeten zijn om in kaart te brengen hoe dit maatschappelijk middenveld eruitziet. Dit zou zelfs letterlijk gedaan kunnen worden middels het maken van een sociale kaart. Om in gesprek te kunnen gaan met het middenveld is het immers eerst nodig om te weten welke organisaties er precies zijn. Op dit moment is deze kennis te veel verspreid binnen de gemeente.

Bouw een relatie op, op basis van wederzijds begrip

Het benutten van het middenveld moet weloverwogen en met de nodige terughoudendheid gedaan worden. Er dient in ieder geval voor gewaakt te worden dit middenveld eenzijdig in te zetten als verlengstuk van het gemeentelijk beleid. Organisaties behorende tot het middenveld zijn zich bewust van de kritiek op de (lokale) overheid vanuit hun doelgroep. Dit maakt hen er huiverig voor om samen te werken met de gemeente en bijvoorbeeld actief mee te werken aan het uitleggen van maatregelen en stimuleren van vaccinaties. Het benutten van het middenveld zou er op dit moment vooral uit moeten bestaan om hen te bevragen over hun doelgroep. Zij weten als geen ander waar de behoeftes liggen en wie er om welke reden kwetsbaar zijn. Ook kunnen zij meedenken over de manier waarop het lokale beleid het

best zou aansluiten bij kwetsbare Rotterdammers. In een later stadium, naarmate er een sterkere relatie tussen gemeente en middenveld is ontstaan kan deze relatie mogelijk een meer inhoudelijke invulling krijgen.

Investeer in een wederkerige relatie en ondersteun waar mogelijk

De gemeente dient het belang van het maatschappelijk middenveld te erkennen. Dit kan naast het aangaan van dialoog, het tonen van interesse en het onderhouden van contact ook door het actief ondersteunen van deze organisaties. Wat hiervoor nodig is, verschilt per sector.³ Het op goede wijze ondersteunen van het middenveld zal op zijn beurt leiden tot een betere relatie met elkaar waardoor het eenvoudiger wordt de potentie van deze organisaties te benutten.

NIVEAU 4: DE LANDELIJKE OVERHEID

Vertel het Rotterdamse verhaal op landelijk niveau

Naast het belang om binnen de gemeente actie te ondernemen, is het belangrijk dat Rotterdam op landelijk niveau actief bezig blijft met het behartigen van de belangen, in alle verschillende vormen waarmee zij reeds contact heeft met de landelijke overheid. Zorg ervoor dat de lessen die in de stad geleerd zijn, ook op nationaal niveau gedeeld worden en maak duidelijk welke gevolgen landelijke coronamaatregelen en het nationale coronabeleid hebben gehad voor de stad Rotterdam en haar kwetsbare bewoners. Mogelijk dat het op deze manier lukt om bij een eventuele nieuwe coronagolf de politiek te beïnvloeden op een manier die aansluit bij de Rotterdamse belangen. Zo kan gekeken worden naar de mogelijkheid om bij toekomstige maatregelen te differentiëren zodat kwetsbare groepen niet onevenredig hard geraakt worden. Verder zou Rotterdam een voorloper kunnen zijn in het opstellen van handelingsperspectieven over de omgang met desinformatie. Tot slot zou Rotterdam als parate gemeente haar invloed kunnen aanwenden om ervoor te waken dat er bij een toekomstige coronagolf oog is voor de langetermijneffecten, de manier waarop beslissingen over maatregelen genomen worden en hoe hierover gecommuniceerd wordt.

3 Voor voorbeelden, zie <https://www.overheidvannu.nl/dossiers/samenwerken-volgens-wetenschappers>

1. INLEIDING

Op het moment dat dit onderzoek wordt afgerond, is de coronacrisis grotendeels naar de achtergrond verdwenen. De oorlog in Oekraïne en de wereldwijde impact hiervan lijken van de één op de andere dag de plek van COVID-19 ingenomen te hebben. Toch bestaat er een breed gedragen gedachte dat we nog niet van corona af zijn. Zo zijn er bij sommige experts zorgen ontstaan over de mate waarin de Nederlandse maatschappij is voorbereid op een nieuwe golf in het najaar van 2022 en is het nog lang niet duidelijk welke langetermijneffecten de coronacrisis heeft op de samenleving. Hoewel de impact voor een groot deel van de Nederlanders lijkt mee te vallen, geldt dit niet voor iedereen. Met name mensen die om verschillende redenen minder veerkrachtig waren dan gemiddeld, hebben waarschijnlijk nog steeds te maken met de gevolgen van de crisis.

Al tijdens het begin van de coronacrisis zijn er verschillende onderzoeken en monitoren gestart om de gevolgen in kaart te brengen. Denk bijvoorbeeld aan het Gedragswetenschappelijk onderzoek COVID-19 van het RIVM en de aandacht voor COVID-19 binnen het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) van het SCP. Vanuit de Erasmus Universiteit Rotterdam zijn samen met de Haagse Hogeschool en Kieskompas verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de impact van COVID-19.⁴ Uit deze onderzoeken blijkt dat de coronacrisis op verschillende manieren impact heeft op groepen. Zo zagen we verschillen naar leeftijd, de mate waarin mensen kunnen rondkomen en de gezondheid. Ook is duidelijk geworden dat de bevolking in bepaalde gebieden zwaarder getroffen wordt door de pandemie. Zij zijn namelijk kwetsbaarder als het gaat om economische zekerheid, mijden vaker de huisarts en zijn minder vaak bereid zich te laten vaccineren tegen het virus. Mogelijke verklaringen die hiervoor worden genoemd, zijn dat er in deze gebieden meer mensen wonen met een lager opleidings- en inkomensniveau. Ook zouden de sociale relaties in deze gebieden zwakker zijn dan op andere plekken.

Een meer algemene uitkomst is dat gedurende de coronacrisis het vertrouwen in de overheid en gezondheidsinstellingen enorm gedaald is. Twee van de belangrijkste vragen van het moment zijn dan ook hoe dit vertrouwen hersteld kan worden en hoe men weer met deze groepen in contact komt. Veel

maatschappelijke organisaties en gemeenten zijn nog steeds bezig met het opmaken van de balans. Ook zij hebben gedurende een periode van twee jaar op een andere manier moeten werken en zich moeten aanpassen aan de maatregelen en de snel veranderende omstandigheden. De vraag is welke impact dit heeft gehad op het contact met hun doelgroep.

In voorliggend onderzoek gaan we in op deze actuele kwesties in de Rotterdamse context. De bedoeling van dit onderzoek is een verdiepend inzicht te krijgen in de impact van COVID-19 op de meest kwetsbare groepen Rotterdammers. We nemen daarvoor als startpunt de uitkomsten van de kwantitatieve onderzoeken naar de impact van corona en vullen deze aan op basis van kwalitatief onderzoek. De focus ligt daarbij op de burgers die het hardst zijn getroffen door COVID-19: hoe hebben zij de crisis beleefd en op welke wijze zijn ze deze tijd doorgekomen? Daarnaast is er in het bijzonder aandacht voor het contact met kwetsbare groepen en welke lessen hiervan geleerd kunnen worden voor de nabije toekomst.

LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 wordt kort ingegaan op de onderzoeksopzet. Vervolgens vatten we in hoofdstuk 3 samen wat er momenteel bekend is uit de literatuur. Hoofdstukken 4 tot en met 6 beschrijven de uitkomsten van het veldwerk. Daarbij staan de vragen centraal welke kwetsbare groepen er zijn, hoe het gesteld is met hun vertrouwen in instanties en het onderlinge vertrouwen. In hoofdstuk 7 wordt vooruitgekeken. Hoe kan er gewerkt worden aan pandemische paraatheid om bij een volgende golf beter voorbereid te kunnen zijn? Tot slot worden in hoofdstuk 8 de conclusies besproken.

In dit rapport worden de termen COVID-19, corona en pandemie door elkaar gebruikt omwille van de leesbaarheid. Met deze termen bedoelen we de COVID-19 pandemie die sinds maart 2020 in Nederland uitbrak.

4 De publicaties die naar aanleiding van deze onderzoeken zijn verschenen, zijn beschikbaar op www.impactcorona.nl.

2. ONDERZOEKSOPZET

Dit onderzoek is bedoeld om meer inzicht te generen in de verhalen van kwetsbare Rotterdammers. We willen weten wie zij zijn, op welke wijze zij de coronacrisis hebben beleefd, waar zij tegenaan liepen en hoe zij tegen de gemeente aankijken. Ook willen we weten op welke wijze vertrouwen in de gemeente verbeterd of eventueel hersteld kan worden. Om deze doelen te bereiken zijn de onderstaande onderzoeksvragen geformuleerd.

1. **Wat is de impact van de coronapandemie geweest op kwetsbare Rotterdammers?**
2. **Wat is de impact van de pandemie geweest op het vertrouwen van kwetsbare Rotterdammers in instituties en de lokale en nationale overheden?**
3. **Wat is de impact van de pandemie geweest op (buurt)relaties en onderlinge solidariteit van kwetsbare Rotterdammers?**
4. **Welke lessen kunnen er worden getrokken uit twee jaar pandemie?**
 - Hoe kan het vertrouwen van kwetsbare Rotterdammers weer worden hersteld?
 - Welke maatregelen dienen organisaties te nemen om voorbereid te zijn op een volgende pandemie?
 - Welke publieke infrastructuur is daarvoor nodig?

Rotterdam zijn aangedragen, zijn de eerste contacten met professionals gelegd. Tijdens deze gesprekken is gevraagd naar andere relevante contactpersonen. De gesprekken met Rotterdammers hebben we afgenomen bij verschillende wijkcentra (In Rotterdam genaamd: 'Huizen van de Wijk') in verschillende delen van de stad. In totaal hebben we voor dit onderzoek met 25 professionals en 22 Rotterdammers gesproken. Een meer uitgebreide verantwoording is te vinden in de bijlage 1.

ONDERZOEKSOPZET

In de eerste fase van het onderzoek is een literatuurverkenning uitgevoerd waarbij op basis van recente en voor de Rotterdamse context relevante onderzoeken in kaart is gebracht welke kwetsbare groepen er zijn. Aanvullend is gekeken naar de levensterreinen waarop COVID-19 impact heeft gehad en op welke wijze. De uitkomsten van de literatuurverkenning zijn vervolgens gebruikt om richting te geven aan de interviews met professionals en Rotterdammers. De interviews hadden een semigestructureerd karakter aan de hand van een interviewleidraad, gebaseerd op het literatuuronderzoek. Er is zoveel mogelijk getracht om mensen te spreken middels focusgroepen. Wanneer professionals niet in staat waren om deel te nemen aan een focusgroep, is met hen een persoonlijk interview afgenomen. Bij gesprekken met Rotterdammers zijn een tweetal focusgroepen en een aantal individuele interviews uitgevoerd.

Voor de werving van deelnemers aan de focusgroepen is gebruikgemaakt van *snowball-sampling*. Via ons eigen netwerk en personen die door de gemeente

3. LITERATUUR

Aan het begin van de coronapandemie, toen er nog veel onduidelijk was over het virus, moest met grote haast actie worden ondernomen om de bevolking zoveel mogelijk te beschermen. Met dit doel werden in Nederland vanaf halverwege maart 2020 de horeca, scholen en kinderopvang gesloten en werden bewoners sterk geadviseerd om thuis te blijven. In onderzoek naar de gevolgen van coronabeleid op de samenleving in Zweden (Rambaree & Nässén, 2020), worden hiervoor drie benaderingen onderscheiden: de individualistische benadering, waarbij wordt verondersteld dat de welvaart van de gehele maatschappij verbeterd wordt wanneer individuen hun eigen welvaart nastreven; de gemeenschappelijke (*communitarian*) benadering, waarin mensen en gemeenschappen zelf in staat zijn zich zo te organiseren dat hun basisbehoeften bevredigd, hun problemen opgelost, en hun ontwikkelingsmogelijkheden gecreëerd worden; en de staatse benadering, die ervan uit gaat dat de overheid het belang van de maatschappij in zijn geheel belichaamt en dat deze de verantwoordelijkheid heeft om het welzijn van alle bewoners te bevorderen.

Nederland, net als Zweden, neigt naar een combinatie van een individualistische en een collectivistische (staatse) insteek, waarin ook het coronabeleid van de afgelopen jaren past. Hoewel de nadruk tijdens corona lag op de eigen verantwoordelijkheid van bewoners en veel landelijk opgelegde maatregelen in de eerste plaats adviezen waren, werden verschillende lockdowns ingezet om het welzijn van de gemeenschap te beschermen. Daarbij lag de focus steeds op het beschermen van de meest 'kwetsbaren', zoals ouderen en mensen met gezondheidsproblemen die een hoog risico liepen bij besmetting.

3.1 KWETSBARE GROEPEN

Om de kwetsbare groepen te identificeren baseren we ons op eerder onderzoek naar sociale groepen in Rotterdam. Het SCP (Vrooman, 2014) heeft in navolging van het werk van Pierre Bourdieu (1986) een nieuwe indeling naar groepen in de Nederlandse samenleving gemaakt. Deze indeling bestaat uit zes groepen. Custers (in Engbersen, et al., 2019) heeft in zijn onderzoek naar ongelijkheid in Rotterdam deze verdeling verder uitgewerkt en onderscheidt acht Rotterdamse groepen: de

gevestigde bovenlaag, een hogere middengroep, een stabiele middengroep, een contactarme middengroep, een opkomende middengroep, een verbonden lagere groep, een broze lagere groep en het precariaat helemaal onderaan de samenleving (waar vaak sprake is van tijdelijke, slecht betaalde banen, weinig sociale zekerheid, etc.). Custers heeft een indeling gemaakt op basis van het kapitaal van de groepen, waarbij in overeenstemming met de sociologische theorie wordt onderscheiden tussen economisch, sociaal en cultureel kapitaal (Bourdieu, 1986). Uit deze analyse komt naar voren dat met name het precariaat kwetsbaar is, doordat hier sprake is van beperkt economisch, sociaal en cultureel kapitaal.

Uit onderzoek naar de impact van COVID-19 weten we dat de meest kwetsbare groepen inderdaad veelal behoren tot de broze lagere groep en het precariaat. COVID-19 heeft met name een grote impact op bepaalde migrantengroepen, kwetsbare jongeren, alleenstaande moeders en ZZP'ers (Engbersen et al., 2020).⁵

Personen met een migratieachtergrond

Uit de analyse van sterftcijfers blijkt dat Nederlanders met een migratieachtergrond en personen afkomstig uit lage inkomensgroepen vaker zijn overleden aan de gevolgen van COVID-19 dan mensen met een Nederlandse achtergrond en hogere-inkomensgroepen (Engbersen, 2022b). Aangezien het coronavirus zelf niet discrimineert op herkomst, is er vermoedelijk sprake van onderliggende sociaaleconomische en culturele factoren die invloed hebben op de kans om besmet te raken, en kennen de meest kwetsbare wijken een concentratie van bewoners met een migratieachtergrond en/of een lage sociaaleconomische status (Rambaree & Nässén, 2020).

Tegelijkertijd overlapt het kenmerk 'migratieachtergrond' vaak met een meer onzekere financiële situatie. Migranten zijn oververtegenwoordigd als het gaat om werkloosheid en werken relatief vaak in de zorg, in kleine ondernemingen zoals restaurants en in contactberoepen – wat weer correleert met een zwakkere gezondheid. Een bijkomende kwetsbaarheid voor bewoners met een migratieachtergrond, is dat zij lang niet altijd in staat zijn de berichtgeving uit de publieke media goed te begrijpen. Ook wordt geconstateerd

⁵ Eerder is al uitgebreid kwalitatief onderzoek gedaan naar de impact van COVID-19 op ondernemers en ZZP'ers. Om deze reden vallen deze groepen buiten de scope van dit onderzoek.

dat de kansengelijkheid in het onderwijs (verder) is toegenomen (Engbersen, 2022b). Zo zijn randvoorwaarden voor goed thuisonderwijs (zoals een rustige leer-/werkplek, ondersteuning van ouders, belangstelling voor schoolprestaties en culturele stimulans) voor kinderen uit gezinnen met een migratieachtergrond niet vanzelfsprekend (Kuyper & Putters, 2020).

Jongeren en kinderen

Bij jongeren kwam het mentaal welzijn tijdens de coronapandemie meer onder druk te staan dan bij ouderen. Zij ervoeren meer stress en angst en weinig toekomstperspectief (Engbersen, 2022b). Met name kinderen en jongeren uit gezinnen met een zwakke sociaaleconomische positie liepen meer risico op het ondergaan van negatieve effecten van de maatregelen in het onderwijs, door een gebrek aan middelen, een rustige werkplek en ondersteuning door ouders (Kuyper & Putters, 2020). Ook misten kinderen en jongeren de fysieke en psychosociale steun die met schoolgang gepaard gaan (Reuge et al., 2021).

Ouderen

Ouderen waren om verschillende redenen kwetsbaar. Ten eerste liepen zij een grotere kans ernstig ziek te worden als gevolg van COVID-19. Het virus is vooral kwetsbaar gebleken voor mensen met een fragiele gezondheid en met een zwak afweersysteem. Veel ouderen hebben al gezondheidsklachten die niet aan COVID-19 gerelateerd zijn. Behalve dat zij een groter risico liepen ernstig ziek te worden, leidde de crisis ook tot een toegenomen belasting van de zorg en werd veel reguliere zorg afgeschaald en verplaatst. Bovenop fysieke kwetsbaarheid liepen veel ouderen ook het gevaar om in sociaalisolement te raken en waren zij dus ook op mentaal vlak kwetsbaar. Veel familieleden en mantelzorgers bleven tijdens (met name de eerste fase van) de coronacrisis weg uit angst de ander te besmetten. Daardoor werd voor veel ouderen de leefwereld kleiner (Kuyper & Putters, 2020).

Personen uit kwetsbare wijken

Naast kenmerken als leeftijd en migratieachtergrond speelt het gebied waarin mensen wonen een rol in hun kwetsbaarheid (Engbersen et al., 2022a). De bevolking in gebieden waar de leefbaarheid en/of veiligheid onder druk staat, werd over het algemeen zwaarder getroffen door de pandemie. Verklaringen hiervoor zijn dat zij economisch kwetsbaarder zijn, vaker de huisarts mijden en zich minder vaak laten vaccineren. Bovendien hebben ze minder vertrouwen in overheid en RIVM en ervaren ze meer overlast en onveiligheid dan bewoners uit de rest van Nederland (Engbersen, 2022a). Daarnaast zouden

de sociale relaties in deze gebieden zwakker zijn dan op andere plekken. Tot slot bestaat de indruk dat mensen in kwetsbare wijken angstig zijn voor corona en hierdoor alle contact zoveel mogelijk vermijden. Zo hadden zij volgens schoolleiders vaker de neiging om kinderen thuis te houden, zelfs toen scholen na afloop van de eerste lockdown weer open mochten (Van der Schans, 2020).

Mensen met gezondheidsproblemen

Yoeli (2021) beargumenteert dat mensen die een hoog risico lopen om ernstige gevolgen te ondervinden van een eventuele coronabesmetting, ook sociaal veel kwetsbaarder zijn. In dit geval zijn dat specifiek mensen met COPD, een chronische longziekte die ook geassocieerd wordt met armoede en ouderdom. Zij zouden meer gemarginaliseerd, buitengesloten en gestigmatiseerd worden tijdens de coronapandemie en angstiger zijn voor besmetting of weigering door zorgverleners. Het beeld bestaat dus dat mensen met een zwakkere fysieke kwetsbaarheid ook op sociaal vlak het hoogste risico lopen.

Van mensen die al relatief veel psychische problemen hadden, werd verwacht dat zij sterker last zouden krijgen van de coronapandemie en de bijbehorende maatregelen (Kuyper & Putters, 2020). Zo kon *social distancing* leiden tot stress, angst, boosheid en frustratie en verveling, en zou door het advies om thuis te blijven een groot deel van de formele en informele hulp wegvallen, waardoor sommigen hun problemen zouden zien verergeren (Kuyper & Putters, 2020).

Kwetsbaarheid en sociaaleconomische verschillen

Dat er in Nederland sociaaleconomische gezondheidsverschillen bestaan, wisten we al. Lager opgeleiden leven korter en vooral hun levensverwachting in goede gezondheid is een stuk lager. Mensen met een lager inkomen werden op het gebied van mentale gezondheid harder door de pandemie getroffen dan mensen met hogere inkomens (Snel et al., 2022). Verschillen in opleidingsniveau vertaalden zich niet op dezelfde manier naar verschillen in mentale gezondheid, wat suggereert dat vooral financiële onzekerheid een grote impact had op angst en stress tijdens de pandemie (Snel et al., 2022). Ook alleenstaande ouders ervaren meer economische onzekerheid en minder mentaal welzijn dan tweeoudergezinnen.

3.2 IMPACT VAN COVID-19

Er zijn verschillende manieren om de impact van COVID-19 te beschouwen. In dit onderzoek analyseren we vooral de sociale relaties tussen mensen en die tussen

mensen en overheden. Daarbij kijken we in het bijzonder naar verbondenheid in houding en gedrag.

Sociale cohesie

Sociale cohesie gaat over wat een gemeenschap bij elkaar houdt en over het vermogen van burgers om samen te leven en samen te werken (Komter et al., 2004; Schnabel et al., 2000). Het is het sociale cement van de samenleving. Een cohesieve samenleving kenmerkt zich door vertrouwen van burgers in elkaar en in belangrijke publieke instituties, onderlinge solidariteit, goede buurtrelaties en geringe gevoelens van onveiligheid.

Eerder hebben we in opdracht van ZonMw onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van sociale cohesie ten tijde van COVID-19 (Engbersen et al., 2022a). Tussen april 2020 en februari 2022 hebben er acht metingen plaatsgevonden. Uit deze metingen komt naar voren dat het institutioneel vertrouwen sterk gedaald is, maar dat andere vormen van sociale cohesie stabiel blijven gedurende de gehele periode. Desondanks zijn er signalen dat er spanningen ontstaan in de samenleving en dat grote groepen tegenover elkaar staan als het gaat om COVID-19 gerelateerde vraagstukken.

Vertrouwen

Bij grote crises, denk aan 9/11 of natuurrampen, ontstaat er in eerste instantie vaak een toename van het vertrouwen in de overheid. Volgens het zogenaamde *Rally around the flag-mechanisme* zouden mensen in tijden van grote onzekerheid ernaar geneigd zijn om zich te scharen achter de machthebbers die het symbool worden van eenheid (Mueller, 1970). Dit verandert echter naarmate een crisis langer duurt. Wat dat betreft vertoont de coronacrisis een aantal parallellen met de watersnoodramp van 1953. Ellemers (1956) beschrijft hoe in de eerste dagen na de ramp Nederland eensgezind was. Op een gegeven verminderde dit door gebrekkige communicatie en werden tegenstellingen in de maatschappij vergroot. De watersnoodramp legde zwakke plekken en spanningen in de samenleving bloot.

Internationaal onderzoek geeft de indruk dat het succes van corona-aanpakken in verschillende landen samenhangt met de mate van vertrouwen in de overheid (Aksoy et al., 2022). Tegelijkertijd heeft een crisis als de coronapandemie zelf ook invloed op het vertrouwen: in eerste instantie stijgt dit vaak als gevolg van een ramp om vervolgens te dalen omdat de problemen die eruit voortkomen niet voldoende worden voorkomen of ingeperkt. Aksoy et al. (2022) tonen aan dat blootstelling aan een epidemie – in het bijzonder bij jongeren (18 tot 25 jaar, de zogenaamde *'impressionable years'*) – op

de lange termijn impact heeft op het vertrouwen in overheden, verkiezingen en leiders. De kans bestaat dus dat een verlaagd vertrouwen leidt tot een vicieuze cirkel waarbij het wantrouwen steeds verder versterkt wordt: een gebrek aan vertrouwen in de overheid belemmert het effectief ingrijpen bij een pandemie; het niet in staat zijn om deze in te perken, verlaagt het vertrouwen verder.

Mentale gezondheid

Uit onderzoek weten we dat de coronapandemie gevolgen heeft gehad voor de mentale gezondheid van mensen en dat bepaalde groepen in dit opzicht zwaarder worden getroffen: vrouwen, jongeren, mensen met een minimuminkomen en mensen met een slechtere gezondheid ervaren meer angst en stress als gevolg van de crisis (Snel et al., 2022).

Verbondenheid

In de eerste fasen van de coronapandemie lijkt een toename van de verbondenheid en solidariteit tussen mensen te ontstaan: vanaf maart 2020 ontstaan maatschappelijke initiatieven – voor een groot deel afhankelijk van vrijwilligers – die zich inzetten op het ondervangen van de negatieve gevolgen van de crisis voor kwetsbare groepen (Rusinovic et al., 2021).

Academische en sociale ontwikkeling

Op een gegeven moment tijdens de pandemie sloten de scholen. Dit had volgens professionals grote gevolgen voor de kansenongelijkheid. Al vanaf de eerste lockdown constateerden scholen grote verschillen tussen ouders die – in termen van tijd en bekwaamheid – in staat waren hun kind te begeleiden bij het thuisonderwijs en ouders voor wie dit niet gold (Van der Schans, 2020). Ook bleek dat in eerste instantie de beschikbaarheid van apparaten en stabiele internetverbindingen, vooral in de meest kwetsbare gebieden, niet op orde was. De sluiting van de scholen had volgens de schoolleiders een grote impact op zowel de academische als sociale ontwikkeling van kinderen en maakte het bovendien moeilijker een gezonde levensstijl in stand te houden.

De problematische gevolgen van schoolsluiting worden onderbouwd door de speciale uitgave van UNICEF (Reuge et al., 2021). Daarin wordt benadrukt dat een gebrek aan onderwijs als gevolg voor onderbrekingen waarschijnlijk een significante impact heeft op het welzijn en de sociale en economische ontwikkeling van gemeenschappen van kinderen op de lange termijn. Dat houdt in dat de kans bestaat dat kinderen die de meeste hinder hebben ondervonden van schoolsluitingen, in de toekomst tot de meest kwetsbare groepen zullen behoren.

3.3 LESSONS-LEARNED

Uit de crisis is duidelijk geworden dat de manier waarop de gezondheidszorg ingericht is ook in de toekomst kan leiden tot nieuwe capaciteitsproblemen. Om deze reden is het belangrijk dat er wordt geïnvesteerd in een betere pandemische paraatheid (Engbersen, 2022a). Tegelijkertijd heeft de coronacrisis bepaalde bestaande sociale problemen beter aan het licht gebracht, zoals de flexibiliteit van de arbeidsmarkt en de kansenongelijkheid in het onderwijs.

Ook zijn er in de eerste fasen van de pandemie juist allerlei initiatieven ontstaan als reactie op de crisis (Rusinovic et al., 2021). Hoewel de indruk bestond dat deze spontaan werden opgezet, blijkt dat de initiatiefnemers feitelijk al voor de start van het initiatief over de relevante kennis en ervaring beschikten om de doelgroep te kunnen helpen, evenals over kennis van het institutionele systeem. Ze hadden daarmee zicht op de behoeften vanuit de wijk en de doelgroep en konden direct een beroep doen op een relevant netwerk (Rusinovic et al., 2021). Aan de andere kant maakt de afhankelijkheid van vrijwilligers deze initiatieven kwetsbaar als het gaat om continuïteit en duurzaamheid (Rusinovic et al., 2021).

In het rapport van Van Bochove et al. (2021) komen enkele lessen uit de coronacrisis naar voren. Een primaire les is het investeren in intermediaire organisaties (het maatschappelijk middenveld), die in direct contact staan met kwetsbare groepen en waartussen onderlinge relaties zouden moeten bestaan. Burgers zouden gebruik moeten kunnen maken van een sociale infrastructuur waarmee de overheid burgers tevens kan bereiken. Dit maakt bewoners en wijken weerbaarder en geeft hun meer veerkracht (Engbersen, 2022a).

Sociaal kapitaal als bescherming

Verschillen in de mate waarin wijken getroffen worden door een crisis wordt door onderzoekers (mede) verklaard door de aard van de sociale cohesie of sociaal kapitaal in de wijken (Engbersen, 2022a). Een hoger niveau van sociaal kapitaal zou een beschermende functie hebben en onder andere sterftcijfers tussen wijken verklaren, terwijl arme wijken waarin minder sociaal contact tussen bewoners plaatsvindt en waar een beperkt aantal buurtorganisaties bestaat, harder getroffen worden (Engbersen, 2022b). De mate waarin iemand over sociaal kapitaal beschikt kan zorgen dat deze persoon meer veerkracht heeft en daarmee beter beschermd is tegen de negatieve gevolgen van bijvoorbeeld de coronapandemie (Snel et al., 2022).

Snel et al. (2022) concluderen op basis van surveyonderzoek dat drie van vier indicatoren van sociaal kapitaal (ontvangen of verwachte steun, vertrouwen in instituties en algemeen vertrouwen) inderdaad een beschermende werking hebben gehad, in ieder geval als het gaat om angst en stress. Voor onderlinge sociale contacten werd geen correlatie met angst en stress gevonden.

4. KWETSBARE GROEPEN

Uit allerlei onderzoeken is bekend dat COVID-19 niet alle groepen in de maatschappij even hard getroffen heeft. Het Impact Corona onderzoek⁶ laat zien dat de COVID-19 pandemie door mensen met verschillende achtergrondkenmerken verschillend beleefd is. De uitkomsten uit dit onderzoek sluiten aan bij de uitkomsten van eerdere onderzoeken. Tabel 4.1 geeft een overzicht van de groepen die tijdens de gesprekken met professionals aangemerkt zijn als kwetsbare groepen waar COVID-19 een grote impact op had.⁷

Tabel 4.1: Door professionals benoemde kwetsbare groepen

Groep	Kwetsbaarheid	Oorzaak	Gevolgen
Jongeren	Kwetsbaar geworden door maatregelen/ Deels al kwetsbaar voorafgaand aan de pandemie	Maatregelen limiteerden (sociale) wereld, achterstanden op school. Kwetsbare jongeren verder verzwakt	Achterstanden op school/carrière, sociale leefwereld beperkt. Depressiviteit, slechte thuissituaties
Zorgbehoevenden	Hadden al kwetsbare gezondheid, nog kwetsbaarder door impact COVID-19	Grote druk op zorgsector, wegvallen mantelzorg, gevaar besmetting	Verslechtering gezondheid/zorg, sociaalisolement
Ouderen	Waren al kwetsbaar, nog kwetsbaarder door impact COVID-19	Wegvallen sociale contacten, gevaar besmetting	Sociaalisolement, eenzaamheid.
Gezinnen die moeilijk rondkomen	Waren al kwetsbaar	Beperkt netwerk en middelen om gevolgen COVID-19 te ondervangen	Stress, bestaansonzekerheid
Mensen met een migratie-achtergrond onderaan de arbeidsmarkt	Waren al kwetsbaar, nog kwetsbaarder door impact COVID-19	Gebrek aan taalbeheersing en digitale vaardigheden, (vrouwen) afhankelijk van partner, grote gezinnen, gevaar besmetting	Stress, bestaansonzekerheid

4.1 VERSCHILLENDE SOORTEN KWETSBAARHEID

De onderscheiden groepen kwetsbare Rotterdamers zijn jongeren, zorgbehoevenden, ouderen, gezinnen die moeilijk rondkomen en mensen met een migratieachtergrond onderaan de arbeidsmarkt. Overeenkomstig met het Impact Corona onderzoek zien we verschillen op basis van leeftijd, gezondheid en sociaaleconomische positie. Grofweg valt de impact van COVID-19 te verdelen naar gezondheidsaspecten (fysiek/mentaal) en financiële en sociale aspecten. In veel gevallen is er sprake van een combinatie van deze aspecten. Wij beschrijven de groepen kort.

Jongeren

Tijdens de gesprekken met jongerenwerkers, onderwijsprofessionals en wijkprofessionals werden jongeren (in het bijzonder in de middelbare schoolleeftijd) als een kwetsbare groep genoemd. Hoewel zij minder risico liepen om ernstig ziek te worden, hadden de genomen maatregelen een grote impact op hun leven. Niet alleen sloten de scholen voor lange periodes, ook kwamen veel jongeren met nul-urencontracten zonder werk te zitten. Onderwijsprofessionals zijn bang dat een groot deel van de jongeren achterstand heeft opgelopen op school. Achterstanden die niet zomaar van de één op de andere dag ingehaald zijn nu de crisis voorbij lijkt. Behalve de impact op hun schoolvoortgang en financiële

⁶ Verzameling onderzoeken (2020-2022) naar de impact van COVID-19 op de maatschappij. Zie <https://www.impactcorona.nl/>

⁷ In dit onderzoek is niet gekeken naar de gevolgen voor ondernemers. Naar deze groep is door de gemeente Rotterdam al eerder onderzoek gedaan. Zie ook Van Toom et al., 2021.

zelfredzaamheid werd, net zoals bij andere Rotterdammers, hun sociale leven in grote mate beperkt.

Hoewel jongeren in het algemeen als kwetsbare groep worden benoemd, geven professionals aan zich in het bijzonder zorgen te maken om jongeren die in een kwetsbare thuissituatie leven. Deze jongeren kunnen vaak op weinig steun van thuis rekenen. Hier zit een mate van overlap in met gezinnen die moeilijk kunnen rondkomen. Jongeren die in een moeilijke thuissituatie zaten, konden zich volgens de professionals minder goed aanpassen aan de veranderende situatie. Met name de overgang van fysiek naar online onderwijs werd daarbij genoemd. Voor deze overgang moesten jongeren kunnen beschikken over de juiste materialen (goed werkende computer, internet) en werd er meer gevraagd van ouders en verzorgers in de begeleiding van de kinderen. Met name jongeren uit grote gezinnen in kwetsbare gebieden liepen meer risico doordat zij aandacht, ruimte en middelen moesten delen. Kapitaal-krachtige gezinnen konden dit soort uitdagingen vaak makkelijker overkomen door bijvoorbeeld te investeren in meer computers of begeleiding om opgedane achterstanden in te lopen.

De geïnterviewde jongerenwerkers en wijkprofessionals, die veelal actief zijn in kwetsbare wijken, beschrijven nog een specifieke groep jongeren waar zij zich zorgen om maakten: jongeren die het gewend waren veel buiten te leven. Hoewel het rondhangen met vrienden voor veel jongeren een tijdverdrijf is, is het voor jongeren in kwetsbare wijken vaak ook noodzaak omdat er thuis te weinig plek voor hen. Deze jongeren zijn vaak onderdeel van grote gezinnen (vaak met een migratieachtergrond) die in relatief kleine huizen wonen. Wijkprofessionals vinden dat bij het invoeren van de maatregelen onvoldoende rekening is gehouden met deze groep. Het strenge handhaven van de regels en het fysiek afsluiten van de parken vonden zij achteraf een te rigoureuze maatregel. Jongerenwerkers geven aan dat hoewel de jongeren zich eerst goed aan de regels probeerden te houden, dit steeds moeilijker werd. Bij het uitbreken van de avondklokrellen bereikte dit een hoogtepunt.

Zorgbehoevenden

Deze groep was fysiek en/of mentaal al kwetsbaar voor het uitbreken van de pandemie. Uit de gesprekken komt naar voren dat deze kwetsbaarheid op een aantal manieren toegenomen is. Ten eerste bestond met name binnen deze groep de angst voor een corona-besmetting omdat zij een hoger risico liepen op complicaties en een ernstig ziekteverloop. Ten tweede viel er gedurende de pandemie steeds meer zorg uit. Door de toegenomen

druk op de zorgsector werd niet-essentiële zorg afgeschaald en waren veel zorgorganisaties zoekende naar de manier waarop zij zorg konden vormgeven. Daarbij speelde niet alleen de veiligheid van hun cliënten een rol, maar ook die van de eigen medewerkers. Een gevolg hiervan, wat met name invloed had op de welgesteldheid van mensen met mentale problemen, was dat routines wegvielen en cliënten wisselende gezichten te zien kregen. Zorgprofessionals gaven aan dat veel cliënten hier grote moeite mee hadden en dat ook de kwaliteit van de zorg hier onder te lijden had. Veel ambulante zorgprofessionals hadden vaste adressen waarbij zij goed op de hoogte waren van de behoeften van de cliënten. Door (meerdere) wisselingen verviel deze continuïteit en ontstond onzekerheid bij een deel van de zorgbehoevenden.

Een andere opvallende factor die meespeelde bij de toegenomen kwetsbaarheid van deze groep was de afgenomen bereikbaarheid van de huisarts. Hoewel er vaak wordt gesproken over de huisarts als held van de pandemie en deze nog steeds veel vertrouwen geniet onder Nederlanders, hoorden we van zorgprofessionals dat zorgbehoevenden juist minder steun ondervonden van de huisarts. De belangrijkste reden hiervoor was dat de huisartsen het dermate druk kregen met corona-specifieke taken dat zij niet meer of minder bereikbaar waren voor de reguliere zorg. Hetzelfde gold voor de ziekenhuizen. Veel zorgbehoevenden zagen ingeplande ingrepen vervallen en bleven zo zitten met gezondheidsproblemen.

Behalve dat COVID-19 impact had op de beschikbare zorg en de fysieke en mentale gesteldheid, ontstond ook het gevaar van sociaal isolement. Veel zorgbehoevenden waren in bepaalde mate afhankelijk van mantelzorgers. In bepaalde perioden bleven deze mantelzorgers weg, uit zorgen over hun eigen gezondheid of die van diegene voor wie zij zorgden. Hiermee kwam behalve de zorg ook een groot deel van het sociale contact te vervallen. Hetzelfde gold voor de sociale contacten in de woonomgeving. Voor zorgbehoevenden die in een begeleid wonen complex wonen, veranderden bijvoorbeeld de sociale regels en ontstond in sommige gevallen een angstcultuur.

Ik zag dat alles wat er om ons heen zat wegviel, dus ook de psychiatrische hulpverlening. Ik merkte echt dat [Organisatie A] en het wijkteam eigenlijk alles stillegden en niet meer op huisbezoek kwamen. En dat bracht zoveel eenzaamheid met zich mee, de angst en de eenzaamheid vond ik bij mijn cliënten echt wel het ergste. (Zorg 2, R3)

Ouderen

De groep ouderen vertoont grote overeenkomsten met de zorgbehoevendsten. Enerzijds omdat relatief veel ouderen ook in meer of mindere mate zorgbehoevend zijn. Aan de andere kant omdat de impact van en angst voor COVID-19 vergelijkbaar was. Met name op sociaal vlak hebben ouderen volgens professionals veel beperkingen gekend. Uit angst voor besmettingen kwam het sociale leven stil te liggen. Mantelzorg stopte en ook veel kennissen en familie bleven uit angst voor besmettingen weg.

Net zoals onder jongeren het geval was, waren de meest kwetsbare ouderen degenen die zich het minst makkelijk konden aanpassen aan veranderende situaties in de maatschappij. Ouderen die een beperkt steunnetwerk van vrienden en familie hadden, liepen een grote kans geïsoleerd te raken en kregen vaak last van eenzaamheid en depressieve gevoelens.

En dan hebben gezinnen vaak nog wel een computer of een telefoon waarmee ze kunnen bellen of beeldbellen, maar de ouderen die zijn helemaal afgesneden van de maatschappij door het eerste jaar eigenlijk wel van corona. En toen keken ze alleen nog maar televisie. (Zorg 2, R1)

Gezinnen die moeilijk rondkomen

Een andere kwetsbare groep zijn de gezinnen die voorafgaand aan de coronacrisis al moeite hadden om rond te komen. Een groot deel van de kwetsbare jongeren is ook onderdeel van dit soort gezinnen. Deze gezinnen worden gekenmerkt door een zwakke sociaaleconomische positie en wonen veelal in wijken met veel sociale problemen. Als gevolg hiervan beschikken zij over weinig middelen, kunnen ze zich minder goed aanpassen wanneer de situatie daarom vraagt en leven zij relatief vaak in slechte en kleine woningen.

Net zoals onder jongeren zien we onder deze groep dat zij zich moeilijk konden aanpassen aan de coronacrisis. Veel mensen die moeilijk kunnen rondkomen zijn actief aan de onderkant van de arbeidsmarkt en voeren fysieke arbeid uit. Ook hebben zij relatief vaker een flexibele arbeidsovereenkomst. Dit maakte thuiswerken veelal onmogelijk, waardoor zij meer risico liepen ziek te worden en een grotere kans hadden hun baan te verliezen. Door beperkte financiële middelen was het voor deze gezinnen moeilijker om kinderen de juiste spullen te geven toen de scholen gesloten waren en was het

niet altijd mogelijk om kinderen te onderwijzen/-steunen, omdat er ook gewerkt diende te worden. Met name gezinnen met een beperkt sociaal netwerk kwamen in de moeilijkheden toen de scholen gesloten waren. Door COVID-19 werd de leefruimte kleiner omdat het leven zich (gedwongen) meer binnenshuis ging afspelen. De combinatie van deze factoren leidde onder andere tot stress en bestaansonzekerheid.

Rotterdam kent een aantal zwakke wijken waar relatief veel kwetsbare gezinnen wonen. Het betreft wijken waarvan al langer bekend is dat er sprake is van een opeenstapeling van problemen, bijvoorbeeld de wijken die deel uitmaken van Charlois maar ook Delfshaven, Centrum en Feijenoord kennen wijken waar relatief veel armoede en sociale problemen bestaan. Op basis van het wijkprofiel weten we van deze wijken dat de uitkeringsafhankelijkheid er hoger is en dat de kwaliteit van leven als minder goed beoordeeld wordt. De angst bestaat dat als gevolg van COVID-19 de verschillen tussen kwetsbare en kapitaalkrachtige wijken verder toenemen.

Mensen met een migratieachtergrond aan de onderkant van de arbeidsmarkt

Een kwetsbare groep die in verschillende focusgroepen is benoemd, is die van mensen met een migratieachtergrond die aan de onderkant van de arbeidsmarkt actief zijn. Hoewel zij al relatief kwetsbaar zijn door een beperkte bestaanszekerheid, geldt dit in het bijzonder voor personen met een migratieachtergrond die nog niet geworteld zijn in Nederland. Een belangrijke reden hiervoor is dat sommige migranten de Nederlandse taal niet goed beheersen, soms zelfs volledig analfabeet zijn en veelal niet digitaal vaardig zijn.

Ouderen met een migratieachtergrond konden tijdens de pandemie minder goed geholpen worden vanwege de verschuiving naar telefonisch en/of digitaal contact met instanties. Kinderen en jongeren met een migratieachtergrond konden thuis meestal minder goed geholpen worden met hun schoolwerk en hadden in eerste instantie vaak geen toegang tot apparaten en een goed functionerende internetverbinding. Tot slot is een deel van de vrouwen met een migratieachtergrond, voor veel zaken afhankelijk van hun partner en hierdoor minder zelfredzaam. Professionals noemen voorbeelden waarbij de partner is komen te overlijden (als gevolg van corona), waardoor deze vrouwen in een extra kwetsbare positie terecht zijn gekomen.

4.2 MIDDELEN, STEUN EN VEERKRACHT

Wat de kwetsbare groepen met elkaar gemeen hebben, is dat zij dat door verschillende oorzaken grote gevolgen van COVID-19 ervaren en nog steeds ervaren. Voor de meeste van deze groepen geldt dat zij voorafgaand aan COVID-19 al tot een kwetsbare groep behoorden. Deels kwam dat doordat zij vanwege hun leeftijd of gezondheidssituatie tot een risicogroep behoorden. Voor een ander deel kwam dit doordat zij (financieel) kwetsbaar waren en de genomen maatregelen daarvoor grote gevolgen konden hebben. De groep jongeren in zijn algemeenheid was niet zozeer kwetsbaar qua gezondheid, maar de genomen maatregelen hadden daarentegen een zeer grote impact op hun persoonlijke ontwikkeling, tijdens een levensfase waarin zij juist behoefte hebben aan vrijheid en belangrijke ontwikkelingen doormaken. Uit gesprekken met professionals bleek bovendien dat jongeren die vooraf al kwetsbaar waren, bijvoorbeeld doordat zij op weinig steun konden rekenen vanuit huis of doordat zij met armoede te maken hadden, vaak harder getroffen werden door de gevolgen van de pandemie.

Eén van de belangrijkste factoren bij goed het kunnen omgaan met de pandemie, houdt verband met het aanpassingsvermogen van mensen. Gaandeweg de pandemie konden er plotseling nieuwe maatregelen aangekondigd worden en bleef de situatie onzeker. Personen uit kwetsbare groepen konden zich, in vergelijking met andere groepen minder goed aanpassen aan deze wisselingen. Bijvoorbeeld vanwege financiële redenen, omdat hun werk het niet toeliet of omdat zij geen sociaal netwerk hadden. We zien dat bij de kwetsbare groepen het ontbreekt aan veerkracht. In veel gevallen was er sprake van een combinatie van deze factoren die zich bovendien relatief vaak concentreerden in kwetsbare wijken.

4.3 CONCLUSIE

Verschillende groepen zijn tijdens de pandemie om verschillende redenen kwetsbaar gebleken. Een aantal van deze groepen was voorafgaand aan de pandemie al kwetsbaar. Bijvoorbeeld door een gebrekkige gezondheid of vanwege armoede. Een ander deel wist zich voor de pandemie nog te redden maar kwam als gevolg van de maatregelen en onzekerheden in een zorgelijke positie terecht.

Een relatief groot deel van de kwetsbare Rotterdammers behoort tot meerdere kwetsbare groepen. Denk bijvoorbeeld aan jongeren uit grote gezinnen die het thuis niet breed hebben. Zij zijn ook vaak op meerdere vlakken kwetsbaar. Bijvoorbeeld qua bestaans(on)zekerheid, mentale gezondheid en een gebrekkig steunnetwerk.

Personen die behoorden tot een kwetsbare groep konden zich in vergelijking met andere groepen minder goed aanpassen aan de wisselende omstandigheden tijdens COVID-19. We zien dat het de kwetsbare groepen ontbreekt aan veerkracht en aan sociaal(economisch) kapitaal. Dit zorgt er ook voor dat zij nu nog steeds de gevolgen van COVID-19 ondervinden. Personen behorende tot kwetsbare groepen zullen vaak meer achterstand opgelopen hebben en zich minder goed kunnen herstellen naar het niveau van voor de pandemie.

Een groot deel van de mensen die behoort tot een kwetsbare groep, woont geconcentreerd in een aantal kwetsbare wijken in Rotterdam. Doordat mensen behorende tot kwetsbare groepen minder snel herstellen van de pandemie dan kapitaalkrachtige personen, bestaat het gevaar dat verschillen tussen kwetsbare en kansrijke wijken vergroot worden en tegenstellingen in de toekomst verder toenemen.

5. VERTROUWEN IN OVERHEID EN INSTANTIES

Met dit onderzoek hebben we willen achterhalen welke impact de pandemie heeft gehad op het vertrouwen van kwetsbare Rotterdammers in instituties en in de lokale en nationale overheden. We weten op basis van verschillende metingen dat het vertrouwen in de landelijke overheid over het algemeen fors is gedaald sinds het begin van de pandemie. Het aandeel Nederlanders dat veel vertrouwen in de lokale overheid had, daalde van circa 60 procent in april 2020 naar 43,5 procent in februari 2022 (Engbersen et al., 2022a). Daarnaast zijn we ingegaan op redenen voor het groeiende wantrouwen onder kwetsbaren. Ook wilde we weten in welke instanties ze nog wel vertrouwen hebben en hoe dit te verklaren valt. Tot slot hebben we aan respondenten en kwetsbare Rotterdammers gevraagd wat er zou moeten gebeuren om het vertrouwen in instanties en de overheid te herstellen.

5.1 AFGENOMEN VERTROUWEN IN OVERHEID EN INSTANTIES

Aan professionals is gevraagd hoe het volgens hen gesteld is met het vertrouwen van kwetsbare personen waarmee zij in contact staan. Uit de verhalen blijkt dat er onder kwetsbare personen met name wantrouwen bestaat wanneer instanties als onpersoonlijk worden ervaren. Dit is ook het beeld dat naar voren komt in de gesprekken met bewoners zelf. Dit wantrouwen nam toe naarmate de coronacrisis vorderde en het contact steeds minder (persoonlijk) werd. Er moest steeds meer op afstand gebeuren en telefonisch of digitaal worden geregeld, wat volgens respondenten het vertrouwen in de overheid en instanties bij sommige mensen deed afnemen. De zorgprofessionals die wij spraken, merkten dat hun cliënten vaak extra moeite hadden instanties te vertrouwen wanneer zij telefonisch of digitaal het contact moesten aangaan.

Ik merkte niet zozeer dat mensen echt angstig waren om af te spreken, want dat wilden ze wel, maar vooral als er dan contact gelegd moest worden met instanties, dat alles eigenlijk telefonisch moest gaan en mensen al weinig vertrouwen hebben in bepaalde instanties en dat dat vertrouwen eigenlijk alleen maar minder wordt. Dus dat was wel iets waar wij heel erg tegenaan liepen (Zorg FG1, R2).

Professionals geven aan dat het vertrouwen in de overheid en instanties bij de kwetsbaren waar ze mee te maken hebben altijd al laag is geweest, ook voor het uitbreken van de coronacrisis. Ze verwachten dat dit tijdens de coronacrisis nog minder is geworden. Een

indicatie van het afnemende vertrouwen in de overheid bleek bijvoorbeeld uit het feit dat professionals benoemen dat complottheorieën steeds vaker ter sprake werden gebracht door cliënten naarmate de pandemie langer aanhield. Tegenstrijdigheden die mensen via de media (waaronder het journaal) oppikten, hielpen niet bij het opbouwen of vasthouden van vertrouwen en het kritisch beoordelen van (des)informatie. Zo bleek bijvoorbeeld dat mensen van wie verwacht werd dat zij het goede voorbeeld gaven, zich zelf niet hielden aan de maatregelen (voorbeelden die genoemd werden, waren een bruiloft van een politicus en het verjaardagsfeest van prinses Amalia). Voorvallen als deze ondermijnde het vertrouwen van mensen in a) de overheid en instanties b) de maatregelen c) en autoriteitsfiguren zelf.

Landelijke beslissingen, lokale gevolgen

Een belangrijke constatering is dat er door Rotterdammers weinig onderscheid wordt gemaakt tussen de lokale en landelijke overheid. Hoewel kwetsbare Rotterdammers goed kunnen aangeven wat de verschillen zijn tussen de gemeente en 'Den Haag', blijkt dit tijdens de gesprekken toch door elkaar te lopen. Zo geven personen die weinig vertrouwen hebben in de gemeente vaak voorbeelden die betrekking hebben op de landelijke politiek. Het lijkt erop dat bij deze personen weinig vertrouwen is in de politiek en bestuurscultuur in het algemeen. De negatieve voorbeelden die gegeven worden, hebben nagenoeg allemaal betrekking op de nationale politiek en staan niet direct in relatie tot het handelen van de gemeente. Deze gebeurtenissen hebben echter wel een (grote) negatieve impact op het imago van de gemeente en zorgen voor een afnemend vertrouwen in de lokale overheid. Rotterdammers met meer vertrouwen hebben vaak geen sterke mening over het handelen van de gemeente tijdens de pandemie. Zij geven aan dat vanwege de grote onzekerheid en tijdsdruk er keuzes gemaakt moesten worden die niet de gemeente aangerekend kunnen worden.

Hoe kan (de afname van) het vertrouwen in de overheid en instanties worden verklaard?

In de gesprekken die we hebben gevoerd, komt een aantal verklaringen voor het wantrouwen onder kwetsbare Rotterdammers in bepaalde instanties, de (landelijke) overheid en gemeente naar voren. Een belangrijke verklaring die wordt gegeven, is dat veel kwetsbare mensen al voor de coronacrisis negatieve ervaringen hadden met de overheid en bepaalde instanties. Verschillende mensen die wij spraken, sommen een lange rij klachten op die ze ervaren hebben in hun contact met

de overheid. Soms werden toezeggingen gedaan maar werden die vanwege bureaucratische omzwervingen weer afgezegd, wat het vertrouwen bij de kwetsbaren handoverhand deed afnemen.

Bij veel cliënten van ons is dat vertrouwen al niet goed, omdat er in het verleden gewoon veel dingen zijn misgegaan. (Zorg FG1, R2)

Tijdens de coronacrisis kwam de toeslagenaffaire daar nog bovenop, iets waar een deel van de mensen behorend tot kwetsbare groepen mee te maken hebben (gehad) – en waarover anderen via de media hebben gehoord –, én de lange kabinetsformatie. Dit alles bevestigde voor kwetsbare bewoners de onbetrouwbaarheid van de overheid, aldus respondenten. Het lijkt ertoe te hebben geleid dat mensen een negatief referentiekader met betrekking tot overheid en politiek ontwikkelden en in een vicieuze cirkel belandden. Het kan erg lastig zijn om het verloren vertrouwen terug te winnen, doordat een negatief verwachtingspatroon is ontstaan.

Als de overheid zegt we doen dit voor jullie: moslims geloven daar allang niet meer in. Na de toeslagenaffaire, de financiering van moskeeën uit het buitenland, we hebben van alles meegemaakt, waarin we hebben gezien dat het hen helemaal niks interesseert als allochtonen of moslims in ellendige situaties terecht komen. Daar ligt hij [Mark Rutte] geen nacht wakker van. (LR R3)

Specifiek gekeken naar de coronacrisis, bleek er veel onduidelijkheid te zijn geweest rondom de maatregelen. Bovendien kregen mensen door het grillige verloop van de pandemie en de communicatie vanuit de overheid daarover, steeds de hoop dat het beter zou gaan, terwijl de situatie later toch weer erger bleek of de maatregelen weer strenger werden. Deze onzekerheid en de indruk dat valse hoop werd gewekt, bevestigden en versterkten het beeld van de onbetrouwbare overheid. Dat politici zelf en leden van het koningshuis zich lang niet altijd aan de maatregelen hielden, heeft er bij kwetsbaren ook niet toe bijgedragen dat er vertrouwen was in de door de overheid voorgestelde coronamaatregelen, bijvoorbeeld ten aanzien van vaccinaties.

Een andere factor die heeft bijgedragen aan het wantrouwen, is dat er door bezuinigingen in de zorg minder tijd beschikbaar is per hulpbehoevende. De zorgmedewerkers uiten bijvoorbeeld forse kritiek op de manier waarop de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) is vormgegeven. Zij verwijzen naar de werkwijze van WMO-medewerkers die vooral uitgaan

van de papieren werkelijkheid, maar ver afstaan van de hulpbehoevenden, waardoor zij beslissingen zouden nemen die in de praktijk tot verregaande negatieve gevolgen kunnen leiden.

Wat ik ook erg merk waardoor er veel vertrouwen bij klanten weggaat is dat er steeds meer van de uren die ze van de gemeente krijgen via de WMO, dat daar steeds meer in wordt gesneden waardoor ze vertrouwde dingen zien wegvallen en dat maakt het alleen maar erger maar. Waar ze eerst bijvoorbeeld zeg maar 4 uur zorg krijgen, krijgen ze nu 2, even kort door de bocht gezegd hoor, maar krijgen ze nu 2 uur. Soms wordt er best wel drastisch door de gemeente verminderd, moeten ze vertrouwen op vrijwilligers die dan vaak ook nog eens of afhaken of het weer niet lukt en dat maakt het wel moeilijker om het vertrouwen bij deze heel kwetsbaren weer terug te krijgen. (Zorg FG1, R5)

Doordat er steeds minder uren beschikbaar zijn per cliënt – wat moeilijk uit te leggen is aan kwetsbaren – valt steeds meer persoonlijk contact weg, waardoor het vertrouwen van kwetsbare personen in de zorg maar ook in de samenleving in het algemeen schade oploopt. Terwijl volgens professionals juist het gevoel geholpen en gehoord te worden belangrijk is voor het vertrouwen.

Dit sluit aan bij een andere verklaring voor het gebrek aan vertrouwen in de overheid, namelijk dat zij door kwetsbaren wordt beschouwd als iets abstracts doordat er geen vast gezicht of persoon aan verbonden kan worden.

5.2 HERSTEL VAN VERTROUWEN

Er zijn instanties waar kwetsbaren nog wel vertrouwen in hebben. Dit geldt in de meeste gevallen voor de terreinen waarop de professionals die wij hebben gesproken werkzaam zijn (thuiszorg, onderwijs, religieuze organisaties en jongerenwerk). De organisaties die hier actief zijn behoren tot het maatschappelijk middenveld en vormen samen netwerken van organisaties die een belangrijke rol spelen bij het verbinden van burgers.

Wat deze organisaties met elkaar gemeen hebben, is dat zij een hoge mate van persoonlijk contact hebben met hun doelgroep. Dit was al zo voorafgaand aan de pandemie en is zoveel mogelijk voortgezet tijdens de verschillende ziektegolven. Uit de verhalen van professionals komt naar voren dat vertrouwen opgebouwd moet worden: (medewerkers van) deze instanties hebben vaak al een langdurige relatie waarin zij zich eerst hebben moeten bewijzen. Een professional vertelt over hoe dat vertrouwen gewonnen kan worden:

Door toch veel te praten met mensen en gewoon ook ze te laten zien dat dingen wel positief werken en veranderen. (Zorg FG1, R5)

Het lijkt niet zozeer om vertrouwen in de instantie an sich te gaan, maar wel in de medewerker waar ze persoonlijk contact mee hebben. Een kwetsbare Rotterdammer die wij spraken, zei veel vertrouwen te hebben in de vaste thuiszorgmedewerker, maar was dan weer negatief over anderen die tijdelijk bij haar over de vloer zijn geweest.

Continuïteit en persoonlijk contact lijken van groot belang in het opbouwen en vasthouden van vertrouwen. De coronacrisis maakt echter ook duidelijk hoe belangrijk fysieke aanwezigheid kan zijn:

Als ik dan over mijn eigen hulpverlening praat: op het moment dat ik wel persoonlijk contact heb dan merk je dat dat vertrouwen veel makkelijker is opgebouwd dan als je alles via de telefoon doet. En ik krijg het ook wel van cliënten terug die bijvoorbeeld in een schuldhulpverleningstraject zitten en hun bewindvoerder nog nooit gezien hebben, waar het vertrouwen ook gewoon heel erg laag is in een bewindvoerder (...). En als je dan aan hen vraagt wat er nodig is om dat vertrouwen toe te laten nemen dan geven ze eigenlijk allemaal ook wel aan dat ze gewoon een keer iemand gezien willen hebben. Dus dat draagt er echt wel aan bij. (Zorg FG1, R2)

Personen van instanties die aangeven dat er in hen nog veel vertrouwen is, benadrukken dat zij zich bewust niet als verlengstuk van de overheid profileren. In praktijk betekent dit dat zij zich bijvoorbeeld niet openstellen als vaccinatielocatie of actief het overheidsbeleid uitdragen. Professionals geven aan dat de overheid/gemeente gebruik probeert te maken van het vertrouwen in de organisaties en hun autoriteit om (kwetsbare) bewoners te bereiken, terwijl zij het vanuit hun organisaties juist erg belangrijk vinden om de onafhankelijke positie en daarmee inclusiviteit te waarborgen. Dat houdt voor hen in dat mensen vrij zijn om hun eigen keuzes te maken en opvattingen erop na te houden. Dit is volgens respondenten belangrijk om het vertrouwen te behouden, bepaalde (kwetsbare) mensen niet uit het oog te verliezen en conflicten te vermijden.

Je moet oppassen: welke taken, welke verantwoordelijkheden passen bij een school? Ik heb dus heel erg mijn best gedaan om buiten elke discussie te blijven, je wil als school ook daarin neutraal blijven. Als ik dan doe wat ik denk dat goed is, dan heb ik met mijn halve schoolpopulatie ruzie (Onderwijs FG1, R3)

Tijdens COVID-19 kwamen deze relaties soms ook onder druk te staan. Door ziekteverzuim en veranderende werkwijzen, kon het voorkomen dat organisaties niet de continuïteit konden bieden die hun doelgroep gewend was. Zo konden het in de hulpverlening gebeuren dat cliënten andere mensen aan hun bed kregen. Het lijkt er echter op dat de relatie tussen cliënt en professional daar weinig onder geleden heeft. Hoewel cliënten het vervelend vonden, was er ook begrip voor de professionals en de omstandigheden. Nu de situatie weer 'normaal' is, lijkt de relatie hersteld.

5.3 CONCLUSIE

Een groot deel van de kwetsbare Rotterdammers staat wantrouwend tegenover zowel de landelijke als lokale overheid en instanties waarmee ze het contact als onpersoonlijk ervaren. Vaak was er al voorafgaand aan de pandemie sprake van een beperkt vertrouwen en is dit in de loop van de coronacrisis verder afgenomen als resultaat van een combinatie van factoren (naast de pandemie bijvoorbeeld de toeslagenaffaire en lange kabinetsformatie). De coronamaatregelen zorgden voor een hogere drempel in het contact met de overheid en instanties. Het gebrek aan vertrouwen en moeite met het kritisch beoordelen van informatie maakten kwetsbaren vatbaarder voor complottheorieën en desinformatie. Hoewel kwetsbare Rotterdammers goed kunnen aangeven wat de verschillen zijn tussen de gemeente en landelijke overheid, blijkt dit tijdens de gesprekken toch door elkaar te lopen. Landelijke negatieve gebeurtenissen hebben daardoor een negatieve impact op het vertrouwen in en het imago van de gemeente. Instanties waar kwetsbaren nog wel vertrouwen in hebben, behoren tot het maatschappelijk middenveld en hebben met elkaar gemeen dat er sprake is van een hoge mate van persoonlijk contact met hun doelgroep.

6. SOCIAAL VERTROUWEN

Sociaal vertrouwen bestaat onder andere uit de mate waarin mensen elkaar steunen maar ook in hoeverre er ruimte is voor andere denkbeelden. De mate van verdeeldheid en polarisatie speelt daarin een rol. Hoewel het vertrouwen in de overheid en instanties onder druk lijkt te staan, hoeft dit niet te betekenen dat er ook sprake is van wantrouwen tussen mensen onderling. Tegelijkertijd zien we in het Impact Corona onderzoek dat verdeeldheid over thema's zoals vaccineren en de corona-aanpak ertoe leidt dat grote groepen tegenover elkaar komen te staan. Om hier meer inzicht in te krijgen is aan respondenten gevraagd hoe kwetsbare Rotterdammers onderling met elkaar omgingen tijdens COVID-19. Ontstonden er bijvoorbeeld spanningen over het vaccineren? Op wie konden zij terugvallen wanneer zij hulp nodig hadden en leidde vraagstukken met betrekking tot de pandemie ook tot spanningen in de wijken?

6.1 COHESIE IN DE BUBBEL

Hoewel de gesproken professionals met verschillende doelgroepen werken, vallen de overeenkomsten op wanneer zij gevraagd worden naar het onderlinge vertrouwen van kwetsbare personen. Veel professionals geven aan weinig gemerkt te hebben van onderlinge spanningen. In de gesprekken met kwetsbare Rotterdammers wordt dit bevestigd. Daar waar mogelijk onderhielden groepen contact met elkaar, desondanks kon niet voorkomen worden dat het (fysieke) sociale contact als gevolg van de maatregelen afnam.

Voor veel Rotterdammers geldt dat hun informele netwerk niet veel veranderd is tijdens COVID-19 en dat zij vooral omgingen met mensen die al grofweg dezelfde denkbeelden hadden. Het belangrijkste contact tijdens de pandemie werd onderhouden met familie. Hierin lijken kwetsbare Rotterdammers niet te verschillen van de gemiddelde Rotterdammer. In het algemeen lijkt voor Rotterdammers te gelden dat zij niet veel nieuwe contacten hebben gelegd tijdens COVID-19. Veel mensen raakten geïsoleerd of verloren sociale contacten als gevolg van de maatregelen. Zo trokken veel mantelzorgers zich terug en werden jongeren beperkt in de contacten die zij buitenshuis onderhielden. Ook de plekken waar mensen met elkaar samenkwamen, werden gesloten.

Ik heb wel gezinnen gehad die dan bijvoorbeeld wat hebben gehad aan hun familieleden, maar het is niet zo dat zij buiten hun familieleden of naaste

familieleden gebruik gingen maken van een ander netwerk. Want die was er dan niet of die was dan weggevallen. Zij kwamen heel vaak naar het Huis van de Wijk om sociale contacten op te bouwen en dat was er nu niet meer. (Zorg FG1, R1)

Een deel van de weggevallen fysieke contacten werd vervangen door onlinebijeenkomsten. Voor een deel van de kwetsbare Rotterdammers bood dit echter geen uitkomst. Zo waren ouderen vaak niet wegwijs in de onlinewereld en hadden gezinnen die in armoede leefden vaak niet de middelen om contacten op deze manier te onderhouden. Een aantal professionals heeft bovendien de indruk dat er culturele verschillen zijn, waarbij de rol van de familie de belangrijkste factor is. Zij gaven aan dat binnen sommige culturen het onderlinge contact met de familie gewoon door is gegaan en dat de kans op besmetting op de koop toe is genomen. In deze kringen werd het belang van onderling contact dermate belangrijk geacht dat de regels genegeerd werden. Dit zou met name hebben gespeeld bij Rotterdammers met een niet-westerse achtergrond.

Voor een deel van de Rotterdammers gold dat sociale contacten plaatsvonden via religieuze gemeenschappen. Het geloof zorgde voor onderlinge verbinding en de diensten hadden daarnaast ook een sociale functie. In het gesprek met culturele en religieuze instellingen kwam naar voren dat zij verschillend zijn omgegaan met het organiseren van diensten. Waar sommige instellingen besloten om geen diensten te houden, kozen andere ervoor om dit wel te doen om zo in contact te blijven met de gemeenschap. Bij religieuze diensten die fysiek doorgingen werden de maatregelen zo goed mogelijk gehandhaafd. Zo werden de zitplaatsen op de grond aangegeven, werd gebruikgemaakt van een reserveringssysteem en werden sociale aspecten, zoals na afloop koffiedrinken, opgeschort.

Naarmate de pandemie aanhield, ontstonden er nieuwe discussiepunten. Alle respondenten geven aan dat er in de omgeving gesproken werd over het vaccineren, de mondkapjesplicht en het beleid ten aanzien van de pandemie. Eerder is al benoemd dat dit niet direct heeft geleid tot een verandering van het onderlinge vertrouwen. Enerzijds omdat veel mensen zich met gelijkgestemden omringden, anderzijds omdat mensen deze discussies uit de weg gingen. Zowel professionals als bewoners merkten op dat wanneer familieleden of vrienden andere keuzes maakten, bijvoorbeeld voor wat betreft vaccineren, dit niet tot spanningen leidde.

Velen kozen ervoor om niet te praten over deze thema's. Dit gold zowel voor professionals, als voor bewoners onderling. Verschillende wijkprofessionals vertelden dat in hun werkgebieden COVID-19 niet leek te bestaan, omdat kwetsbare bewoners het zich letterlijk (financieel) niet konden permitteren om niet te gaan werken of in quarantaine te gaan. Ook wordt opgemerkt dat COVID-19 in zekere zin tot verbondenheid leidde. Aan het begin was er sprake van een gedeelde bedreiging. Naarmate de pandemie voortduurde, ontstond er juist verbondenheid door de gedeelde onvrede over het overheidsbeleid.

Er waren ineens ook een heleboel regels en die gaven ook wel structuur. En je had eens in de 2 weken Rutte en De Jong op tv en in plaats van dat je op het weer zat te schelden, kon je daarop schelden. Of je nou slager was, of dakloos of gepensioneerd, je kon met iedereen wel een gesprekje houden over hoe vervelend corona wel niet was. Het gaf meer samenhangigheid. (LR3)

Het bieden van en kunnen rekenen op hulp verschilde per groep. Met name ouderen en zorgbehoevenden liepen een grote kans om eenzaam te worden. Mantelzorgers durfden niet meer op bezoek te komen en zorg werd beperkt tot de essentiële zorg. De druk op de zorg leidde bovendien tot steeds meer uitval en wisselingen van personeel. Professionals geven aan dat jongeren zich met name aan het begin goed aan de regels hielden. Dit deden zij vooral ter bescherming van oudere familieleden. Jongeren waren niet bang om zelf ziek te worden, maar wel om een ouder familielid te besmetten.

6.2 CONTACT LEGGEN, CONTACT HOUDEN: HOE DAN?

Door de organisaties die wij in dit onderzoek hebben gesproken, is geprobeerd om de tijdens de pandemie zoveel mogelijk contact te behouden met hun doelgroep. Tijdens de volledige lockdowns is geprobeerd dit via telefoon en digitale kanalen vorm te geven. Vanuit scholen werd overgegaan op digitaal onderwijs op afstand. Daarnaast vond volgens respondenten intensief contact plaats met ouders en leerlingen en werd er veel energie in gestoken om leerlingen in beeld te houden. In sommige gevallen werden er zelfs huisbezoeken gedaan, terwijl hiervan voor de coronapandemie geen sprake was.

Om verschillende groepen te bereiken werden verschillende tactieken gebruikt. Zo was het voor professionals lastig om op telefonische en/of digitale

wijze het contact te behouden met ouderen vanwege de beperkte ervaring met digitale communicatiemiddelen onder deze groep. In deze gevallen was face-to-face contact de enige optie. Met scholieren was dit makkelijker. Een middelbare schooldocent vertelt over het contact met leerlingen het volgende:

Dagelijks Whatsapp contacten proberen, op een gegeven moment heb ik ook Tik Tok gebruikt want ik wist dat ze daar op zaten, gewoon filmpjes en heb ik toen de lessen zo een beetje voortgezet via Tik Tok en online ook huiswerk en dat soort dingen. Ik wist dat ik hun via die kanalen echt kon bereiken. (Onderwijs FG1, R1)

Ondanks nieuwe manieren om contact te onderhouden, bleek vaak dat persoonlijk contact het beste middel was, benadrukken professionals en bewoners. In sommige sectoren behorende tot de vitale beroepen, kon een groot deel van het contact face-to-face doorgaan. Voor sommige beroepen gold dat zij aanvankelijk met restricties te maken hadden en het soms lang duurde voordat zij bepaalde activiteiten wel weer mochten uitvoeren. Professionals die met restricties te maken hadden beschrijven dat dit niet ideaal was om het contact in stand te houden.

De meeste professionals die we hebben gesproken, is het gelukt contact te behouden met de kwetsbaren met wie zij te maken hebben en hebben weinig mensen uit het oog verloren. Wel wordt uit de gesprekken duidelijk dat er weinig zicht is op kwetsbare mensen die wel zorgbehoevend zijn maar nog niet in beeld zijn. Zorgprofessionals signaleren dat een deel van de kwetsbaren zorgmijndend is geworden als gevolg van de pandemie en dat door de focus op het voortzetten van de hulp aan bestaande cliënten of patiënten, het niet haalbaar bleek om met nieuwe zorgbehoevenden in contact te komen. Wijkprofessionals merken op dat het voor (de kwaliteit van) het contact een groot verschil maakt of zij zelf fysiek de wijk in gaan. In het onderwijs waren in sommige gevallen huisbezoeken nodig om te voorkomen dat kinderen buiten zicht raakten.

Hoewel het lastig bleek om met sommige groepen het contact te behouden, werden andere groepen opeens beter zichtbaar of kwamen zij beter tot hun recht.

Met name in het onderwijs gingen sommige leerlingen actiever deelnemen aan de lessen. In het MBO, waar contact met ouders niet altijd vanzelfsprekend is, konden ouders tijdens de pandemie soms gemakkelijker betrokken worden bij gesprekjes met leerlingen. Bij de leerlingen

waarbij de ouders meer betrokken werden, gingen volgens een MBO-docent ook de prestaties vooruit.

Eén van de kwetsbare groepen die het gegeven de omstandigheden onverwacht goed leken te doen, betreft MBO-studenten die jonge moeder of zwanger zijn. De indruk bestaat dat deze groep dankzij het onlineonderwijs minder achterstand heeft opgelopen in vergelijking met klasgenoten dan normaal het geval zou zijn.

Ja, bij ons denk ik ook wel dat we beter de jonge moeders in die tijd hebben bediend, dus een student die zwangerschapsverlof heeft omdat dan net dat kindje is geboren die eigenlijk niet naar school kan komen maar wel nu online mee kan doen met de les, waardoor die eigenlijk geen achterstand heeft opgelopen. (Onderwijs FG1, R4)

6.3 INFORMATIEBRONNEN EN OMGAAN MET (DES)INFORMATIE

Respondenten geven aan dat veel kwetsbaren met wie zij te maken hebben, gebruikmaken van televisie als belangrijk(st)e informatiebron. Met name voor ouderen is dit de primaire informatiebron. Zij maken volgens professionals meestal geen gebruik van sociale media en leven vaak geïsoleerd, waardoor zij minder meekrijgen vanuit een sociaal netwerk. Dit wordt bevestigd tijdens gesprekken met oudere Rotterdamers.

Professionals geven aan dat veel mensen met een migratieachtergrond media uit het land van herkomst raadplegen om aan informatie te komen. Hierdoor zijn sommigen slecht op de hoogte van de coronamaatregelen maar ook de wetgevingen die in Nederland gelden, bijvoorbeeld rondom leerplicht.

Mensen die wel digitale media gebruiken, baseren zich volgens respondenten veelal op sociale media zoals Facebook en Whatsapp (soms aangeduid als 'internet' in het algemeen). Via deze kanalen wordt informatie gemakkelijk verspreid. Er is echter geen controle op wat er verspreid wordt. Hierdoor kregen professionals ook te maken met complottheorieën. Daarnaast zijn er mensen die buiten (offline) contact behielden met buurtbewoners, en zich bijvoorbeeld verzamelden voor de gesloten buurthuizen. Ook op deze manier werd mond-tot-mond informatie verspreid.

Ik heb heel veel leerlingen gehad die zeiden van: [vaccinatie] doen we niet, echt zeker 70, 80 procent (...) En ook ouders die daar achter staan. Kijk, iedereen moet natuurlijk voor zichzelf bepalen wat hij wil, maar

dan kwamen ze echt met schaapjes verhalen, noem ik dat dan, dat zijn dingen die ze op internet lezen waar ze dan gewoon vanuit gaan, dan krijg je ook onderling discussies bijvoorbeeld tijdens de lessen, nu nog stellen ze die vraag aan mij of aan andere docenten. (Onderwijs FG1, R1)

In aanvulling op de kanalen die men als belangrijkste informatiebron gebruikt, ervaren veel professionals dat hen zelf wel eens naar hun perspectief gevraagd werd. Als personen waar men vertrouwen in had werden zij ook dikwijls over corona geraadpleegd. De volgende citaten tonen hoe dit mechanisme lijkt te werken in zowel de zorg, religieuze instellingen en het onderwijs.

Veel ouders komen dan naar mij toe en die zeggen: joh ik heb dit en dit op Facebook gelezen, wat vind jij daarvan? Dus die zijn nog wel heel erg zoekende van, oké wat moet ik hiermee? En die staan ook nog wel open voor andere informatie, maar die laten zich ook wel heel erg meeslepen door wat ze dus op Facebook lezen. (Zorg FG1, R2)

De reflex van de moslims is, als ik een leuke band heb, dan vraag ik aan de imam wat ik moet doen. Dat is een hele rare reflex maar dat is wat ze doen. Ze voelen dat als vertrouwd en daar kunnen ze met hun vraag terecht. En dan zijn er imams die gaan daar antwoord op zitten geven, die geven overal antwoord op. (LR4)

Van oudsher is er wel altijd meer vertrouwen in het onderwijs, bepaalde instanties en organisaties en bepaalde juist niet, je ziet echt wel wat mooie initiatieven ontstaan (...) Maar goed, als ik zeg dat inderdaad iets niet klopt en dat het wel goed is, dan nemen de ouders dat eerder van mij aan dan dat ze dat ergens lezen. (Onderwijs FG1, R3)

Iets wat enkele keren terugkomt in de gesprekken is het gebrek aan kritisch denkvermogen onder de doelgroep waarmee professionals te maken hebben. Dit maakt hen vatbaarder voor het geloven van desinformatie. Volgens professionals zouden sommigen mensen veel desinformatie voor waar aannemen en niet stilstaan bij de herkomst van de bron of er vraagtekens bij zetten.

De meeste professionals geven aan in hun werk geen partij te kiezen als het gaat om desinformatie. Ze hielden zich zo veel mogelijk buiten de discussie of mensen zich wel of niet lieten testen of vaccineren, zo lang dit niet ten koste ging van hun eigen gezondheid. Onze respondenten hebben zich vooral gefocust op het uitvoeren

van hun werk en daarbij zelf zo min mogelijk risico te lopen ziek te worden. Dat betekende dat zij zich zoveel mogelijk aan de maatregelen probeerden te houden en te handhaven.

Als ik gewoon naar mezelf kijk is dat ik gewoon welke keuze de klant ook maakt, daar ben ik gewoon altijd heel respectvol mee omgegaan. En ja iedereen moet die eigen afweging maken. En op het moment dat een klant zei in de thuissituatie dat hij wel bijvoorbeeld gevaccineerd wilde worden, maar niet de mogelijkheid had om naar een locatie te gaan of niet overzag vanuit zijn dementieproblematiek, ja dan ben ik gaan bemiddelen. (Zorg FG1, R3)

Bij het niet opvolgen van de maatregelen werden de consequenties hiervan benadrukt, bijvoorbeeld dat kinderen langer thuis moesten blijven als zij niet getest werden (onderwijssector) of dat mensen die geen anderhalve meter afstand hielden geen eten uitgedeeld zouden krijgen (liefdadigheidsorganisatie). Dit leidde soms tot spanningen tussen professionals en hun doelgroep. Zo kon het niet houden aan de regels ertoe leiden dat de werkzaamheden niet uitgevoerd konden worden of dat jongeren langer afgezonderd moesten blijven.

6.4 CONCLUSIE

Tijdens de coronacrisis is een deel van de contacten weggevallen en zijn er weinig nieuwe contacten gelegd. Hoewel een deel van de contacten vervangen kon worden door onlinebijeenkomsten, gold dit niet altijd voor bijvoorbeeld ouderen of gezinnen die in armoede leven en daardoor niet de middelen hadden om aan deze contacten deel te nemen.

Hoewel COVID-19 heeft geleid tot een heftig maatschappelijk debat voor wat betreft het vaccineren, de lockdowns en de omgang met maatregelen, heeft dit niet direct geleid tot een verandering van het onderlinge vertrouwen. Er leek weinig sprake van onderlinge spanningen, mensen gingen al vooral om met gelijkgestemden. Wanneer mensen verschillend dachten over COVID-19-vraagstukken, werd het onderwerp vaak vermeden.

Het bieden en kunnen rekenen op hulp verschilde per groep. Ouderen en zorgbehoevenden liepen een grotere kans om eenzaam te worden, doordat mantelzorgers en familie minder langskwamen. Jongeren hielden zich met name aan het begin goed aan de regels ten behoeve van oudere familieleden.

Om als organisatie in contact te blijven met kwetsbare groepen, bleek persoonlijk (liefst face-to-face) contact van groot belang. De professionals in dit onderzoek is het veelal gelukt om het contact te behouden met hun doelgroep, maar er is weinig zicht gekomen op nieuwe zorgbehoevenden.

Voor veel kwetsbaren gold de televisie als belangrijk(st) e informatiebron, vooral voor ouderen doordat zij meestal geen sociale media gebruikten en vaak geïsoleerd leefden. Mensen met een migratieachtergrond raadpleegden vaker media uit het land van herkomst, waardoor sommigen slecht op de hoogte waren van de coronamaatregelen die op dat moment in Nederland golden. Een deel van de kwetsbare Rotterdamers (vooral jongeren) gebruikte daarentegen sociale media als voornaamste informatiebron. Dit kon ertoe leiden dat zij beïnvloed werden door desinformatie en complottheorieën.

Voor organisaties binnen het maatschappelijk middenveld leidden desinformatie en complottheorieën tot interne discussies over hoe hiermee om te gaan. Sommige organisaties kozen er bewust voor om geen stelling in te nemen om niet als een verlengstuk van de overheid gezien te worden en daarmee te vervreemden van hun doelgroep. Andere organisaties probeerden juist desinformatie te ontkrachten en maatregelen te handhaven zonder belerend over te komen, maar misten een richtlijn voor hoe dit aan te pakken. Het leek in veel gevallen te ontbreken aan een duidelijke vooraf gehanteerd beleid over hoe hiermee om te gaan.

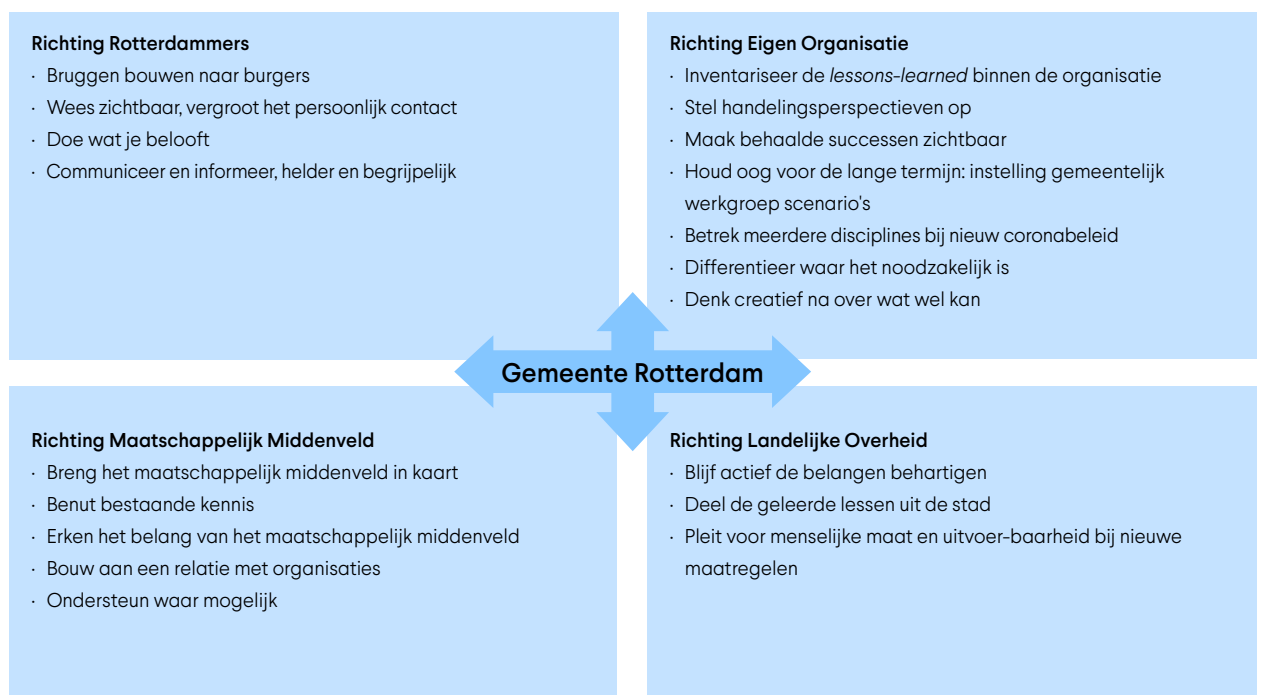
7. PANDEMISCHE PARAAATHEID

De coronamaatregelen zijn (bijna) losgelaten en het normale leven lijkt langzaam weer opgepakt te kunnen worden. De vraag is welke schade twee jaar corona heeft aangericht en hoe we deze schade weer kunnen herstellen. In ieder geval suggereert de literatuur dat de coronacrisis schadelijk is geweest voor het vertrouwen van kwetsbaren in de overheid en instanties en sluiten de gesprekken in dit onderzoek daarbij aan, hoewel ook andere gelijktijdige gebeurtenissen (toeslagen-affaire, kabinetsformatie) door respondenten worden benadrukt. Er zullen veel inspanningen nodig zijn om het vertrouwen van deze kwetsbaren terug te winnen. Onder kwetsbare Rotterdammers lijkt bovendien sprake van een zekere mate van wantrouwen en negatieve ervaringen die voorafgaand aan de crisis al bestonden.

Het vertrouwen kan niet worden hersteld met alleen woorden. Om tot een sterke vertrouwensband te komen, dient er actie ondernomen te worden en moet er worden geïnvesteerd in de relatie met burgers. Omdat dit

onderzoek betrekking heeft op de impact van COVID-19, doen we in dat kader een aantal voorstellen. De beste manier om tot herstel van vertrouwen te komen is door voorbereid te zijn op een nieuwe golf, omdat burgers hun vertrouwen baseren op wat de overheid in hun ogen voor hen doet. Leer van de afgelopen twee jaar, implementeer de geleerde lessen in het beleid en wees klaar voor een nieuwe golf.

Het organiseren van pandemische paraatheid vindt plaats op vier niveaus. Het eerste en belangrijkste niveau betreft de relatie met de burger. Het tweede niveau heeft betrekking op de interne organisatie (de gemeente zelf). Het derde is gericht op het maatschappelijk middenveld. Het laatste niveau betreft de interactie met de landelijke overheid. In figuur 7.1 staat het model en de bijbehorende inzet weergegeven. Onder de figuur worden de niveaus en de voorstellen verder toegelicht.



Figuur 7.1: Model voor pandemische paraatheid gemeente Rotterdam

7.1 ROTTERDAMMERS

Binnen het eerste niveau staat de relatie tussen de gemeente en de burger centraal. Daarbij is het belangrijk dat de gemeente zich bewust is van de manier waarop door burgers momenteel wordt aangekeken tegen de gemeente. De afgelopen periode hebben er verschillende gebeurtenissen plaatsgevonden die hebben geleid tot een negatief sentiment ten opzichte van de bestuurscultuur in het algemeen. De inzet van de gemeente op dit niveau heeft in de eerste plaats als doel om weer dichterbij de burger te komen. We formuleren hieronder enkele suggesties ter inspiratie.

Herstel de brug tussen kwetsbare Rotterdammers en gemeente

De gemeente dient zich ervan bewust te zijn dat de terugtrekkende beweging van de gemeente uit de wijken in combinatie met bezuinigingen hebben geleid tot gaten in het contact met de burger. Dit geldt in het bijzonder met betrekking tot kwetsbare Rotterdammers. Zij kunnen de steun van de gemeente het hardst gebruiken, maar ervaren tegelijkertijd een grote afstand tot de gemeente.

Een professional geeft aan pas expliciet te maken dat ze feitelijk voor de gemeente werkt, *nadat* het eerste contact gelegd is. Het vertrouwen in de gemeente is dusdanig laag dat het *vooraf* vertellen het op gang krijgen van het hulpverleningsproces kan ondermijnen, is de veronderstelling. Toekomstige beleidsinzet dient er daarom op gericht te zijn om weer in contact te komen met Rotterdammers en ervoor te zorgen dat zij voor wie het noodzakelijk is, de weg naar de gemeente weer weten te vinden.

Wees zichtbaar en investeer in persoonlijk contact

Kwetsbare personen willen zich gehoord en gezien te voelen, blijkt uit de gesprekken. Daarbij hebben zij er behoefte aan een (vast) gezicht te zien bij de organisatie waarmee ze te maken hebben. De professionals die bij de kwetsbaren over de vloer komen en wekelijks persoonlijk contact met hen hebben, kunnen daardoor rekenen op relatief veel vertrouwen van hun cliënten. Dit vertrouwen ten aanzien van andere organisaties - waar hun cliënten geen of weinig persoonlijk contact mee hadden - blijkt aanzienlijk minder of zelfs vrijwel geheel afwezig. De coronacrisis was wat dat betreft voor veel professionals een moeilijk moment omdat zij minder persoonlijk contact konden hebben met hun cliënten dan daarvoor waardoor ze sommige cliënten dreigden te verliezen. Maar op het moment dat zij weer meer persoonlijk contact konden maken nam het vertrouwen snel weer toe omdat dit in de afgelopen jaren in voldoende mate was opgebouwd. Met andere instanties, waar

voorafgaand aan de pandemie al minder vertrouwen in was, liep het herstel van contact moeizamer.

Wanneer we burgers vragen naar instanties waar zij vertrouwen in hebben, dan benoemen zij professionals waarmee zij persoonlijk contact hebben en die aanwezig zijn in de wijk. Het is duidelijk dat dit persoonlijk contact van groot belang is. Deze bevinding sluit aan bij ander onderzoek van Van Bochove et al. (2021). Organisaties die tijdens COVID-19 relatief veel persoonlijk contact onderhielden en al voor de coronacrisis bouwden aan een relatie met kwetsbaren, konden rekenen op meer vertrouwen. Kwetsbaren hebben er behoefte aan zich gezien en gehoord te voelen en regelmatig – in letterlijke zin! – een gezicht te zien dat de organisatie representeert met wie zij te maken hebben.

Instanties zouden er daarom goed aan doen om ook buiten een crisissituatie meer te investeren in persoonlijk contact met hun cliënten. Net zoals het investeren in persoonlijk contact is het van belang dat organisaties bereikbaar blijven voor degenen die hulp nodig hebben. Onderdeel hiervan is zorgen voor laagdrempeligheid van het contact en voldoende zichtbaarheid, bijvoorbeeld door zelf de wijken in te gaan.

Doe wat je belooft

Persoonlijke communicatie met hulpbehoevenden is belangrijk, maar met communicatie alleen lukt het niet om mensen hun vertrouwen in de overheid en instanties terug te winnen. De meeste mensen hebben namelijk een gebrek aan vertrouwen gekregen als gevolg van negatieve ervaringen in het verleden. Om hier tegenwicht aan te bieden, zijn positieve ervaringen nodig zodat het vertrouwen kan worden teruggewonnen.

Tegelijkertijd is de overheid voor veel kwetsbaren een abstract begrip dat losstaat van de professionals die zij te zien krijgen. Wat bovendien wordt gesuggereerd, is een gebrek aan continuïteit en verantwoordelijkheid. Zo ervaren kwetsbare Rotterdammers tijdens COVID-19 veel wisselende contacten met professionals, werden gemaakte afspraken niet altijd nagekomen en konden nieuwe maatregelen leiden tot teleurstellingen in de contacten met professionals. Deze situatie werd nog eens versterkt door de onduidelijkheid van het coronabeleid en bijbehorende maatregelen, die zorgden voor veel onrust en de voor burgers toch al ongewisse situatie extra gecompliceerd maakten.

Voor organisaties gold dat de onzekerheid rondom COVID-19 ertoe leidde dat het moeilijk was om continuïteit te bieden en dat zij naarmate de pandemie

voortduurde, zelf ook steeds vaker te maken kregen met ziekteverzuim. Hoewel deze onzekerheid bij een nieuwe golf niet voorkomen kan worden, is het van belang om te beseffen dat met name onder kwetsbare Rotterdamers het niet nakomen van afspraken de broze relatie verder onder druk zet.

Volgens professionals is het voor de relatie met de burger het belangrijkste om de gemaakte afspraken na te komen en datgene te doen wat men belooft. Daar schort het vaak aan tijdens het onpersoonlijke contact dat kwetsbaren hebben met instanties. Ze krijgen vaak verschillende mensen aan de lijn die beloven dat er wat zal gebeuren met hun vraag of probleem, maar niemand lijkt verantwoordelijk te zijn en niemand kan erop worden aangesproken als gemaakte beloftes niet nagekomen worden.

Investeer in begrijpelijke informatie en communicatie vanuit de overheid

Voor veel kwetsbare personen was de communicatie over de pandemie en het beleid vaak onduidelijk of moeilijk te begrijpen. Voor laaggeletterden en migranten was het taalgebruik te lastig, iets waar ook Van Bochove et al. (2021) op wijzen. Omdat veel kwetsbare mensen volgens professionals bovendien moeite hadden om informatie(bronnen) kritisch te beoordelen, had dit als gevolg dat mensen vatbaarder werden voor desinformatie of terugvielen op informatie uit het land van herkomst.

De onduidelijkheid over de communicatie zorgde ervoor dat het soms lastig was in gesprek te gaan met kwetsbaren en effectief te communiceren over wat de bedoeling was. Professionals moesten veel tijd investeren in het uitleggen van de maatregelen aan zowel medewerkers als cliënten. Bovendien vond men over het algemeen dat veel van de informatie niet aansloot bij het niveau van veel kwetsbaren. Veel bewoners hebben behoefte aan eenvoudiger taal om te begrijpen wat er aan de hand is en wat er wel en niet mag. Gevolg van een gebrek aan laagdrempelige en eenduidige informatie is dat complottheorieën meer voet aan de grond kregen en dat bijvoorbeeld mensen met een migratieachtergrond eerder terugvallen op berichtgeving vanuit het land van herkomst, in een taal die zij immers begrijpen.

Kwetsbaren hadden behoefte aan veel meer laagdrempelige informatie. Echt op straattaalniveau. Met name bij de nieuwkomers krijg ik brieven onder ogen die ik echt zelf drie keer opnieuw moet lezen wil ik het kunnen begrijpen. Werk met pictogrammen. Jip en Janneke taal. (Wijkprofessionals FG1, R1)

7.2 DE EIGEN ORGANISATIE

Binnen dit niveau ligt de focus op interne processen. Hoewel sommige van de genoemde punten wellicht vanzelfsprekend lijken, is het belangrijk dat hier nu al over nagedacht wordt. De huidige corona-luwte geeft de kans om te leren van de eerdere golven en voorbereid te zijn.

Inventariseer de lessons-learned binnen de organisatie

De gemeente Rotterdam is een grote organisatie met een groot aantal betrokken professionals. Om het besturen van een dergelijke organisatie behapbaar te houden, is het logisch dat er verschillende afdelingen zijn met eigen taken. Dit brengt het gevaar met zich mee dat niet alle aanwezige kennis breed gedeeld wordt. Inventariseer daarom hoe verschillende teams en gebieden zijn omgegaan met de coronamaatregelen en wat zij de belangrijkste lessen uit deze periode vinden. De opbrengsten van deze inventarisatie kunnen input leveren voor toekomstig beleid.

Stel handboeken en handelingsstrategieën op over omgaan met desinformatie en het uitvoeren van maatregelen

Eén van de grootste uitdagingen voor professionals was het omgaan met desinformatie, complottheorieën en het moeten/kunnen uitleggen van de steeds wisselende maatregelen. De grote onzekerheid van de pandemie en het feit dat gemeentelijke professionals als individuen zelf ook te maken hadden met de maatregelen en mogelijk zelf ook twijfels hadden over wat men ervan vond, bracht professionals in een lastig parket. Uit het onderzoek komt naar voren dat professionals grotendeels veelal zelf een afweging maakten over hoe zij met burgers om moesten gaan wanneer het bijvoorbeeld ging om vaccineren en complottheorieën. We kunnen ervan uitgaan dat ook in de toekomst dit soort vraagstukken zullen blijven spelen. Het zou daarom goed zijn om richtlijnen op te stellen over de omgang met kritische burgers, daarbij rekening houdend met de broze relatie die er momenteel bestaat. Bij dit contact zou voorkomen moeten worden dat de gemeente belerend overkomt en daarmee de indruk wekt burgers niet serieus te nemen.

Maak behaalde eigen successen zichtbaar

Het is gebleken dat de negatieve gebeurtenissen die de landelijke overheid betreffen, zwaar meewegen in het oordeel van kwetsbare burgers over de gemeente. Een ander probleem was dat de gemeente niet zichtbaar genoeg was. Wat erg gewaardeerd werd door kwetsbare bewoners was dat de burgemeester en een wethouder op bezoek kwamen in de wijk om

met bewoners te praten over wat ze meemaakten. Op dergelijke bijeenkomsten was er eigenlijk weinig te merken van wantrouwen van burgers ten aanzien van de overheid, omdat ze in de gelegenheid werden gesteld om face-to-face met beleidsmakers te communiceren.

Je moet inderdaad aanwezig, bereikbaar zijn, zichtbaar zijn en dan weten mensen dat heel erg te waarderen. Het maakt niet uit of je handhaver bent, jongerenwerker of politie of wijkmanager waar of wat dan ook. Maar dat wordt zo gewaardeerd dat je daar bent en dat je daar.....dat mensen met je kunnen praten en dat je wel die bewonersavond doet of een dag, weet je wel, dat je er staat. Dan kun je zoveel goodwill kweken waardoor mensen zich gehoord voelen. (Wijkprofessionals FG1, R3)

Tegelijkertijd beseffen veel burgers ook niet wat de gemeente allemaal wél doet. De gemeente speelt een belangrijke rol bij het faciliteren en creëren van ontmoeting. Zo lijken veel van de bewoners die we via een Huis van de Wijk hebben gesproken niet te beseffen dat deze ontmoetingsplek ook kan bestaan dankzij de gemeente. Het uitbaten van dit soort ruimtes is vaak uitbesteed aan externe welzijnsorganisaties. Logischerwijs krijgen deze organisaties de eer voor het goede werk dat zij doen. Desondanks zou er gekeken moeten worden of er meer aandacht geschonken kan worden aan de rol van de gemeente als facilitator zonder afbreuk te doen aan de uitvoerende partijen. Dit geldt natuurlijk ook in zijn algemeenheid voor de successen van de gemeente voor wat betreft de COVID-19 aanpak.

Houd oog voor de lange termijn

Rode draad in de gesprekken is dat er nog veel geïnvesteerd moet worden op de lange termijn. De relaties met kwetsbare groepen hebben tijd nodig om zich – op basis van persoonlijk contact en positieve ervaringen – te ontwikkelen. Bovendien zijn de gevolgen van de pandemie nog lang niet allemaal voorbij en in sommige gevallen zelfs nog zichtbaar, zoals ook wordt aangekaart door Van Bochove et al. (2021). De verwachting is dat de effecten van de pandemie ook op de middellange en lange termijn nog een negatief effect zullen hebben op het vertrouwen in instanties met name onder de doelgroep 18 tot en met 25-jarigen.

Het bewust zijn van langetermijneffecten betekent ook het ontwikkelen van langetermijnbeleid. De opgelopen achterstanden zullen niet van de één op de andere dag ingelopen zijn en zullen naar verwachting nog lang voelbaar zijn. We hebben gezien dat met name de meest kwetsbaren extra veel last hebben gehad van

COVID-19 en over de minste veerkracht en kapitaal bezitten om er op eigen kracht weer bovenop te komen.

Onderdeel van een langetermijnbeleid is het kunnen omgaan met onzekerheid over de ontwikkeling van het coronavirus en de impact daarvan. Tijdens de zomer van 2022 lijkt het erop dat het coronavirus beheersbaar is geworden, maar er is geen zekerheid of dat ook zou blijven. Omdat het verdere verloop van het coronavirus onzeker is hebben WRR en KNAW scenario's ontwikkeld om met die onzekerheid om te gaan (WRR/KNAW 2020). In een binnenkort te verschijnen vervolgstudie waaraan een groot aantal adviesraden hebben meegewerkt zijn deze scenario's verder doordacht op een veelheid van beleidsterreinen, van economie, zorg, onderwijs, cultuur, sport tot digitalisering.

Het is van groot belang om daar kennis van te nemen, en nader te doordenken en te concretiseren voor het gemeentelijke niveau. Daartoe zou een gemeentelijke werkgroep moeten worden ingesteld.

Ontwikkel een interdisciplinaire (corona) crisisaanpak

Respondenten in dit onderzoek zijn van mening dat tijdens een volgende pandemie adviezen moeten voortkomen uit een team van specialisten waarin verschillende disciplines en sectoren vertegenwoordigd zijn, zoals de sociale wetenschappen, economie en psychologie. Veel professionals zijn van mening dat in de afgelopen twee jaar de focus te veel heeft gelegen op medische aspecten van de pandemie maar dat hierdoor sociale aspecten niet genoeg meegewogen zijn. Juist die sociale aspecten hebben een relatief grote impact op de levens van kwetsbare Rotterdammers.

Ook Van Bochove et al. (2021) kaarten dit aan. Vertaald naar het gemeentelijke niveau betekent dit dat gemeentelijke organisaties die direct te maken hebben met kwetsbare groepen, meer betrokken moeten worden bij de totstandkoming van het gemeentelijk beleid, omdat zij zicht hebben op wat er speelt en wat nodig is. Bovendien hebben professionals uit verschillende disciplines niet alleen expertise over de uiteenlopende gevolgen die bepaalde maatregelen kunnen hebben, maar dialoog zorgt ook voor meer onderling begrip voor het beleid en daarmee voor meer draagvlak en daadkracht.

Bij toekomstige maatregelen: differentieer waar het noodzakelijk is

Verskillende professionals benoemen dat bij een toekomstige golf meer rekening gehouden moet worden met kwetsbare groepen. Hoewel deze professionals

begrijpen dat er geen tijd was om meer maatwerk te bieden, geven zij aan dat in de toekomst voorkomen moet worden dat de meest kwetsbaren het meeste lijden onder de maatregelen. Zo benoemen zij het afsluiten van de buitenruimte en sluiten van de scholen als verregaande maatregelen die in het bijzonder kwetsbare Rotterdammers onevenredig hard geraakt hebben. De professionals die we hebben gesproken, zijn het er achteraf gezien over eens dat er te rigouros is gehandeld bij de lockdowns. Ze zijn van mening dat we bij de volgende pandemie niet meteen in een kramp moeten schieten en niet direct de samenleving (voor iedereen) op slot moeten doen.

Laten we in godsnaam nooit meer ons zo terugtrekken. Ik neem aan dat dat ook uit landelijk onderzoek gaat komen, hoe we met onze ouderen zijn omgegaan. Het was natuurlijk heel algemeen en heel hard, de scheiding was heel hard. Als dat absoluut noodzakelijk is dan snap ik dat natuurlijk ook goed, dat was natuurlijk de eerste lijn. Maar laten we onszelf niet in eerste kramp zo terugtrekken. (Wijkprofessionals FG1, R2)

Er wordt door verschillende professionals op gewezen dat er binnen de hulpverlening te weinig oog is voor de individuele omstandigheden van de gezinnen. Dat zou veel te maken hebben met de regelgeving vanuit de WMO. Deze werkwijze wordt als afstandelijk en bureaucratisch ervaren. Dat geldt voor de cliënt die in een vervuild huis zit en kan rekenen op drie uur hulp per week. Maar dat geldt net zo goed voor een cliënt die al meerdere keren gevallen is in huis, en uren hulpeloos op de grond heeft gelegen, maar geen alarmketting mag aanschaffen van de zorgverzekeraar omdat dit niet in het pakket zit. Door meer oog te hebben voor het individu en uit te gaan van de menselijke maat zullen kwetsbare personen zich beter gezien en gehoord voelen, wat resulteert in meer verbondenheid en vertrouwen.

Denk creatief na over wat wél kan

Hoewel er begrip is voor de haast waarmee in de eerste fasen van de coronapandemie beslist en gehandeld moest worden, had er in de loop van de crisis opnieuw geëvalueerd kunnen worden. Op deze manier kan er meer creatief worden nagedacht over welke hulp nog wel georganiseerd kan worden, niet alleen met het oog op acute kwetsbaarheid maar ook de toekomstige kwetsbaarheid van bepaalde groepen als gevolg van een te strikt beleid.

Om dit te kunnen doen is het belangrijk om gebruik te maken van de bevoegdheid van de medewerkers in de gemeente die nu al dagelijks met Rotterdammers

in contact staan. Tijdens dit onderzoek hebben we gemerkt dat veel wijkprofessionals zich onbaatzuchtig inzetten voor Rotterdammers. Zij hebben er tijdens COVID-19 alles aan gedaan om er te zijn voor burgers die dit nodig hadden, soms met het gevaar zelf besmet te worden en vaak tegen een hogere tijdsinvestering. In veel gevallen was er veel creativiteit voor nodig om activiteiten toch (zo lang mogelijk) door te laten gaan. Deze creativiteit en daaruit voortvloeiende acties en opgedane ervaringen vormen belangrijke input voor het ontwikkelen en implementeren van toekomstig beleid. Dit beleid dient medewerkers de vrijheid te bieden om maatwerk te bieden.

Zorg voor een duidelijk en eenduidig beleid

Wat voor zowel kwetsbaren als organisaties vanaf het begin een probleem was, was de grote onduidelijkheid over het gevoerde beleid. Hoewel een zekere mate van onzekerheid logisch was omdat de coronacijfers voortdurend fluctueerden, heeft dit voor veel ongenoegen en onrust gezorgd binnen de samenleving. Bovendien leek het beleid niet altijd eenduidig, wat tot problemen leidde. Doordat er met grote haast geschakeld moest worden binnen organisaties, waar al extra werkdruk ontstond als gevolg van de pandemie en het werken op afstand, waren professionals veel extra tijd en energie kwijt aan het continu aanpassen aan nieuwe maatregelen.

Wij hebben wel heel erg last gehad van, hoe zeg je dat, dat de overheid niet eenduidig beleid naar buiten bracht en dat wij ontzettend moesten zoeken, wij moesten ons continu bij iedere persconferentie, nou echt ik heb wat weekenden daaraan besteed, moesten we ons weer positioneren ten opzichte van dat beleid, want daar zat zoveel ambiguïteit in dat ik echt dacht waar horen wij wel bij, protocollen maken, weer dit, dus het is prima om mee te werken aan beleid, maar wel als het eenduidig is. (Wijkprofessionals FG1, R2)

7.3 HET MAATSCHAPPELIJK MIDDENVELD

Het maatschappelijk middenveld is een verzamelterm voor organisaties die actief zijn in allerlei facetten van de samenleving, denk bijvoorbeeld aan religieuze instellingen, thuiszorg, maatschappelijk werk, jongerenwerk, zorginstanties, sportverenigingen, etc. Op dit moment vormen deze organisaties waardevolle aanknopingspunten voor het contact met bewoners.

Erken de waarde van het maatschappelijk middenveld

Uit de gesprekken met professionals en kwetsbaren, blijkt dat er vaak wel een positieve houding en een basis

van vertrouwen bestaan ten opzichte van professionals binnen het maatschappelijk middenveld, ook wanneer het vertrouwen in de gemeente en landelijke overheid ontbreekt. Ondanks dat het maatschappelijk middenveld uit een verscheidenheid van organisaties bestaat, hebben zij met elkaar gemeen dat ze netwerken vormen waarbinnen ze persoonlijk contact hebben met burgers. Het maatschappelijk middenveld heeft delen van de gaten opgevuld die een terugtrekkende overheid heeft achtergelaten. Dit maakt het maatschappelijk middenveld een belangrijke schakel tussen gemeente en (kwetsbare) bewoners. Professionals die behoren tot het maatschappelijk middenveld geven zelf ook aan zich bezig te houden met welke rol zij hebben ten opzichte van de burger.

Welke rol willen wij pakken en moeten wij ook pakken, qua taak zeg maar, wat ligt bij ons en wat niet? Maar van oudsher is er wel altijd meer vertrouwen in het onderwijs, bepaalde instanties en organisaties en bepaalde juist niet, je ziet echt wel wat mooie initiatieven ontstaan, (...) je moet wel de spelers en de netwerken, maar ook gewoon de instanties, wat er ook is, benutten daar waar vertrouwen is om vanuit die kanalen ook te communiceren en contact en verbinding te blijven zoeken. (Onderwijs FG1, R4)

Custers (Engbersen et al., 2019) beargumenteert hoe wijkorganisaties kunnen bijdragen aan sociaal kapitaal en de inzet van middelen voor mensen in kwetsbare buurten. Hij stelt dat wijkorganisaties een belangrijke factor zijn in het verbinden van deze mensen met instituties en hen toegang geven tot middelen die nodig zijn om een crisis door te komen.

Inventariseer en benut de potentie van het maatschappelijk middenveld

Als gevolg van de crisis zijn er structurele gaten in de relatie tussen de overheid en burgers zichtbaar geworden. Deze zijn mede ontstaan doordat de publieke organisaties die zich tussen overheid en burgers bevinden, onvoldoende zijn toegerust en ingezet voor het verbeteren van deze verbinding. Aan het begin van de pandemie is dit maatschappelijk middenveld onderbenut gebleven (Engbersen, 2022b). Een eerste stap zou moeten zijn om in kaart te brengen hoe het maatschappelijk middenveld eruitziet. Dit zou zelfs letterlijk gedaan kunnen worden. Om in gesprek te kunnen gaan met het middenveld is het immers eerst nodig om te weten welke organisaties er precies zijn. Op dit moment is deze kennis te veel verspreid binnen de gemeente.

Professionals geven aan dat één van de positieve uitkomsten van de coronapandemie is dat er kortere

lijntjes en meer onderlinge samenwerking tussen organisaties zijn ontstaan. Dit heeft de positie van het maatschappelijk middenveld ten opzichte van burgers verder versterkt. Dit maakt het relevant om te investeren in de relatie met organisaties in dit maatschappelijk middenveld en onderlinge netwerken daarbinnen te bevorderen.

Bouw een relatie op, op basis van wederzijds begrip

Het benutten van het middenveld moet weloverwogen en met de nodige terughoudendheid gedaan worden. Er dient in ieder geval voor gewaakt te worden dit middenveld eenzijdig in te zetten als verlengstuk van het gemeentelijk beleid. Organisaties behorende tot het middenveld zijn zich bewust van de kritiek op de (lokale) overheid vanuit hun doelgroep. Dit maakt hen er huiverig voor om samen te werken met de gemeente en bijvoorbeeld actief mee te werken aan het uitleggen van maatregelen en stimuleren van vaccinaties. Sommige organisaties hebben tijdens de coronacrisis dan ook bewust samenwerking met de (overheids)instanties vermeden, mede om een bepaalde neutraliteit te waarborgen en voor iedereen – zeker kwetsbaren – toegankelijk te blijven.

Het benutten van het middenveld zou er op dit moment vooral uit moeten bestaan om hen te bevragen over hun doelgroep. Zij weten als geen ander waar de behoeftes liggen en wie er om welke redenen kwetsbaar zijn. Ook kunnen zij meedenken over de manier waarop het lokale beleid het best zou aansluiten bij kwetsbare Rotterdammers. In een later stadium, naarmate er een sterkere relatie tussen gemeente en middenveld is ontstaan, kan deze relatie mogelijk een meer inhoudelijke invulling krijgen.

Investeer in een wederkerige relatie en ondersteun waar mogelijk

De gemeente dient het belang van het maatschappelijk middenveld te erkennen. Dit kan naast het aangaan van dialoog, het tonen van interesse en het onderhouden van contact ook door het actief ondersteunen van deze organisaties. Wat hiervoor nodig is, verschilt per sector. Het op goede wijze ondersteunen van het middenveld zal op zijn beurt leiden tot een betere relatie met elkaar waardoor het eenvoudiger wordt de potentie van deze organisaties te benutten.

7.4 DE LANDELIJKE OVERHEID

Het is belangrijk dat Rotterdam op landelijk niveau actief bezig blijft met het behartigen van de Rotterdamse belangen. Hoewel Rotterdam al in verschillende vormen in contact staat met de landelijke overheid, willen we

benadrukken dat het van belang is om ook op dat niveau aandacht te blijven vragen voor het lokale beleid.

Vertel het Rotterdamse verhaal op landelijk niveau

Zorg ervoor dat de lessen die in de stad geleerd zijn, ook op nationaal niveau gedeeld worden en maak duidelijk welke gevolgen landelijke coronamaatregelen en het nationale coronabeleid hebben gehad voor de stad Rotterdam en haar kwetsbare bewoners. Mogelijk dat het op deze manier lukt om bij een eventuele nieuwe coronagolf de politiek te beïnvloeden op een manier die aansluit bij de Rotterdamse belangen. We denken bijvoorbeeld aan het idee om te kijken of het mogelijk is om bij toekomstige maatregelen te differentiëren, zodat kwetsbare groepen niet onevenredig hard geraakt worden. Ook zou Rotterdam een voorloper kunnen zijn in het opstellen van handelingsperspectieven over de omgang met desinformatie. Tot slot zou Rotterdam als parate gemeente haar invloed kunnen aanwenden om ervoor te zorgen dat er bij een toekomstige coronagolf oog is voor de langetermijneffecten, de manier waarop beslissingen over maatregelen genomen worden en hoe hierover gecommuniceerd wordt.

7.5 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is een aantal voorstellen geformuleerd in het kader van pandemische paraatheid. Het verloren vertrouwen kan niet worden hersteld met alleen woorden. Om tot een sterke vertrouwensband te komen, dient er actie ondernomen te worden en moet er worden geïnvesteerd in de relatie met burgers. De beste manier om tot dit soort concrete acties te komen en zodoende de relatie met de burger te versterken, is door voorbereid te zijn op de toekomst.

Het creëren van pandemische paraatheid dient te gebeuren op vier niveaus.

De inzet van de gemeente op het eerste niveau heeft als belangrijkste doel om dicht bij de burger te komen. Onderstaande punten kunnen uitgangspunten zijn voor het op burgers gerichte beleid:

- *Herstel de brug tussen kwetsbare Rotterdammers en gemeente*
- *Wees zichtbaar en investeer in persoonlijk contact*
- *Doe wat je belooft*
- *Investeer in begrijpelijke informatie en communicatie vanuit de overheid*

Het tweede niveau heeft betrekking op de interne organisatie (de gemeente zelf). Daarbij dienen de volgende punten centraal te staan:

- *Inventariseer de lessons-learned binnen de organisatie*
- *Stel handboeken en handelingsstrategieën op over omgaan met desinformatie en het uitvoeren van maatregelen*
- *Maak behaalde eigen successen zichtbaar*
- *Houd oog voor de lange termijn*
- *Ontwikkel een interdisciplinaire (corona)crisisaanpak*
- *Bij toekomstige maatregelen: differentieer waar het noodzakelijk is*
- *Denk creatief na over wat wél kan*

Het derde niveau is gericht op het maatschappelijk middenveld. Voor een betere benutting van de potentie hiervan, zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- *Erken de waarde van het maatschappelijk middenveld*
- *Inventariseer en benut de potentie van het maatschappelijk middenveld*
- *Bouw een relatie op, op basis van wederzijds begrip*
- *Investeer in een wederkerige relatie en ondersteun waar mogelijk*

Tot slot is het op het vierde niveau belangrijk dat Rotterdam op landelijk niveau actief bezig blijft met het behartigen van Rotterdamse belangen.

8. CONCLUSIE: EEN PARATE STAD

Het doel van dit onderzoek was tweeledig. Ten eerste wilden we schetsen wat er leeft onder een deel van de Rotterdammers en ten tweede hoe deze uitkomsten benut kunnen worden voor de toekomst. In het eerste deel van deze conclusie gaan we in op welke groepen kwetsbaar zijn gebleken door COVID-19 en wat hier de gevolgen van zijn. Het tweede deel gaat over de lessen die gemeente hieruit kan trekken en hoe het zich in de toekomst kan voorbereiden op een nieuwe pandemie.

8.1 WAT MAAKT BEPAALDE GROEPEN ROTTERDAMMERS HET MEEST KWETSBAAR?

Oorzaken van kwetsbaar zijn

De loop van de pandemie volgend, zijn er verschillende groepen kwetsbare Rotterdammers te onderscheiden. Een deel had vóór COVID-19 al behoefte aan ondersteuning. Een ander deel was kwetsbaar maar wist zich tot de eerste lockdown nog te redden. Daarnaast was er een groep Rotterdammers die aanvankelijk niet kwetsbaar was, maar dermate hard getroffen werd door de pandemie en bijkomstige coronamaatregelen dat zij toch in kwetsbare omstandigheden zijn beland.

Kwetsbare groepen

In dit onderzoek hebben we verschillende kwetsbare groepen gedefinieerd, te weten: kwetsbare jongeren, mensen met een fragiele gezondheid, gezinnen op de grens van armoede en mensen met een migratieachtergrond aan de onderkant van de samenleving. Een relatief groot deel van de kwetsbare Rotterdammers maakt deel uit van meerdere groepen kwetsbaren. Zo maken professionals zich in het bijzonder zorgen om ouderen met een migratieachtergrond en jongeren uit grote gezinnen die op de rand van armoede leven.

Kwetsbaar op verschillende terreinen

Kwetsbaarheid blijkt tot uiting te komen op verschillende levensterreinen. We observeerden onzekerheid over de arbeidssituatie, financiële kwetsbaarheid, een fragiele fysieke gezondheid, mentale problemen, beperking van het sociaal leven, sociaalisolement en een vergroot risico op leerachterstanden.

Minder aanpassingsvermogen

Personen die behoorden tot een kwetsbare groep kunnen zich, in vergelijking met minder kwetsbare groepen, minder goed aanpassen aan de steeds wisselende omstandigheden tijdens COVID-19. We zien dat het bij

deze groepen ontbreekt aan veerkracht en flexibiliteit, vaak omdat zij op meerdere fronten kwetsbaar zijn. Bovendien lijkt er in deze gevallen sprake van elkaar versterkende effecten, zoals een klein sociaal netwerk in combinatie met het ontbreken aan middelen om uit de kwetsbare positie te geraken. Mensen met minder sociaal(economisch) kapitaal zijn in dit opzicht dus minder beschermd.

Concentratie in kwetsbare gebieden

Rotterdam kent een concentratie van kwetsbare inwoners in een aantal wijken. De impact van COVID-19 is hier niet alleen veel groter dan in de rest van de stad. Het gevaar ontstaat dat in deze gebieden de COVID-19 gevolgen langer voelbaar blijven. Hierdoor kan de kansengelijkheid met gebieden met meer veerkracht en een grotere buffer nog verder toenemen omdat het herstel daar veel sneller verloopt.

8.2 DE IMPACT VAN COVID-19 OP KWETSBAAR ROTTERDAMMERS

Weinig spanningen en verdeeldheid maar ook weinig dialoog

COVID-19 heeft geleid tot een heftig maatschappelijk debat voor wat betreft het vaccineren, de lockdowns en de omgang met maatregelen. Hierdoor stonden er soms grote groepen tegenover elkaar. Bewoners en professionals geven echter aan dat ze weinig gemerkt hebben van onderlinge spanningen en dat mensen voorheen al vooral omgingen met gelijkgestemden. Ook wanneer mensen niet hetzelfde dachten over COVID-19-vraagstukken, was dit vaak geen onderwerp van gesprek. Er werd simpelweg voor gekozen om er niet over te praten. Ook nu de maatregelen zijn afgeschaft wordt er weinig meer over COVID-19 gesproken.

Desinformatie en complottheorieën: een gebrek aan handelingsstrategieën

Alle door ons gesproken professionals geven aan dat zij in de omgang met hun doelgroep op een gegeven moment geconfronteerd werden met desinformatie en complottheorieën. Vooral voor organisaties die behoren tot het maatschappelijk middenveld leidde dit tot interne discussies over hoe hiermee om te gaan. Sommige organisaties kozen er bewust om geen stelling in te nemen. Zij wilden niet als een verlengstuk van de overheid gezien worden en uit angst voor vervreemding van hun doelgroep. Andere organisaties, bijvoorbeeld medewerkers van de gemeente of jongerenwerkers

waren juist bezig met het ontkrachten van desinformatie om ervoor te zorgen dat men zich zoveel mogelijk aan de maatregelen hield zonder dat ze hiermee belerend overkwamen. Hoe zij dit deden verschilt echter. Hiervoor was geen blauwdruk of richtlijn beschikbaar, maar was daar wel behoefte aan.

Grotere afstand tussen kwetsbaren en instanties

Als gevolg van de maatregelen verschoven veel contacten met instanties noodgedwongen van fysieke ontmoetingen naar digitale bijeenkomsten. Voor de groep kwetsbare Rotterdammers die voor de pandemie vaak al weinig vertrouwen in instanties hadden, betekende dit een extra drempel in contacten met de overheid. Hierdoor ervoeren zij een grotere afstand. Uit de verhalen komt naar voren dat het voor deze doelgroep van groot belang is om persoonlijk contact te onderhouden met instanties. Er lijken weinig kwetsbare mensen als gevolg van de pandemie uit het oog te zijn verloren maar op kwetsbare mensen die nog niet in beeld waren maar wel hulp nodig hadden, is weinig zicht gekomen.

Groeiend institutioneel wantrouwen, maar niet alleen door COVID-19 en niet overal

In de gesprekken met kwetsbare bewoners worden verschillende incidenten genoemd die leiden tot meer wantrouwen tegenover instanties. Respondenten zien bijvoorbeeld dat politici zelf zich niet altijd houden aan de maatregelen, wat zorgt voor onduidelijkheid en ongeloofwaardigheid. Tegelijkertijd voeden zaken als de toeslagenaffaire en de langdurige kabinetsformatie het groeiende wantrouwen. Ook vertellen verschillende kwetsbare Rotterdammers dat zij in het verleden negatieve ervaringen hebben gehad met de overheid en/of gemeente waardoor zij het vertrouwen al lang geleden zijn kwijtgeraakt. Voeg daar een gebrek aan persoonlijk contact met instanties en het gevoel niet gezien of gehoord te worden tijdens de coronacrisis aan toe en het is niet verwonderlijk dat dit broze vertrouwen verder onder druk is komen te staan.

Het verschil tussen gemeente en overheid: wel in theorie, niet in praktijk

Hoewel veel mensen aangeven een verschil te zien tussen de landelijke overheid en de gemeente, worden voorbeelden van landelijk overheidshandelen vaak aangezien voor handelen van de gemeente. Het verschil tussen de gemeente en de landelijke overheid lijkt in praktijk voor veel respondenten niet altijd even duidelijk. Uit de gesprekken met kwetsbare Rotterdammers ontstaat het beeld dat de gemeente veel dingen wordt kwalijk genomen die door de landelijke overheid bepaald werden. Ook lijkt het erop dat veel van hen

de verwachting hebben dat hoe het er in de landelijke politiek aan toe gaat, ook geldt voor de gemeentelijke politiek.

Het web van informatievoorziening: televisie en sociale media

Voor veel kwetsbaren, vooral ouderen, gold de televisie als belangrijk(st)e informatiebron doordat zij meestal geen sociale media gebruiken en vaak geïsoleerd leven. Mensen met een migratieachtergrond raadpleegden vaak media uit het land van herkomst, waardoor sommigen slecht op de hoogte waren van de coronamaatregelen die op dat moment in Nederland golden. Een deel van de kwetsbare Rotterdammers gebruikte daarentegen sociale media als voornaamste informatiebron. Dit gold in het bijzonder voor jongeren. Professionals merken op dat deze groep vaker met hen in gesprek wilde over alternatieve visies en complottheorieën.

Positieve ontwikkelingen

Ondanks de grote negatieve impact op veel burgers, sluiten we dit deel af met een positieve noot. De pandemie heeft getoond dat veel professionals en organisaties over een groot aanpassingsvermogen beschikken. Ook binnen de gemeente is het mogelijk gebleken om tot snelle besluitvorming te komen om te kunnen omgaan met de wisselende situaties. Een andere positieve ontwikkeling die is benoemd door professionals, is dat de netwerken tussen organisaties verbeterd zijn. Andere positieve ontwikkelingen die zijn genoemd, betreffen de nieuwe mogelijkheden met betrekking tot digitaal werken. Tot slot benoemen onderwijsprofessionals dat sommige kwetsbare groepen beter in beeld zijn gekomen als gevolg van de pandemie. Hierdoor kunnen zij in de toekomst meer aandacht besteden aan deze groep.

8.3 EEN PARATE STAD

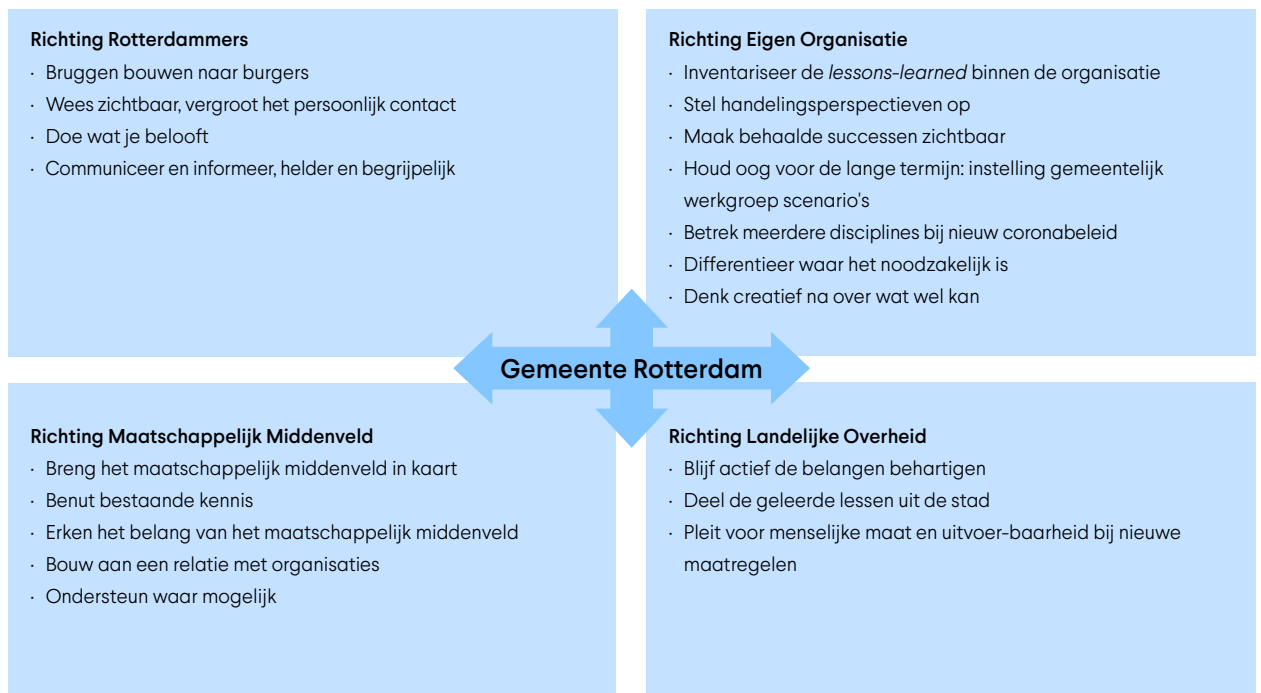
Een belangrijk gevolg van COVID-19 is dat het vertrouwen in de overheid en instanties een flinke deuk heeft opgelopen. Er lijkt sprake te zijn geweest van een *'perfect storm'*, waarbij naast de manier waarop de overheid tijdens de coronacrisis heeft geacteerd en de duur van de crisis, ook nog tal van andere gebeurtenissen plaatsvonden die leidden tot een sceptische houding tegenover de overheid. Ondanks dat de gemeente Rotterdam niet verantwoordelijk was voor het landelijk beleid en in veel gevallen verplicht was uitvoering te geven aan de maatregelen, hebben deze gebeurtenissen een sterke afstraling gehad op de gemeente.

Om het vertrouwen van burgers in de gemeente te verbeteren zijn concrete daden nodig. De primaire

impulsreactie op de resultaten van dit onderzoek zou zijn om de vraag te stellen hoe het vertrouwen in de gemeente verbeterd of hersteld kan worden. Dit is echter niet de juiste vraag. Vertrouwen, zo blijkt ook uit het onderzoek, is niet iets dat je met woorden kan repareren. Het is het bijproduct van concrete acties en daden. In het licht van de COVID-19 pandemie dienen deze acties gericht te zijn op het creëren van pandemische paraatheid.

Model voor pandemische paraatheid

Pandemische paraatheid kan vanuit vier richtingen ingevuld worden. De eerste en belangrijkste richting betreft de relatie met de burger. De tweede richting heeft betrekking op de interne organisatie. De derde op het maatschappelijk middenveld. De laatste richting betreft de interactie met de landelijke overheid. In figuur 8.1 staat het model en de bijbehorende inzet weergegeven. Onder de figuur wordt de niveaus en de inzet verder toegelicht.



Figuur 8.1: Model voor pandemische paraatheid gemeente Rotterdam

1: Rotterdammers

Binnen het eerste niveau staat de relatie van de gemeente met de burger centraal. Belangrijk daarbij is dat de gemeente zich bewust is van de manier waarop burgers momenteel aankijken tegen de gemeente. De afgelopen periode hebben er verschillende gebeurtenissen plaatsgevonden die hebben geleid tot een negatief sentiment ten opzichte van de bestuurscultuur in het algemeen. De inzet van de gemeente op dit niveau heeft in de eerste plaats als doel om dichterbij de burger te komen. Onderstaande punten kunnen de uitgangspunten voor het beleid gericht op burgers.

- *Herstel de brug tussen kwetsbare Rotterdammers en gemeente*
- *Wees zichtbaar en investeer in persoonlijk contact*
- *Doe wat je belooft*
- *Investeer in begrijpelijke informatie en communicatie vanuit de overheid*

2: De eigen organisatie

Binnen dit niveau ligt de focus op interne processen. Hoewel sommige van de onderstaande punten wellicht vanzelfsprekend lijken, is het belangrijk dat hier nu al over nagedacht wordt. De huidige coronaluwte geeft de kans om te leren van de eerdere golven en voorbereid te zijn. Daarbij dienen de volgende punten centraal te staan:

- *Inventariseer de lessons-learned binnen de organisatie*
- *Stel handboeken en handelingsstrategieën op over omgaan met desinformatie en het uitvoeren van maatregelen*
- *Maak behaalde eigen successen zichtbaar*
- *Houd oog voor de lange termijn: stel werkgroepen samen die verschillende scenario's voorbereiden*
- *Ontwikkel een interdisciplinaire (corona)crisisaanpak*
- *Bij toekomstige maatregelen: differentieer waar het noodzakelijk is*
- *Denk creatief na over wat wél kan*

3: Het maatschappelijk middenveld

Het maatschappelijk middenveld is een verzamelterm voor organisaties die actief zijn in allerlei facetten van de samenleving, denk bijvoorbeeld aan religieuze instellingen, thuiszorg, maatschappelijk werk, jongerenwerk, zorginstanties, sportverenigingen, etc. Op dit moment vormen deze organisaties waardevolle aanknopingspunten voor het contact met bewoners. De potentie van het middenveld kan (beter) benut worden om in contact te komen met de leefwereld van burgers. Daarvoor zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd.

- *Erken de waarde van het maatschappelijk middenveld*
- *Inventariseer en benut de potentie van het maatschappelijk middenveld*
- *Bouw een relatie op, op basis van wederzijds begrip*
- *Investeer in een wederkerige relatie en ondersteun waar mogelijk*

4: De landelijke overheid

Het is belangrijk dat Rotterdam op landelijk niveau actief bezig blijft met het behartigen van de belangen. Hoewel Rotterdam al in verschillende vormen contact heeft met de landelijke overheid, willen we benadrukken dat het belangrijk blijft om ook op dat niveau aandacht te blijven vragen voor het lokale beleid. Zorg ervoor dat de lessen die in de stad geleerd zijn, ook op nationaal niveau gedeeld worden en maak duidelijk welke gevolgen landelijke coronamaatregelen en het nationale coronabeleid hebben gehad voor de stad Rotterdam en haar kwetsbare bewoners.

LITERATUUR

- Aksoy, G. C., Eichengreen, B. & Saka, O. (2022). *The scars of COVID-19*. OECD, Geraadpleegd op 27 mei 2022 van <https://www.oecd-forum.org/posts/the-scars-of-COVID-19-4aa5727c-f0b9-4744-ab8c-134c2e56ff3e>.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In J. Richardson (Red.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp 241-258). Greenwood Publishing Group.
- Ellemers, J.E. (1956). *De Februari-ramp: sociologie van een samenleving in nood*. Van Gorcum.
- Engbersen, G., Custers, G., Glas, I. & Snel, E. (2019). *Maasstad aan de monitor. De andere lijstjes van Rotterdam*. Kenniswerkplaats Leefbare Wijken/EUR.
- Engbersen, G., Van Bochove, M., De Boom, J., Burgers, J., Custers, G., Erdem, Ö., Wentink, T. (2020). *De bedreigde stad: De maatschappelijke impact van COVID-19 op Rotterdam*. Kenniswerkplaats Leefbare Wijken/EUR.
- Engbersen, G., Snel, E., & De Boom, J. (2021). *Gevolgen van de coronapandemie raken kwetsbare gebieden extra hard. De maatschappelijke impact van COVID-19 in de Leefbaarheid en Veiligheidsgebieden in 15 gemeenten*. Kenniswerkplaats Leefbare Wijken/EUR.
- Engbersen G., De Boom, J., Seidler, Y. & Van Heck, L. (2022a). *Corona & Cohesie. Dashboard sociale Impact Corona. Verslag meting 1, 2, 3 en 4*. Erasmus Universiteit Rotterdam/Risbo.
- Engbersen, G. (2022b, 26 april). *De maatschappelijke impact van COVID-19: Lessen voor de toekomst* [Slotconferentie]. Centrale Bibliotheek, Rotterdam, Nederland.
- Komter, A., Burgers, J., & Engbersen, G. (2004) *Het cement van de samenleving: Een verkennende studie naar solidariteit en cohesie*. Amsterdam University Press.
- Kuyper, L. & Putters, K. (2020). *Zicht op de samenleving in Coronatijd: Eerste analyse van de mogelijke maatschappelijke gevolgen en implicaties voor beleid*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Mueller, John (1970). Presidential Popularity from Truman to Johnson, *American Political Science Review*, 64(1), 18-34. <https://doi.org/10.2307/1955610>.
- Rambaree, K., & Næssén Nessica. (2020). 'The Swedish strategy' to covid-19 pandemic: impact on vulnerable and marginalised communities. *The International Journal of Community and Social Development*, 2(2), 234-250. <https://doi.org/10.1177/2516602620936048>.
- Reuge, N., Jenkins, R., Brossard, M., Soobrayan, B., Mizunoya, S., Ackers, J., Jones, L., & Taulo, W. G. (2021). Education response to covid 19 pandemic, a special issue proposed by UNICEF: Editorial review. *International Journal of Educational Development* (87). <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2021.102485>.
- Rusinovic, K., Van der Veen, H., Jonker, D., & Boonstra, B. (2021). *De solidaire stad: Maatschappelijke initiatieven in coronatijd*. De Haagse Hogeschool/Erasmus School of Social and Behavioural Sciences.
- Schnabel, P., Bijl, R. & de Hart, J. (red.) *Betrekkelijke betrokkenheid, studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Snel, E., Engbersen, G., De Boom, J. & Van Bochove, M. (2022). Social Capital as Protection Against the Mental Health Impact of the COVID-19 Pandemic. *Frontiers of Sociology* 7. <https://doi.org/10.3389/fsoc.2022.728541>.
- Van Bochove, M., Kraaijeveld, B., Van der Veen, H., El Farisi, B., Bussemaker, J. & Rusinovic, K. (2021). *'Voor mij geen coronavaccin'. Inzicht in beweegredenen van vaccinatieweigeraars en handelingsopties voor beleidsmakers en professionals*. Working Papers Maatschappelijke Impact COVID-19.
- Van der Schans, K. (2020). *Rotterdams Basisonderwijs in Coronatijd: Een rondgang langs schoolleiders over hun aanpak en de toekomst*. Kenniswerkplaats Rotterdams Talent.
- Vrooman, C., Gijssberts, M. & Boelhouwer, J. (red). (2014). *Verschil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Yoeli, H. (2021). The psychosocial implications of social distancing for people with copd: some exploratory issues facing a uniquely marginalised group during the covid-19 pandemic. *Social Theory & Health* 19(3), 298-307. <https://doi.org/10.1057/s41285-021-00166-0>.

BIJLAGE 1: VERANTWOORDING

Voor dit onderzoek zijn focusgroepen en interviews georganiseerd. Daarbij is gesproken met zowel professionals als met Rotterdammers met een (vermoedelijk) kwetsbare achtergrond. In tabel b1 is een overzicht van de respondenten gegeven. Onder de tabel wordt de werkwijze verder beschreven.

Tabel b1: Respondenten onderzoek impact COVID-19 op kwetsbare Rotterdammers

Gesprek #	Sector	Aanduiding in tekst
1	Zorg 1	Zorg FG1, R1 t/m R5
2	Zorg 2	Zorg FG2, R1 t/m R5
3	Onderwijs	Onderwijs FG1, R1 t/m R4
4	Onderwijs	Onderwijs R5
5	Onderwijs	Onderwijs R6
6	Wijk	Wijkprofessionals FG1, R1 t/m R4
7	Jongerenwerk	Jongerenwerk FG1, R1 & R2
8	Liefdadigheid/religieus	LR FG1, R1 & R2
9	Liefdadigheid/religieus	LR R3
10	Liefdadigheid/religieus	LR R4
11	Bewoners	BH1, R1 t/m R4
12	Bewoners	BH2, R1 t/m R3
13	Bewoner	OS, R1
14	Bewoners	OM, R1
15	Bewoner	OM, R2
16 t/m 22	Bewoners	BT, R1 t/m R7
23 t/m 27	Bewoners	HV, R1 t/m R5

Focusgroepen met professionals

Ten behoeve van ieders gezondheid en om deelname efficiënt en laagdrempelig te houden voor respondenten, is ervoor gekozen om de focusgroepen online te laten plaatsvinden. De focusgroepen werden gemodereerd door twee onderzoekers, waarvan een met name het gesprek leidde aan de hand van de itemlijst en de ander aantekeningen maakte en aanvullende vragen stelde ter verduidelijking of verdieping.

In totaal hebben we zeven focusgroepen met professionals uitgevoerd waarvan twee met zorgprofessionals (in totaal negen respondenten), één met onderwijsprofessionals (vijf respondenten. Eén onderwijsprofessional is individueel gesproken. In totaal zijn dus data verzameld van zes onderwijsprofessionals), één met professionals van religieuze en liefdadigheidsorganisaties (vier

respondenten) en één met wijkprofessionals van de gemeente Rotterdam (vier respondenten). Daarnaast is er een groeps gesprek met jongerenwerkers georganiseerd (twee respondenten), omdat jongeren tijdens de pandemie volgens eerdere onderzoeken bijzonder kwetsbaar zijn gebleken terwijl zij voorheen – vanuit sociologisch of medisch perspectief – niet noodzakelijk als kwetsbare groep werden beschouwd.

Voor de focusgroepen met professionals hebben we mensen benaderd die in verschillende sectoren werkzaam zijn, in direct contact staan met kwetsbare Rotterdammers en zicht hebben op de gevolgen van corona bij hen. Aan de hand van bestaande structuren binnen de gemeente Rotterdam en ons eigen netwerk hebben we mensen benaderd die zelf interessant waren om deel te nemen aan de focusgroepen of die ons

mogelijk konden doorverwijzen naar respondenten die beter aan de criteria voldeden. Veel professionals in de wijk hebben een uitgebreid netwerk, dat een eerste aanknopingspunt vormde. Daarnaast hebben we organisaties in de verschillende sectoren benaderd of zij binnen hun organisatie (of netwerk) mensen kenden die aan de criteria voldeden. Op deze manier is door middel van de sneeuwbalmethode geprobeerd de meest relevante mensen te benaderen. Binnen bepaalde (sub) sectoren (zoals de thuiszorg) kostte het minder inspanning om respondenten te werven dan binnen andere (zoals onderwijs).

Voor zowel de focusgroepen als interviews is gebruikgemaakt van semigestructureerde gesprekken waarin op basis van een itemlijst de thema's uit het onderzoek behandeld werden. Voor de gesprekken met professionals, bewoners en kwetsbare bewoners zijn aparte itemlijsten gemaakt. De eerste itemlijst, die gebruikt werd voor de gesprekken met professionals – is gestructureerd aan de hand van de onderzoeksvragen en een kort vooronderzoek naar de laatste stand van zaken voor wat betreft de impact van COVID-19. Er werd ingegaan op thema's zoals kansenongelijkheid, polarisatie, vertrouwen, cohesie, overlast, vaccinatiebereidheid, etc. Vervolgens is de itemlijst door de begeleidingscommissie voorzien van feedback en is in overleg met de commissie en de onderzoekers na een pilot een definitieve itemlijst vastgesteld. De itemlijst voor focusgroepen met professionals is voor de gesprekken met bewoners en kwetsbare Rotterdammers aangepast om qua inhoud en formulering beter aan te sluiten bij deze doelgroepen. De gebruikte itemlijsten staan in bijlage 2 en 3.

Kwetsbare bewoners

Om bewoners te contacteren hebben we in eerste instantie geprobeerd verschillende gebiedscommissies, wijkcomités en wijkraden te benaderen in wijken waarvan het beeld bestaat dat er relatief veel kwetsbare personen wonen. Hun leden hebben we ten eerste gevraagd deel te nemen aan een online focusgroep en ten tweede om ons in contact te brengen met kwetsbare Rotterdammers. Daarnaast is aan de professionals die deelnamen aan andere focusgroepen gevraagd of zij ons in contact konden brengen met kwetsbare Rotterdammers. Helaas leverde deze werving weinig op, doordat potentiële deelnemers eigenlijk te kwetsbaar waren (om die reden erg lastig te interviewen maar ook niet relevant voor de focus van dit onderzoek, namelijk het bereiken van de 'middengroep' die door corona extra risico loopt). Uiteindelijk hebben we drie individuele gesprekken gevoerd met cliënten die thuis

worden ondersteund en soms zeer geïsoleerd leven of psychische problemen hebben kwetsbaren, met de hulp van behandelaars (en vaak via hun device). Daarnaast zijn we tegen het einde van de pandemie, toen de meeste maatregelen opgeheven waren, naar buurthuizen gegaan om aanwezige buurtbewoners kort te interviewen over hun ervaringen. In totaal hebben we daar 21 bewoners gesproken.

Analyse

De gesprekken zijn na goedkeuring van de respondent(en) opgenomen via Microsoft Teams (online gesprekken) of met een voice-recorder (face-to-face gesprekken). Tijdens de focusgroepen heeft een van de onderzoekers aantekeningen gemaakt en na afloop zijn de opnames letterlijk uitgewerkt.

De analyse is gestructureerd op basis van de itemlijsten. De analyse van de transcripties en verslagen werden met het programma Atlas.Ti uitgevoerd. Deze software is ontwikkeld om structuur aan te brengen in de codering en analyse van kwalitatieve data. De uitgewerkte interviews werden gecodeerd aan de hand van een codelijst die gebaseerd is op de gebruikte interviewleidraad. Vervolgens is met de software een overzicht verkregen van alle uitspraken over een bepaald thema. Deze uitkomsten zijn vervolgens door de onderzoekers geanalyseerd, waarbij de focus lag op de voor de opdrachtgever meest relevante thema's.

BIJLAGE 2: GESPREKSLEIDRAAD PROFESSIONALS

v25/02/2022

Inleiding door onderzoeker

Als gevolg van Covid-19 zijn sommige groepen in de problemen zijn geraakt en zijn bepaalde bestaande problemen meer op de voorgrond getreden of versterkt, met name in de grootstedelijke context zoals in Rotterdam. Daarom heeft de Gemeente Rotterdam ons (Risbo, een onderzoeksbureau verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam) gevraagd verdiepend onderzoek te doen naar de impact van Covid-19, waarbij de focus ligt op de burgers die het hardst getroffen zijn door Covid-19.

Het doel van dit gesprek is om de verhalen die achter de kwantitatieve cijfers schuilgaan op te tekenen. We zien benieuwd op welke wijze jullie contact onderhouden met kwetsbare groepen en welke gevolgen van de pandemie jullie hebben ervaren.

Onderwerpen gesprek die tijdens het gesprek behandeld worden

- Kwetsbare groepen
- Contact, bereik en informatievoorziening
- Vertrouwen in overheid en instanties
- Polarisatie en verdeeldheid
- Toekomst: herstellen van vertrouwen en contact
- Afsluiting

Over dataverzameling, privacy en gegevens

- Vragen toestemming opnemen interview op recorder
- Uitleg over beveiligde opslag data en manier van rapporteren
- Audio opname – geen namen – niets herleidbaar naar personen – mogelijkheid tot verslag inzien
- Tutoyeren?

Start gesprek:

- Functie respondent
- Expertise
- Welke specifieke doelgroep(en)?
- Op wat voor manier in contact met de doelgroep?
- Welke wijk?

Kwetsbare groepen

Introductie: Corona heeft een zeer grote impact gehad op de gehele maatschappij. Sommige groepen lijken echter nog meer getroffen dan anderen. Over deze groepen en waarom zij kwetsbaar bleken willen we het eerst hebben.

- Welke groepen zijn het meest kwetsbaar gebleken?
- Waaruit blijkt dat? Hoe uit zich dat?
- Zijn er naarmate de crisis langer dunder andere kwetsbare groepen bijgekomen? Zo ja, welke?
- Is die kwetsbaarheid toegenomen naarmate de pandemie vorderde?
- Waren er ook positieve effecten? (Bijvoorbeeld contact met groepen die voorheen niet in beeld waren? Problemen die duidelijker werden, meer prioriteit, etc.)

Vertrouwen in overheid en instanties

We weten op basis van verschillende metingen dat over het algemeen, het vertrouwen in de overheid fors gedaald is sinds het begin van de pandemie (van 70% naar 35%). Tegelijkertijd is het bekend dat er grote verschillen zijn in het vertrouwen in instanties onder burgers. Zo is het vertrouwen in huisartsen gedurende de hele pandemie erg hoog gebleven (+90%).

- Hoe is het gesteld met het vertrouwen van de kwetsbare Rotterdammers waar jullie mee in aanraking komen voor wat betreft:
 - de organisatie waar jij voor werkt
 - de overheid in het algemeen [lokale overheid – landelijke overheid – corona-aanpak + vaccinatie]
- Verschilt het vertrouwen van kwetsbare Rotterdammers met die van de gemiddelde Rotterdammer?
- Als mensen minder vertrouwen hebben, waar komt dat wantrouwen dan vandaan?
- Zijn er instanties die ze nog wel vertrouwen?
- Wat zijn de grootste bronnen van ergernis/wantrouwen?

Contact, bereik en informatievoorziening

- Hoe hebben jullie geprobeerd om tijdens de corona-crisis contact te onderhouden met kwetsbare groepen?
 - Hadden jullie verschillende tactieken voor verschillende groepen?
- In hoeverre is dit gelukt?
- Zijn er ook groepen uit zicht geraakt? Zo ja, welke en hoe komt dat?
- Hebben jullie tijdens je werkzaamheden te maken met het ontcrachten van desinformatie?
 - Hoe ga je in gesprek met deze mensen? Lukt het om deze mensen te overtuigen/te helpen?

Polarisatie en verdeeldheid (sociaal vertrouwen)

Hoewel het vertrouwen in de overheid en instanties onder druk lijkt te staan, hoeft dit niet te betekenen dat er ook sprake is van wantrouwen tussen mensen onderling. Tegelijkertijd zien we dat belangrijke thema's zoals vaccineren en de corona-aanpak leiden tot grote groepen die tegenover elkaar staan.

- Hoe is het in jullie ogen gesteld met het onderlinge vertrouwen tussen mensen waar jullie mee in contact staan? Verschillen kwetsbare Rotterdammers daarin van de gemiddelde Rotterdammer?
- Merkt u dat er sprake is van spanningen/verdeeldheid tussen mensen onderling in de wijk waar u actief bent?
 - Indien ja: wat is de bron van die spanningen/meningsverschillen? (toegang tot horeca/openbaar leven, vaccineren, regering algemeen, etc.)
- Heeft u het gevoel dat er nog ruimte is voor meningsverschillen?
- Gaan mensen nog met elkaar in gesprek over corona-vraagstukken?
- Zijn mensen bereid elkaar te helpen? Kunnen kwetsbare Rotterdammers ook op deze steun rekenen (of zijn zij juist kwetsbaar door het gebrek aan een sociaal vangnet?)

Hoe nu verder?

De Coronamaatregelen zijn (bijna) losgelaten en het normale leven lijkt langzaam weer opgepakt te kunnen worden. De vraag is welke schade 2 jaar corona heeft aangericht en hoe we deze schade weer kunnen herstellen.

- Welke lessen kunnen we leren uit deze twee jaar?
- Hoe gaan we verder na het loslaten van de maatregelen?
- Hoe herstellen we het contact en vertrouwen van kwetsbare Rotterdammers?
- Hoe kunnen we de doelgroepen weer bereiken?
- Waar hebben kwetsbare Rotterdammers behoefte aan?

Pandemische paraatheid

- Welke voorbereidingen dienen organisaties te nemen om bij een volgende pandemie voorbereid te zijn?
- Welke publieke infrastructuur is daarvoor nodig?

Afronding

Zijn er nog dingen onderbelicht gebleven die we nog moeten bespreken?

- Heeft u nog andere vragen of toevoegingen?
- Zijn er kwetsbare Rotterdammers waar jullie ons mee in contact kunnen brengen?

BIJLAGE 3: GESPEKSLEIDRAAD KWETSBARE ROTTERDAMMERS

Leidraad focusgroepen/interviews kwetsbare
Rotterdamers impact Covid-19

Even vooraf:

- Vragen toestemming opnemen interview op recorder
- Wat doen we met de data?
- Audio opname – geen namen – niets herleidbaar naar personen – verslag inzien
- Tutoyeren?

Algemeen

- Kan je iets over jezelf vertellen?
 - wie ben je, waar woon je, etc.
 - Leeftijd/Alleenwonend/Samenwonend/Buurt
- Waarom in begeleiding?
- Hoe kijk je terug op twee jaar leven met corona?

Kwetsbaarheid

We weten dat door de coronacrisis mensen die het daarvoor al moeilijk hadden, door de coronacrisis het nog moeilijker hebben gekregen.

- Geldt dat ook voor jou?
- Wat zijn de belangrijkste dingen waar je tegenaan liep tijdens de coronacrisis?
- Is dat inmiddels beter geworden?
- Welke hulp die je kreeg bleef doorgaan tijdens de coronacrisis?
 - Fysiek of digitaal?
- Welke hulp (of activiteiten zoals bijvoorbeeld in het buurthuis) kon niet doorgaan?
- Is er ook iets verbeterd door de pandemie?

Vertrouwen in overheid en instanties

We zien dat mensen door de coronacrisis minder vertrouwen hebben gekregen in instanties.

- Geldt dat ook voor jou?
 - De gemeente?
 - De (nationale) overheid?
 - Behandelaars? Huisarts/zorg in het algemeen
 - Etc.

- Waarom?
 - Corona aanpak?
 - Toeslagenaffaire?
 - Formatieduur?
- Wat maakt de een wel en de ander niet betrouwbaar?

Vertrouwen gemeente

- Hoe vind je dat de gemeente Rotterdam het heeft gedaan afgelopen twee jaar?
 - [ziet de respondenten een onderscheid tussen 'de overheid' en de gemeente?
- Wat zou de gemeente beter kunnen doen (om het vertrouwen te herstellen)?
- Ben je van plan om te gaan stemmen (gemeenteraadsverkiezingen)?
 - Waarom wel/niet? Nu anders door verloop corona?

Contact, bereik en informatievoorziening

- Welke bronnen heb je gebruikt om meer te weten te komen over corona?
 - Internet
 - Overheid
 - Huisarts, behandelaar, etc.
 - Persoonlijke bekenden

Solidariteit en steun (informeel contact)

- Op welke mensen in je omgeving kon je vertrouwen tijdens de coronacrisis?
 - Familie? Vrienden? Behandelaars? Buren?
- Kon je voor hulp terugvallen op een sociaal netwerk?
 - Heb je hulp nodig gehad de afgelopen twee jaar? Bijvoorbeeld vanwege een coronabesmetting/quarantaine?
- Heb je zelf ook hulp kunnen/moeten geven?
- Welke sociale contacten onderhield jij tijdens corona?
 - Zijn er ook contacten wegevallen?
 - Zo ja, welke?
- Heb jij nieuwe contacten gemaakt tijdens de coronacrisis?
 - Zo ja, welke?

- Zijn er dingen in je sociale leven die niet meer doorgingen door Corona?
 - Of die je juist bent gaan doen?
- Zie je verdeeldheid onder je kennissen/familie/vrienden?
- Praat je met vrienden en familie over corona(vraagstukken)?
- Zorgt corona voor spanningen met mensen?
 - Vaccinatie
 - Toegang horeca/openbaar leven
 - Etc.
- Staan mensen open voor meningsverschillen?

Oplossingen / toekomst

- Waar heb je behoefte aan?
- Welke rol kan de gemeente daarin spelen?
- Wat heb je nodig om weer vertrouwen te krijgen?

Afsluiting

- Zijn er nog dingen onderbelicht gebleven die we nog moeten bespreken?
- Heeft u nog andere vragen of toevoegingen?

