

April 2022

LESSEN VAN DE CORONACRISIS VOOR HET SOCIAAL DOMEIN

Van impact naar transformatie

Marianne van Bochove, Katja Rusinovic,
Btissame el Farisi, Jet Bussemaker, Godfried Engbersen¹



In deze publicatie trekken wij lessen uit de coronacrisis voor het sociaal domein.² Daarbij schetsen wij zes handelingsperspectieven:

- **Werk vanaf de start samen met lokale partners**
- **Ga in dialoog met diverse doelgroepen en zorg voor passende communicatie**
- **Benut de veerkracht en het zelforganiserend vermogen van burgers**
- **Wees als bestuurder en ambtenaar zichtbaar en benaderbaar**
- **Duid de cijfers aan de hand van concrete verhalen**
- **Leer van het positieve en benut het momentum**

Deze zes handelingsperspectieven onderschrijven het belang van samenwerking van de lokale overheid met uitvoerende zorg- en welzijnsorganisaties, met vrijwilligersorganisaties en met sleutelfiguren binnen wijken. Deze partijen hebben in de coronacrisis laten zien dat zij verschillende (kwetsbare) groepen kunnen bereiken en kunnen inspelen op hun behoeften.

¹ De auteurs maken deel uit van het onderzoeksconsortium *De maatschappelijke impact van COVID-19*, www.impactcorona.nl.

² We richten ons hierbij op de inspanningen van gemeenten en lokale partners op het gebied van participatie en zelfredzaamheid, jeugd, zorg en werk.

CORONACRISIS EN DE IMPACT OP KWETSBARE GROEPEN

De coronacrisis heeft een enorme maatschappelijke impact, nog steeds. Waar aan het begin van de pandemie nog wel gesproken werd van corona als 'de grote gelijkmaker', werd gaandeweg steeds duidelijker dat bepaalde groepen harder werden geraakt dan andere.³ Er waren groepen die zich vóór de coronacrisis al in een kwetsbare positie bevonden, onder wie mensen met een lager inkomen en slechte gezondheid, een deel van de migrantenpopulatie en sommige ouderen. De crisis betekende voor velen van hen een verscherping en verdieping van problematiek. Er kwamen ook nieuwe kwetsbare groepen bij, zoals jongeren en zzp'ers, die te maken kregen met toegenomen onzekerheid over hun inkomen en toekomst.⁴

URGENTE VRAAGSTUKKEN

De coronacrisis vergrootte de urgentie van al langer spelende vraagstukken in het sociaal domein. Hoe sluit je als professional aan bij de ervaringen en problemen van diverse sociale groepen? Hoe pak je als gemeente en als uitvoerende organisatie die problemen écht integraal aan, in plaats van mensen van loket naar loket te sturen? Hoe werk je samen, zonder je achter de verantwoordelijkheid van anderen te verschuilen? Naast alle ellende die de pandemie veroorzaakte, ontstonden er ook kansen om tot een échte transformatie van het sociaal domein te komen.⁵

DOORPAKKEN

Street-level professionals, gemeentelijke beleidsmedewerkers, directeuren sociaal domein en vertegenwoordigers van verschillende kwetsbare groepen zien deze kansen en proberen ze te benutten. Tegelijkertijd zien zij dat wanneer het gevoel van urgentie vermindert, mensen en organisaties weer in hun oude patronen dreigen te vervallen. De boodschap van de betrokkenen: pak nu door, benut het momentum, leer van de gemaakte fouten én van het positieve, om zo tot een duurzame verbetering van de samenwerking in het sociaal domein te komen.

In deze publicatie blikken we op basis van ervaringen uit beleid en praktijk terug op wat er volgens betrokkenen wel en niet goed gegaan is en bespreken we wat we hiervan kunnen leren, voor actie die nu direct nodig is en voor de langere termijn.

TWEEJARIG ONDERZOEK

In maart 2020, aan het begin van de coronacrisis in Nederland, zijn we gestart met onderzoek naar de maatschappelijke impact van COVID-19.⁶ Via een grootschalige survey onderzochten we de gevolgen voor werk en inkomen, mentaal welbevinden, onderlinge solidariteit, burenelaties, vertrouwen in mensen en instanties, en het opvolgen van de coronamaatregelen. In twee jaar tijd hebben we vijf metingen verricht, waarmee we de impact van elkaar afwisselende versoepelingen en aanscherpingen van de maatregelen volgden.

Naast deze kwantitatieve component van het onderzoek, hebben we verdiepend kwalitatief onderzoek gedaan in de vorm van 11 focusgroepen. We hebben ons hierbij vooral gericht op de (regio) Rotterdam en Den Haag. We spraken met professionals die steun bieden aan jongeren in een kwetsbare positie. Met ondernemers in de culturele sector, horeca en evenementenbranche. Met vertegenwoordigers van verschillende migrantengroepen. Met huisartsen en andere zorgprofessionals die de gezondheidskloof proberen te verminderen. En met directeuren sociaal domein van (middel)grote gemeenten in Nederland.⁷

3 Engbersen et al. (2020) *De verdeelde samenleving*, https://www.impactcorona.nl/wp-content/uploads/2021/11/Def_-1-november_rapport_laag-vertrouwensamenleving_def83.pdf.

4 Engbersen et al. (2020) *De bedreigde stad*, https://www.impactcorona.nl/wp-content/uploads/2020/10/2020-04-Def_rapportdebedreigde-stad.pdf; Rusinovic e.a. (2020) *Berichten uit een stille stad*, <https://www.impactcorona.nl/wp-content/uploads/2020/10/Definitieve-versie-Rapport-De-stille-stad-28-mei-2020.pdf>; Van Bochove e.a. (2021) *De impact van corona op kwetsbare groepen*, https://www.impactcorona.nl/wp-content/uploads/2021/03/Def_Infographic_IMPACT-VAN-CORONA-KWETSBARE-GROEPEN.pdf.

5 Van der Burg (2020) *De coronacrisis als impuls voor de transformatie in het sociaal domein*, <https://www.sociaalweb.nl/blogs/de-coronacrisis-als-impuls-voor-de-transformatie-in-het-sociaal-domein>.

6 Zie voor een beschrijving van het onderzoek en de onderzoeksresultaten: <https://www.impactcorona.nl/>.

7 In de bijlage staat een overzicht van de 11 focusgroepen en welke organisaties en gemeenten deelnamen.

DOEL FOCUSGROEPEN

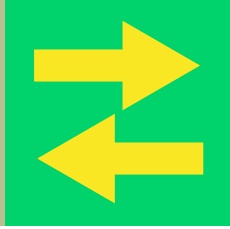
De meerwaarde van de 11 focusgroepen is driedig:

- Ze bieden inzicht in de verhalen achter – en voorbij – de cijfers. Uit de survey wisten we dat jongeren en zzp'ers hard geraakt werden door de maatregelen om verspreiding van het virus te beperken. In de focusgroepen konden we dieper ingaan op hun ervaringen en behoeften.
- Sommige groepen zijn ondervertegenwoordigd in het survey-onderzoek, zoals respondenten met een migratie-achtergrond. In de focusgroepen konden we ook het perspectief van (vertegenwoordigers van) arbeidsmigranten en ongedocumenteerde migranten betrekken.
- Cijfers en verhalen hebben duiding nodig, voor zij vertaald kunnen worden naar handelingsperspectieven. In de focusgroepen hebben we met de deelnemers gesproken over wat er volgens hen al gebeurt en wat er nog nodig is, en wie dat moeten doen. Deze handelingsperspectieven hebben we vervolgens aangescherpt in twee rondes van focusgroepen met directeuren sociaal domein en in een afsluitende focusgroep met een diverse groep deelnemers uit beleid en praktijk.

6 HANDELINGSPERSPECTIEVEN

We bespreken achtereenvolgens zes handelingsperspectieven, gebaseerd op concrete voorbeelden uit de praktijk. Handelingsperspectieven 1, 2 en 3 gaan over de vraag: hoe kunnen gemeenten samenwerken met verschillende formele en informele partners in de stad? Handelingsperspectieven 4, 5 en 6 gaan over de vraag: wat betekent deze samenwerking voor de rol, zichtbaarheid en (integrale) manier van werken van de gemeente?

- **Werk vanaf de start samen met lokale partners**
- **Ga in dialoog met diverse doelgroepen en zorg voor passende communicatie**
- **Benut de veerkracht en het zelforganiserend vermogen van burgers**
- **Wees als bestuurder en ambtenaar zichtbaar en benaderbaar**
- **Duid de cijfers aan de hand van concrete verhalen**
- **Leer van het positieve en benut het momentum**



1. WERK VANAF DE START SAMEN MET LOKALE PARTNERS

In de winter van 2020-2021 was er veel ontevredenheid onder professionals vanuit zorg- en welzijnsorganisaties en onder betrokkenen vanuit vrijwilligersorganisaties en burgerinitiatieven. Ze voelden zich te weinig betrokken bij de totstandkoming van het gemeentelijk beleid. Waarom werden bijvoorbeeld jongerenwerkers, huisartsen en andere 'lokale helden' met hun expertise over maatschappelijke kwesties niet eerder gevraagd naar wat er speelt en nodig is? Negatieve ervaringen bleven lang hangen. Zo werd een organisatie gevraagd mee te helpen met het uitdelen van doosjes chips onder jongeren, terwijl zijzelf heel andere ideeën hadden over de behoeften.

Een half jaar later, in de zomer van 2021, was de stemming veel positiever. Velen vonden dat hun gemeente vooruitgang had geboekt in de samenwerking met diverse partners. Gemeenten benutten de expertise van lokaal gewortelde organisaties meer en durfden activiteiten ook uit handen te geven. Zoals Hans Boutellier, lid van de VNG-commissie *Sociale impact COVID-19*, het eerder al verwoordde:

*“De overheid heeft de neiging zichzelf te overschatten in de relatie met de burgers. Onze samenleving kenmerkt zich immers door een groot aantal bemiddelende organisaties, die als het ware de haarvaten van de samenleving vormen. Voor de burgers is het vooral belangrijk dat die goed functioneren. (...) De (rijks)overheid heeft de neiging om die organisaties te vergeten.”*⁸

Voorals het om de vaccinatiecampagne gaat betreuren veel huisartsen het wel dat zij niet eerder betrokken waren, dat had volgens hen een hoop reparatiewerk achteraf gescheeld.⁹

SAMENWERKING VERTEGENWOORDIGERS VAN ARBEIDSMIGRANTEN EN LOKALE PARTNERS: GOEDE VOORBEELDEN

Op verschillende vlakken zijn vertegenwoordigers van arbeidsmigranten in Rotterdam en Den Haag blij met de samenwerking met gemeenten en andere lokale partners, zoals scholen. Zo maakten vertegenwoordigers in Den Haag zich zorgen om onderwijsachterstanden bij onder andere Poolse kinderen. Poolse ouders maakten niet vaak gebruik van de noodopvang voor hun kinderen, terwijl zij thuis vaak met veel stress te maken hadden en zij hun kinderen ook niet altijd konden ondersteunen bij het thuisonderwijs. Deze signalen zijn door scholen in Den Haag goed opgepakt, vindt een vertegenwoordiger. Er werd veel hulp geboden aan ouders en kinderen, waardoor zij geen grote problemen zag ontstaan.

Ook bij de vaccinatiecampagne zijn de organisaties bijtijds betrokken. “*Mensen vertrouwen ons meer dan de gemeente*”, zegt een van de vertegenwoordigers, dat zagen ze bij de gemeente ook in. De organisaties kregen veel vragen over welke informatie er nodig was en hoe arbeidsmigranten het beste bereikt konden worden. Een probleem is dat veel arbeidsmigranten niet ingeschreven staan bij de gemeente, en daarom geen uitnodiging kregen voor vaccinatie. Vertegenwoordigers van arbeidsmigranten zijn daarom de samenwerking aangegaan met de uitzendbranche:

“Nu organiseren we het vaccineren met het Janssen-vaccin in het Westland samen met de uitzendbureaus. Dan hoeven ze maar één keer. Op de eerste dag zijn 1.200 mensen gevaccineerd, met verschillende nationaliteiten. Er zijn daar ook tolken in verschillende talen.” (vertegenwoordiger organisatie voor EU-arbeidsmigranten IDHEM)

⁸ Uit verslag van Commissie Depla, november 2021.

⁹ Zie ook Van Bochove e.a. (2021) *Voor mij geen coronavaccin: Inzicht in beweegredenen van vaccinatieweigeraars en handelingsopties voor beleidsmakers en professionals*, <https://www.impactcorona.nl/wp-content/uploads/2021/09/Working-paper-Voor-mij-geen-coronavaccin-sept-2021.pdf>.

HUISARTSEN: 'WE ZIJN HEEL LAAT GEÏNFORMEERD'

Bij veel huisartsen in Rotterdam en Den Haag bestaat er frustratie over hun rol in de vaccinatiecampagne, vooral bij de start. De samenwerking met de GGD verliep niet optimaal, waardoor kostbare tijd verloren ging.

"Ik denk dat de samenwerking tussen GGD en huisartsen helemaal niet goed is verlopen in het begin. Wij zijn als huisartsen heel laat geïnformeerd over allerlei dingen. We hebben ook vaak bij de GGD aangeklopt, [een collega-huisarts] en ik zat in een stichting 'Corona van de kaart' waarin we aan de GGD informatie vroegen over waar die coronapatiënten van onze wijken dan zouden zitten, zodat wij er een beetje rekening mee konden houden. Nou, de GGD heeft nooit enige medewerking verleend daaraan." (huisarts in Rotterdam)

Huisartsen, die hun patiënten kennen en vaak een vertrouwensrelatie met hen hebben opgebouwd, kunnen een belangrijke rol spelen bij het wegnemen van twijfels over bijwerkingen. Zij hebben hierin ook samengewerkt met andere lokale leiders die veel vertrouwen genieten, zoals imams.

"In Rotterdam Zuid zijn we een keer naar de Turkse moskee gegaan, echt in de moskee zelf. Natuurlijk hebben we van tevoren goede afspraken gemaakt en het daar georganiseerd. En dan zag je dat de bereidheid daar, of het aantal mensen dat daar gevaccineerd was, drie keer hoger was dan waar we een keer gewoon op een markt hebben gestaan. (...) Je moet het zo makkelijk mogelijk maken voor mensen. En het betrekken van sleutelorganisaties is daar echt essentieel in. Want we hadden het over het wantrouwen, maar een vooraanstaand figuur, of dat een imam is of een andere persoon uit de gemeenschap, ja die wordt wel vertrouwd." (wijkmanager in Rotterdam)



2. GA IN DIALOOG MET DIVERSE DOELGROEPEN EN ZORG VOOR PASSENDE COMMUNICATIE

Vertegenwoordigers van verschillende kwetsbare doelgroepen benadrukken het belang van 'verstaanbare taal'. Daarmee bedoelen ze zowel communicatie in de eigen taal (in het geval van arbeidsmigranten en andere migrantengroepen), als taal die voor iedereen te begrijpen is, zonder jargon. Aan het begin van de pandemie duurde het volgens vertegenwoordigers te lang voordat informatie in verschillende talen beschikbaar was, waardoor er ruimte werd geboden voor misinformatie. Bij de vaccinatiecampagne kwam dit volgens de meeste vertegenwoordigers wél bijtijds op gang. Bij een zwaarwegend algemeen belang – het beperken van gezondheidsrisico's – verdwenen ideologische discussies over het wel of niet verstrekken van informatie in de eigen taal naar de achtergrond.

Over de toegankelijkheid van het beleid in brede zin zijn veel betrokkenen kritisch. Volgens hen heeft vooral de aanpak van het vaccineren laten zien dat één generiek beleid gericht op alle groepen niet voldoende is. De aanpak richtte zich nu eerst op de meerderheid, daarna kwamen pas de moeilijk bereikbare groepen, waardoor de afstand tussen hen steeds groter werd. Daarom is het van belang vanaf de start een gedifferentieerde aanpak te hanteren.

LAAGDREMPELIG ZIJN MET INFORMATIE ÉN LOCATIE

Volgens huisartsen en andere professionals die actief zijn in kwetsbare wijken was de communicatie rondom corona vaak te ingewikkeld. Niet alleen voor migrantengroepen, maar ook voor veel Nederlandstaligen. Daarnaast vonden zij ook de kanalen die gebruikt worden voor het verspreiden van informatie, zoals talkshows, te beperkt.

"Het gaat niet alleen om de moedertaal van mensen met een niet-Nederlandse achtergrond, maar ook om de hele grote groep Nederlanders die laaggeletterd zijn en het niet snappen. Zij voelen zich ongelofelijk in de steek gelaten door de overheid. Je zit naar allemaal hele intelligente mensen te kijken die allemaal hele ingewikkelde dingen zeggen waar je eigenlijk niks van snapt." (huisarts in Rotterdam)

Maar niet alleen de informatievoorziening is volgens zorgprofessionals te veel gericht geweest op de meerderheid. Ook bij het kiezen van vaccinatielocaties werd te weinig rekening gehouden met verschillende doelgroepen.

"Wat ik ook wel opvallend vind, is dat er eigenlijk vanaf het begin gekozen is, in ieder geval in Den Haag, voor locaties ver buiten het centrum. En dat geldt zowel voor het testen als voor het vaccineren. Mensen komen daar niet. Als je geen auto hebt en je fietst niet, omdat je dat nog nooit hebt gedaan en je vindt het al spannend om de markt te bereiken, ja, dan ga je niet naar het ADO-stadion voor een test of prik. Ik miste de flexibiliteit om met de mensen mee te denken van 'hoe kan je dat nou makkelijker maken?' Dan zijn een heleboel mensen al afgehaakt." (huisarts in Den Haag)

Toegankelijke informatie en priklocaties zullen niet iedereen over de streep trekken om zich te laten vaccineren, beseffen de zorgprofessionals. Ze pleiten voor een open discussie, waarbij twijfels en kritiek die mensen hebben bespreekbaar worden gemaakt.

PAS OP VOOR HOLLE SLOGANS

Begrijpelijke taal, 'jip-en-janneketaal', is belangrijk zodat niet "over de hoofden van mensen heen wordt gesproken", zo zeggen verschillende vertegenwoordigers van kwetsbare groepen. Tegelijkertijd moeten politici en bestuurders oppassen voor slogans die wel makkelijk te begrijpen zijn, maar in de praktijk als holle frase of zoethoudertje ervaren worden. Zoals de WWR in een advies over communicatie en draagvlak al aangaf: "Alleen maar herhalen wat de regels zijn is nutteloos of wekt mogelijk zelfs irritatie op."¹⁰

Rechtvaardigheid is volgens de WRR een belangrijke waarde die bijdraagt aan ervaren legitimiteit van beleid. Als mensen de totstandkoming of de uitkomst van beleid als oneerlijk ervaren, zal er minder draagvlak zijn voor dit beleid.¹¹ Een zzp'er in de evenementenbranche gaf een voorbeeld van een discrepantie tussen de taal en de uitkomsten. De slogan 'alleen samen krijgen we corona onder controle' riep op tot onderlinge solidariteit, terwijl hij die solidariteit zelf niet merkte. Hij ervoer een oneerlijke verdeling van de coronasteun waarbij grote ondernemingen in het voordeel waren.

"Dat is ook wat we anderhalf jaar al horen, dat we het allemaal samen moeten doen. Maar wat mij een beetje dwars zat als ik naar afgelopen anderhalf jaar keek, is dat er zulke grote verschillen waren tussen de hoeveelheid steun die mensen kregen." (zzp'er evenementenbranche in Amsterdam)

Een kloof tussen wat gezegd wordt en wat mensen in de praktijk zelf ervaren kan zorgen voor een (verdere) vermindering van vertrouwen in overheidsinstanties. Diverse betrokkenen geven aan behoefte te hebben aan een 'eerlijk' verhaal: ze snappen dat niet alles mogelijk is, als de keuzes maar begrijpelijk worden uitgelegd en transparant zijn.

Om in te kunnen spelen op de behoeften van verschillende sociale groepen, is de dialoog aangaan cruciaal. Zo ervoeren veel alleenstaande moeders een gebrek aan inlevingsvermogen in hun situatie toen zij werk en zorg moesten combineren tijdens de sluiting van de kinderopvang en basisscholen. Ze hadden financiële zorgen, last van angst en stress, en voelden zich vaak schuldig ten opzichte van hun kind(eren).¹²

In dialoog gaan en je proberen te verplaatsen in de situatie van de ander kan op alle niveaus: op landelijk en gemeentelijk niveau, in de wijk, op school. Het is daarbij van belang om onbevooroordeeld naar elkaar te luisteren. De Raad voor Volksgezondheid & Samenleving gaf eerder het advies: "Elkaar kritisch bevragen is (...) belangrijk. Elkaar daarin de maat nemen en in een hoek drijven werkt echter averechts."¹³ Dit geldt ook voor het gebruik van termen als 'wappie' voor vaccin-critici¹⁴ of 'tuig' voor deelnemers aan de avondklokrellen.¹⁵

10 WRR (2020) *Communicatie en draagvlak Covid-19*, <https://www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2020/10/12/communicatie-en-draagvlak-covid-19>, p. 3.

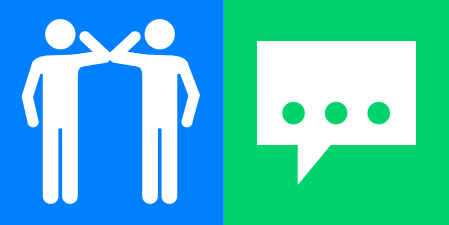
11 Idem, p. 2.

12 Sijtsma e.a. (2021) *De impact van de coronacrisis op alleenstaande moeders*, https://www.impactcorona.nl/wp-content/uploads/2021/10/Covid_WP7_KL04.pdf.

13 RVS (2020) *Coronamoe(d)*, <https://adviezen.raadrvs.nl/coronamoed/>.

14 Van Bochove e.a. (2021) *Noem vaccin-critici geen wappies, dat werkt averechts*, <https://www.socialevraagstukken.nl/noem-vaccin-critici-geen-wappies-dat-werkt-averechts/>.

15 Zie ook de bijdrage van Micha de Winter, lid van de VNG-commissie *Sociale impact COVID-19*: "De deelnemers aan de avondklokrellen werden betiteld als 'tuig van de richel' dat hard moest worden aangepakt. Idem bij de recente voetbalrellen. Maar laten we nu eens kijken naar wat er speelt in die groepen. We moeten ons in de eerste plaats laten leiden door kennis."



3. BENUT DE VEERKRACHT EN HET ZELF-ORGANISEREND VERMOGEN VAN BURGERS

Al direct na het uitbreken van de coronacrisis ontstonden er allerlei maatschappelijke initiatieven. Van muziekoptredens voor verpleeghuizen tot online platforms voor boodschappenhulp. De pandemie laat allerlei vormen van onderlinge solidariteit en samenwerking zien. Deze initiatieven zijn vaak gestart door mensen die daarvoor ook al maatschappelijk betrokken waren in de wijk. Zij zagen wat de impact van de crisis was op bewoners, bijvoorbeeld door de tijdelijke sluiting van de voedselbank Haaglanden. Door hun lokale netwerk konden zij snel inspelen op de behoeften van veelal kwetsbare bewoners.¹⁶

Lokale initiatiefnemers bereiken vaak groepen die minder goed in beeld zijn bij de gemeente en bij uitvoerende zorg- en welzijnsorganisaties. Hiermee hebben de initiatieven een signalerende functie naar de reguliere instanties in de wijk. Het is dan ook belangrijk om meer aandacht te hebben voor structurelere vormen van samenwerking tussen bestaande organisaties en nieuwe initiatieven van onderop.¹⁷

De initiatieven zijn illustratief voor de maatschappelijke veerkracht die de pandemie óók teweeg heeft gebracht.¹⁸ Maar uit gesprekken met vertegenwoordigers van deze initiatieven blijkt dat de rek er, na twee jaar, vaak uit is. Ze hebben met veel energie en beperkte middelen een hoop weten te bereiken. Om de initiatieven te verduurzamen is een faciliterende rol van de gemeente nodig, zo geven zij aan.

INITIATIEVEN VAN ONDEROP: VEEL ENERGIE, MAAR ONDERSTEUNING VAAK GEWENST

Veel lokale initiatiefnemers hebben een jaar of anderhalf jaar na het begin van de coronacrisis gemengde gevoelens. Enerzijds voldoening en trots dat het hen samen met bewoners gelukt is in korte tijd initiatieven op te zetten die inspelen op de behoeften van kwetsbare mensen. Anderzijds vermoeidheid en moedeloosheid, omdat er maar geen einde komt aan de crisis, problemen voor veel mensen verder toenemen, terwijl de tijd en middelen van initiatiefnemers beperkt zijn.¹⁹ Een initiatiefnemer in de Haagse wijk Moerwijk, een van de armste wijken in Den Haag, zorgde er met andere organisaties in de buurt onder andere voor dat mensen warme maaltijden kregen en voedselpakketten.

“Wij zitten in Moerwijk in een soort tussenlaag tussen de overheid, allerlei instanties en de buurt. Alle dingen die we doen, worden door buurtbewoners zelf georganiseerd en dat ging in het eerste jaar van de coronacrisis met een vliegende vaart. Het ging bij ons vooral om voedselhulp, noodhulp, maar ook ondersteuning van kinderen die thuiszaten. Wij merkten dat doordat opeens alle professionele hulpverlening zich soort van had teruggetrokken, er veel ruimte ontstond voor ons en dat we heel snel konden handelen. Maar wat ik nu merk is dat die laag nu een beetje uitgeput is. We zijn allemaal gewoon heel erg moe, we hebben heel hard gewerkt en de crisis breidt zich eigenlijk alleen maar uit. Er is nog steeds veel behoefte aan hulp gericht op de primaire levensbehoeften, die nood wordt niet minder. Ook omdat het armoedeprobleem in

16 Rusinovic e.a. (2021) *De solidaire stad: Maatschappelijke initiatieven in coronatijd*, https://www.dehaagsehogeschool.nl/docs/default-source/documenten-onderzoek/lectoraten/grootstedelijke-ontwikkeling/rapport-maatschappelijke-initiatieven-in-coronatijd_april-2021.pdf.

17 Zie ook Boonstra en Claessens (2021) *Maatschappelijke coalities in coronatijd: Van spontaan initiatief naar duurzaam samenwerkingsverband*, <https://www.eur.nl/en/media/2021-03-maatschappelijke-coalities-coronatijdeindrapportage>

18 De Klerk e.a. (2022) wijzen er in hun publicatie *Uitdagingen in het sociaal domein* terecht op dat de 'eigen kracht' van mensen en initiatieven niet onderschat moeten worden, maar ook niet overschat. <https://www.scp.nl/binaries/scp/documenten/publicaties/2022/03/15/uitdagingen-in-het-sociaal-domein/Uitdagingen+in+het+sociaal+domein.pdf>.

19 Dit sluit aan bij de aanbeveling van de VNG richting gemeenten, om te letten op de veerkracht van de eigen organisatie en die van belangrijke stakeholders. Het advies: “Zoek het evenwicht tussen ambitie enerzijds en beschikbare capaciteit en realiteitszin anderzijds”. VNG (2021) *Sociaal sterker de crisis uit: Lokaal perspectief op herstel en innovatie na(ast) corona*, <https://vng.nl/sites/default/files/2021-05/sociaal-sterker-de-crisis-uit.pdf>, p. 15.

onze buurt structureel is. Die spiraal naar beneden is door corona harder gaan draaien, en die draait nog steeds.” (initiatiefnemer in Den Haag)

Het is volgens deze initiatiefnemer lastiger geworden om financiële ondersteuning vanuit de gemeente te krijgen. De middelen zijn in het tweede jaar van de crisis beperkter geworden en de voorwaarden strikter. Waar ze erg mee geholpen zijn, is de ondersteuning vanuit Stichting Duurzaam Den Haag, een onafhankelijke stichting die een deel van de duurzaamheidsagenda van de gemeente Den Haag uitvoert.

“Mensen van Stichting Duurzaam Den Haag klopten bij ons aan en zeiden: ‘We zien dat jullie heel veel goed werk aan het doen zijn, en dat er nog heel veel werk is’. Toen heeft de directeur van Duurzaam Den Haag gezegd: al haar medewerkers krijgen vier uur in de week om ons te ondersteunen. Dat was echt fantastisch, want wij konden gewoon aan het werk en zij konden de communicatie doen, fondsenaanvragen schrijven. Zij konden dingen van ons overnemen, zonder dat ze gingen bepalen wat wij moesten doen in de uitvoering. Als het gaat om de facilitering van initiatieven van onderop, is dat echt een heel goed voorbeeld.” (initiatiefnemer in Den Haag)

De meeste organisaties worstelen met de financiering van hun initiatief en de activiteiten. Voor veel initiatieven is de financiering gebaseerd op (tijdelijke) subsidies, fondsen, donaties, sponsoring of giften. Deze vormen van financiering brengen een grote mate van onzekerheid met zich mee voor de continuïteit en duurzaamheid van het initiatief. Daarbij kost het aanvragen van fondsen veel tijd, energie en kennis, waarover niet alle initiatiefnemers in voldoende mate beschikken. Ook het werven van de noodzakelijke vrijwilligers is, naarmate de crisis voortduurt, ingewikkelder geworden.

Het faciliteren van deze initiatieven en het bevorderen van de samenwerking tussen de lokale overheid en initiatiefnemers in de wijk is belangrijk voor de sociale leefbaarheid. Niet alleen tijdens de coronacrisis maar ook erna.

‘JE HEBT DAAR EEN BEPAALD TYPE AMBTENAAR VOOR NODIG’

Niet denken dat je het zelf het beste weet, maar aansluiten bij initiatieven van onderop. De veerkracht van bewoners, ondernemers en lokale initiatieven niet onderschatten, maar wel ondersteunen. Directeuren sociaal domein van diverse Nederlandse gemeenten noemen mooie voorbeelden waarin dit al lukt. Zoals zomerprogramma's voor jongeren, waarbij twee groepen die hard geraakt zijn door de coronacrisis het programma en de uitvoering bepalen: jongeren zelf en ondernemers in de evenementenbranche.

“Dat is zo'n voorbeeld dat we dus ook niet als ambtenaren in ons stadhuis in ons eentje iets gaan zitten bedenken. (...) We hoeven dat niet zelf te doen, we kijken: hoe verbinden we nou de juiste partijen om zoiets tot een succes te maken?” (directeur sociaal domein Den Haag)

Andere gemeentelijke directeuren herkennen het toegenomen belang van samenwerken en verbinden. En zien dat dit de ene ambtenaar makkelijker afgaat dan de andere.

“Er hoort ook een bepaald type ambtenaar bij die succesvolle samenwerking, dus ik zie dat ook wel als een belangrijk ingrediënt: als je die ambtenaar niet bent, kun je die dan worden en wil je dat überhaupt wel?” (directeur sociaal domein Breda)

De omslag naar een nieuw type ambtenaar kan gemeenten ook een aantrekkelijker werkgever maken voor jonge mensen, denkt een directeur.

“Ik denk dat die nieuwe ambtenaar, ambtenaar 2.0 of 3.0, het maakt niet uit hoe we het noemen, maar ik denk dat die veel elementen in zich heeft die jonge mensen heel aantrekkelijk vinden.” (directeur sociaal domein Rotterdam)



4. WEES ALS BESTUURDER EN AMBTENAAR ZICHTBAAR EN BENADERBAAR

Tijdens de eerste ronde van focusgroepen, eind 2020-begin 2021, was er onder betrokkenen vanuit zorg- en welzijnsorganisaties en vrijwilligersorganisaties en onder individuele burgers veel onvrede over het optreden van gemeenten. De verbinding met burgers en lokale partners werd volgens hen onvoldoende gelegd. Ook beleidsmedewerkers gaven aan dat het vanuit huis moeilijk was om voldoende 'feeling' te krijgen met de problematiek van verschillende doelgroepen.

Een half jaar later, in de zomer van 2021, was het oordeel over de aanpak van gemeenten over het algemeen veel positiever. Wat hierbij vaak genoemd en geroemd werd, zijn bestuurders en ambtenaren die zichtbaar zijn in de wijk en die (fysiek, online of telefonisch) de tijd nemen voor de persoonlijke verhalen en vragen van burgers.

'DE WETHOUDERS GAAN NU ECHT OP PAD OM HUN NEUS TE LATEN ZIEN'

Organisaties die zich inzetten voor jongeren met multiproblematiek (zoals mentale problemen, eenzaamheid en schulden) zijn positief over de toegenomen zichtbaarheid van bestuurders en beleidsmedewerkers. Gaandeweg de coronacrisis zijn zij vaker de wijken ingegaan. Betrokkenen bij de uitvoering van het gemeentelijk beleid in Rotterdam beamen deze verandering.

"We zouden voor corona al meer de wijken ingaan. Maar dat heeft door corona toen even stilgelegen. We moesten nadenken: hoe gaan we het doen? We hebben toen veel binnen Teams opgepakt. Maar vooral het laatste half jaar gaan de wethouders echt wel op pad om hun neus te laten zien." (coach Jongerenloket Rotterdam)

"Ik hoorde van de wethouder die gaat over armoedebestrijding dat hij en andere wethouders de wijken in gaan. Ik weet niet of dat door de coronacrisis komt, maar ik vind dat ook een mooi iets wat gaat gebeuren. En de beleidsadviseur armoede heb ik al een aantal keer fysiek ontmoet en ik ervaar het als heel positief dat iedereen heel betrokken is in dat netwerk." (netwerkregisseur in Rotterdam)

Fysieke aanwezigheid lijkt simpel, maar het staat voor professionals en de doelgroepen waar zij zich voor inzetten voor iets groters: we worden gezien en we doen ertoe.

ONDERNEMERS EN AMBTENAREN OVER HET BELANG VAN PERSOONLIJK CONTACT

Ondernemers zijn niet altijd tevreden over de manier waarop de landelijke en lokale overheid de coronacrisis aanpakken. Zij plaatsen vooral kanttekeningen bij de wisselende maatregelen en de als ontoegankelijk ervaren steunmaatregelen. Tegelijkertijd spreken verschillende ondernemers hun waardering uit voor de persoonlijke contacten die zij met medewerkers van hun gemeente hebben.

"De gemeente heeft in het najaar weer gesprekken met mij van 'hoe staat het ervoor?' Vanaf begin af aan is de gemeente Den Haag in gesprek geweest met de mensen, hoe gaat het, hoe staat het, enzovoort. Dat vind ik wel echt heel fijn." (zzp'er in de evenementenbranche in Den Haag)

Het gaat de ondernemers dan niet eens zozeer om het krijgen van pasklare antwoorden op de problemen waar zij mee te maken krijgen, maar vooral om het gehoord worden en dat hun ervaringen

meegenomen worden in de verdere vormgeving van het lokale beleid. Beleidsmedewerkers geven eveneens aan deze contacten belangrijk te vinden, ook om mogelijke onduidelijkheden in het beleid toe te lichten.

“Vaak gaat de overheid ervan uit dat dingen logisch zijn en dat als wij het zelf allemaal begrijpen, dat ondernemers het dan ook begrijpen. Maar dat is niet altijd het geval omdat het verschillende werelden zijn. Dus alleen al het met elkaar in contact zijn en elkaar weten te vinden [is belangrijk], en om uit te leggen dat er ook veel verschillende belangen binnen de gemeente zijn.” (beleidsadviseur horeca, gemeente Den Haag)

Uit onderzoek van de gemeente Rotterdam onder zelfstandig ondernemers in deze stad blijkt dat ongeveer een derde van de ondernemers een persoonlijk gesprek heeft gemist over het ontvangen van hulp en ondersteuning.²⁰ In onze focusgroep met ondernemers uit de horeca en evenementenbranche bleek dat degenen die geen contact hebben gehad met bestuurders of ambtenaren negatiever waren over het beleid van hun gemeente. Zij voelden zich minder betrokken en vonden beleidskeuzes vaak moeilijk te begrijpen. Ongelijkheid in het beschikken over deze vorm van 'sociaal kapitaal' is dus een aandachtspunt.²¹

In een tijd waarin het vertrouwen van burgers in de nationale en lokale overheid onder druk staat, is persoonlijk contact van groot belang.²² Lokale bestuurders en ambtenaren geven een gezicht aan abstracte instanties en kunnen bijdragen aan herstel van het vertrouwen. Tegelijkertijd geven professionals, vertegenwoordigers van kwetsbare groepen én ambtenaren aan dat gemeentelijke zichtbaarheid en benaderbaarheid geen opzichzelfstaande doelen zijn. Sommigen vrezen dat de aandacht hiervoor ten koste gaat van daar waar het daadwerkelijk om draait: de signalen uit de wijken omzetten naar passend(er) beleid.

Hans Boutellier, lid van de VNG-commissie Sociale impact COVID-19, stelt dan ook: *“Het gaat om de vraag: voor wie ben je zichtbaar, en waartoe?”*²³ Daarbij is het van belang de verschillende rollen van de (lokale) overheid duidelijk voor ogen te hebben. Soms is dit een trekkende of coördinerende rol, maar in andere gevallen gaat het veel meer om faciliteren: het mogelijk maken dat andere partijen hun maatschappelijke rol kunnen vervullen. In die faciliterende rol hoeft je als gemeente minder op zichtbaarheid in te zetten; laat dat aan de trekkende partijen over.

20 Gemeente Rotterdam (2021) 'Zoektocht naar herstel: Onderzoek naar de gevolgen van de coronacrisis voor Rotterdamse zelfstandigen', <https://onderzoek010.nl/news/Kwetsbare-ZZP%E2%80%99ers-Zoektocht-naar-herstel/279>.

21 Zie over het belang van sociaal kapitaal voor het mentale welbevinden: Snel e.a. (2021) *Sociaal kapitaal als bescherming tegen de mentale gevolgen van COVID-19*, https://www.impactcorona.nl/wp-content/uploads/2021/03/Covid_WP3_def2.pdf. Zie over het betrekken van ondernemers in het vormen, uitvoeren en evalueren van beleid: VNG (2022) *Participatiegids: Hoe met ondernemers samen te werken aan nieuw beleid*, <https://vng.nl/sites/default/files/2022-03/Participatiegids.pdf>.

22 Engbersen e.a. (2021) *De laag-vertrouwensamenleving*, https://www.impactcorona.nl/wp-content/uploads/2021/11/Def_-1-november_rapport_laag-vertrouwensamenleving_def83.pdf.

23 Op basis van mondelinge communicatie met Hans Boutellier.



5. DUID DE CIJFERS AAN DE HAND VAN VERHALEN

Aan het begin van de pandemie stond iedereen in de 'doe-stand': snelle actie was nodig, er was geen tijd om lang stil te staan bij de gevolgen van de beperkende maatregelen en mogelijke gevolgen op de langere termijn. Maar naarmate de coronacrisis langer voortduurde, was het volgens beleidsmedewerkers en professionals van belang om de tijd te nemen voor reflectie. En soms het handelen even uit te stellen, tot er meer zicht is op wat nu echt de behoeften zijn. Zoals de VNG-commissie Sociale impact COVID-19 eerder stelde, bestaat er *“de valkuil om in het oog van de crisistorm de acute effecten te overschatten en de langetermijneffecten te onderschatten”*.²⁴

We sluiten ons aan bij de aanbeveling van de VNG-commissie om de maatschappelijke impact te blijven monitoren en vooral te zorgen *“voor een goede duiding van de cijfers vanuit de specifieke lokale context, bij voorkeur met mensen uit de praktijk”*.²⁵ Hoewel het monitoren van indicatoren belangrijke informatie oplevert, zijn de verhalen achter – en vóór – de cijfers minstens zo belangrijk.²⁶ Betrokkenen in de focusgroepen noemen verschillende voorbeelden van trends die op het eerste gezicht gunstig lijken, maar die na nadere duiding toch anders blijken te liggen.²⁷

VROEGTIJDIG SCHOOLVERLATERS: CIJFERS VERBETERD OF VERKAPT?

Jongerenwerkers geven aan dat bepaalde cijfers tijdens de coronacrisis positieve ontwikkelingen lieten zien, zoals een lager aantal vroegtijdig schoolverlaters (vsv'ers), maar dat hierop kritisch gereflecteerd moet worden. Sommige cijfers verhullen namelijk andere, minder positieve ontwikkelingen die moeilijker te vatten zijn in getallen.

“De vsv-cijfers zijn beter, maar verkapt. Jongeren lopen studievertraging op. Ze zijn niet uitgeschreven en dus ook niet in beeld bij de gemeente, maar er is van alles aan de hand. Veel jongeren hebben zich aangemeld voor een opleiding, puur en alleen uit financiële noodzaak.”
(jongerenwerker in Den Haag)

Volgens de professionals is het van belang om gebruik te maken van kennis van mensen die dichtbij deze jongeren staan, omdat zij soms meer weten dan de cijfers weergeven:

“Je moet inhoudelijk echt wel verstand hebben van het onderwerp om te onderscheiden waar het misgaat. Ik denk dat er best wel veel mensen weten wat er speelt, maar die zitten voornamelijk in de leefwereld en niet in de systeemwereld.” (jongerenwerker in Den Haag)

24 VNG (2021) *Sociaal sterker de crisis uit: Lokaal perspectief op herstel en innovatie na(ast) corona*, <https://vng.nl/sites/default/files/2021-05/sociaal-sterker-de-crisis-uit.pdf>, p. 15.

25 Idem, p. 16.

26 Zie over verhalen achter de cijfers: Van Bochove (2020) *Angst, stress en somberheid door corona: verhalen achter de cijfers*, <https://www.socialevraagstukken.nl/angst-stress-en-somberheid-door-corona-verhalen-achter-de-cijfers/>. Het idee van 'verhalen vóór de cijfers' werd aangedragen door Lars Stevenson en Marlies Honingh. Zij laten zien dat het idee van meetbare kwaliteit van onderwijs eraan bijdraagt dat andere taken van het onderwijs dan kwalificatie – socialisatie en bijdragen aan persoonsvorming – worden vergeten. Zij schrijven daarom: *“Een noodzakelijke eerste stap is het opnieuw bevragen van het verhaal voor de cijfers. Daarmee bedoelen we dat het noodzakelijk is om perspectieven, definities, aannamen en veronderstellingen die voorafgaan aan metingen te blijven bevragen. We zeggen expliciet dat het gaat om het verhaal voor de cijfers en niet het veelgehoorde verhaal achter de cijfers. Kern is dat metingen en cijfers bij het verhaal achter de cijfers al gelden als vertrekpunt of frame en daarmee het denkkader al hebben bepaald”* (Stevenson en Honingh, *Metten doet vergeten? De gevolgen van de coronacrisis voor het onderwijs*, te verschijnen).

27 Zoals de WRR en KNAW ook bepleiten: *“... ervaringen en inzichten van professionals, instellingen en burgers met het te beheersen fenomeen, in dit geval COVID-19, zijn daarbij belangrijk – ook, of juist, als ze niet passen op de modellen”*, *COVID-19: Expertvisies op de gevolgen voor samenleving en beleid*. Den Haag: WRR/KNAW https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/publicaties/2021/07/15/covid-19-expertvisies-op-de-gevolgen-voor-samenleving-en-beleid/212.009+-+Expertvisies+op+de+gevolgen+voor+samenleving+en+beleid_WT_single.pdf, p. 89.

LANGETERMIJNGEVOLGEN VOOR ONDERNEMERS

Het aantal faillissementen tijdens de coronacrisis is meegevallen, dankzij de steunpakketten van de overheid. Tegelijkertijd zegt het aantal faillissementen niet alles. Zo zijn veel zzp'ers uit eigen beweging gestopt. Daarnaast hebben veel ondernemers hun buffers aan moeten spreken. Geld dat eigenlijk bedoeld was voor de oude dag of om te investeren in het bedrijf.

“Wij zijn inmiddels een kleine twee ton verder aan schade en we gaan binnenkort eens proberen om dat een beetje terug te verdienen. En dat gaat wel een paar jaartjes in beslag nemen, vrees ik zo. Ik vermoed dat onze schuld vooral in belasting zit, dat is een klein ton ongeveer nu, de rest is eigen spaargeld dat verdampt is.” (horecaondernemer in Den Haag)

Veel ondernemers hebben net het hoofd boven water kunnen houden, maar de gevolgen voor de langere termijn zullen later pas blijken.

Het is van belang dat er structureel informatie ‘van onderop’ wordt opgehaald en benut, bij verschillende sociale groepen, professionals en beleidsuitvoerders. Zo kan beter inzicht verkregen worden in de sociale gevolgen van de pandemie, nu en op langere termijn. Dit vraagt wel om een goede organisatie en coördinatie. Een kennisbank waarin goede voorbeelden worden gedeeld, of een dialooggroep die binnen de gemeente verhalen ophaalt en naar beleid vertaalt, kunnen hierbij helpen.²⁸ Die laatste stap, het vertalen naar beleid, is belangrijk. Het duiden van cijfers en het oog hebben voor alternatieve perspectieven aan de hand van verhalen is geen doel op zich; het is een manier om tot beleidsontwikkeling en -uitvoering te komen die past bij de leefwereld van burgers.²⁹ Dit past bij een adaptief bestuur dat is gericht op het vermijden van ‘blinde vlekken’.³⁰

28 Zie ook het pleidooi voor dialoogtafels op regionaal of stedelijk niveau. Volgens de Denktank Coronacrisis van de SER kan “[h]et werken aan de toekomst met zoveel mogelijk betrokkenen [...] ook bijdragen aan de onderlinge solidariteit en een positief gevoel.” Denktank Coronacrisis (2021) *Perspectief op Herstel*, <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/overige-publicaties/2021/perspectief-op-herstel.pdf?la=nl&hash=8AD2D751B2C106BC293D92F4002C4EB1>, Sociaal-Economische Raad, p. 38.

29 Zoals de Jongeren Denktank Coronacrisis van de SER schrijft: “Uit verschillende hoeken is al aandacht gevraagd voor de kwetsbare positie van jongeren in de coronacrisis, en het belang om hun perspectief en ideeën mee te nemen. (...) Voor die problematiek is weliswaar aandacht, maar waar het aan ontbreekt zijn twee dingen: echte actie en het echt betrekken van jongeren.” Jongeren Denktank Coronacrisis (2021) *En nu... daden!* <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/overige-publicaties/2021/en-nu-daden.pdf>, Sociaal-Economische Raad, p. 5.

30 De Graaff e.a. (2022) *Leren dansen met een virus: Sturen van een meervoudige crisis in de zorg*, <https://www.eur.nl/eshpm/media/2022-02-de-graaff-et-al-2022-leren-dansen-met-een-virus-eshpm-eur>.



6. LEER VAN HET POSITIEVE EN BENUT HET MOMENTUM

De coronacrisis heeft voor een opeenstapeling van problemen gezorgd bij diverse kwetsbare groepen. Toch is het belangrijk ook in tijden van crisis voor een positieve benadering te kiezen. Om niet alleen te kijken naar wat niet kan, maar juist te leren van alternatieve mogelijkheden. Daarmee kunnen sommige ernstige effecten van de beperkende maatregelen worden verzacht. Zoals de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving het eerder verwoordde: we moeten naar “*alternatieve wegen in plaats van eenrichtingsverkeer*”, naar “*moed in plaats van moedeloosheid*”.³¹

Ook de beleidsmedewerkers en vertegenwoordigers in het sociaal domein zien lichtpuntjes. De metafoor ‘onder druk wordt alles vloeibaar’ werd in verschillende gesprekken genoemd. Waar samenwerking tussen zorg- en welzijnsorganisaties onder normale omstandigheden vaak moeizaam tot stand komt, vonden huisartsen en welzijnswerkers elkaar nu wél. En waar de relatie tussen gemeenten en schoolbesturen volgens betrokkenen normaal wat stroef kan zijn, werden gemeenten nu geprezen om de snelle actie bij het regelen van laptops voor arme gezinnen om thuis-onderwijs mogelijk te maken.

NAAR EEN OPTIMALE MIX VAN ONLINE EN OFFLINE CONTACT

Tijdens de coronacrisis zijn veel contacten tussen hulpverleners en cliënten gedigitaliseerd. Zo ook tussen jongerenwerkers en jongeren die te maken hebben met multiproblematiek. Professionals geven aan dat dit voor sommige jongeren een negatieve ontwikkeling is geweest. Zij zijn (verder) vereenzaamd of zelfs letterlijk uit beeld verdwenen. Maar dat geldt zeker niet voor alle jongeren, sommige zijn juist opgebloeid door de digitale contacten. Een half uurtje videobellen is voor sommige hulpvragen laagdrempeliger dan het inplannen van een fysieke afspraak.

Ook voor de organisaties zijn er voordelen. Jongerenwerkers gaven aan dat zij bij digitale contacten bijvoorbeeld meer te weten komen over de woonruimte van jongeren, wat kan bijdragen aan beter begrip van de hulpvraag. Bovendien kan een mix van online en offline contact ervoor zorgen dat de meeste tijd gaat naar de jongeren die dat het hardst nodig hebben. Eerdere bezwaren zijn ongegrond gebleken, zeggen professionals en beleidsmedewerkers.

“Corona geeft ons ook mogelijkheden, er zijn een heleboel jongeren die het online contact prima vinden. En als we de dienstverlening zo invullen dat het ook online kan, een paar keer per week een half uurtje, van ‘joh, hoe is het met je, laat even kijken, leuke nieuwe schoenen heb je gekocht’, dan heb je wel meer uren over voor die jongeren waar je echt live het contact mee moet hebben. We vonden er van alles van, maar dat waren allemaal theoretische beschouwingen. Want feitelijk had de helft van ons het niet eens geprobeerd.” (beleidsadviseur schuldhulpverlening en armoede, gemeente Den Haag)

Het vinden van de optimale mix in een ‘*blended practice*’ van digitale en fysieke middelen staat nog in de kinderschoenen, maar de mogelijkheden moeten volgens betrokkenen niet zomaar vergeten worden als de noodzaak verdwenen is.³²

31 RVS (2020) *Coronamoe(d)*, [https://adviezen.raadrvs.nl/coronamoe\(d\)](https://adviezen.raadrvs.nl/coronamoe(d)).

32 Zie Van Est, R. en Kool, L. (2021) Digitalisering: De coronapandemie en de noodzaak van waardevol digitaliseren. Verschenen in: Gezamenlijke uitgave van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), *COVID-19: Expertvisies op de gevolgen voor samenleving en beleid*. Den Haag: WRR/KNAW. En: *Coronacrisis zorgt voor creativiteit: Jeugdhulp bereikt meer mensen online*, <https://magazines.voordejeugd.nl/tothierennuverder/3-coronacrisis-zorgt-voor-creativiteit/>.

Bovendien heeft de coronacrisis volgens diverse betrokkenen gezorgd voor het onder de aandacht brengen van structurele vraagstukken, zoals het belang van preventief gezondheidszorgbeleid en de positie van arbeidsmigranten in de Nederlandse samenleving.

Vragen die velen bezighouden zijn: Hoe kunnen we het goede bewaren en van het positieve leren, ook op de langere termijn? Hoe zorgen we ervoor dat we niet terugvallen in oude patronen als de 'druk' weg is? Een van de directeurs sociaal domein heeft ervaren dat *"de meeste kansen om door te zetten ontstaan als iets heel veel indruk heeft gemaakt."* In het kader geeft zij hier een voorbeeld van.

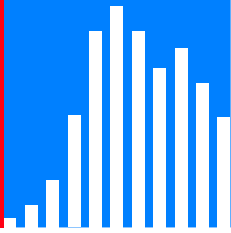
DAKLOZENOPVANG: EEN BREUK MET HET VERLEDEN?

Een mooi voorbeeld van een geluk bij een ongeluk is wat de coronacrisis heeft betekend voor de daklozenopvang. Waar daklozen normaal gesproken in slaapzalen werden ondergebracht, was dat nu vanwege besmettingsrisico's niet meer mogelijk. De directeur sociaal domein van de gemeente Almere vertelt over de structurele verbetering die dit heeft opgeleverd:

"En hoeveel beter was het voor hen om een eigen kamer te hebben, en om ook ruimte te hebben om na te denken over hun situatie. Dat was zo'n breuk met het verleden, ik denk dat wij zonder corona nooit die keuze hadden gemaakt. Dan was het ook te duur, want het heeft ons ook heel veel geld gekost. Dat geld heeft het Rijk gegeven, maar ze gaan dat terugverdienen. Want we hebben nu veel meer kansen voor 'Housing First' en kunnen veel meer mensen helpen. Ja, dat vind ik een voorbeeld van een breuk met het verleden: dat je gewoon gedwongen bent om het op een andere manier te doen en dan te ervaren dat het veel beter is." (directeur sociaal domein Almere)

Volgens de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving is *"de wijze waarop we, zeker tegen de achtergrond van de coronacrisis, omgaan met dak- en thuislozen een lakmoesproef voor onze beschaving"*.³³ In dat licht is het bovenstaande een mooi voorbeeld van beschaving.

33 RVS (2020) *Herstel begint met een huis: Dakloosheid voorkomen en verminderen*, <https://www.raadvr.nl/documenten/publicaties/2020/04/21/herstel-begint-met-een-huis---dakloosheid-voorkomen-en-verminderen>, citaat uit voorwoord.



HANDELINGSPERSPECTIEVEN EN HERSTEL VAN VERTROUWEN

Gedurende de coronacrisis is het aandeel mensen dat vertrouwen heeft in de landelijke en lokale overheid sterk gedaald. Waar aan het begin van de pandemie het vertrouwen juist was gestegen, het zogenaamde *'rally 'round the flag'*-effect, nam het vertrouwen daarna gestaag af.³⁴ Ter illustratie: in april 2020 had nog 69 procent van de Nederlanders (veel) vertrouwen in de landelijke overheid, in november 2021 was dit nog maar 29 procent. Gevraagd naar het vertrouwen in de lokale overheid lag het percentage met (veel) vertrouwen in april 2020 op 60 procent, en in november 2021 op 37 procent.³⁵

In het publieke debat is er veel aandacht voor de vraag wat er nodig is om het vertrouwen in de overheid te herstellen.³⁶ Ook gemeenten worstelen met de vraag hoe zij het vertrouwen van burgers kunnen terugwinnen. Maar, zo geven de betrokkenen die wij spraken aan, herstel van vertrouwen moet geen doel op zich zijn. Als de lokale overheid haar eigen rollen goed vervult en de rollen van anderen faciliteert – zoals de zes handelingsperspectieven in deze publicatie bepleiten – kan het vertrouwen volgens hen herstellen.

ZIEN, GEZIEN WORDEN EN OPLOSSINGEN MOGELIJK MAKEN

Op basis van onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut³⁷ onderscheidt Hans Boutellier drie bronnen van wantrouwen in de overheid onder burgers: (1) 'de overheid ziet mij niet', (2) 'ik zie de overheid niet' en (3) 'de overheid kan het niet'.³⁸

Deze bronnen van wantrouwen hoorden we ook terug in de ervaringen van (vertegenwoordigers van) kwetsbare groepen en professionals zoals jongerenwerkers en huisartsen. Aan het begin van de coronacrisis werden zij te laat betrokken, vonden velen. De behoeften van kwetsbare groepen waar zij zich voor inzetten werden niet gezien, en de contacten die vertegenwoordigers en sleutelpersonen hebben 'in de haarvaten van de samenleving' niet op waarde geschat. Toen het uiteindelijk wél lukte om gezamenlijk op te trekken en partnerschappen te vormen tussen overheid, zorg- en welzijnsorganisaties, vrijwilligersorganisaties en (groepen) burgers, werden er zichtbare resultaten geboekt en nam de onderlinge waardering toe. Enerzijds prezen betrokkenen de toegenomen zichtbaarheid en benaderbaarheid van lokale bestuurders en ambtenaren, of het nu ging om het bezoeken van kwetsbare wijken of telefonisch contact met burgers. Anderzijds spraken zij hun waardering uit voor het feit dat de overheid soms juist meer op de achtergrond bleef en de acties van anderen ondersteunde in plaats van overnam.

MOED TONEN

Positieve ervaringen met een samenhangende aanpak, maatwerk en lokale samenwerking tussen bewoners, sleutelpersonen, zorg- en welzijnsorganisaties en vrijwilligersorganisaties blijven niet als vanzelf behouden, zeggen de deelnemers aan de focusgroepen. Waar onder de druk van de pandemie dingen mogelijk werden, is er de vrees – en inmiddels de ervaring – dat procedures weer dominant worden. Om de ingezette transformatie van het sociaal domein door te zetten en te verduurzamen, moeten mensen en niet systemen leidend zijn. Zoals het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving in hun gezamenlijke advies schrijven:

34 Krouwel e.a. *COVID-19 en institutioneel vertrouwen*, https://www.impactcorona.nl/wp-content/uploads/2021/10/Institutioneelvertrouwen_KL01.pdf.

35 Engbersen e.a. (2021) *De laag-vertrouwensamenleving*,

https://www.impactcorona.nl/wp-content/uploads/2021/11/Def_-1-november_rapport_laag-vertrouwensamenleving_def83.pdf.

36 Zie bijv. <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/11/28/voor-herstel-van-vertrouwen-is-niet-alleen-politiek-aan-zet-a4067098>;

<https://www.nrc.nl/nieuws/2022/02/04/vertrouwen-van-het-volk-win-je-niet-zomaar-terug-a4084445>

37 Peeters e.a. (2020) *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk: Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties*,

https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2021/01/119260_persoonlijke-krenking-tot-vertrouwensbreuk-WEB.pdf.

38 Op basis van mondelinge communicatie met Hans Boutellier.

“Het leven van mensen speelt zich niet af in ‘een beleidsdomein’, laat staan in één beleidsdomein.”³⁹ Een van de deelnemers van de focusgroepen noemde dit het gevaar van de gemeentelijke organisatie als ‘patatsnijder’ (zie kader).

“Als een interne organisatie ingrijpt om met handelingsperspectieven te komen voor de burger, dan zal elke afdeling met een eigen afwijkende observatie komen van wat er voor die burger belangrijk is. De casus wordt dan door de afdelingen door een patatsnijder getrokken, waardoor je de persoon weer kwijtraakt. Je moet met elkaar in dialoog om erachter te komen hoe je elkaar vooruit kunt helpen.” (beleidsadviseur werk en inkomen, gemeente Rotterdam)

Vertrouwen van burgers in de overheid begint bij het omgekeerde: bij een overheid die in woord en daad vertrouwen uitstraalt in burgers. En bij een overheid die ambtenaren die in direct contact staan met burgers ook de ruimte geeft voor op maat gemaakte oplossingen.⁴⁰ In aanvulling op de ‘nieuwe ambtenaar’ die volgens directeuren sociaal domein nodig is om de verbinding met (groepen) burgers te maken, is er volgens deelnemers aan de focusgroepen een verandering op systeemniveau nodig. Om de lessen uit de coronacrisis duurzaam te kunnen benutten in het sociaal domein, moeten ambtenaren en bestuurders niet alleen naar burgers toe bewegen, maar ook kritisch naar de eigen interne organisatie kijken en knelpunten wegnemen. Dat vergt moed.

“Je krijgt een dubbel beeld: van betrouwbare personen die functioneren in een onbetrouwbaar systeem. Die zich ergens ook machteloos voelen om dat systeem te veranderen en daardoor eigenlijk dat wantrouwen alleen nog maar voeden, want ze zeggen iets anders dan dat ze kunnen doen. (...) Wat ik heel vaak hoor, is dat mensen in de uitvoering van beleid vastlopen. Ze zeggen: ‘Ik vind het eigenlijk ook, maar ik mag dat helemaal niet zeggen, ik krijg daar last mee’. Je hebt meer ruimte nodig voor ambtenaren om een klein beetje te rebelleren. Maar daar is wel moed voor nodig.” (lokale initiatiefnemer in Den Haag)

De coronacrisis heeft als een contrastvloeiend probleem zichtbaar gemaakt waar gemeenten al langer mee te maken hebben: afnemend vertrouwen van burgers, fragmentatie in beleid en spanning tussen korte- en lange-termijndoelstellingen. Tegelijkertijd zijn er de afgelopen tijd mooie initiatieven ontstaan waarin burgers meer gezien worden, bestuurders zichtbaarder zijn in de wijk en waarin bewoners, zorg- en welzijnsorganisaties en vrijwilligersorganisaties samenwerken en met elkaar in gesprek zijn. Het is belangrijk dat die sociale dialoog op wijk-, buurt- en gemeenteniveau gevoerd blijft worden, ook nu corona meer naar de achtergrond lijkt te verdwijnen. Dat is niet alleen van belang voor de aanpak van problemen op korte termijn, maar ook om beter voorbereid te zijn op toekomstige virusuitbraken en andere calamiteiten. Uitgangspunt bij die dialoog is een overheid die haar burgers en professionals vertrouwt en hun kennis en wijsheid benut. En een overheid die lastige discussies niet uit de weg gaat en die geleerde lessen inzet om de transformatie van het sociaal domein verder te brengen.

39 SCP en RVS (2022) <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2022/01/27/briefadvies-corona-sociaal-en-cultureel-planbureau-en-raad-voor-volksgesondheid--samenleving>, p. 3. Zie ook het advies van VNG om de menselijke maat in de uitvoering te behouden: VNG (2021) *Sociaal sterker de crisis uit: Lokaal perspectief op herstel en innovatie na(ast) corona*, <https://vng.nl/sites/default/files/2021-05/sociaal-sterker-de-crisis-uit.pdf>. En de oproep voor integraal werken in het sociaal domein: De Klerk e.a. (2022) <https://www.scp.nl/binaries/scp/documenten/publicaties/2022/03/15/uitdagingen-in-het-sociaal-domein/Uitdagingen+in+het+sociaal+domein.pdf>.

40 Zie over het belang van een betrouwbare overheid en handelingsruimte ook het briefadvies van SCP en RVS (2022): “Zowel burgers, professionals, bestuurders als bedrijven kunnen de verantwoordelijkheid aan om zelf meer keuzes te maken. Zo geven lokale bestuurders met enige regelmaat aan dat zij meer handelingsruimte willen voor maatwerk (...) Bestuur vanuit een langetermijnvisie en de daarbij behorende doelen, geef vervolgens de samenleving de ruimte om te zoeken naar oplossingen die werken voor mensen (...) Burgers, bedrijven en het maatschappelijk middenveld kunnen en willen verantwoordelijkheid nemen, maar dat vergt voor hen een betrouwbare en voorspelbare overheid.” (p. 4-5).

BIJLAGE: OVERZICHT 11 FOCUSGROEPEN

Ronde I (december 2020 – februari 2021)

1. Vertegenwoordigers van (kwetsbare) jongeren
Deelnemers deelsessie 1: vertegenwoordigers van Thuis op Straat, Haagse Jongerenambassadeurs, Netwerk Nieuw Rotterdam, Stichting Samen Ondernemend Leren (SOL), Jongeren Informatie Punt Haaglanden, StartUpYourLife.
Deelnemers deelsessie 2: student Erasmus Universiteit Rotterdam, jongerenwerker gemeente Den Haag.
2. Vertegenwoordigers van 'klassieke' en 'nieuwe' migrantengroepen
Deelnemers: vertegenwoordigers van De Chinese Brug, Turks Platform Den Haag, IDHEM, Stichting VOBIS, Rotterdams Ongedocumenteerden Steunpunt, Stichting Platform Islamitische Organisaties Rijnmond, Ettaouhid Moskee Rotterdam, BARKA.
3. Zzp'ers in culturele sector
Deelnemers: zzp'ers uit Rotterdam en Den Haag in theaterbranche, film en video, coaching, en beleidsmedewerkers Rotterdam en Den Haag betrokken bij Tozo-regeling.
4. Vertegenwoordigers van alleenstaande moeders
Deelnemers: vertegenwoordigers van Stichting Single SuperMom, Humanitas Home Start, Loket voor Jonge Moeders in Den Haag.
5. Directeuren sociaal domein van diverse Nederlandse gemeenten
Deelnemers: directeuren sociaal domein Den Haag, Oss, BAR-organisatie (Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk), Rotterdam, Eindhoven, Helmond, Almere.

Ronde II (juni – juli 2021)

6. Vertegenwoordigers van jongeren met schuldenproblematiek
Deelnemers: vertegenwoordigers van Pit010, Maatwerk Onderwijs en Arbeid, Jongeren Perspectief Fonds, Jongeren Informatie Punt Rotterdam, en beleidsmedewerkers Den Haag.
7. Ondernemers in de horeca en evenementenbranche
Deelnemers: zelfstandigen met en zonder personeel in Rotterdam, Den Haag en Amsterdam in horeca en evenementenbranche, en beleidsadviseur horeca Den Haag, strategisch arbeidsmarkt adviseur Rotterdam.
8. Vertegenwoordigers van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa
Deelnemers: vertegenwoordigers Stichting Barka, Stichting IDHEM, FNV, Stichting Polka.
9. Huisartsen en andere professionals betrokken bij de vaccinatiecampaagne in kwetsbare wijken
Deelnemers: huisartsen Rotterdam, Rijswijk en Den Haag, adviseur sociaal medische basiszorg GGD Haaglanden, wijkmanager Rotterdam, epidemioloog GGD Haaglanden, arts infectieziektebestrijding GGD.
10. Directeuren sociaal domein van diverse Nederlandse gemeenten
Deelnemers deelsessie 1: directeuren sociaal domein Den Haag, Rotterdam, Breda.
Deelnemers deelsessie 2: directeuren sociaal domein Oss, Almere, strategisch adviseur Amersfoort.

Ronde III (december 2021)

11. Afsluitende focusgroep over handelingsperspectieven
Deelnemers: directeur sociaal domein Rotterdam, strategisch adviseur werk en inkomen Rotterdam, welzijnswerker SOL, projectmanager Rotterdam, vertegenwoordiger FOKOR Rotterdam, strategisch adviseur Den Haag, clustermanager werk in opdracht, programmamanager en directieadviseur Den Haag, beleidsmedewerker MKB/horeca Den Haag, community builder Den Haag, medewerkers GGD Haaglanden, domeinadviseur financiële hulpverlening, initiatiefnemer in Moerwijk, vertegenwoordiger IDHEM.

OVER HET ONDERZOEK

Het onderzoek *De maatschappelijke impact van COVID-19* is mogelijk gemaakt door een subsidie van onderzoeksprogramma COVID-19 van ZonMw. Het onderzoeksconsortium bestaat uit de volgende partners:

Erasmus School of
Social and
Behavioural Sciences

Erasmus School of
Health Policy
& Management

Erasmus



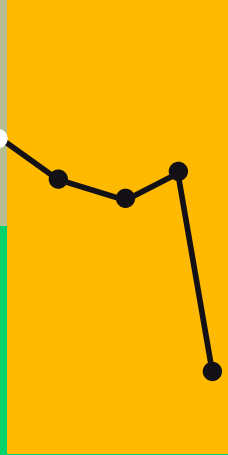
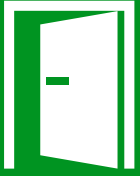
DE HAAGSE
HOGESCHOOL



Risbo
Research-Training-Consultancy
Erasmus

LU
MC Leids Universitair
Medisch Centrum





1,5

