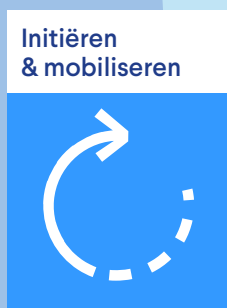
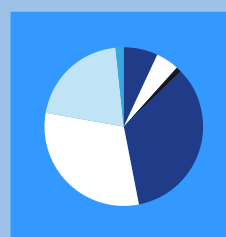
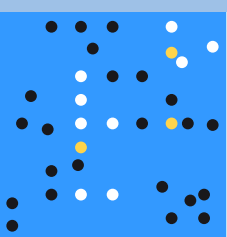


DE VIJF FUNCTIES VAN DE SOCIALE INFRASTRUCTUUR TIJDENS EEN PANDEMIE



Carla Kolner (EUR)
Kevin Pijpers (EUR)
Guusje Enneking (EUR)
Laxsini Murugesu (Pharos)
Godfried Engbersen (EUR)



1,5



COLOFON

Carla Kolner (EUR)

Kevin Pijpers (EUR)

Guusje Enneking (EUR)

Laxsini Murugesu (Pharos)

Godfried Engbersen (EUR)

ISBN: 978-90-75289-78-7

© Erasmus School of Social and Behavioural Sciences / PDPC Erasmus Universiteit Rotterdam
Augustus 2024

Deze publicatie is verschenen in het kader van het interuniversitaire project Be Prepared. Ook het Pandemic Disaster Preparedness Center (PDPC) van de Erasmus Universiteit heeft bijgedragen aan deze publicatie. Dit project is gefinancierd door ZonMw, als onderdeel van het BePrepared consortium, project nummer 10710022210002.



INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	2
Introductie: de relevantie van de sociale infrastructuur in tijden van een pandemie	3
1. De (lokale) sociale infrastructuur: kenmerken en functies	6
1.1 Introductie van het begrip sociale infrastructuur	6
1.2 Categorieën van de sociale infrastructuur	7
1.3 Functies van een sociale infrastructuur	7
1.4 Kenmerken van de sociale infrastructuur	9
1.5 Preventieve en beschermende functies in tijden van een pandemie	11
1.6 Conclusie	13
2. De sociale infrastructuur in tijden van een pandemie	14
2.1 De context: de impact van een pandemie op de samenleving en de sociale infrastructuur	14
2.2 De mensen: kwetsbaar zijn of worden tijdens COVID-19: wie en waarom?	16
3. Vijf basisfuncties voor een sterke sociale infrastructuur in pandemische tijden	19
3.1 Functie 1: Communiceren en informeren	21
3.2 Functie 2: Observeren en signaleren	24
3.3 Functie 3: Verbinden en includeren	27
3.4 Functie 4: Initiëren en mobiliseren	30
3.5 Functie 5: Dienstverlening en herstellen	33
4. Casus: de openbare bibliotheek Rotterdam in de transitie naar gemeenschapsbibliotheek	36
4.1 Van openbare bibliotheek naar sociale infrastructuur: het publiek kapitaal van de gemeenschapsbibliotheek	36
4.2 Het belang van analoge provisies tijdens pandemieën en rampen	37
4.3 Van geformaliseerde 'missielijnen' naar extra-reguliere activiteiten voor ouderen	39
4.4 Veiligheidsdiscours overtroeft sociale zorg in Rotterdam	40
4.5 De gemeenschapsbibliotheek: een plek voor (super)diversiteit?	41
4.6 Conclusies	42
5. Conclusies, lessen en aanbevelingen	43
Literatuur	49
Bijlagen:	
1. Overzicht literatuur geraadpleegd voor de secundaire analyse	53
2. Verklaring gebruikte begrippen en definities	54
3. Overzicht medewerkers	56

VOORWOORD

In deze rapportage pleiten we ervoor dat gemeenten werken aan een sterke sociale infrastructuur in wijken en buurten, vooral in een grootstedelijke context. Daarvoor bieden we ook onderbouwing. De sociale infrastructuur is een veelzijdig begrip. Zo zou een wijk of buurt met een sterke sociale infrastructuur zich van andere buurten onderscheiden doordat er voldoende laagdrempelige sociale voorzieningen zijn. Kenmerken waaraan een wijk met een sterke infrastructuur ook te herkennen is, zijn: mensen groeten elkaar op straat, kijken naar elkaar om en houden elkaar een beetje in de gaten. Er heerst een levendige sociale sfeer en er bestaan prettige verbanden en relaties tussen mensen in de wijk. Daarnaast zijn er met regelmaat burgerinitiatieven gericht op de leefbaarheid en de sociale samenhang in de wijk. In een wijk met een sterke sociale infrastructuur is er ook minder sociale ongelijkheid of verloedering en zijn er minder onveilige plekken waar je liever niet komt. Iedereen kent wel zo'n buurt waar het goed toeven is. Het klinkt utopisch, en een dergelijke omschrijving van een sociale infrastructuur spreekt tot ieders verbeelding. Toch is de sociale infrastructuur, met name in grote steden, bij uitstek 'rommelig, ambivalent en imperfect' stellen Layton & Latham in 2021.¹

In dit rapport tonen we aan dat een sterke sociale infrastructuur niet alleen in 'gewone tijden' maar vooral ook in tijden van een pandemie of een andere crisis een beslissende preventieve en beschermende factor kan zijn voor de gezondheid en het algemeen welzijn van mensen. Als de coronapandemie iets duidelijk heeft gemaakt, dan is het wel dat verlies van verbinding (zeker als dit langer duurt) ernstige gevolgen kan hebben voor de fysieke én mentale gezondheid en het welzijn van mensen. De gevolgen van de coronacrisis werken door tot op de dag van vandaag. In deze publicatie maken we duidelijk dat een sociale infrastructuur niet vanzelfsprekend is en dat deze ook zelf kwetsbaar en broos is. Er is wel wat voor nodig om de sociale infrastructuur sterk te maken en te houden. Oftewel, zoals Eric Klinenberg het in 2024, terugblikkend op de coronapandemie in de Verenigde Staten, stelt:

*"In a crisis [...], social closeness protects people. Social solidarity, the bonds of mutual obligation and linked fate between people who share a neighborhood, city or nation, can be a crucial resource – but only if states and societies are capable of producing it."*²

Dit rapport is gebaseerd op literatuur- en empirisch onderzoek en op een casestudy. Op basis van dit onderzoek lichten we vijf functies toe van de sociale infrastructuur. Deze functies zijn ook uitgewerkt in een 'tool' met de titel 'Pandemische paraatheid en het belang van een sociale infrastructuur' die te vinden is op de [website van de Erasmus Universiteit Rotterdam](#).

Het doel van deze rapportage is tweeledig:

1. We bieden beleidsmakers en professionals onderbouwd inzicht in wat de sociale infrastructuur is en wat deze in tijden van crisis kan betekenen voor met name burgers in een kwetsbare positie.
2. We formuleren richtlijnen en aanbevelingen om, vooraf en tijdens een crisis, de sociale infrastructuur optimaal te versterken, te faciliteren en te ondersteunen, zodat vooral mensen die zich in een kwetsbare positie bevinden hierop terug kunnen vallen.

1 Layton & Latham, 2021, p. 770.

2 Klinenberg, 2024, p. 179.

INTRODUCTIE: DE RELEVANTIE VAN EEN SOCIALE INFRASTRUCTUUR IN TIJDEN VAN PANDEMIEËN

Diverse intermediaire organisaties, gemeenschappen en netwerken als ook fysieke plekken (groenvoorzieningen, de openbare ruimte en publieke gebouwen) waren tijdens de coronapandemie voor diverse groepen mensen van grote betekenis.³ Het gaat hierbij om zowel formele als informele georganiseerde verbanden en voorzieningen die in stedelijke gebieden dicht bij burgers staan. Denk aan buurtorganisaties, huisartsenposten, wijkbibliotheken, religieuze organisaties en bewonersinitiatieven.

In een periode van crisis, zoals een pandemie, wordt het vertrouwen in de landelijke en lokale overheid, zeker na verloop van tijd, flink op de proef gesteld.⁴ De hierboven genoemde intermediaire organisaties lijken er echter juist in te slagen met burgers een vertrouwensband op te bouwen en hen te informeren en op diverse terreinen te ondersteunen.⁵ Wij duiden dit geheel aan organisaties, verbanden en gebieden aan met het begrip 'sociale infrastructuur'.⁶ Dit begrip heeft een duidelijke verwantschap met het begrip 'sociale basis' dat in het sociaal domein in Nederland wordt gehanteerd.⁷

In Nederland is weinig systematisch onderzoek verricht naar de beschermende werking van een sociale infrastructuur tijdens een pandemie. Hetzelfde geldt voor de vraag hoe deze infrastructuur een (preventieve) rol kan spelen bij het ons beter voorbereiden op mogelijke pandemieën in de toekomst. Met deze studie proberen wij in deze lacune te voorzien. Daarbij proberen we meer helderheid te krijgen over wat een sociale infrastructuur is. Ook proberen we hiervoor praktische handvatten te bieden voor de politiek, beleidsmakers en professionals.

De centrale vraag voor dit onderzoek is:

Op welke wijze kan een 'sociale infrastructuur' mensen die tijdens een pandemie in een kwetsbare positie verkeren, beschermen tegen vermijdbaar verlies van gezondheid én kwaliteit van leven.

Deze hoofdvraag is onderverdeeld in drie subvragen:

1. Hoe beschermt een sociale infrastructuur burgers tegen negatieve effecten op hun gezondheid en welzijn in tijden van een pandemie?
2. Wat zijn de functies en kenmerken van een sociale infrastructuur (en sleutelfiguren daarbinnen) waardoor deze bescherming biedt?
3. Wat heeft de sociale infrastructuur nodig om te kunnen beschermen voor en tijdens een pandemie?

Deze vragen beantwoorden we middels een driedelig onderzoek: een systematische analyse van de internationale literatuur, een (secundaire) analyse van de reeds gepubliceerde resultaten van kwalitatief onderzoek van zowel het RIVM als de Erasmusuniversiteit in samenwerking met een groot aantal andere organisaties, en een casestudie van de bibliotheek Rotterdam als

3 Kolner et al., 2022 [a en b]; Van Bochove et al., 2022; Engbersen, 2022.

4 Snel et al., 2024.

5 Kolner et al., 2022 [a en b]; Van Bochove et al., 2022; Engbersen, 2022.

6 Vgl. Engbersen & Sprinkhuizen, 1998; Klinenberg, 2018.

7 Vgl. Britt et al., 2022; Engbersen & Sprinkhuizen, 2023.

onderdeel van de sociale infrastructuur. Ten slotte gaan we in op enkele beleidsvragen over de noodzaak om te investeren in de sociale infrastructuur.

METHODISCHE AANPAK

Voor dit rapport hebben we verschillende methoden van onderzoek gebruikt. Voor de internationale analyse hebben we honderd internationale academische papers systematisch geanalyseerd die te maken hebben met het begrip 'sociale infrastructuur'.⁸ Hierbij hebben we ook enkele publicaties meegenomen die specifiek over Nederland gaan. Met deze literatuur-analyse hebben we in kaart gebracht hoe het begrip 'sociale infrastructuur' empirisch is ingebed in een plaatsgebonden, stedelijke context.

Om na te gaan welke impact de COVID-19 pandemie op de Nederlandse samenleving heeft gehad en wat de belangrijkste preventieve en beschermende functies van de sociale infrastructuur waren, hebben we een secundaire analyse uitgevoerd van een groot aantal rapporten en artikelen die resultaat waren van onderzoek in Nederland. Het ging hier met name om kwalitatief onderzoek dat door onderzoekers van de Erasmus Universiteit, de Hogeschool Den Haag en het RIVM tijdens de coronapandemie in de jaren 2020-2022 is uitgevoerd.⁹ Tijdens de analyse is vooral gezocht naar de functies van de sociale infrastructuur om mensen in een kwetsbare positie te beschermen tegen vermijdbaar verlies van de gezondheid en kwaliteit van leven. Ook zochten we naar goede voorbeelden. Voor de casestudie van de bibliotheek tot slot hebben we in 2023 en 2024 vanuit een retrospectief diepte-interviews afgenomen met vijf medewerkers en drie vrijwilligers die bij de bibliotheek Rotterdam werkzaam zijn. Ook hier lag de focus op de functies die de bibliotheek tijdens de pandemie vervulde voor in het bijzonder mensen die in een kwetsbare positie verkeerden.

VEELGEBRUIKTE BEGRIPPEN IN DIT RAPPORT

In dit rapport komt een aantal begrippen frequent voor. Denk aan begrippen als preventie, kwetsbaarheid, bestaanszekerheid, sociaal kapitaal, sociale kwaliteit en veerkracht.. Omdat 'taal' en definities er veel toe doen om met elkaar te kunnen communiceren, hebben we in bijlage 2 de betekenis die wij in dit rapport aan deze begrippen geven op een rijtje gezet. Omdat er soms meerdere definities van een begrip circuleren (dit geldt onder andere voor sociale infrastructuur), geven we steeds aan op welke bronnen we ons daarbij hebben gebaseerd. In de literatuurlijst zijn alle door ons gebruikte bronnen te vinden. Deze lijst geeft de lezer de mogelijkheid om zich op dit onderwerp verder te verdiepen.

LEESWIJZER

In hoofdstuk 1 beschrijven we de resultaten van de internationale literatuurstudie naar de functies en merites van de sociale infrastructuur. Aan het eind van het hoofdstuk benoemen we vijf specifieke functies die karakteristiek zijn voor de sociale infrastructuur tijdens een crisis zoals de COVID- pandemie. In hoofdstuk 2 staan we stil bij de impact die een pandemie heeft op het dagelijkse leven van mensen, op gemeenschappen en op de samenleving als geheel. In het bijzonder belichten we hier ook welke groepen tijdens een pandemie het meest te lijden hebben en wat daarvan de belangrijkste redenen zijn. Hoofdstuk 3 richt zich specifiek op de onderbouwing van de zogeheten COVID-functies die verschillende publieke instituties tijdens de coronapandemie hebben vervuld, zoals scholen, sportverenigingen, buurtcentra & wijkgebouwen en markten. Ook kijken we hierbij naar de COVID-functies van netwerk- en

⁸ Enneking et al., 2024 (bij het schrijven van deze publicatie nog in pre-print fase).

⁹ Zie de literatuurlijst voor de belangrijkste bronnen en zie bijlage 1.

gemeenschapsvorming. Per functie beschrijven we een aantal kenmerken die in tijden van een pandemie een beschermende en preventieve werking hebben. In hoofdstuk 4 behandelen we de casestudie die we hebben uitgevoerd over de bibliotheek en sleutelfiguren¹⁰ daarbinnen, die een betekenisvolle rol hebben gespeeld tijdens de coronapandemie. In hoofdstuk 5 vatten we de belangrijkste conclusies van dit rapport samen. We sluiten dit hoofdstuk af met een aantal aanbevelingen om de beschermende en preventieve werking van de sociale infrastructuur vooraf en in tijden crises te versterken.

¹⁰ Onder sleutelfiguren verstaan we zowel formele als informele personen (actoren) die extra verantwoordelijkheid voelden en namen voor mensen binnen hun omgeving en door hen worden vertrouwd. Het zijn mensen die initiatief nemen en samen met anderen actief naar oplossingen zoeken als de situatie daarom vraagt.

1. CATEGORIEËN, FUNCTIES EN KENMERKEN VAN DE SOCIALE INFRASTRUCTUUR

1.1. INTRODUCTIE VAN HET BEGRIP 'SOCIALE INFRASTRUCTUUR'

De sociale infrastructuur is een dynamisch concept dat steeds vaker wordt gebruikt om de betekenis te duiden van relevante sociale voorzieningen voor bewoners van stedelijke gebieden. Een populaire definitie voor sociale infrastructuur, zoals geformuleerd door Eric Klinenberg, omvat niet het zogeheten sociaal kapitaal – het concept dat vaak wordt gebruikt om de relaties en netwerken van mensen te meten – maar juist de fysieke plaatsen en condities die ontmoeting tussen mensen faciliteren en het mogelijk maken sociaal kapitaal te ontwikkelen.¹¹ In lijn met deze beschrijving, definiëren de stedelijk geografen Latham en Layton¹² een sociale infrastructuur als de openbare en semiopenbare ruimtes en plaatsen die sociale relaties en verbondenheid ondersteunen. Een werkzame sociale infrastructuur is echter niet vanzelfsprekend, zo stellen ze. Als de fysieke infrastructuur robuust is, bevordert deze face-to-face contact, wederzijdse steun en samenwerking tussen vrienden, gemeenschappen en burens. Ze maakt het mogelijk verbinding te leggen en contact te bevorderen tussen groepen en tussen groepen en allerlei instellingen. De sociale infrastructuur maakt het dagelijkse leven van mensen leefbaar en is essentieel voor de kwaliteit van leven. Zij creëert kansen voor mensen om zich te ontwikkelen.¹³

Deze opvatting, met een nadruk op fysieke plaatsen, gebouwen en andere harde vormen van infrastructuur, verschilt met het in het Nederlandse sociaal domein gebezigde begrip 'sociale basis'. De sociale basis is een in Nederland gangbare beleidsterm voor de sociale infrastructuur. Alhoewel hiervoor geen vaste definitie bestaat, ligt de nadruk bij de sociale basis op verschillende organisaties, verbanden én netwerken (persoonlijk, gemeenschappelijk en institutioneel) die – in elkaar overlappende 'sferen' – gezamenlijk bijdragen aan de menselijke waarde, aan veerkrachtige gemeenschappen, aan mensen die naar elkaar omkijken en aan het netto nationaal welzijn van de samenleving als geheel.¹⁴

In dit hoofdstuk proberen we op basis van de literatuur enkele belangrijke inzichten over de sociale infrastructuur op een rijtje te zetten. Allereerst geven we inzicht in de verschillende plekken, ruimtes en verbanden die in de internationale literatuur als onderdeel worden gezien van een sociale infrastructuur. Vervolgens geven we een overzicht van de sociale functies en invullingen van deze plekken en de verschillende kenmerken die hiervoor van belang zijn. Ook benoemen we enkele risico's en valkuilen rondom de inrichting en het gebruik van de infrastructuur. In het eerste deel van het hoofdstuk ligt de nadruk op de algemene functies en kenmerken van de sociale infrastructuur. In paragraaf 1.5 belichten we hoe de sociale infrastructuur van belang is in de context van rampen en pandemieën. In onze opvatting is het vooral de combinatie van specifieke plekken, functies en kenmerken die de sociale infrastructuur typeert.

¹¹ Klinenberg, 2018

¹² Latham & Layton, 2022.

¹³ Layton & Latham, 2021, p. 4.

¹⁴ Britt et al., 2022.

1.2. CATEGORIEËN VAN SOCIALE INFRASTRUCTUREN

In de literatuur worden verschillende typen plekken ('ruimtes') en relationele verbanden tussen mensen als de sociale infrastructuur beschouwd. Binnen dit overzicht hebben wij, voortbouwend op de voorlopige typologie van Latham en Layton,¹⁵ zeven categorieën geïdentificeerd. Deze categorieën overlappen en zijn niet onderling uitsluitend.

1. De eerste categorie omvat **publieke instituties**. Op basis van onze analyse maken we hierin onderscheid tussen verschillende subcategorieën: samenlevingsopbouw of gemeenschapsvorming, openbare diensten, openbare ruimte, en zorg en onderwijsvoorzieningen. Deze plekken kunnen dus variëren van een school, een bibliotheek, tot een kinderdagverblijf en een openbaar park.
2. De tweede categorie omvat **commerciële plekken**, zoals eet- en drinkgelegenheden en boekwinkels, maar beslaat ook (etnische) ondernemingen of markten, zoals een etnische supermarkt specifiek gericht op producten uit bepaalde regio's.
3. De derde categorie omvat **recreatieve plekken en activiteiten**, zoals sportclubs, een openbaar zwembad en culturele instellingen zoals een muziekvereniging of een museum.¹⁶
4. De vierde categorie omvat **religieuze plekken**, zoals kerken en moskeeën, en ook informele plekken waar religieuze bijeenkomsten worden gehouden.
5. Ten vijfde is er een kleine rol voor **transitplekken**, voornamelijk rondom openbaar vervoer.
6. Een zesde categorie is **digitale infrastructuur**. Denk aan digitale platforms op sociale media en chatgroepen van bewoners als 'plekken' van samenkomst.
7. Ten slotte worden **(groepen) mensen** en hun onderlinge relaties en verbanden, als kern van de sociale infrastructuur beschouwd. Hierbij kan gedacht worden aan de rol van (formele en informele) sleutelfiguren en professionals die een betekenisvolle functie vervullen of dienst verlenen in alle genoemde categorieën. Maar denk ook aan de collectieve waarde van *grassroots*-organisaties, netwerken en belangengroepen (denk aan migrantenorganisaties).

1.3. FUNCTIES VAN DE SOCIALE INFRASTRUCTUUR

De plekken en ruimtes die tot de sociale infrastructuur worden gerekend, vervullen verschillende functies voor burgers. Deze worden in deze paragraaf belicht. De eerste en belangrijkste functie die in de literatuur wordt onderscheiden, is het **verbinden** van mensen, ofwel **socialiteit**. Daarbij kan het gaan om verbindingen die uiteenlopen van oppervlakkig tot intiem. Deze verschillende vormen van socialiteit zijn vaak nodig om andere sociale functies te ontwikkelen of effectief te laten zijn. Ten tweede verschaffen sociale infrastructuren ook bepaalde **diensten**. Ten derde kunnen sociale infrastructuren een platform vormen voor **collectieve actie**. Ten vierde kunnen deze infrastructuren een **plek voor herkenning** en **identiteit** vormen. De sociale infrastructuur kan daarnaast ook enkele (dikwijls onbedoelde) negatieve effecten hebben, welke ook aandacht krijgen.

De genoemde categorieën van de sociale infrastructuur fungeren als plaatsen die belangrijk zijn voor het ontwikkelen van socialiteit. De meeste studies benadrukken hoe deze plaatsen

¹⁵ Latham & Layton, 2019.

¹⁶ Deze categorie heeft enig overlap met de categorie 'publieke instituties'. De deelname in dit type plekken is echter vaker op basis van een financiële bijdrage en/of meer op vrijwillige basis.

het sociale leven van de bewoners en bezoekers op verschillende manieren vormgeven. De socialiteit op deze plekken varieert van de ontmoeting met 'onbekenden', informele 'gezelligheid', samen 'dingen doen', en laagdrempelige interactie, de ontwikkeling van vriendschappen en sterke relaties, tot verbindingen die bijdragen aan het uitwisselen van kennis en informatie en die verschillen overbruggen. Vaak wordt '**sociaal kapitaal**' genoemd om te verwijzen naar de ontwikkeling en sterkte van sociale banden. In de literatuur wordt een grote verscheidenheid aan definities voor sociaal kapitaal beschouwd. Voor onze analyse is de definitie van sociaal kapitaal gebaseerd op het werk van Robert Putnam dominant. Zijn definitie omvat "verbindingen tussen individuen, sociale netwerken en de normen van wederkerigheid en vertrouwen die daaruit voortvloeien".¹⁷ Hij maakt een onderscheid tussen 'bonding' en 'bridging' sociaal kapitaal. Waar 'bonding' betrekking heeft op het bevorderen van specifieke wederkerigheid en het mobiliseren van solidariteit binnen groepen, werkt 'bridging' eerder overbruggend en is ze gunstig voor de **verbinding** met personen en organisaties die toegang kunnen bieden tot tal van 'hulpbronnen', zoals financiële of sociale steun en informatie. Dit onderscheid komt (impliciet) ook naar voren in de literatuur over sociale infrastructuur. Waar laagdrempelige interactie van belang is voor gevoelens van verbondenheid en nabuurschap, zorgt de ontwikkeling van 'bonding' sociaal kapitaal voor betekenisvolle relaties en ondersteunende netwerken. Deze banden worden af en toe zelfs een familiair karakter toegeschreven. 'Bridging' sociaal kapitaal wordt beschreven als het verbreden en uitbreiden van sociale netwerken en het maken van connecties met mensen met diverse achtergronden waardoor een breder scala aan 'hulpbronnen' (denk aan geld of diensten, kennis of invloed op beleid) beschikbaar wordt.¹⁸

Sociale infrastructuur bevordert niet alleen socialiteit maar kunnen ook, of het hun formele taak is of niet, een **dienstverlenende functie hebben**. Bijvoorbeeld het doorverwijzen van mensen naar andere diensten die ze nodig hebben, hulp bij het navigeren in een complex servicelandschap in het algemeen en ondersteuning bij aan de overheid gerelateerde vragen. In sommige gevallen vangen sociale infrastructuur op een informele manier (wegvallende of ontoereikende) overheidsdiensten op. Anders dan 'bridging' sociaal kapitaal, komt de doorverwijzende functie van sociale infrastructuur meer overeen met wat Mario Small¹⁹ omschrijft als "organisatorische bemiddeling": het proces waarbij werknemers van organisaties mensen verbinden met andere relevante personen of met andere organisaties. Verder bieden deze plekken onderdak aan professionals of vrijwilligers die 'diensten' verlenen in de vorm van (informele, sociale) zorg, waarbij zorg vrij breed gedefinieerd wordt. In algemene zin wordt het helpen van mensen in een kwetsbare positie door mensen die op zo'n plek werkzaam zijn, gezien als een van de belangrijkste taken van sociale infrastructuur.²⁰ In tal van artikelen wordt besproken hoe sociale infrastructuur verschillende vormen van welzijn zouden kunnen verbeteren. Zo richt veel onderzoek naar de geestelijke gezondheid zich op aspecten zoals het aanpakken van eenzaamheid en het mensen een gevoel van erkenning en waardering geven. In deze context worden sociale infrastructuur ook wel beschreven als een "therapeutisch landschap"²¹ of een "veilige plek"²² voor kwetsbare of uitgesloten groepen.

17 Putnam, 2000, p. 22.

18 In de literatuur is overbruggend kapitaal verder opgesplitst in horizontaal en verticaal (of 'linking') kapitaal. Met name verticaal of linking kapitaal biedt mensen in een kwetsbare positie toegang tot relevante instellingen om hun situatie te verbeteren (Custers & Engbersen, 2022; Fraser et al., 2022).

19 Small, 2009, p. 19

20 Van Melik & Hazeleger, 2023, p. 6.

21 Van Melik & Merry, 2023 decreasing membership and digitalisation require libraries to reinvent themselves as primarily spaces of an encounter. This paper focuses on the retooling of small public libraries in the Netherlands as social infrastructure and the formal and informal library practices ('infrastructuring', p. 767.

22 DeVerteuil et al., 2022, p. 683.

Veel auteurs benadrukken hoe sociale infrastructuren **collectieve actie** en maatschappelijke **betrokkenheid** mogelijk maken. Layton & Laytam hebben het zelfs over de sociale infrastructuur als een **werkwoord** omdat deze activiteiten faciliteert.²³ Dit wordt soms ook aangeduid als het versterken van gevoelens van 'collectieve werkzaamheid'. Zij beschrijven bijvoorbeeld hoe gemeenschapscentra platformen kunnen zijn voor de collectieve organisatie van verschillende actoren die dezelfde waarden en overtuigingen hebben. In sommige gevallen hechten mensen zich aan een gemeenschappelijk doel, wat kan leiden tot politieke betrokkenheid. Politieke betrokkenheid komt vaak tot uiting als reactie op bezuinigingsmaatregelen en een algemeen gebrek aan steun van lokale overheden. Collectieve actie manifesteert zich soms ook op een impliciete, lokale manier, zonder directe politieke betrokkenheid. Voorbeelden hiervan zijn het initiëren van tijdelijke burgerinitiatieven, bijvoorbeeld als reguliere voorzieningen groepen uitsluiten of om onenigheid tussen bureaus aan de orde te stellen en constructief op te lossen.

De ruimtes die in de literatuur worden beschreven, dragen ook bij aan gevoelens van **herkenning en identiteit**. Vooral (etnische) winkels en voorzieningen, religieuze plekken, eetruimtes en culturele faciliteiten kunnen specifieke identiteiten vertegenwoordigen binnen een bredere gemeenschap. Deze plekken bevorderen ontmoeting tussen mensen die gemeenschappelijke behoeften, voorkeuren, interesses of waarden en normen hebben. Het bezoeken van dezelfde bar, winkel, hobbyclub of bibliotheek kan zo onderdeel worden van vaste routines en rituelen. In meer algemene zin kan dit ook worden opgevat als 'je thuis voelen' in een wijk of gemeenschap.

Sommige artikelen rapporteren tot slot ook over de **schadelijke en discriminerende effecten** van een sociale infrastructuur.²⁴ Hoewel sociale infrastructuren vaak fungeren als een 'veilige plek', zijn ze dat niet voor iedereen. Mensen in een kwetsbare positie kunnen bijvoorbeeld terughoudend zijn om bepaalde faciliteiten of diensten te gebruiken. Daarnaast blijkt uit studies dat dominante klassen ('elite') de sociale infrastructuur claimen en dat er binnen die infrastructuur racisme, islamofobie en algemene vijandigheid richting 'buitenstaanders' in het algemeen kan bestaan. Deze plekken kunnen uitdrukking geven aan een verschil in machtspositie en een platform worden voor onderlinge controle en toezicht, wat kan leiden tot achterdocht en verdeeldheid. Horton en Penny bijvoorbeeld laten zien dat gemeentes of andere instanties niet alle sociale infrastructuren op een gelijke manier waarderen. Soms vindt in een buurt of wijk rigoureuze sloop plaats waardoor de infrastructuur wordt vernietigd. Door deze selectieve voorkeuren kan het voor sommige plekken lastiger zijn om zich te ontwikkelen.

1.4. KENMERKEN VAN DE SOCIALE INFRASTRUCTUUR

Uit de literatuur blijkt dat de bovengenoemde functies van de verschillende typen ruimtes voor burgers sterk afhankelijk zijn van bepaalde kenmerken en eigenschappen. We hebben drie categorieën geïdentificeerd: organisatorische kenmerken, sociale kenmerken en plaatsgebonden kenmerken.

Bij de **organisatorische kenmerken** blijken vooral continuïteit en laagdrempeligheid van belang te zijn. Het is belangrijk dat een plek herkenbaar en duurzaam is en wordt beheerd door betrokken en competente werknemers en sleutelfiguren. Voldoende en adequate ondersteuning van werknemers (van formele professionals en/of getrainde informele sleutelfiguren) is cruciaal. Om de duurzaamheid en continuïteit van organisaties te vergroten, is een bepaalde mate van organisatorische inbedding of formalisering soms wenselijk, waaronder een toereikende en duurzame financiering. Veel plekken zijn vaak sterk afhankelijk van (precair)

²³ Layton & Latham, 2021, p. 5; zie ook Fong et al., 2021; Li et al., 2022.

²⁴ Horton & Penny, 2023.

vrijwilligerswerk, wat de continuïteit bemoeilijkt en deze plekken kwetsbaar maakt. Dit betekent overigens niet dat alle informele hulp geformaliseerd moet worden. Informele sociale structuren gebaseerd op de inzet van vrijwilligers hebben immers bijzondere en aanvullende kwaliteiten ten opzichte van de formele inzet. Dat geldt in het bijzonder als formele instanties het laten afweten. Hier gaan we later in dit rapport nog dieper op in.

Van belang is dat de werknemers in organisaties flexibel zijn en maatwerk kunnen leveren. Te veel bureaucratie of administratieve verplichtingen, die ook vaak komen kijken bij overheidsfinanciering, kunnen daarbij bijvoorbeeld een last vormen. Organisatorische praktijken – zoals het gebruik van vaktaal, organisatorische (en soms uitsluitende) regels of ‘silo-bestuur’ – kunnen de toegankelijkheid van sociale infrastructuren verminderen of verhinderen dat mensen optimaal worden geholpen. Hierbij is het ook van belang om lokale leiders of sleutelfiguren binnen deze sociale infrastructuur enige flexibiliteit, ruimte of bevoegdheid te geven: ze moeten gefaciliteerd en ‘empowered’ worden en autonomie krijgen om lokale behoeften te bepalen en daarnaar te kunnen handelen.

Bij de **sociale kenmerken** maken we een onderscheid tussen factoren die verband houden met de sociale context van een plaats en factoren die verband houden met de sociale positie in de bredere gemeenschap van personen en sleutelfiguren die actief en werkzaam zijn binnen deze sociale infrastructuur. Wat de sociale context betreft, is het voor gebruikers en bezoekers van sociale infrastructuur van belang dat zij deze ervaren als een veilige en vertrouwde omgeving. Dit bevordert publieke familiariteit en sociaal gedrag in het algemeen. Sommige auteurs benadrukken bijvoorbeeld dat deze infrastructuur een huiselijke en gastvrije sfeer moeten uitstralen. Anderen benadrukken het belang van een vergevingsgezinde context waar kwetsbare bevolkingsgroepen gewoon ‘kunnen zijn’ of spontaan kunnen binnenvallen²⁵ zonder dat er veel voorwaarden aan verbonden zijn. Tegelijkertijd suggereert onderzoek dat deze plekken niet te intiem moeten zijn en ‘neutraal’ moeten aanvoelen om een breed publiek te kunnen aanspreken en geen mensen uit te sluiten. Onderzoek waarin de betekenis van sleutelfiguren en lokale leiders wordt genoemd, gaat vooral over hun positie binnen de bredere gemeenschap. Het is van belang dat zij als betrouwbaar worden gezien. Daarnaast moeten zij in staat zijn gebruik te maken van en voort te bouwen op kennis, middelen en krachten die al in de gemeenschap aanwezig zijn. Zij dienen zich bewust te zijn van de behoeften van de gemeenschap. Het helpt hierbij als er al gevestigde relaties zijn en er communicatie met bewoners bestaat.

Bij **plaatsgebonden kenmerken** wordt het belang van nabije en fysiek toegankelijke plekken benadrukt. Sommige studies beschrijven hoe een mix van functionaliteiten de betekenis van een plek voor diverse groepen kunnen versterken. Andere studies benoemen echter dat het ook belangrijk is dat bepaalde groepen exclusief gebruik kunnen maken van een plek en zich deze kunnen toe-eigenen voor activiteiten. Hier kleven echter ook nadelen aan. Zijn het bijvoorbeeld dominante of bevoorrechte klassen die zich de plek toe-eigenen, dan kan dit leiden tot uitsluiting van groepen.²⁶

²⁵ Grundström, 2022.

²⁶ Horton & Penny, 2023.

1.5. PREVENTIEVE EN BESCHERMENDE FUNCTIES IN TIJDEN VAN EEN PANDEMIE

Een groot aantal papers gaat over de betekenis van een sociale infrastructuur in de context van **pandemieën en rampen**, variërend van aardbevingen en tsunami's tot pandemieën als aids en COVID-19. Hoewel de toegang tot sommige van deze infrastructuren tijdelijk werd gesloten, of fysieke infrastructuren werden vernield, bleef hun impact bestaan, al dan niet op andere plekken of in alternatieve vormen.

Levensreddende sociale infrastructuur

Eric Klinenberg laat aan de hand van de analyse van een aantal crises in Amerika, zoals dodelijke hittegolven en de opiatencrisis, zien dat een sterke sociale infrastructuur een van de meest bepalende preventieve factoren is en een sterkere levensreddende werking heeft dan bijvoorbeeld medicatie. De sociale infrastructuur creëert, volgens Klinenberg,²⁷ een noodzakelijke setting voor participatie. In wijken waar de overheid niet of nauwelijks investeert, waar de fysieke infrastructuur verwaarloosd is of waar de 'sense of community' ontbreekt, is het aantal doden door een hittegolf of de opiatencrisis dan ook aanmerkelijk hoger dan elders, aldus Klinenberg. Ook Fraser²⁸ vond dat de mate van sociaal kapitaal in bepaalde buurten en wijken een verklarende factor is voor coronabesmettingen, met een hoge voorspellende waarde. Hij verklaart dit door te stellen dat horizontaal 'overbruggend' en verticaal 'linking' sociaal kapitaal voor mensen een beschermende werking heeft. Het voorkomt dat zij in een kwetsbare positie geraken.

In de papers komen de hiervoor benoemde sociale functies ook in crisissituaties nadrukkelijk terug; deze kunnen we nu preciezer benoemen. Ook komen er enkele nieuwe functies bij, zoals de observerende en signalerende functie en de herstelfunctie. Wij onderscheiden de volgende functies waarvan de eerste letters het woord COVID vormen:

1. **C**ommuniceren en informeren. Binnen de context van rampenbestrijding komt de communicatieve of informerende functie van de sociale infrastructuur nadrukkelijk in beeld. Deze functie wordt in de literatuur vaak genoemd. Zo wordt bijvoorbeeld benadrukt dat het belangrijk is dat een lokaal vertrouwd figuur die de cultuur en noden van bepaalde doelgroepen kent en hen 'nabij' is, de overheidsmaatregelen om een pandemie of crisis in te dammen helder naar buiten brengt en uitlegt. Informatie over de aard van de crisis (pandemie) en de manieren om deze te bestrijden moet snel bij mensen terechtkomen, vooral wanneer deze in een kwetsbare positie verkeren. Dit lijkt een open deur, maar is in de praktijk vaak moeilijk te realiseren, zeker als relevante voorzieningen om welke reden dan ook uitvallen.
2. **O**bserveren en signaleren. De 'nabijheid' van formele en informele sleutelfiguren zorgt ervoor dat problemen van mensen in een vroeg stadium kunnen worden gesignaleerd. Dit verwijst naar een observerende en signalerende functie (ook wel 'sociale antenne' genoemd) van sleutelfiguren die in publieke voorzieningen werken.²⁹ Zolang voorzieningen open zijn, kunnen sleutelfiguren een 'oogje in het zeil' houden, onder andere door 'out-reachend' te werken. Zij kunnen zien wanneer mensen het moeilijk hebben of uit beeld verdwijnen. Gaan deze voorzieningen dicht, dan zijn andere methoden nodig om mensen in beeld te krijgen of te houden.

²⁷ Klinenberg, 2002; 2018, p. 32.

²⁸ Fraser et al., 2022, p. 120.

²⁹ Kolner et al., 2022a en 2022b); 2024, Van Melik & Hazeleger, 2023; zie ook H. 3.

3. **V**erbinden en includeren. In de literatuur wordt benadrukt hoe al bestaande of verbeterde sociale verbindingen mensen tijdens een pandemie of een andere crisis helpen zich minder geïsoleerd te voelen. Sociaal contact en de emotionele steun die daarvan kan uitgaan, bevordert solidariteit en onderlinge hulprelaties. Dit kan angst en paniek verminderen en eenzaamheid tegengaan.³⁰ Mensen voelen zich er dan 'bij horen' of ervaren dat zij onderdeel zijn van de samenleving wat ook bijdraagt aan hun identiteit. Het voorkomt dat bepaalde groepen van informatie of hulp verstoken blijven, al is altijd waakzaamheid geboden voor het soms bedoeld of onbedoeld uitsluiten van bepaalde groepen.³¹
4. **I**nitieëren en mobiliseren: wat opvalt tijdens een crisis, is dat de sociale infrastructuur een rol speelt om mensen sterker te maken en zo nodig mensen mobiliseert die bij relevante instituties (met politieke macht en invloed) opkomen voor mensen in een kwetsbare positie. Vaak gebeurt dat met mensen uit kwetsbare groepen tezamen, als een vorm van collectieve actie en als dat niet kan in ieder geval in nauw overleg met hen. Deze initiërende en mobiliserende functie zagen we tijdens de coronapandemie in Nederland³² maar ook tijdens andere crisissen en pandemieën. De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) spreekt over 'community engagement' als een adequate respons van de gemeenschap om de mensen te beschermen die dit het meest nodig hebben.³³
5. **D**ienstverlening en herstel: in tijden van crisis en pandemie komen er dikwijls verschillende en meer specifieke en alternatieve vormen van steun op gang als voorzieningen sluiten of verdwijnen. Denk hierbij aan initiatieven van organisaties, netwerken of actieve bewoners, om mensen te helpen bij het verkrijgen van verschillende hulpgoederen.

Vormen van hulp en steun

In sommige artikelen wordt beschreven hoe de specifieke dienstverlenende (ook wel logistieke) functie van sociale infrastructuren wordt vormgegeven. Denk hierbij niet alleen aan geld om in de eerste levensbehoeften te kunnen voorzien, maar bijvoorbeeld ook aan het leveren of verspreiden van voorraden, zoals voedsel, of – in het geval van een pandemie – infectie-werende hulpmiddelen (zoals mondkapjes, testmateriaal en desinfectiespray), medicijnen en medisch-technische apparatuur voor ziekenhuizen en huisartsenposten.³⁴ In de literatuur zien we veel voorbeelden van hoe gemeenschapsorganisaties in staat zijn om in een vroeg stadium – voordat officiële hulp ter plekke is – snel hulp te bieden tijdens orkanen en aardbevingssituaties.³⁵ Denk hierbij ook aan verschillende vormen van (sociale) zorg en ondersteuning als een belangrijke taak voor gemeenschapsorganisaties. Deze taken variëren van het geven van emotionele steun tot het screenen van potentiële patiënten en het hen overbrengen naar locaties voor medische observatie en diagnose, tot het onderhouden van contact met families.³⁶

Deze **dienstverlenende functies** zijn 'specifiek' omdat organisaties en netwerken tijdens de COVID-19-pandemie extra diensten verleenden dan ze normaliter verzorgden. Tot slot spelen sociale infrastructuren een rol bij het weer **oppakken van het leven** en **herstel** na een ramp en het bouwen van een duurzame en stabiele basis voor de toekomst. Zo wordt in de literatuur

30 Stender & Nordberg, 2022; Klinenberg, 2024, p. 179.

31 <https://www.pharos.nl/nieuws/sociale-uitsluiting-hoeveel-ongelijkheid-vinden-we-acceptabel>

32 Kolner et al., 2022 [a en b]; Kolner, 2024.

33 WHO, 2020.

34 Klinenberg, 2024.

35 Aldrich, 2012; Aldrich et al., 2014.

36 Li et al., 2022.

benadrukt dat het in de nasleep van een ramp belangrijk is dat gemeenschappen worden betrokken bij het herstel ervan. Hierbij wordt in de literatuur benoemd dat gemeenschappen hun eigen behoeften en oplossingen moeten identificeren terwijl autoriteiten deze zouden moeten ondersteunen. Bij al deze functies is de rol van lokale leiders en sleutelfiguren van groot belang om lokale netwerken en relaties aan te boren. Het gaat hierbij om relaties met zowel leden van de gemeenschap als met lokale leiders en instellingen.

SAMENVATTEND

Vanuit een analyse van de internationale literatuur hebben we in dit hoofdstuk de belangrijkste categorieën, functies en kenmerken van de sociale infrastructuur op een rijtje gezet. Hieruit is op te maken dat de sociale infrastructuur diverse functies kan hebben en gekenmerkt wordt door talrijke sociale interacties, intieme, oppervlakkige en sterke verbanden tussen mensen die in eenzelfde buurt, wijk of stad wonen. De sociale infrastructuur wordt in belangrijke mate gevormd en ondersteund door publieke gebouwen, ruimtes, organisaties, netwerken en voorzieningen en de daar werkende professionals en andere sleutelfiguren die ontmoeting mogelijk maken en tal van diensten verlenen die mensen nodig hebben om hun dagelijkse levens te kunnen leiden en in hun behoeften te kunnen voorzien.

We kunnen concluderen dat een sociale infrastructuur zowel fysieke (harde) als sociale (zachte) kenmerken heeft en kan voorzien in zowel materiële als immateriële hulpgoederen en steun. De sociale infrastructuur heeft voor diverse groepen mensen verschillende betekenissen (denk aan 'veiligheid', 'je 'thuis voelen' of 'vergevingsgezindheid'). Mensen beleven en verhouden zich tot hun directe (leef)omgeving op eigen wijze en geven er op een persoonlijke manier invulling aan. Hierdoor kunnen binnen een sociale infrastructuur ook spanningen tussen groepen, hun behoeften en voorkeuren, zichtbaar worden. Een sociale infrastructuur evolueert voortdurend en kan sterker of zwakker zijn (of worden). Is deze sterk, dan zorgt ze voor meer (spontane of geplande) ontmoetingen en sterke(re) verbindingen tussen mensen en organisaties. En dat is cruciaal voor een gezonde en weerbare samenleving. De sociale infrastructuur heeft naast voordelen ook negatieve aspecten waar rekening mee gehouden moet worden. Sociale infrastructuren kunnen mensen meer of minder toegang verlenen waarmee ze de sociale orde en dominantie van bepaalde groepen (elite) weerspiegelen. Op deze wijze kunnen sociale infrastructuren discriminatie en racisme ondersteunen. Sociale infrastructuren zijn zelf ook kwetsbaar en worden sterk beïnvloed door de politieke agenda's.

Met ons literatuuronderzoek hebben we diverse functies blootgelegd van de sociale infrastructuur. Deze functies dragen niet alleen in normale tijden maar ook, of vooral, in tijden van crisis bij aan het welzijn en de gezondheid van mensen. Wij hebben deze functies gebundeld en samengevat in de volgende vijf belangrijke COVID-functies van een sociale infrastructuur:

1. **C**ommunicatieve en informatieve functie
2. **O**bserverende en signalerende functie
3. **V**erbindende en inkluderende functie
4. **I**nitierende en mobiliserende functie
5. **D**ienstverlenende en herstelfunctie

In hoofdstuk 3 zullen we de werking van deze functies verder toelichten. Dat doen we aan de hand van eigen onderzoek. Voordat we dat doen, gaan we in het volgende hoofdstuk kort in op de context van een pandemie en de implicaties daarvan voor een sociale infrastructuur.

2. DE SOCIALE INFRASTRUCTUUR IN TIJDEN VAN EEN PANDEMIE

In dit hoofdstuk gaan we allereerst in op de kenmerken van de context van een pandemie. We beschrijven enkele belangrijke veranderingen op het niveau van de samenleving en de sociale infrastructuur. Daarna staan de kenmerken centraal van mensen die zich tijdens de laatste coronapandemie in een kwetsbare positie bevonden.

2.1 DE CONTEXT: DE IMPACT VAN EEN PANDEMIE OP DE SAMENLEVING EN DE SOCIALE INFRASTRUCTUUR

COVID-19 leek de wereld in 2020 plots te overvallen. Hoewel deskundigen allang voorspeld hadden dat het slechts een kwestie van tijd was voor zich een pandemie zou voordoen³⁷, kwam deze voor de meeste mensen als een schok. Een pandemie onderscheidt zich van andere crisissen en rampen (oorlog, overstroming of hittegolf) doordat deze wereldwijd toeslaat en vaak veel slachtoffers maakt. Bij een pandemie verandert er altijd enorm veel in de samenleving en in de wereld, en dat in een zeer korte tijd.³⁸ De lokale infrastructuur wordt niet zozeer fysiek vernietigd, zoals bij een oorlog of aardbeving dikwijls het geval is. Wel kan het gebruik van en de toegang tot voorzieningen en diensten als gevolg van een pandemie tijdelijk of langdurig worden beperkt. Dit heeft een grote impact op de samenleving. Daarnaast wordt het onderlinge contact tussen mensen belemmerd en bedreigd; hetzelfde geldt voor de handel van producten wereldwijd. Ook kunnen mensen hun werk en voedselzekerheid kwijtraken. Deze sociaalmaatschappelijke veranderingen voltrekken zich tijdens een pandemie in tal van landen over de wereld in een snel tempo. Wel zijn er grote verschillen tussen landen.³⁹

Hieronder zetten we enkele basale veranderingen op een rij die optreden tijdens een pandemie. Uiteraard zijn we hierbij niet uitputtend.

Een hoge mate van onzekerheid

Een pandemie verloopt vaak schoksgewijs (een virus muteert sneller als meerdere mensen geïnfecteerd raken) en komt in 'golven'. Meestal komt er pas na verloop van tijd meer kennis beschikbaar over de aard van het virus en de wijze van overdracht daarvan. Wat de 'waarheid' is over het virus en de manier van overdracht en wat er nodig is om dit te voorkomen, evolueert in de tijd. Zeker in de beginfase van een pandemie bestaat er veel onzekerheid, vooral als het om een onbekend virus gaat. Feiten en fabels hierover wisselen elkaar dan vaak af. Mensen reageren bovendien zeer verschillend: ze raken angstig of zelfs in paniek en durven de deur niet meer uit te gaan of ze ontkennen juist dat er iets aan de hand is. Voor beleidsmakers en professionals op nationaal en lokaal niveau is het dikwijls lastig om met al die pluriforme opvattingen en reacties om te gaan.

Fysieke gezondheid bedreigd – overbelasting van de zorg

Terwijl medici op zoek gaan naar een remedie voor de ziekte, zoals een vaccin, – dikwijls een langdurig proces op wereldschaal –, gebeurt er tijdens een pandemie veel in de zorg. Doordat veel mensen tegelijkertijd plotseling ziek worden, raakt de gezondheidszorg snel overbelast. Dit doet een groot beroep op het gezondheidspersoneel dat zelf ook nog eens het risico loopt om besmet te worden. De berichten over overbelasting van de zorg in de media hebben dikwijls tot gevolg dat mensen de zorg gaan mijden.⁴⁰ Dit geldt – zeker in het begin – vooral voor

37 Honigsbaum, 2019

38 WRR/KNAW, 2021.

39 Klinenberg, 2024.

40 Rusinovic, et al., 2020; Engbersen et al., 2020b; 2021c; Krouwel et al., 2021.

mensen met een laag inkomen en voor mensen met een matige tot slechte gezondheid. Ook als mensen gezondheidsklachten hebben, durven ze vaak niet de reguliere voorzieningen (zoals de specialistische zorg in de ziekenhuizen) te bezoeken. Zelfs de huisarts, die normaliter een belangrijke rol heeft bij een gezondheids crisis en die door veel mensen in kwetsbare posities wordt vertrouwd, mijden zij dikwijls uit angst voor besmetting.

De publieke gezondheidszorg in actie

Beleidsmakers in tal van domeinen (gezondheidszorg, economie, sociaal beleid, zorg, veiligheid) staan bij een pandemie voor veel uitdagingen. Dikwijls lopen ze – vaak voor langere tijd – achter de feiten aan en laten ze zich zo goed als mogelijk informeren door wetenschappers (vaak epidemiologen, virologen en andere medici en public-health deskundigen). Kenmerkend voor een pandemie, welke dan ook, is dat de medische wereld en de publieke gezondheidszorg grote invloed uitoefenen op het overheidsbeleid én dus op het dagelijkse leven van mensen. De publieke gezondheidszorg gaat de regering adviseren over hoe deze haar burgers kan beschermen. De belastbaarheid van de zorg is vaak een graadmeter voor de ernst van de maatregelen. De gevolgen van deze maatregelen zijn dikwijls ingrijpend. Bijvoorbeeld omdat de overheid haar burgers tal van restricties en maatregelen oplegt die de kwaliteit van leven aantasten (zie het volgende punt).⁴¹

Gedragmaatregelen en vrijheidsbeperkingen

Verskillende maatregelen van de publieke gezondheidszorg zijn bedoeld om het virus te bedwingen. Denk aan beschermingsmiddelen, desinfectiemaatregelen, quarantaine, reisverbod, het sluiten van publieke gebouwen en tal van gedragsvoorschriften en -maatregelen waar mensen zich aan moeten houden. De anderhalvemeterregel en de strenge bezoekrestricties ('social distancing') waren tijdens de coronapandemie in Nederland misschien wel het bekendst, het dragen van een mondkapje en, wat later, het halen van een vaccinatie waren het meest omstreden. Tijdens een pandemie gaat het erom de menselijke (bewegings)vrijheid te verkleinen om een virus 'eronder te houden' en de schade zo te beperken. Dit roept vaak een heftige reactie in de samenleving op, al loopt deze uiteen, afhankelijk van het land en de aard van de bevolking.⁴² Ook heeft vrijheidsbeperking een enorme impact op de omgangsvormen in tal van contexten en praktijken. Groepen die afstand hebben tot de arbeidsmarkt en mensen met beperkte gezondheidsvaardigheden hebben vaker minder vertrouwen in de overheid en staan afwijzender tegenover vaccinatie en andere maatregelen.⁴³

Publieke voorzieningen en diensten onder druk

De continuïteit van de publieke voorzieningen en diensten komt tijdens een pandemie sterk onder druk te staan. Sommige voorzieningen of diensten raken overbelast of moeten sluiten (zoals scholen en kantoren), andere worden op een andere wijze of op alternatieve plekken voortgezet, of worden soms alleen voor speciale groepen of op bepaalde tijden opengesteld. Zo lastten de supermarkten tijdens de COVID-pandemie speciale uren in zodat ouderen en mensen met een chronische ziekte veilig boodschappen konden doen. Fenomenen als thuiswerken, remote vergaderen en de thuislevering van voedsel en andere benodigdheden namen een hoge vlucht. Het behoeft weinig betoog dat de reguliere functies van de sociale infrastructuur door een pandemie worden bedreigd en dat dit grote impact heeft op het leven van mensen. Waar voorzieningen en ruimte onder druk komen staan, kunnen immers ook belangen van groepen botsen en kan uitsluiting het gevolg zijn. Dat kan spanningen met zich meebrengen. Tegelijkertijd was het juist de sociale infrastructuur die maakte dat mensen in actie kwamen toen de nood hoog was. Dit sluit aan bij de opvatting van Klinenberg dat de zachte infrastructuur het lot van mensen bepaalt als de harde infrastructuur het laat afweten.⁴⁴

41 Zie Prak in WRR/KNAW, 2021, pp. 8-14.

42 Klinenberg, 2024.

43 Engbersen in WRR/KNAW, 2021; Krouwel et al., 2021; Van Bochove et al., 2022

44 Klinenberg, 2018, p. 15: "When hard infrastructure fails, [...] it's the softer infrastructure that determines our fate."

Centraal en decentraal beleid

In tijden van een pandemie wordt een land heel centraal aangestuurd of krijgen lokale of regionale overheden juist meer ruimte. Dit hangt samen met de aard van het land. Denk aan China met zijn autoritaire centrale sturing en aan bijvoorbeeld Duitsland met zijn federalistische structuur met onafhankelijke deelstaten die veel lokale beslissingsmacht hebben. Het centrale en decentrale beleid kunnen niet los van elkaar gezien worden; ze beïnvloeden elkaar. In ons land waren de lokale vrijheden van gemeenten en zelfs regio's vaak onderwerp van gesprek. Ook bepaalde sectoren (zoals de sport, de horeca en cultuursector) pleitten voor meer eigen regie, om de maatregelen te kunnen aanpassen aan de context. Dit leverde veel discussie op, mede omdat lokale vrijheden het gevaar van willekeur met zich meebrachten. In sommige situaties werden aanpassingen gedaan. Zo werd het onder bepaalde omstandigheden toegestaan om buiten te sporten en bleven sommige kinderdagverblijven open voor mensen die werkzaam waren in vitale beroepen.⁴⁵

Sociale gelijkheid en welzijn op het spel: een breuk met het alledaagse bestaan

Als veel onzeker is en het dagelijkse leven langdurig wordt verstoord, zijn veel mensen bezorgd over hun eigen gezondheid en welzijn en over die van anderen. Ze worden angstig of raken in paniek doordat zij zelfregie en controle verliezen.⁴⁶ Uit onderzoek blijkt dat een pandemie niet zorgt voor meer gelijkheid in de samenleving, zoals velen denken, maar de bestaande ongelijkheid juist versterkt. Bepaalde groepen blijken meer kwetsbaar voor het virus⁴⁷ of voor de gevolgen van de maatregelen om het virus in te perken. Sommige groepen zijn minder weerbaar of veerkrachtig dan andere, en lopen bijvoorbeeld meer kans om hun werk kwijt te raken doordat voorzieningen en publieke gebouwen sluiten. Deze mensen komen dan in een kwetsbare positie terecht.⁴⁸ Op dit laatste punt gaan we hieronder dieper in.

2.2 DE MENSEN: KWETSBAAR IN TIJDEN VAN COVID 19: WIE EN WAAROM?

Het is evident dat een pandemie mensen kwetsbaar maakt. Mensen lopen immers het risico op een ziekte waarvan onbekend is hoe deze verloopt, en ook hun familieleden en belangrijke vrienden lopen dat risico. Een dergelijk besef van 'gedeelde kwetsbaarheid' is overigens een bron voor solidariteit. Het is niet helemaal te voorspellen wie zich tijdens een pandemie in een kwetsbare positie zal bevinden. De aard van het virus, wie je bent, wie je kent en waar je woont, je sociaaleconomische positie en de inhoud van het regeringsbeleid zijn daarop van invloed. Ook nieuwe 'kwetsbaren' kwamen tijdens de COVID-19-pandemie plots in beeld; denk aan zzp'ers, ondernemers, mensen met vitale beroepen die niet thuis konden blijven en jongeren. Duidelijk is dat bij een pandemie de persoonlijke (interne) en maatschappelijke (externe) factoren niet los van elkaar kunnen worden gezien en elkaar versterken.

45 Kolner et al., 2022a; 2022b ; Klinenberg 2014.

46 Rusinovic et al., 2020.

47 Hawkins et al., 2020.

48 Van Bochove et al., 2021a; Engbersen in WRR/KNAW, 2021; Klinenberg, 2024.

Kwetsbaar tijdens de pandemie

Het Onderzoekconsortium van de Erasmusuniversiteit en de Haagse Hogeschool heeft in een onderzoek een goed beeld gegeven van de groepen mensen die het meest kwetsbaar bleken voor ofwel het COVID-virus ofwel de impact van de maatregelen op hun kwaliteit van leven. Bij COVID-19 ging het om mensen die een (combinatie) van de volgende eigenschappen hadden:⁴⁹

- Een lager opleidingsniveau
- Slecht spreken of begrijpen van de Nederlandse taal
- Woonachtig in zogeheten kwetsbare gebieden⁵⁰
- Gebrek aan bestaanszekerheid
- Gering sociaal kapitaal, dat wil zeggen een zwak ondersteunend netwerk
- Een laag vertrouwen in de overheid en publieke gezondheidsinstellingen
- Sterke (normafwijkende) overtuigingen, bijvoorbeeld over het nut van vaccineren
- Een niet-westerse migrantenachtergrond (in het bijzonder vrouwen uit bepaalde migrantengroepen)
- Onderdeel van de LHBTQI+-gemeenschap in combinatie met een of meerdere van bovenstaande factoren⁵¹ (zie hoofdstuk 3, voorbeeld I).

Maatschappelijk Impact Team (MIT)⁵²

Uit een internationale literatuurstudie van het Maatschappelijk Impact Team bleek dat de coronapandemie vooral op bepaalde groepen impact heeft gehad: mensen met een lage sociaaleconomische status, jongeren, ouderen, personen met een migratieachtergrond, vrouwen, en personen die voorafgaand aan de pandemie al mentale problemen hadden.⁵³

Beperkt sociaal, cultureel en economisch kapitaal

Veel groepen die te maken hebben gehad met een negatieve impact van de coronapandemie, delen als kenmerk dat zij over een beperkt sociaal, cultureel en economisch kapitaal beschikken (zie hoofdstuk 1). Mensen die minder makkelijk meekomen, over minder (gezondheids)vaardigheden beschikken, niet of nauwelijks (kunnen) participeren in de samenleving, weinig financiële bestaanszekerheid hebben of al op een andere manier (fysiek, sociaal of mentaal) in een kwetsbare positie verkeren, zijn het meest door de pandemie getroffen.⁵⁴

Mate van bereikbaarheid

Informatie van de overheid zou bovengenoemde groepen ook minder makkelijk bereiken, is een vaak gehoord geluid. In de volksmond wordt daarom vaak gesproken over 'moeilijk bereikbare groepen'. Wat 'als moeilijk' ervaren wordt, vraagt echter altijd om een scherpe blik. Het is maar de vraag of er echt 'moeilijk bereikbare' groepen bestaan. Want voor wie zijn deze groepen moeilijk bereikbaar en waar ligt dat aan? In deze studie laten we juist zien dat tijdens de COVID-pandemie bepaalde organisaties die onderdeel zijn van een sociale infrastructuur, erin slaagden om groepen te bereiken die makkelijk genegeerd worden. Zij waren wel in staat

49 Zie meerdere publicaties van het onderzoekconsortium Maatschappelijk Impact COVID-19, onder andere Engbersen et al., 2020a; 2020 b.; 2020c; 2021a; 2021b; 2021c; Engbersen, 2022; Van Bochove et al., 2021a en 2021b; 2022; Snel et al., 2024.

50 Het gaat om wijken waar de sociale infrastructuur zwak is, waar weinig goede toegankelijke publieke voorzieningen aanwezig zijn en die zich kenmerken door een cumulatie van complexe opgaven en achterstanden (Engbersen et al., 2021a).

51 Zie ook Movisie, 2020.

52 Het Maatschappelijk Impact Team is ingericht om het kabinet gevraagd en ongevraagd advies te geven over de maatschappelijke gevolgen van een pandemie en de aanpak hiervan, zoals de coronamaatregelen.

53 Seidler et al., 2024, p. 64.

54 WHO, 2020; Klinenberg, 2024.

contacten te leggen en mensen op begrijpelijke wijze van informatie en steun te voorzien.⁵⁵

Vaak ligt het aan de beleidskeuzes van de overheid dat mensen slecht worden bereikt. Niet alle inwoners van Nederland stemmen af op de landelijke persconferenties of lezen landelijke en lokale dagbladen. Veel groepen (jongeren en bepaalde migrantengroepen) halen hun informatie vooral uit andere kanalen en sociale media: Facebook, Instagram, TikTok, buitenlandse media of de radio. Het probleem is dat zij niet altijd goed kunnen nagaan of de informatie die via deze media wordt verspreid, wel betrouwbaar is. Met de opkomst van kunstmatige intelligentie (artificial intelligence, AI) wordt het in de toekomst nog belangrijker dat mensen de betrouwbaarheid van de nieuwsbron kunnen beoordelen. Juist daarom is het van belang om te investeren in een sociale infrastructuur die mensen van betrouwbare informatie kan voorzien.

SAMENVATTEND

Een pandemie heeft altijd een grote impact op de samenleving. Vooral de hoge mate van onzekerheid en de gedrags- en contactbeperkende overheidsmaatregelen en -interventies, het sluiten of aanpassen van de publieke voorzieningen en diensten en de beperkingen in het gebruik van de openbare ruimte beïnvloeden de kwaliteit van de sociale infrastructuur en raken het dagelijkse leven van mensen in sterke mate. Een pandemie versterkt meestal ongelijkheden in de samenleving die al bestaan, en dit heeft een negatieve invloed op het welzijn van mensen. Met name mensen die al een kwetsbare gezondheid hebben, een complex leven leiden (bijvoorbeeld weinig bestaanszekerheid hebben), taalbarrières ondervinden of in kwetsbare gebieden wonen met een zwakke sociale infrastructuur (weinig sociale cohesie en voorzieningen) lopen extra risico om getroffen te worden door het virus of ervaren meer negatieve impact van de maatregelen om het virus in te perken.

⁵⁵ Zie onder andere Pharos (2019). <https://www.pharos.nl/gezondheidsverschillen-duurzaam-aanpakken/> en Pharos (2020). <https://www.pharos.nl/infosheets/bereiken-en-betrekken-bouwstenen/> en <https://www.pharos.nl/nieuws/begrijpelijke-woordenlijst-over-corona-ik-weet-niet-wat-lockdown-betekent/>

3. DE VIJF (COVID)FUNCTIONIES EN DE KENMERKEN

Uit onze internationale literatuurstudie blijkt dat de sociale infrastructuur een beschermende en preventieve werking kan hebben tijdens een pandemie. De sociale infrastructuur past zich tijdens een pandemie aan ten behoeve van het behoud van de gezondheid en het welzijn van mensen. Hoe dat precies in zijn werk gaat, blijft in de literatuur echter onderbelicht. Er is nog weinig inzicht in welke functies van de sociale infrastructuur tijdens de coronapandemie in Nederland centraal stonden, hoe de infrastructuur zich aanpaste en voor wie dat vooral van belang was.

Wij werken de vijf (COVID-)functies van de sociale infrastructuur en de belangrijkste kenmerken daarvan uit aan de hand van eigen empirisch onderzoek dat is uitgevoerd tijdens de coronapandemie van 2020-2023 (EUR en RIVM). Dat onderzoek richtte zich overigens niet op alle beschreven verbanden of plekken die we hiervoor hebben genoemd (zie ook hoofdstuk 1), maar op de volgende organisaties en sectoren en op de professionals en informele sleutelfiguren die daar werkzaam waren:

- Dagopvang en onderwijs voor kinderen en jongeren: kinderdagverblijven, basisonderwijs, praktijkonderwijs, hoger onderwijs.
- Zorgsituaties: (huisartsenzorg, thuiszorg, zorg in een instituut voor dementerenden, beschermd wonen, enzovoort.
- Migrantenorganisaties: denk aan organisaties voor Chinese, Turkse of Marokkaanse ouderen
- Sport: diverse sportverenigingen, maar denk ook aan buurtsportorganisaties.
- Kunst en cultuur: musea, kunstinstellingen en -netwerken.
- De publieke ruimte: begrafenissen, festivals, culturele evenementen, pleinen en parken
- Werksituaties: kantoren, regionale instellingen voor beschermd wonen, IC in ziekenhuis.
- Netwerken in buurten en wijken: migrantenorganisaties, particuliere voedselorganisaties, buurtbemiddeling, buurtthulpprojecten.
- Bibliotheken: aparte casus in retrospectief, zie hoofdstuk 4.

Onderstaande infographic geeft de 5 functies van de sociale infrastructuur weer:





FUNCTIE 1: COMMUNICEREN EN INFORMEREN

Omschrijving functie: betrouwbare en begrijpelijke informatie geven aan mensen die in een kwetsbare positie verkeren, zodat ze op basis daarvan keuzes kunnen maken en zichzelf en anderen kunnen beschermen tegen verlies van gezondheid en verlies van kwaliteit van leven.

Vitale infrastructuur: (semi-)publieke organisaties (het sociaal werk, onderwijs, sportvoorzieningen, kerken en moskeeën, organisaties voor vluchtelingen en seizoenarbeiders zoals Barka⁵⁶, enzovoort) tal van burgerinitiatieven gericht op mensen in een kwetsbare positie in samenwerking met formele informatiediensten binnen de publieke gezondheidszorg (denk aan de huisarts, GGD, thuiszorg, apotheek, GGZ).

Toelichting: het is van groot belang goed **geïnformeerd** zijn over de bedreigingen, risico's en veranderingen voor het alledaagse leven die een pandemie met zich meebrengt. Hierdoor neemt het gevoel van onzekerheid voor mensen af en neemt het gevoel toe dat zij 'grip' op het dagelijkse leven hebben. Om mensen op de hoogte te houden van en te informeren over de situatie vonden tijdens de pandemie op landelijk niveau tal van activiteiten plaats, waarvan de landelijke 'persconferentie' de bekendste was. Ook was veel informatie beschikbaar via websites van de overheid, kranten en talkshows. Toch bereikte deze informatie lang niet iedereen op een goede manier. Om betrouwbare informatie bij iedereen te krijgen, en zeker bij mensen in een kwetsbare positie, is het van belang hen op maat te voorzien van betrouwbare informatie en daarvoor alle kanalen en mogelijkheden binnen de lokale sociale infrastructuur te benutten.

Kennis uit ons onderzoek

Uit onderzoek van de Erasmusuniversiteit en de Haagse Hogeschool blijkt onder andere dat meerdere factoren invloed hebben op de mate waarin mensen open staan voor informatie, de mate waarin deze informatie hen bereikt, en de mate waarin ze deze tot zich kunnen nemen en al dan niet kunnen verwerken.

- **Informatiebronnen en vertrouwen:** Veel mensen halen hun informatie niet uit bronnen die afkomstig zijn van de overheid. Bijvoorbeeld wanneer zij de Nederlandse taal niet goed machtig zijn maar ook wanneer zij wantrouwend staan ten opzichte van de overheid en publieke instituties. Uit ons onderzoek blijkt dat de kritiek op de adviezen van het RIVM zeer rap leidde tot een lager vertrouwen. Opvallend was dat het vertrouwen in het advies van de huisarts gedurende de pandemie wel hoog bleef.
- **Als angst regeert:** mensen die heel angstig of in paniek zijn of zich onveilig voelen, staan niet meer open voor informatie. Er dringt als het ware niets meer tot hen door. Dit speelde bijvoorbeeld bij sommige ouderen met een migrantenachtergrond.

Sommige Chinese ouderen in Den Haag namen de dreiging zo serieus dat ze lange tijd niet naar buiten durfden en ook vrijwilligers en zorgverleners niet meer binnenlieten. Ze raakten daardoor in een isolement (bron: onderzoek EUR, fg. 4 dec. 2020).

- **Sluiten van voorzieningen:** wanneer essentiële en laagdrempelige basisvoorzieningen (zoals scholen, kinderdagverblijven en bibliotheken) gesloten worden, blijven mensen verstoken van betrouwbare informatie en raken ze meer aangewezen op 'eigen' en soms dubieuze informatiebronnen.

⁵⁶ Barka is een stichting die zich bekommert om de steeds grotere groep Oost-Europese daklozen die geen recht hebben op opvang.

- **Desinformatie:** speelt in ons digitale tijdperk een steeds grotere rol. Desinformatie is een bekend fenomeen als er grote en onbekende dreigingen van buitenaf zijn. Door het veelvuldig gebruik van de sociale media en de wijze waarop deze werken, kan desinformatie zich echter veel sneller verspreiden en mensen op het verkeerde been zetten.
- **Snelle veranderingen:** tijdens een pandemie is de beschikbare informatie aan verandering onderhevig en continu in beweging. Hetzelfde geldt voor de kennis over de aard van het virus, de wijze van besmetting en de maatregelen die gelden. Veel mensen raken van die snelle veranderingen in de war. Dit kan ertoe leiden dat zij zich van deze informatie afkeren, zeker als de pandemie langer duurt dan verwacht. Mensen klampen zich dan makkelijker vast aan desinformatie, bijvoorbeeld over de negatieve effecten van vaccinatie.

Kenmerken van functie 1:

1. **Zorgdragen voor een continu proces van informatie-uitwisseling:** informatie uitwisselen is misschien wel de belangrijkste functie van een sociale infrastructuur. Zeker in tijden van een pandemie is het van belang deze functie te benutten, te versterken en ervoor te zorgen dat de juiste informatie wordt uitgewisseld. Zo kan betrouwbare informatie snel haar weg vinden. Het gaat om het delen van informatie binnen homogene groepen (in organisaties, teams, families, enzovoort) maar ook binnen en tussen heterogene groepen (bijvoorbeeld in een wijk met heel verschillende inwoners) en het op gang brengen van (online) dialoog in een face-to-face context en debat, laagdrempelig en op basis van respect voor elkaar. Waar het om gaat, is dat mensen dezelfde betrouwbare informatie via verschillende kanalen ontvangen, op betrouwbare informatiebronnen leren vertrouwen en desinformatie leren herkennen. De infrastructuur van communicatie en informatie verdient continu aandacht, ook voordat een volgende pandemie zich aandient (zie het volgende punt).
2. **Ondersteuning van netwerkvorming:** om vertrouwensrelaties te kunnen opbouwen is het cruciaal dat netwerken ontwikkeld en onderhouden worden en vooral om aan te sluiten bij en voort te bouwen op de netwerken die er al zijn. Het opbouwen van vertrouwen kost immers tijd. Dit proces is ook van belang in niet-kritieke situaties. Ook hier gaat het niet alleen om het creëren en onderhouden van homogene netwerken. Het gaat ook om heterogene netwerken van relevante formele en informele sleutelfiguren die mensen nabij zijn, door hen vertrouwd worden en veel kennis hebben over relevante kwetsbare doelgroepen en over de context en situatie waarin deze zich bevinden. Denk bijvoorbeeld aan een imam van een moskee, een opbouwwerker van het buurthuis of een docent of jongerenwerker die veel in contact staat met (kwetsbare) jongeren. Deze sleutelfiguren kunnen een ambassadeursfunctie hebben, informatie aan laten sluiten bij de leefwereld van mensen en ervoor zorgen dat informatie hen tijdig bereikt. Het is nodig aan te sluiten bij wat deze sleutelfiguren nodig hebben om hun doelgroepen goed met informatie te kunnen bereiken.
3. **Equiperen en versterken van sleutelfiguren:** formele en informele sleutelfiguren zijn de motor van de sociale infrastructuur want voelen zich verantwoordelijk voor mensen, zitten in de 'haarvaten' van de samenleving en spelen daarom een belangrijke rol in het informatieproces. Het is daarom nodig deze sleutelfiguren in beeld te krijgen van onderop te ondersteunen, zo nodig te trainen, ruimte, tijd en bevoegdheden te geven zodat ze hun voorlichtende werk goed kunnen doen en angst en paniek kunnen voorkomen. Zo moeten zij regelmatig worden voorzien van betrouwbare informatie zodat zij deze binnen de eigen kring of achterban op een cultuursensitieve wijze kunnen verspreiden en de gezondheidsvaardigheden van mensen kunnen versterken. Maar denk ook aan geld, voorlichtingsmateriaal in de eigen taal, enzovoort. Het is cruciaal dat sleutelfiguren de juiste bevoegdheden, middelen en 'spullen' krijgen en hierop regelmatig worden bevragd.

In een basisschool bijvoorbeeld kregen alle ouders een persoonlijke buddy die de taal sprak en relevante informatie over het onderwijs aan kinderen tijdens de lockdown voor hen vertaalde. (uit: Basisonderwijs: als thuiswerken een schrikbeeld is: zie voorbeeld C).

4. **Kennisvergaring en verspreiding organiseren:** op lokaal niveau is vaak veel informatie aanwezig over groepen die tijdens de pandemie extra kwetsbaar waren. Voordat een volgende pandemie zich voordoet, is het van belang deze groepen scherp in beeld te hebben en te weten wat zij nodig hebben (zie functie 2). In het geval van een nieuwe pandemie kan snel en beter maatwerk geleverd worden. Het is daarnaast van belang deze kennis te bundelen en door te spelen naar de juiste instanties op regionaal en nationaal niveau (uiteraard met het waarborgen van de privacy van mensen) die er vervolgens hun beleid op kunnen afstemmen. Zie ook de functies 2 en 4 en de onderstaande voorbeelden.

Lees de volgende voorbeelden uit de praktijk:

- A. [Nabijheid waar het kan | RIVM](#)
- B. [Hoe een gesloten museum toch open kan zijn | RIVM](#)
- C. [Basisonderwijs: als thuiswerken een schrikbeeld is / RIVM.](#)



FUNCTIE 2: OBSERVEREN EN SIGNALEREN

Omschrijving functie: het snel op de radar krijgen van mensen die in een kwetsbare positie verkeren en proberen erger te voorkomen ('sociale antenne' scherpstellen).

Vitale infrastructuur: relevante formele en informele sleutelfiguren werkzaam in tal van voorzieningen en diensten binnen het sociaal domein en de gezondheidszorg (huisarts, leerkracht, wijkverpleging, sociaal werk, Leger des Heils, GGD, eerstelijns gezondheidszorg-voorzieningen, inclusief de GGZ, migrantenorganisaties), die actief zijn en in de buurt van mensen in een kwetsbare positie.

Toelichting: de observerende en signalerende functie is een preventieve functie pur sang en op het lijf geschreven van organisaties, netwerken en gemeenschappen die lokaal en laagdrempelig zijn en dichtbij mensen staan. Deze functie is gericht op het verhogen van de **waakzaamheid** van de sociale infrastructuur (van sleutelfiguren, professionals én actieve burgers of vrijwilligers daarbinnen) en vult de communicatieve en informerende functie aan. De kern hiervan is dat deze organisaties mensen in kwetsbare posities, bij wie de gezondheid en de kwaliteit van leven op het spel staat, snel in het vizier krijgen zodat een adequate respons en tijdig ingrijpen mogelijk wordt. Dit observeren en signaleren kan spontaan maar ook gestructureerd plaatsvinden. Denk aan het regelmatig monitoren van doelgroepen. Dit kan zowel op kwalitatieve (regelmatig bij mensen op bezoek gaan en het ophalen van verhalen) als op kwantitatieve wijze.

Kennis uit ons onderzoek

Uit de verhalen die het RIVM tijdens de coronapandemie ophaalde bij sleutelfiguren, bleek dat **observeren en signaleren** niet alleen door formele professionals wordt gedaan maar ook door informele sleutelfiguren, zoals vrijwilligers en informele leiders van tal van netwerken (zie ook voorbeeld I). Observeren en signaleren is niet alleen een beroepsmatige 'taak' die bijvoorbeeld past bij het sociaal werk in het algemeen (denk aan het jeugd- en jongerenwerk en ouderenwerk maar denk ook aan het onderwijs). Ook informele sleutelfiguren vervullen deze functie terwijl ze actief samenwerken met anderen in een wijk of straat. Een aantal factoren is van belang om deze functie op een goede manier te vervullen, zo blijkt uit het ons onderzoek:

- **Brede blik op risico's:** het is van belang om gezondheid en welzijn tijdens een pandemie in een breed perspectief te plaatsen. Niet alleen besmet raken met corona is een risico, maar ook verlies van kwaliteit van leven of de aantasting van de mentale gezondheid. Denk daarnaast aan risico's als verstoren van ontwikkeling en identiteit (jeugd), verlies van bestaanszekerheid (zzp-ers), afnemend vertrouwen en perspectief, toenemende polarisatie, angst en chronische stress, eenzaamheid en isolatie, afglijden of uit beeld raken van jeugd, huiselijk geweld (gezinnen), zorgmijding (aan het begin van de pandemie vermeed bijna de helft van de lager opgeleiden en mensen met een slechte gezondheid noodzakelijke zorg), overlast in wijken en buurten, coronamoeheid en desinformatie (zie functie 1). Dit zijn risico's die uit ons onderzoek (zie de literatuurlijst) naar voren komen en aandacht nodig hebben. Als we de lijst met risico's overzien, wordt de perceptie van 'gedeelde kwetsbaarheid' sterker, immers deze zijn voor velen herkenbaar. Echter, sommige groepen werden meer door de pandemie getroffen dan anderen.
- **Respect hebben voor privacy:** om het vertrouwen van mensen niet te schaden, is het altijd belangrijk heel voorzichtig te zijn met het doorspelen van privacygevoelige informatie. Het schaden daarvan kan makkelijk leiden tot verlies van het zorgvuldig

opgebouwde contact en het vertrouwen (zie onder andere voorbeeld **D** en **K**). Mensen doorverwijzen naar instanties kan dan ook alleen en expliciet met hun toestemming.

- **Adequate respons:** op het moment dat een sleutelfiguur problemen signaleert en besluit deze aan te kaarten, is het van belang dat hier een (snelle) en adequate respons op volgt. Dit is ook goed voor het vertrouwen van mensen. Het negeren van relevante signalen kan soms immers ernstige gevolgen hebben. Uiteraard is het van belang dit te beleggen bij relevante verantwoordelijke organisaties.
- **Noodzaak voor gezamenlijke reflectie:** een pandemie noodzaakt tot reflectie over de risico's die erdoor in beeld komen, maar ook over de oplossingen voor de problemen en dilemma's die in specifieke situaties ontstaan (zie functie 4). Reflecteren draagt bij aan begrip en praktische wijsheid om gezamenlijk dilemma's (met doelgroepen) aan te pakken.

Kenmerken van functie 2:

1. **Vinger aan de pols houden (monitoring):** verantwoordelijke instanties in de sociale infrastructuur (denk aan een gemeente of GGD, een school, organisaties voor daklozen, kinderdagverblijf, sportvereniging of jeugdzorginstelling) hebben de taak tijdens een pandemie goed in de gaten te houden hoe het met mensen gaat. Dat kan, zoals gezegd, door dit af en toe letterlijk te vragen aan mensen (verwacht echter alleen een eerlijk antwoord als deze je vertrouwen, zie voorbeeld **D**). Sleutelfiguren, zoals sociaal werkers, die veel kennis hebben over hun achterban, kunnen zelf als kennisbron fungeren en cijfers in context plaatsen. Mensen observeren en een oogje in het zeil houden is immers inherent aan hun dagelijkse werk. Als sleutelfiguren al in een netwerk zitten (zie functie 1), zijn zij meestal snel om de tafel te krijgen. In veel gemeenten in het land zijn tijdens de pandemie dialogen georganiseerd met sleutelfiguren van organisaties en met burgers. Ook werden op grote schaal coronamonitoring opgetuigd. Het kan – afhankelijk van de organisatie – inzichtgevend zijn om systematisch verhalen op te halen of (indien nodig op afstand) focusgroepinterviews af te nemen.

Het jongerenwerk in een van de steden in de Randstad formeerde tijdens de pandemie kleine groepjes om regelmatig met elkaar in gesprek te gaan vanuit de vraag "Hoe gaat het nu echt met je?" De jongeren konden zo hun verhaal met elkaar delen en kregen een band met elkaar. Ze hadden er zo zelf ook veel aan. (EUR, fg 2 jongeren 6 jan 2021).

2. **Signaleren van risico's en kansen:** het is vooral van belang die mensen in de gaten te houden die te maken hebben met een stapeling van problemen. Een grote crisis zoals een pandemie brengt altijd ongelijkheid met zich mee (zie H. 2). Mensen lopen daarbij vaak niet te koop met hun problemen; velen hebben immers last van vraagverlegenheid of schaamte. Het is noodzakelijk de bevoegde en verantwoordelijke instanties hiervan bewuster te maken, bijvoorbeeld die instituties die betrokken zijn bij het beleid of bij de verdeling van hulpgoederen. Er zijn altijd mensen die buiten de boot vallen bij generieke regelingen voor steun of compensatie, of (nieuwe) groepen die over het hoofd worden gezien. Het is van belang deze mensen in een vroeg stadium op te sporen en te zorgen voor adequate ondersteuning. Uiteraard is het nodig om niet alleen risico's te zien maar ook oog te hebben voor de kansen om mensen sterker te maken.

De organisatie Thuis op Straat in Rotterdam betaalde jongeren met bijbaan door, omdat hun inkomen voor het hele gezin belangrijk was. (EUR fg 2 jongeren, 6 jan 2021).

3. **Adresseren van signalen en problemen bij bevoegde instanties:** bij signaleren hoort altijd ook adresseren. Daarmee bedoelen we dat de problemen die gesignaleerd worden, terechtkomen bij die partijen die de mogelijkheden (kennis, hulpaanbod, macht en invloed) hebben er iets aan te doen. Het adresseren kan op veel manieren, onder andere door mensen (bijvoorbeeld eenzame ouderen) door te verwijzen naar relevante instanties (bijvoorbeeld welzijnsinstanties). Niet alleen individuele gevallen verdienen aandacht. Soms zijn er ook structurele signalen of onrechtvaardigheden die groepen treffen en aan de kaak gesteld moeten worden. Soms moeten de betrokken partijen zich dan verzamelen en samen aan de bel trekken (zie ook functie 4).

4. **Reflectie en snelle respons organiseren:** het is tot slot van belang dat relevante partijen zorgdragen voor reflectie en een snelle adequate respons, zoals het laagdrempelig bij iemand op huisbezoek gaan als bepaalde signalen zijn ontvangen of uitdagingen in beeld zijn. Of dit mogelijk is, is afhankelijk van de kerntaken, de kennis en de deskundigheid van deze partijen. (RIVM, voorbeeld **E, F, O**).

Lees deze voorbeelden uit de praktijk:

- D. [Free Food Market: in of uit de schaduw? | RIVM](#)
- E. [In de jeugdzorg moet je de ander 'tevoorschijn luisteren' | RIVM](#)
- F. [Praktijkschool: over minirampen en vindingrijkheid | RIVM](#)



FUNCTIE 3: VERBINDEN EN INCLUDEREN

Omschrijving: het 'sociale weefsel' zo sterk mogelijk houden, zodat mensen zich niet in de steek gelaten voelen, mentale problemen krijgen of het vertrouwen in de instituties verliezen.

Vitale infrastructuur: onder andere sociaal werk (in tal van beroepen en functies), wijk-ontwikkelwerk, sociaalpsychologische hulpdiensten, burgernetwerken gericht op de ondersteuning van risicogroepen (denk aan ouderennetwerken, belcirkels, buurtbemiddeling, daklozen- en migrantenorganisaties).

Toelichting: deze functie is van onschatbare waarde tijdens een pandemie en is gericht op het **verbinden** van mensen en het beleven van **saamhorigheid**. Het ontvangen van steun van naasten bevordert sociaal kapitaal en dat blijkt een centrale factor bij het naleven van gedragsregels, het verminderen van angst en stress, en het vertrouwen in de overheid. Nabijheid van relevante sleutelfiguren, professionals én vrijwilligers, die in het sociale en publieke domein nauw met elkaar samenwerken, draagt daarnaast bij aan de kwaliteit van het dagelijkse leven en aan vertrouwen.

Kennis uit ons onderzoek

Sociaal beperkende maatregelen, zoals de anderhalvemeterregel, het bezoekverbod, de lockdowns en de avondklok, hadden een grote impact op de samenleving. Mensen moesten zoveel mogelijk thuis blijven, vanuit huis hun werk doen en de meeste publieke voorzieningen, zoals het onderwijs, winkels, bibliotheken, kunst- en cultuurinstellingen en sportvoorzieningen, werden gesloten. De volgende inzichten zijn van belang om mee te nemen bij het herstel van verbinding en inclusie:

- **Toenemende stress:** in tijden van crisis zijn betekenisvolle momenten van samenzijn en samenwerken van groot belang om spanningen en chronische stress te laten wegvloeien. Het wegvallen van ontmoetingen, familiebezoek, gezellige uitjes en feesten en uiteraard ook (vaak kleine) baantjes die de bestaanszekerheid garanderen en structuur aan de dag geven, had dan ook grote gevolgen. Mensen die voor de crisis al veel chronische stress hadden, kregen er door de pandemie stress bij.
- **Identiteit jongeren op het spel:** voor jongeren én voor mensen die midden in een instabiele levensfase zitten (denk aan een scheiding, werkeloos zijn), is het van belang elkaar te ontmoeten. Feestjes, festivals en tal van activiteiten verbonden aan het avond- en nachtleven, maar ook sport en culturele voorzieningen, helpen de individuele én de collectieve identiteit ontwikkelen. Wordt deze ontwikkeling verstoord, dan kan dit tot mentale problemen leiden.
- **Toenemende kwetsbaarheid vrouwen:** naast jongeren hadden ook veel vrouwen last van de isolatie, financiële problemen en ze ervoeren bijvoorbeeld problemen bij het begeleiden van kinderen die thuis les moesten krijgen (soms terwijl zij zelf en/of hun partners ziek waren).

In sommige wijken werd melding gemaakt van toenemend huiselijk geweld. Dat trof naast vrouwen ook hun kinderen (EUR infographic, 2021).

- **Het belang van elkaar in de ogen kunnen kijken:** het hebben van echt contact ('face to face' maar ook aanraking) is – naast respectvol bejegend worden – een basisbehoefte voor mensen. Voor sommigen is face-to-facecontact cruciaal om te kunnen

overleven en 'op waarde' te worden geschat maar ook om zich in het perspectief van een ander te kunnen verplaatsen. Het gebrek aan verbinding veroorzaakte tijdens de pandemie dat de omgangsvormen werden verstoord. Mensen kwamen tegenover elkaar te staan. Het sturen van een vervelend tweetje via X is echt makkelijker als je de ander niet in de ogen hoeft te kijken.

- **De beperkingen van onlinecontact:** onlinecontact heeft tijdens de pandemie een enorme vlucht genomen en veel van het verlies aan verbinding goed gemaakt. Het is echter goed te beseffen dat onlinecontact niet alle gemis goed kan maken en ook niet voor alle doelgroepen en situaties een oplossing biedt (zie voorbeeld **G**). Voor sommige groepen kan onlinecontact zelfs onveilig zijn (voorbeeld **I**) of isolatie en polarisatie in de hand werken. Als onlinecontact de overhand neemt, kan het er ook leiden toe dat groepen mensen makkelijk worden veroordeeld.
- **Samen dingen doen en feedback geven:** door gezamenlijke activiteiten te ontwikkelen en hierbij creativiteit aan te boren (zie voorbeeld **H**), maar bijvoorbeeld ook door met humor positief feedback te geven op gedrag, werd bijgedragen aan zelfrelativering, zingeving en kwaliteit van leven en kon het verlies van verbinding (althans voor een deel) worden hersteld. Dit draagt ook bij aan de functies 1 en 2.

Kenmerken van functie 3:

- **Contact en verbinding herstellen:** waar mensen door een pandemie contact met dierbaren en belangrijke anderen verliezen, is het noodzaak dit contact waar en wanneer mogelijk te herstellen en vooral om het face-to-facecontact bevorderen. Uiteraard kan dit alleen binnen de kaders van de maatregelen die coronaveiligheid garanderen. Uit onderzoek blijkt dat tijdens de pandemie weliswaar veel niet kon, maar dat ook veel wél kon. Voor de (nationale en lokale) overheid is het relevant duidelijk aan te geven wat niet meer kan (heldere kaders helpen daarbij zeer) en tegelijkertijd verbindende boodschappen af te geven en met alternatieve handelingsperspectieven te komen.

In Rotterdam werd een groepje jongeren verbonden met kwetsbare ouderen voor boodschappenhulp ('niet hangen maar helpen' EUR fg 2 – jongeren, 6 jan 2021)

- **Inzetten op sociale steun, solidariteit en betrokkenheid:** bij het bevorderen van contact gaat het uiteraard vooral om de sociale kwaliteit (en niet alleen de kwantiteit) van de contacten. Tijdens een pandemie staat voorop dat het van belang is dat mensen meer naar elkaar omkijken ('oog hebben voor elkaar') en op elkaar betrokken zijn en dat waar nodig – ook buiten de eigen groep of familie – wederzijdse hulprelaties tot stand komen. Van belang hierbij is dat mensen worden gestimuleerd zich te verplaatsen in elkaars perspectief (zie voorbeeld **G**). Niet door boetes uit te delen maar door te praten werden het onderlinge begrip en de empathie (en solidariteit) voor elkaar versterkt. Werken aan de kwaliteit van onderlinge relaties in wijken en buurten bevordert prettige omgangsvormen en wederkerigheid maar helpt ook bij het oplossen van dilemma's en kan polarisatie tegengaan.
- **Voorkomen dat mensen buiten de boot vallen:** duurzaam werken aan de cohesie (het 'sociale weefsel') in wijken en buurten betekent ook inclusie bevorderen. Voorkomen moet worden dat mensen buiten de boot vallen. Denk hierbij ook aan discriminatie en digitale inclusie. Tijdens een pandemie vallen mensen terug op digitale communicatie maar dit lukt lang niet iedereen (zie de **bibliotheek casus** in H. 4). Gemeenschapsontwikkeling, door collectieve activiteiten te ontwikkelen (bijvoorbeeld via een cursus digitaal vaardig worden,

sport of een praatgroep voor mensen met problemen) en met alle betrokkenen samen te werken om een sterke sociale infrastructuur te creëren, kan eenzaamheid verminderden en discriminatie en racisme tegengaan. Werken aan cohesie is een continu proces met pluriforme uitkomsten.

Door een Islamitisch platform in Rotterdam werd een 'eenzaamheidsteam' voor ouderen opgericht. Ze bezochten eenzame ouderen regelmatig of hielden telefonisch contact met hen (EUR fg-3, migranten, 15 dec 2020.).

- **Sociale veiligheid bevorderen:** sociale kwaliteit heeft ook te maken met sociale veiligheid. Mensen kunnen onderling alleen verbinding ervaren als ze zich veilig voelen en zichzelf mogen zijn (en fouten mogen maken). De sociale infrastructuur biedt bij uitstel veilige plekken ('safe places') waar mensen samen kunnen zijn. Denk aan het eerdergenoemde avond- en nachtleven, dat een relatief veilige plek biedt aan kunstenaars, transpersonen en mensen van de LHBTQI-gemeenschap (zie voorbeeld I) maar ook gewoon aan jongeren en eenzame ouderen die op zoek zijn naar contact. Door stil te staan bij de risico's die deze mensen lopen op sociale uitsluiting en met hen samen naar oplossingen te zoeken, kan veel leed worden voorkomen.

Lees deze voorbeelden uit de praktijk:

G. [Er is te weinig samen in de flat | RIVM](#)

H. [Dagbesteding: van maatwerk naar meerwaarde | RIVM](#)

I. [Culturele communities: krachtig in kwetsbaarheid | RIVM](#)



FUNCTIE 4: INITIËREN EN MOBILISEREN

Omschrijving: groepen mensen sterker maken of aanzetten tot collectieve actie door sociale interventies waardoor ze de problemen en uitdagingen beter kunnen doorstaan.

Vitale infrastructuur: het sociaal werk heeft een belangrijke taak om mensen in een kwetsbare positie sterker te maken en komt vaak voor deze groepen op. Ook bibliotheken, daklozencentra en vrijwilligersorganisaties zoals Start up for life, Thuis op Straat, kerken, migrantenorganisaties, die voor de eigen mensen opkomen, kunnen hierbij een rol spelen en voor hen opkomen bij de reguliere instituties. En laten we de huisarts niet vergeten, als spil in de buurt.

Toelichting: Het gaat er hier om de **weerbaarheid** van mensen te vergroten. Ook hier geldt – net zoals bij de eerdergenoemde functies – dat een belangrijke rol is weggelegd voor oplettende professionals, vrijwilligers en vooral voor de sleutelfiguren onder hen, die zich betrokken en verantwoordelijk ('engaged') voelen voor mensen in een kwetsbare positie en hen nabij zijn. De activiteiten genoemd onder functie 2 gaan hieraan vooraf. Oftewel: het is nodig problemen van mensen eerst te zien en te erkennen voordat collectieve actie mogelijk is om deze te adresseren en er structurele oplossingen voor te vinden.

Kennis uit ons onderzoek

Tijdens de pandemie is duidelijk geworden dat de generieke maatregelen om het virus af te wenden de ongelijkheid die er tussen (groepen) mensen bestaat, niet alleen aan het licht brengen maar ook vergroten. Dit besef drong tijdens de coronapandemie pas langzaam door. De gedachte was eerst dat het virus geen verschil maakte tussen mensen. Duidelijk werd echter dat mensen in ongelijke omstandigheden verkeerden. De volgende informatie uit ons onderzoek is relevant om deze functie goed te kunnen begrijpen:

- **Ethische dilemma's dwingen tot keuzes:** tijdens de pandemie kwamen professionals en vrijwilligers door de generieke maatregelen in bijzondere situaties voor ontelbare spanningen en morele dilemma's te staan. Niet alleen stonden de waarden 'gezondheid' en 'kwaliteit van leven' tegenover elkaar, ook de eigen gezondheid en het welzijn ten opzichte van die van anderen speelden op. Niet alleen kwetsbare groepen maar ook sleutelfiguren die hen hielpen, liepen gevaar op een besmetting, op overbelasting en op verlies van kwaliteit van leven. Dat maakte dat het soms lastig was om een goed evenwicht te vinden in specifieke situaties. Wat is bijvoorbeeld wijsheid als je je eigen veiligheid op het spel zet om een ander te beschermen?

In de jeugdzorg en op de IC worstelden professionals met de ingewikkelde balans om niet alleen anderen veilig te houden maar ook zichzelf en familieleden (RIVM, voorbeeld E).

- **Kwetsbaarheden versterken elkaar:** als je eenmaal in een kwetsbare positie verkeert, kan een pandemie een keten van andere problemen veroorzaken. Uit ons onderzoek blijkt dat het vooral een cumulatie van een tekort aan hulpbronnen is die mensen kwetsbaar maakt. Deze kwetsbaarheden hebben vervolgens een versterkend effect op elkaar.

Arbeidsmigranten met een tijdelijke verblijfplaats hadden het al niet makkelijk. Door de pandemie raakten ze niet alleen hun werk maar ook hun slaapplek kwijt en kwamen ze op straat terecht (zie de voorbeelden A en J).

- **Mensen lossen graag eerst zelf hun problemen op:** mensen hebben zelf als geen ander kennis van hun eigen situatie en zijn zelf vaak het beste in staat oplossingen te bedenken om uit die situatie te geraken. Meestal willen ze ook zelf hun problemen oplossen of, als ze echt hulp nodig hebben, meedenken en betrokken worden bij het vinden van een oplossing.
- **Solidariteit wordt op de proef gesteld:** uit ons onderzoek blijkt dat er vooral aan het begin van de pandemie veel onderlinge solidariteit was en bereidwilligheid om mensen in een kwetsbare positie te helpen. Ook mannen en hoger opgeleiden hielpen toen meer dan gewoonlijk. Mensen doen vaak het meeste voor de eigen groep. Tijdens de pandemie verbreedde deze cirkel zich tot de eigen buurt. Zo werden tijdens de pandemie tijdelijke speelstraten opgezet als reactie op het gebrek aan speelmogelijkheden voor kinderen in die tijd. Na verloop van tijd nam deze solidariteit wel iets af.

Kenmerken van functie 4:

- **Spanningen erkennen en bespreekbaar maken:** spanningen en dilemma's waren er te over tijdens de pandemie. Of het nu in een winkel of een kantoor was waar niet iedereen zich aan de regels hield, in de horeca waar een noodlijdende eigenaar potentiële klanten moest weigeren of een jongerenwerker die zag dat jongeren over de schreef gingen in de buurt maar ook begrip voor hun situatie had en de handhavers tegenover zich kreeg (zie voorbeeld **K**). Denk hierbij ook aan toenemende geluidsoverlast in gezinnen en buurten omdat kinderen en jongeren niet naar school gingen, terwijl de ouders thuis werkten (zie de voorbeelden **E** en **G**). Uit onderzoek blijkt dat de enige weg om een dilemma te beslechten de weg is van erkenning, dialoog en debat (zie functie 1). Door de dilemma's van formele en informele sleutelfiguren te erkennen en deze te bespreken, bijvoorbeeld door het organiseren van dialoog-sessies, wordt de weg vrijgemaakt voor mogelijk werkbare oplossingen.
- **Collectieve verantwoordelijkheid ('community engagement') aanspreken en voeden:** in het geval van een pandemie is collectief verantwoordelijkheid nemen en voelen een groot goed. Zowel individuele personen als groepen en instituties kunnen negatieve gevolgen van de pandemie voor anderen verlichten. Het loont om de verantwoordelijkheden en mogelijkheden van organisaties scherp in beeld te krijgen, en inzicht te krijgen in de kleine en grote interventies die ze kunnen implementeren. Groepen mensen helpen om met uitdagingen om te gaan (vergroten van veerkracht, vaardigheden, zelfregie en grip herstellen) en het bevorderen van gezamenlijkheid zijn daarvoor belangrijke elementen (functie 3). Vaak is daar professionele ondersteuning bij nodig.

*In een museum werd een 'mindfit'-training gegeven om de weerbaarheid tegen mentale stress van werknemers te vergroten (zie voorbeeld **B** - RIVM).*

- **Initiëren, activeren en mobiliseren van mensen:** soms is er meer nodig om een situatie recht te doen. Het geven van een stem aan mensen die niet gehoord worden, het organiseren van collectieve actie om hulpbronnen toegankelijk te maken of het organiseren van gezamenlijk verweer tegen de vigerende beleidskoers kan deel uitmaken van deze functie. Deze vorm van 'weerwerk' kan op heel veel manieren vorm krijgen en ook hier geldt dat de groep die onder druk staat, wordt betrokken.

Het jeugd- en jongerenwerk in een stad maakte samen met jongeren een korte film over de problemen die zij ervaren door de coronamaatregelen. Deze 'documentaire' werd

vervolgens vertoond op scholen maar ook in de gemeenteraad. De wethouder ging daarna met de jongeren in gesprek en op basis daarvan werden nieuwe afspraken gemaakt met handhavers (zie voorbeeld K).

- **Vitale coalities smeden:** voor organisaties en gemeenschappen (formeel en informeel) die veel doen voor mensen in een kwetsbare positie en die voor mensen opkomen, is het van belang om elkaar op te zoeken en waar mogelijk elkaar te versterken en kennis te delen (zie functie 1). Het hebben van 'korte lijntjes' met verschillende partijen is een van de succesfactoren om snel in te kunnen springen op de veranderingen en knelpunten die overal ontstonden. Een sterke sociale infrastructuur is dan ook een domeinoverstijgende infrastructuur: een sterk netwerk met korte lijnen en snelle verbindingen. Dit netwerk kenmerkt zich door zowel horizontale als verticale verbindingen en sluit aan bij wat er al is (zie ook functie 3 en voorbeeld J en L).

Lees deze voorbeelden uit de praktijk:

J. [Zonder dak boven je hoofd is thuisblijven onmogelijk | RIVM](#)

K. [Op straat is het soms veiliger dan thuis | RIVM](#)

L. [Heemskerk: op weg naar een veilige en gastvrije gemeente | RIVM](#)



FUNCTIE 5: DIENSTVERLENEN EN HERSTEL

Omschrijving: het voortzetten van reguliere, vitale (sociale) diensten, voorzieningen en activiteiten om het evenwicht in het gewone leven te ondersteunen en te herstellen, al is het op een alternatieve wijze. Mensen stimuleren en ondersteunen bij het gebruik van deze diensten.

Vitale infrastructuur: alle dienstverlenende en hulporganisaties, inclusief onderwijs, sport, winkels, horeca, sociaal werk, gemeentelijke loketten (Wmo-loket), dagbesteding, beschermd wonen, mantelzorgondersteuning, Leger des Heils, inclusief de eerstelijns gezondheidszorginstellingen (huisarts, GGD, GGZ, thuiszorg).

Toelichting: deze laatste functie ligt aan de basis van alle andere functies en versterkt deze. Immers, het voortzetten van de dienstverlening van tal van lokale organisaties, voorzieningen en diensten is hard nodig om enige **continuïteit** aan het leven te kunnen geven. Zolang de sociale infrastructuur functioneert, al is het op een lager pitje of op alternatieve wijze, des te coherenter is het alledaagse leven voor mensen en des te meer hebben mensen het vertrouwen in de toekomst.

Kennis uit ons onderzoek

Als het leven op zijn kop staat, dan zijn de kleine gewone dagelijkse gebeurtenissen ineens goud waard. Ben je een lange tijd ziek, dan heb je er wat voor over om gewoon naar de supermarkt te kunnen gaan. En als je sociaal beperkende maatregelen krijgt opgelegd, dan mis je dat ene bezoekje op zondag naar oma of het wekelijkse tochtje naar de 'bruine kroeg' ineens.

- **Als routines worden doorbroken, is het evenwicht zoek:** routines geven het leven structuur en een gevoel van veiligheid. Soms zijn mensen zich van hun routines nauwelijks bewust, tot het moment dat deze worden doorbroken. Het wegvallen van routines kan een gevoel van verwarring en ontheemding teweegbrengen. Dit kan de stemming van mensen flink beïnvloeden en op den duur leiden tot mentale problemen, vooral bij mensen die van die routines afhankelijk zijn.

In een instelling voor mensen met een aangeboren hersenafwijking merkten ze goed dat de 'samenleving' op slot ging. Mensen die hadden geleerd zelfstandig boodschappen te doen in het dorp, mochten dat ineens niet meer. Dit was aan hen lastig uit te leggen (zie voorbeeld H).

- **Kwaliteit van leven, onderwijs, werk en zorg overeind houden (zo goed als mogelijk):** uit het RIVM- en het EUR-onderzoek kwamen vele goede initiatieven naar voren die erop waren gericht de reguliere activiteiten te continueren, mede om kansenongelijkheid tegen te gaan, al was het op alternatieve wijze.

In Rotterdam stelde het bedrijfsleven zich flexibel op om jongeren toch aan een stage te helpen. (Uit fg EUR, jongeren 6 jan 2021)

- **Herstel van evenwicht vraagt 'learning by doing' en een continu leerproces:** mensen van wie het evenwicht is doorbroken gaan op zoek naar mogelijkheden om de balans te herstellen. Dat proces verwijst naar veerkracht en verloopt met vallen en opstaan. Mensen in een kwetsbare positie beschikken soms over meer veerkracht dan gedacht, maar deze veerkracht werd tijdens de pandemie na verloop van de tijd flink op de proef gesteld. Veel gemeenten in Nederland gingen daarom al vrij vroeg (2021) aan

de slag met het opstellen van herstelprogramma's voor na de coronapandemie, al was nog lang onduidelijk wanneer de pandemie ten einde zou zijn. Deze programma's waren vooral gericht op mensen in een kwetsbare positie, zoals jongeren en zzp'ers, en hadden ten doel de kansenongelijkheid te verkleinen. (EUR, FG-9 directeuren SD, 2021).

- **Kwetsbare sectoren:** ook op organisatieniveau slaagde niet iedereen erin de balans te herstellen en de dienstverlening overeind te houden. Ondanks alle inspanningen om het leven, het werk of de zorg voort te zetten lukte dat niet altijd. Deels lag dit aan het toenemende ziekteverzuim (onder andere in het onderwijs). Voor sectoren die langdurig de deuren moesten sluiten (horeca, kunst- en evenementensector), viel er niet veel te leren. Zij leden verlies ondanks dat velen van mening waren in staat te zijn de veiligheid van mensen te waarborgen (zie voorbeeld B).

Kenmerken van functie 5:

- **Dienstverlening continueren:** de sociale infrastructuur levert diensten aan mensen op een continue basis. Of het nu om de bakker om de hoek gaat, de school die onderwijs geeft, een kinderdagverblijf of de moskee waar mensen naartoe gaan voor een religieuze viering, enzovoort. Het overeind houden van de noodzakelijke diensten van al deze pluriforme mensen en organisaties ondersteunt het alledaagse leven en ritme, biedt geruststelling, dient de veerkracht van mensen en bepaalt uiteindelijk ook de snelheid waarmee de samenleving na de pandemie herstelt. Dit gaat over het behoud van coherentie: het gevoel van mensen dat het leven enigszins redelijk is en begrijpelijk is.⁵⁷
- **Alternatieve vormen van dienstverlening en alternatief gebruik van de openbare ruimte organiseren:** het loont om tijdens een pandemie te zoeken naar alternatieve wijzen om vitale (hulp)diensten en voorzieningen zo goed mogelijk overeind te houden (denk aan huisbezoeken en het aan huis bezorgen van maaltijden). Ook een alternatief en creatief gebruik van ruimten en openbare plekken (zoals parken en pleinen) kan bij sluiting van bepaalde voorzieningen soelaas bieden. In de zomer kunnen bepaalde sporten goed buiten georganiseerd worden (zie voorbeeld N), en buiten kunnen zelfs hulpverleningsgesprekken plaatsvinden. Viaducten en overkappingen bieden, ook als het regent, mogelijkheden voor samen sporten, yoga en overleg.

Op veel 'werkplekken' werden nieuwe functies gecreëerd zoals de coronacoach, -coördinator, -steward of -setmanager (mode- & filmbranche) om mensen te helpen met nieuwe regels om te gaan en risicovol gewoontegedrag in te dammen, zodat het werk veilig door kon gaan (zie meerdere voorbeelden op de [website](#) van het RIVM).

- **Ondersteuning bieden:** morele, emotionele en praktische ondersteuning zijn van wezenlijk belang voor het **adaptatie- en implementatieproces** tijdens een pandemie. Het is nodig erkenning te geven aan de stress en de problemen die door de crisis zijn ontstaan. Daar waar diensten op alternatieve wijze doorgaan, is het van belang ervoor te zorgen dat ook kwetsbare mensen er gebruik van maken. Mensen die in een kwetsbare positie verkeren, hebben soms een steuntje in de rug nodig om aan aangepaste vormen van dienstverlening te wennen en deze **te accommoderen**. Om die reden is het dikwijls nodig hen steun te bieden bij het gebruik van diensten en hulpverlening. Maar ook andersom is het nodig diensten op een menselijke maat aan te bieden (sensitief en flexibel werken) zodat iedereen er gebruik van kan maken.

⁵⁷ Zie het Sense of Coherence model (SOC) van Antonovsky, 1996.

*Op meerdere plaatsen en werkplekken in Nederland zijn trainingen gegeven om met nieuwe vormen van werken en hulpverleners uit de voeten te kunnen of om mensen te begeleiden (jeugd- en jongerenwerk, Veilig Thuis, Musea: zie RIVM-verhalen **B**, **K** en **E**).*

- **Compensatie mogelijk maken:** financiële compensatie is nodig als de bestaanszekerheid van mensen in gevaar komt. Als vitale organisaties dreigen om te vallen of noodgedwongen moeten sluiten is het soms nodig een noodvoorziening ter compensatie in te richten (denk aan kinderdagverblijven die van belang zijn voor mensen in vitale beroepen, voorbeeld **O**). In sommige sectoren lukte dat tijdens de coronapandemie overigens beter dan in andere sectoren. Het komt hard aan als een sector als 'niet noodzakelijk' wordt gezien (zoals de kunst- en cultuursector overkwam); dit is ook niet goed uit te leggen. Mensen hechten waarde aan verschillende zaken. Dat is kenmerkend voor een pluriforme samenleving. Het is cruciaal om daar oog voor te hebben. Door geruststelling, compensatie en perspectief te krijgen, wordt het makkelijker om vol te houden.

Lees de volgende voorbeelden uit de praktijk:

M. [Thuiszorg in crisistijd: op zoek naar de menselijke maat | RIVM](#)

N. [Sportvereniging midden in de samenleving | RIVM](#)

O. [Kinderen op de eerste plaats | RIVM](#)

4. DE OPENBARE BIBLIOTHEEK ROTTERDAM IN DE TRANSITIE NAAR GEMEENSCHAPSBIBLIOTHEEK

4.1 VAN OPENBARE BIBLIOTHEEK NAAR SOCIALE INFRASTRUCTUUR: HET PUBLIEK KAPITAAL VAN DE GEMEENSCHAPSBIBLIOTHEEK

In dit hoofdstuk beschrijven we de gemeenschapsbibliotheek als het schoolvoorbeeld van een sociale infrastructuur met een reeks functies om de buurten en de bewoners van de stad te ondersteunen. In de afgelopen jaren hebben bibliotheken steeds meer aandacht gekregen van zowel onderzoekers als beleidsmakers. Hun potentie om als sociale infrastructuur te dienen, stond de afgelopen decennia onder druk door omvangrijke bezuinigingen, maar wordt nu in de plannen van de Nederlandse overheid versterkt: in 2023 en 2024 investeert de overheid 56 miljoen euro in de ontwikkeling van landelijke bibliotheken.⁵⁸ Daarnaast kunnen gemeenten vanaf 2023 tot 2026 hun bibliotheken ondersteunen met publieke middelen uit de Brede SPUK-regeling.⁵⁹

Bibliotheken bieden meer dan alleen boeken. Hun unieke historische functie als openbare archieven van kennis, informatie en verhalen is niet zozeer verdwenen, maar eerder gediversifieerd of uitgebreid. Bibliotheken zijn knooppunten van sociale omgang aan het worden, ofwel een sociale infrastructuur. Klinenberg (2018) beschreef de bibliotheek als het meest kritieke voorbeeld van een sociale infrastructuur en misschien enigszins verheven als 'paleis voor het volk'. Een cruciaal inzicht voor een dergelijk paleis is dat een kwalitatief goede sociale infrastructuur zoals de bibliotheek voor mensen een levensreddend hulpmiddel kan zijn, in het bijzonder voor mensen die het meest getroffen worden door structurele problemen als armoede, eenzaamheid, laaggeletterdheid, slechte gezondheid en geringe kennis van beleidsmaatregelen tijdens pandemieën en rampen. Voor mensen die in armoede leven, kan de bibliotheek een uitkomst bieden als plek die **publiek kapitaal** toegankelijk maakt. De bibliotheek draagt bij aan publiek kapitaal; zij biedt toegang tot informatie, sociale voorzieningen en elkaars hulp. Publiek kapitaal is onderdeel van het sociale en culturele leven van arme mensen, waarbij ook menselijke relaties van groot belang zijn ter ondersteuning. Het biedt groepen en gebieden die in een kwetsbare positie verkeren, veerkracht in tijden van rampspoed.⁶⁰ In zijn boek besluit Klinenberg met woorden die worden bevestigd door onze studie: “[...] de menselijke connecties die we nodig hebben om aan gevaar te ontsnappen, vertrouwen te creëren en de samenleving weer op te bouwen, vereisen terugkerende sociale interactie op fysieke plekken, geen pokes en likes met ‘vrienden’ online.”⁶¹

Door het besef dat het nodig is om duurzaam verbindingen te leggen en te bouwen aan vertrouwen op fysieke plekken, is de openbare bibliotheek genoodzaakt zich te herschikken tot een **multifunctionele gemeenschappelijke infrastructuur**. Deze multifunctionele gemeenschappelijke infrastructuur biedt in de eerste plaats “ruimtes voor ontmoeting” als basis voor publiek kapitaal. Deze herschikking heeft verstrekkende gevolgen voor de overgang van de openbare bibliotheek van een gecentraliseerde en gespecialiseerde plek naar een laagdrempelige sociale infrastructuur. Om deze verwachtingen rond de functies van een bibliotheek waar te maken is echter wel wat nodig. Van Melik en Hazeleger⁶² vestigen in het bijzonder aandacht op het belang van de bibliothecarissen en andere medewerkers van de bibliotheek (waaronder vrijwilligers) wiens werk voortdurend aan verandering onderhevig is. Het dagelijks

58 Ministerie van Onderwijs, 2015.

59 Regeling Specifieke Uitkering Sport en bewegen (SPUK), gezondheidsbevordering, cultuurparticipatie en de sociale basis 2023-2026.

60 Engbersen, 2022; Merton, 1994.

61 Klinenberg, 2018, p. 191

62 Van Melik & Merry, 2021, p. 3; cf. Wojciechowska, 2023.

werk van bibliotheekmedewerkers omvat 'naast informatie verschaffen over boeken en digitalisering' inmiddels ook "netwerken, zorg, sociaal werk en 'emotionele arbeid'"⁶³ om deze ontmoetingsruimtes mogelijk te maken en te onderhouden. Het werk van deze medewerkers is van groot belang maar niet vanzelfsprekend, stellen de auteurs. Hun onderzoek onder een aantal bibliotheken in Nederland maakt duidelijk dat medewerkers dagelijks worstelen met beperkte tijd, ruimte en financiële middelen om de ontmoetingen tussen mensen te faciliteren en de nieuwe verwachtingen over de rol van de bibliotheek waar te maken.

De bibliotheek kan met name in tijden van en na afloop van een pandemie in het bijzonder van betekenis zijn. De COVID-19-pandemie is in deze studie vooral van belang vanwege de negatieve doorwerking die het overheidsbeleid had op de bestaanszekerheid en op het vertrouwen in de landelijke overheid. Bij een mogelijke volgende pandemie zullen Nederlanders dan ook sceptisch zijn over toekomstige overheidsmaatregelen. Deze scepsis wordt mede gevoed door de hoge mate van bestaansonzekerheid en polarisatie tijdens de pandemie, vooral voor kwetsbare groepen in gemarginaliseerde stadswijken.⁶⁴ Weten hoe de bibliotheek Rotterdam, in één van de steden met de hoogste percentages arme en kwetsbare stadswijken van Nederland, is omgegaan met de pandemie en de sociale beperkingen, is dus van belang om de preventieve en beschermende functies van sociale infrastructuren te inventariseren, en daarmee paraat te zijn voor een volgende pandemie. Om die functies te onderzoeken hebben we in de periode 2023–2024 diepte-interviews gehouden met vijf medewerkers en drie vrijwilligers van de Rotterdamse bibliotheek.

4.2 HET BELANG VAN ANALOGE VOORZIENINGEN TIJDENS PANDEMIEËN EN RAMPEN

Digitale laaggeletterdheid, alsook de traditionele laaggeletterdheid, zijn voorbeelden van problemen waarmee de bibliotheek Rotterdam bewoners helpt. Uit interviews komt naar voren dat vooral **laagdrempeligheid** van groot belang is om ouderen, migranten en mensen met een lage sociaaleconomische status te kunnen bereiken. Eenvoudige en duidelijke communicatie zonder opsmuk staan hierbij centraal. Zo werden lesprogramma's van de bibliotheek in eerste instantie gecommuniceerd met woorden als 'digisterker', 'digivitaler', 'welkom online' en 'klik en tik'. Deze ludieke benamingen hadden echter een tegengestelde werking: ze bleken mensen juist uit te sluiten. Voor mensen die weinig kennis en ervaring hebben van de digitale wereld, is het onderscheid tussen deze benamingen namelijk arbitrair en zelfs eerder een barrière voor deelname dan een uitnodiging. De bibliotheek is daarom eenvoudiger gaan communiceren met inclusieve (lees: niet-specialistische) statements op flyers door de stad zoals: 'Hulp bij taal krijg ik bij de bieb' en 'Hulp bij digitaal krijg ik bij de bieb'. Ook de lesprogramma's zelf worden op een dienende en vraaggedreven wijze ingezet: medewerkers vragen mensen naar hun specifieke probleem en bieden daarop hulp. De bibliotheek zet dus hoog in op digitale inclusie en doet dat samen met zo'n veertig partners. Veel bezochte activiteiten met betrekking tot digitale inclusie zijn de **Informatiepunten Digitale Overheid** (IDOs) binnen de Nederlandse bibliotheken, waar bezoekers met weinig kennis van instituties, zonder DigID, en/of zonder smartphone of computer, hulp kunnen krijgen bij hun overheidszaken.

Nee, dus we hebben echt ons best wel goed en snel aangepast, denk ik, aan de situatie. En toen kwam wel dat digitale ook op, want toen zeker met de Corona Check App⁶⁵ zat ik

63 Rodger & Erickson, 2021; Van Melik & Hazeleger, 2023, p. 3; Wojciechowska, 2023.

64 Snel et al., 2024.

65 De Corona Check App was een mobiele applicatie ontwikkeld door de Nederlandse overheid en in gebruik tot 1 juli 2023. Deze app was in staat om Europese digitale COVID-certificaten te genereren met een bewijs van vaccinatiestatus, en op basis daarvan toegang te verlenen tot een breed scala aan plaatsen (zoals cafés en restaurants, festivallocaties en sportfaciliteiten), afhankelijk van de vaccinatiestatus.

wel aan dat digitale vlak, daar liepen zóveel mensen tegen aan dat dat heel ingewikkeld was. [...] Vanuit het netwerk [...] kwamen gewoon heel veel signalen en zeker ook vanuit huisartsen bijvoorbeeld, dat zij veel werden gebeld door mensen van, “hé, hoe moet ik die app downloaden”? Die belden dan gewoon naar de huisarts. Ik denk, ja, wat heeft dat met zorg te maken? Dus die huisartsen, die belden ons van: ja, wij kunnen dit niet aan deze vraag, want we kunnen daar mensen ook helemaal niet mee helpen. Wel een keertje maar dit zijn ze zulke aantallen, dus kunnen jullie dan daar iets mee? Dus toen hebben we heel snel, echt binnen twee weken, een Corona Check App spreekuur opgezet hier in de bieb en we hebben daar 1300 mensen geholpen die ook vrij snel kwamen. Zaten hier op een gegeven moment 100 mensen gewoon op de eerste verdieping, gewoon echt een wachtruimte vol, dus maar foldertjes uitdelen en koffie. [...] En toen merkten we oh, dit is, dat moeten we natuurlijk gewoon veel vaker, zeker op actualiteit inspelen is gewoon superbelangrijk dus deden we dit later nog een keer bij de energietoeslag. (Respondent Flora, nadruk toegevoegd)

Uit dit inzichtelijke citaat van Flora kunnen verschillende thema's worden afgeleid. Ten eerste stelt Flora de relevante vraag wat het digitale bestuur te maken heeft met zorg. Dit is een vraag die onder de aandacht brengt wat de overheid over het hoofd heeft gezien, of als vanzelfsprekend heeft beschouwd, tijdens de pandemie: digitale hulpmiddelen zoals apps lijken makkelijk te implementeren, kunnen worden gecombineerd met duidelijke en beknopte communicatie, en wekken de indruk dat ze snel en op grote schaal door de bevolking kunnen worden geadopteerd. Hoewel al deze veronderstellingen betwistbaar zijn, voegt de vraag die Flora stelt een andere dimensie toe: wat hebben deze zaken met betrekking tot digitale innovatie en adoptie te maken met (gezondheids)zorg, als ze er al iets mee te maken hebben? En welke plek heeft de bibliotheek daarbij als sociale infrastructuur?

Een pragmatisch antwoord op deze vragen is wellicht het volgende: wat nodig is, zelfs bij pandemische beperkingen, is publiek kapitaal, in de vorm van fysieke plaatsen die gemakkelijk toegankelijk zijn met analoge bronnen van informatie en administratie (flyers, formulieren), analoge middelen van belichaamde en sociale saamhorigheid (koffie), en persoonlijke aandacht voor publieke kwesties, vooral voor die sociale groepen die zich op deze analoge manieren organiseren en blijven organiseren. In het voorbeeld van de Corona Check App functioneert de bibliotheek als een toegankelijke sociale infrastructuur die mensen én helpt met verbinding én met taal- en digitale vaardigheden.⁶⁶ Wat - naast de onvermoeide inzet van het personeel van de bibliotheek - bijdraagt aan het succes van dit voorbeeld, zijn de huisartsen, die in het algemeen zeer vertrouwde zorgprofessionals zijn gebleven voor, tijdens en na de pandemie,⁶⁷ en die deel uitmaken van de sociale infrastructuur die mensen naar de bibliotheek verwijst als alternatieve (niet-gezondheids)zorgverlener.

66 De bibliotheek draagt hierdoor ook bij aan de gezondheidsvaardigheden van mensen. Zie <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2024-0092.pdf>

67 Snel et al., 2024.

4.3 VAN GEFORMALISEERDE 'MISSIELIJNEN' NAAR EXTRA-REGULIERE ACTIVITEITEN VOOR OUDEREN

Activiteiten in de openbare bibliotheek van Rotterdam worden sinds 2015 georganiseerd rondom zogenaamde missielijnen. Deze missielijnen omvatten taalplezier voor jonge kinderen; taalplezier voor jongeren; taalvaardigheid, digitale geletterdheid en leesmotivatie voor jongeren; persoonlijke ontwikkeling voor jongeren; informatieknooppunt/sociaal netwerk; ontwikkeling digitale (taal)vaardigheden; collectie- & kennisdeling; kunst & cultuur; en opinie & debat. Voorbeelden van activiteiten binnen deze missielijnen zijn spelavonden, carrièrworkshops, muziekbingo's, voorleeslunches, filmvoorstellingen, 'makerspaces' (ruimtes waar leerlingen met digitale apparatuur en gereedschap dingen kunnen maken) en luisterboekgroepen voor slechtzienden.

Verbinden en **samenwerken** komen in de interviews naar voren als veelgenoemde en belangrijke thema's, naast **gemeenschapsbetrokkenheid**. Hoewel deze thema's al sinds 2015 aanwezig zijn in de missielijnen van de bibliotheek, krijgen ze een andere betekenis in relatie tot de functies van de bibliotheek tijdens de pandemie. De pandemische beperkingen leidden er bijvoorbeeld toe dat de bureaucratisch georganiseerde missielijnen tijdelijk werden stopgezet, omdat de fysieke locatie van de bibliotheek ontoegankelijk was. Hierdoor hadden medewerkers tijd vrij. Bovendien beschikten zij over programmaspreadsheets met telefoonnummers van ouderen die zich hadden aangemeld voor een programma genaamd 'Ouderen in de buurt'. Zo pakte de bibliotheekmedewerker de telefoon om deze ouderen te bellen en zowel contact met hen te leggen als mogelijke problemen te signaleren en ze zo mogelijk te helpen.

Ja, ja, ja, en dat hebben we ook heel erg gedaan in de coronatijd want toen hadden we natuurlijk de oudere mensen die ingeschreven waren bij ons project. Wij zaten natuurlijk thuis, we konden niet heel veel en toen hebben we... Nou ja, we hadden een Excel-bestand onderverdeeld in de gebieden, dus inderdaad Feijenoord, Charlois, ... en dan nam iedereen hun gebied en dan gingen we alle ouderen steeds bellen. Dus we zaten hele dagen zeven uur lang met ouderen te praten en "kunnen we je nog helpen?" "Heb je boodschappen nodig, kunnen we je koppelen aan een welzijnspartner die we dan kennen?" Nou zo, om te kijken van hoe of wat, dat ja... en op een gegeven moment ook nog boeken langsgebracht bij ze. Dus dan werden er hier tasjes gemaakt en dan werden ze naar mensen toegebracht. (Respondent Joana, nadruk toegevoegd)

Contact maken met mensen, in dit geval door ouderen te bellen én hen op een niet-competitieve manier preventief door te verwijzen naar andere organisaties, zoals welzijnsorganisaties, buiten de geformaliseerde missielijnen van de bibliotheek, is een voorbeeld van opbouwwerkende praktijken. Het is van belang te beseffen dat de bibliotheekmedewerker deze activiteiten alleen hebben kunnen inrichten en uitvoeren doordat ze de ouderen gedurende reguliere momenten in de fysieke ruimte van de bibliotheek hadden leren kennen. Ze hadden niet alleen een spreadsheet met telefoonnummers van de ouderen die zich voor het programma ingeschreven hadden, maar wisten ook dat deze ouderen normaliter naar de bibliotheek kwamen voor persoonlijk contact en dat ze door de sociale beperkingen zeer waarschijnlijk eenzaam thuis zouden zitten. Het gaat er hier, met andere woorden, om ouderen deel te laten blijven van de sociale infrastructuur waar ze al deel van waren. Door het telefonisch contact, maar ook door de mogelijke doorverwijzing naar een welzijnspartner of het langsbrengen van boeken, houden ouderen toegang tot een deel van het publieke kapitaal van de bibliotheek. Het handelen van de medewerkers kreeg hierdoor een preventief karakter echter zonder dat dit in hun takenpakket was opgenomen.

Deze voorbeelden zijn specifiek voor de alternatieve tijdsindeling waar de door de overheid opgelegde sociale beperkingen toe hebben geleid. Terwijl de bibliotheek in haar meerjarenbeleidsplan voor 2025-2028 overweegt om haar infrastructurele praktijken uit te breiden en

een **gemeenschapsbibliotheek** te worden, waren de telefoontjes om “achter de voordeur van bewoners te komen” niet zo uitgesproken in de reguliere programma's van de missielijnen. De pandemie bood een krachtige en onmiddellijke motivatie voor de medewerkers om een deel van de gerationaliseerde bureaucratische organisatie van de missielijnen van de bibliotheek te doorbreken en mensen te benaderen en zo nodig door te verwijzen naar een welzijnspartner op manieren die normaliter niet mogelijk waren.

4.4 VEILIGHEIDSDISCOURS OVERTROEFT SOCIALE ZORG IN ROTTERDAM

Het blijkt dat de bibliotheek een voorname rol kan spelen bij het verlenen van sociale zorg en steun die bijdraagt aan het brede welzijn van mensen en meer is dan een nauwe opvatting van gezondheid tijdens pandemieën, namelijk als de bestrijding van infectieziekten. Als sociale infrastructuur definieert de gemeenschapsbibliotheek van de toekomst zich eerder als een plek met een duidelijk aanwezigheidsbeleid waarbij samenwerken met partners alsook het vinden en verbinden van ouderen, eenzamen, (digitaal) laaggeletterden en jongeren centraal staat.⁶⁸ Vanuit de interviewanalyses ligt het voor de hand de activiteiten van de bibliotheek te interpreteren als (sociale) **zorgpraktijken binnen sociale infrastructuren**. Deze sociale zorgpraktijken worden zichtbaar in de moeite die de bibliotheek Rotterdam heeft gedaan om tijdens de pandemie een fysieke plek te bieden voor studenten en jongeren. In het onderstaande citaat van respondent Jane wordt het contrast duidelijk tussen deze fase en de periode waarin de bibliotheek moest sluiten en deze zorgfunctie niet toegestaan was.

Alles wat wij deden, ging via de veiligheidsregio hè. Wij moesten, waar wij uitzonderingen wilden maken, zeker weten of iets mocht of kon. Dat werd daar besproken. [...] Ja, we hebben echt geprobeerd om... kunnen we niet gewoon centrale verdiepingen vrijmaken voor jongeren om samen hun huiswerk te maken met wat afstand, of om elkaar gewoon te zien? Maar het was allemaal heel ingewikkeld. [...]. Ik heb een voorstel gedaan met wat andere bibliotheken deden en wat wij konden doen. En dat is toen besproken en het ging nog steeds niet door, terwijl we echt heel erg aan het zoeken waren naar mogelijkheden. (Respondent Jane)

Een noodzakelijk aandachtsgebied in tijden van rampen en pandemieën is het inrichten en onderhouden van plekken waar jongeren huiswerk kunnen maken of elkaar kunnen ontmoeten. Uit het citaat van Jane blijkt dat de bibliotheek van Rotterdam probeerde zo'n plek voor jongeren te organiseren, waarbij de sociale beperkingen die tijdens de pandemie van toepassing waren (zoals mondkapjes en de anderhalvemeterregel) werden gerespecteerd. De bibliotheek verzocht de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond een gedeeltelijke uitzondering te maken op de maatregel om de bibliotheek volledig te sluiten. Deze suggestie is, zo vertelde Jane, overgenomen door verschillende andere bibliotheken in het land. De regionale Veiligheidsregio (de organisatie die verantwoordelijk is voor de beperkingen in openbare instellingen op regionaal niveau) was echter uitzonderlijk repressief in vergelijking met andere veiligheidsregio's in het land, en besloot dat de door de bibliotheekmedewerkers voorgestelde activiteiten niet mochten plaatsvinden. Ook toen hooggeplaatste managers van de bibliotheek Rotterdam de kwestie escaleerden, ging de Veiligheidsregio niet overstag. Janes citaat en wetenschappelijke studies over de effecten van de pandemie wijzen erop dat jongeren inderdaad een van de sociale groepen zijn die het zwaarst getroffen worden door sociale beperkingen.⁶⁹ Het is daarom van groot belang dat de problemen van jongeren voorop staan tijdens een pandemie.

68 De auteurs van dit rapport hebben een recent onderzoeksrapport mogen inzien over de herijking van het aanwezigheidsbeleid van de bibliotheek Rotterdam, waarin deze dimensies als centraal genoemd worden.

69 Seidler et al., 2024.

4.5 DE GEMEENSCHAPSBIBLIOTHEEK: EEN PLEK VOOR (SUPER) DIVERSITEIT?

De bevolking van Rotterdam is heel divers en wordt zelfs superdivers genoemd: met haar 180 nationaliteiten bestaat meer dan 50 procent van Rotterdam uit bewoners met een migratieachtergrond.⁷⁰ **Superdiversiteit** is een term⁷¹ die ook terugkomt in het recente onderzoeksrapport van de bibliotheek.⁷² Daar wordt de term gebruikt om de huidige “multidimensionale veranderingen in migratiepatronen” te duiden.⁷³ Dit betekent echter niet dat superdiversiteit alleen een fenomeen is van de huidige tijd. Zo werd de bevolkingsgroei van Rotterdam al in de zeventiende en achttiende eeuw vooral gedreven door migratie, en ook heeft Rotterdam tijdens de jaren 1970 en 1980 meer grote migranteninstromen gekend.⁷⁴ Auteurs Scholten en collega's geven aan dat Rotterdam een kort geheugen lijkt te hebben wanneer het over migratie gaat. Als we Rotterdam superdivers noemen, gaat het namelijk om meer dan een opsomming van het aantal nationaliteiten dat in de stad woont. Superdiversiteit gaat vooral over de complexe manieren waarop de samenleving gestructureerd is rondom nationaliteit, ras en etniciteit, gender, leeftijd, rechtsstatus, religie, taal⁷⁵ en, voegen we toe, opleidingsniveau en gezondheid. Er zijn wetenschappers die 'superdiversiteit' daarom vooral een marketingterm noemen, omdat het juist niet gaat om een (kwantitatieve) toename van migrantenstromen, maar om een verschil in de kwaliteit van de complexe gestructureerdheid van de samenleving.⁷⁶ Superdiversiteit is, met andere woorden, een politieke kwestie: hoe organiseren we de samenleving met oog voor deze complexiteit? De bibliotheek speelt hierbij een rol.⁷⁷

Het verhaal van respondent Taher, vrijwilliger in de bibliotheek Rotterdam, is een voorbeeld van hoe de bibliotheek een plek biedt voor, en omgaat met, de complexiteit van een superdiverse stad. Taher is een politieke vluchteling uit Afghanistan, waar hij als docent werkte. Omdat hij een chronische ziekte heeft en na aankomst in Nederland problemen had met diploma-waardering, kon Taher zijn leven van studie en wetenschap niet voortzetten. Twintig jaar later echter geeft hij cursussen Nederlands aan voornamelijk Turkse migranten in het taalcafé van de bibliotheek. Daarnaast is hij er ook taalcoach en betrokken bij een samenleesgroep, die overigens in zowel het Nederlands als het Turks georganiseerd wordt.

En toen, oké, “kom maar volgende week” en toen ben ik gewoon begonnen met les geven, want ik heb wel ervaring daarvoor, want ik was leraar geweest op de universiteit. Toen ik, ik vond het helemaal ja gezellig, ook toen die tafelgenoten zeg, maar die waren ook heel erg blij. Soms doe ik dit twee keer per week soms keer, en ook ben ik taalcoach voor mensen uit Turkije en Ethiopië. Ik ga gewoon hen begeleiden en hoe ze door moeten gaan want ik heb het ook zelf gedaan. En ik ben gewoon echt tevreden ermee. (Respondent Taher)

De bibliotheek speelt een belangrijke rol bij zowel het opvangen van vluchtelingen als het bieden van kansen aan vluchtelingen om te leren en iets bij te dragen aan de samenleving. Ook al zegt Taher tevreden te zijn, hij gaf toch meerdere malen aan dat hij vroeger een andere toekomst ambieerde, die meer voldoening zou geven dan een carrière als vrijwilliger, hoe leuk dan ook. Hieruit concluderen wij dat de bibliotheek een cruciale plek is om mensen zoals Taher een zingevende dagbesteding te geven die een maatschappelijke functie vervult voor andere migranten, maar dat de bibliotheek dit binnen politieke kaders doet. Deze politieke kaders beslissen voor een groot deel wat mogelijk is, namelijk een beperkte, maar cruciale manier van zorgdragen voor de bewoners van Rotterdam.

70 Scholten et al., 2019.

71 Vertovec, 2007.

72 In deze publicatie wordt gesproken over hyperdiversiteit, een alternatief voor superdiversiteit.

73 Meissner & Vertovec, 2015, p. 541.

74 Scholten et al., 2019, p. 229.

75 Vertovec, 2023, p. 221.

76 Pavlenko, 2019.

77 WRR, 2020, p. 263.

4.6 CONCLUSIES

Naar aanleiding van deze casestudie naar de bibliotheek Rotterdam tijdens (en direct na) de COVID-19-pandemie kunnen we een aantal conclusies trekken over de functies die een dergelijke sociale infrastructuur heeft. Deze functies hebben betrekking op de transitie van de openbare bibliotheek naar een gemeenschapsbibliotheek: een institutionele transitie waar bibliotheken in Nederland nu middenin zitten en die parallel loopt aan de pandemie en de sociale beperkingen tijdens de pandemie. Deze functies zijn dus niet uitsluitend toe te wijzen aan de pandemie en zijn ook niet alleen daarop een reactie. Eerder zullen deze plaatsvinden binnen een bredere maatschappelijke tendens waarbij ook de waarde van publiek kapitaal⁷⁸ herzien wordt na een periode van bezuinigingen op de ondersteunende sociale voorzieningen die juist toegang geven tot dat publiek kapitaal. Desalniettemin wordt uit de interviews duidelijk dat sociale infrastructuren zoals de gemeenschapsbibliotheek bepaalde functies vervullen die in **alle tijden** cruciaal zijn en nóg crucialer zijn wanneer de 'systemische shocks' (European Commission Joint Research Centre, 2020) van een pandemie of ramp de organisatie van publiek kapitaal aanzienlijk onder druk zetten.

Van belang voor de gemeenschapsbibliotheek als sociale infrastructuur zijn de functies **verbinden, samenwerken** en **gemeenschapsbetrokkenheid**. Vooral de bibliotheekmedewerkers maar zoals we zien in dit voorbeeld ook andere spelers zoals huisartsen en welzijnsmedewerkers spelen daarbij een cruciale rol. Zo wisten de bibliotheekmedewerkers bijvoorbeeld buiten de bureaucratie om contact te leggen met ouderen en verwezen ze zo nodig, **preventief**, door naar een welzijnspartner, bijvoorbeeld om eenzaamheid tegen te gaan. Ook biedt de bibliotheek, door politieke keuzes rondom superdiversiteit, beperkte maar cruciale mogelijkheden om de veranderende complexiteit van de samenleving sociaal en betekenisvol in te richten. Het is nodig dat de medewerkers van de bibliotheek hiervoor ruimte, tijd en middelen krijgen. De bibliotheek helpt zo op enkele unieke manieren migranten met taalvaardigheid en versterkt zo ook hun **gezondheidsvaardigheden**. Dit zijn voorbeelden van de **sociale zorgfuncties** van de publieke bibliotheek als infrastructuur.⁷⁹ Deze zorgfuncties houden ook in dat de gemeenschapsbibliotheek een uitzonderlijke en broodnodige plek wil bieden voor jongeren. De medewerkers van de bibliotheek lieten tot slot ook zien voor jongeren in een kwetsbare positie **te willen strijden**, door hun belang bij de Veiligheidsregio te bepleiten. Hiermee initieerden ze een **dialog**, betrokken ze ook andere bibliotheken en traden ze in die zin **mobiliserend** op. Helaas werd er weinig gehoor gegeven aan hun pleidooi om binnen de geldende kaders naar een passende oplossing te zoeken.

De gemeenschapsbibliotheek kan dus een plek zijn voor de distributie van publiek kapitaal door zorgvuldige en incidentele afwegingen te maken van publieke kwesties die in het geding zijn tijdens pandemieën en rampen. Daarmee kan een dergelijke sociale infrastructuur de gaten opvangen die vallen door overheidsbeleid, mits een degelijke en structurele financiering gegarandeerd wordt.

⁷⁸ Merton, 1994, zie par. 5.1 voor een definitie.

⁷⁹ Small, 2009

5. SAMENVATTING, CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

In dit rapport hebben we het fenomeen sociale infrastructuur vanuit meerdere invalshoeken belicht en op zijn merites beschouwd. In hoofdstuk 1 zijn de belangrijkste categorieën, functies en kenmerken van de sociale infrastructuur op een rijtje gezet. Hieruit maken we op dat een sociale infrastructuur zowel fysieke (harde) als sociale (zachte) kenmerken heeft en kan voorzien in zowel materiële als immateriële hulpgoederen en steun. De fysieke kenmerken van de infrastructuur zijn dikwijls conditioneel voor of ondersteunend aan het sociale contact. Maar ook omgekeerd is het zo dat de sociale interacties en verbanden tussen mensen (sociaal kapitaal) de fysieke plekken betekenis geven en de sociale functie van die plekken versterken. Daarnaast benoemen we enkele algemene risico's die de positieve werking van een sociale infrastructuur kunnen beperken of daar zelfs een negatieve impact op kunnen hebben, bijvoorbeeld wanneer de infrastructuur bepaalde groepen mensen uitsluit of als overheden haar vernietigen. Denk aan de sloop of privatisering van relevante plekken met een ontmoetingsfunctie. Hier zijn dikwijls machtsrelaties in het spel.

In tijden van nood, zoals een pandemie of een crisis, past de sociale infrastructuur zich in snel tempo aan en kan zij een preventieve en beschermende en zelfs levensreddende functie hebben. Van cruciaal belang zijn de formele en informele sleutelfiguren en andere personen die binnen organisaties en netwerken werkzaam zijn. Buiten het feit dat een sterke sociale infrastructuur mensen normaliter al aan elkaar verbindt en de cohesie versterkt, worden deze functies uitvergroot en mogelijk anders als het alledaagse leven van mensen – door bijvoorbeeld een pandemie – wordt verstoord en noodzakelijke diensten worden belemmerd, gesloten of zelfs worden vernietigd. De preventieve en beschermende werking is het gevolg van de vijf COVID-functies van de sociale infrastructuur.

De COVID-functies zijn:

1. **C**ommunicatieve en informatieve functie
2. **O**bserverende en signalerende functie
3. **V**erbindende en inkluderende functie
4. **I**ntiërende en mobiliserende functie.
5. **D**ienstverlenende en herstelfunctie

De gevolgen die een pandemie heeft voor de samenleving en voor mensen die voor of tijdens de crisis in een kwetsbare positie verkeren, hebben we beschreven in hoofdstuk 2. Pandemieën hebben gevolgen voor tal van aspecten van de samenleving: ze brengen veel onzekerheid met zich mee, zetten de zorg en tal van publieke voorzieningen onder druk en sociaal beperkende maatregelen verstoren het dagelijkse leven op indringende wijze. Met name voor mensen in een kwetsbare positie hebben deze veranderingen grote impact. Wie tijdens een crisis kwetsbaar is of wordt, is op voorhand moeilijk te voorspellen. Zeker aan het begin van de COVID-19-pandemie versterkte het virus het gevoel van een gedeelde kwetsbaarheid, waardoor mensen in het algemeen solidairder met elkaar werden. Dit neemt niet weg dat een pandemie (of andere crisis) sommige personen of groepen harder treft dan anderen. Mensen met een lage sociaaleconomische status, jongeren, ouderen, personen met een migratieachtergrond, vrouwen en personen die voorafgaand aan de pandemie al mentale problemen hadden, liepen meer risico op nadelige effecten door de pandemie. Ook nieuwe kwetsbare groepen kwamen in beeld, zoals zzp'ers en jongeren. Voor deze mensen kwam de bestaanszekerheid en de kwaliteit van leven (verder) onder druk te staan.

In hoofdstuk 3 werkten we de vijf hierboven genoemde functies uit die vooral in tijden van een pandemie (maar ongetwijfeld ook in andere crisissituaties) kenmerkend zijn voor de sociale infrastructuur. Per functie belichten we vier kenmerken die met name in tijden van een pandemie van belang zijn en geven we drie praktische voorbeelden uit de coronapandemie, die afkomstig zijn uit het narratief onderzoek 'Voorbeelden uit de praktijk' van het RIVM.

Een overstijgende blik op deze functies, kenmerken en praktijkvoorbeelden leert dat de onderscheiden functies dicht bij elkaar liggen en elkaar versterken. Ze raken bovendien aan tal van relevante noden en behoeften van mensen in tijden van crisis maar dragen ook bij aan 'sensitiviteit' van sleutelfiguren en overlevingsmechanismen van mensen die op dergelijke momenten naar boven komen (zoals veerkracht). De sociale infrastructuur kan hierbij steun bieden en de balans in het dagelijkse leven helpen herstellen doordat ze mensen op pluriforme wijze voorziet van relevante informatie, mensen in een kwetsbare positie aandacht geeft en 'in de gaten houdt', de cohesie versterkt maar ook mensen mobiliseert en aanzet tot weerbaarheid, waakzaamheid of het organiseren van tegenmacht. Tot slot kan de sociale infrastructuur een functie vervullen bij het opzetten van alternatieve dienstverlening en herstel na een crisis.

In hoofdstuk 4 illustreerden we alle functies van de sociale infrastructuur aan de hand van de casuïstiek van de Openbare Bibliotheek Rotterdam tijdens de coronapandemie (in retropectief). Van deze casus leerden we dat een bibliotheek een plek kan zijn voor de distributie van 'publiek kapitaal' door zorgvuldige en incidentele afwegingen te maken rond publieke kwesties die in tijden van pandemieën en rampen in het geding zijn. Met name voor groepen die in een kwetsbare positie verkeerden, kon de bibliotheek een betekenisvolle rol vervullen: medewerkers én vrijwilligers verbonden en ondersteunden mensen met een taalbarrière en met digitale achterstand, waren waakzaam en zorgzaam voor kwetsbare ouderen en kwamen op voor jongeren die in de knel raakten door het virus en de maatregelen. De bibliotheek bood als het ware een sociale infrastructuur voor mensen met superdiverse noden, al werd haar functie door de veiligheidsregio belemmerd.

CONCLUSIE

De voornaamste conclusie van dit onderzoek is dat een sociale infrastructuur in wijken en buurten een rijke en pluriforme vorm is van talrijke sociale interacties en verbanden tussen mensen, en zo invloed heeft op het menselijk welzijn en op de gezondheid. Fysieke gebouwen, voorzieningen en 'plekken' waar mensen elkaar kunnen ontmoeten en echt contact met elkaar kunnen maken, dragen hier in belangrijke mate aan bij, net als het werk van vele belangrijke sleutelfiguren die de sociale infrastructuur werkzaam maken. Deze sociale infrastructuur is echter niet vanzelfsprekend en is ook nooit perfect maar kan daarnaast in tijden van een pandemie of andere rampspoed een preventieve, beschermende en zelfs een levensreddende functie hebben. Vooral groepen in een kwetsbare positie werden in het alledaagse leven door vijf COVID-functies beschermd en ondersteund. Niettemin is een sociale infrastructuur vaak broos en kwetsbaar en drager van sociale 'spanningen'. De COVID-functies en hun kenmerken kunnen alleen waargemaakt worden als de overheden de functies van de sociale infrastructuur serieus nemen en hier consequent en duurzaam in investeren.

De organisaties en voorzieningen die deel uitmaken van de sociale infrastructuur zijn heel gevoelig gebleken voor veranderingen in het overheidsbeleid, vooral voor wijzingen in de verhouding tussen overheid, markt en samenleving. Sinds de jaren negentig heeft het neoliberalisme geleid tot meer nadruk op marktwerking en eigen verantwoordelijkheid van burgers. Vanaf de eeuwwisseling kreeg de civil society een grotere rol, met aandacht voor burgerkracht, actief burgerschap en zelforganisatie ('de participatiesamenleving'). Deze veranderingen zijn gepaard gegaan met sterk wisselende budgetten, wetten en verantwoordelijkheden,

wat zorgde voor een gebrek aan continuïteit in het beleid.⁸⁰ Daarbij zijn de verwachtingen van een grotere rol voor de markt en de civil society, zoals effectiever en beter beleid, niet waargemaakt.

Onze analyse maakt duidelijk dat er een sterkere regierol van de overheid nodig is, zowel op nationaal als lokaal niveau, om een vitale sociale infrastructuur te waarborgen. Dit vereist voldoende middelen en passende regelgeving. Tegelijkertijd heeft de overheid niet de capaciteit om dit alleen te doen. De coronapandemie heeft immers laten zien hoe belangrijk religieuze organisaties, verenigingen, migrantenorganisaties, buurtinitiatieven, religieuze organisaties en (sociale) ondernemingen zijn voor een sterke sociale infrastructuur. De kunst voor de overheid zal zijn om de veelheid aan initiatieven die er nu zijn binnen de sociale infrastructuur te ondersteunen en waar ze er niet zijn, deze helpen op te bouwen.

AANBEVELINGEN

Om de vijf COVID-functies effectief te laten werken, moeten overheden de relevantie van de sociale infrastructuur erkennen en hier structureel en consistent in investeren. De rijksoverheid dient de financiële en juridische voorwaarden te creëren voor lokaal beleid dat de sociale infrastructuur faciliteert en ondersteunt. Dit omvat publieke instellingen en voorzieningen binnen het sociaal domein, met name sociaal werk en welzijnswerk. Ook bibliotheken, (basis-) scholen, openbare parken en gezondheidsinstellingen maken hier deel van uit. Daarnaast kan de lokale overheid bewonersorganisaties, burgerinitiatieven, verenigingen en (sociale) ondernemingen faciliteren en ondersteunen waar dat nodig is.

Door gericht beleid kunnen de vijf functies van de sociale infrastructuur worden versterkt. Hieronder worden enkele algemene beleidsrichtingen geschetst, aangevuld met voorbeelden van mogelijke beleidsopties. Deze kunnen verder worden aangepast aan de lokale context, waarbij eigen prioriteiten worden vastgesteld.

1. Communiceren en informeren

Het beleid moet ervoor zorgen dat communicatiemiddelen effectief, toegankelijk en inclusief zijn, zodat mensen en gemeenschappen op een betrouwbare manier worden geïnformeerd, vooral tijdens crises zoals pandemieën. Hierbij is het essentieel om lokale organisaties en sleutelfiguren in te schakelen die dicht bij de gemeenschap staan en kennis hebben van de bewoners. Deze personen en organisaties moeten in staat zijn om belangrijke informatie in duidelijke, begrijpelijke taal te delen.

Beleidsopties:

- Faciliteer samenwerking met lokale organisaties, zoals buurthuizen, bibliotheken en religieuze instellingen, die bekend zijn binnen de gemeenschap en als betrouwbare bronnen worden gezien. Deze organisaties kunnen fungeren als informatiecentra waar bewoners terecht kunnen met vragen en zorgen. Door gebruik te maken van lokale netwerken, wordt betrouwbare informatie sneller en effectiever verspreid onder kwetsbare groepen.
- Investeer in meertalige communicatiecampagnes om ervoor te zorgen dat ook migranten en mensen met een lage taalvaardigheid toegang hebben tot cruciale informatie. Dit betekent informatie in begrijpelijke taal, rekening houdend met taalbarrières, en het inschakelen van vertrouwenspersonen zoals imams, opbouwwerkers, en sleutelfiguren in de gemeenschap om de boodschap over te brengen.

80 Zie voor meer uitgebreide informatie Bokhorst & Engbersen, 2024.

- Bestrijd desinformatie door campagnes om desinformatie tegen te gaan, met speciale aandacht voor het digitaal weerbaar maken van kwetsbare groepen. Dit kan door middel van voorlichting via vertrouwde sleutelfiguren en het verspreiden van feitelijke informatie via populaire kanalen binnen deze gemeenschappen.

2. Observeren en signaleren

Het observeren en signaleren van sociale problemen van mensen in een kwetsbare positie, zoals armoede, eenzaamheid of geestelijke gezondheidsproblemen, vereist een beleidsaanpak die vroege signalering mogelijk maakt. Dit houdt in dat professionals en vrijwilligers de juiste vaardigheden en middelen hebben om deze problemen snel te signaleren, aan te pakken of door te verwijzen naar passende hulp.

Beleidsopties:

- Zorg dat formele en informele sleutelfiguren, zoals huisartsen, docenten, sociaal werkers, buurt- of thuiszorginstellingen en leiders van migrantenorganisaties, structureel worden betrokken in netwerken voor vroegtijdige signalering. Bied hen regelmatige ondersteuning, training en middelen om hun signalerende rol effectief te vervullen, zodat zij kwetsbare mensen snel in beeld krijgen.
- Stimuleer betrokken organisaties om gezondheids- en welzijnsrisico's breed in kaart te brengen, waarbij niet alleen fysieke gezondheid, maar ook mentale gezondheid, bestaanszekerheid en sociale veiligheid centraal staan. Dit voorkomt dat belangrijke signalen, zoals eenzaamheid, polarisatie of zorgmijding, over het hoofd worden gezien. Moedig betrokken instanties aan om niet alleen op individuele problemen te reageren, maar ook oog te hebben voor bredere ongelijkheden en structurele problemen.
- Bevorder vertrouwensrelaties en privacybescherming: creëer een omgeving waarin professionals en vrijwilligers vertrouwen kunnen opbouwen met kwetsbare doelgroepen. Dit houdt in dat persoonlijke informatie strikt vertrouwelijk wordt behandeld. Het voorkomt wantrouwen en waarborgt een duurzame relatie tussen hulpverleners en hun doelgroepen.

3. Verbinden en includeren

Het beleid moet zich richten op het versterken en stimuleren van activiteiten en ontmoetingsplekken waar mensen uit verschillende achtergronden en groepen elkaar kunnen ontmoeten. Deze ruimtes en activiteiten zijn belangrijk om de sociale cohesie te bevorderen, omdat ze mogelijkheden bieden voor ontmoeting, samenwerking en het opbouwen van wederzijds begrip.

Beleidsopties

- Creëer veilige ontmoetingsplekken: zorg voor het behoud en de versterking van organisaties binnen de sociale infrastructuur die veilige ruimtes bieden waar kwetsbare groepen, zoals jongeren, ouderen, en LHBTQI-gemeenschappen, elkaar kunnen ontmoeten.
- Bevorder face-to-face contact en fysieke nabijheid: zorg ervoor dat, binnen de grenzen van veiligheidsmaatregelen, face-to-face interacties worden gestimuleerd. Fysiek contact is essentieel voor het versterken van sociale banden. Overheden kunnen duidelijke richtlijnen opstellen over wat mogelijk is, en activiteiten ondersteunen waarbij veilige ontmoetingen, zoals kleine buurtinitiatieven of hulpacties, worden gefaciliteerd.
- Bevorder digitale inclusie: organiseer programma's om digitale vaardigheden te versterken, vooral voor groepen die moeite hebben met online communicatie, zoals laaggeschoolde ouderen en migranten. Zorg ervoor dat niemand wordt uitgesloten van belangrijke contacten door digitale onvaardigheid.

4. Initiëren en mobiliseren

Het initiëren en mobiliseren van gemeenschapsacties vraagt om beleid dat burgers aanmoedigt om actief betrokken te raken bij hun gemeenschap en samen te werken aan gemeenschappelijke doelen. Dit vereist toegang tot middelen, begeleiding en ondersteuning vanuit de overheid.

Beleidsopties:

- Faciliteer mensen en gemeenschappen om zich te organiseren en collectief actie te ondernemen voor het verbeteren van hun situatie. Dit kan door ondersteuning te bieden aan burgerinitiatieven, zoals buurtprojecten of hulpacties, en door mogelijkheden te creëren voor bewoners om samen te komen en hun stem te laten horen in besluitvormingsprocessen.
- Ondersteun de vorming van vitale coalities: bevorder samenwerking tussen formele en informele organisaties, zoals sociaal werkers, bibliotheken, migrantenorganisaties en kerken. Dit kan door hen samen te brengen in netwerken met korte communicatielijnen, zodat ze kennis en middelen kunnen delen en beter voorbereid zijn op crisissen. Creëer netwerken die horizontaal (tussen organisaties) en verticaal (tussen lokale en nationale instellingen) verbonden zijn om snel te kunnen reageren op nieuwe uitdagingen.
- Stimuleer initiatieven voor het mobiliseren van hulpbronnen: faciliteer organisaties om hulpbronnen te mobiliseren voor kwetsbare groepen, zoals voedselbanken, psychologische hulp, huisvesting en financiële steun. Dit kan door de overheid en partners actief te betrekken bij het beschikbaar maken van middelen en toegang te bieden tot essentiële hulpbronnen.

5. Dienstverlening en herstellen

Voor het bieden van essentiële diensten en ondersteuning tijdens crises is een stevig beleid noodzakelijk dat zowel de continuïteit als de capaciteit van dienstverlenende instellingen waarborgt. Dit beleid moet gericht zijn op het handhaven van de operationele dienstverlening en het ontwikkelen van effectieve herstelstrategieën voor de periode na de crisis.

Beleidsopties:

- Versterk toegang tot basisvoorzieningen voor kwetsbare groepen: zorg ervoor dat essentiële diensten zoals gezondheidszorg, sociaal werk, voedselvoorzieningen, huisvesting en psychologische hulp snel en toegankelijk beschikbaar zijn, vooral voor mensen in kwetsbare posities. Dit kan door het inzetten van laagdrempelige en mobiele hulpverleningsdiensten, bijvoorbeeld via wijkcentra, buurthuizen of digitale platforms, om barrières voor toegang tot zorg en hulp te verlagen.
- Zorg voor flexibele dienstverlening in crisistijden: ontwikkel en implementeer crisisplannen die duidelijk beschrijven hoe diensten van thuiszorg en andere hulporganisaties moeten functioneren in tijden van nood. Creëer een flexibel dienstverleningsmodel dat snel kan worden aangepast aan veranderende omstandigheden. Dit kan betekenen dat er meer ruimte wordt geboden voor online of telefonische hulp, of dat er mobiele hulpverleningsteams worden ingezet.
- Ontwikkel herstelprogramma's voor mensen die getroffen zijn door een crisis. Dit kan gaan om re-integratie op de arbeidsmarkt, financiële hulp, schuldhulpverlening en programma's die zich richten op het verbeteren van de mentale gezondheid.

TOT SLOT

In dit rapport is de nadruk gelegd op de positieve aspecten van een vitale sociale infrastructuur. Er zijn echter ook negatieve aspecten die niet over het hoofd gezien mogen worden. Sociale infrastructuren kunnen ongelijkheden in toegang versterken, waardoor bepaalde groepen, zoals minder vermogende bewoners, mogelijk worden uitgesloten van de voordelen die deze infrastructuren bieden. Daarnaast kunnen overbelasting, afhankelijkheid van vrijwilligers en politieke instabiliteit de continuïteit en effectiviteit van deze infrastructuren ondermijnen. Ook kan een plotselinge toename in vraag, bijvoorbeeld tijdens een crisis, leiden tot uitputting van middelen en menskracht. Kortom, terwijl een sterke sociale infrastructuur essentieel is voor het bevorderen van gezondheid en welzijn en het versterken van gemeenschappen, is het van belang om ook aandacht te hebben voor deze negatieve aspecten. Structurele investeringen zijn nodig om de positieve effecten te maximaliseren en de negatieve impact te minimaliseren.

LITERATUUR

- Aldrich, D. P. (2012). *Building resilience: Social capital in post-disaster recovery*. Chicago: University of Chicago Press.
- Aldrich, D. P., & Meyer, M. A. (2014). Social capital and community resilience. *American Behavioral Scientist*, 59(2), 254-269. <https://doi.org/10.1177/0002764214550299>
- Antonovsky, A. (1996). The salutogenic model as a theory to guide health promotion. *Health Promotion International*, 11(1), 11-18.
- Banwell, K., & Kingham, S. (2023). Living well in your local neighbourhood: The value of bumping and gathering places. *Wellbeing, Space and Society*, 4, 100124. <https://doi.org/10.1016/j.wss.2022.100124>
- Bochove, M. van, Rusinovic, K., Sijtsma, M., Bussemaker, J., & Engbersen, G. (2021a). Infographic: *De Impact van Corona op kwetsbare groepen: bevindingen en handelingsstrategieën*. Rotterdam: Een uitgave van het Onderzoek consortium De maatschappelijke impact van COVID-19. <https://www.impactcorona.nl>
- Bochove, M. van, Rusinovic, K., Bussemaker, J., El Farisi, B., & Engbersen, G. (2021b). *Lessen van de Coronacrisis voor het sociaal domein: van impact naar transformatie*. Een publicatie van het onderzoek consortium: De maatschappelijke impact van COVID-19. Rotterdam: Lessen-van-het-sociaal-domein_DEF_digitaal.pdf(impactcorona.nl). <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/access/item%3A3562827/view>
- Bochove, M. van, El Farisi, B., & Rusinovic K. (2022). Vertrouwen in de overheid onder druk. *Tijdschrift Conflictthering*, 1, 30-33. <https://www.impactcorona.nl/wp-content/uploads/2022/04/Tijdschrift-Conflictthering-2022-nr-1-artikel-Marianne-van-Bochove-Btissime-El-Farisi-en-Katja-Rusinovic86.pdf>
- Bokhorst, M. & Engbersen, G. (2024). Kennisversterking in het sociaal domein. Ervaren en opties uit het veld. Den Haag: WRR <https://www.wrr.nl/publicaties/working-papers/2024/06/25/kennisversterking-in-het-sociaal-domein>
- Britt, A., Kwakernaak, M., Meere, F. de, Leches, L., Schell, I., Wit, N. de, Rensen, P., Engbersen R., Zwart, O. de, Voorwinden, M., & Kok, L. (2022). *Leren, sturen en verantwoorden in de sociale basis: Hoe twaalf gemeenten 'de sociale basis' vormgeven samen met hun welzijnspartijen en inwoners. De kansen en uitdagingen vanuit lokaal beleidsperspectief*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut. <https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/leren-sturen-en-verantwoorden-in-de-sociale-basis/>
- Burchardt, M., & Höhne, S. (2015). The Infrastructures of Diversity: Materiality and Culture in. Clifford, D. (2017). Charitable organisations, the great recession and the age of austerity: Longitudinal Evidence for England and Wales. *Journal of Social Policy*, 46(1), 1-30. <https://doi.org/10.1017/S0047279416000325>
- COA.nl. (2024). *Is het waar dat de meeste asielzoekers 'gelukszoekers' zijn?* Retrieved June 5, 2024 <https://www.coa.nl/n/lijst/het-waar-dat-de-meeste-asielzoekers-gelukszoekers-zijn>
- Custers, G., & Engbersen, G. (2022). Linking social capital and organizational ties: How different types of neighborhood organizations broker resources for the urban poor. *Journal of Urban Affairs*. <https://doi.org/10.1080/07352166.2022.2137032>
- DeVerteuil, G., Kiener, J., & Mizuuchi, T. (2022). The service hub as bypassed social infrastructure: Evidence from inner-city Osaka. *Urban Geography*, 43(5), 669-687. <https://doi.org/10.1080/02723638.2020.1826751>
- Engbersen, G. (2022). De maatschappelijke impact van COVID-19. Sociologie van een pandemie. In: André, S., Reeskens, T., & Völker, B. (Eds.) (2022). *De sociologie en de pandemie: Inzichten en vooruitblik na twee jaar coronacrisis*. Tilburg: Open Press Tilburg University.
- Engbersen, R., & Sprinkhuizen, A. (1998). De noodzaak van investeren in de sociale infrastructuur. In: *De Staatscourant*, 142, 30 juli 1998.
- Engbersen, R., & Sprinkhuizen, A. (2023). *Lemma Sociale basis*. In: Veldboer, L., Engbersen, R., Hooghiemstra, E., Jansen, J., Koeter, L., Repetur, L., Rözer, J., & Sprinkhuizen, A. (Eds.), *Lexicon nabijheid en sociaal werk*. Movisie en de Werkplaatsen Sociaal Domein. <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2022-11/Lexicon-Nabijheid-en-sociaal-werk-2022-2.0.pdf>, pp. 23-31.
- Engbersen, G., Bochove, M. van, Boom, J. de, Burgers, J., Etienne, T., Krouwel, A., Lindert, J. van, Rusinovic, K., Snel, E., Weltevrede, A., Wensveen, P. van, & Wentink, T. (2020a). *De Heropening van de Samenleving. De maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland*. Rotterdam: Uitgave van het Kenniswerkplaats Leefbare Wijken, september 2020. ISBN 978-90-75289-45-9. <https://www.impactcorona.nl>
- Engbersen, G., Bochove, M. van, Boom, J. de, Burgers, J., Custers, G., Erdem, Ö, Krouwel, A., Lindert, J. van, Snel, E., Toorn, M. van, Wensveen, P. van, & Wentink, T. (2020b). *De bedreigde stad: De maatschappelijke impact van COVID-19 op Rotterdam*. Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken/EUR. <https://www.impactcorona.nl>
- Engbersen, G., Bochove, M. van, Boom, J. de, Burgers, J., Etienne, T., Krouwel, A., Lindert, J. van, Rusinovic, K., Snel, E., Wensveen, P. van, & Wentink, T. (2020c). *De verdeelde samenleving*. Den Haag/Rotterdam: een uitgave van de Erasmus School of Social and Behavioural Sciences i.s.m. Kenniswerkplaats Leefbare Wijken. <https://www.impactcorona.nl>
- Engbersen, G., Boom, J. de, Snel, E., & Wensveen, P. (2021a). *Gevolgen van de coronapandemie raken kwetsbare gebieden extra hard. Maatschappelijke impact van COVID-19 in de Leefbaarheid & Veiligheidsgebieden in 15 gemeenten*. Workingpaper. Rotterdam: een uitgave van het onderzoek consortium Maatschappelijk Impact COVID-19, Nov. 2021.
- Engbersen, G., Bochove, M. van, Boom, Bussemakers, J. El Farsi, B., Krouwel, A., Lindert, J. van, Rusinovic, K. Snel, E., Van Heck, L. Veen, H. van der, & Wensveen, P. van (2021b). *De Laag-vertrouwen Samenleving*. Rotterdam: Erasmus School of Social and Behavioural Science & Kenniswerkplaats Leefbare Wijken, November 2021. ISBN 978-90-75289-58-9. <https://www.impactcorona.nl>

- Engbersen, G., Bochove, M. van, Boom, J. de, Heck, L. van, Etienne, T., Krouwel, A., Lindert, J. van, Rusinovic, K., Snel, E., & Wensveen, P. van, (2021c). *De ongeduldige samenleving. De maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam*, Den Haag, Rotterdam & Nederland. Rotterdam: KWP Leefbare wijken/EUR.
- Enneking, G., Custers, G., & Engbersen, G. (2024). *The rapid rise of social infrastructure: Navigating the concept through a systematic scoping review*. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4852852> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4852852>
- European Commission Joint Research Centre (2020). *Time for Transformative Resilience: The COVID 19 Emergency*. LU: Publications Office.
- Folke, C., Carpenter, S. R., Walker, B. H., Scheffer, M., Chapin F. S., & Rockström J. (2010). Resilience thinking: integrating resilience, adaptability and transformability. *Ecology and Society*, 15(4), 20. <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art20/>
- Folke, C. (2016). Resilience (republished). *Ecology and Society*, 21(4), 44. <https://doi.org/10.5751/ES-09088-210444>
- Fong, P., Haslam, C., Cruwys, T., & Haslam, S. A. (2021). There's a Bit of a Ripple-effect: A social identity perspective on the role of third-places and aging in place. *Environment and Behavior*, 53(5), 540–568. <https://doi.org/10.1177/0013916520947109>
- Fraser, T., Page-Tan, C., & Aldrich, D. P. (2022). Social capital's impact on COVID-19 outcomes at local levels. *Scientific Reports*, 12(1), 65–66. <https://doi.org/10.1038/s41598-022-10275-z>
- Grundström, K. (2022). Shared housing as public space? The ambiguous borders of social infrastructure. *Urban Planning*, 7(4). <https://doi.org/10.17645/up.v7i4.5692>
- Hall, S. M. (2020). Social reproduction as social infrastructure. *Soundings*, 76(76), 82–94. <https://doi.org/10.3898/SOUN.76.06.2020>
- Hall, P. & M. Lamont (2013) (red.) *Social resilience in the neoliberal era*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hawkins, R.B., Charles E.J., & Mehaffey J.H. (2020). Socioeconomic status and COVID-19–related cases and fatalities. *Public Health* 189: 129–134.
- Honigsbaum, M. (2019). *The pandemic century: One hundred years of panic, hysteria and hubris*. New York/London: W.W. Norton & Company.
- Horton, A., & Penny, J. (2023). Towards a Political Economy of Social Infrastructure: Contesting “Anti-Social Infrastructures” in London. *Antipode*, Vol 55(6): 1711–1734. <https://doi.org/10.1111/anti.12955>
- Kaulingfreks, F., Sieckelincx, S., & Walraven, G. (2021). *Perspectieven op veerkracht: Een inleiding voor professionals in het sociaal domein*. Haarlem: Hogeschool Inholland.
- Klinenberg, E. (2002). *Heat wave: A social autopsy of disaster in Chicago*. University of Chicago Press.
- Klinenberg, E. (2018). *Palaces for the people: How social infrastructure can help fight inequality, polarization, and the decline of civic life*. First Edition. New York: Crown.
- Klinenberg, E. (2024). *2020. One city, seven people, and the year everything changed*. New York: Alfred A. Knopf.
- Kolner, C., Borg, W. van der, Sanders, J., Keijsers, J., Joosten, M., & Bruin, M. de (2022a). Public health measures during the COVID-19 pandemic through the lens of community organisations and networks in the Netherlands (2020–2021): Five lessons for pandemic decision-making. *Eurosurveillance*, 27(42). <https://doi.org/10.2807/1560-7917.ES.2022.27.42.2200242>
- Kolner, C., Borg, W. van der, Vegt, K., & Mensinga, X. (2022b). *Eindrapportage: Hoe speelden organisaties, netwerken en gemeenschappen in op de coronamaatregelen?* Bilthoven: Corona Gedragunit RIVM. <https://doi.org/10.21945/RIVM-2022-0175>
- Kolner, C. H. (2024). *Rechtvaardige Preventie. Op het snijvlak van de publieke gezondheid en het sociaal domein*. Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit voor Humanistiek te Utrecht. ISBN: 978-94-93391-09-3. <https://research.uvh.nl/publications/rechtvaardige-preventie-op-het-snijvlak-van-de-publieke-gezondheid>
- Krouwel, A., Vries, O. de, Heck, L. van, Kutiyski, Y., & Etienne, T. (2021). *Covid-19 en Institutioneel Vertrouwen*. Workingpaper. Amsterdam: Vrije Universiteit i.s.m. Kieskompas, 2021.
- Latham, A., & Layton, J. (2019). Social infrastructure and the public life of cities: Studying urban sociality and public spaces. *Geography Compass*, 13(7), e12444. <https://doi.org/10.1111/gec3.12444>
- Latham, A., & Layton, J. (2022). Social infrastructure: Why it matters and how urban geographers might study it. *Urban Geography*, 43(5), 659–668. <https://doi.org/10.1080/02723638.2021.2003609>
- Layton, J., & Latham, A. (2021). Social infrastructure and public life – notes on Finsbury Park, London. *Urban Geography*, 43(5), 755–776. <https://doi.org/10.1080/02723638.2021.1934631>
- Li, Z., Chen, Y., & Zhan, Y. (2022). Building community centered social infrastructure: a feminist inquiry into China's COVID 19 experiences. *Economia Politica*, 39:303–321. <https://doi.org/10.1007/s40888-021-00250-813>
- Liberati, A., Altman, D. G., Tetzlaff, J., Mulrow, C., Gøtzsche, P. C., Ioannidis, J. P. A., Clarke, M., Devereaux, P. J., Kleijnen, J., & Moher, D. (2009). The PRISMA statement for reporting systematic reviews and meta-analyses of studies that evaluate health care interventions: explanation and elaboration.
- Melik, R. van, & Hazeleger, M. (2023). Routinised practices of community librarians: daily struggles of Dutch public libraries to be(come) social infrastructures. *Journal of Librarianship and Information Science*. Vol. 56(2) 501–513. <https://doi:10.1177/09610006221149203>
- Melik, R. van, & Merry, M. S. (2021). Retooling the public library as social infrastructure: A Dutch illustration. *Social & Cultural Geography*, 0(0), 1–20. <https://doi.org/10.1080/14649365.2021.1965195>
- Meissner, F., & Vertovec, S. (2015). Comparing super-diversity. *Ethnic and Racial Studies* 38(4):541–55. <https://doi:10.1080/01419870.2015.980295>
- Merton, R. K. (1994). *A life of learning*. ACLS Occasional Paper 25 (Charles Homer Haskins Lecture). https://www.acls.org/wp-content/uploads/2021/11/Haskins_1994_RobertKMerton.pdf

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015). *Maatregelen voor meer en betere bibliotheken*. Lezen en bibliotheken - Rijksoverheid.nl. Retrieved March 5, 2024 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/lezen-en-bibliotheken/openbare-bibliotheken>
- Movisie (2020). *Factsheet Peiling effect coronacrisis op LHBTI's in Nederland*. <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2020-11/Effect-coronacrisis-LHBTI's-infographic-peiling-Movisie.pdf>
- Oldenburg, R. (1999). *The great good place: Cafes, coffee shops, bookstores, bars, hair salons, and other hangouts at the heart of a community*. Da Capo Press.
- Pavlenko, A. (2019). Superdiversity and why it isn't: Reflections on terminological innovation and academic branding. Pp. 142–68 in: *Slogazation in language education discourse*, edited by B. Schmenk, S. Breidbach, and L. Küster. Multilingual Matters. <https://www.degruyter.com/document/doi/10.21832/9781788921879/html>
- Penny, J. (2020). Defend the ten: Everyday dissensus against the slow spoiling of Lambeth's libraries. *Environment and Planning D: Society and Space*, 38(5), 923–940. <https://doi.org/10.1177/0263775819893685>
- Pharos (2019). *Gezondheidsverschillen duurzaam aanpakken; De negen principes voor een succesvolle strategie*. https://www.pharos.nl/wp-content/uploads/2020/04/Gezondheidsverschillen-duurzaam-aanpakken_Pharos_mei-2019-1.pdf
- Pharos (2020). *Bereiken en betrekken van de doelgroep: 4 bouwstenen* (infosheet dec. 2020). <https://www.pharos.nl/infosheets/bereiken-en-betrekken-bouwstenen/>
- Pharos (2022). *Effecten van Corona op gezondheidsverschillen*. <https://www.pharos.nl/infosheets/infosheet-corona-en-vergroten-van-gezondheidsverschillen/>
- Pharos (2022). *Samenwerken met de mensen om wie het gaan (hoe dan?)*: infosheet: [https://www.pharos.nl/kennisbank/inclusief-co-creeren/](https://www.pharos.nl/kennisbank/inclusief-co-creeren/&e-learning) & e-learning <https://www.pharos.nl/nieuws/nieuw-e-learning-samenwerken-met-mensen-om-wie-het-gaat/>
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster
- Regenmortel, T. van (2010). *Empowerment en participatie van kwetsbare burgers: Ervaringskennis als kracht*. Amsterdam: SWP.
- RIVM (2020-2022): website 'Voorbeelden uit de praktijk': 32 narratieven in co-creatie. www.rivm.nl/gedragsonderzoek/voorbeelden-uit-de-praktijk
- RIVM (2021a). *Impact van COVID-19 maatregelen op stakeholders in organisaties en netwerken: Vijf lessen uit de praktijk*. [Memo aan VWS, 24 september]. Bilthoven: RIVM. <https://www.rivm.nl/documenten/impact-van-covid-19-maatregelen-op-stakeholders-in-organisaties-en-netwerken-vijf-lessen>
- RIVM (2021b). *Draagvlak en vertrouwen, het belang van ervaren rechtvaardigheid* [Memo aan VWS, 18 november]. Bilthoven: Corona Gedragseenheid RIVM <https://www.rivm.nl/documenten/draagvlak-en-vertrouwen-belang-van-ervaren-rechtvaardigheid>
- RIVM (2022a). *Met professionals in gesprek over COVID-19 in de toekomst*. Bilthoven: RIVM. <https://www.rivm.nl/gedragsonderzoek/met-professionals-in-gesprek-over-covid-19-in-toekomst>
- Rive Box, N. de la (Host). (2022, 7 januari). *Omgaan met de coronamaatregelen (6)*. [Audio podcast aflevering door C.Kolner]. In RIVM podcast Leefomgeving en gezondheid. RIVM. [https://www.rivm.nl/podcast#:~:text=In%20deze%20zesdelige%20podcastserie%20spreekt,\(Per%2D%20en%20polyfluoralkylstoffen](https://www.rivm.nl/podcast#:~:text=In%20deze%20zesdelige%20podcastserie%20spreekt,(Per%2D%20en%20polyfluoralkylstoffen)
- Rodger, J., & Erickson, N. (2021). The Emotional Labour of Public Library Work. *Partnership: The Canadian Journal of Library and Information Practice and Research* 16(1):1–27. <https://doi.org/10.21083/partnership.v16i1.6189>
- Rusinovic, K., Theisens, H., Engbersen, G., Boom, J. de, & Wensveen, P. van (2020). *Berichten uit een stille stad. De maatschappelijke impact van COVID-19 in Den Haag*. Den Haag: een uitgave van Kenniscentrum Governance of Urban Transitions, dehaagsehogeschool.nl.
- Schloffel-Armstrong, S., Baker, T., & Kearns, R. A. (2021). Geographies of the public library: Institutions, architectures, interactions. *Geography Compass*, 15(10), e12592. <https://doi.org/10.1111/gec3.12592>
- Scholten, P., Crul M., & Laar, P. van der, eds. (2019). *Coming to terms with superdiversity: The Case of Rotterdam*. Cham: Springer International Publishing.
- Seidler, Y., H. E. Veen N. van der, Sam, N., Rebero, D. Jonker, M., & Rusinovic K. M. (2024). *Navigeren door COVID-19. Een verkennend literatuuronderzoek naar de maatschappelijke impact van COVID-19-maatregelen*. Rotterdam/Den Haag: Risbo & De Haagse Hogeschool.
- Shaw, I. G. (2019). Worlding austerity: The spatial violence of poverty. *Environment and Planning D: Society and Space*, 37(6), 971–989. <https://doi.org/10.1177/0263775819857102>
- Simone, A. (2004). People as Infrastructure: Intersecting Fragments in Johannesburg. *Public Culture*, 16(3), 407–429. <https://doi.org/10.1215/08992363-16-3-407>
- Small, M. L. (2009). *Unanticipated Gains: Origins of Network Inequality in Everyday Life*. New York: Oxford university press.
- Snel, E., Engbersen, G., Boom J. de, & Van Bochove, M. (2022a). Social Capital as Protection Against the Mental Health Impact of the COVID-19 Pandemic. *Frontiers of Sociology*, 7, 2022. <https://www.frontiersin.org/journals/sociology/articles/10.3389/fsoc.2022.728541/full>
- Snel, E., El Farisi, B., Engbersen, G., & Krouwel, A. (2022b). Sociaaleconomische status en institutioneel vertrouwen in een tijd van corona. *Tijdschrift Sociologie* 3, 30–52. <https://sociologie.scholasticahq.com/article/33664-sociaaleconomische-status-en-institutioneel-vertrouwen-in-eeen-tijd-van-corona>
- Snel, E., El Farisi, B., Engbersen, G., & Krouwel, A. (2023a). Institutional trust in times of corona. *Humanities and Social Science Research*. Vol. 6(3), 2023. doi.org/10.30560/hssr.v6n3p32 <https://j.ideasspread.org/index.php/hssr/issue/view/135>

- Snel, E., Engbersen, G., Heijden, P. van der, & Oberman, H. (2023b). Een longitudinale studie naar het afgenomen vertrouwen gedurende de coronapandemie, *Mens & Maatschappij*, 98(4), 369-394. https://www.researchgate.net/publication/376071442_Een_longitudinale_studie_naar_het_afgenomen_vertrouwen_gedurende_de_coronapandemie
- Snel, E., Engbersen E., Boom J. de, & Seidler Y. (2024). The Netherlands after the pandemic: On the impact of the Corona pandemic on social cohesion (Nederland na de Pandemie: Over de doorwerking van de coronapandemie op sociale cohesie). Rotterdam: Erasmus Universiteit/Risbo. <https://www.sociaaldigitaal.nl/p/nederland-na-de-pandemie-over-de-doorwerking-van-de-coronapandemie-op-sociale-cohesie/9152>
- Sociaal Werk Nederland (2013). *Handreiking Sociaal Binden. In contact komen met moeilijk bereikbare doelgroepen*. Een handreiking. Een uitgave van Sociaal Werk Nederland i.s.m. Bureau Labyrinth Onderzoek & Advies. Nov. 2023.
- Stender, M., & Nordberg, L. W. (2022). Learning From Covid-19: Social Infrastructure in Disadvantaged Housing Areas in Denmark. *Urban Planning*, 7(4). <https://doi.org/10.17645/up.v7i4.5687>
- Uitermark, J. (2015). Longing for Wikitopia: The study and politics of self-organisation. *Urban Studies*, 52(13), 2301–2312. <https://doi.org/10.1177/0042098015577334>
- Vertovec, Steven. (2007). Super-Diversity and Its Implications. *Ethnic and Racial Studies* 30(6):1024–54. | Published online: 25 Sep 2007. <https://doi:10.1080/01419870701599465>
- Vertovec, Steven. (2023). *Superdiversity: Migration and social complexity*. London New York: Routledge.
- Walker, A., & Maesen L. van der (2004). Social quality and quality of life. In W. Glatzer, S. Von Below, M. Stoffregen (Eds.), *Challenges for quality of life in the contemporary world*: 13-31. Den Haag: Kluwer Academic Publishers.
- Wojciechowska, M. (2023). Civic activity of librarians versus social engagement and individual social capital. *Journal of Librarianship and Information Science* 55(2):444–63. <https://doi:10.1177/09610006221090954>
- WHO (2020). *Role of community engagement in situations of extensive community transmission of COVID-19 interim guidance*. Geneva: WHO. <https://www.who.int/publications/i/item/WPR-DSE-2020-016>
- WRR (2020). *Samenleven in bescheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving*. <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2020/12/14/samenleven-in-verscheidenheid>
- WRR/KNAW (2021). *COVID-19: Expertvisies op de gevolgen voor samenleving en beleid*. Gezamenlijke uitgave van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW) (2021). 'COVID-19: Expertvisies op de gevolgen voor samenleving en beleid'. Den Haag.

BIJLAGE 1: OVERZICHT LITERATUUR GERAADPLEEGD VOOR DE SECUNDAIRE ANALYSE

REFERENTIES SECUNDAIRE ANALYSE

RIVM-referenties: <https://www.rivm.nl/gedragsonderzoek/>

1. 32 verhalen gepubliceerd op de RIVM-website (bedoeld voor communicatie en beleid): <https://www.rivm.nl/gedragsonderzoek/voorbeelden-uit-de-praktijk>
2. Beleidsmemo 1: 'Impact of COVID-19 measures on stakeholders in organizations and networks: five lessons from practice.'
3. Wetenschappelijk artikel: 'Public health measures during the COVID-19 pandemic through the lens of community organizations and networks in the Netherlands (2020–2021): five lessons for pandemic decision-making' (external link) (datum 22 oktober 2022). Dit artikel is gepubliceerd in het public-healthtijdschrift *Eurosurveillance*.
4. Internetverslag van vijf focusgroepen: <https://www.rivm.nl/gedragsonderzoek/met-professionals-in-gesprek-over-covid-19-in-toekomst>.
5. Podcastlessen uit het narratief onderzoek 'Voorbeelden uit de praktijk': <https://www.rivm.nl/podcast>.

EUR/The Hague University of Applied Sciences: <https://www.impactcorona.nl/publicaties/>

6. Pdf: Lessons from the corona crisis for the social domain: from impact to transformation https://www.impactcorona.nl/wp-content/uploads/2022/04/Lessen-van-het-sociaal-domein_DEF_digitaal.pdf;
7. Twee Infographics 1) The impact of Corona on vulnerable groups: findings and action strategies: https://www.impactcorona.nl/wp-content/uploads/2021/03/Def_Infographic_IMPACT-VAN-CORONA-KWETSBARE-GROEPEN.pdf en 2) The social impact of corona, spring 2021 https://www.impactcorona.nl/wp-content/uploads/2021/04/Infographic_def_De-maatschappelijke-impact-van-corona-voorjaar-2021.pdf.
8. Vijf rapporten: 1) de Bedreigde Stad en 2) Berichten uit een stille stad, 3) De heropening van de samenleving en 4) De Verdeelde stad⁸¹ en 5) De laag-vertrouwensamenleving (zie literatuurlijst).
9. Article: Trust in government under pressure. <https://www.impactcorona.nl/wp-content/uploads/2022/04/Tijdschrift-Conflicthantering-2022-nr-1-artikel-Marianne-van-Bochove-Btissame-El-Farisi-en-Katja-Rusinovic86.pdf>
10. Twee artikelen uit André et al., 2022; Engbersen, 2022; en Bochove et al., 2022
11. Vijf podcasts met lessen en bevindingen: <https://www.impactcorona.nl/podcast/>

⁸¹ Engbersen et al. (2020), *De bedreigde stad: De maatschappelijke impact van COVID-19 op Rotterdam* (pp. 45-56). Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken/EUR; Rusinovic et al. (2020), *Berichten uit een stille stad. De maatschappelijke impact van COVID-19 in Den Haag*. Den Haag: HHS.
³ Engbersen et al. (2020), *De heropening van de samenleving: De maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland*. Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken/EUR;

BIJLAGE 2: DEFINITIES VAN DE BEGRIPPEN GEZONDHEID EN WELZIJN EN DAARAAN GERELATEERDE BEGRIPPEN

Preventie	Preventie wordt geduid als 'strekking tot verhinderen van iets dat ongewenst is'. Preventie verwijst zowel naar 'vroegsignaleren' maar ook naar het 'onderkennen en bestrijden' van ziekten en het beperken of verminderen van de nare gevolgen daarvan (invaliditeit). De bekendste elementen van preventie zijn: gezondheidsbevordering, ziektepreventie en gezondheidsbescherming. In dit rapport beschouwen we ook het doelgericht bestrijden van kansengelijkheid als preventie (Kolner, 2024).
Gezondheid (WHO)	"Health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity" (Gezondheid is een toestand van volledig fysiek, mentaal en sociaal welbevinden en niet alleen de afwezigheid van ziekte).
Kwaliteit van leven	"Een perceptie van een individu ten aanzien van zijn/haar positie in het leven, binnen de context van de cultuur en de waardensystemen waarin hij/zij leeft en in relatie tot zijn/haar doelen, verwachtingen, standaarden en interesses". (WHOQOL Group, 1997)
(Subjectief) Welzijn	Subjectief welzijn kent twee dimensies: de mate van tevredenheid met het eigen leven en de ervaren regie over het eigen leven (CBS-definitie)
Brede welvaart	Er is geen vastomlijnde formele definitie van brede welvaart, maar de drie nationale planbureaus omschrijven het als "alles wat mensen van waarde vinden" (PBL/SCP/CPB, 2017). De huidige brede welvaart in Nederland wordt door het CBS beschreven aan de hand van acht thema's: subjectief welzijn, materiële welvaart, gezondheid, arbeid en vrije tijd, wonen, samenleving, veiligheid en milieu (CBS, 2023). Een belangrijk uitgangspunt bij brede welvaart is dat het hier niet gaat om de investering op onderdelen maar om de samenhang tussen determinanten, op de levenskansen en risico's enerzijds en de uitkomsten anderzijds.
(Financiële) Bestaanszekerheid	Financiële bestaanszekerheid impliceert dat mensen zeker zijn over hun materiële bestaan, dat ze in staat zijn rond te komen en deel te nemen aan het maatschappelijke leven. Ook hebben ze adequate buffers om financiële tegenslagen het hoofd te bieden (Commissie sociaal minimum).

Sociaal kapitaal

Sociaal kapitaal heeft enerzijds betrekking op de aard van de netwerken waar mensen deel van uitmaken en de hulpbronnen die ze daaruit kunnen mobiliseren, zoals sociale steun, geld en informatie en anderzijds op de vertrouwensdimensie en normen van wederkerigheid, waaronder algemeen vertrouwen tussen mensen en vertrouwen in instituties (zie Putnam).

Sociale kwaliteit

“De mate waarin mensen de mogelijkheden hebben om te participeren in het sociale en economische leven in hun gemeenschap onder randvoorwaarden die hun welzijn en individueel potentieel verbeteren” (Beck et al., 1998, in Walker et al., 2004).

Empowerment

“Empowerment is een proces van versterking, waarbij individuen, organisaties en gemeenschappen greep krijgen op de eigen situatie en hun omgeving en dit via het verwerven van controle, het aanscherpen van kritisch bewustzijn en het stimuleren van participatie” (Van Regenmortel, 2010, p. 23).

Veerkracht

Veerkracht wordt in de literatuur vaak gezien als een systemische of individuele eigenschap. Het begrip slaat letterlijk op ‘weer opveren’ en verwijst oorspronkelijk naar het herstel van een (eco)systeem naar dezelfde staat nadat het evenwicht is verstoord (Holling, 1973, in Folke, 2016).

Tegenwoordig wordt niet alleen herstel van evenwicht maar ook sociale of psychologische verandering en institutionele verandering als onderdeel van veerkracht gezien, waarmee meer nadruk wordt gelegd op het aanpassings- en transformatievermogen van zowel mensen als van gemeenschappen en van belangrijke instituties (Hall & Lamont, 2013).

BIJLAGE 3: OVER DE AUTEURS

Carla Kolner

Carla Kolner is onder andere opgeleid als Gezondheidswetenschapper (Universiteit Maastricht). Daarnaast studeerde ze aan de Vrije Universiteit van Amsterdam (Cultuur, Organisatie en Management). Sinds 1985 bekleedde ze vele functies binnen de publieke gezondheidszorg, de sportsector en binnen het sociaal domein. Ze werkte lange tijd vanuit een onderzoeksbureau onder andere als manager, professional en onderzoeker in opdracht van gemeenten en provincies. Momenteel werkt ze voor de Erasmus School of Social and Behavioural Sciences in Rotterdam binnen het ZonMw-programma 'BePrepared'. Hier werkt ze samen met een groot aantal universiteiten aan de vraag hoe de samenleving, de wetenschap en de politiek in de toekomst beter kunnen worden voorbereid op de uitbraak van een pandemie. Op 11 juli 2024 promoveerde ze aan de Universiteit voor Humanistiek op een dissertatie met de titel: *Rechtvaardige Preventie. Op het snijvlak van de publieke gezondheid en het sociaal domein*.

Kevin Pijpers

Kevin Pijpers is een sociaal antropoloog geïnteresseerd in sociale en ecologische (on)rechtvaardigheden. Hij kijkt naar affectieve kennispraktijken in de stad, archeologie, wetenschap & technologie, en beleid & afbraak. Momenteel is Kevin verbonden aan het Pandemic & Disaster Preparedness Center, een initiatief van de Convergence van het Erasmus Universitair Medisch Centrum, de Technische Universiteit Delft en Erasmus Universiteit Rotterdam. In zijn project doet hij onderzoek naar de beste manieren om een stedelijk Living Lab te implementeren in Rotterdam-Zuid. Hij combineert vrijwilligerswerk met onderzoek naar de alledaagse politiek van stedelingen. Conceptueel put hij uit verschillende antropologische en sociologische bronnen om bestaande sociale infrastructuren in het gestigmatiseerde gebied van Rotterdam-Zuid op een situationele manier te analyseren.

Guusje Enneking

Guusje Enneking heeft een achtergrond in architectuur en sociologie. Ze is als promovenda verbonden aan het Pandemic & Disaster Preparedness Center en werkzaam binnen de afdeling Sociologie aan de Erasmus Universiteit. Haar onderzoek richt zich op de werking van sociale infrastructuren in een grootstedelijke context. Door middel van etnografisch onderzoek in Rotterdam zal zij in kaart brengen hoe individuen hun sociale infrastructuur construeren en daarbinnen navigeren. In plaats van bestaande ideeën over wat als sociale infrastructuur wordt beschouwd op te leggen, laat haar benadering ruimte voor opkomende plekken en praktijken die deelnemers in het dagelijkse leven als sociale infrastructuur ervaren. Op deze manier hoopt zij beter inzicht te krijgen in de verschillende manieren waarop mensen toegang vinden tot een variëteit aan plekken en hoe deze een rol spelen in hun dagelijkse leven op het gebied van zorg, sociabiliteit en informatievoorziening.

Laxsini Murugesu

Laxsini Murugesu is een gezondheidswetenschapper met meer dan 7 jaar ervaring in het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek naar de communicatie tussen zorgverleners en patiënten met beperkte gezondheidsvaardigheden. Ze promoveerde op het onderwerp 'gedeelde besluitvorming in de geboortezorg met specifieke aandacht voor gezondheidsvaardigheden' bij de afdeling Public and Occupational health van het Amsterdam UMC. Laxsini werkte eerder als onderzoeker 'gezondheidsvaardigheden' bij het Nivel. Momenteel is Laxsini werkzaam als senior adviseur en projectleider 'Persoonsgericht werken in de zorg' bij Pharos, het expertisecentrum dat zich richt op het verkleinen van gezondheidsverschillen. In deze rol voert ze onderzoek uit en geeft ze advies over inclusief onderzoek binnen verschillende onderzoeksprojecten, waaronder het ZonMw programma 'BePrepared'.

Godfried Engbersen

Godfried Engbersen is hoogleraar Algemene Sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en verbonden aan het Pandemic & Disaster Preparednes Center. Engbersen is lid van het Maatschappelijk Impact Team (MIT) dat de regering moet adviseren over de sociaalmaatschappelijke en economische impact van mogelijke maatregelen om corona tegen te gaan. Kernthema's in het onderzoek van Engbersen zijn vraagstukken van sociale ongelijkheid, internationale migratie en de onbedoelde gevolgen van beleid en kennis. Zijn huidige onderzoek richt zich op transnationalisme, de maatschappelijke impact van COVID-19 en grootstedelijke sociale problemen. Recente boekpublicaties zijn: (met anderen) *Better work* (Springer 2021) en (met anderen) *Migration diversity and social cohesion* (Springer 2022).