

## Policy Brief 3

# Veerkrachtige samenleving: condities

Jan Fransen, Daniela Ochoa Peralta

Vital Cities & Citizens: Erasmus University Rotterdam May 2020

### Een pleidooi voor vernieuwend Rotterdams beleid

Rotterdam heeft een lange en rijke ervaring met stedelijke veerkracht vanwege de wederopbouw na de tweede wereldoorlog en de watersnoodramp van 1953. Deze traditie heeft geleid tot een zeer succesvolle planningsaanpak gebaseerd op infrastructurele vernieuwing. Maar de klimaatsverandering en Covid-19 zijn anders. Het is niet mogelijk om je uit deze crises te bouwen: de samenleving zelf moet weerbaarder worden. Dat blijkt ook uit de ervaringen in Rotterdam van de laatste decennia. Esteban (2020) doet promotieonderzoek aan ESSB/IHS en ziet een langzame verschuiving in beleid in Rotterdam van top-down infrastructurele oplossingen naar een veerkrachtige samenleving.

Tabel 1: Veranderingen in Rotterdams beleid

Fase	Tijdsperiode	Crises	Kenmerken
Top down, infrastructuur gestuurd	1945-1980	1940 bombardement 1953 Overstroming	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Moderne infrastructuur</li> <li>• Robuuste stedelijke planning</li> <li>• Delta werken</li> </ul>
Participatie	1960-nu	2008 Financial crisis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociale en milieubewegingen lobbyen voor verandering in beleid.</li> <li>• Onderhandelingen met NGOs en bewonersgroepen</li> </ul>
Veerkrachtige samenleving	2010 – nu	Klimaatsverandering 2020 Covid-19	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onduidelijke oplossing</li> <li>• Netwerken tussen overheid, bewoners en bedrijven</li> <li>• Lokale initiatieven</li> <li>• Lokale innovatie/ experimenten</li> <li>• Flexibiliteit en aanpassing</li> </ul>

Bron: aangepast van Esteban, 2020.

### Wat is een veerkrachtige samenleving

Een veerkrachtige samenleving stelt stedelijke bewoners en bedrijven in staat om met een crisis om te gaan (Baxter, 2019). Dit vereist lokale capaciteit, sociale investeringen en hulpmiddelen, waarbij miscommunicatie, wantrouwen, conflict, discriminatie en trauma op de loer liggen (Patel et al., 2017). De veerkracht staat onder druk door onder andere diversificatie, flexibilisering van de arbeidsmarkt en ontkerkelijking (Provincie Noord Brabant, 2018). Deze veerkracht vereist drie niveaus: initiatieven van bewonersgroepen en bedrijven (bonding), samenwerking tussen bewonersgroepen/ bedrijven (bridging) en

samenwerking tussen lokale overheden en bewonersgroepen/ bedrijven (linking; Granovetter, 1981).

Wij stellen vier vragen in vier beleidsbrieven:



### Conditie voor een veerkrachtige samenleving

Tabel 2. Conditie voor een veerkrachtige samenleving

Conditie	Sub-conditie
Lokale kennis	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Up to date kennis van de crisis (Covid-19)</li> <li>2. Training: capaciteitsopbouw voor lokale organisaties</li> <li>3. Zelfredzaamheid: in staat om (unieke) lokale kennis te vertalen naar initiatieven</li> </ol>
Lokale netwerken	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aanwezigheid van sociale netwerken en organisaties binnen en buiten de wijk</li> <li>2. Cohesie binnen de wijk/ samenleving</li> </ol>
Communicatie	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Effectieve communicatie: iedereen begrijpt de boodschap qua taal en cultuur.</li> <li>2. Diverse communicatienetwerken: iedereen wordt bereikt via verschillende kanalen en instanties</li> <li>3. Crises communicatie: de kanalen blijven werken tijdens een crisis.</li> </ol>
Gezondheidsdiensten	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gezondheidsdiensten gaan door tijdens de crisis</li> <li>2. Toegepaste zorg voor de meest kwetsbaren op wijkniveau</li> </ol>
Lokaal bestuur	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zichtbaar maken van lokale initiatieven</li> <li>2. Politieke erkenning en ondersteuning</li> <li>3. Infrastructuur en diensten op wijkniveau blijven werken</li> <li>4. Participatie in het maken en uitvoeren van plannen om weerbaarder te worden</li> <li>5. Aansluiten bij lokale problemen, initiatieven en culturen</li> </ol>
Hulpmiddelen	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Voldoende hulpmiddelen om de crisis het hoofd te bieden en plannen uit te voeren</li> <li>2. Eerlijke en transparante verdeling van middelen</li> <li>3. Gebruik van lokale hulpmiddelen (leegstaande gebouwen e.d.)</li> <li>4. Lokale capaciteit om hulpmiddelen te gebruiken</li> </ol>
Sociale investeringen	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eerlijke verdeling van sociale investeringen.</li> <li>2. Economische investeringen en ondersteuning om de lokale economie snel uit het dal te trekken</li> </ol>

Weerbaarheid	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Weerbaarheid van personen en families vergroten (zie policy brief 4).</li> <li>2. Weerbaarheid van lokale organisaties vergroten</li> <li>3. Crisis draaiboeken voor lokale organisaties en sociale bedrijven</li> <li>4. Ondersteunende (crisis) diensten voor lokale organisaties/ sociale bedrijven</li> </ol>
Mentale vraagstukken	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Onzekerheid kan leiden tot depressie en uitzichtloosheid. Het is van belang een doorkijkje te geven.</li> <li>2. Positivisme en samenwerking uitdragen; geef mensen een rol.</li> <li>3. Psychologische hulp.</li> </ol>

Source: McCrea, Walton and Leonard, 2014; Patel, et al., 2017; Baxter, 2019.

### Verschillen in veerkracht

Provincie Noord-Brabant (2018) heeft een monitor voor sociale veerkracht ontwikkeld, waarin ze persoonlijke, sociale en omgevingshulpbronnen meten. Er zijn er grote verschillen in veerkracht tussen en binnen stedelijke samenlevingen. Dat ligt aan de veerkracht van mensen, de gemeenschap en omgevingsfactoren. Grote steden in Brabant zijn gemiddeld veerkrachtiger. Binnen Rotterdam kunnen drie vormen in hun niveau van innovatie en zelfredzaamheid worden:

- *Hoog/ innovatief niveau:* Wijken/groepen die innovatieve en dynamische veerkracht en sociale initiatieven tonen. Deze in initiatieven kunnen mogelijk worden ondersteund, opgeschaald en/of gerepliceerd. Dergelijke initiatieven kunnen leiden tot (bestuurlijke) vernieuwing.
- *Middenniveau:* Groepen met lagere en wisselende veerkracht. Hier is toegepaste hulp van belang.
- *Kwetsbare groepen:* De meest kwetsbare groepen zijn vaak niet zelfredzaam en veerkrachtig. Zij missen vaak de benodigde capaciteiten, tijd en/of link met hulporganisaties en lokale initiatieven (Patel, et al., 2017). Vaak ondersteunen bovenstaande initiatieven de meest kwetsbaren in een gemeenschap. Deze individuen zijn echter vaak niet zelf georganiseerd en hebben bijzondere ondersteuning nodig om niet dieper weg te zinken en erbovenop te komen.

Het moge duidelijk zijn dat deze groepen gedeeltelijk overlappen, maar ook verschillende bestuurlijke benaderingen nodig hebben.

### De meest kwetsbaren

De meest kwetsbaren vragen om extra ondersteuning tijdens een crisis. Ze hebben vaak een combinatie van kwetsbaarheden zoals ouderdom, ziekte, handicap, armoede, verslaving, discriminatie en langdurige werkloosheid. Dit gaat vaak samen met een lage zelfwaarde. Door deze combinatie van factoren zijn ze vaak niet in staat om zichzelf te redden tijdens een crisis, om hulp te vragen of zich te organiseren. Het is van groot belang om ook psychische problemen, zoals een lage eigenwaarde, te erkennen en waar mogelijk op te pakken (zie beleidsbrief 5). Vaak weten de meest kwetsbaren de weg niet te vinden in het bureaucratische oerwoud en is een 'one-stopshop'/ buddy en samenwerking tussen de verschillende ondersteunende diensten, van essentieel belang. Het is van belang om dit ook op wijk en straatniveau te organiseren.

## Inspiratie: de rol van digitale platforms

Er zijn momenteel veel initiatieven en er zijn veel platformen die deze initiatieven proberen inzichtelijk te maken. Er zijn ook digitale platformen op stadsniveau en deze informatie-uitwisseling is een belangrijke erkenning en biedt mogelijkheid tot kennisuitwisseling en inspiratie. Het platform 'Open Government Partnership' laat ongeveer 300 initiatieven zien die relevante informatie verstrekken, geld of goederen verstrekken aan de meest kwetsbaren, etcetera. De meeste initiatieven zijn echter geïsoleerde initiatieven van bewoners of lokale bedrijven, of worden door de lokale overheid geïnitieerd. De link tussen de lokale overheid en lokale initiatieven blijkt moeizaam, hoewel er goede voorbeelden zijn van de wijkaanpak of participatory budgeting waarbij gemeentes ruimte en steun geven aan wijkinitiatieven.

*Burlington, USA:* een mooi voorbeeld is het verstrekken van maskers in Burlington (United States). Lokale bedrijven die normaal teddy beren, kleding of zelfs theatervoorstellingen gaven begonnen met het maken van maskers tijdens de uitbraak van de pandemie. De lokale overheid ondersteunde dit vanaf het eerste moment door de bedrijven in contact te brengen met klanten (verzorgthuizen e.d.) en door deze zelf op te kopen en in te zetten bij de politie en een 'Resource and Recovery Centre'. Op 29 april waren al meer dan 12,000 maskers verdeeld over 78 organisaties. Lokale kennis en netwerken zijn zo op een hele korte termijn gekoppeld aan de netwerken en sociale investeringen van de lokale overheid.

## Literature

Baxter, H. 2019. Creating the Conditions for Community Resilience: Aberdeen, Scotland—An Example of the Role of Community Planning Groups. *International Journal of Disaster Risk Science* 10, pp. 244–260.

Esteban, A. (2020), Chapter 6 PhD thesis: How 'sterker door de strijd' is Rotterdam: minding the gap to collective resilience building, ESSB/IHS, draft chapter to be included in the full PhD thesis end of 2020

Gemeente Boord-Brabant, Sociale veerkracht Monitor 2018, [https://hetpon.nl/content/uploads/2017/09/PON\\_Telos-Monitor-Sociale-Veerkracht-2018.pdf](https://hetpon.nl/content/uploads/2017/09/PON_Telos-Monitor-Sociale-Veerkracht-2018.pdf).

Granovetter, M. (1981). The strength of weak ties: a network theory revisited. Paper presented at the Conference on Contributions of Network Analysis to Structural Sociology, 4 April 1981, Albany, New York, USA.

McCrea, R., Walton, A. and Leonard, R. 2014. A conceptual framework for investigating community wellbeing and resilience. *Rural Society*, 23 (3), pp. 270-282.

Patel SS, Rogers MB, Amlôt R, Rubin GJ. 2017. What Do We Mean by 'Community Resilience'? A Systematic Literature Review of How It Is Defined in the Literature. *PLOS Currents Disasters*. Feb 1. Edition 1.

The City of Burlington. 2020. BTV Community Mask Initiative. Available at: <https://www.burlingtonvt.gov/covid-19/masks>.