

Rotterdamse Veerkracht in tijden van Corona

Oogstbrief



Vital Cities
and Citizens

Erasmus

Erasmus University Rotterdam
Make it happen.

Oogstbrief

Rotterdamse Veerkracht in tijden van Corona



De COVID-19 pandemie heeft grote impact op de stad Rotterdam. De fysieke en mentale gezondheid en economische situatie van veel Rotterdammers (en burgers wereldwijd) staat onder druk. Bijna 40 procent van de Rotterdammers voelt zich bedreigd, een kwart van de zzp'ers en flexwerkers rapporteert inkomensverlies en bijna de helft van deze groep is bang haar baan te verliezen (Engbersen et al., 2020). De kredietcrisis laat zien hoe lang herstel kan duren: 10 jaar na dato was de werkloosheid nog steeds hoger dan voor de crisis. Aan de andere kant zijn er lichtpuntjes: sinds de COVID-19 uitbraak is er veel solidariteit in de wijken en worden veel buurtinitiatieven genomen om mensen te helpen. De Rotterdammers tonen veerkracht en proberen sterker uit de crisis te komen.

Gemeente Rotterdam heeft ons, Erasmus Initiatief *Vital Cities and Citizens* (VCC), gevraagd academische inzichten aan te dragen en advies te geven over hoe er veerkrachtig met de COVID-19 crisis kan worden omgegaan, zodat Rotterdam er uiteindelijk sterker uit kan komen. VCC heeft hiervoor literatuurstudies uitgevoerd, reflecties gegeven op voorgenomen beleidsaanpakken van de gemeente Rotterdam en prikkelende beleidsbrieven met handelingsperspectieven geschreven. In deze oogstbrief bespreken we kort de beleidsbrieven en gaan we in op de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen aan de hand van vijf onderzoeksvragen.

#1 Welke condities bepalen hoe Rotterdam sneller en uiteindelijk sterker uit de COVID-19 pandemie kan komen?

Er zijn drie vormen van stedelijke veerkracht: weerstaan, herstellen en transformeren. Elke vorm leidt tot een specifieke deelvraag (tabel 1). In onze literatuurstudie identificeren we per deelvraag veel gunstige condities, die de stad kunnen helpen om uit de COVID-19 crisis te komen en hier op een juiste manier mee om te gaan.

Tabel 1: vormen van stedelijke veerkracht

Vorm van weerbaarheid	Tijdsperiode	Deelvragen
1. Weerstaan	Voor de crisis	Hoe kan Rotterdam minder kwetsbaar worden voor COVID-19?
2. Herstellen	Tijdens de crisis	Hoe kan Rotterdam sneller uit het dal klimmen?
3. Transformeren	Na de crisis	Hoe kan Rotterdam nieuwe kansen en structuren omarmen?

Bron: Elmqvist et al., 2019; Martin en Sunley, 2014.

De verschillende condities hangen nauw samen en vormen een complex geheel (Folke, 2006). Het is niet mogelijk om alle condities te optimaliseren binnen de beperkte middelen van een stad. Het is dus van groot belang om op stads-, wijk- en sectorniveau prioriteiten te stellen en de systemische samenhang tussen activiteiten en verschillende actoren (publiek, privaat, maatschappelijk) op verschillende niveaus (straat, buurt/wijk, stad, regio, etc.) te zoeken.

Aanbevelingen

De literatuur noemt een groot aantal manieren waarop een stad zich kan voorbereiden op een (herhaalde) epidemie. Hier volgen een aantal highlights.

Weerstaan: Hoe kan Rotterdam minder kwetsbaar worden voor COVID-19?

- In kaart brengen van kwetsbare groepen en sectoren
- Reserves opbouwen (overheid, bedrijven, huishoudens; crisisteam met middelen beschikbaar; medische overcapaciteit)
- Onafhankelijkheid vergoten (bijv. meerdere leveranciers geneesmiddelen, lokale handelsketens)
- Diversiteit vergroten in economie en samenleving om kwetsbaarheid te verminderen en sneller aanpassingen te kunnen maken

Herstellen: Hoe kan Rotterdam sneller uit het dal klimmen?

- Flexibele arbeidsmarkten en flexibiliteit in organisaties en netwerken
- Quadrupel samenwerking (publiek, academisch, privaat en samenleving)
- Flexibel plannen en en handhaven
- Continu behoeftes in kaart brengen en sociale en economische vangnetten creëren

Transformeren: Hoe kan Rotterdam nieuwe kansen en structuren omarmen?

- Sturen, monitoren, evalueren en aanpassen van langetermijnbeleid
- Goede en divers opgeleide mensen in de stad maken een stad innovatiever
- Innovaties in kaart brengen, monitoren en evalueren, bijvoorbeeld door *living labs*
- De slimme stad waarin meer digitale voorzieningen beschikbaar zijn (e-onderwijs, e-werken, e-overheid, e-sociaal)

- Milieutransitie wordt verbreed naar transitie management voor andere domeinen, zoals de economie en de sociaal-culturele sector.

#2 Wat is veerkracht en hoe kunnen we dit hanteerbaar maken voor de COVID-19 crisis?

Veerkracht is een complex begrip waar veel over geschreven en gediscussieerd wordt. Het kan omschreven worden als het vermogen van organisaties en initiatieven om positief en adaptief met tegenslagen om te kunnen gaan en/of om erop te kunnen anticiperen.

Het blijkt ook knap lastig om veerkracht hanteerbaar en concreet te maken, zowel voor onderzoek als voor de praktijk. Met onze studie komen we uit op de volgende handvatten waarbij we onderscheid hebben gemaakt tussen de context van veerkracht, de manier waarop veerkracht in de praktijk kan worden gebracht en transformatie; ofwel hoe je eventueel sterker uit de crisis kan komen.

Context

Variabelen	Indicatoren
Crisis	<ul style="list-style-type: none">• Soort shock• Diepte van de shock (medisch, economisch, sociaal, bestuurlijk)• Duur van de shock• Sectoren geraakt• Effect op wereldeconomie
Stad	<ul style="list-style-type: none">• Inwonersaantal• BBP• Aantal staf en budget stadsbestuur• Goed bestuur
Bestuur en activiteiten	<ul style="list-style-type: none">• Innovatieve werkvormen gehanteerd• Crisisprotocol aanwezig• Project/project/programma aanpak• Gezamenlijke activiteiten/multi-actor samenwerking
Gegevens	<ul style="list-style-type: none">• Beschikbaarheid van gegevens en contacten

De manier waarop veerkracht in de praktijk wordt gebracht

Variabelen	Deelvariabelen	Indicatoren
Werkvormen	Snel uit het dal/ tijdens crisis	<ul style="list-style-type: none"> • Crisismanagement: betrokkenheid van publiek, privaat en maatschappelijke actoren en verschillende bestuurlijke lagen en sectoren • Rollen en taken: leiding • Horizontale en verticale samenwerkingsverbanden • Monitoren en evalueren • Datamanagement • Wat werkte en wat niet? • Belangrijkste activiteiten • Middelen (financieel, menskracht) • Kritieke diensten tijdens de crisis
	Sterker/ innoveren	<ul style="list-style-type: none"> • Bovenstaande indicatoren maar dan m.b.t. innoveren/transformeren na de crisis
Activiteiten	Snel uit het dal/ tijdens de crisis	<ul style="list-style-type: none"> • Belangrijkste activiteiten en hun volgorde • Was de crisis voorspeld? • Steun aan kwetsbaren groepen • Medische voorzieningen • Economische ondersteuning • Sociale vangnetten opgezet
	Innoveren	<ul style="list-style-type: none"> • Aanwezige kwaliteit om te innoveren in bestuur en stad • Wie innoveert • Experimenten/ pilots • Ondersteunde en initiërende activiteiten • Hulp bij opschalen en normaliseren van de aanpak, borging van het leren

Sterker uit de crisis komen: transformatie

Variabelen	Deelvariabelen	Indicatoren
Voorbereid op volgende crisis	Beter in staat te voorspellen	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuw voorspellingsstelsel • Risico's in kaart gebracht
	Reserves opgebouwd	<ul style="list-style-type: none"> • Financiële, menskracht, organisatorische, medische reserves opgebouwd

	Werkvormen opgezet	<ul style="list-style-type: none"> • Crisisteam versterkt • Draaiboeken klaar, capaciteit, data verzameld en netwerken aanwezig over meerdere niveaus • Bestuurlijke flexibiliteit en leervermogen toegenomen • Nieuwe samenwerkingsverbanden binnen en buiten overheidsstructuren • Nieuwe datamanagementsystemen • Nieuw monitoringsystemen • Nieuw sociaal vangnet
	Economie en samenleving weerbaarder	<ul style="list-style-type: none"> • Diversiteit economie veranderd • Zelfsturende initiatieven veranderd • Lokale handelsketens veranderd • Modulariteit veranderd • Arbeidsmarkt flexibiliteit • Medische wereld voorbereid
Innovaties	Werkvormen	<ul style="list-style-type: none"> • Innovaties en creativiteit binnen de overheid, in netwerken en andere organisaties • Schaal van innovaties
	Sociaal & economisch	<ul style="list-style-type: none"> • Sociale en frugal innovaties in stad • Economische innovaties/ veranderingen • Medische innovaties • Schaal van innovaties
	Transities	<ul style="list-style-type: none"> • Systemische veranderingen in manier van werken en leven/ routines

#3 Wat zijn condities voor een veerkrachtige samenleving?

Rotterdam heeft een lange en rijke ervaring met stedelijke veerkracht vanwege de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog en de Watersnoodramp van 1953. De huidige uitdagingen en crises zoals klimaatverandering en pandemieën zoals COVID-19 zijn echter anders. Het vereist naast overheidsop treden ook weerbaarheid van bewoners in de stad. Esteban (2020) laat in haar promotieonderzoek aan Erasmus Universiteit Rotterdam zien dat een langzame verschuiving in aanpak waar te nemen is in Rotterdam van een top-down infrastructurele aanpak naar een bottom-up aanpak gericht op sociale weerbaarheid en veerkracht. Deze aanpak van een veerkrachtige samenleving vereist drie niveaus:

1. Initiatieven van bewonersgroepen en bedrijven (*bonding*),
2. Samenwerking tussen bewonersgroepen en bedrijven (*bridging*) en
3. Samenwerking tussen lokale overheden en bewonersgroepen en bedrijven (*linking*)

Er zijn grote verschillen in veerkracht tussen en binnen stedelijke samenlevingen. Dat ligt aan de veerkracht van mensen, de gemeenschap en omgevingsfactoren. Binnen Rotterdam kunnen drie vormen van veerkracht in hun niveau van innovatie en zelfredzaamheid worden onderscheiden. Het moge duidelijk zijn dat deze niveaus gedeeltelijk overlappen, maar ook verschillende bestuurlijke benaderingen nodig hebben.

Aanbevelingen

- **Hoog/innovatief niveau:** Wijken/groepen die innovatieve en dynamische veerkracht en sociale initiatieven tonen.
Benadering: Hierbij is het goed om deze initiatieven waar mogelijk te ondersteunen, op te schalen of te repliceren. Dergelijke initiatieven kunnen leiden tot (bestuurlijke) vernieuwing.
- **Middenniveau:** Groepen met lagere en wisselende veerkracht.
Benadering: Bestaande initiatieven ondersteunen, bonding, bridging en linking binnen de samenleving ondersteunen om zo meer sociale veerkracht te genereren. Samenwerking met en ondersteuning van sociale veerkracht versterken d.m.v. organisatieveerkracht.
- **De meest kwetsbaren:** Groepen met een lage veerkracht hebben vaak een combinatie van kwetsbaarheden (ouderdom, ziekte, handicap, armoede, etc.).
Benadering:
 - Deze groepen vragen om extra ondersteuning tijdens een crisis. De meest kwetsbaren weten niet altijd de weg in het bureaucratische oerwoud; een 'one-stopshop'/ buddy en samenwerking tussen verschillende ondersteunende diensten is van essentieel belang.
 - De combinatie van kwetsbaarheden gaat vaak samen met een lage zelfwaarde, waardoor het van groot belang is om ook psychische problemen te erkennen en op te pakken.
 - Organisatie *ook* op wijk- en straatniveau.

Steeds meer gebeurt tegenwoordig digitaal en er kan dan ook inspiratie worden gehaald uit de rol van digitale platforms. Er bestaan al veel van deze platforms en zij proberen de vele bestaande initiatieven inzichtelijk te maken. Toch zijn de meeste initiatieven op zichzelf staande initiatieven van bewoners of lokale bedrijven, of worden door de lokale overheid geïnitieerd. De link tussen lokale overheid en lokale initiatieven blijkt moeizaam en ondanks de aanwezigheid van goede voorbeelden is het van belang dat de gemeente ruimte en steun geeft aan wijkinitiatieven.

#4 Hoe kan de lokale overheid samenlevingen veerkrachtiger maken?

COVID-19 vereist een paradigmaverschuiving in de manier waarop Rotterdam wordt bestuurd. Weerbaar worden door infrastructuur, zoals het bouwen van dijken tegen overstromingen, werkt niet bij de COVID-19 pandemie, omdat (1) het niet in staat is om te gaan met sociale problemen zoals eenzaamheid; (2) het geen ruimte laat voor genoeg flexibiliteit om met onzekerheid om te gaan; en (3) omdat het geen innovatie en creativiteit vrijmaakt. Door klimaatverandering is er al een paradigmaverandering van infrastructurele naar meer geïntegreerde oplossingen gaande in Rotterdam. Wij schetsen een adaptief, bottom-up en veerkrachtig alternatief. We stellen wat er beter wel en beter niet gedaan kan worden.

Adaptief bestuur stelt lokale overheden in staat om met onzekerheid om te gaan (Adger et al., 2009). Dit houdt in dat meerdere actoren betrokken worden bij besluitvormingsprocessen en dat zelforganisatie binnen gemeenschappen en ondernemers wordt omarmd, waardoor continu leren en flexibiliteit mogelijk wordt (Lebel et al., 2006). Een goed voorbeeld zijn *Community-Resilience Initiatives* (CRI's), waar lokale actoren grotendeels zelf reageren en handelen. Tijdens de COVID-19 pandemie komen veel CRI's naar voren, maar het is een uitdaging voor deze CRI's om te slagen en zichzelf in stand te houden.

Aanbevelingen

Community-Resilience Initiatives (CRI's) vereisen:

- Sterke banden tussen de leden van de kerngroep
- Transformatief (motiverend en intellectueel stimulerend) leiderschap
- Organisatiecapaciteit
- Erkenning binnen de gemeenschap (Ulug & Horlings, 2018; Igalla et al., 2019)

Rol van de lokale overheden bij het ondersteunen van CRI's:

- Herkennen en legitimeren als een extra uitvoerende macht in de stad
- Waarderen van de specifieke aard van CRI's en hun capaciteiten om te presteren
- Diensten en ondersteuningsfuncties voor CRI's aanwijzen
- Hulp bij het verwerven van middelen, zoals financiering, kennis, netwerken, land of ruimte
- *One-stop-shop*: lokale overheid moet intern de werkprocessen, de politieke legitimatie en de middelen coördineren en op elkaar afstemmen
- Netwerk: informeer, coördineer en stem af met andere initiatieven van de gemeenschap, professionals en/of de overheid
- Betrouwbaar: het systeem moet stabiel genoeg zijn voor proactieve burgers om op te kunnen vertrouwen bij het aanvragen van steun, legitimatie, etc.

Naast de bovenstaande aanbevelingen is er ook een aantal zaken dat een lokaal bestuur beter niet kan doen, zoals:

- Een stuurgroep zijn: Lokale overheden zijn niet goed toegerust om op te treden als een van de sturende instanties van het stedelijk polycentrisch bestuur. Dit geldt vooral voor het

omgaan met initiatieven van (niet-professionele) stedelijke, zelforganiserende entiteiten, zoals collectieven van proactieve burgers (Voorberg et al., 2015).

- Overactief zijn: Negatieve effecten ontstaan als overheden overactief worden en "hun eigen programma's of diensten eisen in plaats van samen te werken met coöperaties" (Gonzales, 2010).
- Leiding overnemen: Voorkom de neiging om 'het initiatief over te nemen en het in bureaucratische rationaliteiten te gieten' (Branden, 2016).
- Bureaucratische rompslomp vergroten: steun van de lokale overheid in de vorm van financiering kan de resultaten negatief beïnvloeden, als het de timing van de output verkeerd afstemt, bureaucratische rompslomp toevoegt en leidt tot lokale concurrentie en participatiemoeheid (Creamer, 2015).
- Politieke inmenging: Deze manier van handelen van lokale overheden zou geen kwestie moeten zijn van politieke voorkeuren die om de vier jaar veranderen wanneer een nieuwe regering of bestuur aantreedt.

#5 Hoe maken we (kwetsbare) mensen veerkrachtiger?

De COVID-19 pandemie leidt tot emotionele, fysieke en financiële stress en heeft impact op zo goed als elk aspect van ons leven. Ouders/verzorgers worstelen met het combineren van onderwijsondersteuning, (thuis)werk en het huishouden. Kinderen moeten leren omgaan met thuis blijven, onderwijs van hun ouders/verzorgers, terwijl ze contacten met leeftijdgenoten missen. Voor alleenstaanden, ouderen en alleenwonenden kan de pandemie ontaarden in toenemende gevoelens van eenzaamheid en vervreemding.

Het vermogen om terug te veren (“*to bounce back*”) rust op twee fundamenten: *Coping* en *Veerkracht*. *Coping* refereert aan het vermogen om met problemen en tegenslag om te gaan door cognitieve of gedragsmatige handelingen. *Veerkracht* is het vermogen van een systeem om bedreigingen ten opzichte van het functioneren, overleven of de verdere ontwikkeling van het systeem aan te pakken.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de stappen naar een voorspoedig herstel van Rotterdammers en laat zien welke constructen van belang zijn om individuen en de samenleving veerkrachtiger te maken.

Tabel 1. Drie niveaus in de levenscyclus van rampen

Niveau	Wanneer	Focus
Voorbereiding	Voor de ramp	Identificeren en creëren van de belangrijke sociale bouwstenen om tegenslag en tegenslag te verwerken.
Herstel	Tijdens de ramp	Verbinden van sociale krachten om de sociale bouwstenen te activeren.
Transformatie	Na de ramp	Institutionaliseren van de sociale bouwstenen in een nieuwe sociale structuur.

Elmqvist et al., 2019; Peek, L. (2020).

Voorbereiding

Betere voorbereiding vereist dat de jeugd zich in controle en verbonden voelt, waarbij ze hun emotionele reactie kunnen bijsturen, doeltreffend kunnen omgaan met trauma en daar de vaardigheden voor hebben. Onderzoek laat zien dat de perceptie van sociale ondersteuning minstens zo belangrijk is als de daadwerkelijke activiteiten ter ondersteuning.

Herstel

Herstel vereist capaciteitsopbouw op vijf terreinen: geïntegreerde jeugdzorg prioriteit geven, de samenwerking tussen betrokken organisaties versterken waarbij de jeugd en hun families centraal staan, training en technische assistentie aanbieden aan de jeugd, families en professionals, jeugdzorg integreren in stedelijke planning en beleid en belangenbehartiging verbeteren (Association of Maternal & Child Health Programs, 2004).

Transformatie

Er is behoefte aan een ononderbroken beleidsfocus op de veerkracht van de jeugd. Vaak wordt er ten onrechte van uit gegaan dat ouders dit afdoende kunnen. De behoeftes van kinderen na een crisis zijn anders dan die van andere groepen en hebben daardoor een eigen aanpak nodig.

Na een traumatische gebeurtenis is het van belang om externe ondersteuning aan te bieden (Anshel & Gregory, 1990; Prince-Embury & Saklofske, 2013), het zelfvertrouwen en emotioneel bewustzijn van de jeugd te ondersteunen en interpersoonlijke en probleemoplossende vaardigheden te versterken (Chesney, Folkman & Chambers, 2003; Anshel & Gregory, 1990).

Tot slot: actie onderzoek in Rotterdam

VCC is betrokken bij twee actie onderzoeken op lagere scholen in Rotterdam, waarbij kinderen weerbaarder en veerkrachtiger worden gemaakt. Beide projecten zijn samen met de *EUR Science Hub* en één is in samenwerking met de Giovanni van Bronckhorst stichting.

#1: Welke condities bepalen hoe Rotterdam sneller en uiteindelijk sterker uit de COVID-19 pandemie kan komen?

#2: Wat is veerkracht en hoe kunnen we dit hanteerbaar maken voor de COVID-19 crisis?

#3: Wat zijn de condities voor een veerkrachtige samenleving?

#4: Hoe kan de lokale overheid samenlevingen veerkrachtiger maken?

#5: Hoe maken we (kwetsbare) mensen veerkrachtiger

Weerstaan

- In kaart brengen kwetsbare groepen en sectoren; anticiperen op behoeften
- Reserves opbouwen
- Onafhankelijkheid vergroten
- Diverse economie en diverse samenleving; institutionele diversiteit en overlap
- Lokale capaciteit, sociale investeringen en hulpbronnen; Community-based Initiatives
- Identificeren essentiële bouwstenen maatschappij

Stedelijke Veerkracht

Transformeren

- Sturen, monitoren, evalueren en aanpassen beleid
- Goed opgeleide mensen in de stad
- Innovaties in kaart brengen/living labs
- De slimme stad (e-onderwijs, e-werken, etc)
- Milieutransitie - transitie management
- Initiatieven bewonersgroepen en bedrijven (bonding), samenwerking tussen BG en BD (bridging) en samenwerking tussen lokale overheden en BG/BD
- Vermengen bouwstenen met nieuwe maatschappelijke structuur

Herstellen

- Flexibele arbeidsmarkt, organisaties en netwerken
- Quadrupel samenwerking: publiek, privaat, academisch en samenleving
- Duidelijke regels stellen handhaven
- Continue behoeften in kaart brengen
- Sociale en economische vangnetten
- Instellen maatschappelijke krachten om bouwstenen te activeren

Winter 2020

Opgesteld door

Erasmus Universiteit Rotterdam
Erasmus Initiatief Vital Cities and Citizens

Auteurs beleidsbrieven en oogstbrief

Dr. Jan Fransen

Prof. dr. Jurian Edelenbos

Daniela Ochoa Peralta, Msc

Dr. Michael Duijn

Dr. Brian Godor

Dr. Ruth van der Hallen

In opdracht van

Gemeente Rotterdam

Dit rapport is een uitgave van het Erasmus Initiatief Vital Cities en Citizens (VCC). Met VCC wil de Erasmus Universiteit bijdragen aan de kwaliteit van leven in stedelijke gebieden. In vitale steden kunnen de inwoners hun levensdoelen bereiken door educatie, zinvol werk en deelname aan het publieke leven. De vitale stad is een platform voor creativiteit en diversiteit, een veilige ontmoetingsplaats voor verschillende sociale groepen. De betrokken onderzoekers focussen zich op een van de volgende subthema's:

- Inclusieve Steden en Diversiteit
- Duurzame en Rechtvaardige Steden
- Slimme Steden en Gemeenschappen
- Veerkrachtige Steden en Stedelingen

VCC is een interfacultaire samenwerking waarbij de doelstellingen van interdisciplinaire samenwerking en het genereren van positieve maatschappelijke impact centraal staan.

Rotterdamse Veerkracht in tijden van Corona

Oogstbrief



Gemeente Rotterdam



Vital Cities
and Citizens

Erasmus University Rotterdam
Make it happen.