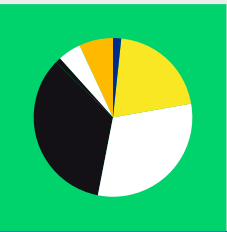


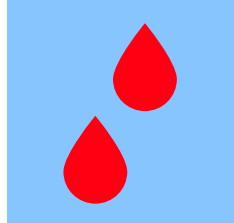
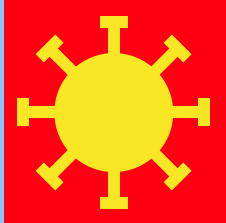
VEERKRACHT IN BEWEGING

Dr.ir. Beitske Boonstra & Naomi Rommens, MSc
Erasmus Universiteit Rotterdam, Erasmus School
of Social and Behavioural Sciences

Februari 2023, Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken



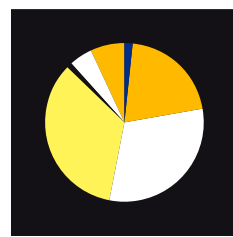
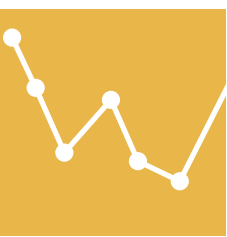
1,5



VOORWOORD

Hoe een stedelijke samenleving reageert op een crisis hangt sterk af van de veerkracht van deze samenleving, ofwel de *resilience* (Tierney, 2019). Dit onderzoek, gefinancierd door het EUR Trustfonds, het Erasmus Initiatief Vital Cities and Citizens, en de Kenniswerkplaats Leefbare Wijken, bekeek verschillende vormen van veerkracht in Rotterdam ten tijde van COVID-19 en hoe deze vormen van veerkracht elkaar beïnvloedden. Het onderzoek stelde daarin de hypothese dat verbindende organisaties – organisaties die relaties leggen tussen informele netwerken en formele instanties – een cruciale rol spelen in het bij elkaar brengen en vasthouden van verschillende vormen van veerkracht. Het eerste *working*

paper van dit onderzoek, “Veerkracht Verbinden: Een theoretische uiteenzetting” (Boonstra et al., 2021) zette verschillende vormen van veerkracht uiteen op basis van een literatuurstudie, en beschreef hoe ze elkaar zouden kunnen beïnvloeden. Ook ging dit eerste *working paper* in op de mogelijke rol van verbindende organisaties in het bij elkaar brengen van verschillende vormen van veerkracht. Dit tweede *working paper*, “Veerkracht in Beweging” laat zien hoe verschillende vormen van veerkracht empirisch tot uiting kwamen in Rotterdam tijdens de COVID-19 pandemie. Daarmee draagt deze studie bij aan een beter begrip van het concept veerkracht, en komt dit *working paper* met aanbevelingen over hoe veerkracht in een stad bevorderd kan worden.



1. INTRODUCTIE

Veerkracht uiteengezet

In de sociale wetenschappen wordt veerkracht gezien als het aanpassingsvermogen van mensen, organisaties en sociaal-maatschappelijke systemen in reactie op een verstoring of crisis (Holling, 1973). De veerkracht van bewoners en ondernemers die door zelforganisatie onderling nieuwe, informele initiatieven opzetten als reactie op een crisis, duiden we als maatschappelijke veerkracht (Chaskin, 2008; Magis, 2010). De reactie van bestaande, formele organisaties op een crisis en hun aanpassingen duiden we als organisatorische veerkracht (Adger et al., 2009; Burnard & Bhamra, 2011). De veranderingen in samenwerkingen tussen formele organisaties en informele netwerken en het ontstaan van poly-centrisch crisismanagement duiden we als institutionele veerkracht (Thierney, 2019; Boin et al., 2020).

Veerkracht kan dus in verschillende domeinen tot uiting komen. Daarnaast kent veerkracht ook verschillende uitingsvormen. De literatuur onderscheidt hierin weerbaarheid, adaptatie en transformatie. Bij weerbaarheid is een systeem in staat om te herstellen van een verstoring zonder dat de hoofdfunctie verandert (Holling, 1973). Bij adaptatie kan een systeem zich gaandeweg aanpassen aan de verstoring en ontwikkelt het nieuwe manieren van functioneren, waarbij de hoofdfunctie van het systeem wel min of meer blijft bestaan (Walker et al., 2004). Bij transformatie verliest het oude systeem zijn functie als gevolg van de verstoring en ontstaat er een nieuw systeem (Walker et al., 2004). Zowel bij adaptatie als transformatie is er sprake van een blijvende verandering en ontstaat er leervermogen, waardoor het aangepaste systeem ook beter met toekomstige verstoringen en schokken om zal kunnen gaan (Folke et al., 2005; Armitage, 2007). Deze uitingsvormen zijn in meer detail beschreven in het *working paper* "Veerkracht Verbinden: Een theoretische uiteenzetting" (Boonstra et al., 2021). In totaal onderscheiden we negen verschillende uitingsvormen van veerkracht (zie tabel 1):

Probleemstelling en hypothese

Hoewel de literatuur over veerkracht zeer uitgebreid is, zijn er weinig studies voorhanden die ingaan op hoe verschillende uitingen van veerkracht zich tot elkaar verhouden. Een positieve interactie is niet evident. Een lokale overheid kan zich bijvoorbeeld tijdens een crisis wel aanpassen (adaptatie), maar alleen in samenwerking met formele partners, niet met de informele netwerken in de stad. En maatschappelijke initiatieven (maatschappelijke veerkracht) kunnen zowel geholpen zijn door de zich aanpassende formele organisaties, maar daar ook juist last van hebben omdat contactpersonen en procedures veranderen.

We conceptualiseren deze onderlinge interacties tussen uitingen van veerkracht met de theorie van co-evolutie. Hierin onderscheidt de literatuur ook drie vormen. Ten eerste interferentiële co-evolutie, waarbij de systemen elkaar verzwakken en elkaars veerkracht verminderen.

Ten tweede parasitaire co-evolutie, waarbij de veerkracht van het ene systeem ten koste gaat van de veerkracht van het andere systeem. En ten derde symbiotische co-evolutie, waarbij beide systemen elkaars veerkracht bevorderen (Gerrits, 2009). Wat dat betreft zou symbiotische co-evolutie tussen verschillende uitingen van transformatie (zowel maatschappelijk, organisatorisch en institutioneel) voor het meeste leervermogen zorgen, en de beste garantie zijn dat er bij volgende crises opnieuw vertrouwd kan worden op de veerkracht van de stad.

In dit onderzoek stellen wij de hypothese dat dergelijke symbiotische co-evolutie vooral ontstaat door tussenkomst van verbindende organisaties (*boundary organizations*). Het concept *boundary organization* is in de literatuur geïntroduceerd om organisaties te duiden die wetenschap en beleid met elkaar verbinden, met als doel om interactie, samenwerking en wederzijds begrip tussen stakeholders te bevorderen (Gustafsson & Lidskog, 2018). Vertaald naar de context van

Tabel 1: uitingen van veerkracht

Maatschappelijke weerbaarheid <i>Tijdelijke, informele initiatieven gericht op het bieden van onderlinge hulp om de crisis te doorstaan.</i>	Organisatorische weerbaarheid <i>Bestaande organisaties die zich richten op het gaande houden van hun activiteiten tijdens de crisis.</i>	Institutionele weerbaarheid <i>Tijdelijke samenwerking tussen formele en informele actoren om de stad te helpen de crisis te doorstaan.</i>
Maatschappelijke adaptatie <i>Informele initiatieven die iets extra's (en blijvends) aanbieden tijdens de crisis.</i>	Organisatorische adaptatie <i>Bestaande organisaties die een (blijvende) aanvullende activiteit of dienst ontwikkelen tijdens de crisis.</i>	Institutionele adaptatie <i>(Blijvend) aanvullende samenwerking tussen formele en informele actoren in de stad.</i>
Maatschappelijke transformatie <i>Informele initiatieven die de crisis gebruiken om een blijvende verandering te genereren.</i>	Organisatorische transformatie <i>Bestaande organisaties die de crisis gebruiken om een andere, blijvende werkvorm of functie te ontwikkelen.</i>	Institutionele transformatie <i>Blijvende, nieuwe vormen van samenwerking tussen formele en informele actoren in de stad.</i>

maatschappelijke, organisatorische en institutionele veerkracht, kunnen deze verbindende organisaties begrepen worden als verbindende organisaties met als doel maatschappelijke initiatieven en de instituties in contact en tot samenwerking te brengen.

Onderzoeksopzet

Dit onderzoek gaat in op de vraag: *Op welke manier co-evolveerde maatschappelijke, organisatorische en institutionele veerkracht tijdens de COVID-19 pandemie in Rotterdam, en welke rol speelden verbindende organisaties in deze co-evolutie?*

Deze onderzoeksvraag is verder opgesplitst in drie deelvragen:

- Welke uitingsvormen van veerkracht vertoonden verbindende organisaties in Rotterdam? *(Hoofdstukken 2-5)*
- Welke co-evoluties vonden er plaats tussen deze uitingsvormen van veerkracht? *(Hoofdstuk 6)*
- Welke rol speelden de verbindende organisaties in het genereren van deze co-evolutie? *(Hoofdstuk 7 – Conclusies)*

Maatschappelijke veerkracht in Rotterdam in de vorm van burgerinitiatieven en solidariteitsacties in de eerste maanden van de coronacrisis werd onder andere in kaart gebracht door Boonstra & Claessens (2021) en de Veldacademie (2021). Deze studies lieten zien hoe burgerinitiatieven en solidariteitsacties zich verbonden aan de formele organisaties van de stad, samen maatschappelijke coalities vormden, en hoe de formele organisaties zich op hun beurt ook aanpasten aan de nieuwe condities van de crisis. Naast maatschappelijke veerkracht was er in Rotterdam dus ook sprake van organisatorische en institutionele veerkracht. Uit deze studies bleek ook dat verbindende organisaties regelmatig schakelpunten vormden tussen deze uitingen van veerkracht, in het bijzonder de Rotterdamse fondsen, de wijkraden en gebiedscommissies, verschillende gemeentelijke loketten en crisisteam, en sociaal ondernemers en lokale welzijnspartijen. Deze organisaties wisten

maatschappelijk initiatief en de informele netwerken rond solidariteit te verbinden met hulpbronnen uit het formele veld van de stad (zie Boonstra & Claessens, 2021).

In deze studie onderzochten we of de rol van deze verbindende organisaties structureel was, of slechts incidenteel naar aanleiding van specifieke initiatieven. We voerden zowel een literatuurstudie als respondentenonderzoek uit. Voor elk van de verbindende organisaties (wijkraden/gebiedscommissies, gemeentelijke loketten, fondsen, en sociaal ondernemers en lokale welzijnspartijen) analyseerden we beleidsdocumenten, lokale professionele literatuur en academische studies. Daarnaast hielden we twintig interviews met representanten van deze verschillende verbindende organisaties in Rotterdam. De interviews waren semigestructureerd aan de hand van een vragenlijst met daarin vier thema's: de activiteiten van de organisatie tijdens de COVID-19 pandemie; of en hoe zij samenwerkten met maatschappelijke initiatieven, de gemeente en andere organisaties in de stad; welke vormen van maatschappelijke, organisatorische en institutionele veerkracht zij tot uiting zagen komen tijdens de pandemie; wat hun verwachtingen waren over de duurzaamheid van de nieuw ontstane samenwerkingsvormen en -verbanden. Deze interviews vonden plaats in september-oktober 2021, kort voor de laatste (december-januari) lockdown van 2021-2022. De interviews zijn getranscribeerd en deductief gecodeerd volgens de methode van kwalitatieve gevalstudies (Boeije, 2010). Een overzicht van de respondenten is te vinden in appendix A paragrafen (2-5).

De volgende paragrafen gaan dieper in op elk van de verbindende organisaties, de manier waarop zij de maatschappelijke en institutionele systemen met elkaar verbonden en hoe zij bijdroegen aan de veerkracht in Rotterdam tijdens de COVID-19 pandemie. De bevindingen zijn samengevat in Tabel 2: Uitingen van veerkracht, pagina 14. In paragraaf 6 reflecteren we op co-evolutie, in paragraaf 7 trekken we conclusies en geven we aanbevelingen.

2. WIJKRADEN EN GEBIEDSCOMMISSIES

Algemeen

In Rotterdam vormden de wijkraden en gebiedscommissies een belangrijke verbinder tussen bewoners en de centrale gemeentelijke organisatie. De gebiedscommissies en wijkraden waren in het leven geroepen om bewoners van de wijken en buurten in Rotterdam te vertegenwoordigen en te fungeren als de lokale ogen en oren voor het stadsbestuur (Gemeente Rotterdam, z.d.-a). Naast het behartigen van de belangen van hun wijk, adviseerden gebiedsvertegenwoordigers het stadsbestuur en bevorderden zij participatie en burgerinitiatieven (Van Buuren et al., 2020). Om burgerinitiatieven financieel te ondersteunen ontvingen de gebiedscommissies en wijkraden jaarlijks een budget van Opzoomer Mee (Opzoomer Mee, z.d.). Voor de uitvoering van hun verschillende taken kregen deze gebiedsvertegenwoordigers ondersteuning van het ambtelijk apparaat (Van Buuren et al., 2020). Leden van wijkraden en gebiedscommissies faciliteerden zo de interactie tussen samenleving en gemeente, omdat zij in contact staan met de wijk(bewoners), het stadsbestuur en de ambtelijke organisatie.

Veerkracht tijdens de coronacrisis

De studies van Boonstra en Claessens (2021) en de Veldacademie (2021) toonden aan dat wijkraden en gebiedscommissies inderdaad een rol vervulden in het ondersteunen van maatschappelijke initiatieven tijdens de pandemie. Dat deden zij door het organiseren van (extra) financiering, netwerken en zichtbaarheid voor initiatieven, vooral als een initiatief gericht was op de wijk zelf. Sommige initiatieven bestonden al. Deze werden dan door de wijkraad of gebiedscommissie ondersteund in het tijdelijk aanpassen van hun activiteiten tijdens de coronacrisis. Een voorbeeld hiervan was Villa Vonk. Zij zetten hun maandelijks wijkdiner om naar tijdelijke maaltijdbezorging, een combinatie van weerbaarheid en adaptatie dus, maar ook van transformatie, omdat het initiatief ook een andere rol ontwikkelde als signaeringsorganisatie. De gebiedscommissie van Hoogvliet was een van de organisaties die het initiatief ondersteunde en verder bracht. Uit de studie van Boonstra en Claessens (2021) bleek echter dat lang niet alle maatschappelijke initiatieven in de stad ondersteuning kregen van een wijkraad of gebiedscommissie. Dit kon te maken hebben met de netwerken tussen buurtbewoners en deze vertegenwoordigers, die niet in alle wijken van Rotterdam even goed ontwikkeld waren.

Voor dit *working paper* hebben we bewust andere wijkraden en gebiedscommissies benaderd dan in de

studie van Boonstra en Claessens (2021) en de Veldacademie (2021), en zorgden we voor een verspreiding over verschillende wijken van de stad, om het beeld dat uit deze eerdere studies naar voren komt al dan niet te verifiëren. We interviewden de gebiedscommissies Kralingen-Crooswijk, Charlois, Overschie, Centrum, IJsselmonde, Prins-Alexander en de wijkraad Vreewijk.

Opvallend genoeg bevestigden de geïnterviewde gebiedscommissies en wijkraden nauwelijks het beeld van het ondersteunen van maatschappelijke veerkracht in de vorm van burgerinitiatieven. Eerder het tegendeel. Normaal gesproken konden burgerinitiatieven aanvragen indienen bij de wijkraden en gebiedscommissies, maar tijdens de COVID-19 pandemie droogde de stroom aanvragen min of meer op. Respondent 5: *“We hebben in het centrum bijna niet van dit soort initiatieven of aanvragen gehad of ondersteund, omdat het gewoon niet heel breed leefde in die zin dat wij daarvoor nodig waren.”* Bij vrijwel alle geïnterviewde gebiedscommissies en wijkraden kwam dit beeld terug. In Charlois had de gebiedscommissie *“eigenlijk niets kunnen doen”* (respondent 2). *“Dat we dat contact eigenlijk een beetje zijn verloren vind ik het meest jammer. Daar heb je drieënhalf jaar zo hard voor gewerkt en dat is dan eigenlijk in één keer zoveel minder.”*

Tijdens de coronacrisis leken de gebiedscommissies en wijkraden zodoende slechts sporadisch een ondersteunende rol te vervullen ten opzichte van maatschappelijke veerkracht (burgerinitiatieven). De enkele initiatieven die wel ondersteund werden, hadden voornamelijk betrekking op weerbaarheid (maaltijd services, voedselpakketten), wat slechts een zeer enkele keer zich vertaalde naar adaptatie en transformatie (zie het hierboven beschreven voorbeeld van Villa Vonk). Volgens respondent 1 kwam dit onder andere omdat initiatieven vaak erg administratief beoordeeld werden en ondersteuning slechts tijdelijk was. De procedures voor het indienen van een aanvraag voor een burgerinitiatief lieten weinig ruimte voor het aangeven en bespreken van eventuele ideeën over transformatie.

Daarnaast vertoonden de wijkraden en gebiedscommissies zelf wel organisatorische adaptatie, met het omzetten van hun bijeenkomsten naar een online omgeving, waardoor veel meer bewoners gingen deelnemen. Ten tijde van de interviews overwogen de respondenten of ze deze werkwijze zouden willen behouden. Respondent 4:

“De respons op die vergaderingen lag echt significant hoger dan in de oorspronkelijke fysieke bijeenkomsten. [...] veelal waren het vijf tot tien mensen die een reguliere vergadering bijwoonden en nu zagen

we tussen de tachtig en honderddertig deelnemers. [...] de digitale variant heeft voor ons veel meer toekomst dan de originele manier van werken.”

Dit voorbeeld betrof adaptatie van de gebiedscommissies zelf: het functioneren van de wijkraden veranderde niet structureel, maar ze ontwikkelden wel een nieuwe werkwijze als aanvulling op hun bestaande werkwijze, waarbij er leervermogen ontstond. Nieuwe vormen van samenwerking in de stad, tussen de wijkraden/ gebiedscommissies en het ambtelijke apparaat, werden nauwelijks benoemd in de interviews. De wijkraden en gebiedscommissies leken zodoende weinig rol te hebben gespeeld in institutionele veerkracht.

Wijk aan Zet

Tijdens de coronacrisis speelde de invoering van Wijk aan Zet, vastgesteld door de gemeenteraad in oktober 2021 (Gemeente Rotterdam, 2021). Met Wijk aan Zet kreeg Rotterdam een nieuw systeem met 39 wijkraden, die door de bewoners gekozen werden, ter vervanging van de gebiedscommissies. Volgens de gemeente Rotterdam (2021) zorgde deze andere indeling ervoor dat de gemeente beter zou gaan weten wat er in de wijken speelt, om zodoende ook beter beleid te kunnen maken. De meningen over deze stelselwijziging waren echter verdeeld. Volgens de geïnterviewde gebiedscommissies was er nog veel onduidelijk over dit nieuwe systeem. Respondent 5 gaf aan het idee te hebben dat er beslissingsbevoegdheid zou gaan verdwijnen. Daarnaast maakte deze respondent zich zorgen over de schaal van de wijkraden:

“Het Centrum wordt opgedeeld in twee wijken. Eén wijk wordt het Oude Westen met Dijkzicht. Nou, het Oude Westen 21.000 euro, Dijkzicht 47.000 euro per jaar geloof ik. Dus ze gooien twee niet passende dingen bij elkaar. Ik bedoel, gooi dan Dijkzicht met het Scheepvaartkwartier, dat ook bovengemiddeld rijk is, bij elkaar. En dan de rest van het Centrum, dus Scheepvaartkwartier, Hoofdkwartier, Cool, Stadsdriehoek, al die dingen worden ook op een hoop gegooid, want ik krijg dus één wijkraad Oude Westen met iets van 12.000 inwoners. En dan krijg je een andere wijkraad met 25.000 inwoners en een gebied van bijna vier vierkante kilometer. Dat is niet lokaler en niet kleiner.”

Respondent 1 had ook kritiek op de komst van de nieuwe wijkraden, en vond dat er te veel gekeken wordt naar de inrichting van gebiedscommissies en wijkraden en te weinig naar de inrichting van de ambtelijke organisatie:

“Daarom zeg ik ook, die wijkraden zouden kunnen functioneren op het moment dat je de ambtelijke organisatie en de aansturing daarvan ook gewoon structureel anders organiseert. Dat betekent dat je veel meer focus hebt op wat gebeurt er op wijkniveau. Wat gebeurt er ook qua beleid in wijken? Hoe stuur je op effectiviteit, maar ook hoe stuur op samenwerking? Op samenwerking met andere groepen, met bewoners.”

Daarnaast gaven enkele respondenten aan te vrezen dat de andere gebiedsindeling van de nieuwe wijkraden voor moeilijkheden zou gaan zorgen, omdat men elkaar en de wijk dan opnieuw zou moeten leren kennen. Kortom, uit de interviews kwam het beeld naar voren dat de invoering van Wijk aan Zet en de aflopende termijn per maart 2022, zorgde voor handelingsverlegenheid en voorzichtigheid richting ondersteuning van burgerinitiatieven en samenwerking met de gemeente.

3. GEMEENTELIJKE LOKETTEN

Algemeen

Gemeentelijke loketten zijn ook een verbindende organisatie tussen maatschappelijk initiatief en gemeentelijke organisatie. Al voor het uitbreken van de coronacrisis werd door verschillende partijen gepleit voor één loket om de relatie tussen burger en overheid te verbeteren. In 2009 concludeerde de Vereniging van Nederlandse Gemeenten dat een centraal loket binnen een gemeentelijke organisatie noodzakelijk is om de slagingskans van burgerinitiatieven te vergroten. Door middel van een centraal loket konden gemeenten maatschappelijke initiatieven helpen bij het vinden van fondsen en het indienen van aanvragen en zo een faciliterende rol vervullen (VNG, 2009). Ook uit onderzoek in opdracht van De Nationale Ombudsman bleek dat burgers één loket zagen als een belangrijke manier om hun relatie met de gemeente te verbeteren (Kaal et al., 2019). Dit gold ook voor Rotterdam. Uit onderzoek van de Rekenkamer Rotterdam bleek dat, ondanks de toegenomen aandacht voor burgerinitiatieven binnen de gemeente Rotterdam, veel initiatiefnemers belemmeringen ervaarden in de ondersteuning vanuit de gemeente en het gevoel hadden dat de gemeente niet openstond voor hun initiatieven en ideeën. Daarom adviseerde de Rotterdamse Rekenkamer de gemeente om een centraal loket in te richten waar initiatiefnemers ondersteuning kunnen krijgen en waar de samenwerking tussen initiatiefnemer en gemeente verbeterd zou worden (Rekenkamer Rotterdam, 2020).

In de eerdere studie naar maatschappelijke coalities in coronatijd (Boonstra & Claessens, 2021) bleek een dergelijke verbindende rol te zijn opgepakt door een gemeentelijk crisisteam, Veerkracht010. Als centraal aanspreekpunt voor initiatieven koppelde dit team initiatiefnemers aan elkaar en maakte ondersteuning door gemeente, fondsen en bedrijven (financieel en anderzijds) mogelijk. Voor deze studie interviewden we drie andere centrale aanspreekpunten, ofwel loketten: het al bestaande loket van Opzoomer Mee, het gelegenheidsloket Coronaloket010, en de inzet van de gebiedsadviseur horeca.

Veerkracht tijdens de coronacrisis: Opzoomer Mee

Stichting Opzoomer Mee, die namens de gemeente zorgde voor de (met name financiële) ondersteuning van bewonersinitiatieven, zag tijdens de coronacrisis de aanvragen voor evenementen of aanpassingen van de buitenruimte, die normaliter lopen via gebiedscommissies en wijkraden, aanzienlijk minder werden. Hun eigen programma tijdens de coronacrisis, meer gericht op kleinschalige straat activiteiten of kortlopende solidariteit in de buurt, zag echter een enorme toename van aanvragen. Respondent 20:

“We waren gewend aan 1800, 1900 unieke straten. Dat zat in het coronajaar ineens op 2600. We hebben dat ook wel uitgelokt doordat we heel snel ons normale programma hebben stopgezet en een speciaal coronaprogramma hebben ontwikkeld. Dat begon bij de mogelijkheid voor straten om een soort pakketje te krijgen bij Opzoomer Mee om in die straat kenbaar te maken waar bewoners konden aankloppen voor hulp of om iets leuks te doen in die straat. [...] er is massaal op gereageerd.”

Met dit coronaprogramma ondersteunde Opzoomer Mee maatschappelijke veerkracht, maar het programma was ook een uiting van organisatorische adaptatie: de organisatie speelde in op de crisis door een apart coronaprogramma te ontwikkelen. Het systeem van Opzoomeren bleef in stand, maar er werd wel leervermogen ontwikkeld om lessen mee te nemen naar de toekomst:

“We hebben nu heel veel aanknopingspunten in nieuwe straten gekregen, die nog niet in ons netwerk zaten. Daar moet je nu mee aan de slag. Kijken of je dat echt kunt uitbouwen naar straatnetwerken, waar mensen voor elkaar klaarstaan en met elkaar samenwerken.”

Tijdens de coronacrisis was er sprake van een aanvullend programma van Opzoomer Mee. De organisatie

kon door deze toename van aanvragen meer korte lijnen ontwikkelen met bewoners. Of dit aanvullende programma ook een impuls gaf tot meer burgerinitiatieven na de crisis, bleef echter een vraagteken. Ten tijde van de interviews was er inmiddels alweer sprake van een lichte afname van aanvragen. Respondent 20: *“Ik hoop dat het niet tijdelijk is, maar ik ben bang als de stress van corona verdwenen is, het dan toch langzamerhand in oude patronen gaat vervallen.”*

Veerkracht tijdens de coronacrisis: Coronaloket010

Tijdens de coronacrisis richtte de gemeente het Coronaloket010 op: een plek waar tijdens de coronacrisis ondernemers hun initiatieven en ideeën over activiteiten in de buitenruimte konden voorleggen aan de gemeente, om versneld een vergunning te krijgen. Het Coronaloket010 bood Rotterdamse initiatieven een ingang naar de gemeente en verbond zo samenleving en overheid. Het Coronaloket010 was daarmee een treffend voorbeeld van een verbindende organisatie.

Het belangrijkste doel van het loket was om snel te reageren op vragen van ondernemers en oplossingen op maat te leveren. Veel beslissingen moesten ter plaatse worden genomen en ambtenaren moesten improviseren naargelang hun inschatting van wat juist was.

“Wij zijn een loket. Je komt met je vraag naar ons, wij behandelen je vraag, wij wegen het integraal af, want ik heb alle experts aan boord. Daarna krijg je van ons een gemotiveerd antwoord. [...] wij toetsen de haalbaarheid: is het überhaupt ruimtelijk mogelijk wat deze ondernemer wil? Die wil een portacabin op de stoep. Dan gingen wij kijken past het daar, het is een hazard, maar hij past daar wel. Vervolgens stemden we af met een wijkmanager in het gebied en toetsten we de wenselijkheid in de buurt.”

Het feit dat zij de vrijheid hadden om ondernemers maatwerk te leveren en zij daadwerkelijk samen aan de tekentafel zaten, ondersteunde de weerbaarheid en adaptatie van ondernemers, zij het op individueel niveau: op samenwerking tussen ondernemers werd niet per se gestuurd.

“Wij wilden die ondernemers met een creatief idee, die veelal hun ideeën in de buitenruimte wilden verwezenlijken, zo goed mogelijk faciliteren. Enerzijds heeft het college besluiten genomen over bijvoorbeeld die verruimde terrassen en over terrasvlonders. Daarnaast hebben wij nog voor ondernemers die daarvan wilden afwijken gezegd ‘wil je afwijken van

de verruiming van het college en heb je een goed plan, dan mag je je melden bij ons loket'. Dan gaan wij maatwerk op jouw casus verrichten. En echt, de landschapper heeft veelvuldig met de ondernemers meegetekend, meegedacht. Terwijl, normaal zeg je 'meedenken misschien, maar mee-tekenen: no way. Daar moet u maar iemand voor inhuren.' Een ondernemer kan ondernemen. Een ondernemer kan niet een tekeningetje maken over hoe ie een terrasvoet wil ingraven, of parasolvoet. Dus wij hebben die veerkracht die bij ondernemers zit getracht te faciliteren."

De oprichting van dit Coronaloket¹⁰ kan gezien worden als een uiting van organisatorische adaptatie van de gemeentelijke organisatie. Het gemeentelijk stelsel paste zich aan de omstandigheden die de COVID-19 crisis, maar deze aanpassing had geen invloed op de hoofdfunctie van het stelsel. Het Coronaloket kon tijdens de crisis profiteren van vertrouwen, vrijheid en urgentie om te experimenteren, en daardoor een werkwijze ontwikkelen die sterk integraal was, in nauwe samenwerking met verschillende afdelingen binnen de gemeente. Respondent 8:

"Ik heb wel een beetje gezocht naar mensen die altijd meedenken en ruimte in de regels zien. Sinds formeel opgericht in juli 2020 heb ik twee keer in de week een overleg met dezelfde groep experts. Iemand van Mobiliteit, een landschapper van Ruimte en Wonen, iemand van Bouw- en Woningtoezicht, een expert op het gebied van vergunningen, iemand van Stadbeheer en iemand van de directie Veiligheid."

Ook institutioneel liet het Coronaloket adaptatie zien. Het Coronaloket maakte immers poly-centrisch crisismanagement, dus een crisisrespons waarbij meerdere partijen in de stad met elkaar samenwerkten, mogelijk. Of de werkwijze van het Coronaloket zich ook zou gaan vertalen naar transformatie, dus een structureel andere manier van samenwerken in de stad, bleef echter onduidelijk. Er gingen stemmen op om het Coronaloket permanent te maken, wellicht onder een andere naam, maar nog steeds gericht op het faciliteren van ondernemers. Volgens respondent 8 was het daarvoor van belang dat ook de reguliere afdelingen binnen de gemeente zelf meer ruimte zouden gaan zien: "Wees creatief in hoe je je werk doet. Binnen de bestaande regel kun je vaak al afwijken. [...] het begint er vaak bij dat medewerkers de ruimte voelen." Dit zou op termijn kunnen bijdragen aan organisatorische en institutionele adaptatie en transformatie van de gemeente en de samenwerkingen in de stad. Mocht er uiteindelijk institutionele transformatie ontstaan ter ondersteuning

van de maatschappelijke veerkracht van – in dit geval – horecaondernemers, dan lijkt dat toch voornamelijk te komen doordat de ontwikkeling richting meer gemeentelijke loketten al langer geleden was ingezet, en dat de positieve ervaringen tijdens corona deze ontwikkeling een verdere onderbouwing gaven.

Veerkracht tijdens de coronacrisis: Gebiedsadviseur horeca

Een vergelijkbare flexibiliteit en samenwerking ter ondersteuning van ondernemers, en daarmee organisatorische adaptatie van de gemeente, manifesteerde zich bij een gebiedsadviseur horeca. In de eerste lockdown bezocht hij alle ondernemers uit zijn gebied en was hij in staat om ter plekke adviserend op te treden en maatwerk te leveren. Respondent 12:

"Een mooi voorbeeld was toen die terrasuitbreiding mocht komen, waren er heel veel ondernemers die zich netjes gemeld hadden en daar graag voor in aanmerking wilden komen. [...] ik ben twee dagen op het fietsje samen met een collega op pad gegaan. Je kwam dan ergens aan 'wat zou je willen?' 'Nou ja, misschien daar wat extra meters, kan dat?' En dan keken wij eens. 'Doe het zo en zet het zo neer.' Hup, volgende. En dan vroegen ze of ze niets hoefden te tekenen, 'nee het is zo afgesproken, dat is goed.'"

Deze organisatorische adaptatie bevorderde de individuele weerbaarheid en adaptatie van horecaondernemers, omdat ze de ruimte kregen om initiatieven voor te stellen en uit te voeren. In de tweede lockdown was de afstemming met horecaondernemers alweer meer geformaliseerd, wat liet zien dat de institutionele transformatie, waarmee partijen in de stad op een meer poly-centrische wijze met elkaar gaan samenwerkten, beperkt was. De gebiedsadviseur betwijfelde zelf ook of er daadwerkelijk leervermogen was ontstaan:

"Omdat we nu geacteerd hebben in crisistijd, waarbij heel snel geschakeld moest worden. En straks heeft iedereen weer zijn eigen stokpaardjes en werkwijzen. En dan kom je toch weer terug te vallen op je gebruikelijke werkprocessen. Wat het hopelijk oplevert is dat ze hebben gezien dat wij met onze contacten in staat zijn om heel snel te schakelen."

4. ROTTERDAMSE FONDSEN

Algemeen

De gemeente Rotterdam kende ten tijde van de pandemie in totaal meer dan zestig vermogensfondsen. Deze fondsen zetten zich in om Rotterdam beter en aantrekkelijker te maken, door initiatieven en projecten in de stad financieel te ondersteunen (Vereniging Rotterdamse Fondsen, z.d.-a). Dat maakte deze fondsen sterk verbonden met de Rotterdamse samenleving en de gemeente. Het Rotterdams Fonds voor Bijzondere Noden was een goed voorbeeld van samenwerking tussen fondsen en de gemeente Rotterdam. Dit fonds was bedoeld om Rotterdamse huishoudens die in acute financiële nood verkeren te helpen en is opgericht door (onder andere) verschillende particuliere fondsen en de gemeente Rotterdam (FBNR, z.d.).

De verbindende rol die charitatieve instellingen kunnen innemen tussen maatschappelijk initiatief en overheid is vooralsnog weinig onderzocht. Wel pleitte een rapport uit 2009 van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voor een betere samenwerking tussen lokale overheden en fondsen om burgerinitiatieven te stimuleren en te ondersteunen. Dit rapport stelde dat veel burgerinitiatieven problemen en onzekerheden over de lange termijn financiering van hun initiatief ervoeren (VNG, 2009), terwijl ook fondsen initiatieven vaak slechts eenmalig of voor een kortere periode ondersteunden. Gemeenten zouden volgens dit rapport van de VNG een rol kunnen spelen in de opvolging en voortgang van de financiering, vooral voor grote initiatieven die succesvol blijken te zijn en de doelstellingen van de gemeentelijke organisatie raken (VNG, 2009). Om dit mogelijk te maken is het echter van belang dat er een sterk netwerk bestaat tussen gemeenten en fondsen, zodat zij gezamenlijk ondersteuning kunnen bieden aan kansrijke initiatieven. Daarnaast kunnen fondsen een belangrijke rol spelen in het verbinden van beide partijen als initiatiefnemers de weg naar gemeentelijke steun niet zelf kunnen vinden, al wordt het faciliteren van interactie tussen samenleving en overheid in het geval van dergelijke instellingen misschien niet als haar belangrijkste taak gezien. De vraag was of fondsen zich voldoende bewust zijn van hun mogelijkheden en toegevoegde waarde als schakel tussen overheid en samenleving.

Veerkracht tijdens de coronacrisis

Charitatieve fondsen in Rotterdam, zoals het Sint Laurensfonds en Stichting De Verre Bergen, stonden tijdens de COVID-19 pandemie in nauw contact met zowel initiatieven in de stad als de gemeente, en droegen in overleg met de gemeente bij aan het vinden

van oplossingen voor enkele hardnekkige maatschappelijke problemen in de stad, zoals eenzaamheid of armoede. Zo werden projecten ondersteund gericht op laptops voor thuisonderwijs en lokale voedselbanken (Boonstra & Claessens, 2021). Veel van de ondersteuning die fondsen aan maatschappelijke initiatieven tijdens de coronacrisis boden, was tijdelijk van aard. Daarmee ondersteunden de fondsen vooral maatschappelijke weerbaarheid, initiatieven gericht op het doorkomen van de crisis, zonder verdere structurele veranderingen. Een uitzondering hierop vormde bijvoorbeeld het initiatief Publieke Werken, opgezet om de door uitval van evenementen leeg geraakte reclameborden te gebruiken om het werk van Rotterdamse kunstenaars te vertonen in de buitenruimte. Dit begon als een eenmalig initiatief, maar kreeg vervolgens meerdere rondes. Bovendien ontstond er naar aanleiding van het initiatief ook discussie met de gemeente over een structureel andere, niet-commerciële manier waarop reclamezuilen en abri's in de stad gebruikt konden worden (zie Boonstra & Claessens, 2021). Bij dit initiatief leek er dus voorzichtig sprake te zijn van transformatie.

De fondsen lieten zelf ook organisatorische adaptatie zien, door op de acute hulpvraag in de stad te reageren met de mogelijkheid van korte termijn financiering aan urgente coronaprojecten. Dat ze dit deden in gezamenlijkheid (het Sint Laurens Fonds, het Elise Mathilde Fonds en het Rotterdams Fonds voor Bijzondere Noden) (Rotterdamse Fondsen, z.d.-b) was een teken van institutionele veerkracht in de samenwerking tussen de fondsen onderling. Ook de samenwerking met de gemeente veranderde tijdens de coronacrisis, een teken van institutionele adaptatie. Respondent 15, nauw betrokken bij de Vereniging Rotterdamse Fondsen (VRF) en het Elise Mathildefonds, ervoer een veel nauwere samenwerking met de gemeente dan voor de crisis. Dit impliceerde institutionele adaptatie, omdat er door de crisis nieuwe, in ieder geval nauwere, samenwerkingsverbanden ontstonden. Volgens de respondent was dit vooral te danken aan bepaalde personen binnen de gemeente die zich inzetten voor de relatie en het koppelen van initiatieven aan de fondsen. De kortere lijnen tussen fondsen en gemeente hadden volgens deze respondent een grote meerwaarde voor de werkwijze van fondsen en de maatschappelijke impact die zij hierdoor konden maken. In Rotterdam leek de coronacrisis dus bij te dragen aan betere samenwerking tussen fondsen en gemeente. Volgens respondent 14 was echte verandering alleen niet altijd gemakkelijk te bewerkstelligen:

“Kijk, ik zie steeds meer dat we wel complementair aan elkaar proberen te werken hoor. Ik heb hele goede contacten met in ieder geval een

beleidsadviseur van armoede. Zij is dan de senioradviseur en weet precies wat er allemaal speelt en linkt ook heel goed. Daar kan ik echt niet anders dan lovend over zijn. En ik denk dat dat al heel waardevol is, en dan breng ik de praktijk soms in en dan proberen we alles aan elkaar te knopen. Dat is voor nu denk ik ook genoeg, en dat neemt de gemeente dan mee in het beleid. Maar ja, we zullen gewoon zien dat het maar beperkt blijft natuurlijk, want de gemeente is natuurlijk een heel formeel systeem.”

Volgens deze respondent leek adaptatie of transformatie van de gemeente dus lastig, vanwege het formele karakter van de gemeente. Voor het fonds zelf was het gemakkelijker om maatwerk te leveren wanneer het nodig was, volgens dezelfde respondent: *“Ook wij hebben onze richtlijnen en doelgroepen. Maar ja, soms zeggen we wel eens: ‘dit is ook nodig’ en dan gaan we er even omheen. Maar dat is voor ons natuurlijk makkelijker dan voor de gemeente.”* Wel was er volgens deze respondent sprake van institutionele transformatie door de oprichting van het Social Impact Fonds, waar het Sint-Laurensfonds mede-initiatiefnemer van was: een Rotterdams onafhankelijk investeringsfonds in samenwerking met de gemeente Rotterdam, met name gericht op sociaal ondernemers. Respondent 14:

“Zo’n Social Impact Fonds denkt [...] dus ‘hoe kun je maatschappelijk en financieel renderen’? Want uiteindelijk is dat wat je aan het doen bent, het levert je geld op en dat kan je ook weer investeren. [...] En daar is het Social Impact Fonds een hele goede, die schakelt tussen gemeente, fondsen, bedrijfsleven, sociaal ondernemers en uiteindelijk de doelgroep. En daar zie ik wel beweging in van de gemeente, als ik kijk naar de pilot die ze gaan draaien met de gemeente omtrent schulden. Dat vind ik wel een hele interessante. Of dat ingegeven is door corona weet ik niet, maar corona heeft natuurlijk wel even alles op scherp gezet van: jongens, er komen wel veel mensen aan met schulden.”

Het Social Impact Fonds was daarmee een uiting van institutionele transformatie, dat sociaal ondernemers kon ondersteunen in hun organisatorische adaptatie tijdens de coronacrisis.

Samengevat had de maatschappelijke veerkracht die de fondsen mogelijk maakten tijdens de coronacrisis voornamelijk een weerbaarheidskarakter, doordat ze initiatieven ondersteunden die op het overleven en doorkomen van de crisis gericht waren, al zullen er zeker ook initiatieven zijn ondersteund met een meer adaptief

karakter of zelfs een transformatief karakter, zoals Publieke Werken.

Daarnaast speelden de charitatieve fondsen een rol in het bevorderen van institutionele adaptatie. Vooral de urgentie van de crisis maakte het mogelijk om snel tussen de fondsen onderling en met de gemeente over allerlei ondersteuningsvraagstukken te schakelen, aldus respondent 14 en 15. Het bleef echter de vraag of deze werkwijze zou blijven bestaan en een ‘nieuwe manier van werken’ zou worden, of dat de fondsen weer terug zouden gaan naar de gangbare procedures. Respondent 14 dacht dat het tijdelijke situatie zou zijn:

“Nee, ik heb niet het idee dat er juist veel meer geschakeld is. Er ontstond echt wel enige urgentie, dus je moest wel iets. [...] Het is gewoon iets tijdelijks geweest en we gaan weer verder. Ik zie wel als ik kijk naar de adviseurs armoede waar ik contact mee heb, dat er veel meer verbinding gezocht wordt met andere stakeholders in de stad. Maar goed, dat is niet ingegeven door corona heb ik het idee. Misschien heeft corona dat versterkt, maar dat idee was er al.”

Bij de Rotterdamsse fondsen als verbindende organisaties leek er sprake te zijn van ondersteuning van maatschappelijke weerbaarheid in de vorm van burgerinitiatieven, en ontstond er de mogelijkheid tot ondersteuning van organisatorische adaptatie voor sociaal ondernemers middels het Social Impact Fonds. Daarnaast was er sprake van organisatorische adaptatie van de fondsen zelf, en van institutionele adaptatie waar het gaat om onderlinge samenwerking en samenwerking tussen de fondsen en de gemeente. Het is nog lastig vast te stellen of de Rotterdamsse fondsen een rol hebben in transformatie, al waren de ervaringen tijdens de coronacrisis positief en leek het bovendien om een langere trend te gaan waarin fondsen meer onderling en met de gemeente willen samenwerken.

5. SOCIAAL ONDERNEMERS EN LOKAAL WELZIJN

Algemeen

Een vierde type verbindende organisaties die een rol speelden in het ondersteunen van maatschappelijke veerkracht en mogelijk maken van institutionele veerkracht, waren sociaal ondernemers en lokale welzijns-partijen. In tegenstelling tot reguliere ondernemers, streven sociaal ondernemers primair een maatschappelijk doel na, wat betekent dat zij zich niet richten op winstmaximalisatie, maar op het realiseren van een

positieve impact op de samenleving, samen met die samenleving (inwoners, werkgevers etc.) (Blokker, 2021). Sociaal ondernemers staan daarnaast ook in contact met lokale overheden, omdat zij met hun activiteiten vaak gemeentelijke sociaal beleid aanvullen. Door decentralisaties zijn gemeenten immers zelf verantwoordelijk geworden voor hun sociale voorzieningen (Karré, 2018) en sociaal ondernemers lijken vaak leemtes op te vullen die ontstaan bij de meer formelere benaderingen van de gemeente of grote welzijnspartijen. Met hun activiteiten gericht op het creëren van publieke waarde, opereren sociaal ondernemingen dus op het snijvlak van overheid en samenleving (Karré, 2018). Sociaal ondernemers hebben direct contact met kwetsbare doelgroepen en uitvoerders van lokaal beleid en zijn daarmee dus een schakel tussen gemeente en de stedelijke samenleving. Gemeenten stimuleren sociaal ondernemerschap bijvoorbeeld via aanbestedingen (Bosma et al., 2018). Ook de gemeente Rotterdam sprak in het recente verleden de intentie uit om sociaal ondernemerschap te stimuleren en te faciliteren. Zij stelde immers dat “sociaal ondernemers belangrijke partners zijn bij het oplossen en aanpakken van maatschappelijke vraagstukken in de stad” (Gemeente Rotterdam, 2017).

Veerkracht tijdens de coronacrisis: sociaal ondernemers

Tijdens de coronacrisis speelden sociaal ondernemers inderdaad een rol in maatschappelijke en institutionele veerkracht. De gemeente Rotterdam schakelde sociale werkplaatsen bijvoorbeeld in om terrasvlonders te bouwen voor ondernemers en om brood te leveren aan voedselinitiatieven (Boonstra & Claessens, 2021). Deze voorbeelden lieten zowel weerbaarheid (activiteiten om kwetsbare groepen door de crisis heen te helpen) als adaptatie (additionele activiteiten van de sociale ondernemers om zelf door de crisis heen te komen) zien, en zowel maatschappelijke veerkracht (gericht op maatschappelijke netwerken en initiatief), organisatorische veerkracht (het aanpassingsvermogen van de sociaal ondernemingen) en institutionele veerkracht (samenwerking tussen partijen in de stad).

De gemeente richtte tijdens de pandemie daarnaast een noodfonds voor sociaal ondernemers op, op verzoek van de Rotterdam Impact Coalition (RIC). De RIC is een samenwerking tussen VoorGoed Agency, Social Impact Fonds Rotterdam, instituut THRIVE en de gemeente Rotterdam. Zij maakten mogelijk dat van de €15 miljoen corona-steun van de gemeente voor o.a. grote Rotterdamse iconen en Sport en cultuur, een bedrag van €150.000 beschikbaar is gesteld voor sociaal ondernemers in nood (VoorGoed, 2021). Ook

dit was een voorbeeld van institutionele adaptatie van het bovenstaande samenwerkingsverband. Het noodfonds ontstond als reactie op de COVID-19 crisis, maar functioneerde binnen het bestaande systeem van het RIC. De subsidies of contracten van de gemeente zorgden ervoor dat sociale ondernemers de crisis zouden overleven en stimuleerden de maatschappelijke adaptatie van sociaal ondernemers. Een sociaal ondernemer die in de coronacrisis steun kreeg van het RIC was de Talentfabriek010. De opdracht bood vier mensen een voltijd functie gedurende een periode van acht weken, waarin het gros van de andere opdrachten uitviel. In deze periode werden 2000 mondkapjes gemaakt van gerecycled materiaal, en deze werden uitgedeeld aan Rotterdammers met een laag inkomen (VoorGoed, 2021). Respondent 18: *“Dat was leuk en het was motiverend voor onze mensen, omdat ze tijdens de eerste lockdown die mondkapjes waren gaan maken. Ineens had ik er ook een opdracht voor. Dat was heel goed.”* Toch had de respondent niet het idee dat deze ondersteuning tot transformatie leidde, aangezien het om een slechts tijdelijke situatie ging gericht op het doorkomen van de crisis:

“Dit was natuurlijk een acute situatie, waarin iedereen inzag: hier moeten we wat mee. Dan werd er ruimte en budget vrijgemaakt voor opdrachten waar ze op dat moment misschien nog niet eens vraag voor hadden. [...] Het wrange is... Iedereen heeft het nu over corona en dat het bijna voorbij is. [...] Maar in de ateliers zijn de opdrachten nog helemaal niet op het oude niveau. Bij [een locatie] deed ik de exploitatie horeca en de zalenverhuur. Wij waren onderhuurder. De hoofdhuurder deed net alsof er geen corona was. Wij hadden de verplichtingen om de schoonmaak van het gebouw te doen en dat bleven we doen. Maar bij mij staan daar loonkosten tegenover. Daar werden we keihard aan gehouden. Erger nog, er werd al gesproken over: anders moeten jullie huur gaan betalen. Daar ben ik toen uitgestapt. Ik dacht: daar lopen we helemaal op leeg als ik daarmee door blijf gaan. We zijn met een tekort 2020 uitgegaan. Dat is nog steeds niet helemaal hersteld. Dat merk ik letterlijk elke maand.”

De ondersteuning van de gemeente in relatie tot sociaal ondernemers leek dus vooral gericht op weerbaarheid en adaptatie. De opdrachten of steun waren eenmalig, en er leek weinig leervermogen te ontstaan. Een van de ondervraagde sociaal ondernemers probeerde in de coronacrisis zelf de gemeente te stimuleren om samen te werken, maar dit liep op niets uit:

“Ik heb ons opgegeven voor vergaderlocaties van de gemeente. Hartstikke leuk initiatief. Die oproep werd

ergens in mei of juni gedaan. Ik kreeg ergens begin oktober of twee weken geleden een mailtje: door de drukte zijn we er nog niet aan toegekomen om alle informatie te verwerken, maar we komen zeker bij jullie vergaderen. Echt zo'n algemene mail. Ik dacht: man o man, als we dan nog bestaan. Het is nog steeds echt elke maand vechten om alles gefinancierd te krijgen."

Tijdens de crisis leken de sociaal ondernemers zelf ook meer gericht op weerbaarheid, meer bezig met de crisis overleven dan met de gedachte van transformatie. Zo gaf respondent 18 aan slechts weerbaarheid te vertonen om de onderneming draaiende te kunnen houden:

"Ik had toentertijd zelf twee horecalocaties [...]. Met [een locatie] ben ik gestopt tijdens de tweede lockdown, omdat het niet meer haalbaar was. Ik had een hoop mensen die opeens thuis zaten en heel veel opdrachten werden teruggetrokken. De opdrachten die we in de naaiateliers doen hebben vaak te maken met evenementen. We maken relatiegeschenken voor congressen, bedrijven en weet ik het wat. Dat viel allemaal weg. Ons inkomen viel dus weg."

Naast enkele adaptieve acties, zoals het opzetten van bellijsten en het regelen van laptops zodat lessen online gevolgd konden worden, bleef het bij deze sociaal ondernemer dus bij weerbaarheid: ervoor zorgen dat de onderneming de crisis door kwam. Een soortgelijke situatie deed zich voor bij Stichting Rotterdam Kookt. De stichting hielp mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt om zich te ontwikkelen in de horeca. Normaal gesproken werd een groot deel hiervan gefinancierd door het cateringbedrijf van de sociaal ondernemer, wat stil kwam te liggen in coronatijd. Respondent 17:

"Ik ben andere dingen gaan doen. De bedrijfs-catering heb ik opzijgezet, dat ga ik voorlopig even niet doen. Ik focus me nu op de trajecten van de gemeente, puur het opleiden van de mensen. Het restaurant ga ik zo meteen openen, maar daar ga ik geen geld mee verdienen. Je ziet het, het is hartstikke rustig hier. Er komt wel wat, maar je moet dingen organiseren. Voor ouderen gaan we weer aanschuif tafels organiseren, waarin we samenwerken met Aafje en PIT 010, zodat die ouderen toch kunnen komen. Maar het is niet meer dan 5 euro per persoon, dus daar ga ik niets aan verdienen. Je moet het hebben van die subsidies."

Rotterdam Kookt ervoer wel steun van de VoorGoed Agency, door een opdracht die zij verstrekten in

coronatijd. Hier konden ze even mee door, maar er was geen sprake van structurele samenwerking:

"Het is de bedoeling dat het op een gegeven moment iets structureels wordt. Maar voordat je dat concreet hebt, ben je weer een jaar verder. De gemeente is een heel goede opdrachtgever, als je het eenmaal hebt. Maar om daar te komen, dat kan echt heel lang duren. Ik heb inmiddels wel zeven mensen gesproken."

Dat een adaptieve actie van een sociaal ondernemer tijdens de crisis wel tot een bepaalde transformatie kon leiden, bleek uit het voorbeeld van Hotspot Hutspot, een hotspot voor de wijk met hutspot als middel (Hotspot Hutspot, 2021). Tijdens de eerste lockdown zetten zij crisiscatering op. Respondent 18:

"Hij moest zijn restaurant sluiten en wilde ook zijn mensen bezighouden. Hij is maaltijden gaan verzorgen voor mensen die om welke reden dan ook niet in staat zijn om zelf hun maaltijd te verzorgen en niet in aanmerking komen voor allerlei reguliere trajecten. Hij dacht ook: dat is na de eerste lockdown weer voorbij, maar het werd alleen maar meer. Hij zit nu op duizend eenheden per week. Dat is geen onderneming meer inmiddels. Het is een hulporganisatie die elke keer moet zoeken naar geld."

Gaandeweg ontstond er door deze activiteit ook een nieuwe werkwijze, doordat de wijkteams – die vaak meereden – nu bij mensen aan de deur kwamen die ze voorheen nog niet in het vizier hadden. Volgens respondent 18 was het netwerk hieromheen erg sterk, allerlei bedrijven en organisaties leenden bijvoorbeeld chauffeurs uit. In dit geval was er dus sprake van zowel maatschappelijke weerbaarheid, adaptatie, die mogelijk tot transformatie kon leiden. Structurele ondersteuning vanuit de gemeente was er echter niet. Respondent 14 van de VRF en het Sint Laurensfonds herkende dit beeld:

"Ja, dat horen wij ook heel erg veel terug. Eigenlijk lopen al die sociaal ondernemers en die stichtingen hier tegenaan. Wat we zien is dat sommigen al worden gesteund door de gemeente. En op het moment is dat nog vanuit subsidie, maar je wordt dan wel gedwongen om je resultaten te laten zien, wat ook logisch is. Dat willen wij als fonds ook zien. Maar wat we ook zien in die aanpak is dat maatwerk nodig is, en dat organisaties vrije ruimte nodig hebben om dat te doen wat er voor dat gezin nodig is, en soms past dat nou even niet binnen de kaders die ze van

tevoren hadden geschetst. En daar zit denk ik de crux: je moet maatwerk kunnen leveren, en dat geldt ook voor die sociaal ondernemer.”

De voorbeelden van sociaal ondernemers in Rotterdam lieten zien dat zij een cruciale rol hadden in het aanpakken van maatschappelijke problematiek in de stad, en dat ze een goede verbindende partij kunnen zijn tussen samenleving en (lokale) overheid zouden zijn, geholpen door het RIC, het Social Impact Fonds en VoorGoed. Ondanks dat tijdens de crisis voor veel sociaal ondernemers de nadruk lag op weerbaarheid en adaptatie, werkten ze wel degelijk vanuit een bepaald idee van transformatie. In de interactie met de gemeente voerde de administratieve afstemming echter vaak de boventoon. En hoewel er al werd ingezet op een nauwer contact en betere samenwerking tussen de twee, sloten de activiteiten van de gemeente tijdens de coronacrisis niet altijd direct aan op de behoefte van sociaal ondernemers.

Veerkracht tijdens de coronacrisis: Lokaal welzijn

Een specifieke casus binnen het veld van sociaal ondernemen en lokaal welzijn tijdens de coronacrisis was Delfshaven Helpt. Delfshaven Helpt was niet gemakkelijk in te kaderen als organisatie - het laveerde tussen buurtinitiatief, sociaal ondernemer en welzijnsorganisatie. Delfshaven Helpt ontstond vanuit de Welzijnscoalitie Delfshaven, een samenwerkingsverband tussen welzijnspartijen, zorg en artsen enerzijds en lokale vrijwilligers anderzijds. Aan het begin van de coronacrisis kwamen deze partijen bij elkaar om extra ondersteuning te bieden aan kwetsbare wijkgenoten. Het netwerk bestond niet alleen uit organisaties en instellingen, maar ook uit familienetwerken, religieuze netwerken en sport- en hobbynetwerken. In Delfshaven bleek deze combinatie van centraal en decentraal cruciaal. Fondsenwerving werd centraal gedaan en bijvoorbeeld aangeschafte laptops werden decentraal gedistribueerd. Er werd gebruik gemaakt van lokale kennis over wat nodig was. Dat hier ook een transformatief idee achter zat, bleek uit een citaat van Respondent 16:

“Wij zeiden kunnen we niet veel beter ervoor zorgen dat deze naadloze samenwerking tussen buurtpartijen, gemeente, medische sector en welzijnspartijen het nieuwe normaal gaat worden? En daarvoor hebben we een soort denktank opgezet, een kern-team, die met het veld in gesprek is gegaan. En dat is in feite de welzijnscoalitie Delfshaven geworden, met momenteel zo'n 60 buurtpartijen uit Delfshaven die samen willen werken in de aanbesteding welzijn.”

Delfshaven Helpt bouwde voort op de Welzijnscoalitie die ontstond vanuit de Rotterdamse subsidieregeling Couleur Locale, dat lokaal gewortelde organisaties de mogelijkheid gaf welzijnsactiviteiten organiseren in hun wijken. Deze regeling ontstond in 2015, toen de deelgemeenten niet langer verantwoordelijk waren voor welzijnswerk, en de gemeente Rotterdam deze verantwoordelijkheid overnam. Initiatieven die in aanmerking kwamen voor de subsidie werden vanuit de Rotterdammer zelf geïnitieerd en waren vaak kleiner dan activiteiten die welzijnsorganisaties aanbieden (Gezond010, 2021). In 2021 werd er een nieuwe aanbestedingsprocedure vastgesteld, in lijn met 'Heel de Stad', het beleidsplan voor Maatschappelijke Ondersteuning en Jeugdhulp 2021-2026. In dit beleidsplan voorzag de gemeente een kleinere rol voor lokaal welzijn (Gemeente Rotterdam, 2021, p. 67). Uit onze interviews bleek dat de gemeente lokale welzijnspartijen toch als minder stabiel zag dan uitvoering door een grote welzijnspartij, en dat de voorkeur lag bij het beheer van de Huizen van de Wijk door grote welzijnsinstellingen. In het verleden liet de gemeente meer ruimte voor zelfbeheer, maar had daar naar eigen zeggen geen goede ervaringen mee. Respondent 13:

“Er waren in het verleden meerdere huizen in zelfbeheer, en die ervaringen zijn niet altijd even positief geweest. Kijk, Huize Middelland en het Klooster in het Oude Noorden zijn goede voorbeelden. Maar er zijn ook voorbeelden waar het misgegaan is. We hebben destijds ook enorm geïnvesteerd in de besturen van de Huizen van de Wijk in zelfbeheer om gewoon de kans te geven op opleidingen en traingingstrajecten: hoe beheer je een Huis van de Wijk? En dan blijkt dat zo'n vrijwilligersorganisatie wat fragiel kan zijn. Als daar op een gegeven moment geen nieuwe bestuursleden komen of bestuursleden met andere ideeën... En ze moeten op een gegeven moment wel ook gewoon open zijn voor de wijk. Dus wij zitten veel meer op het verhaal van: laat nou zo'n professionele welzijnspartij vooral zorgen dat ie op tijd geopend wordt, schoongemaakt wordt, onderhoud gepleegd wordt en zorg dat je bewoners optimaal betreft bij een stukje programmering van de Huizen van de Wijk. Want vervolgens moet zo'n Huis van de Wijk wel aan een aantal voorwaarden voldoen als het gaat om welzijnsactiviteiten die de welzijnspartij moet uitvoeren. Er is een mogelijkheid om een Huis van de Wijk in zelfbeheer te doen, dat is via het instrument van Right to Challenge. Dat bestaat al enige jaren, bestaat al sinds 2018.”

Uit onze interviews bleek dat er ook vanuit lokale welzijnspartijen huiver was om in deze nieuwe aanbestedingsprocedure van de gemeente te stappen.

Men zag het risico om een stuk speelruimte in te moeten leveren en minder wendbaar te worden, waardoor juist de meerwaarde van de kracht van lokale netwerken, zeggenschap en eigenaarschap, verloren zou gaan. Respondent 16 verwoordde het verschil in zienswijze met de gemeente als volgt:

“Onze visie is: als je de humuslaag van het bos sterker maakt, wordt het hele bos gezonder. En die humuslaag sterker maken, dat betekent: zorgen dat mensen het leuk vinden om zelf iets te organiseren. Dat ze gefaciliteerd worden om zelf als bewoners een probleem aan te pakken. Want dan ontstaan initiatieven en dat kun je gaan verbinden en daar wordt de samenwerking sterker van. Maar de gemeente gelooft heel erg in: het zien van een probleem, eenzaamheid. En dan het bedenken van een oplossing die overal werkt.”

Delfshaven Helpt was een voorbeeld van verschillende vormen van veerkracht: enerzijds bood Delfshaven Helpt direct hulp aan kwetsbare groepen tijdens de crisis (maatschappelijke weerbaarheid) en zette tegelijkertijd in op maatschappelijke en institutionele transformatie. Er was al sprake van een lopende ontwikkeling, omdat de coalitie zich voor de coronacrisis al aan het vormen was, en de activiteiten tijdens de coronacrisis waren slechts een extra impuls die de samenwerking bespoedigde. Zowel de initiatiefnemers als de afdeling Welzijn van de gemeente Rotterdam zagen de nieuwe manier van samenwerken in de Welzijnscoalitie Delfshaven en de activiteiten van Delfshaven Helpt als zeer waardevol. Helaas leek transformatie op het moment van de interviews nog allesbehalve structureel. De Welzijnscoalitie was wel voornemens om in te dienen op de nieuwe welzijnsaanbesteding samen met een grote welzijnspartij, maar het was ten tijde van het onderzoek nog de vraag of zij deze aanbesteding zouden krijgen en hoe toekomstige samenwerking er dan uit zou zien. De veranderingen in de lokale aanbestedingsprocedures lieten zien dat potentiële transformatie sterk afhankelijk was van ontwikkelingen die al voor de coronacrisis waren ingezet, dan wel nieuwe procedures die samenwerking kunnen bevorderen of bemoeilijken.

Tabel 2: Uitingen van veerkracht

	Weerbaarheid	Adaptie	Transformatie
Maatschappelijk	<p><i>Tijdelijke, informele initiatieven gericht op het bieden van onderlinge hulp om de crisis te doorstaan werden ondersteund door:</i></p> <p>Wijkraden en gebiedscommissies, sporadisch en afnemend tijdens de crisis, o.a. als gevolg van verwachte reorganisatie Wijk aan Zet;</p> <p>Opzoomer Mee, een gemeentelijk loket, groeiend aantal (kleine aanvragen tijdens crisis);</p> <p>Coronaloeket010 en gebiedsadviseur horeca, voor individuele ondernemers;</p> <p>Rotterdamse fondsen;</p> <p>Lokaal welzijn en sociaal ondernemers, met name Delfshaven Helpt, aanvullende activiteiten om (eigen) kwetsbare doelgroepen door de crisis te helpen.</p>	<p><i>Informele initiatieven die iets extra's (en blijvends) aanbieden tijdens de crisis.</i></p> <p>Sociaal ondernemers zetten aanvullende activiteiten op voor eigen bestaanszekerheid;</p> <p>Lokaal welzijn, met name Welzijnscoalitie Delfshaven past de werkwijze aan en richt Delfshaven Helpt op.</p>	<p><i>Informele initiatieven die de crisis gebruiken om een blijvende verandering te genereren.</i></p> <p>Transformatie ideeën achter bewonersinitiatieven en sociaal ondernemerschap waren vaak wel aanwezig, maar werden nauwelijks gecommuniceerd met ondersteunende partijen, aanvraagprocedures bij gemeente en fondsen waren vaak slechts instrumenteel ingericht.</p>
Organisatorisch	<p><i>Bestaande organisaties die zich richten op het gaande houden van hun activiteiten tijdens de crisis.</i></p> <p>Sociaal ondernemers zetten activiteiten op voor eigen bestaanszekerheid;</p>	<p><i>Bestaande organisaties die een (blijvende) aanvullende activiteit of dienst ontwikkelen tijdens de crisis.</i></p> <p>Wijkraden en gebiedscommissies hielden tijdelijk online vergaderingen, met meer opkomst als gevolg.</p> <p>Opzoomer Mee richtte speciaal programma in voor initiatieven tijdens crisis. Gemeente richtre Coronaloeket010 op.</p> <p>Rotterdamse fondsen troffen speciale regelingen tijdens de crisis.</p> <p>Sociaal ondernemers zetten aanvullende activiteiten op voor eigen bestaanszekerheid.</p>	<p><i>Bestaande organisaties die de crisis gebruiken om een andere, blijvende werkvorm of functie te ontwikkelen.</i></p> <p>Of organisatorische adaptaties zich omzetten naar blijvende transformaties moet de tijd uitwijzen.</p>
Institutioneel	<p><i>Tijdelijke samenwerking tussen formele en informele actoren om de stad te helpen de crisis te doorstaan.</i></p> <p>Lokaal welzijn, sociaal ondernemers en Coronaloeket010 lieten zien hoe tijdelijke vormen van samenwerken de weerbaarheid van de netwerken in de stad ondersteunden.</p>	<p><i>(Blijvend) aanvullende samenwerking tussen formele en informele actoren in de stad.</i></p> <p>Coronaloeket010 maakte samenwerking met ondernemers makkelijker.</p> <p>Aanvullende tijdelijke samenwerkingen tussen fondsen en gemeente.</p> <p>Aanvullende tijdelijke samenwerkingen rondom Delfshaven Helpt.</p>	<p><i>Blijvende, nieuwe vormen van samenwerking tussen formele en informele actoren in de stad.</i></p> <p>Toegenomen samenwerking tussen Rotterdamse fondsen en gemeente lijkt blijvend te zijn.</p> <p>Als de nieuwe samenwerkingen rond lokaal welzijn (Delfshaven Helpt) en de gemeentelijke loketten (Coronaloeket010) doorzet kan dit ook zorgen voor institutionele transformatie. Of dit gebeurt moet nog blijken.</p>

6. CO-EVOLUTIE IN CORONATIJD

Aan de hand van de hierboven gegeven beschrijvingen zagen we dat tijdens de COVID-19 pandemie in Rotterdam verschillende vormen van veerkracht ontstonden. Maatschappelijke weerbaarheid in de vorm van maatschappelijk initiatief. Organisatorische adaptatie in de vorm van tijdelijke programma's en activiteiten van bestaande organisaties. Institutionele adaptatie in de vorm van tijdelijke, aanvullende vormen van samenwerking tussen organisaties in de stad. Ook waren er tekenen van institutionele transformatie, al moet de tijd nog uitwijzen of de tijdelijke aanvullende vormen van samenwerking ook daadwerkelijk zullen bestendigen.

In deze paragraaf bespreken we de co-evolutie die tussen deze verschillende uitingsvormen van veerkracht ontstond. Dit doen we aan de hand van het onderscheid in symbiotische, parasitaire en interferentiële co-evolutie (Gerrits, 2009), opnieuw aan de hand van voorbeelden uit de interviews. Onze bevindingen worden samengevat in Tabel 3: Co-evolutie van veerkracht, op pagina 19.

Symbiotische co-evolutie

De meest optimale vorm van co-evolutie is symbiotisch. Dit is een vorm van co-evolutie waarbij twee systemen dankzij hun interactie optimaler gaan functioneren en dichter bij hun doel komen te staan (Gerrits et al., 2009). Vertaald naar de wisselwerking tussen maatschappelijke, organisatorische en institutionele veerkracht kan deze vorm van co-evolutie plaatsvinden als er meer maatschappelijk initiatief ontstaat, de overheid en andere organisaties in de stad zich aanpassen en meer poly-centrisch, in overleg met elkaar en met de initiatieven in de stad samenwerken en de nieuwe vormen van samenwerken ook daadwerkelijk bestendigen. In dat geval gaat maatschappelijke weerbaarheid samen op met organisatorische adaptatie en institutionele transformatie. Deze vorm van co-evolutie zagen we tijdens de pandemie we op verschillende manieren terugkomen in Rotterdam.

Coronaloket010

Rond het Coronaloket010 zagen we symbiotische co-evolutie, ofwel een positieve wisselwerking tussen de weerbaarheid en adaptatie van ondernemers (zoekend naar manieren om de crisis door te komen, al dan niet in aanvulling op hun gangbare praktijk) en institutionele transformatie (de gemeente reikte uit naar ondernemers om meer en anders met ze samen te werken, ook op de langere termijn). Als ondernemers een creatief idee hadden om hun activiteiten tijdelijk aan te passen

wegens de coronarestricties, en in de openbare ruimte wilden doorzetten, konden ze contact opnemen met het Coronaloket010. Vervolgens zorgde het Coronaloket010 voor overleg met verschillende afdelingen binnen de gemeente om te bepalen waar een verzoek thuishoorde en wat mogelijke alternatieven waren. Verschillende afdelingen werkten intensiever en beter samen en er ontstond meer begrip voor de afwegingen die de afdelingen maken. Door de crisis werd meer integraal samengewerkt, sneller geschakeld en durfde men meer ruimte te pakken in hun werkzaamheden. Er werd gewerkt volgens het principe 'ja, mits', in plaats van 'nee, tenzij'.

De manier van werken die het Coronaloket010 tijdens de crisis ontwikkelde werd goed ontvangen door zowel de ondernemers als de gemeentelijke organisatie, zo gaven respondenten 9, 10 en 12 aan. Het Coronaloket010 ontstond echter niet uit het niets. Volgens respondent 10 was de afdeling Economie, waar het Coronaloket010 onder viel, al zelfredzaam, ondernemend, vraaggericht en schakelend tussen ondernemers en gemeentelijke organisatie. De crisis versnelde de samenwerkingen en er leek nog meer vertrouwen en ruimte te zijn om te experimenteren (respondent 12). Maar volgens deze respondent leek de bredere gemeentelijke organisatie ook al voor de crisis meer te bewegen naar de buitenwereld, door vraaggericht te werken. Meerdere respondenten gaven aan dat het streven was naar een klimaat in de gemeentelijke organisatie wat de werkwijze van het Coronaloket010 verder zou omarmen. Of deze symbiotische veerkracht ook doorzet, is echter afwachten. Al tijdens de crisis bleken er weer meer kaders en procedures te ontstaan, waarbij de flexibele werkwijze van het Coronaloket010 minder werd. Het Coronaloket kon voortbouwen op de ontwikkeling die al gaande was binnen de gemeente, gericht op het organiseren van meer directe aansprekpunten in de vorm van loketten, maar de werkwijze van het Coronaloket010, gericht op het leveren van maatwerk in onderlinge samenwerking, leek ten tijde van dit onderzoek nog verre van bestendigd.

Opzoomer Mee

Een tweede voorbeeld waarbij er sprake leek te zijn van symbiotische co-evolutie, was tussen de organisatie van Opzoomer Mee, de gemeente en bewoners (initiatieven). In dit voorbeeld zagen we weerbaarheid – en potentiële maatschappelijke transformatie in de vorm van meer bewonersinitiatieven, in combinatie met adaptatie van de organisatie van Opzoomer Mee, leidend tot

institutionele adaptatie en transformatie. Dat Opzoomer Mee in principe inzette op maatschappelijke transformatie, bleek uit het volgende citaat van Respondent 20:

“De truc in onze manier van campagne voeren is dat we voorkomen dat mensen afhankelijk worden van anderen, om eigen initiatief te kunnen ontwikkelen. Want dan krijg je te maken met allerlei wachtpauzes, want je moet eerst wachten totdat iemand iets doet. Want bij het rondbrengen en uitdelen van zakjes chocola voor alle bureaus, daar heb je de gemeente niet voor nodig. Wat je nodig hebt is wat geld en een paar helpende handjes in je straat om dingen te kopen, dingen in te pakken, rond te brengen en noem maar op. Bij dat type acties proberen we heel goed op te letten dat we inzet van mensen niet afhankelijk maken van derden. Dat is het trucje om eigen initiatief los te peuteren en ook mensen gewoon vrij snel aan positieve ervaringen met eigen initiatief te helpen.”

De organisatie Opzoomer Mee paste de procedures en het programma aan ten tijde van de coronacrisis, om zo meer initiatief mogelijk te maken. Tegelijkertijd werkte de organisatie van Opzoomer Mee binnen heldere kaders en procedures van de gemeente, en voelde de organisatie zich op allerlei manieren gesteund in hun tijdelijke aanpassing aan de crisis. In dit voorbeeld leek er dus sprake te zijn van symbiotische co-evolutie tussen adaptatie van de verbindende organisatie Opzoomer Mee, maatschappelijke weerbaarheid en wellicht ook maatschappelijke transformatie. Ook hier is het echter de vraag of deze institutionele veerkracht tijdelijk was, of zich ook op de langere termijn zal doorzetten (transformatie).

Rotterdamse fondsen

Een derde voorbeeld waarbij er sprake leek van symbiotische co-evolutie was in de samenwerking tussen de Rotterdamse fondsen, maatschappelijk initiatief en de gemeente. Zo was er bij de fondsen sprake van een versnelde aanvraagprocedure waardoor een groot aantal initiatieven vanuit de stad snel konden worden behandeld. Volgens respondent 14 zorgde dit ervoor dat aanvragen langs de vaak logge beslisprocedures konden gaan. De fondsen vertoonden dus organisatorische adaptatie met als resultaat dat maatschappelijk initiatief – voornamelijk maatschappelijke weerbaarheid – tijdens de crisis sneller kon worden ondersteund. Ook werd er in coronatijd een convenant ondertekend door gemeente en de Vereniging Rotterdamse Fondsen voor het inplannen van structurele overlegmomenten, waarbij

fondsen signalen vanuit de samenleving structureel konden doorgeven aan de betreffende bestuurders of ambtenaren, een teken van institutionele transformatie. Verder vertoonde de oprichting van het Social Impact Fonds Rotterdam ook tekenen van symbiotische co-evolutie. De fondsen en gemeente vertoonden beiden institutionele transformatie door samen een fonds op te richten wat zich richt op het meer structureel ondersteunen van sociaal ondernemers. Deze vormen van co-evolutie leken echter vooral voort te bouwen op al bestaand goede contact tussen fondsen en personen binnen de gemeente, de coronacrisis leek het proces tot meer samenwerking vooral te hebben versneld.

Delfshaven Helpt

Als vierde voorbeeld zagen we tekenen van symbiotische co-evolutie rondom Delfshaven Helpt: maatschappelijke weerbaarheid in de vorm van maatschappelijk initiatief gericht op hulp tijdens de crisis, organisatorische adaptatie in de vorm van de Welzijnscoalitie Delfshaven die aanvullende activiteiten organiseerde tijdens de crisis, en institutionele transformatie gericht op het structureel veranderen van de welzijnsvoorzieningen in de wijk en meer en nieuwe samenwerkingsverbanden tussen formele en informele netwerken in de stad. Van de institutionele veerkracht was het echter nog sterk de vraag of dit weerbaarheid, adaptatie of transformatie was. De ontwikkeling van de Welzijnscoalitie werd immers doorkruist door de veranderingen en onzekerheid rondom de aanbestedingsprocedures Welzijn van de gemeente. De Welzijnscoalitie bereidde wel een aanbestedingsvoorstel voor, maar zolang het niet duidelijk is of deze wordt toegekend, blijft de vraag of en hoe de samenwerking die tijdens de coronacrisis ontstond en sterker werd, zich zal doorzetten. Daardoor is het zeer de vraag of eerste tekenen van symbiotische co-evolutie tussen maatschappelijke en institutionele veerkracht, ingezet door de Welzijnscoalitie en Delfshaven Helpt, ook daadwerkelijk een transformatie zouden worden, en of er sprake was van symbiotische co-evolutie of juist interferentiële of parasitaire co-evolutie.

Parasitaire co-evolutie

Een tweede vorm van co-evolutie is parasitair. Dan ontwikkelt het ene systeem zich ten koste van het andere systeem. In governance processen waarbij er een duidelijk verschil is in macht en middelen is deze vorm van co-evolutie veel voorkomend (Gerrits et al., 2009). Vertaald naar de wisselwerking tussen maatschappelijke, organisatorische en institutionele veerkracht kan

deze vorm van co-evolutie plaatsvinden als de overheid het initiatief en de controle naar zichzelf toetrekt en daarmee de informele netwerken in de stad verzwakt, of wanneer burgerinitiatieven de rol van publieke voorzieningen overnemen en daarmee het vertrouwen in de overheid verminderen.

Welzijnscoalitie Delfshaven

Een eerste voorbeeld van deze vorm van co-evolutie vonden we in de hierboven ook al beschreven Welzijnscoalitie Delfshaven, wat laat zien dat het nog geen uitgemaakte zaak was hoe deze samenwerking zich verder zou ontwikkelen. In eerste instantie leek het dat lokale welzijnsinitiatieven zoals de Welzijnscoalitie de verbinding konden leggen tussen de doelgroepen in de wijk, formele welzijnsorganisaties en de gemeente. Volgens respondent 14 zat de kracht van lokale initiatieven in de voorportaalfunctie, om mensen op te kunnen vangen en uiteindelijk naar het meer formele circuit toe te leiden. Respondent 14:

“Een heel groot deel van wat die organisaties doen, zit in die welzijnsopdracht. [...] Ik zie ook dat [de gemeente] daar enorm mee stoeit. Soms komt er een heel mooi project langs en dan zeggen ze: ‘dat willen we wel, maar dat kunnen we gewoon niet. Alles zit al in die opdracht en meer geld is er niet, en we hebben geen andere potjes om vanuit daar iets te kunnen doen’. [...] Ik denk dat je vooral heel erg moet kijken naar: hoe ziet die keten er dan uit, en geef hun daar in ieder geval een rol in, een beetje vertrouwen en hopelijk ook budget, want deze organisaties moeten echt altijd leuren om geld en zijn afhankelijk van fondsen zoals wij. Het lastige is: je kunt niet echt heel keihard werken met prestaties.”

Tijdens de coronacrisis ontstond er een positieve, symbiotische dynamiek rondom de Welzijnscoalitie en Delfshaven Helpt. Of deze samenwerking bestendig, hangt echter van de toekomst van de aanbestedingen van het welzijnswerk in Rotterdam af. In de interviews troffen we verschillende visies aan op de voor- en nadelen van lokale en grote, formele welzijnsorganisaties aan. Een toekomstige samenwerking tussen de Welzijnscoalitie Delfshaven en een grote welzijnspartij zou een hoopvolle continuering van de symbiotische co-evolutie tussen maatschappelijke, organisatorische en institutionele transformatie kunnen betekenen. In de praktijk leek er echter toch nog sprake te zijn van parasitaire co-evolutie tussen de partijen, waarbij de (lokale) overheid het initiatief weer naar zich toetrok, ten koste

van de informele netwerken die in de stad bestaan en tijdens de coronacrisis zijn ontstaan. In de bewoordingen van respondent 18:

“Als weer zo’n welzijnspartij een aanbesteding heeft gewonnen, dan komt er een soort ufo, die landt in de wijk, schiet alles kapot wat er is aan lokaal georganiseerd netwerk en gaat dan proberen om het zelf opnieuw op te zetten. Dat terwijl ze de hele infrastructuur van die wijk nog niet kennen. Vervolgens gaan ze halverwege failliet of moeten ze bezuinigen, omdat ze de aanbesteding te goedkoop hebben aangeboden of daarop hebben ingeschreven. Alles wat ze dan nog tenminste deden wordt ook geschrapt. Dan gaan ze weg [...] is het allemaal kapot.”

Opzoomer Mee

Een tweede voorbeeld van parasitaire co-evolutie zagen we in de interactie tussen de wijkraden en gebiedscommissies enerzijds, en de organisatie van Opzoomer Mee anderzijds. In coronatijd droogden de bewonersinitiatieven via de wijkraden en gebiedscommissies grotendeels op en de geïnterviewde gebiedscommissies en wijkraden leken ook niet actief te zoeken naar alternatieven om hun bewonersinitiatieven budget een nieuwe invulling te geven. Hier lijkt dus meer sprake te zijn geweest van afname van maatschappelijke weerbaarheid en institutionele veerkracht. Dit leek samen te hangen met de invoering van Wijk aan Zet. Dit programma was erop gericht om de rol van de wijkraden structureler in te bedden in het gemeentelijke apparaat, maar leek juist (door o.a. bestuurlijke herindeling, onduidelijkheid over mandaat en budget) de slagkracht en het toekomstperspectief van de wijkraden en gebiedscommissies kleiner te maken. Tegelijkertijd had Opzoomer Mee de mogelijkheid om tijdens de coronacrisis een speciaal programma op te zetten om kleine initiatieven financieel te ondersteunen, wat resulteerde in een flinke toename van maatschappelijke initiatieven. De Opzoomer initiatieven betreffen doorgaans kleinere initiatieven dan de bewonersinitiatieven via de wijkraden en gebiedscommissies, met kleinere budgetten, meer gericht op kleinschalige buurtacties. Deze waren wellicht ook makkelijker uitvoerbaar tijdens de coronacrisis dan de grotere bewonersinitiatieven zoals bijvoorbeeld evenementen of groenprojecten. De kleinere initiatieven leken de grotere initiatieven dus ‘over te nemen’ in coronatijd. De proactieve en adaptieve aanpak van de Opzoomer Mee organisatie leek ook een belangrijke rol te hebben gespeeld. Volgens respondent 20 was het gemakkelijk voor Opzoomer

Mee om snel te schakelen omdat zij grotendeels om de gemeentelijke organisatie heen opereren, maar wel binnen bestaande afspraken en kaders, waardoor zij gemakkelijk en snel hun programma konden aanpassen – organisatorische adaptatie – ter ondersteuning van maatschappelijke weerbaarheid in de vorm van maatschappelijke initiatieven.

Interferentiële co-evolutie

Tot slot kan er ook sprake zijn van interferentiële co-evolutie, waarbij systemen elkaar negatief beïnvloeden. Vaak onbedoeld, omdat beide systemen volgens hun eigen perspectief het beste nastreven, maar uiteindelijk toch elkaars eigen doelen en vermogens ondermijnen. Denk aan verschillende partijen die consensus met elkaar bereiken waar uiteindelijk geen van de partijen tevreden mee is (Gerrits et al., 2009). Vertaald naar de wisselwerking tussen maatschappelijke en institutionele veerkracht kan deze vorm van co-evolutie plaatsvinden als de overheid een programma optuigt ter ondersteuning van bewonersinitiatieven, wat uiteindelijk het gevoel van initiatief en eigenheid, en daarmee motivatie, bij de initiatiefnemers weghaalt. De partijen hebben dus een gemeenschappelijk doel, maar worden nochtans uit elkaar gedreven.

Wijkraden, gebiedscommissies en gemeente

Ten eerste zagen we deze vorm van co-evolutie terugkomen tussen de adaptatie van de wijkraden en gebiedscommissies en de (afwezigheid van veerkracht bij de) centrale gemeentelijke organisatie. In feite werd door beide partijen hetzelfde doel nagestreefd, namelijk verhoogde burgerparticipatie, maar ontstond er tijdens de coronacrisis juist een afstand tussen beiden. Zo gaf respondent 7 aan dat ze op een meer structurele wijze gebruik hadden willen maken van het online vergaderen, omdat dit significant meer deelnemers aantrok. Hierbij liepen ze echter aan tegen de gemeentelijke organisatie:

“Wij zijn eigenlijk vanaf helemaal het begin bezig geweest met ‘oké we hebben nu een livestream, de gemeente heeft een contract voor één keer in de maand. Maar hé wij hebben ook een tweede vergadering in de maand, die willen we ook uitzenden. Oké misschien heeft de gemeente daar geen budget voor, dan willen we het zelf betalen’. Nou dat was echt enorm lastig. Was moeilijk, moties in de

gemeenteraad. Nee, maar dat zou allemaal moeten kunnen. Maar vanuit onze ambtelijke organisatie kregen we te horen ‘nee dat gaat niet, dat gaat niet.’”

In dit voorbeeld kwam naar voren hoe een verbindende organisatie zoals een gebiedscommissie, opgericht door de gemeente, niet voldoende bevoegdheid ervoer om zelf veerkrachtig te kunnen handelen. In dit geval was dat dus het toegankelijk maken van vergaderingen voor bewoners door deze online uit te zenden. Respondent 7 lichtte dit verder toe vanuit een ambtelijk perspectief:

“En dat zijn dus heel veel radertjes die elkaar allemaal tegenwerken en zo’n situatie heel complex maken en dus ook heel stroef. En dat daar niet bijvoorbeeld een rayondirecteur kan zeggen ‘Oké ik ga met jullie zitten, we gaan kijken wat we willen en we gaan, en ik ga dit plan maken en voorleggen’. Dus dat je daar ook niet echt die slagkracht hebt om het ook echt samen te doen.”

Daarnaast benoemde deze respondent ook dat ze wrijving ervoeren in de samenwerking tussen gebiedscommissie en gemeente. In feite was de gebiedscommissie als verbindende organisatie in het leven geroepen om bewoners meer invloed te geven op wat er gebeurt in hun wijk (Gemeente Rotterdam, z.d.). Maar dit bleek niet altijd even gemakkelijk door de verschillende belangen die meespelen:

“De ambtenaren zitten ook in een dubbelpositie. Ergens zijn zij onze ondersteuning, maar ze zijn niet onafhankelijk want ze werken uiteindelijk ook voor de stedelijke organisatie. Want wij zeggen ‘Wij willen dit zo doen’, en zij krijgen te horen ‘Nee maar dat is tegen stedelijk beleid.’ Dus dat helpt dan ook niet... het maakt de hele situatie complex. Op de ambtelijke organisatie is enorm bezuinigd en dat merken we echt, dat als wij ondersteuning nodig hebben dat gewoon heel lastig wordt. Omdat dan ook het punt bij bijvoorbeeld zo’n vergadering online zetten wordt, ja maar dan hebben we eigenlijk de mensen niet om zo’n vergadering te downloaden en dan online te zetten. Dat ik denk ja kom op, dat zou toch moeten kunnen.”

In deze verminderde zodoende het gevoel van initiatief en eigenheid, en daarmee motivatie, bij de wijkraden en gebiedscommissies. Met Wijk aan Zet leek het gemeentelijke beleid de nieuwe wijkraden (ter vervanging van de huidige wijkraden en gebiedscommissies) meer

slagkracht te geven. Tegelijkertijd gaven verschillende respondenten aan dat de hervorming van de wijkraden ook als disruptief werd ervaren, en dat het – in ieder geval tijdelijk – ervoor zorgde dat de wijkraden juist minder slagkracht ervoeren. Ook deelden verschillende respondenten hun zorgen dat wijkraden die kleinere gebieden vertegenwoordigen dan de oude gebiedscommissies ook minder budget en slagkracht zouden gaan hebben.

Sociaal ondernemers en gemeente

Een tweede voorbeeld van interferentiële co-evolutie leek zichtbaar tussen de gemeente en sociaal ondernemers. Volgens respondent 1 vragen sociaal ondernemers vaak ondersteuning aan, en omdat zij meerdere maatschappelijke doelen nastreven kunnen zij vaak van verschillende subsidieregelingen gebruikmaken. Zij moeten dan echter geheel binnen de regeling passen en voldoen op dat moment vaak toch niet aan de subsidievoorwaarden.

Tijdens de coronacrisis bleek dat het subsidiesysteem niet was geënt op adaptiviteit van deze ondernemers. De sociaal ondernemers die waren geïnterviewd voor dit onderzoek gaven soms zelfs aan geen gebruik te willen maken van subsidieregelingen, maar juist direct opdrachten te willen ontvangen van de gemeente. Ook dit proces leek moeizaam te verlopen. Zoals in paragraaf 2.4 omschreven gaf respondent 18 aan dat zij zich hadden opgegeven voor vergaderlocaties van de gemeente. Ze kregen echter pas maanden later een reactie terug van de gemeente dat deze er nog niet aan was toegekomen om alle informatie te verwerken. Hierin vonden we een voorbeeld van interferentiële co-evolutie, omdat zowel de gemeente als sociaal ondernemers hetzelfde doel nastreefden, maar in het proces juist verder uit elkaar kwamen te staan.

Beide voorbeelden van interferentiële co-evolutie leken dus samen te hangen met een gebrek aan organisatorische adaptatie van de gemeentelijke organisatie.

Tabel 3: Co-evolutie van veerkracht

Verbindende organisatie	De ene vorm van veerkracht...	...leidt tot...	Co-evolutie
Wijkraden en gebiedscommissies	Organisatorische adaptatie (online vergaderen)	Geen veerkracht (geen steun van gemeente voor doorzetten online vergaderen)	Interferentiël
Opzoomer Mee	Organisatorische adaptatie (corona gerelateerd programma)	Meer maatschappelijke weerbaarheid (meer burgerinitiatieven)	Symbiotisch
Opzoomer Mee	Organisatorische adaptatie	Minder mogelijkheden voor wijkraden en gebiedscommissies om maatschappelijke weerbaarheid te ondersteunen (o.a. ook door Wijk aan Zet)	Parasitair
CoronaloKet010	Institutionele transformatie (samenwerking gemeente intern en met ondernemers)	Meer weerbaarheid en adaptatie bij ondernemers (geen maatschappelijke maar individuele veerkracht)	Symbiotisch
Rotterdamse fondsen	Organisatorische adaptatie (corona gerelateerde aanvraagprocedures)	Meer maatschappelijke weerbaarheid (maatschappelijke initiatieven)	Symbiotisch
Rotterdamse fondsen	Organisatorische adaptatie (samenwerking gemeente)	Meer organisatorische adaptatie bij gemeente	Symbiotisch
Delfshaven Helpt	Maatschappelijke weerbaarheid	Meer institutionele adaptatie (formele welzijnsorganisatie en gemeente)	Symbiotisch
Delfshaven Helpt	Institutionele transformatie (samenwerking formele en informele welzijnspartijen)	Minder veerkracht (in verband met nieuwe aanbestedingsprocedures)	Parasitair
Sociaal ondernemers	Organisatorische adaptatie en maatschappelijke transformatie	Geen veerkracht door gebrek aan passende ondersteuning en aandacht voor transformatieve ideeën door gemeente	Interferentiël

7. CONCLUSIES

In deze concluderende paragraaf bespreken we welke vormen van maatschappelijke, organisatorische en institutionele veerkracht we tijdens de coronacrisis vonden bij verbindende organisaties in Rotterdam, welke co-evolutie er plaatsvond tussen deze vormen van veerkracht, en of en hoe deze verbindende organisaties een rol speelden in het creëren van symbiotische co-evolutie. Tot slot reflecteren we op mogelijke barrières voor het op gang brengen van symbiotische co-evolutie van veerkracht door verbindende organisaties.

Veerkracht

Maatschappelijke veerkracht zagen we vooral terugkomen als weerbaarheid. De meeste maatschappelijke initiatieven die door de gebiedscommissies en wijkraden, fondsen, loketten of sociaal ondernemers werden gesteund of opgezet, waren gericht op het direct hulp bieden aan kwetsbare groepen. Denk aan voedselpakketten of maaltijdservices. Wat ons opviel was dat deze initiatieven weliswaar werden beoordeeld en beschreven op basis van hun activiteiten, die vaak over weerbaarheid gingen, maar dat eventuele transformatieve intenties – gericht op een meer solidaire en verbonden samenleving – vaak in de gesprekken rondom financiële (of andere vormen van ondersteuning) onbesproken bleven. De enkele voorbeelden van maatschappelijke transformatie zagen we in de intenties van Opzoomer Mee (eigen initiatief stimuleren) en Delfshaven Helpt (anders samenwerken in het welzijnsdomein), maar of deze intenties ook daadwerkelijk tot andere vormen van werken gaan leiden blijft vooralsnog ongewis.

Wat betreft organisatorische veerkracht, zagen we dat deze tijdens de coronacrisis met name adaptief was. Alle onderzochte verbindende organisaties en de gemeente vertoonden deze vorm van veerkracht. De gebiedscommissies en wijkraden door over te schakelen naar online meetings, Opzoomer Mee door een speciaal corona programma op te zetten, de fondsen door een versnelde toekenningsprocedure op te zetten, sociaal ondernemers door aanvullende activiteiten op te zetten, en de gemeente door specifieke steunmaatregelen in te voeren, onder andere het Coronaloket010.

Ook wat betreft institutionele veerkracht zagen we voornamelijk de adaptieve vorm. De fondsen reikten uit naar elkaar en naar de gemeente voor betere samenwerking, Opzoomer Mee reikte uit naar maatschappelijk initiatief, de gemeente reikte uit naar (sociale en andere) ondernemers als opdrachtgever en door het opzetten van het

Coronaloket010 – aanvullende activiteiten gericht op het voorkomen van de crisis. Ook in deze voorbeelden blijft de transformatie potentieel fragiel, doordat de nieuwe werkmethodes die door deze aanvullende activiteiten zijn ontwikkeld, nog niet bestendig zijn. Ook dit zal de tijd moeten leren.

Co-evolutie

Wat betreft symbiotische co-evolutie, zagen we hoe verschillende manifestaties van organisatorische adaptatie – organisaties die gedurende de crisis aanvullende activiteiten ontwikkelden, in onze studie zowel de gemeente als de verbindende organisaties – een symbiotische impact hadden op andere vormen van veerkracht. Op zowel weerbaarheid als potentieel maatschappelijke transformatie, en potentieel ook op institutionele transformatie. In andere woorden, als een verbindende organisatie gedurende de crisis aanvullende activiteiten ontwikkelde om deze crisis door te komen, maakte dat zowel maatschappelijk initiatief als polycentrische governance mogelijk in de stad.

De manifestaties van parasitaire en interferentiële co-evolutie lieten echter zien dat verbindende organisaties niet altijd in staat bleken om die symbiotische co-evolutie mogelijk te maken. Ten eerste bleek dat de maatschappelijke weerbaarheid die de gebiedscommissies en wijkraden mogelijk maakten, geparasiteerd werden door de nieuwe rol van Opzoomer Mee – de ene verbindende organisatie neemt de rol (in iets andere vorm) over van de ander. Ten tweede werd de maatschappelijke weerbaarheid, adaptatie en potentiële transformatie die door Delfshaven Helpt op gang kwam, potentieel weer ondermijnd door de weerbaarheids-ondersteuning van de gemeente en welzijnspartijen: enkel gericht op het voorkomen van de crisis van de meest kwetsbaren.

Wat betreft interferentiële co-evolutie zagen we een vergelijkbaar patroon. Het wegvallen (of uitblijven) van gemeentelijke ondersteuning voor de weerbaarheid en adaptatie van sociaal ondernemers, en de gemeentelijke focus op formele welzijnspartijen lijken te leiden tot een grotere afstand en groeiende misverstanden tussen de gemeente en deze verbindende partijen. Net zoals de invoering van een ander organisatie-model voor de gebiedscommissies en wijkraden leidde tot beperkter handelen, werden ook in de voorbeelden van welzijn de nieuw ontstane werkwijzen en lokale netwerken ondermijnd door een nieuw gemeentelijk kader.

Verbindende organisaties

In deze laatste paragraaf beantwoorden we de vraag welke rol verbindende organisaties speelden in het genereren van symbiotische co-evolutie tussen verschillende vormen van veerkracht. Hiervoor grijpen we terug op de theorie over verbindende organisatie (*boundary organisations*) zoals beschreven in *Working Paper 1: Veerkracht Verbonden*, Een theoretische uiteenzetting (Boonstra et al., 2021). Collier et al. (2009) brachten veerkracht al in verband met verbindende organisaties, omdat deze organisaties in staat zouden zijn om verschillende actoren die – allemaal op hun eigen manier – op een crisis reageerden, met elkaar in contact te brengen. Verbindende organisaties zijn organisaties die bewust zijn opgezet om samenwerking, informatie-uitwisseling, grenswerk en relaties tussen verschillende gemeenschappen en maatschappelijke domeinen te faciliteren (Parker & Crona, 2012; Collier et al., 2009; Therrien et al., 2019). Tijdens de coronacrisis in Rotterdam zagen we wijkraden en gebiedscommissies, gemeentelijke loketten, fondsen en sociaal ondernemers en lokaal welzijnspartijen deze rol oppakken. Dit deden ze door op drie – zoals in de literatuur beschreven – kenmerkende manieren (cf. Parker & Crona, 2012):

- 1) inzet van procedures die door de verschillende betrokken domeinen als herkenbaar worden ervaren;
- 2) het organiseren van continue betrokkenheid van de verschillende domeinen;
- 3) verantwoording afleggen in de verschillende domeinen, vaak op manieren die per domein verschillen. In de onderstaande alinea gaan we dieper in op de vraag welke effect deze manieren van verbinden hadden op het wel of niet ontstaan van co-evolutie tussen verschillende vormen van veerkracht.

dus symbiotische co-evolutie tussen maatschappelijke weerbaarheid en organisatorische adaptatie plaats, maar de institutionele transformatie bleef met deze procedurele aanpak veelal uit.

2. Het organiseren van continue betrokkenheid van de verschillende domeinen die ze verbinden herkenden we in het opzoeken en genereren van interactie tussen de gemeentelijke organisatie enerzijds en burgers en ondernemers anderzijds. De gemeentelijke loketten, het Coronaloket010 en Opzoomer Mee waren in staat om deze interactie te organiseren. Waarschijnlijk omdat beide loketten goed ingebed waren in de gemeentelijke organisatie zelf, en nauw contact konden onderhouden met de verschillende ambtelijke afdelingen binnen het gemeentelijke apparaat. De wijkraden en gebiedscommissies waren veel minder in staat om deze continue betrokkenheid te organiseren, onder andere door gebrek en onzekerheid over mandaat en budget in het nieuwe Wijk aan Zet bestuursmodel. De Rotterdamse fondsen bleken juist deze rol meer op te pakken dan verwacht, doordat zij het contact met de gemeente tijdens de coronacrisis wisten aan te halen en structureel te maken. Tot slot waren de sociaal ondernemers en lokaal welzijn het minst van allen in de staat om deze wederzijdse betrokkenheid te organiseren, omdat ze tijdens de crisis vooral bezig waren met hun eigen bedrijfsvoering en maatschappelijke urgenties, en vaak juist last hadden van de grillige of ontbrekende ondersteuning van en contact met de gemeente. Op basis van de theorie hadden we verwacht dat het organiseren van continue wederzijdse betrokkenheid een goede manier zou zijn om symbiotische co-evolutie tussen verschillende vormen van veerkracht te genereren. Op basis van onze observaties tijdens de coronacrisis in Rotterdam herkenden we dit, maar zagen we tegelijkertijd dat dit noch structureel, noch ad hoc gebeurde. Of het gebeurde, leek eerder af te hangen van de manier waarop de verbindende organisatie al contacten had en ingebed was in de gemeentelijke organisatie, of dat de verbindende organisatie daar heel proactief en bewust op inzette tijdens de crisis (zoals de fondsen).
3. Het afleggen van verantwoording in de verschillende domeinen die de organisatie verbindt, kwamen we minder expliciet tegen in onze observaties van veerkracht tijdens corona. Wel waren deze verantwoordingsmechanismen te herkennen in de vormgeving van de verbindende organisaties, zoals raden van toezicht, financiële verantwoordingen, politieke verantwoordelijkheid, lokale verkiezingen etc.

Dat dergelijke verantwoordingen ook een negatief effect kunnen hebben op mogelijkheden van verbindende organisaties om co-evolutie tussen vormen van veerkracht mogelijk te maken, zagen we terugkomen in de observaties rondom Delfshaven Helpt en Wijk aan Zet. Nieuwe aanbestedingsprocedures maakten de continuering van Delfshaven Helpt en de Welzijnscoalitie onzeker. De veranderingen van Wijk aan Zet leidden tot handelingsverlegenheid onder de wijkraden en gebiedscommissies. Zo zien we dat de verantwoordingsmechanismen die vanuit de gemeente over verbindende organisaties werden heen gelegd, niet altijd de ruimte gaven voor maatschappelijke verantwoording. We vermoeden daarom dat deze derde manier waarop verbindende organisaties voor wederzijdse interactie tussen maatschappij en overheid zorgen, juist weinig ruimte geeft voor institutionele transformatie en symbiotische co-evolutie.

Op basis van deze analyse stellen we dat verbindende organisaties inderdaad een belangrijke rol kunnen vervullen in het genereren van symbiotische co-evolutie tussen verschillende vormen van veerkracht. Dit zagen we met name gebeuren tussen maatschappelijke weerbaarheid en organisatorische adaptatie. De veerkracht zelf werd zelden transformatief. In het geval van ondersteuning voor bewoners- en maatschappelijk initiatief, bleef het transformatie aspect uit beeld door administratieve aanvraagprocedures. De weinige voorbeelden van transformatie die we vonden hadden vaak een onzeker toekomstperspectief, omdat deze botsten met bestaande institutionele structuren of tegengestelde beleidsontwikkelingen (zoals de herstructurering van de wijkraden en de nieuwe regels voor de welzijnsaanbestedingen) die voor of tijdens de crisis waren vastgesteld.

Wanneer verbindende organisaties symbiotische co-evolutie mogelijk maakten, lagen er vaker al ideeën, plannen of intenties om in deze richting samen te gaan werken. Zo bouwde het Coronaloket010 voort op een trend richting meer gemeentelijke loketten, en dachten de fondsen sowieso al na over verdere en betere samenwerking. Of, zoals in het geval van Opzoomer Mee, was de verbindende organisatie al sterk ingebed in de gemeentelijke organisatie, met behoud van autonomie. In deze voorbeelden lag de nieuwe werkwijze al dermate in het verlengde van het gangbare handelen, dat deze niet nog tijdens de crisis zelf uit-onderhandeld hoefde te worden. De positieve ervaringen tijdens de pandemie gaven deze ontwikkelingen een verdere onderbouwing. Maar in alle gevallen van symbiotische

co-evolutie met een transformatieve potentie (Coronaloket010, Opzoomer Mee, Delfshaven Helpt en de fondsen) moet het nog blijken of deze veerkracht en de nieuwe werkwijzen blijven bestaan.

We concluderen zodoende dat het niet zozeer de aanwezigheid van verbindende organisaties op zichzelf is die veerkracht in een stad bevordert, maar meer de inbedding van deze verbindende organisaties in zowel de maatschappij als bij de gemeentelijke organisatie. Of de onderstromen in beleid in dezelfde richting bewegen als de verbindende organisatie, bepaalden of deze in staat is om institutionele transformatie mogelijk te maken, in symbiose met maatschappelijke en organisatorische veerkracht.

Aanbevelingen

Het doel van deze studie was om te begrijpen hoe veerkracht tijdens een crisis kan groeien en tot blijvende transformatie van de samenwerkingen in een stad kan leiden. Onze theoretische verwachting was dat verbindende organisaties voor verschillende vormen van veerkracht zouden zorgen, en een positieve interactie, i.e., symbiotische co-evolutie, tussen deze vormen van veerkracht zouden genereren. Door het analyseren van de ervaringen tijdens de coronacrisis in Rotterdam hoopten we meer te leren over hoe veerkracht – en dan met name institutionele transformatie – is te bevorderen, met het oog op eventuele toekomstige crises.

Ten eerste bevelen we een sterke inbedding van verbindende organisaties in de gemeentelijke organisatie aan, om te voorkomen dat er beleidsontwikkelingen plaatsvinden die indruisen tegen de baten die deze organisaties genereren voor de stedelijke weerbaarheid. Ten tweede pleiten we voor meer aandacht voor de transformatieve ideeën die initiatieven en organisaties nastreven, om te voorkomen dat deze door beperkte ondersteuning of mandaat worden gereduceerd tot enkel weerbaarheid. Ten derde stellen we dat een goede documentatie van de lessen die tijdens een crisis zijn geleerd, kan zorgen voor inbedding, herinnering en bewustzijn van de positieve ervaringen van nieuwe werkwijzen. Dit brengt ons bij de vierde en laatste aanbeveling, namelijk ervoor te zorgen dat er op alle niveaus en domeinen in de stad – van lokale gemeenschappen tot politici, beleidsmakers en andere organisaties in de stad – aandacht komt voor institutionele transformatieve veerkracht. Transformatieve institutionele veerkracht is namelijk geen kenmerk van één enkele stakeholder, maar kan alleen worden bereikt door een optimale interactie tussen velen.

Tot slot leerden we over het belang van de factor tijd in het bestuderen van veerkracht. De verschillende vormen van veerkracht (weerbaarheid, adaptie en transformatie) waren soms moeilijk te onderscheiden omdat deze door de tijd heen elkaar konden afwisselen. Wat begon als een korte-termijn overlevingsactie, kon via een tijdelijke organisatorische aanpassing overgaan in een permanente transformatie. En wat werd ingezet als een poging om de stedelijke samenleving blijvend te veranderen, kon uiteindelijk beperkt blijven tot een tijdelijke, gerichte actie op weerbaarheid. Daarnaast kon één initiatief of organisatie verschillende elementen van veerkracht in zich hebben: maatschappelijk gezien slechts weerbaar, maar institutioneel transformatief bijvoorbeeld. Ook de verschillende vormen van co-evolutie waren soms moeilijk te onderscheiden, omdat deze vormen in de loop van de tijd leken te veranderen en door de diverse actoren verschillend werden gepercipieerd. Dit geeft ook de beperkingen van onze methode weer, omdat we de interviews op één specifiek moment tijdens de coronacrisis hielden: kort voor de laatste lockdown van december 2022. Hoewel de coronacrisis toen al bijna twee jaar duurde, was het nog altijd lastig om te bepalen welke werkwijzen zouden continueren. Veerkracht blijkt niet aan één moment in de tijd vast te zitten, maar is een dynamisch proces dat continu gevolgd zou moeten worden.

BIJLAGEN

1. Respondentenoverzicht

Respondent	Type verbindende organisatie	Organisatie
1.	Gebiedscommissie / Wijkraad	Gebiedscommissie Kralingen-Crooswijk
2.		Gebiedscommissie Charlois
3.		Wijkraad Vreewijk
4.		Gebiedscommissie Overschie
5.		Gebiedscommissie Centrum
6.		Gebiedscommissie IJsselmonde
7.		Gebiedscommissie Prins Alexander
8.	Gemeentelijk loket (en overig gemeente)	Coronaloket010
9.		Ondernemersbalie
10.		Afd. Economie gem. Rotterdam - accountmanager
11.		Herstelaanpak jongeren COVID
12.		Gebiedsadviseur horeca
13.		Afdeling Welzijn gemeente Rotterdam
14.	Charitatieve instelling / fonds	VRF / St. Laurensfonds
15.		VRF / Elise Mathildefonds
16.	Sociaal ondernemer	Huize Middelland / Welzijnscoalitie Delfshaven
17.		Stichting Rotterdam Kookt
18.		Talentfabriek010
19.	Overig	COVID-conferentie ESSB mei 2021
20.		Opzoomer Mee
21.		VoorGoed Agency

REFERENTIES

- Adger, W.N. (2000). Social and ecological resilience: are they related? *Progress in Human Geography*, 24(3), 347-364. DOI: 10.1191/030913200701540465
- Armitage, D., (2007). Governance and the commons in a multi-level world. *International Journal of the Commons*, 2(1), 7-32.
- Blokker, H. (2021). *Sociaal ondernemen: werken met een missie*. Verkregen van <https://www.kvk.nl/advis-en-informatie/innovatie/duurzaam-ondernemen/sociaal-ondernemen-werken-met-een-missie/>
- Boeije, H. (2010). *Analysis in Qualitative Research*. Sage Publications Ltd.
- Boin, A., Lodge, M. & Luesink, M. (2020). Learning from the COVID-19 crisis: an initial analysis of national responses, *Policy Design and Practice*, 3:3, 189-204, DOI: 10.1080/25741292.2020.1823670
- Boonstra, B., & Claessens, S. (2021). *Maatschappelijke coalities in coronatijd: van spontaan initiatief naar duurzaam samenwerkingsverband*. Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
- Boonstra, B., Rommens, N. & Claessens, S. (2021). *Veerkracht verbinden: een theoretische uiteenzetting*. Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
- Bosma, N., Geuijen, K., Janssen, W., & Schutjens, V. (2018). *Hoe gemeenten sociaal ondernemers kunnen benutten*. Verkregen van <https://www.socialevraagstukken.nl/hoe-gemeenten-sociaal-ondernemers-kunnen-benutten/>.
- Burnard, K. & Bhamra, R. (2011). Organisational resilience: Development of a conceptual framework for organisational responses. *International Journal of Production Research*. 49. 5581-5599. DOI: 10.1080/00207543.2011.563827.
- Chaskin, R. J. (2008). Resilience, community, and resilient communities: conditioning contexts and collective action. *Child Care in Practice*, 14(1), 65-74. DOI: 10.1080/13575270701733724.
- Collier, W. M., Jacobs, K. R., Saxena, A., Baker-Gallegos, J., Carroll, M., & Yohe, G. W. (2009). Strengthening socio-ecological resilience through disaster risk reduction and climate change adaptation: identifying gaps in an uncertain world. *Environmental Hazards*, 8(3), 171-186.
- FBNR. (z.d.). *Fonds Bijzondere Noden Rotterdam*. Verkregen van <https://www.fbnr.nl/>.
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P. & Norberg, J. (2005). Adaptive Governance of Social-ecological Systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 30(1), 441-473.
- Fransen, J., Peralta, D. O., Vanelli, F., Edelenbos, J., & Olvera, B. C. (2021). The emergence of urban community resilience initiatives during the COVID-19 pandemic: an international exploratory study. *European Journal of Development Research*. DOI: 10.1057/s41287-020-00348-y.
- Gemeente Rotterdam (z.d.-a). *Gebiedscommissies, wijkraden, wijkcomités. Minder politiek, meer buurt*. Verkregen van <https://www.rotterdam.nl/bestuur-organisatie/gebiedscommissies/>
- Gemeente Rotterdam. (2021). Heel de Stad. <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/9675711/2/21bb1119>
- Gemeente Rotterdam (2017). *Naar een sterk sociaal ondernemersklimaat in Rotterdam. Actieplan sociaal ondernemen 2017-2018*. Verkregen van <https://www.g40stedennetwerk.nl/files/201709/Actieplan%20Sociaal%20Ondernemen%202017-2018.pdf>
- Gerrits, L.M., P. Marks & M.W. van Buuren (2009). Coevolution: A constant in non-linearity. In G.R. Teisman, M.W. van Buuren & L.M. Gerrits (eds). *Managing complex governance systems*. London: Routledge, pp. 148-167.
- Gezond010. (2021, 7 oktober). *Couleur Locale zet meer in op verbeteren van gezondheid*. Geraadpleegd op 17 december 2021, van <https://gezond010.nl/subsidie-couleur-locale/>
- Gustafsson, K. M., & Lidskog, R. (2018). Boundary organizations and environmental governance: performance, institutional design, and conceptual development. *Climate Risk Management*, 19, 1-11. DOI: 10.1016/j.crm.2017.11.001
- Holling, C. S. (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual review of ecology and systematics*, 4(1), 1-23.
- Hotspot Hutspot. (2021). *wat is nou weer hotspot hutspot? – hotspot hutspot*. Geraadpleegd op 1 december 2021, van <https://www.hotspothutspot.nl/wat-is-nou-weer-hotspot-hutspot/>
- Kaal, M., Plantinga, S. & Ter Berg, J. (2019). *Relatie burger overheid 2030 Onderzoek in opdracht van De Nationale ombudsman*. Nationale Ombudsman: Den Haag. Referentienummer H6566
- Karré, P.M. (2018). Navigating between opportunities and risks: the effects of hybridity for social enterprises engaged in social innovation. *Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity*, 7(1), 37-60.
- Opzoomer Mee (z.d.). *Kom maar op met je idee*. Verkregen van <https://www.opzoomermee.nl/kom-maar-op-met-je-idee/>
- Parker, J., & Crona, B. (2012). On being all things to all people: Boundary organizations and the contemporary research university. *Social Studies of Science*, 42(2), 262-289.
- Rekenkamer Rotterdam (2020). *Burgers op de bres: onderzoek naar gemeentelijke ondersteuning van burgerinitiatieven*. Verkregen van <https://rekenkamer.rotterdam.nl/wp-content/uploads/2020/10/R.O.18.05-burgers-op-de-bres.pdf>
- Therrien, M. C., Jutras, M., & Usher, S. (2019). Including quality in Social network analysis to foster dialogue in urban resilience and adaptation policies. *Environmental Science & Policy*, 93, 1-10.
- Tierney, K. (2019). *Disasters: A Sociological Approach*. New York: John Wiley & Sons.
- Van Buuren, A., Van Meerkerk, I., Hager, F., Kerklaan, W., Van Rhee, M., Van Eck, L., & Schipper, K. (2020). *Adviesnotitie lerende evaluatie Bestuursmodel Rotterdam 2018 – 2022. Observaties en denklijnen voor de toekomst na 2 jaar bestuursmodel nieuwe stijl*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam (ESSB).
- Veldacademie (2021). *Samen sterk in coronatijd: Een onderzoek naar sociale veerkracht in de wijk Bospolder-Tussendijken*. Rotterdam: Veldacademie.
- Vereniging Rotterdamse Fondsen (z.d.-a). *Stad en regio Rotterdam mooier, beter, sterker en socialer maken*. Verkregen van <https://www.rotterdamsefondsen.nl/>
- Vereniging Rotterdamse Fondsen (z.d.-b). *Hulp bij corona*. Verkregen van <https://www.rotterdamsefondsen.nl/hulp-bij-corona/>
- VoorGoed (2021, 29 januari). *Noodfonds helpt sociaal ondernemers de coronatijd door*. Geraadpleegd op 17 december 2021, van <https://blog.voorgoedagency.nl/actualiteiten/noodfonds-helpt-sociaal-ondernemers-de-coronatijd-door>
- VNG (2009). *Eindrapport: proeftuin samenwerking met lokale fondsen*. Verkregen van https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden_burgerparticipatie/EindrapportSamenwrkngLokaleFondsen_def.pdf
- Walker, B., Holling, C. S., Carpenter, S. R., & Kinzig, A. (2004). Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems. *Ecology and society*, 9(2).
- Welzijnscoalitie Delfshaven. (2021). *WELZIJNSCOALITIE DELFHAVEN*. <https://delfshavencooperatie.nl/wp-content/uploads/2021/10/WCW-Visie-Welzijnscoalitie-Delfshaven-1.3-1.pdf>