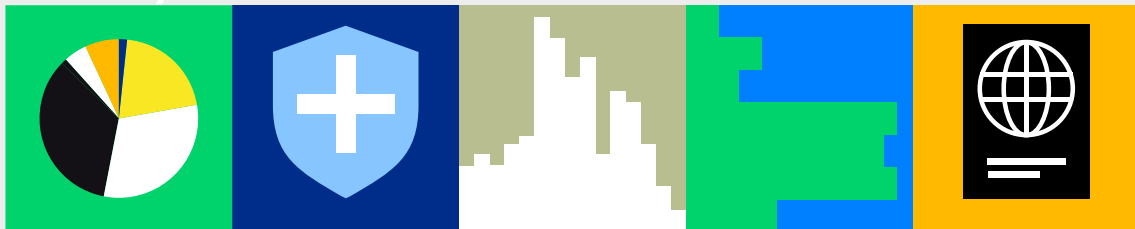


# VEERKRACHT VERBINDEN: EEN THEORETISCHE UITEENZETTING

Dr.ir. Beitske Boonstra, drs. Naomi Rommens en drs. Sophie Claessens



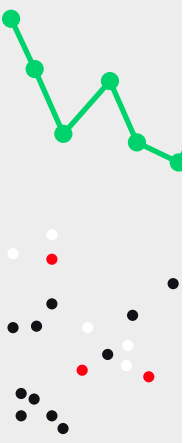
## INTRODUCTIE

De COVID-19-pandemie, die in Nederland uitbrak in het vroege voorjaar van 2020 heeft een grote impact (gehad) op de samenwerking tussen mensen en organisaties in een stad als Rotterdam. Landelijke *lockdowns* leggen het stedelijk leven herhaaldelijk plat, nieuwe en bestaande sociaaleconomische kwetsbaarheden in de stad komen scherper in beeld, maatschappelijke initiatieven creëren nieuwe sociale vangnetten, gemeentelijke instanties passen beleid herhaaldelijk aan en starten nieuwe voorzieningen en programma's, en het nieuwe digitale werken zorgt voor een andersoortig contact tussen mensen, groepen en instanties.

De impact van een crisis op een stad hangt volgens bestaand wetenschappelijk onderzoek sterk af van de reactie en het aanpassingsvermogen van zowel de stedelijke samenleving als haar instituties. Dit aanpassingsvermogen wordt ook wel aangeduid als *resilience*, i.e. veerkracht (Tierney, 2019). Het begrip veerkracht is afkomstig uit het Latijn en wordt in de Van Dale (z.d.) gedefinieerd als de "kracht van lichaam en geest om zich snel te herstellen". Uiteenlopende wetenschappelijke disciplines besteden tegenwoordig aandacht aan veerkracht. Hoewel het merendeel van de literatuur stelt dat veerkracht haar oorsprong vindt in de psychologie, wordt vanuit de sociale wetenschappen vaker de link gelegd naar veerkracht zoals toegepast in de ecologie (Manyena, 2006). Ecologische veerkracht heeft betrekking op het vermogen van ecosystemen om zichzelf te bestendigen wanneer zij geconfronteerd worden met verstoringen (Adger, 2000). In de sociale wetenschappen

wordt veerkracht vervolgens doorvertaald naar het aanpassingsvermogen van groepen mensen, organisaties en sociaal-maatschappelijke systemen (Holling, 1973). Volgens deze conceptualisering bestaat veerkracht uit drie componenten, ook wel aangeduid als vormen van crisis-respons. Ten eerste *engineering resilience*, waarbij een sociaal systeem in staat is om zich van een verstoring te herstellen zonder de hoofdfunctie van het systeem aan te tasten (Holling, 1973). Ten tweede is er *adaptive resilience*, waarbij het systeem zich gaandeweg aanpast aan de verstoring en nieuwe manieren van functioneren ontwikkelt, waarbij de hoofdfunctie van het systeem wel min of meer in stand blijft (Walker et al., 2004). Ten derde is er *transformative resilience*, waarbij bestaande systemen hun functie verliezen en een nieuw systeem ontstaat (Walker et al., 2004). Bij *engineering resilience* is er vooral sprake van *bouncing back*, bij *transformative resilience* is er sprake van *bouncing forward*, en bij *adaptive resilience* is er sprake van een combinatie van *bouncing back* and *bouncing forward* (cf. Alonge et al., 2019; Elmqvist et al., 2019; Martin & Sunley, 2014). Bij *adaptive and transformative resilience* (beide *bouncing forward*) ontstaat zodoende ook leervermogen voor de toekomst, waardoor het (nieuwe of aangepaste) systeem ook bij latere schokken en verstoringen weer beter in staat is om zich aan te passen of te transformeren (Folke et al., 2005; Armitage, 2007).

Daarnaast wordt in de sociaal-maatschappelijke duiding van veerkracht onderscheid gemaakt tussen verschillende systemen of domeinen waarbinnen veerkracht kan plaatsvinden. Zo kan er gesproken worden



van een sociaalecologisch systeem als men de interactie tussen natuurlijke, ecologische systemen en mensen duidt (Holling, 1973; Walker et al., 2004). Economische veerkracht wordt bijvoorbeeld gebruikt om aan te duiden of sectoren (macro-economisch) en huishoudens (micro-economisch) – samen het economisch systeem – in staat zijn om een crisis te doorstaan, ervan te herstellen, dan wel een transformatie door te maken (Hallgatte, 2014). Van ruimtelijke veerkracht wordt gesproken als het gaat om ruimtelijk-fysieke systemen (Brunetta & Caldarice, 2020; Cumming, 2011) die bijvoorbeeld door waterpleinen of waterretentie goed bestand zijn bij een verstoring door wateroverlast. Sociale veerkracht legt de nadruk op het sociaal-maatschappelijke systeem, ofwel het vermogen van een groep of gemeenschap om netwerken en initiatieven te ontwikkelen in reactie op een sociaal-maatschappelijke crisis (Adger, 2000; Chaskin, 2008). Institutionele veerkracht legt de nadruk op het institutionele systeem, e.g. de combinatie van organisaties, samenwerkingsvormen en wet- en regelgeving en de wijze waarop deze in staat zijn tot crisismanagement (Aligica & Tarko, 2014; Hills, 2000).

Uiteraard hangen deze systemen – ruimtelijk, sociaal, ecologisch, institutioneel, economisch –, en daarmee hun onderlinge veerkracht, sterk met elkaar samen. Of een stad als geheel in staat is om veerkrachtig op een crisis als de COVID-19 pandemie te reageren, met andere woorden in staat is om deze crisis te weerstaan, zich aan te passen en te transformeren, is afhankelijk van de interactie tussen deze systemen. Het inspelen op nieuwe kwetsbaarheden, het aanpassen van beleid, voorzieningen en programma's, het opzetten van maatschappelijke initiatieven en in digitale tijden van *lockdown* tot betekenisvolle samenwerking te komen, is met name afhankelijk van *sociale* en *institutionele* veerkracht.

Uit bestaand onderzoek, zowel los van als tijdens de COVID-19 pandemie, blijkt echter dat de wisselwerking tussen instituties en maatschappelijke netwerken niet vanzelfsprekend optimaal is. Volgens de theorie van co-evolutie – waarin de wisselwerking tussen systemen centraal staat – kunnen systemen (sociale en institutionele netwerken) immers op verschillende manieren met elkaar interacteren: *interferential* (de systemen verzwakken elkaar, ze verminderen elkaars veerkracht), *parasitic* (veerkracht bij de een werkt veerkracht bij de ander tegen), of *symbiotic* (de systemen bevorderen elkaars veerkracht) (Gerrits et al., 2009). Een optimale wisselwerking tussen sociale en institutionele veerkracht zou dus *symbiotic co-evolution* zijn. De vraag is echter of deze ook tijdens de COVID-19 pandemie is ontstaan in Rotterdam, en zo ja, hoe deze ontstaat. Een aanvullende vraag is gestoeld op de hypothese dat *symbiotic*

*co-evolution* tussen sociale en institutionele veerkracht ontstaat als er in een stad verbindende organisaties zijn die actief en intentioneel de informele netwerken en formele organisaties aan elkaar weten te verbinden.

Dit Working Paper gaat dieper in op de begrippen sociale veerkracht en institutionele veerkracht. Vervolgens worden de begrippen co-evolutie en verbindende organisaties toegelicht. Het Working Paper diept deze begrippen verder uit en operationaliseert ze alvorens ze toe te passen op de empirie van Rotterdam. Deze empirische verkenning wordt verder geanalyseerd in een tweede Working Paper binnen deze serie over “Sociale en Institutionele Veerkracht ten tijde van COVID-19 in Rotterdam”. Samen geven de Working Papers antwoord op de onderzoeksvraag: “Op welke manieren ontstond er symbiotische co-evolutie tussen sociale en institutionele veerkracht ten tijde van de COVID-19 pandemie in Rotterdam, en welke rol speelden verbindende organisaties?”

## SOCIALE VEERKRACHT

Sociale veerkracht staat voor het vermogen van een groep of gemeenschap om weerstand te bieden aan verstoringen van buitenaf (Adger, 2000). Sociale veerkracht is een complex en dialectisch proces, waarmee individuen, groepen, ondernemers etc. hulpmiddelen ontwikkelen en/of gebruiken om samen een schok en de bijhorende onzekerheid te boven te komen, actie ondernemen en verandering bewerkstelligen (Magis, 2010; McCrea et al., 2014; Chaskin, 2008). Chaskin (2008: 66) beschrijft sociale veerkracht als “*a positive, adaptive response to adversity*”. Sociale veerkracht past daarmee goed bij de huidige beleidsdiscours over zelforganisatie en de wens of noodzaak om meer verantwoordelijkheid bij burgers te leggen (Doff, 2019; zie ook Boonstra, 2015). In plaats van sociale veerkracht wordt ook vaak de term maatschappelijke veerkracht gebruikt.

Een manier om sociale veerkracht te indiceren is door middel van burger- en wijkinitiatieven (Magis, 2020; Aldrich & Meyer, 2015). Daarbij ligt initiatief voor een project, activiteit of solidariteitsactie dus nadrukkelijk in de maatschappij zelf, waarbij het initiatief zich ontwikkelt volgens de principes van zelforganisatie, e.g. de organisatie *ontstaat* uit de interacties in informele netwerken (Boonstra & Boelens, 2011). Dergelijke initiatieven kunnen verschillende vormen van veerkracht behelzen: helpen een crisis te *weerstaan*, bijvoorbeeld door het organiseren van voedselhulp voor mensen die tijdelijk zonder inkomsten zitten; helpen om snel te *herstellen* van een crisis, bijvoorbeeld door lokale ondernemers te ondersteunen in het ontwikkelen van aanvullende

verdienmogelijkheden; en te *transformeren*, bijvoorbeeld door een andere vorm van samenleven en solidariteit te laten zien.

Een belangrijke conditie voor het ontstaan van sociale veerkracht is de aanwezigheid van sociaal kapitaal: de netwerken, normen en het onderlinge vertrouwen om gedeelde doelstellingen te bereiken (Putnam, 1995: 664-665). Met sociaal kapitaal is een groep mensen in staat om bijvoorbeeld vrijwilligers, geld en ruimte te mobiliseren en om lokale actie te coördineren (Newman et al., 2008), en daarmee initiatieven op te zetten. Daarnaast tonen studies aan dat aspecten zoals transformationeel leiderschap, organisatiecapaciteit, en (overheids-) ondersteuning ook een belangrijke rol spelen in het ontstaan van initiatieven (Igalla et al., 2020; Igalla et al., 2021; Nederhand, 2019; Van Meerkerk et al., 2018).

Aan het begin van de COVID-19 pandemie stelde de Wereld Gezondheid Organisatie inderdaad dat sociale veerkracht een belangrijke rol zou spelen (WHO, 2020). En inderdaad zien we dat overal ter wereld in stedelijke samenlevingen initiatieven zijn en worden opgezet als reactie op de COVID-19-crisis. Fransen et al. (2021) concludeerden op basis van een internationale vergelijking dat in de periode april – augustus 2020 wereldwijd stedelijke initiatieven ontstonden gericht op het zo 'normaal' mogelijk laten functioneren van de samenleving. Deze initiatieven waren vaak gericht op kwetsbare groepen en tijdelijk van aard (Fransen et al., 2021). Ook studies die zich richtten op één land of stad lieten zien dat de opkomst van maatschappelijk initiatief als gevolg van de COVID-19-crisis groot was. South et al. (2020) brachten "community actions" in het Verenigd Koninkrijk in beeld (zie ook Martson et al., 2020). Bento & Couto (2021) deden dit voor de Braziliaanse stad Sao Paulo. Vergelijkbaar onderzoek naar dit soort initiatieven is te vinden in Denemarken (Carlsen et al., 2020) en Polen (Federico et al., 2020).

Ook in Rotterdam hebben we deze vorm van veerkracht kunnen waarnemen ten tijde van de COVID-19-pandemie. Burgerinitiatieven, maatschappelijke coalities en solidariteitsacties die in de eerste maanden van de coronacrisis ontstonden in Rotterdam zijn in beeld gebracht door Boonstra & Claessens (2021) en de Veldacademie (2021). Deze onderzoeken lieten zien dat veel corona-initiatieven voortbouwden op bestaande netwerken; wat de waarde van sociaal kapitaal aantoont, maar ook de waarde van transformationeel leiderschap, organisatiecapaciteit, en (overheids-)ondersteuning (Boonstra et al., *forthcoming*). In de beginperiode van de pandemie waren deze initiatieven voornamelijk gericht op het aanpassen en behouden van basisvoorzieningen

die werden bedreigd door de crisis (*engineering* en *adaptive resilience*). Later en op langere termijn bleken transformationele vraagstukken een grotere rol te gaan spelen, bij de ontwikkeling van tijdelijk initiatief naar een meer permanente partner in de stad.

## INSTITUTIONELE EN ORGANISATORISCHE VEERKRACHT

Institutionele veerkracht wordt gedefinieerd als "the ability of a social system (society, community, organization) to react and adapt to abrupt challenges (internal or external), and/or to avoid gradually drifting along destructive slippery slopes" (Aligica & Tarko, 2014, p.56). Daarbij lijkt het onderscheid met sociale veerkracht dun, maar toch zijn er een aantal belangrijke verschillen. De nadruk ligt bij institutionele veerkracht niet zozeer bij de informele en zelforganiserende netwerken (zoals bij sociale veerkracht), maar veel meer bij de bestaande organisaties in de stad (Boin et al., 2020). Daarmee is het onderscheid tussen institutionele veerkracht en organisatorische veerkracht soms ook onduidelijk, aangezien het bij organisatorische veerkracht gaat om het aanpassingsvermogen van organisaties (Burnard & Bhamra, 2011). Organisatorische veerkracht veronderstelt dat organisaties kunnen omgaan met onzekerheid en onvoorspelbaarheid (Folke, 2006; Huitema et al, 2009; Adger et al, 2009). Dit houdt in dat organisaties zich ontvankelijk en responsief opstellen ten aanzien van nieuwe informatie en bereid zijn hun bestaande structuren en procedures (tijdelijk) aan te passen. Veerkrachtige organisaties staan experimenteren en innovatie toe (Ostrom, 2005) en bevorderen leren en flexibiliteit (Lebel et al, 2006). Het belangrijkste verschil tussen organisatorische en institutionele veerkracht is dat organisatorische veerkracht duidt op het aanpassingsvermogen van een enkele organisatie, en institutionele veerkracht op het gedeelde, onderlinge, samenhangende aanpassingsvermogen van meerdere organisaties in een samenleving. Institutionele veerkracht wordt over het algemeen gezien als iets dat wenselijk is voor het managen van crises (Hills, 2000), aangezien institutionele veerkracht innovatie en creatieve aanpassingen mogelijk maakt (Aligica & Tarko, 2014; Hills, 2000). Institutionele veerkracht is daarmee te indiceren als de samenwerkingen die tijdens een crisis ontstaan tussen verschillende organisaties op allerhande schaalniveaus en domeinen, ofwel de aanwezigheid en het ontstaan van poly-centrisch bestuur (Huitema et al., 2009). Decentralisatie kan er immers voor zorgen dat lokale diversiteit en context in acht worden genomen en maatwerk en improvisatie mogelijk is (zie ook Hills, 2000). Institutionele diversiteit en overlap maken het systeem immers minder kwetsbaar, aangezien eenheden elkaars functies kunnen overpakken (Granovetter, 1981).

Aan een veerkrachtige gemeentelijke organisatie zitten zodoende twee dimensies. Aan de ene kant zal de organisatie zelf veerkrachtig moeten zijn, aan de andere kant zal zij in staat moeten zijn om institutionele veerkracht te genereren, ofwel het mogelijk maken van poly-centrisch crisismanagement (Adger et al, 2009). Zij zal bijvoorbeeld crisisteamen moeten opzetten, kritieke diensten laten doorgaan (e.g. politie, brandweer, medische voorzieningen), menskracht en financiën voor additionele activiteiten moeten regelen, up-to-date kennis van de crisis en diens effecten hebben en duidelijke en flexibele regels en scenario's moeten maken. Dan wordt er leiderschap en daadkracht verwacht. Deze veelheid aan bestuurlijke eisen botst, zeker als een crisis langer duurt en de hulpmiddelen opraken en crisismoeheid toeslaat (Resilient Cities Index, 2014). Centrale besluitvorming lijkt dan misschien zinvol omdat het snelle respons en coördinatie mogelijk maakt, maar het kan juist leiden tot beslissingen die verkeerd uitpakken omdat er onvoldoende met een snel veranderende situationele context rekening wordt gehouden, en een focus op efficiëntie juist het aanpassingsvermogen van een organisatie vermindert (Huitema, 2009). Als het poly-centrische en adaptieve bestuur niet sterk in de steigers staat, nemen andere prioriteiten het over.

Tijdens de COVID-19 pandemie zagen we zowel organisatorische als institutionele veerkracht in Rotterdam. Verschillende indicatoren wijzen hierop, zoals het aanwenden van innovatieve en projectmatige werkvormen en poly-centrisch handelen (Fransen & Edelenbos, 2020). Zo heeft de gemeente het programma 'Rotterdam. Sterker Door.' opgezet, bedoeld om de stad, haven en regio sterker uit de crisis te laten komen (Gemeente Rotterdam, z.d.-a). Daarnaast verenigden verschillende ambtenaren zich in het projectteam 'Veerkracht010' en werd het 'Coronaloek010' opgezet, beiden gericht op het ondersteunen van stadsbewoners en ondernemers bij hun initiatieven, ideeën en vragen (Boonstra & Claessens, 2021; Ondernemen 010, z.d.). Ook heeft de gemeente gedurende de coronacrisis haar samenwerking met bepaalde partijen in de stad geïntensiveerd, bijvoorbeeld met sommige fondsen en sociaal ondernemers (Boonstra & Claessens, 2021).

Het aanpassingsvermogen en de flexibiliteit die we in zekere zin zien ontstaan binnen de gemeente Rotterdam gedurende de coronacrisis, zien we ook terug bij andere partijen in de stad. Met name organisaties binnen de sectoren van 'vitale beroepen' (e.g. gezondheidszorg, onderwijs, politie) vertoonden een grote mate van improvisatie- en aanpassingsvermogen (Van Harten, 2020). Daarnaast zien we dat bijvoorbeeld ook fondsen en welzijnsorganisaties hun procedures en werkwijzen

aanpassen of vereenvoudigen in reactie op de coronacrisis (Boonstra & Claessens, 2021). De gemeente Rotterdam is dus zeker niet de enige partij in de stad die institutionele veerkracht genereerde ten tijde van de COVID-19 pandemie.

### **WISSELWERKING TUSSEN SOCIALE EN INSTITUTIONELE VEERKRACHT**

Hoe een stedelijke samenleving reageert op een crisis als de COVID-19 pandemie, is dus zowel afhankelijk van de sociale veerkracht die via informele en zelforganiserende netwerken in de maatschappij ontstaat, als van de institutionele veerkracht die via samenwerkingen tussen de formele organisaties in een stad ontstaat. Met andere woorden, de manieren waarop bewoners en gebruikers van een stad zichzelf weten te organiseren en de manieren waarop de gemeente en andere formele organisaties flexibiliteit en poly-centrisch en adaptief bestuur weten te vertonen.

In theorie gaan deze twee vormen van veerkracht samen op. Poly-centrisch adaptief bestuur gaat goed samen met burgerinitiatieven, vooral als ook de initiatieven sterk leiderschap hebben en goed georganiseerd zijn (Ulug & Horlings, 2018; Igalla et al., 2019). Voor het opbouwen van sociale veerkracht is het belangrijk dat initiatieven worden geleid vanuit de samenleving, maar dat ze ook worden ondersteund door de overheid (cf. Penkler et al., 2020; Fonchingong, 2005). Anderzijds kunnen lokale overheden initiatieven ook tegenwerken (Huitema et al., 2009). Bijvoorbeeld als een overheid taken 'delegeert' naar burgerinitiatieven onder het mom van medezeggenschap (MacKinnon & Derickson, 2013), met goede bedoelingen overactief wordt en de zeggenschap van een burgerinitiatief (gedeeltelijk) buiten spel zet (Gonzales, 2010). Financiële ondersteuning kan slecht uitpakken als deze samengaat met bureaucratie, regels, tijdschema's en leidt tot concurrentie onderling (Creamer, 2015; Fransen et al., 2021).

De steun kan ook mislukken door een gebrek aan vertrouwen of slecht leiderschap binnen burgerinitiatieven (Alonge et al., 2019), of als een gemeente bijvoorbeeld te veel regels oplegt, initiatieven overschaduwde of door eenmalige steun de duurzaamheid van initiatieven ondermijnt (Nederhand, 2019). De lijn tussen positieve en destructieve overheidssteun is zodoende dun.

Ook tijdens de COVID-19-crisis zien we dat er in de praktijk niet altijd sprake is van een positieve wisselwerking tussen organisatorische en sociale veerkracht. Zo blijkt uit het onderzoek van Fransen et al. (2021) dat initiatieven die gedurende de coronacrisis zijn opgezet

in stedelijke gemeenschappen aanlopen tegen barrières vanuit de overheid, in de vorm van bureaucratie en een gebrek aan bereidheid en capaciteit om initiatieven te ondersteunen omdat een overheid de crisis het liefst centralistisch en eenzijdig wil slechten. De *community resilience initiatives* uit dit onderzoek beschouwen overheden vaak als onbetrouwbaar en afwezig, aangezien zij niet geïnteresseerd zijn in het samenwerken met of financieren van de initiatieven die zijn opgezet als reactie op de COVID-19-crisis. Eenzelfde beeld zien we naar voren komen in de studie van Maher et al. (2020). Ondanks dat lokale overheden financieel niet zo hard geraakt worden als andere organisaties, kampen zij met veel onzekerheid over het effect van COVID-19 op hun budgetcyclus. Vanwege deze onzekerheid anticiperen lokale overheden op het verlies in inkomsten door hun uitgaven te beperken (Maher et al., 2020). Wanneer lokale overheden dus als reactie op COVID-19 besluiten om te gaan besparen, ligt het voor de hand dat zij ook terughoudend zijn in het (financieel) ondersteunen van initiatieven vanuit de samenleving. Uit een onderzoek uitgevoerd in vier Nederlandse gemeenten, blijkt ook dat juist de meer geïnstitutionaliseerde initiatieven de steun die zij krijgen van de overheid soms zien wegvallen in coronatijd, omdat gemeenten zich vanwege hun voorbeeldfunctie zeer strikt aan de coronamaatregelen houden en hun deuren sluiten (Spit et al., 2021). Ook dan lijken sociale en organisatorische veerkracht elkaar niet te versterken, maar juist tegen te werken.

Uit het onderzoek van Boonstra & Claessens (2021) en de Veldacademie (2021) bleek dat alhoewel de gemeente Rotterdam ten tijde van de COVID-19 pandemie de hand wist te reiken naar initiatieven in de stad door kennis, een netwerk en financiering te bieden, toch bleek dat niet iedereen hiervan profiteerde. Initiatieven, met name de informele, die via bewoners en ondernemers onderling of via religieuze/levensbeschouwelijke instanties lopen, bleven buiten het zicht van de overheid, of ontstonden zelfs uit onvrede over het (niet) handelen van de gemeente. Initiatieven die wel zichtbaar waren werden niet altijd ondersteund, en als ze wel ondersteuning kregen was deze vaak slechts ad hoc en kortstondig. In tijden van crisis, waarin zowel initiatieven als een gemeentelijke organisatie en andere instanties zich razendsnel aan allerlei urgente situaties moeten aanpassen, men prioriteiten moet stellen, moet inspelen op de meest dringende behoeftes en diensten gaande moet houden, kan de wisselwerking tussen institutionele veerkracht en sociale veerkracht dan ook negatief uitpakken. En mocht er tijdens een crisis toch een positieve wederzijdse beïnvloeding zijn ontstaan, dan nog is het de vraag of deze duurzaam is en ook bijdraagt aan de algehele veerkracht op langere termijn. Terugkeren naar de normale manier

van werken, de manier van voor de crisis, ligt immers voor de hand.

Concluderend kan gesteld worden dat sociale en institutionele veerkracht elkaar theoretisch gezien versterken, maar dat zij in de praktijk nogal eens naast elkaar blijken te bestaan of elkaar zelfs tegenwerken. Een (positieve) wisselwerking tussen de sociale veerkracht van de informele netwerken in de stad, en de institutionele veerkracht van de formele organisaties (inclusief de gemeente) blijkt dus ook in Rotterdam geen vanzelfsprekendheid in crisistijd.

## CO-EVOLUTIE

Om de wisselwerking tussen sociale veerkracht en institutionele veerkracht verder te duiden in de analyse, zullen we daarbij gebruik maken van het concept co-evolutie. Co-evolutie is een begrip dat voornamelijk komt uit de biologie, maar al langere tijd wordt toegepast om de interactie tussen ecologische en menselijke systemen te duiden (zie o.a. Gerrits, 2008). Het begrip staat voor een proces van wederzijdse selectieve interactie, waarbij twee of meer systemen zich voortdurend aan elkaar aanpassen (Gerrits, 2008; Kallis, 2007). In governance literatuur wordt dit concept ook wel toegepast om processen te duiden waarbij een meervoud aan actoren, opgaven en contexten met elkaar interacteren zonder daarbij naar een gedeelde oplossing of eenduidige interventie te streven (Boelens & de Roo, 2016; Van Brussel & Boonstra, 2021; Van Knippenberg et al., 2021).

Gerrits et al. (2009) onderscheiden daarbij drie verschillende vormen van co-evolutie, die nuance en een conceptueel kader geven voor de verschillende wisselwerkingen tussen sociale en institutionele veerkracht. Ten eerste kan er sprake zijn van interferentiele co-evolutie, een vorm van wisselwerking waarbij systemen elkaar negatief beïnvloeden. Vaak onbedoeld, omdat beide systemen volgens eigen perspectief het beste nastreven, maar met uiteindelijk toch de eigen doelen en het eigen vermogen ondermijnen. Denk in governance aan verschillende partijen die consensus met elkaar opzoeken, waar uiteindelijk geen van de partijen tevreden mee is (Gerrits et al., 2009). Vertaald naar de wisselwerking tussen sociale 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. Een tweede vorm van co-evolutie is parasitair. Dit duidt erop dat het ene systeem zich positief ontwikkelt 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 veelvoorkomend (Gerrits et al., 2009). Vertaald naar de wisselwerking tussen sociale en institutionele veerkracht kan deze vorm van co-evolutie plaatsvinden als burgerinitiatieven de rol van publieke voorzieningen overnemen en daarmee het vertrouwen in de overheid ondermijnen, of wanneer de overheid het initiatief en de controle naar haarzelf toetrekt en daarmee de netwerken die in de stad bestaan ondermijnt. Ten derde kan er sprake zijn van symbiotische co-evolutie. Deze vorm van co-evolutie wijst op een wisselwerking waarbij beide systemen optimaler functioneren en dichterbij hun doel komen te staan (Gerrits et al., 2009). Vertaald naar de wisselwerking tussen sociale en institutionele veerkracht kan deze vorm van co-evolutie plaatsvinden als de overheid poly-centrisch, in overleg met de netwerken en initiatieven in de stad probeert te leren van de crisis en nieuwe vormen van samenwerken aan maatschappelijke vraagstukken die tijdens een crisis zijn ontstaan wil bestendigen.

Het moge duidelijk zijn dat we in dit onderzoek voornamelijk op zoek zijn naar deze laatste vorm van – positieve – wisselwerking tussen sociale en institutionele veerkracht, i.e. symbiotische veerkracht. Waarbij we ook benadrukken dat het dan vooral gaat om adaptieve en/of transformatieve veerkracht, met andere woorden veerkracht waarvan het systeem kan leren en op langere termijn zich nog veerkrachtiger kan ontwikkelen. In dit onderzoek stellen we daarom de vraag op welke manieren er symbiotische co-evolutie ontstond tussen sociale en institutionele veerkracht ten tijde van de COVID-19 pandemie in Rotterdam. Hieraan toevoegend stellen we de hypothese dat met name verbindende organisaties (*boundary organisations*) een belangrijke rol spelen in het tot stand komen van die symbiotische co-evolutie van veerkracht.

## DE ROL VAN VERBINDENDE ORGANISATIES

Naast de gemeentelijke organisatie, spelen immers ook andere actoren een rol in de wisselwerking tussen institutionele en sociale veerkracht. Ook sociale en culturele voorzieningen, fondsen, kennisinstellingen, ondernemers en bedrijven kunnen bijdragen aan het vergroten van veerkracht (Alonge et al., 2019; Ostrom, 1995), bijvoorbeeld door burgerinitiatieven te faciliteren, te ondersteunen of te onderzoeken (Aladuwaka & Momen, 2010; Bailey, 2012; Fonchingong, 2005). Een rol in het bewerkstelligen van (positieve) wisselwerking tussen de sociale veerkracht in de samenleving en de institutionele veerkracht van gemeente en andere formele organisaties lijkt daarmee te worden ingenomen door partijen in de stad die zich inzetten om de kloof tussen burgers en overheid te overbruggen, en die verbindend zijn tussen

initiatief en overheid, maar ook tussen de formele en de informele netwerken in de stad. Zij kunnen opereren als schakelpunten tussen gemeente en samenleving en zo een belangrijke rol vervullen in het samenbrengen van sociale en organisatorische veerkracht. In de literatuur wordt hiervoor ook wel de termen *boundary spanners* (verbindende grenswerkers) of *boundary organizations* (verbindende grensorganisaties) gebruikt.

Verbindende personen, ook wel *boundary spanners* genoemd, spelen een cruciale rol in het organiseren van uitwisseling en samenwerking tussen publiek bestuur en samenleving (Van Meerkerk & Edelenbos, 2018). *Boundary spanners* zijn individuen die over uitgebreide (communicatie)netwerken beschikken, waardoor ze in staat zijn een verbindende functie te vervullen (Tushman & Scanlan, 1981). Verbindende personen die *boundary spanning leadership* vertonen zijn belangrijk voor initiatieven, omdat zij zich bezighouden met het onderhouden van contacten met externe actoren en weten wat belangrijk is voor deze actoren (Igalla et al., 2019). Hiermee kunnen zij de verbinding tussen overheidsactoren en andere actoren in de stad versterken. Vooral voor het managen van noodsituaties, bijvoorbeeld ten tijde van een (natuur)ramp of andere crisis, is samenwerking tussen verschillende actoren vaak noodzakelijk (Curnin & Owen, 2014). Omdat samenwerking meestal niet vanzelf ontstaat, kunnen verbindende personen een belangrijke rol spelen in het faciliteren hiervan. Belangrijke activiteiten waar deze verbindende personen zich in tijden van crisis mee bezighouden, zijn netwerken en informatie analyseren. Daarom zijn zij van fundamenteel belang voor het creëren van verbindingen tussen organisaties die ver van elkaar af staan (Curnin & Owen, 2014). Deze rol kunnen verbindende personen dus ook vervullen voor het verbinden van overheid en burgers, die elkaar met name in crisistijd niet altijd weten te vinden.

Waar de term *boundary spanners* wordt gebruikt om te verwijzen naar personen die de rol van verbinder op zich nemen, worden instanties die dezelfde rol vervullen aangeduid als *boundary organizations*. Het concept *boundary organization* werd oorspronkelijk geïntroduceerd als manier om wetenschap en beleid met elkaar te verbinden, met het oog op het ontstaan van *science-policy relations* (Gustafsson & Lidskog, 2018). Deze verbindende organisaties, zoals ze ook wel kunnen worden genoemd, houden zich bezig met eenzelfde soort activiteiten als verbindende personen: ze faciliteren interactie en samenwerking tussen stakeholders, zodat wederzijds begrip ontstaat (Gustafsson & Lidskog, 2018). Net als *boundary spanners* houden *boundary organizations* zich dus bezig met het leggen van verbindingen, het bevorderen van communicatie en het faciliteren van

samenwerkingen, met als doel het creëren van nieuwe relaties of vormen van samenwerking tussen twee of meer partijen (Guston, 2001; Therrien et al., 2019).

Hoewel *boundary organizations* oorspronkelijk worden aangeduid als formele instanties die fungeren als mediator tussen wetenschap en praktijk (Parker & Crona, 2012), en dan met name rond klimaatvraagstukken (Berkes, 2007; Miller, 2001), is in de loop van de tijd de aandacht verschoven naar *boundary organizations* die op een informelere, tijdelijke of flexibele basis actief zijn (Miller, 2001) op het grensvlak tussen meerdere systemen, bijvoorbeeld tussen overheid en samenleving (Guston, 2011; Graham & Mitchell, 2016). Conceptueel gaat het dan nog steeds over het verbinden tussen verschillende, niettemin duidelijk te onderscheiden, maar wel gerelateerde subsystemen en -netwerken (Parker & Crona, 2012). *Boundary organizations* kunnen dan ook vanuit verschillende kanten zijn opgericht: zowel vanuit formele partijen als vanuit meer informele maatschappelijke netwerken (O'Mahony & Bechky, 2008), soms als representant en soms als autonome actor (Guston, 2001). Zo kunnen *boundary organizations* er bijvoorbeeld voor zorgen dat diegenen die de gevestigde orde aan de kaak stellen, toch samen met formele systeem partijen doelen bereiken die voor beide waarde hebben (wat iets anders is dan gezamenlijke doelen stellen) (O'Mahony & Bechky, 2008). Op die manier maken *boundary organizations* samenwerking mogelijk tussen ongebruikelijke actoren (O'Mahony & Bechky, 2008) en dichten ze als het ware de structurele gaten die in de loop van de tijd in het sociaal-institutionele netwerk zijn ontstaan (Therrien et al., 2019).

Dit doen *boundary organisations* op verschillende manieren. Ten eerste zijn het hybride organisaties: ze bevatten elementen (mensen, artefacten, gebruiken, waarden en feiten) uit de verschillende werelden die ze proberen te verbinden, zodat er vanuit beide werelden herkenning en verwantschap ontstaan (Miller, 2001). Daarnaast brengt de literatuur drie manieren naar voren waarop *boundary organizations* interactie waarborgen: door gestandaardiseerde manieren van werken te bieden die door beide partijen erkent en benut kunnen worden (i.e. *boundary objects* – zie Star & Griesemer, 1989), door voortdurend participatie van beide kanten te organiseren, en door op de grens van werelden te werken maar tegelijkertijd naar deze verschillende werelden – en op soms verschillende manieren – verantwoordelijkheid af te leggen (Guston, 2001; Parker & Crona, 2012).

De literatuur geeft tevens aan dat *boundary organizations* en hun netwerken en netwerkende activiteiten bijdragen aan veerkracht (Therrien et al., 2019; Berkes, 2007).

Een focus op *boundary organizations* in de meer tijdelijke en hybride sfeer (zie Miller, 2001) stelt ons bovendien in staat om te onderzoeken onder welke spanningen deze organisaties werkten, in welke onderhandelingen ze actief waren, hoe macht, invloed, competitie en concurrentie een rol speelden (Parker & Crona, 2012) en welke waarden dan wel morele concepten daaraan ten grondslag lagen (Miller, 2001). Deze meer morele component stelt ons in staat de vraag te stellen of deze interacties wel of niet bijdragen aan meer adaptieve dan wel transformatieve sociale en institutionele veerkracht. De temporele focus van Miller (2001) stelt ons daarnaast ook in staat om de analyse te richten op 'events': momenten waarop betrokkenen wel of geen veerkracht hebben ervaren.

## VERBINDENDE ORGANISATIES IN ROTTERDAM

Verbindende organisaties kunnen interactie en samenwerking tussen de maatschappelijke initiatieven en de formele organisaties in de stad tot stand brengen en daarmee de wisselwerking tussen sociale en institutionele veerkracht bevorderen. Verbindende organisaties treden zodoende op als schakelpunten tussen beide vormen van veerkracht, wat betekent dat zij een belangrijk aandeel gehad moeten hebben in hoe Rotterdam uit de coronacrisis is gekomen. In de eerdergenoemde studie naar maatschappelijke coalities in coronatijd (Boonstra & Claessens, 2021) en uit de gesprekken tussen de onderzoekers en de begeleidingscommissie van het onderzoek kwamen de volgende organisaties naar voren: de wijkraden en gebiedscommissies, speciale door de gemeente opgezette loketten, charitatieve instellingen ofwel fondsen en sociaal ondernemers. Deze organisaties wisten de informele netwerken rond solidariteit te verbinden met hulpbronnen uit het formele veld van de stad (Boonstra & Claessens, 2021) en we herkennen in deze organisaties de hybride samenstelling, standaardisatie, participatie en verantwoording die passen bij de omschrijving van *boundary organizations*. Hieronder behandelen we kort welke rol deze type organisaties innemen, hoe ze als *boundary organization* te conceptualiseren zijn en welke rol ze lijken te hebben gehad tijdens de COVID-19 pandemie.

### Wijkraden en gebiedscommissies

Ten eerste vervullen de lokale *wijkraden en gebiedscommissies* de functie van verbinder tussen initiatief en overheid. De gebiedscommissies en wijkraden zijn opgericht om de inwoners van de gebieden en wijken in Rotterdam te vertegenwoordigen en fungeren tegelijkertijd als de lokale oren en ogen voor het stadsbestuur

(Gemeente Rotterdam, z.d.-b). Leden van de wijkraden en gebiedscommissies faciliteren dus de interactie tussen samenleving en overheid, doordat zij korte lijnen hebben met zowel de wijkbewoners als het stadsbestuur. Naast het behartigen van de belangen van hun wijk, houden gebiedsvertegenwoordigers zich bezig met het adviseren van het stadsbestuur en het bevorderen van participatie en initiatieven in hun gebied (Van Buuren et al., 2020). Voor het bevorderen van participatie en initiatieven krijgen de gebiedscommissies en wijkraden ieder jaar een budget dat zij kunnen gebruiken om bewonersinitiatieven (financieel) te steunen (Opzoomer Mee, z.d.). Voor het uitvoeren van hun verschillende taken ontvangen gebiedsvertegenwoordigers ondersteuning vanuit het ambtelijke apparaat (Van Buuren et al., 2020). Gebiedsvertegenwoordigers staan bij de uitvoering van hun taken dus zowel in contact met de wijk(bewoners) als met het stadsbestuur, waardoor zij een belangrijke rol kunnen innemen als schakel tussen beiden. Wijkbewoners die een initiatief opzetten, kunnen zodoende een beroep doen op gebiedsvertegenwoordigers voor het behartigen van hun belangen binnen het centrale stadsbestuur. De wijkraden en gebiedscommissies zijn dus een *boundary organization* die de interactie tussen de buurtbewoners en het stadsbestuur en gemeentelijke organisatie mogelijk maken.

Doordat de wijkraden en gebiedscommissies korte lijnen hebben met zowel de wijkbewoners als het stadsbestuur, hebben ze gedurende de coronacrisis initiatieven kunnen helpen met (aanvullende) financiering, netwerken en *exposure* (Boonstra & Claessens, 2021). In coronatijd zagen we echter dat waar sommige initiatiefnemers erin slagen via vertegenwoordigers van de wijkraad of gebiedscommissie ambtelijke ondersteuning te verwerven, andere initiatiefnemers hun weg naar deze lokale organen niet wisten te vinden (Boonstra & Claessens, 2021). Wellicht heeft dit te maken met de mate van ambtelijke ondersteuning die individuele gebiedsvertegenwoordigers weten te mobiliseren; met name oudgedienden, die beschikken over veel ervaring en contacten, weten wie ze moeten hebben om een issue op de agenda te krijgen (Van Buuren et al., 2020). Dit 'lobbyen' waar de leden van wijkraden en gebiedscommissies zich mee bezighouden, toont hun relevantie als verbindende organisatie tussen maatschappij en overheid. Toch is het merendeel van de gebiedsvertegenwoordigers zelf niet tevreden over de mate van invloed die zij kunnen uitoefenen op het stadsbestuur – iets dat versterkt lijkt te worden door de coronamaatregelen, waarvan een groot deel van de leden van de gebiedsorganen vindt dat dit hun handelen heeft beperkt (Van Buuren et al., 2020).

### Gemeentelijke loketten

Een tweede type verbindende organisatie zijn de zogenoemde gemeentelijke loketten. Al voor de uitbraak van de coronacrisis werd vanuit verschillende hoeken gepleit voor een centraal loket om de relatie tussen burger en overheid te verbeteren. Zo concludeerde de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in 2009 dat een centraal aanspreekpunt binnen de gemeentelijke organisatie noodzakelijk is om de slagingskans van burgerinitiatieven te verbeteren. Via een centraal aanspreekpunt kunnen gemeenten maatschappelijke initiatieven bijvoorbeeld helpen met het vinden van fondsen en het indienen van aanvragen, en dus een faciliterende rol vervullen (VNG, 2009). Ook blijkt uit onderzoek in opdracht van De Nationale Ombudsman dat burgers hun relatie met de overheid gemiddeld een zes geven en dat zij dienstverlening via één loket zien als een belangrijke manier om deze relatie te verbeteren (Kaal, Plantinga & Ter Berg, 2019). Dit geldt ook voor Rotterdam, zo blijkt uit onderzoek van de Rotterdamse Rekenkamer. Dit onderzoek laat zien dat, ondanks de toegenomen aandacht voor burgerinitiatieven binnen de gemeente Rotterdam, veel initiatiefnemers belemmeringen ervaren in de ondersteuning vanuit de gemeente en vinden dat de gemeente niet openstaat voor hun initiatieven en ideeën (Rekenkamer Rotterdam, 2020). Daarom adviseert de rekenkamer de gemeente om een centraal loket op te zetten waar initiatiefnemers terecht kunnen voor begeleiding en waarmee de samenwerking tussen initiatiefnemer en gemeente wordt verbeterd.

Dit advies lijkt de gemeente Rotterdam in coronatijd ter harte te hebben genomen met de oprichting van het Coronaloket010 – een loket voor ondernemers die – wegens de coronarestricties – hun activiteiten graag op een andere manier, vaak in de buitenruimte, wilden doorzetten en daarvoor ondersteuning nodig hadden (Ondernemen010, z.d.). Daarmee is het Coronaloket010 een treffend voorbeeld van hoe de gemeente de wisselwerking met de maatschappij aangaat, middels een *boundary organization* die zowel elementen van ondernemers als van de ambtelijke organisatie bevat. Het Coronaloket010 biedt Rotterdamse ondernemers dus een ingang bij de gemeente en verbindt op die manier samenleving en overheid met elkaar in crisistijd.

### Fondsen

De stad Rotterdam kent een groot aantal vermogensfondsen die zich inzetten om Rotterdam mooier en beter te maken. Dit doen zij door initiatieven en projecten in de stad (financieel) te ondersteunen (Vereniging Rotterdamse Fondsen, z.d.-a). Ook ten tijde van de coronacrisis bieden de fondsen in de stad hulp aan coronaprojecten,



bijvoorbeeld door het financieren van laptops voor thuisonderwijs en het ondersteunen van lokale voedselbanken. Een aantal fondsen spelen tijdens de coronacrisis in op de acute hulpvragen die zijn ontstaan in de stad door urgente coronaprojecten op relatief korte termijn van financiering te voorzien, waaronder het Sint Laurensfonds, het Elise Mathilde Fonds en het Fonds Bijzondere Noden Rotterdam (Rotterdamse Fondsen, z.d.-b). Deze en andere vermogensfondsen bieden steun aan projecten en personen in Rotterdam, waardoor zij voortdurend in verbinding staan met de samenleving. Tegelijkertijd staan veel fondsen in de stad ook in verbinding met de gemeente. Zo is het Fonds Bijzondere Noden Rotterdam een goed voorbeeld van een publiek-private samenwerking tussen charitatieve fondsen en de gemeente Rotterdam. Dit fonds is bedoeld om Rotterdamse huishoudens die in urgente financiële nood verkeren te helpen en is opgericht door (onder andere) verschillende particuliere fondsen en de gemeente Rotterdam (FBNR, z.d.). Daarnaast kent Rotterdam ook religieuze organisaties die in verbinding staan met de samenleving én de lokale overheid. Een goed voorbeeld hiervan is de Islamitische koepelorganisatie SPIOR, die in coronatijd gebruik heeft gemaakt van haar sterke banden met zowel de Islamitische gemeenschap als de gemeente Rotterdam (Boonstra & Claessens, 2021).

Charitatieve fondsen in Rotterdam, zoals het Sint Laurensfonds en Stichting De Verre Bergen, hebben vaak contact met zowel de initiatieven in de stad als met de gemeente en leveren in overleg met de gemeente een bijdrage aan hardnekkige sociale problematiek in de stad (Boonstra & Claessens, 2021). Net als de wijkraden en gebiedscommissies kunnen charitatieve instellingen dus gezien worden als partijen die korte lijnen hebben met zowel de inwoners van Rotterdam als met het stadsbestuur – al wordt het faciliteren van interactie tussen samenleving en overheid in het geval van dergelijke instellingen wellicht minder als een hoofdtaak beschouwd. Er is ook nog maar weinig onderzoek gedaan naar de rol van charitatieve instellingen als verbinder tussen overheid en burger(initiatieven). Wel is in 2009 een rapport verschenen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten waarin gepleit wordt voor een betere samenwerking tussen lokale overheden en fondsen met het oog op het stimuleren en ondersteunen van burgerinitiatieven, omdat men de indruk heeft dat er “kansen gemist worden”. Veel burgerinitiatieven ervaren problemen en onzekerheden rond de financiering van hun initiatief op de langere termijn (VNG, 2009), iets waar initiatieven die zijn opgezet ten tijde van de coronacrisis ook tegenaan bleken te lopen (Boonstra & Claessens, 2021). Omdat fondsen vaak slechts eenmalig of voor een kortere tijd initiatieven financierden, zouden gemeenten

een belangrijke rol kunnen spelen in de opvolging en voortgang van de financiering (VNG, 2009). Vooral voor grote initiatieven die succesvol bleken te zijn en het werkveld van de gemeentelijke organisatie raakten, zou dit een passende oplossing kunnen zijn. Daarom is het belangrijk dat er een stevig netwerk bestaat tussen gemeente en fondsen, zodat zij gezamenlijk ondersteuning kunnen bieden aan kansrijke initiatieven. Wanneer initiatiefnemers de weg naar gemeentelijke ondersteuning niet zelf weten te vinden, kunnen fondsen dus een belangrijke rol spelen in het verbinden van beide partijen. De vraag is echter of charitatieve fondsen zich voldoende bewust zijn van hun potentie en meerwaarde als schakelpunt tussen overheid en maatschappij. In Rotterdam leek de coronacrisis in ieder geval bij te dragen aan het ontstaan van deze bewustwording; daar is het gesprek tussen de gemeente en lokale fondsen over meer uitwisseling en samenwerking met betrekking tot de initiatieven in de stad inmiddels op gang gekomen (Boonstra & Claessens, 2021).

### **Sociaal ondernemers**

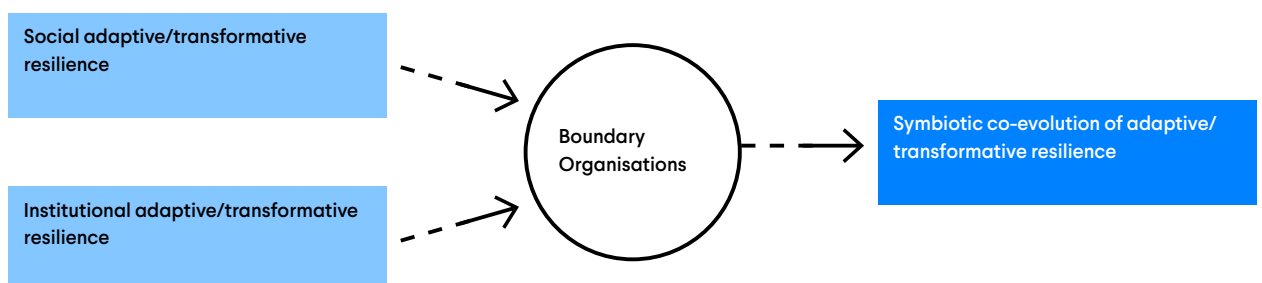
Sociaal ondernemers onderscheiden zich van gewone ondernemers doordat zij primair een maatschappelijk doel nastreven, wat betekent dat men zich niet richt op winstmaximalisatie, maar op het realiseren van positieve impact voor de samenleving (Blokker, 2021). Sociaal ondernemers worden gekenmerkt door hun transparante en betrokken houding; ze staan in contact met relevante stakeholders, zoals medewerkers en buurtbewoners, en betrekken hen bij de onderneming (Blokker, 2021). Sociaal ondernemers staan echter niet alleen in contact met burgers, maar ook met lokale overheden. Vanwege het eigen beperkte budget doen gemeenten namelijk vaak een beroep op sociaal ondernemers. Dit heeft ook te maken met het feit dat, als gevolg van decentralisatie, gemeenten zelf verantwoordelijk zijn gemaakt voor hun sociale voorzieningen (Karré, 2018). Daarom stimuleren gemeenten via hun lokale beleid sociaal ondernemerschap, bijvoorbeeld via aanbestedingen (Bosma et al., 2018). Dit zien we ook terug binnen de gemeente Rotterdam, die zich niet alleen bezighoudt met het stimuleren en faciliteren van sociaal ondernemerschap, maar ook zelf initiatief neemt door als opdrachtgever op te treden. Zij stelt dan ook dat “sociaal ondernemers belangrijke partners zijn bij het oplossen en aanpakken van maatschappelijke vraagstukken in de stad” (Gemeente Rotterdam, 2017).

Deze samenwerking tussen lokale overheid en sociaal ondernemers zien we ook terug in Rotterdam ten tijde van de COVID-19-pandemie. Tijdens de coronacrisis heeft de gemeente Rotterdam bijvoorbeeld sociale

werkplaatsen ingeschakeld voor het bouwen van terrasvlonders voor ondernemers en het leveren van broden aan voedselinitiatieven (Boonstra & Claessens, 2021). Sociaal ondernemers worden dus enerzijds ingezet voor het sociaal beleid van de gemeente, waardoor zij nauw in contact staan met het stadsbestuur en ambtelijk apparaat. Anderzijds staan sociaal ondernemers midden in de samenleving en tonen zij een grote betrokkenheid bij de stad en haar bewoners. Met hun activiteiten gericht op het creëren van publieke waarde, opereren sociale ondernemingen dus op het snijvlak van overheid en samenleving (Karré, 2018). Dit maakt dat sociaal ondernemers een belangrijke rol kunnen spelen als verbinder, als *boundary organization*, tussen beiden. Ten tijde van COVID-19-crisis zien we in Rotterdam dat sociaal ondernemers zowel op verzoek van de samenleving als op verzoek van de gemeente een bijdrage leveren aan de maatschappelijke initiatieven die worden opgezet in reactie op de crisis (Boonstra & Claessens, 2021). Dit illustreert hun potentie als verbinder tussen beide partijen – een waardevolle rol waarvan sociaal ondernemers, net als charitatieve fondsen, zich wellicht niet altijd voldoende bewust zijn.

## VERVOLG

In het vervolg van deze studie voeren we een aantal verdiepende interviews uit (N=20) met de verschillende in dit Working Paper genoemde *boundary organizations* in Rotterdam. Deze interviews gaan over hoe zij hun verbindende rol ten tijde van de COVID-19 pandemie hebben ervaren en hoe zij de sociale veerkracht dan wel de institutionele veerkracht hebben zien toenemen – of niet. Daarnaast maken we gebruik van enkele bestaande onderzoeken (de studie naar maatschappelijke initiatieven in coronatijd van Boonstra & Claessens, 2021 en de studie naar sociale veerkracht in Bospolder-Tussendijken van de Veldacademie) om de sociale veerkracht ten tijde van de COVID-19 pandemie in kaart te brengen, en van een recent uitgevoerde documentenanalyse van het gemeentelijke beleid ten tijde van de COVID-19 pandemie, om de institutionele veerkracht in kaart te brengen. Een volgend Working Paper geeft een empirisch overzicht van de vormen van veerkracht en het type co-evolutie tussen deze vormen van veerkracht dat wij ten tijde van de COVID-19 pandemie in Rotterdam aantreffen, en de rol van *boundary organizations* daarin.



Figuur 1 Conceptueel model

Deze studie werd mogelijk met financiële ondersteuning door:



### REFERENTIES

- Adger, W.N. (2000). Social and ecological *resilience*: are they related? *Progress in Human Geography*, 24(3), 347-364. DOI: 10.1191/030913200701540465
- Adger, W., Dessai, S., Goulden, M., Hulme, M., Lorenzoni, M., Nelson, D., Naess, L., Wolf, J., & Wreford, A. (2009). Are there social limits to adaptation to climate change? *Climatic Change*, 93, 335-354.
- Aladuwaka, S. & Momsen, J. (2010). Sustainable development, water resources management and women's empowerment: the Wanaraniya Water Project in Sri Lanka. *Gender & Development*, 18(1), 43-58. DOI: 10.1080/13552071003600026.
- Aldrich, D.P. & Meyer, M.A. (2015). Social Capital and Community Resilience. *American Behavioral Scientist*, 59(2), 254-269. DOI:10.1177/0002764214550299.
- Aligica, P.D., & Tarko, V. (2014). Institutional resilience and economic systems: lessons from Elinor Ostrom's work. *Comparative Economic Studies*, 56, 52-76. DOI: 10.1057/ces.2013.29.
- Alonge, O., S. Sonkarlay, W. Gwaikolo, C. Fahim, J.L. Cooper, & D.H. Peters (2019). Understanding the role of community resilience in addressing the Ebola virus disease epidemic in Liberia: a qualitative study (community resilience in Liberia). *Global Health Action*, 12(1), 1662682.
- Armitage, D., (2007). Governance and the commons in a multi-level world. *International Journal of the Commons*, 2(1), 7-32.
- Bailey, N. (2012). The role, organization and contribution of community enterprise to urban regeneration policy in the UK. *Progress in Planning*, 77(1), 1-35.
- Bento, F., & Couto, K.C. (2021). A behavioral perspective on community resilience during the COVID 19 pandemic: the case of Paraisópolis in São Paulo, Brazil. *Sustainability*, 13(3), 1447. DOI: 10.3390/su13031447.
- Blokker, H. (2021). *Sociaal ondernemen: werken met een missie*. Verkregen van <https://www.kvk.nl/advies-en-informatie/innovatie/duurzaam-ondernemen/sociaal-ondernemen-werken-met-een-missie/>
- Boelens, L. & De Roo, G. (2016). Planning of undefined becoming: First encounters of planners beyond the plan. *Planning Theory*, 15(1), 42-67. DOI:10.1177/1473095214542631.
- Boin, A., Linck, R., Van Duin, M., Hendriks, J., Berger, E., & Van der Varst, L. (2020). *Versterken van veerkracht. Naar een gezamenlijke aanpak van ongekende crises*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Boonstra, B. (2015). *Planning strategies in an age of active citizenship: a post-structuralist agenda for self-organization in spatial planning*. Groningen: InPlanning.
- Boonstra, B., & Boelens, L. (2011). Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research and Practice*, 4(2), 99-122. DOI:10.1080/17535069.2011.579767
- Boonstra, B., & Claessens, S. (2021). *Maatschappelijke coalities in coronatijd: van spontaan initiatief naar duurzaam samenwerkingsverband*. 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(18), 5581-5599. DOI: 10.1080/00207543.2011.563827.
- Brunetta, G. & Caldare, O. (2020). Spatial Resilience in Planning: Meanings, Challenges, and Perspectives for Urban Transition. In: Leal Filho W., Marisa Azul A., Brandli L., Gökgin Özüyar P., Wall T. (eds). *Sustainable Cities and Communities. Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals*. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-95717-3\\_28](https://doi.org/10.1007/978-3-319-95717-3_28).
- Carlsen, H.B., Toubøl, J. & Brincker, B. (2021). On solidarity and volunteering during the COVID-19 crisis in Denmark: the impact of social networks and social media groups on the distribution of support. *European Societies*, 23:sup1, S122-S140. DOI: 10.1080/14616696.2020.1818270.
- 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.
- Creamer, E. (2015). The double-edged sword of grant funding: a study of community-led climate change initiatives in remote rural Scotland. *Local Environment*, 20(9), 981-999. DOI:10.1080/13549839.2014.885937.
- Cumming, G.S. (2011). Spatial resilience: integrating landscape ecology, resilience, and sustainability. *Landscape Ecology*, 26, 899-909. DOI: 10.1007/s10980-011-9623-1.
- Curnin, S., & Owen, C. (2014). Spanning organizational boundaries in emergency management. *International Journal of Public Administration*, 37(5), 259-270. DOI: 10.1080/01900692.2013.830625.
- Doff, W. (2019). *Kansen en obstakels voor veerkracht*. Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
- Elmqvist, T., Andersson, E., Frantzeskaki, N., McPhearson, T., Olsson, P., Gaffney, O., & Folke, C. (2019). Sustainability and resilience for transformation in the urban century. *Nature Sustainability*, 2(4), 267-273.
- FBNR. (z.d.). Fonds Bijzondere Noden Rotterdam. Verkregen van <https://www.fbnr.nl/>.
- Federico, C.M., De Zavala, A.G., Baran, T. (2021). Collective Narcissism, In-Group Satisfaction, and Solidarity in the Face of COVID-19. *Social Psychological and Personality Science*, 12(6), 1071-1081. DOI:10.1177/1948550620963655
- 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.
- Folke, C. (2006). Resilience: the emergence of a perspective for social-ecological systems analyses. *Global Environmental Change* 16, 253-267.
- Fonchingong, C.C. (2005). Negotiating livelihoods beyond Beijing: the burden of women food vendors in the informal economy of Limbe, Cameroon. *International Social Science Journal*, 57: 243-253. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2451.2005.00548.x>.
- 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. *The European Journal of Development Research*. DOI: 10.1057/s41287-020-00348-y
- Fransen, J., & Edelenbos, J. (2020). *Policy brief 2: Onderzoeksoepzet voor casestudies*. Vital Cities and Citizens: Erasmus University Rotterdam.
- 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 (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>
- Gemeente Rotterdam (z.d.-a). *Rotterdam. Sterker door*. Verkregen van <https://www.rotterdam.nl/bestuur-organisatie/sterker-door/>
- Gemeente Rotterdam (z.d.-b). *Gebiedscommissies, wijkraden, wijkcomités. Minder politiek, meer buurt*. Verkregen van <https://www.rotterdam.nl/bestuur-organisatie/gebiedscommissies/>
- Gerrits, L.M. (2008). *The Gentle Art of Coevolution: a complexity theory perspective on decision making over estuaries in Germany, Belgium and the Netherlands*. Erasmus University Rotterdam. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1765/11152>
- 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.
- Gonzales, V.A. (2010). A different kind of social enterprise: social cooperatives and the development of civic capital in Italy. *Community Development*, 41(1), 50-75.
- Granovetter, M. (1981). *The strength of weak ties: a network theory revisited*. Paper presented at the Conference on Contributions to Network Analysis to Structural Sociology, 4 April 1981, Albany, New York, USA.
- 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
- Guston, D.H. (2001). Boundary Organizations in Environmental Policy and Science: An Introduction. *Science, Technology, & Human Values*, 26(4), 399-408.
- Hallegette, S. (2014). Economic Resilience: Definition and Measurement. *World Bank Policy Research Working Paper No. 6852*, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2432352>
- Hills, A. (2000). Revisiting institutional resilience as a tool in crisis management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 8(2), 109-118. DOI: 10.1111/1468-5973.00130.
- Huitema, D., Mostert, E., Egas, W., Moellenkamp, S., Pahl-Wostl, C., & Yalcin, R. (2009). Adaptive water governance: assessing the institutional

- prescriptions of adaptive (co)management from a governance perspective and defining a research agenda. *Ecology and Society*, 14(1), 26.
- Igalla, M., Edelenbos, J., & Van Meerkerk, I.F. (2019). Citizens in action, what do they accomplish? A systematic literature review of citizen initiatives, their main characteristics, outcomes and factors. *Voluntas*, 30, 1176-1194. DOI: 10.1007/s11266-019-00129-0.
- Igalla, M., Edelenbos, J. & Van Meerkerk, I.F. (2020). What explains the performance of community-based initiatives? Testing the impact of leadership, social capital, organizational capacity, and government support. *Public Management Review*, 22(4), 602-632. DOI: 10.1080/14719037.2019.1604796.
- Igalla, M., Edelenbos, J., Van Meerkerk, I.F. (2021). Institutionalization or interaction: Which organizational factors help community-based initiatives acquire government support? *Public Administration*, 99, 803-831. <https://doi.org/10.1111/padm.12728>.
- Resilient Cities Index (2014). *City resilience framework*. The Rockefeller Foundation and ARUP, 928.
- 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
- Kallis, G. (2007). When is it coevolution? *Ecological Economics*, 62(1), 1-6. DOI:10.1016/j.ecolecon.2006.12.016.
- 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.
- Lebel, L., Anderies, J. M., Campbell, B., Folke, C., Hatfield-Dodds, S., Hughes, T. P., & Wilson, J. (2006). Governance and the capacity to manage resilience in regional social-ecological systems. *Ecology and Society*, 11(1), 19.
- MacKinnon D. & Derickson, K.D. (2013). From resilience to resourcefulness: A critique of resilience policy and activism. *Progress in Human Geography*, 37(2), 253-270. DOI:10.1177/0309132512454775.
- Magis, K. (2010). Community resilience: an indicator of social sustainability. *Society & Natural Resources*, 23(5), 401-416. DOI: 10.1080/08941920903305674.
- Maher, C. S., Hoang, T., & Hindery, A. (2020). Fiscal responses to COVID-19: evidence from local governments and nonprofits. *Public Administration Review*, 80(4), 644-650. DOI: 10.1111/puar.13238.
- Manyena, S. B. (2006). The concept of resilience revisited. *Disasters*, 30(4), 433-450. DOI: 10.1111/j.0361-3666.2006.00331.x.
- Martin, R. & Sunley, P. (2015). On the notion of regional economic resilience: conceptualization and explanation. *Journal of Economic Geography*, 15(1), 1-42. DOI: 10.1093/jeg/ibu015.
- Marston, C., Renedo, A., & Miles, S. (2020). Community Participation Is Crucial in a Pandemic. *The Lancet*, 395, 1676-1678.
- McCrea, R., Walton, A., & Leonard, R. (2014). A conceptual framework for investigating community wellbeing and resilience. *Rural Society*, 23(3), 270-282.
- Miller, C. (2001). Hybrid Management Hybrid Management: Boundary Organizations, Science Policy, and Environmental Governance in the Climate Regime. *Science, Technology, & Human Values*, 26(4), 478-500.
- Nederhand, J. (2019). *The governance of self-organization: analyzing the governance relationship between municipalities and community-based collectives*. Erasmus University Rotterdam, PhD Thesis.
- Newman, L., Waldron, L., Dalea, A., & Carriere, K. (2008). Sustainable urban community development from the grassroots: challenges and opportunities in a pedestrian streetinitiative. *Local Environment*, 13(2), 129-139.
- O'Mahony, S. & Bechky, B.A. (2008). Boundary Organizations: Enabling Collaboration among Unexpected Allies. *Administrative Science Quarterly*, 53(3), 422-459. DOI:10.2189/asqu.53.3.422.
- Ondernemen010 (z.d.). Coronaloket010. Geraadpleegd van <https://www.ondernemen010.nl/coronaloket010/>
- Opzoomer Mee (z.d.). *Kom maar op met je idee*. Verkregen van <https://www.opzoormerme.nl/kom-maar-op-met-je-idee/>
- Ostrom, E. (1995). Designing complexity to govern complexity. *Property rights and the environment: Social and ecological issues*, 33-45.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University, New Haven Connecticut, USA.
- 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.
- Penkler, M., Müller, R., Kenney, M., & Hanson, M. (2020). Back to normal? Building community resilience after COVID-19. *The Lancet Diabetes & Endocrinology*, 8(8), 664-665. DOI: 10.1016/S22138587(20)30237-0
- Putnam, R. D. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, 6(1), 65-78.
- 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>
- South, J., Stansfield, J., Amlôt, R., & Weston, D. (2020). Sustaining and strengthening community resilience throughout the COVID-19 pandemic and beyond. *Perspectives in Public Health*, 140(6), 305-308. DOI: 10.1177/1757913920949582
- Spit, N., Visscher, K., Hurenkamp, M., Tonkens, E., & Trappenburg, M. (2021). *Burgerinitiatief ten tijde van corona*. Utrecht: Universiteit voor Humanistiek.
- 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.
- Tushman, M. L., & Scanlan, T. J. (1981). Characteristics and external orientations of boundary spanning individuals. *Academy of Management Journal*, 24(1). DOI: 10.5465/255825
- Ulug, C., & Horlings, L. G. (2019). Connecting resourcefulness and social innovation: exploring conditions and processes in community gardens in the Netherlands. *Local environment*, 24(3), 147-166.
- 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: ErasmusUniversiteit Rotterdam (ESSB).
- Van Brussel, S. & Boonstra, B. (2021). From Protesters to Professionals: Growing governance capacities in the Antwerp ring road struggles. In: Edelenbos, J, Molenveld, A. and Van Meerkerk, I. (eds.). *Citizens back in the driver's seat? New governance arrangements in the public realm, enhancing governance capacities of citizens and governments*, London: Routledge, pp. 113-132.
- Van Dale (z.d.). *Betekenis 'veerkracht'*. Verkregen van <https://www.vandale.nl/gratiswoordenboek/nederlands/betekenis/veerkracht>
- Van Harten, W. (2020). *Koester de flexibiliteit van ziekenhuizen in een crisis*. Verkregen van <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/koester-de-flexibiliteit-van-ziekenhuizen-in-een-crisis-bde2efd0/>
- Van Knippenberg, K., Boonstra, B. & Boelens, L. (2021). Communities, Heritage and Planning: Towards a co-evolutionary heritage approach, *Planning Theory and Practice*. DOI: 10.1080/14649357.2021.1998584
- Van Meerkerk, I. F., & Edelenbos, J. (2018). Facilitating conditions for boundary-spanning behavior in governance networks. *Public Management Review*, 20(4), 503-524. DOI: 10.1080/14719037.2017.1302248
- 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/>
- VNG (2009). *Eindrapport: proeftuin samenwerking met lokale fondsen*. Verkregen van [https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden\\_burgerparticipatie/EindrapportSamenwrkngLokaleFondsen\\_def.pdf](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).
- WHO/Europe (2020). *Strengthened community resilience and COVID-19 response through community action interventions. Meeting report – extraordinary online meeting of the WHO European Healthy Cities Network and national network coordinators*. Verkregen van [https://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0013/440203/Needs-assessment-Healthy-Cities.pdf?ua=1](https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0013/440203/Needs-assessment-Healthy-Cities.pdf?ua=1)