



Kansen en obstakels voor veerkracht

Wenda Doff

Deze studie is uitgevoerd in opdracht van de Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.

De Kenniswerkplaats (KWP) is een samenwerkingsverband tussen de gemeente Rotterdam, de Erasmus Universiteit Rotterdam en enkele andere kennisinstututen. De KWP Leefbare Wijken heeft als doel: ten eerste het ontwikkelen van beleids- en praktijkrelevante kennis op het gebied van leefbaarheid in stadswijken en ten tweede bij te dragen aan de uitwisseling en toepassing van deze kennis in het Rotterdamse beleid. Het onderzoek wordt in Rotterdam uitgevoerd. Daarnaast organiseert de KWP lezingen, masterclasses, en seminars.

Alle publicaties en activiteiten zijn te vinden op: www.kenniswerkplaats-leefbarewijken.nl.

Colofon

Titel: Kansen en obstakels voor veerkracht

Auteur: Wenda Doff, m.m.v. Ruth Höppner

Uitgave en copyright:
Kenniswerkplaats Leefbare Wijken

Rotterdam, juli 2019

Samenvatting

Veerkracht lijkt het nieuwe toverwoord als het gaat om de acute en chronische gevolgen van complexe ontwikkelingen zoals klimaatverandering, digitalisering, de transformatie van de verzorgingsstaat en internationale migratie, en hoe we daar mee om moeten gaan. Veerkrachtige individuen en gemeenschappen zijn in staat om op zulke schokken en veranderingen te anticiperen en zich aan te passen, mee te bewegen of zelfs te transformeren. In de Veldacademie scriptiewerkplaats¹ “Veerkrachtige gemeenschappen” staat de vraag centraal hoe veerkracht werkt in de praktijk van Rotterdamse buurten en wat daarbij de betekenis is van hulpbronnen. Er zijn tot nu toe twee typen schokken of veranderingen onderzocht: institutionele verandering en internationale migratie met als casussen het stopzetten van subsidie voor de Aktiegroep Het Oude Westen, de burgerbegroting van Mooi, Mooier Middelland, de komst van het AZC in de Beverwaard en de huisvesting van statushouders in het Hoogkwartier.

Zowel bindend als overbruggend kapitaal zijn van invloed op hoe bewoners met de verandering omgaan en dragen op hun eigen manier bij aan veerkracht. De relaties tussen factoren zijn echter niet zo eenduidig. Het bindend sociaal kapitaal kan veerkracht ook in de weg staan en overbruggend kapitaal kan het vertrouwen binnen een groep verminderen, wat ongunstig kan zijn voor toekomstige veerkracht. Ook connectiekapitaal (relaties met poortwachters) werkt tegelijkertijd bevorderend en belemmerend voor het veerkrachtig handelen van gemeenschappen. Poortwachters ondersteunen bewoners, maar kunnen eisen stellen, wat de autonomie beperkt, essentieel voor zelforganisatie. Vertrouwen en invloed hebben op de besluitvorming zijn daarom belangrijke condities voor veerkracht.

¹ De scriptiewerkplaats is een samenwerking tussen Veldacademie/Gemeente Rotterdam en Erasmus Universiteit Rotterdam.

1. Inleiding

Zowel in onderzoek als in beleid heeft het gebruik van het concept *resilience* (veerkracht) een enorme vlucht genomen. Verschenen er begin 2000 in de wetenschappelijke tijdschriften zo'n honderd artikelen over veerkracht, in 2015 was dat aantal opgelopen tot ruim duizend publicaties. Ook in de praktijk van de stedelijke ontwikkeling is de aandacht voor het onderwerp groot. Veerkracht lijkt het nieuwe toverwoord als het gaat om de acute en chronische gevolgen van complexe ontwikkelingen zoals klimaatverandering, digitalisering, de transformatie van de verzorgingsstaat en internationale migratie, en hoe we daar mee om moeten gaan. Namelijk: het daarop anticiperen, het opvangen en herstellen van schokken en veranderingen en het in staat zijn om aan te passen, mee te bewegen en te transformeren.

Steeds meer lokale overheden houden zich bezig met het veerkrachtiger maken van hun stad en bewoners. Zo maken Rotterdam en Den Haag onderdeel uit van het 100 resiliënt cities-programma², gefinancierd door de Rockefeller Foundation en hebben in dat kader een *resilience* strategie ontwikkeld. In Rotterdam heeft men zeven doelstellingen geformuleerd met betrekking tot onder meer digitale veiligheid, infrastructuur, klimaatbestendigheid, schone energie en samenleving, waaraan allerlei initiatieven worden gekoppeld. Een recent voorbeeld is het programma Veerkrachtig BoTu 2028, een gebiedsstrategie voor de wijk Bospolder-Tussendijken op basis van de veerkrachtgedachte. In 10 jaar tijd moet Bospolder-Tussendijken 'de eerste veerkrachtige wijk van Rotterdam' worden, in termen van sociale samenhang, veiligheid en klimaatweerbaarheid. In de strategieën en plannen voor het veerkrachtig maken van de stad wordt veel verwacht van bewoners. Daarvoor zijn wel krachtige gemeenschappen nodig die vraagstukken kunnen oppakken, zich kunnen organiseren en handelen. Voor veerkrachtige steden zijn gemeenschappen dus cruciaal – en die zijn er ook volop, volgens Blokland, maar we moeten ze wel zien en bestuderen.

“Fluidity, instability, and change are thus inherent to cities and their hinterlands. (...) But, although cities are unstable, they are also resilient, capable of adapting to new situations and challenges. They need to be even more capable of staying off or bouncing back from adversity in the future. (...) For resilient cities, an urban community is necessary. Fortunately such communities are everywhere—for those who care to see.” (Blokland, 2017, p.169)

In de Veldacademie scriptiewerkplaats “Veerkrachtige gemeenschappen” doen studenten door middel van een gevalstudie ofwel casus onderzoek naar hoe veerkracht werkt in de praktijk van Rotterdamse buurten. Vaak blijven uitkomsten van onderzoek door studenten onbekend en ongebruikt. Zeker in relatie tot veerkracht, een veel gebruikt maar nog weinig empirisch onderbouwd concept, is dat zonde. Beleidsmakers kunnen putten uit de casussen die zij hebben onderzocht en leren van de rode lijnen die voortkomen uit de verschillende onderzoeken. Hoe kunnen gemeenten faciliteren in veerkracht? Aan welke voorwaarden moet worden voldaan voordat je bewoners en gemeenschappen kan vragen veerkrachtig te zijn? Is dat afhankelijk van de wijk waar je werkzaam bent?

Voordat we ingaan op de Rotterdamse praktijk, gaan we in het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) kort in op de theorie: wat is er al zo geschreven over het concept veerkracht en wat is er op basis van onderzoek bekend over factoren die van invloed zijn op veerkracht? We eindigen met de onderzoeksvragen zoals die zijn geformuleerd in de scriptiewerkplaats. In de hoofdstukken daarna komen de empirische resultaten van de

² <http://www.100resilientcities.org>

Rotterdamse praktijken aan bod. In hoofdstuk 3 bespreken we de uitkomsten per casus en in hoofdstuk 4 analyseren we de overeenkomsten en verschillen, uitmondend in een aantal rode lijnen. We sluiten af met een discussie en vragen voor beleidsmakers die het concept in hun praktijk gebruiken (hoofdstuk 5).

2. Veerkracht in de literatuur³ en vragen voor de scriptiewerkplaats

Conceptualisering

Het begrip *resilience* kent zijn oorsprong in de technische natuurwetenschappen, waarbij veerkracht wordt afgelezen aan de duur dat een materie na een verstoring terugkeert naar haar oude staat, bounce-back genoemd. Sinds de jaren 70 gebruiken ook psychologen, planologen, sociologen en andere sociale wetenschappers het concept, alhoewel de populariteit vooral iets is van de laatste jaren. Anders dan materie zijn mensen in staat om vooruit te denken en zich aan te passen, of zelf te veranderen (transformeren), bounce-forward genoemd. Keck en Sakdapolrak (2013) onderscheiden drie dimensies van sociale veerkracht: *coping capacities* – het vermogen tegenslagen te overwinnen; *adaptive capacities* – het vermogen te leren van ervaringen en zich aan te passen aan toekomstige uitdagingen; en *transformative capacities* – het vermogen mee te doen in het besluitvormingsproces en zodoende instituties te veranderen.

Tabel 1: Drie vormen van veerkracht (Keck & Sakdapolrak, 2013, p. 10)

	Coping capacities	Adaptive capacities	Transformative capacities
Response to risk	ex-post	ex-ante	ex-ante
Temporal scope	short-term	long-term	long-term
Degree of change	low, status quo	medium, incremental change	high, radical change
Outcome	restoration of present level of well-being	security of future well-being	enhancement of present and future well-being

Individueen, gemeenschappen en systemen reageren op tal van acute en chronische veranderingen. De literatuur onderscheidt daarbij natuurlijke schokken, zoals aardbevingen, overstromingen en orkanen, en transities als gevolg van door mensen gestuurde sociale, economische en institutionele veranderingen, waarbij gedacht kan worden aan internationale migratie en economische herstructurering. Het onderscheid is evenwel enigszins artificieel, aangezien oorzaken en gevolgen van schokken zoals overstromingen voor een groot deel gerelateerd zijn aan sociale en economische processen en politieke besluitvorming, zoals bijv. Vale stelt:

“Resilience takes place across a highly differentiated landscape of risk, and is intimately tied up with deeply political choices that are being made by public and private leaders about how to manage such places.” (...) Both the disaster itself and the risk and allocation of damage are deeply implicated in societal choices

³ Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van het literatuuroverzicht dat in opdracht van de Veldacademie is geschreven: https://www.veldacademie.nl/img/Document/e7/3c/e73cd683-e34e-40f1-8ce5-41d185a6661b/Veerkracht%20van%20lokale%20gemeenschappen_literatuuronderzoek_DEF.pdf

about infrastructure location, residential development patterns and disaster recovery priorities.” (Vale, 2014, p. 194-7).

Het is daarom van belang om schokken, crises en veranderingen niet als iets externs te zien, iets wat op ons afkomt zonder dat we er controle over hebben. Mensen hebben invloed op de verandering. Bij sociale veerkracht staat precies dit handelen van sociale actoren centraal. Zij moeten daartoe wel in staat zijn; personen en gemeenschappen moeten over geschikte hulpbronnen beschikken (Platts-Fowler & Robinson, 2016). Veerkracht heeft zo'n positieve connotatie dat dit vaak over het hoofd wordt gezien. Ook wordt veerkracht vaak gedefinieerd door overheidsinstellingen en/of experts (Platts-Fowler & Robinson, 2016), waarbij bepaalde uitkomsten worden gezien als 'normaal', 'natuurlijk' of 'gewenst', terwijl andere worden afgeschoven als onveerkrachtig. Het definiëren van wat wenselijk is en voor wie, is verbonden met normatieve oordelen (Davoudi, 2012; Vale, 2014) en de mate waarin verschillende groepen vertegenwoordigd zijn in het besluitvormingsproces (Keck & Sakdapolrak, 2013).

Factoren veerkracht

Het algemene uitgangspunt bij sociale veerkracht is dat het vermogen tot herstel, aanpassing en transformatie afhankelijk is van de aanwezigheid van en de toegang tot hulpbronnen. In de literatuur over sociale veerkracht is uiteraard vooral veel aandacht voor sociale hulpbronnen: de betekenis van verbanden en netwerken ofwel sociaal kapitaal voor het veerkrachtig handelen van bewoners. Meerdere studies maken daarbij het onderscheid in bridging en bonding (hierna vertaald als bindend en overbruggend) sociaal kapitaal (Putnam, 1993). Uit beschikbaar onderzoek blijkt inderdaad dat sociale netwerken van invloed zijn op de mate van blootstelling aan schokken en crises, en het verloop van het herstelproces (LaLone, 2012; Waters, 2016; Wickes, Britt & Broidy, 2017; Fay-Ramirez et al., 2017). Zo zijn bureaus bijvoorbeeld van grote betekenis bij het krijgen van informatie en steun tijdens rampen (Cheshire, 2015). Onder sociale hulpbronnen, maar vaak afzonderlijk benoemd als politieke of institutionele hulpbronnen, valt ook het zogenoemde *linking capital* (hierna vertaald als connectiekapitaal): de mate waarin personen en gemeenschappen relaties hebben met poortwachters, individuen die toegang hebben tot hulpbronnen (Magis, 2010). Naast sociale hulpbronnen is het menselijk (economisch) kapitaal van invloed op hoe je reageert op acute en chronische veranderingen, zoals kennis, vaardigheden en inkomen. Minder vaak genoemd zijn culturele hulpbronnen, zoals waarden en identiteit. Tot slot speelt de ruimtelijke omgeving een rol bij veerkracht. Auteurs maken daarbij onderscheid tussen natuurlijk kapitaal (het ecosysteem en natuurlijke hulpbronnen, zoals bossen, mangroves, duinen en fossiele brandstoffen) en gebouwd kapitaal (zoals bruggen, gebouwen en dammen) (o.a. Magis, 2010; Wilson, 2012).

Tabel 2: Typen kapitaal en hulpbronnen

Soort kapitaal	Hulpbronnen
Menselijk kapitaal	Inkomen, kennis, vaardigheden
Sociaal kapitaal	Netwerken, contacten, connecties
Cultureel kapitaal	Identiteit, waarden
Natuurlijk kapitaal	Natuurlijke hulpbronnen
Gebouwd kapitaal	Infrastructuur, gebouwen

Het concept veerkracht kent sterke gelijkenis met andere begrippen uit de sociale wetenschappen, met name *community capacity* (gemeenschaps capaciteit) en *community*

agency (zelforganisatie). Het laatste duidt op het vermogen van een gemeenschap om actie te ondernemen en verandering te beïnvloeden (Magis, 2010). Chaskin (2008, p. 70) definieert gemeenschaps capaciteit als: “the interaction of human capital, organizational resources, and social capital within a given community that can be leveraged to solve collective problems and improve or maintain the well-being of a given community.” Volgens Magis (2010) is veerkracht onderscheidend omdat het plaatsvindt in een context van verandering. Gemeenschaps capaciteit is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor veerkracht. In tabel 3 zijn de factoren weergegeven die volgens de literatuur bijdragen aan de verschillende concepten.

Tabel 3: Veerkracht en gerelateerde begrippen (Matarrita-Cascante et al. 2017) en relevante factoren

Begrippen	Definitie	Factoren
Veerkracht (community resilience)	Het collectieve vermogen te reageren op verandering	economische ontwikkeling/stabiliteit, infrastructuur/diensten, sociaal kapitaal/netwerken, informatie/communicatie/kennis/vaardigheden, deskundigheid/agency, leiders, gelijke toegang tot hulpbronnen, participatie/collectieve actie, waarden/overtuigingen, governance/institutionele regelingen
Gemeenschaps capaciteit (community capacity)	Het collectieve vermogen beschikbare hulpbronnen te mobiliseren	participatie, leiderschap, vaardigheden, hulpbronnen, netwerken/links, gemeenschapsgevoel, begrip voor geschiedenis gemeenschap, gemeenschapsmacht, gemeenschapswaarden, kritische reflectie, kennis en leren
Zelforganisatie (community agency)	Het collectieve vermogen relaties tussen mensen en organisaties te ontwikkelen om zo te kunnen handelen	tolerantie, gehechtheid met gemeenschap, sociale netwerken en relaties, participatie, rechtvaardigheid

Vragen scriptiewerkplaats en de casussen

We zien dat er een duidelijke overlap is qua variabelen die van invloed zouden zijn op de verschillende concepten, waardoor het onduidelijk is hoe de begrippen nu precies onderscheidend zijn. Empirisch onderzoek zou dan ook veel scherper moeten maken welke factoren van belang zijn voor welke concepten.

Om daar een begin mee te maken, zijn binnen de scriptiewerkplaats twee hoofdvragen geformuleerd, waarbij de nadruk ligt op het handelen van bewoners, hun *agency* (zelforganisatie of zeggenschap) en de betekenis van hulpbronnen:

1. Welke reacties zien we op ontwikkelingen zoals klimaatverandering, internationale migratie en institutionele verandering in een lokale context? Hoe organiseren bewoners zich om uitdagingen/problemen als gevolg van die veranderingen op te pakken?
2. Wat is de betekenis van hulpbronnen op het veerkrachtig handelen van bewoners? Welke belemmeringen doen zich voor?

Studenten waren vrij om binnen deze twee hoofdvragen hun eigen invalshoek en casus te kiezen. Voor deze bijdrage is een beknopte meta-analyse uitgevoerd op de uitkomsten ervan. Omdat de vragen en gebruikte concepten redelijk verschillen, is het niet mogelijk om een systematische analyse uit te voeren. Niettemin zal een door-de-oogharen-analyse inzicht geven in de reacties van bewoners op acute of chronische veranderingen (schokken) en door wat of wie zij ondersteund of juist belemmerd worden in het veerkrachtig handelen.

In de volgende hoofdstukken bespreken we de empirische uitkomsten van de casestudies die zijn onderzocht binnen de scriptiewerkplaats. We beginnen met een afzonderlijke omschrijving van de casussen en gaan daarna in op de algemene bevindingen over veerkracht. De eerste casus betreft de reactie van de Aktiegroep het Oude Westen op het stopzetten van de gemeentelijke subsidie en het belang van capaciteiten en hulpbronnen daarbij (Nguyen, 2018). In de tweede casus is de reactie van actieve bewoners – zogenaemde active agents – onderzocht op de komst van statushouders in de wijk Hoogkwartier en hoe stakeholders hun daarin ondersteund of belemmerd hebben (Koemans, 2018). De derde casus richt zich op het aanpassingsvermogen (veerkracht) van bewoners van de Beverwaard na de komst van een AZC in de wijk en welke factoren bevorderend dan wel belemmerend werkten in dit proces (De Vin, 2018). Naast deze drie casussen zal ook geput worden uit een scriptie over de burgerbegroting van “Mooi, Mooier Middelland” (Oorebeek, 2017) die minder direct gerelateerd is aan de hoofdvragen maar wel relevante informatie oplevert over zelforganisatie. In de eerste drie gevalstudies zijn diepte-interviews gehouden met bewoners en/of stakeholders en in de laatste casus zijn observaties gedaan. Per casus bespreken we de verandering en de reacties van bewoners daarop; hoe zij zich organiseren en de betekenis van hulpbronnen en belemmeringen bij het veerkrachtig handelen.

Tabel 4: De casussen

Verandering	Casus
Institutionele verandering	Oude Westen, Middelland
Internationale migratie	Hoogkwartier, Beverwaard

3. Rotterdamse praktijken

Een eerste type verandering die is onderzocht (in Oude Westen en Middelland) is een institutionele verandering, waarbij wordt ingezet op nieuwe verhoudingen tussen de lokale overheid en burgers.

Casus Oude Westen

In de casus Oude Westen is de bewonersgroep Aktiegroep Het Oude Westen geconfronteerd met het stopzetten van de gemeentelijke subsidie. De eerste reactie op het gemeentelijke besluit was protest. De Aktiegroep kent een lange geschiedenis van verzet tegen de gemeente. Ze ontstond in 1970 toen de gemeente Rotterdam de wijk wilde slopen

om kantoren te bouwen. Onder aanvoering van de Aktiegroep is destijds strijd gevoerd voor behoud van de wijk. Ook nu werd er actie gevoerd, met als hoogtepunt een protest bij het Stadhuis met meer dan 150 deelnemers, bestaande uit vrijwilligers en buurtbewoners. Maar het mocht uiteindelijk niet baten en de Aktiegroep heeft besloten om mee te bewegen met de veranderde omgeving. Daartoe is een transitieteam ingeschakeld, bestaande uit professionals die zich vrijwillig inzetten en de gesprekken over de toekomst van de Aktiegroep met de gemeente voeren. Zij functioneert daarmee als mediator tussen gemeente en de Aktiegroep. Het transitieteam richt zich op het uitwerken van mogelijke verdienmodellen (o.a. het verhuren van het pand), schrijft fondsen aan en benadert (nieuwe) partners en potentiële opdrachtgevers om samen te werken aan projecten. Ook wordt nagedacht over wat voor een organisatie de Aktiegroep in de toekomst wil/moet zijn en welke veranderingen daarvoor doorgevoerd moeten worden.

Responsiviteit, vindingrijkheid en leren

In de casus is onderzocht hoe bewoners een leidende en actieve rol spelen in het reageren op de verandering, hun zeggenschap, hier bedoeld als het veerkrachtig handelen. Daarbij is gekeken naar drie soorten capaciteiten waarover actieve bewoners – active agents genoemd – beschikken: responsiviteit, vindingrijkheid en leren (Tyler & Moench, 2012). Responsiviteit is het vermogen om te organiseren en te reorganiseren, te anticiperen, te plannen en snel te reageren in de nasleep van een verandering. Vindingrijkheid betreft het vermogen om verschillende hulpbronnen (individueel en op gemeenschapsniveau) te mobiliseren. Leren omvat het vermogen om ervaringen uit het verleden te internaliseren, herhaalde mislukkingen te vermijden en te innoveren.

De Aktiegroep had vooral een reactieve en afwachtende houding in het proces van verandering en in mindere mate een preventieve. Op de capaciteit ‘responsiviteit’ scoort zij daarom laag. Uiteindelijk heeft de groep wel besloten een omslag te maken en de organisatie te veranderen, een reactie die duidt op ‘transformatief handelen’. De mate van vindingrijkheid, de tweede capaciteit, kan groot worden genoemd. De Aktiegroep heeft haar uitgebreide sociale netwerk ingezet om sociale en politieke hulpbronnen te mobiliseren. Er zijn professionals betrokken, wat als overbruggend kapitaal (bridging) kan worden getypeerd. Met het transitieteam heeft de organisatie toegang tot nieuwe kennis en vaardigheden gekregen die worden gebruikt om nieuwe partners en opdrachtgevers aan te trekken. Daarnaast is de Aktiegroep via het transitieteam in staat geweest om toegang te krijgen tot individuen met macht. Dit connectiekapitaal heeft geresulteerd in onder andere een transitieperiode waarin een plan kan worden ontwikkeld voor de toekomst. Ten aanzien van de derde capaciteit, ‘leren’, is de conclusie dat de Aktiegroep wel heeft geleerd, maar dit ook vooral reactief is. Bij de vraag hoe men in de toekomst om zou gaan met een soortgelijke situatie, stellen de meesten dat het niet voorkomen had kunnen worden. Dit lijkt niet in lijn met het veerkrachtdenken waarbij er van uit wordt gegaan dat mensen en gemeenschappen bewust zijn van hun eigen actieve rol in het beïnvloeden van verandering.

Hulpbronnen

Naast menselijke, sociale en politieke hulpbronnen blijkt in de casus ook het gebouw een hulpbron te zijn. Enerzijds omdat het gebouw als ontmoetingsplaats helpt om met de verandering om te gaan, bewoners kunnen daar terecht om over de veranderingen te praten. Anderzijds omdat het gebouw onderdeel wordt van het verdienmodel waarmee de Aktiegroep hoopt inkomsten te kunnen genereren.

Dat bindend kapitaal een belangrijke voorspeller is voor overbruggend kapitaal was uit onderzoek al bekend (o.a. Larsen et al. 2004). In deze casus zien we dat de laatste ook van invloed kan zijn op de eerste, maar dan met een minder positieve uitkomst. Door

bridging met de professionals is de cohesie en het vertrouwen binnen de Aktiegroep verminderd. Een deel van de vrijwilligers wantrouwt het transitieteam. Vrijwilligers denken dat de leden zullen handelen uit eigen belang en dat dat het financiële belang zal domineren in plaats van het sociale belang, bijvoorbeeld inzake de huurders die zullen worden aangetrokken. Volgens de vrijwilligers moeten die wel passen bij de visie van de Aktiegroep. Er is wrijving tussen de vrijwilligers en de professionals. Dat komt ook door het verschil in tempo dat de samenwerking vermoeilijkt. De professionals ervaren tijdsdruk door de toegewezen transitieperiode van de gemeente, maar de vrijwilligers behoeven een ander tempo ten aanzien van veranderingen. Het bestuur geeft weinig sturing in het transitieproces, zo vinden de respondenten, terwijl goed leiderschap (een politieke hulpbron) onontbeerlijk is voor het uitdragen van een gezamenlijk doel. Kortom: de casus laat zien dat ondanks een groot netwerk, overbruggend kapitaal en connectiekapitaal, belangrijke ingrediënten missen - vertrouwen en goed leiderschap - om de bewoners mee te nemen in de verandering.

Casus Middelland

In de casus Mooi, mooier, Middelland komt de institutionele verandering voort uit de transitie van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving, met verschuivende verhoudingen tussen overheid, markt en gemeenschap als gevolg. Burgers willen meer invloed en zeggenschap over de vormgeving van hun leefwereld, bijvoorbeeld op de terreinen van zorg, wonen, veiligheid en voorzieningen. Het experiment "Mooi, Mooier Middelland" is gestart in 2016 en houdt in dat bewoners medebeheer krijgen over het wijkbudget van Middelland. Het uitgangspunt is een co-creatie van overheid, markt en gemeenschap. Het idee is dat partijen samenwerken om tot oplossingen, initiatieven en plannen te komen die door alle partijen gedragen worden en daardoor beter aansluiten op de wensen van de wijk Middelland. Hiervoor zijn verschillende werkgroepen opgericht waarin gemeenteambtenaren, ondernemers, vastgoedeigenaren en bewoners vertegenwoordigd zijn en projecten uitvoeren. De beslissingen worden genomen volgens het principe van de deliberatieve democratie: door argumenten uit te wisselen en te streven naar een representatieve consensus.

Het doel van het onderzoek is om de bijdrage van de werkgroepen aan democratische inclusiviteit inzichtelijk te maken aan de hand van een analyse van het proces van de burgerbegroting. Die analyse spitst zich toe op vastgestelde procescriteria (Fishkin & Luskin, 2005) en procescondities (Cohen, 1997) van de deliberatieve democratie. Deze casus gaat dus minder specifiek in op de reacties van bewoners en de betekenis van hulpbronnen daarbij, maar levert wel interessante kennis over zelforganisatie van bewoners en de belemmeringen die zij ondervinden.

De conclusie van het onderzoek is ten eerste dat er een verschil in visie op participatie is tussen de zogenoemde leef- en systeemwereld en dat dit druk uitoefent op de procescondities van vrijheid en gelijkheid. De eerste conditie wijst op de afwezigheid van een hiërarchie en de afwezigheid van bestaande kaders waarbinnen gewerkt moet worden. Deze vrijheid is binnen het experiment niet onbeperkt. Zo moet de groep zich houden aan de inkoopregels van de gemeente Rotterdam en is het ontstaan van de werkgroepen gebaseerd op reeds bestaande gemeentelijke beleidsprocessen. De gemeente Rotterdam stuurt en controleert het proces en behoudt hiermee een hogere hiërarchische positie. Illustratief is ook de houding van de burgemeester die bij een bijeenkomst liet weten ongeduldig te zijn en de bewoners aanspoorde geld uit te gaan geven en tempo te maken. Oftewel de burgemeester verwacht meer doen en minder delibereren, terwijl bewoners nog in het stadium waren van het zoeken naar een vorm en daar de tijd voor namen. Ten aanzien van de procesconditie gelijkheid bleek dat in grotere projecten met meer

belanghebbende partijen, bewoners geen gelijkwaardige positie ervaren in relatie tot de partijen uit de systeemwereld. Een tweede conclusie is dat de aanwezigheid van een competente gespreksleider in het formele proces een positieve werking heeft op de procescriteria. Een derde conclusie is dat de informele sfeer niet of nauwelijks wordt meegenomen in het formele proces, wat de inclusiviteit niet ten goede komt. Dit betekent dat wijkbewoners wel worden geraadpleegd, maar dat deze informatie blijkbaar lastig te vertalen is naar concrete standpunten of visies in de besluitvorming. Het zijn vooral de actieve bewoners en sociale ondernemers in de wijk die zich verdiepen in de informele sfeer, maar die input blijft hier dus steken.

Een tweede type verandering die binnen de scriptiewerkplaats is onderzocht is internationale migratie en de effecten daarvan op lokaal niveau, namelijk de huisvesting van statushouders (casus Hoogkwartier) en asielzoekers (casus Beverwaard).

Casus Beverwaard

In 2015 besluit de Gemeente Rotterdam dat er een AZC in de wijk Beverwaard komt voor maximaal 600 asielzoekers uit voornamelijk Syrië en Eritrea. Er ontstonden hevige protesten van bewoners. Een van de informatieavonden verliep chaotisch en na afloop braken rellen uit in de buurt, breed uitgemeten in de media. Er werd een protestcomité “Beverwaard zegt Nee” opgericht, die o.a. een rouwstoet door de wijk organiseerde om aan te geven dat de Rotterdamse democratie dood zou zijn. Uit een onderzoek dat de gebiedscommissie liet doen naar aanleiding van deze maatschappelijke onrust, bleek twee derde van de ondervraagden tegen de komst van het AZC te zijn. De belangrijkste reden hiervoor was de ervaren overbelasting van de wijk. In rondetafelgesprekken gaven bewoners aan ontevreden te zijn over de procedure, zich zorgen te maken over veiligheid, het behoud van Nederlandse normen en waarden en bestaande problemen in de wijk zoals schuldenproblematiek en de toenemende diversiteit. Ondanks alle protesten opende het AZC haar deuren in 2016. Bijna twee jaar later verschijnen berichten in media dat de rust is wedergekeerd en de onvrede richting het AZC is verdwenen.⁴ Hebben bewoners zich aangepast? Dat zou op veerkracht duiden, het individuele of collectieve vermogen zich aan te passen aan een veranderde leefomgeving.

In de casus Beverwaard is onderzocht welke sociale factoren, zoals sociale netwerken, vertrouwen en thuisgevoel van invloed zijn geweest op het aanpassingsvermogen van bewoners. In een hechte gemeenschap zorgen sociale cohesie en steun voor minder hevige (negatieve) effecten van tegenslagen (Magis, 2010). Een sterk gevoel van gemeenschap zou bewoners ook doelgericht laten reageren op dreigingen (McMillan & Chavis, 1986). Sociale netwerken bieden toegang tot hulpbronnen die stress kunnen verlagen bij een (aankomende) verandering. Bekend is dat protest (tegen opvang asielzoekers) georganiseerd wordt vanuit sterke sociale netwerken (ESS/VU, 2017), gaat dat ook op voor het aanpassingsvermogen? Verder is er gekeken naar belemmeringen van het aanpassingsvermogen. Een gemeenschap kan kwetsbaar zijn door factoren zoals armoede, criminaliteit, wantrouwen en ongelijkheid (Chaskin, 2008).

Accepteren en tolereren

De geïnterviewde bewoners van Beverwaard noemen drie redenen waarom zij (destijds) tegen de komst van het AZC waren. In de eerste plaats hekelen bewoners de besluitvorming

⁴ Een paar maanden na het verschijnen van de scriptie is het overigens weer onrustig in de Beverwaard: na een aantal incidenten grijpt burgemeester Aboutaleb in en schort het toelaten van migranten uit veilige landen en migranten met een Dublinclaim voorlopig op. Bewoners organiseren een protestmars tegen de overlast van bewoners van het AZC.

waarin zij geen stem hadden en de wijze waarop de gemeente met hen heeft gecommuniceerd. Ten tweede is er een sterk wij/zij onderscheid en een gevoel van relatieve deprivatie. Het beeld bestaat dat asielzoekers ‘alles krijgen’, terwijl veel bewoners in de Beverwaard met weinig moeten rondkomen. In de derde plaats benoemt men angst voor het onbekende, versterkt door negatieve geluiden in de media over asielzoekers. De geïnterviewde bewoners hebben hun houding ten opzichte van het AZC veranderd en zich aangepast (alleen degenen die van mening zijn veranderd zijn geïnterviewd voor dit onderzoek). Aanpassing vond plaats op twee manieren: accepteren en tolereren. Het laatste zou als een vorm van *coping* kunnen worden gezien en het eerste als een vorm van adaptatie (zie het onderscheid van Keck en Sakdapolrak (2013)).

Hechte netwerken

Uit het onderzoek is gebleken dat de ervaren hechtheid van de gemeenschap en de hechte sociale netwerken met familie, vrienden en burens (bonding) ondersteunend zijn geweest in het proces van aanpassen. Bewoners konden binnen deze netwerken hun zorgen uiten en steun van elkaar krijgen. Die netwerken hebben ook geleid tot ontmoetingen tussen bewoners en asielzoekers. Een aantal bewoners die eerder lid waren van de actiegroep “Beverwaard zegt nee” hebben zich vervolgens georganiseerd in de bewonersgroep “Burgers voor Beverwaard” die activiteiten organiseert voor de buurt. Zo was er bijvoorbeeld een Sinterklaasfeest waar ook ouders en kinderen van het AZC welkom waren. Ook zijn er rondleidingen georganiseerd in het AZC en een ontmoetingsavond in het wijkcentrum. Dat heeft tot ontmoetingen geleid die hebben bijgedragen aan het accepteren van het AZC. Verder hebben de politieke banden van een van de leden geleid tot het openen van een politiepreekuur, maar deze werd niet veel gebruikt door de bewoners omdat er naar hun zeggen weinig vertrouwen is in de politie.

Degenen die het AZC tolereren waren allen in meer of mindere mate verbonden met de actiegroep. Daar hebben ze goede herinneringen aan. De gezamenlijke vijand zorgde voor meer hechtheid van de gemeenschap. Ze zijn gestopt met de actiegroep omdat ‘het geen zin had om te blijven protesteren’. ‘Het heeft gewoon geen nut, want ze doen toch wat ze willen’. Het optreden van de gemeente heeft tot veel weerstand geleid, waardoor men weigert het AZC te accepteren. Het aanpassingsvermogen wordt dus in grote mate belemmerd door wantrouwen (naar de overheid). Het is dan ook meer een kwestie van het erbij neerleggen dan dat bewoners zich echt hebben aangepast. Zij stellen dan ook dat op het moment een asielzoeker voor een incident in de wijk zou zorgen, zij weer actief zullen worden.

Aanpassingsvermogen

Het gebrekkige vertrouwen in de lokale politiek en overheidsinstituties is een belangrijke belemmering van het aanpassingsvermogen. Dit weerhoudt bewoners ervan gebruik te maken van het aanwezige connectiekapitaal, zoals het politiepreekuur. Een tweede factor is een gevoel van wij tegen zij. De hechte gemeenschap en sociale netwerken, versterkt door de geografische ligging van de wijk – namelijk enigszins afgesloten van de stad – zorgen voor een beslotenheid van de gemeenschap, met sterke wij/zij gevoelens als gevolg. Ook de kwetsbaarheid van de wijk is een belemmerende factor. Bewoners hebben moeite met rondkomen en maken zich zorgen over een toenemende diversiteit in de wijk. Dit zorgt voor een gevoel van competitie om schaarse middelen. Tot slot blijken bewoners over weinig persoonlijke veerkracht te beschikken. Ze geven aan niet van veranderingen te houden.

Bewoners noemen dan ook andere verklaringen voor de teruggekeerde rust in de wijk. Het AZC is gelegen aan de rand van de wijk, met een brede doorgaande weg als fysieke

en symbolische barrière. Daardoor ervaren bewoners het AZC niet als onderdeel van de wijk. Ook komt een groot deel van de bewoners van het AZC niet naar de wijk. Zij die dat wel doen, bijvoorbeeld om hun kinderen naar school te brengen en boodschappen te doen, dragen bij aan publieke vertrouwdeheid. Belangrijk ook is dat er tot nu toe geen incidenten hebben plaatsgevonden en men 'er geen last van heeft'. Ook was er steeds minder energie om te protesteren.

Casus Hoogkwartier

In 2016 wijst de gemeente Rotterdam haar voormalig kantoorpand in de wijk Hoogkwartier aan als tijdelijke opvang van 33 statushouders. In de wijk is een groep van bewoners en ondernemers actief die verschillende activiteiten voor de buurt organiseren, ondersteund door Bureau Binnenstad en de gebiedscommissie Rotterdam Centrum. Deze actieve bewoners werden door de gemeente als eerste op de hoogte gebracht van de komst van de statushouders in de hoop dat de groep kon bijdragen aan een goed verloop van de opvang. De overige bewoners werden geïnformeerd via een brief en een informatiebijeenkomst. De gemeenteambtenaar vond de opkomst laag en had meer onrust verwacht (er kwamen ongeveer twintig bewoners en er waren rond de duizend brieven verstuurd). Toch was deze bijeenkomst aanleiding voor een actieve bewoner om actie te ondernemen omdat sommige buurtbewoners, vooral de ouderen, zich negatief uitlieten over statushouders en angstig waren voor hun komst naar de wijk. De groep besloot een project te starten met als doel bewoners en statushouders met elkaar te verbinden, het statushoudersproject, bestaande uit een portretserie en interviews van en met statushouders. Daarnaast is het "Hoogkwartier Proeft" buurtfestival georganiseerd met eveneens het doel bewoners kennis te laten maken met statushouders. Op dat evenement hebben bewoners uit de wijk, onder wie statushouders, met elkaar gekookt.

Netwerkvorming, uitwisseling van informatie en leren

In deze casus is onderzocht hoe actieve bewoners (active agents) hebben bijgedragen aan gemeenschapsveerkracht via netwerkvorming, informatie-uitwisseling en leren, belangrijke mechanismen van veerkracht.

Het onderzoek laat zien dat netwerkvorming van groot belang is. De bewoners kenden elkaar al uit eerdere projecten, waardoor er een sterke vertrouwensrelatie bestond. Via hun uitgebreide en effectieve netwerk konden zij elkaar en andere bewoners makkelijk vinden en makkelijk contact leggen met andere partijen, zoals de gemeente Rotterdam, Stichting Nieuw Thuis, het AD en Vluchtelingenwerk. De projecten hebben vervolgens de mechanismen informatie-uitwisseling en leren in gang gezet. De interviews en portretten werden gedeeld via de website, sociale media en de Hoogkwartier Jaarkrant. Ook werd algemene informatie over statushouders verspreid. Voor financiering was men afhankelijk van de gebiedscommissie en die was het in eerste instantie niet helemaal eens met het projectplan. De groep wilde eigenlijk posters in de wijk verspreiden (met portretten van statushouders) en een boekje met de verhalen uitgeven, maar de gemeente ging daar niet mee akkoord, gezien de politieke gevoeligheid van het onderwerp. Hiermee werd de verspreiding deels ingeperkt. Bewoners hebben via de projecten kennis gemaakt met (de persoonlijke verhalen van) statushouders en dit heeft geleid tot publieke vertrouwdeheid. Volgens sleutelpersonen hebben bewoners daardoor minder wantrouwen en zijn de statushouders geaccepteerd. Dat is ook een gevolg van de positieve ervaringen die bewoners hebben opgedaan met statushouders. Andere mogelijke factoren die hebben bijgedragen aan het aanpassingsvermogen is de sociaaleconomische positie van bewoners. De gemiddelde SES van de wijk is vrij hoog, zodat de kwetsbaarheid van de wijk en bewoners gering is, en zo ook de impact van een schok of verandering. Ook is een deel van

de bewoners onverschillig; zij zijn niet op de wijk gericht en worden daardoor niet door de verandering geraakt.

In het Hoogkwartier droegen ook betrokken instanties sterk bij aan de mechanismen van veerkracht. Zo heeft de gemeente naar aanleiding van de informatiebijeenkomst en de daar uitgesproken wens van bewoners om geïnformeerd te worden, een beheercommissie opgericht met alle relevante partijen, zoals de gemeente, Vluchtelingenwerk, de politie, WMO-radar (een stichting die diensten aanbiedt ter ondersteuning, activering en participatie van de bewoner, in opdracht van de gemeente Rotterdam) en bewoners. De partijen deelden hun kennis en informatie en mensen konden hun klachten en angsten kwijt. WMO-radar heeft in het wijkcentrum de verbinding tussen statushouders en gemeenschapsleden bevorderd door o.a. een kookclub te starten en oudere bewoners te koppelen aan een statushouder. Ook de netwerkvorming door institutionele partijen heeft het informatie-uitwisseling en leren bevorderd.

4. De rode lijnen

Veranderingen

Er zijn binnen de scriptiewerkplaats twee typen schokken of veranderingen onderzocht: institutionele verandering en internationale migratie. De wijze waarop de verandering op een gemeenschap afkomt en de hevigheid ervan, is van invloed op het type reactie dat bewoners laten zien. De top-down beslissingen met grote gevolgen voor de lokale gemeenschap lijken vooral protest uit te lokken, zoals in het geval van Oude Westen en de Beverwaard. In beide gevallen wordt de bewoners iets ontnomen, in Oude Westen de structurele subsidiering maar ook de daaraan verbonden status van de bewonersgroep. In de Beverwaard verliezen bewoners de controle over hun woonomgeving en de relatieve rust in een besloten buurt. De beslissing om in het Hoogkwartier 33 statushouder te huisvesten werd ook opgelegd, maar was van een geheel andere orde dan het besluit om 600 asielzoekers op te vangen. Dat maakt dat de reacties van bewoners in het Hoogkwartier minder reactief waren dan in Beverwaard.

Hulpbronnen en belemmeringen

Menselijke hulpbronnen, zoals opleiding en inkomen, zijn belangrijk voor het veerkrachtig kunnen handelen. Binnen de casussen vinden we daarvan verschillende voorbeelden. Zo blijkt het gebrek aan optimisme en het niet goed kunnen vooruitkijken, plannen en veranderen van belang voor veerkracht. In het Oude Westen was hierdoor de mate van responsiviteit laag: men anticipeerde onvoldoende op de verandering. De verandering werd niet als kans gezien om het in de toekomst anders te doen. De respondenten in de Beverwaard geven aan niet van veranderingen te houden en al genoeg op hun bordje te hebben om met ingrijpende veranderingen in de woonomgeving om te kunnen gaan. In het Hoogkwartier wonen mensen met meer hulpbronnen: de meeste bewoners zijn hoog opgeleid, wat mogelijk de impact van een verandering beïnvloedt. Uit onderzoek is bekend dat hoger opgeleiden in alle vormen van burgerschap oververtegenwoordigd zijn. Ze zijn beter in staat voor hun belangen op te komen. Op gemeenschapsniveau is de gemiddelde SES van de wijk van invloed op het aanpassingsvermogen. De kwetsbaarheid van de wijk Hoogkwartier is gering, terwijl die van Oude Westen en Beverwaard groot is. In het geval van de Beverwaard leidt dit tot een gevoel van relatieve deprivatie: bewoners zijn 'aan het overleven' en hebben het gevoel in de steek te worden gelaten, terwijl asielzoekers in hun ogen 'alles krijgen'. De toenemende diversiteit in de wijk lijkt daarnaast een competitie om schaarse middelen te versterken (Putnam, 2007).

Sociale netwerken

Naast menselijke hulpbronnen worden sociale hulpbronnen, vaak onderscheiden in bindend en overbruggend kapitaal, als bronnen van veerkracht gezien. De literatuur stelt dat sterke netwerken de stress van een verandering kunnen verlagen en ervoor zorgen dat mensen zich effectiever kunnen organiseren. Bindend kapitaal, sociale cohesie, gehechtheid en een sterk gemeenschapsgevoel blijken van belang te zijn geweest bij hoe bewoners met de verandering omgaan. In de Beverwaard werden de sterke netwerken ingezet om in eerste instantie protest te organiseren. Dat heeft niet geholpen, want het AZC kwam er toch. Vervolgens zorgde de gehechtheid van de gemeenschap wel dat bewoners zich veilig voelden om de komst van het AZC met burens en anderen te bespreken. Het delen van hun gevoelens en angsten hielp bij het aanpassingsproces. In de casus Hoogkwartier lijken de netwerken binnen de buurt minder hecht (een deel van de bewoners is helemaal niet op de buurt gericht en onverschillig), maar de actieve bewoners vormen wel een vrij hechte groep met sterke vertrouwensrelaties. Ook bij de Aktiegroep Het Oude Westen zien we een sterke bonding. De organisatie bestaat sinds 1970, een deel van de huidige vrijwilligers is sinds de oprichting actief en er zijn sterke interne relaties. Dit bindend kapitaal is net als in de casus Beverwaard in de eerste plaats ingezet om protest te organiseren. Ook hier mocht dat niet baten, hoewel met hulp van overbruggend kapitaal wel een overgangperiode is bewerkstelligd.

Het bindend sociaal kapitaal kan veerkracht ook in de weg staan, als we er van uitgaan dat veerkracht het aanpassen is aan de verandering (en niet het protest ertegen). De hechtheid van de gemeenschap in Beverwaard zorgt voor sterke grenzen tussen wij en zij. De bewoners van Beverwaard zijn erg 'op zich zelf', versterkt door de ruimtelijke ligging van de wijk. Het AZC werd dan ook gezien als indringer in de wijk. Insluiting betekent in de regel ook uitsluiting, een aspect van the dark side of social capital: vreemden worden moeilijk getolereerd, evenals afwijkende meningen, overtuigingen en gezichtspunten. Dat gaat deels ook op voor de casus van Oude Westen: de professionals die zijn aangetrokken om de Aktiegroep te helpen, worden door een deel van de achterban – gekenmerkt door sterke bonding – niet geaccepteerd of zelfs gewantrouwd.

Overbruggend kapitaal betreffen relaties tussen mensen uit verschillende groepen. Meer dan bindend kapitaal helpen deze contacten om 'vooruit te komen'. Het duidelijkste voorbeeld van overbruggend kapitaal zien we bij de Aktiegroep Het Oude Westen. De professionals van het transitieteam die de Aktiegroep heeft ingeschakeld komen uit het eigen netwerk. Mede dankzij deze professionals heeft de Aktiegroep een transitieperiode en -vergoeding gekregen en zij werken aan plannen om de toekomst van de organisatie veilig te stellen of zelfs naar een hoger plan te tillen. Ook in het Hoogkwartier zien we naast bonding een vorm van overbruggend kapitaal in de zin dat de bewoners samen met ondernemers uit de wijk initiatieven ontplooiën. De groep is goed in staat om relaties te leggen met anderen, wat de veerkracht verhoogt en toegang geeft tot hulpbronnen (zie verder institutionele/politieke hulpbronnen). Overbruggend kapitaal komt minder voor in de Beverwaard.

Het dilemma dat vooral uit de casus Oude Westen naar voren komt is het volgende: voor veerkracht lijkt overbruggend kapitaal van groot belang te zijn, het helpt bij het vooruitkomen – het aanpassen en vernieuwen. Tegelijkertijd laat de casus zien dat overbruggend kapitaal een negatief effect heeft op bonding in de zin dat het vertrouwen in de groep vermindert. Terwijl vertrouwen weer een belangrijk ingrediënt is voor veerkracht, namelijk met elkaar 'dingen voor elkaar krijgen'. Wantrouwen zou op den duur de collectieve actie kunnen belemmeren (Norris et al., 2008). Kortom, een sterk netwerk en overbruggend kapitaal ten spijt, behoeft veerkracht ook intern vertrouwen. De uitdaging

voor de bewonersgroep is om nieuwe mensen aan te trekken en tegelijkertijd het bindend kapitaal te behouden. Het meenemen van de achterban in de verandering staat of valt met goed leiderschap, waarmee we op het belang van politieke/institutionele hulpbronnen komen.

Een specifiek aspect van het sociaal of politiek kapitaal is het zogeheten connectiekapitaal: het vermogen om relaties te kunnen opbouwen met poortwachters, individuen die toegang hebben tot hulpbronnen. In de eerste plaats dient daarvoor een zekere mate van (vruchtbaar, zie Uitermark, 2014) institutioneel weefsel aanwezig te zijn in de wijk, oftewel een rijk scala aan buurtnetwerken, verenigingen en organisaties, maar ook digitale netwerken die het zelforganiserend vermogen van bewoners stimuleren. Het institutioneel weefsel is in alle wijken sterk aanwezig, maar vooral in het Oude Westen en het Hoogkwartier is deze voedingsbodem sterk ontwikkeld. In het Hoogkwartier zijn er naast bewoners ook veel ondernemers actief. Er zijn veel winkels en bedrijven, onder andere sinds paar jaar het architectenbureau MVRDV die zich zichtbaar bemoeit met de wijk. Ook is de lokale overheid erg actief. Zo wordt de groep in haar activiteiten ondersteund door Bureau Binnenstad en de gebiedscommissie Rotterdam Centrum. De actieve bewoners in het Hoogkwartier werden vanaf het begin actief betrokken en de gemeente deed een beroep op hen om bij te dragen aan een goed verloop van de opvang van de statushouders. Toen bewoners aangaven geïnformeerd te willen worden, werd direct een beheercommissie opgericht, waarin alle relevante partijen vertegenwoordigd waren en die informatie met elkaar uitwisselden. Men kon hier ook terecht voor het melden van klachten en angsten. De actieve bewoners waren in deze casus heel goed in staat hulpbronnen aan te boren van al die verschillende instanties, zoals financiering voor de projecten, ondersteuning en informatie. De mate van connectiekapitaal is dus hoog te noemen. Ook in het Oude Westen is het institutioneel weefsel hoog, o.a. door een lang verleden van actievoeren en een sterke betrokkenheid van bewoners bij de wijk. Ondanks een andere bevolkingssamenstelling (een lager inkomen etc.) heeft de Aktiegroep dankzij overbruggend kapitaal een sterk connectiekapitaal weten aan te boren, met als resultaat een transitievergoeding, tijd en ondersteuning bij het veranderingsproces. Het transitieteam heeft (wekelijkse) gesprekken met een ambtenaar die als sparringpartner fungeert. Hoewel er in de Beverwaard er ook veel organisaties actief zijn, hebben bewoners niet veel connectiekapitaal kunnen activeren. Een uitzondering betrof het politiesprekkuur, mogelijk gemaakt door de politieke connecties van een van de leden van de protestgroep "Beverwaard zegt nee". Daar is volgens de respondenten echter weinig gebruik van gemaakt, dit door een gebrek aan vertrouwen in de politie. Wantrouwen in de politiek is in de casus Beverwaard de belangrijkste belemmering bij het aanpassen. Bewoners hebben weinig vertrouwen in noch de landelijke en lokale politiek, noch in instituties zoals de politie. Hierdoor zijn formele netwerken en daaraan verbonden hulpbronnen nauwelijks gebruikt. Bewoners voelen zich niet serieus genomen omdat zij geen invloed hebben gehad op de besluitvorming rondom het AZC en een deel weigert daarom de nieuwe situatie te accepteren. Invloed hebben op politieke besluitvorming is nu juist belangrijk voor veerkracht op vooral de lange termijn (Keck & Sakdapolrak, 2013).

Politiek/institutioneel kapitaal vormt in veel casussen een belangrijk aspect in het aanpassingsproces van bewoners en dit werkt vaak bevorderend, maar soms ook belemmerend. Naast de positieve invloed zien we in het Hoogkwartier dat de inmenging van politiek ook nadelig kan zijn. Voor de financiering van de projecten was de groep afhankelijk van de gebiedscommissie en die was het niet eens met de verspreiding zoals de groep dat beoogde. Daarvoor waren statushouders/migratie een te gevoelig politiek onderwerp. De autonomie werd dus ingeperkt. Dat zien we ook in de casus Mooi, mooier Middelland. Het experiment moet binnen de geldende context en hiërarchie van de

gemeente opereren, wat druk uitoefent op de conditie vrijheid voor een succesvolle deliberatieve democratie. Hiermee lijken initiatieven zich af te spelen in de schaduw van de bestaande hiërarchie ('shadow of hierarchy', zie Nederhand, Bekkers en Voorberg (2016)): de rol van de overheid is veranderd, maar zij speelt nog steeds een beslissende rol en hanteert daarbij verschillende controlestrategieën.

Tot slot zagen we dat gebouwde hulpbronnen van betekenis zijn bij veerkracht. In de casus Oude Westen is het pand van de Aktiegroep belangrijk als ontmoetingsplaats en mogelijk onderdeel van het toekomstige verdienmodel. In het Hoogkwartier heeft het wijkcentrum bijgedragen aan het verbinden van statushouders met bewoners.

5. Discussie

Op basis van de rode lijnen uit de casestudies benoemen we in de discussie een aantal punten over veerkracht die leiden tot vragen voor beleidsmakers die het concept in hun praktijk gebruiken.

In de eerste plaats: *Wat is nu eigenlijk veerkracht en wie beslist welke reactie veerkrachtig is?* In twee praktijken was de eerste reactie niet aanpassen, maar verzet. De vraag is of dit ook een vorm van veerkracht is. De gangbare presumptie is dat een gemeenschap veerkrachtig is als zij 'positief' op de verandering reageert, zich aanpast aan de verandering. Maar wie beslist wat positief is? Het definiëren van wat wenselijk is en voor wie, is verbonden met normatieve uitgangspunten en de mate waarin groepen vertegenwoordigd zijn in het besluitvormingsproces. Wat betreft de Verenigde Naties is de reactie van protest ook veerkracht. In een publicatie uit 2016 (p. 22) geeft zij de volgende definitie van veerkracht: "the ability of a system, community or society exposed to hazards to resist, absorb, accommodate, adapt to, transform and recover from the effects of a hazard in a timely and efficient manner, including through the preservation and restoration of its essential basic structures and functions through risk management."

Voor de bewoners van de Beverwaard is de huisvesting van 600 asielzoekers een risico en in dit licht is hun protest veerkracht. Ook het protest van de Aktiegroep tegen de bezuinigingsoperatie van de gemeente kan worden gezien als veerkracht. In beide gevallen heeft het protest echter niet geleid tot 'preservation' - behoud.

Meer inhoudelijk is de vraag wel of we een nieuwe term nodig hebben. Als we kijken naar hoe lokale gemeenschappen omgaan met maatschappelijke uitdagingen, dan voldoen in wezen bestaande concepten zoals collectieve zelfredzaamheid (of samenredzaamheid) en zelforganisatie. *Hebben we het over veerkracht omdat het zo positief klinkt?*

Een tweede conclusie is dat relaties tussen factoren van veerkracht niet altijd zo eenduidig zijn als vaak voorgesteld. Zo kunnen sociale netwerken veerkracht opleveren, maar kan overbruggend kapitaal ook het vertrouwen binnen de groep verminderen, wat ongunstig kan zijn voor toekomstige veerkracht. En connectiekapitaal, relaties met poortwachters, werkt tegelijkertijd bevorderend en belemmerend in het veerkrachtig handelen. Poortwachters kunnen eisen gaan stellen aan bewoners, wat de autonomie beperkt, essentieel voor zelforganisatie en dus veerkracht. *Welke condities zijn doorslaggevend voor het veerkrachtig handelen en hoe kunnen die gewaarborgd worden?*

Daarop aansluitend een derde en laatste punt, namelijk het spanningsveld tussen de wens en het streven van (lokale) overheden naar veerkrachtige gemeenschappen en het niet helemaal bereid zijn het besluitvormingsproces open te stellen. Voor de ontwikkeling van veerkracht op de lange termijn, transformatieve capaciteiten, is invloed op besluitvorming cruciaal. Veerkracht kan niet zonder zelforganisatie en eigenaarschap. Dit is

in lijn met wat Duyvendak en Tonkens (2017) observeren over het democratisch tekort: de burger krijgt meer verantwoordelijkheid maar ervaart weinig zeggenschap over hoe hij/zij die brede verantwoordelijkheid kan en wil dragen. Om te voorkomen dat initiatieven onder de schaduw van hiërarchie blijven opereren, zal er vertrouwen moeten zijn. Vertrouwen is in alle casussen een belangrijk aspect gebleken van veerkrachtig handelen en wantrouwen de belangrijkste belemmering. Voordat (lokale) overheden zich richten op het vergroten van veerkracht van bewoners, zal eerst volop moeten worden geïnvesteerd in vertrouwen. De vraag is: *Zijn instituties bereid om zich werkelijk te openen voor burgers en tegelijkertijd verantwoordelijkheid te dragen voor de basiscondities voor veerkracht?*

Literatuur

Deze rapportage is gebaseerd op de volgende scripties:

Koemans, M. (2018) *De bijdrage van bewonersinitiatieven aan gemeenschapsveerkracht. Hoe active agents een verbinding leggen tussen statushouders en andere bewoners in de wijk Hoogkwartier*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Nguyen, C. (2018) *De rol van active agents en hoe hun hulpbronnen bijdragen aan veerkrachtig handelen. Een casestudie bij de Aktiegroep het Oude Westen in Rotterdam*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Oorebeek, J. (2017) *Experimenteren met lokale democratie en co-creatie. Het participatieproces van de burgerbegroting in de wijk Middelland, Rotterdam*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Vin, S. de (2018) *Een kwalitatief onderzoek naar de veerkracht van de wijk Beverwaard in Rotterdam-Zuid na de komst van een asielzoekerscentrum*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Daarnaast is de volgende literatuur gebruikt:

Blokland, T. (2017) *Community as Urban Practice*. Cambridge/Malden: Polity Press.

Chaskin, R. J. (2008) Resilience, Community, and Resilient Communities: Conditioning Contexts and Collective Action. *Child Care in Practice*, 14(1), 65–74

Cheshire, L. (2015) 'Know your neighbours': disaster resilience and the normative practices of neighbouring in an urban context. *Environment and Planning A*, 47, 1081-1099.

Davoudi, S. (2012) Resilience: A Bridging Concept or a Dead End? *Planning Theory & Practice*, 13(2), 299–333.

ESS/VU (2017) *Reflectie op Opvang Asielzoekers en Maatschappelijke Spanningen*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Fay-Ramirez, S., E. Antrobus, A.R. Piquero (2015) Assessing the effect of the Queensland "Summer of Disasters" on perceptions of collective efficacy. *Social Science Research*, 54, 21–35.

Keck, M & Sakdapolrak, P. (2013) What is social resilience? Lessons learned and ways forward. *Erkunde*, 67, 1, 5–19.

LaLone, M.B. (2012) Neighbors helping neighbors: An examination of the social capital mobilization process for community resilience to environmental disasters. *Journal of Applied Social Science*, 6(2), 209-237.

Larsen, L. et al. (2004) Bonding and Bridging: Understanding the Relationship between Social Capital and Civic Action. *Journal of Planning Education and Research*, 24:64-77.

- Magis, K. (2010) Community Resilience: An Indicator of Social Sustainability. *Society & Natural Resources*, 23(5), 401–416.
- Matarrita-Cascante, D., Trejos, B., Qin, H., Joo, D., & Debner, S. (2017) Conceptualizing community resilience: Revisiting conceptual distinctions. *Community Development*, 48(1), 105–123.
- Mulligan, M., Steele, W., Rickards, L., & Fünfgeld, H. (2016) Keywords in planning: What do we mean by ‘community resilience’? *International Planning Studies*, 21(4), 348-361.
- Nederhand, J., Bekkers, V., Voorberg, W. (2016) Self-Organization and the Role of Government: How and why does self-organization evolve in the shadow of hierarchy? *Public Management Review*, 18(7), 1063-1084.
- Platts-Fowler, D., & Robinson, D. (2016) Community resilience: A policy tool for local government? *Local Government Studies*, 42(5), 762-784.
- Putnam, R. (1993) *Making democracy work*. Princeton: Princeton University Press.
- Tyler, S., & Moench, M. (2012). A framework for urban climate resilience. *Climate and Development*, 4, 311-326.
- United Nations (2016) *Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction*. UN: New York.
- Vale, J. (2014) The politics of resilient cities: whose resilience and whose city? *Building Research & Information*, 42(2), 191-201.
- Waters, M.C. (2016) Life after Hurricane Katrina: The Resilience in Survivors of Katrina (RISK) Project. *Sociological Forum*, 31(1), 750-769.
- Wickes, R., Britt, C., & Broidy, L. (2017) The resilience of neighborhood social processes: A case study of the 2011 Brisbane flood. *Social Science Research*, 62, 96-119.
- Wilson, G. A. (2012) Community resilience, globalization, and transitional pathways of decision-making. *Geoforum*, 43(6), 1218-1231.