



Stedelijke veerkracht: Van globale visie tot lokale praktijk

Samenvatting van de beoordeling van de eindresultaten van het programma 100 veerkrachtige steden

Sara McTarnaghan Jorge Morales-Burnett Rebecca Marx

met Diane Levy, Eric Burnstein, James Ladi Williams, Wilton Oliver, Clare Salerno

URBAN INSTITUTE

en bijdragen van

Laura Pérez Castro, Salma Gómez López, Sofía Jacinto Navarro
C-230 CONSULTORES

Filippo Artuso, Ruth Mayne
OXFAM GREAT BRITAIN

*Florianne de Boer, Carolina Downey de Oliveira, Daisy Gill,
Eirini Karagianni, Gratsiela Madzharova, Clare McGuire,
Katherine Shabb, Richard Smithers*
RICARDO ENERGY & ENVIRONMENT

*Nejat Abdella, Yetnayet Z. Demissie,
Olusegun Ogunleye*
ZERIHUN ASSOCIATES

September 2022

Tijdens internationaal overleg wordt de term veerkracht tegenwoordig vaak gehanteerd. Steden, staten en landen kiezen voor hersteliniciatieven die niet alleen beogen om tegenslagen te boven te komen, maar ook om eruit te leren en om te transformeren op manieren die onzekerheid en flexibiliteit met elkaar kunnen verzoenen. Maar mensen zijn al veel langer dan enkel de laatste jaren bezig met het promoten van stedelijke veerkracht. Wat bestuur op stadsniveau betreft, was het 100RC Program (programma “100 veerkrachtige steden”) van The Rockefeller Foundation één van de grootste kampioenen op gebied van toenemende veerkracht.

In 2013 kondigde The Rockefeller Foundation de creatie van 100RC aan om de transformatie te ondersteunen van overheidsinstellingen, functies en operaties in 100 steden wereldwijd, met als doel deze steden in staat te stellen om “te overleven, zich aan te passen en te groeien in een tijd van chronische stress en acute schokkende gebeurtenissen.” Deze holistische definitie van veerkracht reikt veel verder dan het reageren op individuele noodgevallen. Het omvat ook de aanpak van economische, maatschappelijke en fysieke uitdagingen die steden voortdurend het hoofd moeten bieden, zoals klimaatsverandering, migratie,

burgerlijke onrust en wereldwijde pandemieën. Deze visie van stedelijke veerkracht is gericht op chronische “stressfactoren”, zoals ongelijkheid, hoge werkloosheid en toegang tot basisdiensten, en in een zelfde mate op gevaarlijke gebeurtenissen die deze factoren verergeren. Het 100RC-programma was tot nu toe de grootste en best onderbouwde programma-inspanning om stedelijke veerkracht op te bouwen, door het bieden van diepgaande ondersteuning aan een uiteenlopende selectie steden wereldwijd.

Kort na de lancering van 100RC, gaf The Rockefeller Foundation opdracht aan de Urban Institute om de belangrijkste kenmerken op te volgen en te evalueren. Om het programma te beoordelen, selecteerde Urban 21 steden bij wijze van steekproef en volgde vijf jaar lang hun vorderingen in de richting van meer veerkracht op. Het eindrapport is het resultaat van die opvolging en evaluatie, te beginnen met een formatieve evaluatie (“M&E fase 1”) gevoerd van november 2014 tot maart 2016, die leidde tot de huidige resultatenevaluatie die begon in september 2016 (“M&E fase 2”). In 2018 gaf Urban een tussentijds rapport uit over de vorderingen tot op dat moment, met strategische inzichten (Martín en McTarnaghan 2018). Het eindrapport concentreert zich op twee parallelle onderzoeken: de resultaten van de steden die toe te schrijven zijn aan de interventie van 100RC en de opvallendheid en invloed van het 100RC-model binnen het geheel van andere programma's voor stedelijke veerkracht in de burgerlijke sector, moderne wetenschap en gerelateerde indicatoren van stedelijke veerkracht in de wereldse tijdsgeest. De beoordeelde gegevens voor dit rapport werden voor elke stad van deze steekproef voor het eerst in 2017 verzameld (inclusief retrospectieve verzameling van basisgegevens voor steden met 100RC-lidmaatschap) en met intervallen van zes maanden vanaf het begin van 2018 tot een laatste gegevensverzameling in de herfst van 2021. Voor de verzameling van basisgegevens en laatste gegevens voerden we kwalitatieve interviews met plaatselijke belanghebbenden in alle steden van de steekproef.

In juli 2019 waren de fondsen voor 100RC op; wat zowel de impact van het programma op lange termijn en onze beoordeling bemoeilijkte. Twee maanden later sloot het programma haar kantoren. In die tijd hielp 100RC 24 steden om hun resterende strategieën af te ronden en ondersteunde 73 steden tijdens het implementeren van hun veerkrachtstrategieën. De stopzetting van het programma onderbrak de vorderingen van de steden om de veerkrachtresultaten in stadsplanning en -werking op te nemen. De voordien hoge niveaus van buy-in van plaatselijke politieke leiders en partners verminderden, en steden die zich middenin het voltooiën van 100RC-gedefinieerde producten bevonden, kregen aanzienlijk minder betrokkenheid en steun. Er bleven heel wat hiaten in de instrumenten, plannen en relaties van de steden. Zes maanden na de stopzetting van 100RC verergerden de vernietigende gevolgen van de COVID-19-pandemie de ongelijkheden in de steden en vergrootten de behoefte aan sociale en economische systemen om gezondheids crisissen het hoofd te bieden, en niet de gevolgen van klimaatsverandering, bedreigingen voor het milieu en politieke en economische veranderingen waarop het programma zich in grote mate had toegelegd.

Het uitblijven van fondsen en de COVID-19-pandemie hadden duidelijke gevolgen op de resultaten van de veerkracht van de steden zoals door de 100RC gedefinieerd. Er werden een klein aantal nieuwe strategieën uitgestippeld, en nog minder via strategie gedefinieerde projecten werden gelanceerd. Het aan de kant schuiven van CRO's (Chief Resilience Officers), die in de besturen geïntegreerd werden als programma-interventies, nam toe. Het onafgebroken effect van 100RC op de verwachte resultaten op middellange termijn, blijft variabel. Hoewel verschillende steden hun veerkrachtplannen en de voorgestelde

werkingsveranderingen in al dit interne en externe tumult van de baan schoven, doen andere steden het toch goed. Na de stopzetting van 100RC vulden nieuwe programma's in de civiele sector en globale, multilaterale programma's de bouwruimte van het stedelijke veerkrachtvermogen. Rechtsgebieden buiten de oorspronkelijke steden die deel uitmaakten van de 100RC produceren nu hun eigen veerkrachtstrategieën. Wetenschappers van stedelijke veerkracht blijven naar 100RC verwijzen als een toetssteen, ten goede en ten kwade. Uiteindelijk wordt het nalatenschap van 100RC verder gezet, zowel op de gewenste manier als op een manier die men niet had verwacht.

Belangrijkste bevindingen

Hoe werkte 100RC?

In omvang, schaal en ambitie was 100RC een zeer unieke, globale interventie. De veranderingstheorie van 100RC ging ervan uit dat steden veerkracht niet integreerden in plannen of institutionele planningspraktijken vóór de interventie, maar dat ze dit zouden beginnen doen nadat ze het proces hadden ondergaan. 100RC concentreerde zich op het omvormen van de planning en werking van de stadsbesturen om een grotere veerkrachtvermogen op te bouwen. Het veronderstelde dat inspanningen om institutioneel meer open te werken, overkoepelende samenwerking en een centrale coördinerende rol het vermogen van een stad konden verbeteren om veerkrachtprojecten te integreren.

Het programma bood een relatief standaard set instrumenten en mijlpalen voor steden die lid waren, die over drie grote levenscycli waren gespreid. Levenscyclus 1 omvatte het vinden en aanwerven van een CRO, die de inspanningen voor veerkracht van de stad moest aansturen. Levenscyclus 2 voorzag de ontwikkeling en uitgifte van veerkrachtstrategieën, en levenscyclus 3 was de implementatieperiode. Maar niet alle steden hadden toegang tot de diensten in elke levenscyclus. De steden traden op verschillende tijdstippen toe tot het programma, wat betekent dat steden die in 2013 waren toegelaten voortdurend toegang hadden tot de programmaondersteuning gedurende verschillende jaren na de uitgifte van hun veerkrachtstrategie, terwijl vele steden die in 2016 werden toegelaten geen veerkrachtstrategieën publiceerden wegens de stopzetting van 100RC. Het 100RC-programma moduleerde ook de interventie op basis van de capaciteit en betrokkenheid van de steden, waarbij meer betrokken steden (zoals bepaald door 100RC-personeel en leiderschap) meer ondersteuning ontvingen.

In het algemeen beantwoordde 100RC aan de belangrijkste doelstellingen voor levenscyclus 1, gezien 97 procent van alle steden die lid waren op een zeker punt tijdens hun 100 RC-lidmaatschap een CRO hadden. In oktober 2021 hadden nog 65 procent van de steden die lid waren nog altijd een CRO. Voor alle steden van de steekproef, behalve één, was de CRO-rol een nieuwe functie binnen het stadsbestuur. De meeste steden van de steekproef zagen waarde in de CRO op het vlak van het besturen van de stad via strategische ontwikkeling en relaties na verloop van tijd verder te vergemakkelijken. In interviews met belanghebbenden van de stad was de CRO-functie veruit de meest ondersteunde interventie, en ook het informele netwerk van CRO's werd geprezen.

Een belangrijk maar kleiner deel van de steden volbracht ook de doelstellingen van levenscyclus 2, gezien 86 procent van de steden die lid waren veerkrachtstrategieën hebben bekendgemaakt. Belanghebbenden gaven aan dat het holistische concept voor veerkracht hen hielp om een coherent actieplan en een geïntegreerde manier van werken binnen diverse thema's te ontwikkelen. Verschillende steden benadrukten dat 100RC een inclusieve en collaboratieve benadering aanmoedigde, die anders was dan de vroegere praktijken. Hoewel de planningsinstrumenten en -methodologieën ruim gewaardeerd werden, merkten sommige steden op dat ze te ingewikkeld, omslachtig of moeilijk te implementeren waren. Bovendien waren de instrumenten moeilijk aan de lokale context aan te passen, vooral bij regionale inspanningen waarbij meer dan één rechtsgebied betrokken was, zoals Santiago, Lagos en Greater Miami en de Beaches. Geïnterviewde personen in de meeste steden onderworpen aan de steekproef merkten op dat ze nog steeds op de strategie beroep doen, en ongeveer een derde van de steekproefgewijze steden hebben hun strategieën bijgewerkt of verder uitgebouwd. In een klein aantal steden van de steekproef gaven belanghebbenden aan dat er obstakels waren voor het bijwerken van hun strategieën; zoals bestaande planningsinstellingen.

De resultaten van levenscyclus 3 zijn meer gevarieerd en moeilijk te beoordelen. Er zijn geen standaardgegevens over implementatie beschikbaar na de stopzetting van 100RC, waardoor men verplicht moet vertrouwen op kwalitatieve, zelf gerapporteerde verslagen. Op basis van stadsdocumentatie, waren fysische interventies om weerstand op te bouwen gemeengoed, vooral interventies in verband met watercontrole (overstroming of droogte) of waterkwaliteit. De steden hebben ook maatschappelijk georiënteerde veerkrachtinitiatieven op stapel staan, zoals dialogen over gelijkheid van rassen of campagnes voor openbaar onderwijs. Europese steden neigden om de hoogste zelf gerapporteerde scores voor projectimplementatie te hebben, en middelgrote steden in landen met een middelhoog tot hoog inkomen blijken ruimere implementatie-inspanningen te doen, die de geïnterviewde personen toeschreven aan openbare en private financiële middelen.

Politieke wil, toegang tot fondsen, technische bijstand, de bekwaamheid van een CRO om een initiatief te verdedigen en in zekere mate de beschikbaarheid van overkoepelend werkende teams zijn allemaal belangrijk om projecten met succes te implementeren. Maar gebrek aan fondsen, gebrek aan steun van de burgemeester of van het plaatselijke bestuur, veranderingen in de administratie, personeelwissel, herstructurering van afdelingen en moeilijkheden om afdelingen te laten coördineren werden allemaal als belangrijke obstakels vermeld.

Gezien de oorspronkelijke doelstellingen over 10 jaar, kwam de stopzetting van het 100RC-programma na 6 jaar als een verrassing voor alle deelnemende steden en veroorzaakte dit een belangrijke onderbreking in de plaatselijke vooruitgang, in het bijzonder bij steden die later werden toegelaten. Heel wat belanghebbenden maakten zich zorgen dat er een wanverhouding was tussen de aandacht en ondersteuning voor de planningsfase ten overstaan van de implementatiefase, en dat de vorderingen naar implementatie toe beperkt waren zonder toegang tot de instrumenten en partners waarop ze gebaseerd waren. Ze gaven ook zwakkere connecties aan met andere steden en globale veerkrachtleiders. De COVID-19-pandemie vormde een andere uitdaging voor de duurzaamheid van de 100RC-interventie, omdat slechts twee steden voorbereiding op pandemieën in hun strategieën hadden opgenomen en geen van beide had acties ondernomen na de bekendmaking van de strategieën.

Uiteindelijk hebben deze onderbrekingen de fundamentele visie van 100RC ernstig verstoord. Het 100RC-model had een gestandaardiseerde interventie voorop gesteld, met ruime middelen die snel zouden uitbreiden naar 100 stadseenheden (niet-grootstedelijke of stedelijke conglomeraat-eenheden, op enkele uitzonderingen na). In theorie zou deze interventie plaatsvinden via openbare instellingen en ambtenaren, met nadruk op institutionele veranderingen. Dit model maakte twee veronderstellingen. Vooreerst dat dit veerkrachtige instellingen in steden zou genereren, met waarneembare veranderingen binnen vijf jaar na de interventie. En verder dat deze interventies een globale beweging voor stedelijke veerkracht tot stand zou brengen.

Was 100RC doeltreffend?

Via de evaluatie traceerden we bewijsmateriaal hoe steden in staat waren om praktijken ten behoeve van veerkracht in stadsplanning en -werking op poten te zetten. In de 21 steden van de steekproef gingen bijna alle steden vooruit op minstens een paar resultaten, maar er waren er weinig die op alle domeinen vooruitgang boekten. In verschillende gevallen waren steden met sterker vermogen aan de basis, zoals Norfolk in de Verenigde Staten en Wellington in Nieuw-Zeeland, in staat om hun praktijken ten behoeve van veerkracht te versnellen en in te burgeren, waardoor deze praktijken voor het stadsbestuur nu de normaalste zaak zijn. Anderzijds waren sommige steden die begonnen met een lager vermogen voor veerkracht, zoals Addis Abeba in Ethiopië, in staat om groeiende vooruitgang aan te tonen doorheen de indicatoren, maar zij hebben meer capaciteitssteun nodig. Een klein aantal steden toonde ongelijke vorderingen doorheen de evaluatieperiode aan, met een vroege vooruitgang vooraleer ze een terugval kenden.

Belangrijke contextuele factoren, zoals de omvang van de stad, de ontwikkelingscontext en de bekwaamheid van het bestuur gaven mee vorm aan de ervaring en vorderingen van de steden, maar de steden van de steekproef vertoonden geen consistente patronen in deze domeinen. Steden in stabielere landen met middelhoge en hoge inkomens verbeterden in het algemeen hun planningspraktijken voor veerkracht het meest.

Tijdens een evaluatieperiode van vijf jaar ervoeren de steden van de steekproef een aantal onderbrekingen, waaronder politieke en sociale onrust (Byblos), politieke overgangen die de werking van steden beïnvloedde (Colima) en belangrijke nationale of regionale verschuivingen in het bewind (Chennai, Athene, Medellín en Santiago). Steden met hogere en meer uitgebreide onderbrekingsniveaus waren doorgaans niet in staat om positieve veranderingen tot stand te brengen bij de belangrijkste veerkrachtresultaten. Alle steden ondergingen de onderbreking door de COVID-19-pandemie, wat nog maar eens de noodzaak van veerkracht aantoonde, maar ook de aandacht afleidde van de inspanningen voor meer veerkracht.

STADSPLANNING

Onze evaluatie traceerde zes concepten om de omvang van veerkrachtintegratie in stadsplanning te begrijpen. Deze concepten zijn (1) interpretatie van veerkracht in plannen; (2) gebruik van wetenschap en bewijs in plannen; (3) interne consistentie in alle plannen; (4) verticale planningsintegratie; (5) deelname en toegang van de gemeenschap in planning; en (6) afstemming op kwetsbare bevolkingen in plannen. Deze

concepten worden door de literatuur onderbouwd om te beoordelen of de interventies veerkracht doen toenemen in de planningsprocessen op lange termijn van een stad. In de zes concepten vond het M&E-team bewijs van veerkrachtintegratie in alle steden van de steekproef en bescheiden beweging om alle gemeten veerkrachtprincipes in planning op te nemen.

In bijna alle steden merkten we vooruitgang naar de interpretatie van veerkracht, of de mate waarin plannen buiten de veerkrachtstrategie expliciet of impliciet veerkrachtprioriteiten omvatten. Voor deze indicator werd vooruitgang vastgesteld in de context van cohorten, omvang van de steden en ontwikkeling. In het algemeen hadden steden zich beperkt tot het niet integreren van veerkracht aan de basis, maar bijna alle steden van de steekproef maakten vorderingen.

Voor de meeste planningsconcepten werd meer een patchwork-patroon van veerkrachtintegratie vastgesteld. Ongeveer de helft van de steden zag een positieve verandering voor de volgende vier concepten: interne consistentie van plannen, verticale integratie, toegankelijkheid voor de gemeenschap tot plannen en opstelling van plannen, en afstemming op kwetsbare bevolkingen. Beweging wat deze indicatoren betreft werd het vaakst vastgesteld bij steden met een sterkere, reeds bestaande planningscapaciteit en een zekere mate van veerkrachtintegratie aan de basis. Ongeveer een derde van de steden begon bij een zwakke of matige basis voor deze concepten en zagen geen positieve beweging, wat laat vermoeden dat er meer werk nodig is om de capaciteit te vergroten.

Tot slot merkten we geen verandering in het gebruik van wetenschap en bewijs voor de meeste steden. Een groot aantal steden, vooral steden met hoge inkomens, gingen in dit concept sterk van start. Byblos en Lagos begonnen in dit concept zwak en bleven zwak. In een handvol steden met middelhoge of lage inkomens, zoals Chennai, Addis Abeba en Can Tho, stelden we voordelen vast door de influx van internationale technische bijstand, inclusief 100RC maar ook daarbuiten.

Hoewel alle steden van de steekproef profijt haalden in een of meerdere concepten, hadden contextuele factoren zoals de ontwikkelingsstatus en de graad van onderbreking tijdens de evaluatieperiode een grote invloed op welke steden er het meest voordeel haalden. Steden in een context van stabielere landen met middelhoge en hoge inkomens maakten meer kans om planningspraktijken voor veerkracht te verbeteren, terwijl steden met hoge onderbreking, zoals blootstelling aan schokkende gebeurtenissen en politieke omwentelingen, meer kans maakten om geen veranderingen te boeken in de planningindicatoren. In tegenstelling tot de context van ontwikkeling en inkomen, toonden cohorten, omvang van steden en het aantal overgangen naar ander stadsbestuur geen waarneembare gevolgen voor de vooruitgang van planningresultaten.

STADSWERKING

Ons onderzoeksteam selecteerde zes kernconcepten om te beoordelen of de CRO van een stad de inspanningen ten behoeve van veerkracht heeft verbeterd aan de hand van samenwerkingen en administratieve functies in gesloten stadskringen, zogenaamde silo's. Deze concepten zijn (1) beleidsstructuur (CRO); (2) functie- en bestuurs-“silo's”; (3) politiek/openbaar overleg; (4) transparantie en verantwoordelijkheid; (5) budgetintegratie; en (6) bestuurswerking.

In alle steden van de steekproef reflecteren patronen betreffende deze veranderingen de patronen die in de planning worden aangetroffen. In het algemeen vertoonden CRO's een matige invloed in de afdelingen. Hoewel er niet in elke stad successen werden geboekt in alle kernconcepten, behaalden de meeste steden van de steekproef vooruitgang in een of meerdere concepten. Slechts twee steden, Byblos en Washington DC, vertonen op vandaag weinig of geen bewijs van verandering aan de basis. De meeste steden gingen vooruit op drie van de zes werkingsindicatoren en bleven gelijk of gingen achteruit op de overige gewenste resultaten. Voor drie steden bleek het gebrek aan verandering voor indicatoren waar zij al sterk in waren, terwijl de meeste steden geen positieve verandering zagen voor concepten waar zij aan de basis zwak of middelmatig waren. Tijdens de evaluatieperiode gingen vijf steden achteruit op een of meerdere indicatoren. Verandering in de besturingsfunctie (bijv. rol van de CRO) was het belangrijkste onderbouwde resultaat van de 100RC-interventie. Meer dan 85 procent van de steden behaalde positieve verandering op dit concept, van het beantwoorden aan de mijlpaal van het programma om een CRO in te huren tot het officieel opnemen van deze rol binnen het stadsbestuur, ook nadat de toekenning van fondsen werd stopgezet.

Voor andere indicatoren was dit meer een gemengd verhaal. Ongeveer de helft van alle steden uit de steekproef documenteerde vooruitgang wat de bestuurlijke werking, politieke betrokkenheid, budgetinspanningen en verticale bestuurswerking betreft. Het concept van transparantie en verantwoordelijkheid vertoonde het minst verandering. Onder cohorten begonnen negen steden met matige transparantie en bleven na verloop van tijd op dat niveau, twee steden begonnen sterk en bleven sterk, en twee andere steden bleven op een zelfde peil met geringe transparantie. Dit gebrek aan verandering kan gedeeltelijk worden verklaard door de wijd verspreide praktijk van voor de interventie om datasets, officiële rapporten, verslagen van vergaderingen en andere informatie online te posten.

Hoeveel invloed had het 100RC-model?

Een primair doel van de 100RC-veranderingstheorie was om een beweging rond stedelijke veerkracht te katalyseren. En in contrast met het doel om resultaten op stadsniveau te transformeren, was deze visie in belangrijke mate gerealiseerd. De voordien ongeëvenaarde schaal, middelen en zichtbaarheid van 100RC hielpen om de beweging voor stedelijke veerkracht te versnellen, wat blijkt uit de wildgroei van gelijkaardige programma's tijdens de evaluatie en de aandacht die wetenschappers aan 100RC schonken (met lovende en met kritieke bewoordingen).

Zoals we in ons tussentijds rapport hebben aangegeven, zocht 100RC “om fundamentele openbare instellingen, functies en werkingen in stadsbestuur te transformeren als primaire strategie om invloed te hebben op hoe steden omgaan met schokkende gebeurtenissen en om chronische stressfactoren te verminderen, vooral onder arme en kwetsbare burgers.” Nu stadsinstellingen en stadsbestuur verder stedelijke veerkracht in de literatuur en in de praktijk versterken en er in de deelnemende steden grote aandacht wordt besteed aan veerkrachtstrategieën, blijkt dat deze fundamentele doelstelling werd gehaald. Meerdere programma's met aandacht voor stedelijke veerkracht evolueerden tegelijk met 100RC of werden sinds de stopzetting ervan gelanceerd. Programma's in het multilaterale, non-profit en filantropische spectrum variëren in hoe zij proberen stedelijke veerkracht op te bouwen, maar de meeste werden door het 100RC-programma beïnvloed.

Het 100RC-programma nam de stand als interventie-eenheid om veerkracht lokaal te verbeteren, maar er is een groeiende aandacht voor het belang van nationale beleidsomgevingen die coördinatie in de verschillende beleidsniveaus mogelijk maakt. Recente inspanningen hebben de behoefte voor betere nationale en regionale coördinatie benadrukt, bovenop de innovatie en nabijheid die stadsbestuurders bij relevante lokale problemen brengen.

Met haar drijvende focus op steden hechtte 100RC buitenmatig belang aan individuele personen binnen het stadsbestuur, te beginnen met de professionele en persoonlijke ontwikkeling van CRO's, maar ook aan de burgemeestersfunctie en aanverwante autoriteiten. Het valt nog altijd te bezien of interventie via individuele personen voor blijvende verandering zorgt. Sterk leiderschap is belangrijk maar niet alles. Praktijkmensen en de literatuur bevestigen dat de omvang van veranderingen die één iemand kan bewerkstelligen beperkt is: de CRO-functie op zich kan geen veerkracht verzekeren. Andere interventiepunten, zoals activisten van gewone mensen, zouden het veerkrachtmodel kunnen versterken.

Een andere dimensie waar 100RC zijn visie niet volledig liet blijken, is in de conceptualisatie van veerkracht. Definities van veerkracht en doelstellingen van veerkracht zijn nog altijd inconsistent, maar er is een groeiende consensus dat stedelijke veerkracht verder reikt dan klimaatveerkracht. Praktijkmensen zijn ervan overtuigd dat veerkracht beschouwd moet worden vanuit meerdere dimensies, inclusief een infrastructurele, ecologische, sociale en economische dimensie. De trend van programma's zoals 100RC om een brede waaier doelstellingen toe te laten, kan de doeltreffendheid beperken, maar een programma in één maat of één type werkt niet voor alle steden. De literatuur vermeldt dat ongelijkheid en sociale uitsluiting inspanningen om veerkracht op te bouwen ondermijnen, daarom is inclusie een noodzakelijke conditie voor doeltreffende programma's. Er zijn meer onderwerpen nodig in planningprocessen, vooral nu de COVID-19-pandemie de aandacht vestigt op onderliggende ongelijkheden van de gemeenschappen. Op vandaag vond de literatuur geen bewijs dat 100RC met succes gelijkheidsresultaten heeft opgeleverd. Om een meer samenhangende definitie van veerkracht op te stellen, benadrukken praktijkmensen en de literatuur een noodzaak voor meer gegevens en methoden om veerkracht te meten en op te volgen, maar geven aan dat dit tot op heden zeer moeilijk uit te voeren was.

Tot slot moet worden vermeld dat een kritiek punt waarop het 100RC-model is mislukt niet onder controle was: het tijdsbestek. Het duurt lang om veerkracht op te bouwen. Praktijkmensen beschouwen het opbouwen van veerkracht een spel op lange termijn, waarbij individuele procedurewijzigingen en belangrijke fysieke interventies zoals de bouw van infrastructuur minstens 10 jaar tijd in beslag nemen. De stopzetting van het 100RC-programma kwam er voordat veerkracht voet aan wal kreeg in de steden. De literatuur wees ook op het korte tijdsbestek van 100RC, en gaf kritiek op de snelle omzetting voor strategieontwikkeling, die steden het risico deden lopen om de kwaliteit van de betrokkenheid van de gemeenschap in gevaar te brengen tijdens de planning, wat de reikwijdte beperkt tot de grenzen van de stad in weerwil van regionale uitdagingen, en op het feit dat geen rekening wordt gehouden met de meest kwetsbare gemeenschappen.

Slotoverwegingen

Overwegingen van resultaten in steden, praktijkperspectieven voor veerkracht en huidige trends op gebied van stedelijke veerkracht hebben ons lessen geleerd en bedenkingen voor toekomstige interventies laten maken.

De wereld is complexer geworden, met heel wat schokkende gebeurtenissen en stressfactoren die steden treffen. In de tweede helft van 2021 beleefden meer dan een derde van de steden uit de steekproef burgerlijke onrust. Een kleiner mag nog altijd opmerkelijk aantal steden hadden te kampen met overstromingen, schietpartijen, terroristische aanslagen en hittegolven. Alle steden ondervonden de gevolgen van de COVID-19-pandemie. Ondanks de holistische aard van het 100RC-model, werd niet met alle kwetsbaarheden rekening gehouden, in het bijzonder de mogelijkheid dat zich een wereldwijde pandemie voordeed. Programma's moeten helpen om steden voor te bereiden op veerkracht ten overstaan van alle schokkende gebeurtenissen en stressfactoren, maar ervaring toont aan dat voorrang geven aan projecten kritiek kan zijn voor implementatie.

Een prestigieus merk kan stadsbestuurders beïnvloeden om bepaalde prioriteiten te steunen, maar deze aanpak is gevoelig voor veranderingen in het leggen van prioriteiten of het veranderen van richting. Het niveau van vertrouwen en buy-in met veerkrachtconcepten is in de deelnemende steden flink toegenomen, en dat is in grote mate te danken aan de groeiende belangstelling voor het 100RC-programma. In sommige steden, zoals in Belfast in Ierland en Semarang in Indonesië, diende 100RC als katalysator voor klimaatveerkracht in het stadsbestuur. Maar de vroegtijdige stopzetting van het programma betekende dat de vooruitgang die in steden werd geboekt om een veerkrachtframe toe te passen in vraag werd gesteld, en stadsbestuurders in heel wat steden verloren hun vertrouwen in de aanpak.

Netwerken en stad-tot-stad leren, vooral rond complexe, nieuwe onderwerpen, hebben waarde. De meeste steden merkten op dat toegang tot een globaal netwerk van CRO's het meest waardevolle was dat het programma bood, omdat zij van anderen konden leren en kennis konden delen. Vele CRO's gaven aan dat ze via formele en informele mechanismen met elkaar bleven communiceren. Ondanks de globale aard van het programma, bleken regionale netwerken en relaties bijzonder belangrijk te zijn, en CRO's waren hierdoor goed geplaatst om nauw contact met hun nationale en regionale collega's te onderhouden.

Het succes van de opname van het programma is in sterke mate afhankelijk van plaatselijke politieke steun en bestuursstructuren. Gebrek aan steun van het stadsbestuur werd aangemerkt als een van de belangrijkste obstakels voor planning en implementatie van veerkracht. De institutionele voorzieningen waarin steden werken, zoals de graad van centralisering, had eveneens invloed op de resultaten. De implementatie van projecten ten behoeve van veerkracht had het meest succes in steden in landen met middelhoge en hoge inkomens met aanzienlijke behoeften, capaciteit en middelen, hoewel het programma resultaten opleverde in planning en werking om veerkracht in verschillende stedelijke contexten te ondersteunen.

CRO's zijn belangrijke kampioenen voor het promoten van de veerkrachtagenda binnen het stadsbestuur, maar zijn kwetsbaar voor omwentelingen en veranderingen. De meeste steden beschouwden

de CRO-positie als waardevol om een gedeelde veerkrachtvisie te voeren tijdens strategieontwikkeling en om relaties tussen verschillende belanghebbenden aan te knopen. De meeste steden uit de steekproef merkten verbetering van de werking, met inbegrip van het afbouwen van silo's in stadsbestuur. Ondanks het algemene succes van CRO's, verliezen heel wat steden hun CRO's of degraderen ze hun invloed- of autoriteitsniveau. In vele gevallen waren de CRO's niet de hoofdleiders in de reactie op de pandemie in hun respectievelijke steden, ondanks het feit dat schokkende gebeurtenissen op gebied van gezondheid onder hun bevoegdheid valt. Het is noodzakelijk om de rol van de CRO op lange termijn te benadrukken ten opzichte van andere kritieke stadsfuncties.

Programma's moeten zich toespitsen op het bieden van oplossingen en het wegnemen van obstakels naast de stadsplanning. Belanghebbenden van stedelijke veerkracht willen meer aandacht zien voor het verwezenlijken van oplossingen, omdat risico's en schokkende gebeurtenissen die steden kunnen treffen zich nu voordoen. Investerings in middelen in het 100RC-programma bevorderden stadsplanning versus implementatie, en zonder extra externe steun hadden steden vaak gebrek aan technische capaciteit en budgettaire middelen om prioritaire projecten in de veerkrachtstrategieën naar voren te schuiven. Praktijkmensen richten hun aandacht nu opnieuw op het leggen van contacten met experts om projectimplementatie substantieel te ondersteunen. Bovendien zien de uitvoerders van stedelijke veerkracht de nood om experts uit verschillende sectoren samen te brengen om praktijken en beleidslijnen te verschuiven rond de technische aspecten van het opbouwen van veerkracht. Gebrek aan fondsen blijft het belangrijkste obstakel om verder op te volgen naar implementatie toe. Steden hebben meer dan wat dan ook behoefte aan middelen om personeel te steunen, en nood aan kapitaal om projecten te starten.

Opbouwen van veerkracht vergt veel tijd. De focus op planning die 100RC bood, probeerde zich te richten op een omgeving waar er teveel silo's en acties op korte termijn zijn. Ondanks de dringendheid om deze interventies te implementeren, verloren de praktijkmensen van stedelijke veerkracht de voortdurende nood niet uit het oog om steden te helpen hun kwetsbaarheden te begrijpen en voorrang aan interventies op lange termijn te geven. De stopzetting van 100RC leerde aan den lijve dat de steun voor veranderingen op lange termijn verliezen een beweging een duw achteruit kan geven. Programma's die instaan voor het verlenen van consistente steun aan steden kunnen in de praktijk helpen om het potentieel van de beweging voor stedelijke veerkracht te realiseren.

Over de auteurs

Sara McTarnaghan is een senior onderzoeksassocié in de Metropolitan Housing & Communities Policy Center bij de Urban Institute, waar ze de praktijkgebieden Klimaat en Gemeenschappen leidt. Het onderzoek van McTarnaghan is gericht op klimaatverandering en veerkracht, inclusie en integratie van immigranten, en verstedelijking en internationale ontwikkeling. In de hoedanigheid van getrainde stadsplanner onderzoekt ze de relaties tussen bebouwde en natuurlijke omgevingen en sociale en economische resultaten, vooral voor mensen en gemeenschappen die buitensporig te lijden hebben onder de toenemende frequentie en de ernst van klimaatimpacten en natuurrampen. Voordat ze bij Urban aan de slag ging, werkte McTarnaghan bij de non-profit TECHO, waar ze interventies voor ontwikkeling van huisvesting en gemeenschappen in Latijns-Amerika ondersteunde. Ze heeft een MD in gemeenschap- en regionale planning en een MA in Latijns-Amerikaanse studies aan de University of Texas in Austin.

Jorge Morales-Burnett is een onderzoeksanalist in het praktijkgebied Klimaat en Gemeenschappen van de Metropolitan Housing & Communities Policy Center bij de Urban Institute. Zijn onderzoek concentreert zich op stadsbestuur en veerkracht.

Rebecca Marx is een onderzoeksanalist in de praktijk Klimaat en Gemeenschappen van de Metropolitan Housing & Communities Policy Center. Ze voert onderzoek bij de overlapping tussen bebouwde en natuurlijke omgevingen om sociale, economische en milieuresultaten van gemeenschapsinterventies te beoordelen.

Dankbetuigingen

Dit rapport werd financieel gesteund door The Rockefeller Foundation. We zijn hen en al onze fondsenverleners dankbaar, die het voor Urban mogelijk maken om haar missie verder te zetten.

De visies die hierin naar voren komen, zijn de visies van de auteurs en mogen niet worden toegeschreven aan de Urban Institute, de bewindvoerders of de fondsenverleners. Fondsenverleners bepalen geen onderzoeksbevindingen of de inzichten en aanbevelingen van Urban-experts. Meer informatie over de fondsenwervingsprincipes van de Urban Institute is beschikbaar op urban.org/funding-principles.

In het bijzonder dankt het evaluatieteam Veronica Olazabal, voormalig directeur van meting, evaluatie en organisatorische prestaties; Kristen Eiler, directeur, geïntegreerde werking, vermogen- en klimaatteam; en Lisa Lee, senior associé, vermogen- en klimaatteam bij The Rockefeller Foundation voor hun consistente begeleiding en strategisch overzicht van het werk.

Speciale dank gaat ook uit naar alle vroegere en huidige personeelsleden bij de Urban Institute en haar partners - C-230 Consultores, Ricardo Energy & Environment, Oxfam UK en Zerihun Associates - die hun bijdrage leverden voor verschillende componenten van de gegevensverzameling van het werk, de analyse en hun inspanningen voor het projectbeheer. Deze groep is te groot om iedereen apart bij naam te noemen,

maar het omvat vele auteurs van dit rapport. In het bijzonder is het team dank verschuldigd aan Carlos Martín, Rubenstein-collega bij de Brookings Institution, voor zijn leiderschap in het onderzoeksontwerp en uitvoering van de studie, en zijn technische revisie van het uiteindelijke rapport. In dit verband gaat dank uit naar de externe adviseurs die het project steunden: Philip Berke van de University of North Carolina, Rolf Pendall van de University of Illinois at Urbana-Champaign en Charles Cadwell, instituut-collega bij Urban Institute.

Alle teamleden betuigen hun dank aan de het vroegere personeel en bestuur in de kantoren van 100 Resilient Cities voor hun medewerking in het helpen definiëren van de reikwijdte van de evaluatie, hun bijstand voor het samenstellen en delen van gegevens, en hun openheid voor feedback en het toepassen van lessen uit de opvolging en evaluatie.

Tot slot betuigt het evaluatieteam haar dank aan de verschillende partners van 100RC, gelijkaardige programma's en wetenschappers die ongenoemd moeten blijven, en het personeel van alle steden die hun deuren herhaaldelijk open stelden voor onze gegevensverzameling. Onze meest enthousiaste waardering gaat uit naar de hoofdkantoren veerkracht in de 21 steden van de steekproef, die geweldig genereus waren met hun tijd en kennis, en eerlijk waren in hun mededelingen. Hun aanmoediging toen we het eerste belangrijke multisite experiment in stedelijke veerkracht verkenden, was van cruciaal belang.