

Strategische verkenning: structurele implicaties van coronacrisis voor de werkvelden van EZK



Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (december 2020)
Versie extern

Deze notitie is opgesteld vanuit het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Het is een strategische verkenning van de implicaties van de coronacrisis voor de werkvelden en de beleidsvisie van EZK. De notitie verkent de vragen: Welke structurele ontwikkelingen zien we? Welke kansen en risico's zijn daar aan verbonden? Wat betekent dit voor ons handelingsperspectief?

Dit stuk is nadrukkelijk geen eindconclusie, maar een startdocument voor discussie en strategievorming. Het is in eerste instantie voor EZK zelf, maar het kan ook ingebracht worden voor interdepartementale strategische ontwikkeling.

Inhoud

Samenvatting: Structurele doorwerking van de coronacrisis voor EZK	4
Toelichting: strategische EZK-verkenning coronacrisis	9
<i>Achtergrond: Ontwikkelingen, trends en strategische vraagstukken</i>	
1 Coronacrisis en brede welvaart in Nederland	13
2 Recessie, veerkracht en verandering	27
3 Rol, regie en verantwoordelijkheid van de overheid	40
4 De samenleving: vertrouwen, ongelijkheid en onbehagen	55
5 Maatschappelijke rol van het bedrijfsleven	64
6 Het internationale speelveld: de toekomst voor globalisering en Europese samenwerking	70
7 De digitale economie: economische overwegingen bij telewerken op lange termijn	77
8 Herbezinning op de arbeidsmarkt	84

Leeswijzer

De samenvatting geeft de hoofdlijnen van de belangrijkste bevindingen. De kern is gevat in acht heldere stellingen met bij elk een bijbehorend dilemma. Daarna volgt een korte toelichting op de verkenning zelf.

In het achtergronddeel geven de genummerde hoofdstukken thematisch een nadere uitwerking van de belangrijkste ontwikkelingen en de strategische vragen die daaruit volgen. Deze hoofdstukken zijn gebaseerd op vele artikelen, rapporten, blogs en podcasts, aangevuld met eigen interpretaties door de projectgroep en collega's. Ter verantwoording zijn referenties aangegeven in voetnoten, zoveel mogelijk met datum van publicatie aangegeven, omdat dit in een ongoing crisis uitmaakt voor de interpretatie. Brede welvaart (hoofdstuk 1) is een overkoepelend thema.

Project

Deze verkenning is de uitkomst van een breed project binnen het ministerie van EZK, gedragen door de bestuursraad, en met inbreng van vele collega's. Het project is primair gericht op de voor EZK belangrijkste werkvelden.

Voor gebruik van dit stuk in strategische beleidsvorming wordt referentie op prijs gesteld.

Voor informatie en reacties kunt u contact opnemen met Albert Faber (a.faber@minezk.nl).

Samenvatting: Structurele doorwerking van de coronacrisis

De grote ontwikkelingen en strategische vragen die in de navolgende hoofdstukken worden uitgewerkt hebben grote betekenis voor beleidsvorming op de lange termijn. Onderstaand lichten we de belangrijkste ontwikkelingen uit. Deze gaan vergezeld van een duidelijk dilemma, waarmee het strategische vraagstuk wordt aangescherpt, maar waarmee tevens duidelijk wordt dat er geen eenvoudige oplossingen zijn. De kernbevindingen zijn:

- *De postcorona-economie is anders dan het economische 'normaal' van voor de crisis.*
- *Brede welvaart staat steeds meer centraal in beleidsoverwegingen.*
- *Een overheid die krachtiger stuurt is onvermijdelijk na corona.*
- *Het sociaal contract tussen maatschappij en bedrijfsleven staat onder druk.*
- *De coronacrisis kan structureel leiden tot grotere maatschappelijke ongelijkheid.*
- *Internationaal is een steviger strategische positionering noodzakelijk*
- *De grote ecologische vraagstukken vereisen dat we groener uit de crisis komen.*
- *Digitalisering versnelt door meer thuis en online werken.*

De postcorona-economie is anders dan het economische 'normaal' van voor de crisis

Maatschappelijke veranderingen komen doorgaans niet uit de lucht vallen, maar sluimeren al langer in de samenleving. Een crisis is vaak een versterkende factor voor zulke veranderingen. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat ook de coronacrisis in elk geval een aantal trends die voor de crisis al waarneembaar waren zal versterken of versnellen. Hoe dit uitpakt weten we nog niet precies, maar een aantal veranderingen dringt zich prominent op: de mondiale economische machtsbalans verschuift (verder); digitalisering heeft blijvende invloed op de inrichting van werk, wonen, winkelen, uitgaan en reizen; de balans tussen overheid, markt en samenleving verschuift; maatschappelijke ongelijkheid wordt een primair (politiek) thema, bepalend voor veel beleidsvelden; en de crisis in de verhouding tussen economie en ecologie zal steeds sterker doorwerken in politieke en maatschappelijke overwegingen.

Sommige tendensen bieden kansen, andere ook risico's en mogelijk zelfs ontwrichting. De belangrijkste strategische uitdaging is om de kansen te grijpen en om ontwrichting te voorkomen. Dat is geen sinecure. Een crisis is per definitie omgeven met onzekerheden. Zo weten we niet zeker wanneer en hoe breed een vaccin beschikbaar is, hoe lang het werkt en wat de maatschappelijke en economische doorwerking ervan is. Sturen op 'het nieuwe normaal' van de postcorona-economie is dan ook niet zozeer een kwestie van planning en management, maar (vooral) van het behouden en stimuleren van maatschappelijke veerkracht en robuustheid. Dit past ook bij andere, vaak nog lastiger in te schatten risico's, zoals klimaatverandering, nieuwe pandemieën, of een mondiale handelsoorlog. Sturen op schokbestendigheid en veerkracht is een normatieve keuze,

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

waarbij expliciet moet worden nagedacht over de maatschappelijke bereidheid om risico's te dragen, tegen welke prijs en hoe we de baten en lasten daarvan verdelen.

- *Dilemma*: Beleidsinzet op veerkracht en 'het nieuwe normaal' vraagt inzet op de lange termijn, maar dat kan botsen met efficiëntie, kosten en baten op de korte termijn. Hoe behouden we hier voldoende aandacht voor?

Brede welvaart staat steeds meer centraal in beleidsoverwegingen

Nederland heeft de afgelopen jaren steeds meer invulling gegeven aan het begrip 'brede welvaart' als leidraad voor beleid. Daarbij gaat het om de kwaliteit van het leven van huidige generaties in Nederland én dat van latere generaties en mensen in andere landen. Van verschillende kanten (o.a. planbureaus, SER denktank, maar ook internationaal) is geadviseerd om brede welvaart ook als uitgangspunt te nemen bij het maken van het herstelbeleid, omdat het een integrerend kader biedt voor maatregelen die raken aan meerdere publieke belangen, zoals volksgezondheid, economie, maatschappelijke verhoudingen en leefomgeving. De brede welvaartsbenadering laat o.a. zien dat er geen tegenstelling is tussen de economie en maatregelen die de volksgezondheid beschermen, omdat kenmerken van de samenleving en de economie ook zonder *lockdowns* met elkaar samenhangen. Datzelfde geldt voor klimaatmaatregelen, die klimaatverandering mitigeren en zo grote economische en maatschappelijke schade kunnen voorkomen. De economie is gebaat bij een stabiele en sterke basis van de brede welvaart.

- *Dilemma*: Sturen op brede welvaart klinkt mooi, maar de uitdaging zit in de concrete invulling van dit begrip in beleid. Dit vraagt om het maken van lastige afwegingen, zoals over de manier waarop we als Nederland ons geld verdienen en uitgeven.

Een overheid die krachtiger stuurt is onvermijdelijk na corona

De overheid heeft in de coronacrisis een sterke positie in de economie op zich genomen. Miljarden euro's worden ingezet om grote bedrijven, kleine ondernemers en werknemers in de benen te houden. Maatregelen worden afgekondigd die de vrijheid van burgers zeer beperken. Van veel kanten wordt inmiddels bepleit dat deze sterke maatschappelijke en economische sturing door de overheid ook na de coronacrisis nodig zal blijven, niet alleen om de getroffen economie weer op de rails te krijgen, maar ook voor de aanpak van klimaatverandering, digitale veiligheid en andere grote maatschappelijke opgaven. Dit betekent een sturende rol in groen herstel, industriebeleid en investeringsbeleid. Dit bredere economisch perspectief gaat niet alleen over marktfalen, maar ook over meer fundamentele vormen van 'systeemfalen'. Welke structurele en institutionele hindernissen staan in de weg van economische ontwikkeling en van het koersen op publieke belangen?

Het voor EZK belangrijke industriebeleid verbreedt zich hiermee van een bedrijfsgerichte of een sectorgerichte benadering naar een meer doelgerichte inzet, uitgaand van politiek vastgestelde maatschappelijke vraagstukken en publieke waarde. De inzet op een 'missiegedreven innovatiebeleid' past goed in dit perspectief. Dit pleidooi kent wel een aantal risico's en onzekerheden. Is de overheid wel in staat om goede keuzes te maken als ze de economie meer wil gaan sturen? Trekt ze niet een te grote broek aan? Is de richting waarheen gestuurd zou moeten worden wel duidelijk? En is die, gezien in internationaal en

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

praktisch perspectief, wel realistisch en realiseerbaar? Is de overheid in staat om hierin lerend en wendbaar te opereren?

- *Dilemma*: Alleen ga je sneller, samen kom je verder. Sterke sturing kan weerstand oproepen en in de weg staan van betrokkenheid, kracht en eigen inzet van bedrijven, regionale overheden en maatschappelijke initiatieven.

Het sociaal contract tussen maatschappij en bedrijfsleven staat onder druk

De coronacrisis toont de verwevenheid tussen bedrijfsleven, politiek en samenleving, maar ook waar deze relatie onder spanning staat. Er is wrevel dat de kwetsbaarheid van (sommige) bedrijven soms ingebakken lijkt in het bedrijfsmodel: sturend op hoge private winsten in goede tijden, terwijl in slechte tijden risico's en verlies worden afgewenteld op de maatschappij. Bovendien lijken bedrijven (of soms hele sectoren) ontworteld van de samenleving. Belangrijke haarden van coronabesmetting zoals nertsenfokkerijen (in Nederland) en slachthuizen (in Duitsland) leiden tot hoge menselijke, sociale en economische kosten, terwijl de maatschappelijke baten van deze bedrijven niet duidelijk zijn. De coronacrisis lijkt deze spanning nog eens extra op te voeren. Komt het sociaal contract tussen bedrijven en samenleving niet teveel onder druk te staan? Dit roept vragen op over het aanpassingsvermogen van bedrijven, maar ook over wat de overheid van bedrijven kan vragen in termen van maatschappelijke verantwoordelijkheid. Welke principes moeten hierbij worden gehanteerd? En hoe gaan we om met bedrijven of sectoren die niet meer goed passen bij de post-corona economie?

- *Dilemma*: de overheid kan met beleid (bijv. voorwaarden) bedrijven sturen om meer maatschappelijke waarde te creëren. Dit kan voor bedrijven kosten met zich meebrengen en mogelijk tot faillissementen en ontslagen leiden.

De coronacrisis kan structureel leiden tot grotere maatschappelijke ongelijkheid

De coronacrisis leidt in veel opzichten tot vergroting van ongelijkheid in de samenleving. Sommige sectoren zien hun markt vrijwel verdampen, terwijl andere juist een enorme boost krijgen als gevolg van corona. Sommige burgers en bedrijven profiteren, maar velen zullen fors inleveren in inkomsten en vermogen. Dit werkt structureel door, omdat vermogen van belang is om te kunnen investeren in vernieuwing en ontwikkeling. Op de arbeidsmarkt zijn er grote verschillen tussen werknemers met een vast contract versus werknemers met flexibel of tijdelijk contract, die vaak functioneren als 'flexibele schil' voor het aanpassingsvermogen van bedrijven. Online onderwijs is minder een probleem voor wie de benodigde apparatuur kan betalen of een ondersteunende thuissituatie heeft dan voor wie dat ontbeert. De coronacrisis vergroot bestaande ongelijkheid en lijkt daarmee polarisatie en onbehagen in de samenleving verder aan te wakkeren. Daarmee zet de coronacrisis ook de economische veerkracht van Nederland onder druk.

- *Dilemma*: De overheid is er voor alle ondernemers en burgers, maar heeft ook specifiek zorg en verantwoordelijkheid voor groepen die kwetsbaar gebleken zijn in de coronacrisis. Beleidsdoelstellingen op macroniveau kunnen op gespannen voet staan met kwetsbaarheden van mensen op microniveau.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

Internationaal is een steviger strategische positionering noodzakelijk

De pandemie heeft grote gevolgen voor het internationale terrein waarop EZK opereert. Via productieketens zijn er sterke verbindingen tussen regio's in de wereld, waardoor lokale maatregelen tot ver buiten een regio kunnen doorwerken. Nederland is zeer afhankelijk van de internationale handel; een langere dip in de wereldhandel zal ons harder raken dan landen die minder verweven zijn. Tegelijk staat de coronacrisis niet op zichzelf, maar is onderdeel van een samenspel met andere grote internationale vraagstukken. Geopolitieke machtsverschuivingen, klimaatverandering en Brexit zijn daarvan de meest in het oog springende. Deze dynamiek en verwevenheid kunnen optellen tot structurele veranderingen in economische posities en machtsverhoudingen.

Het is ten eerste de vraag of de internationale instituties hier voldoende op toegerekend zijn. Voor Nederland is dat problematisch, omdat we als open handelseconomie zeer gebaat zijn bij functionele multilaterale instituties als de VN, NAVO en WTO. Als deze instituties minder effectief worden komt de nadruk meer te liggen op de Europese Unie. Dit is veel meer dan een terugvaloptie. Het is voor Nederland van belang om de inzet in Europa strategischer te wegen; gedeeld belang is hier eigenbelang.

Ten tweede leiden de verstoorde mondiale toevoerlijnen tijdens de coronacrisis tot versterkte zorgen over toevoer van grondstoffen en producten. Voor overheden vraagt dit om een scherpe overweging ten aanzien van strategische weerbaarheid. De EU zet al in op strategische autonomie, om economisch minder afhankelijk en kwetsbaar te zijn, maar ook omdat het als strategische kans wordt gezien voor positionering in het geopolitieke veld. De bewustwording ten aanzien van economische kwetsbaarheid speelt ook bij bedrijven die afhankelijk zijn van een beperkt aantal specifieke grondstoffen, toevoerlijnen of productielocaties. Voor bedrijven kan dit aanleiding zijn om een nieuwe balans te zoeken tussen efficiëntie en zekerheid van leveringen, bijvoorbeeld door het terughalen van productie in eigen regio (*reshoring*). Strategische weerbaarheid gaat echter verder en omvat, bijvoorbeeld, ook economische diversificatie en inzet op circulaire economie.

- *Dilemma*: Strategische autonomie zet in op weerbaarheid in een onvoorspelbare en soms gure wereld. Daarbij lopen argumenten van economie, veiligheid en samenwerking voortdurend door elkaar. Deze kunnen echter ook botsen en dus leiden tot dilemma's in de besluitvorming.

De grote ecologische vraagstukken vereisen dat we groener uit de crisis komen

De daling in mondiale en Nederlandse broeikasgasemissies is in 2020 groter dan ooit, maar het is tegelijkertijd ook zorgwekkend gezien dat de opgave die voor ons ligt nog steeds enorm is. Deze coronacrisis brengt een aantal uitdagingen (nog) scherper in beeld. Een eerste vraagstuk gaat over behoud van urgentie. De coronacrisis laat zien dat er in termen van gedragsverandering en economische aanpassing op korte termijn veel mogelijk is, maar dat het niet altijd meevalt om op langere termijn de urgentie vast te houden. Dat is een belangrijke constatering voor het klimaatbeleid, omdat de klimaatopgave een looptijd van decennia heeft, niet van maanden. We willen en kunnen het klimaatprobleem niet oplossen met een lockdown, dus er zal echt iets moeten veranderen.

Een tweede aandachtspunt gaat over de samenhang en integraliteit van beleid. De klimaatopgave staat niet los van de bredere maatschappelijke opgaven waar Nederland voor staat, zoals bereikbaarheid, (volks)huisvesting, milieugevaarlijke stoffen, de druk op

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

natuurkwaliteit en schaarse ruimte in Nederland. Strategisch beleid vraagt om oog voor samenhang en synergie, waarbij moet worden voorkomen dat er nu herstelmaatregelen en investeringen worden gedaan die de klimaatopgave op langere termijn in de weg gaan zitten.

Het is dus belangrijk om aandacht te houden voor het identificeren van kansen voor het samenbrengen van vergroening en economisch verdienvermogen en voor een duurzamer verdienmodel van Nederland. De economische crisis, de gezondheids crisis en de duurzaamheidsopgaven staan niet los van elkaar en kunnen elkaar versterken als ze niet in samenhang worden geadresseerd.

- *Dilemma*: Inzet op structureel groen herstel op langere termijn botst met de urgentie van de crisismaatregelen in het heden, maar de crisismaatregelen hebben in elk geval effecten op de lange termijn (zoals hogere staatsschuld).

Digitalisering versnelt door meer thuis en online werken

De coronacrisis is een grote versneller van het al veel langer lopende proces van digitalisering van de maatschappij. De huidige coronamaatregelen vragen hier expliciet om (thuiswerken) of dagen ertoe uit (online winkelen en vergaderen). Het is zeer waarschijnlijk dat een groot deel van deze digitale intensiveringen een blijvend karakter heeft, met structurele gevolgen. Zo leidt versnelde digitalisering van productieprocessen en van diensten in beginsel tot een hogere productiviteit. Bovendien is er een sterke stimulans voor verder automatisering, niet alleen van laaggeschoolde taken, maar ook aan de bovenkant van de arbeidsmarkt. Locatie wordt daarbij steeds minder belangrijk, wat kan doorwerken in een andere ruimtelijke spreiding van wonen en werken. De meerwaarde van de stad als kantoorlocatie kan afnemen.

Dit biedt veel economische mogelijkheden, maar het vraagt ook veel van het aanpassingsvermogen van bedrijven. Sommige bedrijven en bedrijfstakken zullen floreren, andere staan onder druk. De belangrijkste winnaars van de door corona gestimuleerde digitalisering zijn de grote technologiebedrijven. Dat roept vragen op over monopolisering, die hen in de netwerkeconomie onevenredig veel invloed geeft. Ook het privacy vraagstuk staat sinds corona weer strakker op de agenda: naarmate organisaties en personen meer digitaal verbonden zijn, neemt het belang toe dat dit niet leidt tot ongewenste controle of inbreuken door bedrijven of overheden of hackers.

- *Dilemma's*: digitalisering biedt Nederland grote economische kansen, maar ook significante risico's, zoals monopolisering van macht door grote bedrijven of vreemde mogendheden. Het thuiswerken heeft ook negatieve sociale kanten en is niet voor iedereen mogelijk.

Toelichting: strategische EZK-verkenning coronacrisis

Inleiding

De coronacrisis¹ is in eerste instantie een gezondheids crisis. Bijna 2% van het aantal gemelde gevallen is overleden en voor een fors aantal patiënten duurt herstel lang. De crisis is echter meer dan dat. De maatschappelijke turbulentie is ongekend hevig, met naast het menselijk leed en de medische zorgen grote sociale en economische gevolgen.

Voor EZK is er de directe opgave om de economische crisis zoveel als mogelijk te verzachten; in korte tijd zijn daartoe drie noodpakketten opgezet. Ook op langere termijn zal de coronacrisis van grote betekenis zijn voor het brede werkveld van EZK. Daarover gaat deze strategische verkenning. De verkenning beoogt relevante signalen over ontwikkelingen als gevolg van de coronacrisis op te pikken, om deze te duiden en om in te schatten hoe ze doorwerken op alle voor EZK relevante terreinen, beleidsopgaven en wijze van opereren.

Maatschappelijke veranderingen door de coronacrisis

In tijd van crisis komen bestaande bewegingen in een stroomversnelling, of ontwikkelingen raken juist ontspoord. Sluimerende maatschappelijke vraagstukken komen scherper aan de oppervlakte. De onzekerheden zijn groot, maar duidelijk is wel dat de wereld er post-corona anders zal uitzien dan ervoor en dat er op een heel aantal terreinen grote veranderingen zullen gaan plaatsvinden of nodig zijn. De crisis legt kwetsbaarheden in het 'oude normaal' van onze samenleving bloot. Terugkeer naar de situatie van voor de crisis is onmogelijk en bovendien ook niet in alle gevallen gewenst.

Uiteraard is er nog veel onzekerheid over de aard van de trends en over de daadwerkelijke impact op lange termijn, maar voor EZK belangrijke thema's die we veelvuldig zien terugkeren zijn:

- Herwaardering van kwaliteiten van brede welvaart, inclusief het belang van versterkte inzet op klimaatbeleid en van groen herstel;
- De structurele effecten van een diepe recessie;
- De sturende rol van de overheid;
- De veerkracht en maatschappelijke rol van het bedrijfsleven;
- Sociale cohesie en veerkracht, gemeenschapszin, maatschappelijke scheidslijnen;
- De toekomst van globalisering en Europese samenwerking;
- Groei van de digitale economie, digitale kansen en risico's;
- Herbezinning op de arbeidsmarkt en waardering van 'vitale beroepen'.

¹ Corona en Covid-19 worden vaak door elkaar gebruikt en dat doen we in dit stuk ook, maar dat is niet helemaal terecht. Coronacrisis verwijst naar de brede crisis in volksgezondheid en economie, corona verwijst naar het algemene type virus, Covid-19 verwijst naar de ziekte door dit virus wordt veroorzaakt, en SARS-Cov-2 is het specifieke coronavirus dat Covid-19 veroorzaakt (een vergelijkbaar virus, SARS-Cov-1, ging in 2003 rond; hier wordt doorgaans naar verwezen als 'SARS').

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

Vragen

Het belang van deze thema's is niet beperkt tot EZK. Wel richt de verkenning zich vooral op de publieke sector. De kernvraag van deze verkenning is:

Wat is de strategische betekenis van de aan de coronacrisis gerelateerde ontwikkelingen voor de overheid in brede zin, en specifiek voor EZK?

In de uitwerking van deze vraag beogen we vaak fragmentarische beelden en analyses samen te brengen tot een samenhangend beeld van de voor EZK meest relevante ontwikkelingen. We kijken naar kansen en risico's, naar de betekenis voor visie en beleidsdoelen, en naar mogelijke uitwerking in termen van handelingsperspectief en handelingsrepertoire.

Ter afbakening: EZK-visie

Deze verkenning is breed, maar vindt ook focus op voor EZK relevante terreinen. Als uitgangspunt daarvoor geldt de EZK-Visie, 'EZK Klaar voor de toekomst?' (2019). Daarin ligt de nadruk op een heel aantal brede beleidsdoelen, zoals het tegengaan van klimaatverandering, een betrouwbare, betaalbare en schone energievoorziening, een innovatief en concurrerend bedrijfsleven, een dynamisch en ondernemend bedrijfsleven, een gezonde macro-economische ontwikkeling en goed werkende markten. Door de brede formulering hebben deze beleidsdoelen ook een zekere robuustheid. Speerpunten voor het handelingsrepertoire zijn:

- De transities zijn geen vrijblijvende opgaven. Er moet *richting* worden gegeven en er moeten duidelijke doelen worden gesteld én gehaald.
- Er bestaat niet één duidelijke marsroute naar de beste oplossing. Er is *ruimte* nodig voor innovaties, voor experimenteren en voor leren.
- Naast het doel zelf is ook de wijze waarop deze worden gehaald van belang: met oog voor procedurele *rechtvaardigheid* en een evenwichtige verdeling van lusten en lasten.

Daarnaast benoemt de Visie vijf ontwikkelpunten: een nieuw perspectief op sturingsmogelijkheden in onze complexe omgeving, een lerende benadering, een integrale aanpak, aandacht voor inclusiviteit en samenwerking met internationale partners.

Achtergrond

Ontwikkelingen, trends en strategische vraagstukken

1 Coronacrisis en brede welvaart in Nederland



De coronacrisis heeft grote effecten op de diverse aspecten van onze 'brede welvaart' en laat zien dat we in een wereld leven waarin de onderlinge verbondenheid groot is. Het laat ook zien dat welzijn en welvaart afhangen van veel verschillende zaken zoals gezondheid, werk en inkomen, leefomgeving en natuur, sociale contacten en onderwijs. De uitdaging voor is om het beleid zo in te richten dat deze publieke belangen weer in goede staat komen of blijven, in een onderling goede balans. Daarbij kan de weging van verschillende aspecten van brede welvaart verschillen per fase van het herstel na de crisis, maar een integrale blik is daarbij van groot belang. Brede welvaart is een centraal uitgangspunt bij het maken van beleid.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

1.1 Welke ontwikkelingen zien we?

Het hoge niveau van brede welvaart geeft Nederland een goede uitgangspositie om de crisis te doorstaan

Brede welvaart is de kwaliteit van het leven van huidige en toekomstige generaties in Nederland en in andere landen. Verschillende adviesbureaus (o.a. planbureaus, SER denktank, maar ook internationaal) hebben in de afgelopen maanden geadviseerd om brede welvaart als uitgangspunt te nemen bij het maken van het herstelbeleid, omdat het een integrerend kader biedt voor ontwikkelingen en maatregelen die raken aan de volksgezondheid, de economie, de maatschappelijke verhoudingen en de leefomgeving. Een integrale benadering helpt voorkomen dat er sprake is van onderlinge afwenteling tussen deze domeinen of tot gebrek aan langetermijnperspectief.²

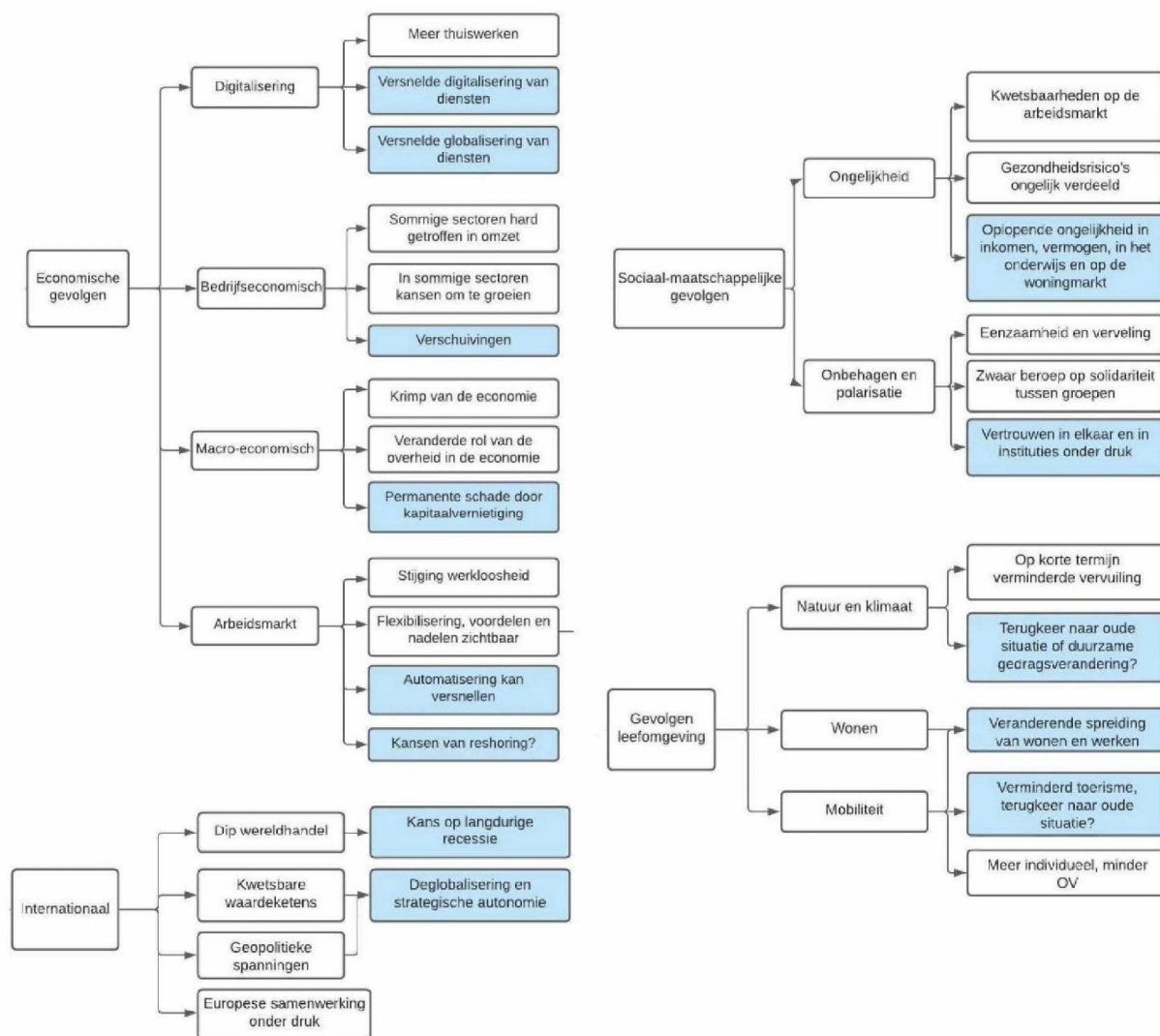
De meest recente Monitor Brede Welvaart (20 mei 2020) schetst aan de hand van een groot aantal indicatoren een beeld van de uitgangspositie van Nederland vóór de coronacrisis.³ Deze uitgangspositie is medebepalend voor hoe we deze crisis doorstaan en hoe groot onze veerkracht is om ervan te herstellen. De Monitor laat zien dat we door de hoge mate van brede welvaart een goede uitgangspositie hadden: de gezondheidszorg stond op een zeer hoog peil, het vertrouwen in elkaar was groot, de overheidsfinanciën waren op orde, veel Nederlanders hadden regelmatig sociale contacten met vrienden en familie, en velen hadden een zeer goede toegang tot het internet wat digitaal onderwijs en thuiswerken mogelijk maakt. Daartegenover toonde de Monitor ook enkele grote uitdagingen, met name op het gebied van natuurlijk kapitaal (klimaat, duurzame energie, stikstof, grondstoffengebruik, biodiversiteit).

Nu is de vraag: welke effecten heeft de coronacrisis op de brede welvaart? Dit hoofdstuk geeft een inschatting van de (mogelijke) effecten van de coronacrisis voor de diverse indicatoren van brede welvaart. We hanteren daarbij de drie aspecten van brede welvaart die de Monitor onderscheidt: de *kwaliteit van leven voor huidige generaties in Nederland* (brede welvaart hier en nu), *brede welvaart voor latere generaties* (brede welvaart later) en *brede welvaart voor mensen in andere landen* (brede welvaart elders). Vervolgens verkennen we een aantal strategische vragen die hier uit voortkomen. Onderstaand overzicht geeft een schematische samenvatting van dit geheel.

² SCP, PBL en CPB (2020). Aandachtspunten voor een herstelbeleid. Briefadvies Covid-19 Overleg Planbureaus, <https://www.cpb.nl/briefadvies-covid-19-overleg-planbureaus-aandachtspunten-voor-een-herstelbeleid>.

³ CBS (2020). *Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2020*, <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2020/21/monitor-brede-welvaart-de-sustainable-development-goals-2020>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis



Grafische weergave van gevolgen coronacrisis (blauw is een onzekere prognose)

Kwaliteit van leven in het hier en nu

De Monitor geeft een indicatie van de kwaliteit van leven in het hier en nu aan de hand van een aantal domeinen daarvoor belangrijke domeinen: welzijn, materiële welvaart, gezondheid, milieu, samenleving, veiligheid, werken en leren, wonen. Kunnen we voor deze thema's aangeven hoe de coronacrisis doorwerkt?

Gezondheid. De coronacrisis is allereerst een gezondheidscrisis, die gepaard gaat met afnemende gezondheid en oversterfte. Met name ouderen en mensen met bestaande gezondheidsklachten zijn kwetsbaar voor het virus en kunnen als gevolg van de ziekte komen te overlijden. De druk op de gezondheidszorg was enorm in april: op het dieptepunt

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

van de crisis overleden 176 mensen op één dag (2 april) en lagen er 1312 mensen op de IC (7 april). De Nederlandse IC-capaciteit was maar net voldoende om de piek aan instroom te kunnen opvangen, dankzij Duitse hulp en door een snelle opschaling van de IC-capaciteit. Een andere belangrijke factor was het gegeven dat duizenden ouderen nooit in het ziekenhuis terecht kwamen, maar aan het virus overleden in de verpleeghuizen.⁴ In het najaar is de druk op de zorg wederom groot; daarnaast nemen ook de sterftecijfers weer toe; half november waren deze bijna 600 hoger dan normaal.⁵

Welzijn. De coronacrisis lijkt vooralsnog een tamelijk beperkte impact te hebben op ons welbevinden, maar er zijn ook zorgen, bijvoorbeeld over de verdubbeling van het aantal eenzame ouderen en het gedaalde welbevinden onder mensen die onzeker zijn over hun baan en inkomen.⁶ In juli 2020 waardeerden de deelnemers van het LISS-panel, een huishoudenssteekproef van de Nederlandse bevolking, de tevredenheid met het leven met een 7,3. Dit is gelijk aan 2019 en een fractie lager dan in de periode 2015-2018. In mei, toen de strengere maatregelen nog van kracht waren, lag deze score op 7,2.⁷

Indicaties van welzijn zijn ook te vinden in het Continu Onderzoek Burgerperspectieven van het SCP van juni 2020.⁸ Nooit eerder in de afgelopen 50 edities van het COB vonden zulke grote veranderingen plaats in de publieke stemming over politiek, samenleving en economie. De coronacrisis is daarbij allesbepalend. De tevredenheid over de eigen financiële situatie en over de Nederlandse economie was in april groter dan in januari, maar de verwachtingen voor de economie zijn dramatisch verslechterd. In april verwachtte 85% een verslechtering; in januari was dat nog 29%. Voor zichzelf verwacht 21% financieel een verslechtering (was 14%) en 17% een verbetering, terwijl de meerderheid (63%) geen verandering verwacht. Tegenover het economisch pessimisme staat meer maatschappelijk optimisme: 47% vindt dat het met Nederland meer de goede dan de verkeerde kant opgaan (vorig kwartaal was dat 36%).

Ruim de helft (54%) van de mensen maakte zich in het voorjaar veel zorgen over het coronavirus, slechts 5% maakt zich helemaal geen zorgen. Ouderen en vrouwen maken zich vaker zorgen dan jongeren en mannen. De zorgen over het coronavirus gaan over de gevolgen voor de volksgezondheid (o.a. de gezondheid van kwetsbare groepen), voor de economie (o.a. voor ondernemers en stijgende werkloosheid) en voor de maatschappij.

Materiële welvaart. De verwachting van het CPB, in de Macro Economische Verkenning (MEV), is dat de Nederlandse economie dit jaar met 5% krimpt.⁹ Dit heeft een negatief effect op het besteedbaar inkomen en de consumptie van Nederlanders. Het CPB schat dat de consumptie van huishoudens in 2020 met 5,8% afneemt en met 4,4% toeneemt in 2021. De impact verschilt wel flink per sector; waar sommige sectoren te maken krijgen met flinke omzetverliezen en ontslagen, neemt in andere sectoren de omzet en werkgelegenheid zelfs toe (zie ook hoofdstuk 2).

⁴ Hoe Nederland de controle verloor. NRC 20 juni 2020. <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/06/19/hoer-nederland-reageerde-op-het-nieuwe-virus-uit-china-van-niks-aan-de-hand-tot-blinde-paniek-a4003075>.

⁵ CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/44/sterfte-neemt-verder-toe-in-week-43>.

⁶ Den Ridder e.a. (2020). *De sociale staat van Nederland*. SCP: Den Haag.

⁷ De Klerk e.a. (2020). *Welbevinden ten tijde van corona. Eerste bevindingen op basis van een bevolkingsenquête uit juli 2020*. SCP, 9 sept 2020. <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/09/10/welbevinden-ten-tijde-van-corona.-eerste-bevindingen-op-basis-van-een-bevolkingsenquête-uit-juli-2020>.

⁸ Dekker ea (2020). *Burgerperspectieven 2020-2*. SCP, 30 juni 2020, <https://www.scp.nl/publicaties/monitors/2020/06/29/burgerperspectieven-2020---2>.

⁹ CPB (2020). *Macro Economische Verkenning 2020*. <https://www.cpb.nl/macro-economische-verkenning-mev-2021>

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

Intussen nemen de zorgen over schulden bij huishoudens wel toe.¹⁰ Al in de zomer werd gesignaleerd dat ruim 20% van de huishoudens moeite heeft om rekeningen te betalen en de verwachting is dat dit aandeel nog flink op zal lopen. Vaak gaat het om mensen die eerder nog geen schulden hadden. Ruim 40% van de flexwerkers en zelfstandigen heeft het inkomen zien dalen en vooral kwetsbare groepen hebben lang niet altijd voldoende financieel vermogen om in tijd van inkomensderving op terug te kunnen vallen.

Milieu. De wereldwijde lockdowns leidden tot scherpe afnames in productie, verkeer en transport. Dit ging gepaard met eveneens flinke dalingen in emissies en milieudruk. Naar verwachting is de mondiale CO₂-emissie in 2020 ten minste 4% en mogelijk 8% lager dan het anders zou zijn geweest.¹¹ Ook in Nederland zullen broeikasgasemissies in 2020 dalen, afhankelijk van het scenario met 10 tot 20 megaton ten opzichte van 2019 (184 megaton). Van de daling ten opzichte van 2019 komt bijna 11 megaton op het conto van de eerste helft van het jaar. Het hoge herstelscenario laat per saldo geen emissiedaling zien in de tweede helft van het jaar ten opzichte van de tweede helft van 2019, in het lage scenario (met vergaande extra maatregelen om de epidemie in te dammen) dalen de emissies met nog eens 9 megaton. Het verschil in emissies hangt voor ongeveer de helft samen met de coronacrisis, de andere helft komt voor rekening van andere factoren, zoals de verdringing van kolen door gas in de energiemix.¹²

Voor andere milieudrukfactoren zien we vergelijkbare ontwikkelingen. Zo liet het KNMI een satellietkaartje zien van de NO_x-concentraties in 2020 en in een vergelijkbare week in 2019. Door met name het sterk gedaalde wegverkeer en industriële productie daalde de NO₂-concentratie met circa 18% en de fijnstofconcentratie van circa 7%. Dergelijke afnames zagen we in heel Europa, met naar schatting mogelijk 11.000 minder vroegtijdige doden en verminderde ziektelast door verbeterde luchtkwaliteit.¹³ De ammoniakemissies (NH₃) daalden echter nauwelijks, omdat de landbouwsector – de belangrijkste bron van ammoniak – min of meer normaal bleef doorwerken. Per saldo lijkt de stikstofdepositie op de Nederlandse natuur in 2020 licht af te nemen, met ongeveer 1%.¹⁴

De aanvankelijke daling in de milieudruk leidde aanvankelijk tot enig optimisme¹⁵, maar intussen zien we in grote lijnen ook dat veel emissies weer stijgen naar oude niveaus en dat de milieudruk weer toeneemt. Duurzame gedragsverandering gaat dan ook niet vanzelf, ook al stellen veel mensen wel dat ze, bijvoorbeeld, minder willen gaan autorijden, al kan een overheid mogelijk wel gevoelde barrières helpen wegnemen.¹⁶

¹⁰ <https://www.nibud.nl/beroepsmatig/peiling-coronacrisis-financiele-gevolgen-voor-huishoudens/>; zie ook <https://nos.nl/artikel/2344444-nibud-ziet-huishoudens-financieel-in-de-knel-komen-door-coronacrisis.html>.

¹¹ Tijdens de piek van de lockdowns begin april was de emissiereductie van CO₂ zelfs 17%. Zie Le Quéré e.a. (2020). Temporary reduction in daily global CO₂ emissions during the Covid-19 forced confinement. *Nature Climate Change* 10: 647-653 (19 mei 2020), <https://www.nature.com/articles/s41558-020-0797-x>.

¹² PBL (2020). *Klimaat- en Energieverkenning 2020*. PBL: Den Haag (okt 2020).

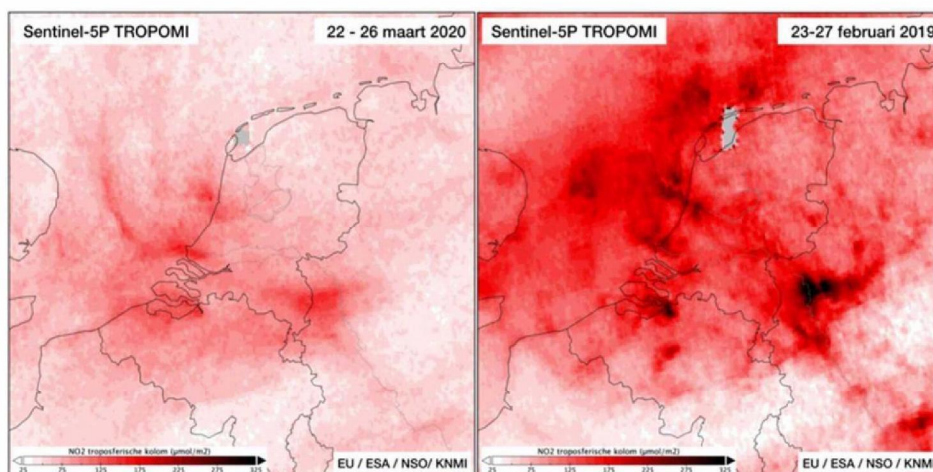
¹³ CREA (2020). 11,000 air pollution-related deaths avoided in Europe as coal, oil consumption plummets. <https://energycandcleanair.org/air-pollution-deaths-avoided-in-europe-as-coal-oil-plummets/>. De reductiepercentages van NO₂ (40%) en van fijnstof (10%) die aan deze studie ten grondslag liggen zijn wel hoger dan de genoemde cijfers voor Nederland, die afkomstig zijn van RIVM. CREA heeft geen specifieke cijfers voor Nederland.

¹⁴ RIVM (2020). RIVM verwacht tijdelijke verbetering luchtkwaliteit door coronacrisis. RIVM, 27 maart 2020, <https://www.rivm.nl/nieuws/rivm-verwacht-tijdelijke-verbetering-luchtkwaliteit-door-coronacrisis>.

¹⁵ Er is ook een winnaar in de coronacrisis: het milieu. *Trouw* 3 april 2020. <https://www.trouw.nl/nieuws/er-is-ook-een-winnaar-in-de-coronacrisis-het-milieu~b8516992/>.

¹⁶ Dirkmaat ea. (2020). 'Groener leven' na de crisis, dat gaat niet vanzelf. *NRC* 4 sept 2020, <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/09/04/groener-leven-na-de-crisis-dat-gaat-niet-vanzelf-a4010777>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis



Luchtvervuiling (NO_2) in Nederland op twee vergelijkbare dagen in het voorjaar: links in coronatijd (2020), rechts ongeveer een jaar eerder (Bron: KNMI¹⁷).

Samenleving. Tijdens de lockdown is het contact met andere mensen flink beperkt, wat heeft geleid tot meer eenzaamheid, maar ook tot een toename in het gebruik van nieuwe vormen van communicatie (zoals videobellen). Het vertrouwen in maatschappelijke en politieke instituties is toegenomen in de eerste maanden van de coronacrisis, volgens het SCP.¹⁸ Uit protestacties bleek echter dat niet iedereen achter de lockdown staat. De mate van vrijwilligerswerk en dingen voor elkaar doen, leek aanvankelijk toegenomen. Er leek sprake van meer saamhorigheid in de eerste maanden van de coronacrisis, maar sinds de zomer zien we ook met regelmaat demonstraties die niet direct coronagerelateerd lijken te zijn, maar daar ook niet los van staan, zoals protesten tegen racisme en ongelijkheid (zie verder op dit thema hoofdstuk 4).

Veiligheid. Als direct gevolg van de lockdown, waardoor de meeste mensen binnen bleven, nam het aantal zakkenrollen (38%), woninginbraken (21%) en rijden onder invloed (16%) af.¹⁹ Inmiddels nemen deze vormen van criminaliteit weer toe en zouden misdaadcijfers weer terug zijn op hun oude niveau.²⁰ Online criminaliteit is flink toegenomen. Ook ziet de politie een stijging in het aantal meldingen van overlast. Hierbij gaat het om geluidshinder, burenruzies en andere overlast.

Werken en leren. De coronacrisis heeft een grote impact op de manier waarop we werken en leren.²¹ Dit gebeurt namelijk sinds half maart zoveel mogelijk thuis. In de zomer was er enige versoepeling, maar sinds september is thuiswerken weer de norm. Verschillende sectoren hebben sinds de gedeeltelijke opening van de economie extra voorzorgsmaatregelen genomen zoals het gebruik van mondkapjes en scheidingswanden bij kassa's. Ondanks de economische steunmaatregelen zijn sommige bedrijven

¹⁷ KNMI (2020). Afname luchtvervuiling tijdens coronacrisis. <https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/achtergrond/afname-luchtvervuiling-tijdens-coronacrisis>.

¹⁸ Dekker ea (2020). *Burgerperspectieven 2020/2*. SCP, 30 juni 2020, <https://www.scp.nl/publicaties/monitors/2020/06/29/burgerperspectieven-2020---2>.

¹⁹ Coronacrisis leidt wereldwijd tot minder criminaliteit, NOS 11 april 2020, <https://nos.nl/collectie/13841/artikel/2330119-coronacrisis-leidt-wereldwijd-tot-veel-minder-criminaliteit>.

²⁰ Criminaliteitscijfers weer op niveau van voor corona-uitbraak, *Nu.nl*, 23 sept 2020, <https://www.nu.nl/binnenland/6064480/criminaliteitscijfers-weer-op-niveau-van-voor-corona-uitbraak.html>

²¹ Five workplace trends that will shape life after lockdown, *The Conversation*, 7 mei 2020, <https://theconversation.com/five-workplace-trends-will-shape-life-after-lockdown-138077>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

genoodzaakt om (m.n. flexibele) contracten te beëindigen. Sommige leerlingen hebben een leerachterstand opgelopen, de eindexamens zijn niet doorgegaan en ongelijkheid lijkt te zijn toegenomen tussen kinderen met en zonder hoogopgeleide ouders (de zomerscholen worden druk bezocht).

Wonen. In tijden van lockdown en thuiswerken brengen mensen veel meer tijd door in de woning, waardoor de eisen aan de woning hoger worden. Het belang van voldoende binnen- en buitenruimte is toegenomen. Door thuiswerken is het directe belang van de locatie van de woning afgenomen (minder woon-werkverkeer). Deze twee aspecten samen kunnen wellicht gaan leiden tot een trek vanuit de dure stad naar het platteland (zie hoofdstuk 7), maar vooralsnog lijken de huizenprijzen slechts beperkt te worden geraakt: de woningmarkt draait nu nog als vanouds, maar de Rabobank voorziet voor de komende twee jaar wel een dip tot 2,6% daling in de huizenprijzen, als gevolg van toenemende werkloosheid en terughoudendheid van doorstromers in de markt.²²

Brede welvaart op lange termijn: kapitaalvoorraden voor latere generaties

Economisch kapitaal omvat kapitaalgoederen als machines en werktuigen, het kenniskapitaal en de fysieke infrastructuur. De investeringen in materiële activa zijn in het tweede kwartaal van 2020 10,7% lager dan een jaar eerder.²³ Dit betreft voornamelijk investeringen in vervoersmiddelen, bedrijfsgebouwen en machines. Investeringen in ICT zijn daarentegen licht toegenomen. De coronacrisis heeft daarmee in directe zin een negatief effect op de kapitaalvoorraden voor later, maar de vraag is nog of deze terugval in investeringen structurele effecten heeft of met aanvullende investeringen op termijn goed gemaakt kan worden. Volgens het CPB dalen de totale investeringen in 2020 met 8,2% en stijgen in 2021 met 6,9%. De bruto investeringen in de bedrijvensector (excl. woningen) dalen met 8,9% in 2020 en stijgen met 6,8% in 2021. Het is hierbij lastig onderscheid te maken in investeringen in fysiek kapitaal en kenniskapitaal.

Naast fysiek en kenniskapitaal kijken we bij economisch kapitaal ook naar de financiële positie van huishoudens in Nederland: private schulden en vermogens. We zien in de cijfers dat mensen sinds de coronacrisis minder zijn gaan consumeren en meer zijn gaan sparen: het CPB raamt de individuele spaarquote in 2020 op 9,2% en in 2021 op 7,1% waar deze in 2018 en 2019 nog rond de 3% lag. Sommige bedrijven, zelfstandigen en ontslagen werknemers hebben mogelijk juist op hun vermogen in moeten teren wegens verlaagde inkomsten. Dit inkomstenverlies is deels gecompenseerd door de steunpakketten van de overheid. Als in de toekomst de steunpakketten aflopen kan de financiële positie van huishoudens verslechteren en komt de nadruk te liggen op aanpassing (nieuwe inkomstenbronnen). De publieke schuld, de EMU-schuld stijgt volgens de CPB-raming van 48,7% bbp in 2019 naar 59,9% bbp in 2020 en naar 62% bbp in 2021.

Deze ontwikkelingen roepen de vraag op in hoeverre de lagere investeringen ook ten koste gaan van de economische veerkracht. Het CPB schat in dat de productiviteitsgroei door verminderde innovatie en investeringen langdurig lager zal zijn. Er is dus naar grote waarschijnlijkheid sprake van permanenten economische schade. Ook de werkloosheid zal

²² Rabobank (2020). *Kwartaalbericht woningmarkt*, 8 sept 2020, <https://economie.rabobank.com/publicaties/2020/september/tijdelijke-dip-in-huizenprijzen-en-woningverkoop-erwacht-vanaf-2021/>.

²³ CBS (2020). *Economie krimpt met 8,5% in tweede kwartaal 2020*, CBS 14 aug 2020, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/33/economie-krimpt-met-8-5-procent-in-tweede-kwartaal-2020>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

pas na jaren terugkeren naar het lage niveau van voor de crisis en mensen die wel opnieuw een baan vinden zullen vaak langdurig in inkomen achteruit gaan omdat ze kennis en vaardigheden verliezen.²⁴ Deze inschattingen zijn met grote onzekerheden omgeven, maar het CPB geeft ook aan dat de economische schade gedempt wordt door 'expansief begrotingsbeleid' in de vorm van de grote steunpakketten.

Sociaal kapitaal. Uit het meest recente Continu Onderzoek Burgerperspectieven van het SCP (juni 2020) blijkt een significante toename in vertrouwen en solidariteit.²⁵ Niet alleen is er meer steun voor het idee dat de meeste mensen wel te vertrouwen zijn (nu 69%, vorig kwartaal 63%), men is ook minder somber over een gebrek aan wederzijds respect, aandacht voor wie het minder heeft en voor negatieve gevolgen van immigratie. Het vertrouwen in maatschappelijke en politieke instituties is toegenomen en ligt op het hoogste niveau sinds het begin van de metingen. Het vertrouwen in de regering is het sterkst gestegen (76% geeft de regering een voldoende) en hield in mei in ieder geval nog stand. Bij de betere cijfers wordt veel verwezen naar de aanpak van de coronacrisis. De ontevredenheid over de Haagse politiek is gedaald. Het vertrouwen in de politiek is in juli iets gedaald in vergelijking met dit voorjaar, maar nog steeds hoger dan voor de crisis.²⁶

Discriminatiegevoelens kunnen door de crisis sterk zijn toegenomen. Het is aannemelijk dat bepaalde groepen disproportioneel hard zijn geraakt door een opeenstapeling van gezondheidsrisico's, thuiswerken/leren en economische neergang. Het is echter nog te vroeg om uitspraken te doen over de structurele sociale gevolgen van de crisis. Wel is tijdens uitbraken van besmettelijke ziekten te zien dat mensen zich tijdelijk afsluiten van de buitenwereld om te voorkomen dat zij het virus krijgen. Dit uit zich niet alleen fysiek, in social distancing, maar kan ook leiden tot meer wantrouwen ten aanzien van mensen buiten de eigen sociale kring. Dit kan uiteindelijk gepaard gaan met sociale uitsluiting en discriminatie. Begin 2021 rapporteert het SCP over de impact van corona(maatregelen) op de kwaliteit van de samenleving; daarbij wordt ook aandacht besteed aan vertrouwen, solidariteit en legitimiteit van beleid.

Op het snijvlak van sociaal en economisch kapitaal ligt de culturele sector, met een groot belang in termen van sociaal welzijn, maar ook als economische sector. De toegevoegde waarde van de culturele en creatieve sector in de Nederlandse economie is 2,3%, ongeveer 15,6 miljard euro. De sector is goed voor een kleine 150.000 banen, met daarnaast nog bijna 135.000 zzp'ers die actief zijn in de sector (bijna 11% van het totaal aantal zzp'ers). Daarnaast is er brede economische waarde in termen van vestigingsklimaat, innovatiekracht van andere sectoren en algehele kwaliteit van leven. De sector heeft echter flink te lijden van de afstandsmaatregelen en de toegevoegde waarde van de bedrijfstak cultuur, recreatie en overige diensten kromp in het tweede kwartaal met bijna een derde (tegenover 8,5% voor de economie als geheel).²⁷ In het tweede kwartaal zijn vrijwel alle evenementen afgeschaft en in het derde kwartaal komt dit slechts zeer summier weer op gang. Sommige (vooral grotere) theaters en zalen bestaan nog vanwege overheidssteun

²⁴ CPB (2020). *Blijvende economische schade van de coronacrisis*. CPB, 25 aug 2020, <https://www.cpb.nl/blijvende-economische-schade-van-de-coronacrisis>.

²⁵ <https://www.scp.nl/publicaties/monitors/2020/06/29/burgerperspectieven-2020---2>

²⁶ De Klerk e.a. (2020). *Welbevinden ten tijde van corona. Eerste bevindingen op basis van een bevolkingsenquête uit juli 2020*. SCP, 9 sept 2020. <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/09/10/welbevinden-ten-tijde-van-corona.-eerste-bevindingen-op-basis-van-een-bevolkingsenquête-uit-juli-2020>.

²⁷ Van der Veen (2020). *Het economische belang van de culturele en creatieve sector. RaboResearch Economisch Onderzoek*, 21 sept 2020, <https://economie.rabobank.com/publicaties/2020/september/het-economische-belang-van-de-culturele-en-creatieve-sector/>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

(soms ook gemeentelijk), maar er zijn ook grote ontslagrondes.²⁸ De culturele infrastructuur wordt in zijn geheel bijzonder hard geraakt, terwijl er nog weinig perspectief is voor de sector, al zien sommigen dankzij de steunmaatregelen ook een impuls voor innovatie en vernieuwing.²⁹

Menselijk kapitaal. Het aantal gewerkte uren nam in het tweede kwartaal van 2020 sterk af en lag naar schatting 6,1% lager dan in het eerste kwartaal.³⁰ Tegelijkertijd steeg de werkloosheid maandelijks met gemiddeld 35.000 werklozen, tot 419.000 of 4,5% van de beroepsbevolking per juli 2020. Dit gebeurde ondanks de steunpakketten van de overheid. Met de soepeler ontslagregelingen in het derde NOW-steunpakket is het waarschijnlijk dat de werkloosheid in de tweede helft van 2020 verder zal oplopen. Volgens de CPB-raming neemt de werkgelegenheid in uren met 3,6% af in 2020, gevolgd door stijging met 1,2% in 2021.

De effecten van de coronacrisis op het onderwijs waren met name in het tweede kwartaal groot: veel kinderen bleven thuis, op middelbare scholen vaak (grotendeels) tot aan de zomervakantie en op de universiteiten grotendeels tot zeker het einde van dit jaar. Het is waarschijnlijk dat een groot aantal kinderen een leerachterstand heeft opgelopen, ondanks de grote inspanningen van de meeste scholen om langs digitale weg onderwijs te geven. Via zomerscholen proberen leerlingen deze achterstanden in te halen. Het is nog onduidelijk of deze situatie zich op termijn vertaalt naar het opleidingsniveau van de bevolking op de lange termijn. Volgens de CPB-raming daalt de arbeidsproductiviteit van bedrijven per uur met 1,4% in 2020.

De gezondheidseffecten op de lange termijn van Covid-19 zijn nog onduidelijk, al lijkt er bij een heel aantal patiënten sprake van langdurige gezondheidsschade. Gegeven de vaak hogere leeftijd van coronaslachtoffers is de directe economische schade (in termen van arbeidsongeschiktheid en lagere productiviteit) vermoedelijk beperkt, maar de maatschappelijke schade (hogere zorgkosten) is er wel. Bovendien moet het punt van hoge leeftijd ook niet worden overschat: gemiddeld is er bij overlijden aan Covid-19 sprake van 11 (vrouwen) tot 13 (mannen) verloren levensjaren.³¹

Daarnaast is er sprake geweest van een verdringingseffect in de ziekenhuizen, waardoor andere zorg soms onvoldoende is geleverd. Gemedene zorg kan leiden tot extra sterfgevallen door (te) late diagnostisering van behandelbare ziekten. Een aandachtspunt zijn de mogelijke psychische gevolgen van de coronacrisis. In tijden van afstand houden worden normale sociale interacties als het ware terug geschroefd, waardoor vooral bij kwetsbare groepen sprake kan zijn van eenzaamheid en psychische gezondheid.³² Andere effecten, zoals een trendbreuk in uitstoot of leefpatronen, kunnen van invloed zijn op de gezondheid, maar hier zijn nog geen inschattingen van.

Natuurlijk kapitaal. Met de coronacrisis zijn de energie- en grondstofmarkten sterk ontregeld. De prijzen voor fossiele brandstoffen zijn, sinds dieptepunten in maart, april en mei, weer enigszins hersteld naar het pre-crisis niveau. Deze prijzen zouden kunnen

²⁸ Zoveel ontslagen vallen er (nu al) bij evenementenlocaties, *Nieuwsuur* 8 sept 2020,

<https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2347280-zoveel-ontslagen-vallen-er-nu-al-bij-evenementenlocaties.html>.

²⁹ Frans Vreeke (Melkweg): 'we komen sterker uit de crisis dan we erin gingen'. *VPRO 3 voor 12*, 23 sept 2020, <https://3voor12.vpro.nl/artikelen/overzicht/2020/september/Frans-Vreeke-Melkweg-interview.html>.

³⁰ CBS (2020). Coronacrisis leidt tot ongekende daling aantal banen. *CBS* 14 aug 2020, <https://www.cbs.nl/nl-nieuws/2020/33/coronacrisis-leidt-tot-ongekende-daling-aantal-banen>.

³¹ Hanlon e.a. (2020). COVID-19 - exploring the implications of long-term condition type and extent of multimorbidity on years of life lost: a modelling study. *Wellcome Open Research* 5:75 (23 apr 2020), <https://wellcomeopenresearch.org/articles/5-75>.

³² Marangos ea (2020). *Verwachte gevolgen van corona voor de psychische gezondheid*. SCP, 7 juli 2020, <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/07/07/verwachte-gevolgen-van-corona-voor-de-psychische-gezondheid>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

resulteren in mindere extractie van fossiele brandstoffen, al is het langetermijneffect van olieprijsen berucht lastig in te schatten en is het ook goed denkbaar dat lage prijzen passen bij een uitfaseringsscenario.³³ Bovendien lijkt de marktdruk op reductie van CO₂-emissies nauwelijks geraakt door de coronacrisis, gegeven de slechts kortstondig gedaalde CO₂-prijs in het Europese emissiehandelssysteem.³⁴

Hernieuwbare elektriciteitsproductie is, evenals fossiele brandstoffen, onderhevig aan ontwikkelingen in de energiemarkt. De maatregelen vanaf maart hebben gezorgd voor vraagtval (in industrie en transport) en onderbrekingen van waardeketens waardoor vertragingen in nieuwe projecten optreden. Ook zijn er uitdagingen bij de financiering van projecten (door teruglopende investeringen). Dit lijkt echter een tijdelijke negatieve impact te zijn, vooral in de onzekere eerste weken van de coronacrisis; inmiddels lijkt de projectontwikkeling al weer aan te trekken en verwacht mag worden dat het opgestelde vermogen in 2021 door inhaaleffecten weer toe zal nemen. Internationaal is het beeld dat investeringen in de energiesector fors zijn gedaald dit jaar, maar dit treft fossiele energiedragers veel sterker dan hernieuwbare energie. Dat kan structureel doorwerken in de mondiale energiemarkten en energiemix.³⁵

Het is niettemin zeer onzeker hoe bestendig de aanvankelijke dalingen in de Nederlandse broeikasgasemissies zullen zijn. In de jongste Klimaat- en Energieverkenning (okt 2020) schat het PBL dat de broeikasgasreductie in 2030 nog niet voldoende is om de doelstelling uit het Klimaatakkoord (49% emissiereductie t.o.v. 1990) te halen en dat aanvullend beleid nodig zal zijn.³⁶

Lagere industriële productie en mobiliteit leiden tot fors lagere uitstoot van stikstofoxiden (NO_x) en van fijnstof. Hiermee verbetert de luchtkwaliteit. De uitstoot van ammoniak (NH₃) uit de landbouw is nauwelijks gedaald, terwijl de bijdrage aan de landelijke stikstofdepositie veel groter is. Per saldo neemt de geschatte stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden met enkele procenten af. Ook hier geldt dat het zeer onzeker is hoe structureel deze emissiedaling is. Dat geldt ook voor de impact die de gezondheids crisis heeft op duurzame gedragsverandering van burgers en bedrijven. Uit eerdere crises weten we dat het belang van klimaat en milieu in de gedragsoverwegingen vaak afneemt, maar een lange gezondheids crisis leidt wellicht ook tot een herwaardering van een schone leefomgeving en natuur.³⁷ Aangezien de verwachting is dat de coronacrisis geen blijvende positieve effecten heeft op natuurlijk kapitaal, is duidelijk dat de urgentie van de klimaatopgave niet is afgenomen.

Elders: grensoverschrijdende effecten

Volgens de CPB-raming neemt het relevante wereldhandelsvolume van goederen en diensten in 2020 met 9,3% af, om in 2021 met 6,8% deels op te veren. De export van goederen en diensten van Nederland daalt met 5,2% in 2020 en neemt toe met 4,7% in 2021. De import van goederen en diensten van Nederland daalt in 2020 met 3,6% en stijgt in 2021 met 5,8%. Op korte termijn betekent dit dat de geldstromen náár Nederland (export) harder dalen dan de geldstromen uit Nederland (import). Het saldo op de lopende

³³ Helm (2020). *Net Zero. How we stop causing climate change*. Harper Collins. Zie ook blog van Dieter Helm (10 mrt 2020): What are the implications of falling oil and gas prices? The Burn Out scenario.

<http://www.dieterhelm.co.uk/energy/energy/what-are-the-implications-of-falling-oil-and-gas-prices-the-burn-out-scenario/>.

³⁴ <https://ember-climate.org/carbon-price-viewer/>.

³⁵ IEA (2020). *World Energy Outlook 2020*.

³⁶ PBL (2020). *Klimaat- en Energieverkenning 2020*. PBL: Den Haag (okt 2020).

³⁷ Rli (2020). *Briefadvies 'groen uit de crisis'*. Rli, 10 juli 2020.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

rekening daalt van 9,9% bbp in 2019 naar 8,3% in 2020 en 7,6% in 2021. Het is onduidelijk wat de effecten voor verschillende handelspartners zijn en of de impact groter of kleiner is voor ontwikkelingslanden.

In het begin van de zomer werden de Europese grenzen weer geopend om toeristen toe te laten. Er waren grote omzetverliezen in de sector door de beperkingen tussen half maart en juni. Volgens het CBS was het aantal Nederlanders dat in het tweede kwartaal op vakantie ging 65% lager dan in dezelfde periode vorig jaar. In juni lag het aantal vakantiegangers naar het buitenland 87% lager dan in juni 2019. Het aantal Nederlanders dat in Nederland op vakantie ging in juni was maar 19% lager dan in het jaar ervoor. Het advies van het ministerie van Buitenlandse Zaken bleef deze zomer op geel voor de meeste landen in Europa, maar voor sommige landen werd een bezoek afgeraden (oranje of rood). De onzekerheid over de ontwikkeling van Covid-19 en de reisadviezen leidde ertoe dat meer Nederlanders dit jaar de zomer in Nederland doorbrachten. Over de periode juli en augustus zijn nog geen cijfers beschikbaar.

In de eerste weken van de crisis leidde het tekort aan deugdelijke beschermingsmiddelen en de afhankelijkheid van leveranciers elders tot de gedachte dat bepaalde vitale producten wellicht beter dicht bij huis kunnen worden geproduceerd, *just-in-case* in plaats van *just-in-time* (zie hoofdstuk 6).

Verdeling van brede welvaart

Een belangrijk aspect van brede welvaart is dat ook ongelijkheid breder is dan alleen inkomensongelijkheid. Het is naast inkomensongelijkheid ook belangrijk om oog te hebben voor kansongelijkheid en ongelijkheid in risico's en kwetsbaarheden. Daarbij komen nieuwe vragen op over wat een rechtvaardige verdeling is. Hoofdstuk 4 gaat hier dieper op in.

1.2 Welke strategische vraagstukken en onzekerheden komen hier uit voort?

De voorgaande beschrijving van voor de brede welvaart van Nederland relevante ontwikkelingen raakt aan vele thema's en beleidsterreinen. Een aantal daarvan wordt in de navolgende hoofdstukken verder uitgewerkt, bijvoorbeeld over internationale ontwikkelingen en strategische autonomie, over maatschappelijk onbehagen en over economische veerkracht. In dit hoofdstuk benoemen we drie strategische vraagstukken die specifiek naar voren komen vanuit de doorwerking van de coronacrisis op de brede welvaart van Nederland.

Brede welvaart is een belangrijk uitgangspunt voor beleidsoverwegingen, zowel voor de korte als de lange termijn

De coronacrisis heeft grote gevolgen voor de kwaliteit van het bestaan: het vieren van een bruiloft, het bezoeken van familie in het verpleeghuis of van een voorstelling in het theater, het is niet meer vanzelfsprekend. Er zijn grote zorgen over eenzaamheid en kwetsbare thuissituaties. Dergelijke zaken zijn vaak niet te ondervangen in maatstaven voor economische welvaart, maar wel cruciaal voor ons individueel en maatschappelijk

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

welzijn.³⁸ Brede welvaart is een integrerend kader voor een welzijnsperspectief. Met een dergelijke benadering kan worden voorkomen dat impulsen voor gezondheid en economie leiden tot afwenteling in andere domeinen of ten koste gaan van brede welvaartsontwikkeling op de lange termijn.³⁹

Brede welvaart is een conceptueel kader met belangrijke uitwerking in termen van monitoring en beoordeling van beleid, maar het wordt nog onvoldoende gebruikt in de beleidsvorming zelf.⁴⁰ Er wordt daarom nagedacht over manieren om brede welvaart meer in de beleidscyclus te integreren. Onderdeel hiervan is het explicieter formuleren en monitoren van beleidsdoelen voor brede welvaart. Voor een integrale beleidsafweging is het belangrijk om de brede afwegingen in beeld te brengen, bijvoorbeeld met behulp van gegevens van de drie planbureaus en het CBS. Vooralsnog was dit een enigszins conceptuele discussie, maar de reikwijdte en diepgang van de huidige crisis maakt dit tot een reële en urgente strategische beleidsuitdaging.

Een belangrijk element van brede welvaart is de kapitalenbenadering, waarbij kapitaal verwijst naar middelen waar ook in de toekomst op kan worden gebouwd. Terwijl in de vorige crisis de nadruk nog sterk lag op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, zien we in deze coronacrisis een explicietere erkenning van ook andere kapitaaltypen. Sociaal kapitaal is in de vorm van steun, zorg en maatschappelijke verbindingen een cruciale vorm van maatschappelijke veerkracht in crisistijd. De uitholling van natuurlijk kapitaal staat steeds meer in het spotlicht als kwetsbare factor voor een volgende, mogelijk veel grotere (economische) crisis. Het menselijk kapitaal (een gezonde, goed opgeleide beroepsbevolking) is van groot belang in de Nederlandse kennis- en diensteneconomie.

Sturen op brede welvaart is niet vanzelfsprekend. De uitdaging zit in de concrete invulling van dit begrip in beleid. Dit vraagt om het maken van lastige afwegingen, zoals over de manier waarop we als Nederland ons geld verdienen en uitgeven.

De klimaattransitie vraagt om blijvende urgentie en samenhang van beleid

De daling in mondiale en Nederlandse broeikasgasemissies is groter dan ooit, maar tegelijkertijd ook zorgwekkend beperkt gezien de enorme economische inspanning die er voor geleverd is. Voor 2020 wordt een mondiale emissiereductie voorzien van 4-8%. Dat is significant, maar ook een indicatie van de enorme uitdaging om (conform de afspraken in het Parijsakkoord) onder de 1,5°C mondiale temperatuurstijging te blijven: dat vergt *jaarlijks* tot zeker 2030 een mondiale emissiereductie van 7%.⁴¹

Voor Nederland raakt deze opgave aan een aantal grote vraagstukken en uitdagingen, die niet altijd nieuw zijn, maar met de coronacrisis wel scherper in beeld komen. Een eerste vraagstuk gaat over behoud van urgentie. De coronacrisis laat zien dat er in termen van gedragsverandering en economische aanpassing op korte termijn veel mogelijk is, maar dat het niet altijd meevalt om op langere termijn de urgentie vast te houden. Dat is een belangrijke constatering voor het klimaatbeleid, omdat de klimaatopgave een looptijd van decennia heeft, niet van maanden. Het langdurig vasthouden van een ambitieuze koers is

³⁸ CPB (2020). *Macro Economische Verkenning 2020*. <https://www.cpb.nl/macro-economische-verkenning-mev-2021>.

³⁹ SCP, PBL en CPB (2020). *Aandachtspunten voor een herstelbeleid. Briefadvies Covid-19 Overleg Planbureaus* (28 mei 2020).

⁴⁰ Stoel en Faber (2019). *De Monitor Brede Welvaart is nuttig voor politiek en beleid*. ESB 104(4772S): 79-82.

⁴¹ Dafnomilis ea (2020). *Exploring the impact of the Covid-19 pandemic on global emission projections*. PBL, NewClimate Institute, <https://www.pbl.nl/en/publications/exploring-the-impact-of-covid-19-pandemic-on-global-emission-projections>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

wellicht een grotere opgave dan eertijds voorzien. Het is een strategische vraag hoe dit in te vullen.

Een tweede aandachtspunt gaat over de samenhang en integraliteit van beleid. De klimaatopgave (net als veel andere leefomgevingsvraagstukken) kan niet los worden gezien van de bredere maatschappelijke opgaven waar Nederland voor staat. Deze opgaven staan niet op zichzelf, maar hebben raakvlakken met andere urgente leefomgevingsopgaven. Denk aan de zorg voor een goede bereikbaarheid van onze stedelijke regio's en het landelijk gebied, het oplossen van het woningtekort, het tegengaan van gevaarlijke stoffen in lucht, bodem en water en het zorgvuldig gebruik van de schaarse ruimte in Nederland. Voor al deze opgaven zijn internationaal of nationaal doelen vastgelegd, die onverkort overeind blijven in de fase van economisch herstel. Strategisch beleid vraagt om oog voor samenhang en synergie. Juist in de omslag van crisisbeleid naar herstelbeleid zijn dit belangrijke uitgangspunten voor de strategische koers voor de wat langere termijn, omdat investeringen in het heden tot vele decennia doorwerken.⁴² Het is dus van belang om te voorkomen dat er nu investeringen worden gedaan die de klimaatopgave op langere termijn in de weg zitten.

Ten slotte is het belangrijk om aandacht te houden voor het identificeren van kansen voor het samenbrengen van vergroening en economisch verdienvermogen en voor een duurzamer verdienmodel van Nederland. De economische crisis, de gezondheids crisis en de duurzaamheidsopgaven staan niet los van elkaar en kunnen elkaar versterken. De urgentie is groot, maar er zijn ook kansen en momentum voor vergroening en veerkracht. Groene, gerichte investeringen kunnen effectief zijn in termen van economische herstel en werkgelegenheid en voor de ontwikkeling van innovatieve technologie, infrastructuur en diensten.⁴³

Ook hier zitten reële dilemma's. Zo kan de inzet op structureel groen herstel op langere termijn botsen met de urgentie van de crisismaatregelen in het heden. Bovendien kan de inzet botsen met andere overwegingen voor de lange termijn, zoals hoge staatsschuld.

Bronnen van kwetsbaarheid

Het virus SARS-Cov-2 kwam vermoedelijk via een *wet market* in Wuhan tot de mens en de oorsprong van het virus ligt vermoedelijk in vleermuizenpopulaties in Zuidoost-Azië.⁴⁴ Het is niet de eerste keer dat een voor de mens gevaarlijk virus overspringt vanuit dieren: ebola, SARS, vogelgriep en MERS zijn slechts enkele recente voorbeelden van eerdere overdracht van zulke zoönosen. Het is bovendien ook niet beperkt tot rommelige markten of het eten van *bush meat* in verre streken. Nederland kreeg in 2003 al te maken met de vogelgriep en in 2007 met de Q-koorts, die op de mens wordt overgedragen door geiten en schapen en sindsdien tot enkele tientallen doden en vele (vaak chronisch) ziekten heeft geleid.

Het verdwijnen van natuurlijke habitats versterkt de condities voor de uitwisseling van zoönosen. Dat gebeurt feitelijk al eeuwen (de middeleeuwse pest is er ook een voorbeeld van), maar het neemt wel toe, omdat de interactie tussen mens en dier in dicht op elkaar

⁴² PBL (2020). *Van coronacrisis naar duurzaam herstel*. PBL, 28 juni 2020.

⁴³ SCP, PBL en CPB, *Aandachtspunten voor een herstelbeleid. Briefadvies Covid-19 Overleg Planbureaus* (28 mei 2020); PBL, *Van coronacrisis naar duurzaam herstel*. PBL (28 juni 2020); Rli, *Briefadvies 'groen uit de crisis'* (10 juli 2020).

⁴⁴ Burki (2020). The origin of SARS-CoV-2. *The Lancet* 20(9):1018-1019 (1 sept 2020).

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

wonende populaties steeds intensiever wordt. Ziektedragers die zich voorheen ver in het bos bevonden wonen nu in of nabij de stad.⁴⁵ Een tweede belangrijke bron van overdracht is de veeteelt, met name daar waar mens en dier dicht op elkaar wonen (India, Nigeria en Ethiopië zijn landen met hoge risico's), daar waar industriële veehouderijen nabij of in dichtbevolkte gebieden liggen, en op plekken met grootschalig gebruik van antibiotica en daarmee samenhangende resistentie. Door de intensieve veeteelt in Nederland is ons land naast China, India en Bangladesh één van de landen met het hoogste risico op zoönose-overdracht van dier op mens.⁴⁶

Naast de overdracht van zoönosen is ook de snelle verspreiding ervan een belangrijke risicofactor. Dit hangt samen met de steeds verder verdichtende netwerken en steeds grotere stromen aan reizigers en goederen. Nederland is sterk verbonden met deze geglobaliseerde wereld. Dat brengt kwetsbaarheden met zich mee, maar ook kansen en verantwoordelijkheden. Het vraagt om een bredere systeemblik, om het besef van een wereld in verweven dynamiek, waarin dergelijke kwetsbaarheden herkend worden.⁴⁷ De invulling van de bijkomende bestuurlijke verantwoordelijkheid is een belangrijk strategisch vraagstuk.

⁴⁵ Tollefson (2020). Why deforestation and extinctions make pandemics more likely. *Nature* 584: 175-176, 13 augustus 2020. <https://www.nature.com/articles/d41586-020-02341-1>. Zie ook Quammen (2012, heruitgave 2020). *Zoönose*. Prometheus; Vidal (2020). 'Tip of the iceberg': is our destruction of nature responsible for Covid-19? *Guardian* 18 maart 2020, <https://www.theguardian.com/environment/2020/mar/18/tip-of-the-iceberg-is-our-destruction-of-nature-responsible-for-covid-19-aoe>.

⁴⁶ WRR (2014). *Naar een voedselbeleid*. WRR: Den Haag. Zie figuur 4.9 (p.74), onder verwijzing naar Jones e.a. (2008).

⁴⁷ EZ (2017). *Sturen in een verweven dynamiek. Perspectieven op complexiteit en oriëntaties voor beleid*. EZ: Den Haag.

2 Recessie, veerkracht en verandering



Na de aanvankelijke crisisbeheersing doemt nu een fase op van economische recessie. Deze zal veel vragen van mensen en bedrijven. Hoe zorgen we voor een demping van de recessie? Hoe borgen we een snelle veerkracht van de economie? Daarnaast zal er ook een perspectief 'postcorona' zijn. Hoe ziet dat er uit? Als een 'anderhalvemetersamenleving' ongewenst is en als we ook niet terug kunnen naar het 'oude normaal', waar moeten we dan aan denken? Ten slotte is ook het risico op herhaling van een dergelijke crisis niet verkeken, er doemen altijd nieuwe pandemieën of andere risico's op, zoals bijv. klimaatverandering. Hoe zorgen we dat we voorbereid en veerkrachtig zijn? Welke early warning systems hebben we? Hoe voorkomen we dat we met de huidige crisisaanpak geen rekenschap geven van de volgende crisis?

2.1 Welke ontwikkelingen zien we?

Volksgezondheid en economie zijn geen tegenstelling

Met enige regelmaat wordt een tegenstelling betoogd tussen enerzijds de maatregelen in het kader van de volksgezondheid en anderzijds de economische gevolgen daarvan. Op de wat langere termijn is dit in algemene zin echter een schijntegenstelling: zo toont historisch onderzoek van de Spaanse Griep (1918) dat maatregelen in het kader van de volksgezondheid ook gunstig zijn voor de economie, zeker op de middellange termijn.⁴⁸ Historische epidemieën laten zien dat landen met hogere sterfte en meer besmettingen ook te maken hebben met grotere economische schade in termen van bbp-verlies.⁴⁹ Pandemieën herschrijven zelden de politieke kaart, maar ze kunnen in economische zin wel doorwerken. Al in 2006 beschreef De Nederlandse Bank hoe een stevige griep пандеміе zou kunnen leiden tot schaarste en hogere prijzen door het wegvallen van arbeidskrachten. Daar tegenover staat dat energieprijzen juist dalen door vraaguitval. In structurele zin kan de samenstelling van beroepsbevolking veranderen en kunnen faillissementen leiden tot permanente schade en druk op het financiële systeem.⁵⁰

En ook de huidige crisis laat voor veel landen zien dat de tegenstelling tussen economie en volksgezondheid in de meeste gevallen niet opgaat: landen met het hoogste aantal doden zijn, grosso modo, ook in economische zin het hardst geraakt (zie figuur). Andersom zien we dit ook: landen met een succesvolle respons ten aanzien van de volksgezondheid laten zien dat met name retail en recreatie sneller terugveren naar oude niveaus.⁵¹ De gezondheids crisis heeft namelijk niet alleen direct via de contactbeperkende maatregelen (lockdown) impact op de economie, maar indirect ook via doorwerking van de situatie in het buitenland op handel en toerisme en door afnemend vertrouwen van consumenten en bedrijven op consumptie en investeringen.⁵² Wanneer het virus ongecontroleerd rondwaart zullen consumenten en bedrijven, uit angst voor het virus, zelf hun gedrag aanpassen (contactbeperking) en kunnen we geconfronteerd worden met de internationale dynamiek, bijvoorbeeld doordat Nederland van andere landen code rood krijgt. Het is dus ook voor de economie zaak om de verspreiding van het virus zoveel mogelijk te beperken, liefst in een wereldwijd gecoördineerde aanpak.

⁴⁸ Correia e.a. (2020). Pandemics depress the economy, public health interventions do not: evidence from the 1918 flu. *SSRN* https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3561560. Zie ook Barro ea (2020). The coronavirus and the great influenza pandemic: lessons from the 'Spanish flu' for the coronavirus's potential effects on mortality and economic activity. *NBER Working paper*, n 26886.

⁴⁹ Ma et al (2020). Modern pandemics: recession and recovery. *SSRN* (juni 2020), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3565646.

⁵⁰ DNB (2006). *Griep пандеміе; potentiële bedreiging voor economie en financieel systeem*. DNB: Amsterdam, https://www.dnb.nl/binaries/griep пандеміе_tcm46-147211.pdf.

⁵¹ Op grond van Google mobility data, zie <https://ourworldindata.org/policy-responses-covid>.

⁵² Baldwin en Weder di Mauro (2020). *Economics in the time of Covid-19*. VoxEU/CEPR Press, Londen.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis



Samenhang tussen volksgezondheid en economie (Bron: Financial Times⁵³).

Meer specifiek is er echter wel verschil in doorwerking van aard en type van de maatregelen. Er zijn grote verschillen tussen landen in de mate waarin wordt getest, de mate waarin (publieke) voorzieningen al dan niet (gereguleerd) open zijn, de verplichtingen die gepaard gaan met lockdown, de beschikbaarheid van beschermende middelen, enzovoorts. In dat brede spectrum aan maatregelen wordt voortdurend gezocht naar varianten die rekenschap geven van de brede kwaliteit van leven en van het minimaliseren van de economische impact, zowel op korte termijn als in meer structurele zin.⁵⁴ Daarbij gaat het niet zozeer om een strenge of een milde lockdown, maar om de effectiviteit van de maatregelen, om te voorkomen dat de economie zonder perspectief heen en weer blijft slingeren tussen wel of geen lockdown.⁵⁵

Tegelijkertijd is het evident dat sommige maatregelen een grote economische doorwerking kunnen hebben, terwijl tegelijkertijd de impact op de volksgezondheid beperkt is. Om maatregelen te kunnen wegen is het daarom zinvol om een beeld te hebben van de kosten en baten die er mee gepaard gaan. Inmiddels zijn er enkele brede maatschappelijke kostenbatenanalyses (mkba's) beschikbaar, die beogen bij te dragen aan een rationele weging van kosten en baten. Deze studies suggereren dat de kosten van de maatregelen veel hoger zijn dan de baten⁵⁶, of dat de baten alleen op de korten termijn hoger zijn dan de kosten.⁵⁷ Op deze bevindingen valt wel het een en ander af te dingen, enerzijds vanuit methodologische overwegingen en betwistbare inschattingen en kwantificering van de

⁵³ Covid-19: the global crisis - in data. *Financial Times*, <https://ft.com/coronavirus-global-data/>.

⁵⁴ Jacobs (2020). In plaats van te redden wat er te redden valt, legt Den Haag zich al bij een noodlottige recessie neer. *VN* 20 juni 2020. <https://www.vn.nl/politiek-corona-noodlot/>.

⁵⁵ Is een felle lockdown ook voor de economie beter? *NRC* 3 nov 2020, <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/11/03/is-eeen-felle-lockdown-ook-voor-de-economie-beter-a4018391>.

⁵⁶ Kolen (2020). Een eerste kwantitatieve analyse van de Nederlandse coronamaatregelen. *ESB* 4791: 504-509 (12 nov 2020), <https://esb.nu/incoming/20061414/een-eerste-quantitatieve-analyse-van-de-nederlandse-coronamaatregelen>.

⁵⁷ Frijters (2020). Vanuit geluk bezien zijn de kosten van de lockdown veel hoger dan de baten. *ESB* 4791: 510-513 (12 nov 2020), <https://esb.nu/incoming/20061509/vanuit-geluk-bezien-zijn-de-kosten-van-eeen-lockdown-veel-hoger-dan-de-baten>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

kosten en baten⁵⁸, anderzijds ook vanuit het meer principiële punt dat de complexiteit van de coronacrisis zich überhaupt niet kan laten vangen in een MKBA. We weten niet goed wat de effecten zijn van de *counterfactual* om af te zien van een (intelligente) lockdown, hoe deze vergelijkbaar gekwantificeerd kunnen worden, of hoe groot de factor beleid is ten opzichte van bijvoorbeeld maatschappelijke gedragsveranderingen.⁵⁹ Zo lijkt de economie het meest te lijden van de lockdowns, maar van Covid-19 zélf en de angst van burgers ervoor.⁶⁰ Een belangrijke factor die hierin meespeelt gaat over de maatschappelijke acceptatie van risico: in hoeverre zijn we bereid om het risico op Covid-19 te dragen?

Sectorale economische gevolgen van de crisis: anderhalvemeter economie?

Covid-19 werkt in feite als een belasting op activiteiten die mensen op korte afstand van elkaar doen.⁶¹ In de micro-economie zien we dus verschuivingen in de patronen van consumptie en productie: we consumeren en produceren meer op afstand en zien grote problemen in 'sectoren van nabijheid' zoals het uitgaansleven. De vraag is in hoeverre dit structurele veranderingen zijn. Is de anderhalvemeter economie iets blijvends en kan het bedrijfsleven zich hier op aanpassen? De noodpakketten van de Nederlandse overheid gingen in eerste instantie uit van een tijdelijke crisis, maar inmiddels is er sprake van brede, mee-ademende regelingen, om flexibel in te kunnen spelen op de grillen van het virus, maar tegelijkertijd ook om ondernemers tegemoet te komen in tijden van grote onzekerheid.⁶²

Sommige sectoren hebben nauwelijks perspectief in coronatijd. De coronacrisis raakt de culturele sector hard: de productie in de cultuur- en recreatiesector daalde in het tweede kwartaal met 37,4%; tegenover 1,5 miljard euro aan steunmaatregelen (tot medio 2021) staat 4,5 miljard euro aan inkomstenderving. In de toekomst kunnen snelle testen wellicht weer activiteiten mogelijk maken. Naarmate de crisis echter langer duurt, groeit de kans dat er structurele gaten vallen in de sector, waardoor ook de werkgelegenheid in aanpalende sectoren (verder) raakt aangetast en herstel nog jaren kan duren. Het vraagt van de sector om te experimenteren met nieuwe verdienmodellen en van de overheid om voor langere tijd extra financiële middelen in te zetten, bij voorkeur met een cultuursubsidiemodel dat minder tijdelijkheid en meer perspectief biedt.⁶³ Sportverenigingen en horeca hebben hun omzet met tientallen procenten zien dalen en velen hebben hun activiteiten moeten stopzetten. Ook een sector als de luchtvaart is hard getroffen: in april verwerkten de Nederlandse luchthavens 98% minder passagiers dan een jaar eerder. Herstel van de sector is voorsnog ongewis; in een scenario met langdurige wereldwijde recessie en strenge restricties voor reizigers blijven passagiersvolumes langdurig 70-80% lager dan voor de crisis. Als reizigers en bedrijven overstappen op alternatieve vormen van communicatie kan dit leiden tot een structurele krimp, waarbij veel maatschappijen failliet zullen gaan en Schiphol zijn Europese hubfunctie kan

⁵⁸ Koopmans (2020). Kosten en baten van lockdowns blijven onzeker. *ESB* 4791: 514-515 (12 nov 2020), <https://esb.nu/incoming/20061415/kosten-en-baten-van-lockdowns-blijven-onzeker>.

⁵⁹ Pomp (2020). Kosten en baten Covid-19-beleid onmogelijk te berekenen. *MeJudice* 4 mei 2020, <https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/kosten-en-baten-covid19-beleid-onmogelijk-te-berekenen>.

⁶⁰ Wat deed economie de das om: lockdown of bange consument? *FD* 20 aug 2020, <https://fd.nl/economie-politiek/1354367/wat-deed-economie-de-das-om-lockdown-of-bange-consument>.

⁶¹ Stiglitz (2020). Priorities for the COVID 19 economy. *Project Syndicate*, 1 juli 2020, <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid-2020-recession-how-to-respond-by-joseph-e-stiglitz-2020-06>.

⁶² De economische impact van het coronavirus en contactbeperkende maatregelen. *Kamerbrief* 27 okt 2020.

⁶³ Minder applaus in en meer klappen voor het theater. *FD* 10 sept. 2020, <https://fd.nl/ondernemen/1356399/minder-applaus-en-meer-klappen-in-het-theater>; adviserende opmerkingen op basis van Raad voor Cultuur (2020). *Onderweg naar overmorgen*. 16 nov 2020, <https://www.raadvoorcultuur.nl/documenten/adviezen/2020/11/16/onderweg-naar-overmorgen>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

verliezen.⁶⁴ Ook andere sectoren zijn kwetsbaar, denk aan het toerisme, tandartsen, fysiotherapeuten en taxibedrijven. Bij accountants is de omzet sterk gedaald omdat veel bedrijven hun investeringsplannen uitstellen, maar het is goed denkbaar dat de activiteit terug veert als bedrijven zullen moeten herstructureren naarmate de crisis langer duurt.

Aan de andere kant zien we sectoren die groeien door de verschuiving in patronen van consumptie en productie, zoals ICT en online verkoop. Ook medische technologie en vaccinontwikkeling doen het goed. Online diensten als Netflix (film) en Sula (onderwijs) kregen vele nieuwe abonnees; spelmaker Nintendo zag in twee kwartalen de jaarwinst verdrievoudigen. Zoom ontwikkelde zich in enkele maanden tot één van de populairste diensten voor videobellen. De grote technologiebedrijven als Amazon, Apple, Facebook en Google profiteerden en consolideerden hun toch al sterk marktposities. Het volume aan pakketbezorging en online diensten van supermarkten steeg spectaculair. Het vele thuis zijn wakkerde ook de drang tot klussen aan, waar bouwmarkten en tuincentra sterk van profiteerden.⁶⁵

Ten slotte zien we ook verschuivingen binnen sectoren. Mensen winkelen niet alleen vaker online, maar ook meer lokaal, soms vanuit het bewustzijn om lokale ondernemers te steunen, maar ook om reizen en drukte te voorkomen.⁶⁶ Winkelgebieden in wijken aan de rand van de stad lijken te profiteren, terwijl de grote winkelketens in de binnensteden het zwaar hebben.⁶⁷

Macro-economische kosten van de crisis: historische recessie en permanente schade

Het Nederlandse bbp is in het eerste en tweede kwartaal van 2020 met ongeveer 10% gedaald, met afstand de grootste daling sinds de Tweede Wereldoorlog. In de meeste andere landen is de klap nog groter, wat mogelijk samenhangt met de relatief milde lockdown in Nederland, maar vermoedelijk ook met de economische sectorstructuur, die niet al te afhankelijk is van hard geraakte sectoren als toerisme of auto's.⁶⁸ Nog nooit in de recente geschiedenis kregen zoveel landen tegelijkertijd te maken met een economische recessie.⁶⁹

In de Macro Economische Verkenning (MEV) constateert het CPB dat de economische activiteit in de zomer herstelde, waarbij sommige sectoren profiteren van inhaaleffecten (detailhandel), maar andere nog ver achterblijven (horeca, cultuur). Per saldo resteert voor 2020 naar verwachting een krimp van 5%, gevolgd door herstelgroei van ruim 3% in 2021. Deze verwachting is niettemin hoogst onzeker en zal een stuk lager zijn als de tweede coronagolf doorzet en aangescherpte maatregelen nodig zijn, of als herstel van het consumentenvertrouwen of de wereldhandel achterblijven.⁷⁰ Voor veel bedrijven is het perspectief hoogst onzeker.⁷¹ Het aantal faillissementen blijft nog altijd historisch laag, maar als de veerkracht van bedrijven op is, zoals veel bedrijven in de horeca melden, komt

⁶⁴ SEO (2020). *Effecten van Covid-19 op de Nederlandse luchtvaart*. SEO Economisch onderzoek (6 aug 2020).

⁶⁵ Welke bedrijven groeien en welke dalen door de crisis? *De Ondernemer*, 2 juni 2020.

<https://www.deondernemer.nl/financien/bedrijven-groei-corona-crisis~2237526>.

⁶⁶ Nederlanders winkelen vaker lokaal door corona. *RetailNews* 5 okt 2020, <https://retailtrends.nl/news/61981/nederlanders-winkelen-vaker-lokaal-door-corona>.

⁶⁷ Coronacrisis doet lokaal winkelgebied aan de rand van Londen opleven. *FD* 16 nov 2020, <https://fd.nl/ondernemen/1363629/coronacrisis-doet-lokaal-winkelgebied-aan-de-rand-van-londen-opleven>.

⁶⁸ CPB (2020). *Macro Economische Verkenning (MEV)*.

⁶⁹ <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/06/08/the-global-economic-outlook-during-the-covid-19-pandemic-a-changed-world>.

⁷⁰ CPB (2020). *Juniraming 2020. Vooruitzichten 2020 en 2021*. <https://www.cpb.nl/juniraming-2020>.

⁷¹ Effect van half jaar coronacrisis op de economie: 'het lijkt stilte voor de storm'. *NOS* 12 september 2020, <https://nos.nl/artikel/2347907-effect-van-half-jaar-coronacrisis-op-economie-het-likt-stilte-voor-de-storm.html>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

de bodem van het eigen vermogen in zicht en kan niet verder ingeteerd worden. Ook zijn er indicaties dan veel ondernemers er voor kiezen om het faillissement niet af te wachten maar zelf de stekker uit het bedrijf te trekken, met name in zwaar getroffen sectoren als evenementen, cultuur en horeca. Ook worden er veel minder nieuwe ondernemingen gestart.⁷²

Er blijven dus grote en structurele economische risico's. De aanbodschok van de coronacrisis kan omslaan in een vraagcrisis, met name als de werkloosheid sterk toeneemt. Vooral bedrijven die kleiner, jonger en minder solvabel zijn en bedrijven in de sectoren horeca en cultuur, sport en recreatie lopen risico om failliet te gaan. Vooralsnog wordt dit risico gedempt door het steunbeleid, dat is verlengd tot juli 2021; dit betekent dat de aanvankelijke raming van 7% werkloosheid in 2021 (Augustusraming CPB) in de MEV (september) is bijgesteld naar 6%. In het scenario van een tweede coronagolf kan dit alsnog oplopen tot 10%. Een golf aan faillissementen kan bovendien de economische crisis verdiepen, zeker als ook de kapitaalpositie van de banken in gevaar komt.

De steunpakketten zijn dus belangrijk, niet alleen ter voorkoming van faillissementen van individuele bedrijven, maar ook voor de veerkracht van de bredere economie.⁷³ De buffers die in goede tijden zijn opgebouwd zijn van groot belang om de automatische stabilisatoren van het trendmatige begrotingsbeleid in tijden van recessie optimaal te laten werken, zodat er niet direct hoeft te worden bezuinigd.⁷⁴ Voor structureel herstel is daarnaast ook dynamiek in de arbeidsmarkt van belang voor omscholing en verplaatsing van arbeid naar productieve sectoren. Wel kan het in theorie zijn dat het generieke steunpakket niet-levensvatbare 'zombiebedrijven' in de benen houdt, die anderszins onder de normale tucht van de markt failliet zouden zijn gegaan.⁷⁵ Het aantal faillissementen is in de eerste maanden van de coronacrisis inderdaad beperkt, niet alleen in Nederland maar in heel Europa. Het is echter lastig om hier een eenduidig beeld van te geven, al is het maar omdat het lastig is af te bakenen wat een zombiebedrijf precies is. Vanouds is de productiviteit van de Nederlandse economie hoog en is de marktdynamiek gezond, al drukt het hoge aandeel zzp'ers de arbeidsproductiviteit wel.⁷⁶ Er is vooralsnog geen reden om aan te nemen dat de crisismaatregelen hier sterk verstorend werken; volgens een eerste berekening is ongeveer 3% van de gesteunde bedrijven in Nederland niet levensvatbaar, een veel lager percentage dan in omliggende landen als Verenigd Koninkrijk (40%), Duitsland (20%), Frankrijk (40%) en België (80%).⁷⁷ Zo functioneert de kapitaalverstrekking van banken aan bedrijven nog altijd goed. Ook geeft de geleidelijke afbouw van de NOW-regeling een stimulans aan bedrijven om het aanpassingsvermogen aan te spreken, terwijl tegelijkertijd grote kapitaalvernietiging wordt voorkomen.

Economisch herstel op korte termijn betekent echter niet dat de klap dan voorbij is. Na elke diepe recessie bestaat een groot risico op permanente economische en ook sociale schade en er is geen reden om aan te nemen dat dat nu anders zal zijn. Op korte en middellange termijn (tot 5 jaar) wordt een afname van het arbeidsaanbod, investeringen

⁷² Groot-Amsterdam raakt wel degelijk duizenden bedrijven kwijt in coronatijd. *Parool*, 22 nov 2020.

⁷³ CPB (2020). *De gevolgen van de coronacrisis voor Nederlandse bedrijven en banken*. CPB, sept 2020; De Grauwe en Yi (2020). A tale of three depressions. *Vox-EU*, 24 sept 2020, <https://voxeu.org/article/tale-three-depressions>.

⁷⁴ SER (2020). *De contouren van een intelligent herstelbeleid*. SER: <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/denktank-coronacrisis-herstelbeleid>.

⁷⁵ FD (2020). De intensive care ligt vol met zombiebedrijven. *FD* 5 sept 2020, <https://fd.nl/weekend/1356175/de-intensive-care-ligt-vol-met-zombiebedrijven>.

⁷⁶ Roelandt ea. (2019). De mondiale productiviteitspuzzel voor Nederland. *ESB* 4778: 468-471. De dalende arbeidsproductiviteit is overigens een wereldwijd verschijnsel.

⁷⁷ Lorié en Ciobica (2020). Coronasteun houdt vaak ook niet-levensvatbare bedrijven overeind. *ESB*, 29 sept 2020, <https://esb.nu/esb/20060899/coronasteun-houdt-vaak-ook-niet-levensvatbare-bedrijven-overeind>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

en productiviteit voorzien. Op de lange termijn zullen het arbeidsaanbod en de investeringen herstellen, maar er is een aanzienlijk risico op blijvend lagere productiviteit ten opzichte van pre-crisis trends.⁷⁸ Historisch gezien is gemiddeld ongeveer de helft van de kortetermijndaling van het jaarlijks bbp na een crisis permanent, maar de variatie is groot. De omvang van de economische en maatschappelijke schade op lange termijn is dan ook ongewis en naar verwachting afhankelijk van de duur van de coronacrisis en van de beleidsreacties erop.⁷⁹

Signalen van veerkracht en aanpassingsvermogen

Het is evident dat de grote druk op de zorg en de hoge sterfte tot veel leed heeft geleid en in veel gevallen nog lang na zal dreunen. Het is niet voor niks dat het kabinet op 6 oktober een herdenkingsdag heeft ingesteld voor de nabestaanden. De beelden uit verschillende delen van de wereld verschillen sterk, van effectieve aanpak (Nieuw-Zeeland) tot politisering en ontkenning (Brazilië, Verenigde Staten), van de nadruk op sociaal vertrouwen (Zweden) tot nachtelijke begrafenissen om de crisis te verhullen (Tanzania). Terwijl sommige landen en regio's zich weer lijken te herstellen, woedt de epidemie elders nog volop voort. De situatie blijft overal precair en ook na ogenschijnlijk herstel is het dagelijks leven doorgaans nog verre van normaal. Naast de economische schade is er ook grote maatschappelijke en menselijke schade.⁸⁰

Niettemin zijn er ook vele signalen van veerkracht. De veerkracht van een economie hangt samen met de buffers, de mate van aanpassingsvermogen en de mate van sociale en economische binding.⁸¹ Een belangrijke buffer in de huidige crisis is de lage overheidsschuld bij aanvang ervan (48,7% van bbp in 2019), waardoor het mogelijk is om een groot deel van de economische schok op te vangen, zoals nu gebeurt met de ingezette steunpakketten. Een belangrijke inzet van de financiële buffer van de overheid betreft de sociale vangnetten voor burgers en bedrijven. Dat was ook de primaire inzet van de steunmaatregelen: de eerste NOW-regeling (maart-mei) ondersteunde 2,7 miljoen werknemers en de tweede NOW-regeling (juni-september) ondersteunde naar schatting 1 miljoen werknemers.⁸² Dit is een strategie die past bij een open economie als die van Nederland: de open oriëntatie op globalisering en wereldhandel betekent óók dat er stevige sociale vangnetten nodig zijn als verzekering tegen de fluctuaties op de wereldmarkt.⁸³ Dit heeft zich historisch ontwikkeld en effectief getoond. Zo was de terugval tot armoede tijdens de economische crisis in de jaren tachtig van de twintigste eeuw beduidend lager dan de armoede in de jaren dertig.⁸⁴

Ook voor bedrijven zijn buffers als het ware een verzekeringspremie om met schokken en tegenslag om te kunnen gaan. De Nederlandse banken hebben volgens het CPB voldoende buffers om in een scenario met forse omzetschokken kredietverliezen aan te kunnen.⁸⁵ De kapitaalratio voor de coronacrisis was bijna het dubbele vergeleken met voor de vorige crisis in 2008. Bovendien zijn bonussen en dividenduitkeringen beperkt, hetzij als

⁷⁸ Daar staat tegenover dat bijv. digitalisering ook kansen biedt op stijgende productiviteit. Zie hoofdstuk 7.

⁷⁹ CPB (2020). *Blijvende economische schade van de coronacrisis*. CPB, aug. 2020.

⁸⁰ Zie bijvoorbeeld: 'New York is nog maar een schim van zichzelf'. *FD* 24 aug 2020.

⁸¹ WRR (2013). *Naar een lerende economie*, par 4.4; Faber (2018). *De gemaakte planeet*, pp. 122-128.

⁸² CPB (2020). *Macro Economische Verkenning*.

⁸³ Katzenstein (1985). *Small states in world markets. Industrial policy in Europe*. Cornell University.

⁸⁴ Den Bakker (2008). Economische crises in de jaren dertig en tachtig vergeleken. In: *CBS, De Nederlandse economie 2008*. (pp. 123-139).

⁸⁵ CPB (2020). *De gevolgen van de coronacrisis voor Nederlandse bedrijven en banken*. CPB, sept 2020; DNB (2020). *Overzicht financiële stabiliteit*. Voorjaar 2020, https://www.dnb.nl/binaries/OFS-voorjaar%202020_tcm46-389063.pdf.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

onderdeel van steunpakketten, hetzij op aandringen van bijvoorbeeld de ECB, wat uiteindelijk de kapitaalpositie van banken en andere bedrijven ten goede komt. Er lijkt zelfs enige sprake van een tendens naar versterking van buffers en het verlagen van schuldratio's.⁸⁶

Naast financiële buffers hebben ook andere aspecten van welvaart (andere typen kapitaal) als buffer bijgedragen aan de weerbaarheid van de economie en samenleving. Denk aan de goede internetverbindingen en digitale middelen in Nederland, waardoor veel mensen thuis konden werken en leerlingen vanuit huis geschoold konden worden. Ook de hoge mate van vertrouwen in elkaar en in instituties heeft de Nederlandse corona-aanpak geholpen. Voor deze aspecten geldt echter ook dat er verschillen zijn tussen groepen in de samenleving (zie hoofdstuk 4).

Een tweede strategie voor een open economie is een adaptieve houding ten aanzien van kansen. Immers, wie zelf de markt niet kan maken wil kunnen inspelen op mogelijkheden die zich voordoen. Dat is primair een strategie van bedrijven en ondernemers zelf. De sterke digitale infrastructuur blijkt deze crisis een belangrijke onderligger voor dit aanpassingsvermogen: een groot deel van de werknemers kan relatief makkelijk thuis werken en ondernemers vinden nieuwe kansen om in te zetten op online retail.⁸⁷ Veel bedrijven experimenteren met nieuwe businessmodellen, vaak als overlevingsstrategie, maar niet zelden ook gericht op kansen voor de langere termijn. Een andere aanpassingsstrategie is het snijden in het personeelsbestand, waarmee in feite wordt ingeteerd op de buffer aan arbeid. Voor veel bedrijven is dit op enig moment noodzakelijk om te kunnen blijven voortbestaan, maar de impact op de werknemers is vanzelfsprekend groot.

Een derde veerkrachtstrategie gaat over de afhankelijkheid van lange productielijnen, die niet gecontroleerd kunnen worden, maar die wel kwetsbaar of volatiel kunnen zijn in tijd van crisis. Een voor de hand liggende reactie is het streven naar meer strategische autonomie, dat wil zeggen: het onder controle brengen van met name de kwetsbare en vitale onderdelen van een toeleverings- of productieketen. Zie voor nadere uitwerking hoofdstuk 6.

De genoemde elementen van economische veerkracht worden sterk beïnvloed door de beleidsreactie op de crisis. In het algemeen laten studies zien dat expansief begrotingsbeleid de permanente economische schade na epidemieën en diepe recessies kan verkleinen, waarbij extra uitgaven effectiever lijken te zijn dan verlaging van belastingen.⁸⁸ Daarnaast zal ook aandacht nodig zijn voor structurele kwetsbaarheden in de economie, zoals de kwetsbare afhankelijkheid van lange productielijnen (zie hoofdstuk 6), inzet op de economische kracht van sociaal kapitaal als buffer (zie hoofdstuk 4) en wendbaarheid op de arbeidsmarkt (zie hoofdstuk 8).

2.2 Welke strategische vraagstukken en onzekerheden komen hier uit voort?

Op de wat langere termijn komen we in een post-coronasituatie: er is een vaccin of medicijn, waarmee volksgezondheidsrisico's gepareerd kunnen worden. De vraag is hoe

⁸⁶ Beleggers pleiten voor grotere buffers bij bedrijven na coronacrisis. FD 11 mei 2020, <https://fd.nl/ondernemen/1343632/beleggers-pleiten-voor-grotere-buffers-bij-bedrijven-na-coronacrisis>.

⁸⁷ CPB (2020). *Macro Economische Verkenning (MEV)*.

⁸⁸ CPB (2020). *Blijvende economische schade van de coronacrisis*. CPB, aug. 2020; zie ook CPB (2020). *Opties voor vraagstimulering*. CPB, juni 2020.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

we deze nieuwe situatie moeten duiden: bestaat er wel zoiets als 'na deze crisis'? Wordt het weer 'zoals het was' en moeten we dat wel willen? Hoe zijn we beter voorbereid op een volgende crisis en hoe willen we als maatschappij omgaan met risico's?

Perspectief voor de economie van morgen

Een crisis zoals deze suggereert dat er op enig moment sprake zal zijn van een situatie ná de crisis. Een beeld van de situatie post-corona is nodig om perspectief te kunnen bieden. De navolgende hoofdstukken geven aan de hand van de ontwikkelingen die we nu zien een eerste beeld van de economie. Dat laat zien dat de coronacrisis structurele veranderingen versterkt, met grote doorwerking op de economie van morgen: de rol van de overheid in de economie verandert (hoofdstuk 2), de positie van het bedrijfsleven verschuift (hoofdstuk 5), de geopolitieke dynamiek zet grote druk op globalisering (hoofdstuk 6), om maar enkele te noemen. Hier stellen we ons de strategische vragen: Is er een kantelpunt tussen corona en post-corona? Is er vervolgens wel zoiets als een nieuw normaal? En hoe geven we sturing aan herstel in lijn met een breder toekomstperspectief?

Een belangrijk ijkpunt in de coronacrisis is de beschikbaarheid van een vaccin. Dit is de 'stip op de horizon', maar het is zeer de vraag of het beeld van een vaccin als scherpe scheidingslijn tussen corona en post-corona wel gerechtvaardigd is. Inmiddels (november 2020) wordt er flink voortgang geboekt met de ontwikkeling van vaccins, maar we weten niet of Covid-19 met de komst van een vaccin verdwijnt of bijvoorbeeld periodiek terugkeert, zoals het influenzavirus (griep). Een vaccin is dus niet noodzakelijkerwijs een *silver bullet*.⁸⁹ Dat zagen we eerder ook met het HIV-virus, waarvoor nog altijd geen vaccin is ontwikkeld, maar dat met medicijnen én gedragsaanpassingen in de meeste landen onder controle is gebracht. Bovendien is een vaccin na ontwikkeling niet meteen breed beschikbaar; dat vergt een gerichte vaccinatiestrategie, ongetwijfeld in de context van groot maatschappelijk ongeduld. Hier komen vragen aan bod als: wie wordt (eerst) gevaccineerd? Hoeveel mensen moeten worden gevaccineerd? Wat is de (bij)werking?⁹⁰ We zullen er rekening mee moeten houden dat het SARS-CoV-2 virus blijvend een rol speelt bij de inrichting van de maatschappij.

Ten slotte weten we ook niet wanneer een vaccin beschikbaar komt. Bij aanvang van de coronacrisis, in maart, werd nog gesuggereerd dat dit najaar een mogelijk vaccin de vrijheidsgraden voor economie en samenleving weer zou doen terugkeren, maar inmiddels lijkt het steeds waarschijnlijker dat dit pas voorjaar 2021 wordt. Maar ook dat is uiterst onzeker. Vaak wordt pas achteraf duidelijk wanneer er sprake was van een nieuwe situatie. In de woorden van cabaretier Theo Maassen: "Na 40 jaar van de tachtigjarige oorlog zei niemand 'Hè hè, we zijn op de helft.'"⁹¹ De gewenste stip op de horizon is dus vaag en ongewis. Dat maakt het bijzonder lastig om perspectief te kunnen bieden voor economie en samenleving.

Vervolgens is de vaak gestelde vraag hoe 'het nieuwe normaal' er uit ziet, maar voorafgaand past nog de vraag: kan er wel sprake zijn van een nieuw evenwicht? Het is

⁸⁹ De stip op de horizon: is een vaccin wel echt onze redding? FD 3 oktober 2020, <https://fd.nl/economie-politiek/1359284/de-stip-op-de-horizon-is-een-vaccin-wel-echt-onze-redding>.

⁹⁰ Hier wordt vanzelfsprekend goed over nagedacht, zowel in Nederland als elders. Voor een overzicht van mogelijke scenario's en kernbeslissingen daarin zie The Delve Initiative (2020). SARS-CoV-2 vaccine development & implementation: scenarios, options, key decisions. DELVE report no. 6 (1 okt 2020), <https://rs-delve.github.io/reports/2020/10/01/covid19-vaccination-report.html>.

⁹¹ Aangehaald in [5.1.2e](#) [5.1.2f](#) [5.1.2g](#) (2020). *Coronakronieken*.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

goed denkbaar dat we het nieuwe normaal veel beter kunnen duiden in termen van permanente onbalans, of in dramatischer bewoording, van 'permanente crisis'. Dit is een situatie met een volatiele economie en zeer wisselvallig economisch herstel. Voor sommige groepen in de samenleving is dit herkenbaar: millennials die met de vorige economische crisis op de arbeidsmarkt kwamen zijn daarvan veel minder (of zelfs niet) hersteld dan oudere generaties; de carrière verloopt van recessie tot recessie.⁹² In het najaar is al ruim 11% van de jongeren werkloos, vier keer zoveel als begin 2020. Juist voor jongeren is het bijzonder moeilijk om onder crisistandigheden een cv op te bouwen; dat begint soms al met de onmogelijkheid om in crisistijd een stageplek te vinden.⁹³ Een toestand van permanente crisis heeft dus grote sociale consequenties.

Een cruciale beleidsopgave is dus: perspectief bieden, met name voor mensen en bedrijven die hard worden geraakt door de huidige onzekerheid.⁹⁴ Het nieuwe normaal is niet iets wat ons overkomt, maar waar we met acties en beleid invloed op hebben. Niet alleen de coronacrisis beïnvloedt de economie van morgen, maar ook de manier waarop het herstelbeleid wordt vormgegeven. In adviezen aan de overheid domineren hiertoe twee belangrijke redeneerlijnen in het herstelbeleid: demp de crisis en gebruik de crisis als kans om 'de economie van morgen' actief in te richten of om ontwikkelingen te versnellen. Bijvoorbeeld: als detailhandel in binnensteden kleiner wordt, moet je dan de binnensteden niet anders inrichten? Kansen voor woningen, recreatie, ander type werk/bedrijvigheid.

Het belangrijkste motief om de crisis als kans te benoemen is er op gericht om een lock-in te voorkomen, waarin ondoordachte kortetermijnoplossingen in het heden de aanpak van de volgende maatschappelijke opgaven moeilijker maken.⁹⁵ Bovendien biedt de coronacrisis zelf tastbare ruimte voor structurele veranderingen en nieuwe oplossingsrichtingen.⁹⁶ Het is ook een strategisch beginsel om vooruit te kijken tot na de crisis: the leaders who won the war did not wait for victory to plan for what would follow, schrijft Financial Times hierover.⁹⁷ Velen pleiten er daarom voor de coronacrisis aan te grijpen voor een fundamentele discussie over de inrichting van de maatschappij post-corona.⁹⁸

Voorbereid zijn op risico en crises

Het trekken van lessen die we kunnen leren van de huidige coronacrisis is niet eenvoudig. Er zijn verschillende valkuilen⁹⁹: de feiten worden te eenzijdig beschreven, de beoordeling over wat goed en fout ging is teveel gericht op de vraag of we wel voorbereid waren, of er worden lessen gedestilleerd die uitsluitend op deze crisis van toepassing zijn. Het is niet eenvoudig om deze valkuilen te omzeilen. Ten eerste krijgt een bestuurder voortdurend

⁹² The Recessionals: why coronavirus is another cruel setback for millennials. *Financial Times* 9 juli 2020, <https://www.ft.com/content/241f0fe4-08f8-4d42-a268-4f0a399a0063>.

⁹³ Hoe corona gaten schiet in het cv van jongeren. *FD* 10 nov 2020, <https://fd.nl/economie-politiek/1363404/hoe-corona-gaten-schiet-in-het-cv-van-jongeren>. Zie ook SER (2020). *De contouren van een intelligent herstelbeleid*. SER: <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/denktank-coronacrisis-herstelbeleid>.

⁹⁴ Vijf lessen voor de lockdown light. *FD* 16 okt 2020, <https://fd.nl/weekend/1361127/vijf-lessen-voor-de-lockdown-light>.

⁹⁵ IMF (2020). *Greening the recovery*. <https://www.imf.org/en/Topics/climate-change/green-recovery>. Dit motief werd overigens ook bij de vorige economische crisis al veelvuldig naar voren gebracht, zie bijvoorbeeld OESO (2009) *Green growth, overcoming the crisis and beyond*.

⁹⁶ Bezemer (2020). Eén achteruit, twee vooruit. *De Groene Amsterdammer* 19 aug 2020, <https://www.groene.nl/artikel/een-achteruit-twee-vooruit>.

⁹⁷ Virus lays bare the frailty of the social contract. *Financial Times*, 3 april 2020, <https://www.ft.com/content/7eff769a-74dd-11ea-95fe-fcd274e920ca>. Zie ook Rinnooy Kan (2020). Vooruitkijken. In: Rinnooy Kan (red). *Na de quarantaine*. Balans.

⁹⁸ Mazzucato (2020). Capitalism after the pandemic. *Foreign Affairs*, 2 oktober 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-10-02/capitalism-after-covid-19-pandemic>.

⁹⁹ De Bruijn en Van der Steen (2020). *Leren van Covid-19*. NSOB, Den Haag.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

signalen en waarschuwingen, maar kan onmogelijk op al deze signalen reageren. De conclusie kan dan zijn dat een bestuurder ondanks waarschuwingen niet heeft gereageerd, maar vruchtbaarder is het om te kijken naar de context waarin signalen worden afgegeven. Ten tweede is het de vraag hoe deze signalen vertaald moeten worden. 'Anticipatie' is een belangrijk criterium, maar niet voldoende, omdat de omvang en intensiteit van een crisis als deze zich maar moeilijk laat voorspellen. Een ander criterium is 'veerkracht', dat gaat over de vraag of de overheid, zodra het gevaar zich voordoet, goed reageert. De opschaling van de IC-capaciteit in april is een goed voorbeeld: de conclusie dat de capaciteit te weinig was is onvolledig, omdat men er ook in slaagde om tijdig op te schalen en te coördineren. Tegelijkertijd is het tekort aan zorgpersoneel wel een urgent aandachtspunt, vooral omdat met de coronacrisis op grote schaal reguliere zorg en ondersteuning zijn stopgezet; al voor de crisis waren er liefst 37.000 openstaande vacatures voor verpleegkundigen en verzorgenden.¹⁰⁰

Criteria van beoordeling zijn altijd normatief. Ze leiden tot belangrijke vervolgvragen over organisatie en bestuurlijke effectiviteit. De derde valkuil gaat over de reikwijdte van de lessen die getrokken kunnen worden. Covid-19 is een ernstige en onvoorspelbare casus, maar een volgende pandemie kan heel anders verlopen. Het is daarom zaak om de bestuurlijke responscapaciteit niet in te richten op maat van déze crisis: waren we te laat? Dan nu vroeger. Was het te weinig? Dan nu meer. De essentie van een evaluatie is om casuïstiek te overstijgen en te komen tot bredere lessen voor beleid.

Lessen uit de crisis hebben dus een bredere reikwijdte dan de crisis zelf. Naast acute risico's als Covid-19 kennen we ook meer sluimerende risico's. De toenemende kans en de hoge impact van risico's als extreem weer, klimaatverstoring, natuurrampen (al dan niet door de mens veroorzaakt) en verlies aan biodiversiteit vragen om aandacht.¹⁰¹ Ook de kans op een pandemie was tot voor 2020 vooral een sluimerend maar wel steeds groter risico, waar de wereld niet goed op was voorbereid.¹⁰² We kunnen ze beschouwen als lange-staartrisiko's (kleine kans, hoge impact), die bovendien onderling met elkaar samenhangen en elkaar daardoor kunnen versterken.

Dat wil niet zeggen dat we het ons laten overkomen. Zo heeft Nederland een lange institutionele traditie in de omgang met het risico op hoog water.¹⁰³ We kunnen ons dus voorbereiden op volgende rampen en onze schokbestendigheid vergroten. Hoe dat er precies uit kan gaan zien is nog niet duidelijk. Gedacht kan worden aan het aanhouden van meer buffers, in de vorm van financieel kapitaal of strategische voorraden. Ook kunnen mensen hun persoonlijke schokbestendigheid vergroten door in zichzelf en onderwijs te investeren. De vraag is echter of de baten hiervan op de lange termijn duidelijk genoeg zijn om deze investeringen op korte termijn te willen doen.

Een belangrijke buffer is het vermogen van de overheid om schuld te kunnen dragen. In deze crisis is de staatsschuld door alle steunmaatregelen met tientallen miljarden opgelopen. De overheidsschuld loopt op van 48,7% bbp in 2019 tot 59,9% bbp in 2020 en 62% in 2021. Bij zwak herstel in combinatie met een nieuwe coronagolf kan dit zelfs oplopen tot 72%, overigens nog steeds ver onder het gemiddelde van de eurozone.¹⁰⁴ Dat overstijgt de Europese norm (maximaal 60%), die tijdens de financiële crisis en de

¹⁰⁰ SER (2020). *De contouren van een intelligent herstelbeleid*. SER: <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/denktank-coronacrisis-herstelbeleid>.

¹⁰¹ WEF (2020). *The Global risks report 2020*. World Economic Forum.

¹⁰² WEF (2019). *Outbreak readiness and business impact. Protecting lives and livelihoods across the global economy*.

¹⁰³ BMH (2020). *Klaar voor klimaatverandering. Brede maatschappelijke heroverweging* (20 april 2020).

¹⁰⁴ CPB (2020). *Macro Economische Verkenning 2021*, <https://www.cpb.nl/macro-economische-verkenning-mev-2021>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

schulden crisis van enkele jaren geleden nog sterk leidend was voor het begrotingsbeleid. Inmiddels lijkt die norm zijn glans te verliezen: slechts één op de vijf Nederlandse economen onderschrijft de norm nog, met als argument dat een veilig schuldniveau vooral afhangt van het vertrouwen in de markt en minder van een absolute grens.¹⁰⁵ Er is een zekere consensus ontstaan onder economen dat overheidsschuld van een andere orde is dan 'reguliere' schuld en bovendien een eigenstandige rol speelt als smeermiddel van het vigerende financiële systeem, zeker bij een lage rente. Oplopende overheidsschuld geeft lucht aan een economie waarin de private sector juist risico's mijdt en veilig wil sparen. Tegelijkertijd is het ook van belang de bufferfunctie van een lage overheidsschuld in tijd van crisis te onderkennen.¹⁰⁶ Bovendien is er ook het meer principiële argument dat een hoge overheidsschuld de facto betekent dat publieke investeringen worden gefinancierd vanuit de private kapitaalmarkt en daar ook van afhankelijk is. Een hoge staatsschuld betekent dat een overheid niet alleen verantwoording aflegt aan de belasting betalende burgers en bedrijven, maar dat ook zal moeten doen aan de kapitaalverstrekkers. De vorige financieel-economische crisis heeft laten zien dat dit tot serieuze politieke en economische botsingen kan leiden.¹⁰⁷

Normatieve omgang met risico's en onzekerheden

Aan het begin van de crisis stelde Rutte dat 100 procent van de beslissingen moesten worden genomen met 50 procent van de kennis. Regeren in crisistijd is in hoge mate een kwestie van omgaan met onzekerheden. Dat is niet eenvoudig, omdat de gevolgen voor de volksgezondheid groot zijn, maar ook omdat er grote economische belangen op het spel staan. Een belangrijk principe in deze bestuurlijke navigatie is de wetenschappelijke grondslag van besluiten, waarin het Outbreak Management Team (OMT) een belangrijke rol speelt. Dat leidde er toe dat Nederland – in tegenstelling tot de meeste andere landen – zeer terughoudend bleef in het advies over het dragen van mondkapjes, waarvan de effectiviteit volgens het RIVM beperkt zou zijn.

Opvallend was dan ook de kritiek van 5.1.2e 5.1.2e het Centrum Infectieziekten van het RIVM, die betoogde dat hard wetenschappelijk bewijs geen zinvol uitgangspunt is voor beleid in tijd van crisis en onzekerheid.¹⁰⁸ Het voorzorgbeginsel is een veel handzamer uitgangspunt, zo stelt hij, omdat hiermee beter rekenschap wordt gegeven van mogelijk grote gevolgen, omdat het veel beter mogelijk is om eenduidig en helder beleid te voeren, en omdat het ruimte geeft voor het inbrengen van nieuwe inzichten als dat nodig is. Hard wetenschappelijk bewijs vergt bovendien vaak jaren van onderzoek, tijd die er niet is als er snelle bestuurlijke reactie nodig is. Onder meer bestuurskundige 5.1.2e 5.1.2e is hier zeer sceptisch over, omdat er in het denken over

¹⁰⁵ De Muijck ea (2020). Voor Nederlandse economen gaat bij investeren groen en sociaal boven productiviteit. *ESB* 10 sept 2020, <https://esb.nu/esb/20060704/voor-nederlandse-economen-gaat-bij-investeren-groen-en-sociaal-boven-productiviteit>.

¹⁰⁶ De snel oplopende staatsschuld aflossen? Niet nodig, zeggen economen. *FD*, 3 nov 2020, <https://fd.nl/economie-politiek/1362969/de-snel-oplopende-staatsschuld-aflossen-niet-nodig-zeggen-economen>; Teulings (2020). De private sector verlangt een hogere staatsschuld en dat levert ook nog wat op. *ESB* 105 (4788): 364-367 (10 juli 2020). De relativering van overheidsschuld en de mogelijk negatieve effecten daarvan (inflatie, hoge rente, kredietwaardigheid, politisering van monetair beleid) past in de economische denkschool die naam krijgt onder de noemer 'moderne monetaire theorie'. Zie bijv. Kelton (2020). *The deficit myth. Modern monetary theory and how to build a better economy*. John Murray Press.

¹⁰⁷ Streeck (2017). *Buying Time. The delayed crisis of democratic capitalism*. Verso (2nd ed).

¹⁰⁸ Oud-RIVM-directeur voor landelijke mondkapjesplicht, hekelt 'vrijblijvend beleid'. *NOS/Nieuwsuur*, 7 augustus 2020, <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2343273-oud-rivm-directeur-voor-landelijke-mondkapjesplicht-hekelt-vrijblijvend-beleid.html>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

risico's en veiligheid maar al te vaak sprake is van een rigide toepassing van het voorzorgprincipe, die leidt tot strikte regulering tot het risico tot nul is gereduceerd.¹⁰⁹

Er is niettemin wel degelijk ook een economische rationale voor het voorzorgprincipe, omdat tijdige, gerichte en strenge maatregelen kunnen voorkomen dat grootschalige besmetting tot een grootschalige strenge lockdown leidt, met hoge welvaartsverliezen. Bovendien zijn er investeringen met een hoge mate van *no regret*, zoals de intensivering van het bron- en contactonderzoek door de GGD. "Elke kleine kans om een lockdown te voorkomen is gezien de hoge economische kosten daarvan heel veel waard."¹¹⁰ Dergelijke overwegingen laten zich niet makkelijk vangen in MKBA's, zoals hiervoor al is betoogd; voor economische analyse is het vooralsnog zinvoller om te richten op de vraag hoe de beleidsdoelen zijn te behalen tegen zo laag mogelijk maatschappelijke kosten.¹¹¹

Voor de langere termijn, dus na de primaire crisismaatregelen, is de vraag dan ook legitiem of een vergaande toepassing van het voorzorgbeginsel niet leidt tot een samenleving waarin risico's niet meer worden geaccepteerd. De valkuil van voorzorg is dat het leidt tot een moratorium op vernieuwing. Een al te ver doorgevoerde risicoregelreflex betekent de vorming van een 'preventiesamenleving', waarin de preventieve taak van de overheid in beginsel oneindig is: alle risico's die zich zouden kunnen voordoen of die we ons kunnen verbeelden moeten worden voorkomen. Overheidsbeleid is dan altijd conservatief van aard: niet gericht op opbouw en bloei van de samenleving, maar behoud van de huidige situatie tegen alle mogelijke aantastingen daarvan.¹¹² Voorzorg is niet hetzelfde als preventie of risicobeheersing, maar een pro-actieve omgang met onzekerheid, ingegeven door de kwetsbaarheid van mensen, samenleving en natuurlijke omgeving.¹¹³

Deze redeneringen zijn vanzelfsprekend in hoge mate normatief. Uiteindelijk zal immers niet alleen een wegging gemaakt moeten worden van de manier waarop we met risico's willen omgaan, maar ook van hoe we in de wereld staan: een optimist zal rekenen op de snelle beschikbaarheid van een vaccin en deze beschouwen als (technische) oplossing voor de crisis, een pessimist zal hier twijfels bij hebben en terughoudender zijn in het aanvaarden van risico's. Het is uiteindelijk dan ook bij uitstek het politiek primaat om een wegging te maken tussen berekende risico's, perceptie ervan en de mate waarin we als maatschappij risico's accepteren en dragen.¹¹⁴

¹⁰⁹ Helsloot (2020). Naar een veiliger land en wereld. In: Rinnooy Kan (red). *Na de quarantaine*. Balans (pp.77-87).

¹¹⁰ Van der Burg (2020). Bij bestrijding corona lonen ook maatregelen waarvan onzeker is of ze helpen. *ESB* 21 aug 2020, <https://esb.nu/blog/20060502/bij-bestrijding-corona-lonen-ook-maatregelen-waarvan-onzeker-is-of-ze-helpen>.

¹¹¹ Pomp (2020). Kosten en baten Covid-19-beleid onmogelijk te berekenen. *MeJudice* 4 mei 2020, <https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/kosten-en-baten-covid19-beleid-onmogelijk-te-berekenen>.

¹¹² Geluk (2020). De 'verroer-je-niet-samenleving' is geen doel om naar te streven. In: ROB, *Het openbaar bestuur voorbij Corona. Reflecties op de impact van de Coronacrisis op het openbaar bestuur, de democratie en de rechtsstaat* (p.10).

¹¹³ WRR (2008). *Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*; Renn (2008). *Risk Governance. Coping with uncertainty in a complex world*. Londen: Earthscan.

¹¹⁴ Beck (1986). *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*.

3 Rol, regie en verantwoordelijkheid van de overheid



De overheid neemt (wereldwijd) harde maatregelen om de corona-uitbraak te bestrijden. Sturing door de overheid is nodig en wordt (grotendeels) ook geaccepteerd. Het roept echter ook vragen op, over democratische controle, rechtvaardigheid, transparantie en macht. Hoe zal dit zich ontwikkelen? Hoe verhoudt zich dit tot de ruimte en de dynamiek van markt en energieke samenleving? Hoe kan zo'n hybride repertoire er concreet uitzien, als het bijvoorbeeld haar opgaven betreft op het gebied van klimaat, energie en digitalisering. Kunnen de begrippen vrijheid en begrenzing in dat verband op een andere (maar positieve) wijze worden ingevuld?

3.1 Welke ontwikkelingen zien we?

Ten aanzien van de rol van de overheid benoemen we een aantal ontwikkelingen, die alle een schets geven van (mogelijke) verschuivingen in macht, invloed en institutionele verhoudingen: de overheid neemt een grotere rol in de economie, de rol en invloed van niet-gekozen organen neemt toe, de verhouding tussen wetenschap en beleid verandert, en de decentrale corona-aanpak bevraagt de verhouding tussen de verschillende overheidslagen.

Grote rol van de overheid in de economie

Met de drie noodpakketten, met de coronagerelateerde regulerende maatregelen zoals het tijdelijk sluiten van economische activiteiten, en met aanvullende uitgaven voor onder meer de aanschaf van medische mondkapjes heeft de Nederlandse overheid een ongekend grote rol genomen in de economie. Door de extra uitgaven aan coronamaatregelen en het lagere bbp neemt de collectieve uitgavenquote scherp toe, van 42% bbp in 2019 tot ruim 50% bbp dit jaar. Had Nederland in 2019 nog een begrotingsoverschot van 1,7% bbp, in 2020 slaat dit om naar een tekort van 8,7 % bbp. Ter vergelijking: in het crisisjaar 2010 was het tekort 5,2% bbp. Zulke grootschalige ingrepen in de economie zien we dan ook in veel landen. Zo schoot de Duitse overheid de economie te hulp met een steunpakket van liefst 130 miljard euro. Verschillende landen steunen niet alleen de productieve kant van de economie, maar zetten ook in op maatregelen gericht op consumenten, via btw-verlagingen (Duitsland), cash-handouts (VS) of consumptiecheques (VK).¹¹⁵ Voor de één is dat een variant op 'gratis bier' (in Groot-Brittannië zelfs vrij letterlijk als cheque voor restaurants en pubs), voor de ander is het een eerste stap richting een basisinkomen. De wereldwijde coronasteun door overheden bedraagt volgens het IMF niet minder dan tienduizend miljard dollar. Wereldwijd zijn private en publieke schulden (overheden, bedrijven en huishoudens) in de eerste drie kwartalen van dit jaar opgelopen met 15.000 miljard dollar.¹¹⁶

In het crisisjaar 2020 dragen alleen de overheidsbestedingen positief bij aan de economische groei.¹¹⁷ De (toch bepaald niet progressieve) *Financial Times* stelt in een editorial dat een actieve overheid nodig is voor het bewerkstelligen van radicale hervormingen voor een maatschappij 'die werkt voor iedereen' en investeert wanneer dat vanuit publiek belang nodig is.¹¹⁸

Ook voorheen was er al een trend zichtbaar naar een actievere overheid¹¹⁹, maar deze ontwikkeling is met de coronacrisis wel versterkt en verbreed. Ook voor andere publieke doelen zoals de energietransitie lijkt actieve overheidsbemoeienis geen taboe meer.¹²⁰ Deze ontwikkeling zal vermoedelijk doorsijpelen naar andere beleidsterreinen, zoals het industriebeleid. Nederland kent sinds de jaren tachtig een lange tijd van privatiseringen, handelsliberalisering en een strak afgekaderd macro-economisch beleid, maar al met

¹¹⁵ Beunderman (2020). De overheid werpt zich op als sponsor van consumenten en bedrijven in nood. Hoe lang blijft dat houdbaar? *NRC* 25 aug 2020.

¹¹⁶ IFF (2020). *Attack of the debt tsunami*. Institute of International Finance, 18 nov 2020. De totale wereldwijde schuld bedraagt in Q3 van 2020 niet minder dan 272 biljoen dollar (272.000 miljard), 3,65 maal de wereldwijde jaarlijkse verdien capaciteit.

¹¹⁷ CPB (2020). *Macro Economische Verkenning*.

¹¹⁸ FT (2020). Virus lays bare the frailty of the social contract. *Financial Times*, 3 april 2020.

¹¹⁹ Van Doorne en Steur (2018). *Renaissance van de overheid. De behartiging van publieke belangen*. BZK: Den Haag.

¹²⁰ FD (2020). Van vrije markt naar sturende staat: industriepolitiek is weer in. *FD* 11 juli 2020. <https://fd.nl/economie-politiek/1350326/van-vrije-markt-naar-sturende-staat-industriepolitiek-is-weer-in>. Zie ook WRR (2013). *Naar een lerende economie*. WRR: Den Haag; Mazzucato (2013). *The entrepreneurial state*.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

het topsectorenbeleid (sinds 2012) is er weer sprake van een zekere revival van de industriepolitiek, net als overigens in veel andere landen.¹²¹

De actieve overheid brengt specifieke verantwoordelijkheden met zich mee, maar die moeten wel worden ontwikkeld. Voor EZK is dit een belangrijk vraagstuk: wat is de betekenis van een actieve overheid, welke strategische overwegingen brengt dat met zich mee voor het economisch beleid, en wat betekent dat voor het functioneren van die overheid en haar ambtenaren? Het is belangrijk om de strategische discussie hierover niet te voeren in simplistische termen van meer of minder staat, maar over: wat is de betekenis van een actievere overheid? Hoe kan de overheid hier invulling aan geven, zodanig dat de economie zich duurzaam kan blijven ontwikkelen?

De macht van niet-gekozen organen

Een tweede belangrijke ontwikkeling gaat over de macht van niet-gekozen organen. In de bestrijding van de coronacrisis hebben de veiligheidsregio's een zeer belangrijke rol gekregen. Normaal gesproken worden de GGD's vanuit de gemeentebesturen aangestuurd voor de uitvoering van hun (vaak wettelijke) taken ten aanzien van de volksgezondheid. In crisistijd gaat dit gezag echter over naar de voorzitter van de Veiligheidsregio.¹²² De voorzitters overleggen samen in het veiligheidsberaad, waar 5.1.2e 5.1.2e momenteel de leiding over heeft.

Dit model was ooit bedacht voor de bestuurlijke slagkracht ten aanzien van kort durende rampen en crises, maar naarmate de coronacrisis langer duurt gaat deze structuur wringen. De (al ongekozen) burgemeesters opereren nu met veel machtsmiddelen in niet-democratisch gecontroleerde organen, waardoor de reguliere rechtstatelijke machtsverhoudingen en controlemechanismen onder druk komen te staan. Het kabinet beoogt met de coronawet een balans te vinden tussen bestuurlijk vermogen en democratische controle, maar het blijkt nog niet eenvoudig om dit te regelen.¹²³ Het is dan ook te verwachten dat op termijn de rechterlijke macht een steeds grotere rol zal krijgen in de beoordeling van de crisisbestrijding. Vooral daar waar het evenwicht tussen een effectieve aanpak, democratische controle en bescherming van grondrechten uit het lood slaat zal de rechter er aan te pas komen om zich hierover uit te spreken.¹²⁴

De verhouding tussen wetenschap en politiek

Ook in de verhouding tussen wetenschap en politiek zien we een technocratische verschuiving. Al voor aanvang van de coronacrisis werd het Outbreak Management Team (OMT) geactiveerd, een groep wetenschappelijke experts op terrein van volksgezondheid, epidemiologie en zorg, onder 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e Centrum van Infectieziekten van het RIVM. Het OMT adviseert het kabinet (of meer formeel: de minister van VWS) en de Ministeriële Commissie voor Crisisbeheersing (MCC).

¹²¹ WRR (2013). *Naar een lerende economie*, hoofdstuk 3.

¹²² De Veiligheidsregio's zijn na de vuurwerkramp in Enschede (2000) en de brand in Volendam (2001) specifiek ingericht op bestrijding van rampen en crises. De voorzitter kan in geval van een ramp bijvoorbeeld andere burgemeesters overrulen.

¹²³ Voor een uitgebreide bespreking zie podcast Haagse Zaken (4 sept 2020): <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/09/04/wat-wet-tot-nu-toe-weten-over-de-noodwet-a4010858>.

¹²⁴ Oomen (2020). De rechtsstaat en corona. In: Raad voor Openbaar Bestuur, *Het Openbaar bestuur voorbij corona*, p. 74.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

Het OMT is een formeel adviesorgaan dat in tijd van epidemieën geactiveerd wordt; eerder was het actief bij onder meer de uitbraken van Q-koorts (2007) en de varkensgriep (2009).

De kennis van het OMT is hard nodig in crisistijd, maar de interactie tussen politiek en experts gaat niet vanzelfsprekend goed. Zo zijn verschillende OMT-leden verbaasd als Rutte tijdens zijn toespraak op 16 maart spreekt over 'gecontroleerde groepsimmunitet', een koers die niet volgt uit advies van het OMT.¹²⁵ Ook werd de potentiële omvang van de epidemie door de experts aanvankelijk flink onderschat. Niettemin is de invloed van het OMT en dan met name het RIVM zeer groot: Van Dissel schuift regelmatig aan bij het zondagse Catshuisoverleg (waar de facto besluiten worden genomen) en er ontstaat een innige band tussen enerzijds analyse en duiding en anderzijds de politieke besluitvorming. Zo hangt Nederland vol met instructies die verwijzen naar 'de regels van het RIVM', terwijl het toch de politiek is die regels vaststelt.

De verwevenheid tussen deze experts en de politiek gaat na verloop van tijd echter steeds meer wringen.¹²⁶ Zo worden RIVM-adviezen soms door politieke overwegingen ingegeven, zoals het advies om terughoudend te zijn met gebruik van medische mondkapjes omdat er schaarste zou zijn, of adviezen over luchtvaart vanuit economische overwegingen.¹²⁷ Leden van het OMT voelden zich door de politiek buitenspel of zelfs onder druk gezet toen het kabinet eind september besloot tot aanscherpingen in de maatregelen en dat in advies onderbouwd wilde zien.¹²⁸ Met deze vermenging tussen wetenschap en beleid ontstaat het risico dat de wetenschap het politieke debat in wordt getrokken en politiseert, terwijl de politiek juist technocratische en losgezongen raakt van de normatieve waarden en overwegingen waar ze voor moet staan.

De relatie tussen politiek en wetenschap is kwetsbaar, omdat de grondslagen van politiek en wetenschap niet hetzelfde zijn. Zo werkt de wetenschap via onderzoek aan versterking van de feitenbasis en voortschrijdende inzichten, terwijl de politiek geacht wordt een zekere koersvastheid te bieden, die bovendien ook recht doet aan normatieve overwegingen en maatschappelijke belangen. Dat vraagt om een gepaste afstand, waarin de ruimte ontstaat voor wetenschappers om ook ongemakkelijke vragen te stellen en onwelgevallige analyses in te brengen. Dat geeft andersom aan bestuurders de ruimte om te laten zien hoe het beleid gebruik heeft gemaakt van wetenschappelijke inzichten, maar ook open zijn over de praktische, economische en ethische afwegingen die gemaakt zijn.¹²⁹ In het samenspel is het voor bestuurders van belang dat experts hen van goede informatie voorzien, maar het is de vraag wat hiervoor het criterium is. Kennis over een nieuw virus is per definitie beperkt. De oordeelsvorming over de informatie van wetenschappelijke experts gaat dan ook niet alleen over 'weten', maar zeker ook over 'leren': wordt er gaandeweg geleerd en hebben de experts (en hun instituties) het vermogen om nieuwe inzichten te verwerken in hun adviezen?¹³⁰ Het is daarvoor cruciaal dat de feitenbasis

¹²⁵ 'Hoe Nederland de controle verloor. NRC 20 juni 2020. <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/06/19/hoenederland-reageerde-op-het-nieuwe-virus-uit-china-van-niks-aan-de-hand-tot-blinde-paniek-a4003075>.

¹²⁶ Deskundigen: RIVM en ministerie zijn te veel vermengd geraakt. *Volkskrant* 17 juli 2020. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/deskundigen-rivm-en-ministerie-zijn-te-veel-vermengd-geraakt~b97dd9d0/>.

¹²⁷ Waarom het RIVM steeds meer onder vuur ligt. *Volkskrant* 21 augustus 2020. <https://www.volkskrant.nl/cultuur-media/waarom-het-rivm-steeds-meer-onder-vuur-ligt~b624f7bc/>.

¹²⁸ Deel OMT wilde strengere maatregelen en voelt zich buitenspel gezet door politiek. *Volkskrant* 29 sept 2020, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/deel-omt-wilde-strengere-maatregelen-en-voelt-zich-buitenspel-gezet-door-politiek~b2eddc16/>.

¹²⁹ Faasse en Diederik (2018). *Met gepaste afstand. Onafhankelijkheid en integriteit bij onderzoek door rijkskennisinstellingen*. Rathenau Instituut; Van Latesteijn (2015). *Ontwerpeisen voor de relatie tussen kennis en duurzaamheidsbeleid*. WRR (working paper 11).

¹³⁰ De Bruijn en Van der Steen (2020). *Leren van Covid-19*. NSOB, Den Haag.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

transparant en traceerbaar is, maar bij de adviezen van het OMT is dit doorgaans niet het geval.¹³¹

Ten slotte wringt ook de smalle kennisbasis waarop het beleid is gestoeld. Het OMT richt zich uitsluitend op vraagstukken van gezondheid, maar er is ook behoefte aan analyse over o.a. economische en sociale effecten. Elders is dat anders: de samenstelling van adviescolleges als het Britse SAGE en de Duitse Akademie Leopoldina bestaat naast medici ook economen, ingenieurs, chemici, enzovoorts. Met name in het denken over de lange termijn is het cruciaal om een breed scala aan wetenschapsgebieden in de advisering te betrekken.¹³²

Decentralisatie en de verhouding tussen overheden

In de aanpak van de crisis is een belangrijke rol weggelegd voor gemeenten. Dat betreft niet alleen de formele taken ten aanzien van crisisbestrijding, maar ook bijvoorbeeld lokale zorg en de lokale economie.¹³³ Vaak is het aan gemeenten – als meest nabije overheid voor de burger – om een uitleg te geven aan de onduidelijke randen van generieke maatregelen: als de horeca beperkt open mag, mag dan de brassband weer oefenen in de achterzaal? Gemeenten zullen een evenwicht moeten vinden tussen letter en geest, maar daar zijn vanzelfsprekend verschillende interpretaties voor mogelijk.¹³⁴

Daarnaast voelen gemeenten (net als provincies en waterschappen) de financiële gevolgen van de coronacrisis. In mei kregen gemeenten, provincies en waterschappen een eerste steunpakket van ruim 566 miljoen euro voor het overeind houden van dienstverlening richting hun inwoners, gevolgd door nog eens 973 miljoen euro in augustus. Deze financiële injectie hangt in eerste plaats samen met de extra kosten als gevolg van de coronacrisis, maar zeker ook met de precaire financiële positie van veel gemeenten pre-corona. Al voor de crisis had circa 60% van de gemeenten geen sluitende begroting, een kwart van de gemeenten heeft dat al drie jaar achtereen; het exploitatietekort van alle gemeenten bij elkaar verviervoudigde het afgelopen jaar van 197 miljoen euro in 2018 naar 768 miljoen euro in 2019.¹³⁵ De kosten van de coronacrisis voor gemeenten zijn voor dit jaar alleen al minimaal 1,5 miljard euro, mogelijk oplopend tot 2,8 miljard euro.¹³⁶ De verdeling van de crisiskosten tussen de verschillende overheden zal nog wel geruime tijd onderdeel van bestuurlijke discussie blijven.

Ten slotte zien we grote verschillen tussen gemeenten in de mate waarin de huidige opgave het hoofd geboden kan worden. Een belangrijke basis voor de decentrale aanpak is de kracht van de lokale gemeenschap, maar tegelijkertijd zijn er grote verschillen in maatschappelijke veerkracht. Waar het maatschappelijk middenveld goed ontwikkeld is, worden meer initiatieven ontwikkeld, vinden organisaties elkaar makkelijker en kan er eenvoudiger een beroep gedaan worden op vrijwilligers. Waar de samenleving door de

¹³¹ Bax e.a. (2020). RIVM, laat wetenschapsadvies zien en maak dan pas beleid. *NRC* 12 oktober 2020, <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/10/12/rivm-laait-wetenschapsadvies-zien-en-maak-dan-pas-beleid-a4015635>.

¹³² SER (2020). *De contouren van een intelligent herstelbeleid*. SER: <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/denktaak-coronacrisis-herstelbeleid>; Bax e.a. (2020). RIVM, laat wetenschapsadvies zien en maak dan pas beleid. *NRC* 12 oktober 2020, <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/10/12/rivm-laait-wetenschapsadvies-zien-en-maak-dan-pas-beleid-a4015635>.

¹³³ Twijnstra Gudde (2020). Impactanalyse gemeenten.

¹³⁴ De Vries (2020). Centrale sturing en decentrale uitvoering in tijden van crisis. In: Raad voor Openbaar Bestuur, *Het Openbaar bestuur voorbij corona*, p. 45-47.

¹³⁵ Volkskrant (2020). Gemeenten en provincies krijgen nog eens 973 miljoen coronasteun. *Volkskrant* 31 aug 2020, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/gemeenten-en-provincies-krijgen-nog-eens-973-miljoen-coronasteun~bf9123a9/>.

¹³⁶ AEF (2020). *Financiële bijwerkingen van corona. Indicatie van de financiële effecten van de coronacrisis voor gemeenten*. https://vng.nl/sites/default/files/2020-07/aef_-_financiële_consequenties_corona_voor_gemeenten.pdf.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

jaren heen is verschaald, is de maatschappelijke veerkracht dat ook. De verschillen in sociaal kapitaal en bestuurlijk vermogen kunnen door de coronacrisis dus versterkt worden.¹³⁷

3.2 Welke strategische vraagstukken en onzekerheden komen hier uit voort?

De voorgaande ontwikkelingen roepen een aantal strategische vraagstukken en onzekerheden op. We benoemen deze in een aantal vragen:

- Wat betekent een grotere regierol van de overheid in de economie?
- Wat betekent dit voor de werking van markten en het level playing field?
- Hoe willen en kunnen we vorm geven aan industriepolitiek?
- Kunnen we de ontdekte slagkracht van de overheid ook inzetten op andere terreinen?
- Kan de overheid dit alles wel aan?

Deze paragraaf sluit af met een beschouwing over de borging van de kernwaarden van de democratie en van grondrechten, van belang voor de overheid en de politiek in brede zin.

Welk publiek belang wordt gediend met een grotere rol van de overheid in de economie?

Versterking van de rol van de overheid past in een al langer gaande verschuiving in veel landen, zoals we bijvoorbeeld zien in termen van een gestage toename van het aandeel toegevoegde waarde van de overheid in de economie. Hieruit zouden we kunnen concluderen dat er helemaal niks nieuws onder de zon is en dat corona ook geen aanleiding is voor nieuw elan.¹³⁸ Aan de andere kant zien we wel degelijk verschuivingen in het discours over de rol van de overheid ten aanzien van het benoemen en het behartigen van publieke belangen.¹³⁹ Onder druk van de coronacrisis ontstaat snel een nieuwe consensus over wat goed economisch beleid is en hoe overheid en markten zich tot elkaar verhouden: niet zozeer in termen van tegengesteld belang, maar veeleer in samenhang en tot wederzijdse versterking.¹⁴⁰

De eerste strategische vraag die hierbij gesteld moet worden is de *wat*-vraag: wat is het publiek belang en hoe wordt bepaald wat als publiek belang moet worden aangemerkt?

De calculus van publiek belang is voor EZK vaak het denkkader voor (economische) afwegingen ten aanzien van overheidsingrijpen voor publieke belangen.¹⁴¹ Het gaat in op de vraag: als er een publiek belang is, welke rol moet de overheid dan spelen bij de borging daarvan? Het afwegingskader beschouwt de markt als het meest efficiënte en effectieve mechanisme voor de allocatie van goederen en diensten. De overheid stapt in als de markt niet of onvoldoende kan voorzien in de beoogde welvaart. Dat wil niet zeggen dat de markt absoluut is; de overweging gaat verder dan het wat eenzijdige criterium 'marktfalen'. Het is eerder een systematische toetsing op strategische vragen als: wat is het probleem? Welke rol heeft de overheid in de aanpak van dit probleem? Wat willen we bereiken? Wat

¹³⁷ Depla (2020). Ruimte voor de verzorgingsstad. In: Rinnooy Kan (red.). *Na de quarantaine*. Balans (pp. 63-75).

¹³⁸ Bouman (2020). Niks neoliberalisme. Onze overheid bleef altijd groot en corona is geen reden voor nieuw elan. *FD* 28 augustus 2020.

¹³⁹ Van Doorne en Steur (2018). *Renaissance van de overheid. De behartiging van publieke belangen*. BZK: Den Haag; WRR (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving*. WRR: Den Haag.

¹⁴⁰ Sandbu (2020). Dawn breaks on a new age of economic thinking. *Financial Times*, 11 oktober 2020.

¹⁴¹ Teulings en Bovenberg (2003). *Sleutel tot de calculus van het publieke belang*. Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten? In de 'oude' calculus van publiek belang zijn complexe externe effecten en een niet-aanvaardbare verdeling van inkomen de belangrijkste redenen voor de overheid om in te grijpen. In de verschuiving naar een actievere overheid zijn deze vragen nog altijd actueel, maar zien we dat met name de eerste twee vragen – die gaan over het publiek belang – steeds ruimer wordt geïnterpreteerd. Anders gezegd: het publiek belang wordt breder gedefinieerd en er wordt eerder naar de overheid gekeken voor de aanpak van het probleem. Een voorbeeld is de discussie over strategische autonomie (zie hoofdstuk 6), waarbij het beeld wat strategische producten of grondstoffen zijn verbreedt en waarbij de overheid een actieve rol speelt om toegankelijkheid tot deze producten of grondstoffen te waarborgen. Ten aanzien van bijvoorbeeld vaccins is het goed denkbaar dat ontwikkeling en voorraadbeheer steeds vaker tot publiek belang worden benoemd.

Naast de calculus van publiek belang zijn er ook andere rationele overwegingen mogelijk voor maatschappelijke orderingsvraagstukken. Zo omschrijft de WRR publieke belangen als maatschappelijke belangen "welke de overheid zich aantrekt op grond van de overtuiging dat zij anders niet goed tot hun recht komen".¹⁴² Het bepalen van het publiek belang is dan een expliciete politieke keuze, dat bijvoorbeeld uitgewerkt kan worden als richtinggevend beleidsdoel. Men zou kunnen betogen dat de specifieke steun voor sommige bedrijven ook in deze categorie valt.

Een derde overweging voor maatschappelijke orderingsvragen vertrekt vanuit ethische overwegingen en gemeenschapswaarden. Hier ligt het primaat van het bepalen van het publieke belang in de samenleving. Voorbeelden hiervan zijn er te over, bijvoorbeeld over dierenwelzijn, arbeidstijden, privacy, enzovoorts.

Het publiek belang kan dus analytisch, politiek of ethisch van aard zijn. Het is dus belangrijk om te beseffen dat het benoemen van het publieke belang – en in vervolg daarop het bepalen van beleidsdoelen – geen strikt beredeneerde overweging is, maar de *normatieve* uitkomst van debat.¹⁴³ Dit betekent dat het begrip 'publiek belang' inherent is verbonden met discussie, omdat er verschillende beelden bestaan over wat als zodanig moet worden gezien. Precies op dit punt vindt de verschuiving plaats naar een actieve overheid: de (vermeend) 'harde' rationele marktbenadering (zoals de calculus van publiek belang) wordt steeds vaker gerelativeerd, ten gunste van andere overwegingen. Een goed voorbeeld van deze verschuiving is het debat over de beloningen in de zorg, waarbij enerzijds de arbeidsmarkt voor de zorg goed lijkt te functioneren, maar anderzijds ook grote maatschappelijke druk is om de lonen in de sector te verhogen.

Een versterkte regierol van de overheid ten aanzien van publieke vraagstukken betekent in elk geval dat er een bredere set aan strategische opties kan worden aangesproken. Waar 'de markt' en 'de energieke samenleving' vaak zijn gepresenteerd als primaire mechanismen voor de oplossing van een veelheid aan maatschappelijke vraagstukken, kan nu ook de slagkracht van de overheid zelf aan de gereedschapskist worden toegevoegd. De strategische vraag is vervolgens of de overheid zich wil opstellen als de hoeder van de calculus van publiek belang als rechtvaardiging van overheidsingrijpen, of dat ze de verkenning wil aangaan naar bredere of andere (eveneens normatieve) weginkaders. Bestaat er zoiets als een nieuwe 'calculus van publiek belang'?

¹⁴² WRR (2000). *Het borgen van publiek belang*. WRR: Den Haag.

¹⁴³ WRR (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving*. AUP: Amsterdam.

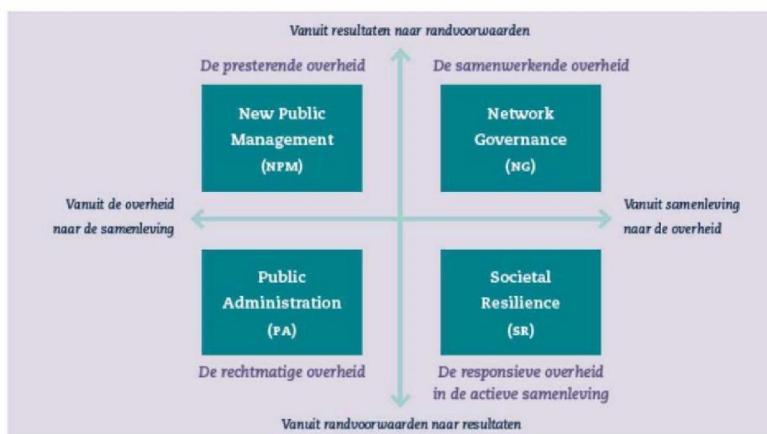
Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

Hoe kan de overheid nieuwe invulling geven aan haar rol?

Na de *wat*-vraag over publieke belangen en maatschappelijke ordening is de vervolgvraag voor de overheid: *hoe* kunnen die zaken van publiek belang dan optimaal worden behartigd? Hoe wil en kan de overheid invulling geven aan de steeds grotere rol in de economie? Is de hervonden regierol van de overheid bruikbaar voor alle maatschappelijke vraagstukken en is dat wenselijk?

De steunmaatregelen zijn in beginsel tijdelijk, maar daarna doemt de vraag op hoe de rol van de overheid in de economie zich verder zal ontwikkelen. Dat is geen ontwikkeling die ons overkomt, maar een vraagstuk van strategische keuze. Daarbij is het cruciaal om een al te simpele dichotomie van overheid versus markt te overstijgen, of om de problematiek te duiden in begrippen als marktfalen en overheidsfalen. Er zijn vele markten die prima werken, maar vaak door goed functionerende regels en voorwaarden. Het is niet zozeer de tegenstelling maar het samenspel tussen markt en overheid waar over nagedacht moet worden.

Er zijn verschillende perspectieven op overheidssturing die daarbij kunnen helpen. Binnen de rijksoverheid is men in de afgelopen jaren vertrouwd geraakt met het NSOB-kwadrant van perspectieven op overheidssturing.¹⁴⁴ Hierin wordt een onderscheid gemaakt in sturing van en door de overheid zelf en sturing waarin een grotere rol voor maatschappelijke partijen ligt. Daarnaast is er onderscheid mogelijk tussen sturing die zich primair richt op het borgen van condities en randvoorwaarden en sturing waarin de realisatie van concrete prestaties centraal staat. Als we deze beide elementen tegenover elkaar plaatsen ontstaat een model met vier kwadranten waarmee perspectieven op overheidssturing te ordenen zijn (zie figuur).



Vier perspectieven op sturing, die ieder andere waarden centraal stellen.

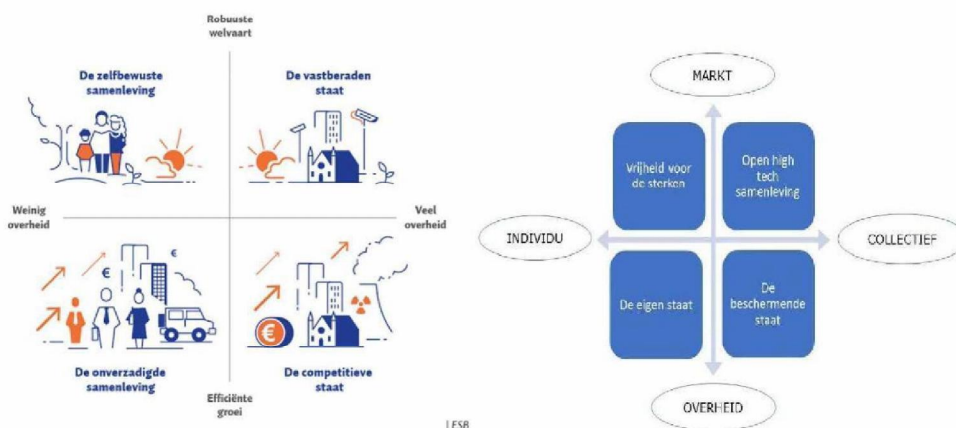
Het perspectief van de *rechtmatige overheid* zoekt verankering in het democratisch systeem en het recht. Rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en rechtsstatelijkheid vormen de basis van bestuur. De verhouding met de samenleving is gericht op het borgen van rechten

¹⁴⁴ Van der Steen e.a. (2014). *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. NSOB. Dit denkmodel vormde binnen EZK een basisbestanddeel in het programma Samen in Beleid.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

en plichten, die als maatschappelijke ordening fungeren. In het perspectief van de *presterende overheid* gaat overheidssturing primair om het op een effectieve en efficiënte manier bereiken van de vooraf afgesproken resultaten. De overheid ontleent zijn legitimiteit aan het vermogen om prestaties te leveren: niet alleen zorgvuldig en juist (rechtmatig), maar ook efficiënt en effectief (doelmatig). Bij de *netwerkende overheid* staat het principe centraal dat doelen vaak worden bereikt in samenwerking met anderen. Om de eigen doelen te realiseren, moet de overheid dus de weg naar buiten kunnen bewandelen, op zoek naar partners die elkaar vinden in gedeelde doelen en belangen. Voor *participerende overheid* wordt publieke waarde niet alleen door de overheid 'gemaakt', maar evengoed door anderen: burgers, bedrijven en het maatschappelijk middenveld. De overheid gaat niet naar buiten om daar bondgenoten te werven voor de eigen uitvoeringsagenda, maar komt in aanraking met maatschappelijke dynamiek die er al is. Deze vier perspectieven kunnen naast elkaar bestaan, al naar gelang het bestuurlijk vraagstuk dat voor ligt.

Dergelijke strategische keuzes kunnen dienen als onderligger voor scenario's om de onzekerheden. In een studie van de Rabobank worden vier mogelijke scenario's geschetst, met op de eerste as 'veel' tegenover 'weinig' overheid en op de andere as 'robuuste welvaart' tegenover 'efficiënte groei'.¹⁴⁵ De scenario's kunnen worden ingevuld met verhalen, om de verschillende afritten die er in besloten liggen expliciet te maken. ABN AMRO komt met vier soortgelijke scenario's voor de toekomst, gebaseerd op een uitvergroting van de maatschappelijke trends die door de virusuitbraak ontstaan of erdoor worden versterkt.¹⁴⁶ Daarbij richt het zich op twee relevante onzekerheden: (i) de vraag of de overheid de bepalende factor is, of juist de markt, en (ii) of de burger individueel gericht is en vooral voor zichzelf kiest of liever handelt op basis van collectiviteit en solidariteit.



Scenario's voor de toekomst van de Nederlandse economie van Rabobank (links) en ABN AMRO (rechts).

Zulke scenario's geven mogelijke ontwikkelingen over de rol van de overheid in de postcorona-economie. De strategische vraag voor de overheid is of ze zich expliciet wil positioneren in een assertieve rol, of juist afstandelijker wil zijn. Scenario's zoals die van

¹⁴⁵ Groenewegen en Hardeman (2020). Coronacrisis vraagt om een nieuwe inrichting van de Nederlandse samenleving. *ESB* 105(4784), 9 april 2020.

¹⁴⁶ ABNAMRO (2020), *Ondernemen is Vooruitzien#meedenkers*.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

de banken geven mogelijke contexten waartoe het ministerie zich zal moeten verhouden. Deze ontwikkelingen liggen deels buiten de overheid zelf, deels zijn het ook expliciete (politieke) keuzes. Het is daarbij niet noodzakelijkerwijs zo dat een grootse bepaling van publieke doelen (het *wat*) ook gekoppeld moet zijn aan grote assertiviteit in de uitvoering van beleid (het *hoe*). Voormalig 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e vat dit samen in de titel van zijn essay 'Groter denken, kleiner doen', een pleidooi voor een brede benadering van het publieke belang, maar tegelijkertijd van terughoudendheid van de overheid om dat ook in te vullen.¹⁴⁷

Industriebeleid: hoe moet dat eigenlijk?

Veel economen verwachten dat de Nederlandse overheid ook na de coronacrisis een actieve rol zal blijven spelen in de economie. "De maakbaarheid van de economie blijkt veel groter dan we dachten" zegt bedrijfskundig econoom Henk Volberda in het FD.¹⁴⁸ Binnen EZK denken we dan vooral aan het bedrijvenbeleid, of meer specifiek het industriebeleid. Vanouds is de Nederlandse overheid hierin terughoudend – ingegeven door dure fouten in de naoorlogse industriepolitiek – maar "Fouten uit het verleden moeten geen reden zijn de wending categorisch af te wijzen, maar niet van fouten leren zou ook onverstandig zijn," zegt Egbert Kalse hierover in de NRC.¹⁴⁹ Bovendien verandert het speelveld als overheden de economie naar hun hand zetten, niet alleen in Nederland, maar ook elders. Dat is een strategische uitdaging, waar terdege over nagedacht moet worden.¹⁵⁰

De geschiedenis laat zien dat de snelst groeiende economieën allemaal een sterke vorm van industriebeleid hadden, met vele voorbeelden van succesvolle innovaties en soms hele sectoren.¹⁵¹ Het samenspel tussen overheid en markt kan dus zeer effectief zijn voor economische ontwikkeling. De Italiaans/Engelse econoom Mariana Mazzucato betoogt dat dit ook geldt voor andere publieke doelen, bijvoorbeeld een energietransitie. Voor het industriebeleid betekent dit een verbreding van een bedrijfsgerichte of een sectorgerichte benadering naar een meer doelgerichte inzet, uitgaand van politiek vastgestelde maatschappelijke vraagstukken en publieke waarde. Of dat ook efficiënt kan hangt af van de strategische invulling van dit samenspel, maar zeker óók van wat wordt meegenomen als uitkomst van beleid. Het innovatiebeleid, bijvoorbeeld, kent via subsidies en fiscale regelingen vrij duidelijke publieke kosten, maar de baten zijn veel diffuser en vaak privaat van aard.¹⁵² Een andere overweging van rendement betreft het gegeven dat keuzes in het industriebeleid vaak zijn gebaseerd op wat elders (ook) als prioriteit wordt gezien. Daardoor ontstaat een concurrentie tussen landen met de inzet van publieke middelen, waardoor het rendement van beleid lager uit kan vallen.

Industriebeleid krijgt vaak vorm als gericht, specifiek beleid, in tegenstelling tot meer randvoorwaardelijk, generiek beleid. In de jaren zeventig ging het hierbij om specifieke bedrijven, tegenwoordig zou het kunnen gaan om specifieke maatschappelijke uitdagingen of om bepaalde veelbelovende technologische terreinen. Zo investeert Duitsland 2 miljard euro in kunstmatige intelligentie en 7 miljard euro in een nationale waterstofstrategie. Ook

¹⁴⁷ 5.1.2e 5.1.2e (2018). *Groter denken, kleiner doen*. Prometheus.

¹⁴⁸ Van vrije markt naar sturende staat: industriepolitiek is weer in. *FD* 11 juli 2020. <https://fd.nl/economie-politiek/1350326/van-vrije-markt-naar-sturende-staat-industriepolitiek-is-weer-in>.

¹⁴⁹ Kalse (2020). Overheden pompen miljarden in de economie. Wordt dit de comeback van Keynes? *NRC* 21 aug 2020.

¹⁵⁰ Mazzucato en Skidelsky (2020). Toward a new fiscal constitution. *Project Syndicate* 10 juli 2020. <https://www.project-syndicate.org/onpoint/new-fiscal-constitution-job-guarantee-by-mariana-mazzucato-and-robert-skidelsky-2020-07>.

¹⁵¹ Zie WRR (2013). *Naar een lerende economie*, par 3.2 voor een heel aantal voorbeelden.

¹⁵² Mazzucato (2012). *The entrepreneurial state*.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

Frankrijk zet in op groen en digitaal herstel en de Europese Unie stelt bij het investeringspakket van 750 miljard euro dat 30 procent aan (niet nader gespecificeerde) klimaatmaatregelen moet worden besteed. Een belangrijke vraag bij deze investeringen is of hiermee wordt ingezet op structurele veranderingen, of veeleer op het 'redden van oude structuren'.¹⁵³

Industrie- en innovatiebeleid in een breder perspectief gaat niet alleen over marktfalen, maar ook over meer fundamentele vormen van 'systeemfalen'. Welke structurele en institutionele hindernissen staan in de weg van economische ontwikkeling en van het koersen op publieke belangen? Het industriebeleid verbreedt zich hiermee van een bedrijfsgerichte of een sectorgerichte benadering naar een meer doelgerichte inzet, uitgaand van politiek vastgestelde maatschappelijke vraagstukken, inclusief de bijpassende marktontwikkeling.¹⁵⁴ De inzet op een 'missiegedreven innovatiebeleid' past goed in dit perspectief.¹⁵⁵ De Kamerbrief visie basisindustrie geeft hiertoe een goede voorzet door in te zetten op 'missiegedreven innovatiebeleid'.¹⁵⁶ De 'ecosystemenstrategie' beoogt in te zetten op gestructureerde samenwerking tussen onderzoekers, ondernemers en (regionale) overheid.¹⁵⁷

Dit pleidooi kent wel een aantal risico's en onzekerheden. Zo is het niet vanzelfsprekend dat in publieke-private samenwerking ook publieke doelen centraal staan; er is een rijke geschiedenis waarin het omgekeerde gebeurde en private belangen het publieke domein domineerden.¹⁵⁸ Het vraagt ook om (de ontwikkeling van) specifieke vaardigheden en strategische besluiten. Is de overheid in staat om goede keuzes te maken als ze de economie meer wil gaan sturen? Trekt ze niet een te grote broek aan? Is de richting waarheen gestuurd zou moeten worden wel duidelijk? En is die, bezien in internationaal en praktisch perspectief, wel realistisch en realiseerbaar? Is de overheid in staat om hierin lerend en wendbaar te opereren?

Slagkracht overheid: ook op andere terreinen?

Met de toenemende manifestatie van de overheid staat ook de toekomstige rol van de overheid ter discussie. Het ingrijpen van overheden in verschillende landen heeft laten zien dat 'kan niet' geen argument meer is in het politieke en maatschappelijke debat. Als de urgentie wordt gevoeld, is het blijkbaar mogelijk om op korte termijn zeer ingrijpende maatregelen te nemen. Ilja Leonard Pfeijffer constateert: "Vóór begin maart van dit jaar kon je regeringsleiders, beleidsmakers en CEO's horen betogen dat het natuurlijk onmogelijk was om het vliegverkeer stil te leggen, dat de economie moest draaien en dat we onze levensstijl niet kunnen veranderen. Dat kunnen ze nu niet meer zeggen. Het kan dus wel."¹⁵⁹

Die constatering heeft grote betekenis. Ten eerste zal het doorsijpelen in maatschappelijke druk voor andere urgente vraagstukken. Ten tweede is het goed denkbaar dat overheden

¹⁵³ Beunderman (2020). De overheid werpt zich op als sponsor van consumenten en bedrijven in nood. Hoelang blijft dat houdbaar? *NRC* 25 aug 2020.

¹⁵⁴ Rodrik (2014). Green industrial policy. *Oxford Review of Economic Policy* 30(3): 469-491; Cimoli ea (2015). Which industrial policy does Europe need? *Intereconomics. Review of European Economic Policy* 50(3): 120-155.

¹⁵⁵ Janssen ea (2019). Missiegedreven innovatiebeleid? Twee vliegen in één klap? *MeJudice* 25 sept 2019. <https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/missiegedreven-innovatiebeleid-twee-vliegen-in-eeen-klap>

¹⁵⁶ Visie verduurzaming basisindustrie 2050: de keuze is aan ons. Ministerie EZK, 15 mei 2020.

¹⁵⁷ Kabinetsstrategie 'versterken van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen'. Ministerie EZK, 30 okt 2020.

¹⁵⁸ Mazzucato (2020). The Covid-19 crisis is a chance to do capitalism differently. *The Guardian* 18 maart 2020. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/18/the-covid-19-crisis-is-a-chance-to-do-capitalism-differently>.

¹⁵⁹ Pfeiffer (2020). Het was onmogelijk het goede te doen. *NRC* 26 juni 2020.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

her en der deze herontdekte slagkracht ook daadwerkelijk zullen toepassen voor andere vraagstukken, *for better or worse*. Die oproep klinkt ook al vanuit de samenleving: 'Als we toch miljarden uitgeven om de crisis te bestrijden, moeten we dat geld dan ook meteen gebruiken om de omslag te maken naar een duurzame economie?' Hier ligt dus de strategische vraag om duidelijk voor ogen te houden dat dit debat moet gaan om denken vanuit problemen en de daarvoor best passende oplossing, in plaats van te zeggen: 'er ligt al een oplossing, hoeveel andere problemen kunnen we daar nog mee oplossen?'

Ook op regionaal niveau scherpt de coronacrisis het perspectief op bestuurlijke slagkracht. In theorie maakt de aanpak via de veiligheidsregio's dat er snel crisismaatregelen getroffen kunnen worden, indien nodig met regionale differentiatie. Het roept bij bestuurskundigen de vraag op of de regio 'here to stay' is, temeer omdat ook tal van andere taken door regionale samenwerkingsverbanden worden uitgevoerd; vanuit EZK kennen we bijvoorbeeld de RES-regio's, ter uitvoering van de regionale energiestrategieën. Zien we hier niet de potentie van de regio als schaal waarop grote maatschappelijke opgaven met daadkracht kunnen worden aangepakt?¹⁶⁰

Gaandeweg de crisis vordert blijken de veiligheidsregio's echter toch minder daadkrachtig dan gehoopt. Het biedt bestuurders de ruimte om besluiten af te schuiven of uit te stellen, juist omdat er niet via de reguliere democratische kanalen hoeft te worden verantwoord.¹⁶¹ Die dynamiek kan ook de regionale energiestrategieën treffen. De RES-regio is, veel meer dan de veiligheidsregio, een soort institutionele 'tussenruimte' tussen gemeente en provincie.¹⁶² De slagkracht van de veiligheidsregio's is wezenlijk anders dan die van de RES-regio's, terwijl laatstgenoemde wel steeds meer verantwoordelijkheden krijgen toebedeeld, onder ander in de ruimtelijke ordening. Voor EZK is de vraag hoe de maatschappelijke opgaven voldoende gewicht krijgen in termen van ambtelijke capaciteit en bestuurlijke legitimatie.

Kan de overheid dit alles wel aan?

De publieke capaciteit om een grotere rol te spelen is niet vanzelfsprekend. De coronacrisis zette de overheid als het ware in de chauffeursstoel, maar dat betekende bepaald niet dat de regio vanzelf ging. Men zou kunnen zeggen dat de overheid weliswaar rijvaardig was, maar dat de rijervaring nog enigszins te wensen overliet. De crisis werd bij aanvang onderschat en de voorbereiding op de situatie in met name de zorg was matig. Vaak was er sprake van ad hoc besluitvorming, waarbij werd vastgehouden werd aan rigide uitgangspunten of juist werd gevaren op intuïtie.¹⁶³ Dit alles roept de vraag op of de overheid deze crisis wel aan kan, en in het verlengde daarvan, of de overheid in meer algemene zin wel in staat tot het invullen van een grote rol in de economie en de maatschappij.

In de afgelopen decennia lag de bestuurlijke nadruk vooral op wat te overheid *niet* meer zou kunnen (een belangrijk leidend motief voor privatisering en liberalisering), maar nu is de vraag: wat *wel*? Dit is een fundamenteel andere vraag en het antwoord is niet vanzelfsprekend. Het vraagt een heroverweging in ten minste drie normatieve (politieke)

¹⁶⁰ Polman en Fraanje (2020). Inleiding op *Het Openbaar bestuur voorbij corona*, Raad voor Openbaar Bestuur, p. 3-5.

¹⁶¹ Podcast Haagse Zaken: Hoe de tweede golf tot stand kwam (10 okt 2020), <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/10/10/podcast-hoe-de-tweede-golf-tot-stand-kwam-a4015472>.

¹⁶² Teisman ea. (2018). *Effectief sturen met multi-level governance*. NSOB: Den Haag.

¹⁶³ Hoe Nederland de controle verloor. NRC 20 juni 2020. <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/06/19/hoe-nederland-reaageerde-op-het-nieuwe-virus-uit-china-van-niks-aan-de-hand-tot-blinde-paniek-a4003075>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

opvattingen over hoe de overheid vaak wordt gezien.¹⁶⁴ De eerste opvatting is dat de overheid vooral ten dienste staat van de economische ontwikkeling via de private sector. De tweede opvatting is dat de overheid aangestuurd wordt alsof het een bedrijf is, met sterke nadruk op management, kosten, baten en een efficiënte bedrijfsvoering. De derde opvatting is dat de overheid de burger beschouwt als een rationele *homo economicus*, soms als klant en in het slechtste geval als kostenpost.

Deze opvattingen hebben ons in goede tijden veel gebracht, maar er is ook een keerzijde. Er is sprake van een grote controledrang, die zich vaak uit in wantrouwen van de overheid ten aanzien van de eigen burgers. De rationalisering van beleid kan maatschappelijke verschillen in de hand werken, vooral ten nadele van mensen die hier minder vaardigheden in hebben.¹⁶⁵ Het zijn juist deze schaduwzijden die versterkt worden als ook de coronacrisis vanuit de 'traditionele' overheidsopvattingen wordt aangepakt. Het is dan ook juist bij de aanpak van de coronacrisis en de gevolgen daarvan dat dit systeem kraakt en deze opvattingen over de overheid onder druk komen te staan. Het is dus noodzakelijk om fundamenteel na te denken over hoe de overheid *wel* moet functioneren, gegeven de enorme publieke taak die voorligt, maar ook om te voorkomen dat de crisis wordt aangepakt met de orthodoxie van bezuinigingen en beperking van de publieke sector.

In deze crisis hebben we gezien dat het niet alleen de overheid is die een meer actieve rol pakt, maar zeker ook 'de professional' in zorg en onderwijs, de uitvoerder in het veld. In crisistijd blijkt er meer mogelijk dan onder normale omstandigheden, met name daar waar eigen verantwoordelijkheid wordt genomen en de administratieve druk en controle (tijdelijk) wordt losgelaten.¹⁶⁶ Het is een open vraag of hier een structurele verschuiving heeft plaatsgevonden in de waardering van de professionele vrijheid en het vakmanschap van uitvoerders in het veld.

Hoe borgen we grondrechten en de kernwaarden van de democratie?

De versterkte rol van de overheid brengt rechtstatelijke en principiële verantwoordelijkheden met zich mee. Juist bij besluiten met ingrijpende maatschappelijke gevolgen is het van belang dat deze tot stand komen in samenspraak met burgers, bedrijven en maatschappelijke partijen. Een crisis vergt vaak snelle besluitvorming, maar dat laat onverlet dat macht en beslissingen gecontroleerd moeten worden. Die controle vindt voor politici plaats in het parlement en in de maatschappelijke tegenmacht, voor professionals en experts bestaat het uit *peer assessment* en diversiteit aan invalshoeken. Dit soort tegenmachten moeten blijvend geborgd zijn.¹⁶⁷

In eerste instantie creëren de versnelde ontwikkelingen in het digitale domein veel nieuwe democratische mogelijkheden voor inspraak en participatie. Overheden experimenteerden daar al voor de coronacrisis mee, maar nu de mogelijkheden voor bijeenkomsten in zaaltjes beperkt zijn wordt digitale inspraak steeds vaker noodzaak. De mogelijkheden zijn groot, maar het gaat niet vanzelf. Zo is het belangrijk dat de eigen informatiehuishouding goed

¹⁶⁴ De redeneerlijn in deze alinea is op basis van het gesprek met Herman 5.12e 5.12e in Buitenhof (28 mei 2020), https://www.vpro.nl/buitenhof/speel~POMS_AT_16176643~herman-tjeenk-willink~.html. Zie daarnaast ook het essay *Groter denken, kleiner doen* (2018, Prometheus).

¹⁶⁵ Tiemeijer (2011). *Hoe mensen keuzes maken*. AUP.

¹⁶⁶ Zie ook interview met SCP-directeur 5.12e 5.12e in de Volkskrant, 1 juli 2020, 5.12e.

¹⁶⁷ WRR (2020). *Kwetsbaarheid en veerkracht. WRR-reflecties op de langetermijnevolgen van de coronacrisis*. Zie ook: Zorgt de coronacrisis voor het einde van onze democratie? *Scientias* 25 april 2020, <https://www.scientias.nl/zorgt-de-coronacrisis-voor-het-einde-van-onze-democratie/>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

op orde is. Bovendien is er niet één type instrument dat zich voor alle vormen van burgerbetrokkenheid en elke fase van de beleidscyclus leent. Het zijn ook niet de tools zelf die de democratie maken.¹⁶⁸ Een koploper op dit gebied is Estland, dat vrijwel alle interactie tussen overheid en burgers langs digitale weg organiseert (en zelfs zo iets kent als 'digitaal burgerschap', ongeacht de woonplaats), maar er is aandacht nodig voor legitimiteit, bijvoorbeeld omdat niet iedereen in gelijke mate toegang of handigheid heeft ten aanzien van de digitale democratie.¹⁶⁹

Tegelijkertijd zien we echter dat de democratie en de daarbij horende tegenmacht, controle en debat, onder invloed van de pandemie al snel onder druk zijn komen te staan. Het is een illustratie van wat we al kennen van *De pest* van Camus en *Stad der blinden* van Saramago: vrijheden worden aan de kant gezet ten gunste van vermeend daadkrachtig autoritair bestuur. Begin april leefden ruim 2 miljard mensen in landen waarin de parlementen waren ontbonden of opgeschort onder druk van de Covid-19-pandemie.¹⁷⁰ Soms is dit een reactieve noodgreep, maar niet zelden ook een excuus om autocratische tendensen van voor de crisis te verzilveren, zoals bijvoorbeeld in Hongarije. In landen waar democratische normen zijn geschonden, was de democratie al voor de pandemie op zijn retour.¹⁷¹

In Nederland zijn de democratische instituties vanouds sterk, maar niet onaantastbaar. Zo werd tijdens het dieptepunt van de financieel-economische crisis in 2010 de Crisis- en Herstelwet ingevoerd, om met vereenvoudigde regelgeving en minder inspraak bouwprojecten te kunnen versnellen, zodat investeringen in crisistijd konden worden aangejaagd. Na de crisis werd de wet echter bestendigd, met een eigen nieuwe logica, los van de oorspronkelijke bedoeling.¹⁷² Het is niet ondenkbaar dat een eventuele Coronawet een zelfde traject doorloopt: aanvankelijk met goede bedoelingen, die uiteindelijk vanwege bestuurlijk pragmatisme uitkristalliseren in inperkingen van maatschappelijke betrokkenheid en rechtsstatelijke beginselen. Het eindpunt van tijdelijke wetgeving wordt lang niet altijd benoemd.

Het is evident dat de coronamaatregelen tot reële inperkingen van grondrechten leidt: de anderhalvemetersamenleving is een serieuze beperking van de mogelijkheid om elkaar in vrijheid te kunnen ontmoeten, van gedachten te wisselen en te debatteren, en om te kunnen opereren als samenleving. De straat en het plein zijn belangrijke publieke ruimtes om invulling te kunnen geven aan democratische beginselen en de democratie kan niet functioneren als mensen binnen moeten blijven.¹⁷³ Tegelijkertijd is het een publiek belang om de impact van Covid-19 zoveel als mogelijk tegen te gaan. Individuele vrijheden zijn niet absoluut en moeten worden gewogen in samenhang met de publieke zaak van, in dit geval, de volksgezondheid.¹⁷⁴ In eerdere crisissituaties is hierover al veel geleerd. Met name de strijd tegen terrorisme botst af en toe flink met de beginselen van de liberale democratie. Een eerste belangrijke les daaruit is dat uitzonderlijke maatregelen binnen een democratie een onderscheid zullen moeten maken tussen tijdelijk en permanent beleid. Daarnaast mag het niet zo zijn dat leiders of instituties vrij zijn van kritiek. En ten slotte

¹⁶⁸ Rathenau Instituut (2020). *Initiatieven voor digitale democratie op nationaal niveau. Een internationale vergelijking*.

¹⁶⁹ Davies (2019). *Extreme economies*. Black Swan.

¹⁷⁰ Open Democracy (2020). Alarm as 2 billion people have parliaments shut down or limited by COVID-19. *Open Democracy*, 8 april 2020, <https://www.opendemocracy.net/en/5050/alarm-two-billion-people-have-parliaments-suspended-or-limited-covid-19/>.

¹⁷¹ Lüthmann e.a. (2020). *Does the Coronavirus Endanger Democracy in Europe?* Carnegie Europe.

¹⁷² Faber (2018). *De gemaakte planeet. Leven in het Antropoceen*. AUP: Amsterdam.

¹⁷³ Krastev (2020). *Morgen komt geen dag te laat*. Atlas Contact (pp. 60-64).

¹⁷⁴ Idem, p.72.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

moet er de mogelijkheid zijn om beleid achteraf te toetsen, in een evaluatieproces dat ook sancties kan opleggen als de normen van de liberale democratie zijn overtreden.¹⁷⁵

Juist in crisistijd zijn de grondregels en grondrechten essentieel, omdat deze de beginselen bieden om met complexiteit en onzekerheden om te gaan. Dit is van grote invloed op het ambtelijk werk: iets minder management en controle, en meer nadruk op de grondregels van onze rechtsstaat en democratie.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Krastev (2020), op basis van Katznelson (2014). *Fear itself. The new deal and the origins of our time*. Liveright.

¹⁷⁶  , Buitenhof (28 mei 2020), https://www.vpro.nl/buitenhof/speel~POMS_AT_16176643~herman-tjeenk-willink~.html.

4 De samenleving: vertrouwen, ongelijkheid en onbehagen



De coronacrisis vraagt veel van het vermogen van onze samenleving om met grote schokken om te gaan. Die schokken doen zich op meerdere terreinen tegelijkertijd voor: sociaal, economisch, cultureel; individueel, lokaal, mondiaal. Bovendien zijn het vaak gevolgen die tegengesteld zijn, wat het moeilijk maakt ze goed te duiden. We zien bijvoorbeeld zowel een sterke opbloei in gemeenschapszin, waarbij vanuit de samenleving voor de kwetsbaren wordt gezorgd, maar we zien ook dat niet iedereen in gelijke mate wordt getroffen en dat de maatschappelijke ongelijkheid juist groter wordt.

4.1 Welke ontwikkelingen zien we?

De coronacrisis vergroot de aandacht voor verdeling van brede welvaart

De coronacrisis legt verschillende kwetsbaarheden bloot, die ongelijkheden in de samenleving kunnen vergroten. Op het gebied van de blootstelling aan het virus en de mate waarin de gezondheid in gevaar is, op het gebied van werk en inkomen, op sociaal vlak (de mate van eenzaamheid) en op het gebied van discriminatie en het vertrouwen in mensen en instituties. Het coronavirus heeft ook een zeer verschillende impact op de gezondheid van verschillende groepen mensen. Waar sommigen (vooral ouderen) ernstig ziek worden en overlijden, hebben anderen slechts milde verkoudheidsklachten of helemaal geen klachten. Spanningen tussen deze groepen kunnen oplopen, wat kan zorgen voor een toenemende tweedeling tussen kwetsbare en niet-kwetsbare mensen.

De kans om besmet te raken kan ook verschillen ongeacht verschillen in gedrag, zoals tussen mensen met beroepen die makkelijk vanuit huis kunnen werken en mensen met contactberoepen (zoals zorg en schoonmaak). Het risico om besmet te raken kan dus ook samenhangen met de sociaaleconomische status van mensen. Er was al veel onderzoek dat aantoont dat mensen met lagere inkomens over het algemeen een kortere levensverwachting hebben dan mensen met hoge inkomens.¹⁷⁷ Door de coronacrisis zouden deze verschillen nog groter kunnen worden.

We zien ook oplopende ongelijkheid op de arbeidsmarkt tussen mensen met vaste contracten, die veelal hoogopgeleid zijn en werkervaring hebben, en meer kwetsbare mensen met flexibele contracten, die vaker laagopgeleid en jong zijn. De kwetsbaarheid van flexibele arbeidskrachten was al bekend (zie het advies van de Commissie Borstlap¹⁷⁸), maar de coronacrisis toont de gevolgen van deze ongelijke arbeidsrelaties.

Op het gebied van onderwijs lijken ongelijkheden ook toe te nemen. Kinderen met hoogopgeleide ouders krijgen thuis meer middelen tot hun beschikking, terwijl kinderen met laagopgeleide ouders het moeilijker hebben. Dit kan leiden tot stijgende kansenongelijkheid. Daarbij speelt ook mee dat het niet doorgaan van de Citotoets voor kinderen met een lagere sociaaleconomische status nadeliger is. Volgens het CPB lopen naar schatting 14 duizend leerlingen dit jaar een hoger schooladvies mis, door het schrappen van de eindtoets vanwege de coronacrisis. Het gaat hierbij vaker om leerlingen met een migratieachtergrond, kinderen van laagopgeleide ouders en kinderen van ouders met een laag inkomen.¹⁷⁹

De spanningen tussen verschillende groepen in de samenleving kunnen dus oplopen. Waar ouderen vooral gezondheidsrisico's lopen, lopen jongeren vooral risico's op het gebied van hun opleiding en werk. *Social distancing* heeft voor beide groepen negatieve effecten en zorgt voor meer eenzaamheid, maar voor jongeren is het sociale leven ook erg belangrijk voor hun ontwikkeling en het maken van vrienden en het vinden van een partner. Beide groepen moeten dus offers maken, wat de solidariteit op de proef stelt.

¹⁷⁷ Muns e.a. (2018). Verschil in levensverwachting tussen lage en hoge inkomens is verder gestegen. *MeJudice*, 28 juni 2018, <https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/verschil-in-levensverwachting-tussen-lage-en-hoge-inkomens-is-verder-gestegen>

¹⁷⁸ Commissie Regulering van Werk (Commissie Borstlap) (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, 23 jan 2020. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/verslagen/detail?id=2020Z01089&did=2020D02292>.

¹⁷⁹ Swart e.a. (2020). *Schrappen eindtoets groep 8 kan ongelijkheid vergroten*. CPB, 6 juli 2020, <https://www.cpb.nl/schrappen-eindtoets-groep-8-kan-ongelijkheid-vergroten>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

Steun voor de overheid: vertrouwen toegenomen, maar voor hoe lang?

Een crisissituatie kenmerkt zich vaak door een *rally around the flag*: leiderschap wordt gewaardeerd en mensen zien het nut van overheidsingrijpen. Ook in Nederland is het vertrouwen in de regering in de eerste maanden van de coronacrisis sterk gestegen: in januari gaf 51% van de Nederlanders de regering een voldoende, in april was dit 76%. De tevredenheid met de Haagse politiek steeg van een 5,2 naar een 6,4, aldus de periodieke Burgerperspectieven van het SCP.¹⁸⁰ Dit vertrouwen is ook belangrijk: de landen die de coronacrisis op een effectieve manier weten te bestrijden beschikken over een hoge mate van publiek vertrouwen in hun instituties.¹⁸¹

De steun voor de Nederlandse overheid is vooralsnog dus groot, maar zeker niet vanzelfsprekend universeel of duurzaam. Het SCP geeft aan dat de stijging van vertrouwen van tijdelijk aard kan zijn en dat zorgen over economische consequenties (werkloosheid, armoede en schuldenproblematiek) de overhand kunnen gaan nemen. Toenemend institutioneel vertrouwen in crisistijd is doorgaans van tijdelijke aard. Ook ideeën over herverdeling, solidariteit in inkomensondersteuning en het sociale vertrouwen over het algemeen zijn (vooralsnog) niet blijvend veranderd, al is er wel enige zorg over discriminatie en stigmatisering van groepen die, in de ogen van mensen, iets met het virus te maken hebben.¹⁸²

Inmiddels is het najaar 2020 en zien we ook met grote regelmaat protesten tegen het coronabeleid. Soms zijn deze ingegeven door maatschappelijk onbehagen, soms ook door beredeneerde kritiek op de overheidsmaatregelen in verhouding tot de verantwoordelijkheid voor maatschappelijke vrijheid en de rechtstaat.¹⁸³ In deze lijn past bijvoorbeeld ook de kritiek van voormalig filosoof des vaderlands René ten Bos, die betoogt dat de maatregelen tegen het coronavirus een overreactie vormen, ingegeven door fascistische sturingsfilosofieën en het nihilisme van een samenleving met gezondheid als enige waarde.¹⁸⁴ Het is dus maar zeer de vraag of het aanvankelijk versterkte vertrouwen in de regering blijvend zal zijn. Uit vorige crises leren we dat het vertrouwen na verloop van tijd wegebt, zeker als er sprake is van een bijkomende economische crisis. De crisisaanpak raakt naar verloop van tijd gepolitiseerd, er komen parlementaire onderzoeken en de positie van bewindslieden zal onder druk komen te staan.¹⁸⁵

In het algemeen zien we niettemin al langer een trend voor een herwaardering van assertievere sturing door de overheid, als strategie om collectieve doelen en publieke waarden te realiseren.¹⁸⁶ Vanzelfsprekend komen daarbij belangrijke vragen aan bod: over hoever de overheid kan gaan, over de reikwijdte van de sturingsmacht en over rechtsstatelijke principes.¹⁸⁷ Mensen hebben laten zien bereid te zijn belangrijke inperkingen van hun rechten te aanvaarden, maar ze aanvaarden niet dat regeringen niet

¹⁸⁰ Dekker ea. (2020). *Burgerperspectieven 2020-2*. SCP: Den Haag.

¹⁸¹ Kleinfeld (2020). Do authoritarian or democratic countries handle pandemics better? *Carnegie Endowment for International Peace*, 31 maart 2020, <https://carnegieendowment.org/2020/03/31/do-authoritarian-or-democratic-countries-handle-pandemics-better-pub-81404>. Hier ligt ook een lijn naar de vorige crisis, omdat in veel landen het vertrouwen in de overheden is gedaald sinds de financiële crisis van 2008.

¹⁸² Miltenburg en Schaper (2020). *Verwachte gevolgen van corona voor de opvattingen en houdingen van Nederlanders*. SCP (17 juli 2020), <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/07/17/verwachte-gevolgen-van-corona-voor-de-opvattingen-en-houdingen-van-nederlanders>.

¹⁸³ NRC (2020). Commentaar: Een demonstratie van Viruswaanzin had juist niet misstaan. *NRC* 30 juni 2020.

¹⁸⁴ Ten Bos (2020). *De coronastorm. Hoe een virus ons verstand wegvaagde*. [9126](#).

¹⁸⁵ Bovens (2020). Blijvende verandering van functioneren openbaar bestuur? In: Raad voor Openbaar Bestuur, *Het Openbaar bestuur voorbij corona*, p. 25.

¹⁸⁶ Van Doorne en Steur (2018). *Renaissance van de overheid. De behartiging van publieke belangen*. BZK: Den Haag.

¹⁸⁷ WRR (2020). *Kwetsbaarheid en veerkracht. WRR-reflecties op de langetermijnevolgen van de coronacrisis*. WRR: Den Haag.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

bereid zijn om actie te ondernemen.¹⁸⁸ Enerzijds is er dus de vraag naar daadkracht, anderzijds is het een zoektocht om daar ook daadwerkelijk adequaat en doeltreffend op te kunnen antwoorden.

Meer verbondenheid én meer verdeeldheid

In de eerste weken van de coronasituatie werden mensen erg in beslag genomen door de actualiteit van de coronacrisis, maar de onderbreking van het normale leven gaf ook ruimte tot reflectie.¹⁸⁹ De toekomst leek soms minder een kwestie van doorlopende verwachtingen en meer van hoop en uitdagingen. De voorjaarslockdown leidde aanvankelijk tot vele hartverwarmende uitingen van onderlinge hulp en verbondenheid en een breed vertoon van sociaal ondernemerschap van bedrijven en groepen burgers. De coronacrisis werd in de eerste weken een uiting van maatschappelijke alertheid, veerkracht en het vermogen om snel en daadkrachtig te handelen. De inspanning die mensen in 'vitale beroepen' als zorg en onderwijs leverden leidde tot grote maatschappelijke waardering. De crisismaatregelen en -initiatieven die op stel en sprong genomen werden leken het bewijs dat er meer en sneller grote veranderingen mogelijk zijn dan eerder gedacht. Ondanks grote zorgen leek de crisis in het voorjaar de toekomst eerder positief dan negatief te kleuren, een 'proeverij van het goede leven'.¹⁹⁰

Wat zich toonde was een uiting van ons 'sociaal kapitaal' (zie ook paragraaf 1.1). Dat bestaat uit onderling vertrouwen en de wil en gewoonte om elkaar te helpen. Uit onderzoek blijkt dat gemeenschappen die over veel sociaal kapitaal beschikken meer veerkracht hebben en veel effectiever zijn in het omgaan met tegenslagen, zoals deze pandemie en de nadelige economische gevolgen daarvan.¹⁹¹ Dat het kabinet snel regelingen schiep om bedrijven in staat te stellen hun werknemers in dienst te houden, kan ook gezien worden als een uiting daarvan.

Inmiddels zijn we ruim een half jaar verder en is het perspectief veelkleuriger geworden. Steun voor nieuwe of aanvullende maatregelen is in het najaar veel minder vanzelfsprekend dan in het voorjaar. De verbondenheid en veerkracht in de samenleving kunnen snel weer afnemen als de werkloosheid, armoede en schulden bij mensen verder zouden toenemen als gevolg van de coronacrisis.¹⁹² De verdeeldheid over hoe de crisis bestreden moet worden lijkt ook weer toe te nemen. De opiniepagina's staan vol met uiteenlopende pleidooien voor een 'nieuw normaal', waarin de al langer bekende maatschappelijke opgaven op het gebied van economische ongelijkheid, globalisering, de kapitalistische wereldorde, klimaatverandering, vluchtelingenproblematiek, discriminatie, identiteit en schulden in het kielzog van de coronacrisis worden opgelost. De doorgaans verbindende conclusie is dat er een systeemverandering nodig is, gevoed door nieuwe verhalen en grootse perspectieven.¹⁹³ Tegelijkertijd zien we bij velen ook een sterk verlangen naar een terugkeer van het 'oude normaal', waarin we weer 'gewoon' op verre

¹⁸⁸ Krastev (2020). *Morgen komt geen dag te laat*. Atlas Contact.

¹⁸⁹ Freedland (2020). Coronavirus crisis has transformed our view of what's important. *Guardian* 8 april 2020.

<https://www.theguardian.com/world/2020/apr/08/coronavirus-crisis-has-transformed-our-view-of-whats-important>.

¹⁹⁰ Het nieuwe normaal, wat is dat eigenlijk? *Trouw* 4 juni 2020, <https://www.trouw.nl/reliqie-filosofie/het-nieuwe-normaal-wat-is-dat-eigenlijk~b27b27d3/>.

¹⁹¹ Bartscher ea (2020). The role of social capital in the spread of Covid-19. *VoxEU*, 18 juni 2020,

<https://voxeu.org/article/role-social-capital-spread-covid-19>. Zie ook Davies (2019). *Extreme economies*. Black Swan.

¹⁹² Miltenburg en Schaper (2020). *Verwachte gevolgen van corona voor de opvattingen en houdingen van Nederlanders*. SCP, 17 juli 2020.

¹⁹³ Zie bijvoorbeeld <https://www.vpro.nl/programmas/tegenlicht/kijk/afleveringen/2019-2020/een-nieuwe-dag1.html>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

vakantie kunnen, collega's kunnen ontmoeten en familie en vrienden kunnen omhelzen en weer met elkaar naar de kroeg of een festival kunnen gaan.

Groeiende ongelijkheid

De coronacrisis treft niet iedereen even hard en op meerdere gebieden ontstaat druk op ongelijkheid.¹⁹⁴ Toen in het voorjaar de Engelse prins Charles ziek werd door Covid-19 werd hier en daar nog gesteld dat het virus voor iedereen gelijk was, *the great democratizer*, maar dat is een illusie. De kans om ziek te worden is veel groter voor wie niet thuis kan werken en voor wie zich niet kan onttrekken aan drukte, zoals werknemers in productiefaciliteiten, zorgmedewerkers, onderwijzers, studenten en vele dienstverleners. De kans om ziek te worden is ook veel groter voor wie onderliggende gezondheidsaandoeningen heeft, vaak mensen van achtergestelde sociaaleconomische status. Het is dan ook geen toeval dat er relatief veel mensen met een migratieachtergrond in ziekenhuizen zijn opgenomen.

Ook de maatregelen om de Covid-19-epidemie te dempen werken niet voor iedereen in gelijke mate door. Het grootste risico om hun baan te verliezen hebben mensen met een flexibel dienstverband in een sector die (naar verwachting) krimpt.¹⁹⁵ Relatief veel werknemers met een niet-westerse migratieachtergrond, laag opgeleide mensen en mensen met een arbeidsbeperking voldoen aan beide criteria. Werkverlies bij deze groepen brengt vervolgens een groot risico op armoede met zich mee, omdat de financiële buffers vaak beperkt zijn.¹⁹⁶ Bovendien heeft niet iedereen dezelfde mogelijkheden om zich aan te passen aan de corona-economie, bijvoorbeeld door verschillen in mogelijkheden om thuis te werken of doordat men dicht op elkaar en zonder goede bescherming aan het werk is (bv. in slachthuizen) en met velen bij elkaar woont. Daar komt bij dat de (deels onvrijwillige) flexwerkers het grootste deel van de economische schok opvangen. Deze uitzendkrachten, oproepkrachten en zzp'ers verliezen als eersten hun werk en inkomen. Grote zorgen zijn er ook over de gevolgen van de crisis voor jongeren. Zij hebben vaker een flexibel arbeidscontract of werken als zzp'er, en als ze wel een vast arbeidscontract hebben verliezen ze dat sneller vanwege het 'last in first out principe'.¹⁹⁷ Ook in het onderwijs groeit de kloof, omdat leerlingen uit gezinnen met een lagere sociaaleconomische positie door de sluiting van de scholen waarschijnlijk meer dan andere een leerachterstand opbouwen. De groeiende ongelijkheid leidt tot groeiende onzekerheid onder mensen, mede doordat er grote verschillen bestaan in hoeverre mensen zijn toegerust om op de onzekere toekomst te kunnen anticiperen (bijvoorbeeld door spaargeld of omdat ze in staat zijn zich om te scholen). In economische zin is dit problematisch, omdat het gepaard gaat met onderuitputting van talent, lagere investeringen en minder economische kansen.

Maatschappelijke ongelijkheid kan dus grote economische gevolgen hebben en werkt langs die weg door voor iedereen.¹⁹⁸ Zo lijkt de coronacrisis verschillen in vermogensposities te versterken, omdat kleine ondernemers en zelfstandigen eerder dan grote bedrijven zullen moeten interen op eigen kapitaal of pensioen. Een lagere kapitaalkracht in deze groep

¹⁹⁴ SCP (2020). *Verwachte gevolgen van corona voor scholing, werk en armoede*. SCP: Den Haag.

¹⁹⁵ WRR (2020). *Kwetsbaarheid en veerkracht. WRR-reflecties op de langetermijngevolgen van de coronacrisis*. WRR.

¹⁹⁶ SCP (2020) *Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt*. Beleidssignaleмент SCP (9 juli 2020).

¹⁹⁷ SER (2020). *De contouren van een intelligent herstelbeleid*. SER: <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/denktank-coronacrisis-herstelbeleid>.

¹⁹⁸ Wilkinson en Pickett (2008). *The spirit level. Why equality is better for everyone*. Penguin

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

verkleint de leencapaciteit op de kapitaalmarkt, waardoor op termijn de investeringscapaciteit van de gehele economie wordt ondermijnd.

Onbehagen en polarisatie

De toenemende sociale ongelijkheid als gevolg van de coronacrisis werkt door in maatschappelijk onbehagen. In de eerste maanden van de coronacrisis was er nog weinig openlijk verzet tegen de vrijheidsbepurende maatregelen, maar tegen de zomer nam het verzet aanmerkelijk toe en ging niet meer weg. Inmiddels zien we met grote regelmaat protesten tegen het coronabeleid. Soms zijn deze ingegeven door de wens om weer vrij te kunnen bewegen en mensen te kunnen aanraken en met grotere groepen feest te kunnen vieren. Soms is de reden dat men de argumenten van het kabinet en deskundigen om toch vooral afstand te houden niet (meer) overtuigend vindt en het virus niet meer gevaarlijk. Soms neemt het onbehagen de vorm aan van meer fundamentele kritiek op de in het licht van de rechtstaat als onterecht ervaren inperking van de vrijheid van burgers.¹⁹⁹

In het kielzog van deze uitingen van onbehagen zien we ook de polarisatie tussen groepen burgers toenemen. Deze polarisatie reflecteert ook al langer bestaande controverses in de samenleving, zoals discriminatie naar huidskleur en sociale positie. Zo is het geen toeval dat juist nu wereldwijd protesten gaande zijn tegen racisme, omdat deze maatschappelijke ongelijkheid door de gezondheids crisis wordt benadrukt: het sterftecijfer door Covid-19 onder zwarte Amerikanen is drie maal zo hoog als onder blanken.²⁰⁰ Ook de groeiende kritiek op het neoliberalisme, met haar nadruk op marktwerking en een kleine overheid, vindt weerklank in protesten tegen het coronabeleid.²⁰¹ In het kielzog van de coronacrisis groeit ook de populariteit van nationalistische of populistische partijen, zoals dat in het verleden ook het geval was in tijden waarin veel onzekerheid bestond.²⁰² Deze cocktail aan onbehagen kan leiden tot een ondermijning van het vertrouwen in de democratie en de fundamentele waarden waarop die gebaseerd is.²⁰³ Onder andere de WRR roept dan ook op om die fundamentele waarden beter te beschermen en te koesteren.²⁰⁴

De coronacrisis lijkt het al veel langer sluimerende gevoel te versterken dat lasten en lusten niet evenredig verdeeld worden. Daardoor groeien niet alleen maatschappelijke scheidslijnen, maar ook de 'kloof' tussen overheid en maatschappij. Van diverse kanten wordt dan – ook al voor de coronacrisis – opgeroepen om te komen tot een nieuw 'sociaal contract', waarin de lasten en lusten evenrediger verdeeld worden en zekerheden op inkomen en werk beter geborgd zijn.²⁰⁵ De *Financial Times* bepleit hiertoe een actievere

¹⁹⁹ Commentaar: Een demonstratie van Viruswaan had juist niet misstaan. *NRC* 30 juni 2020.

²⁰⁰ APM Research Lab (2020). The color of coronavirus: Covid-19 deaths by race and ethnicity in the U.S. <https://www.apmresearchlab.org/covid/deaths-by-race>.

²⁰¹ Hurenkamp (2020). Ook het gepensioneerde midden is klaar met het kapitalisme. Recensie boeken Van den Brink en De Vries. *NRC* 29 mei 2020, <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/05/29/tijd-om-het-kapitalisme-in-te-dammen-a4001164>; Kranenburg (2020). Bert de Vries: superkapitalisme vergt extreem harde correcties. *NRC* 26 mei 2020, <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/05/26/bert-de-vries-superkapitalisme-vergt-extreem-harde-correcties-a4000827>

²⁰² Piet de Rooy (2020). Weer is het populisme het antwoord op een dwalende tijd. *NRC* 21 aug 2020, <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/08/21/weer-is-het-populisme-het-antwoord-op-een-dwalende-tijd-a4009444>.

²⁰³ Lührmann e.a. (2020). *Does the Coronavirus Endanger Democracy in Europe?* Carnegie Europe; zie ook <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/08/13/giftige-sfeer-op-sociale-media-is-bedreiging-voor-democratie-a4008631>

²⁰⁴ WRR (2020), *Kwetsbaarheid en veerkracht*. WRR: Den Haag.

²⁰⁵ Rodrik en Stantcheva (2020). The post-pandemic social contract. *Project Syndicate* 11 juni 2020, <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-social-contract-must-target-good-job-creation-by-dani-rodrik-and-stefanie-stantcheva-2020-06>. Virus lays bare the frailty of the social contract. *Financial Times*, 3 april 2020; Putters (2019). *Veenbrand*. Prometheus; ^{512e} en Putters (2020). We hebben een nieuw sociaal contract nodig. *Volkskrant*, 3 jan 2020, <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/we-hebben-een-nieuw-sociaal-contract-nodig~b557b26f/>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

rol van de overheid, gericht op publieke voorzieningen, zekerheden op de arbeidsmarkt en het tegengaan van maatschappelijke ongelijkheid.

4.2 Welke strategische vraagstukken en onzekerheden komen hier uit voort?

Verdeling van de lusten en de lasten van klimaatbeleid

Een belangrijke maatschappelijke opgave voor EZK is de klimaat- en energietransitie. De doelstellingen van dit beleidsveld worden maatschappelijk breed gedeeld (al zijn de zorgen over klimaat en milieu wel iets gedaald in coronatijd), maar meer dan bij andere maatschappelijke vraagstukken is het toch primair een zorg voor hoger opgeleiden.²⁰⁶

Na het Klimaatakkoord (2019) wordt een breed pakket aan maatregelen uitgerold, die burgers en bedrijven direct zullen raken. Die effecten zijn niet evenredig verdeeld en afhankelijk van onder meer woonsituatie, locatie en aard van bedrijvigheid. Het SCP laat zien dat er maatschappelijke zorg is over een rechtvaardige verdeling van de lasten van de aanpak van klimaatverandering, niet alleen tussen burgers onderling, maar ook over de lastenverdeling tussen bedrijfsleven en burgers. Met name het beleid gericht op de transitie naar aardgasvrije woningen kan rekenen op verdeeldheid. Tegelijkertijd verschillen de beelden over wat rechtvaardig is: sommigen vinden dat kosten onder iedereen gelijk moeten worden verdeeld, anderen vinden dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen.²⁰⁷ Ook zijn verschillende beelden over waar het bij eigenlijk om gaat: draagvlak voor beleid, of draagvlak voor maatschappelijke vernieuwing?²⁰⁸

Zeker in tijd van economische recessie zullen extra lasten scherp beoordeeld worden. Een onevenredige verdeling van lusten en lasten, maar ook van kansen en risico's, vraagt specifieke aandacht voor wat *klimaatrechtvaardigheid* genoemd kan worden, met rekenschap van de ethische, politieke en juridische uitwerking van beleid.²⁰⁹ Dat vraagt in eerste plaats aandacht voor de uitkomsten van beleid. Voorkomen moet worden dat mensen die getroffen worden door de economische recessie tijdens en na de coronacrisis extra worden geraakt door een scheve verdeling van lusten en lasten als gevolg van de energietransitie. Tegelijkertijd biedt ook hier de energietransitie een kans: mensen die hun baan verliezen in de horeca kunnen werk vinden in de techniek en mensen die thuiswerken in een tochtig en rumoerig huis kunnen worden geholpen met een comfortabelere woning. Daarnaast is ook aandacht nodig voor procedurele rechtvaardigheid, met name waar het gaat om inspraak en participatie (zie ook paragraaf 3.2). Inspraakprocedures en participatieprocessen gingen tijdens de coronacrisis grotendeels door, vaak verschoven naar het digitale domein. Er is wel enige zorg over de kwaliteit van de processen, al is dat ook een zoektocht naar mogelijkheden, bijvoorbeeld van combinaties van online en offline inspraak.²¹⁰

Het verdelingsvraagstuk geldt echter niet alleen burgers, maar ook bedrijven. Vaak gaat het dan over het betrekken van potentiële achterblijvers en verliezers van transitie: in hoeverre is aanpassing en bijsturing mogelijk en welke rol kan de overheid daarbij

²⁰⁶ Den Ridder e.a. (red) (2020). *De sociale staat van Nederland 2020*. SCP: Den Haag.

²⁰⁷ De Kluizenaar e.a. (2020). *Klimaatbeleid en de samenleving*. SCP: Den Haag.

²⁰⁸ Loorbach en Scherpenisse (2020). *Draagvlak in transitie*. Drift: Rotterdam.

²⁰⁹ Dit punt wordt ook expliciet al aangekaart in de EZK Visie, *Samen werken aan een duurzaam en ondernemend Nederland*.

²¹⁰ Berenschot (2020). *Participatie en inspraak in coronatijd*. Berenschot, 17 sept 2020.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

vervullen?²¹¹ Vaak is dat een kwestie van strategisch ondernemerschap, maar soms zal er aanvullend beleid nodig zijn, in het uiterste geval gericht op afbouw en uitfasering van activiteiten. Juist in crisistijd komt deze vraag prominent naar voren en wordt EZK hierop bevraagd, bijvoorbeeld ten aanzien van de steunpakketten voor bedrijven.

Herwinnen van vertrouwen

Het maatschappelijk onbehagen waar de overheid mee te maken heeft gaat veel verder dan protesten tegen coronamaatregelen of vaccinatie. Al veel langer zien we een sluimerend (en soms eruptief) onbehagen, met al voor Viruswaanzin de protesten van, onder meer, gele hesjes en boze boeren. Het onbehagen en het bijkomende protest richt zich in brede zin meestal op de overheid (in de zin van 'de hoge heren in Den Haag'), maar omvat inhoudelijk een brede cocktail aan ideeën en beelden van ongenoegen. Dat maakt het niet makkelijk om deze te adresseren. Welke diepere lagen kunnen we hier in herkennen? En hoe kan de overheid concreet bijdragen aan vermindering van maatschappelijk onbehagen en vermeerdering van sociaal vertrouwen?

Deze vraag speelt op nagenoeg alle beleidsterreinen. Belangrijke onderliggende thema's zijn²¹²: wantrouwen ten opzichte van een steeds elitairder en moeilijker bereikbaar bestuur, onbehagen over snelle maatschappelijke veranderingen (inclusief immigratie), economische ongelijkheid en afbreuk van traditionele maatschappelijke verbanden, die vaak als emancipatiemachine functioneerden. Het is niet aan één ministerie als EZK om deze brede problematiek in volledigheid aan te pakken, maar het is wel van belang om na te denken over de eigen rol in het herwinnen van vertrouwen van burgers en bedrijven in de overheid. De toeslagenaffaire bij de Belastingdienst laat zien dat dat begint bij vertrouwen en empathie in plaats van wantrouwen. Daarnaast zal de overheid te allen tijde worden beoordeeld in termen van rechtvaardigheid.

Tegelijkertijd is dit niet een opdracht aan de overheid alléén. Wantrouwen versterkt zichzelf vaak in bubbels van sociale media of selectieve nieuwsgaring. Het is een blijvende zoektocht naar sturingsmiddelen die deze dynamiek kunnen helpen doorbreken, niet in het minst op het domein van de sociale platforms.

Sociaal kapitaal als basis voor maatschappelijke en economische veerkracht

Deze coronacrisis bevestigt het belang van sociaal kapitaal, niet alleen als maatschappelijke waarde, maar ook als cruciaal onderdeel van de veerkracht van onze economie. Sociaal kapitaal is in de vorm van steun, zorg en maatschappelijke verbindingen een cruciale vorm van maatschappelijke veerkracht in crisistijd. Het menselijk kapitaal (een gezonde, goed opgeleide beroepsbevolking) is van groot belang in de Nederlandse kennis- en diensteneconomie.

Een strategische vraag gaat over hoe het overheidshandelen meer kan bijdragen aan sociale veerkracht en verbondenheid, naast de inzet van gangbare middelen zoals het bevorderen van innovatie en marktwerking in de economie. Hoe zouden we concreet

²¹¹ Eind 2020 verschijnt hierover de NSOB-studie *Omgaan met verlies in transitie. Voorbij een focus op koplopers*. Voor een beschouwing op afbouw als onderdeel van transitiebeleid zie Loorbach ea. (2017). Sustainability transitions research: transforming science and practice for societal change. *Annual Review of Environment and Resources* 42: 599-626.

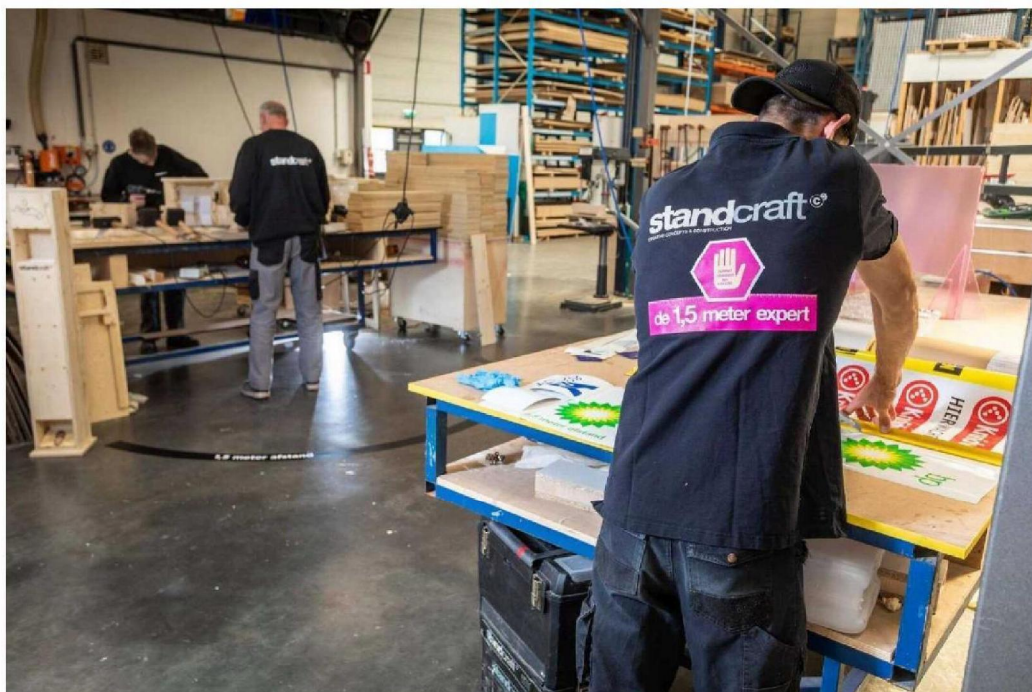
²¹² Dit rijtje komt van Eatwell & Goodwin (2018). *National populism. The revolt against liberal democracy*. Penguin. Zie ook: Putters (2019). *Veenbrand*. Prometheus.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

kunnen investeren in sociaal kapitaal en ons beleid inclusiever kunnen maken? Of waar gaan we dan mee stoppen?

Dit is niet alleen van belang als element van veerkracht in tijden van crisis, maar ook als economische basis voor in goede tijden. Bedrijven, overheid en burgers vinden elkaar makkelijker in vertrouwen, een cruciaal onderdeel van sociaal kapitaal. De overheid zet al geruime tijd gericht in op maatschappelijke betrokkenheid bij een heel aantal beleidsvelden, onder de noemer 'energieke samenleving' of 'participatiesamenleving'. Dit gaat nadrukkelijk niet over het afwentelen van politieke of bestuurlijke verantwoordelijkheid, maar over een overheid, die samenspel zoekt met de maatschappelijke omgeving (zie ook paragraaf 3.2).

5 Maatschappelijke rol van het bedrijfsleven



Bedrijven vervullen belangrijke publieke functies en deze crisis versterkt de mate waarin ze daar op worden bevraagd. Vanuit volksgezondheid komen vragen op over de vleesindustrie en bijv. de nertsenfokkerij: welke risico's levert dit, hoe wegen we dat tegenover de baten, welke verantwoordelijkheid nemen bedrijven? Ook zijn er vragen over de publieke rol in de vitaliteit van bedrijven die hard geraakt zijn in de coronacrisis, zoals KLM, Booking of NS. Wat mogen we als maatschappij terug verwachten voor de geboden steun? We zien ook grote verschillen in verantwoordelijkheid: Roche bleek afhoudend in het leveren van testmateriaal, terwijl Bavaria omschakelde naar de productie van handgels. Hoe willen en kunnen we dat waarderen? En hoe zorgen we hierbij voor een gelijk speelveld tussen bedrijven? Wat betekent dit voor de bedrijfsvoering, en in het verlengde daarvan voor arbeidsmarkt, inrichting binnensteden, globalisering, etc.? Welke maatschappelijke eisen kunnen gesteld worden en hoe dan?

5.1 Welke ontwikkelingen zien we?

De maatschappelijke rol van bedrijven staat ter discussie

Het klimaat voor met name multinationals lijkt in de afgelopen tijd te zijn omgeslagen. Dit sentiment lijkt samen te hangen met het maatschappelijk debat over het Nederlandse belastingklimaat voor bedrijven. Met name de discussie rond de afschaffing van de dividendbelasting leidde tot weerzin en achterdocht, niet alleen naar de politiek, maar ook ten aanzien van de veronderstelde politieke machinaties van bedrijven als Shell en Unilever.²¹³

Met de coronacrisis wordt dit sentiment scherper. De crisis laat de verwevenheid zien tussen bedrijfsleven en samenleving, maar ook waar deze relatie onder druk staat. Deze maatschappelijke spanning kent een aantal elementen. Ten eerste is er wrevel over de kwetsbaarheid van (sommige) bedrijven om zich in tijd van tegenslag zelfstandig te kunnen handhaven. Ten tweede is er debat over de maatschappelijke rol van bedrijven: wat was ook al weer de *licence to produce* en welke publieke waarde wordt daarmee gecreëerd? Ten slotte is er een gevoel dat bedrijven teveel op afstand staan van de samenleving en daarvan onworteld zijn geraakt.

Al deze elementen zien we versterkt terugkomen tijdens de coronacrisis. Dit creëert maatschappelijke spanning en het roept de vraag op of het sociaal contract tussen bedrijven en samenleving niet teveel onder druk komt te staan. Het is daarbij wel belangrijk om te onderkennen dat het genoemde onbehagen weliswaar een substantiële basis kent, maar dat tegelijkertijd ook veel bedrijven (inclusief multinationals) gericht zijn op het creëren van economische én maatschappelijke waarde en daar via o.a. jaarverslagen ook rekenschap van geven.

Deze lijnen worden onderstaand verder uitgewerkt.

Zijn bedrijven efficiënt als het goed gaat, maar kwetsbaar voor tegenslag?

Met de coronacrisis kwam in één klap de toerismesector stil te liggen. Een bedrijf als Booking zag daarmee de bedrijvigheid vrijwel volledig wegvallen en in april liet men weten aanspraak te maken op de NOW-regeling. Dat wekte hier er daar verbazing, omdat ditzelfde bedrijf in 2019 nog 4,9 miljard euro winst maakte en door fiscale constructies sinds 2010 een fiscale korting van bijna 2 miljard euro incasseerde. Waar was deze financiële buffer gebleven? Hoe vitaal is dit bedrijf eigenlijk? Vergelijkbare vragen kwamen boven rond veel luchtvaartbedrijven. De sector kwam in grote problemen toen het vliegverkeer tot stilstand kwam. Flybe stond er financieel al slecht voor en de coronacrisis was begin maart het laatste zetje richting faillissement. Maar ook ogenschijnlijk goedlopende luchtvaartmaatschappijen kwamen al snel in de problemen: op 11 maart verklaarde de WHO Covid-19 tot pandemie, op 12 maart sloten de Verenigde Staten het luchtruim en op 13 maart voerde KLM gesprekken met betrokken ministers over noodmaatregelen, waarbij tevens werd aangekondigd dat 1500 arbeidsplaatsen op de tocht stonden. Hoe kan dat, na tien jaar sterke groei?

Kwetsbaarheid voor crisis zien we ook in het Nederlandse zorgsysteem. In Nederland staat de zorg vooral onder druk vanwege georganiseerde efficiëntie en de daarbij komende

²¹³ Hoe Shell verdween uit politiek Den Haag. FD 16 juli 2020. <https://fd.nl/achtergrond/1350641/hoe-shell-verdween-uit-politiek-den-haag>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

keuzes: in goede tijden kan worden gestuurd op het vermijden van leegstaande bedden, grote voorraden en al te uitgebreide diagnostiek, maar in tijd van pandemie blijkt dit systeem te kwetsbaar, omdat middelen en mogelijkheden schaars blijken te zijn: "jarenlange bezuinigingen in de zorg hadden een systeem gecreëerd dat geen schokken aankon".²¹⁴

In tijd van crisis worden bedrijven door de overheid gesteund, maar het wringt dat bepaalde bedrijven publieke steun krijgen of vragen, terwijl zij kort daarvoor nog omvangrijke uitbetalingen aan aandeelhouders hebben gedaan of slechts beperkt belasting betalen in het land waarin de steun wordt ontvangen. Bovendien is het opvallend hoe kwetsbaar sommige bedrijven zijn voor omvangrijke verstoringen.²¹⁵ In media, maar ook onder economen, is discussie over bedrijven met hoge private winsten in goede tijden, terwijl risico's en verlies worden gesocialiseerd als het tegengit.²¹⁶ De huidige crisis is weliswaar van historische proportie, maar het blijkt ook dat vele bedrijven (en soms hele sectoren) uiterst kwetsbaar zijn voor verstoringen. Zo werken landingsrechten²¹⁷ en de fiscale leaseconstructies met investeerders²¹⁸ in de luchtvaartsector als sterke prikkels die de kwetsbaarheid versterken.

Tegelijkertijd zien we echter ook bedrijven en sectoren die zich sterk handhaven in crisistijd. Een eerste voorbeeld is de voorziening van voedsel en andere dagelijkse benodigdheden. Half maart kregen supermarkten te maken met kortstondig hamstergedrag, waardoor de schappen soms tijdelijk leeg waren, maar vrijwel altijd binnen een dag weer gevuld werden. De toeleveringsketens stonden onder druk maar wisten zich goed staande te houden. Dit leidde overigens wel tot vragen omtrent de bestaande mededingingskaders: mogen bedrijven in crisistijd wel afspraken maken over bijvoorbeeld voorraden en prijzen? Een tweede voorbeeld is de digitale infrastructuur. In korte tijd verplaatste het werk naar thuis, waarbij al snel veelvuldig gebruik werd gemaakt van zware applicaties voor videobellen en niet te vergeten het sterk gestegen gebruik van films en games. De onderliggende digitale netwerken blijken zeer robuust.²¹⁹

Zo ontstaat dus een tweeledig beeld ten aanzien van de vitaliteit van bedrijven: enerzijds veel bedrijven die uiterst kwetsbaar blijken te zijn in tijd van economische tegenslag, anderzijds zijn er ook zeer robuuste sectoren en netwerken, die ook onder grote druk stand houden.

Verschuift de licence to produce van bedrijven?

Een tweede belangrijke ontwikkeling gaat over de publieke waarde die door bedrijven wordt gegenereerd en zo bijdraagt aan de *licence to produce* voor de samenleving. We zien dit tijdens de coronacrisis op verschillende manieren voor het voetlicht komen. Ten eerste zien we verschillende strategische bedrijfskeuzes ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor publieke waarde. Zo bleek farmaceut Roche terughoudend in

²¹⁴ NRC (2020). 'Hoe Nederland de controle verloor. NRC 20 juni 2020. <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/06/19/hoenederland-reageerde-op-het-nieuwe-virus-uit-china-van-niks-aan-de-hand-tot-blinde-paniek-a4003075>.

²¹⁵ WRR (2020). *Kwetsbaarheid en veerkracht. WRR-reflecties op de langetermijngevolgen van de coronacrisis*. WRR.

²¹⁶ Bedrijf zou deel verlies zelf moeten nemen. *Volkskrant*, 23 april 2020; Claassen (2020). Ondernemersrisico als overheidsrisico. *MeJudice*, 15 april 2020, <https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/ondernemersrisico-als-overheidsrisico>.

²¹⁷ Ten Brinck (2020). Ja, natuurlijk verdienen KLM en Schiphol nu onze ruimhartige steun, *Watt is duurzaam*, 15 maart 2020, <https://www.wattisduurzaam.nl/24046/energie-besparen/transport/ja-natuurlijk-verdienen-klm-en-schiphol-nu-onze-ruimhartige-steun/>.

²¹⁸ FTM (2020). <https://www.ftm.nl/artikelen/vliegtuiglease-ierland>.

²¹⁹ Een onverwachte bijkomende drukfactor was de brandstichting van ongeveer 25 zendmasten. Complotdenkers zagen een verband tussen corona en de 5G-technologie; overigens gingen vooral 4G-masten in vlammen op.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

het leveren van testmateriaal, terwijl bierbrouwer Bavaria omschakelde naar de productie van handgels met het overschot aan grondstoffen uit het reguliere productieproces. Voor het ene bedrijf blijkt de crisis uit te dagen om publieke waarde te leveren, het andere bedrijf is daar juist afhoudend in. We zien beide strategieën (en vele tussenvarianten) voortdurend terugkomen, met als gunstige voorbeelden: mediabedrijven die de nieuwsvoorziening over de coronacrisis algemeen beschikbaar stellen, het maatschappelijk initiatief om mondkapjes te importeren (Coolblue) of te produceren (Auping), en de vele aanpassingen die in de bedrijfsvoering van de detailhandel, culturele instellingen en het OV zijn gemaakt om de volksgezondheidsrisico's te minimaliseren.

Soms zien we dat de hele grondslag van bedrijven ter discussie komt te staan. Het meest prominent is dat bij de nertsenfokkerijen. De sector stond al onder grote maatschappelijke druk vanwege vragen rond dierenwelzijn, waardoor het besluit al lag om alle bedrijven per 2024 te sluiten. Met het grote aantal besmettingen op nertsenfokkerijen is deze druk nog eens sterk toegenomen en inmiddels is besloten om de sector helemaal uit te kopen per 2021. De coronacrisis stelt daarmee (opnieuw) de vraag of de hoge maatschappelijke kosten van sommige bedrijven of sectoren de opbrengsten niet te ver overstijgen. Langs deze lijn zien we ook (verhevigde) discussie over o.a. bedrijven in de fossiele industrie of over grote slagerijen. Dit gaat niet alleen over het internaliseren van negatieve impact, maar op een dieper niveau ook over de maatschappelijke wenselijkheid überhaupt van bepaalde activiteiten.

Deze vraag wordt ook gesteld aan bedrijven waarvan het product een zekere publieke waarde vertegenwoordigt, maar niet altijd geleverd kan worden. Zo lijkt het bedrijfsmodel van verschillende (grote) farmaceuten in de afgelopen jaren te zijn verschoven van de ontwikkeling van medicijnen naar het uitbaten van aangekochte octrooien. De dividenduitkering aan aandeelhouders is inmiddels anderhalf keer groter dan de investeringen in onderzoek naar nieuwe geneesmiddelen.²²⁰ Het roept de vraag op of deze bedrijven niet zijn blijven steken in een zakenmodel dat dat nauwelijks nog maatschappelijke waarde genereert.²²¹ Dergelijke ontwikkelingen gaan ten koste van de productie van met name duurdere medicijnen en vaccins die voor de volksgezondheid van belang zijn. Toch besloot de Nederlandse overheid in 2012 tot de verkoop van de (verliesgevende) productietak van het voormalige Nationaal Vaccin Instituut (NVI) aan een bedrijf in India. Daarmee is echter wel een belangrijk deel van de capaciteit en kennisinfrastructuur voor vaccinontwikkeling in Nederland is weggefallen, waardoor Nederland minder goed is voorbereid op epidemieën of bijvoorbeeld een bioterroristische aanslag.²²²

Deze constatering roepen de vraag op of de *licence to produce* van bedrijven niet onder druk komt te staan en zo ja, hoe en in hoeverre daarop bijgestuurd kan worden. De consequentie is dat het bedrijfsleven steeds meer en vaker wordt belast met publieke taken, deels vanuit genoemde onvrede over een gebrek aan maatschappelijke inbedding van bedrijven, deels vanuit zorg over vraagstukken als klimaatverandering en maatschappelijke tweedeling. De coronacrisis versterkt deze tendens om het bedrijfsleven

²²⁰ Mersch (2020). Voor farmabedrijven is het ontwikkelen van medicijnen bijnaak geworden. *De Correspondent* 9 juli 2020, <https://decorrespondent.nl/11398/voor-farmabedrijven-is-het-ontwikkelen-van-medicijnen-bijzaak-geworden/1477626495994-f51fd9a6>.

²²¹ Levi (2020). Vrijheid voor de zorg. In: Rinnooy Kan (red). *Na de quarantaine*. Balans (pp. 89-100).

²²² Heilbron en Kuijpers (2020). Je gaat toch ook de brandweer niet verkopen? *De Groene/Investica/Argos*, 1 april 2020, <https://www.groene.nl/artikel/je-gaat-toch-ook-de-brandweer-niet-verkopen>; Plots ligt privatisering van laatste publieke vaccin Instituut gevoelig, *NRC* 1 sept 2020, <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/09/01/plots-ligt-privatisering-van-laatste-publieke-vaccininstituut-gevoelig-a4010506>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

meer aan te spreken op publieke verantwoordelijkheden, een rol die enigszins lijkt weggesleten maar goed past in een lange geschiedenis van sociaal ondernemerschap.²²³

De ontwortelde onderneming

Een interessante reactie in de eerste weken van de coronacrisis was de campagne 'Support your locals'. Het was een maatschappelijk initiatief om lokale voedselproducenten in crisistijd te ondersteunen en om lokale, korte productieketens op te bouwen.²²⁴ Een belangrijk achterliggend argument is de verduurzaming van productie en consumptie, al is er geen wetenschappelijke consensus of regionale productie ook daadwerkelijk positieve leefomgevingseffecten oplevert. Wel kan het bevorderen van de productie en consumptie van regionale en streekproducten een positief effect hebben op de regionale economie.²²⁵ De bestendigheid van de actie is echter ongewis en na opheffen van de lockdown loopt de verkoop van regionale en lokale voedselproducten alweer terug; wellicht was het meer de illustratie van een oorlogstemming of van quarantaineverveling dan van een duurzaam, verantwoord en wenkend wereldbeeld.²²⁶ Bovendien is het goed denkbaar dat prijzen in de horeca in de komende tijd stijgen als gevolg van vraaguitval, waardoor men snel weer terugvalt op de routine en de lagere prijzen van de supermarkt.

Tegelijkertijd brengt de coronacrisis ook meer ontwortelde bedrijven voor het voetlicht, die juist *niet* lokaal in de samenleving gebonden zijn. Een concreet voorbeeld zijn de grootschalige slagerijen in Nederland en Duitsland, waarin werknemers van vaak elders in Europa dicht op elkaar werken en vaak ook samenleven, waardoor het locaties zijn geworden waar het Covid-19-virus zich razendsnel kan verspreiden. Als onderneming lijken deze bedrijven losgezongen van hun sociale en fysieke omgeving: het zijn spelers op de wereldmarkt, zonder veel binding met de omgeving waarin ze gevestigd zijn.²²⁷

5.2 Welke strategische vraagstukken en onzekerheden komen hier uit voort?

Kaderstelling voor maatschappelijke waarde

De coronacrisis legt de vraag op tafel of publieke belangen zoals volksgezondheid, duurzaamheid of privacy voor zwaarder zouden moeten gaan wegen in het mededingingsbeleid. Het is niet eenvoudig om dergelijke begrippen beleidsmatig in te vullen. Om te beginnen ligt de vraag voor wat we eigenlijk verstaan onder maatschappelijk belang of *licence to produce*. Dit raakt aan de discussie over publieke waarde (zie paragraaf 3.2). In zekere zin is de invulling van dit begrip een normatieve en dus politieke overweging, waar bijvoorbeeld criteria van duurzaamheid worden meegewogen in besluitvorming. Hoe voeren we deze discussie?

Het bepalen van publieke waarde is een eerste stap, maar vervolgens moet ook gekeken worden hoe de politieke wens leidt tot 'bedrijfsmatig goed gedrag'. Een juridische route kan effectief zijn (verplichting tot goed gedrag), maar leidt doorgaans niet tot internalisering. Een andere route is om bedrijven statutair te verplichten hun bestaansrecht

²²³ 'Het bedrijfsleven is lang verwend geweest'. FD 23 okt 2020, <https://fd.nl/weekend/1360318/het-bedrijfsleven-is-lang-verwend-geweest>.

²²⁴ <https://supportyourlocalsnl.nl/>. Zie ook Baarsma ea (2020). Eet ook na de lockdown lokaal. *NRC Next*, 17 juni 2020.

²²⁵ PBL (2020). *Kansrijk landbouw- en voedselbeleid*. PBL: Den Haag (par. 4.4.2).

²²⁶ Kamsma (2020). Lokaal, duurzaam, ambachtelijk. Maar blijft dat zo? *NRC Next*, 6 juni 2020.

²²⁷ Boot (2009). *De ontwortelde onderneming. Ondernemingen overgeleverd aan financiers?* Van Gorcum.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

(*corporate purpose*) te laten vastleggen.²²⁸ Meer specifiek kent sinds kort ook de 'maatschappelijke onderneming' een wettelijke basis, al is het wel de uitdaging om te voorkomen dat de productie van maatschappelijke waarde zich beperkt tot een specifieke categorie bedrijven.²²⁹ Meer vergaande ideeën gaan over sturing van ondernemingen via aandelen in publiek bezit (bijvoorbeeld via een staatsbeleggingsfonds), waarvan het rendement als een soort 'sociaal dividend' wordt uitgekeerd.²³⁰ Zulke voorstellen dragen bij aan de opening van het debat over de maatschappelijke rol en maatschappelijke waarde van bedrijven.

In het verlengde hiervan moet ook de vraag worden gesteld: wat hebben bedrijven Nederland te bieden, én wat heeft Nederland aan bedrijven te bieden? Dit vraagstuk hangt sterk samen met het vestigingsklimaat in Nederland.²³¹ Voor veel bedrijven is Nederland een aantrekkelijke vestigingsplaats, vanwege allerlei fiscale regelingen, goede instituties en goede infrastructuur. Natuur, ruimte en goede publieke voorzieningen zijn onderdeel van dat vestigingsklimaat. Een belangrijk element in het vestigingsklimaat is stabiliteit van beleid, bijvoorbeeld door publieke belangen mee (of zwaarder) te wegen in het mededingingskader.

Transities en economische vitaliteit

Energietransitie, kringlooplandbouw en de transitie naar een circulaire economie zijn belangrijke duurzaamheidsthema's. De bijbehorende systeemverandering gaat niet alleen over vernieuwing en innovatie, maar ook over een strategisch proces van ombouw of afbouw van het bestaande. Dat is beleidsmatig en politiek bijzonder lastig, maar als onderdeel van een strategisch industriebeleid moet er wel over worden nagedacht.²³² Het roept de vraag op: als hele sectoren niet meer goed passen bij hoe de post-corona economie zich gaat ontwikkelen, heeft de overheid dan een verantwoordelijkheid om deze afbouw of ombouw te begeleiden? Wat is economisch nog vitaal in de context van de veranderingen die samenhangen met het transitiebeleid?

²²⁸ Bedrijfselite voelt niks voor wettelijk opgelegd 'goed gedrag'. *FD*, 8 sept 2020, <https://fd.nl/ondernemen/1356507/bedrijfselite-voelt-niks-voor-wettelijk-opgelegd-goed-gedrag>.

²²⁹ Hummels en Bosma (2020). Van BV Nederland naar Maatschappelijke BV. *MeJustice* 18 juli 2020, <https://www.mejustice.nl/artikelen/detail/van-bv-nederland-naar-maatschappelijke-bv>. Zie ook Colander en Kupers (2014). *Complexity and the art of public policy*. Princeton University Press. Zij spreken van 'for benefit corporations', als aanvulling op 'for-profit corporations'.

²³⁰ Corneo (2017). *Is capitalism obsolete?* Harvard University Press.

²³¹ *FD* (2020). 'Bedrijven zullen zich achter de oren krabben: kom ik nog wel naar Nederland?' *FD*, 18 juli 2020.

²³² Zie ook Rli (2019). *Naar een duurzame economie. Overheidssturing op transities*.

6 Het internationale speelveld: de toekomst voor globalisering en Europese samenwerking



Hoe zullen wereldwijde ketens zich ontwikkelen nu de betrouwbaarheid en weerbaarheid ervan ter discussie is komen te staan? Welke strategische keuzes liggen hieraan ten grondslag of worden hierdoor gedreven? Wat is wenselijk? Wat is de betekenis hiervan voor de open economie van Nederland? Hoe kan de overheid daarin haar rol pakken? Wat is gewenst? Het vergt in elk geval een internationaal perspectief: strategieën worden vaak nationaal bepaald, maar met grote gevolgen voor internationale verhoudingen. Dat geldt specifiek voor Europa, waar de oude spanningen tussen noord en zuid weer opspelen. In die dynamiek wordt de EU uitgedaagd om een eigen koers te vinden, een nieuw bestaansrecht wellicht.

6.1 Welke ontwikkelingen zien we?

De pandemie heeft grote gevolgen voor het internationale terrein waarop EZK opereert. Er is grote onzekerheid ten aanzien van de wereldhandel, als gevolg van een lagere investeringsbereidheid en mogelijk langdurige vraaguitval. Dit kan op korte termijn de economische recessie versterken, maar er zijn ook gevolgen voor de langere termijn. Deze structurele gevolgen lijken eerder een versterking van reeds bestaande en ingezette trends dan compleet nieuwe trends. Tegelijk staat de uitbraak van Covid-19 niet op zichzelf, maar is onderdeel van een samenspel met andere grote internationale vraagstukken: geopolitieke machtsverschuivingen, klimaatverandering en Brexit zijn daarvan de meest in het oog springende en de vraag is of de internationale instituties hier voldoende op toegerekend zijn.

De coronacrisis brengt nadrukkelijk de vraag naar voren op welk handelingsniveau uitdagingen moeten worden opgelost. Moet dit nationaal, Europees of op wereldschaal? Hoewel internationale oplossingen veelal praktisch zouden zijn, lijkt het denken juist steeds nationaler te zijn geworden. Er zal meer gekeken worden hoe de weerbaarheid en flexibiliteit binnen toeleveringsketens versterkt kunnen worden om publieke doelen te bereiken, zoals veiligheid, zekerheid en economische welvaart. Onderstaand benoemen we drie belangrijke ontwikkelingen: daling wereldhandel, (bewustwording van) kwetsbaarheden in internationale toeleveringsketens en functioneren van Europese interne markt en solidariteit.

Daling wereldhandel en wereldwijde crisis

Door nationale maatregelen is wereldwijd productie en economisch verkeer stilgelegd, waardoor voor veel goederen een vraaguitval heeft plaatsgevonden. Deze was het meest zichtbaar in de oliemarkt, waar op een gegeven moment de prijs zelfs negatief werd en alle opslagfaciliteiten (inclusief olietankers op zee) vol zaten.²³³ In 2020 dalen de wereldwijde investeringen in de energiesector naar schatting met liefst 20%, of 400 miljard dollar.²³⁴ Daar staat tegenover dat voor andere markten en sectoren juist sprake is van een ongekeerde piekvraag, zoals voor gezondheidsproducten, cloudservices en online shopping.

Hoewel de schok wereldwijd was, zullen de economische gevolgen lokaal uiteenlopen door verschillen in internationale verbondenheid, sectorstructuur en nationale maatregelen. Via productieketens zijn er sterke verbindingen tussen specifieke regio's in de wereld, waardoor maatregelen in de ene regio soms onverwacht elders kunnen doorwerken. Japanse onderzoekers hebben laten zien dat een lockdown van een maand van Tokyo indirect (door verlies van productiecapaciteit) veel grotere economische effecten heeft buiten Tokyo dan direct in Tokyo.²³⁵ Een vergelijkbare analyse van Europese onderlinge afhankelijkheden is voorsnog nog niet voorhanden, maar het ligt voor de hand dat dergelijke doorwerkingseffecten ook hier te zien zullen zijn.

²³³ Nawaz (2020). Making history: coronavirus and negative oil prices. *McKinsey Global Insights*, 29 mei 2020, <https://globalriskinsights.com/2020/05/making-history-coronavirus-and-negative-oil-prices/>. In feite was hier sprake van een dubbele crisis: naast de vraaguitval a.g.v. coronamaatregelen was al enige maanden voor de coronacrisis sprake een overschot aan olie op de wereldmarkt a.g.v. een prijsoorlog tussen Rusland en Saoedi-Arabië.

²³⁴ IEA (2020). *World energy investment 2020*.

²³⁵ Inoue en Todo (2020). The propagation of the economic impact through supply chains: the case of a mega-city lockdown against the spread of COVID-19. *arXiv/Cornell University*, 31 maart 2020. <https://arxiv.org/abs/2003.14002>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

Het is helder dat Nederland zeer afhankelijk is van de internationale handel; een langere dip in de wereldhandel zal ons harder raken dan landen die minder internationaal verweven zijn. De verwevenheid loopt niet alleen via handel. Zo worden zuidelijke Europese lidstaten hard geraakt doordat het toerisme is gekelderde. Aangezien zij voorheen al over minder financiële middelen beschikten zal de crisis de onevenwichtigheden binnen de EU verder vergroten.

Kwetsbare ketens en strategische weerbaarheid

Door het stilvallen van productie in verschillende delen van de wereld, in combinatie met een piekvraag naar bepaalde producten, werd inzichtelijk hoe zeer productieprocessen internationaal verweven zijn en hoe Nederland en Europa voor een heel aantal belangrijke producten afhankelijk zijn van derde landen. Dat roept de vraag op of dit geen ongewenste kwetsbaarheden met zich meebrengt; het is niet voor niets dat met name de Europese Commissie steeds prominenter spreekt van de wens tot strategische autonomie voor cruciale economische processen en technologieën. Deze tendens is niet nieuw: al in 2016 werd Europese strategische autonomie neergezet als koers in het gemeenschappelijke buitenland- en veiligheidsbeleid.²³⁶ Voor de coronacrisis richtte de discussie zich op hoogtechnologische producten zoals 5G of AI, gemotiveerd vanuit het idee dat derde landen steeds vaker economische instrumenten inzetten voor politieke doeleinden en politieke macht voor economische doeleinden (denk aan cyberspionage, strategische deelnemingen, ingeperkte markttoegang, etc.).

Met de coronacrisis is de vraag rondom kwetsbare afhankelijkheden verbreed. De verstoorde mondiale toevoerlijnen hebben de zorgen doen toenemen over beschikbaarheid van grondstoffen of van betrekkelijk laagwaardige producten zoals beschermende medische middelen. Een ander zorgpunt gaat over de beschikbaarheid van vaccinaties, waarbij vooral de rijkere landen claims leggen op een aandeel van de productie voor de eigen bevolking. Het thema komt met de coronacrisis dus prominenter op de politieke agenda te staan. Een belangrijke vraag daarbij is of economische kwetsbaarheid zich moet vertalen in meer strategische autonomie, of dat er ook andere manieren zijn om invulling te geven aan de gewenste strategische weerbaarheid in de economie.

De bewustwording ten aanzien van kwetsbaarheid speelt niet alleen bij overheden, maar ook bij bedrijven die afhankelijk zijn van een beperkt aantal specifieke grondstoffen, toevoerlijnen of productielocaties. Voor bedrijven kan dit aanleiding zijn om een nieuwe balans te zoeken tussen efficiëntie en zekerheid van leveringen. De bedrijfsvariant van strategische autonomie heet reshoring: het terughalen van bedrijfsactiviteiten. Dat gaat soms gepaard met politieke druk, zoals al enige tijd in de Verenigde Staten, maar ook als voorwaarde van bedrijfssteunmaatregelen (bijvoorbeeld Frankrijk ten aanzien van Renault). De kosten van het terughalen van productiecapaciteit van China naar Europa en de Verenigde Staten kan oplopen tot 1000 miljard dollar, schat de Bank of America.²³⁷ Deze kosten zullen in beginsel binnen ondernemingen zelf gezocht worden, maar als er publieke of geopolitieke belangen in het spel zijn is het niet ondenkbaar dat de rekening naar overheden wordt overgeheveld.²³⁸

²³⁶ EU (2016). Shared vision, common action: a stronger Europe. A global strategy for the European Union's foreign and security policy. https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en.

²³⁷ Getting out of China will cost U.S. and European firms \$1 trillion, says BofA. *MarketWatch*, 21 aug 2020, <https://www.marketwatch.com/story/getting-out-of-china-will-cost-us-and-european-firms-1-trillion-says-bofa-2020-08-19>.

²³⁸ De SER Denktank werkt aan een advies over dit thema, zie <https://www.ser.nl/nl/actueel/Nieuws/reshoring-adviesaanvraag>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

Tegelijkertijd zien we een verbreding van de motivatie bij internationale vraagstukken. Economie, veiligheid en weerbaarheid staan niet los van elkaar; *hard power* en *soft power* versterken elkaar. Dat vraagt soms om ook buiten het reguliere economische domein naar middelen te zoeken ter behartiging van het nationale en het Europese belang. Andere landen spelen dit spel al langer, bijvoorbeeld waar China belangen veilig stelt door opkoop van havens (Piraeus), door infrastructurele ontwikkelingen (Belt & Road) of soms via een neokoloniale politiek in landen van Afrika en elders.²³⁹ Met de coronacrisis neemt vooral de schuldrelatie tot en daarmee ook de afhankelijkheid van China toe. De coronacrisis toonde ook China's *soft power*, met name door de levering van mondkapjes en andere medische hulpmiddelen aan Europese landen, als goodwill én propagandamiddel.²⁴⁰ Tegelijk bevestigt de coronacrisis het beeld dat de Verenigde Staten zich juist steeds meer terugtrekken op het eigen terrein van (beperkt gedefinieerde) eigen belangen, maar tegelijkertijd ook niet goed in staat zijn om een crisis van omvang adequaat en met consistent beleid het hoofd te bieden. De coronacrisis is de eerste grote mondiale crisis sinds 1945 zonder Amerikaans leiderschap, stelt de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV) zelfs onomwonden.²⁴¹

Europese samenwerking en solidariteit

In tijden van crisis speelt de Europese Unie doorgaans een belangrijke rol. Europese regeringsleiders komen samen om af te stemmen en de Europese instituties zoeken naar mogelijkheden en ruimte om betekenisvol te kunnen opereren. Elke crisis is daarmee een uitdaging voor het Europese project, omdat het wordt aangesproken op effectiviteit, daadkracht en solidariteit. Tegelijkertijd is geen crisis hetzelfde. Juist in deze coronacrisis was de primaire reactie nationaal: nationale (en soms regionale) overheden namen ingrijpende besluiten en in een aantal gevallen werden de nationale grenzen zelfs gesloten. Pas na lange onderhandelingen kwamen de Europese regeringsleiders afgelopen zomer tot een Europees herstelpakket van 750 miljard euro. De belangrijkste rol van de EU was echter het mogelijk maken van nationale maatregelen door versoepeling van richtlijnen, zoals voor kapitaaleisen van banken, staatssteun en mededinging.²⁴²

Met de nationale reflex raakt de coronacrisis het fundament van het Europese project, namelijk de gedachte dat afhankelijkheid van elkaar de beste garantie biedt voor veiligheid en voorspoed. De Bulgaarse politicoloog Ivan Krastev stelt om die reden dat de Europese Unie na deze crisis niet meer zal zijn wat het was: de Unie kan uit elkaar vallen, ze kan worden getransformeerd tot een 21^e eeuwse versie van het Heilige Roomse Rijk (alleen in naam nog een unie) of ze kan zich ontwikkelen tot een strategische autonome unie.²⁴³

De uitkomst is lastig te voorspellen, al is het maar omdat de context veel breder is dan 'slechts' de coronacrisis. De mondiale context verschuift met de terugtrekkende rol van de Verenigde Staten, de vooralsnog onbestemde rol van China en de erosie van multilaterale instituties als de Verenigde Naties, NAVO en WHO. En binnen de EU verschuiven de

²³⁹ China in Africa: win-win development or new colonialism? *The Guardian*, 31 juli 2018,

<https://www.theguardian.com/cities/2018/jul/31/china-in-africa-win-win-development-or-a-new-colonialism>.

²⁴⁰ De Wijk (2020). *De geopolitieke gevolgen van de coronacrisis*. HCSS: Den Haag. <https://hcss.nl/report/de-geopolitieke-gevolgen-van-de-coronacrisis>.

²⁴¹ AIV (2020). *Nederland en de wereldwijde aanpak van Covid-19*. Briefadvies Adviesraad voor Internationale Vraagstukken, 11 mei 2020, <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2020/05/11/nederland-en-de-wereldwijde-aanpak-van-covid-19>.

²⁴² Economist (2020). Searching for meaning. *The Economist* 16 mei 2020.

²⁴³ Krastev (2020). *Morgen komt geen dag te laat*. Atlas Contact.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

machtsverhoudingen en de diplomatieke relaties als gevolg van de Brexit, die zeker voor Nederland de vraag opwerpt hoe te opereren in het nieuwe Europese krachtenveld.²⁴⁴ Mogelijk biedt dat voor Nederland ook strategische kansen, als 'nieuwe beste vriend' en geprivilegieerde gesprekspartner van de Verenigde Staten in Europa.²⁴⁵

6.2 Welke strategische vraagstukken en onzekerheden komen hier uit voort?

Globalisering, deglobalisering en het internationale speelveld

Na decennia van economische globalisering lijkt de afgelopen jaren steeds meer sprake van een terugtrekkende trend. Het meest prominent zien we dit in de politisering van de wereldeconomie. De coronacrisis lijkt deze tendens vooralsnog vooral te versterken. Dat werkt ook door in de erosie van de instituties die de wereldeconomie op koers zouden moeten houden. Het IMF en de Wereldbank stonden in feite al onder druk sinds de Aziëcrisis (1997), de WTO slaagt er al sinds de vorige crisis niet in om een echt coördinerende rol te spelen, de Verenigde Naties ontberen al lang een breed gedeelde koers, en meer specifieke internationale instituties als de WHO, het IPCC en de NATO raken steeds meer verstrengeld in het geopolitieke machtsspel.²⁴⁶ Dat maakt het niet eenvoudig om in tijden van crisis tot een adequate gezamenlijke aanpak te komen, laat staan om vervolgens tot een gedeelde agenda van herstel te komen.

De gedifferentieerde internationale aanpak versterkt bovendien verschillen in macht en invloed: de crisis kwam wereldwijd min of meer synchroon, maar de aanpak ervan niet. De verschillen tussen landen in economische groei zijn in vier decennia niet zo groot geweest; eind volgend jaar zal de Amerikaanse economie net zo groot zijn als in 2019, maar de Chinese economie is 10% groter.²⁴⁷

Nederland is door zijn omvang en open economie vanouds een speler die het beste gedijt in het multilateralisme. Het is ook duidelijk dat internationale samenwerking en een vrije wereldhandel in het grootste belang zijn voor Nederland. Tegelijkertijd lijkt de coronacrisis echter de erosie te versnellen van de instituties die het mondiale samenspel stutten. China en de Verenigde Staten hebben een sterk instrumentele kijk op het multilateralisme ten dienste van het eigenbelang, terwijl Europa een meer functionele blik heeft, gericht op ordening en stabiliteit; de EU is wellicht zelfs het laatste institutionele bolwerk dat nog staat voor een liberale wereldorde.²⁴⁸

Dat roept de strategische vraag op: hoe te opereren in dit krachtenveld? De klassieke manier van denken over de rol van de overheid in de economie – op basis van begrippen als welvaart, publieke belangen en marktfalen – zal in dit krachtenveld onvoldoende zijn en verruimd moeten worden met aandacht voor strategische interactie, beïnvloeding en weerbaarheid.

Dat is niet alleen in het nationale belang, maar zeker ook van belang voor de grote mondiale vraagstukken. De opgaven en bedreigingen die volgen uit de ecologische afhankelijkheden van nu maken het steeds moeilijker om een agenda van nationale

²⁴⁴ WRR (2018). *Europese variaties*. WRR: Den Haag.

²⁴⁵ Bidens verkiezing biedt Nederland kans op prominentere rol in EU. NRC 15 november 2020, <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/11/15/bidens-verkiezing-biedt-nederland-kans-op-prominentere-rol-in-eu-a4020105>.

²⁴⁶ Mazower (2012). *Governing the world. The history of an idea*. Penguin; The Economist (2020). Goodbye globalisation. *The Economist*, 16 mei 2020.

²⁴⁷ Economist (2020). Winners and losers. The economy after Covid-19. *The Economist* 10 okt 2020.

²⁴⁸ De Wijk (2020). *De geopolitieke gevolgen van de coronacrisis*. HCSS: Den Haag. <https://hcss.nl/report/de-geopolitieke-gevolgen-van-de-coronacrisis>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

soevereiniteit te voeren. Geen land kan eigenstandig grenzeloze vraagstukken als klimaatverandering en pandemieën de baas. Ongeacht de stappen die worden gezet in de richting van economische deglobalisering en politieke soevereiniteit blijft er sprake van een grotere slagkracht via internationale samenwerking, al moet niet worden uitgesloten dat hier hernieuwde regels en instituties voor nodig zijn.²⁴⁹ Nederland kan een belangrijke speler zijn in het denken hierover, maar dat vraagt wel om een bewustere omgang met de eigen strategische positie in de wereld.²⁵⁰

Strategische weerbaarheid

Economische openheid is de basis voor de Nederlandse welvaart, maar de door de coronacrisis versnelde geopolitieke en technologische ontwikkelingen leggen ook kwetsbaarheden van Nederland en Europa bloot. We leven steeds meer in een multipolaire wereld, waarin het oosten economisch toegroeit naar het westen, met onderlinge spanningen en machtsuitoefening die ook Europa treft. Dat heeft gevolgen voor Nederland als open economie.²⁵¹ Zo functioneerde onderlinge afhankelijkheden decennialang als een beschermend internationaal vangnet, maar de verhoudingen verschuiven en worden bovendien steeds meer onderdeel van vraagstukken van macht en veiligheid. Waar vrijhandel vanouds leidt tot economische liberalisatie en daarmee politieke liberalisatie, worden economische afhankelijkheden tegenwoordig steeds vaker geopolitiek uitgespeeld. Ook digitale ontwikkelingen schrijden vooruit en spelen bij deze geopolitieke concurrentie een rol.

De opgevoerde geopolitieke druk door de Verenigde Staten en China vergt met name op Europees niveau meer aandacht voor wat heet 'strategische autonomie'. Strategische autonomie wordt gezien als oplossing voor zorgen over (economische) afhankelijkheid van landen die deze afhankelijkheid als geopolitiek instrument inzetten, waardoor we zelf onze publieke belangen minder goed kunnen borgen. Dit is primair een Europese agenda, waarbij voorzitter Michel zelfs spreekt van 'the aim of our generation', met inzet op Europa als bepalende strategische wereldmacht.²⁵² Hier klinkt een dubbele agenda in door: strategische autonomie is niet alleen het antwoord op geopolitieke zorgen, maar ook een kans tot verdere strategische profilering van Europa in de wereld.

De toegenomen geopolitieke concurrentie via de economie betekent bijvoorbeeld dat Europa en Nederland meer oog moet hebben voor geopolitiek kwetsbare afhankelijkheden. Het betekent niet dat *alle* afhankelijkheden tot zorg verklaard moeten worden, maar wel dat met name gekeken wordt naar asymmetrische economische verhoudingen en de kwetsbaarheden daarvan. Richting China is er een steeds grotere economische afhankelijkheid in grote logistieke posities, voor sommige grondstoffen en voor steeds meer technologieën (5G); richting de Verenigde Staten is er een kwetsbare afhankelijkheid in termen van veel technologieën en van data en digitalisering, maar denk ook aan de militaire en monetaire afhankelijkheid. Ook naar andere landen zijn er kwetsbare

²⁴⁹ Nye (2020). After the liberal international order. *Project Syndicate*, 6 juli 2020. <https://www.project-syndicate.org/commentary/biden-must-replace-liberal-international-order-by-joseph-s-nye-2020-07>.

²⁵⁰ Rijksoverheid (2020). *Speelbal of spelverdeler? Concurrentiekracht en nationale veiligheid in een open economie*. Brede maatschappelijke heroverwegingen (rapport 16), 20 april 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/20/bmh-16-speelbal-of-spelverdeler>.

²⁵¹ Rijksoverheid (2020). *Speelbal of spelverdeler? Concurrentiekracht en nationale veiligheid in een open economie*.

²⁵² Strategic autonomy for Europe – the aim of our generation. *Speech by President Charles Michel to the Bruegel thinktank*, 28 sept 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/09/28/l-autonomie-strategique-europeenne-est-l-objectif-de-notre-generation-discours-du-president-charles-michel-au-groupe-de-reflexion-bruegel/>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

afhankelijkheden, denk aan de strategisch-militaire positie van Turkije ten opzichte van het Midden-Oosten en aan de leveringen van energie en grondstoffen door Rusland, die deze soms inzet voor politieke belangen.

Het is zaak de afhankelijkheden die daadwerkelijk geopolitiek het meest kwetsbaar zijn systematisch en zorgvuldig in beeld te brengen. Kwetsbaarheden op monetair (dollar) en digitaal (platformen/dataverkeer) vlak springen er in algemene zin al uit vanwege hun grote economische relevantie en *winner-take-most* dynamiek. Vervolgens is het voor de meest kwetsbare afhankelijkheden in het heden zaak die te adresseren op een doelmatige manier, waarbij zelfvoorziening een laatste optie is; lichtere opties zijn bijvoorbeeld strategische bevoorrading en meer diversificatie tussen landen van levering (zoals bijvoorbeeld voor olie). Voor de toekomst geldt dat niet persé is te voorzien wat de kwetsbaarste afhankelijkheden zullen zijn en dat je vooral een krachtige, diverse en dus weerbare economie wilt opbouwen; met daar bovenop eventueel een focus op een aantal terreinen waar afhankelijkheid kansrijker en schadelijker lijkt.

Een tweede element van strategische autonomie is nieuwe geopolitiek(e) beslissingsmacht en handelingsvermogen. De essentie ervan is dat Europa sneller, krachtiger en flexibeler moet kunnen omgaan met geopolitieke druk van andere grootmachten. Dit vereist bijvoorbeeld heroverweging van unanimiteitseisen, verdeling van bevoegdheden tussen lidstaten en EU, versterkte samenwerking aan technologische en militaire capaciteit (waarbij er sterke interactie kan zijn tussen afgebouwde kwetsbaarheid en grotere geopolitieke slagkracht bij externe druk), enzovoorts.

Voor Nederland heeft deze ontwikkeling grote beleidsconsequenties, met voorop de keuze om te komen tot verdieping van de Europese samenwerking voor een integrale strategie.²⁵³ In die context blijft de nadruk op vrije handel en liberalisatie van groot belang, maar Nederland zal steeds meer in Europees verband rekenschap geven van strategische autonomie als denkrichting.

Via Europa kan Nederland assertiever zijn, alert op de ontwikkelingen in de wereld die Nederland raken.²⁵⁴ Daarbij is het van belang om de Nederlandse inzet in Europa strategischer te wegen, met meer nadruk op het gedeelde belang en minder op het een beperkt economische eigenbelang.²⁵⁵ Dat is niet eenvoudig: nationale veiligheid en concurrentiekracht zijn steeds meer verweven geraakt, maar er is nog geen ontwikkeld beeld is van de verhouding tussen deze twee publieke belangen, over hoe deze belangen te wegen en van de rol van de overheid daarbij.²⁵⁶ Dat zal een fundamentele Europese discussie vergen.

²⁵³ De Wijk (2020). *De geopolitieke gevolgen van de coronacrisis*. HCSS; Den Haag; AIV (2020). *Nederland en de wereldwijde aanpak van Covid-19*; SER (2019). *Prioriteiten voor een fair Europa: samen sterker in een onzekere wereld*; WRR (2018). *Europese variaties*.

²⁵⁴ Rijksoverheid (2020). *Speelbal of spelverdeler? Concurrentiekracht en nationale veiligheid in een open economie*. Brede maatschappelijke heroverwegingen (rapport 16), 20 april 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/20/bmh-16-speelbal-of-spelverdeler>.

²⁵⁵ Rutte's resistance will harm Europe's recovery. *Financial Times*, 12 juli 2020.

²⁵⁶ Rijksoverheid (2020). *Speelbal of spelverdeler? Concurrentiekracht en nationale veiligheid in een open economie*. Brede maatschappelijke heroverwegingen (rapport 16), 20 april 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/20/bmh-16-speelbal-of-spelverdeler>.

7 De digitale economie: economische overwegingen bij telewerken op lange termijn



Het thuiswerken en winkelen wordt mede mogelijk gemaakt door de digitalisering van de afgelopen jaren. Hoe kan deze ontwikkeling verder gaan? Hoe omvangrijk kan ze worden? Wat is de betekenis voor de verhouding tussen wonen en werken? Wat kunnen gevolgen zijn op het gebied van mobiliteit, woningmarkt en vestigingsklimaat? Welke producten, diensten en sectoren zijn hier goed gepositioneerd? Welke juist niet? Welke risico's zien we in termen van marktmacht (Big Tech), controle van data, privacy, toegang, enzovoorts?

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

7.1 Welke ontwikkelingen zien we?

Door de coronarestricties zien we het grote gelijk van Chriet Titulaer: waar mogelijk werken mensen met hulp van computernetwerken op afstand van werkgever of opdrachtgever.²⁵⁷ Een ING-enquête in april suggereert dat in die periode 60% van de werkenden tenminste één dag per week thuis werkte²⁵⁸. Dat is een forse toename ten opzichte van de 39% die volgens het CBS in 2019 'gewoonlijk' of 'incidenteel' thuis werkte.²⁵⁹ Het CBS meldt ook dat werknemers in het tweede kwartaal van 2020 gemiddeld 23 uur per week thuis werkten, van hun totale gebruikelijke arbeidsduur van 34 uur.²⁶⁰ Dat roept de vraag op wat dit in structurele zin betekent voor de economie post-corona. Wat blijft er na de crisis over van het telewerken? Kan dat de economie structureel veranderen?

Een verwant thema dat naar voren komt met de door de coronacrisis versnelde digitalisering is de toegenomen macht van de grote technologiebedrijven. Nu we ineens nóg massaler online werken, winkelen en communiceren kunnen ook de posities van de meest gebruikte internetdiensten immers verder versterken.

Telewerken na de coronacrisis

Naar verwachting zal de forse sprong in telewerken voor een significant deel structureel aanhouden na de coronacrisis door een verschoven balans in kosten en baten ervan. De marginale kosten van telewerken zijn afgenomen doordat bedrijven en werkenden al noodgedwongen in thuiswerkvoorzieningen hebben moeten investeren. Deze investering betreft de benutting van digitale technologie: in de *cloud* werken, videobellen, online werkruimtes delen, online vergaderen, enzovoorts. De marginale baten van telewerken zijn toegenomen door de toegenomen productiviteit van telewerken ten opzichte van telewerken voorheen. Dit wil niet zeggen dat thuis werken perse productiever is dan werken op kantoor, maar wel dat thuis werken nu productiever is geworden dan thuis werken vroeger, door de opgedane ervaringen hiermee. De veranderingen in kosten en baten van thuis werken gelden bovendien voor iedereen tegelijk, waardoor in één klap coördinatieproblemen met werken vanuit huis sterk zijn afgenomen.

De structurele doorwerking van het thuiswerken hangt ook samen met meer psychologische en socioculturele argumenten. Werken op kantoor is al lange tijd voor veel mensen de norm²⁶¹, maar onder druk van de coronacrisis kan de universele acceptatie van deze norm afnemen. Op kantoor werken is niet langer in dezelfde mate wat we doen en wat we anderen zien doen; een fors deel van de huidige thuiswerkers verwacht dit ook in de toekomst te blijven doen, vooral vanwege de verdwenen reistijd en de flexibeler werktijden.²⁶² Ook bedrijven zijn positiever over thuiswerken, soms verrast over wat

²⁵⁷ Titulaer (1983). *De mens en de computer*. Elsevier.

²⁵⁸ Zie <https://www.ing.nl/zakelijk/kennis-over-de-economie/onze-economie/de-nederlandse-economie/publicaties/nowcast-impact-van-coronavirus-op-de-economie.html>, ING Vraag van Vandaag, 4 april 2020.

²⁵⁹ Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/15/bijna-4-op-de-10-werkenden-werkten-vorig-jaar-thuis>

²⁶⁰ Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/33/ict-ers-werken-vaakst-vanuit-huis-tijdens-coronacrisis>

²⁶¹ Uiteraard zijn ook mensen die aanvankelijk in fabrieken, voertuigen, zorginstaties, scholen en andersoortige instellingen werkten waar mogelijk meer thuis gaan werken. Het betreft echter vooral mensen die op kantoor werkten en in de analyse ligt daar nadruk op, maar conclusies zijn breder relevant.

²⁶² De Haas e.a. (2020). Mobiliteit en de coronacrisis: effecten van de coronacrisis op mobiliteitsgedrag en mobiliteitsbeleving. *KiM*, 20 april 2020, <https://www.kimnet.nl/publicaties/rapporten/2020/04/20/mobiliteit-en-de-coronacrisis>; 49% van de Nederlanders wil ook na corona thuis blijven werken. *Nationale Vacaturebank en Intermediair*, 8 mei 2020, <https://www.nationalevacaturebank.nl/carriere/actueel/persbericht-49-van-de-nederlanders-wil-ook-na-corona-thuis-blijven-werken>; Deze thuiswerkers willen niet meer fulltime naar kantoor: 'ik kan me thuis beter concentreren'. *AD*, 9 juli 2020, <https://www.ad.nl/ad-werkt/deze-thuiswerkers-willen-niet-meer-fulltime-naar-kantoor-ik-kan-me-thuis-beter-concentreren~a5cd3af3/>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

medewerkers vanuit huis kunnen doen.²⁶³ Tegelijkertijd is er ook een reboundeffect, omdat vele – wellicht meer dan voorheen – het sociale element van het werk waarderen.

Gaan werkenden die diensten verlenen dan blijvend allemaal vanuit huis (of anderszins op afstand) werken? Nee. Allereerst omdat lang niet alle werkzaamheden op afstand kunnen plaatsvinden. Het ILO schat dat wereldwijd een zesde van het werk op afstand kan plaatsvinden, in ontwikkelde economieën circa een kwart.²⁶⁴ Onderzoekers van de University of Chicago komen er op basis van ervaringen van werkenden in 1000 beroepsoorten op uit dat 37% van het werk in de Verenigde Staten volledig vanuit huis kan plaatsvinden.²⁶⁵ Een onderzoek van de Rabobank stelt dat dit in Nederland geldt voor 43% van alle banen.²⁶⁶ Het maakt daarbij wel veel uit op welk niveau men werkt. Zo werken managers veel vanuit thuis, maar dat deden ze ook voor de coronacrisis al. In het tweede kwartaal van 2020 werkten ICT'ers het vaakst vanuit huis.²⁶⁷

Ten slotte is het van belang om te benoemen dat telewerken niet alles of niets is, maar een *marginale* effect: het is niet zo dat wie nooit thuis werkte dat nu volledig wel gaat doen en dat thuis werken ineens altijd een geschiktere optie is – neem alleen al de mensen voor wie de nieuwe balans thuis tussen werk, zorg en privé erg zwaar kan zijn. Maar het lijkt wel aannemelijk dat we als samenleving per saldo *meer* op afstand gaan werken.

7.2 Welke strategische vraagstukken en onzekerheden komen hier uit voort?

Vanuit de geschetste ontwikkelingen kunnen we een aantal structurele economische en maatschappelijke gevolgen benoemen, die we kunnen beschrijven als strategische vraagstukken. Als structurele gevolgen van telewerken gaat het om versnelde productieve digitalisering van diensten, andere ruimtelijke spreiding van wonen en werken, en versnelde globalisering en automatisering van diensten. Dit betekent dat bijvoorbeeld de mogelijke gevolgen op het vlak van mobiliteit – en daarmee congestie en milieu – nu buiten beschouwing zijn gelaten. De toenemende concentratie van marktmacht in de technologiesector roept strategische vragen op over mededinging, monopolisering en privacy.

Versnelde productieve digitalisering van diensten

De dagen dat productiviteitswinst door digitalisering overal te zien was behalve in de statistieken liggen ver achter ons. Digitalisering is breed beschouwd en bewezen als bron van productiviteit en welvaart. Tegelijk is het nog even aannemelijk als voorheen dat de mogelijkheden van digitalisering onderbenut zijn. Dit is technisch onvermijdelijk omdat digitale technologie zich nog altijd blijft ontwikkelen, bijvoorbeeld met groei in toepassing van kunstmatige intelligentie en online verbonden apparatuur (Internet of Things).

²⁶³ Organisaties aan het woord: wel of niet thuiswerken na de coronacrisis? *Bruis*, 6 mei 2020, <https://www.bruis.com/post/organisaties-aan-het-woord-wel-of-niet-thuiswerken-na-de-coronacrisis>; Thuiswerken is een blijvertje, ook als er een vaccin is. *RTL* 8 mei 2020, <https://www.rtlnieuws.nl/tech/artikel/5114766/thuiswerken-werkgevers-positiever-wilthagen>; Coronacrisis of niet: 40 procent werkenden gaat nog 'gewoon' naar het werk. *NOS*, 8 april 2020, <https://nos.nl/collectie/13824/artikel/2329795-coronacrisis-of-niet-40-procent-werkenden-gaat-nog-gewoon-naar-het-werk>.

²⁶⁴ Working from home: estimating the worldwide potential. *ILO Policy Brief*, april 2020, https://www.ilo.org/global/topics/non-standard-employment/publications/WCMS_743447/lang-en/index.htm.

²⁶⁵ Dingel en Nijman (2020). *How many jobs can be done at home?* NBER (working paper 26948), april 2020 (rev. juni 2020), <https://www.nber.org/papers/w26948>.

²⁶⁶ <https://www.ad.nl/wonen/thuiswerker-wil-groter-huis-en-trekt-naar-platteland-br~a92f4923/>.

²⁶⁷ ICT'ers werken vaakst vanuit huis tijdens coronacrisis. *CBS* 12 aug 2020, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/33/ict-ers-werken-vaakst-vanuit-huis-tijdens-coronacrisis>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

Sociaaleconomisch zijn de mogelijkheden onderbenut, omdat er tijd overheen gaat om je als mens of organisatie nieuwe technieken eigen te kunnen en willen maken.

De coronacrisis versnelt het gebruik van digitale technologie. Of je als persoon of bedrijf nu wilt of niet: je *moet* je wel aanpassen aan de nieuwe situatie om levensvatbaar te blijven. Zo leren we versneld en massaal de mogelijkheden van digitale technologie beter te benutten; in de private en de publieke sector, van onderwijs tot zorg, van ondernemers tot werknemers, van hoogopgeleid tot laagopgeleid, en van multinationals tot de bakker op de hoek. Deze gedragsaanpassing aan nieuwe *general purpose technology* is historisch altijd een cruciaal maar langzaam proces voor productiviteitswinst geweest. *Learning by doing* en *tweaking* gaat in crisistijd onder druk van de noodzaak echter een stuk sneller. Onduidelijk is de mate waarin de gedwongen gedragsverandering tot productiviteitswinst leidt en het is zeker niet gezegd dat telewerken perse productiever is dan niet-telewerken, maar duidelijk is dat we leren digitale technologie productiever te gebruiken

Dit heeft verschillende economische doorwerkingseffecten. Ten eerste zal er in sommige sectoren sprake zijn van disciplinerende concurrentie, doordat bedrijven die zich sneller en beter aanpassen en die digitaal productiever zijn de minder productieve bedrijven uit de markt kunnen verdringen. Doordat de reiskosten in beginsel dalen neemt de productiviteit (waarde van de productie gedeeld door kosten van de productie) toe. Ten tweede kan telewerken een opsteker zijn voor de productiviteit in (semi)publieke sectoren. Publieke diensten als onderwijs, zorg en justitie kennen vanouds een zeer gematigde stijging in productiviteit, vanwege de hoge arbeidsintensiteit, maar onder druk van de coronacrisis doen ook deze sectoren nu snel ervaring op met technologie en telewerken.²⁶⁸

Het is onduidelijk of Nederland meer productiviteitswinst met telewerken kan bereiken dan andere landen – dus of de Nederlandse concurrentiepositie verbetert. De onderliggende digitale infrastructuur die nodig is voor telewerken is in Nederland van hoog niveau, waardoor gedragsaanpassing technisch goed mogelijk is. Nederlanders staan erom bekend makkelijk nieuwe technische mogelijkheden te adopteren waardoor aanpassing aan werkvormen effectief kan zijn.²⁶⁹ De diensteneconomie maakt bovendien dat relatief veel activiteiten op afstand kunnen plaatsvinden (maar zie op dit punt ook het gevaar van automatisering en offshoring, zie hoofdstuk 8). Het zou dus kunnen dat organisaties die in Nederland gevestigd zijn een betere concurrentiepositie hebben gekregen ten opzichte van vergelijkbare organisaties in het buitenland. Met andere woorden: mogelijk versnelt de digitale voorsprong van Nederland, omdat economische activiteiten snel online gebracht kunnen worden. Daartegenover staat de wet van de remmende voorsprong: in Nederland vond ook voor de coronacrisis al relatief veel telewerk plaats, waardoor er minder gedragsverandering valt te bewerkstelligen dan in veel andere landen (concurrentiekrachteffect).

Daarbij is het van belang om oog te houden voor de sociale inbedding van digitale technologie. Zo is het niet voor iedereen even goed mogelijk om werk op afstand te doen of om digitaal onderwijs te volgen. Bovendien kan het thuiswerken ten koste gaan van creativiteit en de sociale functie van werk.²⁷⁰ Een ander risico is de controle op productiviteit en activiteit van thuiswerkers via specifieke software. Zulke digitale

²⁶⁶ Blank en Van Heezik (2020). *De effecten van Baumol, Verdoorn en Robinson in de publieke dienstverlening. Een verdiepende analyse van productiviteitstrends*. IPSE studies, Delft, 18 mei 2020, <https://www.ipsestudies.nl/wp-content/uploads/2020/05/IPSE2003rap.pdf>.

²⁶⁹ Wojcak (2017). National culture and application of telework in Europe. *European Journal of Business Science and Technology* 3(1): 65-74.

²⁷⁰ WRR (2020). *Kwetsbaarheid en veerkracht. WRR-reflecties op de langetermijnevolgen van de coronacrisis*.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

surveillance richt zich op arbeidsdisciplineren, maar gaat ten koste van vakmanschap en autonomie in werk.²⁷¹

Andere ruimtelijke spreiding wonen en werken

Telewerken kan de ruimtelijke spreiding van wonen en werken beïnvloeden, al is de verwachte ontwikkeling moeilijk te voorspellen. Bij meer telewerken nemen in eerste instantie de prikkels af om dichtbij kantoor te wonen. Bij telewerken wegen immers de kosten van de reis naar kantoor – tijd, geld, moeite – minder zwaar mee bij de woonlocatiekeuze. Steden bieden het voordeel van een korte-woon-werkafstand, omdat er bovenmatig veel werk aanwezig is, maar dat voordeel wordt relatief beperkter als er meer thuis gewerkt wordt. *Ceteris paribus* neemt de aantrekkelijkheid van de stad af ten opzichte van het ommeland of zelfs het buitenland. In het academische onderwijs zien we dit ook daadwerkelijk al gebeuren, als colleges worden gegeven vanuit om het even welke plek ter wereld. Er lijkt ook voorzichtig empirische grond voor de geschetste tendens: De Rabobank constateert in de eerste maanden van de coronacrisis relatief meer aanvragen van informatie over nieuwe woningen buiten de stad ten opzichte van in de stad, ten opzichte van dezelfde periode vorige jaar.²⁷²

Ook de prikkels voor de stad als kantoorlocatie kunnen afnemen, als blijkt dat werken op afstand een goedkoop en productief alternatief of complement kan zijn voor werken op kantoor. Voor de werkgever neemt dan het voordeel van een relatief dure kantoorlocatie in de stad af. Dit voordeel neemt verder af naarmate werkenden structureel meer buiten de stad zouden gaan wonen. Dit kan vervolgens wel weer doorwerken in het beloningsbeleid: ook nu al liggen de lonen in de Randstad hoger dan in de perifere provincies, maar dat geldt meestal niet *binnen* bedrijven. Facebook heeft echter al aangekondigd om per januari 2021 de lonen van medewerkers aan te passen aan de lokale leefkosten en techbedrijven Slack en Twitter zullen vermoedelijk volgen. Het werken op afstand, in plaatsen waar de leefkosten lager zijn, wordt zo mogelijk bestendigd. Het is een open vraag hoe dit doorwerkt in bijvoorbeeld arbeidsproductiviteit en in woonlocatiekeuzes.²⁷³ Overigens is een beloningsbeleid dat differentieert naar woonplek is niet helemaal ongewoon; de Nederlandse gewoonte om de kosten van personeel voor reizen en parkeren te compenseren is er een variant van.²⁷⁴

Maar ook andere factoren kunnen veranderen. Zo zal de stad aantrekkelijk blijven als ontmoetingsplek, hetzij via de werkplek, hetzij via andere sociale activiteiten. Dit kan ook nadelig zijn; zo is wel gesuggereerd dat virusvrees een factor van belang kan worden, zeker als blijkt dat verspreiding van corona (of andere ernstige ziekten) in de stad veel groter is, maar zulke overwegingen zijn zeer ongewis. Van groter belang lijkt vernieuwing van de stad zelf, door stedelijke herinrichting of permanente informatiesystemen voor toezicht op de virusverspreiding.²⁷⁵ Hoe deze dynamiek per saldo voor de stad uitpakt is op voorhand moeilijk te zeggen. Ook met de opkomst van internet werd al ruimschoots

²⁷¹ Rathenau Instituut (2020). *Werken op waarde geschat*; WRR (2015). *De robot de baas*. .

²⁷² Merx en De Vries (2020). Woningen buiten de stad meer in trek. *ESB* 20 juli 2020, <https://esb.nu/kort/20060100/woningen-buiten-de-stad-meer-in-trek>.

²⁷³ Will Facebook's salary-by-location move set precedent for tech? *Financial Times* 8 juli 2020, <https://www.ft.com/content/1c52a7a2-aa65-11ea-abfc-5d8dc4dd86f9>.

²⁷⁴ Bedrijven maken verschillende keuzes om vaste reiskosten te blijven vergoeden nu personeel meer thuis werkt. Zie <https://nos.nl/artikel/2334379-het-ene-bedrijf-stopt-reiskostenvergoeding-bij-thuiswerk-ander-betaalt-door.html>.

²⁷⁵ De nasleep van corona: blijft de stad zo aantrekkelijk of wordt ze angstaanjagend? *Volkskrant*, 8 juni 2020, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/de-nasleep-van-corona-blijft-de-stad-aantrekkelijk-of-wordt-ze-angstaanjagend~b9a95c1c/>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

betoogd dat fysieke nabijheid minder relevant zou worden, en daarmee ook de stad. Het tegendeel gebeurde: de verstedelijking versnelde, omdat sociale uitwisseling van impliciete kennis in belang toenam met het toegenomen belang van digitale technologie.²⁷⁶

Risico's op het gebied van marktmacht grote platforms

Voor de coronacrisis zagen we al dat de dynamiek van online platformmarkten leidt tot een concentratie van marktmacht bij een klein aantal platforms. Consumenten en ondernemers kunnen nauwelijks om bepaalde platforms heen en het is voor concurrerende ondernemers steeds moeilijker om ze uit te dagen. Hierdoor ontstaan poortwachtersposities.²⁷⁷

Deze ontwikkeling is door de coronacrisis nog belangrijker geworden. Dat komt allereerst doordat tijdens de coronacrisis veel meer activiteiten naar het digitale domein verschuiven, van werken tot aankopen doen en het onderhouden van sociale contacten. Zonder de diensten van technologiebedrijven was dit niet mogelijk geweest. Dit onderstreept de kansen die de digitale economie biedt, maar tegelijkertijd neemt hiermee ook de beschreven afhankelijkheid van een aantal grote platforms nog verder toe.

Daarnaast lijkt de coronacrisis de beschikbaarheid van durfkapitaal voor nieuwe toetreders en startups en scale-ups te beperken. Netwerkeffecten zijn een belangrijk gegeven in het bedrijfsmodel van online platforms, waardoor het voor nieuwe toetreders en innovatieve startups moeilijk om de gevestigde platforms uit te dagen. Dat gegeven zorgt dat platforms in de eerste jaren dat ze actief zijn vooral focussen op groei. Nieuwe toetreders en innovatieve startups en scale-ups zijn daarom lange tijd afhankelijk van durfkapitaal om de initiële verlieslatende periode te financieren. Door de onzekerheid op financiële markten en economische impact van de coronacrisis is durfkapitaal voor deze partijen steeds minder beschikbaar.²⁷⁸ Gevolg kan zijn dat jonge bedrijven geen alternatief resteert dan de markt te verlaten, eventueel door een overname door één van de gevestigde platforms.

De grote marktmacht en afhankelijkheid betekent dat de grote platforms zich gemakkelijker kunnen richten op het eigenbelang, ook als dit nadelig is voor gebruikers en consumenten. Doordat hun marktmacht verder toeneemt en de dynamiek van de platformeconomie een relatief grote padafhankelijkheid kent, waarbij eenmaal gedane schade moeilijk is terug te draaien, neemt de urgentie om de concurrentie en de positie van consumenten en andere bedrijven op deze markten te bewaken en te verbeteren toe.

Een probleem met marktmacht van digitale platformen is dat de bescherming van consumenten die er gebruik van maken vaak niet voldoende geborgd is. Denk aan de mogelijkheid om verhaal te halen bij een platform of webshop, aan handhaving van Europese producteisen op vlakken als milieu en veiligheid als derde partijen nalatig zijn, of aan transparantie ten aanzien van zoek- en reputatiemechanismen. Dit probleem is natuurlijk groter als meer mensen zich online begeven.

²⁷⁶ Glaeser (2012). *Triumph of the city*. Pan MacMillan.

²⁷⁷ Dit staat uitgebreid toegelicht in een non-paper, die Nederland samen met Frankrijk over dit onderwerp naar buiten bracht (15 okt 2020, zie <https://www.government.nl/documents/publications/2020/10/15/considerations-of-france-and-the-netherlands-regarding-intervention-on-platforms-with-a-gatekeeper-position>); Zie ook: Voortgang modernisering van het mededingingsinstrumentarium in relatie tot digitalisering en online platforms, Kamerbrief, 20 april 2020, (https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z06999&did=2020D14936).

²⁷⁸ Significant minder durfkapitaal voor start-ups. FD 30 maart 2020, <https://fd.nl/ondernemen/1339492/significant-minder-durfkapitaal-voor-start-ups>

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

Nederland pleit al sinds mei 2019 in de Europese Unie voor nieuw instrumentarium om hiermee om te gaan.²⁷⁹ De inzet is om in EU-verband een grotere verantwoordelijkheid van platformen af te dwingen met betrekking tot consumenten en speelveldgelijkheid.²⁸⁰ Met name bij platforms met een poortwachtersfunctie (waar consumenten en ondernemers nauwelijks om een platform heen kunnen) zou een Europese toezichthouder toegang tot specifieke data of online infrastructuur kunnen afdwingen of gedragsmaatregelen kunnen inzetten om gebruikers te beschermen. De Europese Commissie heeft in februari al aangekondigd in december met voorstellen te komen om met deze risico's om te gaan, in lijn met de Nederlandse inzet.²⁸¹

²⁷⁹ Toekomstbestendigheid van het mededingingsinstrumentarium in relatie tot online platforms. *Kamerbrief* 17 mei 2019, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z09936&did=2019D20357.

²⁸⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/07/02/%E2%80%98online-platforms-meer-verantwoordelijk-voor-consumentenrechten-en-productveiligheid%E2%80%99>

²⁸¹ Margrethe Vestager: coronavirus crisis had renewed need for reform of tech sector. *New Statesman*, 12 juni 2020, <https://tech.newstatesman.com/policy/eu-digital-chief-margrethe-vestager-says-coronavirus-crisis-has-renewed-need-for-reform-of-tech-sector>

8 Herbezinning op de arbeidsmarkt

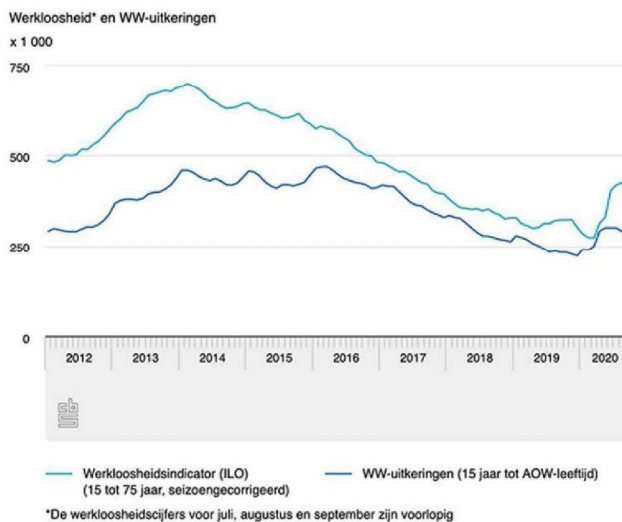


Door de lockdown, de druk op verschillende ('vitale') beroepsgroepen en onder dreiging van recessie ontstaan er grote verschillen in kwetsbaarheid t.a.v. behoud van werk. Verschil in contractvormen geeft in goede tijden lucht en dynamiek aan de arbeidsmarkt, maar in tijd van crisis zijn flexwerkers veel kwetsbaarder. Hoe voorkomen we deze kwetsbaarheid? Welke eisen stelt de crisis aan het aanpassingsvermogen van mensen? Wat betekent dat voor het arbeidsmarktbeleid? Welke flankerende inzet is er nodig (zorg, kinderopvang, e.d.)? Hoe kan de kwaliteit van werk centraal staan?

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

8.1 Welke ontwikkelingen zien we?

De coronacrisis heeft een enorme impact op de arbeidsmarkt. Hierin verschilt deze crisis wezenlijk van andere economische recessies, waarbij de arbeidsmarkt vaak pas na verloop van tijd hard geraakt wordt.²⁸² De werkloosheid is ondanks historische economische steunpakketten snel opgelopen naar 4,3% en wordt geraamd op 7% in 2021²⁸³, een verdubbeling ten opzichte van de situatie voor de coronacrisis in 2019. De conjuncturele effecten springen dus in het oog, met veel aandacht voor impact op de korte en middellange termijn.



In dit stuk kijken we verder, naar de meer structurele arbeidsmarkteffecten van deze crisis op de lange termijn. De invloed van een crisis of andere ingrijpende gebeurtenis laat zich moeilijk voorspellen. Wel kunnen we bestaande arbeidsmarktontwikkelingen identificeren en toetsen of deze door de coronacrisis versterkt of versneld worden. Daarmee onderscheiden we structurele ontwikkelingen van tijdelijke effecten. Drie al langer lopende ontwikkelingen verdienen nadere beschouwing: automatisering, flexibilisering en veerkracht van de arbeidsmarkt.

Versnelde globalisering en automatisering van diensten

Automatisering is een technische verbetering van de efficiëntie van het productieproces. Door te automatiseren kunnen bedrijven meer doen met minder mensen. Met de voortschrijdende automatisering wordt de factor arbeid in de economie door kapitaal vervangen. Routinematig werk kan goed worden geautomatiseerd, maar ook onveilige, zware of laagproductieve arbeid worden kan goed worden vervangen door inzet van technologie. Per saldo verhoogt automatisering de arbeidsproductiviteit en het is dan ook een trend die al lang gaande is.²⁸⁴

²⁸² CPB (2020). *Scenario's economische gevolgen coronacrisis* (juni 2020).

²⁸³ CPB (2020). *Macro-economische Verkenning*. (sept 2020).

²⁸⁴ Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken?*

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

Het is om een aantal redenen aannemelijk dat deze trend door de coronacrisis wordt versterkt. Covid-19 raakt mensen wel en machines niet.²⁸⁵ Werknemers die door ziekte, zorg of thuisisolatie uitvallen zijn een hoge kostenpost, die bovendien nog flink op kan lopen als besmettingen op de werkvloer ook andere werknemers raakt. In coronatijd zijn bedrijfsprocessen die afhankelijk zijn van personeel extra kwetsbaar. Aan Covid-19 gerelateerde preventiemaatregelen, zoals handschoenen, mondkapjes of meer werkruimte om afstand te kunnen houden, verhogen indirect de kosten van arbeid voor werkgevers. In winkels en horeca kan onder zowel werknemers als onder klanten voorkeur zijn om contactmomenten te minimaliseren. Ook daar wordt automatisering vaak als oplossing gezien; zo is de invoer van zelfscanners in veel supermarkten versneld, experimenteren restaurants met apps om bestellingen door te geven, en hevelen winkeliers hun aanbod over naar online winkelen in plaats van in de winkel zelf. Ten slotte zien we ook dat Covid-19-uitbraken bedrijven (bijv. Amazon) en hele branches (bijv. de vleesverwerkende industrie) confronteert met het risico op arbeidsonrust en imagoschade, wat extra druk zet om te investeren in automatisering.

Gezien deze ontwikkelingen lijkt het aannemelijk dat automatisering en robotisering een impuls krijgen als gevolg van de coronacrisis. De kans op uitbesteding in het buitenland lijkt het grootst voor diensten die daadwerkelijk op afstand kunnen worden verleend, omdat face-to-face contact en non-verbale communicatie er minder belangrijk bij zijn. De kans op automatisering van werk lijkt het grootst voor taken die minder afhangen van menselijke, sociale vaardigheden op vlakken als intuïtieve beoordeling, vertrouwensbouw, creativiteit en nieuwsgierigheid.²⁸⁶ Vooral routinematige arbeid staat hiermee onder druk, al zullen het vaak geen complete banen, maar losse taken zijn die steeds minder arbeidsintensief worden uitgevoerd.

Geautomatiseerde taken kunnen vervolgens ook makkelijker worden uitgevoerd op elke wenselijke plek ter wereld en productiestadia die voorheen dicht bij elkaar moesten worden uitgevoerd kunnen na automatisering geografisch gespreid worden. In de afgelopen decennia leidde dit tot mondiaal uitgestrekte productieketens, waarbij het meest arbeidsintensieve deel van de productie naar lagelonenlanden kon worden verplaatst. In de laatste jaren vlakkt deze trend echter af, omdat de relatieve kosten van arbeid steeds lager worden en de druk op offshoring dus afneemt.²⁸⁷

De coronacrisis legt op twee tegengestelde richtingen druk op deze dynamiek. Enerzijds is het niet ondenkbaar dat er druk ontstaat tot *reshoring*, gericht op het terughalen van (onderdelen van) het productieproces (zie hoofdstuk 6), inclusief de bijbehorende werkgelegenheid. Anderzijds zien we ook dat automatisering voortdurend nieuwe mogelijkheden biedt voor offshoring. Met het toenemende telewerken neemt ook het belang toe van automatische vertaalprogramma's, AI en VR toe, met daarbij nieuwe mogelijkheden voor offshoring.²⁸⁸ Veel diensten kunnen steeds plaatsonafhankelijker worden aangeboden (zie hoofdstuk 7). De coronacrisis schept nieuwe precedents voor diensten op zich internationaal te organiseren. Zo onderhoudt AMSL haar machines steeds

²⁸⁵ Chernof en Warman (2020). Covid-19 and implications for automation. NBER Working paper 27249, juli 2020, <https://www.nber.org/papers/w27249>.

²⁸⁶ Over de waarde van non-verbale communicatie voor de kwaliteit van interacties zie Tomasello (1999). *The cultural origins of human cognition*.

²⁸⁷ Krenz e.a. (2020). Robots, reshoring and the lot of low-skilled workers. GLO Discussion paper (no 443), Global Labor Organization, Essen. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/210483/1/GLO-DP-0443.pdf>. Zie ook <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2018/26/internationaliseringsmonitor-2018-tweede-kwartaal>.

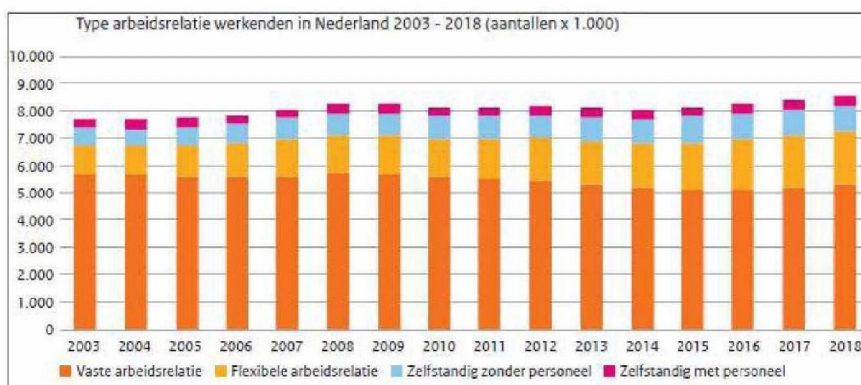
²⁸⁸ Baldwin en Forslid (2020). Covid-19, globotics and development. *VoxEU*, 16 juli 2020, <https://voxeu.org/article/covid-19-globotics-and-development>.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

meer op afstand.²⁸⁹ Het is nog niet goed is in te schatten wat per saldo het effect voor de arbeidsmarkt is van deze tegengestelde drukfactoren: reshoring en nieuwe mogelijkheden voor offshoring. Wat we wel kunnen zeggen is dat de invloed van technologisering en automatisering op de arbeidsmarkt zal blijven toenemen en dat de coronacrisis daar een versnellende factor in is.

Flexibilisering

De meerderheid (60%) van de werkenden heeft een vast contract. Deze groep wordt wel kleiner; in 2003 ging het nog om 74%. De overige groep werkenden bestaat uit werknemers met een flexibele arbeidsrelatie en zelfstandigen. De Nederlandse arbeidsmarkt flexibiliseert, met name onder jongeren. Dit gebeurt ook in het buitenland, maar in Nederland sneller dan elders. De reden hiervan ligt in de Nederlandse instituties, zoals arbeidsrecht, fiscaliteit en sociale zekerheid. Flexibele contractvormen zijn hierdoor goedkoper dan vaste krachten.



De flexibiliseringstrend loopt door de conjuncturele cycli heen, maar kreeg tijdens de financiële crisis van tien jaar geleden wel een extra impuls. Geconfronteerd met vraaguitval en economische onzekerheid willen werkgevers zo min mogelijk gebonden zijn aan vaste werknemers, voor wie zij (in de toekomst mogelijk) geen werk meer voor hebben. Sinds de financiële en eurocrisis is getracht de institutionele kloof tussen verschillende werkvormen te verkleinen, met de Wet werk en zekerheid (2015), de Wet Deregulering beoordeling arbeidsrelaties (2016) en de Wet arbeidsmarkt in balans (2020). Deze kloof blijft vooralsnog echter groot en ook tijdens de coronacrisis zien we dat de pool flexibele werknemers in feite functioneert als buffer voor werkgevers om de recessie door te komen. Dat treft met name jongeren, middelbaar en laagopgeleiden, die relatief vaak werken in flexibel dienstverband. Middelbaar en laagopgeleiden worden bovendien ook in hogere mate geraakt door robotisering en automatisering.²⁹⁰

²⁸⁹ Bij ASML werkt de monteur tegenwoordig op anderhalf werelddeel afstand. *NRC* 26 augustus 2020, <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/08/26/bij-asml-werkt-de-monteur-tegenwoordig-op-anderhalf-werelddeel-afstand-a4009868>.

²⁹⁰ CPB (2020). *Crisis op de arbeidsmarkt: wie zitten in de gevarezone?*

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

Veerkracht van de arbeidsmarkt

Wanneer een fabriek sluit moet het personeel op zoek naar nieuw werk. De veerkracht van een arbeidsmarkt varieert per regio: wanneer er veel banen in de omgeving zijn die vergelijkbare vaardigheden vragen is het vinden van een baan eenvoudiger.²⁹¹ De huidige crisis overstijgt echter ruimschoots het regionale effect en soms zijn hele (of grote delen van) sectoren stilgelegd. Het vinden van een alternatieve baan is daardoor lastig.

Scholing is een belangrijke en structurele manier om mensen naar andere sectoren toe te leiden, maar een belangrijke vraag is hoe de economie zich op de lange termijn zal herstellen en waar dus de arbeidskansen van de toekomst liggen. De evenementensector, bijvoorbeeld, ligt nu vrijwel stil, maar was in de afgelopen jaren juist een belangrijke groeisector. Het is een open vraag in hoeverre zo'n sector na de coronacrisis weer terugveert en werkgelegenheid biedt. Daarnaast zullen er verschuivingen optreden in de vaardigheden die nodig zijn. Met name de snel ontwikkelende digitalisering is een duurzame structuurverandering, die vraagt om andere vaardigheden en bijpassende her- en bijscholing.

8.2 Welke strategische vraagstukken en onzekerheden komen hier uit voort?

Traditioneel loopt de werkloosheid tijdens een crisis sterk op, waarbij vaak de vrees wordt geuit dat deze nooit meer helemaal herstelt. Met name laagopgeleiden, Nederlanders met een migratieachtergrond en flexwerkers zijn tijdens een recessie relatief kwetsbaar voor oplopende werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid. Ouderen worden niet vaker werkloos dan jongeren, maar als zij werkloos worden zijn zij wel vaker langdurig werkloos.²⁹² Langdurige werkloosheid kan tot lagere inzetbaarheid leiden, in het bijzonder bij werkenden die gedurende hun loopbaan weinig aan hun ontwikkeling hebben gewerkt of voor mensen met een specifieke specialisatie waar weinig vraag (meer) naar is. Door verlies van vaardigheden en contacten, *scarring* en ontmoediging neemt de afstand tot de arbeidsmarkt gedurende werkloosheid toe. Als de manier waarop wordt gewerkt gedurende de periode van inactiviteit snel verandert (digitalisering) zou dit proces in theorie extra versneld kunnen worden, waardoor sommigen de aansluiting bij de arbeidsmarkt permanent zouden kunnen verliezen. De structurele werkloosheid hangt af van de arbeidsmarktinstuties, van de mate waarin werkenden en werkgevers elkaar op de arbeidsmarkt weten te vinden. Er zijn vooralsnog geen aanwijzingen dat de arbeidsmarkt structureel minder goed zou werken.²⁹³

Een belangrijk deel van de economische veerkracht in tijd van crisis komt van het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt. Met de coronacrisis spelen op korte termijn de economische recessie en bijkomende werkloosheid een rol, in meer structurele zin gaat het om thema's als (intersectorale) mobiliteit, versterkte automatisering en flexibilisering. Dit zal van veel werkenden ongekend hoge mate van aanpassingsvermogen vragen. De crisis wordt op korte termijn gedempt met de ingezette steunmaatregelen, met name de NOW-regeling, waarmee banen en inkomens op peil worden gehouden.

²⁹¹ Weterings e.a. (2019). *Fricie op de arbeidsmarkt door de energietransitie: een modelverkenning*. PBL/ROA/Maastricht University: Den Haag/Maastricht; Weterings e.a. (2013). *De veerkracht van regionale arbeidsmarkten*. PBL: Den Haag.

²⁹² Kamerbrief Arbeidsmarkt in crisistijd (2019).

²⁹³ CPB (2020). *Langdurige effecten van de coronacrisis voor de arbeidsmarkt*. CPB, 25 aug 2020.

Strategische verkenning EZK: structurele doorwerking coronacrisis

De structurele uitdagingen op de arbeidsmarkt kan de overheid faciliteren door in te zetten op flankerend beleid: actief arbeidsmarktbeleid om werkzoekenden te helpen en te stimuleren om weer aan de slag te komen. Met de structurele economische veranderingen als gevolg van de crisis verschuift ook de vraag naar specifieke vaardigheden: nog maar weinigen kunnen een werkend leven lang teren op de initiële scholing. Het vraagt om een blijvende inzet op leren, om inzetbaar te blijven op een arbeidsmarkt onder druk van automatisering en flexibilisering.²⁹⁴ Scholing tijdens het werkende leven is in Nederland niet heel goed ontwikkeld en bovendien is het rendement op lange termijn een stuk lager is dan het rendement op initiële scholing.²⁹⁵ Het ontwerp van de scholing en leerregelingen tijdens de carrière is daarom van groot belang om het rendement te verhogen.

Tegelijkertijd zijn de drukfactoren op de arbeidsmarkt geen autonome processen. Flexibilisering kan worden geremd door de kloof tussen verschillende werkvormen te verkleinen, bijvoorbeeld door een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden en versoering van de ontslagbescherming.²⁹⁶ Ook neemt de kritiek op het langjarige loonmatigingsbeleid in de Nederlandse polder toe, omdat het vooral leidt tot laagwaardige werkgelegenheid met relatief lage productiviteit.²⁹⁷

De Commissie Borstlap²⁹⁸ en de WRR²⁹⁹ leveren met hun rapporten van begin dit jaar een ruime basis voor een heroverweging van arbeidsmarkt. Dat gaat over kwaliteit van werk, maar de coronacrisis legt daar de bril overheen van veerkracht in crisistijd. Veel bedrijven ontlenen hun veerkracht aan de schil van flexibele medewerkers, waarmee in feite de kwetsbaarheid van de crisis op die medewerkers wordt overgeheveld. In politieke discussies wordt dit herkend en het ligt in de rede dat de vormgeving van de arbeidsmarkt voor het volgende kabinet een belangrijk thema wordt. Naast kwaliteit van werk en veerkracht is arbeidsproductiviteit een derde element in deze discussie, omdat hier de verbinding wordt gemaakt met de economie van de toekomst, die anders zal zijn dan de economie die we kennen van voor de crisis.

²⁹⁴ Platform toekomst van arbeid (2020). *Investeren in Mensen*.

²⁹⁵ Ter Weel en Bussink (2020). *Kosten en baten van het toekennen van leerrechten aan de Nederlandse beroepsbevolking*. SEO, Amsterdam, april 2020, <https://www.seo.nl/publicaties/kosten-en-baten-van-het-toekennen-van-leerrechten-aan-de-nederlandse-beroepsbevolking/>; Kautz e.a. (2014). Fostering and measuring skills: improving cognitive and non-cognitive skills to promote lifetime success. NBER Working paper 20749, <http://www.nber.org/papers/w20749>.

²⁹⁶ Zie voor meer beleidsopties de aanbevelingen van Commissie Regulering van Werk (Commissie Borstlap) (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, 23 jan 2020. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/verslagen/detail?id=2020Z01089&did=2020D02292>.

²⁹⁷ Kleinknecht (2020). The (negative) impact of supply-side labour market reforms on productivity: an overview of the evidence. *Cambridge Journal of Economics* 44(2): 445-464.

²⁹⁸ Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken?*

²⁹⁹ WRR (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*.