



Briefadvies Planbureaus voor herstelbeleid

Een doorstart van de samenleving

Inleiding

Het moment waarop de meest kwetsbaren in onze samenleving zijn gevaccineerd en de druk op de zorg afneemt komt dichterbij. Stapsgewijs, maar met nog veel onzekerheid, komt de samenleving uit de coronacrisis en kunnen we voorzichtig meer vooruitkijken. Wij beschouwen dit als een cruciale fase waarin epidemiologische, economische, en maatschappelijke belangen en effecten een andere onderlinge weging zullen en moeten krijgen in de besluit- en beleidsvorming¹. De beleidsuitdaging is om na de lockdown de samenleving daadkrachtig en doordacht te openen - met aandacht voor de gezondheidsrisico's - waarbij de brede maatschappelijke kwetsbaarheden en de kansen die er zijn centraal staan.

In deze brief benoemen we een aantal aandachtspunten bij het openen van de samenleving en maatschappelijk herstelbeleid. Hiermee bouwen we voort op ons eerdere briefadvies van 28 mei 2020² en het recente advies van de SER Denktank³.

We benadrukken allereerst en nogmaals het perspectief van brede welvaart om het bredere afwegingskader in het vizier te houden. In lijn met dit advies vragen we ook aandacht voor het belang van samenhangend herstelbeleid. De coronacrisis grijpt op veel terreinen in en verscherpt bestaande kwetsbaarheden. Een aantal maatschappelijke opgaven die al bestonden voor de huidige pandemie hebben aan urgentie gewonnen. Denk aan de tweedeling op de arbeidsmarkt, waar flexwerkers en zzp'ers altijd al relatief grote risico's op baan- en inkomensverlies liepen maar nu daadwerkelijk de grootste klappen krijgen. Of aan het onderwijs waar over de volle breedte leerachterstanden zijn ontstaan, maar waar ook al voor de pandemie kansenongelijkheid zichtbaar was en er zorgen bestonden over de kwaliteit. Het risico bestaat dat via bestaande (beleids)lijnen losstaande herstelplannen ontwikkeld worden, die niet goed op elkaar aansluiten en elkaar ook niet versterken. Een ander punt van zorg is dat de huidige focus op de urgente problemen in het hier en nu het risico meedraagt dat een aantal andere belangrijke maatschappelijke vraagstukken die bestonden vóór de pandemie, ondergesneeuwd raken. Denk aan het klimaatvraagstuk en de houdbaarheid van formele en informele zorg in de toekomst. We vragen aandacht voor het benutten van kansen die zich voordoen. Tot slot vragen we te letten op een zuivere rolverdeling tussen experts en bestuurders bij de besluitvorming en het betrachten van transparantie over de gemaakte afwegingen.

¹ SCP, CPB, PBL en RIVM hebben besloten hun kennis te coördineren in het Covid-19 overleg. Dit is een gezamenlijk briefadvies van de planbureaus, waarin is samengewerkt met het RIVM.

² Planbureaus (2020). Aandachtspunten voor een herstelbeleid. Briefadvies Covid-19 Overleg Planbureaus. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, Planbureau voor de leefomgeving, Centraal Planbureau.

³ SER Denktank Coronacrisis (2021). Perspectief op herstel. Den Haag: Sociaal Economische Raad



Zet brede welvaart centraal in de besluit- en beleidsvorming

Een meervoudige crisis vereist een meervoudige aanpak, waarbij niet enkel op de korte termijn kan worden gekoerst. Het beleid moet een samenhangend geheel zijn van:

- (1) virusbestrijding en schadebeperking;
- (2) aanpak van kwetsbaarheden die al langer aan de orde waren maar in crisistijd verdiepen en versterken en
- (3) een langetermijnperspectief op onze economie, samenleving en leefomgeving.

Het huidige COVID-19-maatregelenpakket stuurt voornamelijk op bestrijding van de acute crisis. De aanhoudende crisis laat steeds duidelijker zien dat er niet alleen gevolgen zijn voor de manier waarop we nu werken, zorgen, leren en contact met elkaar hebben, maar dat er ook potentieel grote consequenties zijn voor de toekomst.

Wij adviseren om bij het heropenen van sectoren en het afbouwen van maatregelen steeds alle aspecten van de crisis te benoemen en de korte- en langetermijneffecten ten opzichte van elkaar te wegen. Het is immers niet denkbeeldig dat de oproep tot heropening in het ene maatschappelijke domein nu of later negatieve consequenties in een ander domein heeft en daarmee de brede welvaart eerder hindert dan versnelt. Wanneer bijvoorbeeld bij het vormgeven van herstelmaatregelen onvoldoende rekening wordt gehouden met langetermijndoelen op het gebied van de leefomgeving, zal worden teruggevallen in oude routines wat tot belemmeringen leidt om te investeren in duurzaamheid. Ter illustratie: als veel mensen weer dagelijks op kantoor worden verwacht, zal ook het autoverkeer stijgen tot boven het niveau van voor de crises. Dit mede omdat mensen wellicht toch huiveriger zijn geworden om in een volle trein te stappen en de eigen auto daardoor aan populariteit wint. De beoogde omslag naar een circulaire en klimaatneutrale samenleving loopt hierdoor vertragingen op, die later tegen hogere kosten alsnog moeten worden ingehaald om de beleidsdoelen te bereiken. Bij economische herstelprogramma's is het dus zaak om kansen en opgaven in de tijd voortdurend in samenhang te bezien.

Aan actief beleid om thuiswerken te bevorderen, kunnen ook andere aspecten zitten als het gaat om welbevinden. De mogelijkheid krijgen om zelf afwegingen te maken om meer of minder thuis te werken, is goed voor de eigen regie van mensen en kan ook bijdragen aan een gezondere balans tussen werk en privé. Echter, de keerzijde kan zijn dat mensen minder fysiek actief zijn of dat ze minder goed kunnen stoppen met werken omdat thuis ook een werklocatie is geworden.⁴ Dit vraagt dan om een andere benadering van gezondheidsgedrag.

Een laatste voorbeeld betreft het onderwijs. Bij het nemen van een besluit over sluiting of heropening van onderwijs zal de impact ervan op het indammen van het coronavirus afgewogen moeten worden tegen de brede maatschappelijke gevolgen. Een sluiting heeft niet alleen gevolgen

⁴ SCP (2020). Thuiswerken en werktijdspreiding: mogelijkheden en maatschappelijke gevolgen. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.



voor de cognitieve ontwikkeling van leerlingen en studenten. Ook hun sociale ontwikkeling en mentale gezondheid, hun langetermijnperspectieven op de arbeidsmarkt en het welzijn van hun ouders en verzorgers is hierbij in het geding. Een dergelijk besluit nemen blijft lastig aangezien er over de aard en omvang van de gevolgen onvoldoende informatie beschikbaar is en het een afweging tussen de belangen van verschillende groepen in de samenleving betreft. Dit is echter een politieke afweging die niet terzijde geschoven kan worden.

Richt beleid in over domeinen heen

Vóór het uitbreken van de coronapandemie stonden we voor grote maatschappelijke vraagstukken en constateerden we dat de samenleving naast positieve ontwikkelingen ook kwetsbaarheden kent. De pandemie heeft een aantal van deze bestaande kwetsbaarheden blootgelegd, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt, in onze productiestructuur, in de zorg, in het onderwijs en in het gebruik van de openbare ruimte. Deze kwetsbaarheden hangen met elkaar samen, en bovendien is cumulatie van problemen bij kwetsbare groepen zichtbaar.

Zo werken de leerachterstanden in het onderwijs door op de arbeidsmarkt. Mensen vinden na de coronapandemie mogelijk moeilijker een baan of gaan een lager salaris verdienen. Op de korte termijn bijvoorbeeld doordat de werkloosheid is gestegen of doordat in hun vakgebied door veranderingen in de vraag minder werkgelegenheid is. Op de middellange termijn hebben afstudeerders mogelijk een lager salaris omdat ze door opgelopen leerachterstanden niet de opleiding konden doen die ze anders gedaan hadden of omdat ze last hebben van het stigma van een “coronadiploma”. Deze problematiek is scheef verdeeld: leerlingen afkomstig uit een gezin met een lage sociaaleconomische status of een migratieachtergrond lopen grotere risico's op leerachterstanden en werkloosheid. Gerichtte scholings- en loopbaantrajecten naar werk in toekomstbestendige sectoren kunnen langdurige uitval beperken.

Het is van belang een stapeling van problemen tegen te gaan en te voorkomen dat problemen worden afgewenteld naar de toekomst. Beleidsvragen moeten in samenhang opgepakt worden en niet geïsoleerd per beleidsdepartement. De neiging voor de eigen sectorbelangen op te komen, is begrijpelijk. Toch zal een bredere weging en prioritering, rond werkwijzen en langetermijndoelen moeten plaatsvinden bij het heropenen van sectoren en instellingen. Dit kan door opgavegericht⁵ te werken en vanuit de behoeften van de burger te verkennen wat het belangrijkste is om er in de herstelfase weer bovenop te komen. Denk hierbij vooral aan specifieke groepen die nu hard worden geraakt, zoals jongeren, ouderen, zzp'ers en mensen met onderliggende aandoeningen.

⁵ Zie bv. de aanbevelingen van de studiegroep Interbestuurlijke financiële verhoudingen in het eindrapport *Als één overheid slagvaardig de toekomst tegemoet*.



Terugdringen van kwetsbaarheden die zijn ontstaan

Op basis van ons onderzoek in de afgelopen jaren zien we enkele eerste prioriteiten. De maatschappelijke vraagstukken waarvoor beleidsmakers staan zijn niet nieuw. Maatschappelijke en economische ongelijkheid is daarbij een dwarsdoorsnijdend vraagstuk. Door de coronacrisis zijn bestaande problemen verdiept en zijn er nieuwe bijgekomen. Daarnaast zijn er ook kansen ontstaan die in de toekomst kunnen worden benut.

In het onderwijs bijvoorbeeld zien we een samenloop van bestaande belangrijke uitdagingen en nieuwe, door de coronacrisis ontstane, urgente problemen. Al voor de coronacrisis zich aandiende, was bijvoorbeeld de ongelijkheid in het onderwijs persistent⁶ en daalden de leesprestaties. Daarnaast liep bijna een op de vijf jongeren het risico op laaggeletterdheid.⁷ Met het fysiek sluiten van de scholen en de gedwongen overstap op thuisonderwijs zijn bestaande verschillen vergroot en zijn voor een deel nieuwe achterstanden en/of vertragingen ontstaan bij leerlingen die voorheen geen problemen hadden. Niet alle scholen zijn even goed in staat gebleken om via een nieuw online format leerlingen te boeien en te binden.

Wat is de weg voorwaarts? In het onderwijs kan gedacht worden aan het ruimte bieden aan experimenteren, bv. met andere vormen van toetsing of bredere brugklassen.⁸ Dit schept mogelijkheden om de nadruk op prestatiegerichtheid en het goed scoren op toetsen van cognitieve vaardigheden te verlagen en de aandacht te vergroten voor de sociaal-maatschappelijke functie van het onderwijs en het welbevinden van leerlingen. Door het online onderwijs is de socialisatiefunctie van het onderwijs nog meer onder druk komen te staan. Dit geldt niet alleen voor het primaire en voortgezet onderwijs, maar ook voor vervolgopleidingen in het mbo, hbo en op universiteiten.

Klimaatverandering, de kwaliteit van de leefomgeving en houdbaarheid van de zorg zijn daarnaast nog net zo belangrijk en urgent als vóór de coronacrisis. Doorzetting van ingezet beleid en benutting van synergie met aangescherpt EU-beleid (Green Deal, EU-herstelprogramma) bieden kansen voor groen herstel in ons land. Met de inzet daarvan moet niet gewacht te worden tot na de pandemie. Landen als Duitsland en het Verenigd Koninkrijk gaan ons momenteel voor op dit vlak.

Een ander voorbeeld is het steunbeleid voor bedrijven. In normale tijden hebben bedrijven de tijd om in te spelen op technologische veranderingen en vraagverschuivingen. Bedrijven kunnen toetreden, groeien of verdwijnen, waardoor mensen en machines vrijkomen om ergens anders productiever ingezet te worden. Normaal gesproken heeft de overheid geen directe bemoeienis bij dit proces. Tijdens de coronacrisis veranderde de vraag letterlijk van de ene op de andere dag. Deze schok was niet te voorzien voor bedrijven en kan leiden tot kostbare faillissementen. Mede daarom heeft de overheid een steunbeleid opgezet waarmee bedrijven overeind blijven, in ieder geval tot het moment dat de epidemiologische crisis voorbij is. Als het steunbeleid te lang voortduurt, zal dat waarschijnlijk schadelijk zijn voor het Nederlandse verdienvermogen op de lange termijn. Het is

⁶ Dillingh en Zumbuehl (2020). Ongelijkheid van het jonge kind - CPB Notitie

⁷ Onderwijsraad (2019). Lees! Een oproep tot een leesoffensief.

⁸ SCP (2020). SCP-Coronakompas: onderwijs. Kwaliteit van leven in tijden van Corona.; Turkenburg et al. (2021). Samen of gescheiden naar school.



belangrijk om snel te komen met beleid voor de afbouw van de economische steun. De uitdaging zal zijn om dit zo te doen, dat er geen domino-effecten ontstaan.

In de lijn met ons advies om brede welvaart centraal te stellen, ligt het in de rede om na afbouw van de coronamaatregelen het economische steunbeleid te vervangen door economisch herstelbeleid dat zich richt op het faciliteren van de herstart van gezonde bedrijven en - waar nodig - op de transitie naar andere vormen van werk en economische activiteit.

Speel in op nieuwe kansen

De digitale transitie die al aan de gang was, is door de coronacrisis in een versnelling terecht gekomen. Deze digitalisering zorgde er deels voor dat de samenleving ondanks de gezondheidsmaatregelen kon doordraaien. Digitalisering is soms meer dan een surrogaat: het kan waardeketen efficiënter maken en nieuwe producten of diensten mogelijk maken. Parallel hieraan heeft deze crisis ook een herwaardering van de nabije leefomgeving opgeleverd, die benut kan worden bij de klimaatuitdaging.

In het onderwijs worden sinds de coronacrisis massaal digitale middelen ingezet. Leerlingen en docenten hebben verschillende nieuwe vaardigheden opgedaan, zoals het geven van een online college of het zelf indelen van de schooldag. In de zorg blijkt dat sommige typen digitale oplossingen, zoals een consult op afstand mogelijkheden biedt. De toename van thuiswerken en de verbeterde mogelijkheden daarvoor kunnen leiden tot productiviteitswinsten, minder wegverkeer, minder zakelijke vliegvluchten en een schoner milieu. Digitalisering biedt, kortom, kansen voor nieuwe werkwijzen en vormen van dienstverlening. De gevolgen zullen ook zichtbaar zijn in de volle breedte van het gebruik van de fysieke omgeving (van veranderende patronen van werken, wonen en verplaatsen tot aan het grondstoffengebruik) en leiden ook daar weer tot nieuwe kansen. De toename van thuiswinkelen en minder winkelbezoek heeft ook zijn weerslag op de binnensteden. Daar zal winkel- en kantoorleegstand fors toenemen. Dit biedt kansen voor hernieuwde inrichting van de binnensteden en een verdere opleving van activiteiten in woonwijken. Denk aan het creëren van een gezonde leefomgeving, (deels) nieuwe woonruimte voor jonge starters of woningen voor ouderen.

Economische herstelprogramma's bieden daarnaast bij uitstek kansen om aanpassingen in de productiestructuur door te voeren, die ook positief bijdragen aan de duurzaamheidsdoelen, zoals die in het kader van het Klimaatakkoord, het internationale Biodiversiteitsverdrag (CBD) of de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's). Mits deze investeringen tijdig gedaan worden, kunnen ze de vraag stimuleren en zo de duur en diepte van een economische recessie beperken.⁹ Het heropenen van de samenleving en economie kan zo gekoppeld worden aan de beoogde transitie richting vergroening van de economie en een duurzame samenleving. Energie-efficiënte en klimaatbestendige nieuwbouw en verduurzaming van de (sociale) huurwoningvoorraad via de aanleg van collectieve warmtenetten zijn daar voorbeelden van. Er zijn zo tal van mogelijkheden om het verdienvermogen

⁹ Zie Smit en Van Veldhuizen (2020). *Opties voor vraagstimulering*.



van Nederland voor de lange termijn te bestendigen door leefomgevingsaspecten in herstelprogramma's te verweven. Bijvoorbeeld door te investeren in klimaatadaptatie, natuur- en landschapsinclusieve ontwikkelingen, verduurzaming van de industrie of de aanleg van toekomstbestendige infrastructuur. Daarbij is het verstandig de ruimtelijke inrichting als uitgangspunt mee te nemen, zodat keuzes en investeringen die nu worden gedaan die inrichting van Nederland voor de komende decennia bepalen.

Hanteer een zuivere rolverdeling en maak transparante afwegingen

Voor een transparante afweging bij de beslissingen die de komende tijd genomen zullen moeten worden, is een zuivere rolverdeling noodzakelijk tussen experts en bestuurders. De rol van experts is om - in aansluiting op hun expertise - ontwikkelingen, kansen en dilemma's te signaleren en inzichten aan te leveren. Dat is wat de Planbureaus en het RIVM, en andere organisaties en deskundigen, hebben gedaan en blijven doen.¹⁰ Het is vervolgens aan bestuurders om op basis van de beschikbare kennis een expliciete afweging te maken, waarbij ze bewust zijn van de verschillende factoren, en ook transparant zijn over de gemaakte afwegingen. We adviseren om in de communicatie met de samenleving explicieter te zijn over welke politieke weging tussen epidemiologische, maatschappelijke en economische belangen en effecten is gemaakt, en hoe die tot stand is gekomen. Dat voorkomt verwarring over de invloed van verschillende belangengroepen, de inbreng van kennis uit de wetenschap en het gebruik ervan door de politiek.

Slot

In deze brief pleiten wij voor een samenhangend herstelplan, dat de korte termijn – het heropenen van samenleving en economie en de aanpak van de door de coronacrisis aangerichte schade – verbindt met beleidsdoelstellingen op de langere termijn, vanuit het perspectief van brede welvaart. Wij realiseren ons dat op dat laatste punt politieke keuzes nodig zijn en dat die normaliter in een kabinetsformatie tot stand komen en worden vastgelegd in een regeerakkoord – een proces dat meerdere maanden in beslag kan nemen. Gegeven de urgentie lijkt het verstandig om het opstellen van een herstelplan niet te laten wachten op de afronding van zo'n regeerakkoord. Wij adviseren daarom om zo snel mogelijk samenhangend herstelbeleid te presenteren en dat te verbinden met langetermijndoelen op het gebied van de brede welvaart. Er is nu geen tijd te verliezen.

¹⁰ In de bijlage van deze brief staat een overzicht van het corona gerelateerde onderzoek dat we de komende maanden zullen publiceren.



Bijlage: inzet planbureaus en RIVM voor de komende maanden

In het afgelopen jaar hebben wij gezamenlijk ingezet op kennisopbouw over de gevolgen van de crisis voor de economie, leefomgeving en samenleving. Ook de komende maanden zullen de Planbureaus en het RIVM zich inzetten om met bestaande en nieuwe adviezen en rapporten relevante inzichten te bieden rondom belangrijke maatschappelijke vraagstukken. Met ons onderzoek richten we ons op de middellange termijn. Onze inzichten kunnen een bijdrage leveren als bouwstenen richting maatschappelijk herstel. Hieronder volgt een overzicht met een selectie van publicaties en activiteiten van de planbureaus en het RIVM die hierop betrekking hebben.

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP):

- Begin maart verschijnt de publicatie *Een jaar na corona* waarin is onderzocht welke veranderingen er optraden sinds/tijdens corona in de (lichamelijke en psychische) gezondheid, onderwijs, arbeid en inkomen, sociale contacten en informele participatie, maatschappelijke samenhang en draagvlak en legitimiteit van het overheidsbeleid en of dat verschilt tussen groepen.
- Tevens zal het SCP in maart met een adviesbrief komen over maatschappelijk herstel met o.a. aandacht voor gevolgen voor kwetsbare groepen zoals eenzame oudere en consequenties voor hulp in het sociaal domein, de ggz en mantelzorg.
- Daarnaast komt het SCP met onderzoek naar vijf kwesties die we van groot maatschappelijk belang achten voor de komende jaren. Deze kwesties zijn kansenongelijkheid in het onderwijs, armoede en precair werk, de arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond, passende woonzorgcombinaties voor ouderen met een zorgbehoefte, en woningverduurzaming ten behoeve van de energietransitie.



Centraal Planbureau (CPB)

- In het Centraal Economisch Plan (eind maart) zal het CPB verschillende scenario's voor de economie presenteren en een beschouwing geven over het economische steunbeleid.
- In juni 2021 publiceert het CPB in de Financiële Risicorapportage de effecten van de coronacrisis op de schuldenpositie van bedrijven en de daarbij gepaard gaande risico's voor financiële stabiliteit.
- Ook onderzoekt het CPB op verzoek van de ministeries van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid de macro-economische effecten van het steunbeleid. De resultaten van dit onderzoek zullen in de loop van 2021 verschijnen.

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Het PBL richt zich op de kansen en risico's van de pandemie en het gevoerde beleid (steunmaatregelen, gedrag) voor de kwaliteit van de leefomgeving. De focus ligt daarbij op vier grote opgaven: klimaatverandering en energietransitie (zowel adaptatie als mitigatie), de transitie naar een circulaire economie, de transformatie van landbouw en natuur en de ruimtelijk-economische ontwikkeling (incl. verstedelijking, wonen en mobiliteit).

In lopende studies en verkenningen wordt o.m. nagegaan hoe de gevolgen van de pandemie kunnen doorwerken op de realisatie van klimaatdoelstellingen, op de economische veerkracht van binnensteden en op personenmobiliteit. Onderzoek wordt voorbereid naar de regionale en sectorale effecten van de verschillende opstartstrategieën. Daarnaast worden voorbereidingen getroffen voor een verkenning van duurzaam herstelbeleid dat meerdere dimensies van brede welvaart koppelt en anticipeert op een vanuit de lange termijn wenselijk geacht toekomstbeeld van een duurzame samenleving.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)

- Het RIVM publiceert iedere 6 weken een cohortonderzoek naar draagvlak en naleving van gedragsregels en de impact ervan op welbevinden en leefstijl (eerst volgende 26 februari). Parallel hieraan publiceert het RIVM elke zes weken een overzicht van nieuwe Nederlandse COVID-19 onderzoeksresultaten naar preventie, zorg en maatschappelijke vraagstukken (eerst volgende: begin maart).
- Daarnaast wordt iedere 3 weken het trendonderzoek corona & gedrag ten behoeve van het coronadashboard gepubliceerd.
- Het RIVM start een onderzoek naar de Gezondheidsverschillen; ontrafeling van complexe verschillen in omvang en aard van de impact van COVID-19 over sociaaleconomische gezondheidsverschillen (publicaties later dit jaar).
- De eerste resultaten van de studentenmonitor (een samenwerking van RIVM, GGD GHOR NL en het Trimbos) worden in september verwacht.