UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Herstel vereist ondernemen in plaats van beschermen

Boot, A.; Stellinga, B.

Publication date
2021
Document Version
Final published version
Published in
COVID-19: Expertvisies op de gevolgen voor samenleving en beleid
License
CC0

Link to publication

Citation for published version (APA):
Boot, A., & Stellinga, B. (2021). Herstel vereist ondernemen in plaats van beschermen. In *COVID-19: Expertvisies op de gevolgen voor samenleving en beleid* (pp. 26-31). WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. https://www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2021/07/15/covid-19-expertvisies-op-de-gevolgen-voor-samenleving-en-beleid

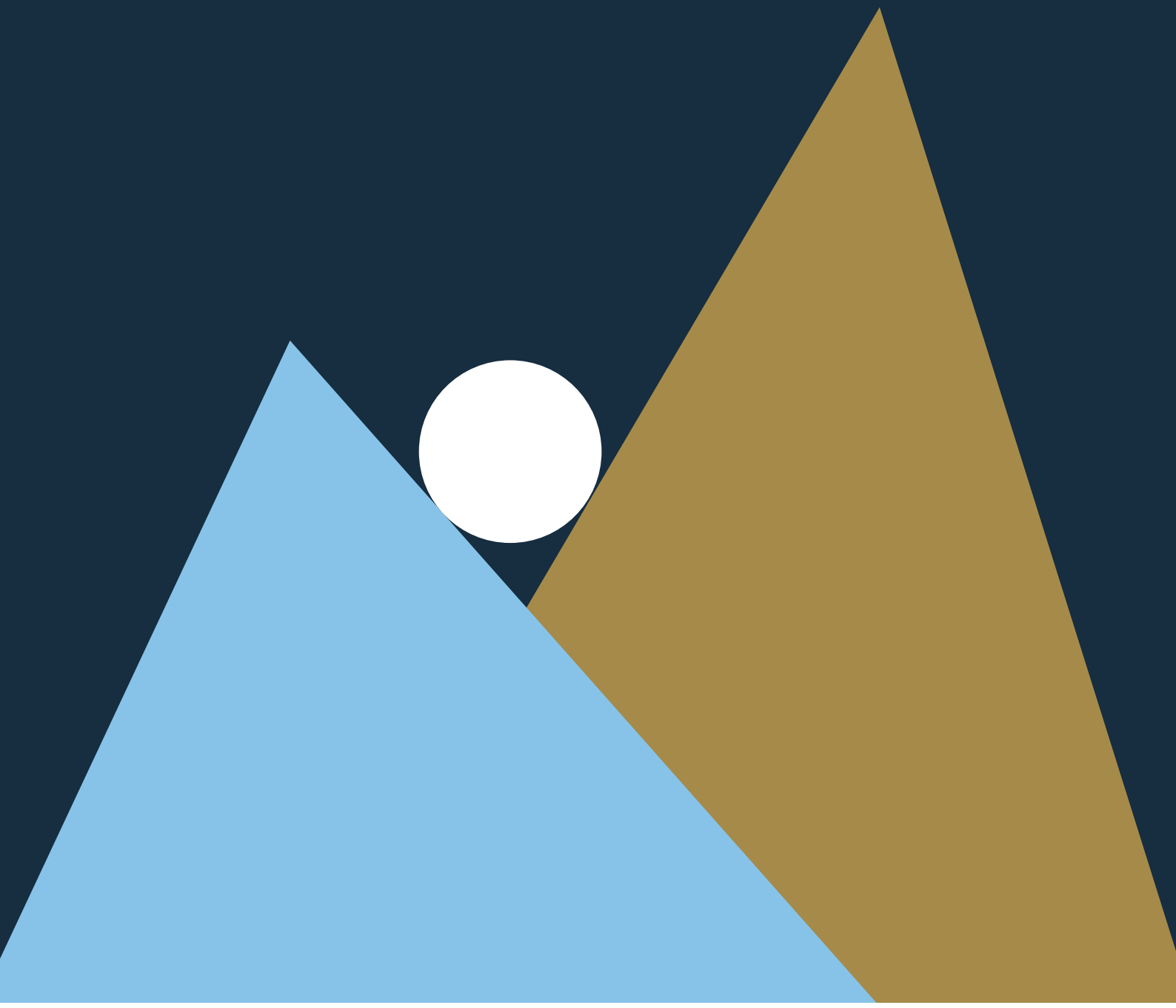
General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:15 Sept 2026

COVID-19: Expertvisies op de gevolgen voor samenleving en beleid



WRR
WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

KNAW

COVID-19: Expertvisies op de gevolgen voor samenleving en beleid

Colofon

COVID-19: Expertvisies op de gevolgen voor samenleving en beleid is een bundel met korte papers die in het kader van een gezamenlijk project van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs.

Vormgeving: Things To Make And Do (TTMAD), Den Haag.

De inhoud van deze bundel mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden, mits ongewijzigd en onder voorbehoud van bronvermelding: Gezamenlijke uitgave van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) (2021). 'COVID-19: Expertvisies op de gevolgen voor samenleving en beleid'. Den Haag: WRR/KNAW.

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

KNAW

Inhoudsopgave

Ten geleide 6

Gevolgen van crises 8
Een historisch perspectief
Maarten Prak

Gezondheid

Epidemiologie 16
COVID-19, wat gaat de toekomst ons brengen?
Roel Coutinho

Gezondheid en gezondheidszorg 19
Ontwikkelingen en beleidsopgaven in het licht van de COVID-19-pandemie
Johan Mackenbach

Economie

Economie 26
Herstel vereist ondernemen in plaats van beschermen
Arnoud Boot en Bart Stellinga

Werk 32
De toekomst van werk en de arbeidsmarkt
Joop Schippers

Belastingen 38
Wenselijk fiscaal beleid
Sijbren Cnossen

Samenleving

Onderwijs 46
Herstel na de coronacrisis als opmaat voor noodzakelijke structurele verbetering
Edith Hooge

Parallelle werelden 53
COVID-19 als contrastvloeistof: over oude en nieuwe ongelijkheden en het ontstaan van een parallelle samenleving
Godfried Engbersen

Desinformatie 60
De verspreiding en effecten van desinformatie tijdens de COVID-19-pandemie
Michael Hameleers en Rens Vliegenthart

Duurzaamheid & leefomgeving

Duurzaamheid *68*
De impact van COVID-19 op duurzaamheid
Jacqueline Cramer

Ruimtelijke ordening *73*
Puzzelen aan de ruimtelijke inrichting
Maarten Hajer

Kennis & technologie

Digitalisering *80*
De coronapandemie en de noodzaak van waardevol digitaliseren
Rinie van Est en Linda Kool

Burgerwetenschap *86*
De rol van burgers in kennis voor beleid
Barend van der Meulen

Octrooien *91*
Onderzoek, innovatie en transparantie
Geertrui van Overwalle

Recht

Mensenrechten *98*
De staat van de democratische rechtsstaat
Barbara Oomen

Rechtsstaat *103*
De pandemie voorbij: onze democratische rechtsstaat na COVID-19
Jerfi Uzman

Criminaliteit en rechtshandhaving *108*
Mogelijke effecten van pandemie en maatregelen
Catrien Bijleveld

Bestuur

Uitvoering en beleid *114*
Uitvoeringscapaciteit overheid: lange lijnen en enkele perspectieven
Thomas Schillemans

Interbestuurlijke verhoudingen *120*
De COVID-19-crisis versterkt actuele ontwikkelingen
Klaartje Peters

Crises *127*
Over oude en nieuwe crises en de dingen die voorbijgaan
Ira Helsloot

Internationaal

Europese Unie *134*
Toekomstbeelden voor Nederland, Europa/euro
Mathieu Segers

Geopolitiek *141*
De geopolitiek van corona
Haroon Sheikh

Ten geleide

COVID-19 heeft de samenleving op veel vlakken hard geraakt. Toen het virus begin 2020 Nederland bereikte, ging alle aandacht in eerste instantie naar de verspreiding van dit nieuwe virus, de dreiging voor de gezondheid en de druk op de gezondheidszorg die dit met zich meebracht. Al snel volgden economische steunpakketten. In de loop van de tijd kwam er aandacht voor de bredere impact van het virus en van de maatregelen die genomen zijn om het virus te bestrijden, zoals de invloed op de reguliere zorg, het onderwijs en het bredere welzijn.

Hoewel het virus de beleidsagenda het afgelopen jaar heeft gedomineerd, is het vanzelfsprekend niet de enige beleidsopgave waar Nederland voor staat. Er zijn nieuwe herstelopgaven bijgekomen, maar ook voor de crisis stond Nederland al voor een aantal grote vraagstukken, bijvoorbeeld rond digitalisering en duurzaamheid. De pandemie heeft deze en andere vraagstukken soms verdiept, soms meer zichtbaar gemaakt of juist verdrongen.

Voor u ligt een bundel van korte papers die ingaan op de vraag wat de belangrijke beleidsopgaven zijn voor Nederland en welk effect de COVID-19-pandemie hierop heeft gehad. De KNAW en de WRR hebben vooraanstaande wetenschappers op basis van hun expertise gevraagd om zo'n paper te schrijven over hun vakgebied. Aan hen is gevraagd om een beknopte kennissynthese aan de hand van de volgende hoofdvragen[1]:

- Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen/lange lijnen in dit domein?
- Welk effect heeft de COVID-19-pandemie hierop gehad?
- Wat zijn de belangrijkste onzekerheden binnen dit domein?
- Wat zijn de belangrijkste beleidsopgaven op dit terrein voor de komende drie tot vijf jaar?

Deze kennissyntheses bieden een compact en tegelijkertijd zeer rijk overzicht van de langetermijnontwikkelingen onder acht hoofdthema's: gezondheid, economie, samenleving, duurzaamheid & leefomgeving, kennis & technologie, recht, bestuur en internationaal.

1 Twee van de papers werden geschreven op basis van andere vragen. Hoogleraar economische en sociale geschiedenis Maarten Prak vroegen we wat de geschiedenis ons kan leren over de langetermijneffecten van andere crises. Emeritus hoogleraar epidemiologie en bestrijding infectieziekten Roel Coutinho vroegen we naar de mogelijke verdere ontwikkeling van COVID-19 en de belangrijkste factoren die hierbij in de komende vijf jaar bepalend zijn.

Deze publicatie maakt deel uit van een project dat de KNAW en de WRR zijn gestart om beleidsopgaven voor Nederland voor de komende jaren in beeld te brengen, in het licht van de COVID-19-pandemie. Hiermee willen zij wetenschappelijk-strategische handvatten bieden ten behoeve van het regeringsbeleid in de komende jaren. Belangrijke input voor dit project vormen interviews met deskundigen in de wetenschap, het beleid en de media. Op basis van deze gesprekken werden de belangrijkste thema's geselecteerd voor dit project.

Dit project omvat een drietal publicaties. Begin juni werd een tussentijds bericht voor de informateur gepubliceerd met vijf mogelijke scenario's voor het verdere verloop van de pandemie. De tweede publicatie is deze bundel met korte papers over de langetermijnontwikkelingen op een aantal belangrijke thema's. In het najaar volgt de afrondende publicatie met de eigen bevindingen van de WRR en de KNAW.

In het 'tussentijds bericht' werd geconcludeerd dat de COVID-19 crisis nog niet voorbij is en dat er onzekerheid is over het verdere verloop ervan. Deze onzekerheid werd uitgewerkt in vijf mogelijke scenario's.[2] Niet alle scenario's zijn even waarschijnlijk, maar het is belangrijk om op verschillende mogelijke ontwikkelingen voorbereid te zijn, omdat zij ook een verschillende impact kunnen hebben op de ontwikkelingen en beleidsopgaven die naar voren komen in deze bundel.

De projectgroep die deze bundel heeft voorbereid bestaat uit Tanja van der Lippe (co-voorzitter), André Knottnerus (co-voorzitter), Josta de Hoog (projectcoördinator), Ruth Mampuys (onderzoeker), Myrthe van de Pavert (stagiair) en Frans Brom (directeur WRR).

Voorzitter
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)
Prof. mr. J.E.J. (Corien) Prins

President
Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW)
Prof. dr. I. (Ineke) Sluiter

2 De scenario's zijn: (1) Terug naar normaal – COVID-19 wordt uitgebannen (2) Griep+ – COVID-19 wordt endemisch (3) Externe dreiging – onregelmatige herintroducties van COVID-19 (4) Chronische strijd – COVID-19 blijft een serieuze bedreiging en (5) 'Worst case' – COVID-19 gaat meer slachtoffers eisen.

Gevolgen van crises
Een historisch perspectief

Maarten Prak [1]

Pandemie in perspectief

De COVID-19-pandemie is een grootschalige inbreuk op het normale leven over de hele wereld. Tot nu toe (juni 2021) zijn een kleine 4 miljoen mensen overleden aan de directe gevolgen van de pandemie en hebben aanzienlijk meer mensen vaak langdurig in het ziekenhuis gelegen en daar ingrijpende behandelingen moeten ondergaan. Bedrijven, scholen en andere organisaties waar veel mensen bij elkaar komen, zijn langdurig gesloten om de pandemie in te dammen. Dit kan moeilijk zonder gevolgen blijven. Wat die gevolgen zouden kunnen zijn, kunnen we misschien leren uit voorgaande pandemieën en andere historische crises. Daarbij kunnen we wereldwijd kijken, maar het meest leerzaam zijn natuurlijk de gevolgen dichter bij huis, in Nederland zelf of elders in Europa. Beide perspectieven worden in dit rapport gehanteerd. Dat gebeurt in een min of meer chronologische volgorde. Daarbij wordt vooral gelet op de demografische gevolgen (sterfte), de economische en sociale effecten (depressie, ongelijkheid) en de internationale context.

Om de waarde van zulke historische vergelijkingen in het juiste licht te plaatsen, is het van belang om een idee te krijgen van de aard van de gebeurtenissen en de schaalgroottes waar het over gaat. In het verleden zijn er twee vergelijkbare medische schokken geweest: de Zwarte Dood in het midden van de veertiende eeuw, en de influenzapandemie van 1918-1919 (bekend als 'Spaanse griep' omdat er daar voor het eerst ruchtbaarheid aan werd gegeven). Beide hadden een onvergelijkbaar veel grotere omvang dan de huidige COVID-19-pandemie. De grote uitbraak van de pest in 1347-1349 heeft aan minstens een kwart, misschien de helft van de Europeanen het leven gekost. Het wereldwijde dodental van de zogeheten Spaanse griep wordt geraamd op minimaal 30 miljoen, waarschijnlijk 50 en wellicht zelfs 100 miljoen. In Nederland zouden circa 38.000 mensen aan de gevolgen van de deze grieppandemie overleden zijn.[2] De wereldbevolking is in de sindsdien verstreken honderd jaar met een factor vier gegroeid en dankzij verbeterd transport zijn de contacten tussen de verschillende regio's in de wereld sterk geïntensiveerd. Aan COVID-19 overleden tot nu toe in Nederland circa 18.000 mensen, in een populatie die sinds 1918 ruim 2,5 maal groter is geworden. Vergeleken met de Spaanse griep is het dodental van de COVID-19-pandemie dus vooralsnog beperkt, wellicht omdat het virus zelf minder dodelijk is gebleken. De slachtoffers waren indertijd vooral jongvolwassenen (20-40 jaar), nu vooral ouderen (60+).

Naast deze twee pandemieën zijn er andere historische gebeurtenissen die ingrijpende gevolgen hebben gehad voor het maatschappelijk leven. In de afgelopen eeuw valt allereerst te denken aan twee wereldoorlogen en de economische depressies van de jaren 1930 en 2008. Bij de vergelijking doen zich een paar complicaties voor. De twee wereldoorlogen duurden een reeks van jaren. Tijdens de Eerste Wereldoorlog was Nederland neutraal, maar ondervond het wel de gevolgen van de gevechtshandelingen in de omringende landen, in het bijzonder een zeer omvangrijke instroom van Belgische vluchtelingen in 1914 en de beperkingen van het economisch verkeer, die tot een ernstige ontwrichting van de Nederlandse

1 Hoogleraar Economische en Sociale Geschiedenis aan de Universiteit Utrecht. Bij het opstellen van dit stuk heeft de auteur advies en hulp gekregen van Jessica Dijkman (UU), Floor Haalboom (EUR), Frank Huisman (UU) en Jan Luiten van Zanden (UU).

2 Wijdeven 2020.

economie leidden. De Spaanse griep viel overigens samen met het einde van deze oorlog, waardoor het vaak lastig is om de effecten van die twee te onderscheiden. De Tweede Wereldoorlog leidde tot een groot aantal burgerslachtoffers – denk alleen al aan de ruim 100.000 joodse Nederlanders die niet terugkeerden uit de vernietigingskampen – en een grootschalige roof en beschadiging van de economische infrastructuur, vooral in het laatste oorlogsjaar. De economische crises hadden grote gevolgen voor de levens van de getroffenen, maar zorgden hooguit indirect voor verhoogde sterfte. Voor de jaren 1930 zijn die gevolgen op de langere termijn echter grotendeels zoekgeraakt in de ontwrichtingen van oorlog en bezetting in de jaren 1940-1945. Hoewel de economische crisis van 2008 en de nasleep daarvan voor velen aanzienlijke gevolgen heeft gehad, is het van alle hier besproken keerpunten beslist de minst ingrijpende geweest.

Pandemieën voorafgaand aan de twintigste eeuw

Veruit de grootste pandemie die Europa in de afgelopen duizend jaar trof, was zoals gezegd de pestepidemie die bekend staat als de Zwarte Dood. Na decennia waarin Europa al kampte met klimaatschommelingen, welvaartsvermindering en gezondheidsproblemen, arriveerde de pest vanuit Centraal-Azië via veelgebruikte handelsroutes in Europa, waar de bevolking geen weerstand had tegen deze onbekende infectie. De gevolgen waren catastrofaal, ondanks pogingen om door middel van het isoleren van slachtoffers en het beperken van mobiliteit de verspreiding te beperken. Op de wat langere termijn was het belangrijkste gevolg een sterke verbetering van de positie van de factor arbeid en zijn beloning, door de schaarste aan arbeid. Zo luidde de Zwarte Dood een periode in die bekend staat als de Gouden Eeuw van de Arbeid.[3] Pest bleef daarna nog tot het einde van de zeventiende eeuw endemisch in heel Europa, vooral in de mediterrane landen. Maar ook Nederland werd tot 1669 regelmatig getroffen door uitbraken van de pest, vaak met grote aantallen slachtoffers.[4] Die hebben geen merkbare negatieve gevolgen gehad voor de bloei van de Nederlandse economie en cultuur in die periode.

Gedurende een groot deel van de negentiende eeuw werd Europa getroffen door opeenvolgende uitbraken van pokken, die ook grote sterfte met zich meebrachten, hoewel vaccinatie al vanaf het begin van die eeuw bekend was als een effectieve remedie. Ook de cholera leidde geregeld tot hoge sterfte, die pas bedwongen werd door de scheiding van drinkwater en afvalwater. Gedurende de negentiende eeuw hebben vooral algemene maatregelen gericht op preventie veel bijgedragen aan het bedwingen van deze epidemieën. Denk aan beter gezondheidstoezicht, maar ook aan de aanleg van waterleiding en riolering. Hierbij namen nationale en lokale overheden het voortouw.[5]

Eerste Wereldoorlog, 1914-1918

De Eerste Wereldoorlog was de eerste 'totale' oorlog, dat wil zeggen een oorlog waarin het maatschappelijk leven van de oorlogvoerende landen geheel in het teken kwam te staan van de oorlogsinspanning. Hoewel Nederland neutraal bleef, waren ook hier de gevolgen zeer voelbaar. Een daarvan was de schaarste aan eerste levensbehoeften. Die probeerde de regering aanvankelijk zo veel mogelijk via de markt te verhelpen, maar in 1916 moest een Distributiewet worden aangenomen. Desondanks daalde de algemene levensstandaard merkbaar tijdens de oorlog, wat in 1917-1918 leidde tot demonstraties, stakingen en onlusten. Dat gebeurde niet alleen in Nederland; in Rusland kwam het zelfs tot een revolutie, in Frankrijk tot soldatenoproeren en ook Duitsland verkeerde in 1918 op de rand van revolutie. Die onlusten zetten in Nederland ook door nadat de oorlog beëindigd was.[6]

3 Van Bavel et al. 2020: 14.

4 Rommes 2015.

5 Mackenbach 2020: 139-42, 149-53.

6 Kuypers 2002.

Naast de Distributie werd tijdens de oorlog besloten tot de subsidiëring van het bijzonder onderwijs, overheidsbijdragen aan de werkloosheidskassen van de vakbonden (1915), en meteen na de oorlog tot wetgeving voor gesubsidieerde pensioenen en invaliditeitsuitkeringen (1919) en de achturendag (1919). Bovendien werd het algemeen kiesrecht ingevoerd. Deze maatregelen waren enerzijds een reactie op de sterk gecompliceerde levering van eerste levensbehoeften tijdens de oorlog, anderzijds op de sociale onrust die mede hieruit ontstond. Hoewel de oorzaken tijdelijk waren, bleken de maatregelen blijvend. De overheidsuitgaven verdubbelden tijdens de oorlog van ongeveer 8 naar ongeveer 15 procent van het bruto binnenlands product (bbp) en in het laatste oorlogsjaar zelfs meer dan 20 procent. Na de oorlog daalden ze weliswaar, maar ze bleven structureel de helft hoger dan ervoor.[7]

Influenzapandemie, 1918

De influenzapandemie die bekend staat als Spaanse griep, was een wereldwijde catastrofe die aanzienlijk meer slachtoffers eiste dan de wereldoorlog die eraan vooraf ging.[8] Door de lengte van die oorlog zijn de effecten van de grieppandemie deels aan het oog onttrokken, maar ook moeilijk te isoleren van de schade die de oorlog aanrichtte. Voor Noorwegen – neutraal tijdens de oorlog – kon worden aangetoond dat de sterfte aan de Spaanse griep ongeveer een derde hoger was in arbeidersgezinnen dan in de middenklasse.[9] Zweeds onderzoek – interessant omdat Zweden net als Nederland en Noorwegen neutraal bleef tijdens de Eerste Wereldoorlog – neemt twee interessante effecten waar in de gehele populatie. Ten eerste bleef de loonstijging die redelijkerwijs verwacht mocht worden als gevolg van de grote sterfte (zie de Zwarte Dood), nu achterwege. In de tweede plaats verloren veel mensen hun baan door het stilvallen van de productie tijdens de pandemie en dit leidde tot een grotere vraag naar uitkeringen. Kapitaalbezitters ondervonden daarentegen nauwelijks gevolgen.[10] In de Verenigde Staten (VS) zijn er aanwijzingen voor economische effecten als gevolg van schaarste op de arbeidsmarkt, maar die zijn moeilijk te onderscheiden van de gelijktijdige deelname van de VS aan de oorlog in Europa. Over de effecten van de wekenlange schoolsluitingen zijn geen data beschikbaar.[11]

Onderzoek naar het cohort dat geboren werd tijdens de pandemie (en dus in de baarmoeder werd blootgesteld aan het virus), laat geen systematische effecten zien in termen van onderwijs, loopbaan of blijvende fysieke handicaps.[12] Verschillen in onderwijs en verdiencapaciteit die voor de VS waren vastgesteld bij dit geboortecohort, blijken toe te schrijven aan contextvariabelen in de populatie.[13] In Noorwegen nam het aantal opnames in psychiatrische inrichtingen na 1918 gedurende een aantal jaren spectaculair toe. Vanwege de Noorse neutraliteit valt dit toe te schrijven aan de pandemie.[14]

Beleidsinterventies als gevolg van de pandemie met een lange nasleep zijn weinig zichtbaar, maar het is daarbij goed te blijven bedenken dat de overheid als gevolg van de Eerste Wereldoorlog al een veel grotere broek had aangetrokken. Internationaal leidde de oorlog tot nieuwe vormen van samenwerking (League of Nations, of Volkenbond, 1919), maar economisch nationalisme was tegelijkertijd zichtbaar. De economische globalisering kreeg als gevolg van de oorlog een gevoelige klap.

7 Van Zanden 1997: 82-83.
8 Spinney 2017.
9 Mamelund 2004.
10 Karlsson et al. 2014.
11 Beach et al. 2020.
12 Vollmer en Wójcik n.d.
13 Brown en Thomas 2018.
14 Spinney 2017: 219.

Economische Depressie, 1931-1936

Net als tijdens de Eerste Wereldoorlog probeerde de Nederlandse regering aanvankelijk de depressie, die begon als een beurscrash op Wall Street maar daarna overging in langdurige economische krimp, te bestrijden met incidentele maatregelen. Pas in 1936, toen Nederland als een van de laatste landen de gouden standaard losliet en zijn munt devalueerde, kon het herstel beginnen. Intussen waren de overheidsuitgaven echter sterk gaan stijgen, vooral als gevolg van steun aan de agrarische sector, tot ongeveer 20 procent van het bbp. In de VS introduceerde de regering Roosevelt een New Deal, waarin grootschalige sociale en economische overheidsinterventies centraal stonden. De Britse econoom Keynes verschafte hiervoor in 1936 de theoretische legitimatie. Iets vergelijkbaars bleef in Nederland en de rest van Europa achterwege, hoewel in Nederland in het Plan van de Arbeid (hoofdauteur: Jan Tinbergen, 1935) wel voorstellen voor omvangrijke overheidsinvesteringen werden gepresenteerd. Wat het effect van de Grote Depressie op langere termijn zou zijn geweest, valt niet meer te achterhalen door het uitbreken, in september 1939, van de Tweede Wereldoorlog. Wereldwijd zien we in deze periode een sterk economisch nationalisme, waardoor de negatieve effecten van de depressie werden aangewakkerd.

Tweede Wereldoorlog, 1940-1945

Net als tijdens de Eerste Wereldoorlog leidde de Tweede Wereldoorlog tot een veel grotere rol van de overheid in het maatschappelijk leven. Die overheid stond in Nederland nu onder scherp toezicht van, en werd geleidelijk volledig overgenomen door, de bezetter. Die gebruikte zijn macht onder meer om arbeid en kapitaalgoederen uit Nederland weg te voeren. In Nederland zelf werd de Distributie opnieuw van kracht en werd nu ook een avondklok ingevoerd. De door de bezetter opgedragen overheidsinterventie strekte zich ditmaal ook uit tot de opvattingen van de bevolking. De Distributie leidde overigens tot een tijdelijke verbetering van de algehele gezondheidstoestand, maar die werd teniet gedaan tijdens de Hongerwinter.

Tijdens de oorlog ontstonden nieuwe ideeën over de toekomstige samenleving die na 1945 in praktijk werden gebracht. De verzorgingsstaat betekende een radicale breuk met een verleden waarin ‘laissez faire’ de norm was en overheidsingrijpen de uitzondering. Vanaf 1945 was de overheid een vanzelfsprekende en grootschalige speler in alle domeinen van het maatschappelijk leven. De overheidsuitgaven verdubbelden ten opzichte van de jaren 1920 en zouden in de volgende decennia trendmatig blijven stijgen.[15] Internationaal werd samenwerking versterkt, via de oprichting van de Verenigde Naties (1945), en in Europa via de stimulans van het Marshall Plan (1948).

Excursus: andere pandemieën in de twintigste eeuw

Na de Spaanse griep duurde het vele tientallen jaren voordat een nieuwe grote uitbraak miljoenen slachtoffers maakte. Het leek erop dat pandemieën bedwongen waren dankzij medische kennis en goede monitoring.[16] En toen kwam AIDS.[17] Deze tussen mensen overdraagbare ziekte heeft sinds de ontdekking ervan in 1982 in veertig jaar tijd ongeveer 40 miljoen slachtoffers gemaakt. Aanvankelijk leidde AIDS tot grote paniek in de Westerse wereld, waar de ziekte werd ontdekt, en tot stigmatisering van de mensen die aan de ziekte leden. Later werd duidelijk dat HIV, de naam van de ziekteverwekker, al voorkwam in Kinshasa en andere Afrikaanse locaties omstreeks 1960. Afrika is ook het continent dat het zwaarst gebukt is gegaan onder de gevolgen van AIDS. In Westerse landen is de ziekte onder controle.

15 Van Zanden 1997: 91-92.

16 Snowden 2008.

17 Deze paragraaf steunt grotendeels op Honigsbaum 2020.

In West-Afrika, waar het zeer besmettelijke Ebola-virus al langer sluimerde, brak in 2014 een grote epidemie uit, vrijwel zeker als gevolg van contact tussen mensen en vleermuizen. De in Sierra Leone actieve organisatie Artsen Zonder Grenzen had de uitbraak al heel vroeg in de gaten en mede daardoor kon de verspreiding buiten West-Afrika grotendeels verhinderd worden. Het dodental bleef beperkt tot zo'n 11.000.

Ook andere grootschalige uitbraken van besmettelijke ziektes zijn door stevig ingrijpen vroegtijdig de kop ingedrukt. Zo werden de VS in 1916 getroffen door een grootschalige uitbraak van polio, met bijna 30.000 slachtoffers van wie 5.000 het niet overleefden.[18] SARS, ook een corona-virus, werd in 2002 verspreid vanuit het Zuid-Chinese Guangzhou en bereikte via het nabijgelegen Hongkong een groot aantal landen over de hele wereld. Dankzij alerte medici, goede communicatie en snelle opsporing en isolatie van de zieken bedroeg het aantal dodelijke slachtoffers van SARS minder dan 10.000.

Er is weinig bekend over de maatschappelijke gevolgen van deze pandemieën. Onderzoek naar de slachtoffers van de polio-uitbraak in 1916 toont aan dat de kinderen die ziek werden, ook op langere termijn negatieve schoolresultaten boekten in vergelijking met de kinderen die geen polio kregen.[19] Maar dit zegt niet veel over de situatie waarin wij ons nu bevinden, waarin weinig kinderen ziek werden maar veel kinderen minder onderwijs hebben ontvangen.

Financiële crisis, 2008

De financiële crisis van 2008 begon op de Amerikaanse kapitaalmarkten en breidde zich, mede als gevolg van globalisering, snel uit over de gehele wereld. In Europa werd die crisis gevolgd en verergerd door de eurocrisis. De financiële crisis heeft al langer gaande trends versterkt: toenemende ongelijkheid tussen inkomens en vermogens, tussen arbeid en kapitaal. Het heeft overheden aangemoedigd om hun uitgaven terug te snoeien. De gevolgen daarvan zijn zichtbaar in het uiteengroeien van het economisch en maatschappelijk welbevinden. Terwijl de Nederlandse economie alweer snel ging groeien, bleven andere indicatoren van de welvaart achter. Dit was geen nieuw verschijnsel, want al vrijwel direct na de Tweede Wereldoorlog begonnen die twee uit elkaar te lopen, maar vanaf 2000 werd dit pregnanter en de crisis heeft dit proces verder versneld. Indicatoren die terugliepen waren biodiversiteit, ervaren levensgeluk (blijkend uit meer zelfdodingen) en sociale contacten gemeten naar de aansluiting bij verenigingen en vakbonden maar ook het kerkbezoek. Door vroegtijdige bezuinigingen die de crisis verdiept en verlengd hebben, zijn binnen en buiten het economisch domein problemen ontstaan.[20]

Conclusie

Wereldwijde pandemieën met grote aantallen slachtoffers, zoals COVID-19, zijn historisch gezien zeer zeldzaam. Ze komen bovendien niet altijd voor in isolement; de Spaanse griep hing samen – qua oorzaak en gevolg – met de Eerste Wereldoorlog. Andere grote crises uit het recente verleden, en dan met name de twee wereldoorlogen, duurden vaak vele jaren achtereen en waren het evidente gevolg van menselijke beslissingen, die door andere beslissingen gerectificeerd konden worden. Zo bezien is de huidige corona-pandemie een unieke episode in de recente wereldgeschiedenis. Toch valt er uit een vergelijking van die crises van uiteenlopende aard wel iets af te leiden.

18 Meyers and Thomasson 2021.

19 Meyers and Thomasson 2021.

20 Philips et al. 2021.

Als er één rode draad te bespeuren valt in de hier behandelde crises, dan toch deze: steeds heeft de overheid een hoofdrol moeten spelen in het aanpakken van de crisis en haar gevolgen. Geen wonder dus dat de plaats van de overheid in de samenleving tijdens die crises groeide. Weliswaar nam die rol in de jaren na elke crisis weer af, maar niet tot op het niveau van voor de crisis.[21] De financiële crisis van 2008 heeft nog eens duidelijk aangetoond dat zeer omvangrijke overheidsinvesteringen de gevolgen van de crisis kunnen dempen én dat een te snelle terugkeer naar 'normaal' van die investeringen aanzienlijke en langdurige schade kan veroorzaken.

Sociale effecten op lange termijn laten zich niet makkelijk onder één noemer brengen. Voor de mensen die het leven lieten en voor hun nabestaanden zullen oorlogen en pandemieën altijd in het geheugen gegrift staan. De toegenomen vraag naar geestelijke bijstand tijdens de huidige pandemie zal daarom mogelijk niet meteen verdwijnen als de ziekte zelf onder controle is. Maar voor de anderen lijken de negatieve effecten op de middellange en lange termijn niet heel sterk te zijn. Vooral de Grote Depressie en de Tweede Wereldoorlog hebben door hun omvang samen grote veranderingen bewerkstelligd, maar dat gebeurde ook als gevolg van een breed gedragen opvatting dat het nu 'echt anders' moest worden. De economische voorspoed die volgde (oorzaak of gevolg?) heeft die veranderingen ook mogelijk gemaakt. Andere crises in de twintigste eeuw hebben niet tot vergelijkbare ingrijpende veranderingen geleid.

Historici die een groot aantal historische rampen met elkaar hebben vergeleken, maken een onderscheid tussen generieke effecten en herverdelingseffecten. Zelfs als het effect op de samenleving als geheel meevalt, kunnen bepaalde groepen in de samenleving harder getroffen worden dan andere. Dat effect lijkt zich ook in Nederland op dit moment voor te doen. Uit eerdere pandemieën is een vergelijkbaar effect bekend.[22]

Internationaal hebben de twee wereldoorlogen tot meer formele samenwerking geleid. Pandemieën hebben internationaal wetenschappelijk onderzoek gestimuleerd op dezelfde manier als we nu zien bij het begrijpen van het virus en de bestrijding ervan. Dat de COVID-19-pandemie ook tot geopolitieke verschuivingen zou kunnen leiden, valt uit historisch onderzoek niet af te leiden.

21 Dit 'ratchett effect' is al beschreven door Peacock and Wiseman1967.

22 Van Bavel et al. 2020: hfdst. 6.

Literatuur

Bavel, Bas van, Daniel R. Curtis, Jessica Dijkman, Matthew Hannaford, Maïka de Keyzer, Eline van Onacker and Tim Soens (2020) *Disasters and History: The Vulnerability and Resilience of Past Societies*, Cambridge: Cambridge University Press.

Beach, Bryan, Karen Clay and Martin H. Saveedra (2020) *The 1918 influenza pandemic and its lessons for covid-19*, NBER working paper 27673, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Brown, Ryan and Duncan Thomas (2018) *On the long-term effect of the 1918 U.S. influenza pandemic*, unpublished paper. Geraadpleegd via https://clas.ucdenver.edu/ryan-brown/sites/default/files/attached-files/brownthomas2021.pdf.

Honingsbaum, Mark (2020) *The Pandemic Century: One Hundred Years of Panic, Hysteria, and Hubris*, New York: Norton.

Jordà, Òscar, Sanjay R. Singh and Alan M. Taylor (2020) *Longer-run economic consequences of pandemics*, NBER working paper 26934, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Karlsson, Martin, Therese Nilsson and Stefan Pichler (2014) 'The impact of the 1918 Spanish flu epidemic on economic performance in Sweden: An investigation into the consequences of an extraordinary mortality shock', *Journal of Health Economics* 36: 1-19.

Kuypers, Ivo (2002) *In de schaduw van de grote oorlog: De Nederlandse arbeidersbeweging en de overheid, 1914-1920*, Amsterdam: Aksant.

Mackenbach, Johan (2020) *A History of Population Health: Rise and Fall of Disease in Europe*, Leiden: Brill.

Mamelund, Svenn-Erik (2004) *An egalitarian disease? Socioeconomic status and individual survival of the Spanish Influenza pandemic of 1918 - 19 in the Norwegian capital of Kristiania*, Memorandum no. 2004,06, Oslo: University of Oslo, Department of Economics. Geraadpleegd via *https://www.econstor.eu/bitstream/10419/63138/1/385894139.pdf*.

Meyers, Keith and Melissa A. Thomasson (2021) 'Can pandemics affect educational attainment? Evidence from the polio epidemic of 1916', *Cliometrica* 15: 231-265.

Peacock, A.T. and J. Wiseman (1967) *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Philips, Robin, Bas van Bavel, Auke Rijpma en Jan Luiten van Zanden (2021) 'Reconstructie over twee eeuwen toont: Welvaartsgroei blijft sinds 1950 achter bij economische groei', *Economisch-Statistische Berichten* 106: te verschijnen.

Rommes, Ronald (2015) 'Plague in North-Western Europe: The Dutch experience, 1350-1670', *Popolazione e storia* 15, no.2: 47-71. Geraadpleegd via https://popolazioneestoria.it/article/view/705.

Snowden, Frank M. (2008) 'Emerging and reemerging diseases: A historical perspective', *Immunological Reviews* 225: 9-26.

Spinney, Laura (2017) *Pale Rider: The Spanish Flu of 1918 and How It Changed the World*, London: Vintage.

Vollmer, Sebastian and Judith Wójcik (n.d.) 'The long-term consequences of the global 1918 influenza pandemic: A systematic analysis of 117 IPUMS international census data sets', SSRN paper. Geraadpleegd via *https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3083584*

Wijdeven, Ivo van de (2020) 'De Spaanse griep in Nederland', *Historisch Nieuwsblad*, 14 april 2020. Geraadpleegd 9 april 2021 via *https://www.historischnieuwsblad.nl/de-spaanse-griep-in-nederland/*.

Zanden, Jan Luiten van (1997) *Een klein land in de 20e eeuw: Economische geschiedenis van Nederland 1914-1995*, Utrecht: Spectrum.

Gezondheid

COVID-19
Wat gaat de toekomst ons brengen?

Roel Coutinho [1]

Wat zijn de belangrijkste factoren die de verspreiding van het coronavirus bepalen in de komende jaren?

Er zijn honderden verschillende coronavirussen die voorkomen bij verschillende diersoorten, zoals vleermuizen, dromedarissen, katten en varkens. Tot op heden zijn er zeven coronavirussen die de mens kunnen besmetten, vier van deze zeven hebben zich vanuit het dierenrijk gevestigd bij de mens en veroorzaken een milde bovenste luchtweginfectie: 229E, OC43, HKU1 en NL63. De verwekker van SARS, het SARS-CoV-virus, is na de uitbraak van 2003/2004 niet meer voorgekomen bij mensen, al zou dit virus vanuit de bron – hoefijzervleermuis – al dan niet via een tussengastheer wel weer kunnen opduiken. Het MERS-CoV leidt nog steeds tot kleine uitbraken in gezinnen en ziekenhuizen door besmetting vanuit de tussengastheer, de dromedaris, maar er is geen voortgaande circulatie bij mensen.

Het SARS-CoV-2 heeft wereldwijd inmiddels honderden miljoenen mensen geïnfecteerd en zal, net als de eerder genoemde vier coronavirussen, blijven circuleren. Overdracht vindt voornamelijk plaats via de lucht (rechtstreeks en door aerosolen) en, anders dan bij andere respiratoire infecties, is de bijdrage van superspreading events bij SARS-CoV-2 opvallend hoog. Door (herhaaldelijke) vaccinatie en door natuurlijke infecties zal de immuniteit in de bevolking toenemen, maar door virusmutaties en recombinatie samen met het feit dat de meeste infecties zonder of met minimale symptomen gepaard gaan, zal dit niet leiden tot eradicatie. Bovendien zal niet iedereen zich wíllen en, vanwege de voorlopig nog beperkte beschikbaarheid van vaccins, kúnnen laten inenten.

Bij kleine en grote groepen ongevaccineerden, bij kinderen en bij personen die weer voor infectie gevoelig worden na het doormaken van COVID-19 of na vaccinatie, zal het virus blijven rondgaan, waarschijnlijk met name in de winter en in warme landen het hele jaar door. Ook van de andere vier coronavirussen is immers bekend dat opgebouwde immuniteit maar voor een beperkte tijd (volledige) bescherming biedt. Eliminatie op lokaal of regionaal niveau met name in ‘afsluitbare’ gebieden zoals eilanden, is wellicht mogelijk maar ook daar zullen introducties uit andere landen blijven voorkomen, met uitbraken of voortgaande verspreiding als gevolg. Verder is het denkbaar dat bij immuungestoorden het virus na infectie langer in het lichaam aanwezig kan blijven; zij kunnen dan een besmettingsbron voor anderen zijn.

De nu vigerende maatregelen hebben de verspreiding van SARS-CoV-2 vertraagd en zullen in de komende tijd geleidelijk worden afgebouwd. Het is niet waarschijnlijk dat deze maatschappelijk en economisch ingrijpende maatregelen in de komende jaren (deels) opnieuw dienen te worden ingevoerd, tenzij er virusvarianten ontstaan waartegen vaccins niet beschermen.

1 Emeritus Hoogleraar epidemiologie en bestrijding infectieziekten universiteiten van Amsterdam en Utrecht en voormalig directeur van de GGD Amsterdam en het Centrum Infectieziektebestrijding van het RIVM. Met dank aan prof. Dr. Marion Koopmans en prof. Dr. Menno de Jong.

Welke factoren bepalen of de vaccins effectief zijn en blijven om COVID-19 beheersbaar te houden, en op welke wijze zouden zij in de toekomst worden ingezet?

Gezien de nu al optredende genetische veranderingen van het virus, is het aannemelijk dat vaccinatie bij risicogroepen regelmatig herhaald zal moeten worden, ook bij mensen die COVID-19 hebben doorgemaakt. Hoe vaak, hangt mede af van de – van spike-variaties minder afhankelijke – opgebouwde cellulaire immuniteit. Wie gerevaccineerd moet worden, en welke van de nu beschikbare vaccins voor herinenting gebruikt zouden moeten worden, is nog niet te voorzien. Voor de keuze van de toekomstige vaccinstammen is wereldwijde surveillance noodzakelijk, zoals dat nu al gebeurt voor influenza. Wat betreft de vectorvaccins moet overigens rekening worden gehouden met de door eerdere vaccinatie opgebouwde afweer tegen de vector, waardoor herhaalde inenting met deze vaccins niet of minder effectief kan zijn.
Door geboorten komen er steeds nieuwe bevattelijke kinderen bij. Gezien het zeer milde verloop van COVID-19 bij kinderen, is er nu geen reden om het vaccin in te passen in de kindervaccinaties, ook al omdat er nog onvoldoende kennis is over de beschermende werking van het vaccin op deze leeftijd en de duur van de bescherming.

Voor de toekomst is het van belang hoe de virulentie en de besmettelijkheid van SARS-CoV-2 zich gaan ontwikkelen. Evolutionair gezien ligt een ontwikkeling naar een besmettelijker maar minder ernstige variant het meest voor de hand, maar dat komt niet overeen met gegevens over een hogere sterfte door sommige 'Variants of Concern'. Om hierover de vinger aan de pols te houden en voor het op basis daarvan aanpassen van het vaccinatiebeleid, dient de betekenis van optredende virologische veranderingen in epidemiologische studies wereldwijd nauw te worden gevolgd.
Hoe groter het aantal SARS-CoV-2-infecties wereldwijd is, hoe meer kans dat er varianten optreden waartegen de huidige vaccins een verminderde of helemaal geen bescherming meer geven. Om dit risico zo laag mogelijk te houden, is een hoge vaccinatiegraad op wereldschaal noodzakelijk. Daarom dient ook in lage- en middeninkomenslanden met steun van de rijke landen populatiebreed – regelmatig – te worden gevaccineerd, wat eisen stelt aan de productie en de formulering van vaccins.

Welke rol speelt het COVID-19-virus over circa vijf jaar in het meest positieve en het meest negatieve scenario?

In het meest positieve scenario is na vijf jaar door natuurlijke infecties en een hoge vaccinatiegraad een aanzienlijke immuniteit in de populatie opgebouwd. Dat zal circulatie niet verhinderen maar wel beperken. In de winter zal een toename van het aantal infecties bij ongevaccineerden en personen die na het doormaken van COVID-19 opnieuw vatbaar zijn, leiden tot ziekenhuis- en IC-opnames, net zoals nu bij influenza en RSV. De hoogte van de piek zal per jaar verschillen, afhankelijk van de genetische veranderingen van het virus en de opgebouwde (gedeeltelijke) immuniteit in de populatie. Dit lijkt mij het meest waarschijnlijke scenario.

In het meest negatieve scenario verandert het virus zodanig dat het doormaken van een eerdere infectie en vaccinatie geen of nauwelijks bescherming biedt en/of een groot deel van de (jongere) bevolking zich niet laat inenten. Dat zal leiden tot een aanzienlijk hogere jaarlijkse opnamepiek.

In het negatieve – maar ook in het positieve – scenario kunnen uitbraken optreden onder niet-gevaccineerde groepen die onderling veel sociale contacten hebben, zoals de bevindelijk gereformeerden of antroposofen. We kennen dit patroon van andere infectieziekten zoals polio, mazelen, rodehond en bof. Ook moet in de komende jaren rekening worden gehouden met de chronische gevolgen van een doorgemaakte COVID-19 die tot aanzienlijke schade – en medische kosten – kunnen leiden.

Zijn er (vanuit virologisch perspectief) andere bedreigingen voor de humane of dierlijke gezondheid die de komende jaren een rol kunnen gaan spelen en welke zijn dat?

Er zijn in het dierenrijk honderdduizenden virussen die in theorie de mens kunnen besmetten. Internationaal is ingezet op het zo vroeg mogelijk identificeren van uitbraken bij dier en mens via surveillance met name in gebieden waar op basis van veranderingen in de landbouw, het klimaat of andere risicofactoren uitbraken te verwachten zijn. Die surveillance is in de loop der jaren wereldwijd verbeterd maar is nog te beperkt en loopt per definitie altijd achter de feiten aan. Nieuwe epidemieën en pandemieën ontstaan door een complexe interactie van biologische en veranderende maatschappelijke en ecologische factoren, en zijn tot op heden niet voorspelbaar gebleken of er werden voorspellingen gedaan die niet uitkwamen zoals bij vogelgriep (H5N1). Multidisciplinair onderzoek op dit gebied dient ook in Nederland – hoge bevolkingsdichtheid in combinatie met intensieve veeteelt – krachtig ondersteund te worden en kan nieuwe inzichten opleveren. Om beter voorbereid te zijn op toekomstige pandemieën dient de *public health* aanzienlijk versterkt te worden. Op basis van een evaluatie van de bestrijding van de huidige pandemie kan beslist worden hoe de structuur en de slagkracht regionaal en centraal verbeterd kunnen worden.

Gezondheid en gezondheidszorg

Ontwikkelingen en beleidsopgaven in het licht van de COVID-19-pandemie

Johan Mackenbach [1]

Inleiding

Wordt het na de COVID-19-pandemie weer *business as usual*, of moet deze pandemie aanleiding zijn voor grote beleidsaanpassingen? Dat is een vraag die op veel terreinen speelt, want terwijl we alles in het werk stellen om zo snel mogelijk het normale leven weer op te pakken, moeten we ons ook de vraag stellen in hoeverre dat 'normale' leven niet mede de oorzaak was van de enorme schade die deze pandemie heeft aangericht.

In deze notitie doe ik daarom een poging om 'voorbij' de pandemie te kijken naar wat deze betekent voor al langer lopende ontwikkelingen en bijbehorende beleidsopgaven op het gebied van gezondheid en gezondheidszorg. Nog in 2018 werd door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) een 'Volksgezondheid Toekomst Verkenning' gepubliceerd, die de op dat moment verwachte ontwikkelingen handzaam in beeld bracht. De titel van die verkenning, 'Een gezond vooruitzicht', klinkt in het licht van de pandemie die eind 2019 uitbrak inmiddels bijna ironisch. Maar de vooruitzichten waren dan ook, volgens de opstellers, behoorlijk rooskleurig.[2]

In de toekomst zouden we namelijk nog langer leven, weliswaar met meer ziekte en een door vergrijzing grotere vraag naar gezondheidszorg, maar die situatie zou dan weer deels worden verlicht door nieuwe technologische ontwikkelingen zoals digitalisering en robotisering. Voor de determinanten van gezondheid werd een gemengd beeld voorzien: in de toekomst zou er weliswaar minder worden gerookt, maar juist meer overgewicht zijn, en er zou aandacht nodig blijven voor kwetsbare groepen zoals mensen met een lagere sociaaleconomische status. Anderzijds waren er gelukkig voldoende 'handelingsopties' om al deze problemen het hoofd te bieden.

Eind 2020 bracht het RIVM een update van deze toekomstverkenning uit, getiteld 'Verder kijken dan corona', waarin – heel kort samengevat – werd gesteld dat de vooruitzichten voor de volksgezondheid door de pandemie niet wezenlijk waren veranderd.[3] Is dat werkelijk zo? Ik denk dat een terugkeer naar *business as usual* noch mogelijk noch wenselijk is, en wel om vier redenen.

1 Em. hoogleraar Maatschappelijke Gezondheidszorg aan het Erasmus MC, Rotterdam.

2 RIVM 2018.

3 Wel werd gesignaleerd dat veel beleidsopgaven, zoals het bestrijden van overgewicht en gezondheidsongelijkheid, door de coronacrisis nog urgenter zijn geworden, en werd ook de hoop uitgesproken dat de coronacrisis zou worden aangegrepen om een aantal ontwikkelingen (zoals digitalisering van de zorg) te versnellen (*https://www.volksgezondheidtoekomstverkenning.nl/magazine*). De snelle acceptatie van digitale communicatie (binnen en buiten de gezondheidszorg) lijkt inderdaad één van de opmerkelijkste ontwikkelingen van 2020 te zijn, met mogelijk positieve gevolgen voor onder meer de productiviteit van de gezondheidszorg.

Voorlopig zijn we nog niet van COVID-19 af

Allereerst moeten we er rekening mee houden dat het bestrijden van COVID-19 nog geruime tijd verschillende beleidsagenda's zal bepalen. Weliswaar is het gelukt om in een ongelooflijk korte tijd een aantal effectieve vaccins te ontwikkelen, die tegen de nu circulerende varianten van het virus een hoge mate van bescherming bieden. Maar om verspreiding van het virus blijvend te stoppen – en daarmee andere bestrijdingsmaatregelen overbodig te maken – is een niveau van immuniteit in de bevolking nodig dat op dit moment met vaccinatie onhaalbaar lijkt.

Wanneer, zoals het er nu naar uitziet, een aanzienlijke minderheid van de bevolking zich niet zal laten vaccineren, zal zelfs in Nederland en andere hoge-inkomenslanden geen kudde-immuniteit worden bereikt. Dat geldt in nog veel sterkere mate voor armere landen, waar de vaccinatieprogramma's sowieso pas in 2022 of later op gang zullen komen. Voortgaande circulatie van het virus betekent ook dat nieuwe varianten zullen blijven ontstaan, waarvoor aangepaste vaccins en vermoedelijk een periodieke revaccinatie nodig zullen zijn. Vaccinontwikkeling en massieve steun voor vaccinatie in lage-inkomenslanden zullen de komende jaren daarom hoge prioriteit moeten hebben.[4]

Op dit moment is nog onduidelijk in hoeverre andere bestrijdingsmaatregelen de komende jaren nodig zullen blijven. Het is alleszins denkbaar dat een zekere mate van contactbeperking, al dan niet met periodieke aanscherpingen, nodig zal blijven, met alle gevolgen van dien voor de betrokken maatschappelijke sectoren (onderwijs, horeca, openbaar vervoer, …). Om te voorkómen dat de maatschappelijke schade onnodig verder oploopt, is het van veel belang dat hierbij, meer dan in het eerste jaar van de pandemie, keuzes worden gemaakt op basis van een maatschappelijke kosten-batenafweging.[5]

Hervormingen van de gezondheidszorg lijken nodig

Met alle waardering voor de enorme prestaties van de gezondheidszorg bij het bestrijden van de COVID-19-pandemie en het behandelen van de enorme aantallen patiënten, moet toch ook worden vastgesteld dat deze pandemie een aantal serieuze zwakheden in de Nederlandse gezondheidszorg aan het licht heeft gebracht. Hoewel dat bepaald niet alleen voor ons land geldt, hoort Nederland helaas bij de groep van hoge-inkomenslanden met teleurstellende prestaties, zowel qua proces (denk aan de problemen met beschermingsmiddelen, bron- en contactonderzoek, vaccinaties, …) als qua gezondheidsuitkomsten.[6] Die zwakheden vragen om reparatie, en wellicht zelfs om een stelselwijziging.

Het eerste probleem is natuurlijk dat het ondanks eerdere waarschuwingen niet gelukt is deze pandemie te voorkómen, en dat het vervolgens ondanks de klaarliggende draaiboeken niet gelukt is de verspreiding van het virus effectief in te dammen. Na de SARS-epidemie van 2002 was duidelijk dat een pandemie als die van COVID-19 tot de reële mogelijkheden behoorde. Maar voldoende radicale maatregelen om dit te voorkómen, bijvoorbeeld door sluiting van *wet markets* of het opzetten van een effectief waarschuwingssysteem, zijn (wereldwijd) niet genomen.[7] In Nederland bleek onder meer dat er onvoldoende voorraden van beschermingsmateriaal waren, en dat de verpleeghuizen niet goed op de bestrijdingsstructuur waren aangesloten. Gezien de enorme bedragen die het bestrijden van de pandemie inmiddels

4 Zie hiervoor bijvoorbeeld: Murray en Piot 2021.

5 Er is geen wetenschappelijke consensus over de vraag of, tijdens het eerste jaar van de pandemie, de verhouding tussen maatschappelijke kosten en opbrengsten van de rigoureuze lockdown-maatregelen acceptabel was. Zie bijvoorbeeld: Cutler en Summers 2020. In Nederland vond hierover een interessante discussie plaats in het blad *Economisch-Statistische Berichten*, naar aanleiding van Kolen 2020. Het ontbreken van een goede afwegingssystematiek, inclusief de daarvoor benodigde informatie, is een ernstige belemmering voor rationalisering van de bestrijdingsmaatregelen. Dat geldt ook voor de tijd die nog voor ons ligt.

6 Uit berekeningen van Eurostat blijkt dat tijdens het eerste jaar van de pandemie de sterfte aan COVID-19 (afgemeten aan de 'oversterfte' in vergelijking met voorgaande jaren) in Nederland beduidend boven het Europese gemiddelde lag (*https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/*).

7 Zie bijvoorbeeld: Peeri et al. 2020.

heeft gekost, moge duidelijk zijn dat grote investeringen in betere *pandemic preparedness* de komende jaren zonder meer verantwoord zijn.[8]

Een tweede probleem, dat weliswaar door de pandemie aan het licht is gebracht maar de infectieziektebestrijding verre overstijgt, is dat het stelsel van de Nederlandse gezondheidszorg onvoldoende stuurbaar is gebleken op publieke doelen. In de afgelopen decennia heeft de landelijke overheid zich steeds meer teruggetrokken uit de gezondheidszorg (evenals overigens uit andere, voorheen publiek aangestuurde sectoren). De publieke belangen voor de curatieve zorg zijn belegd bij zorginstellingen (die zijn blootgesteld aan 'marktwerking') en zorgverzekeraars (die worden geacht een 'regierol' te spelen). De verantwoordelijkheid voor preventie is grotendeels gedecentraliseerd naar gemeenten, en hoewel de uitgaven aan curatieve gezondheidszorg sterk zijn gestegen, zijn de uitgaven aan preventie absoluut en relatief gezien gedaald.[9] Hoewel een grondige analyse van de bijdrage van deze problemen aan de matige prestaties van de Nederlandse gezondheidszorg tijdens de pandemie nog moet worden gemaakt, lijkt een verband met bijvoorbeeld de capaciteitsproblemen in de curatieve zorg en de moeizame start van bron- en contactopsporing en vaccinatieprogramma's aannemelijk.

In de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, twee landen met (nog) teleurstellendere prestaties dan Nederland tijdens het eerste jaar van de pandemie, heeft dit al aanleiding gegeven tot dieper gaande beschouwingen over noodzakelijke hervormingen van de gezondheidszorg.[10] Een dergelijke bezinning is ook in Nederland nodig, maar nog nauwelijks van de grond gekomen.[11] Het is misschien zelfs tijd voor een stelselherziening.[12]

Maatschappelijke schade moet worden hersteld

De COVID-19-pandemie en haar bestrijding hebben grote schade veroorzaakt aan de samenleving, en het herstel daarvan zal de komende jaren nog veel aandacht en energie vragen. Dat herstel is niet alleen vanuit economisch perspectief[13], maar ook vanuit gezondheidsperspectief van groot belang.

Een eerste reden daarvoor is dat de schade aan bijvoorbeeld economie en onderwijs ook gevolgen heeft voor de gezondheid van de bevolking. Op dit moment is nog onduidelijk hoe groot de economische schade precies zal zijn – zullen de economische steunpakketten van de overheid die schade beperkt houden, of zullen na afloop van de steunprogramma's het aantal faillissementen en de werkloosheid alsnog gaan oplopen? Zal de sociaaleconomische ongelijkheid hierdoor verder toenemen? Zullen de onderwijsachterstanden, die vooral kinderen uit lagere sociaaleconomische milieus hebben getroffen, de ongelijkheid in opleidingskansen verder vergroten? Het is alleszins denkbaar, zeker op de wat langere termijn, dat de indirecte gevolgen van deze schade voor de gezondheid van de Nederlandse bevolking groot zullen zijn, in de vorm van een minder rooskleurige vooruitgang van de gemiddelde gezondheid, en/of een toename van de sociaaleconomische gezondheidsverschillen.[14]

8 Hierover zullen zonder twijfel nog vele adviezen worden uitgebracht, onder andere van de KNAW (Adviescommissie Pandemic Preparedness Plan, ingesteld in mei 2021).

9 Mackenbach 2013.

10 Zie voor de VS bijvoorbeeld Buntin 2021. Voor het VK zie Anderson et al. 2021.

11 Zie bijvoorbeeld RVS 2020.

12 Na de laatste stelselherziening (2006), die het resultaat was van 20 jaar moeizame discussie in zorg en politiek, is lang gesteld dat aan het licht gekomen problemen maar door kleinere ingrepen moesten worden opgelost. Uit een analyse van de verkiezingsprogramma's 2020 van de Nederlandse politieke partijen blijkt, dat het draagvlak voor grotere ingrepen in het zorgstelsel, in het bijzonder terugkeer naar een grotere rol voor de overheid, door de corona-crisis aanzienlijk is toegenomen (Mackenbach en Zaat 2021).

13 Zie bijvoorbeeld: SER 2021.

14 Voor de samenhang tussen COVID-19, gezondheidsverschillen en herstelbeleid, zie bijvoorbeeld Marmot et al. 2020.

Een tweede reden om herstel van de maatschappelijke schade een plaats te geven in het denken over gezondheid en gezondheidszorg 'na de COVID-19-pandemie' (wanneer dat ook mag zijn), is dat we er niet vanuit kunnen gaan dat er voor de gewenste investeringen in de gezondheidszorg voldoende financiële ruimte zal zijn. Niet alleen zal dat herstel verdere kosten met zich meebrengen, maar ook zullen de aflossingsverplichtingen voor de enorme leningen die overheden hebben moeten afsluiten om de steunprogramma's te bekostigen, de ruimte voor investeringen in de gezondheidszorg beperken. Een groot deel van de economische schade is via 'goedkope' leningen naar de toekomst (en toekomstige generaties) doorgeschoven, en te vrezen valt dat deze toch op een of andere manier zal terugkeren in schade aan gezondheid en gezondheidszorg.

Transitie naar duurzaamheid heeft hoogste prioriteit

De jaren 20 van deze eeuw zijn cruciaal voor de transitie naar een duurzamere samenleving, en wanneer het niet lukt in dit decennium betekenisvolle stappen in die transitie te zetten, zal dat op langere termijn grote gevolgen hebben voor de gezondheid van de bevolking, ook in Nederland. Om de wereldwijde opwarming uiteindelijk beneden de 2 graden Celsius te houden, moeten er nu grote stappen worden gezet om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen.[15] Om het verlies van biodiversiteit af te remmen, moeten er nu grote stappen worden gezet in onder meer natuurbescherming en verduurzaming van de voedselvoorziening.[16]

Op deze en andere terreinen moeten de inspanningen worden geïntensiveerd, terwijl de aandacht voor de COVID-19-pandemie, de noodzaak van hervormingen in de gezondheidszorg, en het noodzakelijke herstelbeleid (zie boven) de aandacht juist dreigt weg te trekken. Er wordt weliswaar van vele kanten gepleit voor een 'groen herstel' na de COVID-19-pandemie[17], maar helaas zijn de bestaande herstelprogramma's onvoldoende op duurzaamheid gericht, zoals uit internationale evaluaties blijkt.[18]

Dit is niet alleen zorgwekkend vanwege de langetermijngezondheidsgevolgen van klimaatverandering en biodiversiteitsverlies, maar ook vanwege de rol die wereldwijde milieuveranderingen spelen bij het risico op een nieuwe pandemie. De COVID-19-pandemie vindt haar uiteindelijke oorzaak in ecologische veranderingen, die de mens steeds intensiever in contact hebben gebracht met voorheen onbetreden wilde natuur, in combinatie met verstedelijking en globalisering.[19] Het vinden van een beter ecologisch evenwicht zal ook het risico op toekomstige pandemieën verkleinen.

Conclusies

Deze vier kwesties maken het – zeker in combinatie – zowel onmogelijk als onwenselijk om in de gezondheidszorg terug te keren naar *business as usual*. Terwijl in de komende jaren waarschijnlijk nog veel aandacht nodig zal zijn voor de COVID-19-pandemie en een aantal noodzakelijke hervormingen van de gezondheidszorg, zijn het herstel van de maatschappelijke schade en het opvoeren van het tempo van de duurzaamheidstransitie minstens zo urgent, ook vanuit gezondheidsoogpunt. Dit alles vraagt om het ontwikkelen van een breder strategisch kader, waarin een langetermijnvisie op het gezondheids(zorg)beleid kan worden ingebed.

15 Zie bijvoorbeeld: Watts et al. 2021.

16 Zie bijvoorbeeld: Van Oorschot et al. 2021.

17 Zie bijvoorbeeld: Rli 2020.

18 Zie bijvoorbeeld: OECD 2021.

19 Voor de samenhang tussen veranderingen in landgebruik, verlies van biodiversiteit en het optreden van zoönosen, zie bijvoorbeeld: Gibb et al. 2020.

Literatuur

Anderson, M., E. Pitchforth, M. Asaria, C. Brayne et al. (2021) LSE–Lancet Commission on the future of the NHS: re-laying the foundations for an equitable and efficient health and care service after COVID-19, *The Lancet* 397(10288): 1915-1978.

Buntin, M.B. (2021) Confronting Challenges in the US Health Care System. Potential Opportunity in a Time of Crisis, *JAMA* 325: 1399-1400.

Cutler, D.M. and L.H. Summers (2020) The COVID-19 Pandemic and the $16 Trillion Virus, *JAMA* 324(15): 1495-1496.

Gibb, R., D.W. Redding, K. Q. Chin, C. A. Donnelly, T. M. Blackburn, T. Newbold and K.E. Jones (2020) Zoonotic host diversity increases in human-dominated ecosystems, *Nature* 584: 398-402.

Kolen, B. (2020) 'Een eerste kwantitatieve analyse van de Nederlandse coronamaatregelen', *ESB* 105: 504-509.

Mackenbach, J.P. (2013) 'Korten op preventie? Niet doen! Juist in crisistijd is bezuinigen op gezondheidsbevordering onverstandig', *Medisch Contact* 68: 2388-2389.

Mackenbach, J.P. en J. Zaat (2021) 'Stemmen voor gezondheid anno 2021', *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde* 165: D5900.

Marmot, M., J. Allen, P. Goldblatt, E. Herd, J. Morrison (2020) *Build back fairer. The COVID-19 Marmot Review. The Pandemic, Socioeconomic and Health Inequalities in England*, London: Institute of Health Equity.

Murray C.J.L. and P. Piot (2021) 'The Potential Future of the COVID-19 Pandemic. Will SARS-CoV-2 Become a Recurrent Seasonal Infection?', *JAMA* 325: 1249-1250.

OECD (2021) *The OECD Green Recovery Database: Examining the environmental implications of COVID-19 recovery policies*, Paris: OECD.

Oorschot, van M., H. Wilting, D. Nijdam en H. Bredenoord (2021) *Halveren van de Nederlandse voetafdruk. Reflectie op een nieuwe ambitie voor het Nederlandse nationale en internationale natuurbeleid*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Peeri, N. C., N. Shrestha, M. S. Rahman, R. Zaki, Z. Tan et al. (2020) 'The SARS, MERS and novel coronavirus (COVID-19) epidemics, the newest and biggest global health threats: what lessons have we learned?', *International Journal of Epidemiology* 49: 717-726.

RIVM (2018) *Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018: een gezond vooruitzicht*, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Beschikbaar via *https://www.vtv2018.nl/*.

Rli (2020) *Groen uit de crisis*, Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

RVS (2020) *Wissels omzetten voor een veerkrachtige samenleving. Vier prioriteiten voor de nieuwe kabinetsperiode*, Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.

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

Watts, N. M. Amann, N. Arnell, S. Ayeb-Karlsson, J. Beagley et al. (2021) 'The 2020 report of The Lancet Countdown on health and climate change: responding to converging crises', *The Lancet* 397: 129-170.

Economie

Economie

Herstel vereist ondernemen in plaats van beschermen

Arnoud Boot [1] ***en Bart Stellinga*** [2]

Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen/lange lijnen in dit domein?

Economische ontwikkeling moet evenwichtig zijn, plaatsvinden op een sociaal-inclusieve manier en binnen ecologische grenzen.[3] Hoewel Nederland er voor de coronacrisis op tal van vlakken goed voorstond, waren er ook wel wat vraagtekens. Bijvoorbeeld over de gevolgen van onze ecologische voetafdruk voor klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en de uitputting van schaarse grondstoffen.[4] En over de schaduwkanten van economische globalisering en technologische vernieuwing, die zich manifesteerden in toenemende economische (kansen)ongelijkheid.[5] Ook zagen we die bij een aantal sociale kwesties grotere tegenstellingen tussen *insiders* en *outsiders*, in het bijzonder bij wonen (de toegankelijkheid van de huur- en koopmarkt) en werken (flexibele versus vaste contracten).[6]

Nederland kent gemiddeld een lage werkloosheid en heeft op vele momenten last van een krapte op de arbeidsmarkt. Dit speelt al een paar decennia. Tezamen met de krapte op de huizenmarkt en de ecologische beperkingen zijn dit dan ook de belangrijkste nationale economische vraagstukken. Deze moeten worden beschouwd tegen de achtergrond van structurele, ICT-gedreven veranderingen in de economie – zoals de proliferatie van platform- en internetbedrijven – en veranderingen in fysieke bedrijvigheid (winkelketens), media, onderwijs, enzovoort. Omdat we hier middenin zitten, zijn de precieze gevolgen daarvan nog onbepaald.

Een kenmerk van de Nederlandse economie is haar relatief hoge volatiliteit.[7] Op de arbeidsmarkt vertaalde die zich bijvoorbeeld in aanzienlijke werkloosheid na de financiële crisis, die vervolgens als sneeuw voor de zon verdween met de nettocreatie van 800.000 nieuwe banen tussen 2015 en 2020.[8] Deze volatiliteit werd ondervangen, maar ook versterkt, door de toenemende inzet op flexibele arbeid, waarbij de risico's van economische tegenslag bij jongeren en lager opgeleide werkenden werden gelegd.[9] De toegenomen financiële dynamiek speelt hierbij ook een rol, bijvoorbeeld door een sterkere afhankelijkheid van schuldfinanciering op de woningmarkt en onzekerheid over opgebouwde toekomstige pensioenen. Ontwikkelingen op de financiële markten hebben daarmee directe invloed gekregen op het consumentenvertrouwen en daarmee ook op de consumptie en de economische groei.[10]

1 Hoogleraar ondernemingsfinanciering en financiële markten aan de Universiteit van Amsterdam en raadslid WRR.
2 Senior onderzoeker bij de WRR.
3 OECD 2019.
4 PBL 2020.
5 Eeuwels en Meijerink 2018.
6 Rli 2015; Commissie-Borstlap 2020.
7 SER 2013; WRR 2016.
8 https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/banen-werkgelegenheid
9 Commissie-Borstlap 2020.
10 SER 2013; WRR 2016.

Op internationaal niveau zagen we dat monetaire autoriteiten een belangrijkere economische rol gingen spelen. In de Verenigde Staten zette Federal Reserve-baas Alan Greenspan in de jaren negentig al de toon door te trachten elke zucht van economische tegenwind de kop in te drukken met extra ruim monetair beleid. In reactie op de financiële crisis van 2007-2009 werd dit ruime beleid verder geïntensiveerd via verdere renteverlagingen en *Quantitative Easing* (het opkopen van schuldpapier van overheden, maar ook bedrijven). Dit beleid werd lang aangehouden: zelfs tijdens de hoogconjunctuur van 2019 – dus vlak voor de coronacrisis – voerde de ECB nog steeds een zeer ruim beleid.

Dit monetaire beleid en de lage rente droegen daarmee bij aan de oververhitting van de Nederlandse economie, en vooral van de huizenmarkt. Via stijgingen in de waarde van financiële assets en onroerend goed heeft het de ongelijkheid in vermogens vergroot en via hogere huizenprijzen de toegankelijkheid van de huizenmarkt verder bemoeilijkt.

De houdbaarheid van de hoge huizenprijzen wordt inmiddels door De Nederlandsche Bank gezien als een systeemrisico voor het bankwezen. Dit komt bovenop de al langer bestaan zorgen dat het lage rentebeleid leidt tot een *search for yield* en daarmee risico's doet toenemen in de financiële sector.[11] Daarnaast nodigt de lage rente uit tot extra schuldfinanciering, niet alleen bij huishoudens maar ook bij bedrijven. De balansen van beide verslechteren hierdoor, en dit vermindert de *resilience* (veerkracht, incasseringsvermogen) van de economie.[12]

Ook overheden zijn in de afgelopen decennia (weer) een actievere rol gaan vervullen richting het accommoderen van het bedrijfsleven, waarbij vooral de grotere bedrijven tegemoet werden gekomen. Industriebeleid kwam langzaam terug op de agenda. De vraag kan worden gesteld in hoeverre dit type massale 'rugdekking' op gespannen voet staat met mededinging en innovatie, en kan leiden tot een structurele afname van de productiviteitsgroei in de economie.[13] Ook kan dit vernieuwing via toetreding bemoeilijken; bedrijven in spe ontbreekt het immers aan deze steun. Juist voor Nederland is dit cruciaal omdat de structurele krapte op de arbeidsmarkt vraagt om productiviteitsgroei.

Voor het eurogebied speelde mee dat de houdbaarheid van de eurozone nog verre van vanzelfsprekend was. De politieke convergentie die hiervoor nodig is, is nog steeds een open vraagstuk. Het vrijwel permanente ruime monetaire beleid van de ECB wordt hier deels door verklaard.

Welk effect heeft de COVID-19-pandemie hierop gehad?

Nederland scoort goed in Europees vergelijkend verband, met een beperkte neergang van het bbp net boven 3 procent in 2020. De overheidssteun is ruimhartig waardoor het aantal faillissementen zelfs historisch laag is, en de werkloosheid bescheiden blijft.[14]

Vergeleken met de financiële crisis van 2007-2009 is de verwachting dat de uiteindelijke schade in ontwikkelde economieën veel minder groot is (zie 'ontwikkelde economieën' in figuur 1).[15] Dat heeft ook met de aard van de crises te maken: bij de financiële crisis werd een cruciale economische infrastructuur langdurig verstoord met aanhoudende

11 Zie: Adrian and Liang 2018; Borio and Zhu 2012.

12 IMF 2019.

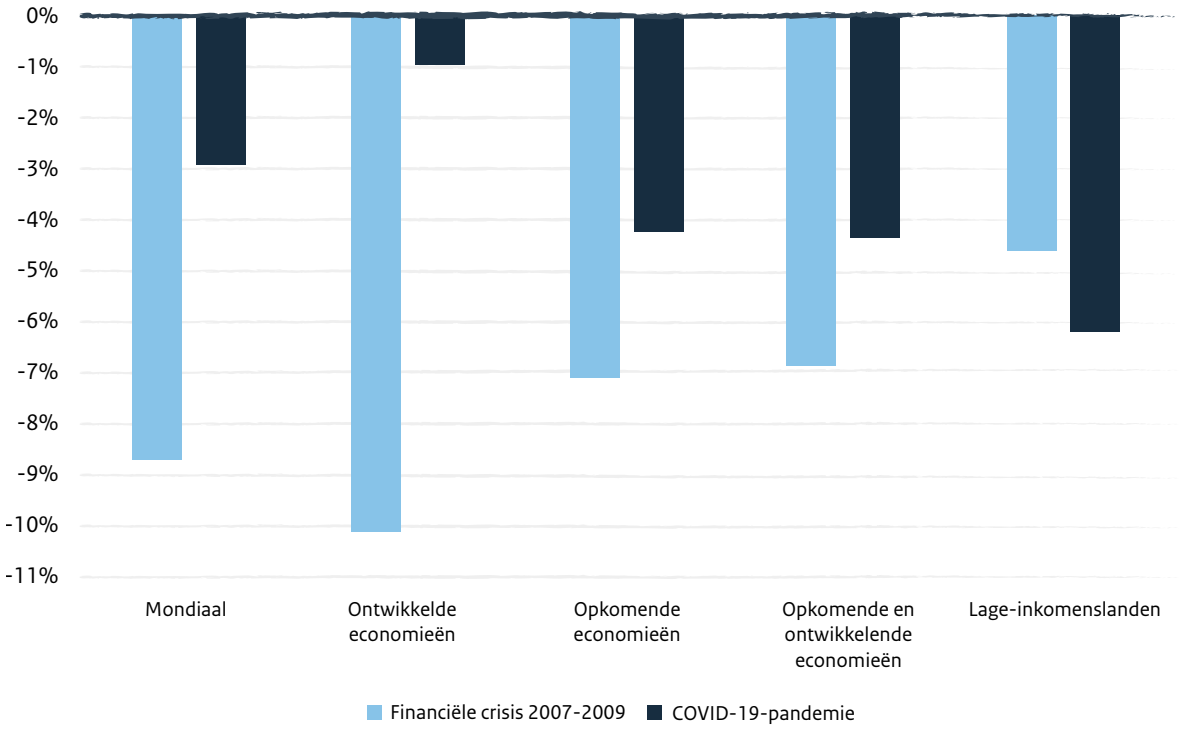
13 Zie: De Loecker et al. 2020.

14 https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werklozen/werkloosheid-naar-regio; CPB 2021; https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table?lang=en

15 IMF 2021.

en zelfversterkende negatieve economische effecten. De huidige crisis valt vooralsnog op te vangen, waardoor ook de financiële sector overeind blijft en zijn rol kan vervullen. Voor opkomende en armere landen geldt een ander verhaal: zij werden destijds minder hard getroffen vanwege beperktere blootstelling aan financiële dynamiek, maar worden nu veel harder getroffen door geringe mogelijkheden om de economie te ondersteunen.[16] Daarnaast zijn er ook binnen ontwikkelde economieën verschillen in herstelvermogen: binnen de eurozone is verdere divergentie te verwachten, waarbij vooral zuidelijke lidstaten waarschijnlijk grotere moeite zullen hebben om te herstellen.[17]

Figuur 1: Outputverlies van de twee grote crises op de middellange termijn



De percentages tonen het verschil tussen de omvang van het toekomstige reële bbp zoals verwacht op de vooravond van de crisis en zoals verwacht na het uitbreken van de crisis. Middellang is ongeveer vijf jaar (Bron: IMF 2021: 54).

Het meest in het oog springend effect van de COVID-19-crisis is de versnelling van de digitalisering van de economie, van thuiswerken tot onderwijs op afstand.

Verder lijkt de crisis vooral bestaande trends te hebben versterkt en bekende zwaktes te hebben blootgelegd. De lage rente heeft tot extra vermogensongelijkheid geleid en *insiders* op de huizenmarkt via hogere huizenprijzen verder bevoordeeld. Digitaal onderwijs heeft de kansenongelijkheid versterkt. Ook behoort een verder toenemende marktmacht van grotere bedrijven tot de mogelijkheden, niet alleen voor Big Tech (de platformbedrijven zoals Amazon, voor wie de digitale versnelling alleen maar voordelen had) maar ook voor grote bedrijven uit andere sectoren. Die bedrijven weten de overheid doorgaans goed te vinden. De aandacht voor (of neiging tot) industriebeleid lijkt verder te zijn versterkt.

16 IMF 2021.

17 Brooks and Fortun 2020.

Wat zijn de belangrijkste onzekerheden binnen dit domein? Wat zouden mogelijke verrassende ontwikkelingen/gebeurtenissen zijn met een grote impact op dit domein?

De ontwikkeling van het virus en de mate waarin we door vaccinaties en testen het virus onder controle kunnen krijgen, blijft de belangrijkste economische onzekerheid. De blijvende onzekerheid zelf is slecht voor economische groei, en de manifestatie van de risico's kan uiteindelijk de economie fundamenteel aantasten. Dit kan via economische kanalen, bijvoorbeeld bedrijfsfaillissementen die vervolgens neerslaan als kredietverliezen bij banken. In het uiterste geval kan dit tot een financiële crisis leiden, wat een veel hardere, zelfversterkende en langduriger klap betekent.[18] Gezien de alsmaar gestegen private en publieke schulden is een bredere schuldencrisis niet uit te sluiten.

Een langduriger crisis zal ook de eurozone verder onder druk zetten. Meer in het algemeen geldt dat verdere divergentie in de eurozone tot grote politieke fricties kan gaan leiden, wat verder bijdraagt aan de economische onzekerheid. Op het wereldtoneel blijven grote geopolitieke vraagstukken bestaan. De opkomst van China en de protectionistische tendensen in de Verenigde Staten (en ook Europa) kunnen tot allerlei fricties leiden en onvoorspelbare gevolgen hebben.

Wat zijn de belangrijkste beleidsopgaven op dit terrein?

De belangrijkste opgaven voor Nederland betreffen de genoemde krapte op de arbeidsmarkt, de ecologische beperkingen, en de problemen op de woningmarkt. Om de krapte op de arbeidsmarkt op te vangen en het ecologische vraagstuk aan te pakken moet Nederland inzetten op productiviteitsgroei via innovatie. De woningmarkt vereist een aparte, en integrale, inspanning.[19]

Op korte termijn vereist herstelbeleid dat de overheid bedrijven niet permanent blijft steunen wanneer de grootste beperkingen zijn opgeheven. Op die manier hebben bedrijven de juiste prikkels om te innoveren en worden nieuwe ondernemers die tot de markt willen toetreden, niet benadeeld. Toetreding en prikkels tot ondernemen zijn cruciaal voor innovatie en productiviteit. Wel is het mogelijk om bedrijven te ondersteunen bij de omgang met de schulden die tijdens de coronaperiode zijn opgebouwd. Deze kunnen het ondernemen bemoeilijken doordat ze als een molensteen rond de nek van de ondernemer hangen. Het uitsmeren van belastingschulden over de tijd kan bijvoorbeeld helpen. Een deel zou kunnen worden omgezet in achtergestelde leningen of eigen vermogen. Daarmee worden zij dus risicodragend en dat bevordert het ondernemen. De overheid kan ook garant staan voor een deel van het risico op bancaire leningen, mits ook de banken zelf risico blijven lopen en daarmee belang hebben bij de monitoring.[20]

Deze gerichte schuldverlichting zou hand in hand moeten gaan met de al langer wenselijke vermindering van de afhankelijkheid van bancaire financiering. Dit maakt de samenleving namelijk dubbel kwetsbaar: leningen zijn niet of beperkt risicodragend, en lenen exclusief van banken maakt bedrijven kwetsbaar voor beperkingen en problemen bij de banken zelf.[21] Het verder afbouwen van de fiscale bevoordeling van schulden zou hierbij helpen, maar in brede zin moet gedacht worden aan het creëren van een meer divers financieringslandschap. Pensioenfondsen hebben grote besparingen en kunnen risico's beter dragen dan banken. Zij kunnen fondsen creëren waar ook andere (institutionele) beleggers in kunnen participeren, mogelijk gebruikmakend van de expertise van banken. Zo kan het herstelbeleid als vliegwiel

18 Zie: Reinhart and Rogoff 2009; WRR 2016.

19 De toegankelijkheid van de woningmarkt, zowel huur als koop, is problematisch. Een integrale benadering van de woningmarkt is nodig. Zie ook: SER 2010.

20 Belangrijk is ook dat herstructureringen goed moeten kunnen verlopen; zie Jordà et al. 2020.

21 WRR 2016. Merk ook op dat banken überhaupt weinig risico kunnen dragen door hun zwaar met vreemd vermogen gefinancierde balans.

worden benut voor de al broodnodige hervorming van het Nederlandse financieringslandschap. Deze hervorming is weer essentieel voor de brede welvaartsopgave. Economische ontwikkeling binnen ecologische grenzen en op een sociaal-inclusieve manier vereist innovatie, en dit gaat immers gepaard met investeringen die winst maar ook verlies kunnen opleveren. Dit alles vereist risicodragend vermogen. Hiermee kan de veerkracht van de economie worden versterkt. Dit raakt ook aan de vraag over de gewenste verhouding tussen publiek en privaat. De crisis werd door sommigen geïnterpreteerd als een 'terugkeer' van de overheid, maar feitelijk is de overheid nooit weggeweest. Meer en meer was de overheid het bedrijfsleven gaan afschermen van de tucht van de markt. Daarmee voelen bedrijven zich gesterkt in het afwachten aan de zijlijn tot de overheid over de brug komt. Dit soort perverse prikkels moet worden voorkomen.[22]

Het is dus cruciaal om in het economische proces het belang van concurrentie en toetreding niet uit het oog te verliezen. De belangrijkste bron van productiviteitsgroei is immers de optimale inzet van arbeid en kapitaal, en het 'vastzetten' van de economie door het beschermen van bestaande bedrijven remt dit. De overheid moet inzetten op het creëren van optimale voorwaarden voor het bedrijfsleven om bij te dragen aan de economische, sociale en ecologische uitdagingen. Uiteraard sluit dat overheidsinvesteringen niet uit, maar dan wel als aanjager van private investeringen in plaats van een vervanging ervan.

Meer in het algemeen is de vraag hoe de economische ontwikkeling evenwichtiger kan worden, en hoe kan worden bijgedragen aan het verdienvermogen. Investeren voor de langere termijn is hiervoor van belang, waaronder investeren in mensen.[23] Nederland investeert relatief weinig in leren tijdens het werkende leven.[24] Er kunnen vraagtekens geplaatst worden bij de mate waarin bedrijven in een zeer flexibele arbeidsmarkt genoeg prikkels hebben om hier het voortouw bij te nemen. Verder heeft de OECD benadrukt dat toenemende ongelijkheid en dalende arbeidsproductiviteitsgroei hand in hand kunnen gaan, waarbij mensen met minder specifieke vaardigheden vast komen te zitten in werk zonder ontwikkelingsmogelijkheden. Aandacht voor deze groep zou dus een win-win-mogelijkheid kunnen zijn wat betreft het Nederlandse verdienvermogen en een inclusieve economische ontwikkeling.[25] De positie van Nederland binnen de eurozone vraagt aparte aandacht. De euro vraagt om een bepaalde mate van convergentie tussen lidstaten. Versterking van het aanpassingsvermogen van vooral de zuidelijke lidstaten is hiertoe een wenselijke stap. Of een vanuit Brussel geïnitieerde investeringsagenda soelaas biedt, is de vraag, maar is wel hierop gericht.[26]

Ten slotte vraagt de geopolitieke onzekerheid op het wereldtoneel, maar in zekere zin ook binnen Europa, een mate van strategische flexibiliteit van Nederland. We moeten goed in het oog houden hoe ons vermogen om te handelen in tijden van crisis kan worden veiliggesteld, en we dus niet in een te afhankelijke positie zitten.[27] De eerdere opmerkingen over gewenste veerkracht ('*resilience*') sluiten hierop aan.[28]

22 Boot spreekt over zonnebloemkapitalisme: de neiging van de overheid tot ondersteuning, ook via monetaire autoriteiten, zorgt ervoor dat bedrijven zich als 'zonnebloem' op de overheid ('de zon') richten in plaats van zelf initiatief te nemen. Zie: Boot 2020.

23 National Productivity Board 2021. Zie ook: Beetsma en Boot 2021.

24 Commissie-Borstlap 2020.

25 OECD 2018.

26 Maar ook Nederland kan helpen. Het grote binnenlandse spaaroverschot, met als tegenhanger het overschot op de lopende rekening, duidt op onderbesteding. SER 2013 en WRR 2016 wijzen op de grote gedwongen besparingen via het pensioensysteem, en de wenselijkheid van een beter evenwicht tussen omslag en kapitaaldekking. Voor Nederland betekent het ook een groot, min of meer automatisch spaaroverschot, en dus overschot op de lopende rekening. Voor de stabiliteit van de eurozone zou enige beheersing hiervan wenselijk zijn.

27 De beschikbaarheid van medische beschermingsmiddelen in het begin van de pandemie was hier een praktisch voorbeeld van. Afhankelijkheden van internationale waardeketens is een ander voorbeeld. Meer in het algemeen geldt dat de *resilience* van Nederland in tijden van stress aandacht behoeft.

28 Zie SER 2013; WRR 2016; Stellinga et al. 2020.

Literatuur

Adrian, Tobias and Nellie Liang (2018) 'Monetary Policy, Financial Conditions, and Financial Stability', *International Journal of Central Banking* 14, no.1: 73-131.

Beetsma, Roel en Arnoud Boot (2021) 'Nieuwe steun ondermijnt start-ups en stuurt talent de verkeerde kant op', *Het Financieele Dagblad*, 7 juni 2021.

Boot, Arnoud (2020) 'De ontsporingen van het zonnebloemkapitalisme: de overheid past andere rol'. *Me Judice*, 20 oktober 2020.

Borio, Claudio and Haibin Zhu (2012) 'Capital regulation, risk-taking and monetary policy: a missing link in the transmission mechanism?', *Journal of Financial stability* 8, no.4: 236-251.

Brooks, Robin and Jonathan Fortun (2020) 'Eurozone Output Gaps and the COVID-19 Shock', *Intereconomics. Review of European Economic Policy* 55, no.5: 291-296.

CBS. 'Banen – Werkgelegenheid', beschikbaar via *https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/banen-werkgelegenheid*.

CBS. 'Werkloosheid naar regio', beschikbaar via *https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werklozen/werkloosheid-naar-regio.*

Commissie-Borstlap (2020) *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, Den Haag: Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

CPB (2021). *De crisis voorbij? Het economisch beeld in het tweede coronajaar*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Eeuwels, Rob en Gerdien Meijerink (2018) *Inclusieve globalisering. Voordelen moeilijk herkenbaar, nadelen ongelijk verdeeld*. CPB Policy Brief, 2018/8. Den Haag: Centraal Planbureau.

Eurostat (2021) 'Real GDP growth rate – volume', beschikbaar via *https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table?lang=en*

IMF (2019) *Global financial stability report, October 2019*, Washington, DC: IMF.

IMF (2021) *World Economic Outlook. Managing Divergent Recoveries*, Washington, DC: IMF.

Jordà, Òscar, Martin Kornejew, Moritz Schularick and Alan M. Taylor (2020) *Zombies at Large? Corporate Debt Overhang and the Macroeconomy*, Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper 2020-36, San Francisco: Federal Reserve Bank.

Loecker, Jan de, Jan Eeckhout and Gabriel Unger (2020) 'The rise of market power and the macroeconomic implications'. *The Quarterly Journal of Economics* 135, no.2: 561-644.

National Productivity Board (2021) *The effects of the Covid-19 crisis on productivity and competitiveness – Second report*, Paris: France Stratégie.

OECD (2018) *The Productivity-Inclusiveness Nexus*, Paris: OECD.

OECD (2019) *Beyond growth: Towards a new economic approach. Report of the Secretary General's Advisory Group on a New Growth Narrative*, Paris: OECD, 2019.

PBL (2020) *Balans van de leefomgeving 2020. Burger in zicht, overheid aan zet*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Reinhart, Carmen and Kenneth Rogoff (2009) *This time is different: Eight centuries of financial folly*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Rli (2015) *Wonen in verandering. Over flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid*, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

SER (2010) *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad, Commissie Sociaal Economische Deskundigen.

SER (2013) *Nederlandse economie in stabieler vaarwater. Een macro-economische verkenning*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Stellinga, Bart, Marthe Hesselmans, Josta de Hoog en Catrien Bijleveld (2020) *Kwetsbaarheid en veerkracht. WRR-reflecties op de langetermijngevolgen van de coronacrisis*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WRR (2016) *Samenleving en financiële sector in evenwicht*, WRR-rapport no. 96, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Werk

De toekomst van werk en de arbeidsmarkt

Joop Schippers [1]

Langetermijnontwikkelingen

Verschillende studies hebben een aantal langetermijnontwikkelingen op de arbeidsmarkt geïdentificeerd[2]:

1. Demografische ontwikkelingen als ontgroening en vergrijzing, migratie en gezinsverdunning;
2. Individualisering en emancipatie (waarbij emancipatie niet beperkt is tot gender);
3. Globalisering en flexibilisering;
4. Technologische innovatie.

De invloed van COVID-19 op deze langetermijnontwikkelingen

Ontgroening en vergrijzing blijken door de jaren heen tamelijk autonome processen met af en toe een tijdelijke verstoring in de cijferreeksen voor de lange termijn, zoals nu door de oversterfte als gevolg van corona. Verder zijn het ontwikkelingen die zich over zeer lange periodes aftekenen en die niet van de ene op de andere dag veranderen. Dat ligt bij migratie anders. Hoewel het migratieaanbod – mensen van buiten Europa die zich graag in Europa zouden willen vestigen c.q. mensen van buiten Nederland die graag naar Nederland zouden willen komen – al enkele decennia permanent hoog is, zien we daar van jaar op jaar forse – veelal beleidsmatig gecreëerde – fluctuaties.[3] Ook onder invloed van corona zien we een forse daling van de migratiestromen richting Europa en Nederland. Tegelijk zien we dat de nood onder sommige groepen migranten zo hoog is dat zij zich door corona en de her en der getroffen coronamaatregelen niet laten weerhouden hun migratieplannen in de praktijk te brengen.

Regelmatig worden demografische ontwikkelingen in Nederland in verband gebracht met toekomstige tekorten aan personeel in verschillende sectoren.[4] De coronacrisis heeft – los van de langetermijnontwikkeling – laten zien wat het concreet kan betekenen als onvoldoende zorgpersoneel beschikbaar is. Meer in het algemeen heeft die crisis de Nederlandse samenleving met de neus op de feiten gedrukt waar het gaat over de vraag wat wel en wat niet essentiële beroepen zijn.

De gevolgen van de coronacrisis op individualisering en emancipatie zijn minder eenduidig en daarmee ook minder makkelijk te duiden. Individualisering en emancipatie worden veelal in verband gebracht met door de jaren heen gestegen opleidingsniveau van de bevolking. Voor de trendmatige ontwikkeling behoeven van corona geen effecten te worden verwacht, maar een aantal cohorten zal mogelijk wel (negatieve) effecten van corona c.q. de genomen coronamaatregelen ervaren. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het cohort dat zonder eindexamen te doen in 2020 een middelbareschooldiploma heeft verworven. Ook kan worden gedacht aan degenen die hun opleiding hebben moeten afsluiten zonder een praktijkstage. Op theoretische gronden kan worden voorspeld dat deze gebeurtenissen een

1 Hoogleraar arbeidseconomie aan de Universiteit Utrecht en coördinator van de hub Future of Work

2 Schippers et al. 2015; Schippers 2019; WRR 2020.

3 NIDI/CBS 2021.

4 RVS 2020.

negatief effect hebben op loopbanen en loopbaankansen. Het zal nog een flink aantal jaren duren alvorens kan worden vastgesteld of deze effecten zich ook daadwerkelijk in de praktijk manifesteren. Overigens is er inmiddels van verschillende zijden op gewezen dat de negatieve effecten wellicht niet primair complete cohorten betreffen, maar vooral de kansarmen c.q. degenen die minder weerbaar de crisis ingingen (geen ouders die ondersteuning kunnen bieden, onvoldoende mogelijkheden voor thuisonderwijs, enzovoort).[5]

Snel na het uitbreken van de crisis is onderzoek op gang gekomen naar eventuele veranderingen in de gender-verhoudingen als gevolg van massaal thuiswerk en de noodzaak thuisonderwijs te verzorgen. Hoewel het er aanvankelijk naar uitzag dat mannen een grotere bijdrage aan huishoudelijke en zorgtaken gingen leveren, laat vervolgonderzoek tot dusver beperkte effecten zien. Sommige aspecten van genderongelijkheid manifesteren zich sterker, andere minder sterk.[6] Het risico waarop in de literatuur wordt gewezen, betreft vooral een terugval in de traditionele rolpatronen en (hernieuwde) onzichtbaarheid van vrouwen, onder andere omdat zij veel vaker dan mannen werkzaam zijn in de informele sector.[7]

Kort voor de uitbraak van COVID-19 hadden verschillende rapportages reeds gewezen op de (te) vergaande flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt[8] en de noodzaak daar grenzen aan te stellen.[9] De coronacrisis heeft ook op dit punt de bestaande problemen nog eens in het volle licht geplaatst: vooral zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) en andere flexkrachten (denk aan studenten in de horeca) behoorden tot de groepen op de arbeidsmarkt die het hardst door de crisis werden getroffen. Voor een deel vielen zij binnen het bereik van door de overheid getroffen beschermende maatregelen. Desondanks was de conclusie van vele deskundigen dat de ervaringen met de crisis de noodzaak onderstreepten nu op korte termijn echt werk te maken van eerder gesuggereerde maatregelen om flexwerkers meer bescherming te bieden en de kloof tussen vaste werknemers en flexwerkers te verkleinen.

Waar flexibilisering van organisaties en de arbeidsmarkt in het verleden onder andere werd gemotiveerd vanuit de toenemende globalisering van de economie[10], heeft de crisis het denken over die globalisering in een stroomversnelling gebracht. Toen de Chinese economie stilviel, stagneerde ook de export naar Europa en ook een jaar later kampt Europa nog met stilvallende autofabrieken, tekorten aan computerchips en tal van consumentengoederen (onder andere elektronica, fietsen). De tekorten aan medische hulpmiddelen en de problemen rond de productie van verschillende vaccins doen de discussie oplaaien over de mate waarin je als land c.q. Europese Unie zelfvoorzienend wilt zijn op bepaalde terreinen en hoe afhankelijk van fragiel gebleken globale productie- en distributieketens.

Terwijl de arbeidsmarkt al decennialang met allerhande vormen van technologische innovatie te maken heeft en voor de uitbraak van corona de discussie woedde over de vraag in hoeverre robotisering in de toekomst banen gaat opleveren of in bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt juist banen gaat kosten[11], heeft corona een enorme impuls gegeven aan bepaalde vormen van technologiegebruik, met name waar het gaat om online werken en vergaderen en het online afnemen van allerhande goederen en diensten. Opmerkelijk daarbij is de snelle leercurve die veel mensen hebben doorgemaakt.

5 Zie onder andere: Hasekamp en Putters 2021.
6 Yerkes et al. 2020.
7 UN 2020.
8 Chkalova et al. (eds.) 2015; Bolhaar et al. 2016.
9 OECD 2019; WRR 2020.
10 Hoekstra et al. 2016; Ter Horst et al. 2021..
11 Acemoglu and Autor 2011.

Dat laatste is vooral relevant tegen de achtergrond van de al voor corona lopende discussie in hoeverre het mogelijk zou zijn de (beroeps)bevolking te scholen om voldoende aansluiting met de technologische ontwikkeling te houden. Nu veel organisaties bezig zijn met de vraag hoe het werk post-corona te organiseren, lijken de ervaringen van de afgelopen periode voor veel organisaties een prikkel om permanent te kiezen voor vormen van hybride werken. Daarmee krijgt een nog niet genoemde dimensie van flexibel werken, namelijk tijd- en plaatsonafhankelijk werken, een stevige impuls. De motieven die genoemd worden, verschillen tussen organisaties. Soms is het de behoefte de mobiliteit te beperken en daarmee zowel tijd- als milieuwinst te boeken, soms gaat het om besparingen op de huisvestingskosten en soms lijkt 'prettiger werken' het bovenliggende motief.

Behalve op het punt van globalisering lijkt de coronacrisis de voor de arbeidsmarkt relevante trends dus niet wezenlijk beïnvloed te hebben, maar hoogstens op bepaalde punten uitvergroot en op een enkel punt versneld.

Belangrijkste beleidsopgaven

Kijkend naar de middellange termijn liggen er enkele belangrijke beleidsopgaven, waarvan de meeste vrijwel alle landen van West-Europa gelden en een enkele vooral een specifiek Nederlands karakter kent. Die laatste duidden we al eerder aan: hoe paal en perk te stellen aan de groei van flexibilisering en de grote verschillen in de positie van allerhande flexwerkers, inclusief zzp'ers, en werknemers met een 'vaste' baan. Ondertussen ligt een akkoord tussen sociale partners op tafel en is de vraag vooral hoe 'de' politiek daarmee om zal gaan. Te midden van de overige beleidsopgaven lijkt dit dossier zeker niet het meest ingewikkelde.

Veel lastiger is de kwestie hoe – en dan spreken we over de komende decennia – te voorzien in de vraag naar arbeid en te zorgen voor evenwicht tussen vraag en aanbod. Deze kwestie heeft zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve dimensie. Demografische ontwikkelingen zorgen ervoor dat de beroepsbevolking over enkele decennia gaat krimpen. In sommige scenario's wordt migratie als oplossing gepresenteerd. Los van alle samenlevingsvraagstukken die migratie met zich meebrengt, geldt dat dit een oplossing is die de beschikbare fysieke ruimte in een land (verder) onder druk zet. Voor kleine dichtbevolkte landen is de impact van deze oplossing dan ook een andere dan voor dunbevolkte landen. In een alternatief scenario wordt niet de vraag geaccommodeerd door vergroting van het aanbod, maar wordt de vraag naar arbeid gereduceerd door de inzet van meer technologie.[12] Ook dit is een scenario dat forse investeringen vraagt; de ontwikkeling van die technologie gaat niet vanzelf.

Zelfs al zouden vraag en aanbod op macroniveau min of meer in evenwicht zijn, dan is het nog maar de vraag of dat op sectorniveau ook het geval is. De vraag daarbij is niet alleen hoe het met feitelijke overschotten en tekorten in sectoren zit, maar ook of er evenwichtsherstellende krachten op de arbeidsmarkt aanwezig zijn die bewerkstelligen dat er – bijvoorbeeld – meer mensen in het onderwijs gaan werken en minder in de evenementensector. Als dat niet zo is, moet de overheid dan een sturende rol spelen en waar zou je dan precies op kunnen of moeten sturen? Richt je je daarbij op het onderwijs of ga je ingrijpen in de prijsvorming op deelmarkten?

Complicerende factor hierbij is dat alle Europese landen bovenop dit schaarstevraagstuk, dat in sommige landen eerder/ sterker gevoeld zal worden dan elders, te maken hebben met de energietransitie en de overeengekomen klimaatmaatregelen. Effectuering van die maatregelen zal de vraag naar arbeid in bepaalde sectoren sterk stimuleren, maar

12 NIDI/CBS 2021.

andere sectoren doen krimpen of op zijn minst de aard van het werk doen veranderen. Dit maakt het probleem van de 'juiste vrouw/man in de juiste sector' niet alleen ingewikkelder, maar verscherpt ook de opgave in termen van benodigde kennis en vaardigheden die sowieso al voortvloeit uit de voortgaande technologische ontwikkeling.

Een afgeleide beleidsopgave waar demografische ontwikkelingen, technologische innovatie en de energietransitie elkaar raken en versterken is de vraag hoe het proces van de verwerving van kennis en vaardigheden in de samenleving te organiseren. De noodzaak van een leven lang leren en ontwikkelen wordt breed erkend, maar de vraag hoe dat proces te organiseren, blijkt minder makkelijk te beantwoorden.[13] Ook hier is de vraag wat de (arbeids)markt zelf kan en waar publieke interventie nodig is.[14]

Ondertussen leidt die voortgaande technologische ontwikkeling in de praktijk tot een verschuiving in de inkomensaandelen tussen de productiefactoren arbeid, die daalt, en kapitaal, die stijgt.[15] Waar in de meeste Europese landen arbeidsinkomen de belangrijkste basis voor belastingheffing vormt en kapitaal zich – in sommige landen meer en in andere landen minder – aan belastingheffing weet te onttrekken, heeft die verschuiving ook consequenties voor de financiering van allerhande publieke voorzieningen. Tegelijk dreigen die technologische ontwikkeling en de voortgaande beweging naar meer efficiency binnen organisaties werken in Nederland steeds meer tot een vorm van topsport te maken die niet iedereen kan bijbenen.[16] Daardoor dreigt een steeds grotere groep met beperkte mogelijkheden buiten spel te raken en ook maar moeilijk de weg terug naar de arbeidsmarkt te vinden.[17]

Belangrijke onzekerheden

De belangrijkste onzekerheden rond het domein werk en arbeidsmarkt lijken te liggen bij het gedrag van verschillende betrokken actoren en vooral bij de politieke keuzes.[18] Dat geldt bijvoorbeeld ten aanzien van (het tempo van) de energietransitie, maar bijvoorbeeld ook ten aanzien van migratie en de mate waarin de politiek de ongelijkheid tussen vast en flexibel werkenden wil terugdringen. Ook de mate waarin 'we' – zowel in Nederland als Europa – afhankelijk willen zijn van globale distributieketens is minder een technische dan een politieke vraag. Als Europa kiest voor een bepaalde mate van autarkie, heeft dat ook gevolgen voor de vraag naar arbeid in verschillende sectoren.

Twee onzekerheden die goeddeels buiten de politieke besluitvorming liggen, betreffen het tempo van de technologische ontwikkeling (hoewel ook dat niet helemaal wel losstaat van politieke keuzes) en de preferenties van burgers. Hoewel daar nog geen empirisch bewijs voor bestaat, staan de media bol van beschouwingen over de kans dat burgers op basis van meer dan een jaar corona-ervaringen zullen kiezen voor een andere leefstijl, bijvoorbeeld minder gericht op inkomen en consumptie meer op vrije tijd en sociaal en verantwoord leven. Dit zou zich kunnen vertalen in bijvoorbeeld minder vliegreizen, het terugdringen van de 'weggooicultuur' en een groeiende voorkeur voor lokaal geproduceerd voedsel waarvoor consumenten bereid zijn meer te betalen. Uiteraard kunnen ook dergelijke veranderingen (drastische) gevolgen hebben voor de vraag naar arbeid in verschillende sectoren.

13 Kirschner 2017.
14 Maslowski 2019.
15 Van den Berge en Ter Weel 2015.
16 Schippers et al. 2015.
17 Wilthagen en Stolp 2021.
18 Putters 2019; Tjeenk Willink 2018.

Specifiek voor Nederland zou ten slotte nog gewezen kunnen worden op de traditionele zorgcultuur. Zelf zorgen voor kinderen en ouderen (in de vorm van mantelzorg) staat traditioneel hoog in het vaandel. Het is de vraag of jongere generaties daar hetzelfde over zullen blijven denken, ook in een tijd waarin er steeds meer ouderen zijn om voor te zorgen en de zorg met minder generatiegenoten kan worden gedeeld. Ook hier vormen politieke keuzes echter de belangrijkste onzekere factor.[19]

19 SCP 2021.

Literatuur

Acemoglu, D. and D.H. Autor (2011) 'Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings', pp. 1043-1171 in O. Ashenfelter and C. David (eds.) *Handbook of Labor Economics*, Vol. 4, Part B, Amsterdam: Elsevier.

Berge, W.J. van den en B. ter Weel (2015) *Baanpolarisatie in Nederland*, CPB Policy Brief 2015/13, Den Haag: Centraal Planbureau.

Bolhaar, J., A. Brouwers en B. Scheer (2016) *De flexibele schil van de Nederlandse arbeidsmarkt: een analyse op basis van microdata*, CPB-Achtergronddocument, Den Haag: Centraal Planbureau.

Chkalova, K., A. Goudswaard, J. Sanders, W. Smits en R. van der Bie, (eds.) (2015) *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt: de focus op flexibilisering*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Hasekamp, P. en K. Putters (2021) *De ongelijke effecten van de coronacrisis – en opties voor beleid*, Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau.

Hoekstra, K., R. Euwals, A. Arsova and E. Berkhout (2016) *Flexible employment in an international perspective: An empirical analysis and some country-specific case studies*, CPB Achtergronddocument, Den Haag: Centraal Planbureau.

Horst, M. ter, D. Fouarge en W. Smits (2021) 'Globalisering gaat gepaard met meer uitzend- en oproepkrachten', *Economisch Statistische Berichten*, te verschijnen.

Kirschner, P.A. (2017) *Het voorbereiden van leerlingen op (nog) niet bestaande banen*, Heerlen: Open Universiteit/ NSvP.

Maslowski, R., m.m.v. R. Vogels (2019) *Grenzen aan een leven lang leren*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

NIDI en CBS (2021) *Bevolking 2050 in beeld: opleiding, arbeid, zorg en wonen. Eindrapport Verkenning Bevolking 2050*, Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.

OECD (2019) *OECD Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work (Commissie Regulering Werk)*, Paris: OECD Publishing.

Putters, K. (2019) *Veenbrand. Smeulende kwesties in de welvarende samenleving*, Amsterdam: Prometheus.

RVS (2020) *Applaus is niet genoeg. Anders waarderen en erkennen van zorgverleners*, Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

Schippers, Joop, Paul Boselie, Tanja van der Lippe, Tine de Moor, Frans Pennings en Toon Taris (2015) *Op weg naar een duurzame arbeidsmarkt*, White paper, Blik op Wetenschap, Utrecht: Universiteit Utrecht.

Schippers (2019) *Jongeren en de arbeidsmarkt van (over)morgen*, Arnhem: NSvP.

SCP (2021) *De werkende duizendpoot. Hulpbronnen en barrières voor werkenden die zorgen en leren*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Tjeenk Willink, H. (2018) *Groter denken, kleiner doen*, Amsterdam: Prometheus.

UN (2020) *The Impact of COVID-19 on Women*, Policy Brief, New York: United Nations.

Wilthagen, T. en M. Stolp (2021) *De arbeidsmarkttransitie. Naar meer waarde en meer werk*, Arnhem: NSvP.

WRR (2020) *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*, WRR-rapport 102, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Yerkes, M.A., S. Andre, J. Besamusca, P. Kruyen, C.L.H.S. Remery, R. van der Zwan, D.G.J. Beckers and S.A.E. Geurts (2020) ''Intelligent' lockdown, intelligent effects? Results from a survey on gender (in)equality in paid work, the division of childcare and household work, and quality of life among parents in the Netherlands during the COVID-19 lockdown', *PLoS One* 15, no.11: 1-23.

Belastingen
Fiscale agenda

Sijbren Cnossen [1]

De belastingheffing in Nederland is in veel opzichten onrechtvaardig en ondoelmatig. Dit ondermijnt de maatschappelijke steun voor een stelsel waarbij de fiscus bijna 40 procent van de economie afroomt. Belastingverlaging zit er niet in door oplopende overheidsuitgaven in verband met de vergrijzing van de bevolking, de aanpak van het klimaatvraagstuk en de woningnood, immigratieperikelen en internationale verplichtingen. Vereenvoudiging en verbetering van het stelsel zijn geboden om het economische en maatschappelijke draagvlak voor de belastingheffing te versterken. In verband met de COVID-19-pandemie is de staatsschuld met 10 procent (€ 80 miljard) van het nationaal inkomen toegenomen. Hoewel dit op zichzelf geen extra fiscale maatregelen hoeft te eisen, heeft het de urgentie van een verbetering van het belastingstelsel, mede in het licht van de toeslagenaffaire, wel verhoogd.

I. Vooraf

Stelselherziening is niet genoeg. Ook de autonomie van de belastinginspecteur dient in ere te worden hersteld.

Menselijke maat

Bij de belastingheffing brengt het gelijkheidsideaal mee dat ongelijke gevallen ongelijk worden behandeld. Om dat mogelijk te maken moet de belastinginspecteur zelfstandig kunnen oordelen over heffings- en invorderingszaken, zoals vroeger het geval was, zonder al te zeer door formeelrechtelijke voorschriften te worden ingesnoerd. De inspecteur kent uiteraard de fiscale wet- en regelgeving, maar heeft ook kennis van relevante individuele en maatschappelijke omstandigheden, zodat hij recht kan doen aan gevoelens van rechtvaardigheid en evenredigheid bij belastingplichtigen. Collegiaal overleg en toezicht van het hoofd van dienst garanderen een professionele uitvoering. Alleen zo kan het geschonden vertrouwen in de Belastingdienst worden hersteld.

Vereenvoudiging

In navolging van sommige Angelsaksische landen komt er in Nederland een Bureau voor belastingvereenvoudiging. Dit bureau brengt, gevraagd en ongevraagd, rechtstreeks advies uit aan parlement en kabinet. Adviezen wijzen op mogelijkheden om het fiscale beleid te herzien – kritische beoordeling van de talrijke belastingsubsidies in de vorm van vrijstellingen, aftrekposten en verlaagde tarieven, uitzonderingen en amenderingen. Het bureau adviseert ook over de complexiteit van de wetgeving (toegankelijkheid, omvang) en de uitvoering (leesbaarheid van voorschriften en formulieren). Het bureau rapporteert verder over de kosten voor belastingplichtigen, hun gemiddelde fiscale geletterdheid en risico's van belastingontwijking. Dit materiaal vormt de basis voor een te ontwikkelen complexiteitsindex. Daarmee beschikken wetgever en uitvoeringsorganisatie over een maatstaf om bestaande en nieuwe beleidsvoorstellen te beoordelen.

1 Academic Partner CPB en emeritus-hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Universiteit van Maastricht en Universiteit van Pretoria; oud-IMF staflid en oud-inspecteur van belastingen. Met dank aan Flip de Kam voor enkele suggesties die dit stuk hebben verbeterd.

II. Onrechtvaardige en ondoelmatige belastingen

Deze analyse van het belastingstelsel stoelt op algemeen aanvaarde beginselen. Uitgangspunt is dat de markt de optimale allocatie van middelen bewerkstelligt en dat belastingen die allocatie zo min mogelijk moeten verstoren. De inkomensherverdelende functie van de overheid dient zoveel mogelijk via het uitgavenbeleid tot stand te komen, zij het dat herverdeling kan worden ondersteund door de progressieve neerslag van de inkomsten- en vennootschapsbelasting en van belastingen op vermogen. De btw heeft uitsluitend een opbrengstfunctie die bij voorkeur wordt uitgeoefend door een uniform tarief te heffen op een zo breed mogelijke heffingsgrondslag zonder vrijstellingen. Accijnzen en milieuheffingen worden met name gebruikt om negatieve externe effecten van overmatig verbruik zoveel mogelijk te internaliseren om daarmee markt- en individueel falen te corrigeren.

Inkomstenbelasting

De inkomstenbelasting is verziekt. Voor inkomen uit arbeid gelden de relatief hoge, ongelijke effectieve tarieven. Voor kapitaalinkomen gelden de relatief lage, ongelijke tarieven. Bij hetzelfde inkomen betalen werknemers tot 12 procent-punt meer belasting dan directeuren-grootaandeelhouders (dga's) met een eigen besloten vennootschap, en ook meer dan zelfstandige ondernemers. De effectieve tarieven op kapitaalinkomen lopen, zonder reden, uiteen van 0 tot 31 procent. De volgende voorstellen verhogen de opbrengst van belastingen op kapitaal; die meeropbrengst is beschikbaar om de lastendruk op arbeidsinkomen te verlagen.

Arbeidsinkomen

- Verminder de verschillen in druk tussen werknemers en ondernemers door het geleidelijk afbouwen van de zelfstandigenaftrek en de MKB-vrijstelling van 14 procent van de winst.
- Bereken het arbeidsinkomen van dga's op een realistischer basis (zie hierna).
- Verhoog de arbeidskorting voor inkomen uit arbeid.
- Maak AOW-ontvangers premieplichtig voor de AOW en verhoog de ouderenkorting. De verzekeringsfunctie van de AOW heeft plaatsgemaakt voor een inkomensondersteunende functie.
- Elimineer de kinderopvangtoeslag onder verlaging van de leerplichtige leeftijd, zodat gesubsidieerde kinderopvang het voor beide ouders mogelijk maakt om betaald werk te verrichten en kinderen op jonge leeftijd met de Nederlandse taal vertrouwd raken.
- Integreer de inkomensondersteunende toeslagen voor huur, zorg en kinderen in één verzilverbare inkomenstoeslag die grosso modo dezelfde effecten heeft als de aparte toeslagen.
- Handhaaf het progressieve tarief voor arbeidsinkomen, maar elimineer de inkomensafhankelijkheid van de algemene heffingskorting – daarop bestaat momenteel niet langer recht bij een inkomen boven € 68.500.

Winstsplitsing

Splits de winst uit onderneming van dga's en ondernemers naar Scandinavisch voorbeeld in een arbeidscomponent en een kapitaalcomponent. Bereken de kapitaalcomponent door een rekenrendement toe te passen op het eigen vermogen van de onderneming en beschouw de resterende winst als arbeidsinkomen. Een dergelijke winstsplitsing komt beter overeen met de werkelijkheid dan de huidige 'fictief loon'-veronderstelling waardoor veel arbeidsinkomen tegen het lage tarief van de vennootschapsbelasting (15 procent) wordt belast (dus ook niet schatplichtig is voor de volksverzekeringen) en de besloten vennootschap ontaardt in een spaarpot die belastingvrij aan de dga kan worden uitgeleend. Daarop rust een latente belastingplicht die generaties lang in stand kan blijven, zodat uitstel van belasting in de praktijk afstel wordt.

Kapitaalinkomen

- Belast privé-kapitaalinkomen – dividend, rente, royalty's, huur – voortaan op basis van het werkelijk genoten rendement, zodat het bovennormale rendement ook wordt belast en de fiscus deelt in het risico van de belegging.
- Onderwerp rente, royalty's en huur aan bevrijdende voorheffingen, zodat deze inkomensbestanddelen niet meer belast hoeven te worden op individueel niveau. De effectieve belasting van rente vermindert de discriminatie van eigen ten opzichte van vreemd vermogen.
- Elimineer de dubbele belasting van de normale vergoeding op vermogen begrepen in uitgedeelde vennootschapswinst (dividend) door op aandeelhoudersniveau een aftrek te verstrekken voor die vergoeding naar analogie van de Noorse 'rate-of-return allowance'.
- Handhaaf de vermogensrendementsheffing, maar beschouw haar als voorheffing op een in te voeren privé-vermogenswinstbelasting die bij verkoop, liquidatie, schenking, overlijden en vertrek wordt geheven. Om arbitrage te voorkomen, wordt de grondslag van de vermogensrendementsheffing uitgebreid met de eigen woning, de activa van ondernemers en het aandelenvermogen van dga's. Een ruime vrijstelling van bijvoorbeeld € 1 miljoen zorgt ervoor dat de meeste eigen woningen en ondernemers buiten de heffing blijven. Het uniforme tarief van deze voorheffing is 1 procent.
- Voer een uniform tarief op privé-kapitaalinkomen in van 30 procent, dat ook van toepassing is op de kapitaalinkomenscomponent van de winst uit onderneming van ondernemers en dga's.

Vennootschapsbelasting

Het effectief belasten van naamloze vennootschappen met grensoverschrijdende activiteiten vereist internationale samenwerking in Europees en OESO-verband.

- Op EU-niveau dient nagedacht te worden over door de Europese Commissie voor te stellen belastingen om de leningen onder het Next Generation EU recovery program (NGEU) af te kunnen lossen. Kandidaten zijn een CO_2-heffing op invoer uit landen die hun klimaatbeheersingsverplichtingen niet nakomen, een reeds ingevoerde heffing op niet-gerecyclede plastics, een digitale belasting, en een belasting op financiële transacties.
- In EU-verband wordt verder gewerkt aan een stelsel van 'formulary apportionment', waarbij de winst van grote ondernemingen (omzet groter dan € 750 miljoen) wordt berekend op basis van een overeengekomen gemeenschappelijke heffingsgrondslag die aan de lidstaten wordt toegewezen op basis van een formule waarin omzet, ondernemingsvermogen, loonsom en het aantal werknemers zijn begrepen.
- In EU-verband wordt ook krachtig gestreefd naar het adequaat belasten van digitale platformen op basis van de afzet die aan individuele lidstaten kan worden toegerekend.
- In OESO- en EU-verband wordt verder gewerkt aan het voorkomen van 'base erosion and profit shifting' (BEPS) door het manipuleren van verrekenprijzen, financieringsstructuren, patentverplaatsingen en andere fiscale ontwijkingsmogelijkheden.
- Wat betreft ontwikkelingslanden dient Nederland te streven naar internationale overeenkomsten waarin deze landen ruimer effectief gebruik kunnen maken van bronheffingen op uitgaande stromen dividend, rente, royalty's en managementvergoedingen.
- Handhaaf het algemene tarief op de winst van open vennootschappen op 25 procent maar schaf het 15 procent tarief af waarvan de rechtvaardigingsgrond zwak is. Steun de wereldwijde invoering van een effectief minimumtarief van 15 procent.

Omzetbelasting

De omzetbelasting (btw) heeft als enige functie het genereren van een stabiele en voorspelbare opbrengst om daarmee een deel van de overheidsuitgaven te financieren. Zij dient niet gebruikt te worden voor herverdelende doelstellingen (daar zijn de inkomstenbelasting en de sociale- zekerheidsuitkeringen voor) of om markt- en individueel falen te corrigeren (daar zijn de accijnzen en milieuheffingen voor). De Nederlandse btw is echter allesbehalve een moderne consumptiebelasting met een brede grondslag en een uniform tarief, zoals bijvoorbeeld Nieuw-Zeeland kent. De vele vrijstellingen verstoren het inkoopbeleid van bedrijven, stimuleren ondoelmatige productie in eigen huis, en maken de uitvoering nodeloos ingewikkeld. De hierdoor gederfde welvaartswinst kan op een 0,5 procent van het nationale inkomen worden geschat, oftewel € 4 miljard.

De tekortkomingen kunnen worden verholpen door op Europees niveau aan te dringen op het belasten van:

- financiële diensten die tegen vergoeding worden verricht en teruggaaf van de voorbelasting aan vrijgestelde financiële instellingen bij leveringen aan btw-plichtige ondernemers;
- alle onroerende zaken (behalve in gebruik zijnde hoofdverblijven);
- schade- en ongevallenverzekeringen onder opheffing van het verstorende zegelrecht;
- kansspelen (waarop ook een accijns dient te worden geheven om de negatieve externe effecten te internaliseren);
- gezondheidszorg, onderwijs en sociaal-culturele instellingen onder verhoging van de verstrekte subsidies dan wel, naar Australisch en Canadees model, het onderwerpen van deze sectoren aan een nultarief; en van
- overheden (waarvoor de vrijstelling ook verstorend werkt), dan wel toepassing van het nultarief (Australië, Canada).

Toepassing van het nultarief op de laatste twee genoemde sectoren elimineert de verstoringen inzake het inkoopbeleid en de ondoelmatige productie in eigen huis, maar kan de concurrentieverstoring vergroten ten aanzien van goederen en diensten die ook op de markt worden aangeboden. Volledige belasting van de deze vrijgestelde sectoren dan wel toepassing van het nultarief komt vooral ten goede aan midden- en kleinbedrijven die efficiënter in de niet meer in eigen huis verrichte productie kunnen voorzien. Toepassing van het nultarief vermindert niet de netto-opbrengst van de btw.

Unilateraal kan Nederland het bestaande duale tarief (9 procent en 21 procent) uniformeren op een niveau van plusminus 17,5 procent, een majeure vereenvoudiging. Van het lagere tarief op voornamelijk voedingsmiddelen profiteren hogere inkomens in absolute zin dubbel zoveel als lagere inkomens. De hogere belasting van voedingsmiddelen kan voor lagere inkomens worden gecompenseerd via verhoging van bepaalde sociale uitkeringen en de algemene heffingskorting van de inkomstenbelasting. Het is niet verstandig om de btw te gebruiken om de consumptie van groente en fruit te stimuleren. Gerichte verstrekking in natura is effectiever.

Accijnzen en milieuheffingen

De belangrijkste functie van accijnzen en milieuheffingen is het in rekening brengen (internaliseren) van de kosten van negatieve externe effecten die samenhangen met overmatige consumptie en productie. Dit betreft niet alleen tabak en alcohol, maar ook suiker, plastics, kansspelen, weg-, water- en luchtverkeer, en – belangrijk – fossiele brandstoffen. Het is rechtvaardig en doelmatig dat de verbruiker (vervuiler) de kosten van zijn of haar overmatig verbruik betaalt. In samenhang met geëigende regelgeving kunnen accijnzen en milieuheffingen zo fungeren als correcties op markt- en individueel falen. Op basis van dit uitgangspunt worden de volgende maatregelen aanbevolen:

- vervang de ongerichte accijns op frisdranken door een specifieke accijns (niet een convenant) op suiker, verbied plastic verpakkingsmiddelen en voorwerpen voor eenmalig gebruik, en hef een accijns op kansspelen, met name in casino's;

- voer rekeningrijden in naar een tarief van pakweg 3 cent per kilometer en overweeg een cordonheffing voor de grote steden; schaf de aanschafbelasting (bpm) en de motorrijtuigenbelasting voor personenauto's af;
- pas de CO_2-heffing ook toe op sectoren die niet onder het Europese emissiehandelssysteem (ETS) vallen, elimineer de verschillen in CO_2-beprijzing tussen sectoren en plan een geleidelijke systematische verhoging van de heffing in EU-verband tot € 80 per m^3 CO_2.

De CO_2-heffing om de stijging van de temperatuur tot 1,5°C te beperken verdient de meeste aandacht. De uitstoot van broeikasgassen is een uniek, wereldwijd geval van marktfalen dat met spoed en doortastend in internationaal verband dient te worden aangepakt.

Literatuur

Analyses en evaluaties van de hierboven gedane voorstellen zijn te vinden in de volgende publicaties:

Cnossen, Sijbren en Bas Jacobs (red.) (2019) *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, Meppel: Ten Brink voor ESB.

Donders, J.H.M. en C.A de Kam (red.) (2021) *Geven en nemen*, Haarlem: Koninklijke Hollandse Maatschappij der Wetenschappen.

Klemm, Alexander, Shafik Hebous, en Christophe Waerzeggers (2021) *Capital Income Taxation in the Netherlands*, IMF Working Paper WP/21/145, Washington, DC: IMF.

Ministerie van Financiën (2020) *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Syntheserapport*, Den Haag: Ministerie van Financiën.

Mirrlees, James, Stuart Adam, Tim Besley, Richard Blundell, Stephen Bond, Robert Chote, Malcolm Gammie, Paul Johnson, Gareth Myles and James M. Poterba (2011) *Tax by Design*. Oxford: Oxford University Press voor Institute for Fiscal Studies.

Stuart, Adam, Stephen Bond, Robert Chote, Paul Johnson and Gareth Myles (eds.) (2010) *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*, Oxford: Oxford University Press voor Institute for Fiscal Studies.

Samenleving

Onderwijs

Herstel na de coronacrisis als opmaat voor noodzakelijke structurele verbetering

Edith Hooge [1]

De coronacrisis heeft een ongekende weerslag gehad op het onderwijs. De crisis heeft scherp aan het licht gebracht hoe groot het belang van goed onderwijs is voor individu, economie en de brede samenleving. Want als de crisis iets pijnlijk duidelijk maakt, is het wel hoe belangrijk het is dat kinderen en jongeren in Nederland elke dag naar hun school, opleiding en universiteit kunnen gaan om er professioneel onderwijs te genieten. Toen het onderwijs noodgedwongen overschakelde op (digitaal) afstandsonderwijs, moesten zij thuis leren en studeren, vaak langdurig gekluisterd aan een beeldscherm. En waren hierbij aangewezen op hulp en begeleiding van hun ouders of naasten, die – als ze hiervoor al beschikbaar konden zijn – het onderwijsvak meestal niet beheersen. Zo toont de coronacrisis aan dat kinderen en jongeren niet zomaar 'als vanzelf' taal, rekenen, scheikunde, filosofie of elektrotechniek leren, en dat onderwijs geven een vak is. Ook het belang van de sociale functie van het onderwijs blijkt door deze pandemie nog groter dan we al dachten. School en opleiding zijn belangrijke sociale ontmoetingsplaatsen. Toen fysiek onderwijs niet meer mogelijk was, hebben niet alleen leerlingen en studenten, maar ook hun leraren en docenten, aan den lijve ervaren dat sociale ontmoeting een wezenlijk en onontbeerlijk element vormt van onderwijs. En de sociale functie van onderwijs gaat ook over reddingsboei en veilige haven zijn voor kinderen en jongeren bij wie het thuis niet veilig is. Toen met het sluiten van de scholen en onderwijsinstellingen deze functie van 'buffer tegen ongunstige en riskante situaties thuis' grotendeels wegviel en deze leerlingen uit beeld raakten, waren de zorgen over hen dan ook groot. De samenleving werd zich ten slotte ook bewust van de economische opvangfunctie van het onderwijs, misschien wel voor het eerst. Ouders en verzorgers hebben heel wat toeren moeten uithalen om te kunnen thuiswerken in combinatie met de dagelijkse zorg voor hun kinderen, iets dat ook tot zorgen leidde bij menig werkgever.

Voordat de coronacrisis uitbrak, lag er in het onderwijsdomein al een forse en urgente opgave om het onderwijs te verbeteren. De pandemie heeft dit nog eens versterkt. Zo zijn de basiscondities voor goed onderwijs de afgelopen jaren steeds meer onder druk komen te staan. Dit uit zich nu in de urgente problematiek van het tekort aan leraren[2,3,4,5] en schooldirecties[6], de ontoereikende financiering van het primair, voortgezet[7,8,9] en wetenschappelijk onderwijs[10]

1 Hoogleraar Onderwijsbestuur bij TIAS, Tilburg University en voorzitter Onderwijsraad
2 Sapulete et al. 2019.
3 Inspectie van het Onderwijs 2020a.
4 DUO 2019.
5 OCW 2020.
6 Sapulete et al. 2019.
7 CPB 2020.
8 16e Studiegroep Begrotingsruimte 2020.
9 McKinsey & Company 2020: 10-11.
10 PwC 2021.

en de verouderde staat van schoolgebouwen.[11] Momenteel zijn drie inhoudelijke vraagstukken in het onderwijs het meest prangend, namelijk intensivering en verbetering van het onderwijs in de kernvakken taal, rekenen/wiskunde en burgerschapsvorming, het terugdringen van de kansenongelijkheid binnen het onderwijsstelsel en verbetering van de initiële opleidingen en permanente educatie van onderwijsgevenden. In het kader hieronder worden deze vraagstukken nader toegelicht.

Drie prangende fundamentele vraagstukken in het onderwijs

1. Verbetering en intensivering van het onderwijs in de kernvakken taal, rekenen/wiskunde en burgerschapsvorming.
De leesvaardigheid van leerlingen loopt al jaren terug.[12] Inmiddels heeft een kwart van de Nederlandse 15-jarigen zo'n laag taalvaardigheidsniveau dat zij later onvoldoende kunnen meekomen in de maatschappij.[13] Dit probleem speelt in het primair en voortgezet onderwijs, maar ook het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs moeten veel aandacht besteden aan het wegwerken van taalachterstanden bij studenten.[14] Ook bij rekenen/wiskunde wordt het streefniveau aan het einde van de basisschool niet gehaald[15], hoewel Nederland hier internationaal gezien nog goed presteert.[16,17] Het rekenonderwijs daagt (boven)gemiddelde leerlingen te weinig uit.[18] Door het lerarentekort staan er regelmatig onbevoegde leraren voor de klas[19] en daarmee zijn de onderwijsprestaties van leerlingen nog verder in het geding.[20] En ook het directietekort speelt hier parten, omdat schoolleiders een sleutelrol vervullen voor de kwaliteit van het onderwijs in de school.[21,22] Kwalificeren én socialiseren vormen wettelijke hoofdfuncties van het onderwijs, maar Nederlandse jongeren blijken relatief weinig weet te hebben van de democratische rechtsstaat en burgerschap.[23,24] Ook raakt de socialisatiefunctie van het onderwijs naar de achtergrond vanaf het moment dat jongeren naar de middelbare school gaan. Dan kent het onderwijsstelsel vergaande opsplitsing in school- en opleidingssoorten waar leerlingen in afzonderlijke onderwijsgebouwen naar toe gaan. Hierdoor ontmoeten jongeren met verschillende achtergronden elkaar in het onderwijs steeds minder.[25,26]

2. Terugdringen van de kansenongelijkheid binnen het onderwijsstelsel.
Binnen het Nederlandse onderwijsstelsel krijgen niet alle leerlingen evenzeer de kans om te leren en zich te ontwikkelen. Bij de vroege selectie aan het einde van de basisschool krijgen kinderen van lager opgeleide ouders vaker een te laag advies dan kinderen met hoogopgeleide ouders[27,28,29,30], en het vervolgonderwijs kent vervolgens een verregaande externe differentiatie met vele schoolsoorten met steeds minder mogelijkheden om

11 Ministerie van Financiën/Inspectie der Rijksfinanciën 2021.
12 Gubbels et al. 2019.
13 OECD 2019.
14 Inspectie van het Onderwijs 2020a.
15 Inspectie van het Onderwijs 2020b.
16 Meelissen et al. 2020.
17 Gubbels et al. 2019.
18 Inspectie van het Onderwijs 2020b.
19 Sapulete et al. 2019.
20 Inspectie van het Onderwijs 2019.
21 Inspectie van het Onderwijs 2020a.
22 Grissom et al. 2021.
23 Van der Meer et al. 2021.
24 Munniksma et al. 2017.
25 Onderwijsraad 2019.
26 Vogels et al. 2021.
27 Inspectie van het Onderwijs 2020a.
28 Inspectie van het Onderwijs 2016.
29 CPB 2019a.
30 Onderwijsraad 2019.

tussentijds van schoolsoort te wisselen, te 'stapelen' of 'op te stromen'.[31,32] *Daarnaast zijn er grote kwaliteitsverschillen tussen scholen, waardoor leerlingen en studenten op de ene school of onderwijsinstelling minder leren en zich minder goed ontwikkelen dan op de andere.*[33,34] *Op dit punt is Nederland al enkele jaren een van de drie slechtst scorende lidstaten van de OECD.*[35] *Doordat het lerarentekort ongelijk verdeeld is – kwalitatief zwakkere scholen en scholen die veel leerlingen met extra onderwijsbehoeften tellen, hebben vaker vacatures voor leraren openstaan*[36,37] *– nemen de kansen op goed onderwijs voor de leerlingen op deze scholen (verder) af.*

3. Verbetering van de (post-)initiële opleidingen en professionalisering van onderwijsgevenden.
Leraren zijn van doorslaggevend belang voor het realiseren van onderwijskwaliteit[38] *en de kwaliteit van de initiële lerarenopleidingen is een belangrijke factor daarbij. Het huidige aanbod van (post-)initiële opleidingen en professionalisering van leraren is te versnipperd en er zijn grote kwaliteitsverschillen.*[39] *Meer focus op (vak)inhoudelijke, (vak)didactische en pedagogische kennis en vaardigheden, gebaseerd op state-of-the-art wetenschappelijke kennis, in het curriculum van de initiële lerarenopleidingen is nodig. Met het oog op het leraren- en schoolleiderstekort vragen zij-instroomtrajecten specifieke aandacht. Om deze opleidingstrajecten aantrekkelijker te maken, is het belangrijk de doelgroep centraal te stellen en onnodige ballast uit programma's te halen.*[40] *Ook professionalisering van schooldirecties is belangrijk, want professioneel, onderwijskundig schoolleiderschap is essentieel voor een aantrekkelijke werkomgeving voor leraren(teams)*[41]*, voor de opvang en de begeleiding van nieuwe leraren en voor het behouden van leraren met ervaring.*

De coronapandemie heeft geleid tot verschillende vormen en gradaties van leer-, studie- en ontwikkelvertraging bij veel kinderen en jongeren.[42,43,44,45] Kinderen en jongeren uit lagere sociaaleconomische milieus zijn het hardst getroffen[46,47], leerlingen met hogeropgeleide ouders hadden een minder grote daling in hun leergroei dan kinderen van lageropgeleide ouders, en ook het inkomen van de ouders speelde een rol.[48]

De kansenongelijkheid in het onderwijs nam verder toe door de coronacrisis. Basisschoolleerlingen in groep 8 van het schooljaar 2019/2020 hebben gemiddeld een lager schooladvies gekregen.[49] Vooral meisjes, leerlingen uit lagere sociaaleconomische milieus en leerlingen met een migratieachtergrond kregen een definitief schooladvies dat lager uitviel dan in voorgaande jaren.[50] Ook de onderwijskansen van leerlingen op (zeer) zwakke scholen en scholen die veel leerlingen

31 Inspectie van het Onderwijs 2018.
32 Onderwijsraad 2019.
33 CPB 2019b.
34 Inspectie van het Onderwijs 2020a.
35 OECD 2019.
36 Sapulete et al. 2019.
37 Dijkslag 2019.
38 Zie bijvoorbeeld: Timmermans et al. 2018; Muijs et al. 2016; Rice 2003.
39 Inspectie van het Onderwijs 2019.
40 Van Vroonhoven 2020.
41 Onderwijsraad 2021; Onderwijsraad 2018; Onderwijsraad 2013.
42 Inspectie van het Onderwijs 2021.
43 NRO 2021.
44 Engzell et al. 2020.
45 College voor Toetsen en Examens 2021.
46 SCP 2021: 2.
47 Gemeente Amsterdam 2021.
48 Inspectie van het Onderwijs 2021.
49 Gemeente Amsterdam 2021.
50 CBS 2021.

uit lagere sociaaleconomische milieus tellen[51], zijn verder afgenomen omdat het leraren- en schooldirectietekort zich op deze scholen extra voordoet, waardoor zij nu ook de capaciteit missen om coronagerelateerde problemen van hun leerlingen het hoofd te bieden.

Verder ervaren veel kinderen en jongeren ook een verminderd welzijn als gevolg van de coronacrisis. Gebrek aan sport, sociaal contact en baantjes had een negatieve uitwerking op hun psychisch welbevinden[52], waarbij vooral jongeren die al psychische problemen ondervonden extra mentaal te lijden hadden.[53] Corona vergrootte de eenzaamheid van studenten, deed hun studieschuld oplopen en leidde tot minder motivatie. En met name onder jongeren met een mbo-opleiding of een migratieachtergrond nam de werkloosheid fors toe, onder meer door het geringe aantal vaste banen en bijbanen.[54] Tegelijkertijd geeft het merendeel van de jeugd het eigen leven nog steeds een voldoende[55] en is het aannemelijk dat een grote groep terugveert.

Is de huidige onderwijsgeneratie nu een 'verloren generatie'? Het is te vroeg is om daar definitief iets over te kunnen zeggen. De recente onderzoeken en inventarisaties naar de gevolgen van de coronacrisis in het onderwijs laten zien dat er vooral sprake is van verschillen. Verschillen in leer-, studie- en ontwikkelvertraging tussen (groepen) leerlingen en studenten, op verschillende momenten in hun onderwijsloopbaan. Verschillen in kansen op, en toegang tot, goed onderwijs waar het potentieel van jongeren goed uit de verf komt. En verschillen in sociaal welbevinden en veerkracht. De huidige onderwijsgeneratie is waarschijnlijk eerder te typeren als een 'generatie van verschillen'. Het is zaak om nauwlettend te gaan volgen wat die verschillen betekenen voor hun positie en kansen in het vervolgonderwijs, op de arbeidsmarkt en in de samenleving, en gericht beleid te ontwikkelen voor bepaalde (groepen) jongeren en jongvolwassenen ter ondersteuning en compensatie.

Naast de problemen die de coronacrisis met zich meebrengt, was het voor veel leerlingen, studenten en onderwijsprofessionals ook een uitgelezen gelegenheid om te experimenteren met digitaal onderwijs en er ervaring mee op te doen. Het sluiten van scholen en onderwijsinstellingen zorgde noodgedwongen voor een doorbraak in digitaal onderwijs. De toekomst zal uitwijzen wat de impact hiervan is op de langere termijn. Vormt de coronacrisis aanleiding om de visie op digitalisering van het onderwijs, en breder: het gebruik van technologie in onderwijs, te doordenken en te actualiseren? In hoeverre zullen scholen, instellingen voor beroepsonderwijs en universiteiten doorgaan met vooral online onderwijs, of juist terugkeren naar met name fysiek onderwijs in klaslokaal en collegezaal? Of zullen digitale en fysieke onderwijsvormen worden gecombineerd en de grenzen ertussen vervagen?

Dat de razendsnelle technologische ontwikkelingen grote impact zullen hebben in het onderwijsdomein staat wel vast. Toepassing van *Artifical Intelligence* (AI) kan schoollokalen en collegezalen veranderen in 'smart learning platforms'. Het is echter nog heel onzeker hoe deze ontwikkelingen precies zullen verlopen. Hierover spelen nog veel grote vragen, bijvoorbeeld over hoe het publieke karakter van het onderwijs kan worden bewaakt gegeven de toenemende privatisering en commercialisering als gevolg van technologische ontwikkelingen. Want via digitale leermiddelen, immersieve technologie, simulatie apps en *serious games* van commerciële technologiereuzen komen ook manipulerende algoritmen,

51 Sapulete et al. 2019.
52 Brink et al. 2021.
53 NJI 2021.
54 SCP 2021: 2.
55 NJI 2021.

influencing en verwijzing via sociale media het publiek bekostigde onderwijs binnen. En wat gebeurt er met de gegevens van leerlingen en studenten die via *cookies*, *tracking* en surveillancetechnologie terecht komen bij private Big Tech-partijen? Of de vraag naar in hoeverre de menselijke factor in het onderwijs – de sociale interacties en relaties tussen docenten van vlees en bloed onderling en met hun leerlingen of studenten – van wezenlijk belang is voor wat we beschouwen als kwalitatief goed onderwijs, en hoe die menselijke factor zich dient te verhouden tot technologie.

De coronacrisis heeft het onderwijs in sociale zin veel afgenomen, en in technologisch opzicht veel gebracht. De komende jaren is het zaak de cognitieve en sociaal-emotionele schade bij kinderen en jongeren zoveel mogelijk te herstellen, en hun verdere loopbaan in het onderwijs en op de arbeidsmarkt met speciale aandacht te volgen. De basiscondities voor goed onderwijs moeten op orde worden gebracht, waarbij het terugdringen van het leraren- en schooldirectietekort eerste prioriteit heeft. En de mogelijkheden van technologie voor het onderwijs moeten goed worden doordacht en afgewogen, zodat zij in dienst kunnen staan van de forse opgave van onderwijsverbetering en -ontwikkeling waar Nederland nu voor staat.

Literatuur

16e Studiegroep Begrotingsruimte (2020) *Koers bepalen. Kiezen in tijden van budgettaire krapte*, Den Haag: Ministerie van Financiën.

Brink, M., A. van den Broek en C. Ramakers (2021) *Ervaringen van studenten met onderwijs en toetsen op afstand tijdens corona*, Nijmegen: ResearchNed.

CBS (2021) *Vooral meisjes kregen in schooljaar 2019/'20 een lager eindadvies*, geraadpleegd op 30 mei 2021 via https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/15/vooral-meisjes-kregen-in-schooljaar-2019-20-een-lager-eindadvies.

College voor Toetsen en Examens (2021) *Leerlingresultaten Centrale Eindtoets beschikbaar,* nieuwsbericht, geraadpleegd op 8 juni 2021 via https://www.cvte.nl/actueel/nieuws/2021/05/21/leerlingresultaten-centrale-eindtoets-beschikbaar.

CPB (2019a) *De waarde van eindtoetsen in het primair onderwijs*, Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2019b) *Verschillen in leerresultaten tussen basisscholen*, Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2020) *Actualisatie Verkenning Middellange termijn 2022-2025*, Den Haag: Centraal Cultureel Planbureau.

Dijkslag, H. (2019) *Do teacher shortages harm students? Teacher labor market tightening, teacher mobility and the quality of education*, Master Thesis Policy Economics, Rotterdam: Erasmus University.

DUO Onderwijsonderzoek & Advies (2019) *Onderzoek lerarentekort*, Utrecht: DUO Onderwijsonderzoek & Advies.

Engzell, P., A. Frey and M. Verhagen (2020) *Learning loss due to school closures during the COVID-19 pandemic*. Doi: https://doi.org/10.31235/osf.io/ve4z7.

Gemeente Amsterdam (2021) *De Staat van het Amsterdamse primair onderwijs 2020*, Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Onderzoek, informatie en statistiek.

Grissom, J.A., A.J. Egalite and C.A. Lindsay (2021) *How Principals Affect Students and Schools: A Systematic Synthesis of Two Decades of Research*, New York: The Wallace Foundation.

Gubbels, J., A.M.L. van Langen, N.A.M. Maassen en M.R.M. Meelissen (2019) *Resultaten PISA-2018 in vogelvlucht*, Enschede: Universiteit Twente. Doi: 10.3990/1.9789036549226.

Inspectie van het Onderwijs (2016) *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2014/2015*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2018) *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2016/2017*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2019) *De Staat van het Onderwijs 2019*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020a) *De Staat van het Onderwijs 2020*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020b) *Peil. Taal en rekenen. Einde basisonderwijs 2018-2019*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2021) *De Staat van het Onderwijs 2021*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

McKinsey & Company (2020) *Een verstevigd fundament voor iedereen. Een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs (primair en voortgezet)*, Amsterdam: McKinsey & Company.

Meelissen, M.R.M, E.R. Hamhuis en L.X.F. Weijn (2020) *Leerlingprestaties in de exacte vakken in groep 6 van het basisonderwijs: Resultaten TIMMS 2019*, Enschede: University of Twente.

Meer, T. van der, F. Wanders, P. Thijs, L. Mulder, E. Aizenberg, G. ten Dam en H. van de Werfhorst (2021) *Democratische kernwaarden in het voortgezet onderwijs. Adolescentenpanel Democratische Kernwaarden en Schoolloopbanen*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam/ADKS.

Ministerie van Financiën/Inspectie der Rijksfinanciën (2021) IBO *Onderwijshuisvesting funderend onderwijs. Een vak apart: Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën/Inspectie der Rijksfinanciën.

Muijs, D., D. Reynolds and L. Kyriakides (2016) 'The scientific properties of teachers effects/effective teaching processes', pp. 100-123 in C. Chapman, D. Muijs, D. Reynolds, P. Sammons and C. Teddlie (eds.) *The Routledge international handbook of educational effectiveness and improvement: research, policy and practice*, London: Routledge.

Munniksma, A., A.B. Dijkstra, I. van de Veen, G. Ledoux, H. van de Werfhorst en G. ten Dam (2017) *Burgerschap in het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

NJI (2021) *Effect van corona op jeugd, gezin en jeugdveld. Een literatuuroverzicht*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

NRO (2021) *Scholen verschillen in de gevolgen van de eerste schoolsluiting door de leergroei*, Factsheet no. 3, Den Haag: Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek.

OCW (2020) *Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2020*, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

OECD (2019) *PISA 2018 Results (Volume 1): What Students Know and Can Do*, Paris: OECD Publishing.

Onderwijsraad (2013) *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*, Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018) *Een krachtige rol voor schoolleiders*, Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2019) *Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel. Stand van educatief Nederland 2019*, Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2021) *Tijd voor focus*, Den Haag: Onderwijsraad.

PwC (2021) *Toereikendheid, doelmatigheid en kostentoerekening in het mbo, hbo en wo&o*, Amsterdam: PwC, beschikbaar via www.strategyand.pwc.com.

Rice, J.K. (2003) Teacher quality: *Understanding the effectiveness of teacher attributes*, Washington DC: Economic Policy Institute.

Sapulete, S., M. Wester, J. Jelicic en A. Vankan (2019) *Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2018-2019. Jaarrapportage 2018-2019*, Rotterdam: Ecorys, Dialogic.

SCP (2021) *Adviesbrief Sociaal en Cultureel Planbureau: Bouwstenen voor sociaal herstelbeleid*, Den Haag: Scoiaal en Cultureel Planbureau.

Timmermans, A.C., C.M. Rubie-Davies and C. Rjosk (2018) 'Pygmalion's 50th anniversary: the state of the art in teacher expectation research', *Educational Research and Evaluation* 24: 3-5, 91-98, DOI: 10.1080/13803611.2018.1548785;

Vogels, R., M. Turkenburg en L. Herweijer (2021) *Samen of gescheiden naar school. De betekenis van sociale scheiding en ontmoeting in het voortgezet onderwijs*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Vroonhoven, M. van (2020) *Samen sterk voor elk kind - eindconclusies Merel van Vroonhoven*.

Parallelle werelden

COVID-19 als contrastvloeistof - over oude en nieuwe ongelijkheden

Godfried Engbersen [1]

De vooravond van de coronapandemie: wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen rond ongelijkheid?

Voorafgaand aan de COVID-19-pandemie zagen we een ontwikkeling dat mensen uit verschillende sociale lagen in de samenleving meer gescheiden van elkaar leven waardoor ze elkaar minder treffen. Dat is deels het gevolg van een toenemende ruimtelijke segregatie op het gebied van wonen en een toenemende sociaaleconomische segregatie in het onderwijs.[2] Daarnaast tekenen zich toenemende verschillen af tussen sociale groepen naar opleidingsniveau, arbeidscontractvorm, gezonde levensverwachting en migratieachtergrond. Hoger opgeleiden hebben meer kans op een sterke maatschappelijke positie dan lager opgeleiden. Een ontwikkeling van de laatste decennia is ook dat lagere middengroepen een meer kwetsbare positie zijn gaan innemen in termen van arbeidsmarktpositie en inkomen. Verder is sprake van een nieuwe scheidslijn tussen groepen met veel baan- en werkzekerheid en groepen die afhankelijk zijn van flexibel werk en deels werkzaam zijn op een secundaire arbeidsmarkt. In het secundaire segment zijn de banen meestal tijdelijk, is de beloning laag en zijn er geringe promotiekansen.

Ook bestaan er hardnekkige gezondheidsverschillen. In Nederland is de gezonde levensverwachting van lager opgeleiden bijna vijftien jaar korter dan van hoger opgeleiden. Die verschillen in gezondheid zijn in het afgelopen decennium niet minder geworden, en dreigen op verschillende terreinen zelfs groter te worden.[3] Onder personen met een lage opleiding, een flexibele contractvorm en een slechte gezondheid, zijn sommige migrantengroepen sterk vertegenwoordigd. Verschillen tussen groepen worden ook zichtbaar in het vertrouwen dat mensen in elkaar hebben ('algemeen of interpersoonlijk vertrouwen') en in politieke instituties zoals het parlement en de regering en in de instituties van de overheid ('politiek en institutioneel vertrouwen'). Mensen met een hoge sociaaleconomische status (SES) en een sterke maatschappelijke positie hebben meer vertrouwen in medemensen en hebben ook meer vertrouwen in politieke instituties en overheden dan mensen met een lagere sociaaleconomische status en een kwetsbare maatschappelijke positie.[4]

Een nieuwe manier om aandacht te besteden aan ontwikkelingen in sociale ongelijkheid is te kijken naar de hulpbronnen die mensen kunnen mobiliseren. De literatuur laat zien dat naast cultureel kapitaal (opleiding en cultuurparticipatie) en economisch kapitaal (inkomen en vermogen), ook sociaal kapitaal van belang is.[5] Sociaal kapitaal heeft betrekking op de sociale netwerken waar iemand deel van uitmaakt en de hulp en steun die hij

1 Hoogleraar algemene sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en raadslid WRR.
2 Tammaru et al. 2016; Onderwijsraad 2019.
3 Broeders et al. 2018.
4 Zmerli en Newton 2011.
5 Savage 2015.

of zij daaruit kan krijgen. Er zijn zorgen dat arme huishoudens – men spreekt ook wel over het 'precariaat' – of eenzame ouderen over een te gering sociaal kapitaal beschikken waardoor zij verstoken blijven van informele hulp en relevante informatie.[6]

Het gaat te ver gaan om te concluderen dat in Nederland sprake is van volledig gescheiden werelden van sociale groepen.[7] Wel zien we in een groot aantal stedelijke gebieden een concentratie en stapeling van problemen, waaronder armoede, werkloosheid, slechte gezondheid en onveiligheid. In deze gebieden wonen veel mensen met een lage opleiding, een kwetsbare arbeidsmarktpositie en een lagere levensverwachting. Het zijn groepen die over weinig sociaal kapitaal beschikken, een groter wantrouwen hebben tegenover de overheid en zich miskent voelen door de politiek. In deze gebieden, waar de kwaliteit van veel woningen te wensen overlaat, is sinds 2012 de leefbaarheid en veiligheid afgenomen.[8] Het begrip '*parallelle wereld*' wordt meestal in verband gebracht met de problematiek in deze kwetsbare gebieden. Anderzijds heeft dit begrip ook betrekking op de leefwerelden van welvarende burgers met een hogere levensverwachting en een groter politiek vertrouwen. Het gaat om groepen die vaak onvoldoende de realiteiten kennen van de arme kant van Nederland, de zorgen die daar leven, en het wantrouwen dat er bestaat in de politiek en het beleid van de overheid. Wel zijn leden van deze groepen vaak verantwoordelijk voor de inhoud en vormgeving van economisch en sociaal beleid. De soms geringe effectiviteit van dat beleid zou deels verklaard kunnen worden uit het feit dat de professionele beleidsklasse te ver af staat van de alledaagse problemen van arme burgers en laagopgeleiden.[9]

COVID-19 als contrastvloeistof – over oude en nieuwe sociale ongelijkheden

COVID-19 heeft de geschetste ontwikkelingen meer zichtbaar gemaakt – er wordt ook gesproken van COVID-19 als contrastvloeistof – en sommige ongelijkheden verdiept. Dat geldt in bijzonder voor de Nederlandse arbeidsmarkt, die zich kenmerkt door een tweedeling tussen mensen met veel en mensen met weinig baan- en inkomenszekerheid. De economische gevolgen van COVID-19 zijn voor een groot deel opgevangen door jonge uitzend- en oproepkrachten, mensen op een tijdelijk contract en zzp'ers.[10]

Ook sociaaleconomische gezondheidsverschillen werden opnieuw bevestigd. COVID-19 was niet de grote gelijkmaker zoals in het begin van pandemie werd verondersteld.[11] Uit onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat de sterfte door COVID-19 in de eerste maanden na de virusuitbraak voor de laagste-inkomensgroep twee keer zo hoog was als voor de hoogste-inkomensgroep. In de Nederlandse grote steden, waar veel niet-westerse immigranten wonen, was de sterfte door COVID-19 voor personen met een niet-westerse migratieachtergrond tijdens de laatste weken van de eerste golf anderhalf keer zo hoog als voor degenen met een Nederlandse achtergrond.[12] De laatste bevindingen bevestigen eerder onderzoek dat een oververtegenwoordiging aantoonde van personen met een niet-westerse migratieachtergrond in het aantal ziekenhuisopnames als gevolg van COVID-19 in Amsterdam.[13]

Daarnaast lijkt sprake van een sociale kloof in de vaccinatiebereidheid: personen met een lage opleiding, een laag inkomen en een niet-westerse migratieachtergrond zijn significant minder bereid tot vaccinatie dan degenen met een

6 Vrooman et al. 2014.
7 Bovens et al. 2014.
8 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2020.
9 Noordzij et al. 2020.
10 Hasekamp en Putters 2021.
11 Patel et al. 2020; Hawkins et al. 2020.
12 De Visser et al. 2021.
13 Coyer et al. 2021.

hogere opleiding, een hoog inkomen en zonder migratieachtergrond. Deze kloof is in een stad als Rotterdam, en in het bijzonder in het armere Rotterdam-Zuid, dieper dan landelijk gemiddeld. Hetzelfde zien we in veel andere kwetsbare gebieden.[14] Deze kloof is problematisch omdat juist de sociale groepen die het grootste besmettingsrisico op COVID-19 lopen door hun werk- en woonsituatie en door hun gezondheid, minder bereid zijn tot vaccinatie. Alleen wat betreft de jongste leeftijdsgroep ligt dit anders. Zij lopen weliswaar een hoger besmettingsrisico dan ouderen, die toenemend al gevaccineerd zijn, maar de gezondheidsgevolgen van besmetting zijn bij jongeren meestal minder groot.

Er blijkt een nauw verband te bestaan tussen institutioneel vertrouwen in overheden en publieke gezondheidsinstellingen als RIVM en GGD en de bereidheid tot vaccineren. Burgers die een gering vertrouwen hebben in de politiek en instanties als de GGD en het RIVM, staan meer afwijzend tegenover vaccinatie. Voor burgers die veel institutioneel vertrouwen hebben, geldt dat zij zich juist wel willen laten vaccineren. Daarbij kan worden aangetekend dat het aanvankelijke hoge niveau van vertrouwen in overheden en publieke gezondheidsinstellingen in de periode april 2020-maart 2021 sterk is teruggelopen, vooral bij kwetsbare groepen en groepen die geraakt zijn door de coronamaatregelen.[15]

De maatschappelijke impact van COVID-19 heeft ook andere zaken verduidelijkt. Ten eerste het verband tussen sociaal kapitaal en de mentale gezondheid van mensen. Dit verband is eerder vastgesteld in onderzoek naar de gevolgen van rampen zoals een extreme hittegolf, overstromingen en epidemieën.[16] Mensen met een sterk sociaal netwerk zijn beter in staat om te gaan met de mentale gevolgen van de coronapandemie. Sociaal kapitaal vergroot de veerkracht van mensen. Ook Nederlands onderzoek laat dat zien.[17]

Ten slotte heeft COVID-19 duidelijk gemaakt dat niet alleen de traditioneel kwetsbare groepen geraakt zijn door de maatschappelijke impact, maar ook jongeren en succesvolle zzp'ers. Onder deze twee brede categorieën vallen ook hoogopgeleiden. Vanwege hun flexibele contracten in kwetsbare sectoren zijn jongeren vaak de eersten die hun baan zijn kwijtgeraakt door de coronacrisis. Daarbij was en is het voor veel jongeren extra lastig om een stage- of leerwerkplek te vinden. Daarnaast zien we dat zzp'ers die in sectoren als cultuur, toerisme en persoonlijke dienstverlening werkzaam waren, grote negatieve gevolgen hebben ondervonden van de coronamaatregelen. De kwetsbare positie van zzp'ers heeft de relevantie bevestigd van inzichten van de commissie-Borstlap en de WRR over een eigentijds sociaal-zekerheidsstelsel dat moderne arbeidsrisico's voor iedereen kan afdekken.[18]

Onzekerheden over werkgelegenheid, vertrouwen en gescheiden werelden

Naast onzekerheden over de ontwikkeling van het coronavirus tekenen zich drie belangrijke onzekerheden af. Ten eerste onzekerheid over de ontwikkeling van de economie en de werkgelegenheid. Tot op heden is de veerkracht van de economie sterker gebleken dan tijdens de financiële crisis in 2008. De toename van het aantal faillissementen, de werkloosheid en het aantal bijstandsuitkeringen is tot op heden beperkt. De relatief grootste impact zit bij jongvolwassenen. Maar wat gebeurt er als de steunpakketten aflopen? De afbouw van steunpakketten kan uitmonden in een armoede- of schuldencrisis waardoor niet alleen traditioneel kwetsbare groepen worden geraakt, maar ook groepen in het middensegment van de samenleving.

14 Engbersen et al. 2021a.
15 Engbersen et al. 2021b.
16 Tierney 2019.
17 Snel et al. 2021.
18 Commissie-Borstlap 2020; WRR 2020.

Een tweede onzekerheid betreft het vertrouwen in de overheid en publieke gezondheidsinstellingen. Dit vertrouwen is substantieel afgenomen, en de onvrede over coronamaatregelen door de overheid is toegenomen. Zo daalde het vertrouwen in de landelijke overheid in de periode april 2020-maart 2021 van 69 naar 49 procent, en in de GGD en het RIVM respectievelijk van 78 naar 57 procent en van 75 naar 59 procent.[19] Dit gestaag afnemende politiek vertrouwen lijkt voort te vloeien uit de toenemende twijfels en kritiek op het door de Nederlandse overheid gevoerde coronabeleid. In maart 2021 vond 40 procent van de Nederlandse bevolking dat de coronamaatregelen meer schade veroorzaken dan zij proberen te voorkomen, en was bijna de helft van de bevolking van mening dat de regering onvoldoende rekening houdt met de economische en sociale gevolgen van de coronamaatregelen.[20] Voor de effectiviteit van het beleid, waaronder een effectief vaccinatiebeleid, is een herstel van vertrouwen van groot belang.

Een derde onzekerheid heeft betrekking op het vraagstuk van parallelle werelden. Zullen verschillen tussen kwetsbare en welvarende gebieden worden versterkt en ontstaan sterker gescheiden werelden van arme en laagopgeleide burgers en meer welvarende en hoogopgeleide burgers? Nu moeten we met begrippen als parallelle of gescheiden werelden voorzichtig zijn, omdat volledig parallelle werelden moeilijk aan te wijzen zijn in Nederland. Ook in Rotterdam-Zuid, dat te boek staat als een typisch grootstedelijk achterstandsgebied, leven verschillende sociale klassen: van hogere middengroepen tot arme huishoudens.[21] Niettemin zijn er ontwikkelingen zichtbaar, versterkt door de maatschappelijke impact van COVID-19, die leiden tot een verslechtering van de leefbaarheid van deze wijken, en een grotere kloof tussen bewoners van deze wijken en die van welvarende wijken waarin hoogopgeleide bewoners wonen.

Wat zijn de belangrijkste beleidsopgaven voor de komende drie tot vijf jaar?

Wat zijn de belangrijkste beleidsopgaven voor de komende drie tot vijf jaar om groeiende ongelijkheid en het ontstaan van parallelle werelden te voorkomen? Ten eerste het versterken van de economische zekerheid van kwetsbare groepen (oud en nieuw). Daarvoor kan worden aangesloten bij de voorstellen van de commissie-Borstlap over een eigentijds sociaal-zekerheidstelsel dat de positie van flexwerkers en zzp'ers versterkt, en over een vernieuwing van het actief arbeidsmarktbeleid om mensen te ondersteunen bij het vinden van nieuw werk. Ook het recente SER-advies *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving* biedt veel aanknopingspunten.[22]

Ten tweede kan gebruikt worden gemaakt van de voorstellen die gedaan zijn door vijftien burgemeesters voor een structureel gebiedsgericht programma voor kwetsbare gebieden. Zij vragen om extra investeringen in het onderwijs, het versterken van de arbeidsmarktpositie van inwoners, de kwaliteit en verduurzaming van woningen. Blijven structurele investeringen uit, zo schrijven zij, dan ontstaat een kloof met de rest van de samenleving die de sociale samenhang, leefbaarheid en veiligheid in deze gebieden onder druk zet. Ik zou daaraan willen toevoegen ook extra investeringen voor publieke gezondheidszorg.[23]

Ten derde is het belangrijk dat overheden het vertrouwen (her-)verwerven van groepen die de economische gevolgen van de pandemie aan den lijve ondervinden én van degenen die kritisch zijn over het gevoerde coronabeleid. Overheden vaardigen ingrijpende sociale en economische maatregelen uit om het coronavirus terug te dringen. Dat kan, afhankelijk

19 Engbersen et al. 2021b:20.
20 Engbersen et al. 2021b:31.
21 Custers 2021; Custers en Engbersen 2021. Zie ook: Musterd 2020.
22 SER 2021.
23 VNG 2021.

van de ontwikkeling van het virus, ook in de toekomst nodig zijn. De mate waarin mensen bereid zijn de regels te volgen, evenals hun bereidheid om zich te laten vaccineren, hangt nauw samen met hun vertrouwen in de overheid en in belangrijke gezondheidsinstanties zoals RIVM en GGD. Een versterking van de economische zekerheid van mensen en een serieuze herwaardering van gebiedsgericht beleid rond werk en inkomen, gezondheid, leefbaarheid en veiligheid kan bijdragen aan een effectiever beleid voor de omgang met pandemieën en de vorming van parallelle samenlevingen verhinderen. Dat impliceert wel dat beleidsmakers een beter begrip moeten hebben van de alledaagse problemen, gevoelens en overtuigingen die bij bewoners van kwetsbare gebieden spelen.

Literatuur

Bovens, M., P. Dekker en W. Tiemeijer (red.) (2014) *Gescheiden werelden*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Broeders, D., D. Das, R. Jennissen, W. Tiemeijer en M. de Visser (2018) *Van verschil naar potentieel. Een realistisch perspectief op de sociaaleconomische gezondheidsverschillen*, WRR Working Paper 7, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Commissie-Borstlap (2020) *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, Den Haag: Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Coyer, L. et al. (2021) 'Hospitalisation rates differed by city district and ethnicity during the first wave of COVID-19 in Amsterdam, the Netherlands', *MedRxiv*: the preprint server for health science. *https://doi.org/10.1101/2021.03.15.21253597*.

Custers, G. (2021) *De herverdeelde stad. Verandering in de bevolkingssamenstelling van Rotterdam Zuid*, Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken/Erasmus Universiteit.

Custers, G. en G. Engbersen (2021) 'The urban class structure: class change and spatial divisions from a multidimensional class perspective', *Urban Geography*, March 2021. *https://doi.org/10.1080/02723638.2021.1887633*.

Engbersen, G., J. de Boom, E. Snel en P. van Wensveen (2021a) *Gevolgen van de coronapandemie raken kwetsbare gebieden extra hard*, Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Engbersen, G., et al. M. van Bochove, J. de Boom, T. Etienne, A. Krouwel, J. van Lindert, K. Rusinovic, E. Snel, L. van Heck en P. van Wensveen (2021b) *De ongeduldige samenleving. De maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland*, Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Hasekamp, P. en K. Putters (2021) *De ongelijke effecten van de coronacrisis – en opties voor beleid*, presentatie voor de Ministeriële Commissie COVID-19, 20 april 2021. Geraadpleegd via *https://www.cpb.nl/presentatie-de-ongelijke-effecten-van-de-coronacrisis-en-opties-voor-beleid*.

Hawkins, R.B., E.J. Charles en J.H. Mehaffey (2020) 'Socio-economic status and COVID-19–related cases and fatalities', *Public Health* 189: 129-134.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020) *Kamerbrief voortgang programma Leefbaarheid en Veiligheid*, Den Haag: BZK. Geraadpleegd via *https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/31/kamerbrief-voortgang-programma-leefbaarheid-en-veiligheid*.

Musterd, S. (2020) 'Een ontspannen perspectief op residentiële segregatie', *Beleid en Maatschappij* 47:4: 339-358.

Noordzij, K., W. de Koster en J. van der Waal (2020) ''They don't know what it's like to be at the bottom': Exploring the role of perceived cultural distance in less-educated citizens' discontent with politicians', *The British Journal of Sociology*, Early view December 2020). *https://doi.org/10.1111/1468-4446.12800*.

Onderwijsraad (2019) *Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel. Stand van educatief Nederland 2019*, Den Haag: Onderwijsraad.

Patel, J.A., F.B.H. Nielsen, A.A. Badiani, S. Assi, V.A. Unadkat, B. Patel, R. Ravindrane en H. Wardle (2020) 'Poverty, inequality and COVID-19: the forgotten vulnerable', *Public Health* 183: 110-111.

Savage, M. (2015) *Social class in the 21st century*, Londen: Penguin.

SER (2021) *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*, Ontwerpadvies Sociaal-economisch beleid 2021-2025, Den Haag: Sociaal-Economische Raad. Geraadpleegd via *https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2021/sociaal-economisch-beleid-2021-2025.pdf*.

Snel, E., J. de Boom, M. van Bochove en G. Engbersen (2021) 'Sociaal kapitaal als bescherming tegen de mentale gevolgen van COVID-19', *Mens & Maatschappij* 96, 2: 213-241.

Tammaru, T., S. Marcinczak, M. van Ham, en S. Musterd (red.) (2016) *Socio-economic segregation in European capital cities*, Londen: Routledge.

Tierney, K. (2019) *Disasters: A Sociological Approach*, Cambridge, UK: Polity Press.

Visser, M.de, A. Kunst, L. Stoeldraijer en C. Harmsen (2021) *Sociaal-demografische verschillen in COVID-19-sterfte tijdens de eerste golf van de corona-epidemie*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd via. *https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2021/sociaal-demografische-verschillen-in-covid-19-sterfte-tijdens-de-eerste-golf-van-de-corona-epidemie?onepage=true*

VNG (2021) *Corona-effecten: Sociale impact*. Geraadpleegd via *https://vng.nl/artikelen/corona-effecten-sociale-impact*.

Vrooman, C., M. Gijsberts en J. Boelhouwer (2014) *Verschil in Nederland*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

WRR (2020) *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Zmerli, S. en K. Newton (2011) 'Winners, losers and three types of trust', pp. 67-94 in S. Zmerli en M. Hooghe (red.) *Political Trust: Why Context Matters*, Colchester: ECPR.

Desinformatie

De verspreiding en effecten van desinformatie tijdens de COVID-19-pandemie

Michael Hameleers [1] en Rens Vliegenthart [2]

Naast dat de wereldwijde verspreiding van het SARS-CoV-2 (COVID-19) virus een enorme crisis was voor zowel de volksgezondheid als de economie, was de informatievoorziening ook een punt van zorg. De Wereldgezondheidsraad gebruikte de term 'infodemic' om aan te geven dat er veel onzekere, onjuiste en bewust misleidende informatie verspreid werd, met name tijdens de eerste fasen van de uitbraak.[3] Terwijl de behoefte aan accurate en betrouwbare informatie onder burgers groot was en zij bijvoorbeeld aanmerkelijk meer nieuwsmedia consumeerden dan normaal[4], bestond dat nieuws voor een aanzienlijk deel uit desinformatie en complottheorieën die een alternatieve waarheid over het virus verkondigden.[5] Er bestond derhalve een grote discrepantie tussen de vraag en het aanbod van betrouwbare en accurate informatie, terwijl toegang tot accurate informatie, bijvoorbeeld over welk individueel gedrag verdere verspreiding van het virus kan voorkomen, cruciaal was om snel uit de crisis te komen. Bovenstaande past in een algemener beeld waarin rond maatschappelijke en politieke gebeurtenissen op grootschalige wijze en bewust desinformatie wordt verspreid, met name via sociale media. De Brexit-campagne en de verkiezingscampagnes van Donald Trump zijn hier veel aangehaalde voorbeelden van, maar het fenomeen is wijder verspreid.[6]

De gevolgen van de verspreiding van desinformatie en complottheorieën in crisistijd kunnen adequate reacties in de weg staan. Er kan gesteld worden dat de COVID-19-pandemie een ideale context vormde voor desinformatie om zich te verspreiden en invloed te hebben en dus de potentiële schadelijke consequenties zichtbaar te maken. Zo kan de alomtegenwoordigheid van desinformatie politieke attitudes en vertrouwen in bijvoorbeeld de overheid en traditionele media negatief beïnvloeden.[7] Daarnaast heeft de *perceptie* van het bestaan van desinformatie op zichzelf ook verregaande gevolgen: mensen die geloven dat er veel bewust misleidende informatie over COVID-19 bestaat, zijn minder geneigd om zich te houden aan de richtlijnen van de autoriteiten, zoals het houden van anderhalve meter afstand of – indien nodig – het zichzelf in thuisisolatie houden om de verspreiding van het virus te voorkomen.[8] Een zeker wantrouwen tegenover de overheid en haar regelgeving is, ook in een crisiscontext, niet onwenselijk en deel van een gezonde democratie. Dit wantrouwen zou dan wel gebaseerd moeten zijn op feitelijke en kloppende informatie.

1 Universitair docent politieke communicatie aan de Universiteit van Amsterdam.
2 Hoogleraar Media en Samenleving bij de Universiteit van Amsterdam, directeur Amsterdam School of Communication Research (ASCoR),
3 Nielsen et al. 2020a.
4 Vliegenthart et al. 2021.
5 Brennen et al. 2021.
6 Bennett and Livingston 2018.
7 Vaccari and Chadwick 2020.
8 Hameleers, Van der Meer et al. 2020.

Samenvattend kunnen we dus stellen dat de sterke aanwezigheid van desinformatie – en het daarmee gepaard gaande beschadigde vertrouwen in de gevestigde autoriteiten – gevolgen kan hebben voor de aanpak van het coronavirus en de nasleep hiervan in de komende jaren, zoals de vaccinatiecampagnes en het voorkomen van een nieuwe uitbraak. De mogelijke implicaties beperken zich niet tot de aanpak van (de gevolgen van) COVID-19, maar kunnen zich uitstrekken tot een scala aan politieke onderwerpen.

In de volgende secties zullen we wetenschappelijke inzichten met betrekking tot desinformatie en COVID-19 bespreken. We zullen dit behandelen door vier vragen onder de loep te nemen: (1) Hoe ontwikkelen desinformatie en complottheorieën zich tijdens de COVID-19-pandemie en in de nasleep van de crisis?; (2) Hoe beïnvloedt een crisiscontext de aanwezigheid van desinformatie en complottheorieën?; (3) Welke onzekerheden bestaan er in het onderzoek naar desinformatie en complottheorieën? en (4) Wat zijn de belangrijkste beleidsopgaven op dit terrein voor de komende drie tot vijf jaar?

De verspreiding en effecten van desinformatie en complottheorieën

Voor we ingaan op de verspreiding en effecten van desinformatie tijdens de pandemie, is het belangrijk om kort stil te staan bij de definitie van desinformatie die we hanteren in dit paper. In de literatuur wordt een belangrijk onderscheid gemaakt tussen misinformatie en disinformatie.[9] Misinformatie is eenvoudigweg de verspreiding van onjuiste informatie zonder doelgericht misleidend te zijn.[10] Disinformatie kan gedefinieerd worden als gefabriceerde, gemanipuleerde of gedecontextualiseerde informatie die gemaakt en verzonden wordt met het doel om te misleiden.[11] Desinformatie omvat zowel mis- als disinformatie. Tijdens de SARS-CoV-2-pandemie komen beide typen desinformatie veel voor. Dat is vergelijkbaar met de informatievoorziening tijdens andere virusuitbraken, zoals ebola.[12] Misinformatie werd vooral verspreid door onzekerheid over feiten, een gebrek aan accurate kennis over het virus en wetenschappelijke consensus, terwijl disinformatie voornamelijk werd gemaakt om de bevolking doelbewust te misleiden of te verwarren.

Desinformatie over COVID-19 kwam vooral voor op sociale media, waar het zich razendsnel kon verspreiden. Zo geeft recent onderzoek naar desinformatie op Twitter aan dat ongeveer 25 procent van alle Tweets desinformatie bevatte.[13] In de mainstreammedia werd er ook veel *over* desinformatie gepraat. Een uitgebreide automatische inhoudsanalyse van Engelstalige nieuwsbronnen vond dat ongeveer 3 procent over alle COVID-19-berichtgeving over desinformatie ging. 37,9 procent van deze berichtgeving maakte een link tussen voormalig president van de VS Donald Trump en desinformatie.[14] Ook in het publieke debat was desinformatie een belangrijk thema: een landenvergelijkend onderzoek geeft aan dat mensen veel desinformatie zijn tegengekomen, in het bijzonder op sociale media.[15]

Ook al is de kans om te worden blootgesteld aan desinformatie relatief klein – zo bestaat slechts 0,15 procent van het alle mediaberichtgeving die Amerikaanse burgers tegenkwamen uit desinformatie[16] – een aanzienlijk deel van de samenleving

9 Karlova and Fisher 2013.
10 Wardle 2017.
11 Freelon and Wells 2020.
12 Oyeyemi et al. 2014.
13 Kouzy et al. 2020.
14 Evanega et al. 2020.
15 Nielsen et al. 2020a.
16 Allen et al. 2020.

gelooft in desinformatie en complottheorieën. Zo wees onderzoek van IPSOS in mei 2020 uit dat ongeveer 15 procent van de Nederlandse bevolking gelooft in de complottheorie dat COVID-19 een biologisch wapen is dat in een laboratorium is gemaakt.[17] Waarom geloven zoveel mensen in dergelijke theorieën, en hoe kan desinformatie vat krijgen op burgers in crisistijd, zoals tijdens de pandemie het geval was?

Een belangrijke ontwikkeling is dat het vertrouwen in de (nieuws)media en de nieuwsconsumptie over COVID-19 drastisch is afgenomen gedurende de latere fasen van de pandemie.[18] Wanneer deze trend zich doorzet, kan dit bijdragen aan een samenleving die minder resistent is tegen de impact van desinformatie en complottheorieën. Het is immers zo dat desinformatie de sterkste effecten heeft onder mensen met een lager vertrouwen in de mainstreammedia en de gevestigde orde.[19] Ook heeft desinformatie voornamelijk een *versterkend* effect op bepaalde overtuigingen en opvattingen: desinformatie vergroot bestaande tegenstellingen en twijfels over feiten of experts en versterkt daarnaast de politieke identiteit die mensen al hebben.[20] In tijden waarin onzekerheid en wantrouwen prominente sentimenten zijn – zoals tijdens de pandemie – heeft desinformatie dus de mogelijkheid om bestaande (onjuiste) overtuigingen en twijfels te versterken.

Om de ontwikkeling van de impact van desinformatie te begrijpen, is het belangrijk om te kijken met welke doelen disinformatie en complottheorieën verspreid worden. Disinformatiecampagnes zijn over het algemeen gericht op het destabiliseren van de democratie, het vergroten van een maatschappelijke tweedeling en het versterken van politiek wantrouwen.[21] In de context van de pandemie zien we dan ook dat veel desinformatiecampagnes geframed zijn met een sterke ideologische (anti-establishment) inslag, en mensen trachten te bereiken die deze ideologische oriëntatie volgen.[22] Wanneer het vertrouwen in de gevestigde orde gedurende crisistijd lager wordt – waarvoor belangrijke aanwijzingen zijn – kan men verwachten dat desinformatie en complottheorieën vaker gedeeld zullen worden en kunnen resoneren in de maatschappij. Wanneer meer mensen geloven in desinformatie, kan dit ook effecten gaan hebben op de mate waarin mensen nieuw (vaccinatie)beleid steunen: toenemend wantrouwen in de overheid en het ontwijken van officiële informatiebronnen kan de samenleving haar bereidheid tot vaccineren in de weg staan, en kan bijvoorbeeld steun voor gedragsaanpassingen tijdens een nieuwe uitbraak verlagen.

Ondanks het feit dat desinformatie en complottheorieën altijd zullen bestaan, en altijd hebben bestaan, heeft de pandemie naar alle waarschijnlijkheid een versterkend effect op zowel de verspreiding als de impact van desinformatie gehad. Door de groeiende onzekerheid over feitelijke kennis en expertise, en het steeds wijzigende beleid van de autoriteiten, is er een context ontstaan waarin wantrouwen en cynisme onder delen van de bevolking sterk hebben kunnen postvatten. Verschillende politieke en maatschappelijke actoren kunnen deze gunstige 'mogelijkhedenstructuur' gebruiken om een anti-establishmentagenda uit te dragen. Onzekerheid en wantrouwen – gepaard met de grote hoeveelheid alternatieve waarheden die zich razendsnel via sociale media verspreiden – creëerden de perfecte voedingsbodem voor complottheorieën en desinformatie.

17 Van Heck 2020.
18 Nielsen et al. 2020b.
19 Hameleers, Powell et al. 2020.
20 Schaewitz et al. 2020.
21 Bennett and Livingston 2018.
22 Brennen et al. 2021.

Toekomstscenario's en onzekerheden over desinformatie en complottheorieën

Desinformatie vindt een voedingsbodem in onzekerheid over de feitelijke status van informatie en wantrouwen in experts/de wetenschap. Het delegitimerende discours van disinformatie heeft de sterkste ontregelende effecten wanneer het succesvol kan voortborduren op een steeds relatievere waarheid en wantrouwen in de gevestigde orde. In dit kader kan gesteld worden dat toekomstige inconsistenties en feitelijke discrepanties over vaccins en wisselende geluiden over het heropenen van de samenleving het geloof in desinformatie en complottheorieën kunnen doen oplaaien. Dergelijke ontwikkelingen versterken het 'wij hadden gelijk'-gevoel van complotdenkers en versterken het wantrouwen in de gevestigde orde en het vertrouwen in alternatieve waarheden die het anti-establishmentperspectief legitimeren.

Een andere mogelijke ontwikkeling en onzekerheid is de mate waarin alternatieve geluiden een podium gaan krijgen bij mainstreammedia en gevestigde politieke partijen. De mainstreaming van alternatieve geluiden en complottheorieën kan de stem van actoren als Viruswaarheid legitimeren en deel laten uit maken van een stem die gehoord mag worden. Vanuit het journalistieke principe van hoor- en wederhoor wordt nog te vaak een podium geboden aan deze actoren in bijvoorbeeld de talkshows op televisie. Dit lijkt vooralsnog een hardnekkige valkuil voor veel redacties. Dit draagt niet alleen bij aan de erosie van de universele waarheid over het virus – waarbij feiten meningen worden en meningen feiten – maar kan ook de weerstand tegen nieuwe interventies, vaccinatiestrategieën en toekomstige preventie versterken.

De technologische ontwikkelingen maken het steeds beter mogelijk om desinformatie zodanig te presenteren dat het niet of nauwelijks verschilt van 'gewone' informatie. Met name de opkomst van zogenoemde deepfakes, waarbij bestaand videomateriaal zodanig en realistisch aangepast wordt en de facto een nieuwe werkelijkheid wordt gecreëerd, is hierbij het vermelden waard.[23] Als de artificiële intelligentie zich op dit terrein inderdaad in hoog tempo doorontwikkelt, zal het voor de gemiddelde mediagebruiker steeds moeilijker worden 'nep' van 'echt' te onderscheiden. Desalniettemin blijk uit recent onderzoek dat deepfakes niet direct een sterk misleidend effect hebben, en dat de effecten niet substantieel groter zijn dan manipulaties gebaseerd op tekst.[24] Deepfakes hebben vooral een negatief effect op het vertrouwen in de (nieuws)media[25] en de evaluaties van de getoonde politieke actor, maar deze effecten zijn het meest zichtbaar onder burgers die eerder geneigd zijn om het eens te zijn met de gemanipuleerde boodschap. Maatschappelijke zorgen over de ontregelende impact van deepfakes zijn dus niet altijd gestoeld op empirisch bewijs. Vooralsnog lijkt het erop dat mensen de discrepantie tussen een sterk gemanipuleerd verhaal en de politieke werkelijkheid – over het algemeen – kunnen herkennen. Ook al zien nieuwsgebruikers niet direct dat het beeld en geluid gemanipuleerd zijn, zij bezitten voldoende mediawijsheid en politieke kennis om te herkennen dat er iets niet klopt op het niveau van de inhoud van de boodschap. Een optimistische interpretatie hiervan is dat, zelfs als *artificial intelligence* (AI) en *deep learning* sterk verbeteren in de toekomst, compleet misleidende verhalen die los van de werkelijkheid staan niet direct geloofd worden.

Tot slot kunnen complottheorieën die worden ingezet als (rechts-populistische) politieke strategie de draagkracht en normalisering van alternatieve waarheden verder vergroten. Wanneer politieke partijen en bewegingen eigenaarschap weten te claimen op anti-vaccinatieperspectieven en complottheorieën, kunnen zij wantrouwende en onzekere stemmers mobiliseren, wat de electorale vertegenwoordiging van alternatieve waarheden kan vergroten.

23 Dobber et al. 2020.

24 Hameleers, Powell et al. 2020.

25 Vaccari and Chadwick 2020.

Wat zijn de belangrijkste beleidsopgaven op dit terrein voor de komende drie tot vijf jaar?

Aan de ene kant kan op basis van de voorgaande synthese gesteld worden dat desinformatie vooral een versterkend effect op bestaande politieke evaluaties en gedrag heeft, en hierdoor polariserend kan werken. Aan de andere kant verdienen deze zorgen relativering: onderzoek laat zien dat de effecten van desinformatie, complottheorieën en deepfakes redelijk beperkt zijn. Daarnaast vertegenwoordigt desinformatie, zelfs in de extreem gepolariseerde samenleving van de VS, minder dan 1 procent van het totale mediadieet van burgers. Ook is het belangrijk om aan te geven dat de maatschappij niet volledig weerloos is: er bestaat al een redelijk niveau van mediawijsheid, en de meeste burgers stellen zich bloot aan een diversiteit van bronnen die niet enkel desinformatie en complottheorieën verkondigen.

De belangrijkste opgave voor beleid is dan ook niet gericht op het tegengaan van desinformatie zelf, wat in veel gevallen op gespannen voet staat met de vrijheid van meningsuiting. In een tijd waarin feiten steeds vaker als relatief worden gezien, en er diverse (onterechte) beschuldigingen van nepnieuws worden geuit om de gevestigde orde te delegitimeren, is het cruciaal om het vertrouwen in de autoriteiten, de wetenschap en mainstreammedia te herstellen en versterken. Als voorbeeld: tijdens de pandemie was er veel onzekerheid over het gebruik van gezichtsmaskers en de noodzaak ervan. Handvatten voor beleid werden niet helder gecommuniceerd en transparantie ontbrak. Dit resulteerde in een sterke voedingsbodem van wantrouwen en beschuldigingen van desinformatie. Een belangrijke aanbeveling is om deze voedingsbodem aan te pakken, en ervoor te zorgen dat er transparant gecommuniceerd wordt over 'incidentele' *mis*informatie (er was veel feitelijke onzekerheid) en daarmee beschuldigingen van *dis*informatie ('de overheid liegt tegen ons') tegen te gaan.[26]

Mediawijsheid blijft een cruciaal beleidsterrein in de strijd tegen desinformatie. Veel onderzoek laat zien dat het bevorderen van mediawijsheid – bijvoorbeeld door middel van 'Fake News Games' of simpele publieke boodschappen – kan bijdragen aan het herkennen en weerstaan van desinformatie.[27] Het is daarbij belangrijk om de digitale kloof tussen jong en oud niet te vergroten door vooral in te zetten op de jeugd, maar ook onder oudere en kwetsbare groepen – die het meest vatbaar zijn voor desinformatie – mediawijsheid te vergroten. Daarnaast moeten mediawijsheidcampagnes zich niet uitsluitend richten op het herkennen van desinformatie. Deepfakes en andere vormen van desinformatie zullen altijd blijven ontwikkelen, dus tips om deze technieken te achterhalen zullen snel achterhaald zijn. Idealiter leren mensen kritisch (maar niet wantrouwend) tegenover informatie te staan, en altijd af te wegen in hoeverre de daadwerkelijke realiteit wordt weergegeven door de mediawerkelijkheid.

Het is tevens belangrijk om ontwikkelingen op het niveau van deepfakes en andere vormen van desinformatiecampagnes (zoals trollenlegers en ander niet-authentiek online gedrag) op de voet te blijven volgen. Een betere detectie van deepfakes en trollenaccounts draagt niet alleen bij aan juridische interventies en het verwijderen van desinformatie, maar kan ook dienen als basis voor mediawijsheidcampagnes en factcheckers. Als we beter weten wat er speelt in de digitale samenleving, kunnen we interventies daar naadloos op aan laten sluiten. Ook kan detectie erop gericht zijn om schadelijke varianten van desinformatie te monitoren en eventueel te verwijderen. Op de langere termijn kan een verbeterde detectie juridische richtlijnen en beleidsinitiatieven voor platformen informeren.

26 Hameleers, Van der Meer et al. 2020.

27 Vraga et al. 2021.

Tot slot: een adequate reactie tegen desinformatie is informatie. Op dit moment bestaat meer dan 99 procent van het informatieaanbod *niet* uit desinformatie. Deze balans moet behouden, en waar mogelijk, versterkt worden. Burgers moeten altijd toegang hebben tot hoogwaardige informatie die aantrekkelijk, gratis en makkelijk te begrijpen is. Hierdoor wordt het alternatief van desinformatie minder aantrekkelijk. Een grote rol kan hier worden toegedicht aan de publieke omroep, die traditioneel zorgdraagt voor een adequate informatievoorziening in onze pluralistische samenleving. Alhoewel geen enkele oplossing opzichzelfstaand toereikend is, kan de combinatie van (1) het versterken van vertrouwen in de overheid door transparantie en eerlijkheid; (2) het cultiveren van een breed begrip van mediawijsheid; en (3) het aanbod van hoogwaardige accurate informatie voor alle lagen van de bevolking tot een uitweg uit de crisis te leiden.

Literatuur

Allen, J., B. Howland, M. Mobius, D. Rothschild and D.J. Watts (2020) 'Evaluating the fake news problem at the scale of the information ecosystem', *Science Advances* 6, no. 14, eaay3539. DOI: 10.1126/sciadv.aay3539.

Bennett, W.L., and S. Livingston (2018) 'The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions', *European Journal of Communication* 33, no.2: 122-139. *https://doi.org/10.1177/0267323118760317*.

Brennen, J.S., F.M. Simon and R.K. Nielsen (2021) 'Beyond (Mis)Representation: Visuals in COVID-19 Misinformation', *The International Journal of Press/Politics 26*, no.1: 277-299. *https://doi.org/10.1177/1940161220964780*. Via https://advances.sciencemag.org/content/6/14/eaay3539.

Dobber, T., N. Metoui, D. Trilling, N. Helberger and C.H. de Vreese (2020) 'Do (microtargeted) deepfakes have real effects on political attitudes?', *International Journal of Press/Politics 26*, no.1: 69-91. https://doi.org/10.1177/1940161220944364.

Evanega, S., M. Lynas, J. Adams and K. Smolenyak (2020) *Coronavirus misinformation: quantifying sources and themes in the COVID-19 'infodemic'*. Geraadpleegd via https://www.uncommonthought.com/mtblog/wp-content/uploads/2020/12/Evanega-et-al-Coronavirus-misinformation-submitted_07_23_20-1.pdf.

Freelon, D., and C. Wells (2020) 'Disinformation as political communication', *Political Communication* 37, no.2: 145-156. Doi:10.1080/10584609.2020.1723755.

Hameleers, M., T.E. Powell, G.L.A. van der Meer and L. Bos (2020) 'A picture paints a thousand lies? The effects and mechanisms of multimodal disinformation and rebuttals disseminated via social media', *Political Communication 37:* 281-301. https://doi.org/10.1080/10584609.2019.1674979.

Hameleers, M., G.L.A. van der Meer and A. Brosius (2020) 'Feeling "disinformed" lowers compliance with COVID-19 guidelines: Evidence from the US, UK, Netherlands and Germany', *Harvard Kennedy School Misinformation Review*, 1 (Special Issue on COVID-19 and Misinformation). https://doi.org/10.37016/mr-2020-023.

Heck, S. van (2020) *Complottheorieën over het coronavirus*, Ipsos/Nieuwsuur. Geraadpleegd via https://www.ipsos.com/nl-nl/complottheorieen-over-het-coronavirus.

Karlova, N.A. and K.E. Fisher (2013) 'A social diffusion model of misinformation and disinformation for understanding human information behaviour', *Information Research 18*, no.1: 573. http://InformationR.net/ir/18-1/paper573.html.

Kouzy, R., J. Abi Jaoude, A. Kraitem, M.B. El Alam, B. Karam, E. Adib, J. Zarka, C. Traboulsi, E.W. Akl, and K. Baddour (2020), 'Coronavirus Goes Viral: Quantifying the COVID-19 Misinformation Epidemic on Twitter', *Cureus* 12, no.3: e7255, published online 2020 Mar 13. doi: 10.7759/cureus.7255.

Nielsen, R.K., R. Fletcher, N. Newman, J.S. Brennen and P.N. Howard (2020a, April 15th). *Navigating the 'infodemic': how people in six countries access and rate news and information about coronavirus*, Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism. https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/infodemic-how-people-six-countries-access-and-rate-news-and-information-about-coronavirus.

Nielsen, R.K., R. Fletcher, A. Kalogeropoulos and F. Simon (2020b) *Communications in the coronavirus crisis: lessons for the second wave*, via https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/communications-coronavirus-crisis-lessons-second-wave.

Oyeyemi, S.O., E. Gabarron and R. Wynn (2014) 'Ebola, Twitter, and misinformation: A dangerous combination?', *BMJ*; 349: g6178. Doi:10.1136/bmj.g6178.

Schaewitz, L., J.P. Kluck, L. Klösters and N.C. Krämer (2020) 'When is disinformation (in) credible? Experimental findings on message characteristics and individual differences', *Mass Communication & Society* 23, no.1. https://doi.org/10.1080/15205436.2020.1716983.

Vaccari, C., and A. Chadwick (2020) 'Deepfakes and disinformation: Exploring the impact of synthetic political video on deception, uncertainty, and trust in News', *Social Media + Society 6*, no.1: 1-13. doi:10.1177/2056305120903408.

Vliegenthart, R., B.N. Bakker en C.H. de Vreese (2021) 'Verschuivingen in informatievoorziening tijdens COVID-19: gevolgen voor vertrouwen en democratische processen', *Beleid en Maatschappij 48*, no.1: 75-83.

Vraga, E., M. Tully and L. Bode (2021) 'Assessing the relative merits of news literacy and corrections in responding to misinformation on Twitter' *New Media & Society,* March 2021: 1-18 https://doi.org/10.1177/1461444821998691.

Wardle, C. (2017) *Fake news. It's complicated*, First Draft. Retrieved from https://medium.com/1st-draft/fake-news-its-complicated.

Duurzaamheid & Leefomgeving

Duurzaamheid

De impact van COVID-19 op duurzaamheid

Jacqueline Cramer [1]

Duurzaamheid: waar staan we?

Nederland staat voor drie enorme opgaven op het gebied van duurzaamheid: het tegengaan van klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en verspillend grondstoffengebruik. In 2015 is na vele jaren onderhandelen in Parijs afgesproken om de gemiddelde mondiale temperatuurstijging ten opzichte van het pre-industriële temperatuurgemiddelde te beperken tot 2 graden en te streven naar 1,5 graad. Inmiddels is de temperatuur met 1 graad toegenomen en verwacht men bij het uitblijven van maatregelen al in 2030 de 1,5 graad te bereiken. In reactie op deze alarmerende berichten heeft de Europese Unie zich gecommitteerd aan een CO_2-reductie van ten minste 55 procent in 2030 ten opzichte van 1990. In 2020 moest Nederland volgens de Urgenda-rechtzaak 25 procent CO_2-reductie hebben bereikt ten opzichte van 1990. Die reductie is waarschijnlijk nipt gehaald, mede dankzij de coronacrisis. Maar wil Nederland 55 procent CO_2-reductie realiseren, dan moet ze de tot nu toe geleverde inzet meer dan verdubbelen in 10 jaar tijd. Omdat het laaghangend fruit is geplukt, kan het resterende deel alleen bereikt worden met systemische maatregelen die leiden tot een transformatie van onze productie en consumptie. Dit betekent het realiseren van een CO_2-arme industrie en landbouw, nul emissie door transport, energiezuinige woningbouw en een energiesector gebaseerd op allerlei vormen van duurzame energie.

Het terugdringen van biodiversiteitsverlies zal met name inspanningen vergen in de agrarische sector. Hier zijn sinds 1990 de populaties van karakteristieke diersoorten met ruim 50 procent afgenomen en de populatie boerenlandvogels met bijna 50 procent. Op de meeste landbouwpercelen is geen leefruimte voor planten en vogels, en zelfs de ecosysteemdiensten waarvan de landbouw zelf gebruikmaakt (bijvoorbeeld bestuiving en natuurlijke plaagbestrijding) staan onder druk.[2] Ook hier zijn de problemen niet met een paar simpele maatregelen aan te pakken; dit geldt zeker als daarbij ook de problemen rond de uitstoot van broeikasgassen, stikstof en fosfaat in de landbouw worden meegenomen.

Voor het terugdringen van ons grondstoffengebruik en de daarmee samenhangende vervuiling staan we voor een vergelijkbare uitdaging. Hadden we in 1970 nog één aarde nodig om ons wereldwijd van grondstoffen te voorzien, nu is dat 1,75 aardes. En als we op de huidige voet doorgaan, hebben we in 2050 3 aardes nodig. Om onze voetprint drastisch te verlagen, zullen we van een lineaire naar een circulaire economie moeten transformeren. In plaats van producten en materialen na eenmalig gebruik te verbranden (of in vele andere landen te storten), zullen we die producten en materialen in de kringloop moeten houden. Nederland behoort op het gebied van circulaire economie tot één van de koplopers in de wereld. Dit komt doordat we al vanaf de jaren 80 van de vorige eeuw begonnen zijn met het verschuiven van storten naar verbranden en recyclen en in de jaren 90 met de eerste demonstratieprojecten rond herontwerpen van producten.

1 Hoogleraar duurzaam innoveren aan de Universiteit Utrecht en regisseur circulaire economie in de Metropoolregio Amsterdam vanuit de Amsterdam Economic Board.

2 PBL 2020.

Waar we nu voor staan, is het opschalen van allerlei kansrijke circulaire initiatieven en het prioriteit geven aan herontwerp, hergebruik en minder gebruik van producten.

Samenvattend: Nederland heeft op duurzaamheidsgebied een drietal ongekende opgaven die alleen oplosbaar zijn als we bereid zijn om te transformeren naar een duurzame economie. De afgelopen vijf decennia hebben we de gemakkelijk beheersbare milieuproblemen, zoals water-, lucht- en bodemvervuiling, grotendeels onder controle gekregen, maar de hardnekkige, complexe milieuproblemen zijn helaas alleen maar alarmerender geworden.

Invloed van COVID-19 op duurzaamheid

COVID-19 heeft op verschillende duurzaamheidsterreinen een positief effect gehad. Op klimaatgebied heeft vooral de afname van personenverkeer en luchtvaart door de intelligente lockdown geleid tot een lagere CO_2-uitstoot (respectievelijk 11 procent en 45 procent) en verbetering van de luchtkwaliteit binnen die sectoren.

Op het gebied van biodiversiteit tonen diverse studies aan dat burgers meer waardering hebben gekregen voor de kwaliteit van hun directe leefomgeving. Meer mensen gingen wandelen en fietsen, en genoten van de natuur. De belangstelling voor vogels kijken en leren over planten nam duidelijk toe. Op een fundamenteler niveau is het bewustzijn over de delicate relatie tussen de natuur en ons menselijk handelen door COVID-19 vergroot. Het werd duidelijk dat dierlijke ziekten door ontregeling van natuurlijke systemen een gezondheidsprobleem voor de mens kunnen worden. Dit besef heeft de trend versterkt om minder vlees te eten.

Ook op de circulaire economie heeft COVID-19 een positieve invloed gehad. De pandemie heeft ons denken aangescherpt over waar en hoe producten geproduceerd worden. Door de toegenomen globalisering van onze economie kon een dierlijk virus zich veel sneller wereldwijd verspreiden dan een eeuw geleden. We zagen ook dat we voor het verkrijgen van vaccins, mondkapjes en andere medische middelen afhankelijk waren van andere landen in de wereld. Daardoor kregen regionaal geproduceerde producten, zoals voedsel, een extra impuls. Het verkorten van productketens, zicht houden op de herkomst en kwaliteit van producten en het veiligstellen van voorzieningszekerheid werden serieuze onderwerpen van gesprek.

Er zijn ook zichtbare negatieve effecten van COVID-19 op duurzaamheid, zoals de stijging van het energieverbruik als gevolg van virtueel werken, social media gebruiken en voor ontspanning bijvoorbeeld films kijken. Door de explosie aan de hoeveelheid onlinedata draaiden dataservers overuren. Weinig mensen realiseren zich dat bijvoorbeeld elke dag 20 e-mails versturen per jaar overeenkomt met de CO_2-uitstoot van 1.000 km met een gemiddelde auto. Daarnaast nam de hoeveelheid huishoudelijk afval toe doordat mensen hun huis gingen opruimen, veelal thuis aten en meer verpakkingsafval hadden door online shoppen.

Een aantal ontwikkelingen is duidelijk versneld door COVID-19. Dit geldt met name voor het toegenomen gebruik van digitale middelen om te werken, vergaderen, conferenties te houden en ontspannen, maar ook om te winkelen. Bedrijven en overheden zijn al met hun werknemers in gesprek over meer thuiswerken en passen hun kantoren daarop aan. Gezien de vele mogelijkheden van videoconferencen worden internationale dienstreizen per vliegtuig kritischer bekeken. Deze trends lijken zich te bestendigen. Ook de toegenomen waardering voor natuur lijkt door te zetten. Ditzelfde geldt voor het fundamentele besef van de mondiale impact van verstoring van natuurlijke ecosystemen op de menselijke gezondheid.

Anderzijds zijn er ontwikkelingen vertraagd. Dit geldt bijvoorbeeld voor investeringen in duurzaamheid die een deel van het bedrijfsleven heeft uitgesteld, maar ook voor de belangrijke, internationale klimaattop in Schotland, die verschoven is naar een jaar later. Daarnaast heeft de COVID-19-pandemie wereldwijd landen zwaar getroffen. Sommigen zijn economisch gezien dusdanig teruggevallen dat alle aandacht uitgaat naar het lenigen van de eerste noden. Deze landen zijn geneigd zich eerst te richten op economisch herstel en willen dan pas praten over duurzaamheid. Duurzaam uit deze pandemie komen, zoals de Europese Commissie voorstaat, is daarom niet altijd vanzelfsprekend voor overheden.

Geleerde lessen over de COVID-19-pandemie

COVID-19 heeft dus over het algemeen een positieve impact gehad op duurzaamheid. Dit moment is een kans om die ingezette trend door te zetten. Daarbij kunnen we lessen trekken uit de ervaringen met COVID-19. Want deze pandemie heeft ons doen beseffen welke exponentiële impact systemische risico's kunnen hebben die in de tijd accumuleren als we geen maatregelen treffen.[3] In die zin is de pandemie te beschouwen als een generale repetitie voor hetgeen klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en uitputting van grondstoffen kunnen gaan betekenen. Hier gaat het om nog grotere systemische veranderingen die zich kunnen voordoen dan in het geval van COVID-19. Wat we van COVID-19 kunnen leren, is dat we eerder moeten anticiperen op signalen over de mogelijke systemische risico's. Ook een zoönose zoals COVID-19 was voorspeld, maar preventieve maatregelen zijn niet genomen. SARS en andere verwante virussen hadden al voor uitbraken gezorgd en toch leek COVID-19 ons te zijn overkomen. Deze situatie is vergelijkbaar met die van bijvoorbeeld klimaatverandering. Ook hier hebben rampen zoals de ernstige bosbranden in Australië, de gigantische overstromingen in bijvoorbeeld Bangladesh en Miami en het smelten van de ijskappen door klimaatveranderingen, ons gealarmeerd. Maar tot een krachtige, internationale aanpak heeft dat tot nu toe niet geleid. Een pandemie is met een vaccin te bestrijden maar klimaatverandering en verlies aan biodiversiteit niet. Om verdere escalatie van rampen te voorkomen moet daarom meer dan ooit preventie van systemische risico's voorop staan.

Wat COVID-19 ook heeft gedemonstreerd, is de snelheid waarmee we als maatschappij gezamenlijk in actie zijn gekomen om het virus onder controle te krijgen. De overheid nam strak de regie, maar werkte samen met allerlei partijen om maatregelen uitgevoerd te krijgen. En er werd goed geluisterd naar kritiek vanuit de samenleving. Niet alle voorstellen konden worden gehonoreerd, maar de intentie om deze klus samen te klaren was duidelijk aanwezig. De les is dat we wel degelijk gezamenlijk in staat zijn om systemische veranderingen het hoofd te bieden. Dat geeft hoop voor een daadkrachtige aanpak van de grote duurzaamheidsproblemen van deze tijd.

Daarvoor lijkt het maatschappelijk draagvlak eerder groter dan kleiner te zijn geworden als gevolg van COVID-19. Zo blijkt onder andere uit een wereldwijde studie van het Capgemini Research Institute[4] onder 7.500 consumenten, dat 67 procent van de consumenten zegt voorzichtiger te zullen zijn met de schaarste van natuurlijke hulpbronnen als gevolg van de COVID-19-crisis. En 65 procent beaamt dat ze zich meer bewust zullen zijn van de impact van hun totale consumptie in het 'nieuwe normaal'. Ook blijkt de voorkeur voor lokale producten te zijn versterkt. De 750 senior managers die Capgemini bevroeg, onderschreven het groeiend belang van duurzaamheid voor hun bedrijf maar gaven toe dat de opschaling van hun product(en) in de gehele waardeketen nog beperkt is. Het blijft natuurlijk onzeker hoe deze cijfers zich in de tijd ontwikkelen, maar nu lijkt het maatschappelijk draagvlak aanwezig om door te pakken op duurzaamheidsgebied.

3 WBCSD 2020.

4 Capgemini Research Institute 2020.

Belangrijkste beleidsopgave op duurzaamheid

De belangrijkste beleidsopgave voor de komende jaren is om de hierboven genoemde lessen toe te passen op de aanpak van de grote systemische veranderingen die op het gebied van klimaat, biodiversiteit en grondstoffen op ons afkomen. Ten eerste kunnen we nu meer dan ooit op maatschappelijke steun rekenen bij het nemen van maatregelen richting duurzaamheid.

Ten tweede zullen we moeten anticiperen op systemische veranderingen en dus preventieve maatregelen moeten nemen. Dat betekent dat we in het kader van economisch herstelbeleid na de COVID-19-crisis duurzaamheid centraal moeten stellen. We hebben nu de kans om de publieke gelden zo in te zetten dat ze meteen ook transformaties richting duurzaamheid in gang zetten. Daarmee sluiten we aan bij de Europese Commissie, die de gelden voor herstelbeleid nadrukkelijk wil inzetten op versnelling van de duurzaamheidsmaatregelen.[5]

Tenslotte hebben we uit de Covid-19 crisis geleerd dat de nationale overheid de regie moet nemen; dus de hoofddoelen van beleid, en de aanpak moet formuleren. Dit betekent scherpe, richtinggevende doelen voor 2025, 2030 en 2040 op het gebied van klimaat-, biodiversiteit- en grondstoffenbeleid. De uitvoering van dit beleid moet echter gezamenlijk gebeuren. Daarvoor hebben we een andere governance nodig dan nu te doen gebruikelijk is. Transformaties richting duurzaamheid kunnen alleen tot stand gebracht worden als alle partijen daarbij betrokken zijn. Door de liberalisering van de markt is er een scherpe rolverdeling ontstaan tussen overheid, bedrijfsleven en burgers. De overheid stelt het beleid vast met de daarbij behorende generieke instrumenten en laat het vervolgens aan het bedrijfsleven over om dit beleid uit te voeren. De burgers staan hierbij op afstand. Deze traditionele rolverdeling is ontoereikend voor de systemische problemen waarvoor we staan. We zullen deze problemen, evenals het bestrijden van de pandemie, moeten oplossen in netwerken van partijen. Daarvoor is naast de publieke overheidssturing netwerksturing nodig. Bij netwerksturing werken burgers, bedrijven en overheid samen om complexe veranderingen in de praktijk voor elkaar te krijgen. Natuurlijk hebben partijen verschillende belangen en kan het tot een Poolse landdag leiden als een initiatief slecht georganiseerd is. Maar als je de wensen van mensen, organisaties én overheid goed met elkaar verbindt en je richt op gezamenlijk vastgestelde doelen, kan zo'n netwerk grote veranderingen tot stand brengen.[6] Alleen gezamenlijk krijgen we corona eronder, was de slogan. Dat geldt ook voor klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en overconsumptie van grondstoffen.

5 Verwest et al. 2020.

6 Cramer 2021.

Literatuur

PBL (2020) *Balans van de Leefomgeving 2020. Burger in Zicht, Overheid aan Zet*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Capgemini Research Institute (2020) *Consumer Products and Retail: How Sustainability is Fundamentally Changing Consumer Preferences*. Beschikbaar via: www.capgemini.com/researchinstitute.

Cramer, Jacqueline (2021) *De Kracht van Netwerksturing; Tien Bouwstenen voor een Slimme, Groene en Gezonde Metropool Amsterdam*, Amsterdam: Amsterdam Economic Board.

Verwest, Femke, Jos Notenboom en Olav-Jan van Gerwen (2020) *Van Coronacrisis naar Duurzaam Herstel*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

WBCSD (2020) *The Consequences of COVID-19 for the Decade Ahead*, Geneva: World Business Council for Sustainable Development.

Ruimtelijke ordening
Puzzelen aan de ruimtelijke inrichting

Maarten Hajer[1]

De COVID-19-pandemie is als een puzzel; iedereen meent er het laatste stukje in te zien om zijn/haar eigen beeld van de wereld compleet te maken. Wie eigenlijk de steeds grotere versnelling van de samenleving beu was, ziet in de pandemie het moment van bezinning; wie de snelwegen wilde uitbreiden, ziet in de 'vlucht' uit het openbaar vervoer een reden om nieuwe rijbanen aan te leggen.

Maar misschien is het beter om eerst even na te denken waar die COVID-19-crisis vandaan komt. Virologe Marion Koopmans is hier duidelijk over: als de penetratie van de natuurlijke wereld doorgaat, en onze omgang met dieren niet verandert, is het wachten op een volgende crisis. Iets soortgelijks is aan de hand met het denken over de ruimtelijke inrichting van Nederland. We kunnen kijken naar de onmiddellijke consequenties van de COVID-19-pandemie. Maar het is beter om die reflectie te combineren met wat er nog meer speelt in het ruimtelijk domein. Dan komen we uit op het verschijnsel van een *polycrisis*, van stikstof tot woningnood, van natuurverlies tot klimaatadaptatie. Feitelijk kunnen deze problemen niet meer in de klassieke sectorale kokers worden opgelost. Een oplossing wordt wel denkbaar als we het denkkader van de industriële moderniteit ter discussie durven stellen en ons openstellen voor een nieuwe, ecologische manier van denken.

Maatschappelijke ontwikkelingen vertalen zich vaak in ruimtelijke claims. Ik noem hier vier trends, die onderling samenhangen maar niet tot elkaar kunnen worden gereduceerd: klimaat en energie; digitalisering; landbouw en natuur; en tot slot verstedelijking.

De klimaatcrisis is bovenschikkend. Zij noopt tot een omschakeling van fossiele naar hernieuwbare energie. Om de doelstellingen van het akkoord van Parijs (beperking opwarming beperken tot 2, liefst 1,5 graden Celsius ten opzichte van de start van de industriële tijd) te halen, moeten wij ons energieverbruik sterk terugdringen en onze hele energievoorziening veranderen. Dit moet in *komende tien jaar* grotendeels zijn beslag krijgen.[2] Huizen moeten geen energie meer vragen maar juist gaan opleveren, vormen van emissievrij transport (fietsen, lopen) moeten meer ruimte krijgen en auto's moeten emissievrij worden, we moeten bovendien toe naar een ander dieet. Dat heeft allemaal ruimtelijke repercussies.

Een nieuwe energievoorziening vraagt om een nieuwe hoofdinfrastructuur van hoogspanningslijnen, transformatoren, zonneweiden, steeds grotere windmolens en steeds meer op zee, waterstoffabricage, grootschalige energieopslag, bi-directionele 'oplaadstations' voor elektrische auto's. Klimaatadapatatie vraagt om versterking van de dijken, opslag van

1 Faculteitshoogleraar Urban Futures aan de Universiteit Utrecht.

2 Tien jaar klinkt kort en is dat natuurlijk ook. Achtergrond is het zogenoemde 'koolstofbudget': de voornaamste veroorzaker van de opwarming van de aarde, het CO_2-gas, *cumuleert* in de atmosfeer. Dat betekent dat we nu al goed kunnen berekenen hoeveel koolstof er nog bij mag om toch een 50% kans te hebben om in 2050 de opwarming tot 1,5 graden (dit dan weer ten opzichte van de temperatuur aan het begin van de industriële tijd) te beperken. Vertaald naar de Nederlandse context betekent dit dat we voor 2030 bepaalde doelen moeten zien te bereiken.

water in IJsselmeer en Markermeer, bevloeiing van de veenweidegebieden (al was het maar om de substantiële CO_2-emissie uit de verdrogende veengebieden te vermijden), overlooppolders nabij grote rivieren, het bufferen van water op de hoge zandgronden (bijvoorbeeld het Drents plateau, de Veluwe). De wens om carbonintensieve bouwmaterialen als beton en staal te gaan vervangen door 'biobased' materialen als hennep, hout en vlas leidt tot nieuwe vraag naar landbouwgrond voor 'agroforestry'.

De tweede megatrend van digitalisering manifesteert zich ook ruimtelijk. 'Plaats-onafhankelijk werken' is niet langer een abstractie maar een realiteit. Het doet de domeinen van privé en werk verzwemmen, stelt mensen voor de individuele opdracht zélf te bepalen wat waar te doen (en wat waar niet). Maar hoe we dit vormgeven, staat open: maken we gedeelde werkplekken op de plaats van de winkels die ermee ophouden door de opkomst van 'online'-winkelen? Creëren we zo weer nieuw 'publiek domein' in de wijken? Of wil iedereen straks meer vierkante meters voor een werkplek thuis?
De wens om producten onmiddellijk in bezit te kunnen hebben, leidt tot een uitbreiding van XL-distributiedozen rond de steden. De digitalisering leidt ook tot de aanleg van grote datacenters op locaties waar deze goedkoop en 'groen' kunnen worden gekoeld. Tot overmaat van ramp is de digitale infrastructuur een enorme energieslurper: de datacenters bevolken de top tien van meest energievragende bedrijven. Omdat Nederland goed gepositioneerd is in zowel digitale netwerken als het voordeel heeft van overvloedig aanwezig koelwater, is Nederland favoriet bij mondiale datacenters. Zo staat de 'cloud' van Google voor alle landen van Afrika en het Midden-Oosten in Nederland. De bedrijven maken goede sier met hun groene stroom maar die is afkomstig van windparken die via de SDE-regeling gesubsidieerd worden door een opslag op het tarief van de Nederlandse eindgebruiker, MKB en huishoudens en zo niet bijdragen aan de energietransitie van de gebouwde omgeving.

In de landbouw is Nederland trots op zijn naoorlogse moderniseringsslag. Maar het huidige landbouwsysteem is niet te handhaven. De stikstofcrisis is een eufemisme voor de totale teloorgang van de Nederlandse natuur door een expansief systeem, dat boeren tot grootschaligheid aanzet en waarbij het kleine Nederland een grote rol wil vervullen in de mondiale voedsel- en bloemenvoorziening. Inmiddels is het cultuurlandschap vernietigd, de bodem uitgeput en de natuur verschraald. Het issue van dierenwelzijn en de klimaatcrisis voegen geheel nieuwe dimensies toe. Kort en goed, de landbouw is in deze vorm niet te handhaven en is toe aan een fundamentele heroriëntering.

Een bijzondere ruimtelijke trend is die van de verstedelijking. De Nederlandse bevolking groeit weer. Dit is overigens volledig contrair aan de demografische verwachting van tien jaar geleden. Toen gingen we uit van een bevolkingskrimp. Maar de verstedelijkingsdruk stijgt niet alleen door de bevolkingsgroei. De toegenomen welvaart vertaalt zich ook in een grotere vraag naar vierkante meters per persoon. Dit wordt nog versterkt door de opkomst van het thuiswerken.
De opkomst van éénpersoonshuishoudens is al langer gaande. De vaak gehoorde suggestie dat Nederland 'één miljoen nieuwe woningen' nodig heeft is een terugkerende, symbolisch geladen kreet sinds decennia en is nergens op gebaseerd. Maar de druk op de woningmarkt is manifest. Nederland bouwt zo'n 70.000 woningen per jaar, soms wat minder, soms wat meer. Maar de vraag is *welke* woningen we willen bouwen, *waar* en *voor hoe lang*. Ik kom hier op terug.

Bovenstaande maakt duidelijk dat de COVID-19-crisis een kleine factor is in de bredere ruimtelijke dynamiek.
De ruimtelijke inrichting van Nederland is een puzzel van 5.000 stukjes die we op één avond moeten zien te leggen.
Dat kan alleen door op een andere manier samen te werken.

De meest effectieve manier om de puzzel te leggen is om eerst de hoofdlijnen in ogenschouw te nemen, en dan te gaan kijken naar de details. Anders gezegd, hoe moeten we kijken naar wat we nu meemaken? Ik zie hier steeds meer het gelijk van Ulrich Beck (1986, enzovoort). We worstelen met de overgang van het industrieel modernisme van de twintigste eeuw naar een nieuwe organisatie van de samenleving. Die zal – volledig tegengesteld aan de wijze waarop wij onze welvaart in de twintigste eeuw hebben gegenereerd – gebaseerd moeten zijn op een duurzame omgang met mens en natuur. Want hoe succesvol de welvaartsontwikkeling van de twintigste eeuw ook was, deze was gebaseerd op een onverantwoorde en niet handhaafbare uitbuiting van natuurlijke en menselijke hulpbronnen. Het feit dat deze exploitatie van hulpbronnen, zowel natuurlijk als sociaal, ook vaak nog op een koloniale relatie waren gebaseerd, en daarmee ook een mondiaal ongelijkheidseffect met zich mee hebben gebracht, relativeert ook het succesverhaal waar velen van ons mee zijn opgegroeid.

We zullen daarom een ander perspectief moeten ontwikkelen, en ons zeer bewust moeten zijn van het effect van 'frames' op onze waarneming van wat wij om ons heen zien. Om een voorbeeld te geven: de suggestie dat economische ontwikkeling *tegenover* ecologische duurzaamheid staat, is een product van een 'frame' waarbij hulpbronnen domweg worden verondersteld en emissies simpelweg geacht worden op te lossen. Wetenschappelijke panels van de VN, waarin duizenden wetenschappers samenwerken, als IPCC (over klimaat), IPBES (over biodiversiteit) en IRP (over natuurlijke hulpbronnen) hebben overtuigend aangetoond dat onze huidige, industriële benadering van de economie niet handhaafbaar is. Puntig gezegd, we zullen de ecologie, de natuurlijke omgeving, een centrale rol in ons denken moeten geven. De COVID-19-crisis is in feite een waarschuwing: nonchalance in de benadering van de natuur kan leiden tot grote maatschappelijke ontregeling. In die zin past deze crisis in een rijtje van overstromingen, stormen en droogte. Helaas is de voorspelling dat deze ontregeling de komende decennia enkel zal toenemen.

Bovenstaande is een oproep om te denken volgens een ander frame, dat van 'duurzame ontwikkeling'. Dit is niet nieuw maar klinkt al sinds 1986. Wat wel nieuw is, is dat nu tal van instituten in de kern van de economie een duurzame koers omarmen, van de Wereldbank tot het International Energy Agency, van de Bank of England tot de grote mondiale herverzekeraars als Swiss Re, Lloyds en Munich Re.

Tegelijkertijd is het aannemelijk dat velen 'na COVID' terug zullen willen naar het 'oude normaal'. Het is aan de politieke elite (mag ik dat woord nog gebruiken?) om aan te geven dat dit niet meer kan. De politiek-bestuurlijke elite heeft het privilege van het 'dashboard' waarop complexe vraagstukken worden weergegeven; zij kan zien welke samenhangen er bestaan tussen schijnbaar losstaande ontwikkelingen. In dat opzicht kan een brede verschuiving juist worden gerealiseerd door niet te reageren op de oppervlakkige epifenomenen van de crisis, maar door adequaat aan te sluiten bij de onderliggende dynamiek die de COVID-19-crisis in de eerste plaats heeft veroorzaakt. En dan zijn we terug bij het industrieel modernisme.

Het industrieel modernisme manifesteert zich in de stikstofcrisis, de fijnstofcrisis, de klimaatcrisis, de teloorgang van de natuur, het toenemende private idee over hoe het goede leven vorm te geven. Maar dit modernisme is ook institutioneel leidend: op hoofdlijnen volgen wij nog steeds de 'functionele differentiatie'; een manier van denken waarbij specialisatie en de organisatie van specifieke domeinen leidend is: er is een ministerie van volksgezondheid, van infrastructuur, van landbouw, energie, enzovoort. De polycrisis kan organisatorisch op die manier niet worden aangepakt.

Wat is het begin van een andere aanpak? We moeten erkennen dat we de problemen van deze tijd alleen met een ecologisch perspectief aan kunnen vatten. Of we willen of niet, we zullen de sociaal-ecologische interactie centraal moeten stellen. Iets waar de financiële wereld ook steeds meer van doordrongen raakt. Zonder een duidelijk begrip van de ecologische basis van onze bedrijvigheid zijn bedrijven nu ook bedrijfseconomisch risicovol.

Met name op het gebied van klimaatadaptatie heeft Nederland, met name dankzij het Deltaprogramma, een goed ecologisch overzicht. Op andere gebieden is dit veel minder het geval. Waar moet het hout voor alle houten huizen vandaan komen? Als we om zouden willen schakelen naar een 'groene waterstofeconomie', hebben we meer windmolens nodig voor elektrolyse maar trekken burgers dat nog wel? En moeten we dan wellicht toch eerst de directe energiebehoefte van burgers en het MKB bedienen? Wat is de toekomst van de boer als ondernemer als de koe, het varken, en, in mindere mate, de kip wegvallen als verdienmodel? Hoe kunnen we de trend naar steeds meer vierkante meters per persoon doorbreken? Het is verstandig een solide kennisprogramma op deze ruimtelijke claims te ontwikkelen.

Echter, in de werkelijkheid van 2021 is kennis niet iets dat aan beleid vooraf kan gaan. De urgentie is dusdanig hoog dat het probleem er al eerder zal moeten worden gestructureerd. Hieronder een korte aanzet.

1. *Bepaal wat 'des rijks' is en organiseer dat beleidsmatig.* De netwerken van de energiehoofdstructuur, de klimaatadaptatie/waterhuishouding zijn voorbeelden waar het rijk snel de kaders moet schetsen. Bedenk, dit heeft grote consequenties. We moeten toe naar besluiten over welk type bedrijvigheid en industrie past in onze energietoekomst, waar we nog mogen bouwen (bijvoorbeeld niet meer op -5 NAP in de diepe putten van het westen van het land), welk landgebruik past bij de omgang met droogte (mais is bijvoorbeeld een gewas dat erg veel water vraagt, dat boeren nu aan het watersysteem onttrekken).
2. *We moeten het probleem complexer maken om het te kunnen oplossen.* Er kan weer lucht ontstaan door afwegingen *bovensectoraal* te maken: waar ruilen we de krimp van de landbouw in voor een nieuw soort, groene verstedelijking? Gebieden als Brabant schreeuwen om een dergelijke aanpak. In ieder geval wegkomen van sectorale compensatie en toe naar een bovensectorale investeringsstrategie.
3. *Wat hoort thuis in Nederland?* Hoe optimaal Nederland ook gelegen moge zijn, we moeten bepalen voor welke 'internationale dienstverlening' wij ruimte willen bieden. Of, plastisch gezegd: hoeveel datacenters zijn goed voor Nederland? Idem, we moeten eerlijk zijn over ons metabolisme: onze welvaart drijft op de vervuiling en natuurdruk elders.
4. *Benut de kracht van ontwerp.* We staan voor een ontwerpopgave, een planologisch moment. We zullen regionaal moeten bepalen hoe we wonen, werken en recreëren opnieuw op elkaar afstemmen. We moeten mobiliteit zien te vermijden. Dat kan door wonen en werken (nu ook veel minder vervuilend dan in de naoorlogse jaren) weer meer te vermengen. Wat komt er na 'woonwijken', 'recreatiegebieden' en 'bedrijventerreinen'? We zullen moeten bedenken *welke* woningen we willen bouwen, *waar* en *voor hoe lang.* We moeten gaan ontwerpen op nieuwe woonvormen met ruimte voor nieuwe collectiviteiten (intergenerationeel wonen, wijkjes met een sterke openbare ruimte en minder eigen vierkante meters) maar ook meer moeten aanvaarden dat klimaatadaptatie het wonen gaat verdringen uit bepaalde delen van het laaggelegen Nederland.
5. *Ontwikkel nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid en legitimiteit*. We moeten de burgerbetrokkenheid *subito* opnieuw vormgeven. 'Participatie' in beleidsprocessen werkt zelden. Eerst tot nieuwe strategieën komen en dan burgers overtuigen werkt niet. Het geeft te denken dat burgerberaden, breed en representatief samengesteld, in Frankrijk en Ierland wél met radicale oplossingen voor het klimaatvraagstuk wisten te komen maar de reguliere politieke gremia hier stelselmatig falen.

Tot slot, het is duidelijk dat deze polycrisis ook iets vraagt van de relatie tussen beleid en wetenschap. Wij menen dat we *transdisciplinair* zullen moeten samenwerken. Dat betekent dat onderzoek veel meer in samenspraak (maar met behoud van wetenschappelijke onafhankelijkheid) moet plaatsvinden. Samenspraak over de vragen en onderwerpen, autonomie over de aanpak en de resultaten. Het veronderstelt ook een andere invulling van onze maatschappelijke verantwoordelijkheid aan de universitaire kant; de samenleving niet langer als een 'object' zien en als bron van data. Dat type 'extractief' onderzoek zullen we moeten inruilen voor een 'tweerichtingen' onderzoekssamenwerking waarbij de wederkerigheid tussen actoren in de samenleving aan de ene kant en universitaire onderzoekers aan de andere kant centraal staat.

Kennis & Technologie

Digitalisering

De coronapandemie en de noodzaak van waardevol digitaliseren

Rinie van Est [1] **en Linda Kool** [2]

Een waardevollere kijk op digitalisering

Een vraag naar de belangrijkste trends op het gebied van digitalisering levert een brede waaier aan ontwikkelingen op. Ten eerste wordt digitale technologie steeds crucialer voor het functioneren van economie en maatschappij. Velen van ons zouden ons werk niet meer kunnen doen zonder digitale middelen. Ten tweede neemt de invloed van Big Tech nog steeds toe. Vrijwel ieder bedrijf, school, overheid of burger heeft met deze poortwachters te maken. Ten derde groeit de datahonger van bedrijven, overheden en onszelf. Iedereen is aan het meten, analyseren en profileren: van de emoties en toetsaanslagen van werknemers tot aan onze stemmen, oogbewegingen en gedrag.[3] We leven in een maatschappij waar op grote schaal surveillance, analysering en beïnvloeding van gedrag plaatsvindt.[4]

Wat ons betreft is echter de belangrijkste trend – of beter trendbreuk – dat de afgelopen vijf jaar het maatschappelijke en politieke debat over digitalisering radicaal is veranderd. Jarenlang was het dominante discours onder wetenschappers, ondernemers, politici en journalisten dat (digitale) technologische vooruitgang vanzelf zou leiden tot maatschappelijke vooruitgang.[5] Digitale technologie werd door burgers voornamelijk gezien als hebbedingetjes en door ondernemers en bestuurders als noodzakelijk om efficiënt te blijven. De cultuur van grote techbedrijven was er – volgens het oude motto van Facebook – een van "move fast and break things". Kritiek op hightechondernemers werd als naïef gezien en regelgevers lieten bedrijven grotendeels hun gang gaan. Dit techno-positivistisch klimaat leidde volgens Paul Nemitz (2018), strategisch adviseur van de Europese Commissie, tot een 'cultuur van wetteloosheid en onverantwoordelijkheid'.

Door verschillende schandalen zijn we ontwaakt uit deze digitale roes.[6] In 2013 lieten de onthullingen van Snowden zien hoe grootschalig dataverzameling door overheden over burgers was. Het Cambridge Analytica-schandaal en internettrollen vestigden in 2018 de aandacht op desinformatie en de rol van sociale media binnen de democratie. De afgelopen jaren leidde kunstmatige intelligentie (*Artificial Intelligence*, AI) wereldwijd tot ethische vragen over discriminatie en accountability. En de stroom datalekken, hacks en gegijzelde computers liet ons zien hoe kwetsbaar de digitale infrastructuur is.[7] Het ongemak nam toe over de afhankelijkheid van niet-Europese technologieleveranciers, resulterend in bijvoorbeeld geopolitieke spanningen over de 5G-apparatuur van Huawei.

1 Hoogleraar Technology Assessment and Governance aan de Technische Universiteit Eindhoven en themacoördinator Slimme Samenleving, Rathenau Instituut.

2 Themacoördinator Digitale Samenleving, Rathenau Instituut.

3 Das et al. 2020.

4 Zuboff 2019.

5 Van Est 2020.

6 Van Est 2020.

7 Hamer et al. 2019.

Zo groeide het bewustzijn in de samenleving dat digitalisering publieke waarden onder druk zet.[8] Sterker nog: de manier waarop we de afgelopen twee decennia als samenleving en politiek en bestuur vorm hebben gegeven aan digitalisering, stelt inmiddels het democratisch debat, economisch verdienvermogen en onze veiligheid danig op de proef.[9] Beleidsmakers en politici erkennen de zorgen en spannen zich in om de digitale uitdagingen te lijf te gaan. Ook de Europese Commissie vernieuwt wetten, onder andere op het gebied van mededinging, digitale veiligheid, desinformatie en AI. Bovendien neemt ze onder het mom van strategische autonomie bestaande afhankelijkheden onder de loep, en wil ze zelf koploper worden in AI, kwantum- en cloud-technologie.[10]

Inmiddels wordt digitalisering niet langer als een verzameling gadgets gezien, maar als de drijvende kracht achter sociotechnische transities, die democratisch verantwoord moet worden vormgegeven. De rol van de overheid gaat daarin verder dan puur het stimuleren van innovatie. Zij dient digitalisering vanuit publieke waarden vorm te geven.[11] Waarden en maatschappelijke uitdagingen komen daardoor centraler te staan in overheids- en innovatiebeleid.[12] Er is een kritisch debat op gang gekomen over hoe verantwoorde digitale innovatie vorm te geven. De termen waardevol digitaliseren[13] en *slow innovation*[14] illustreren dit nieuwe denken.

Coronapandemie en de terugkeer van oude reflexen

De coronapandemie onderstreept het belang en de kracht van digitale technieken. Digitale technologie is cruciaal voor economie en maatschappij. Het sterkste staaltje daarvan is wellicht de snelle ontwikkeling van de coronavaccins – zonder moderne digitale technologieën, van robotica tot data-analyse, was deze onmogelijk was geweest. De corona-uitbraak fungeerde bovendien als extra motor voor digitalisering van de maatschappij. De crisis zorgde er met name voor dat bepaalde sociale gewoonten en barrières noodgedwongen geslecht werden. Zo raakten in snel tempo videobellen met kwetsbare ouderen, thuiswerken, leren, medische hulp en psychische bijstand op afstand ingeburgerd. Digitale technieken zorgden ervoor dat tal van voorheen voornamelijk fysieke lowtechpraktijken in tijden van 'lockdown' toch digitaal door konden gaan. In die zin was er inderdaad sprake van een 'intelligente' lockdown. De coronapandemie zorgt daarmee voor een wereldwijd digitaal-sociaal experiment dat zijn weerga niet kent.

Maar een eerste reflectie op dat experiment toont dat het hierboven beschreven nieuwe denken over digitale innovatie nog te weinig ter harte wordt genomen. We zien bij de overheid een terugkeer van oude reflexen. Het gaat daarbij met name om digitaal solutionisme – digitale technologie worden makkelijk gepresenteerd als quick-fix voor complexe maatschappelijke problemen, waardoor er te weinig tijd en aandacht is voor het brede spectrum aan publieke waarden dat samenhangt met digitalisering. Doordat we, ondanks de lessen uit het verleden, in feite versneld op de oude voet zijn doorgegaan, heeft digitalisering tijdens de coronacrisis tal van belangrijke publieke waarden verder onder druk gezet. Daarbij gaat het over privacy, veiligheid, autonomie, controle over technologie, menselijke waardigheid, rechtvaardigheid en eerlijke machtsverhoudingen. Hieronder illustreren we dit aan de hand van de totstandkoming van de coronamelder-app en de inzet van online leren. Die twee voorbeelden laten ook zien dat er geleerd kan worden en bieden daarmee hoop op een betere omgang met digitalisering.

8 Kool et al. 2017; Kool et al. 2018.
9 Van Boheemen et al. 2020a; Van Boheemen et al 2020b.
10 Von der Leyen 2019.
11 Van Est et al. 2018.
12 Hessels et al. 2020.
13 Van Est et al. 2018
14 Steen 2021.

Begin april 2020 presenteerde het kabinet de coronamelder-app als een belangrijke stap weg uit de crisis, of in ieder geval de lockdown. Die belofte is nooit waargemaakt. Tijdens de eerste fase (maart-april 2020) van de ontwikkeling was er aandacht voor de technologie, privacy en veiligheid, maar niet voor de bredere maatschappelijke, juridische en democratische context. Daar kwam vanuit de maatschappij en kennisinstituten veel kritiek op. Na deze valse start organiseerde het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) het ontwikkelproces zodat er meer aandacht was voor de sociale kant van innovatie.[15] Daarbij ging het om vragen over privacy van burgers, betrouwbaarheid van de gebruikte technologie, beëindiging van de app, over wie verantwoordelijk is voor de gegevensverwerking en over afhankelijkheid van grote techbedrijven als Google en Apple. Echter, Europa verzilverde de kans om tot dwingende afspraken te komen met Google en Apple voor Europese corona-apps niet. Er bleven ook vragen over proportionaliteit: stond de te verwachten opbrengst van de app in verhouding met de ingrijpende gevolgen voor burgers? Was er voldoende testcapaciteit om de app een effectief middel te laten zijn bij het tijdig opsporen van het virus? Hoe verhield de app zich tot andere middelen om ons door de crisis te loodsen, zoals extra beschermingsmiddelen, IC-bedden, IC-personeel en GGD-capaciteit? De discussie herhaalde zich bij de CoronaCheck-app, een app waarmee burgers kunnen laten zien dat zij negatief getest zijn, of, dat ze gevaccineerd zijn en daarmee toegang krijgen tot diverse locaties.

Een tweede voorbeeld: Aan het begin van de coronapandemie schakelden scholen noodgedwongen halsoverkop om naar onlineles, en waar dat kon, naar digitale leermiddelen. Lang niet alle leerlingen beschikten echter thuis over een laptop. Er ontstonden al snel zorgen over groeiende ongelijkheden in het onderwijs: leerlingen die uit beeld verdwenen, leerlingen die thuis geen geschikte ruimte hadden om te leren of weinig ondersteuning hadden. Kwetsbare leerlingen waren weer welkom op school. Techbedrijven als Google deelden 'gratis' laptops met het leermiddelenpakket G-Suite uit en vergrootten daarmee hun marktaandeel. Recent sloeg het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) alarm over de dataverzameling van Googles *G-Suite for Education*.[16] Het ministerie wees erop dat scholen beperkt zicht hebben op wat er met de metadata (bijvoorbeeld gegevens over wanneer wordt ingelogd, en welke functionaliteiten er worden gebruikt) gebeurt, en dat scholen afhankelijk zijn van de voorwaarden van het techbedrijf. Minder aandacht was er voor waar dat uiteindelijk toe kan leiden: naast een 'vendor lock-in' waarbij private partijen ineens de prijzen verhogen, kan het zorgen voor verlies van zeggenschap over de inhoud en kwaliteit van het onderwijs.

Tijdens de coronapandemie zijn dus in allerlei sociale praktijken versneld digitale middelen ingezet. Daarbij gold het simpele devies: eerst doen, dan denken. Scholen zetten in op digitale leermiddelen, terwijl er nog weinig bekend is over de invloed daarvan op de leeropbrengst en de kansen van leerlingen. Zodoende kwamen in tijden van crisis oude reflexen als vanzelf weer bovendrijven: simpel geloof in technologie als oplossing en te weinig aandacht voor publieke waarden en het belang van sociale innovatie. De grote vraag is of we in de toekomst daaruit lering zullen trekken en wel in staat zullen zijn om waardevol te innoveren.

Onzekerheden voor de toekomst

De coronacrisis werkt als vergrootglas voor digitalisering: het legt sterktes en zwaktes bloot en laat kansen en bedreigingen zien. Aangezien digitalisering mensenwerk is, is de grootste onzekerheid of Nederland in staat is om verstandige lessen te trekken uit de crisis.

15 Verbeek et al. 2020.

16 Van Engelshoven en Slob 2021.

De coronacrisis toont dat digitalisering Nederland zowel kwetsbaar als veerkrachtig kan maken. Digitalisering maakt mondiale productieketens mogelijk, maar heeft Europa ook sterk afhankelijk gemaakt van productie in met name China. Het gebrek aan mondkapjes aan het begin van de pandemie en het huidige gebrek aan chips tonen deze kwetsbaarheid. Maar digitalisering zorgde ook voor veerkracht. Het leven kon via digitale middelen, weliswaar in gewijzigde vorm – vaak gemankeerd – toch doorgang vinden. Zoals gezegd, zagen we nieuwe sociale praktijken ontstaan op terreinen waar volledig digitaal contact voorheen ondenkbaar of onbespreekbaar was, zoals gesprekken met de psycholoog, thuiswerken en thuisleren. Daarmee kregen we een uniek zicht op wat digitalisering kan bieden, maar ook waar (te grote) inzet van digitale middelen kan leiden tot grotere sociale ongelijkheid en sociale verarming. De coronapandemie, en de sterke afhankelijkheid van digitale middelen, leidde zo interessant genoeg tot een herwaardering van het fysieke ontmoeten. De grote vraag – en daarmee onzekerheid – is of we daaruit lering zullen trekken en beter verhelderen wat een goede menselijke balans inhoudt tussen fysieke en digitale interacties. Hoe zorgen we dat digitalisering daadwerkelijk maatschappelijke meerwaarde oplevert? Welke goede dingen van de versnelde digitalisering van het afgelopen jaar willen we behouden, wat kan beter anders?

Dat is ook een belangrijke vraag vanuit het perspectief dat de coronacrisis niet is afgelopen, zelfs niet als deze straks is afgelopen. Want het is onzeker op welke termijn de coronapandemie zal uitdoven. Zijn we na grootschalige vaccinaties deze zomer in Europa grotendeels beschermd, of laait het virus in de winter(s) daarna weer op? Maar zelfs als deze coronapandemie is uitgedoofd, is de vraag in hoeverre we als samenleving structureel voorbereid dienen te blijven op een volgende pandemie. Dat plaatst de tijdelijkheid van de in alle haast opgetuigde digitale noodpraktijken in een ander daglicht. Want gaat het hier om tijdelijke of om permanente praktijken? Moeten we die praktijken beschouwen als 'een dijk' van digitale middelen, waar we gebruik van kunnen maken als het nodig is? Gebruiken we de tijd na de crisis om die dijk zo sterk mogelijk in te richten?

Belangrijkste beleidsopgaven

Tijdens de coronapandemie zijn de aan het begin genoemde digitaliseringstrends – centrale maatschappelijke rol van digitalisering, invloed van Big Tech, datahonger van bedrijven en overheden – versterkt. De genoemde trendbreuk – het inzicht dat digitalisering meer vanuit publieke waarden vorm gegeven dient te worden – is tijdens de coronacrisis nog te weinig te harte genomen. Tegelijkertijd toonde de versnelde inzet van digitalisering tijdens de pandemie de noodzaak van waardevol digitaliseren aan.

De meest generieke beleidsopgave is daarom het stimuleren van waardevol digitaliseren, zodat digitalisering echt bijdraagt aan publieke waarden, zoals sociale cohesie, kwaliteit van leven, democratie, economie en veiligheid. Het Rathenau Instituut benoemt vijf processen die daarvoor nodig zijn: waarderen, experimenteren, kansen grijpen, risico's verzachten en samenwerken en leren.[17] Die processen klinken evident, maar worden in de praktijk veelal te halfslachtig ingevuld. Bij vele digitale innovaties is er aandacht voor privacy en veiligheid, bijvoorbeeld bij de Corona-app, de zorg en het onderwijs, maar wordt de invloed van Big Tech minder doordacht. Bij risico's verzachten komt het dan niet tot dwingende afspraken of tot de keuze voor andere leveranciers. Vele organisaties experimenteren met digitale innovaties, maar zelden met duidelijke doelstellingen, indicatoren en evaluatiemomenten. En natuurlijk werken er in field labs, living labs en pilots vele partijen samen om digitale innovaties te realiseren – maar de stakeholders blijven vaak beperkt tot de *usual suspects*. Tijdens de coronapandemie zijn allerlei nieuwe, nog onvolwassen digitale praktijken ontstaan. De beleidsopgave betreft

17 Van Est et al. 2018.

enerzijds het voorkomen van verdere verschraling van sociale contacten en kwaliteit van zorg, onderwijs en openbaar bestuur door digitalisering, en anderzijds het behouden van de voordelen van de ontstane digitale praktijken. Dat vraagt om 'blended practices', waarbij het voorlopig zoeken is naar de optimale mix van digitale en fysieke middelen. Dergelijke nieuw ontstane praktijken bieden grote kansen voor maatschappelijke opgaven, zoals verduurzaming. Ze laten zien dat een betere balans tussen werken op kantoor en thuis de capaciteit van het openbaar vervoer drastisch kan vergroten, en dat vliegen in veel situaties niet noodzakelijk is.

Een derde beleidsuitdaging hangt samen met de mogelijkheid van een volgende pandemie. Vanuit dat oogpunt dient verhelderd te worden hoe digitalisering een maatschappelijk verantwoorde rol kan spelen bij de voorbereiding op een volgende, soortgelijke pandemie.

Literatuur

Boheemen, P. van, G. Munnichs en E. Dujso (2020a) *Digitale dreigingen voor de democratie: Over nieuwe technologie en desinformatie*, Den Haag: Rathenau Instituut.

Boheemen, P., van G. Munnichs, L. Kool, G. Diercks, J. Hamer en A. Vos (2020b) *Cyberweerbaar met nieuwe technologie – Kans en noodzaak van digitale innovatie*, Den Haag: Rathenau Instituut.

Das, D., R. de Jong en L. Kool, m.m.v. J. Gerritsen (2020) *Werken op waarde geschat: Grenzen aan digitale monitoring op de werkvloer door middel van data, algoritmen en AI*, Den Haag: Rathenau Instituut.

Engelshoven, I. van en A. Slob (2021) *Kamerbrief Uitvoeren DPIA's in het onderwijs*, 1 maart 2021.

Est, R. van (2020) 'Zoektocht naar het goede digitale leven: Zet mensen en waarden centraal bij het vormgeven van digitale innovatie', blz. 20-37 in J. Rabaey, R. van Est, P.-P. Verbeek en J. Vandewalle (red.) *Maatschappelijke waarden bij digitale innovatie: wie, wat en hoe?*, Brussel: KVAB Press.

Est, R. van, E. de Bakker, J. van den Broek, J. Deuten, P. Diederen, I. van Keulen, I. Korthagen en H. Voncken (2018) *Waardevol digitaliseren: Hoe lokale bestuurders vanuit publiek perspectief mee kunnen doen aan het 'technologiespel'*, Den Haag: Rathenau Instituut.

Hamer, J., L. Royakkers en R. van Est m.m.v. N. Alberts (2019) *Cyberspace zonder conflict: Op zoek naar de-escalatie van het internationale informatieconflict*, Den Haag: Rathenau Instituut.

Hessels, L., S.Y. Tjong Tjin Tai en J. Deuten (2020) *De belofte van opgavegericht innovatiebeleid: Een analyse van Europees innovatiebeleid voor de Green Deal en kunstmatige intelligentie*, Den Haag: Rathenau Instituut.

Kool, L., J. Timmer, L. Royakkers en R. van Est (2017) *Opwaarderen: Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving*, Den Haag: Rathenau Instituut.

Kool, L., E. Dujso en R. van Est (2018) *Doelgericht digitaliseren: Hoe Nederland werkt aan een digitale transitie waarin mensen en waarden centraal staan*, Den Haag: Rathenau Instituut.

Leyen, U. von der (2019) *Speech in the European Parliament Plenary Session*, Strasbourg, 27 November 2019.

Nemitz, P.F. (2018) 'Constitutional democracy and technology in the age of Artificial Intelligence', *Royal Society Philosophical Transactions A*. August.

Steen, M. (2021) 'Slow innovation: The need for reflexivity in Responsible Innovation (RI)', *Journal of Responsible Innovation*. DOI: 10.1080/23299460.2021.1904346.

Verbeek, P.P., P. Brey, R. van Est, L. van Gemert, M. Heldeweg en L. Moerel (2020) *Ethische analyse van de COVID-19 notificatie-app ter aanvulling op bron en contactonderzoek GGD*, notitie dd. 14 juli 2020.

Zuboff, S. (2019) *The age of surveillance capitalism: The fight for the future at the new frontier of power*, London: Profile Books.

Burgerwetenschap

De rol van burgers in kennis voor beleid

Barend van der Meulen [1]

Wetenschap heeft een moeizame relatie met de werkelijkheid. De gebruikelijke strategie van wetenschappers is om de werkelijkheid te structureren, te reduceren en zo te disciplineren. In veel disciplines gebeurt dat bij voorkeur in het laboratorium of, als dat niet mogelijk is, met behulp van statistiek en modellen. In beide gevallen wordt signaal van ruis gescheiden, het te onderzoeken fenomeen geschoond van wat vervuiling lijkt. Dat heeft consequenties voor hoe die resultaten zich verhouden tot de werkelijkheid. Om met de wetenschapsfilosoof Ian Hacking te spreken: resultaten uit het laboratorium geven kennis over het laboratorium, niet over de werkelijkheid daarbuiten.[2]

En toch is het essentieel voor de waarheidsclaim van wetenschappers dat de resultaten uit hun laboratorium geldig zijn buiten het laboratorium. Bruno Latour laat in zijn beroemde studie van microben zien hoe Pasteur daarvoor de buitenwereld tot laboratorium maakte.[3] De COVID-19 crisis laat op verschillende manieren zien dat dat type werk nog steeds nodig is. Enerzijds was er de zeer snelle ontwikkeling van werkzame vaccins, waarbij en passant grote vraagtekens werden gezet bij de efficiëntie en effectiviteit van de geïnstitutionaliseerde ontwikkeltrajecten voor geneesmiddelen die tot wel twintig jaar kunnen duren. Anderzijds was er een voortdurende discussie over de aard van het virus en de effectiviteit en wenselijkheid van lockdownmaatregelen. Die discussie indiceert dat in een kennissamenleving, waar 50 procent van de jongeren hoger opgeleid wordt, wetenschap opener wordt en het monopolie van universiteiten op de wetenschappelijke waarheid niet vanzelfsprekend is, er meer werk nodig is om resultaten waar te maken. Burgers die weten hoe wetenschap werkt, laten zich moeilijk disciplineren.[4] De dynamiek van het Outbreak Management Team (OMT), ministeriële besluitvorming, persconferenties, maatschappelijke aanpassing en verzet daartegen lijkt in veel op de verplaatsing van het laboratorium naar de werkelijkheid. Dat lukt tijdelijk, maar als de werkelijkheid geen laboratorium wil zijn en lockdown niet als nieuw normaal accepteert, is er geen duurzame oplossing.

Lange tijd werd het werk dat nodig is om resultaten uit het laboratorium waar te laten zijn buiten het laboratorium, als onzuivere wetenschap gezien of als toegepaste wetenschap. Steeds meer wordt dat werk weer onderdeel van 'echte wetenschap', omdat de claim dat de wetenschappelijke kennis algemeen geldig is, als belofte wordt gezien en daarom waargemaakt moet worden.[5] Pasteur kreeg daarvoor honderd jaar na zijn dood een eigen kwadrant in het onderzoeksbeleid, om het onderzoek dat fundamenteel is en gericht op toepassing te classificeren.[6] De emancipatie van dit werk als deel van de taak van wetenschappers is zichtbaar in de groei van technische en medische wetenschappen in de jaren 90[7], de ontwikkeling van transdisciplinair onderzoek, eisen van reguliere financieringsprogramma's om

1 Hoogleraar Institutionele Aspecten van (Hoger) Onderwijs aan de Universiteit Twente.
2 Hacking 1983.
3 Latour 1984.
4 Zie: Storr 2015.
5 Gibbons et al. 1994.
6 Stokes 1997.
7 Normann et al. 2011.

impactstrategieën expliciet te maken, financiering voor onderzoekconsortia rond de Nederlandse wetenschapsagenda en het ontwikkelen van nieuwe laboratoria, *living labs*, waar de werkelijkheid met modder aan de schoenen naar binnen mag.

Wellicht de spannendste ontwikkeling is die van 'citizen science', of burgerwetenschap: het betrekken van burgers in het wetenschappelijk onderzoek. In de literatuur kunnen twee dominante vormen van burgerwetenschap onderkend worden. De eerste is die waarbij burgers betrokken worden als vrijwilligers bij het verzamelen van data of het verwerken daarvan. In de tweede vorm worden burgers betrokken worden in het kennisproces om de kennisontwikkeling en de daaraan verbonden besluitvorming te democratiseren. In de tien principes van burgerwetenschap die de European Citizen Science Association (ECSA) recent publiceerde[8], wordt tussen de twee geen onderscheid gemaakt, maar ik denk dat dat niet terecht is. De twee vormen brengen hun eigen vragen mee over de aard en kwaliteit van het onderzoek en de resultaten.

Dataverzameling door burgers voor de wetenschap heeft vooral een grote vlucht genomen in de ecologie[9], maar is ook zichtbaar in bijvoorbeeld de aardwetenschappen[10], de astronomie[11] en de geesteswetenschappen.[12] Het voordeel van deze vorm is dat met behulp van vrijwilligers, wetenschappers in staat zijn veel meer data te verzamelen en die in kortere tijd te analyseren. Dat leidt natuurlijk tot uitdagingen voor de kwaliteit van de data en de analyses[13], maar in toenemende mate bieden digitale infrastructuren mogelijkheden om dataverzameling en -analyse door burgers te disciplineren.[14] Soms zelfs door burgers games te laten spelen, waarbij je je dan kunt afvragen of er voor de burgers nog wel sprake is van wetenschap. Voor de traditionele wetenschap is deze vorm van burgerwetenschap ongevaarlijk, en daarmee aantrekkelijk, en de hoop is dat de burgers niet alleen extra menskracht leveren maar ook dat hun waardering voor de wetenschap stijgt.

De tweede vorm van burgerwetenschap stelt de disciplinering van de burgers door wetenschap juist ter discussie. Ervaringen, kennis en belangen van burgers worden onderdeel van het kennisproces en bieden zo de mogelijkheid om wetenschap te democratiseren. De oorsprong van deze vorm ligt in studies naar spanning tussen de inzet van wetenschappelijke kennis en de expertise van direct betrokken burgers bij milieu- en gezondheidscrises. Twee bekende voorbeelden zijn de cruciale rol van actiegroepen in het onderzoek naar AIDS[15], en de afstand tussen de ervaringen van schapenboeren in Cumbria, Engeland, en de door de overheid gebruikte wetenschappelijke kennis bij maatregelen na de Tsjernobyl ramp.[16] Alan Irwin vertaalde in 1995 dit soort ervaringen naar een pleidooi voor *Citizen Science*, waarin het harde onderscheid tussen 'de wetenschap' en 'het publiek' wordt opgeheven en waar bij complexe besluitvorming niet alleen gevaren wordt op de beschikbare wetenschappelijke kennis, maar ook op de democratische legitimatie.[17]

Irwin koppelde het idee van burgerwetenschap expliciet aan duurzaamheidsvragen, waarbij drie kenmerken van belang zijn: (1) Wetenschappelijk is er sprake van een gebrek aan zekere kennis; (2) Kwesties zijn vaak zodanig complex dat disciplinaire kennis, zelfs als die een hoge mate van zekerheid heeft in het laboratorium, maar beperkt geldig

8 ECSA 2015.
9 Silvertown 2009.
10 Sui et al. 2013.
11 Raddick et al. 2009.
12 Heinisch et al. 2021.
13 Dickinson et al. 2010.; Lee et al. 2020.
14 Prestopnik en Crowston 2012.
15 Epstein 1995.
16 Wynne 1992.
17 Irwin 1995.

is bij het zoeken naar oplossingen; en (3) Problemen en hun oplossingen hebben vaak een onevenredig effect op bepaalde groepen van burgers. Vaak blijkt dan dat als overheden en wetenschappers alleen varen op de beschikbare wetenschappelijke kennis, besluiten en maatregelen onvoldoende gesteund worden en wellicht onnodige schade aanrichten.[18] De onzekerheid erkennen helpt onvoldoende, de betrokkenen beschuldigen van onwetendheid zeker niet. De ontwikkeling van een controverse tussen melkveehouders en de Nederlandse overheid over de relatie tussen watervervuiling en koeienziekte eind vorige eeuw, laat zien dat burgerwetenschap wel kan helpen. Wetenschappers waren niet in staat om in het laboratorium een directe causale relatie te leggen tussen de vervuiling en koeiensterfte en zolang overheden en rechters alleen deze vorm van wetenschappelijke kennis erkenden, bleef daarom de controverse bestaan. Pas nadat er ruimte kwam voor gezamenlijke kennisontwikkeling en besluitvorming, bleek het mogelijk de controverse te beslechten.[19]

Ook voor deze democratische vorm van burgerwetenschap is het van belang om eisen te stellen aan de kwaliteit van de data en analyses. In Amerika verbeterde de inclusie van actiegroepen in de wetenschap de kennis over AIDS en, daarmee, de medische en maatschappelijke interventies.[20] In Zuid-Afrika leidde activisme tegen de dominante kennis over AIDS en geneesmiddelen tot alternatieve opvattingen over de ziekte, oorzaak en behandeling, en, na erkenning daarvan door de overheid, tot een desastreus beleid.[21] Voor de ontwikkeling van deze vorm van burgerwetenschap zijn daarom drie vragen cruciaal. Ten eerste, of deze tot een eigen stijl van wetenschapsbeoefening kan ontwikkelen die én inclusief is én kan voorkomen dat kennis dominant wordt die minder geldig is? Ten tweede, wie mogen daarbij optreden als representanten van de burgers als democratisch gekozen volksvertegenwoordigers dat niet zijn? Ten derde, of die stijl zo robuust is dat hij ook ingezet kan worden als er geen crisis en/of controverse is?

Die vragen hebben nog geen antwoord. Disciplinering van alleen de dataverzameling en -analyse is ook hier van belang maar in ieder geval onvoldoende. Een vergelijking van twee burgerwetenschapsinitiatieven naar aanleiding van de kerncentrale rampen van Tsjernobyl respectievelijk Fukushima is daarvoor interessant.[22] In het Safecast-initiatief verzamelen vrijwilligers via sensoren op bijvoorbeeld hun auto, data over het stralingsniveau als gevolg van de Fukushima-ramp. Het project is gericht op dataverzameling, die afwijkt van de gebruikelijke formeel gecertificeerde dataverzameling, maar er is verder expliciet geen politieke doelstelling aan verbonden. De veronderstelling is dat data altijd apolitiek zijn. Het andere initiatief, Belrad, verzamelde ook systematisch data over straling en stralingseffecten, die niet anders dan politiek konden zijn. Officiële informatie van de centrale overheid en wetenschappelijke instituten over de gevolgen van de Tsjernobyl-ramp waren ongeloofwaardig. Alleen door eigen data te verzamelen, die significant afweken van de officiële gegevens, waren burgers en lokale overheden in staat om zelf afwegingen te maken over risico's en veiligheid. De data gaven burgers en lokale overheid zeggenschap en politieke macht.

Voor democratische vormen van burgerwetenschap is de erkenning van de politieke dimensie van wetenschappelijke gegevens en kennis cruciaal. In reflexieve studies over deze wetenschap wordt dit wel onderkend, in de ontwikkeling van methoden veel minder. Methoden voor democratische burgerwetenschap zijn gericht op de vraag hoe processen zo vorm gegeven kunnen worden dat burgers deelnemen in het hele kennisproces, en er open ruimten zijn waarbinnen

18 Zie ook: Jasanoff 1997.
19 Mourik 2004.
20 Epstein 1995.
21 Youde 2007.
22 Kuchinskaya 2019.

wetenschappers en burgers op gelijke basis met elkaar kunnen samenwerken. Het doel daarbij is *cocreatie* van kennis, maar de ervaringen daarmee zijn nog beperkt.[23] Waar het lukt, gaat het vaak om lokale initiatieven, waarbij, zo laten bijvoorbeeld de Fieldlabs van de Hogeschool van Amsterdam zien, de gezamenlijke kennisontwikkeling gekoppeld is aan politieke besluitvorming over ruimtelijke ordening, gezondheid en sociale vraagstukken.[24] Het interessante is dat in de praktijk onderzoekers, individuele bewoners, bewonersorganisaties, instellingen, kerken, nutsbedrijven, winkels, artsen in wisselende rollen het kennisproces en de besluitvorming gaande houden.

Leidt deze vorm van burgerwetenschap tot kennis die beter, passender is bij de besluitvorming bij uitbraken zoals COVID-19? Kunnen we op nationaal en globaal niveau kennis- en besluitvorming op elkaar laten aansluiten op een andere wijze dan via een afgesloten OMT? Er zijn denk ik drie lessen te trekken uit de ontwikkeling van democratische burgerwetenschap voor de toekomst van COVID-19-achtige situaties. Ten eerste, dat de terechte verwachting dat beleid gestoeld is op goede kennis, *evidence based* is, niet betekent dat die kennis alleen maar kan komen van modellen en laboratoriumproeven. Dat soort kennis is juist onvoldoende en moet, en kan, verrijkt worden met andere kennis om echt goed te werken in de werkelijkheid. Ten tweede, ervaringen en inzichten van professionals, instellingen en burgers met het te beheersen fenomeen, in dit geval COVID-19, zijn daarbij belangrijk – ook, of juist, als ze niet passen op de modellen. Er ligt een verantwoordelijkheid van wetenschappers om te helpen die inzichten en ervaringen tot zinvolle data te maken. Ten derde, burgerwetenschap voor complexe besluitvorming betekent niet alleen het delen van de controle over de werkelijkheid met burgers, maar ook het delen van de besluitvorming met burgers. De fictie van een 'minister in control' die in detail weet hoe te handelen, verhoudt zich slecht met de aard van complexe maatschappelijke problemen en slecht met een democratische kennissamenleving. Burgers zijn net wetenschappers: ze laten zich het best disciplineren als ze zeggenschap hebben in het laboratorium.

23 Hidalgo et al. 2021.

24 Majoor et al. 2017.

Literatuur

Dickinson, J.L., B. Zuckerberg en D.N. Bonter (2010) 'Citizen Science as an Ecological Research Tool: Challenges and Benefits', *Annual Review of Ecology, Evolution, and Systematics* 41: 149-172.

ECSA (2015) *Ten Principles of Citizen Science*, Berlin: European Citizen Science Association. http://doi.org/10.17605/OSF.IO/XPR2N.

Epstein, S. (1995) 'The Construction of Lay Expertise: AIDS Activism and the Forging of Credibility in the Reform of Clinical Trials', *Science, Technology, & Human Values* 20(4): 408-437.

Gibbons, M., C. Limoges, H. Nowotny, S. Schwartzman, P. Scott, en M. Trow (1994) *The new production of knowledge. The dynamics of science and research in contemporary societies*, London: Sage Publications.

Hacking, I. (1983) *Representing and Intervening, Cambridge:* Cambridge University Press.

Heinisch, B. et al. (2021) 'Citizen Humanities', pp. 97-118 in K. Vohland, A. Land-Zandstra, L.Ceccaroni, R. Lemmens, J. Perelló, M. Ponti, R. Samson en K. Wagenknecht, (eds.), *The Science of Citizen Science*, Berlin: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-58278-4_6.

Hidalgo, E.S., J. Perelló, F. Becker, I. Bonhoure, M. Legris en A. Cigarini (2021) 'Participation and Co-creation in Citizen Science' , pp. 199-218 in Vohland, Katrin, A. Land-Zandstra, L.Ceccaroni, R. Lemmens, J. Perelló, M. Ponti, R. Samson and K. Wagenknecht, (eds.). *The Science of Citizen Science*, Berlin: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-58278-4_11.

Irwin, A. (1995) *Citizen Science, a study of people, expertise and sustainable development*, London and New York: Routledge.

Jasanoff, S. (1997) 'Civilisation and Madness: the Great BSE scare of 1996', *Public Understanding of Science* 6: 221-232.

Kuchinskaya, O. (2019) 'Citizen Science and the Politics of Environmental Data', *Science, Technology and Human Values* 44, no.5: 871-880.

Lee, K.A., J.R. Lee en P. Bell (2020) 'A review of Citizen Science within the Earth Sciences: potential benefits and obstacles', *Proceedings of the Geologists' Association* 131, no.6: 605-217.

Latour, B. (1984) *Les Microbes. Guerre et paix, suivi de Irréductions*, Paris: Métailié, Collection Pandore.

Majoor, S., M. Morel, A. Straathof, F. Suurenbroek en W. van Winden, (eds.) (2017) *Laboratorium Amsterdam: werken, leren, reflecteren*, Bussum: THOTH.

Mourik, R.M. (2004) *Did Water Kill the Cows, the distribution and democratisation of risk responisiblity and liability in a Dutch Agricultural controversy on Water Pollution and Cattle Sicknes*, Maastricht: Universiteit Maastricht.

Normann, A., H. Radder en G. Schiemann (2011) *Science Transformed? Debating claims of an Epochal Break*, Pittsburg: University of Pittsburg Press.

Prestopnik, N. en K. Crowston (2012) 'Citizen science system assemblages: understanding the technologies that support crowdsourced science', pp. 168-176 in *Proceedings of the 2012 iConference February 2012*, Toronto. doi: 10.1145/2132176.2132198.

Raddick, J.M., G. Bracey, K. Carney, G. Gyuk, K. Borne, J. Wallin en S. Jacoby (2009) *Citizen Science: Status and Research Directions for the Coming Decade*, Pos. Paper 46 for Astro2010: The Astronomy and Astrophysics Decadal Survey. Bibcode 2009astro2010P.46R.

Silvertown, J. (2009) 'A new dawn for citizen science', *Trends in Ecology and Evolution* 24, no.9: 467-471. doi:10.1016/j.tree.2009.03.017.

Stokes, D.E. (1997) *Pasteur's quadrant: basic science and technological innovation*, Washington: The Brookings Institute Press.

Storr, W. (2015) *The Unpersuadables, adventures with the enemies of science*, New York: The Overlook Press.

Sui, D.Z., S. Elwood en M.F. Goodchild, (eds.) (2013) *Crowdsourcing Geographic Knowledge: Volunteered Geographic Information (Vgi) in Theory and Practice*, Dordrecht: Springer.

Wynne, B. (1992) 'Misunderstood misunderstandings: social identities and public uptake of science', *Public Understanding of Science* 1: 281-304.

Youde, J. (2007) *AIDS, South Africa, and the Politics of Knowledge*, Aldershot: Ashgate Publ.

Octrooien

Kennisontwikkeling en de organisatie van kennisbescherming

Geertrui Van Overwalle [1]

Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van kennisontwikkeling en octrooirecht?

Octrooien vormen een essentieel onderdeel van onze kenniseconomie. Ze zijn bedoeld om innovatie te bevorderen, en stimuleren deze door aan nieuwe uitvindingen tijdelijke exclusieve rechten toe te kennen. In het recht en de praktijk van octrooien deed zich het afgelopen decennium een aantal opmerkelijke ontwikkelingen voor. Deze zijn samen te vatten in drie basistrends.[2]

Een *eerste* trend is de *expansie* van het octrooisysteem, zowel wat octrooieerbaar voorwerp als wat het aantal toegekende octrooien betreft. Het Europees Octrooibureau (EOB) en nationale octrooibureaus hebben het bereik van wat octrooieerbaar is, aanzienlijk vergroot. Het internationaal, Europees en nationaal octrooirecht hebben zich aangepast aan de nieuwe realiteiten van ICT en genetica en verlenen nu ook bescherming aan computergerelateerde uitvindingen en biologisch materiaal. Momenteel is octrooirechtelijke bescherming beschikbaar voor micro-organismen, planten, dieren en uit het menselijk lichaam geïsoleerde elementen, waaronder genen. Daarnaast is het aantal octrooiaanvragen aanzienlijk toegenomen[3] als gevolg van het huidige innovatietempo en het overheidsbeleid gericht op het stimuleren van aanvragen door private en publieke organisaties. Deze stijging leidt tot ongerustheid over de potentieel negatieve gevolgen die de groei aan octrooien op de verdere innovatie en commercialisering heeft. Verschillende academici hebben gewezen op het risico dat het huidige intensieve gebruik van het octrooisysteem leidt tot het ontstaan van 'patent thickets'[4]: onoverzichtelijke structuren van overlappende octrooien waardoor onderzoekers en bedrijven zich hun weg moeten banen om een nieuw product daadwerkelijk te kunnen ontwikkelen en commercialiseren. Dit fenomeen kan op zijn beurt leiden tot wat wel de 'tragedy of the anti-commons' wordt genoemd[5]: een situatie waarin meerdere (overlappende) octrooien een efficiënte combinatie van middelen tegenhouden.

Een *tweede* trend is de verschuiving van het *forum* waar de besluitvorming rondom octrooien plaatsvindt en de toenemende bewustwording van de governance-problematiek, zowel wat niveaus als wat spelers betreft. De afgelopen decennia zijn de onderhandelingen en het besluitvormingsproces rondom intellectueel eigendom (IE) en octrooirecht in grote mate verschoven van nationaal naar mondiaal niveau. De besluitvorming rondom IE en octrooirecht is daarmee verschoven van nationale overheden naar internationale instanties zoals de Wereldorganisatie voor de Intellectuele Eigendom (WIPO) en de Wereldhandelsorganisatie (WTO). De huidige manier van besluitvorming kan leiden tot een onderwaardering van

1 Hoogleraar Centre for IT and IP Law (CiTiP), Universiteit Leuven, België.

2 De hier gepresenteerde selectie is gebaseerd op Van Overwalle and Van Zimmeren 2009.

3 De jaarrapporten van het EOB zijn voor consultatie beschikbaar (zie *https://www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics.html*, meest recent bezocht op 14 mei 2021).

4 Shapiro 2001.

5 Heller and Eisenberg 1998; Heller 1998.

nationale en lokale ambities, tot ondoorzichtig en onsamenhangend octrooibeleid en uitvoering, en tot besluitvorming door hooggekwalificeerde technische en juridische experts, zogenoemde 'epistemic communities', eerder dan door de politieke verantwoordelijken.

Een *derde* trend komt voort uit de opkomende rol van *ethische* overwegingen en mensenrechtenkwesties, zowel ten aanzien van het bestaan als ten aanzien van de uitoefening van octrooirechten. Steeds vaker wordt een dwingend beroep gedaan op het idee van moraliteit om te voorkomen dat het octrooirecht op levend materiaal zich verder uitbreidt. Er is ongerustheid dat, ook al zijn enkele richtsnoeren beschikbaar[6], het onduidelijk is waar de grenzen van octrooieerbaar materiaal liggen als het om menselijk materiaal gaat. In tegenstelling tot de ethiek heeft het bij het octrooirecht lang ontbroken aan een theorie over de relatie tussen mensenrechten en IE-rechten. In de opkomende mensenrechtenbeweging van na de Tweede Wereldoorlog zijn IE-rechten een normatief achtergesteld thema geweest.[7] De toenemende aandacht voor mensenrechten in de context van het octrooirecht weerspiegelt de onderliggende zorg dat het octrooirecht te eenzijdig is gericht op handel, technologische vooruitgang, economische welvaart en financieel profijt in plaats van op maatschappelijk welzijn en ontwikkeling. Recente gebeurtenissen, met name het debat over borstkankeroctrooien[8], hebben in het ethische debat de aandacht meer gericht op het recht op toegang tot gezondheidszorg. In het borstkankerdebat hadden enkele biotech- en farmaceutische bedrijven voor verschillende uitvindingen geweigerd licenties te verschaffen of enkel exclusieve licenties verleend tegen relatief hoge prijzen. Dergelijke restrictieve licentieverlening belemmert de toegang tot de gezondheidszorg, zo is de vrees.

Welk effect heeft de COVID-19-pandemie hierop gehad? Zijn er ontwikkelingen versneld of vertraagd? Zijn er nieuwe ontwikkelingen bijgekomen? Zijn de ontwikkelingen meer of minder zichtbaar geworden?

De COVID-19-pandemie heeft weinig effect gehad op de *eerste* trend. De belangrijkste verschuiving met betrekking tot de octrooieerbaarheid van medicijnen in het algemeen en vaccins in het bijzonder – hetzij chemisch, hetzij biologisch ontwikkeld – vond plaats in 1994, met de invoering van de TRIPS-overeenkomst. De TRIPS-overeenkomst is een bijlage bij de WTO-overeenkomst die elke ondertekenende partij ertoe verplicht octrooibescherming te verschaffen voor geneesmiddelen.

Daar staat tegenover dat de COVID-19-pandemie wel een aanzienlijke impact heeft gehad op de tweede en derde trend. Wat de *tweede* trend betreft, heeft de pandemie een derde mondiale speler voor het voetlicht gebracht, namelijk de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). De WHO heeft een belangrijke stem gekregen op internationaal niveau, die het octrooiaspect van de COVID-19-pandemie meer gewicht geeft. En daarmee komen we op de *derde* trend. De pandemie heeft ontegenzeggelijk de bewustwording bevorderd van het delicate evenwicht tussen exclusiviteit via octrooien en toegang tot geneesmiddelen, tussen het individuele recht van farmaceutische bedrijven op beloning en het collectieve recht van burgers op gezondheidszorg. Met andere woorden: het evenwicht tussen particuliere rechten en publieke belangen. De pandemie zou dan ook terecht aanleiding kunnen zijn voor bespiegelingen over de aard van het collectieve recht op gezondheidszorg dat burgers hebben. Binnen het octrooidebat wordt dit principiële collectieve recht voornamelijk beschouwd als een recht van (een aantal) individuele burgers, eerder dan een recht van een bevolking of groep. Vanuit het perspectief van IE- of octrooirecht is dat niet verrassend. Uit jarenlange discussies over de legitimiteit van de toewijzing van

6 Meer specifiek Richtlijn 98/44/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 1998 betreffende de rechtsbescherming van biotechnologische uitvindingen, [1998] *PB* L 213/13.

7 Helfer 2003.

8 Matthijs and Halley 2002.

IE-rechten aan (inheemse) gemeenschappen voor traditionele medische kennis of folklore is gebleken dat dit nog steeds een complexe en controversiële kwestie is.

Wat zijn de belangrijkste onzekerheden binnen dit domein? Wat zouden mogelijke verrassende ontwikkelingen of gebeurtenissen zijn met een grote impact op dit domein?

Momenteel is er een debat over de invoering van een *tijdelijke* opschorting van octrooirechten op de COVID-19-vaccins.[9] Hoewel de voorstanders van zo'n verklaring erop wijzen dat een effectieve respons op de pandemie om snelle toegang tot betaalbare medische producten vraagt, betogen vooraanstaande academici dat het onzeker is of octrooien in dezen een bevorderlijke dan wel belemmerende rol hebben gespeeld.[10] Sommige van de argumenten die deze academici naar voren brengen, hebben eerder te maken met de aantoonbaarheid van een aantal *feitelijke* elementen, en houden verband met het gebrek aan bewijs dat COVID-19-octrooien vaccinatie daadwerkelijk belemmeren, dat de opschorting de prijzen significant zal verlagen en dat de opschorting zal volstaan zonder een complete en effectieve overdracht van interne know-how. Andere argumenten houden verband met meer *juridische* aspecten, met name de onduidelijkheid over de exacte draagwijdte van de verklaring van afstand wat betreft geoctrooieerde technologieën, geneesmiddelen en producten (op het niveau van onderzoek, ontwikkeling, productie en distributie) en de ongewijzigde noodzaak om te voldoen aan de wettelijke voorschriften met betrekking tot klinische proeven en vergunningen voor het in de handel brengen van het product. Om al deze redenen betogen de academici dat de mondiale gemeenschap niet beter af zal zijn met een verklaring van afstand van octrooirechten, noch tijdens noch na de pandemie.

Een echt verrassend besluit als gevolg van de COVID-19-pandemie zou de *volledige* afschaffing van het octrooiregime zijn en de instelling van alternatieve maatregelen om innovatie te bevorderen. De afgelopen jaren zijn diverse dergelijke alternatieven in de academische literatuur gepresenteerd. Een eerste idee is de invoering van een prijzenstelsel als alternatief voor octrooien.[11] Een tweede mechanisme is dekking van de innovatiekosten door de impact op de gezondheid te belonen.[12] Beide ideeën zijn echter vaak beschreven als utopisch.

Wat zijn de belangrijkste beleidsopgaven op dit terrein voor de komende drie tot vijf jaar?

Op de *korte* termijn moet de overheid inzicht verkrijgen in de effecten, zowel bevorderlijk als belemmerend, die octrooien hebben op de ontwikkeling en productie van COVID-19-vaccins, en moet zij investeren in onderzoek om het functioneren van octrooien op dat vlak te beoordelen. Verder moet de overheid maatregelen nemen om de transparantie te waarborgen met betrekking tot de kosten- en batenstructuur van de ontwikkeling en productie van COVID-19-vaccins, zowel bij uitvindende bedrijven als bij generieke producenten, zeker in het licht van de omvangrijke subsidies die zijn toegekend.

Daarnaast moet de overheid juridische instrumenten overwegen die de toegang tot geoctrooieerde vaccins – en geneesmiddelen in het algemeen – faciliteren, waarbij zij *binnen* de grenzen van het huidige octrooirecht blijft. In die zin, kan de overheid allereerst uitvindende bedrijven en universiteiten die COVID-19-gerelateerde octrooien houden, aansporen zich op vrijwillige basis aan te sluiten bij de Open Covid Pledge[13], die als doel heeft om de mondiale solidariteit

9 WTO 2020.

10 Hilty et al. 2021.

11 Zie Wright 1983.

12 Zie Pogge 2005. Dit idee is vertaald naar de oprichting van het Health Impact Fund (zie *https://healthimpactfund.org/en/*, meest recent bezocht op 14 mei 2021).

13 Zie *https://opencovidpledge.org/* (meest recent bezocht op 14 mei 2021).

te versterken. Daarnaast kan de overheid een dwanglicentie in het belang van de volksgezondheid instellen, gericht op octrooihouders die niet bereid zijn licenties voor hun COVID-19-technologie op vrijwillige basis te verstrekken.[14] Tot slot zouden de overheid maatregelen kunnen treffen die universiteiten en farmaceutische bedrijven die relevante COVID-19-octrooien houden, dwingen om deel te nemen aan collectieve licentiemodellen[15], zoals de 'COVID-19 technology access pool'[16], om zo problemen met betrekking tot 'patent thickets' op te lossen.

Op de *lange*(re) termijn zou de overheid maatregelen kunnen overwegen die het huidige octrooiregime aanvullen of vervangen, waarbij *voorbij* de grenzen van het octrooirecht wordt gegaan. Voorbeelden hiervan zijn het hierboven genoemde prijzenstelsel en gezondheidsimpactregime.
Daarnaast zou de Nederlandse overheid verder kunnen samenwerken aan de instelling en optimalisering van een internationaal pandemieverdrag. Meer dan 25 mondiale spelers over de hele wereld zijn voorstander van zo'n internationaal pandemieverdrag, waaronder Nederland, Frankrijk, Duitsland, Italië, het Verenigd Koninkrijk en de WHO.[17] Mits op de juiste manier opgesteld, zou een dergelijk verdrag een passend kader kunnen bieden om relevante aspecten, zoals innovatie, toegang, productie, distributie en handel binnen de vaccinsector, op een meer rechtvaardige manier te benaderen.[18]

14 Zie Van Zimmeren and Van Overwalle 2011.

15 Zie Van Overwalle 2009: 477.

16 Zie *https://www.who.int/initiatives/covid-19-technology-access-pool* (meest recent bezocht op 14 mei 2021).

17 WHO 2021.

18 Zie bijvoorbeeld Nikogosian 2021; EFPIA 2021.

Literatuur

EFPIA (2021) *EFPIA – Vaccines Europe response to global leaders urgent call for international pandemic treaty*. Geraadpleegd op 4 juni 2021 via *https://efpia.eu/news-events/the-efpia-view/statements-press-releases/efpia-vaccines-europe-response-to-global-leaders-urgent-call-for-international-pandemic-treaty/*.

Helfer, L.R. (2003) 'Human Rights and Intellectual Property: Conflict or Coexistence?', *Minnesota Journal of Law, Science & Technology* 5: 47.

Heller, M.A. (1998) 'The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets', *Harvard Law Review* 111, no.3: 621-688.

Heller, M.A. and R. Eisenberg (1998) 'Can Patents Deter Innovation? The Anticommons in Biomedical Research' *Science* 280, no. 5364: 698-701.

Hilty, R., P.H.D. Batista, S. Carls, D. Kim, M. Lamping and P.R. Slowinski (2021) *Covid-19 and the Role of Intellectual Property,* Max Planck Institute for Innovation & Competition Research Paper no. 21-13.

Matthijs, G. and D. Halley (2002) 'European-wide opposition against the breast cancer gene patents', *European Journal of Human Genetics* 10: 783-784.

Nikogosian, H. (2021) 'The case for an international pandemic treaty', *BMJ* 2021, 372. Geraadpleegd op 4 juni 2021 via *www.bmj.com/content/372/bmj.n527*.

Overwalle, G. van, (ed.) (2009) *Gene Patents and Collaborative Licensing Models. Patent Pools, Clearinghouses, Open Source Models and Liability Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press.

Overwalle, G. van, and E. van Zimmeren (2009) 'Functions and Limits of Patent Law', pp. 415-442 in E. Claes, W. Devroe & B. Keirsbilck (eds.) *Facing the Limits of the Law,* Berlin-Heidelberg: Springer.

Pogge, T.W., (2005) (eds.) *'Human Rights and Global Health: A Research Program'*, Metaphilosophy 36: 182-209.

Shapiro, C. (2001) 'Navigating the Patent Thicket: Cross Licenses, Patent Pools and Standard Setting', pp. 119-150 in E. Jaffe, J. Lerner and S. Stern, (eds.) *Innovation Policy and the Economy, Vol. I*, Cambridge: MIT Press. Ook beschikbaar op *http://haas.berkeley.edu/~shapiro/thicket.pdf*.

WHO (2021) *Global leaders unite in urgent call for international pandemic treaty.* Geraadpleegd op 4 juni 2021 via *https://www.who.int/news/item/30-03-2021-global-leaders-unite-in-urgent-call-for-international-pandemic-treaty.*

Wright, B.D. (*1983*) 'The Economics of Invention Incentives: Patents, Prizes, and Research Contracts', *The American Economic Review 73, no.4:* 691-707.

WTO (2020) *Waiver from Certain Provisions of the TRIPS Agreement for the Prevention, Containment and Treatment of Covid-19. Communication from India and South Africa*, IP/C/W/669. Geraadpleegd op 14 mei 2021 via *https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/IP/C/W669.pdf&Open=True*.

Zimmeren E. van, and G. Van Overwalle (2011) 'A Paper Tiger? Compulsory License Regimes for Public Health in Europe', *International Review of Intellectual Property and Competition Law* 42, no.1: 4-40.

Recht

Mensenrechten

De staat van de democratische rechtsstaat

Barbara Oomen [1]

Menselijke waardigheid wordt geborgd middels mensenrechten. Zo hebben mensen, zeker in een pandemie, het recht op toegang tot gezondheidszorg. Zozeer, dat dit kan leiden tot inperking van andere rechten door de overheid. Van de bewegingsvrijheid, bijvoorbeeld, middels reisrestricties of een avondklok. Maar ook van het eigendomsrecht van winkeliers, op het moment dat de overheid gelast tot winkelsluiting; van het recht op familieleven van mensen in een verzorgingstehuis, of het recht op onderwijs van een scholier die alleen nog maar online onderwijs krijgt. Al deze rechten moet de overheid, in een democratische rechtsstaat, respecteren, beschermen en verwezenlijken.

Deze bijdrage gaat over mensenrechten in de context van de staat van de democratische rechtsstaat in Nederland, de wijze waarop de pandemie dit zowel zichtbaar maakte als versterkte en de gevolgen voor de maatschappij en de beleidsimplicaties. Daarbij is er aandacht voor zowel wet als werkelijkheid, voor de kloof tussen deze twee en de wijze waarop deze te dichten. Dit met als hoofdboodschap dat juist de rechtsstatelijke inbedding van de coronamaatregelen sterk te wensen overliet, terwijl de democratische rechtsstaat cruciaal is voor het formuleren van een menswaardig, breed gedragen antwoord op een crisis als de coronapandemie en het borgen van de mensenrechten waar het om gaat.

De stand van zaken

Eerst maar de wet. Hoewel dit niet formeel is vastgelegd in de Grondwet, geldt Nederland als democratische rechtsstaat.[2] Hoewel dit begrip vele invullingen kent ligt het fundament vast: de overheid garandeert de grondrechten van burgers, is zelf ook aan het recht gebonden, en weet zich binnen een stelsel van machtenscheiding gecontroleerd door een stelsel van onafhankelijke instituties, waaronder de rechter. Democratisch duidt op het feit dat gekozen volksvertegenwoordigers de overheid controleren.[3] Daarmee doet een democratische rechtsstaat veel meer dan het oorspronkelijke doel, het beschermen van burgers tegen willekeurige machtsuitoefening. Hij borgt de inherente waardigheid en de gelijke behandeling van ieder mens, beschermt minderheden tegen de 'tirannie van de meerderheid', vormt een stelsel van macht en tegenmacht, legitimeert staatsmacht en zorgt voor de beslechting van geschillen met woorden in plaats van met wapens.

Ook onze grondrechten staan grotendeels niet in de Grondwet, maar eerder in gewone wetten, of juist in internationale verdragen. Daar vinden zij hun oorsprong in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1948, maar zijn inmiddels uitgewerkt in een uitgebreid stelsel van bindende verdragen met allerlei vormen van toezicht binnen het VN-systeem. Neem gezondheidszorg: art. 22 van de Grondwet bepaalt weliswaar dat de overheid maatregelen treft om de volksgezondheid te bevorderen, maar ook niet meer dan dat. Het *recht* op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid is vastgelegd in art. 12 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele

1 Hoogleraar mensenrechten aan het University College Roosevelt van de Universiteit Utrecht.

2 Na de verkiezingen van maart 2021 komt een voorstel om de tekst 'De grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat' in de Grondwet te verankeren in tweede lezing (wetsvoorstel) Verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling (TK 35786). De menselijke waardigheid wordt wel expliciet genoemd in art. 2 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

3 Heringa and Kiiver 2016: 36; Heringa et al. 2018: 21; Mak 2020: 336.

Rechten, net als de hieraan gekoppelde verplichtingen van de staat, zoals het voorkomen, behandelen en bestrijden van epidemieën en het ervoor zorgen dat zieken bijstand en verzorging krijgen.[4] De Wereldgezondheidsorganisatie is zelfs opgericht om dit recht, voor iedereen, te verwezenlijken.[5]

Cruciaal voor de grondrechtenbescherming in Nederland is het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Deze verdragsrechten, zoals het recht op leven, op een eerlijk proces en op familieleven, staan 'boven de Grondwet', en zijn inmiddels voorzien van uitgebreide jurisprudentie van het Europees Hof in Straatsburg die op vrijwel ieder rechtsgebied in Nederland leidend is. Dit ook omdat de rechter in Nederland wetten niet mag toetsen aan de Grondwet, maar wel aan een verdrag als het EVRM.[6] Van belang, juist in het kader van de COVID-19-maatregelen, is de beperkingssystematiek van verdragsrechten: onder welke voorwaarden vrijheidsrechten beperkt mogen worden. Een inperking van de bewegingsvrijheid, bijvoorbeeld, mag alleen bij wet (omdat een wet langs het democratisch gekozen parlement moet), en dan nog enkel als dit noodzakelijk is voor bijvoorbeeld de veiligheid, de bescherming van de gezondheid of de bescherming van rechten van anderen.[7] Binnen dit meerlagige rechtsstatelijk raamwerk is de overheid dus niet alleen verplicht om bepaalde grondrechten (zoals het recht op gezondheidszorg) te realiseren, maar ze mag deze andere grondrechten hiervoor alleen inperken onder stringente voorwaarden (bij wet, voor een specifiek doel, waarbij de inperking noodzakelijk, proportioneel en in de tijd beperkt moet zijn).

Tot zover de wet. Al voor de uitbraak van COVID-19 uitten veel wetenschappers, beleidsmakers, adviesorganen en (oud-)politici hun zorg over de staat van de democratische rechtsstaat. Terugkerende thema's betroffen de uitholling van de democratie maar ook het niet-naleven van grondrechten.[8] Dit niet-naleven van grondrechten leidde ook tot rechtszaken als Urgenda en het stikstofarrest, die weer leidden tot beschuldigingen van rechterlijk activisme.[9] Dit terwijl wetenschappers elders zorg uitspraken over te weinig rechterlijke onafhankelijkheid, en een gebrek aan middelen. Daarbij speelde ook een gebrek aan constitutioneel bewustzijn, en een relatief weinig relevante Grondwet.[10] Al met al was de bestuurlijke en wetenschappelijke diagnose van de staat van de democratische rechtsstaat, nog voor de pandemie, vaak die van geërodeerde instituties, een trias politica uit balans, met te weinig aandacht voor het belang van de burger en diens rechten.[11]

De pandemie als stresstest voor mensenrechten binnen de democratische rechtsstaat

Net zoals met veel andere maatschappelijke ontwikkelingen bracht COVID-19 deze structurele verwaarlozing en onbalans in het 'huis van de rechtsstaat' aan het licht, maar het versterkte deze ook. Daarbij ging het om alle aspecten van die rechtsstaat: het democratisch gehalte, het respect voor grondrechten, het legaliteitsbeginsel (de gebondenheid van de overheid aan het recht) en het stelsel van macht en tegenmacht.

Eerst de democratie. De bestrijding van de pandemie (en daarmee de verwezenlijking van het recht op gezondheidszorg

4 Daarnaast ook in VN-Verdragen als art. 24 van het Kinderrechtenverdrag, en art. 25 van het VN-Verdrag Handicap.

5 Art. 1 Constitutie Wereldgezondheidsorganisatie, uitgewerkt in de Internationale Gezondheidsregeling 2005.

6 Het toetsingsverbod van art. 120, in combinatie met art. 94 Grondwet.

7 Art. 2 4e Protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

8 ROB 2020; Tonkens 2017; Koole 2018; Bovens 2006. Internationaal: de rapporten in het kader van de Universal Periodic Review, de VN-Verdragscomités die toezien op het IVBPR, het IVESCR, het Kinderrechtenverdrag, het Vrouwenverdrag en bijvoorbeeld het ECRI. Nationaal: de jaarverslagen van het College voor de Rechten van de Mens.

9 Loth en Van Gestel 2015.

10 Barkhuysen et al. 2009; Oomen 2009.

11 Tjeenk Willink 2018; Staatscommissie-Parlementair Stelsel 2018; Brenninkmeijer 2015.

en zelfs het recht op leven) vroeg om langtijds ongekende inperking van andere grondrechten.[12] Deze, op zich legitieme, uitoefening van overheidsmacht kan via het uitroepen van een noodtoestand (waarmee de overheid grotere bevoegdheden krijgt) of via een beroep op de reguliere uitzonderingsgronden in grondrechten als de bewegingsvrijheid, de godsdienstvrijheid en het recht op onderwijs. In beide gevallen is, binnen een democratische rechtsstaat, toestemming van volksvertegenwoordigers cruciaal.[13] De Nederlandse overheid regelde de inperking van grondrechten (school- en winkelsluiting, afstand houden) echter in noodverordeningen aangenomen door de niet-democratisch verkozen veiligheidsraden.[14] Pas in eind 2020 kregen de COVID-maatregelen definitief een wettelijke basis, waarmee dus het democratisch gekozen parlement ze voorzag van goedkeuring. Dit alles getuigde van weinig oog voor de lokale en nationale democratie.[15]

Dan de vele inperkingen van grondrechten zelf. Het voert te ver om hier de beperkingssystematiek per grondrecht, in de Grondwet en in verdragen te bespreken, maar belangrijk zijn steeds het doel van de beperking, de proportionaliteit, de weging tussen algemeen en individueel belang en de noodzaak in een democratische samenleving. Dit alles liet regelmatig te wensen over waarbij de legitimatiegrond 'nood breekt wet', te vinden in veel noodverordeningen, simpelweg onvoldoende was.[16] Zo betwijfelde Hendriks de proportionaliteit van de inperkingen van het recht op een eerlijk proces en de verplichting tot thuiswerken.[17] De verregaande inperking van het bezoekrecht in verpleeghuizen streed met het recht op familieleven.[18] Ook met betrekking tot de godsdienstvrijheid, het recht op onderwijs en het recht op privacy rezen vragen over de juridische grondslag en toelaatbaarheid van de beperkingen.[19]

In veel van het overheidshandelen in reactie op deze stresstest ontbrak dus een 'rechtsstatelijke reflex', een besef dat juist waar het gaat om verregaande inperking van grondrechten de correcte juridische basis hiervoor cruciaal is. Daarbij is de overheid gebonden aan de grondrechten, maar ook aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het ontbreken van vooringenomenheid, het evenredigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.[20] Op het moment dat de burger niet goed duidelijk wordt waarom voor bepaalde mensen, sectoren, gemeenten andere regels gelden dan voor andere, schendt dit het legaliteitsbeginsel maar leidt dit ook tot een gebrek aan vertrouwen.

De trias politica ziet eigenlijk op drie belangen: effectief overheidshandelen (de uitvoerende macht), democratische controle daarop (de wetgevende macht) en borging van grondrechten (de rechterlijke macht). Waar de nadruk tijdens de pandemie op het eerste belang lag, raakten de laatste twee teveel op de achtergrond. Dit is wellicht begrijpelijk, maar past niet bij een democratische rechtsstaat en raakt uiteindelijk ook aan de effectiviteit van dat overheidshandelen – wie zich niet vertegenwoordigd voelt, of ongelijk behandeld, respecteert de wet vaak ook minder.[21] Daarbij waren het, tijdens de pandemie, niet enkel de coronamaatregelen die bestaande zorgen over de democratische rechtsstaat verscherpten.

12 Raad van State 2020.
13 Schlossels 2020.
14 Dit met als basis de Wet Publieke Gezondheid, art. 172-177 Gemeentewet en art. 39 (1) Wet Veiligheidsregio's.
15 Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 van 28 oktober 2020. Zie: Boogaard et al. 2020: 2398.
16 Roozendaal en Van de Sande 2020: 879, 938-947.
17 Hendriks 2020.
18 De Vries en Kofferman 2020.
19 De Jong 2020; Hendriks en Van Sasse van Ysselt 2020.
20 Niet limitatief. Zie boek 3 van de Algemene Wet Bestuursrecht en Damen en De Graaf 2019.
21 Hertogh 2006.

Zaken als ongelijke behandeling en institutioneel racisme leidden tot de Black Lives Matter-demonstraties in juni 2020, en het schenden van de onschuldpresumptie en het gebrek aan effectieve controle op de fraudebestrijding door de Belastingdienst tot de Toeslagenaffaire in december van dat jaar.

Opgaven voor de komende jaren

Het versterken van mensenrechten binnen de democratische rechtsstaat. De noodzaak hiertoe stond al voor de pandemie op de agenda, maar werd met het uitbreken ervan duidelijker dan ooit. Een democratische rechtsstaat is dé manier om in verschil samen te leven, en de waardigheid van ieder mens centraal te laten staan in het overheidshandelen.[22] De opgaven spitsen zich daarbij toe op alle elementen van de democratische rechtsstaat, met de burger centraal. Waar het gaat om grondrechten, is het van belang dat alle overheidsorganen deze expliciet meewegen in besluitvorming. Dit vraagt deels het simpelweg in acht nemen van (grond)wettelijke en verdragsverplichtingen. Maar daarnaast ook om structurele versterking, zoals het opheffen van het toetsingsverbod – als ook de rechter wetten (achteraf) mag toetsen aan de Grondwet zullen regering en parlement die opdracht (vooraf) ook serieuzer nemen. Ook vraagt versterking van de rechtsstaat versterking van macht en tegenmacht. Daarbij zijn toegang tot het recht en grotere kennis van de democratische rechtsstaat essentiële voorwaarden.[23]

Vaak is de democratische rechtsstaat vergeleken met een huis.[24] De pandemiebestrijding vond deels niet plaats binnen dat huis, maar in een tijdelijk tentenkamp daarbuiten. Dat is niet alleen incorrect, maar ook jammer, omdat juist dat huis, over de jaren, opgebouwd is om ruimte te bieden aan de meest ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken en een thuis te bieden voor iedereen. Dit met de onvervreemdbare en ondeelbare rechten van iedereen in Nederland, de menselijke waardigheid en de gelijke behandeling als uitgangspunt. Laat een beleidsprioriteit dan ook zijn om die democratische rechtstaat steviger te funderen, waar nodig te verbouwen, op te knappen en mooi op te poetsen – daar heeft iedere burger, net als de overheid, baat bij.

22 Deze bijdrage is geheel toegespitst op Nederland maar het moge duidelijk zijn dat juist mensenrechtenverdragen en de opdracht in art. 90 Grondwet in combinatie met de wijze waarop de pandemie de rest van de wereld trof, ook de aandacht van de Nederlandse overheid vragen.

23 Overigens bestaat er veel recente literatuur vol concrete voorstellen op dit gebied. Naast het rapport van de Staatscommissie Parlementair Stelsel en het essay van Tjeenk Willink (noot 11) valt de denken aan Omtzigt 2021; Koole 2021; Voermans 2021.

24 Witteveen 2014.

Literatuur

Barkhuysen, Tom, Michiel van Emmerik en Wim Voermans (2009) *De Nederlandse Grondwet geëvalueerd: anker- of verdwijnpunt*, Deventer: Kluwer.

Boogaard, Geerten, Michiel van Emmerik, Geert-Jan Geertjes en Luc Verhey (2020) 'Kroniek van het constitutioneel recht', *Nederlands Juristenblad* 35: 2398.

Bovens, Mark (2006) 'De diplomademocratie: Over de spanning tussen meritocratie en democratie', *B en M: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij* 33, no. 4: 205-218.

Brenninkmeijer, Alex (2015) 'Stresstest rechtsstaat Nederland', *Nederlands Juristenblad* 24.

Damen, Leo en Kars de Graaf (2019) *Bestuursrecht 1 Systeem; bevoegdheid; bevoegdheidsuitoefening; handhaving*, Amsterdam: Boom.

Hendriks, Aart (2020) 'Nood breekt wet in tijden van corona', *Nederlands Juristenblad* 14: 880, 948-955.

Hendriks, Aart en Paul van Sasse van Ysselt (2020) 'Gezondheidsrechtelijke aspecten van corona', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 3, no.11: 262-281.

Heringa, Aalt Willem en Philipp Kiiver (2016) *Constitutions Compared: An Introduction to Comparative Constitutional Law*, 4th edition, Mortsel: Intersentia.

Heringa, Aalt Willem, Jakob van der Velde, Luc Verhey en Wytze van der Woude (2018) *Staatsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer.

Hertogh, Marc L.M. (2006) *Rechtsvervreemding: tussen rechtsstaat en rechtsgevoel*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Jong, Rian de (2020) 'Onder druk wordt alles vloeibaar. Over noodverordeningen en het wetsvoorstel. Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 in relatie tot de persoonlijke levenssfeer', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 4, no.24: 364-382.

Koole, Ruud (2018) 'Gouvernementalisering: De veranderende verhouding tussen regering en parlement in Nederland', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 317: 317-341.

Koole, Ruud (2021) *Twee Pijlers: het wankele evenwicht in de democratische rechtsstaat*, Amsterdam: Prometheus.

Loth, Marc en Rob van Gestel (2015) 'Urgenda: roekeloze rechtspraak of rechtsvinding 3.0?', *Nederlands Juristenblad* 37: 2598-2605.

Mak, Elaine (2020) 'Rechterlijke macht: balanceren in de dynamiek van politiek, samenleving en professie', blz. 331-364 in Erwin Muller, Henk Kummeling en Remco Nehmelman (red.) *Instituten van de staat*, Deventer: Wolters Kluwer.

Omtzigt, Pieter (2021) *Een nieuw sociaal contract*, Amsterdam: Prometheus.

Oomen, Barbara (2009) 'Constitutioneel Bewustzijn in Nederland: van burgerschap, burgerzin en de onzichtbare Grondwet', *Recht der Werkelijkheid* 2: 55-79.

Raad van State (2020) *Voorlichting over grondwettelijke aspecten van (voorgenomen) crisismaatregelen*, Kamerstukken II 2020/21, 25295, nr. 312.

ROB (2020) *Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Roozendaal, Bart en Stefan van de Sande (2020) 'COVID-19 in het publiekrecht: een overzicht', *Nederlands Juristenblad* 14: 938-947.

Schlossels, Raymond (2020) 'De noodzaak van noodwetgeving', *Gemeentestem* 142: 699.

Staatscommissie-Parlementair Stelsel (2018) *Lage Drempels, Hoge Dijken: Democratie en Rechtsstaat in Balans*. Eindrapport van de Staatscommissie Parlementair Stelsel (9024426693), Amsterdam: Boom.

Tjeenk Willink, Herman (2018) *Groter denken, kleiner doen*, Amsterdam: Prometheus.

Tonkens, Evelien (2017) 'Het democratisch tekort van de decentralisaties', blz. 61-75 in T.S. Domein (red.) *De decentralisaties in het sociaal domein: wie houdt niet van kakelbont? Essays over de relatie tussen burger en bestuur*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Voermans, Wim (2021) *Het land moet bestuurd worden*, Amsterdam: Prometheus.

Vries, Karin de en Nelleke Kofferman (2020) 'Achter gesloten deuren: de bezoekregeling verpleeghuizen en het EVRM', *Nederlands Juristenblad* 27: 1717, 1936-1942.

Witteveen, Willem J. (2014) *De wet als kunstwerk: een andere filosofie van het recht: hoe de filosofen onze wetgevers de maat nemen*, Amsterdam: Boom.

Rechtsstaat

De pandemie voorbij: onze democratische rechtsstaat na COVID-19

Jerfi Uzman [1]

Inleiding

Het Nederlandse staatsrecht staat op een kruispunt. Dat is op zichzelf bezien niets nieuws. Ons constitutionele bestel is een oude, eerbiedwaardige dame die zich eerder staps- dan schoksgewijs aan veranderende realiteiten heeft aangepast. Toch wordt geregeld de noodklok aangezwengeld over de staat van onze democratie. Er zouden keuzes moeten worden gemaakt. In zekere zin is dat inherent aan een bestel dat is gefundeerd op legitieme belangentegenstellingen. Over de spelregels moet altijd discussie zijn. Toch lijkt er de afgelopen jaren meer aan de hand. Onze constitutie, in belangrijke mate gevormd in de 19de eeuw, lijkt niet meer goed te passen bij de veranderde wereld van vandaag. Vraag is waar hem dat in zit, en welke rol de coronacrisis daarbij speelt: maakt corona ons iets duidelijk, versterkt het constitutionele innovatie, of speelt de crisis eerder een vertragende rol? Daarover gaat deze bijdrage. Ik schets eerst de context waarin ons staatsbestel opereert. Vervolgens zet ik op een rij hoe de coronacrisis zich in staatsrechtelijk perspectief heeft ontwikkeld. Tot slot bezie ik welke uitdagingen er nog liggen. Met het oog op beknoptheid en expertise, beperk ik me tot drie uitdagingen. Andere ontwikkelingen kunnen even urgent zijn, maar daar mogen anderen op wijzen.

Drie keer woordwaarde: langetermijnontwikkelingen in het staatsrecht

Zoals gezegd is het Nederlandse constitutionele bestel in belangrijke mate een product van de 19de eeuw. Kernconcepten als democratie en rechtsstaat zijn in deze periode in ons staatsrecht gestold. Nadien hebben zich enkele fundamentele wijzigingen voorgedaan maar de grondtrekken van het bestel zijn sindsdien niet meer wezenlijk veranderd.[2] Intussen opereert dat bestel niet in een vacuüm. Het wordt voortdurend beïnvloed door de maatschappelijke, politieke en internationale context. Ik schets enkele ontwikkelingen die de Nederlandse constitutie mijns inziens wezenlijk beïnvloeden.

In internationaal verband lijkt mij de belangrijkste de opkomst van *illiberal democracy* en *populisme*:[3] De Europese Unie (EU) worstelt met het gegeven dat de democratie in een aantal lidstaten vrijwel wordt gereduceerd tot meerderheidsbesluitvorming, en dat onafhankelijke instituties onder druk staan. Hoewel de constitutionele democratie in Nederland nog stevig geworteld lijkt, bestaan daarover ook hier zorgen.[4] Dat hangt samen met onbehagen over het functioneren van de parlementaire democratie. Dit onbehagen betreft de kernfuncties van het parlement: de *representerende*

1 Hoogleraar staatsrecht bij Universiteit Utrecht.

2 Daarover diverse bijdragen in: Franco Ferrari et al., (eds.) 2018.

3 AIV 2017; Drinóczi et al., (eds.) 2020.

4 Zie Staatscommissie Parlementair Stelsel 2018: 77.

rol staat onder druk omdat burgers het gevoel hebben dat zij onvoldoende participeren in de besluitvorming[5], de *medewetgevende rol* staat onder druk omdat het parlement zich geregeld beperkt tot kaderwetgeving en de *controlerende taak* staat ter discussie vanwege de, sinds de toeslagenaffaire pijnlijk zichtbare, monistische relatie tussen kabinet en parlement.[6] Dat uit zich in oproepen tot hervormingen, de introductie van directere en participatieve democratievormen, en een nieuwe bestuursstijl.

Een derde ontwikkeling betreft wat wel is genoemd *the judicialization of politics*.[7] De afgelopen decennia is de rol van de rechtspraak binnen de *trias politica* significant toegenomen. Dat doet zich in vrijwel alle westerse democratieën voor. Deze ontwikkeling hangt samen met een aantal factoren, waarvan er één de al besproken gemankeerde parlementaire controle is. Rechterlijke toetsing dus, als een alternatieve vorm van verantwoording en tegenspel, en als een manier om groepen een stem te geven die in het democratische proces minder goed worden gehoord.[8] De gegroeide rol van de rechter hangt voor een deel samen met de toegenomen betekenis én de veranderde functie van grondrechten in de samenleving. De afgelopen decennia was sprake van proliferatie van grondrechten: zodanig dat grondrechten momenteel vrijwel alle facetten van de samenleving bestrijken. Tegelijkertijd is de *rol* van die grondrechten in onze huidige samenleving geëvolueerd van harde vrijheidswaarborgen, naar een afwegingskader om de proportionaliteit van overheidshandelen te onderzoeken. Rechterlijke toetsing moet in dat verband worden begrepen tegen de achtergrond van een zich veranderende cultuur waarin overheidsgezag niet langer (zuiver) gerechtvaardigd wordt door bevoegdheden (*'culture of authority'*), maar (ook) door inhoudelijke rechtvaardiging ervan (*'culture of justification'*).[9] In die cultuur van rechtvaardiging spelen grondrechten een waardevolle rol.

COVID-19 als institutionele stresstest?

Hoe verhouden zich deze ontwikkelingen tot de coronacrisis? Voor het staatkundig bestel had de crisis zowel een grondrechtelijke als een institutionele dimensie.. De crisisbeheersing kenmerkte zich in Nederland aanvankelijk door forse, maar in internationaal verband terughoudende beperkingen van het openbare leven. Publieke gezondheid ging boven grondrechten en een ongehinderd functioneren van het democratische proces. Maar het parlement werd niet, zoals in Hongarije en Israël, op verlof gestuurd, verkiezingen werden niet uitgesteld, en de grondwettelijke noodtoestand, met alle vérgaande bevoegdheden voor de regering, werd niet geactiveerd.

Die relatieve kalmte had wel een keerzijde. Zij leidde tot een zekere constitutionele achteloosheid. Veelzeggend was dat de rechtspraak, belast met de toetsing van de rechtmatigheid van vergaande inbreuken op grondrechten, niet op de lijst van cruciale beroepen stond.[10] En hoewel het parlement bleef functioneren, speelde het maandenlang geen rol van betekenis in de crisisbeheersing. Die crisisbeheersing leunde dan ook op een regionale aanpak.[11] Ingrijpende maatregelen werden via noodverordeningen van de veiligheidsregio's uitgevaardigd. Op die noodverordening was slechts beperkte democratische controle mogelijk.[12] In deze periode manifesteerde zich een knelpunt van de grondwettelijke grondrechten: onze Grondwet gaat nog altijd sterk uit van een '*culture of authority*'. Anders dan bijvoorbeeld de Europese mensenrechten,

5 Daarover bijv. Van Vugt 2021.
6 Koole 2018: 317.
7 Hirschl 2011.
8 Vergelijk Brenninkmeijer 2012; Rosanvallon 2008.
9 Vergelijk Dyzenhaus 2012.
10 Uzman 2020a.
11 Esser en Boogaard 2020.
12 Broeksteeg 2020.

legt zij weinig *inhoudelijke* beperkingen op. In plaats daarvan is de bescherming procedureel van aard: voor inbreuken op grondrechten moet de nationale wetgever (lees: regering en parlement) tekenen. Daarmee worden ingrijpende en langdurige inbreuken een digitale kwestie: alles hangt af van het bestaan van een wettelijke basis. De regionale aanpak was in zoverre problematisch dat noodverordeningen onvoldoende waren om langdurige inbreuken op grondrechten in grondwettelijke zin te kunnen 'dragen'.[13]

Dat stelde regering en rechter voor lastige dilemma's: de regering had de keuze om haar coronabeleid in wetgeving om te zetten, of het grondwettelijk noodrecht in te roepen. Dat noodrecht is verouderd en weinig toegespitst op de aard van de huidige crisis.[14] Men koos uiteindelijk voor de weg van wetgeving, maar die bleek complex. De Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 zag pas ver ná de eerste golf het licht. Zo bleek dus dat het constitutionele bestel, ondanks een veelheid aan noodrecht, niet is toegesneden op het soort crises waarvoor we ons vandaag de dag gesteld zien.
Ook de rechtspraak kwam in een lastig parket. Al snel probeerden belangenclubs, van Viruswaarheid tot ondernemers, maatregelen via de rechter van tafel te krijgen. Dat stelde de rechter voor ongemakkelijke vragen: moest zij zich opwerpen als rechtsstatelijke beschermvrouwe, of moesten grondwettelijke bezwaren wijken voor het belang van de publieke gezondheid? Over het algemeen kozen de meeste rechters voor de weg van de terughoudendheid. Alleen in het opzienbarende vonnis over de avondklok, trok de Haagse rechtbank een streep in het zand.[15] Het moest ook niet te gek worden met die constitutionele achteloosheid. Tegelijkertijd wierp de rechter zich in deze zaak als beschermer van democratische besluitvorming op, terwijl er nauwelijks parlementaire bezwaren tegen de maatregel waren. De rechter leek hier de hand te hebben overspeeld, en in hoger beroep koos het gerechtshof weer voor terughoudendheid. Dat past bij het idee van harmonieus opererende staatsmachten, het past minder bij de behoefte aan tegenmacht, en ook bij de behoefte aan het verzekeren van inspraak en verantwoording.

Tot slot: naar een agenda

Wat nemen we mee? Wat betekende de crisis voor de geschetste ontwikkelingen? Het duidelijkst manifesteerde de coronacrisis zich als illustratie van de gebrekkige normerende kracht van de Grondwet als document dat constitutionele waarden beschermt, ook in tijden van crisis. De grondwettelijke benadering van grondrechten paste niet bij waar het in de crisis écht om ging: de afweging van het belang van publieke gezondheid tegen inbreuken als de sluiting van ondernemingen, beperkingen van thuisbezoek en de avondklok. Andere rechtssystemen laten zien dat grondrechten in zulke discussies een structurerende werking kunnen hebben.[16] De oproepen vanuit wetenschap en staatscommissies, dat onze grondrechten modernisering behoeven, blijven dus hogelijk relevant.[17]

En als we dan tóch aan het moderniseren slaan, dan zal ook het staatsnoodrecht tegen het licht moeten. Dat de beleidsmakers dit noodrecht lang als onwerkbaar terzijde schoven, zet de deur open naar een cultuur waarin inbreuken op grondrechten en gebrekkige verantwoording 'het nieuwe normaal' worden. Daarbij knelt te meer dat 'de burger' nauwelijks betrokken werd in het beleidsproces. De bestrijding van de crisis was in hoge mate een technocratisch proces: 'de experts' stonden voorop, en daarachter de bestuurders. Kamerleden en burgers zaten in de rol van toehoorders. Dat er ook grote politieke belangentegenstellingen lagen, werd onvoldoende onderkend. In die zin maakte de coronacrisis

13 Zie bijvoorbeeld De Jong 2020.

14 Loof 2020.

15 Julicher and Vetzo 2021 (met verwijzingen naar relevante rechtspraak).

16 Cohen and Porrat 2011.

17 Zie onder andere Julicher 2020.

duidelijk dat de *samenleving* weliswaar is opgeschoven naar een *culture of justification*, maar dat bestuurders in crisistijd nog altijd op *authority* koersen. Bij het vormgeven van de constitutionele randvoorwaarden voor crisisbeheersing mag dus meer aandacht zijn voor het verbinden van de noodzaak tot snel optreden, met de behoefte aan effectieve verantwoording. De vraag of populisme en *illiberal democracy* wel of niet garen spinnen bij de crisis, laat ik graag aan politicologen over. Maar mijn inschatting is dat sinds de crisis, vragen over het parlement als effectieve representant en controleur minstens zo urgent blijven.

Dat roept, tot slot, de vraag op of de rechtspraak in staat is geweest een deel van die rol over te nemen, en of de coronacrisis nog van invloed is geweest op het verschijnsel van *judicialization*. In veel landen, waaronder Nederland, kwamen opzienbarende uitspraken in het nieuws. COVID-19 onderstreepte vooral de prominente rol die de rechtspraak heeft gekregen in het verantwoordingsproces. De huidige crisis toont aan dat de rechtspraak terughoudend met die rol omgaat. Tegelijkertijd illustreert de crisis ook de beperkingen ervan. Waar de rechter zich wél breed maakte, kwam bovendien aan het licht dat ons bestel eigenlijk niet is ingericht op zo'n politieke rol van de rechter.[18] Deze mist zowel de expertise als het instrumentarium om complexe maatschappelijke vraagstukken in de juiste juridische banen te leiden. De afgelopen jaren ging het debat vooral over de vraag of en hoe die rol kan worden teruggebracht. Dat lijkt mij, gelet op de wereldwijde trend en de problemen elders in de trias politica, een onmogelijke en onwenselijke opgave. Het zou de komende jaren dan ook meer mogen gaan over de vraag *hoe* zo'n rechterlijke rol het best kan worden vormgegeven, in het licht van belangrijke uitgangspunten als democratie, machtsverdeling en effectief bestuur.

18 Vergelijk Uzman 2020b; Vetzo en Van Deursen 2021.

Literatuur

AIV (2017) *De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa*, Advies 104, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken.

Brenninkmeijer, A.F.M. (2012) 'Unitas Politica', *Nederlands Juristenblad* 2012/176.

Broeksteeg, J.L.W. (2020) 'Verantwoording in tijden van corona', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 11, nr.3: 248-261.

Cohen, M. and I. Porrat (2011) 'Proportionality and the Culture of Justification', *American Journal of Comparative Law* 59, no.2: 463-490.

Drinóczi, T. and A. Bień-Kacała, (eds.) (2020) *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism*, London: Routledge.

Dyzenhaus, D. (2012) 'Dignity in Administrative Law: Judicial Deference in a Culture of Justification', *Review of Constitutional Studies* 2012: 87-114.

Esser, J. en G. Boogaard (2020) '25 kapiteins, 1 vloot – Differentiatie, deconcentratie en decentralisatie in de Covid-19-noodverordeningen', *Nederlands Juristenblad* 2020: 1644-1651.

Franco Ferrari, F., R. Passchier and W.J.M. Voermans, (eds.) (2018) *The Dutch Constitution Beyond 200 Years – Tradition and Innovation in a Multilevel Legal Order*, Den Haag: Eleven Int. Publishing.

Hirschl, R. (2011) 'The Judicialization of Politics', in R. Goodin, ed., *Oxford Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press.

Jong, M.A.D.W. de (2020) 'Onder druk wordt alles vloeibaar. Over noodverordeningen en het wetsvoorstel Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 in relatie tot de persoonlijke levenssfeer', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 11, nr.4: 364-382.

Julicher, M. (2020) *Nederlandse grondrechten: klaar voor de toekomst?*, dissertatie Universiteit Utrecht.

Julicher, M. and M. Vetzo (2021) 'COVID-19 in the Netherlands: of Changing Tides and Constitutional Constants', Verfassungsblog, 22 april 2021. Geraadpleegd via https://verfassungsblog.de/covid-19-in-the-netherlands-of-changing-tides-and-constitutional-constants/.

Koole, R. (2018) 'Gouvernementalisering. De veranderende verhouding tussen regering en parlement', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 9: 317-341.

Loof, J.P. (2020) 'Coronacrisis: noodsituatie, maar (nog) geen noodtoestand', De Hofvijver 10, nr.106 (30 maart 2020). Geraadpleegd via https://www.montesquieuinstituut.nl/id/vl7ahobz39wh/nieuws/.

Rosanvallon, P. (2008) *Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust*, Cambridge: Cambridge University Press.

Staatscommissie parlementair stelsel (2018) *Lage drempels, hoge dijken*, Amsterdam: Boom.

Uzman, J. (2020a) 'De wereld staat in brand – Mensenrechten in tijden van Covid-19', *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten* 2020: 143-147.

Uzman, J. (2020b) 'Urgenda – een pleidooi voor constitutioneel procesrecht', *Montaigne Blog*, 12 februari 2020. Geraadpleegd via https://blog.montaignecentre.com/nl/urgenda-een-pleidooi-voor-constitutioneel-procesrecht/.

Vetzo, M. en S. van Deursen (2021) 'Het avondklokoordeel en de rol van de rechter', *Montaigne Blog*, 19 februari 2021. Geraadpleegd via https://blog.montaignecentre.com/nl/avondklokoordeel-en-de-rol-van-de-rechter/.

Vugt, E.Y. van (2021) *De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk – Een onderzoek naar de veranderingen in de betekenis van artikel 50 Grondwet tussen 1814 en 1983*, dissertatie Universiteit van Tilburg, Den Haag: Boom Juridisch.

Criminaliteit en rechtshandhaving

Mogelijke effecten van pandemie en maatregelen

Catrien Bijleveld [1]

Als we de ontwikkelingen in criminaliteit en rechtshandhaving in Nederland over de afgelopen decennia bezien, is een aantal trends waar te nemen. De eerste is, na jaren van klimmende criminaliteitscijfers vanaf midden vorige eeuw, de gestage afname sinds het begin van deze eeuw van wat straatcriminaliteit wordt genoemd: diefstal, overvallen, inbraken en vechtpartijen. Deze trend lijkt niet toevallig, in de zin dat hij ook in vrijwel alle westerse landen wordt waargenomen en in de zin dat we een vergelijkbaar beeld zien zowel in de officiële registraties als in de slachtofferenquêtes.

De tweede is de opkomst van cybercriminaliteit. Daarbinnen onderscheiden we twee typen: cybercriminaliteit in ruime zin, die niet meer behelst dan gewone delicten die via het voertuig van de digitale technologie worden gepleegd (zoals bedreiging via internet, marktplaatsfraude), en cybercriminaliteit in enge zin, die niet zou bestaan zonder ICT en internet (zoals ransomware, DDoS aanvallen, hacken). Waar er voor klassieke criminaliteit al een fors meetprobleem is, is dat probleem nog veel groter als het om cybercriminaliteit gaat: het wordt beduidend minder vaak aangegeven bij de politie en is dus minder in politieregistraties waar te nemen, en veel slachtoffers merken niet dat ze slachtoffer zijn geworden. Desalniettemin wordt algemeen aangenomen dat vooral het eerste type cybercriminaliteit een grote vlucht heeft genomen, en we zien die toename inmiddels ook steeds duidelijker in slachtofferenquêtes terug. Ook het tweede type is een groeiend, ontwrichtend probleem. Steeds breder wordt aangenomen dat de eerdergenoemde neergang, die wel werd toegeschreven aan effectievere rechtshandhaving, deels een registratiedeficiet is.[2]

De derde trend is dat de afdoening van strafbare feiten steeds minder de klassieke keten politie, openbaar ministerie, rechter doorloopt, maar dat daarvoor in de plaats het bestraffen van daders eerder in de keten plaatsvindt, dat andere partijen handhaven en straffen, en het civiel- en bestuursrecht meer wordt ingezet, voornamelijk om redenen van efficiency en effectiviteit. Die terugtred manifesteert zich op een aantal punten. Zo kreeg het Openbaar Ministerie (OM) de bevoegdheid om zaken af te doen via taakstraffen, later leer- en werkstraffen; daar kwam recent de ZSM-afdoening bij. Ook zien we hoe steeds vaker beveiliging, opsporing en handhaving plaatsvindt via private partijen. Beveiligingsbedrijven bewaken de orde en veiligheid op veel plekken, verzekeraars sporen fraude op, winkeldiefstal wordt civiel 'afgedaan', en lokale ordehandhavers zetten het bestuursrecht in. Internetplatforms handhaven en censureren zelf.

1 Hoogleraar methoden en technieken van empirisch-juridisch en criminologisch onderzoek aan de Vrije Universiteit, senior onderzoeker NSCR en raadslid WRR.

2 Caneppele and Aebi 2017.

Mogelijke effecten van de pandemie en maatregelen

Voordat we de effecten van de pandemie beschrijven, moeten we als disclaimer opnemen dat het erg lastig die effecten te bepalen. De criminologie heeft in gewone tijden al enorme meetproblemen: politiecijfers zijn niet alleen afhankelijk van de werkelijke criminaliteit, maar ook van aangiftebereidheid en registratie-effecten. Slachtofferenquêtes leiden ook aan allerlei euvels. Het is daarnaast sowieso lastig waarnemingen causaal aan de pandemie te koppelen.

De pandemie, en vooral de maatregelen naar aanleiding van die pandemie, hebben volgens een aantal auteurs voor een aantal markante veranderingen aan de 'aanbod'-zijde geleid, dat wil zeggen veranderingen in de aard en omvang van criminaliteit. Daar zijn drie verklaringen voor, die ik in hun essentie hier kort weergeef: (1) de *strain*-theorie, die stelt dat door beperkingen mensen stress en negatieve emoties ervaren, die de motivatie om delicten te plegen doet toenemen – volgens deze theorie zou criminaliteit toenemen gedurende de pandemie en onder lockdown (2) de routineactiviteitentheorie, die stelt dat voor het plegen van delicten de samenkomst nodig is een geschikt object, een gemotiveerde dader en de afwezigheid van voldoende (formeel of informeel) toezicht ('guardianship') – volgens deze theorie zouden vooral delicten in publieke plaatsen afnemen, en (3) de deels met routine-activiteiten overlappende gelegenheidstheorie, die stelt dat zich in nieuwe constellaties nieuwe gelegenheden voordoen, waaruit nieuwe delicten ontstaan.

Een aantal recente publicaties, voor Nederland en het buitenland, laat zien dat zich gedurende de diverse golven van de pandemie in meerdere landen duidelijke afnames hebben voorgedaan, die echter vaak, maar niet altijd, na afbouw van de maatregelen weer naar voor-pandemische niveaus terugkeerden.[3,4,5] De grootste effecten werden allereerst gevonden voor delicten die samenkomst vergen van daders en doelen in publieke ruimten, doorgaans, maar niet altijd, sterker bij heftiger lockdowns. Woninginbraken namen sterk af terwijl inbraken bij bedrijven niet afnamen of zelfs toenamen[6], wat erop lijkt te wijzen dat vooral het thuiswerken heeft gezorgd voor veel *guardianship*. Ten tweede werden effecten gevonden voor cybercrime en dan met name online fraude en scams, al zijn er ook opvallende aanvallen geweest op vitale cyberinfrastructuur.[7] Er zijn aanwijzingen dat (financiële) stress een rol speelt: in de populatie inbrekers in Nederland is de uitkeringsafhankelijkheid toegenomen[8], al is de evidentie voor een relatie tussen (grootschalige) werkloosheid en criminaliteit in zijn algemeenheid gemengd.[9,10] Het beeld voor huiselijk geweld is onduidelijk. Er zijn weinig harde cijfers[11], en het lijkt voorbarig te stellen dat er sprake is van een toename; wel lijkt er een verschuiving te zijn in de melders van huiselijk geweld, dat zijn nu vaker buren en familie – er lijken andere ogen en oren te zijn.[12]

De rechtshandhaving heeft zich aangepast aan de pandemie en de maatregelen. We zien tot nu toe de sterkste effecten aan het eind van de keten. Na aanvankelijk oplopen van de achterstanden worden zittingen inmiddels op aanmerkelijke schaal digitaal gehouden, wat volgens betrokkenen voordelen heeft – zoals geen omslachtig transport van gevangenen, en eenvoudig horen van getuigen ook als zij in het buitenland zitten. Maar er zijn ook nadelen: zo wordt verwacht dat

3 Nivette et al. 2021.
4 Kruisbergen et al. 2020.
5 Langton et al. 2021.
6 Abrams 2021.
7 Levi and Smith 2021.
8 Nivette et al. 2021.
9 Langton et al. 2021.
10 Mesters et al. 2014.
11 Vermeulen et al. 2021.
12 Coomans et al. 2021.

bewijsmiddelen digitaal minder kracht zullen blijken te hebben, wat tot meer vrijspraken kan leiden[13], wordt algemeen vermoed dat vooral lager opgeleiden digitaal meer moeite hebben te volgen waar een rechtszaak over gaat en wat er gebeurt, en is de openbaarheid van de strafrechtspleging in belangrijke mate in het geding. Er worden zorgen geuit over opgebouwde achterstanden die maar moeilijk in te lopen zouden zijn. In gevangenissen zijn inmiddels op redelijk grote schaal tablets met internettoegang aanwezig nadat bezoek afgeschaft was; het is de vraag wat dat betekent voor de wijze waarop detentie de functie van vrijheidsbeneming kan vervullen. Reclasseringscontacten zijn veelal online. Er zijn aanwijzingen dat de detentieduur is toegenomen want er wordt minder snel verlof en detentiefasering gegeven. Er zijn zorgen over re-integratie, al zijn effecten lastig vast te stellen. Behandeling (forensische zorg) is beperkt; het is nog onduidelijk wat dit op de langere termijn voor repercussies heeft. Werkstraffen werden aanvankelijk *on hold* gezet, maar zijn inmiddels weer op gang gekomen, al zijn er forse achterstanden.

Wat kan voor de toekomst verwacht worden

Toekomstige ontwikkelingen in criminaliteit en rechtshandhaving hangen allereerst voor een deel af van de mate waarin de veranderingen in de samenleving die onder de lockdowns werden ingezet, blijvend zijn. De belangrijkste daarvan lijkt de verschuiving naar digitaal werken en samenleven. Als dit (voor een deel) zo blijft, kan verwacht worden dat de neergaande trend in straatcriminaliteit verder doorzet. Tegelijkertijd stelt deze voortzetting van het sociaal en werkzaam leven op internet de bevolking meer bloot aan het risico op cybercriminaliteit. De toename daarvan zal dan ook verder doorzetten. Het is des te zorgelijker dat deze vorm van criminaliteit slecht aangegeven, slecht geregistreerd en moeilijk opgespoord wordt.

Na de lockdown zullen er veel ondernemers zijn die met grote schulden zitten. Het is niet onvoorstelbaar dat bedrijven in nood op zoek zullen gaan naar (illegale) bronnen van financiering, of wettelijke regels zullen gaan overtreden om hun bedrijf te redden. Ondernemers met grote schulden of in acute geldnood zijn daarnaast mogelijk gevoelig voor verzoeken om gebruik van lege bedrijfsruimtes voor drugslabs, en om bijvoorbeeld fictieve omzet wit te wassen. Uit Italië zijn voorbeelden bekend van kwetsbaarheid van ondernemers in nood voor georganiseerde misdaad.[14] Het monitoren van die risico's, verbeteren van technologie ter bestrijding daarvan en een adequate respons op rationalisaties die overtreders kunnen gebruiken lijken maatregelen om alvast aan te werken.[15]

Voor de rechtspraak ligt er een forse opgave[16] om achterstanden weg te werken en te bevorderen dat ondanks het waarschijnlijk deels digitaal rechtspreken, het rechtsstatelijk vertrouwen op peil blijft. Dat zal des te meer een forse opgave zijn als de afwikkeling van de economische schade van de crisis extra beslag op de capaciteit van de rechterlijke macht zal leggen.[17] Het is mogelijk dat de trend richting bestuursrechtelijk en privaatrechtelijk ingrijpen, privatisering en afdoening vroeg in de keten, daardoor nog prominenter wordt bij het oplossen van allerhande conflicten in de samenleving.

13 Van Dijk en Bauw 2020.
14 Meerts en Huisman 2020.
15 Levi and Smith 2021.
16 Van Dijk en Bauw 2020.
17 Van Dijk en Bauw 2020.

Literatuur

Abrams, D.S. (2021) 'COVID and crime: An early empirical look', *Journal of Public Economics* 194. 104344.

Caneppele, S. and M. Aebi (2017) 'Crime Drop or Police Recording Flop? On the Relationship between the Decrease of Offline Crime and the Increase of Online and Hybrid Crimes', *Policing* 13, no. 1: 66-79. Doi 10.1093/police/pax055.

Coomans, A., V. Eichelsheim et al. (2021, forthcoming) 'Stay home, stay safe? Onderzoek naar korte en langere termijn gevolgen van covid-19 maatregelen op de omvang, aard en ernst van huiselijk geweld in Nederland', *Justitiële Verkenningen. Zie ook: https://nscr.nl/stay-home-stay-safe/.*

Dijk, F. van, en E. Bauw (2020) 'Coronacrisis en rechtspleging', *Recht der Werkelijkheid 41, no.3: 14-30.*

Kruisbergen, E., M. Haas, J. Snijders en R. Maas (2020) 'De gelegenheid te baat nemen? Criminaliteit in tijden van corona en sociale onthouding', Recht der Werkelijkheid 41, no.3: 31-50.

Langton, S., A. Dixon and G. Farrell (2021) 'Six months in: pandemic crime trends in England and Wales', *Crime science* 10, no.1: 1-16.

Levi, M. and R. Smith (2021) *Fraud and its relationship to pandemics and economic crises: From Spanish flu to COVID-19*, Research Report no.19, Canberra: Australian Institute of Criminology. *https://doi.org/10.52922/rr78115.*

Meerts, C., en W. Huisman (2020) 'Coronacrisis en fraude: vier mogelijke relaties', *Justitiële Verkenningen 2: 8-18.* Doi: 10.5553/JV/016758502020046002002.

Mesters, G., C.C.J.H. Bijleveld and D. Huschek (2014) 'The effect of unemployment on crime in high-risk families in the Netherlands between 1920 and 2005', pp. 142-165 in F. Weerman and C.C.J.H. Bijleveld, (eds.), *Criminal behaviour from school to the workplace. Untangling the complex relations between employment, education, and crime*, London: Routledge.

Nivette, A.E. et al. (2021, accepted) 'A global analysis of the impact of COVID-19 stay at home restrictions on crime', *Nature Human Behaviour.*

Vermeulen, S., S. van Berkel, L. Alink et al. (2021) *Kindermishandeling tijdens de eerste lockdown, Leiden: Universiteit Leiden, Instituut Pedagogische Wetenschappen. Geraadpleegd via: https://www.huiselijkgeweld.nl/publicaties/rapporten/2021/01/06/kindermishandeling-tijdens-eerste-lockdown.*

Bestuur

Uitvoering en beleid

Uitvoeringscapaciteit overheid: lange lijnen en enkele perspectieven

Thomas Schillemans [1]

Het beleid van de Nederlandse overheid wordt uitgevoerd door zeer veel organisaties en zelfs personen. Als we Alfords'[2] perspectief volgen waarin het gaat om de vraag 'wiens inzet nodig is om een beleidsdoel te realiseren', dan volgt dat het Nederlandse overheidsbeleid wordt uitgevoerd door complexe combinaties van overheden, zelfstandige publieke organisaties, non-profit- en for-profitorganisaties en zelfs door burgers zelf, aan wie veel doenvermogen[3] wordt toegedicht. De vraag hoe het is gesteld met 'de' uitvoering, is daarom gemakkelijker gesteld dan beantwoord. We kiezen hier voor een functioneel perspectief: een beschouwing over vier kernfuncties voor de uitvoering.[4]

Analytische capaciteit: twijfels over benutting

De analytische capaciteit van de overheid valt of staat met de beschikbaarheid en benutting van kennis en expertise om problemen te analyseren en naar passende uitvoering te vertalen. Op het eerste gezicht kent Nederland een relatief royale publieke kennisinfrastructuur, met planbureaus, adviesraden, extern advies, allerhande kennisinstellingen en andere bronnen van expertise. Kennis en expertise zijn ruim voorradig in de beleidsontwikkeling en uitvoering. Nieuwe experts verschijnen ook ten tonele, zoals data-[5] en gedragsexperts. Dit komt de analytische capaciteit van de uitvoering in beginsel ten goede.

Echter, ten aanzien van de vraag of die capaciteit ook goed wordt benut, bestaat onzekerheid. De steeds scherpere scheiding van beleid en uitvoering heeft geleid tot kennisvernietiging bij de overheid daar de kennis van uitvoering op afstand is geconcentreerd.[6] Onderzoek bij uitvoeringsorganisaties laat bijvoorbeeld zien dat zij de expertise bij departementen in twijfel trekken.[7] Eén van de belangrijkste lessen van jaren van onderzoek naar uitvoeringsorganisaties is ook dat investeringen in kennis en expertise nodig zijn.[8] Daar komt bij dat kennisbenutting ook enige rust, denkvermogen en oordeelsvorming vooronderstelt. Dit is ingewikkelder geworden omdat de externe druk op de overheid, en ook op de uitvoering, langs allerlei lijnen meetbaar groter is geworden. Of het nu gaat om het parlement, de burger in het kieshokje, de journalistiek of de sociale media: de druk op publieke gezagsdragers is meetbaar groter en de toon van het debat is meetbaar negatiever geworden. Ook wordt de ambtelijke top in de laatste jaren door bewust circulatiebeleid minder op inhoudelijke en meer op procesmatige kwaliteit geselecteerd. Voorts zijn departementen (noodgedwongen) nadrukkelijker

1 Hoogleraar Public Governance aan de Universiteit Utrecht en co-decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
2 Alford 2009.
3 WRR 2017.
4 Gebaseerd op: Lodge and Wegrich, (eds.) 2014.
5 Zie FreedomLab 2021.
6 WRR 2004.
7 Schillemans et al. 2020.
8 Van Thiel 2020.

bezig met het door de politiek-publicitaire storm loodsen van bewindslieden. Dit alles leidt in mijn waarneming tot centrifugale druk op de uitvoering van publieke taken en een verlies aan denkend bestuur[9], of, in de termen van deze beschouwing, aantasting van analytische uitvoeringscapaciteit. Het versterken van ruimte voor deskundigheid in de uitvoering is tegen die achtergrond van groot belang.

Managementcapaciteit: meer managers en machines

In de bestuurskundige literatuur vat het containerbegrip *New Public Management* (NPM) veel ontwikkelingen in bestuur en uitvoering samen. Hoewel het niet één samenhangende doctrine is, vat het wel veel langetermijnontwikkelingen in de beleidsuitvoering samen. Eén van de cruciale domeinen waar NPM invloed heeft gehad op de uitvoering, is door de gedachte dat algemene managementprincipes en -praktijken ook binnen de overheid toepasbaar zijn. Dit heeft de werking van uitvoeringsorganisaties, en de selectie en het opereren van de ambtelijke leiding, door de jaren heen ingrijpend veranderd.[10] Een tweede domein betreft financieel management en financiële beheersing. Het is één van de hoekstenen van NPM: "Stress on greater discipline and parsimony in resource use".[11] Het heeft geleid tot meer geprofessionaliseerde systemen voor begroting en beheersing van uitgaven. Dit ging samen met meer *managerial* pogingen tot *performance budgeting* en betere verantwoording, al heeft de Rekenkamer nog steeds veel zorgen.

Een derde belangrijke ontwikkeling (los van NPM) is de digitalisering van uitvoeringsprocessen. Lang geleden schreven Bovens en Zouridis[12] over de overgang van street-level- naar system-levelbureaucratieën. Inmiddels is dit in de uitvoering op veel plaatsen de realiteit: berichten worden verstuurd, beslissingen worden genomen en vragen van burgers worden in ontvangst genomen en afgehandeld zonder dat er noodzakelijkerwijs een mens aan te pas komt. Dit maakt de uitvoering efficiënter, of in ieder geval goedkoper, maar heeft ook geleid tot zorgen over algoritmisering en een ervaren verlies van de menselijke maat in de uitvoering. Voor de komende jaren lijkt 'digitaliseren met een menselijk gezicht' een kernopgave te zijn.

Uitvoeringscapaciteit: voortgaande verplaatsing

De uitvoeringscapaciteit van de Nederlandse overheid in strikte zin is relatief laag. Historisch vertrouwt de Nederlandse overheid graag op (samenwerking met) anderen in de uitvoering van publieke taken. En dit is de laatste decennia verder versterkt door bewuste hervormingen zoals verzelfstandiging, scheiding van beleid, toezicht en uitvoering, privatisering en, meest recent, de decentralisaties in het sociaal domein. De relatief geringe omvang van de Nederlandse centrale overheid komt duidelijk naar voren uit OECD-cijfers ten aanzien van het aandeel aan overheidsbanen in de totale werkgelegenheid, waar Nederland met 11,95 (oec.stat) bij de allerlaagste hoort.

De verschillende hervormingen in de uitvoering worden steevast mede bepleit doordat ze de prestaties en effectiviteit van de uitvoering, en dus de uitvoeringscapaciteit, zouden vergroten. Evaluaties laten echter zien dat deze voordelen niet kunnen worden aangetoond.[13] Dit wil overigens niet zeggen dat recentralisatie van uitvoeringstaken automatisch tot verbetering leidt. Een tweede belangrijke trend betreft de lokalisering van uitvoeringscapaciteit in gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Gemeenten participeren doorgaans in enkele tientallen samenwerkingsverbanden met

9 Schillemans 2019.
10 Pollitt and Bouckaert 2017.
11 Hood 1991.
12 Bovens and Zouridis 2002.
13 Overman 2016; *SCP 2020*.

andere gemeenten om taken te kunnen uitvoeren.[14] Het blijft een merkwaardige paradox dat taken naar gemeenten worden gedelegeerd omdat die dichter bij de burger zouden staan waardoor ze die taken beter zouden kunnen uitvoeren, maar vervolgens de operationele capaciteit missen om het ook daadwerkelijk te doen en de uitvoering dus in complexe samenwerkingsverbanden wordt gegoten die in moeilijk te lokaliseren vides, tussenverdiepingen en kruipruimtes van het huis van Thorbecke zijn ondergebracht. De 'deal' voor gedecentraliseerde taken lijkt nog bepaald niet uitgekristalliseerd te zijn. Enerzijds is het lokale niveau, ondanks de semantische decentralisatie, nog sterk afhankelijk van landelijke financiële, inhoudelijke en juridische kaders in de uitvoering. Anderzijds is het lokale niveau ook weer sterk afhankelijk van de feitelijke uitvoering door tal van samenwerkingsverbanden als ook van instellingen die de ingekochte zorg moeten leveren. Het ontwikkelen van een meer passende 'deal' voor de lokale uitvoering van taken is tegen die achtergrond van belang.

Een derde belangrijke trend is dat veel uitvoering effectief een zeker doenvermogen toeschrijft aan burgers maar ook aan organisaties. In alle beleid gebaseerd op marktwerking, in alle pogingen tot coproductie met burgers en bedrijven, bij alle vormen van zelfregulering, en in veel informatiecampagnes en gedragsinterventies, wordt een groot doenvermogen bij maatschappelijke partijen voorondersteld. De burger wordt de facto onderdeel van de uitvoeringscapaciteit van de overheid en wordt gevraagd te 'coproduceren'.[15] Maar daartoe is lang niet altijd sprake van kunnen, noch noodzakelijkerwijs van willen, bij burgers.

Coördinatiecapaciteit: terecht vertrouwen op netwerken?

Een hoge coördinatiebehoefte is het spiegelbeeld van de fragmentatie van beleidsuitvoering. Als taken worden uitgevoerd door tal van anderen dan impliceert dit dat het politiek-bestuurlijk centrum een relatief grote coördinatietaak heeft. Internationaal onderzoek laat zien hoe coördinerende activiteiten een steeds belangrijker beslag op het werk van ambtenaren leggen.[16] Bij mijn weten is dergelijk onderzoek niet in Nederland uitgevoerd, wat opvallend is, daar de objectieve coördinatiebehoefte groot is gegeven de relatief gefragmenteerde en poreuze publieke sector. Dat maakt het moeilijk om te zeggen hoe het er voor staat met de coördinatiecapaciteit.

Zeker is wel dat er relatief veel coördinatiekosten zijn in een stelsel waarin de primaire regelgeving en financiering vaak via het Rijk lopen[17] terwijl het leeuwendeel van de uitvoering elders plaatsvindt. Dat zou theoretisch tot een patroon kunnen leiden dat verandering in uitvoering traag op gang komt, omdat het lang duurt voor voldoende neuzen dezelfde kant uitwijzen en de centrale doorzettingsmacht gering is. Echter, wanneer de verandering eenmaal is ingezet, zou de uitvoering met extra kracht en uithoudingsvermogen, gedragen door een breed netwerk aan partijen, met grotere kracht vooruit moeten kunnen. Dit is grosso modo de optimistische lezing zoals die bijvoorbeeld naar voren komt in de analyse van beleidsstijlen van Yesilkagit en De Vries.[18] De coronavaccinaties in 2021 onderstrepen ogenschijnlijk dit optimistische beeld. De Nederlandse vaccinaties kwamen relatief laat, weifelend en langzaam op gang, maar in de loop van het voorjaar ging het Nederlandse vaccinatietempo zeer sterk omhoog. De pessimist zal volhouden dat het ook meteen sneller had gekund. Het voorbeeld roept in ieder geval de vraag op of het niet soms een tandje minder kan en of de architectuur van uitvoeringstaken niet ook soms kan, of moet, worden vereenvoudigd.

14 Boogers et al. 2021.
15 Alford 2009.
16 Lægreid et al., (eds.) 2016.
17 Algemene Rekenkamer 2016.
18 Yesilkagit and De Vries 2004.

Vooruitblik: padafhankelijkheid, gebeurtenissen en ideeën

Hoe zal de uitvoeringscapaciteit in Nederland zich ontwikkelen richting de toekomst? In het algemeen kunnen we er vanuit gaan dat sprake zal zijn van een combinatie van dominante padafhankelijkheid, in combinatie met ingrijpende gebeurtenissen die op punten tot radicale bijstelling kunnen leiden waarbij ideeën een grote rol spelen.[19] *Padafhankelijkheid* suggereert dat de toekomst in veel opzichten een modulatie zal zijn van het heden. Het huidige gefragmenteerde uitvoeringslandschap is het product van talloze hervormingen en is in veel opzichten echt anders dan hoe het in het verleden was. Tegelijk heeft de actuele wereld van de beleidsuitvoering veel trekken die al lang als de Nederlandse bestuurscultuur worden genoemd: een gefragmenteerd bestuur waarin netwerken en samenwerking een grote rol spelen. Bestuurlijke tradities zijn niet onveranderlijk, maar de meest kansrijke starthypothese zou zijn dat de realiteit van de uitvoeringscapaciteit in de toekomst in veel opzichten een modulatie van het heden zal zijn. Onderzoek naar beleidsverandering laat zien dat fundamentele verandering soms wel degelijk mogelijk is en dan vaak een reactie is op ingrijpende *gebeurtenissen*. Op het moment zijn er twee belangrijke 'gebeurtenissen' met potentieel grote impact: de coronacrisis en de uitvoeringsevaluaties, mede vanwege de toeslagenaffaire. De toeslagenaffaire is nog lang niet afgerond en zal vermoedelijk nog verdere consequenties krijgen voor politiek en uitvoering. Evident is dat er 'iets' met de menselijke maat en met maatwerk zal gaan gebeuren. Wat dat precies inhoudt, is voor nu moeilijk te voorspellen. De meest logische oplossing is om het aandeel van menskracht in de uitvoering te vergroten, maar dat is een heel dure oplossing en lijkt au fond moeilijk voorstelbaar.

Wat de coronacrisis betreft: voor zover ik kan waarnemen, heeft die vooralsnog geen directe impact gehad op de in deze reflectie beschreven trends. Tot veler lichte verbazing bleek veel van de uitvoering ondanks lockdown en crisis heel behoorlijk te kunnen blijven opereren. Wel is aannemelijk dat de coronacrisis nog grote gevolgen gaat krijgen in de uitvoering. Enerzijds heeft de overheid forse extra uitgaven gedaan en is de schuldenlast omhoog geschoten in een poging om de directe gevolgen van de coronacrisis te mitigeren. Grote kans dat dit gaat leiden tot bezuinigingen. Anderzijds is aannemelijk dat de coronacrisis tot veel extra 'vraag' naar uitvoering kan leiden in de sociale zekerheid, zorg, het sociaal domein, het onderwijs en elders. Bij elkaar genomen kan dat leiden tot een problematische cocktail waarin de uitvoering tegelijk meer moet doen (door toename maatschappelijke problemen en 'klanten'), minder goedkoop mag werken (want de menselijke maat moet terug) én minder geld krijgt (want bezuinigingen zijn nodig). Het is een cocktail waarbinnen ingrijpende wijzigingen denkbaar zijn.

Op het moment dat niet-incrementele verandering mogelijk is, spelen ideeën een grote rol in het richten van verandering. Zoals hier al eerder gememoreerd, is New Public Management het dominante containerbegrip geweest voor het denken over de organisatie van de uitvoering. Het NPM-paradigma staat al lang onder druk. De laatste jaren komen er verschillende nieuwe doctrines op in de academische literatuur die zich afzetten tegen NPM, zoals *public value management* en *new public governance of stewardship theory*. Ze zetten zich alle af tegen het wat 'kille' en technocratische karakter en de focus op management van NPM. En ze benadrukken alle de waarden van vertrouwen, professionaliteit en samenwerking. Desondanks blijven twee kenmerken van NPM wel in stand: de fragmentatie van de uitvoering in complexe stelsels van governance in combinatie met een depolitisering van de uitvoering. Dit zouden we de post-NPM-consensus kunnen noemen.

19 Zie bijvoorbeeld het themanummer van de *Policy Studies Journal over de toekomst van Policy Press Theory, Vol 37, no. 1, te raadplegen via https://onlinelibrary.wiley.com/toc/15410072/2009/37/1*

Deze post-NPM-consensus wordt grosso modo gedeeld door de 'klassieke' Nederlandse bestuurderspartijen die het land vrijwel exclusief besturen sinds de Tweede Wereldoorlog. De nieuwe partijen echter, en zeker die aan de (verre) rechterkant van het spectrum, lijken een heel ander perspectief op uitvoering te hebben. Dit is bijvoorbeeld mooi geanalyseerd door Gerry Stoker[20] in zijn artikel waarin hij de treffende vraag stelt of het governanceparadigma het populisme zal overleven. In het populisme lijkt de uitvoering ook meer een politieke zaak te zijn. Bij de laatste landelijke verkiezingen wonnen de traditionele bestuurderspartijen nog net voldoende zetels om te kunnen besturen (mocht de formatie ooit tot een goed einde komen). Tegelijk is het zetelverlies van traditionele bestuurderspartijen een sterke trend en lijkt het moment dichterbij te komen dat andere partijen de regering gaan vormen, met geheel andere opvattingen over de uitvoering. Dat kan mogelijk tot een 'regimeverandering' leiden in de uitvoering.[21]

20 Stoker 2019.

21 Tops 2007.

Literatuur

Alford, J. (2009) *Engaging public sector clients: From service-delivery to co-production*, London: Springer.

Algemene Rekenkamer (2016) *Inzicht in publiek geld. Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording*, Den Haag, Algemene Rekenkamer. Geraadpleegd via https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2016/07/13/inzicht-in-publiek-geld.

Boogers, M., K. Peters, H. Vollaard, B. Denters, G. Boogaard (2021) *Teveel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*, Eindrapport, Enschede: Universiteit Twente. Geraadpleegd via https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/01/31/teveel-van-het-goede-de-staat-van-het-burgemeestersambt-anno-2020.

Bovens, M. and S. Zouridis (2002) 'From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control', *Public Administration Review* 62, no.2: 174-184.

Eller, W and G. Krutz (2009) 'Policy Process, Scholarship, and the Road Ahead: An Introduction to the 2008 Policy Shootout!', *Policy Studies Journal* 37, no.1: 1-169. Geraadpleegd via https://onlinelibrary.wiley.com/toc/15410072/2009/37/1.

FreedomLab (2021) *Toekomstverkenning Digitalisering 2030*, Amsterdam: FreedomLab. Geraadpleegd via https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/04/26/toekomstverkenning-digitalisering-2030.

Hood, C. (1991) 'A public management for all seasons?', *Public administration* 69, no.1: 3-19.

Lægreid, P., K. Sarapuu, L. Rykkja and T. Randma-Liiv, (eds.) (2016) *Organizing for coordination in the public sector: practices and lessons from 12 European countries*, London: Springer.

Lodge, M. and K. Wegrich, (eds.) (2014) *The problem-solving capacity of the modern state: Governance challenges and administrative capacities*, Oxford: Oxford University Press.

Overman, S. (2016) 'Great expectations of public service delegation: A systematic review', *Public Management Review* 18, no.8: 1238-1262.

Pollitt, C. and G. Bouckaert (2017) *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*, 3rd revised edition, Oxford: Oxford University Press.

Schillemans, T. (2019) *Denkend bestuur. Over verantwoording, gedrag en centrifugale druk*, Utrecht/Den Haag: UU/NSOB.

Schillemans, T., S. Overman, P. Fawcett, M. Flinders, M. Fredriksson, P. Laegreid, M. Maggetti, Y. Papadopoulos, K. Rubecksen, L. Rykkja, H. Salomonsen, A. Smullen and M. Wood (2020) 'Understanding Felt Accountability. The institutional antecedents of the felt accountability of agency-CEO's to central government', *Governance* (2020): 1-24. DOI 10.1111/gove.12547.

SCP (2020) 'Sociaal domein stagneert: Vijf jaar na decentralisatie is de ondersteuning van kwetsbare burgers nog niet op orde', nieuwsbericht 16 november 2020. Geraadpleegd via https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2020/11/16/sociaal-domein-stagneert-vijf-jaar-na-decentralisatie-is-de-ondersteuning-van-kwetsbare-burgers-nog-niet-op-orde.

Stoker, G. (2019) 'Can the governance paradigm survive the rise of populism?', *Policy & Politics* 47, no.1: 3-18.

Thiel, S. van (2020) *Leren loslaten. 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen beleid en uitvoering*, Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Tops, P.W. (2007) *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*, Amsterdam: Atlas.

WRR (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam: Amsterdam University Press/Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WRR (2017) *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.Yesilkagit, K. and J. de Vries (2004) 'Reform styles of political and administrative elites in majoritarian and consensus democracies: public management reforms in New Zealand and the Netherlands', *Public Administration* 82, no.4: 951-974.

Interbestuurlijke verhoudingen

De COVID-19-crisis versterkt actuele ontwikkelingen

Klaartje Peters[1]

De belangrijkste ontwikkelingen in de interbestuurlijke verhoudingen

Al vóór de COVID-19-pandemie zat er veel beweging in de verhoudingen tussen de rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen.

Decentralisatiegolf heeft interbestuurlijke verhoudingen onder druk gezet

Sinds het begin van deze eeuw heeft er een ongekend grote decentralisatiegolf plaatsgevonden naar provincies en met name gemeenten. De Jeugdwet, Participatiewet en Wmo in 2015 waren een voorlopig sluitstuk, hoewel het wachten nog is op de (meermalen uitgestelde) inwerkingtreding van de Omgevingswet, ook een enorme operatie.

Hoewel de decentralisaties van 2015 gepaard zijn gegaan met (door Rijk en Vereniging van Gemeenten gedragen) retoriek over maatwerk op lokaal niveau, zijn ze in het algemeen met weinig beleidsvrijheid gepaard gegaan.[2] Dat was in zekere zin ook niet de bedoeling van de rijksoverheid met deze operaties.[3] Onder het mom van het multi-interpretabele begrip 'stelselverantwoordelijkheid' of 'systeemverantwoordelijkheid'[4] hield zij de touwtjes in belangrijke mate in handen. De beleidsvrijheid is na de invoering bovendien nog verder ingeperkt, vaak onder druk van Tweede Kamer, landelijke belangenorganisaties en de media.[5]

Ook was al vooraf duidelijk dat de door het Rijk beschikbaar gestelde financiële middelen onvoldoende zouden zijn.[6] Dat dit inderdaad zo is uitgepakt, is eind 2020 onafhankelijk vastgesteld: er is sprake van een jaarlijks tekort van 1,7 miljard euro.[7] Het blijkt ook uit de serieuze financiële problemen waarin veel gemeenten momenteel verkeren[8], en de zorgelijke situatie (wachtlijsten) in met name de jeugdzorg.[9] De weigering van het demissionaire kabinet om het tekort op te lossen heeft geleid tot een conflict tussen kabinet en VNG en de instelling van een zware arbitragecommissie[10],

1 Bijzonder hoogleraar Lokaal en regionaal bestuur aan de Universiteit Maastricht en zelfstandig onderzoeker en publicist.

2 Peters et al. 2020: 33-37.

3 Boogaard en Van Emmerik 2018: 143-144.

4 Peters et al. 2020: 34.

5 Peters et al. 2020: 8.

6 Van Nijendaal 2014: 97.

7 Onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix berekende dat het structurele tekort (voor 2019) lag tussen de 1,6 en 1,8 miljard euro. Daarnaast zou rond de 200 miljoen aan besparingen door gemeenten mogelijk zijn. (AEF 2020: 35-36).

8 Zie onder meer: Allers 2021.

9 Zie onder meer: SER 2021.

10 Zie het instellingsbesluit: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-23239.html

een unieke stap in de interbestuurlijke verhoudingen. Deze commissie stelde in mei 2021 vast dat het Rijk de gemeenten inderdaad met ingang van 2022 moet compenseren voor 1,9 miljard euro.[11]

Het hoogopgelopen conflict over de jeugdzorg staat niet op zichzelf. Dat het Rijk in de aanloop naar de decentralisaties in 2015 handelde in strijd met interbestuurlijke afspraken én wettelijke bepalingen in Gemeentewet en Financiële verhoudingswet (die onder meer stellen dat de rijksoverheid voldoende financiële middelen moet meegeven) is vaker geconstateerd.[12] Dat gebeurde eerder ook al structureel, en was eigenlijk gewoon geworden.[13] Door de ernstige financiële consequenties voor gemeenten is het urgent geworden. Een van de oorzaken van het probleem is dat decentrale overheden geen invloed hebben op de totstandkoming van regeerakkoorden.[14] Hoogleraar staatsrecht en grondlegger van de dualisering van het lokaal en provinciaal bestuur Douwe-Jan Elzinga heeft voor de VNG op de tafel van de kabinetsformatie een voorstel[15] neergelegd voor een Wet op het decentraal bestuur (zoals aanbevolen door de Staatscommissie-Parlementair Stelsel in 2018[16]), met meer waarborgen voor autonomie, beleidsvrijheid en voldoende financiële middelen voor gemeenten en provincies. Dat vergt volgens de VNG nadrukkelijk ook versterking van de positie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in de interdepartementale verhoudingen.[17] Dat is eerder ook door anderen bepleit.[18]

Interbestuurlijk toezicht afgebouwd

Met de invoering van de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) in 2012 heeft een belangrijke omslag plaatsgevonden in het interbestuurlijk toezicht. Deze wet behelsde een ingrijpende vereenvoudiging en ook aanzienlijke vermindering van het (specifieke) interbestuurlijk toezicht, van het Rijk op provincies en gemeenten, en ook van de provincies op gemeenten.[19] Daarnaast heeft de in 2007 ingevoerde SiSa-systematiek ('single information, single audit') de verantwoording door decentrale overheden aan het Rijk vereenvoudigd.

Financiële verhoudingen aan herziening toe

Sluipenderwijs en parallel aan de veranderende interbestuurlijke verhoudingen zijn de financiële verhoudingen – daarbij gaat het om de wijze van financiering van het decentraal bestuur – de afgelopen decennia verrommeld.[20] Zo heeft de wens van de rijksoverheid om meer te willen sturen op de besteding van financiële middelen door decentrale overheden de afgelopen decennia geleid tot het op diverse manieren inperken van hun bestedingsvrijheid en steeds meer verplichte verantwoording aan het Rijk.[21] Recent heeft de Algemene Rekenkamer gewezen op het onrechtmatige karakter van het stellen van voorwaarden aan zogenoemde decentralisatie-uitkeringen.[22] Dit heeft in 2020 geleid tot een conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Financiële verhoudingswet.

11 Arbitragecommissie financiering jeugdzorg 2021: 20.
12 Raad van State 2016; Staatscommissie Parlementair Stelsel 2018: 317-322; Peters et al. 2020: 61-66.
13 Zie de vier achtereenvolgende periodieke beschouwingen over interbestuurlijke verhoudingen van de Raad van State, in 2006, 2009, 2013 en 2016.
14 Peters et al. 2020: 68-69.
15 VNG 2021.
16 Staatscommissie Parlementair Stelsel 2018: 321-322.
17 VNG 2021: 12-13.
18 Peters et al. 2020: 74-75; Raad van State 2016: 22-23.
19 Winter et al. 2017: 2-5.
20 Rfv 2017: 13; ROB 2021:13-16.
21 Peters et al. 2020: 61-66.
22 Algemene Rekenkamer 2019; Algemene Rekenkamer 2020.

Daarin is meteen ook getracht een nieuw type uitkering voor samenwerkende overheden (zie 'Samenbestuur' hieronder) te ontwerpen.[23] Het wetvoorstel bevindt zich in de fase van consultatie. En er is meer onzekerheid, bijvoorbeeld over de gevolgen van de (aanstaande) herverdeling van het gemeentefonds. Daarnaast zijn er grote verschillen in de financiële positie en weerbaarheid van de provincies.[24]

Met name de gemeenten zijn grotendeels afhankelijk van de rijksoverheid voor de bekostiging van hun groeiend aantal taken.[25] De meeste deskundigen zijn het er al jaren over eens dat gemeenten méér eigen belastingen zouden moeten kunnen heffen (onder gelijktijdige vermindering van rijksbelastingen).[26] Deze vergroting van het lokaal belastinggebied (zoals dat in het jargon heet) zou leiden tot een directere relatie tussen bepalen en betalen, en daarmee naar verwachting tot een doelmatiger aanwending van middelen, versterking van de lokale democratie en meer mogelijkheden voor gemeenten om de toegenomen risico's op te vangen.[27] Achtereenvolgende kabinetten hebben deze stap tot op heden echter niet aangedurfd.

Groeiende regionalisering (zonder democratische inbedding)

Op steeds meer beleidsterreinen wordt 'de regio', het niveau tussen de gemeente en de provincie, beschouwd als het meest aangewezen om maatschappelijke opgaven aan te pakken, of het nu arbeidsmarktbeleid, jeugdzorg of woningbouwprogrammering is. Zo is er in de loop van de tijd een regionale bestuurslaag gegroeid[28], die wordt gevormd door met name samenwerkende gemeenten. Die samenwerking is vaak vrijwillig, soms semi-vrijwillig en steeds vaker ook wettelijk opgelegd.[29] De situatie wordt verder gecompliceerd doordat er grote verschillen zijn tussen gemeenten, een gegeven waar ook belangenbehartiger VNG regelmatig mee worstelt.[30]

Algemeen wordt aangenomen dat deze groeiende regionalisering bijdraagt aan de erosie van de lokale democratie in ons land. Ondanks achtereenvolgende wijzigingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) ter versterking van de formele rol en betrokkenheid van gemeenteraden bij de samenwerking – op het moment van schrijven ligt er weer een wetswijziging bij het parlement[31] – is het probleem van de 'two level game' namelijk meer fundamenteel: de volksvertegenwoordigers doen hun werk niet op het niveau waarop feitelijk wordt bestuurd, en de afstand staat goede sturing en controle ernstig in de weg.[32] Het gebrek aan congruentie (overlap) in de regio-indelingen op de diverse beleidsterreinen – denk onder meer aan Veiligheidsregio's, GGD-regio's, arbeidsmarktregio's, jeugdzorg, omgevingsdiensten – leidt tot onoverzichtelijkheid en versterkt het probleem.[33]

23 Zie: https://www.internetconsultatie.nl/fvw2021

24 BZK 2020.

25 ROB 2021: 14.

26 ROB 2021: 30-31.

27 Rfv 2016: 12.

28 De groei blijkt zowel uit het toenemend aantal samenwerkingsverbanden als uit de toename van het deel van de gemeentelijke begrotingen dat in samenwerkingsverbanden wordt besteed. Met name die laatste is tamelijk spectaculair: In 2005 verliep nog 8 procent van de gemeentelijke uitgaven via samenwerking, in 2019 meer dan 20 procent (Allers 2019).

29 Van den Berg et al. 2021: 121-141.

30 Peters et al. 2020: 71-72.

31 Zie: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35513_versterken_van_de

32 Zie voor een overzicht: Peters et al. 2020: 41.

33 Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen 2020: 9. Zie ook: https://www.regioatlas.nl/indelingen

Samenbestuur krijgt vorm

De ontwikkeling naar meer interbestuurlijke samenwerking in de afgelopen jaren kan goed worden samengevat door te wijzen op twee rapporten uit verschillende tijdperken. In 2005 deed de Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (commissie-De Grave) in haar rapport Je gaat erover of niet[34] als belangrijkste aanbeveling dat een maatschappelijk probleem zoveel mogelijk bij één bestuurslaag moest worden belegd. Dat lijkt de laatste tijd een achterhaalde zienswijze in bestuurlijk Nederland. In 2020 stelt de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen in haar rapport Als één overheid: "Nederland staat voor een aantal grote opgaven die om intensieve samenwerking vragen"[35], met de regionale energiestrategieën (RES) als bekendste voorbeeld. Diverse deskundigen waarschuwen voor de risico's die de nieuwe manier van werken met zich meebrengt: onduidelijkheid over de verdeling van taken, bevoegdheden en financiën leidt vaak tijdens de uitvoering alsnog tot problemen en zet decentrale volksvertegenwoordigingen gemakkelijk buiten spel.[36]

Het effect van de COVID-19-pandemie op de interbestuurlijke verhoudingen

De geschetste problemen in de bestuurlijke en financiële verhoudingen zijn het afgelopen jaar meer zichtbaar en voelbaar geworden. In een recent verschenen advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur wordt als aanleiding genoemd "een groeiend gevoel van onbehagen en onzekerheid over de bestuurlijke en financiële verhoudingen".[37] De COVID-19-pandemie lijkt hier vooralsnog beperkte invloed op te hebben gehad.

De gevolgen van de pandemie voor de financiële verhoudingen zijn nog niet echt zichtbaar. Gemeenten hebben minder belastingopbrengsten (parkeren, precario, toeristenbelasting), en gaan de komende jaren mogelijk te maken krijgen met hogere uitgaven voor bijvoorbeeld bijstandsuitkeringen en schuldhulpverlening, maar ook jeugdzorg en andere sociale voorzieningen. De kaalslag in culturele en sportvoorzieningen is groot. Dat alles betekent nog meer druk op hun financiële situatie. Ook hebben gemeenten veel extra werk gehad aan de uitvoering van de financiële steunpakketten voor bedrijven en inwoners. Of zij hiervoor in voldoende mate zullen worden gecompenseerd, zal nog moeten blijken.[38] Natuurlijk speelt de onzekere financiële situatie op rijksniveau daarbij een allesbepalende rol.

In bestuurlijk opzicht kregen de Veiligheidsregio's en de GGD's in 2020 ineens een grote en zichtbare rol. Pijnlijk zichtbaar werd dat gemeenten en gemeenteraden, die politiek verantwoordelijk zijn voor deze verplichte samenwerkingsverbanden, nauwelijks te pas komen aan de besluitvorming binnen de Veiligheidsregio's, laat staan in het landelijke Veiligheidsberaad.[39] Ook de democratische verantwoording op lokaal niveau is niet goed geregeld. Enerzijds komt dat omdat de Wet op de veiligheidsregio's niet voor langdurige crises is geschreven, anderzijds was de democratische controle in gewone tijden ook al niet goed.[40] Voor de GGD's geldt dat zij onvoldoende waren voorbereid op hun rol bij deze pandemie en plotseling door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) moesten worden aangestuurd[41], wat de vraag oproept of je de taak van de bestrijding van pandemieën wel bij samenwerkende gemeenten moet willen beleggen. Het 'regioprobleem' werd nog wat complexer, zou je kunnen zeggen.

34 Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie 2005.
35 Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen 2020: 4.
36 Peters et al. 2020: 41-42 en 53-54; Van den Berg en Boogaard 2021.
37 ROB 2021: 3-4.
38 VNG Risicobeheer 2021.
39 Zie onder meer: Voermans 2021.
40 Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's 2021: 68-70.
41 GGD GHOR 2021.

De belangrijkste onzekerheden op het terrein van de interbestuurlijke verhoudingen

De belangrijkste onzekerheid betreft zonder twijfel de financiële gevolgen van de COVID-19-pandemie, mede afhankelijk van de verdere ontwikkeling van de pandemie zelf. Wat zijn de kosten van de maatregelen en van het herstel van samenleving en economie, voor inwoners, bedrijven, maar ook gemeenten, provincies en rijksoverheid? Belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle aanpak van de wederopbouw is of de bestuurslagen, met name gemeenten en Rijk, elkaar na de hoogopgelopen conflicten van de afgelopen tijd weer zullen weten te vinden.

Beleidsmatig zijn er onzekerheden rondom de invoering van de Omgevingswet. Er zijn zorgen over de grote interbestuurlijke ICT-operatie[42] waarmee die gepaard gaat, en over de uitvoerbaarheid en vertragingen in de juridische planvorming voor bijvoorbeeld woningbouw. Niemand weet wat dit alles gaat betekenen voor de toch al overbelaste gemeenten.[43] De energietransitie, waarvoor de komende jaren ook veel van gemeenten wordt verwacht (denk aan het gasvrij maken van Nederland), is een tweede dossier met grote implicaties. Andere onzekerheden c.q. grote uitdagingen voor gemeenten zijn de digitalisering in relatie tot digitale veiligheid en privacybescherming, de ondermijning en georganiseerde criminaliteit die het lokaal bestuur sterk raken, en dossiers als armoede, sociale ongelijkheid en uitsluiting en zelfs maatschappelijke onrust.[44]

Politiek-bestuurlijk is er bezorgdheid over gevolgen van de gemeenteraadsverkiezingen van voorjaar 2022, zo kan overal in het lokaal bestuur worden gehoord. Zetten trends als het grote verloop onder raadsleden, het gebrek aan voldoende goede kandidaat-raadsleden, de polarisatie en de politieke versplintering van gemeenteraden zich voort[45], en wat betekent dat voor de tijdige vorming van stabiele coalities in het lokaal bestuur? De verwachting is ook dat de financiële problemen vaker gevolgen zullen hebben voor de positie van wethouders Financiën en de stabiliteit van de colleges. Tot slot is er de vraag of de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester tot nieuwe pogingen tot een gekozen burgemeester gaat leiden.

De belangrijkste (beleids)opgaven op het terrein van de interbestuurlijke verhoudingen

De belangrijkste opgaven op het gebied van de interbestuurlijke opgaven vloeien rechtstreeks voort uit de onder punt 1 geschetste ontwikkelingen.

Er moet een oplossing komen voor het probleem van de wildgroei op het bestuurlijk niveau van de regio. De financiële verhoudingen zijn aan herziening toe, en er moet een keuze worden gemaakt ten aanzien van het eigen belastinggebied van gemeenten. De financiële positie van gemeenten is onhoudbaar aan het worden, en de bestuurlijke uitdagingen op lokaal en regionaal niveau zijn groot.

Strikt genomen geen onderdeel van de interbestuurlijke verhoudingen maar wel op allerlei manieren ermee verweven is, tot slot, de problematische staat van de lokale democratie. Het is een sluipende erosie, die wordt versterkt door diverse van de geschetste ontwikkelingen (zoals bijvoorbeeld de regionalisering en de financiële positie van gemeenten), en die op haar beurt sommige van die ontwikkelingen ook weer beïnvloedt en versnelt.

42 Het betreft het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

43 Zie bijvoorbeeld: Hendriksma 2021a; Hendriksma 2021b.

44 Zie ook de inzet van de VNG voor de kabinetsformatie: *https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/inzet-kabinetsformatie*.

45 ROB 2016; Commissie-Ollongren 2016.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2019) *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), Kamerstukken II 2018/19, 35 200 VII nr.2, Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2020) *Brief bij Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), Kamerstukken II 2019/20, 35 470 VII nr. 2, Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Allers, Maarten (2019) *'Gemeentelijke fusies leiden niet tot minder samenwerking'*, ESB 104. Digitaal geraadpleegd op 4 juni 2021 via: https://www.coelo.nl/images/artikelen/ESB_gemeentelijke_herindeling_samenwerking.pdf.

Allers, Maarten (2021) *'De gemeentefinanciën zijn onhoudbaar'*, ESB 106. Digitaal geraadpleegd op 25 mei 2021 via: https://www.coelo.nl/index.php/nieuws/439-de-gemeentefinancien-zijn-onhoudbaar.

Andersson Elffers Felix (2020) *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg, in opdracht van de ministeries van VWS, BZK, Financiën en JenV, en de VNG*, Utrecht: AEF.

Arbitragecommissie financiering jeugdzorg (2021) *Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg. Uitspraak en advies van de arbitragecommissie inzake het geschil tussen Rijk (ministerie van VWS) en gemeenten (VNG) over de structurele financiering van de jeugdzorg,* Den Haag.

Berg, Marije van den, en Geerten Boogaard (2021) *'Geen democratie zonder politiek, ook niet in de regio's'*, S&D 78, no.2: 23-30. Digitaal geraadpleegd op 4 juni 2021 via: https://www.wbs.nl/publicaties/geen-democratie-zonder-politiek-ook-niet-de-regios.

Berg, Caspar van den, Sofie Dreef en Sylke Clemens (2021) *'Uitgelicht: interbestuurlijke samenwerking', blz. 121-141* in Ministerie van BZK, Staat van het bestuur 2020, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Boogaard, Geerten en Michiel van Emmerik (2018) *'Decentralisatie van politieke verantwoordelijkheid. Evaluatie van de stelselverantwoordelijkheid onder de nieuwe Jeugdwet (Bijlage 3B)', blz. 134-165* in Roland Friele et al. (red.) Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie, Den Haag: ZonMw.

BZK (2020) *Brief van de minister van BZK en staatssecretaris van Financiën over Stand van zaken en vervolg herijking gemeentefonds en financiële verhoudingen met provincies*, Kamerstukken II 2020/21, 35 570 B nr. 13.

BZK (2021) *Staat van het bestuur 2020*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Commissie-Ollongren (VNG-Denktank) (2016) *Maatwerkdemocratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*, Den Haag: VNG.

Evaluatiecommissie *Wet veiligheidsregio's (2021) Evaluatie Wet veiligheidsregio's. Naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweerzorg*, Den Haag.

Gemengde *Commissie Bestuurlijke Coördinatie (commissie-De Grave) (2005) Je gaat erover of niet*, Den Haag: Andere Overheid.

GGD GHOR (2021) *Brief aan de informateur.* Geraadpleegd via https://ggdghor.nl/wp-content/uploads/2021/05/D21-079-AR-Informateur-Oproep-en-investeringsagenda-GGDen-pfd.pdf.

Hendriksma, M. (2021a) *'De mensen voor afstel komen uit hun holletjes'*, Binnenlands Bestuur 7 mei 2021. Geraadpleegd via https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/de-mensen-voor-afstel-komen-uit-hun-holletjes.16915619.lynkx.

Hendriksma, M. (2021b) *'Opnieuw uitstel Omgevingswet'*, Binnenlands Bestuur 20 april 2021. Geraadpleegd via https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/opinie/commentaren/opnieuw-uitstel-omgevingswet.16843059.lynkx.

Nijendaal, Gerber van (2014) *'Drie decentralisaties in het sociale domein', blz. 85-100* in J.H.M. Donders en C.A. de Kam, (red.) (2014) Jaarboek Overheidsfinanciën 2014, Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.

Peters, Klaartje, Peter Castenmiller, Marcel Boogers en Marcel van Dam (2020) *Beginselen versus praktijken: toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking, in opdracht van het ministerie van BZK,* Den Haag: Stichting Decentraalbestuur.nl.

Raad van State (2006) *Spelregels voor Interbestuurlijke Verhoudingen. Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag: Raad van State.

Raad van State (2009) *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag: Raad van State.

Raad van State (2013) *Het kán beter, Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd. Derde periodieke beschouwing over*

interbestuurlijke verhoudingen, Den Haag: Raad van State.

Raad van State (2016) *En nu verder. Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen, na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*, Den Haag: Raad van State.

Rfv (2016) *Wel Zwitsers, geen geld? Naar een nieuwe balans tussen taken, sturing en inkomsten van gemeenten*, Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.

Rfv (2017) *Eerst de politiek, dan de techniek. Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen*, Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.

ROB (2016) 15,9 uur. *De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

ROB (2021) *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

SER (2021) *Jeugdzorg: van systemen naar mensen. Tien aanbevelingen voor de korte termijn. Advies aan de informateur, Advies 21/05*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018) *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*, Amsterdam: Boom.

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020) *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

VNG (2021) *Het roer om. Naar nieuwe verhoudingen in het openbaar en decentraal bestuur*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

VNG Risicobeheer (2021) *Gemeentelijke bijsluiter Centraal Economisch Plan CPB*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Digitaal geraadpleegd op 25 mei 2021 via: https://vng.nl/sites/default/files/2021-04/02147-opm-toelichting-bijsluiter-01.pdf.

Voermans, Wim (2021) *Het land moet bestuurd worden. Machiavelli in de polder*, Amsterdam: Prometheus.

Winter, Heinrich, Solke Munneke, Bieuwe Geertsema, Erwin Krol, Ko de Ridder, Niko Struiksma en Christine Veen (2017) *Evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht*, Groningen: Pro Facto.

Crises

Over oude en nieuwe crises en de dingen die voorbijgaan

Ira Helsloot[1]

Introductie

'Crisis are a perceptual category' schreef Paul 't Hart in 1993, oftewel iets is een crisis als genoeg mensen denken dat het een crisis is.[2] Hij is daarmee een vertegenwoordiger van wat ik de subjectiviteitsrealisten noem, de stroming van bestuurskundige wetenschappers die niet geloven dat er een objectieve maatstaf is waarop crises en crisisbeheersing te ijken zijn.
De objectiviteitsidealisten zoals ikzelf streven naar kwantificering van onveiligheid en proportionaliteit van de reactie erop.

Wie kijkt naar de omgang met de coronacrisis, ziet tekenen dat 't Hart gelijk heeft: de absolute omvang van de coronadreiging was zeker niet meer dan die van de Hongkong-griep uit de jaren vijftig van de vorige eeuw. De huidige crisismaatregelen zijn echter evident veel zwaarder dan indertijd, toen er maatschappelijke acceptatie was van overvolle ziekenhuizen en het leven overigens gewoon doorging. Iedere objectiviteitsidealistische wetenschapper die een poging tot een kosten-batenanalyse gedaan heeft, komt uit op dezelfde conclusie, namelijk dat het crisisbeleid vanwege corona ordegroottes meer zal kosten dan het heeft opgeleverd als gebruik wordt gemaakt van de reguliere maatstaven voor veiligheidsbeleid.

Een uitstapje: de strijd om de uitgangspunten van kosten-batenanalyses

Eigenlijk net buiten de lijn van deze bijdrage, daarom in dit achtergrondkader wat verdieping op het probleem en de uitkomsten van kosten-batenanalyses van het coronacrisisbeleid. Interessant is dat bij mijn weten niet eerder een zo hevige strijd op sociale media is gevoerd tussen wetenschappers over de uitgangspunten die gehanteerd moeten worden bij een kosten-batenanalyse van het coronabeleid. Het eerste cruciale discussiepunt rondom kosten-batenanalyses is wat het uitgangspunt voor de berekening is: wordt er alleen naar de korte termijn gekeken of ook naar het effect op de langere termijn? Het tweede cruciale discussiepunt is welke rekenwaarde wordt toegekend aan een mensenleven.
Als voorbeeld: Cass Sunstein is een bekend auteur van meerdere boeken over kosten-batenanalyses en was hoofd van het Office of Information and Regulatory Affairs onder het eerste presidentschap van Obama. Tot 2020 pleitte hij voor het gebruik van gezonde levensjaren als maat bij kosten-batenanalyses en voor een langetermijnperspectief. In het begin van de coronacrisis liet hij beide uitgangspunten los: op basis van zes miljoen dollar per voorkomen coronadode en door alleen naar het kortetermijneffect op de economie te kijken, kwam hij uit op een positieve kosten-batenanalyse van een lockdown die hij fel verdedigde op Twitter. In februari 2021 kwam hij hier echter op terug in een opiniestuk waarin hij schreef over 'the cognitive bias that makes us panic about coronavirus'.[3] Objectiviteitsidealistsiche wetenschappers die rekenen met het aantal verloren gezonde levensjaren (dat voor de overgrote meerderheid van coronaslachtoffers onder de 1 jaar ligt) en met langetermijneffecten (zoals het verlies van ten minste vijf gezonde levensjaren voor elk kind dat een opleidingsniveau naar beneden valt door schoolsluiting) of die simpelweg

1 Hoogleraar besturen van veiligheid aan de Radboud Universiteit Nijmegen, voorzitter van de stichting Crisislab en editor van het Journal of Crisis and Contingencies Management.

2 't Hart 1993.

3 Sunstein 2020.

de kosten per gezond levensjaar vergelijken met de advieswaarde daarvan van 80.000 euro (die sinds het advies Zinnige en Duurzame Zorg van de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving uit 2006 in Nederland eigenlijk onomstreden is), komen structureel uit op een ten minste honderd keer meer verlies aan gezonde levensjaren door het coronabeleid of honderd keer meer investering per gewonnen gezond levensjaar dan normaliter verantwoord wordt geacht. In Nederland heeft bijvoorbeeld Roel Pieterman in oktober 2020 een poging tot synthese van de literatuur gedaan.[4] *Een recente internationale poging tot synthese is gedaan door Douglas Allen in april 2021.*[5]

Een verklaring hiervoor wordt wel gevonden in de huidige voorzorgcultuur die, zo wordt gesteld, pech niet meer accepteert en de overheid primair verantwoordelijk houdt voor het voorkomen van pech. Die overheid zelf gaat daar op veiligheidsgebied gretig in mee omdat dit een van de weinige terreinen is waar, zonder dat het veel geld kost, de illusie van daadkracht geschapen kan worden door beloftes van absolute veiligheid in een toch vanzelf steeds veiliger wordende wereld. Willem Trommel noemde dit de gulzige overheid op veiligheidsgebied. Zodra een crisis zich dan toch onverhoopt aandient, moet wel 'alles uit de kast worden gehaald' zonder op de kosten te letten. Een argumentatie die past bij dit voorzorgsdenken, is de zogenoemde 'rule of rescue' die voorstanders definiëren als 'an ethical imperative to save individual lives even when money might be more efficiently spent to prevent deaths in the larger population'.[6] Evident heeft de objectiviteitsidealist niets met deze vorm van redeneren.

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de voorzorgcultuur gedragen wordt door de elite die media, politiek en bestuur vormen. Onderzoek laat structureel zien dat de gewone Nederlander veel meer pech accepteert dan de elite denkt.[7]
De voorgaande bredere bespiegeling helpt om de nabije toekomst van crises en crisisbeheersing te kunnen inschatten. Ik kijk daarbij eerst naar de lange lijnen in de ontwikkeling van crises en crisisbeheersing en daarna naar wat opvallend anders of gelijk is waar het gaat over infectieziektebestrijding en specifiek de coronacrisis.

Wat is een crisis eigenlijk?

Uit de introductie zal al duidelijk zijn geworden dat het niet eenvoudig is om het begrip crisis wetenschappelijk eenduidig te definiëren.[8] Wie redeneert vanuit het perspectief van de besliskunde, gaat voor een variant van deze definitie: 'crises zijn situaties waarin onder druk en onzekerheid besloten moet worden over een belangrijk maatschappelijk thema.'
Wie redeneert vanuit een poging tot objectivering van de gevolgen van een crisis gaat voor een variant van deze definitie: 'crises zijn situaties waarbij de vitale belangen van de samenleving geschaad worden'.

Een voorbeeld: wat is het crisisgehalte van de stikstofcrisis nu precies?

De stikstofcrisis is een besliskundige crisis geworden omdat er tijdsdruk ontstond door de bekende uitspraak van de Raad van State dat de PAS-regeling, bedoeld om de oplossing van de stikstofproblematiek juist over jaren uit te smeren, ondeugdelijk was. De stikstofcrisis is verder een illustratie van het subjectieve karakter van het bedreigde vitale belang: de overbemesting van voedselarme natuurgebiedjes door stikstof uit de lucht in Nederland die nu maatschappelijk belangrijk wordt gevonden was geen issue in de periode dat er nog grote (gezondheid bedreigende) grond-, water en luchtverontreiniging plaatsvond. Interessant is ook dat de stikstof een hoog crisisgehalte heeft omdat politiek besloten is dat de oplossing gezocht moet worden in zogenaamd bronbeleid in plaats van effectbeleid, d.w.z. dat maatregelen in het bedreigde natuurgebied niet voldoende zijn.

4 Pieterman 2020.
5 Allen 2021.
6 McKie and Richardson 2003.
7 Helsloot 2019.
8 Zie bijvoorbeeld: Quarantelli (ed.) 1998.

Ontwikkeling crises

De lange lijn in crisisontwikkeling lijkt duidelijk. Het is er een waarbij we in een steeds veiliger samenleving steeds sneller een bedreiging als crisis beschouwen. Er lijkt ook geen reden om te veronderstellen dat dit de aankomende jaren verandert.

Het afgelopen decennium is er daarnaast in de wetenschap steeds meer aandacht voor 'grensoverschrijdende' crises. Arjen Boin is een bekende vertegenwoordiger van de stroming van crisisonderzoekers die denkt dat de globalisering leidt tot een snellere internationalisering van crises.[9]

Interessant is dat het subjectiviteitsrealisme hier zo dominant is dat er bij veel beleidsmakers en zelfs wetenschappers geen twijfel meer lijkt dat het aantal en de omvang van crises ook objectief zullen toenemen. Enige onderbouwing hiervoor ontbreekt in de objectiviteitsidealistische literatuur, die er consequent op wijst dat de samenleving wereldwijd veiliger wordt als het gaat om objectieve kentallen als verwachte gezonde levensjaren, aantal mensen dat bij een ramp omkomt en dergelijke.[10] Tot op heden is die vooruitgang min of meer gelijkmatig continu, zelfs tijdens de financiële crisis van 2008-2011.

Ook een aspect voor de kosten-batenanalyse van het gevoerde coronabeleid

Er bestaan veel zorgen bij alle internationale organisaties en veel wetenschappers dat de effecten van lockdowns om het coronavirus te beheersen samen met de financiële klap die vooral ontwikkelingslanden hebben gekregen, zullen leiden tot een grote stap terug in de tijd in de strijd tegen infectieziektes en honger, die veel meer slachtoffers zullen maken dan corona zelf. Een prototypische uitspraak is bijvoorbeeld deze van Pedro Alonso, directeur van het malariaprogramma van de WHO: "COVID-19 risks derailing all our efforts and taking us back to where we were 20 years ago".[11] Tot op heden zijn er echter geen wetenschappelijke studies verschenen die dit effect onomstotelijk voor infectieziekten (wel voor honger) aantonen.[12] Misschien mogen we hopen dat ook nu de vooruitgang robuuster blijkt dan gevreesd.

Ontwikkeling crisisbeheersing

Een bekende internationale lijn in de ontwikkeling van crisisbeheersing is dat:

- Crises leiden tot een beleidsmatige centralisatiereflex die zichtbaar is op twee gebieden. In de eerste plaats worden nieuwe noodbevoegdheden bedacht die per definitie aan de reguliere checks-and-balances van het openbaar bestuur en de (democratische) rechten van de samenleving voorbijgaan. In de tweede plaats worden centrale coördinerende organisatiestructuren ingericht.
- Als er na enige tijd weer ruimte is voor een bredere afweging, dan wordt die centralisatiereflex in het algemeen 'on hold' gezet en regelmatig zelfs weer teruggedraaid.
- Overigens blijkt bij elke werkelijke crisis dan weer dat nationale sturing beperkt behulpzaam is vanwege de grote afstand van centrale beslissers tot de uitvoering. In het algemeen leidt dit al tijdens de crisis tot feitelijke decentralisatie van de crisisbeheersing.[13]

9 Boin 2019.

10 Zie bijvoorbeeld Pinker 2019.

11 Mandavilli 2020.

12 Een voorbeeld is de recente *Comment* in *The Lancet* over HIV: "That we missed the UNAIDS 2020 HIV targets is now well known. The COVID-19 pandemic has most likely further derailed our efforts and additionally put the attainment of the 2030 goals at risk." De gekozen bewoordingen lijken iets sterk omdat de 'feiten' op modellering zijn gebaseerd, niet op verzamelde data. (Bekker and Beyrer 2021).

13 Zie bijvoorbeeld Rosenthal et al. 2001.

Als illustratie: de omgang met de terrorismecrisis van het begin van de eenentwintigste eeuw

In Nederland is de genoemde lijn in de ontwikkeling van crisisbeheersing zichtbaar rondom de terrorismecrisis die vooral aan het begin van de eenentwintigste eeuw als crisis werd ervaren. Op het gebied van terrorismebestrijding zijn de nationale bevoegdheden na de terroristische aanslagen van 9-11, Theo van Gogh en Pim Fortuyn sterk toegenomen, ten koste van de lokale bevoegdheden door bijvoorbeeld aanpassing van artikel 16 Politiewet in 2006 (Stb. 2006 560) die de minister van Justitie en Veiligheid de betrokken burgemeesters laat overrulen "met het oog op zwaarwegende belangen van de samenleving" (lid 2). Een wetsvoorstel uit 2005 om de minister van Justitie en Veiligheid in het geval van terrorisme ook een wettelijk noodbevoegdheid te geven om alle andere ministers te overrulen, is uiteindelijk in 2012 na onder andere kritisch advies van de Raad van State in getrokken (Stct. 2012 22476). De nieuwe wettelijke bevoegdheden zijn nog niet ingezet en nieuwe centrale sturingsstructuren zoals de NSGBO van de politie hebben nog geen positieve evaluaties gehad. In de praktijk van bijvoorbeeld de poging tot het gijzelen van het NOS-journaal door Tarik Z in 2015 en de tramaanslag in Utrecht in 2019 vond de crisisbesluitvorming geheel decentraal plaats.

Internationale crises leiden ook tot dezelfde centralisatiereflex op internationaal niveau. Er ontstaan initiatieven om noodbevoegdheden op bijvoorbeeld EU-niveau te beleggen en nieuwe coördinerende internationale structuren. Voor terrorisme is dat bijvoorbeeld sinds 2016 het Europees Centrum voor terrorismebestrijding. Van belang is om te benoemen dat, ook internationaal, de angst voor de *millenniumbug* aanleiding was om het instrument van de nationale risicoanalyse te ontwikkelen. In Nederland wordt daarom ongeveer jaarlijks een 'risicoanalyse nationale veiligheid' uitgebracht waarin meest dreigende crises worden beschreven. Er bestaat veel wetenschappelijke discussie over de methode en waarde van zulke nationale risicoanalyses.

De zichtbaarheid en betekenis van het voorgaande voor pandemieën zoals corona

In Nederland heeft de gepercipieerde dreiging van een aanslag met het pokkenvirus in 2003 geleid tot nieuwe noodbevoegdheden van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) in het van oudsher decentrale infectieziektebestrijdingsstelsel. Tijdens de Mexicaanse griep zijn deze bevoegdheden wel formeel geactiveerd door aanwijzing van H1N1 als A-ziekte, maar niet daadwerkelijk ingezet. Een van de redenen was de terughoudendheid om als rijksoverheid ook de kosten voor de uitvoering van noodbeslissingen te moeten dragen. Een andere reden dat er op ministerieel niveau ook aarzeling bestond om grondrechten op te geven, waaronder het recht op onderwijs.[14] Opvallend is, ook internationaal, dat tijdens de COVID-19-crisis wel ruimhartig gebruik is gemaakt van de bestaande en acuut nieuw ingevoerde noodbevoegdheden. De COVID-19-crisis is in dit opzicht een trendbreuk. Van terughoudendheid om kosten te maken of in grondrechten te treden, lijkt het afgelopen jaar geen sprake. De COVID-19-crisis lijkt geen trendbreuk als het gaat om de problematische effectiviteit van landelijke sturing op de uitvoering, hoewel natuurlijk de evaluaties die hier in detail op ingaan de aankomende jaren nog zullen uitkomen. Internationaal hebben de eerdere infectieziektecrises geleid tot het oprichten van het European Centre for Disease Prevention and Control, dat tot op heden geen rol van betekenis heeft kunnen spelen. Het is daarmee de vraag of in de nabije toekomst nu een werkelijke trendbreuk is ingezet waarbij centrale crisisbevoegdheden steeds vaker zullen worden ingezet of dat in de terugblik zal blijken dat dit een unieke crisis was waarin de combinatie van een hoge crisisperceptie en grote welvaart tot een consensus in het politiek-mediale complex leidde dat 'COVID-19-veiligheid boven alles mocht gaan'. Daarmee is een van de belangrijkste beleidsopgaven voor de eerste paar jaar om tot een goede duiding te komen van de COVID-19-crisisbesluitvorming. Die duiding zou idealiter eerst plaatsvinden voordat er klassiek reflexmatig tot verdere centralisatie van de crisisbesluitvorming wordt besloten. Vanuit objectiviteitsidealisme geredeneerd vraagt dat om een brede beschouwing van alle getroffen maatschappelijke waarden.

14 Berenschot 2011.

Literatuur

Allen, Douglas W. (2021) *Covid Lockdown Cost/Benefits: A Critical Assessment of the Literature*. Burnaby, Canada: Simon Fraser University, Department of Economics.

Bekker, Linda-Gail and Chris Beyrer (2021) 'Africa and AIDS: still much work to be done', *The Lancet HIV 8*, no.6: E315-E316.

Berenschot (2011) *Evaluatie Aanpak Nieuwe Influenza A (H1N1) 2011*.

Boin, Arjen (2019) 'The Transboundary Crisis: Why we are unprepared and the road ahead'. *Journal of Crisis and Contingencies Management* 27, no.1: 94-99.

Hart, Paul 't (1993) 'Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimensions of Crisis Management', *Journal of Crisis and Contingencies Management* 1, no.1: 36-50.

Helsloot, Ira (2019) 'Hoezo zijn (on)veiligheidsbeslissingen lastig te verantwoorden?', *Bestuurskunde 27, no.1: 21-31*.

Mandavilli, Apoorva ''The Biggest Monster' Is Spreading. And It's Not the Coronavirus', *New York Times*, 3 August 2020.

McKie, John and Jeff Richardson (2003) 'The Rule of Rescue', *Social Science & Medicine* 56, no.12: 2407-2419.

Pieterman, Roel (2020) 'Coronapandemie 2020: een kritisch perspectief', *Recht der Werkelijkheid 41, no.3: 73-90*.

Pinker, Steven (2019) *Enlightenment Now: The Case for Reason, Science, Humanism, and Progress*, London: Penguin.

Rosenthal, Uriel, Arjen Boin and Louise Comfort (2001) *Managing Crises. Threats, Dilemmas, Opportunities*, C.C. Thomas.

Sunstein, Cass (2020) 'The cognitive bias that makes us panic about coronavirus', *BloombergOpinion*, 28 Februari, 2020.

Quarantelli, Enrico, ed. (1998) *What is a Disaster? A Dozen Perspectives on the Question*, London: Routledge.

Internationaal

Europese Unie

Toekomstbeelden voor Nederland, 'Europa/Euro'

Mathieu Segers [1]

Met de instelling van de Europese Gemeenschappen heeft Nederland voor het eerst, op voet van *gezamenlijkheid*, ook medezeggenschap gekregen in het recht en beleid van zijn buurlanden. Dit gegeven past in een lange voorgeschiedenis. Daarin is de Nederlandse staat niet alleen het resultaat van nationaal zelfbewustzijn, verlangen naar vrijheid en een hang naar neutraliteit, maar ook van afstemming met andere, vooral, Europese staten.[2] De stapsgewijze aanvaarding van gezamenlijke zeggenschap is voortgekomen uit het besef dat er belangen zijn die men beter niet kan overleveren aan de hegemonie van één staat. Dit besef vormt ook het fundament onder de ordening van gemeenschappelijke Europese belangen met de middelen van het recht; sinds het EGKS-verdrag (1951) door een *aanvullende* Europese rechtsorde op de nationale via het proces van Europese integratie.[3] Hoe dit uitwerkt in de praktijk van politiek en beleid kan echter (zeer) problematisch zijn, vooral in tijden waarin de vorm van de Europese gezamenlijkheid (thans de Europese Unie, EU) politiek omstreden is.

En dat is momenteel het geval. Dit leidt tot politieke polarisatie over het 'hoe' (vorm) en 'waarom' (doel) van de Europese integratie. Deze polarisatie is waarneembaar in de gehele EU, met Brexit als meest zichtbare consequentie. De drijvende kracht erachter is een publieke problematisering van de Europese integratie als zodanig. Anders dan vaak gedacht, is die problematisering een constante in de Europese integratie, en zeker ook in de Nederlandse opstelling als EU-lidstaat.[4] In haar jongste vorm heeft zij gestaag aan kracht gewonnen, sinds het Verdrag van Maastricht (de opmaat naar de muntunie en het EU-uitbreidingsproces). Tegelijkertijd is deze problematisering veel ouder dan de Europese integratie. Vanuit historisch perspectief gaat het hier om een heropleving van een aloude 'Europese kwestie': de inherent instabiele balans tussen internationale coördinatie en harmonisatie enerzijds, en nationale zelfbeschikking en eigenheid anderzijds. Deze manifesteert zich ook in spanning tussen organisatorische rationaliteit en centralisatie aan de ene kant, en individuele veiligheid en vrijheid aan de andere, tussen gezamenlijke (Europese) bescherming en (nationale) autonomie, en tussen de botsende waarden van universalistische streefdoelen en nationale (of nog oudere) tradities.

1 Hoogleraar Eigentijdse Europese Geschiedenis en Europese Integratie aan de Universiteit Maastricht.

2 Dat liep eerst via de verdragen van de Vrede van Westfalen (1648) en kristalliseerde vervolgens verder uit binnen de kaders van het Congres van Wenen (1815).

3 WRR 2018.

4 Segers 2019.

Nederland en Europese integratie in 2021

Veel van de huidige polarisatie wortelt in frustratie over wat wordt ervaren als het negeren van de hierboven omschreven diepere laag van de Europese geschiedenis. Het algemene gevoel is dat sinds de start van de Europese integratie de inherente spanning tussen harmonisatie en eigenheid is weggewuifd ter meerdere eer en glorie van het eerste (in de vorm van de Europese integratie). Alsof die spanning er niet meer zou zijn. De huidige politiek communiceert een (zoekende) reactie op die ontkenning. In deze context kenmerkt de opstelling van de Nederlandse regering zich door een nieuw soort pragmatisme, gestuurd door de (ordende) vraag 'wat willen we van de EU en waarom?' Beslissingen over het al dan niet supranationaal organiseren van de Europese samenwerking (in de vorm van bevoegdhedenoverdracht) zouden het antwoord op deze vraag moeten volgen. Bevoegdhedenoverdracht is dus niet zomaar de vanzelfsprekende weg om de Europese uitdagingen aan te gaan.

Bovendien flirt de Nederlandse politiek en regering met het volgende antwoord op de bovengenoemde vraag: 'niet zoveel, want Nederland prefereert bij nieuwe stappen in de EU-organisatie wellicht de intergouvernementele of nationale route'.[5] Deze nieuwe lijn weerspiegelt de dominante opvatting in het Nederlandse parlement, zoals deze de laatste jaren verder uitkristalliseerde. Binnen deze nieuwe (EU-kritische) kaders blijft de officiële Europese positionering van de Nederlandse regering echter gematigd constructief pro-Europees. Momenteel mondt dit uit in drie Nederlandse hoofddoelen in de EU: (1) convergentie naar het hoogste welvaartsniveau, (2) geopolitieke inzet van EU-instrumenten, (3) een effectief functionerende en transparante EU waarbinnen de democratische rechtsstaat gerespecteerd wordt.[6]
Samengevat: de huidige Nederlandse context waarbinnen kwesties van Europese integratie aan de orde zijn, wordt bepaald door een heen-en-weer bewegen tussen de polen van een nieuwe – meer nationale – focus enerzijds, en de (pragmatische) ambitie om zo adequaat mogelijk Nederlandse (publieke) belangen te waarborgen anderzijds. Het laatste vergt vaak (supranationale) organisatie op Europees niveau. De COVID-19-crisis heeft dit eerder bevestigd dan ontkracht, en dat in meerdere beleidsdimensies tegelijk (van Interne Markt tot geopolitiek, en van Industriepolitiek tot klimaat- en gezondheidsdoelstellingen en sociaal beleid). De door COVID-19 veroorzaakte omstandigheden zullen het hierboven aangestipte politieke spanningsveld rond de *raison d'être* van de huidige EU daardoor nog urgenter maken.

Met andere woorden: de huidige omstandigheden maken grote veranderingen in de Europese integratie waarschijnlijker, en zullen de bestaande tegenstelling tussen (Europese) solidariteit en nationale en individuele verantwoordelijkheid nog scherper stellen. Dat zal vervolgens nog dwingender vragen om keuzes voor het een of het ander. Het is waarschijnlijk dat dit de houdbaarheid van de huidige, pragmatisch samengestelde, Nederlandse positie verder onder druk zal zetten, zowel in de Europese als in de Nederlandse politiek. Dit betreft alle van de vijf prioritaire EU-dossiers vanuit Nederlands perspectief: Green Deal, vitale en weerbare Interne Markt, 'strategische autonomie', digitalisering, en versterking Economische en Monetaire Unie (EMU).[7] Bovendien zijn er door COVID-19 al majeure veranderingen in gang gezet, in het bijzonder via het EU-herstelfonds – daarbij waren de gemaakte politieke keuzes in EU-verband evident ten bate van de Europese solidariteit, inclusief doorwerking daarvan in prioritaire 'horizontale' dossiers als Green Deal en digitalisering (zie verder paragraaf II).

5 Deze benadering impliceert een breuk met de 'traditionele', in principe pro-supranationale, lijn in de naoorlogse Nederlandse Europapolitiek, die een constante was sinds het begin van de jaren zestig. Deze koerswijziging werd voor het eerst expliciet wereldkundig gemaakt door de minister-president tijdens zijn speech voor de *Bertelsmann Stiftung* in Berlin, op 2 maart 2018.

6 Ministerie van Buitenlandse Zaken 2021.

7 Vergelijk: Ministerie van Buitenlandse Zaken 2021.

Herstelfonds

In maart 2020 lanceerden Frankrijk en Duitsland een plan voor een EU-coronaherstelfonds van 500 miljard euro. Dit gebeurde tegen de achtergrond van een opkoopprogramma van ruim 900 miljard euro, dat de Europese Centrale Bank (ECB) toen reeds had opgetuigd. Het was een ongekende actie in een ongekende situatie. Cruciaal hierin was een politieke keuze van de Duitse regering. Geconfronteerd met de pandemie stelde zij dat de verantwoordelijkheid voor deze crisis niet vormgegeven kon worden via landenspecifieke leningen en bijbehorende condities van hervormingen (deze crisis was immers niet landenspecifiek), maar evenmin opnieuw mocht worden afgewenteld op de ECB (zoals in de eurocrisis was gebeurd). Dit Duitse standpunt rustte op twee inzichten. Eén: sinds de eurocrisis begeeft de muntunie zich op een pad naar een deels monetair gefinancierde schuldenunie. Dit vindt Duitsland ten principale onwenselijk.[8] Twee: gerichte budgettaire maatregelen kunnen een uitweg bieden uit deze crisis.[9] Het EU-herstelplan (dat door de Europese Commissie in het voorjaar van 2020 nog werd opgehoogd naar 750 miljard euro) is het eerste wapenfeit van dit inzicht.

Zo bezien is het Herstelfonds ook een herwaardering van de historische les dat overheden wel degelijk het verschil kunnen maken door in slechte tijden te stimuleren (en de focus te verleggen van de monetaire naar de fiscale kant, en deze zo te richten op de reële economie in plaats van op de marges der beleggers). In die zin is het Herstelfonds een dubbele *gamechanger* in het licht van de geschiedenis van de EMU. Via het Herstelfonds gaat de EMU twee Rubicons over: (1) die van de gedeeltelijke invulling van de 'E' van de EMU op EU-niveau (momenteel krijgt dat vorm door subsidies gekoppeld aan investeringsvoorwaarden met name op het terrein van vergroening en digitalisering) en (2) die van het gezamenlijk, als EU, de kapitaalmarkt betreden. Dat laatste gebeurt via een tijdelijke gezamenlijke leencapaciteit (een vorm van 'eurobonds') die mogelijk permanent zal worden, alsmede geflankeerd door een vorm van eigen middelen op EU-niveau). Dit zijn majeure ontwikkelingen. Deze impliceren een evidente versnelling van de verdieping van de EMU in de vorm een bovenstatelijke invulling van de 'E' van de EMU (gebaseerd op Europese solidariteit gegoten in Europees gefourneerde subsidies), waarmee een decennialange blokkade hierop doorbroken is.

Strategische autonomie (geopolitiek)

Tegen de achtergrond van de (alsmaar assertievere) opkomst van China en de internationale destabilisatie door het presidentschap van Trump, maar zeker ook door Brexit, is er de laatste jaren sprake van toenemende Europese ambities op geopolitiek en veiligheidspolitiek terrein.[10] In dit verband is 'strategische autonomie' de nieuwe slogan. Deze wordt intussen vertaald in een baaierd aan beleidsambities.[11] In Nederland leidt dit bijvoorbeeld tot heroriëntatie op de mogelijkheden en onmogelijkheden voor een Europees industriebeleid.[12] Dit gebeurt in de context van een voor de Nederlandse naoorlogse Europapolitiek disruptieve verwijdering tussen de continentaal Europese en de Angelsaksische wereld. Deze ondergraaft het Atlantische primaat in de Nederlandse Europapolitiek, alsmede de daarmee verbonden

8 Daarbovenop kwam in mei 2020 de uitspraak van het Hof van Karlsruhe; kernboodschap: verder dumpen van politieke verantwoordelijkheden op de ECB-balans is een slecht idee, ook in tijden van corona (een dergelijk beleid betekent namelijk niet alleen de dood in de pot voor spaarders door alsmaar aanhoudende nul-rente, het overmatig opkoopbeleid leidt ook niet tot de door de ECB gewenste hogere inflatie (het jaagt niet de bestedingen aan, maar stimuleert louter de beleggingen met als gevolg is inflatie van vermogenstitels zoals huizen).

9 Monetaire stimulansen komen niet of onvoldoende terecht bij de sectoren en werknemers die door de pandemie sterk zijn geraakt. Dit in tegenstelling tot budgettaire en fiscale maatregelen als bijvoorbeeld de Nederlandse NOW-regeling, of de nieuwe trans-Europese EU-faciliteit voor deeltijd-WW SURE.

10 AIV 2021.

11 Ministerie van Buitenlandse Zaken 2021.

12 Zie: *Adviesaanvraag AIV Europees Industriebeleid* (Min-BuZa.2021.7721-33), 21 April 2021.

prioriteiten van NAVO en de traditionele focus van Nederland op internationaal recht en vrijhandel. De nieuwe problemen die dit voor Nederland met zich brengt, dringen intussen langzaam door in het publieke debat[13], maar kunnen snel veeloverheersend worden, gegeven de gestaag oplopende spanningen tussen de EU en Rusland, de EU en China (alsmede door de eveneens oplopende spanning tussen de Verenigde Staten en Rusland en China). Vooralsnog probeert Nederland de fundamentele dimensie van deze kwestie echter te ontwijken. Het concept 'strategische autonomie' wordt uitgewerkt als een nieuw instrument voor nationale veiligheid, door dit te concentreren op de democratische legitimatie van overheidsinterventies gericht op de ('proportionele') afbouw van onwenselijke afhankelijkheden, bijvoorbeeld in geglobaliseerde productieketens.[14] Dit leidt tot een sterk beleidsmatige operationalisering gericht op nationale capaciteiten op het gebied van nieuwe technologieën, zoals AI, en de economische, financiële en juridische kaders waarbinnen deze ontwikkeld kunnen worden[15], en/of aandacht voor mensenrechten, bijvoorbeeld in een vernieuwd toetsingskader voor FDI in China.[16]

Dit alles raakt evenwel al snel aan een (nog) verdere verwijdering van het Verenigd Koninkrijk, via de consequenties die dit heeft voor de (maatschappelijke en politieke) omgang met de geglobaliseerde kapitaalmarkten en het streven een Europees alternatief te ontwikkelen dat zich scherper onderscheidt van de Angelsaksische wereld dan tot nu toe het geval is geweest in de naoorlogse periode.[17] Dit is te meer het geval nu de COVID-19 crisis en de toenemende internationale spanningen de ambities op het terrein van 'strategische autonomie' op het niveau van de EU significant lijken te zullen versnellen.

II. Onzekerheden en beleidsopgaven

De grootste onzekerheden voor de komende periode liggen in verdere destabilisering van de bestaande Europese en internationale orde, door externe en interne ontwikkelingen (via de geopolitiek maar ook via de democratieën van het Westen, inclusief die van de EU-lidstaten, waar de toenemende onvoorspelbaarheid in de politiek en het eigen leven zich kanaliseert in oude en nieuwe frustraties). Deze ontwikkelingen worden aangejaagd door de groeiende onzekerheid die gepaard gaat met vergaande verandering. Die verandering betreft in eerste instantie de verdere 'Europeanisering' van de naoorlogse (westers georiënteerde) multilaterale orde. Vanuit Europees perspectief vormt het proces van Europese integratie daarin de hoeksteen. Dit is een ontwikkeling die al (lang) gaande is, en de laatste jaren snel aan prominentie wint, maar door COVID-19 nog zichtbaarder is geworden.

De grote vraag is of de huidige veranderingen van deze orde (bijvoorbeeld heel zichtbaar via Brexit) zullen uitmonden in aanpassing of omverwerping, en of dit zal gebeuren via druk van buitenaf of binnenuit. Anders gezegd: of 'Europeanisering' een versterking of een verzwakking van het proces van Europese integratie zal behelzen. 'Onvoorziene omstandigheden' zullen hierin mede doorslaggevend zijn. Deze betreffen (natuur)rampen en internationale conflicten (in een dramatisch scenario bijvoorbeeld een oorlog tussen de Verenigde Staten en China), maar ook verdere toename van interne chaos en conflict binnen de EU. Dat laatste uitdrukkelijk ook via een verdere destabilisatie van de interne orde

13 Sie Dhian Ho et al. 2021; Thompson et al. 2021.

14 BZK 2021.

15 De Nederlandse regering wil bijvoorbeeld investeren in Europese industrie-allianties en in *Important Projects of Common European Interest (IPCEI)*, wat onder meer investeringen in Artificial Intelligence (AI) behelst.

16 AIV 2019.

17 Benquet et Bourgeron 2021.

in lidstaten als Nederland (waar de fundamentele veranderingen van deze tijd, alsmede de frustraties, de ontkenningen en de onzekerheden die daarbij horen, steeds zichtbaarder worden in een afnemende werkzaamheid van de vertrouwde maatschappelijke en politieke modus operandi) – ook hier geldt geweldsescalatie als een nog onwaarschijnlijk, maar niet uit te sluiten scenario.

Politiek onvermogen om veranderingen in gang te zetten die aansluiten bij de schijnbare *Umbruch* van de naoorlogse orde, die zovele Europeanen en Nederlanders menen waar te nemen en te ervaren, zal de waarschijnlijkheid van een bepalende impact van (verrassende) gebeurtenissen en omstandigheden doen toenemen. *Mondiaal* lijkt die waarschijnlijkheid eerder toe- dan af te nemen door de COVID-19-crisis en de nasleep daarvan. Andersom geldt dat een vertaling van de hoge EU-ambities op terreinen als het Herstelfonds en de Green Deal in concreet beleid diezelfde waarschijnlijkheid zal doen afnemen. Dat beleid zal dan wel een directe stabiliserende betekenis moeten hebben voor de burgers van de EU-lidstaten. Het zal moeten leiden tot een voelbare vergroting van de (individuele) veiligheid in de economie, democratie, rechtsstaat, maatschappij en wereld. *Binnen de EU* neemt de bovengenoemde waarschijnlijkheid misschien verder af door de ongekende (gezamenlijke) reactie op COVID-19. Een dergelijke ontwikkeling is in het belang van een relatief klein land als Nederland, dat op zovele manieren afhankelijk is van de stabiliteit van het buitenland, en dan ten eerste van het buitenland dat (via handel) 'dichtbij' is.

Voor Nederland komt veel samen in euro en EMU

Vanuit dit perspectief komen veel van de prioritaire beleidsopgaven voor de komende jaren voor Nederland samen in het dossier 'versterking van de EMU' als onderdeel van de EU en van de Interne Markt. Dit niet in de laatste plaats, omdat de Nederlandse pensioenen – over de maatschappelijke wens van stabiliteit en individuele veiligheid gesproken(!) – afhankelijk zijn van de euro, en als zodanig belang hebben bij een 'terugkeer' van monetair beleid naar 'normaal' (in plaats van in te zetten op meer (monetair gefinancierde) tekorten), maar ook met herstel van budgetdiscipline en demping van de sociale uitwassen hiervan. Het is derhalve in het Nederlandse belang hierin voorop te lopen met vernieuwende ideeën. *Verdragswijziging* mag daarbij geen taboe zijn, te meer omdat de eurocrisis-oplossingen tekortschieten in de huidige vorm, evenals (simpele) scenario's voor federalisering of renationalisering van de EMU.[18]

De weg van adequate aanpassing van de bestaande orde loopt via de regeringen en democratieën van de EU-lidstaten, de eurolidstaten voorop, en hun politieke bereidheid om op zoek te gaan naar een completer verhaal: over de integrale rol die de Europese integratie speelt in hun nationale naoorlogse geschiedenis, maar ook over de (on)mogelijkheden van de Europese integratie. Voor Nederland is dit het meest urgent met betrekking tot de toekomst van de euro: deze moet thans van de politiek gemaakt worden, of zij zal uiteindelijk niet zijn. Dit laatste betreft allereerst het voortbestaan van de euro in Nederland. Belangrijk hierbij is de observatie dat er in de wereld van vandaag misschien geen stabielere munt is dan de euro[19], en dat dit minstens evenveel te maken heeft met de samenlevingen en rechtsstaten die deze munt stutten, als met de risicoanalyses op de geglobaliseerde financiële markt. Anders gezegd: de euro wint momenteel snel terrein als mondiale *reserve currency*. Dit onderstreept ook het (vaak onvoldoende geregistreerde) geopolitieke potentieel van de muntunie en de euro in de internationale betrekkingen van vandaag. De (oude) economische rationale en de (nieuwe) geopolitieke rationale van de euro lijken in de omstandigheden veroorzaakt door COVID-19 op een ongekende manier

18 WRR 2018.

19 Zie ook het ongekende succes van de gezamenlijke EU-leenfaciliteit op de kapitaalmarkten in het kader van het Herstelfonds.

ineen te kunnen grijpen, hetgeen ook de verwezenlijking van de Bankenunie en verdieping van integratie op fiscaal terrein in de komende jaren kan bevorderen, en via die weg de 'strategische autonomie'.

Deze ontwikkelingen kunnen bovendien goed aansluiten bij het genoemde historische proces van Europeanisering van de Europese integratie: nooit kwam de betekenis daarvan voor het leven van mensen dwingender in beeld dan in de coronacrisis, in direct vergelijk met de Verenigde Staten van Trump en het China van Xi. Zelden was het voor meer mensen zo zichtbaar en voelbaar dat *zij* een wereld zijn, en *wij* een andere. Dit kan een basis zijn voor fundamentele verandering van de bestaande orde, met als doel aanpassing van die orde (en geen omverwerping) en zodoende herwinning van stabiliteit en (individuele) veiligheid, ook in de vorm van het beleidsmatig praktiseren van het streven naar een sociale markteconomie (Verdrag van Lissabon) die substantieel groener is, alsmede de beleidsmatige verwezenlijking van mensenrechten. Dat zijn de belangrijkste beleidsopgaven voor de komende jaren, zowel voor Nederland als voor de EU. Het hierboven beschreven proces van 'Europeanisering' van de Europese integratie, eerder versterkt dan verzwakt door COVID-19, is daarbij zowel de belangrijkste onzekerheid als een historische kans.

Literatuur

AIV (2019) *China en de strategische opdracht voor Nederland in Europa*, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken.

AIV (2021) *Nederland in de wereld. Agenda voor het buitenlands beleid*, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken.

Benquet, Marlène et Théo Bourgeron (2021) 'L'ère de la finance autoritaire. Quand la City de Londres faisait campagne pour le Brexit', *Le Monde Diplomatique*, januari 2021.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021) *Staat van de Europese Unie*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Segers, Mathieu (2019) *Reis naar het continent. Nederland en de Europese integratie*, Amsterdam: Prometheus.

Sie Dhian Ho, Monica, Luuk van Middelaar en Frans-Paul van der Putten (2021) 'Speler of speelbal? Nederland en de wending naar Europese geopolitiek', *De Groene Amsterdammer* 5, 3 februari 2021.

Thompson, Jack, Danny Pronk and Hugo van Manen (2021) *Geopolitical Genesis. Dutch Foreign and Security Policy in a Post-COVID World*, The Hague: The Hague Centre for Strategic Studies and Clingendael.

WRR (2018) *Europese Variaties*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Geopolitiek

De geopolitiek van corona

Haroon Sheikh[1]

Andere spelers

De wereld van geopolitiek is uiterst complex en veelzijdig. Het betreft het internationale toneel waarop een veelheid aan actoren interacteren en waarbij economische, militaire, maatschappelijke en ecologische factoren van belang zijn. Uit die complexiteit zullen we in dit korte bestek twee grote mondiale trends uitlichten.

De eerste trend is het ten einde lopen van het Amerikaanse unipolaire moment, zoals het al in 1990 werd genoemd.[2] Dat lijkt helder, maar wat daarvoor in de plaats komt is dat niet. Ongetwijfeld is de opkomst van China een belangrijk stuk van die puzzel. Terwijl de economie van dat land in 1990 qua omvang nog te vergelijken was met Nederland, is het inmiddels de tweede economie van de wereld en zal het de Verenigde Staten (VS) in een aantal jaar kunnen voorbijstreven. Niet voor niets wordt er in veel media gesproken over een 'Chinese Eeuw', 'Chinese hegemonie' en een 'Pax Sinica'. Om drie redenen is dat voorbarig.

Ten eerste staat China's economische inhaalslag in schril contrast met de achterstand die het ten aanzien van de VS nog lang zal hebben op militair en financieel gebied. En zelfs wanneer China de VS ook op die gebieden kan evenaren, heeft de VS een systeem van krachtige bondgenoten (met de Europese Unie, het Verenigd Koninkrijk, Japan en Australië) waar China nog geen gelijkwaardig antwoord op heeft. Ten slotte is China weliswaar de belangrijkste opkomende actor op het wereldtoneel, maar het is niet de enige: Rusland wordt steeds assertiever, NAVO-bondgenoot Turkije transformeert in een autonome regionale macht, het lang naar binnen gekeerde India wordt diplomatiek steeds actiever en de EU acteert, zeker sinds het presidentschap van Donald Trump, onder de noemer van 'strategische autonomie' ook steeds onafhankelijker.

Wat het Amerikaanse unipolaire moment dus vervangt, is niet zonder meer duidelijk. Het is nog geen multipolair systeem, maar wel een waarin Amerikaans leiderschap tegenover meer verschillende regionale machtscentra staat.

Andere instrumenten

De tweede grote ontwikkeling betreft een verandering in de aard van geopolitieke rivaliteit. Die rivaliteit vond tijdens de Koude Oorlog bij uitstek plaats op het militaire domein en ook de twee latere Amerikaanse oorlogen in Afghanistan en Irak volgden nog die logica. Verschillende ontwikkelingen dragen er echter toe bij dat internationale rivaliteit naar andere domeinen en instrumenten verschuift.[3] Globalisering en ongelijke verhoudingen maken de economie meer tot een strijdtoneel, een dynamiek die Edward Luttwak 'geo-economie' heeft genoemd.[4] Het handelsconflict tussen de VS

1 Senior onderzoeker bij de WRR en docent filosofie aan de Vrije Universiteit.

2 Krauthammer 1990.

3 In de jaren tachtig populariseerde Lucian Pye al het concept van *soft power*. Hier gaat het echter om andere vormen van macht die eerder onder zijn concept van hard power zouden vallen

4 Luttwak 1990. Voor een analyse van het concept zie: Sheikh 2021, te verschijnen. Voor het belang van het maritieme domein in tijden van globalisering zie: Sheikh 2019.

en China, sancties tegen Iran en spanningen rondom gaspijplijnen tussen Rusland en de EU tonen hoe de wereldhandel in toenemende mate het toneel is geworden van strategische rivaliteit. Ook moderne technologie draagt aan deze ontwikkeling van geopolitiek met andere middelen bij. De netwerkstructuur van het internet en de mogelijkheid om digitale technologie zowel civiel als militair in te zetten leiden ertoe dat technologie meer het object is geworden van geopolitieke rivaliteit.[5] Non-militaire rivaliteit bestaat er ook uit dat landen invloed uitoefenen via het stellen van technologiestandaarden en via wetgeving, een trend die voor de EU positief is.[6] Ook voor deze trend is duidelijker waar we vanaf bewegen dan waar we naartoe gaan. Een vooruitziende tekst van twee Chinese kolonels sprak in 1999 al van de opkomst van 'onbegrensde oorlog'.[7] De grote internationale verwevenheid gedreven door globalisering en digitale technologie heeft in ieder geval geopolitieke rivaliteit verbreed van militaire confrontatie naar andere domeinen.

De twee trends zijn ook met elkaar verbonden. De groeiende rivaliteit tussen de VS en China wordt steeds vaker aangeduid als een nieuwe Koude Oorlog. Dat is echter een misleidende metafoor. Alhoewel de verslechterde relatie tussen beide landen waarschijnlijk voort zal duren en militaire confrontatie niet uit te sluiten is[8], miskent dat beeld hoe anders de wereld nu is dan in de tweede helft van de twintigste eeuw. Die periode kende twee grotendeels van elkaar afgesloten economische systemen. Vriend-vijandrelaties tussen landen waren ook in hoge mate helder. Totaal anders is dat de huidige rivaal van de VS binnenkort de grootste economie van de wereld kan worden en diep verweven is met de rest van de wereld.[9] Naast militaire spanningen in de Zuid-China Zee lijken dan ook handelsconflicten, cyberaanvallen en internationale handelsverdragen de grote strijdtonelen tussen de twee grootmachten te zijn. Die situatie is onvergelijkbaar met de tweede helft van de 20e eeuw. Als we een analogie willen maken, dan is het einde van de 19e eeuw meer toepasselijk. In plaats van een rigide ideologische scheiding in twee kampen is er nu sprake van een veelvoud aan grootmachten met hele verschillende machtsprofielen die in complexe allianties elkaar in evenwicht houden.

Voorbij de hype over corona

Wat is nu het effect van de COVID-pandemie op deze ontwikkelingen? We moeten oppassen dat effect te overdrijven. Er zijn heel veel analyses over mondkapjesdiplomatie, vaccinpolitiek en het succes of falen van landen in hun respons op de pandemie. Hoe fragiel dat soort analyses zijn toont de radicale omslag van falen naar succes die het Verenigd Koninkrijk, de VS en Israël van 2020 naar 2021 hebben gemaakt. En alhoewel mondkapjes en vaccins een land zeker macht kunnen verlenen, zijn dat slechts toevoegingen aan een lange lijst van goederen als olie, chips en zeldzame aardmetalen die dat ook doen.

Een tijdelijk effect dat wel degelijk al geopolitieke implicaties heeft gehad, is dat het managen van de crisis het vermogen van landen om tegelijkertijd op het wereldtoneel te acteren verschillend beïnvloedt. Autoritaire regimes die stevig in het zadel zitten, kunnen zich buitenlandse acties beter permitteren dan democratische regimes waarin de bevolking eist dat alle aandacht naar de bestrijding van de pandemie gaat. Zo kon tijdens de pandemie China de grip op Hong Kong versterken en Rusland zijn invloed in Oekraïne en de Kaukasus vergroten; de VS en de EU konden hier in die periode geen geloofwaardig antwoord op bieden. Ook dit effect is echter tijdelijk.

5 Zie bijvoorbeeld: Farrell and Newman 2019; en Polyakova and Meserole 2019.

6 Bradford 2020.

7 Liang and Xiangsu 2020. Meer recente studies op dit gebied zijn: Franke 2016; Leonard 2016; WRR 2017.

8 Graham Allison onderzoekt de logica van militaire confrontatie tussen de VS en China vanuit de zogenaamde 'Thucydides trap'. Zie: Allison 2017.

9 Johnston 2019.

Versnelling andere actoren

Laten we daarom terugkeren naar de twee genoemde fundamentele ontwikkelingen. Die lijken beide door de pandemie versterkt te worden. Laten we eerst kijken naar het einde van het Amerikaanse unipolaire moment. Het *America First*-beleid van Donald Trump en zijn aanvankelijke ontkenning van de ernst van de situatie stak schril af tegen het harde maar effectieve beleid van China. In 2021 is de situatie wel weer anders. President Biden versterkt wederom Amerikaans mondiaal leiderschap door effectief te handelen tegen de pandemie en internationale allianties aan te spreken. Tegelijkertijd is een sterk negatief sentiment opgekomen ten aanzien van China.

Die ontwikkeling heeft echter maar beperkte invloed op de onderliggende trend. Het negatieve sentiment richting China hangt samen met de immense invloed die het land heeft weten te krijgen op het wereldtoneel. Het is dus juist een teken van China's opkomst. Doordat het als geen ander land snel economisch herstelde van de coronacrisis, is het moment waarop het de VS economisch zal passeren bovendien dichterbij gekomen. Ook het bestuursmodel van China lijkt vooralsnog door de crisis versterkt te worden, omdat effectieve coronabestrijding 'performance legitimacy' verleent. Het is daarnaast maar de vraag of het nieuwe elan van de VS de ontwikkeling naar meer autonomie van bondgenoten in Europa en Azië kan keren.

Versnelling andere instrumenten

Ook de andere structurele verschuiving – de uitbreiding van internationale rivaliteit naar andere domeinen dan het militaire – lijkt enigszins versterkt te worden door de pandemie. Ten eerste op directe wijze doordat het de aandacht heeft gevestigd op het strategisch belang van medische producten en vaccins. Door vergaande globalisering is de markt voor grondstoffen voor medicijnen en een veelheid aan apparatuur grotendeels in Chinese handen gekomen en een groot deel van de medicijnenproductie gebeurt in India. De crisis heeft laten zien hoe kwetsbaar dat andere landen maakt. Als gevolg daarvan wordt er meer gesproken over meer lokale productie en diversificatie van toeleveranciers op het medisch domein. Er is zelfs sprake van een reorganisatie van de wereldhandel. Meer rivaliteit in niet-militaire domeinen dus.

Op indirecte wijze is deze trend de afgelopen twee jaar ook versterkt. Door wereldwijde lockdowns in reactie op de pandemie grepen mensen overal naar technologische middelen om hun werk, scholing, communicatie of inkoop door te laten gaan. Als gevolg daarvan is de afhankelijkheid van grote technologieplatformen voor bijvoorbeeld videoconferencing, amusement, sociale media en bezorgdiensten groter geworden. Daarmee is het strategisch belang van deze sector toegenomen. Ook hier zien we dan ook een reactie van landen om te zorgen dat zij meer grip krijgen op dergelijke platformen. Denk in dit verband aan de Europese ambitie voor digitale strategische autonomie en de in april 2021 gepubliceerde concept-Verordening voor AI.[10]

Onzekerheden

Laten we hier een aantal belangrijke onzekerheden voor het verloop van deze ontwikkelingen identificeren. Allereerst betreffen deze de aard van de relatie tussen de VS en China. Die verslechtert en het is zeer waarschijnlijk dat dat door zal blijven gaan. De vraag is wel waar dat toe zal leiden. Zoals hierboven betoogd, is een radicale scheiding langs economische, politie en ideologische lijnen zoals in de Koude Oorlog niet waarschijnlijk. Het terugdraaien van vier decennia globalisering heeft simpelweg te hoge kosten. Tegelijkertijd brengt globale verwevenheid in combinatie met groeiende spanningen veel risico's met zich mee die niet te voorzien zijn. Onzeker is daarbij ook hoe de EU zich in dit krachtenveld zal positioneren.

10 Europese Commissie 2021.

Een tweede onzekerheid betreft wat er gebeurt buiten de grote geopolitieke machtscentra. Armere landen met zwakkere overheden in Afrika, Zuid-Azië en Latijns-Amerika zijn minder in staat om de pandemie het hoofd te bieden. Bekeken vanuit een geopolitiek perspectief kan dat in de toekomst effect hebben op regionale stabiliteit, migratie en financiën.

Een laatste onzekerheid betreft de langetermijneffecten binnen samenlevingen. Geopolitieke invloed vereist dat een land het vermogen heeft om buiten de eigen grenzen te acteren. Zwakke interne samenhang en diepe maatschappelijke scheidslijnen hebben een negatief effect op het vermogen van landen om dat op coherente en consistente wijze te doen. We zien nu tekenen van groeiende scheidslijnen rondom lockdowns en vaccinaties. De eerdere financiële crisis van 2008 droeg bij aan de opkomst van de Tea Party, Occupy, de Brexit en het presidentschap Donald Trump, allemaal ontwikkelingen die gepaard gingen met diepe maatschappelijke scheidslijnen. We weten nog niet wat voor scheidslijnen als gevolg van de pandemie zullen opkomen, zeker in een context van nepnieuws en samenzweringen die online verspreid worden. Als die scheidslijnen landen echter verschillend raken, zal dat op termijn hun geopolitieke positie ten opzichte van elkaar beïnvloeden.

Opgaven

Wat voor reactie vragen de genoemde ontwikkelingen? Geopolitiek gaat over het wereldtoneel en het geëigende pad voor Nederland daarop is de Europese Unie. De EU dient meer aandacht en beleid te richten op beide ontwikkelingen. De eerste trend vraagt om een scherpe blik naar buiten en het leren inspelen op het krachtenspel tussen de VS, China, Rusland en andere machten. Het grote risico is dat de EU als gevolg van de pandemie naar binnen keert en alle aandacht richt op interne fricties.

Ook ten aanzien van de nieuwe instrumenten van geopolitieke rivaliteit is meer aandacht en beleid nodig. De EU maakt stappen op het digitale domein en zet meer en meer de eigen economische kracht strategisch in bij handels- en investeringsakkoorden. Veel meer is echter nodig, vooral om zicht te krijgen op onze kwetsbaarheden in een wereld waarin allerlei verbindingen potentiële veiligheidsrisico's zijn. Die opgave heeft Nederland ook op nationaal niveau.
Voor dat Europese niveau is het nodig dat de Nederlandse politiek een visie ontwikkelt op het strategisch belang van de EU voor geopolitieke verhoudingen. Het Nederlandse beleid ten aanzien van de EU is veelal reactief en vaak nauw gedreven door financiële overwegingen. Beide geopolitieke ontwikkelingen zullen een steeds grotere invloed op Nederland hebben en vereisen dat wij een constructieve en proactieve rol in de EU spelen. Dat vraagt eerst een grondige analyse en een langetermijnvisie op grote verschuivingen op het geopolitieke toneel.

Literatuur

Allison, Graham (2017) *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Boston: Houghton Mifflin Harcourt.

Bradford, Anu (2020) *The Brussels Effect: How the European Union rules the world*, New York: Oxford University Press.

Europese Commissie (2021) *Proposal for a Regulation laying down harmonised rules on artificial intelligence*, geraadpleegd via https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-regulation-laying-down-harmonised-rules-artificial-intelligence.

Farrell, Henry and Abraham L. Newman (2019) 'Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion', *International Security* 44, no.1: 42-79.

Krauthammer, Charles (1990) 'The unipolar moment', *The Washington Post*, 20 juli 1990.

Franke, Ulrike E. (2016) 'Why emerging countries are hedging against the global system', pp. 179-188 in Mark Leonard, (ed.) *Connectivity Wars: Why migration, finance and trade are the geo-economic battlegrounds of the future*, London: European Council on Foreign Relations.

Johnston, Alastair I. (2019) 'China in a World of Orders: Rethinking Compliance and Challenge in Beijing's International Relations', *International Security* 44, no.2: 9-60.

Leonard, Mark, (ed.) (2016) *Connectivity Wars: Why migration, finance and trade are the geo-economic battlegrounds of the future*, London: European Council on Foreign Relations.

Liang, Qiao and Wang Xiangsu (2020) *Unrestricted warfare*, Naples: Albatross Publishers.

Luttwak, Edward N. (1990) 'From Geopolitics to Geoeconomics, Logic of Conflict, Grammar of Commerce', *The National Interest* 20: 17-23.

Polyakova, Alina and Chris Meserole (2019) *Exporting Digital Authoritarianism: The Russian and Chinese models*, Washington, DC: Brookings Institution.

Sheikh, Haroon (2019) *Hydropolitiek: Samenwerking en Conflict op zeven zeeën*, Amsterdam: Boom.

Sheikh, Haroon (2021, te verschijnen) 'De opkomst van de geo-economie', ESB.

WRR (2017) Veiligheid in een wereld van verbindingen, Rapporten aan de Regering no. 98, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) informeert en adviseert het regeringsbeleid over grote maatschappelijke vraagstukken.

De Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) is een genootschap van wetenschappers uit alle disciplines en regeringsadviseur over wetenschapsbeoefening.

15 juli 2021

Projectgroep:
Tanja van der Lippe (co-voorzitter)
André Knottnerus (co-voorzitter)
Josta de Hoog (projectcoördinator)
Ruth Mampuys (onderzoeker)
Myrthe van de Pavert (stagiair)
Frans Brom (directeur WRR)

WRR
WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID
KNAW