

Kwetsbaarheid en veerkracht

WRR-reflecties op de langetermijnevolgen
van de coronacrisis

WRR



Kwetsbaarheid en veerkracht

WRR-reflecties op de langetermijnevolgen
van de coronacrisis

WRR

Kwetsbaarheid en veerkracht. WRR-reflecties op de langetermijnevolgen van de coronacrisis is voorbereid en geschreven door:

Dr. B.J.P. (Bart) Stellinga (staflid)

Dr. M. (Marthe) Hesselmanns (staflid)

Mr. drs. J.R. (Josta) de Hoog (staflid)

Prof. dr. mr. C.C.J.H. (Catrien) Bijleveld (raadslid)

Voorwoord

De COVID-19 pandemie heeft zeer grote maatschappelijke, politieke en economische gevolgen die we nog lang zullen voelen. De kans is groot dat deze crisis leidt tot veranderingen in hoe we de wereld begrijpen en welke keuzes we als samenleving maken. De Nederlandse samenleving staat dus voor de uitdaging om te behouden wat goed ging, lessen te trekken waar verbetering mogelijk is en in te spelen op de veranderingen die op ons afkomen.

Met deze notitie beoogt de WRR de regering en het parlement te ondersteunen bij het aanpakken van de gevolgen van de coronacrisis voor Nederland. Hoewel er in ons land veel goed is gegaan tijdens deze crisis, heeft de pandemie ook een aantal belangrijke kwetsbaarheden blootgelegd. We signaleren onder andere een opeenstapeling van economische en gezondheidsrisico's bij mensen die al in een lastige situatie zitten, het beperkte schok-absorberende vermogen van het bedrijfsleven, de fragiliteit van globalisering en moeizame internationale samenwerking.

Op basis van onze publicaties van de afgelopen jaren presenteren wij beleidsuitgangspunten om deze kwetsbaarheden te verminderen.¹ Het gaat hierbij onder meer om versterking van de kennis en capaciteit binnen de overheid, aanpassingen in de flexibele arbeidsmarkt en de sociale zekerheid, een betere maatschappelijke inbedding van het bedrijfsleven, het in goede banen leiden van de versnelde digitalisering en meer schokbestendigheid tegen internationale verstoringen.

Voor de overheid ligt hier een cruciale opdracht: zij moet de veerkracht van de samenleving versterken zodat we kunnen herstellen van de crisis en voorbereid zijn op de veranderingen die nog gaan komen. Maar de overheid kan dit niet alleen: hier ligt ook een collectieve verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Bovendien kan Nederland dit niet alleen: internationale afstemming en solidariteit zijn onmisbaar. Dit is geen vanzelfsprekendheid, want het vergt de bereidheid van mensen, ondernemingen, organisaties en landen om op hun eigen belangen in te leveren met het oog op het collectieve belang.

Deze notitie biedt geen kant-en-klare beleidsmaatregelen, maar beoogt richting te geven aan de keuzes waar Nederland voor staat in een onzekere toekomst. Wij willen hiermee onze eerste reflecties bieden op een situatie die nog volop in beweging is. In de komende tijd zullen wij delen van deze reflecties nader uitdiepen.

Prof. mr. J.E.J. (Corien) Prins
Voorzitter

Prof. dr. F.W.A. (Frans) Brom
Secretaris

Reflecties op de langetermijnevolgen van de coronacrisis

WRR

De kosten van de crisis

De crisis leidt tot enorme kosten. Een rechtvaardige verdeling en evenwichtige omgang met deze kosten is essentieel voor het draagvlak voor ons economische systeem en de sociale cohesie.

De toekomst van globalisering

Vergaande internationale verwevenheid is een risico gebleken tijdens de crisis. Nederland heeft baat bij globalisering, maar moet ook de negatieve bijeffecten onderkennen.

De toekomst van Europese samenwerking

De crisis toont de Nederlandse afhankelijkheid van Europa. Herstel van Nederland vereist herstel van andere EU-lidstaten.

Digitale kansen en risico's

De crisis laat zien dat er qua digitalisering meer mogelijk is dan eerder gedacht. Dit vereist wel beter zicht op digitale afhankelijkheden en waakzaamheid voor techno-optimisme.

De regierol voor de overheid

De crisis toont de beperkingen van een perspectief op de overheid als 'scheidsrechter' die slechts kaders stelt. Het toont juist het belang van een capabele overheid die inhoudelijk (bij)stuurt.

De positie van flexibele arbeid

De crisis heeft vooral flexibel werkenden hard geraakt. Het legt de noodzaak bloot van een beter evenwicht op de flexibele arbeidsmarkt en herziening van het sociale-zekerheidsstelsel.

Verschillen in veerkracht en incasseringsvermogen van mensen

De crisis laat zich extra voelen bij mensen die al in een lastige maatschappelijke positie verkeerden. Wees extra alert voor een lange nasleep van de crisis bij deze kwetsbare groepen.

De veerkracht en maatschappelijke rol van het bedrijfsleven

De scheidslijn tussen 'publiek' en 'privaat' blijkt poreuzer dan we voor de crisis aannamen. Een kritische blik is nodig op de maatschappelijke inbedding van het bedrijfsleven.



Inhoud

	Voorwoord	4
	Inleiding	8
1.	De regierol voor de overheid	9
2.	De positie van flexibele arbeid	12
3.	Verschillen in veerkracht en incasseringsvermogen van mensen	15
4.	De veerkracht en maatschappelijke rol van het bedrijfsleven	19
5.	Digitale kansen en risico's	22
6.	De toekomst van Europese samenwerking	25
7.	De toekomst van globalisering	28
8.	De kosten van de crisis	32
	Conclusie	35
	WRR-bronnen	37

Inleiding

De COVID-19 pandemie heeft over de hele wereld geleid tot maatschappelijke ontwrichting. Uiteraard is er eerst en vooral sprake van een gezondheids crisis. Mensen worden ernstig ziek, overlijden en de druk op schaarse zorgfaciliteiten en -personeel is sterk toegenomen. Door uitstel van behandelingen lijden ook veel mensen met een andere ziekte onder de huidige situatie. De coronacrisis en de maatregelen die naar aanleiding daarvan genomen worden, zetten echter alle domeinen van de samenleving sterk onder druk. De crisisbestrijding gaat onvermijdelijk gepaard met enorme neveneffecten, zowel economisch als niet-economisch, waarbij er sprake is van duivelse dilemma's en grote onzekerheid of de genomen maatregelen proportioneel zijn.

Het kan nog lang duren voordat het leven in Nederland weer normaal kan worden opgepakt; als het al mogelijk zal zijn om naar 'normaal' terug te keren. De kans bestaat ook dat deze crisis onze samenleving en de manier waarop we die willen inrichten fundamenteel verandert.

Ons vertrekpunt is dat er noch sprake zal zijn van een terugkeer naar normaal, noch van een plotselinge radicale verandering. Wel vermoeden we dat de coronacrisis een grote en langdurige invloed op de samenleving zal hebben en dat die die op tal van terreinen tot veranderingen zal leiden. Dat zal een proces zijn van stapsgewijze aanpassingen. Hoewel het onmogelijk is om met zekerheid te zeggen in welke richting dit precies zal gaan en waar de belangrijkste pijnpunten zullen liggen, wil de WRR met deze notitie bijdragen aan het denken over hoe dit proces op een verantwoorde wijze kan worden beïnvloed. De crisis toont immers een aantal belangrijke kwetsbaarheden in onze samenleving. Onze suggesties beogen deze kwetsbaarheden te verminderen en de veerkracht van de samenleving te versterken. Los van het gezondheidsvraagstuk – waar de afgelopen maanden begrijpelijkerwijs de meeste aandacht voor is geweest – zien wij acht kwesties als de grote beleidsuitdagingen:

1. De regierol voor de overheid
2. De positie van flexibele arbeid
3. Verschillen in veerkracht en incasseringsvermogen van mensen
4. De veerkracht en maatschappelijke rol van het bedrijfsleven
5. Digitale kansen en risico's
6. De toekomst van Europese samenwerking
7. De toekomst van globalisering
8. De kosten van de crisis

Bij ieder vraagstuk bespreken we allereerst verschillende dimensies die door de crisis aan het licht zijn gekomen. Vervolgens gaan wij in op de beleidsuitgangspunten die wij cruciaal achten bij het adresseren ervan. We focussen hierbij vooral op de mogelijke ontwikkelingen op de middellange en lange termijn (de periode waarin er sprake is van een 1,5-meter-samenleving en het post-corona-tijdperk) en hoe hierop kan worden ingespeeld, en richten ons dus minder op de crisisbestrijding zelf. Bovendien gaan onze suggesties vooral over de algemene richting en minder over de specifieke vormgeving van het beleid, al proberen wij onze voorstellen zo veel mogelijk te concretiseren.

1. De regierol voor de overheid



1.1 De crisis

Door de crisis speelt de overheid opeens een veel grotere rol in de samenleving. De aard en omvang van de problemen vragen hierom en mensen verwachten dit ook van de overheid. Juist in tijden van grote onzekerheid en opgaven die de mogelijkheden van individuele burgers, organisaties of bedrijven overstijgen, ontleen we houvast aan een overheid die doortastend optreedt. De Nederlandse overheid heeft, toen de ernst van de situatie duidelijk werd, deze rol op zich genomen. Zowel voor het bestrijden van de acute gezondheids crisis als voor het overeind houden van de economie heeft de overheid een rol ingenomen die weinig parallellen kent. Deze crisis kan daarmee als katalysator werken voor een trend die al langer waarneembaar is: een herwaardering van stevige sturing door de overheid als strategie om collectieve doelen en publieke waarden te realiseren.²

Tegelijk maakt deze crisis duidelijk dat aan een grotere rol voor de overheid ook risico's kleven. Daadkracht en acuut ingrijpen verhouden zich doorgaans slecht met gangbare democratische procedures. Bij kortstondige crises valt daar nog wel mee te leven, maar bij een crisis die maanden en mogelijk zelfs jaren gaat duren, leidt dat tot fundamentele vragen. Het gaat hier bijvoorbeeld over de dominante rol van bepaalde experts (zoals in Nederland die van het Outbreak Management Team en het RIVM), het niet-openbare karakter van een deel van hun informatiebronnen en geheime beraadslagingen. Ook spelen er rechtsstatelijke kwesties. Verschillende Europese landen – zoals Spanje, Italië, Frankrijk en Luxemburg – hebben de noodtoestand uitgeroepen, waardoor bestaande wetten en structuren tijdelijk opzij konden worden gezet. Ook in Nederland spelen vragen over hoever de overheid mag of moet gaan bij het sturen en monitoren van individueel gedrag, en hoe dat zich verhoudt tot rechtsstatelijke principes.³

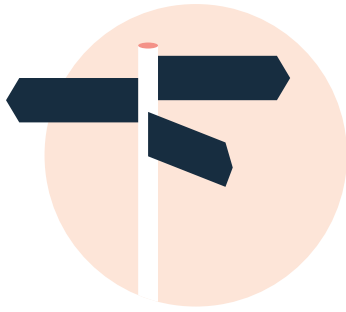
Daarnaast manifesteert de overheid zich nadrukkelijk in de hulp aan bedrijven en mensen die hun inkomen verliezen. Het gaat hier bijvoorbeeld om de beloofde compensatie voor werktijdverkorting (de overheid heeft tot 90 procent van de arbeidskosten overgenomen), garanties op bedrijfsfinanciering, uitstel van belastingbetalingen, en compensatie voor zzp'ers en anderen. Ook op Europees niveau zijn diverse maatregelen genomen om het bedrijfsleven en werkenden financieel te steunen. Wat deze stevigere economische rol precies betekent voor de toekomst is uiteraard onduidelijk. Sommigen spreken over 'de terugkeer van de overheid'.⁴ Anderen menen dat de overheid nu de rekening betaalt en dat dit op termijn, door onhoudbare overheidsfinanciën, kan betekenen dat de overheid zich juist weer moet 'terugtrekken' (zie paragraaf 8).⁵ De toekomstige rol van de overheid staat daarmee ter discussie.

2 Doorne, E. van, en B. Steur (2018) *Renaissance van de overheid. De behartiging van publieke belangen*, Den Haag: Ministerie van BZK.

3 SCP, PBL en CPB (2020) *Aandachtspunten voor een herstelbeleid. Briefadvies Covid-19 Overleg Planbureaus*, Den Haag: SCP/PBL/CPB.

4 Mazzucato, M. (2020) 'The Covid-19 crisis is a chance to do capitalism differently', *The Guardian*, 18 maart.

5 Claassen, R. (2020) 'Ondernemersrisico als overheidsrisico', *Me Judice*, 15 april.



De crisis toont de beperkingen van een perspectief op de overheid als 'scheidsrechter' die slechts kaders stelt. Het toont juist het belang van een capabele overheid die inhoudelijk (bij)stuurt.

1.2

Uitgangspunten voor beleid

Geen macht zonder open consultatie, tegenmacht en verantwoording. Juist bij besluiten die ingrijpende gevolgen hebben voor veel burgers, dienen beslissingen in overleg met vertegenwoordigers van relevante betrokkenen (burgers, maatschappelijke partijen, bedrijven) tot stand te komen. En hoewel het te rechtvaardigen is dat midden in een crisis niet op dezelfde zorgvuldige manier te werk kan worden gegaan als gebruikelijk, dienen de macht en de beslissingen uiteindelijk gecontroleerd te kunnen worden. Dat geldt ook voor de experts die nu een belangrijke rol hierin spelen. De vorm van tegenmacht ziet er uiteraard per domein anders uit. Voor de ministers vormt het parlement een belangrijke tegenmacht. Voor experts is verantwoording in het parlement een deel van het antwoord, maar tegenpraak en verantwoording bestaan ook uit peer assessment of genoeg diversiteit in de professionele achtergronden van de experts. Dit soort tegenmacht moet gewaarborgd worden op een manier dat burgers zicht kunnen hebben op de wijze waarop besluiten tot stand komen.

Het behartigen van publieke belangen blijft een collectieve opgave; zorg dat private partijen hun verantwoordelijkheid nemen. De crisis maakt duidelijk dat de overheid onmisbaar is voor het vervullen van bepaalde taken. Het is te beperkt om de overheid te zien als een 'scheidsrechter' die kaders stelt, toezicht houdt en pas in actie komt als 'de markt faalt', maar die verder niet inhoudelijk (bij)stuurt. Tegelijkertijd heeft de overheid de kennis noch het gezag om vanaf nu top-down te bepalen hoe de samenleving zich moet ontwikkelen. Daarom is de maatschappelijke betrokkenheid van veel partijen noodzakelijk. Daarin zit de kracht van Nederland. Dat betekent wel dat de overheid moet bevorderen dat private spelers verantwoordelijkheid nemen voor de publieke zaak (zie paragraaf 4).

Investeer in kennis en capaciteit binnen de overheid zodat zij actief kan (bij)sturen en lijnen kan uitzetten. Juist omdat het behartigen van publieke belangen een collectieve opgave is, hebben we behoefte aan een sterke en capabele overheid die de lijnen uitzet en – indien nodig – bijstuurt. Gezien de aard van een aantal vragen waarvoor de Nederlandse samenleving zich gesteld ziet – economische krimp, stijgende zorgvraag, klimaatverandering, milieuproblematiek en woningtekorten – is dit een zeer urgente opgave. In de afgelopen veertig jaar is vaak gedacht dat wanneer de behartiging van publieke belangen werd uitbesteed aan de private sector dit betekende dat de overheid ook minder hoefde te doen en dus kon krimpen. In de praktijk bleek dat de overheid vooral *andere* competenties moest ontwikkelen, waaronder goed opdrachtgeverschap en het toezicht houden op markten. Hierbij is niet altijd genoeg rekening gehouden met het feit dat deze nieuwe activiteiten ook voldoende capaciteit en middelen, en gedegen kennis en expertise vereisen. Het gaat niet alleen om wetenschappelijke kennis – hoewel die, zoals nu blijkt, cruciaal is – maar ook om lokale en impliciete kennis die wordt opgebouwd bij ambtenaren die voor langere tijd op hetzelfde beleidsterrein werken. Nieuwe aandacht voor de opbouw en borging van kennis en capaciteit binnen de overheid is daarom noodzakelijk.

2. De positie van flexibele arbeid



2.1 De crisis

Door de coronacrisis staat het werk van veel mensen onder druk.⁶ De crisis zal waarschijnlijk zorgen voor een flink hogere werkloosheid. In een CPB-scenariostudie loopt de werkloosheid als percentage van de beroepsbevolking in het gunstigste geval op van 3,4 procent begin 2020 naar 4,5 procent in 2021, in het slechtste scenario tot 9,4 procent.⁷ Ondanks de financiële steun vanuit de overheid betekent dit voor veel mensen dus een verlies van (een deel van) het inkomen en zorgen over toekomstige inkomsten.⁸ Daarnaast geldt dat werk meer is dan een manier om inkomen te verwerven. Werk geeft ook betekenis aan ons leven, zorgt voor sociale interactie met collega's en versterkt betrokkenheid. Het wegvallen van werk en inkomen kan daarom grote gevolgen hebben voor iemands welbevinden. Ook voor de economie als geheel is (langdurige) werkloosheid een slechte zaak, omdat het gepaard gaat met verlies van kennis en expertise, en een negatieve spiraal kan inzetten.

Flexibele arbeidskrachten worden zoals verwacht sneller en op veel grotere schaal geraakt door de crisis dan werknemers met een vaste aanstelling.⁹ In Nederland hadden voor COVID-19 toesloeg 1,9 miljoen werknemers een flexibele arbeidsrelatie, van wie 70 procent (dus 1,4 miljoen mensen) een onzeker dienstverband, doordat gewerkt wordt met korte tijdelijke contracten, uitzendcontracten, oproepcontracten of wisselende uren.¹⁰ Juist in sectoren die door de crisis helemaal zijn stilgevallen – zoals de horeca, toerisme, transport en cultuur – komen dit soort flexibele arbeidsrelaties veel voor.

Een aanzienlijk deel van deze flexibele krachten werkt als zzp'er. Nederland telt ongeveer 1,1 miljoen zzp'ers. Voor een deel van hen geldt dat zij eigenlijk schijnzelfstandigen zijn die liever in vaste dienst zouden zijn.¹¹ Eerder onderzoek wees al uit dat deze groep veelal onvoldoende beschermd is bij tegenslag.¹² Overheidssteun voor zelfstandigen is gezien het uitzonderlijke karakter van deze crisis zeer begrijpelijk: ook sommige grote bedrijven hebben onvoldoende buffers om hier doorheen te komen. Maar in het publieke debat is er ook kritiek: zzp'ers en hun opdrachtgevers (soms dus verkapte werkgevers) hebben relatief beperkt bijgedragen aan sociale premies en belastingen, maar ontvangen nu wel extra steun vanuit de overheid.¹³ Deze crisis zet de al lopende discussie over de positie van zzp'ers, hun verzekeringen en de rol van werkgevers met nog meer urgentie op de agenda.¹⁴

-
- 6 CPB (2020) *Arbeidsmarkt: sterke daling gewerkte uren*. Den Haag: CPB.
- 7 CPB (2020) *Scenario's economische gevolgen coronacrisis*. Den Haag: CPB.
- 8 DNB (2020) 'Nederlanders verwachten langdurig geraakt te worden door economische crisis als gevolg van corona-uitbraak', *DNBbulletin*, 18 mei.
- 9 SCP (2020) *Zicht op de samenleving in coronatijd*. Den Haag: SCP.
- 10 CBS (2020) 'In 2019 onzeker dienstverband voor bijna 1,4 miljoen flexibele werknemers', Den Haag/Heerlen: CBS.
- 11 Commissie Regulering van Werk [commissie Borstlap] (2020) *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Den Haag: Commissie Regulering van Werk.
- 12 OECD (2019) *OECD Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work*. Paris: OECD.
- 13 Hofs, Y. (2020) 'Na deze crisis moet het zzp-schap echt op de schop', *De Volkskrant*, 20 maart.
- 14 Commissie Regulering van Werk [commissie Borstlap] (2020) *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Den Haag: Commissie Regulering van Werk.



De crisis heeft vooral flexibel werkenden hard geraakt. Het legt de noodzaak bloot van een beter evenwicht op de flexibele arbeidsmarkt en herziening van het socialezekerheidsstelsel.

2.2 Uitgangspunten voor beleid

Overdenk opnieuw de positie van flexibele arbeid en zzp'ers in Nederland. Door onzekerheden over inkomen, pensioen of sociale zekerheid kunnen mensen een groter onbehagen voelen en zijn zij minder goed in staat om hun leven naar eigen inzicht in te vullen. Bovendien bestaat het gevaar van zelfversterkende effecten: door zorgen en stress over inkomens zijn mensen minder goed in staat om afgewogen financiële beslissingen te nemen, wat kan bijdragen aan een verslechterde financiële positie. Vooral flexwerkers ervaren op dit moment deze problemen. Niet alleen voor de betrokken personen, maar ook voor de economie kan dit nadelige gevolgen hebben: wanneer mensen grote onzekerheid ervaren over (toekomstige) inkomens houden zij de hand op de knip, wat op macroniveau de economische malaise versterkt en de innovatie beperkt. Het feit dat veel zzp'ers nu een beroep moeten doen op de sociale zekerheid illustreert dat de strikte tweedeling tussen zzp'ers en werknemers wat betreft belasting en sociaal vangnet niet houdbaar is. Het noopt tot een heroverweging van het socialezekerheidsstelsel, met als inzet dat alle werkenden bijdragen aan en terug kunnen vallen op reserves indien het werk wegvalt.

Meer aandacht en middelen voor actief arbeidsmarktbeleid. Hoe dan ook zal het belang van 'actief arbeidsmarktbeleid' groter worden nu de werkloosheid toeneemt. Daarbij gaat het erom mensen die geen werk meer hebben door de crisis, of die dat al niet hadden voor de crisis, met begeleiding, cursussen, opleidingen en andere steun te helpen om aan de slag te komen. Nederland investeert daar nu weinig in, stelden de commissie Borstlap en de WRR vast in recente rapporten: we behoren in Europa tot de hekkensluiters. Dat zal moeten veranderen, want mensen aan het werk helpen zal na de coronacrisis nog harder nodig zijn.

3. Verschillen in veerkracht en incasseringsvermogen van mensen



3.1 De crisis

De coronacrisis vraagt van iedereen veel incasseringsvermogen. De mate waarin mensen dit kunnen opbrengen, verschilt echter sterk. De gevolgen van de huidige crisis laten zich allereerst voelen bij mensen die in een kwetsbare maatschappelijke positie verkeren: deze crisis verergert de bestaande sociaaleconomische en sociaalmaatschappelijke problematiek.¹⁵ Tegelijkertijd zien we snel nieuwe kwetsbare groepen ontstaan: mensen die juist nu onder maatschappelijke, psychische of fysieke druk komen te staan.¹⁶

Bij mensen die al in een lastige situatie zitten, kunnen risico's zich verder opstapelen. De gezondheids crisis raakt vooral ouderen en mensen bij wie er sprake is van onderliggend lijden of een slechtere gezondheid.¹⁷ Dit geldt zowel voor de gevolgen van de COVID-19 pandemie als voor de negatieve impact van het uitstellen en afschalen van overige zorg. Ook zagen we dat in het begin van de crisis vooral werd gefocust op het managen van het gezondheidsprobleem in de ziekenhuizen; pas later kwam er aandacht voor kwetsbaren en hun verzorgers in de gehandicaptenzorg en verzorgingshuizen. Daarnaast blijken mensen met bestaande gezondheidsrisico's (met name obesitas) in de coronacrisis een verhoogde kans te hebben op ernstigere ziekteverschijnselen en mogelijk blijvende gezondheidsschade. Dat kan op zijn beurt gevolgen hebben voor hun toekomstige sociale en economische positie en arbeidsparticipatie.

De bredere gevolgen van de crisis en de bestrijding ervan lijken vooral bij traditioneel kwetsbare groepen te zorgen voor spanningen. Een onderzoek naar hoe Rotterdammers de crisis ondergaan laat zien dat onzekerheid vooral toeneemt onder lager opgeleiden, ouderen, mensen met een gering sociaal netwerk, een gering inkomen, een uitkering, hoge schulden en een slechte gezondheid.¹⁸ Het vermogen van deze mensen om klappen op te vangen is voor deze crisis te klein. Bestaande verschillen in veerkracht kunnen hierdoor verder toenemen. Aan de andere kant ontstaan er ook 'nieuwe' kwetsbare groepen, zoals middengroepen met onzekere (flexibele) arbeidsmarktposities. De crisis holt bij deze mensen hun spankracht snel uit.

Een prangende vraag is in hoeverre mensen die in kwetsbare situaties zitten, kunnen meekomen in de periode waarin er sprake is van een 1,5-metersamenleving. Recente studies laten zien dat de in toenemende mate digitale, complexe en op zelfredzaamheid gerichte verzorgingsstaat niet altijd de mensen bereikt die ondersteuning nodig hebben.¹⁹ Daarbij dreigt een (verder) isolement als mensen niet naar buiten durven te gaan uit angst voor een toename van hun gezondheidsrisico's – of als anderen niet bij hen op bezoek mogen of durven komen. Dat maakt het moeilijker voor deze mensen om uit hun kwetsbare positie te komen. Bovendien rijst de vraag hoever de overheid mag gaan om vanuit gezondheidsoverwegingen de bewegingsvrijheid van mensen te beperken. Het afsluiten van verpleeghuizen met het oog op de fysieke gezondheid zorgde bijvoorbeeld ook voor

15 Denk hierbij ook aan mogelijke toename van huiselijk geweld.

16 Tijdelijke Werkgroep Sociale Impact van de Coronacrisis [Commissie Halsema] (2020) *Verslag Werkgroep Sociale Impact van de Coronacrisis*, Amsterdam.

17 Dat wil niet zeggen dat alle mensen die aan corona overlijden toch al snel zouden zijn gestorven – gemiddeld zou het gaan om 10 verloren levensjaren per coronadode. Zie: Hanlon, P., F. Chadwick, A. Shah et al. (2020) 'COVID-19 – exploring the implications of long-term condition type and extent of multimorbidity on years of life lost: a modelling study' [version 1; peer review: awaiting peer review]. Wellcome Open Research, 5 (75).

18 Engbersen, G. en T. Wentink (red.) (2020) *De bedreigde stad: De maatschappelijke impact van COVID-19 op Rotterdam*. Rotterdam: EUR.

19 Zie bijv. Bredewold, F., J.W. Duyvendak, T. Kampen, E. Tonkens en L. Verplanke (2018) *De verhuizing van de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Van Gennep; WRR (2017) *Weten is nog geen doen*. Den Haag: WRR.

ernstig negatieve implicaties voor de inwoners in de vorm van een sterke toename van eenzaamheid. Een brede blik op gezondheid – waarin de kwaliteit van leven centraal staat – is essentieel.²⁰

Wat betreft de nieuwe – of wellicht beter opnieuw – kwetsbare groepen, laat deze crisis een aantal specifieke risico's zien. Zo is er onder de eerdergenoemde flexwerkers aandacht nodig voor jongeren die net aan hun loopbaan beginnen en veelal tijdelijke contracten hebben.²¹ Hun veerkracht staat onder druk: voor hen zal het in een recessie waarschijnlijk nog moeilijker worden om werk te krijgen en te behouden. Andere risico's zijn onder meer te verwachten bij kinderen uit groepen met een lagere sociaaleconomische status (SES) en bij medewerkers in de zorg en het onderwijs. Nu wordt al gewaarschuwd dat kinderen uit lagere SES-groepen een vergroot risico hebben op leerachterstanden, door beperkte faciliteiten thuis.²² Dergelijke leerachterstanden kunnen een lange nasleep hebben. In de nu zo vitale sectoren van de zorg en het onderwijs is er vooral sprake van een toename van de werkdruk – met mogelijk ook meer fysieke en psychische gezondheidsklachten als gevolg – voor medewerkers die al te lijden hadden onder personeelstekorten.²³



De crisis laat zich extra voelen bij mensen die al in een lastige maatschappelijke positie verkeerden. Wees extra alert voor een lange nasleep van de crisis bij deze kwetsbare groepen.

3.2 Uitgangspunten voor beleid

Wees extra alert voor een lange nasleep van deze crisis bij kwetsbare groepen. Vergeleken met andere EU-landen kent Nederland een gemiddeld hoge materiële welvaart en welzijn. Toch zijn er ook binnen Nederland verschillen tussen groepen in hoe sterk zij in de samenleving staan.²⁴ Kwetsbare groepen zijn in deze crisis vatbaar voor meerdere problemen tegelijk. We hebben te maken met een collectief probleem waar we samen uit moeten komen. Om dat op een eerlijke en effectieve manier te doen, vereist extra aandacht voor die mensen die het meest kwetsbaar zijn of de zwaarste lasten moeten dragen, bijvoorbeeld in de vorm van goede monitoring, actieve hulpverlening en ruimhartige toepassing van regels (onder andere op het gebied van schuldaflossing). Het is essentieel om te voorkomen dat mensen in een neerwaartse spiraal terechtkomen. Ook is er specifiek aandacht nodig voor mensen die mogelijk blijvende gezondheidsschade oplopen door de virusinfectie.

20 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2020) *(Samen)leven is meer dan overleven*. Den Haag: RVS.

21 SER Denktank Coronacrisis (2020) *De contouren van een intelligent herstelbeleid*, p. 17-18, Den Haag: SER.

22 Ter Weel, B. (2020) 'Een deel van de kinderen loopt grote leerachterstanden op', *Economische Sociale Berichten*, 31 maart.

23 RIVM (2019) *Dossier Armoede, schulden en gezondheid*. Den Haag: RIVM.

24 Zie ook CBS (2020) *Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals*, Den Haag/Heerlen: CBS; SCP (2019) *De sociale staat van Nederland 2019*. Den Haag: SCP.

Investeer in individuele en maatschappelijke veerkracht. Dit zal niet de laatste keer zijn dat we te maken hebben met een grote crisis: er zullen nog vaker dit soort collectieve uitdagingen aankomen. Dat vereist individuele en maatschappelijke veerkracht. Op collectief niveau liggen vernieuwingen van het socialezekerheidsstelsel voor de hand, zoals hierboven al genoemd. Dat sluit het belang van individuele veerkracht niet uit: ook hier is het essentieel dat mensen voldoende buffers en sociale netwerken opbouwen om te kunnen omgaan met gezondheidsproblemen of verlies van werk en inkomen. Wel moet hierbij een realistisch perspectief op redzaamheid worden gehanteerd, waarbij het niet vanzelf spreekt dat iedereen hiertoe even goed in staat is. Individuele veerkracht vraagt om een gezonde publieke sector. Op de korte termijn zijn investeringen in de zorg en het sociaal domein nodig zodat mensen kunnen herstellen van tegenslagen als gevolg van de coronacrisis. Daarbij is het cruciaal dat gemeenten ook weerbaar blijven en niet financieel overbelast raken. Op de lange termijn is scholing, inclusief volwassenenonderwijs, belangrijk voor de weerbaarheid van mensen en hun duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Dat vraagt ook om een sterkere inzet op preventie om bestaande gezondheidsrisico's te beperken.

4. De veerkracht en maatschappelijke rol van het bedrijfsleven



4.1 De crisis

Door het coronavirus en de ingrijpende maatregelen om de verspreiding hiervan tegen te gaan wordt de mondiale economie zeer hard geraakt. In economenjargon is er sprake van zowel een aanbodschok als een vraagschok: mondiale productie- en handelslijnen zijn verstoord, veel winkels zijn gesloten (aanbod) en mensen kopen minder goederen en diensten (vraag), ook door een sterk oplopende werkloosheid. Hele sectoren – met name toerisme, luchtvaart, cultuur, sport en horeca – zijn tot stilstand gekomen. Maatregelen kunnen slechts gefaseerd worden afgebouwd en zelfs als die op termijn volledig zijn afgebouwd, zal de economische impact niet ongedaan gemaakt kunnen worden. Het is niet waarschijnlijk dat het reizen, horecabezoek of culturele activiteiten direct weer op het oude niveau zullen zijn.

De crisis roept de vraag op of het bedrijfsleven te kwetsbaar is voor omvangrijke verstoringen. Uiteraard is het ondoenlijk om op alle calamiteiten voorbereid te zijn, maar de snelheid waarmee bedrijven in financieringsproblemen komen en handels- en productieketens verstoord worden is opvallend. De geoptimaliseerde ketens blijken erg kwetsbaar. De maatschappelijke risico's hiervan zijn in deze crisis nog zichtbaarder geworden nu de levering van noodzakelijk materieel en medicijnen voor de zorg onder druk is komen te staan. Moeten we van een *just in time*- naar een *just in case*-benadering?²⁵

Daarnaast laat de crisis de verwevenheid zien tussen het bedrijfsleven en de samenleving. Het illustreert zowel hoe belangrijk het functioneren van het bedrijfsleven is voor de samenleving als hoe afhankelijk het bedrijfsleven is van die samenleving. Vooral over het laatste is veel maatschappelijke discussie, met name als het gaat om de steun die bedrijven van de overheid (en dus van de samenleving) krijgen. Het wringt dat bepaalde bedrijven publieke steun krijgen of vragen terwijl zij niet lang daarvoor nog omvangrijke uitbetalingen aan aandeelhouders hebben gedaan of slechts beperkt belasting betalen in het land waar zij deze steun ontvangen. Het roept de vraag op of er strengere voorwaarden gesteld moeten worden aan overheidssteun en of er op de langere termijn wijzigingen nodig zijn in de wetgeving voor bedrijven. Die vraag staat in veel landen op de agenda, ook in Nederland.²⁶

In crisistijden blijkt de scheidslijn tussen 'publiek' en 'privaat' veel poreuzer dan we in goede tijden aannemen. We dienen onze blik dus ook naar de toekomst te verleggen: naar welk soort maatschappelijke inbedding van het bedrijfsleven streven we? De afgelopen jaren hoorden we al een luidere roep om verduurzaming en een sterkere stakeholderbenadering, met meer aandacht voor langetermijnwelvaart en minder nadruk op financieel gewin op de korte termijn. Het is echter niet ondenkbaar dat er spanning ontstaat tussen de noodzaak om snel economisch te herstellen en het streven naar hervormingen binnen (en verduurzaming van) het bedrijfsleven.²⁷ De eerste opgave suggereert immers om het bedrijfsleven veel vrijheid te geven en regels soepel toe te passen. De tweede opgave vergt een langere adem en de bereidheid om op bepaalde doelen in te leveren ten faveure van een bredere welvaartsbenadering.²⁸

25 Financial Times Editorial Board (2020) 'Companies should shift from 'just in time' to 'just in case'', *Financial Times*, 22 april.

26 Hensen, C. (2020) 'Eerst belasting ontwijken en dan om steun vragen? Niet in Denemarken', *NRC Handelsblad*, 23 april.

27 SCP, PBL en CPB (2020) *Aandachtspunten voor een herstelbeleid. Briefadvies Covid-19 Overleg Planbureaus*, Den Haag: SCP/PBL/CPB.

28 CBS (2020) *Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals*, Den Haag/Heerlen: CBS.



*De scheidslijn tussen ‘publiek’ en ‘privaat’
blijkt poreuzer dan we voor de crisis aannamen.
Een kritische blik is nodig op de maatschappelijke
inbedding van het bedrijfsleven.*

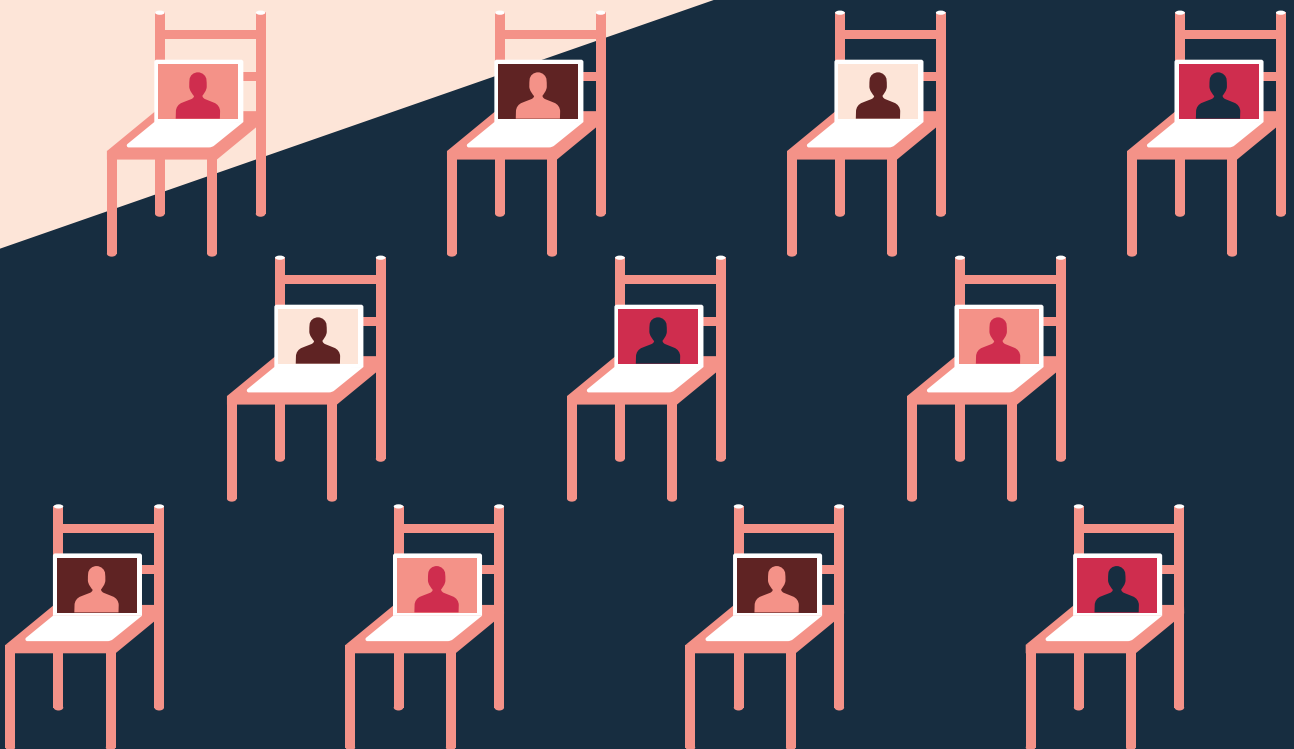
4.2 Uitgangspunten voor beleid

Veerkracht dient een veel nadrukkelijker plaats te krijgen in het bedrijfsleven. De crisis laat zien dat een dominante focus op efficiëntie kan leiden tot een te beperkte focus op buffers en het spreiden van afhankelijkheden. Verregaande globalisering van productie- en toeleveringsketens biedt de mogelijkheid om producten en diensten zo goedkoop mogelijk te produceren, maar we zien dat deze afhankelijkheden ons ook kwetsbaar maken voor verstoringen in dit handelsverkeer. Ook zien we dat veel bedrijven te weinig vlees op de botten hebben om met grote tegenslagen om te kunnen gaan. Op financiële markten worden financiële buffers nog steeds gezien als slecht management, in plaats van als een zinnige vorm van risicomanagement. Dit hangt ook samen met de fiscale bevoordeling van schuld boven eigen vermogen en de dominante positie van aandeelhouders. Aandacht voor de lange termijn dient dus beter geborgd te worden in het bedrijfsleven en verankerd te worden in de (fiscale) regels waaraan het bedrijfsleven moet voldoen.

Versterk de binding tussen bedrijfsleven en de samenleving. Economische ontwikkeling is het resultaat van collectieve actie, waarbij bedrijven, burgers, maatschappelijke partijen en overheden allemaal een cruciale rol vervullen. De samenleving kan niet zonder een florerend bedrijfsleven. Omgekeerd toont de crisis ook aan dat het bedrijfsleven afhankelijk is van diezelfde samenleving om te kunnen functioneren. Dit vergt een sterkere binding tussen het bedrijfsleven en de samenleving. Een voorbeeld is een veel kritischer blik op belastingontwijking: aangezien alle bedrijven profiteren van collectieve voorzieningen, dienen zij hieraan ook allemaal bij te dragen. Ook is er meer aandacht nodig voor de positie en verantwoordelijkheden van aandeelhouders ten opzichte van andere stakeholders.

Economisch herstel en verduurzaming dienen hand in hand te gaan. Een crisis wordt vaak gezien als een kans om grote veranderingen door te voeren – een zogeheten *window of opportunity*. Maar het tegenovergestelde, het behouden en bestendigen van het bekende, behoort evengoed tot de mogelijkheden. In een context van economische krimp en hoge werkloosheid kan het voor overheden aantrekkelijk lijken om zo snel mogelijk de economie aan te zwengelen, zelfs door het ondersteunen van activiteiten die minder goed passen binnen de langetermijntransitie naar een duurzame economie. Gelet op de omvangrijke gevolgen van klimaatverandering voor de Nederlandse samenleving en de economische kansen die verduurzaming biedt, zou dit echter op de lange termijn nadelige gevolgen kunnen hebben. Het is daarom zaak om de verduurzaming van de economie een prominente plek te geven in het economisch herstelbeleid. Voor economisch herstel zijn investeringen hoe dan ook nodig. Juist met het oog op veerkracht is het verstandig dat op duurzame wijze te doen, zodat zowel bedrijven als de samenleving beter bestand zijn tegen klimaatverandering.²⁹ Omdat het bij klimaatbeleid om een *global public good* gaat, is het zaak dat Nederland zich ook in internationale forums en op Europees niveau inzet om herstelbeleid en klimaatbeleid samen te laten gaan.

5. Digitale kansen en risico's



5.1 De crisis

In de huidige crisis bleek in een aantal weken opeens mogelijk wat anders vele jaren had gekost: massaal thuiswerken, een teleconsult bij de huisarts en onderwijs op afstand. Ook doen bepaalde sectoren het in deze omstandigheden juist goed, zoals supermarkten en pakketbezorging. Onlineverkoop is sterk in opkomst, wat op de lange termijn mogelijk gevolgen kan hebben voor de manier waarop consumenten hun boodschappen doen. Gaat thuiswerken voor veel mensen de norm worden, met een flinke vermindering van files en CO₂-uitstoot als bijkomstig positief effect? Wat betekent dit voor het openbaar vervoer en kantoor- of ziekenhuisruimte? Dit is een belangrijk moment om hiervan te leren: wat gaat wel en niet goed? Wat is er nodig om in verschillende sectoren van de samenleving een goed gebruik van digitale middelen te verankeren?

Naast deze kansen worden ook bepaalde risico's zichtbaar.³⁰ De criminaliteit past zich al aan en lijkt zich sneller te verplaatsen naar de digitale wereld. Onze afhankelijkheid van grote techbedrijven wordt mogelijk nog groter. Grote onlineverkopers zoals Amazon winnen terrein, terwijl veel kleine bedrijven het nakijken hebben. Veel maatschappelijke en economische activiteiten zijn afhankelijk geworden van de clouddiensten van Amazon en Microsoft. Hoe zit het met de privacy en veiligheid van onlinediensten? Videodienst Zoom is bijvoorbeeld snel heel populair geworden, maar kwam onder vuur te liggen omdat de veiligheid te wensen overliet en data werden gedeeld met allerlei partijen.

Dan is er nog de vraag in hoeverre technologie een manier kan zijn om de periode waarin sprake is van een 1,5-metersamenleving in goede banen te leiden. Slimme apps of horloges zouden kunnen worden gebruikt om mensen te waarschuwen dat ze te dichtbij komen, en zouden kunnen helpen bij het snel traceren van mensen die in contact zijn geweest met een besmet persoon. Er zijn echter vraagtekens te plaatsen bij de mate waarin de technologie hier goed genoeg voor is, in hoeverre het risicovol gedrag uitlokt, hoe dit juridisch (aansprakelijkheid) moet worden ingebed, en of de toepassingen niet misbruikt kunnen worden voor andere doeleinden (*mission creep*).



De crisis laat zien dat er qua digitalisering meer mogelijk is dan eerder gedacht. Dit vereist wel beter zicht op digitale afhankelijkheden en waakzaamheid voor techno-optimisme.

5.2 Uitgangspunten voor beleid

Grijp de digitale kansen. De crisis laat zien dat er op het gebied van digitale diensten en digitaal werken misschien veel meer mogelijk is dan eerder gedacht. Thuiswerken brengt voordelen voor het verkeer met zich mee, maar mogelijk ook voor de balans tussen werken en zorgtaken. In de zorg zou het gebruik van e-health kansen kunnen bieden voor snellere hulp, minder werkdruk en lagere kosten. Ook in het onderwijs kan digitalisering bijdragen aan meer innovatie en flexibiliteit.³¹ Hiervoor zal nog wel een flinke kwaliteitsslag nodig zijn, bij zowel afnemers als aanbieders van deze publieke diensten.

Houd aandacht voor de sociale inbedding van technologie. De crisis laat evengoed de beperkingen en risico's van digitalisering zien. Niet al het werk is goed op afstand te doen, niet iedereen kan goed thuiswerken, en thuiswerken kan ten koste gaan van creativiteit en de sociale functie van werk. Ook is onderwijs op afstand geen vervanging voor klassikaal onderwijs, maar voor veel kinderen en hun ouders lastig. Teleconsults zijn niet voor alle patiënten even geschikt. Met de snelle introductie van technologieën tijdens de crisis zijn belangrijke vragen over veiligheid, verantwoordelijkheid en eigenaarschap onvoldoende gesteld. Technologie functioneert alleen adequaat als van meet af aan rekening wordt gehouden met de bredere socio-technische context. Daartoe behoren de gedragingen, verlangens en beperkingen van verschillende groepen burgers, maar ook de ondersteunende infrastructuur. Nederland heeft een goede digitale infrastructuur, die ook in deze tijd heel waardevol is gebleken en waarvoor het nog belangrijker is dat die voldoende geborgd wordt door realistisch te zijn over alle digitale (on)mogelijkheden.

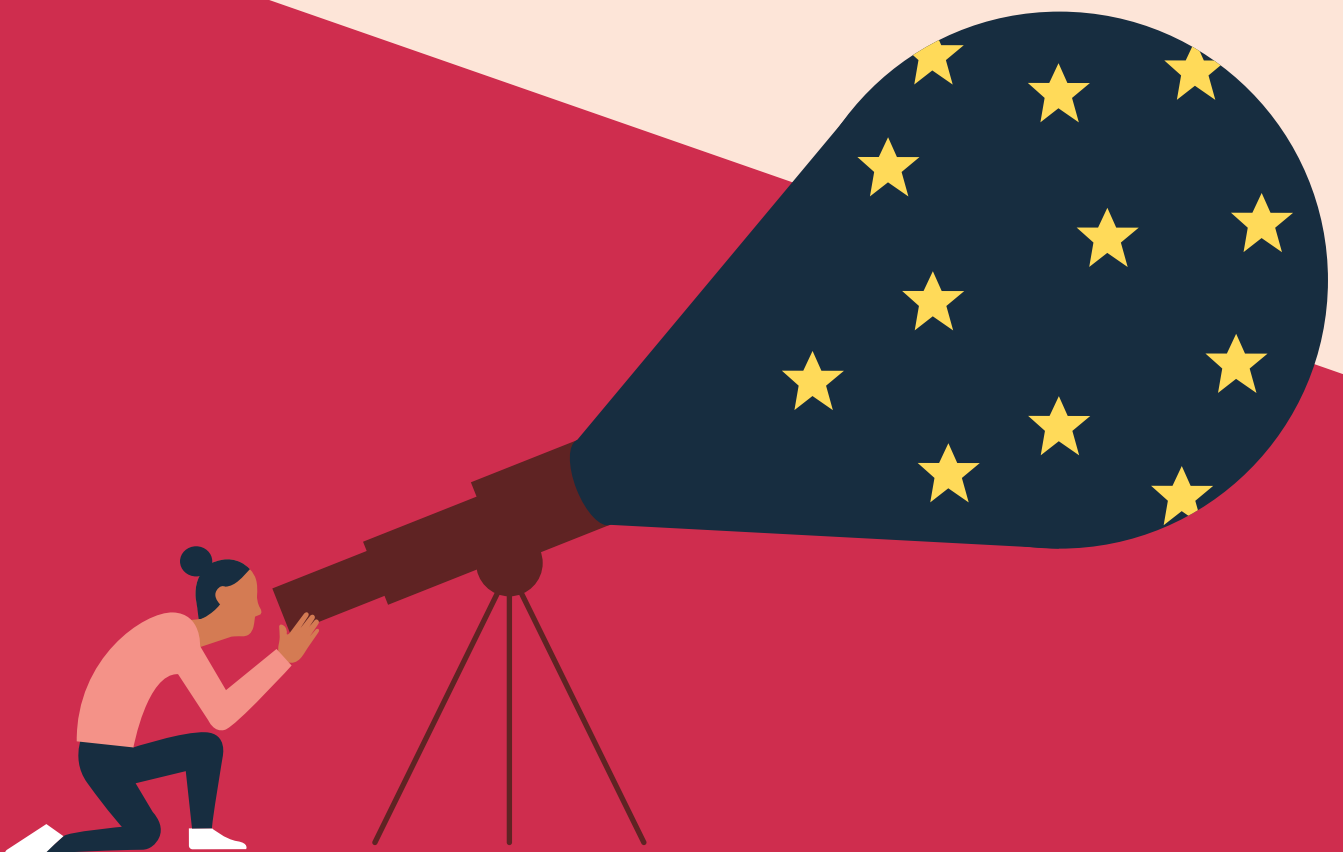
Houd aandacht voor afhankelijkheden. De digitale wereld is niet als een 'aparte sector' te beschouwen. De digitale infrastructuur is een cruciale infrastructuur geworden voor het functioneren van ons land, zo is ook tijdens deze crisis gebleken. Het toont hoe essentieel het is om voorbereid te zijn op een eventuele digitale ontwrichting. Dit betekent ook dat er veel beter zicht nodig is op onze digitale afhankelijkheden, zowel van grote private spelers als van andere landen. Vanuit het vraagstuk van digitale soevereiniteit dienen we de digitale infrastructuur niet slechts economisch, maar ook strategisch te bezien. Naast nationaal beleid heeft dit vraagstuk een Europese dimensie. Denk hierbij aan initiatieven als Gaia-X van Duitsland en Frankrijk, waarmee geprobeerd wordt de Europese afhankelijkheid van grote niet-Europese platformaanbieders op het gebied van dataopslag en -uitwisseling te verminderen. Ook de Europese aanpak voor AI en het *white paper* van de Europese Commissie daarover eerder dit jaar adresseren onze digitale afhankelijkheden.³²

Versterk het toezicht. De hoge vlucht die digitalisering en het verwerken van data nemen vergroot de grip van bedrijven en de uitvoerende macht van de overheid op de bevolking. Een sterk democratisch bestel veronderstelt dan ook een substantiële intensivering van het toezicht. Het is alleen mogelijk om tegelijkertijd belangrijke burgerrechten te beschermen als het toezicht (zoals de Autoriteit Persoonsgegevens) ook voldoende capaciteit daarvoor heeft.

31 PO-raad (2019) *Digitaliseringsagenda. Primair en voortgezet onderwijs*. Maart 2019.

32 European Commission (2020) *White Paper. On Artificial Intelligence – A European approach to excellence and trust*. Februari 2020.

6. De toekomst van Europese samenwerking



6.1 De crisis

Ondanks de mondiale dimensie van de crisis zagen we in eerste instantie een sterke mate van ‘ieder voor zich’: alle landen waren eerst en vooral bezig om de eigen bevolking te beschermen. Hier speelden deels de grote verschillen in besmettingsgraad en de (on)mogelijkheid om het virus in te dammen. Daarbij is binnen de EU de gezondheidszorg nog overwegend een nationale aangelegenheid, wat juist tijdens deze crisis in een aantal opzichten tot problemen leidde: tijdens de eerste fase van de crisis ontbrak het aan Europese coördinatie van hulp.³³ Daarnaast viel op dat landen in sneltreinvaart en op eigen houtje hun grenzen sloten en andere vrijheidsbeperkende maatregelen namen. In sommige lidstaten stonden deze maatregelen op gespannen voet met de normatieve uitgangspunten van de Europese Unie.

Inmiddels zijn binnen Europa stappen gezet om de crisis gezamenlijk te bestrijden, zowel de gezondheidsdimensie als de economische dimensie ervan. Voor deze zaken is collectieve actie het meest doeltreffend, en daar is Nederland op de lange termijn het meest bij gebaat.³⁴ Maar met een crisis van deze omvang is het niet verwonderlijk dat dit leidt tot heftige discussies en spanningen over de mate van intra-Europese en internationale solidariteit. De clash tussen Nederland en Italië over voorwaarden gekoppeld aan noodsteun is illustratief. Door de verslechterde economische positie van veel Europese landen dreigt ook weer het gevaar van een hernieuwde schulden crisis en een lange periode van economische malaise. En dat terwijl er juist vlak voor de crisis beweging was naar een ambitieuze Europese agenda op het gebied van klimaat, industrie en digitalisering. De toekomst van Europese samenwerking en integratie staat daarmee weer nadrukkelijk op de agenda.



De crisis toont de Nederlandse afhankelijkheid van Europa. Herstel van Nederland vereist herstel van andere EU-lidstaten.

33 Clingendael (2020) *Corona: EU's existential crisis. Why the lack of solidarity threatens not only the Union's health and economy, but also its security*. Den Haag: Clingendael.

34 SCP, PBL en CPB (2020) *Aandachtspunten voor een herstelbeleid. Briefadvies Covid-19 Overleg Planbureaus*, Den Haag: SCP/PBL/CPB.

6.2 Uitgangspunten voor beleid

Borg Nederlandse belangen en waarden via Europese samenwerking. Nederland is voor diverse belangen en waarden op Europese samenwerking aangewezen, wat over verschillende dossiers heen een integrale benadering vereist. Deze hechte verwevenheid betekent dat samenwerking en het sluiten van overeenkomsten met andere Europese landen cruciaal zijn voor ons land. We moeten daarbij een breed begrip hanteren van die nationale belangen. Dit is feitelijk al staande praktijk. Uiteraard hebben de Nederlandse veiligheid en welvaart sinds jaar en dag een centrale plek in het Europees beleid. Maar Nederland zet zich ook in voor het stimuleren van economische ontwikkeling, duurzaamheid en het bevorderen van mensenrechten elders. Na het einde van de Koude Oorlog is in het veiligheidsbeleid de aandacht voor deze thema's toegenomen – onder de noemer *human security*. Europees beleid is dus meer dan alleen een simpele kosten-batenanalyse: meerdere waarden en belangen dienen een plek te krijgen. Dat past ook bij het karakter van de EU: die is in de eerste plaats een rechtsgemeenschap en tot op zekere hoogte ook een politieke en sociale orde.³⁵

Smeed slimme coalities om invloed uit te kunnen oefenen. We moeten op zoek gaan naar partners met wie we belangen, waarden en ideeën delen en samen kunnen verdedigen en bevorderen. Juist doordat machtspolitiek voor ons geen realistische optie is, zullen wij het moeten hebben van deze netwerkaanpak. Dit vergt een goed onderhoud van bestaande verbanden. En het vraagt om verschillende coalities op uiteenlopende thema's binnen en buiten de EU, zoals op het gebied van vrijhandel, multilateralisme, voedselbeleid en, niet in de laatste plaats, gezondheidsbeleid. Een meer flexibele diplomatie en de ontwikkeling van constructieve ideeën zijn hierbij onmisbaar. Daarbij geldt dat we onze beperkingen moeten kennen. We kunnen niet op alle terreinen even actief zijn, we moeten keuzes maken.

Een toekomstbeeld met ruimte voor variatie. De problemen die nu op tafel liggen, roepen onmiskenbaar vragen op over de toekomst van de Europese Unie. Sommige keuzes zijn niet te maken zonder daarvan een beeld te ontwikkelen. Het is belangrijk dat er in dat toekomstbeeld ruimte is voor variatie. Binnen de Europese Unie geldt dat meer dan voorheen moet worden geaccepteerd dat solidariteit, daadkracht en nationale betrokkenheid juist gebaat zijn bij uiteenlopende vormen van samenwerking, in plaats van te streven naar zoveel mogelijk uniformiteit in oplossingen. Dat zal niet lukken als er wordt vastgehouden aan de wens om met alle 27 lidstaten altijd alles gezamenlijk te doen: op korte termijn is het niet wenselijk de besluitvorming afhankelijk te stellen van staten met regeringen die in de crisis juist een keuze hebben gemaakt voor afkalving van de waarden van de democratische rechtsstaat. Versterking van de Europese strategische autonomie zal moeten worden gestimuleerd door een verbond van hiertoe volledig gemotiveerde lidstaten. Samen met onder andere Frankrijk en Duitsland zal Nederland hiertoe moeten behoren.

7. De toekomst van globalisering



7.1 De crisis

Nederland is van oudsher zeer internationaal georiënteerd. Ons land staat al tijden hoog op de globaliseringsindexen door de omvangrijke stromen goederen, geld en mensen die door ons land gaan. Er zijn weinig andere landen die politiek, economisch en sociaal zo sterk verweven zijn met de wereld om hen heen. Onze economie is zeer afhankelijk van de handel in goederen en diensten, onze financiële sector (banken, verzekeraars en pensioenfondsen) is hecht verweven met internationale financiële markten en veel sectoren draaien in meer of mindere mate op arbeidsmigranten. Ook bij veiligheidsvraagstukken zijn het nationale en internationale steeds meer verknoopt. Nederland is dus aan het buitenland gehecht.³⁶

Deze internationale verwevenheden hebben ons veel gebracht, maar maken ons in dit geval ook kwetsbaar. Het coronavirus heeft zich ongekend snel over praktisch de hele wereld kunnen verspreiden. De eerste reacties op de crisis zijn nationaal, in ieder geval voor zover het om verkeer van personen en goederen gaat. Zaken die tot voor kort ondenkbaar leken, zijn in korte tijd gebeurd: grenzen zijn gesloten en het passagiersvliegverkeer ligt voor een belangrijk deel stil. Ook illustreert de crisis hoe afhankelijk wij voor sommige zaken zijn van bepaalde landen, zoals van China en India voor medische hulpmiddelen en medicijnen. Nederland wordt door zijn internationale oriëntatie hierdoor uitzonderlijk hard geraakt.³⁷

Volgens sommige experts zou deze crisis een tijdperk van ingrijpende de-globalisering kunnen inleiden.³⁸ Al voor de crisis stond globalisering onder druk, waren de VS en China in handelsoorlogen verwickeld en werd het gezag van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) steeds meer op de proef gesteld. Tijdens de crisis kwamen internationale samenwerking en coördinatie rondom coronabestrijding via de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) verder onder druk te staan door deze al bestaande rivaliteiten. Tegelijkertijd zijn landen zozeer met elkaar verweven, en hebben zoveel baat bij de mondiale handel, dat zij hiervan niet zomaar afstand zullen doen. Het is dus onwaarschijnlijk dat de globalisering volledig ontmanteld zal worden.

Wel is de kans groot dat globalisering een andere vorm krijgt. Wanneer China als eerste en relatief goed uit deze crisis komt, zou het dit moment kunnen aangrijpen om mondiaal *goodwill* te kweken en globalisering naar zijn hand proberen te zetten. De hulp in de vorm van dokters, kennis en goederen aan landen als Italië zijn tekenen die daarop wijzen. Als bovendien op de middellange termijn de recessie een feit is, zullen alle landen zoeken naar middelen voor economisch herstel. China lijkt bij uitstek in de positie om heel radicaal zijn productie en investeringen te verhogen. Zou de crisis, met andere woorden, kunnen leiden tot een meer China-georiënteerde globalisering?

36 WRR (2010) *Aan het buitenland gehecht*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

37 IMF (2020) *World economic outlook, April 2020, Chapter 1*, Washington DC: IMF.

38 Bijvoorbeeld: Reinhart, C. (2020) 'Another Nail in the Coffin of Globalization', *Foreign Policy*, 15 april.



*Vergaande internationale verwevenheid
is een risico gebleken tijdens de crisis.
Nederland heeft baat bij globalisering,
maar moet ook de negatieve bijeffecten
onderkennen.*

7.2

Uitgangspunten voor beleid

Globalisering is niet alles-of-niets. Er zijn verschillende vormen van globalisering mogelijk. De globalisering in de periode 1950-1980 – grofweg het Bretton Woods-tijdperk – werd bijvoorbeeld gekenmerkt door het liberaliseren van handel tussen landen, terwijl de financiële stromen tot midden jaren zeventig gereguleerd en beperkt werden. In de periode na 1980 kreeg financiële globalisering meer nadruk en werd mondiale handel vooral handel *binnen* bedrijven die hun productieketens verregaand opknipten. Hoewel Nederland veel baat heeft bij globalisering, is het ook essentieel om de negatieve bijeffecten en risico's van de pre-corona-invulling van globalisering te onderkennen. De sleutelvraag voor Nederland is dan ook hoe we kunnen bijdragen aan een vorm van globalisering waarin die bijeffecten en risico's geadresseerd worden.

Overheden kunnen globalisering en de effecten daarvan actief vormgeven. Globalisering is geen natuurverschijnsel dat ons overkomt. Globalisering kan worden bijgestuurd, zij het dat er daarbij afruilen bestaan tussen verschillende doelen. Daarbij is het vooral belangrijk om pragmatisch te zijn: globalisering betekent nooit de volledige afwezigheid van belemmeringen. Ook kunnen belemmeringen van bepaalde stromen juist positief zijn, bijvoorbeeld wanneer vrij verkeer van goederen verduurzaming in de weg zit. Voor Nederland is het niet mogelijk om de 'regels voor globalisering' in sterke mate te beïnvloeden; daartoe is de Europese Unie het logische aangrijpingspunt. Ons land heeft echter wel meer zelf in de hand hoe veerkracht kan worden ingebouwd voor de nadelige effecten van globalisering. Een voorbeeld is dat juist open economieën zoals Nederland historisch gezien flink hebben geïnvesteerd in sociale zekerheid, zodat de ergste klappen van internationale schommelingen kunnen worden opgevangen. Ook sturing op onderwijs en generieke vaardigheden is een manier waarop een zeer open economie de effecten van globalisering actief kan vormgeven.

Beheersen van afhankelijkheden en risico's betekent geen 'Alleingang'. Nederland is verweven met het buitenland. Dat is en zal het uitgangspunt blijven. Tegelijkertijd is de vraag hoe de globalisering er na de crisis uit zal zien: landen zullen meer productie naar eigen land halen, of voor cruciale zaken hun afhankelijkheden meer spreiden over verschillende landen. Meer autonomie hoeft geen *Alleingang* te betekenen: landen kunnen ook hun afhankelijkheden strategischer spreiden. Voor Nederland betekent strategische autonomie vooral risico's beter spreiden, inzetten op meer redundantie in bedrijfsketens en meer inzetten op gezamenlijke Europese productie van cruciale goederen en diensten.

Niet alleen aandacht voor de economische maar ook voor andere dimensies, zoals veiligheid.

De coronapandemie is niet alleen een gezondheidsprobleem, maar in veel opzichten ook een internationaal veiligheidsprobleem. De uitdagingen die samenhangen met de toegenomen verwevenheid en transnationale *spillover*-effecten worden ook wel geschaard onder de term *flow security*. Een benadering vanuit *flow security* vraagt om bescherming van wenselijke grensoverschrijdende stromen, zoals consumptiegoederen, medische hulpmiddelen, investeringen, geld, (digitale) informatie en werknemers. Het vraagt echter ook om het doorbreken van onwenselijke stromen, zoals irreguliere migratie, drugshandel, cybercriminaliteit en computervirussen. Het concept *flow security* is in deze crisis niet alleen van toepassing op het coronavirus, maar ook op de informatiestroom die nodig is om de risico's te beheersen. Het verder uitbouwen van een nationaal surveillanceapparaat voor toekomstige signalering van pandemieën is maar betrekkelijk zinvol als informatie-uitwisseling tussen landen tekortschiet. Versterking en bestendiging van internationale samenwerking, coördinatie en informatie-uitwisseling zijn hier van belang, bijvoorbeeld via organisaties zoals de WHO.

8. De kosten van de crisis



8.1 De crisis

Een laatste kwestie, die alle bovenstaande vragen zal raken, betreft de enorme kosten die de crisis nu en in de toekomst met zich mee zal brengen. Over de hele wereld hebben overheden ingrijpende maatregelen genomen om de gezondheidscrisis te beperken, met alle economische en maatschappelijke gevolgen van dien. In veel ontwikkelingslanden en opkomende economieën is de coronacrisis tot nu toe vooral een economische en financiële crisis: door kapitaalvlucht, imploderende markten (bijvoorbeeld de vraag naar olie), het eenzijdig annuleren van bestellingen van westerse bedrijven en het achterwege blijven van *remittance flows* worden veel landen ongekend hard geraakt.³⁹ De gezondheidsrisico's zijn daar ook mogelijk groter dan in ontwikkelde economieën, vanwege de beperkte toegang tot basisdiensten (zoals water en gezondheidszorg), beperktere mogelijkheden tot *social distancing* door armoede en huisvestingsproblemen, en algemeen grotere gezondheidsproblemen (bijvoorbeeld de aidsproblematiek).

De economische gevolgen zullen naar verwachting enorm zijn. Velen houden rekening met een klap die groter is dan de crisis van 2007-2009. Die zorgde vooral bij westerse landen voor langdurige ontwrichting, terwijl veel opkomende economieën snel herstelden. Nu geldt dat alle landen hard geraakt worden. Het IMF verwacht voor dit jaar een mondiale krimp van 3 procent bbp; in 2009 was dit 0,1 procent.⁴⁰ Voor Nederland zijn de scenario's ook somber: het CPB ziet als meest positieve scenario een bbp-krimp van 1,2 procent in 2020 en dan een herstel in 2021. In het pessimistische scenario is er sprake van 7,7 procent krimp in 2020 en een krimp van 2,7 procent in 2021.⁴¹ Deze cijfers zijn uiteraard nog met veel onzekerheden omgeven, maar duidelijk is wel dat er sprake zal zijn van een groot welvaartsverlies, hoge werkloosheid en toenemende armoede.

Het is nog onduidelijk hoe de crisis de financiële sector gaat raken.⁴² Tot nu toe is, mede door grootschalige interventies van de belangrijkste centrale banken (specifiek de FED), een financiële implosie voorkomen.⁴³ Als veel bedrijven failliet gaan en mensen hun leningen niet terug kunnen betalen, kan dit echter ook de financiële sector raken. In de crisis van 2007-2009 zagen we dat overheden met zeer omvangrijke bijdragen het bankwezen hebben gesteund. Hoewel toen is afgesproken om bij toekomstige financiële crises de verliezen eerst door aandeelhouders en andere financiers op te laten vangen, is het de vraag in hoeverre dit in een systeemcrisis haalbaar is, of dat de overheid opnieuw voor de banken haar portemonnee zal moeten trekken.

Hoewel Nederland door een relatief lage staatsschuld en gunstige rentes in de positie verkeert om veel publieke steun te kunnen geven tegen een beperkte prijs, geldt dat niet voor veel andere landen. Binnen de EU betalen veel landen hogere rentes over staats-schulden en zijn daarmee terughoudender dan Nederland in budgettaire steunpakketten. In veel ontwikkelingslanden is de situatie nog moeilijker. Hier loert het gevaar van zelf-versterkende effecten: een sterke economische krimp verslechtert doorgaans de financiële positie van overheden, waardoor zij minder steun kunnen bieden, wat de economische situatie verder verslechtert, enzovoort. Door internationale verwevenheden kunnen andere landen, waaronder Nederland, daar vervolgens ook door geraakt worden.

39 Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (2020) *Nederland en de wereldwijde aanpak van COVID-19*, Briefadvies, Den Haag: AIV.

40 Gopinath, G. (2020) 'The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since the Great Depression', *IMF Blogs*, 14 april, Washington D.C.: IMF.

41 CPB (2020) *Scenario's coronacrisis*, Den Haag: CPB.

42 Financial Times (2020) 'ECB pushes for eurozone bad bank to clean up soured loans', *Financial Times*, 19 april.

43 Tooze, A. (2020) 'How coronavirus almost brought down the global financial system', *The Guardian*, 14 april.

In de nasleep van de crisis in 2007-2009 zagen we bovendien dat Europese overheden in de knel kwamen. Van een financiële crisis kwamen we terecht in een Europese schulden-crisis. Ook bij de coronacrisis is het goed mogelijk dat overheden die nu veel steun moeten verlenen op termijn een financieringsprobleem ondervinden. Hulp is immers niet gratis. Voor overheden geldt dat de kosten die nu moeten worden gemaakt op de een of andere manier ook in de toekomst gedragen moeten kunnen worden. Het vinden van een doeltreffende en rechtvaardige manier om met deze schuldenlast om te gaan, zal waarschijnlijk een van de belangrijkste opgaven zijn in de nasleep van de coronacrisis.



*De crisis leidt tot enorme kosten.
Een rechtvaardige verdeling en evenwichtige
omgang met deze kosten is essentieel voor
het draagvlak voor ons economische systeem
en de sociale cohesie.*

8.2 Uitgangspunten voor beleid

Er zijn verschillende manieren om toekomstige kosten dragelijk te houden – een eenzijdige focus op bezuinigingen kan contraproductief werken. Er zijn meerdere strategieën om publieke schulden betaalbaar te houden. Historisch gezien zijn langdurig lage rentes, economische groei, bezuinigingen, hogere belastingen en hoge inflatie belangrijke middelen om de schuldenlast te verminderen, maar er zijn ook voorbeelden van annulering of herstructurering van schulden. In de afgelopen tien jaar heeft een ruim monetair beleid geleid tot historisch lage rentes. Die strategie ligt ook de komende periode voor de hand. De Nederlandse rentelasten zijn historisch gezien extreem laag⁴⁴, waardoor we ook niet snel in paniek hoeven te raken. Daarbij is een pragmatisch perspectief op publieke schulden essentieel: we moeten ons niet blindstaren op pre-crisis-schuldenlimieten (de beroemde 60 procent van het bbp) en we moeten stoppen met publieke schulden noodzakelijkerwijs te zien als parasitair op de economie. Hoewel de financierbaarheid van de publieke sector niet kan worden verwaarloosd, kunnen stevige bezuinigingen bijdragen aan grote onzekerheden in de economie, wat het economisch herstel kan belemmeren. Een eenzijdige focus op bezuinigingen is dan *penny wise, pound foolish*.

Aandacht voor de rechtvaardigheid van de omgang met toekomstige kosten. Tijdens een crisis is ongelimiteerde financiële steun wenselijk, omdat daarmee erger wordt voorkomen. De financiële crisis van 2007-2009 en de daaropvolgende economische malaise en bezuinigingsoperaties leidden echter tot het verwijt dat er sprake was van ‘private winsten en gesocialiseerde verliezen’. Dit heeft bijgedragen aan maatschappelijke onvrede en spanningen. Voor het noodzakelijke draagvlak voor ons economische systeem en voor de sociale cohesie, is het dus essentieel om ervoor te zorgen dat (toekomstige) kosten rechtvaardig worden verdeeld. Aanpassingen in het belastingregime en voorwaarden stellen aan financiële steun liggen hierbij voor de hand. Voor overheden die daadwerkelijk in financieringsproblemen komen, zou moeten worden onderzocht in hoeverre het mogelijk is om een deel van de publieke schulden te herstructureren of kwijt te schelden. Dat geldt in het bijzonder voor ontwikkelingslanden die door de crisis hard worden geraakt.

Conclusie

De coronacrisis zet alle onderdelen van de samenleving sterk onder druk. Hoewel op dit moment in Nederland de gezondheids crisis afneemt in intensiteit, komt die in andere delen van de wereld juist op gang. En zolang er geen vaccin is, kunnen zich ook bij ons nieuwe besmettingsgolven voordoen. Hoe dan ook zal een vaccin niet de oplossing van al onze problemen zijn: de repercussies van de crisis zullen nog jaren voelbaar zijn.

Daarbij is het duidelijk dat de ingrijpende maatregelen om het virus terug te dringen met veel negatieve bijeffecten gepaard gaan. *Lockdowns* hebben in Nederland en elders tot ontwrichting geleid van economie en samenleving. De gevolgen zijn verstrekkend, met een grote toename van werkloosheid, armoede, eenzaamheid en onzekerheid. In delen van de wereld zal de hongerproblematiek sterk toenemen. Niet alleen het virus zelf maar ook de maatregelen om die te bestrijden leiden dus tot veel (toekomstige) sterfgevallen. De neveneffecten van bestrijding van de coronacrisis zijn daarmee groot. Het virus niet of veel beperkter bestrijden zou echter ook tot maatschappelijke ontwrichting hebben geleid. Dit laat zien hoezeer er sprake is van duivelse dilemma's voor politici en beleidsmakers: elke strategie om met de crisis om te gaan heeft negatieve gevolgen, en door grote onzekerheden over het virus moeten overheden sturen in de mist. Het is op dit moment simpelweg niet vast te stellen welke koers de overheid het beste kan varen. *Trial and error* is onvermijdelijk.

De crisis laat zien hoe onvoorspelbaar de wereld is. Bescheidenheid over onze mogelijkheden om toekomstige ontwikkelingen te overzien is dus gepast. Wel is zeker dat we ons moeten voorbereiden op mogelijke 'crises na de crisis'. Denk aan de financiële crisis van 2007-2009: die begon met problemen op de Amerikaanse huizenmarkt, veranderde in een crisis in het bankwezen, toen in een economische crisis, daarna in een schuldencrisis van Europese overheden en vervolgens in een eurocrisis. Iets vergelijkbaars kan gebeuren bij de coronacrisis. Het is daarbij ook niet ondenkbaar dat de economische en maatschappelijke malaise de politiek-maatschappelijke orde in Nederland, die gebaseerd is op recht, vrijheid en democratische besluitvorming, sterk onder druk zal zetten. Het is dus zaak om blijvend alert te zijn op 'mutaties' van de crisis.

Ondanks alle ellende is het belangrijk om vast te stellen wat er in ons land allemaal goed is gegaan tijdens de crisis: het crisismanagement is behoorlijk adequaat, de medische wereld lijkt effectief te handelen, er blijkt een groot vertrouwen in experts en de overheid, de media vervullen hun informerende taak, de digitale infrastructuur functioneert goed, mensen helpen elkaar en passen zich snel aan, en de overheid biedt burgers en bedrijven omvangrijke financiële compensatie voor de geleden schade. Nederland stond er voor de crisis op tal van terreinen goed voor, waardoor we de onzekere tijden die komen gaan met een zeker vertrouwen tegemoet kunnen treden.

Maar de crisis legt ook kwetsbaarheden bloot. De overheid leek zeker in het begin overvallen te zijn door de omvang en snelheid van de crisis. Verder zagen we een opeenstapeling van risico's juist bij mensen die al in een kwetsbare positie zaten. Ook bleek dat het bij veel bedrijven aan incasservermogen ontbreekt om klappen op te vangen. Op internationaal niveau zagen we de kwetsbaarheid van globalisering, waarbij Nederland als zeer geglobaliseerd land bij uitstek wordt geraakt. Daarnaast was er sprake van een gebrekkige coördinatie tussen landen om verdere verspreiding van het virus te voorkomen en zagen we de kwetsbaarheid van de multilaterale orde, ook binnen de Europese Unie.

Deze kwetsbaarheden moeten aangepakt worden. In deze notitie hebben wij verschillende beleidsuitgangspunten geformuleerd die mogelijk kunnen helpen om Nederland in de toekomst weerbaarder te maken. Die toekomst is onzeker. Juist daarom is veerkracht een kernwoord. We kunnen niet alle risico's voorkomen, maar wel zorgen dat we problemen zo goed mogelijk kunnen opvangen en ons snel kunnen aanpassen aan nieuwe omstandigheden.

Herstel van de crisis vergt samenwerking en collectieve verantwoordelijkheid op drie niveaus. Burgers voelen en nemen verantwoordelijkheid voor elkaar: de crisis heeft in veel gevallen geleid tot solidariteit en bereidheid de medemens te helpen. Het is cruciaal dat dit gevoel van collectieve verantwoordelijkheid behouden blijft en niet verslapt naarmate mensen 'crisismoe' worden. Ten tweede is samenwerking tussen de overheid, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven onmisbaar. De overheid kan het niet alleen en zal dus medewerking en inzet nodig hebben van deze andere partijen. Ten derde vereist herstel samenwerking op internationaal niveau. De gezondheids crisis en de repercussies ervan laten zien hoezeer landen elkaar nodig hebben. Verwachten dat ieder land zijn eigen problemen oplost, zal uiteindelijk averechts werken.

De totstandkoming van samenwerking en collectieve verantwoordelijkheid is verre van vanzelfsprekend. Het vergt de bereidheid van mensen, organisaties en landen om op hun eigen belangen in te leveren met het oog op het collectieve belang, waarbij zij vaak grondig van mening verschillen over wat dit collectieve belang is. Voor de overheid ligt hier een belangrijke opdracht. De maatregelen die zij neemt moeten goed scoren op het gebied van zowel procedurele als distributieve rechtvaardigheid. Procedurele rechtvaardigheid betekent dat partijen worden betrokken bij de ontwikkeling van maatregelen en dat aan democratische principes wordt vastgehouden bij de besluitvorming. Partijen kunnen vaak goed leven met beslissingen die voor hen nadelig uitpakken zolang zij het idee hebben dat de correcte procedures zijn gevolgd om tot deze besluiten te komen. Distributieve rechtvaardigheid betekent dat de verdeling van baten en lasten als eerlijk wordt ervaren, waarbij vooral moet worden gezorgd dat mensen in een kwetsbare positie zoveel mogelijk worden ontzien.

De bereidheid tot collectieve actie zal ook groter zijn naarmate er een gezamenlijk toekomstig doel is. Dat toekomstige doel zal verder moeten gaan dan simpelweg een terugkeer naar de status quo van voor de crisis. Niet alleen is dit onmogelijk, het is ook de vraag of het wenselijk is. De crisis heeft namelijk een aantal belangrijke kwetsbaarheden in het 'oude normaal' van onze samenleving blootgelegd. Het toekomstige doel zou een veerkrachtiger en evenwichtiger samenleving moeten zijn.

WRR-bronnen

De regierol voor de overheid

- *iOverheid*; WRR-rapport 86, 2011.
- *Publieke zaken in de marktsamenleving*; WRR-rapport 87, 2012.
- *Toezien op publieke belangen*; WRR-rapport 89, 2013.

De positie van flexibele arbeid

- *Eigen schuld?*; WRR-verkenning 33, 2016.
- *Voor de zekerheid*; WRR-verkenning 36, 2017.
- *Het betere werk*; WRR-rapport 102, 2020.

Verschillen in veerkracht en incasservermogen van mensen

- *Wat is er mis met maatschappelijke scheidslijnen?*; WRR-verkenning 35, 2017.
- *Weten is nog geen doen*; WRR-rapport 97, 2017.
- *Van verschil naar potentieel*; WRR-policy brief 7, 2018.

De veerkracht en maatschappelijke rol van het bedrijfsleven

- *Publieke zaken in de marktsamenleving*; WRR-rapport 87, 2012.
- *Naar een lerende economie*; WRR-rapport 90, 2013.
- *Samenleving en financiële sector in evenwicht*; WRR-rapport 96, 2016.

Digitale kansen en risico's

- *De robot de baas*; WRR-verkenning 31, 2015.
- *Big Data in een vrije en veilige samenleving*; WRR-rapport 95, 2016.
- *Voorbereiden op digitale ontworping*; WRR-rapport 101, 2019.

De toekomst van Europese samenwerking

- *Aan het buitenland gehecht*; WRR-rapport 85, 2010.
- *Veiligheid in een wereld van verbindingen*; WRR-rapport 98, 2017.
- *Europese variaties*; WRR-rapport 99, 2018.

De toekomst van globalisering

- *Naar een lerende economie*; WRR-rapport 90, 2013.
- *Veiligheid in een wereld van verbindingen*; WRR-rapport 98, 2017.
- *Verslag Hollands Spoor Bijeenkomst 'Toekomst van de multilaterale orde'*, September 2019.

De kosten van de crisis

- *Hoe ongelijk is Nederland?*; WRR-verkenning 28, 2014.
- *Geld en schuld*; WRR-rapport 100, 2019.

