



# kennisnotitie

Datum 5 december 2022

Onderwerp **Bijdrage SCP ten behoeve van de Tijdelijke Commissie Corona**

---

## Inleiding

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft op verzoek van de Tijdelijke Commissie Corona van de Tweede Kamer zijn inzichten en kennis over aanpak van de coronapandemie en de effecten daarvan op de samenleving, gedeeld in een gesprek op 5 december 2023 met de leden van de commissie. Namens het SCP namen Marjolijn Olde Monnikhof, (plv.) directeur, en Marc van Gool, directiesecretaris/hoofd communicatie, deel aan dat gesprek. De commissie heeft dit gesprek benut voor het verstrekken van haar kennispositie en bij de voorbereiding van haar onderzoeksvoorstel voor de uitvoering van een parlementaire enquête naar corona. Het onderzoeksvoorstel van de commissie is gepubliceerd op de website van de Tweede Kamer.

In navolging van de publicatie van het onderzoeksvoorstel van de commissie, publiceert het SCP ook zijn bijdrage in verkorte vorm op [www.scp.nl](http://www.scp.nl). Op deze manier kunnen ook andere geïnteresseerden kennis nemen en gebruik maken van de inbreng van het SCP.

Gelet op de werkzaamheden en opdracht van de commissie geeft het SCP graag de volgende punten mee aan de leden van de commissie:

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft tijdens de coronapandemie doorlopend onderzoek gedaan naar hoe het gaat met mensen in Nederland, en met mensen in de Nederlandse samenleving. Het SCP heeft zich in deze periode ingespannen om nieuwe en bestaande inzichten te bundelen en te delen met beleid, politiek en andere stakeholders t.b.v. besluitvorming en ontwikkeling van beleid. Alle relevante kennis die het SCP hiervoor heeft ontwikkeld, inclusief kennisproducten die in samenwerking met andere kennispartners zoals de andere planbureaus, het RIVM en Raad voor Volksgezondheid en Samenleving tot stand zijn gekomen, is gepubliceerd op <https://www.scp.nl/dossiers/corona>.

Vanaf het begin van de crisis heeft het SCP – samen met andere kennisinstellingen waaronder de andere planbureaus – aandacht gevraagd voor het feit dat de coronacrisis ook een sociaal-maatschappelijke crisis is en dat de sociaal-maatschappelijke effecten pas vaak later zichtbaar worden. Tijdens de coronapandemie was SCP structureel ingebed in de besluitvormingsstructuur en voorbereiding van beleid, (NCTV, DG-Covid etc.). Het SCP had een adviserende rol vanuit zijn kennisbasis richting de politiek, hoofdzakelijk via de Ministeriële Commissie Covid-19 (MCC) en in de tijdens de coronapandemie door het kabinet georganiseerde Catshuis-sessies. Zijn boodschap heeft het SCP vanaf het begin van de coronacrisis ook in de context binnen deze gremia afgegeven.

Naast de effecten van het virus en de pandemie zelf hadden (en hebben) de maatregelen en het overheidsbeleid enorme invloed op de sociaal-maatschappelijke infrastructuur van ons land. Tot op de dag van vandaag heeft het SCP de indruk dat die boodschap slechts gedeeltelijk is geland in beleid en politiek. Daarnaast is nog onvoldoende helder wat het aanpakken van de sociaal-maatschappelijke effecten van iedereen en de hele samenleving vraagt.

Het SCP heeft vanaf het begin van de coronacrisis steeds opgeroepen om crisisbeleid aan langere termijn herstelbeleid te koppelen en sociaal, maatschappelijke doelen na te streven, naast de bestrijding van het coronavirus. Dit vraagt om (politieke) sturing op basis van een langetermijnvisie op de samenleving, die vertaald zijn in langetermijndoelen voor onze economie, leefomgeving en samenleving. Deze doelen geven richting aan beleid.

Dat vraagt ook een andere aanpak, gericht op wat er op de lange termijn nodig is om als samenleving te functioneren en welke afspraken daarvoor nodig zijn. Dit staat in contrast met de gekozen aanpak waarbij het uitgangspunt meer gericht was op wat er dicht moet als het virus komt (of blijft).

Tegelijkertijd is onduidelijk gebleven hoe (en of) verschillende waarden zoals vrijheid, recht op fysiek contact, recht op onderwijs, recht op bestaansminimum en recht op gezondheid tegen elkaar af worden gewogen. Een aanpak die werkt vanuit een samenhangende visie op de samenleving had hierbij kunnen helpen. De consequenties daarvan zien we nu terug. Zo bestaat ondertussen naast het Outbreak Management Team (OMT) ook het Maatschappelijk Impact Team (MIT), maar de adviezen van het MIT vormen tot nu toe geen onderdeel van het advies van OMT, dat hoofdzakelijk is gericht op volksgezondheidsaspecten van de pandemie.

Hierdoor komt de afweging tussen verschillende aspecten in de aanpak van de pandemie, namelijk hoe sociaal-maatschappelijke effecten van crisis en de economische aspecten en de leefomgevingsaspecten en de volksgezondheidsaspecten tegen elkaar te wegen, in de knel. Het is aan kennisinstututen, planbureaus en andere kennisinstellingen om die kennis vanuit verschillende perspectieven aan beleid aan te bieden, aan beleid om verschillende opties op basis hiervan uit te werken, waarin combinaties van verschillende afwegingen kunnen worden verkend, en aan de politiek om uiteindelijk een keuze te maken en de afweging waarop die keuze is gemaakt toe te lichten en duidelijk te communiceren. Tijdens de coronacrisis heeft het SCP dat niet teruggezien, en de keuze voor die aanpak heeft een aantal sociaal-maatschappelijke gevolgen gehad.

Bij deze observaties past uiteraard de kanttekening dat er verschillende fasen zijn geweest tijdens de coronapandemie, waar steeds een andere aanpak bij past. Er zijn drie fasen te onderscheiden:

- Aanpak op de hele korte termijn bij het uitbreken van een crisis: er is schrikreactie, onwetendheid over wat er op ons afkomt, de aanpak is gericht op bestrijden en beheersen. Uit het onderzoek van het SCP bleek dat mensen de keuze voor deze aanpak, die samenvalt met de crisis aan het begin van de coronapandemie, begrijpen. Er was ook draagvlak voor, en mensen waren bereid om te doen wat er van ze werd gevraagd.
- Aanpak op de middellange termijn: de aanpak blijft gericht op bestrijden en beheersen, maar wordt verbreed met ook economisch beleid en flankerende maatregelen. Deze maatregelen zijn gericht op het zoveel mogelijk verzachten van de effecten van de maatregelen die gericht zijn op de bestrijding van de pandemie. In deze periode zag het SCP dat er nog steeds breed draagvlak was om de crisis te bestrijden, maar ook dat mensen onderling van mening verschilden hoe dat te doen. Het wegen van verschillende elementen (volksgezondheid, vrijheid, economie op gang houden, etc.) in de besluitvorming wordt steeds belangrijker, net zoals het expliciteren van waarom bepaalde (politieke) keuzes worden gemaakt om mensen aangehaakt te houden. Daarnaast biedt de aanpak in deze fase de ruimte om beleid te formuleren dat is gericht op de preventie en het mitigeren van de sociaal-maatschappelijke effecten van de crisis. Deze effecten worden meestal pas een paar jaar na een crisis zichtbaar.
- Aanpak op de lange termijn bij voortduren van de pandemie: tijdens de pandemie zijn er een aantal pogingen gedaan om een langetermijn-aanpak van de grond op te zetten (bijvoorbeeld met de oprichting en het werk van DG Samenleving en Covid-19), maar inhoudelijk is deze aanpak geen onderdeel geworden van het staande beleid. De focus van beleid leek steeds te veranderen en de afwegingen die daar aan ten grondslag lagen waren niet zichtbaar en niet duidelijk, of nog steeds sterk vanuit gezondheid ingestoken. In het voorjaar van 2022 presenteerde het kabinet de langetermijn-strategie COVID-19 met twee gelijkwaardige en nevenschikende doelen van het kabinet (sociaal-maatschappelijke en economische continuïteit/vitaliteit en toegankelijkheid van de gehele zorgketen voor iedereen). De kabinetsplannen roepen vragen op over de wijze waarop kennis over maatschappelijke effecten meegenomen wordt. Zo zijn de sectorplannen, die als onderdeel van de langetermijn-strategie van het kabinet zijn uitgewerkt, sterk gebaseerd op scenario's waarin (volks)gezondheidsrisico's leidend zijn.

De keuze om de aanpak niet te verbreden, heeft er toe geleid dat het SCP tijdens de coronapandemie ook niet zag dat er actief werd gezorgd dat mensen het konden volhouden op de lange termijn. Er is wel een roep gedaan om saamhorigheid in de samenleving, maar dat blijkt op basis van het onderzoek van het SCP niet genoeg: de samenleving dient actief te worden ondersteund om saamhorig te blijven in zo'n context. Het ontbrak in de aanpak ook aan het bieden van perspectief op de lange termijn, ook na de crisis, aan mensen. Het SCP en de andere planbureaus, alsook het SCP en de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving in een gezamenlijke adviesbrief, hebben meermaals gewezen op de meerwaarde van een dergelijke aanpak na de crisisfase.

Daarnaast zag het SCP dat er tegenstellingen tussen groepen werden gecreëerd in de beeldvorming die er niet altijd waren. En dat er wel degelijk een beroep werd gedaan op de samenleving, maar er weinig ruimte was in de besluitvorming om rekening te houden met diversiteit in de samenleving. Men werkte teveel vanuit het idee dat de burger een uitvoerder is van beleid, in plaats van een mens die zelf mag, kan en zal denken en handelen.

Kortom: het ontbrak aan een langetermijn-aanpak, en Nederland is te lang blijven hangen in crisisstand. De besluitvorming kreeg vorm door een kleine groep mensen die in hoge snelheid beslissingen moest nemen in de crisisfase, en dat daarna ook bleef doen terwijl het afbouwen van de crisisaanpak en het omschakelen naar reguliere beleids- en besluitvormingsprocessen meer voor de hand had gelegen, pogingen om naast die crisisstructuur rust en lange termijn in te bouwen ten spijt. In de besluitvorming stond de volksgezondheid centraal, waartegen al het andere werd afgewogen.

Dat heeft belangrijke gevolgen gehad voor hoe er tijdens de pandemie is gehandeld en wat de consequenties daarvan zijn geweest. Er is lange tijd met grote haast gewerkt aan grote beslissingen. Hierdoor was er geen ruimte om te denken en te werken vanuit de diversiteit van burgers. Tevens ziet het SCP dat structureel de korte termijn hierdoor is overschat, en de effecten op lange termijn zijn onderschat, en dat flankerend beleid gericht op maatschappelijke effecten van corona pas laat van de grond is gekomen. Daarnaast was er een lappendeken van kennis en initiatieven, waar niet op werd gestuurd door de politiek. Met als gevolg dat kennis niet structureel werd meegewogen of op waarde werd geschat. De aanpak om met een paar ronde tafels tijdens de pandemie de visies van burgers in Nederland op te halen was illustratief hiervoor. Dat roept de vraag op of men ten diepste bereid was die kennis te gebruiken of alleen als context te zien.

De sociaal-maatschappelijke gevolgen van de crisis en de pandemie zijn groot geweest. Het SCP ziet dat er tijdens de coronapandemie de grote maatschappelijke opgaven vanuit het perspectief van burgers door corona verder zijn versterkt (zie ook de SCP-publicatie Koersen op de samenleving). Ook de structurele ongelijkheid die al in Nederland bestond voor de coronacrisis, bestaat nog steeds. Kwetsbare groepen zijn door de opeenvolgende crisissen hard geraakt, maar tijdens de pandemie zijn er ook nieuwe kwetsbare groepen ontstaan, zoals jongvolwassenen. Dat heeft niet alleen gevolgen voor de kwaliteit van leven van individuele burgers, hun kansen en perspectief in het leven, maar ook voor de samenleving als geheel, zoals het vertrouwen van Nederlanders in instituties (zie ook SCP-publicatie Verskil in Nederland 2014-2020). De verschillen tussen groepen zijn onder invloed van corona groter geworden (zie ook SCP-publicatie Een jaar met corona).

Tegelijkertijd lijkt er bij beleid en politiek een groot optimisme over zelfredzaamheid van mensen en samenleving, ook drie jaar na het uitbreken van de coronacrisis. Het SCP heeft er sinds het begin van de coronacrisis op gewezen dat de veerkracht van de samenleving, en wat mensen kunnen en willen doen, niet oneindig is, niet als vanzelfsprekend kan worden beschouwd, en afhankelijk is van de context waarin ze handelen.

Tijdens de coronapandemie zag het SCP ook stigmatisering van groepen in het politiek-maatschappelijke debat, met risicovolle gevolgen voor sociale samenhang in Nederland. Er was veel aandacht voor extreme standpunten en te weinig voor wat daar tussen zit, en te weinig aandacht van beleid en politiek voor wat nodig is om aan te sluiten bij het leven van burgers.

Het SCP heeft tijdens de coronacrisis doorlopend onderzoek gedaan naar het sociaal vertrouwen en politiek vertrouwen in Nederland in het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB). Daaruit bleek dat het sociaal vertrouwen tijdens de pandemie, en daarna, redelijk stabiel is gebleven. Na een aanvankelijke stijging, veroorzaakt door het zogenaamde rally around the flag effect aan het begin van de coronacrisis, daalde het politiek vertrouwen. Het dalend vertrouwen in de overheid heeft meerdere oorzaken; zo speelden naast corona ook de kinderopvangtoeslagaffaire, de gaswinning in Groningen en de lange formatie in 2021 een rol. Rode draad daarin is de responsiviteit van de overheid om hierop te handelen.

Het SCP ziet ook dat er zorgen zijn over de (perceptie van) legitimiteit van beleid. Inspraak, delen van verantwoordelijkheid, afwegingen baseren op basis van waarden die zijn geborgd in de grondwet, wet- en regelgeving en door democratische processen worden geregeld, staan onder druk. Mensen merken dat op. En ze nemen daarbij een kritische houding aan, die hoort bij een democratische samenleving. Dat verhoogt de urgentie om bij het maken van beleid duidelijk te zijn over welke afwegingen op basis waarvan worden gemaakt, wie daarbij is gebaat en hoe dat op langere termijn de samenleving vooruit helpt.

Het SCP heeft tijdens de crisis en pandemie veel verschillende maatschappelijke initiatieven in verschillende vormen en maten op allerlei niveaus – lokaal, regionaal en nationaal – gezien. Deze initiatieven hebben geen structurele en zichtbare plek gekregen in de aanpak van de pandemie: de rolverdeling tussen overheid, burgers en bedrijfsleven is door de crisis verschoven (met een overheid die een grotere rol op zich lijkt te nemen), maar nooit zodanig geëxpliciteerd en ook niet in samenspraak met de samenleving tot stand gekomen. Het sociaal contract van Nederland is dus aan onderhoud toe, en dat vraagt om een maatschappelijke dialoog over wie welke taken en rollen heeft en wie wanneer waarop kan terugvallen. Op die manier kan meer recht worden gedaan aan alle maatschappelijke initiatieven en de veerkracht van de Nederlandse samenleving.

Het is aan de overheid om zich daarin als betrouwe partner op te stellen. Dat vraagt ook om sturing op de kennisinfrastructuur van die overheid. Het SCP ziet dat het nog steeds onduidelijkheid is welke kennis nodig is bij het maken van beleid en hoe die kennis wordt gewaardeerd. Dat geldt zowel voor de bestrijding van de pandemie (zie voorbeeld MIT/OMT hierboven) als in het reguliere beleid. Hier ligt een urgente opgave voor overheid en politiek om mee aan de slag te gaan. Sturen op de kennisinfrastructuur gaat immers ook over het in kaart brengen van de sociaal-maatschappelijke effecten van beleid, over hoe die kennis te wegen ten opzichte van kennis over de economie, volksgezondheid, leefomgeving en andere aspecten die van belang zijn voor onze samenleving, en helpt bij het centraal stellen van mensen in beleid.