

Coronacrisis vraagt om een nieuwe inrichting van de Nederlandse samenleving

Door de coronacrisis staat Nederland voor keuzes die op de lange termijn grote gevolgen voor de samenleving kunnen hebben. Met een scenario-analyse geven we inzicht in de keuzes die gemaakt zouden kunnen worden en de gevolgen ervan voor de inrichting van onze samenleving.

IN HET KORT

- Als reactie op de coronacrisis kan men inzetten op een grotere rol voor de overheid, maar ook op een kleinere.
- Ook is er een afruil tussen robuuste welvaart, waarin risico's zijn ondervangen, en efficiënte groei denkbaar.
- De scenario's vormen een handzaam startpunt voor het strategisch denken over de toekomst na de coronacrisis.

JESSE GROENEWEGEN

Econoom bij de Rabobank

SJOERD HARDEMAN

Econoom bij de Rabobank

De coronacrisis raakt onze samenleving hard. Mensen komen vroegtijdig te overlijden, het zorgsysteem staat onder druk, ondernemers zien zich geconfronteerd met drastisch afnemende omzetten of moeten, al dan niet verplicht, hun bedrijf zelfs helemaal sluiten. Werknemers zijn van de ene op de andere dag gedwongen om thuis te werken of hebben zelfs helemaal geen werk meer.

Hoe groot de gevolgen van het coronavirus ook zijn, ook deze crisis zal voorbijgaan. Tegelijkertijd maakt de impact van de crisis duidelijk dat de politiek en de samenleving grote keuzes moeten gaan maken. Zo kunnen crisismaatregelen niet voor altijd blijven: ze moeten óf worden afgebouwd, óf worden omgezet in langetermijnbeleid.

Dat roept veel vragen op. Vallen overheden, bedrijven, niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en burgers dan weer terug op *business-as-usual*? Of laat de crisis nadrukkelijk haar sporen na in hoe we de samenleving met elkaar gaan vormgeven? Wat zijn überhaupt de keuzes die we hierin hebben? In dit artikel doen we op basis van een scenario-analyse een eerste poging om deze keuzes in kaart te brengen.

Scenario-analyse

Hoe onze maatschappij er na de coronacrisis uit komt te zien, is hoogst onzeker. Om met deze onzekerheid om te kunnen

gaan, helpt het om in scenario's te denken. Scenario's vormen geen voorspellingen en leveren ook geen droombeelden op, maar zijn bedoeld om het denken over de toekomst flexibeler te maken en te stimuleren. Scenario-analyse levert daarmee geen prognoses op, maar biedt wel perspectief, en kan de keuzes blootleggen die er voor ons liggen.

Om tot een scenario-ontwikkeling te komen, hebben we dezelfde stappen doorlopen als die in een andere context ook door Baarsma (2018) zijn gevolgd (figuur 1).

Stap 1: Ontwikkelingen en sentimenten

Allereerst hebben we geïnventariseerd welke sentimenten en ontwikkelingen er zijn komen bovendrijven sinds het ontstaan van de coronacrisis in Nederland. Hierbij hebben we 31 collega's, oud-collega's, familieleden en vrienden geconsulteerd. We hebben aan hen de vraag voorgelegd welke sentimenten en ontwikkelingen er de afgelopen tijd zijn opgevallen.

Uiteraard lopen we met een uitvraag in eigen kring het risico dat de opgehaalde sentimenten en ontwikkelingen niet representatief zijn voor wat er leeft onder alle Nederlanders. We hebben bijdragen ontvangen van economen, docenten (basisschool, hogeschool, universiteit), ambtenaren (rijk, provincie, toezichhouders), ondernemers (consultancy, grafische industrie, fintech), werknemers (zorg) en gepensioneerden. Daarbij viel het op dat het aantal nieuwe, originele sentimenten en ontwikkelingen na verdere consultatie binnen korte tijd in ieder geval drastisch afnam, in lijn met Marshall et al. (2013).

In totaal leverde de uitvraag meer dan 250 sentimenten en ontwikkelingen op: van een roep om een universeel basisinkomen tot een afkeer van het *just in time* organiseren van productieprocessen. En van de (on)mogelijkheden van thuiswerken tot een herwaardering van vitale beroepen.

Stap 2: Clusteren

Veel van de sentimenten en ontwikkelingen uit stap 1 hangen met elkaar samen. Om de samenhang overzichtelijk te maken, hebben we de sentimenten en ontwikkelingen geclusterd. Doel hierbij was om tien à twintig clusters over te houden. Het uitgangspunt was om een zo groot mogelijk overlap tussen de sentimenten en ontwikkelingen binnen een cluster te hebben, terwijl die tussen de clusters juist zo klein mogelijk moest zijn. Dit deden we door eerst afzonderlijk alle sentimenten en ontwikkelingen te labelen. Deze



labels hebben we vervolgens onderling afgestemd, en op basis daarvan hebben we twaalf clusters bepaald (tabel 1).

Vaak konden sentimenten en ontwikkelingen worden toegeschreven aan verschillende clusters, zoals bij de roep om meer Europese coördinatie wat betreft de ontwikkeling van vaccins; dit raakt zowel aan grensoverschrijdende samenwerking als aan de overheidsrol en de zorg en gezondheid. Al met al waren we in staat om alle opgehaalde sentimenten en ontwikkelingen toe te schrijven aan een of meer clusters.

Stap 3: Veranderprikkels en kernonzekerheden

Om te komen tot scenario's, is het nodig vast te stellen welk cluster de grootste impact heeft op de inrichting van de toekomstige samenleving, en van welke cluster dit het meest onzeker is wat betreft realisatie daarvan (Baarsma, 2018). De cluster met de grootste impact is een veranderprikkel; de cluster waarover de grootste onzekerheid bestaat is een 'kernonzekerheid'.

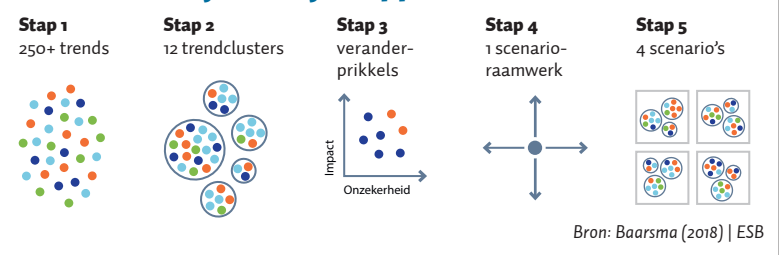
Om de rangorde van clusters op hun impact en onzekerheid vast te stellen, hebben we tien collega's twee vragen voorgelegd: hoe groot is de invloed van een cluster op de toekomstige inrichting van de samenleving? En hoe onzeker is het dat deze invloed zich zal voordoen?

Uit de rangorde voor impact kwam er naar voren dat de overheidsrol als de grootste veranderprikkel wordt gezien. Voor de goede orde: deze overheidsrol kan dus zowel klein als groot zijn. Qua onzekerheid worden twee clusters het vaakst gezien als kernonzekerheid: externe afhankelijkheid en nieuwe vormen van waarden.

Bij externe afhankelijkheid gaat het dan om de vraag of de maatschappij zich beweegt in de richting van grotere afhankelijkheden om nog efficiënter te kunnen opereren, of zich juist onafhankelijker en robuuster gaat organiseren. Te denken valt bijvoorbeeld aan langere waardeketens, waarbij

Scenario-analyse in vijf stappen

FIGUUR 1



Twaalf clusters uit meer dan 250 sentimenten en ontwikkelingen

TABEL 1

Cluster	Interpretatie
1. Nieuwe organisatie praktijken	Het idee dat nieuwe organisatiepraktijken kunnen bijdragen aan de succesvolle omgang met ontwikkelingen in de omgeving
2. Nieuwe vormen van waarden	Het idee dat niet alle waarde in monetaire eenheden (prijs) is te vangen; en dat sommige zaken intrinsiek belangrijker zijn dan andere, ongeacht het prijskaartje
3. Digitalisering	Het idee dat digitale communicatie een substituum kan vormen voor face-to-face-interactie
4. Externe afhankelijkheid	Het idee dat het eigen succes of falen afhankelijk is van activiteiten elders
5. Zorg en gezondheid	Het idee dat zorg en gezondheid mogelijk meer aandacht moeten krijgen
6. Grensoverschrijdende samenwerking	Het idee dat maatschappelijke oplossingen met andere regio's en landen mogelijk haalbaar zijn
7. Nieuwe omgangsnormen	Het idee dat we anders met elkaar en onze omgeving (inclusief natuur, dieren en milieu) kunnen omgaan om het algehele welzijn te borgen/verhogen
8. Onzekerheidsbewustzijn	Het idee dat individuen, groepen en organisaties en de maatschappij als geheel niet onaantastbaar zijn
9. Overheidsrol	Het idee dat de overheid onderdeel van de oplossing kan zijn
10. Rol kennis en expertise	Het idee dat kennis en expertise een bijzondere positie innemen in besluitvormingsprocessen
11. Ruimtelijke dynamiek	Het idee dat gedragskeuzes zowel een uitkomst vormen van, als een bijdrage leveren aan de ruimtelijke verdeling van economische activiteit
12. Verbondenheid	Het idee dat mensen samen sterker staan, en elkaar uit de brand moeten helpen als het erop aankomt

ESB

er meer productieprocessen in het buitenland plaatsvinden, of juist kortere. Ook kunnen bedrijven de mate waarin zij afhankelijk zijn van China verkleinen, of vergroten.

Bij nieuwe manieren van waarden gaat het om de vraag of de maatschappij vooral, op de vrije markt van vraag en aanbod, monetaire prijzen hun werk moet laten doen of dat alternatieve waarderingsvormen (denk bijvoorbeeld aan esthetiek) nadrukkelijker een plek moeten krijgen (Boltanski en Thévenot, 2006). In het laatste geval kan er ook worden gedacht aan een nadrukkelijker focus op een brede in plaats van een enge welvaart (ESB, 2019).

Door de rangorde van impact en onzekerheid alleen aan collega's voor te leggen, lopen we het risico dat ons raamwerk slechts een voorstelling geeft van het wereldbeeld van RaboResearch-economen. Tegelijkertijd is het raamwerk zo flexibel dat anderen eenvoudig met alternatieve kernonzekerheden en veranderprikkel kunnen experimenteren.

Stap 4: Vaststellen van scenario-raamwerk

Uit het aanbrengen van een rangorde voor impact blijkt dat de as over veranderprikkel wordt gevormd door de rol van de overheid (horizontale as in figuur 2). Voor de andere as komen zowel externe afhankelijkheid als nieuwe vormen van waarden in aanmerking. Uitgaande van beide assen zijn we daarom gaan experimenteren met het invullen van twee verschillende scenario-raamwerken. Hierbij kwamen we erachter dat de verschillende kwadranten dezelfde invulling kregen zodra we ze gingen uitwerken vanuit de verschillende raamwerken.

Door binnen de kwadranten in te gaan op de fundamentele overeenkomsten zijn we uitgekomen op de formulering van één as die de twee kernonzekerheden gezamenlijk dekt. Deze as loopt van robuuste welvaart tot efficiënte groei (verticale as in figuur 2). Met robuuste welvaart

bedoelen we welvaart waarin de risico's en onzekerheden zijn ondervangen. Robuust versus efficiënt refereert aan de cluster externe afhankelijkheid; groei versus welvaart aan de nieuwe vormen van waarden.

Stap 5: Invulling met verhalen

In de vijfde en laatste stap zijn we de kwadranten uit het scenario-raamwerk gaan invullen met verhalen. Hierbij hebben we niet alleen geput uit de opgehaalde sentimenten en ontwikkelingen behorende bij de clusters' overheidsrol, externe afhankelijkheid en nieuwe vormen van waarden, maar hebben we ook gebruikgemaakt van de sentimenten en ontwikkelingen uit de overige negen clusters. Dit levert een rijk beeld op van de keuzes die voor ons liggen bij de inrichting van de samenleving na de coronacrisis.

En om deze keuzes scherp te kunnen neerzetten, hebben we daarbij ieder kwadrant een label gegeven: de zelfbewuste samenleving gericht op robuuste welvaart waarbij de overheid een kleine rol op zich neemt; de vastberaden staat waar de samenleving een grote rol toeschrijft aan de overheid en zich richt op robuuste welvaart; de onverzadigde samenleving voor een samenleving gericht op efficiënte groei met weinig overheidsinmenging; en de competitieve staat gericht op een samenleving met veel overheidsinmenging, waarbij efficiënte groei voorop staat.

De zelfbewuste samenleving

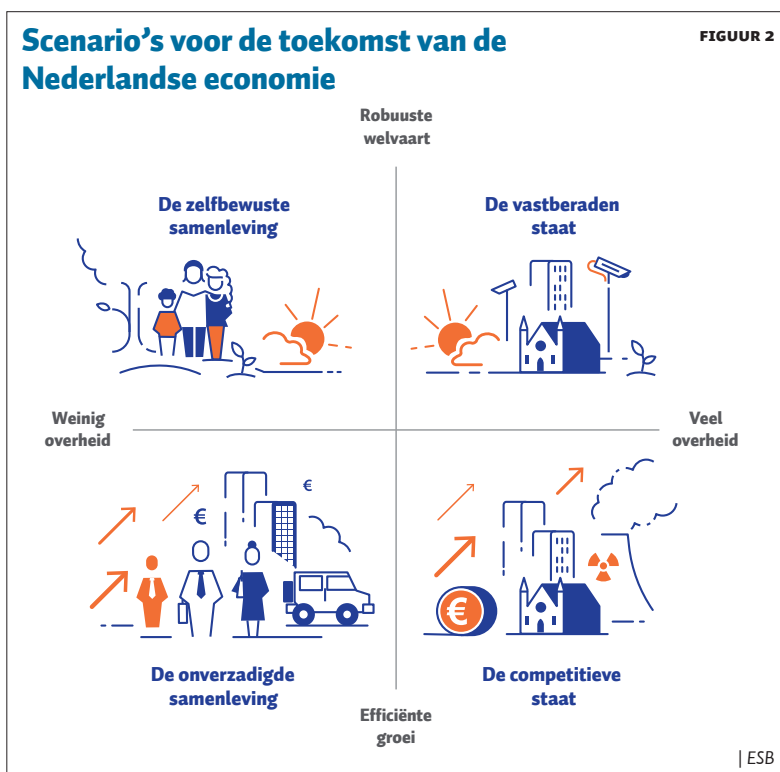
In het scenario van de zelfbewuste samenleving komt, na de coronacrisis, het initiatief tot economische en vooral sociale verandering hoofdzakelijk vanuit de bevolking zelf. De overheid bouwt de verschillende crisisingrepen af. Burgers komen met eigen, lokale initiatieven om hun externe afhankelijkheid te beperken, bijvoorbeeld rond duurzaamheid en voedselvoorziening. Ze kiezen ervoor om duurzamere producten te kopen, landelijker te gaan wonen en dichter bij huis op vakantie te gaan.

Ook komt het hernieuwde gevoel van saamhorigheid tot uiting in maatschappelijke initiatieven: mensen cijferen zichzelf weg voor het algemeen belang. Mensen in vitale beroepen ontvangen een hoger loon dan voor de crisis. Niet omdat de overheid hier bijspringt, maar simpelweg omdat er meer vraag is naar zorg en gezondheid vanuit de consument. En hoewel niet actief gestimuleerd door de overheid, breekt het thuiswerken definitief op grote schaal door. Dit geeft mensen meer tijd om met hun dierbaren door te brengen.

Bedrijven haken in op de voorkeuren van consumenten door duurzamer en socialer te produceren. Daarnaast erkennen bedrijven de asymmetrische risicoafweging die gepaard gaat met een (te) grote externe afhankelijkheid – ze brengen namelijk hun waardeketens dicht bij huis. Elk bedrijf stelt uit zichzelf een Chief Uncertainty Officer (CUO) aan, om zo onverwachte schokken voor te kunnen zijn.

De vastberaden staat

In het tweede scenario neemt de overheid vastberaden het voortouw om de maatschappij na corona in te richten rond de thema's gemeenschapszin, minder externe afhankelijkheid (inclusief klimaatrisico's), en zorg en gezondheid. Veel crisisingrepen worden daarom voortgezet of zelfs uitge-



breid. Na de positieve ervaringen met een onvoorwaardelijke bijstandsuitkering voor zzp'ers komt er een basisinkomen voor de gehele beroepsbevolking. Hierdoor hebben mensen meer tijd voor zaken die ze intrinsiek waardevol vinden. Daarnaast ontvangen alle mensen in vitale beroepen een aanzienlijk hoger loon dan voor de crisis – hiervoor dicht de overheid de gaten die de markt achterlaat.

Verder maakt de overheid werk van het verkleinen van risico's. Niet alleen op het thema volksgezondheid, maar ook met betrekking tot klimaat en geopolitiek. Dit doet ze door externe effecten beter te beprijzen en buffers aan te leggen. Er komt een stevige CO₂-heffing, nationalisering van medicijnontwikkeling en -productie, en er worden strategische voorraden op het gebied van bijvoorbeeld medische apparatuur aangelegd. Bedrijven worden gestimuleerd tot *reshoring*, en staatsbedrijven worden ingezet voor maatschappelijk nut.

Tegelijkertijd worden burgers met prijsprikkels in de richting van duurzamere keuzes geduwd. Zo wordt mobiliteit stevig belast, ook om het risico op de snelle verspreiding van een toekomstige epidemie te verkleinen. De overheid zet vol in op digitalisering: onderwijs, werken en zorg (*telemedicine*) op afstand. Zelfs de Tweede Kamer en de rechtspraak maken gebruik van telewerken.

De onverzadigde samenleving

In het scenario van de onverzadigde samenleving verdwijnt de coronacrisis snel in de achteruitkijkspiegel. De overheid bouwt onconventionele maatregelen af, en gaat over tot de orde van de dag. Alle lof voor zorgpersoneel, politieagenten en andere vitale beroepen ten spijt, hogere salarissen zitten er niet in – de markt wil er simpelweg niet voor betalen.

Daarbij houden, ongestuurd door beleid of veranderde intrinsieke voorkeuren, consumenten vast aan hetzelfde consumptiepatroon als voor de crisis. Werken op afstand was een mooi experiment en vindt voor sommige activiteiten ook echt wel doorgang, maar blijkt vanuit een efficiëntie-oogpunt niet goed te werken voor de dienstensector en binnen creatieve activiteiten waar *face-to-face*-contact belangrijk is voor kennisoverdracht. De overheid brengt bedrijven die tijdens de crisis zijn genationaliseerd weer snel terug op de markt. De bedrijfsvoering is zo efficiënter en met de opbrengsten kan de staatsschuld worden teruggebracht.

Ten slotte zijn bedrijven door internationale concurrentie gedwongen tot efficiëntie en *offshoring*. De ingewikkelde waardeketens van voor de crisis blijven in stand. En de onveranderde consumentenvoorkeuren laten weinig overlevingsruimte voor bedrijven die niet met de vaart der volkeren meegaan.

De competitieve staat

In het scenario van de competitieve staat behoudt de overheid een groot aandeel in de economische activiteit van Nederland, met als doel de economische groei te vergroten. Die is tijdens de crisis flink teruggevallen. Op korte termijn wordt er daarom nog altijd veel gestimuleerd, onder meer via grote uitgaven aan de publieke sector.

Voor de langere termijn is de belangrijkste discussie: hoe vergroten we het arbeidsaanbod en de productiviteit

zodat de potentiële groei optimaal wordt benut? Er wordt dan ook flink meer geïnvesteerd in kennis en innovatie. Hierbij wordt er vooraf geen rekening gehouden met de mogelijk negatieve externaliteiten van innovatie; het uitgangspunt is dat innovatie goed is voor de groei. Digitalisering vindt daar plaats waar de overheid denkt dat de grootste productiviteitswinsten kunnen worden geboekt; dit is vooral in de zorg en het onderwijs.

Tegelijkertijd worden activiteiten beteugeld waarvan bewezen is dat ze negatief uitpakken voor de groei van het bruto binnenlands product. Er is veel discussie of de klimaatverandering er echt één van is.

De overheid behoudt aandeelhouderschap in bedrijven die tijdens de crisis zijn genationaliseerd, maar opereert op afstand. Staatsbemoeienis strookt immers niet met een efficiënte bedrijfsvoering. Tegelijkertijd is het in internationaal verband wel van belang om 'nationale kampioenen' te kweken.

Ten slotte worden andere bedrijven door de scherpe buitenlandse prijsconcurrentie gedwongen om af te zien van *reshoring*. Efficiëntie wint het uiteindelijk toch van schokbestendigheid.

Tot besluit

Ook wij hebben geen glazen bol. Welk scenario werkelijkheid wordt, is op voorhand onmogelijk te voorspellen. Sterker nog, als je het ons vraagt, zal er geen enkel scenario volledig worden verwezenlijkt op de wijze zoals hierboven kort is samengevat. Eerder valt te verwachten dat de toekomst zal worden gekenmerkt door een mix van elementen uit de verschillende scenario's. Hoe deze mix precies zal zijn samengesteld, is nu nog volstrekt onduidelijk.

Sowieso kunnen de clusters van ontwikkelingen en sentimenten uit de scenario's gaandeweg de crisis nog veranderen. Zo kan de focus op zorg en gezondheid afnemen als bijvoorbeeld blijkt dat het aantal dodelijke slachtoffers onverwacht laag is. En nieuwe ontwikkelingen en sentimenten – of ontwikkelingen en sentimenten die we gemist hebben – kunnen een aanpassing van de set van twaalf clusters vereisen. Daarmee zouden er ook kernonzekerheden en veranderprikkels gedurende de crisis anders kunnen worden ingevuld, waarbij men zelfs zou kunnen kiezen voor een driedimensionaal raamwerk in plaats van het twee-assenstelsel dat we hier hebben gepresenteerd (FreedomLab, 2020).

Onze scenario-analyse is dan ook zeker niet in beton gegoten. Wel vormt zij wat ons betreft een geschikt startpunt voor het strategisch denken en het gesprek over de inrichting van onze maatschappij na de coronacrisis.

Literatuur

Baarsma, B. (2018) Scenario-analyse geeft zicht op bank van de toekomst. *ESB*, 103(4766S), 29–33.

Boltanski, L. en L. Thévenot (2006) *On justification: economies of worth*. Princeton: Princeton University Press.

ESB (2019) Meten van welvaart. *ESB Dossier*, 104(4772S), 11 april.

Freedomlab (2020) *What could a Post Corona society look like?* Artikel op freedomlab.org.

Marshall, B., P. Cardon, A. Poddar en R.J. Fontenot (2013) Does sample size matter in qualitative research? A review of qualitative interviews in IS research. *Journal of Computer Information Systems*, 54(1), 11–22.