



Planbureau voor de Leefomgeving

# PEER REVIEW PBL REFERENTIEKADER COVID-19

Notitie

27 augustus 2020

PBL

## Colofon

Peer review PBL referentiekader COVID-19  
© PBL Planbureau voor de Leefomgeving  
Den Haag, 2020

## Contact

Rob.weterings@pbl.nl

## Auteurs

Rob Weterings

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding:  
R. Weterings (2020), Peer review PBL Referentiekader COVID-19, Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

# Inhoud

	INLEIDING	4
1	De opgave	5
2	Aandachtspunten bij het referentiekader	6
3	Impact op de leefomgeving	8
4	Ruimtelijk schaalniveau	9
	TOT SLOT	10

## INLEIDING

Op verzoek van de DG Covid-19 (brief d.d. 14 juli 2020) bevat deze notitie een peer-review van het Referentiekader Covid-19. Dit referentiekader beoogt de besluitvorming over maatregelen in de huidige overgangsfase te ondersteunen. Het referentiekader maakt onderdeel uit van een meer omvattend instrumentarium. Aangezien PBL geen informatie heeft ontvangen over dit bredere instrumentarium beperkt deze review zich tot het referentiekader. Achtereenvolgens wordt ingegaan op (1) de opgave, (2) aandachtspunten bij het referentiekader, (3) impact op de leefomgeving en (4) het ruimtelijk schaalniveau van afwegingen.

# 1 De opgave

Nadat de eerste verspreiding van het Covid-19 virus voor een belangrijk deel was ingedamd is ons land van de crisisfase geleidelijk in een overgangsfase terecht gekomen. In deze overgangsfase staat de overheid voor een groot aantal afwegingen, bijvoorbeeld met betrekking tot het verruimen van economische en maatschappelijke activiteiten en het gebruik en de inrichting van de openbare ruimte. Tegelijkertijd moet rekening gehouden worden met eventuele beperkende ingrepen bij het opnieuw opleven van het virus.

De overgangsfase markeert het begin van een periode waarin ons land herstelt van de schade die de pandemie heeft veroorzaakt aan de volksgezondheid, onze economie en de maatschappelijke verhoudingen. Herstel van de crisis staat daarbij niet op zichzelf. De schadelijke gevolgen van de pandemie komen bovenop de opgaven die in ons land al langer aan de orde zijn en waarvoor op onderdelen ook (voorgenomen) beleid is ontwikkeld, zowel in het 'hier en nu' (o.a. wonen, sociale samenhang, ruimtegebruik), als in het 'nu en later' (o.a. economisch en natuurlijk kapitaal) en het 'hier en elders' (o.a. grondstoffengebruik; zie o.a. Monitor Brede Welvaart CBS 2020) .

Tegen die achtergrond heeft PBL veel waardering voor het feit dat het referentiekader oog houdt voor een breed welvaartsperspectief. Daarbij valt echter wel op dat relatief veel aandacht wordt besteed aan impact in het 'hier en nu'. Vanuit een breed welvaartsperspectief en in lijn met het briefadvies van de planbureaus Covid-19 *Aandachtspunten voor een herstelbeleid* (SCP et al., 2020) is ook zicht nodig op de bijdrage van maatregelen aan het wenselijk langetermijnperspectief van een gezonde, veerkrachtige en duurzame samenleving. Al is het maar om te voorkomen dat investeringswensen in het hier en nu tegen toekomstige grenzen aanlopen en/of dat door een focus op de korte termijn kansen later worden gemist. Vanuit die integrale opgave zou het referentiekader de maatschappelijke en leefomgevingsimpact van maatregelen op de langere termijn beter inzichtelijk moeten maken, naast de impact op de korte termijn.

# 2 Aandachtspunten bij het referentiekader

Het referentiekader beoogt vroegtijdig de impact van mogelijke maatregelen breed in kaart te brengen en onderling te vergelijken, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen:

- impact op beheersing van het virus
- maatschappelijke impact (waaronder wordt verstaan welbevinden, leefomgeving en sociale cohesie)
- economische impact op de korte en langere termijn.

Aangezien ook CPB en SCP hun review van het referentiekader zullen geven, richt deze review zich in de volgende paragraaf primair op de impact op de leefomgeving. Daaraan voorafgaand echter enkele algemene aandachtspunten die van belang zijn bij de afweging tussen verschillende herstelmaatregelen.

## Timing

De impact van maatregelen wordt sterk beïnvloed door hun timing. Dit geldt in de eerste plaats - maar niet alleen - voor de economische impact: het behoud van werkgelegenheid en productiecapaciteit. Wanneer overheidsinvesteringen te vroeg komen, bijvoorbeeld op een moment dat een sector nog op maximale capaciteit produceert, is het effect op banen en productie beperkt en kunnen de maatregelen leiden tot prijsopdriving. Overheidsinvesteringen die te laat komen kunnen een verlies aan banen en productiecapaciteit niet voorkomen. Dit laat zich illustreren voor de bouwsector, waar de impact van de lock down zich later aandient dan in andere sectoren. Een juiste timing van maatregelen is dus cruciaal: overheidsinvesteringen moeten aansluiten bij actuele ontwikkelingen in een sector. Dit vereist naast een goed zicht op de sectorale dynamiek ook de benodigde flexibiliteit van de overheid.

Het behoeft geen betoog dat timing, actueel inzicht en flexibiliteit eveneens van groot belang zijn bij maatregelen gericht op beperking van de verspreiding van het virus en bij herstelmaatregelen die zich richten op welbevinden, leefomgeving en sociale cohesie. In referentiekader ontbreekt echter de vraag naar het juiste moment om maatregelen te treffen.

## *Doelgerichtheid*

De impact van maatregelen neemt in het algemeen toe wanneer ze beter toegesneden zijn op het probleem waarvoor ze bedoeld zijn. Dit speelt bijvoorbeeld bij de afweging tussen nationale en lokale maatregelen om de verspreiding van het virus te beperken. Wanneer sprake is van lokale clusters van besmetting zijn lokale maatregelen waarschijnlijk het meest effectief. Iets vergelijkbaars geldt voor de impact van maatregelen op de leefomgeving (bijvoorbeeld gericht op geluidsoverlast en kwaliteit van de woonomgeving).

In dit verband valt op dat in de toelichting bij het referentiekader niet wordt gespecificeerd voor welk maatregelen het is bedoeld. In de overgangsfase is in beginsel sprake van drie typen maatregelen:

- beschermingsmaatregelen die de verspreiding en gezondheidsschade van het virus beperken
- steunmaatregelen waarmee de overheid bedrijven helpt de economische crisis te overleven
- herstelmaatregelen, waarmee de overheid investeert in een gezonde, veerkrachtige en duurzame samenleving.

Het verdient aanbeveling om scherper te benoemen op welk type maatregelen dit referentiekader wordt toegepast, aangezien deze naar aard en doel sterk verschillen.

#### *Toekomstperspectief*

Het referentiekader besteedt terecht veel aandacht aan de economische impact van maatregelen, maar lijkt het streven naar behoud van banen en productiecapaciteit op te vatten als streven naar herstel van de situatie voor uitbraak van de pandemie. Zoals elke crisis biedt deze Coronacrisis echter ook kansen voor vernieuwing. Bovendien dient te worden voorkomen dat herstelbeleid leidt tot investeringen in activiteiten die niet toekomstbestendig zijn. Met de voorgestelde indicatoren biedt het referentiekader onvoldoende zicht op de kansen die zich voordoen om met collectieve middelen werknemers om te scholen en productiefaciliteiten te vernieuwen en zo bij te dragen aan economische en maatschappelijke urgenties. Zo wordt bijvoorbeeld in het Klimaatakkoord (2019) geconstateerd dat er vele tienduizenden extra arbeidskrachten nodig zijn om de klimaatdoelen te halen. Tegelijk gaan banen in de traditionele industrieën verloren en verandert veel bestaand werk. Uitvoering van het Klimaatakkoord biedt nieuwe kansen voor economie en de werkgelegenheid, en met inzet van collectieve middelen kan een toekomstperspectief voor bedrijven samengaan met de aanpak van maatschappelijke urgenties. Met andere woorden: niet alleen de behoefte van vandaag, maar ook de vraag van morgen dient sturend te zijn bij de afweging van herstelmaatregelen, zeker wanneer het gaat om de inzet van collectieve middelen.

#### *Afwegen*

Afweging van maatregelen is in de kern een politiek besluit. Ter ondersteuning van deze afweging reikt het referentiekader een kwantitatieve schaal (van -2 tot +2) aan om maatregelen te 'scoren'. Daarmee zou een semi-kwantitatieve vergelijking van kwalitatief verschillende impacts een centrale plaats krijgen in de afweging. Hierbij zijn drie belangrijke kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste zijn niet alle relevante effecten kwantitatief te scoren en blijft het dus altijd nodig om ook kwalitatieve aspecten in de effectbeoordeling mee te nemen. Veiligheid, geluidsoverlast en institutioneel vertrouwen zijn niet bij elkaar op te tellen. **Ten tweede zijn onderbouwing en transparantie bij het 'scoren' van effecten cruciaal, maar vaak ook bijzonder lastig. Ten derde worden alle indicatoren op dezelfde schaal 'gewogen',** hetgeen suggereert dat alle effecten even zwaar moeten tellen. De normativiteit van de afweging wordt op deze manier als het ware 'verstopt'. De ervaring leert dat afwegingen tussen maatregelen met kwalitatief verschillende impacts beter worden ondersteund met een dashboard waarin verschillende indicatoren elk op hun eigen, relevante schaal worden beoordeeld, waarbij ook de ruimte is gelaten voor meer beschrijvende duiding. Een dergelijk dashboard zou uitnodigen om een politiek-bestuurlijke afweging te maken en niet te vervallen in simpel optellen en aftrekken.

# 3 Impact op de leefomgeving

Specifiek voor de leefomgeving valt op dat de uitwerking van het referentiekader nog onevenwichtig is. De voorgestelde indicatoren beperken zich tot directe effecten voor de kwaliteit van de woonomgeving, veiligheid en milieu. Daarmee sluiten ze aan bij het traditionele milieubeleid dat zich richtte op mitigatie van afzonderlijke bronnen en effecten. Inmiddels is het milieubeleid enkele generaties verder en ligt de focus, ook in het beleid, op grote en samenhangende opgaven in de leefomgeving:

- klimaatverandering en energietransitie (zowel adaptatie als mitigatie)
- de transitie naar een circulaire economie (verspilling, milieudruk, grondstoffengebruik)
- de transformatie van landbouw en natuur (biodiversiteit, milieudruk, landschap)
- de (stads-)regionale ontwikkeling (met inbegrip van ruimtegebruik, wonen en mobiliteit).

Voor deze thema's is een diversiteit van relevante indicatoren beschikbaar. Ze kunnen benut worden om na te gaan welke mogelijke impact maatregelen hebben op staand / gepland leefomgevingsbeleid, c.q. welke ruimte van daaruit voor maatregelen bestaat.

In de Policybrief *Van Coronacrisis naar duurzaam herstel* (PBL, 2020) constateert PBL dat de aandacht in Nederland nog voornamelijk is gericht op crisisbeleid op de korte termijn en nauwelijks op *herstelbeleid* op de middellange en langere termijn. Andere landen laten zien dat herstelmaatregelen voor Covid-19 tevens kunnen worden ingezet om hardnekkige problemen met gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving aan te pakken, zoals de uitstoot van broeikasgassen, het verlies aan biodiversiteit en verspillend grondstoffengebruik. Voor een gelijk duurzaam herstelbeleid draagt de Policybrief drie aandachtspunten aan:

- Benut synergiekansen en verbind korte en lange termijn met elkaar door geplande investeringen naar voren te halen, bijvoorbeeld op het terrein van de energie-efficiënte en klimaatbestendige woning- en utiliteitsbouw, de aanleg van infrastructuur (weg, water, rail, pijpleidingen en kabels) en ruimtelijke ingrepen ten behoeve van natuurontwikkeling en klimaatadaptatie.
- Werk Europees samen en leer van de **aanpak van 'groen herstelbeleid' uit het buitenland**, zoals Duitsland en Frankrijk waar in de economische herstelprogramma's sterk wordt ingezet op **industriebeleid en gerichte Research, Development & Demonstration-programma's**. Daar komt bij dat **afstemming tussen nationale steunprogramma's bijdraagt aan een gelijk speelveld op de Europese interne markt** voor exportgeoriënteerde Nederlandse bedrijven.
- Versterk de condities voor investeringen die bijdragen aan duurzaam herstel. Hiervoor is het belangrijk samen te werken met burgers, bedrijven, de financiële sector en maatschappelijke organisaties. Zij beschikken immers over relevante kennis, geld en vaardigheden. Bovendien heeft de overheid een belangrijke rol bij het versterken van de randvoorwaarden die duurzame investeringen stimuleren of de markt voor duurzame producten structureel verbeteren. Denk bijvoorbeeld aan de vergroening van het belastingstelsel.



# 4 Ruimtelijk schaalniveau

Het referentiekader lijkt geen onderscheid te maken naar het ruimtelijk schaalniveau van maatregelen. Dit is echter om drie redenen wel van belang. Allereerst is de aard van de maatregel op elk schaalniveau anders. Ten tweede ligt het primaat voor beleid op elk schaalniveau bij een andere bestuurslaag. Zo is op het lokale schaalniveau monitoring en snel ingrijpen vitaal om het besmettingsrisico te reduceren. De primaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij het lokaal bestuur en de veiligheidsregio. Op regionaal en nationaal niveau kunnen economische steunmaatregelen worden genomen, waarvoor de primaire verantwoordelijkheid ligt bij de rijksoverheid. Ten derde is het van belang om bij het nemen van maatregelen de wisselwerking in de gaten te houden met Europees/internationaal beleid, zoals eerder betoogd. In welke mate wordt adequaat aangesloten bij voorgenomen herstel/investeringsbeleid van buurlanden/de EU en/of wordt voorkomen dat maatregelen die aansluiting blokkeren? Wanneer het referentiekader beoogt de rijksoverheid te ondersteunen bij beleid, dan zou dit kader zich moeten concentreren op die dimensies en afwegingen waarvoor de primaire verantwoordelijkheid bij het Rijk ligt. Dit biedt perspectief op vereenvoudiging van de voorliggende versie van het referentiekader. Zo is wel van belang om op nationaal niveau zicht te hebben op het besmettingsrisico, maar verschuift de verantwoordelijkheid voor de beheersing van het virus in de overgangperiode van het Rijk naar veiligheidsregio's en gemeenten. Omgekeerd zijn lokale en regionale overheden wel in staat om continuïteitsrisico's van bedrijven te signaleren, maar zijn de regelingen waarmee de overheid bedrijven kan ondersteunen om zich aan de nieuwe situatie aan te passen voorbehouden aan het Rijk.

## TOT SLOT

Met veel waardering voor het feit dat het referentiekader oog houdt voor een breed welvaartsperspectief, zet deze review diverse kanttekeningen bij de uitwerking van dit brede perspectief in een semi-kwantitatieve afwegingssystematiek op basis van een beperkt aantal indicatoren. Naast aandachtspunten bij de voorgestelde wijze van afwegen, is het belangrijkste punt dat kansen worden gemist om met herstelbeleid bij te dragen aan een gezonde, veerkrachtige en duurzame samenleving. Daarvoor is het nodig dat het referentiekader meer ruimte biedt om een langetermijnperspectief voor economie, maatschappij en leefomgeving onderdeel te maken van de afwegingen.