



Corona als (gemiste) kans

David Evers & Guus de Hollander

Samenvatting

Sinds het begin van de pandemie speculeren stadsgeografen, ruimtelijke economen en planologen over de mogelijke gevolgen voor steden. Zal corona een nieuwe periode van de-urbanisatie inluiden? Betekent dit het einde van files of het openbaar vervoer? Zijn er in de toekomst nog winkels in onze binnensteden of laten we alles via platforms bezorgen? Tegelijkertijd wordt er volop nagedacht over hoe deze crisis gebruikt kan worden om noodzakelijke hervormingen of zelfs transities te versnellen: corona als 'kans'. Na een paar jaar hebben we meer zicht op wat er feitelijk is gebeurd. Wat voor beleid is daadwerkelijk gevoerd om de gevolgen van de pandemie te verzachten en zijn hierbij inderdaad 'kansen gegrepen'? Op basis van recent ESPON-onderzoek worden de ervaringen in de regio Amsterdam besproken in het licht van de EU herstelfondsdoelstellingen om sociaaleconomische achterstanden te verminderen (just), de samenleving met respect voor de natuur duurzamer te maken (green) of slim verder te digitaliseren (smart). Op het oog lijkt hiervoor maar weinig aandacht te zijn geweest in Nederland. Dat komt deels door de vergaande centralisatie in Nederland en door het generieke karakter van het beleid om de negatieve gevolgen van corona te verzachten. Op lokaal niveau wordt echter wel degelijk aan deze transities gewerkt bij de crisisbestrijding, maar dan wel vaak ingepast in bestaande strategieën. Zo worden kansen (weliswaar wat verborgen) toch min of meer benut.

Sleutelwoorden

Covid-19, proactief crisisbeleid, beleidskansen, regio Amsterdam, sociaaleconomische, groene en 'smart' doelstellingen

Auteursinformatie

David Evers is een senior onderzoeker ruimtelijke ordening bij het Planbureau voor de Leefomgeving en universitair docent planologie bij de Universiteit van Amsterdam. Tevens is hij het ESPON contactpunt voor Nederland en heeft aan diverse ESPON onderzoeken gewerkt, onder meer het TERRCOV project over COVID-19. Zijn interesses zijn onder meer duurzame verstedelijking, instituties en governance en Europeanisering.

Guus de Hollander was tot halverwege 2023 onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving waar hij zich bezighield met uiteenlopende onderwerpen op het snijvlak van volksgezondheid, leefbaarheid en de kwaliteit van de (dagelijkse) leefomgeving. .

Corona as a missed opportunity?

David Evers & Guus de Hollander

Abstract

Since the onset of the COVID-19 pandemic (corona), urban geographers, spatial economists and planners have been speculating about the possible impact on cities. Will corona herald a new period of de-urbanization? Will it mean the end of traffic jams or public transport? Will shops in city centers become a thing of the past if everything is ordered online? At the same time, the crisis could also be used to accelerate necessary reforms or transitions. After a few years, we can take stock of what actually happened. What kind of policies were implemented to mitigate the impact of the pandemic and were opportunities seized in the process? Based on recent ESPON research, the experiences in the Amsterdam region are discussed in the light of the EU recovery objectives to reduce socio-economic disadvantages (just), promote sustainability (green) and further digitization (smart). The results show that little attention seems to have been paid to these matters in the Dutch policy response. This is partly due to the far-reaching centralization in the Netherlands and the generic policy design. At the local level, however, there was more evidence of this happening, usually as part of an existing strategy. Therefore, some opportunities posed by the crisis were seized, although not necessarily explicitly.

Keywords

Covid-19, proactive crisis policy, policy opportunities, Amsterdam region, just, green and smart EU policy goals

About the authors

David Evers is a senior researcher in spatial planning at the Netherlands Environmental Assessment Agency and a lecturer and honorary research fellow at the University of Amsterdam. In addition, he is the ESPON contact point for the Netherlands, and has contributed to various ESPON studies, including TERRCOV on the COVID-19 policy response. His interests include sustainable urbanization, institutions and governance and Europeanization.

Guus de Hollander was a researcher at the Netherlands Environmental Assessment Agency until mid-2023, where he worked on a variety of topics at the intersection of public health, quality of life and the quality of the (daily) living environment.

Contactgegevens/Corresponding Author

David Evers, Netherlands Environmental Assessment Agency, david.evers@pbl.nl

Guus de Hollander, formerly Netherlands Environmental Assessment Agency, guus.de.hollander@gmail.com

1 Een ‘good crisis’?

Corona heeft alles op zijn kop gezet. Naast het aantal doden, wereldwijd geschat op 6,1 miljoen op 30 maart 2022 en bijna 40 duizend in Nederland (NOS, 2022; WHO, 2022), heeft de COVID-19 pandemie (hierna: corona) het dagelijkse leven sterk ontregeld. Tijdens de besmettingsgolven gaan mensen niet meer naar hun werk, gaan scholen dicht, worden alle inkopen en zelfs dagelijkse boodschappen bezorgd. En voor veel mensen is de eigen computer de belangrijkste of enige poort naar de buitenwereld geworden. Hiermee is de relatie van bewoners met de (stedelijke) omgeving radicaal veranderd. Men is meer aangewezen op de eigen woning en de eigen buurt (Beeckmans et al., 2021). Tijden van omwentelingen dwingen mensen fundamenteel anders te denken. Zaken die voorheen onbespreekbaar of onrealistisch waren, kunnen vanwege allerlei nieuwe urgenties ineens wel op tafel komen, denk aan thuiswerken, online boodschappen doen of fitnessklassen in het park. In een crisissituatie wordt alles in een ander daglicht gezien en er komt meer waardering voor degene die bijspringen (brandweer na een verwoestende vuur, Rijkswaterstaat na een dijkdoorbraak, etc.). Ook maakt men zich minder druk om ‘kleine’ dingen die daarvoor zo belangrijk leken. Ineens kan er op het stadhuis over de traditionele beleidskokers heen gedacht worden en verdwijnt er – weliswaar tijdelijk – flink wat ambtelijke stroperigheid. Dat biedt een kans om stappen vooruit te maken: *Never waste a good crisis* luidt het gezegde en ook het nadrukkelijke advies van de Nederlandse planbureaus (SCP et al., 2021). Maar deden we dat ook?

Overall ter wereld zijn vergaande maatregelen ingevoerd om de pandemie te bestrijden, zoals de lockdowns en sluitingen van voorzieningen, reisbeperkingen en het verplicht afstand houden, mondkapjes en vaccinatiebewijzen. Om de negatieve impacts van deze maatregelen te verzachten, is een tweede groep reactieve maatregelen ingevoerd zoals economische steun aan bedrijven en kwetsbare huishoudens. Een derde groep van meer proactieve maatregelen richt zich op structurele problemen die door de pandemie zijn blootgelegd (bijv. een wankel gezondheidszorgsysteem, sociale ongelijkheid, matige leefomgevingskwaliteit) en positieve ontwikkelingen die versneld kunnen worden (bijv. digitalisering, alternatieve mobiliteit). Na een paar jaar leven met de ervaring van vier grote coronagolven in Europa kunnen we terugblikken op de effecten van deze (proactieve) maatregelen.

2 Europese vergelijking

Deze paper bouwt voort op recent ESPON-onderzoek naar de impact van coronamaatregelen in Europa. Eerder ESPON-onderzoek liet zien dat tijdens de eerste golf de nadruk sterk lag op noodmaatregelen op de korte termijn en nauwelijks op meer structureel of proactief beleid (Amdaoud et al., 2020). Een vervolgonderzoek werd gestart om (onder andere) te bezien of dit nog steeds het geval is (Bourdin et al., 2022a).

In het vervolgonderzoek vormen de Europese coronaherstelfondsen NextGenerationEU het uitgangspunt voor de definitie van proactief beleid. Op een website van de Europese Commissie worden deze fondsen beschreven als: ‘een unieke kans om sterker uit de pandemie te komen, onze economie en samenleving te transformeren, en van Europa een Europa te maken dat voor iedereen werkt’ (European Commission, 2023). De beoogde ‘transformaties’ worden ingedeeld in de volgende categorieën: groen, digitaal, gezond, kracht en gelijkheid. Het ESPON-onderzoek heeft deze doelstellingen teruggebracht tot het bevorderen van drie ‘transities’: *just* (kracht en gelijkheid), *green* (groen) en *smart* (digitaal). Gezondheid werd buiten beschouwing gelaten omdat het te nauw aansluit bij het (reactieve) beleid om de pandemie te bestrijden. De casestudie maakte vervolgens een

inventarisatie van maatregelen die ingevoerd zijn in de diverse landen, regio's en steden en die – bewust of onbewust – de drie aangewezen transitie bevorderen.

Het onderzoek werd uitgevoerd met een combinatie van interviews (ongeveer 10 sleutelpersonen per casus vanuit diverse invalshoeken) en geschreven literatuur. Omdat het om zeer actuele informatie ging die niet goed vindbaar waren is de samenstelling van bronnen zeer divers. Websites van overheidsinstanties, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn geraadpleegd, mediaberichten verzameld, en beleidsdocumenten geanalyseerd. In sommige gevallen zijn interne stukken van organisaties via interviewpartners geraadpleegd. Er is in elke casestudie gewerkt met dezelfde strakke sjablonen om maatregelen op gelijksoortige wijze te beschrijven en beoordelen. Ook is een uitgebreid interviewprotocol gebruikt (Bourdin et al., 2022c). In de interviews zijn de respondenten onder andere gevraagd om te reflecteren op de mate waarin de pandemie een kans bood om de transitie te bevorderen en in hoeverre de ingevoerde maatregelen daaraan bijdroegen (Bourdin et al., 2022b, p. 11). Voor de Amsterdamse casestudie zijn de volgende 9 interviews afgenomen.

	Sector	Respondent	Datum
1	Gemeente	Ruimte en duurzaamheid	Nov 2021
2	Gemeente	Bestuursadviseur fysieke omgeving (centrale stad)	Dec 2021
3	Gemeente	Bestuursadviseur sociale zaken (centrale stad)	Dec 2021
4	Gemeente	Gemeentelijke gezondheidsdienst	Nov 2021
5	Gemeente	Volksgesondheid	Dec 2021
6	Gemeente	Trekker innovatieteam	Jan 2022
7	Private sector	Coördinator samenwerkingsverband <i>Vitaal Gezond</i> (zorgverleners, zorgverzekeraars, overheid)	Dec 2021
8	Wetenschap	Hogeschool van Amsterdam projectleider Covid	Aug 2021
9	Wetenschap	Hogeschool van Amsterdam ontwerper Covid	Dec 2022

Tabel 1: afgenomen interviews

Er zijn in totaal 14 casestudies uitgevoerd. Om zicht op de territoriale diversiteit van Europa te krijgen, is gekozen voor maximale variatie: geografische spreiding, bevolkingsdichtheid, ruimtelijke kenmerken, mate van (de)centraal bestuur, etc. Een gevolg hiervan is dat de resultaten weinig vergelijkbaar zijn, waardoor het vinden van de grote lijnen of het testen van hypothesen lastig is. Aan de andere kant biedt het een rijk palet van wat er in Europa speelt bij het bedenken en nemen van verzachtende maatregelen of het grijpen van kansen. Uiteindelijk zijn de volgende regio's en steden uitgelicht: Amsterdam, Athene, Barcelona, Corsica, Elvas, Hannover, Helsinki, Iași, Malmö, La Réunion, Mayotte, de Azoren, Milaan en Veszprém. Deze paper gaat verder in op de eerste casus (voor het volledige rapport zie: Evers & De Hollander, 2022).

Overigens was Nederland toen het onderzoek werd uitgevoerd de enige lidstaat die nog (steeds) geen plan had ingediend voor de NextGenerationEU fondsen. In de andere casestudies heeft dit fonds wel een rol gespeeld, zowel bij de financiering van proactieve maatregelen, als bij het inbedden daarvan in een breder (Europees) perspectief (Bourdin et al., 2022b). Een perspectief dat een rechtvaardigere, duurzamere en slimmere toekomst vooropstelt. Amsterdam heeft die kans destijds dus niet gehad.

3 Amsterdam

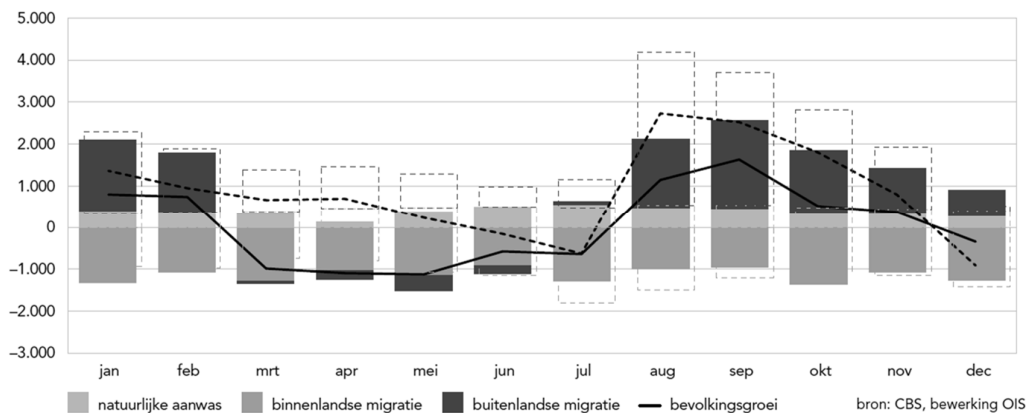
De eerste taak bij de casestudie was om de territoriale context en grootste economische, sociale en governance uitdagingen te beschrijven vlak voor de pandemie. Voor Amsterdam was de

sociaaleconomische discussie sterk gericht op de neveneffecten van succes: de binnenstad was een pretpark voor toeristen geworden, expats, beleggers en AirBnB zorgden voor torenhoge huur- en huizenprijzen en overall stond de open ruimte zwaar onder druk. De stad was overvol én onleefbaar (Hemel, 2021).

Toen ineens stond de stad leeg. Bij de eerste lockdown liepen er alleen nog duiven op de Dam. De economische motoren die jarenlang in overdrive draaiden, vielen ineens stil: Schiphol dicht, geen face-to-face zakelijke contacten op de Zuidas, geen massa's studenten, geen overvolle winkelstraten, geen evenementen, geen hordes toeristen. Van alle steden in Nederland was het verschil nergens zo groot als in Amsterdam. Tot ruim na de grote coronagolven draaide de stad nog steeds niet op volle toeren: luchtverkeer, autoverkeer en voetgangersstromen op winkelstraten toonden allemaal snel herstel, maar zijn pas sinds kort weer op het oude niveau (BCG, 2021; Evers et al., 2020; Gemeente Amsterdam, 2021c; Van der Niet et al., 2021).

Daarnaast heeft de pandemie andere trends versterkt, zoals ongelijkheid. Zo presteerden kinderen in arme huishoudens beduidend slechter, omdat de overgang naar online onderwijs voor hen veel moeilijker was en hadden jongeren een veel hogere kans werkloos te worden (Gemeente Amsterdam, 2021b). Minder hoogopgeleide Amsterdammers waren ook vaker angstig en depressief als gevolg van corona (Meester, 2021). Andere impacts vielen mee: ondanks alarmerende krantenberichten tijdens de eerste golf bleef een significante uitstroom van mensen uit, waardoor de druk op de (betaalbare segmenten van de) woningmarkt hoog bleef. De bevolkingsdaling werd primair veroorzaakt door het opschorsen van buitenlandse immigratie.

Figuur 1: maandelijkse bevolkingsontwikkeling in Amsterdam naar oorzaak in 2020



Bron: Gemeente Amsterdam, 2021c, p. 24

Welke maatregelen zijn getroffen zijn om de effecten van de pandemie en beperkende maatregelen te verzachten? Al gauw blijkt dat de antwoorden niet zozeer in de hoofdstad te vinden zijn, maar in het regeringscentrum Den Haag. Aan het begin van de pandemie was er even sprake van een gemeentelijke aanpak van de crisis, maar binnen enkele weken is die gecentraliseerd naar het nationale niveau (Edelenbos et al., 2022, p. 25). Daar zijn alle belangrijke beslissingen genomen over zowel de pandemiebestrijding als de verzachtende maatregelen. Deze prioritering en rolverdeling tussen schaalniveaus is logisch voor de Nederlandse situatie bij een crisissituatie. Nederland is nu eenmaal meer centralistisch dan vele andere EU landen en kan dus veel sneller geld mobiliseren op nationaal niveau.

Er is een ongekend groot bedrag begroot en uitgekeerd: rond de 80 miljard euro, waarvan het allergrootste deel naar bedrijven gaat (Algemene Rekenkamer, 2021, p. 8). De 'duurste' maatregel is

een regeling die de lonen van werknemers doorbetaalde (NOW: Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid), gevolgd door de regeling die bedrijven compenseerde voor verliezen (RVO, 2021) (RVO, 2021). Het is volkomen begrijpelijk dat onder hoge maatschappelijk druk een eenvoudige regeling snel in het leven werd geroepen om de economie overeind te houden. De nationale steun heeft veel ellende afgewend. Zonder de maatregelen was Nederland hoogstwaarschijnlijk in een diepe economische crisis beland, met veel werkloosheid, menselijk leed, faillissementen en leegstand en verpaupering van wijken en steden als gevolg. Uiteraard heeft niet iedereen in gelijke mate geprofiteerd. Mensen buiten loondienst zoals zzp-ers, werkzoekenden, mantelzorgers hadden minder genereuze regelingen. Maar al met al is de sociaaleconomische schade erg meegevallen.

Tegelijkertijd moeten we ook constateren dat er nagenoeg geen maatschappelijke- of milieueisen werden gesteld aan dit geld. Dat blijkt ook duidelijk uit de lijst van topontvangers van de NOW loonbetalings-regeling in 2020 (zie tabel hieronder). Hetzelfde gold voor de miljarden in garanties die de staat aan bedrijven gaf (nu rond het niveau van de 2008 financiële crisis). Hieruit kunnen we opmaken dat een kans is gemist in de nationale aanpak om het economisch herstel nadrukkelijk te koppelen aan de *just*, *green* en *smart* transitities zoals beoogd door de Europese Commissie.

Tabel 2: top 10 ontvangers NOW fase 1 steun

Naam ontvanger	NOW fase 1 steun
Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV	293.406.525
NS Reizigers BV	53.280.225
Booking.Com BV	44.091.729
Holland Casino NV	31.885.515
Daf Trucks NV	28.257.864
Schiphol Nederland BV	27.814.296
Tata Steel IJmuiden BV	27.605.562
Tempo-Team Uitzenden BV	24.707.061
Transavia Airlines CV	24.265.698
GVB Exploitatie BV	20.517.378

Bron: (UWV, 2020)

Hoe zit dat dan in Amsterdam? Hoe dan ook hebben gemeenten minder budgettaire vrijheid dan de nationale overheid, omdat tekorten niet zijn toegestaan. Naast de nationale steun is het in Amsterdam echter toch gelukt (door bezuinigingen en verschuiven van prioriteiten) een eigen coronabeleid te voeren. Hier treffen we meer voorbeelden aan van verzachtende en proactieve maatregelen. Deze behandelen per transitie.

4 *Just* transitie

Aanvullende sociale maatregelen waren hard nodig in Amsterdam. In de hoofdstad werken namelijk onevenredig veel mensen in sectoren die het hardst door de crisis werden getroffen, zoals cultuur, toerisme, taxidiensten en restaurants. Als gevolg daarvan had de stad een bovengemiddeld aantal werkloosheidsclaims. Ook het aandeel kleine zelfstandigen (17%) is oververtegenwoordigd binnen Nederland (12,3%), en ook groot naar Europese maatstaven (CBS, 2019). Op 1 november 2021 waren

er meer aanvragen voor de Tijdelijke overbruggingsregeling voor tijdelijke zelfstandigen (TOZO) dan in Rotterdam, Utrecht, Den Haag en Eindhoven samen: 13.562. Ook de aanvragen voor steunregelingen voor getroffen ondernemers waren hoog (Gemeente Amsterdam, 2021a).

Naast de miljarden aan bedrijfssteun en de gunstige sociale effecten daarvan heeft de rijksoverheid ook een fonds van 200 miljoen euro ingesteld voor sociale projecten. Het is niet altijd duidelijk in hoeverre lokale initiatieven puur als zodanig kunnen worden aangemerkt. Een voorbeeld van zo'n nationaal programma was het fonds voor kinderen in kwetsbare gezinnen. Het fonds verstrekte vouchers aan hulpverleners om in een speciale webshop spullen voor hun cliënten te kopen. De meest voorkomende aankopen waren speelgoed (bijv. bordspellen, opblaasbare zwembaden), hobby- en knutselmateriaal, schoolbenodigdheden en sportmateriaal. Soms werden elektronische goederen aangeschaft om de overstap naar online lessen te vergemakkelijken. De kinderen meldden dat zij zich hierdoor minder gestrest en meer gezien voelden. Ook de ouders voelden zich ontlast en de *caseworkers* waardeerden het positieve contactmoment (Ministerie VWS, 2020). Daarnaast organiseerde de gemeente een reeks gastcolleges en workshops waarin rolmodellen (topsporters, dj's, ondernemers en 'de masters'-artiesten) hun ervaringen deelden om te laten zien hoe jongeren positief kunnen blijven in uitdagende tijden (Ministerie VWS, persoonlijke communicatie, 2 december 2021, p. 11).

Een ander succesvol gemeentelijk initiatief was het Midzomer Mokum-programma. Dit bood allerlei educatieve- en sportactiviteiten aan Amsterdamse kinderen en jeugd. Het werd gezien als een geïntegreerde aanpak van de meervoudige problemen waarmee kwetsbare jongeren te kampen hebben (achterstand op school, eenzaamheid, angst en depressie, culturele uitdagingen, onvoldoende ruimte voor spel en sport, enzovoort). Ook in bestuurlijk opzicht werd het beschouwd als een *best practice*, omdat verschillende gemeentelijke diensten goed leerden samenwerken.

Het gaat hier overigens om maatregelen waarmee urgenties worden verminderd en niet zozeer om investeringen in een structurele *just transition*, zoals het verbeteren van de kansengelijkheid. Het is dan maar de vraag in hoeverre deze maatregelen als proactief bestempeld kunnen worden.

5 Groene transitie

De gemeente Amsterdam heeft een strategie opgesteld om zijn duurzaamheidsdoelstellingen te versnellen. De pandemie werd hiervoor als een kans gezien en er is 78 miljoen euro extra begroot voor het plaatsen van zonnepanelen, het renoveren en isoleren van woningen en het aanleggen van groene open ruimten in de hele stad. Dit is gepresenteerd als een manier om de economie te diversifiëren van toerisme en freelance werk naar hooggekwalificeerde banen in de technische dienstverlening en de bouw en om de werkgelegenheid te vergroten (Gemeente Amsterdam, 2020a; Gemeente Amsterdam, 2020c). Hoewel het nog te vroeg is om het effect van deze overheidsinvesteringen te kennen, hoopt men 2,7 miljard euro aan extra investeringen in de particuliere sector en ongeveer 3.800 voltijdbanen te genereren (Schröder, 2020). Het gaat hier wel duidelijk om maatregelen met zowel gunstige sociaaleconomische (*just*) als verduurzamingseffecten (*green*) voor de toekomst.

Als we kijken naar de andere fysieke maatregelen die in Amsterdam zijn genomen (niet per se milieumaatregelen, maar maatregelen die betrekking hebben op de gebouwde omgeving), zien we dat sommige succesvoller waren dan andere. Zo vielen de maatregelen om ruimte te bieden aan voetgangers tegen: men bleef uit gewoonte de fietspaden mijden. Daarnaast bleven mensen hun auto's (niet zelden stationair draaiend) parkeren bij scholen. Zo bleven overvolle situaties bestaan (Gemeente Amsterdam, 2020b). De maatregelen om de afval-ophaaltijden en -capaciteit aan te passen aan het nieuwe gedrag (bijv. online winkelen) werden wel als succesvol gezien.

Een interessante proactieve verkeersremmende maatregel was de afspraak die de regionale overheid MRA met grote werkgevers heeft gemaakt om meer flexibele werktijden toe te staan (MRA, 2020). In een studie van het PBL werd gesteld dat een kleine verandering in de verkeersdruk als gevolg van dergelijke maatregelen of meer telewerken voldoende zou zijn om de files in de dichtgeslibde Randstad te doen verdwijnen (Buitelaar et al., 2021). Getuige de huidige filedruk blijkt het 'oude' gedrag echter hardnekkig.

Al met al zijn de 'groene' maatregelen iets meer gericht op de lange termijn dan de *just-transition* maatregelen. Wellicht heeft dat met de aard van de problematiek te maken, maar in elk geval wordt het proactieve aspect niet altijd benadrukt, omdat maatregelen binnen bestaande beleidskaders worden geïntegreerd.

6 Slimme transitie

Ook op het gebied van de digitale transitie is in Amsterdam wel wat voortgang geboekt. Het *Crowd Monitoring System Amsterdam* maakt gebruik van camera's en wifi-sensoren om inzicht te geven in aantallen en dichtheden van voetgangers om besmettingsgevaar te beperken. Een algoritme op de server analyseert hoeveel mensen er op de beelden staan en stuurt deze informatie door naar gemeenteambtenaren om het verkeer te regelen. Tegelijkertijd wordt het publiek geïnformeerd over de mate van drukte (Gemeente Amsterdam, 2021d).

Nog een voorbeeld was 'Iedereen verbonden', waarbij 3.400 kansarme mensen gratis opgeknapte laptops kregen. Bijna 2.400 mensen kregen internettoegang via een dongle. Uit een evaluatie bleek dat deze mensen dit beleid beschouwden als een reddingslijn vanwege de noodzaak van online-onderwijs en internetwinkelen. Sommige migranten kregen te horen dat hun verplichte taallessen slechts online te volgen waren, dus de laptop werd een basisbehoefte (Goedhart et al., 2020).

Als we bestuurlijke innovaties ook tot 'smart' mogen rekenen, is er meer over Amsterdam te melden. Ten eerste heeft de extreme druk in de eerste weken van de pandemie geleid tot een verandering in bestuurscultuur in de gemeente: op centraal niveau werd er meer integraal gedacht over problemen, in plaats van een 'afrekencultuur' tussen wethouders. Ook heeft de samenwerking tussen gemeente, zorgverleners en verzekeraars in het regionale *Vitaal Gezond* programma haar vruchten afgeworpen tijdens de pandemie: hierdoor was het mogelijk om sneller afspraken in de regio te maken over beddentekorten en chronische patiënten. Als laatste voorbeeld heeft de overgang naar onlinevergaderingen het gemakkelijker gemaakt om bijeenkomsten in te plannen bij de Metropoolregio Amsterdam (MRA). Ook hier is het maar de vraag in hoeverre deze maatregelen (expliciet of impliciet) gericht zijn om de 'smart' transitie te bevorderen.

Terugkijkend kunnen we constateren dat zowel de bestrijding van de pandemie als de verzachtende maatregelen vooral een Haagse aangelegenheid zijn geweest. Daarbij zijn groene, slimme en sociale gelijkheidsdoelen niet of nauwelijks aan de orde. Het is ook de vraag of de acute noodmaatregelen die Den Haag heeft genomen om economische activiteiten en banen overeind te houden, en daarmee ernstige sociaaleconomische schade te vermijden, zich lenen voor het bereiken van juist deze transitiedoelen. In Amsterdam zagen we in het kader van de coronacrisis verschillende maatregelen die passen bij de drie transities, maar meestal als onderdeel van al langer lopende beleidsstrategieën op het gebied van vergroening, gezondheidszorg en achterstandswijken. Het grijpen van kansen is daarmee enigszins onzichtbaar, omdat het vooral gaat om het versnellen, onderling verschuiven, herschikken of aanpassen van zaken die al in gang zijn gezet. Bovendien is duidelijk dat vele maatregelen proberen meerdere transities tegelijk aan te pakken, zoals de digitale ondersteuning voor kansarmen en het creëren van 'groene' banen.

7 Internationaal perspectief

Amsterdam is in vele opzichten een unieke casus met eigen sociaaleconomische en ruimtelijke uitdagingen en een bijzondere *governance* structuur. Een blik op andere casestudies uit het ESPON project laat echter duidelijke overeenkomsten zien met hoe de Amsterdamse regio met de pandemie is omgegaan, en enkele opvallende verschillen. Hier ter illustratie een greep uit de toen beschikbare casestudierapporten van de andere grote steden in het project (inmiddels zijn alle casestudieverslagen beschikbaar, zie <https://www.espon.eu/covid-19>):

- **Helsinki:** net als in Amsterdam lag de nadruk op het bestrijden van de pandemie, zeker tijdens de eerste golf. Mettertijd is meer aandacht gekomen voor structurele hervormingen en proactief beleid. In deze periode is de centrale werkwijze, zoals die ook in Nederland plaatsvond, overgegaan naar een meer decentrale aanpak die minder algemeen stuurde. Doordat de sociale ongelijkheid groter werd als gevolg van de pandemie is gekozen voor een verdere integratie van sociale aspecten in andere beleidsvelden en een deprioritering van economisch beleid; ook het belang van openbaar groen kreeg meer nadruk. Net als in Amsterdam is dat een van de belangrijkste innovaties geweest op het vlak van horizontaal governance. Problemen worden steeds meer holistisch bekeken vanuit het idee van een integrale aanpak, waardoor de uitvoerende organisaties steeds meer met elkaar moeten samenwerken. Ook in de ruimtelijke ordening krijgen sociale aspecten uiteindelijk steeds meer aandacht.
- **Barcelona:** de pandemie heeft allerlei structurele tekortkomingen blootgelegd, zoals socio-economische verschillen tussen gebieden en de ongelijke toegang tot voorzieningen en publieke diensten. Dit is met name te zien op het gebied van digitalisering: er is sprake van een aanzienlijke digitale kloof. Anders dan de pandemie aangrijpen om de groene transitie te bevorderen, is eerder sprake geweest van een heroverweging van de SDG's: meer nadruk op gezondheid. Op regionaal niveau is er ongeveer 90 miljoen euro uitgetrokken voor proactief beleid. Alle geïnterviewden zijn het met elkaar eens dat het NextGenerationEU programma de sleutel vormt voor het herstel, maar dat dit programma wellicht onvoldoende oog heeft voor lokale omstandigheden. Om ervoor te zorgen dat de hele regio mee kan doen, is een digitaal platform opgericht voor gemeentebesturen om hen te ondersteunen bij het aanvragen van de EU-fondsen. Een belemmering is de bureaucratische starheid en digitale achterstand in de publieke sector. De pandemie heeft dit nog meer zichtbaar gemaakt en de noodzaak van hervormingen benadrukt.
- **Malmö:** ook hier hebben de respondenten aangegeven dat het grijpen van kansen tegenviel en dat politieke partijen de crisis gebruikten voor eigen doeleinden. Wel is er meer aandacht gekomen voor sociale problemen en voor digitalisering als mogelijke oplossing. Net als in Amsterdam en Helsinki is het belang van openbaar groen gegroeid en is er meer geld gekomen voor fiets- en voetpaden in recreatiegebieden. Het belangrijkste veld waarin sprake kan zijn van proactief beleid is wellicht digitalisering. Maar ook hier moet het effect van de pandemie gerelativeerd worden, omdat er al veel aandacht was voor deze transitie. Net als in Nederland heeft de Zweedse overheid algemene steun gegeven om faillissementen en werkloosheid te voorkomen, waardoor de regio zich meer kon concentreren op andere zaken. Hiertoe is een coronapakket opgericht, deels gebruikmakend van de NextGenerationEU fondsen om bedrijven met de transitie te helpen. Vooral digitalisering is dankzij het programma aanzienlijk versneld.

8 Conclusie

In Nederland lag de nadruk (of in ieder geval de bulk van de extra uitgaven) op nationaal beleid ter ondersteuning van de economie en banen. Dit werd aangevuld in Amsterdam met beleid die meer gericht was op het bevorderen van de drie transitieën. Dat geldt evenzeer voor de andere grote steden uit de ESPON-studie (zie Bourdin et al., 2022a, p. 74; Bourdin et al., 2022b, p. 37). Evenals in Amsterdam heeft de pandemie in vrijwel alle bestudeerde Europese steden en regio's nieuwe accenten gelegd bij vraagstukken van sociale ongelijkheid, digitalisering, ecologie en leefomgevingskwaliteit. Die hebben regionaal of lokaal geleid (of zullen nog leiden) tot bijstelling, herschikking en/of intensivering van reeds bestaande beleidsstrategieën. En in sommige gevallen heeft dat ook tot (bestuurlijke) innovatie geleid. Het argument van 'kansen grijpen' wordt dus vaak gebruikt om al gemaakte beleidskeuzes en handelingen te rechtvaardigen.

De Amsterdamse casestudie laat zien dat dit niet per se een probleem hoeft te zijn. Wellicht is er inderdaad geen aanleiding om – in alle haast – radicaal nieuw beleid te maken. Sterker nog, men zou evengoed kunnen stellen dat de Nederlandse traditie van visievorming blijkbaar goed in staat is om grote maatschappelijke omwentelingen zoals een pandemie een plaats te geven. Discussies over de implicaties van corona werden bijvoorbeeld opgenomen in het reguliere participatietraject van de gemeentelijke omgevingsvisie.

Referenties

- Algemene Rekenkamer. (2021). Staat van de rijksverantwoording 2020 (p. 82). Algemene Rekenkamer.
- Amdaoud, M., Arcuri, G., Bourdin, S., Costanzo, D., Eva, M., Iatu, C., Ibanescu, B., Jeanne, L., Levratto, N., Nadou, F., Noiret, G., & Succurro, M. (2020). GEOCOV: Geography of COVID-19 outbreak and first policy answers in European regions and cities [Policy brief]. ESPON. <https://www.espon.eu/geocov>
- BCG. (2021). De impact van COVID 19: Noodzakelijke keuzes voor een beter Amsterdam.
- Beeckmans, L., Oosterlynck, S., & Corijn, E. (2021). De stad beter na corona?: Reflecties over een gezondere en meer rechtvaardige stad.
- Bourdin, S., Hachaichi, M., Moodie, J., Sánchez Gassen, N., Igari, A., Lócsei, H., Mounir, A., & Arcuri, G. (2022a). Territorial impacts of COVID-19 and policy answers in European regions and cities (TERRCOV) [Final Report]. ESPON.
- Bourdin, S., Hachaichi, M., Moodie, J., & Sánchez Gassen, N. (2022b). Cross-case Synthesis Report: Territorial impacts of COVID-19 and policy answers in European regions and cities (TERRCOV) [Final Report]. ESPON.
- Bourdin, S., Moodie, J., Igari, A., & Amdaoud, M. (2022c). Territorial impacts of COVID-19 and policy answers in European regions and cities: Annex 2 Methodology [Final Report]. ESPON.
- Buitelaar, E., Bastiaanssen, J., Hilbers, H., 't Hoen, M., Husby, T., Lennartz, C., Slijkerman, N., van der Staak, M., Snellen, D., & Weterings, A. (2021). Thuiswerken en de gevolgen voor wonen, werken en mobiliteit (Nr. 4686; p. 96). Planbureau voor de Leefomgeving.
- CBS. (2019). Self-employment—The Netherlands on the European scale | 2019 [Webpagina]. The Netherlands on the European scale | 2019. <https://longreads.cbs.nl/european-scale-2019/self-employment>
- Edelenbos, J., Van Popering-Verkerk, J., Stouten, M., & Taanman, M. (2022). Regionale aanpak crisis een droom. *Binnenlands Bestuur*, 43(2), 22–25.
- European Commission. (2022). Recovery and Resilience Facility [Text]. European Commission - European Commission. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en
- European Commission. (2023). NextGenerationEU: ga ervoor! https://next-generation-eu.europa.eu/index_nl

- Evers, D., Slob, G., Content, J., & van Dongen, F. (2020). Veerkracht op de proef gesteld: Een verkenning van de impact van corona op binnensteden (p. 54). Planbureau voor de Leefomgeving.
- Evers, D., & De Hollander, G. (2022). City of Amsterdam: Territorial impacts of COVID-19 and policy answers in European regions and cities (TERRCOV) [Final Report]. ESPON.
- Gemeente Amsterdam. (2020a). Duurzaam herstelplan: Zes krachtige banenmotoren voor duurzaam economisch herstel in Amsterdam en regio. Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam. (2020b). Overzicht Corona maatregelen, 3 oktober 2020, OT Fysiek versie voor intern gebruik.
- Gemeente Amsterdam. (2021a). Actieplan 'Veerkracht' 2021-2022 Perspectief voor zelfstandigen tijdens en na corona.
- Gemeente Amsterdam. (2021b). De Staat van de Stad Amsterdam XI; enorme impact van corona, voorzichtig herstel Data en informatie. Coronamonitor ArbeidsmarktInZicht. <https://data.amsterdam.nl/>
- Gemeente Amsterdam. (2021c). De staat van de stad XI. Onderzoek, Informatie en Statistiek.
- Gemeente Amsterdam. (2021d). Economische kerncijfers Amsterdam augustus en september 2021 (p. 3). Onderzoek, Informatie en Statistiek.
- Gemeente Amsterdam. (2021e). Public Eye: An open-source crowd monitoring solution [Webpagina]. Innovatie; Gemeente Amsterdam. <https://www.amsterdam.nl/innovatie/mobiliteit/public-eye/>
- Goedhart, N., Tensen, P., & Dedding, C. (2020). 'Iedereen verbonden' met een refurbished laptop, in opdracht van Gemeente Amsterdam (p. 20). Amsterdam UMC.
- Hemel, Z. (2021). Er was eens een stad. Visionaire planologie. Uitgeverij Pluim.
- Meester, F. (2021). Mentaal welbevinden van Amsterdammers in coronatijd (p. 5). Gemeente Amsterdam.
- Ministerie VWS. (2020, maart 24). Crisisfonds voor kwetsbare kinderen thuis [Nieuwsbericht]. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. <https://www.huiselijkgeweld.nl/actueel/nieuws/2020/03/24/crisisfonds-voor-kwetsbare-kinderen-thuis>
- Ministerie VWS. (2021, februari 12). Steunpakket sociaal en mentaal welzijn en leefstijl [Kamerbrief].
- NOS. (2022, april 3). Vorig jaar ruim 19.000 mensen overleden aan corona. <https://nos.nl/l/2423428>
- O&S Amsterdam. (2021). Conjectuur Amsterdam. Onderzoek en Statistiek Amsterdam. http://www.amsterdamconjectuur.nl/Conjectuur/Conjectuur_Amsterdam
- RVO. (2021, december 1). Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) in beeld | RVO.nl | Rijksdienst. <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/tvl/beeld>
- Schröder, T. (2020, oktober 22). Amsterdam pompt 78 miljoen in duurzame werkgelegenheid | Change Inc. <https://www.change.inc/energie/amsterdam-pompt-78-miljoen-in-duurzame-werkgelegenheid-34921>
- SCP, PBL, & CPB. (2021). Briefadvies planbureaus voor herstelbeleid: Een doorstart van de samenleving (p. 8) [Briefadvies]. SCP, PBL & CPB.
- UWV. (2020, juli 10). Register eerste aanvraagperiode NOW [Overige documenten]. Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. <https://www.uwv.nl/overuwv/pers/documenten/2020/gegevens-ontvangers-now-1-0-regeling.aspx>
- Van der Niet, S., Rooijers, F., & Van de Water, S. (2021). Monitor Amsterdam Klimaatneutraal Effect van voorgenomen beleid op CO₂-uitstoot – Update 2021. CE Delft.
- Van der Veer, S., & Panneman, R. (2021, december 6). Bestuursadviseurs (Gemeente Amsterdam) [Online videoconferentie].
- WHO. (2022). WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard. <https://covid19.who.int>