

Van pompen in de polder, naar de Groene Eeuw

Drie beleidsstrategieën om de Nederlandse economie sterker uit de coronacrisis te laten komen, met bijzondere aandacht voor luchtvaart en toerisme

Toepassingsopdracht IML Groep B



	5.1.2e	5.1.5
5.1.2e	, Volksgezondheid, Welzijn en Sport	
5.1.2e	, Immigratie- en Naturalisatiedienst	
5.1.2e	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	
	5.1.2e	Buitenlandse Zaken

Datum 23 januari 2022
status Definitief

*Het beste moment om een boom te planten was twintig jaar geleden.
Het op één na beste moment is nu.*

- Chinees spreekwoord –

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	5
1. Inleiding.....	6
1.1. Scope, probleemstelling en doelstelling.....	6
1.2. Deelvragen.....	6
1.3. Leeswijzer.....	7
2. Analyse.....	8
2.1 Inleiding.....	8
2.2 Het verloop van de coronacrisis en de maatregelen vanuit de overheid.....	8
2.3 Algemeen economisch beleid.....	10
2.4 Analyse impact corona op de luchtvaart.....	12
2.5 Analyse impact corona op de toeristische sector.....	15
2.6 Conclusie.....	18
3. Theoretisch kader.....	20
3.1 Inleiding: beleidsverandering.....	20
3.2 Punctuated equilibrium theory (PET).....	20
3.3 De coronacrisis als exogene factor.....	22
3.4 Tijdsfactor en hindernissen.....	22
4. Strategieën.....	23
4.1 Op weg naar een Rijkstrategie in tijden van een gezondheids crisis.....	23
4.2 Beleidsstrategie 1: 'Terug naar normaal; de groei-economie in 2019'.....	23
4.3 Beleidsstrategie 2: 'Schade en schande'.....	24
4.4 Beleidsstrategie 3: 'Never waste a good crisis'.....	25
5. Uitvoerbaarheid: speelveld, spelers, draagvlak en effecten..	27
5.1 Inleiding.....	27
5.2 Speelveld.....	27
5.3 Spelers.....	27
5.4 Draagvlak.....	29
5.5 Effecten van de strategieën.....	32
6. Conclusies en aanbeveling.....	34
Bijlage I citaten verkiezingsprogramma's.....	36
Bijlage II Verantwoording enquête.....	40
Bijlage III: uitkomsten enquête.....	42

Voorwoord

Het rapport dat voor u ligt, is het resultaat van de toepassingsopdracht van leergroep B van de 35e Interdepartementale Managementleergang (IML) van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Overeenkomstig de opdracht, hebben we op basis van een analyse van de impact van de coronacrisis en het gevoerde beleid op de economie, met bijzondere aandacht voor luchtvaart en toerisme, drie beleidsstrategieën geschreven om Nederland sterker uit deze crisis te laten komen. Als uitgangspunten voor deze strategieën waren daarbij opgegeven 'terug naar normaal' (zo snel mogelijk herstel en terugkeer naar voor de situatie van voor de crisis), 'schade en schande' (lessen trekken voor meer weerbaarheid en veerkracht) en 'never waste a good crisis' (crisis gebruiken om ambities en transities te realiseren). Hierbij gaat onze voorkeur ernaar uit om die boom nu te planten en grote stappen te zetten.

Vanaf onze eerste kennismakingsbijeenkomst in december 2020 hadden wij als groep een klik met elkaar. Hoewel onze uiteenlopende achtergronden ons zelf allereerst de reactie 'bijeengeraapt zootje' ontlokte, vonden we elkaar meteen in onze ambitie om zoveel mogelijk te leren van de leergang en om deze goed te doen. Naast de verdeling van de eerste opdrachten, maakten we ook meteen plannen voor sociale activiteiten, van een gezamenlijke borrel tot een zwemles en kegelen.

De toepassingsopdracht hebben wij als zowel uitdagend als stimulerend ervaren. Uitdagend, omdat geen van ons vijven qua studie of werkervaring een achtergrond in de genoemde terreinen had. Stimulerend ook, toen we in het voorjaar en de zomer van 2021 merkten dat we door ons in te lezen en onder elkaar de deelterreinen te verdelen, sneller dan wij zelf hadden verwacht goede, inhoudelijke gesprekken daarover konden voeren met de gezaghebbende wetenschappers, branchevertegenwoordigers en beleidsmakers op deze terreinen. In dat kader noemen wij graag 5.1.2e van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 5.1.2e van het ministerie van Financiën, 5.1.2e van het ministerie van Buitenlandse Zaken, 5.1.2e van Infrastructuur en Water, 5.1.2e van de Douane, 5.1.2e van de NBTC, 5.1.2e van de universiteiten van Leuven en Venetië en 5.1.2e van het instituut Nijenrode.

Een deel van de uitdaging zat er ook in dat de opdracht, in ieder geval in naar onze smaak, enigszins op twee benen hinkte: tussen enerzijds een wetenschappelijk verantwoord onderzoek en anderzijds de toepassing van het geleerde in de modules van de IML. In een context van de gebruikelijke druktes van het (midden)managerschap, de bijzondere (thuiswerk)omstandigheden van de coronatijd en diverse andere crises zowel in het werk als privé hebben wij getracht ons zo goed mogelijk van deze taak te kwijten. Voeg daaraan toe het politiek-bestuurlijke klimaat van de langste formatie die ons land tot dan toe kende, de effecten van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag en de nieuwe bestuurscultuur - ontwikkelingen waarover wij met 5.1.2e van Buitenlandse Zaken en 5.1.2e van de Raad van State van gedachten wisselden - en u kunt zich een voorstelling maken van de achtergrond tegen welke wij deze opdracht uitvoerden. Onze leercoach van Berenschot, 5.1.2e, heeft ons tijdens de praktijkdagen begeleid om in deze context en tegen deze achtergrond onze ambities voor de uitvoering van de toepassingsopdracht op elkaar af te stemmen.

5.1.2e en 5.1.2e vormden ons responsteam. Zij hebben ons in november 2021 waardevol commentaar gegeven op de eerste complete versie van ons rapport. Last but not most certainly not least, willen wij hier 5.1.2e van de Sociale Verzekeringsbank noemen, onze gedelegeerde opdrachtgever. Met zijn inhoudelijke aanwijzingen en zijn visie, evenals met zijn advies om te zorgen dat we er ook plezier met elkaar in zouden hebben en houden, hield hij ons als een mentor prettig op koers. Wij zijn al onze hierboven genoemde gesprekspartners zeer erkentelijk, en 5.1.2e in het bijzonder.

Van de afgesproken sociale activiteiten is het nog niet gekomen. Maar die gaan we zeker na de IML met elkaar doen.

Den Haag, januari 2022

1. Inleiding

In december 2019 werd de wereld overvallen door de een nieuw snel verspreidend virus in Wuhan: het COVID-19 virus, dat de ziekte corona veroorzaakt. In een korte periode werd duidelijk dat het virus zich zou ontwikkelen tot een coronapandemie met een grote impact op onze mondiale samenleving en met grote sociale, maatschappelijke en economische gevolgen. Hoewel epidemiologen en virologen de afgelopen decennia meermaals aan de hand van toekomstscenario's gewaarschuwd hebben voor uitbraken en landen geadviseerd hebben om zich voor te bereiden op een dergelijk scenario, bleken overheden in de meeste gevallen totaal overvallen door dit virus. De reacties van overheden kenmerkten zich enerzijds door paniek en wanhoop en anderzijds door onderschatting en inertie.

Deze toepassingsopdracht gaat in op een klein onderdeel, namelijk de gevolgen van de coronacrisis voor de Nederlandse economie, in het bijzonder de luchtvaart en de toeristische sector en presenteert vervolgens op basis van een analyse van de gevolgen drie beleidsstrategieën om de effecten van gezondheids crises te benutten en de effecten daarvan te beperken. Aangezien dit rapport zich vooral richt op de gevolgen van de gezondheids crisis en maatregelen om deze te keren, is ervoor gekozen de term corona te hanteren veeleer dan COVID-19.

Dit hoofdstuk gaat allereerst in op de scope, de probleemstelling en de doelstelling van deze toepassingsopdracht. Vervolgens komen de deelvragen die in deze opdracht beantwoord worden aan de orde en wordt dit hoofdstuk afgesloten met een leeswijzer.

1.1. Scope, probleemstelling en doelstelling

Scope

Deze toepassingsopdracht omvat de gevolgen van corona voor de Nederlandse economie in het algemeen en de luchtvaart vanuit en naar Nederland en de toeristische sector in het bijzonder. Neveneffecten van het toerisme zoals voor toeristische attracties, horeca- en winkelverkoop evenals effecten op de internationale economie, luchtvaart en toerisme vallen buiten het bereik van dit onderzoek.

Probleemstelling

Hoe kan de Rijksoverheid handelen bij de coronacrisis en eventuele toekomstige gezondheids crises, om de maatschappelijke en economische effecten daarvan op de luchtvaart vanuit en naar Nederland en de toeristische sector te beperken en te benutten?

Doelstelling

Dit onderzoek heeft tot doel om te komen tot drie uitvoerbare gezondheids crisis- en toekomst bestendige beleidsstrategieën voor de Rijksoverheid gebaseerd op de uitgangspunten 'terug naar normaal', 'schade en schande' en 'never waste a good crisis', gericht op innovatie en economische effecten op de luchtvaart vanuit en naar Nederland en de toeristische sector. De uitgewerkte beleidsstrategieën moeten verandering op gang brengen, die mede wordt gebaseerd op een beleidstheorie.

1.2. Deelvragen

1. Welke effecten van de coronacrisis op de luchtvaart vanuit en naar Nederland en de toeristische sector zijn al zichtbaar?
2. Wat is het gevoerde economische Rijksbeleid tijdens de coronacrisis, gericht op de luchtvaart vanuit en naar Nederland en de toeristische sector?
3. Wat is het effect van het gevoerde Rijksbeleid, bekeken vanuit het perspectief van het speelveld bestaande uit vertegenwoordigers van de luchtvaart en toeristische sectoren, de wetenschap, overheden en burgers?
4. Welke maatregelen zijn nodig om de luchtvaart en toeristische sector in de toekomst duurzaam en financieel gezond te houden?

5. Welke gezondheidsregels moeten van kracht blijven in de verschillende strategieën en wat zijn daarvan de effecten op de luchtvaart en de toeristische sector vanuit en naar Nederland?

1.3. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een analyse van de effecten van de coronacrisis op respectievelijk de Nederlandse economie, de burgerluchtvaart en de toeristische sector, het gevoerde beleid om de effecten daarvan zoveel als mogelijk te beperken. In dit hoofdstuk worden de eerste drie deelvragen geadresseerd. Hoofdstuk 3 schetst een theoretisch kader dat ondersteunend is aan de formulering van de beleidsstrategieën, in het bijzonder beleidsstrategie 3. In hoofdstuk 4 worden de beleidsstrategieën met bijbehorende maatregelen geformuleerd, en de deelvragen 4 en 5 beantwoord. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op het voor de uitvoerbaarheid daarvan belangrijke speelveld, de spelers, het politieke en maatschappelijke draagvlak voor de strategieën. Hoofdstuk 6 sluit af met de conclusie en de aanbevelingen.

2. Analyse

2.1 Inleiding

In deze analyse gaan we in op de eerste drie deelvragen:

1. Welke effecten van de coronacrisis op de luchtvaart vanuit en naar Nederland en de toeristische sector zijn al zichtbaar?
2. Wat is het gevoerde economische Rijksbeleid tijdens de coronacrisis, gericht op de luchtvaart vanuit en naar Nederland en de toeristische sector?
3. Wat is het effect van het gevoerde Rijksbeleid, bekeken vanuit het perspectief van het speelveld bestaande uit vertegenwoordigers van de luchtvaart en toeristische sectoren, de wetenschap, overheden en burgers?

Deze vragen worden in de analyse beantwoord door achtereenvolgens in te gaan op het verloop van de coronacrisis en de maatregelen vanuit de overheid, het algemeen gevoerde economisch beleid, en in het bijzonder het beleid gericht op de luchtvaart en de toeristische sector.

2.2 Het verloop van de coronacrisis en de maatregelen vanuit de overheid

De coronacrisis

Aankankelijk was na de uitbraak in Wuhan het gevoel binnen de Europese Unie dat de kans klein was dat het virus naar Europa zou komen, op grond van de inschatting van het European Centre for Disease Prevention and Control van 22 januari 2020. Op 28 januari 2020 werd het virus echter door de Minister voor Medische Zorg al aangemerkt als een infectieziekte van de A-categorie en niet lang daarna dook het op in Europa. De eerste besmetting in Nederland werd geconstateerd op 27 februari 2020. Daarna liep het aantal besmettingen in hoog tempo op. Op 6 maart 2020 werd de eerste dood door corona in Nederland geregistreerd. Waar het virus zich in die eerste weken voornamelijk liet zien in Noord-Brabant, werd al snel duidelijk dat sprake was van een bovenregionale crisis. Op 11 maart 2020 werd corona officieel als pandemie aangeduid door de World Health Organisation en op 12 maart 2020 volgde de eerste in een lange rij van persconferenties van het kabinet. Daarin werden de eerste landelijk dekkende maatregelen aangekondigd, waaronder het thuisblijven bij klachten, het afgelasten van bijeenkomsten met meer dan 100 personen en een oproep tot thuiswerken (de 'intelligente lockdown'). Kort daarna, op 15 maart 2020 bleek verder ingrijpen nodig en werd het openbaar leven grotendeels platgelegd.

Tot op de dag van vandaag kampt Nederland met de coronacrisis. Sinds maart 2020 is sprake geweest van een zich steeds herhalend patroon van toenemende besmettingen, maatregelen om deze tegen te gaan, een vermindering van besmettingen, afschaling van de maatregelen, met daarna weer toenemende besmettingen. Nieuwe varianten doken op en ondertussen zit Nederland in de vierde golf. Hoewel er sprake is van een hoge vaccinatiegraad, is ondertussen ook weer sprake van een hoog aantal positieve testen, hoger zelfs dan aan het begin van de coronacrisis. Tot 14 november 2021 is sprake van 2,28 miljoen besmettingen, met bijna 19.000 doden tot gevolg. Tot 23 januari 2022 is sprake van 3,82 miljoen besmettingen, met iets meer dan 21.000 doden tot gevolg.

Overheidsmaatregelen

Er zijn de afgelopen twee jaar zeer veel maatregelen genomen door de Nederlandse overheid in de strijd tegen corona. In deze paragraaf worden met name die maatregelen genoemd die een impact hadden op de sectoren waar in dit onderzoek naar gekeken wordt. De financiële steunmaatregelen worden in de volgende paragraaf meer uitgebreid beschreven. Daarnaast zijn er nog internationale maatregelen genomen door de EU en de ons omringende landen die gevolgen hebben gehad voor deze sectoren. Gelet op de scope van dit onderzoek blijven deze echter verder buiten beschouwing.

De maatregelen werden in twee fasen opgelegd door de overheid. Van het begin van de crisis tot 1 december 2020 werd gebruik gemaakt van zogenoemde aanwijzingen van de Minister van VWS aan de voorzitters van de 25 veiligheidsregio's. Deze aanwijzingen werden vervolgens

neergelegd in een noodverordening die per regio gold en ook iets kon verschillen. Vanaf 1 december 2020 berusten de maatregelen met name op de Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van corona voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19) en de daaronder hangende regelgeving.

De eerste landelijke maatregelen gingen in op 15 maart 2020. Het betrof hier onder meer een sluiting van de horeca en de scholen. Vanaf 23 maart kwam daar het dringende advies bij om thuis te werken en werden bijeenkomsten en evenementen verboden tot 1 juni 2020. Tevens kwam er een bevoegdheid voor de voorzitter van de veiligheidsregio om aanvullende maatregelen te treffen tot onder meer het sluiten van campings en stranden en het verbieden van het bouwen van strandhuisjes. Met name in Zeeland werd hiervan gebruik gemaakt, daar gold een verbod op recreatieve overnachtingen. Op 6 mei 2020 gingen de scholen weer open en op 1 juni 2020 mocht de horeca open onder stringente voorwaarden, waaronder een maximale bezetting van 30 personen. Voor musea gold dat ze met een reserveringssysteem open konden. Vanaf 1 juli mochten evenementen worden georganiseerd, maar wel met een specifieke vergunning.

Vanaf 18 september 2020 was sprake van een aanscherping. Eerst moest de horeca vanaf 1:00 's nachts weer dicht. Op 28 september werd dit vervroegd naar 22:00. Vanaf 13 oktober gold dat alleen afhalen mogelijk was. Winkels moesten vanaf die datum om 20:00 dicht. Vanaf 4 november 2020 gingen musea, theaters, pretparken, dierentuinen etc. weer verplicht dicht. Op 15 december 2020 werd een 'harde' lockdown afgekondigd. Alle niet-essentiële winkels gingen dicht, samenkomsten met meer dan 2 personen werden verboden en hotels mochten gasten alleen afhaalmaaltijden aanbieden, die op de hotelkamer konden worden genuttigd. Ook gingen scholen weer dicht en werd het thuiswerkadvies weer aangescherpt. Deze lockdown werd meermaals verlengd en liep uiteindelijk op 27 april 2021 af. Vanaf 23 januari kwam daar de avondklok bij; het was niet toegestaan je in de buitenlucht te bevinden tussen 9 uur 's avonds en 4:30 's ochtends.

Op 28 april werd deze avondklok weer afgeschaft en werd de lockdown stapsgewijs versoepeld. Eerst mochten terrassen overdag tussen 12-18 open en ook winkels mochten weer mensen ontvangen zonder afspraak. Vanaf 19 mei mochten toeristische attracties zoals dierentuinen en pretparken weer open, maar alleen voor de buitenluchtgedeeltes. Terrassen mochten open zijn van 6-20. Vanaf 18 juni verviel het thuiswerkadvies en de verplichting tot het dragen van mondkapjes met uitzondering van vliegtuigen en openbaar vervoer. Ook mochten evenementen worden georganiseerd, maar wel met de voorwaarde van testen voor toegang.

Van 10 juli tot en met 13 augustus gold wel een verbod op meerdaagse evenementen. Op 25 september verviel overal de 1,5 meter en werd de inzet van het coronatoegangsbewijs ingevoerd voor onder meer theaters en horeca. Op 6 november werd de mondkapjesplicht voor essentiële winkels weer ingevoerd. Op 14 november werd de mondkapjesplicht uitgebreid tot op perrons en stations, mbo en hoger onderwijs. De horeca moest vanaf 20.00 sluiten. De openingstijden van winkels werden beperkt tot 18.00 uur en voor supermarkten tot 20.00 uur. Thuiswerken werd weer de norm. Vanaf 26 november gold een 'avondlockdown'. Er werd een algemene sluitingstijd afgekondigd voor niet-essentiële winkels en dienstverleners, waaronder bijvoorbeeld dierentuinen en pretparken, van 17.00 uur tot 05.00. Deze sluitingstijden golden ook voor het sporten in groepsverband, zowel binnen als buiten. Essentiële winkels mochten open zijn tot 20.00. Ook gold de 1,5 meter weer voor iedereen en alle locaties. Een vaste zitplaats werd verplicht in de horeca, bij evenementen en locaties voor kunst- en cultuur met uitzondering van doorstroomlocaties. Op 14 december gingen de scholen weer dicht. Vanaf 18 december werd een nieuwe lockdown afgekondigd in verband met de Omikron variant. Deze werd op 14 januari 2022 deels opgeheven, maar de horeca en cultuursector bleef voornamelijk dicht.

Naast deze maatregelen die zich met name op het binnenland richtten waren er ook maatregelen die zagen op het grensoverschrijdend verkeer. Vanaf het begin van de crisis werd gewerkt met reisadviezen. Vanaf 17 maart 2020 gold dat alleen gereisd mocht worden als dit strikt noodzakelijk was. Reizigers van buiten de Europese Unie werden ook alleen op die grond toegelaten. Vanaf eind 2020 werd de verplichte PCR-test bij vliegen ingevoerd. Daarna kwam er ook een test- en quarantaineverplichting voor reizigers die op andere wijze de grens overstaken, zoals met de auto, de bus of de boot. Deze maatregelen zijn per land steeds verschillend geweest en ook hadden en hebben reizigers vanuit Nederland te maken met beperkingen en voorwaarden opgelegd door het land waar zij naar toe willen reizen. Zo is het pas sinds 7 november 2021 weer toegestaan om als toerist naar de Verenigde Staten te reizen en heeft

Oostenrijk recentelijk aangegeven dat toeristen moeten beschikken over een dubbele vaccinatie waarbij de laatste inenting niet ouder mag zijn dan 270 dagen. In verband met de nieuwe Omikron variant werden op 26 november vliegverboden ingesteld voor een aantal landen in Afrika.

2.3 Algemeen economisch beleid

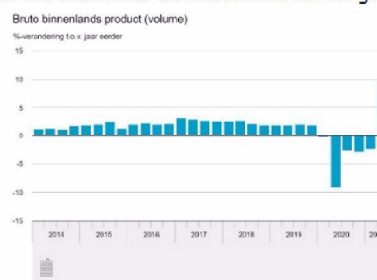
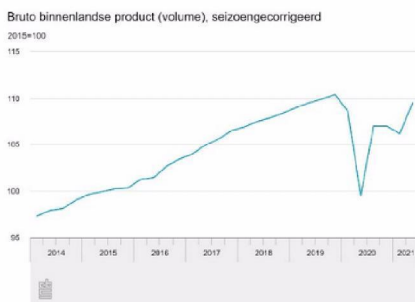
Inleiding

Welke impact had de coronacrisis op de Nederlandse economie en de werkgelegenheid? Welk beleid is er door de Nederlandse overheid gevoerd? Welke beleidsdoelstellingen werden daarbij nagestreefd? Hoe is het beleid tot stand gekomen? Welke (voorlopige) effecten van het beleid zijn zichtbaar, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen bedoelde en onbedoelde effecten en gewenste en ongewenste effecten? Het zijn vragen die in deze paragraaf aan de orde komen.

Op 12 maart 2020 werd de Tweede Kamer door de zogenaamde "trojka"; Wopke Hoekstra, Eric Wiebes en Wouter Koolmees voor de eerste keer geïnformeerd over de aanpak van de economische gevolgen van de coronacrisis. Voorafgaand aan de coronacrisis stond de Nederlandse economie er goed voor. De werkloosheid was historisch laag en zowel het bedrijfsleven als de overheid hadden financiële buffers. Dit was voor het kabinet reden om bij aanvang van de crisis zoveel mogelijk aan te sluiten bij het bestaande beleid. Dat wil zeggen de inzet van bestaande beleidsinstrumenten om steunpakketten te vormen om de negatieve economische gevolgen op te vangen, voldoende zouden moeten zijn. Het ging dan om de instrumenten werktijdverkorting, uitstel van omzetbelasting, loonbelasting, winstbelasting, vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting. Vrij snel werd echter duidelijk dat de nadelige effecten veel groter waren dan aanvankelijk werd verwacht. Bovendien werden er coronamaatregelen met grote economische en maatschappelijke impact aangekondigd, onder de noemer van de "intelligente" lockdown. Deze lockdown werd langzaam opgeheven, maar veel coronamaatregelen bleven. Van minder streng, tot een nieuwe gedeeltelijke lockdown golfde de maatregelen mee in het ritme van het coronavirus. Dit ritme bleef merkbaar tot aan het einde van 2021 aan toe. Bij elk besluit over maatregelen gericht op gezondheid en maatschappij, volgden de economische maatregelen.

Impact coronacrisis op de economie en werkgelegenheid

De impact op de Nederlandse economie is in beeld gebracht door te kijken naar CBS data gericht op het bruto binnenlands product (bbp), de werkgelegenheid en het aantal faillissementen. De coronacrisis heeft in 2020 grote impact gehad op zowel de mondiale als de Nederlandse economie. Na een lange periode van economische groei, daalde het bbp in het tweede kwartaal 2020 met 8,5 procent ten opzichte van een kwartaal eerder (zie figuur 1 van CBS).¹ Een dergelijke krimp is nooit eerder voorgekomen. De grootste oorzaken van deze krimp waren de grote onzekerheid die ontstond en de getroffen



maatregelen tijdens de lockdowns. Uiteindelijk ad er in het derde kwartaal 2020 een eerste opwaardering van de Nederlandse economie

in 2020 uiteindelijk met 3,7 procent is gekrompen,² terwijl op Europees niveau sprake was van een krimp van 6,2 procent.³ De impact van de crisis

¹ Economie krimpt met 8,5 procent in tweede kwartaal 2020. Geraadpleegd op 12 november 2021, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/39/economie-krimpt-met-8-5-procent-in-tweede-kwartaal-2020>.

² Bbp krimpt met 0,1 procent in vierde kwartaal 2020. Geraadpleegd op 12 november 2021, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/12/bbp-krimpt-met-0-1-procent-in-vierde-kwartaal-2020>.

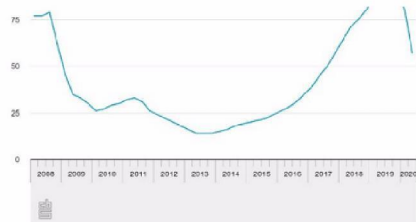
³ De Nederlandse economie in 2020. Geraadpleegd op 12 november 2021, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/de-nederlandse-economie/2021/de-nederlandse-economie-in-2020/3-internationaal>.

⁴ Economie groeit met 3,1 procent in tweede kwartaal 2021. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/33/economie-groeit-met-3-1-procent-in-tweede-kwartaal-2021>.

⁵ Centraal Planbureau. (2021, september). Economische analyse steunpakket 2020.

verloren waren gegaan.³

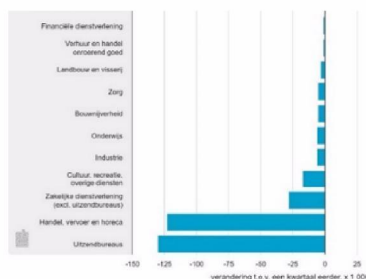
Figuur 1: Bbp



Figuur 3: Spanning op de arbeidsmarkt 2020

Net zoals we zagen bij het bbp, herstelde de werkgelegenheid zich sterk in 2021. De meeste recente cijfers laten zien dat in het tweede kwartaal van 2021 9,0 miljoen mensen betaald werk hadden.⁷ Dat is 68,8 procent van de bevolking van 15 tot 75 jaar. Na een recorddaling met 173 duizend in het tweede kwartaal van 2020 nam het aantal werkenden in de kwartalen daarna weer toe met 149 duizend. Sinds het 2014 nam de netto arbeidsparticipatie bijna elk kwartaal toe of bleef deze ten minste gelijk. Hieraan kwam in het tweede kwartaal van 2020 een eind. De netto arbeidsparticipatie daalde toen van 69,2 procent in eerste kwartaal naar 67,8 procent in het tweede kwartaal. In de volgende kwartalen nam de participatie weer toe, naar 68,8 procent in het tweede kwartaal van 2021.

Figuur 2: Bbp % verandering t.o.v. jaar eerder

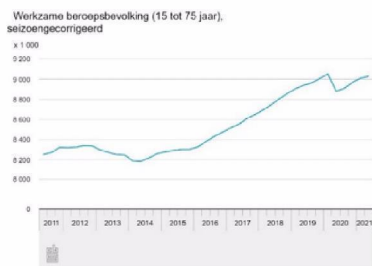


Figuur 4: Ontwikkeling banen tweede kwartaal 2020

³ <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-Economische-analyse-steunpakket-2020.pdf>

⁶ Coronacrisis leidt tot ongekende daling aantal banen. <https://www.cbs.nl/nl-n/nieuws/2020/33/coronacrisis-leidt-tot-ongekende-daling-aantal-banen>.

⁷ Werkenden. https://www.cbs.nl/item?sc_itemid=69d70ce3-91e0-490f-b9a9-0539a9ff3467&sc_lang=nl-nl.



Figuur 5: Werkzame beroepsbevolking 2014-2021



Figuur 6: Aantal faillissementen 2019, 2020 en 2021

Een doorgaans goede indicator om naar te kijken om de impact op de economie te beoordelen is het aantal faillissementen. In het geval van de coronacrisis is het aantal faillissementen in 2020 en 2021 niet toegenomen, maar zelfs afgenomen ten opzichte van 2019 en was het aantal faillissementen het laagste aantal in 20 jaar. In 2020 zijn 2.703 bedrijven en instellingen failliet verklaard. Dat is 16 procent minder dan in 2019.⁸

Het gevoerde beleid

Aanvankelijk bestond het beleid van het kabinet om zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande instrumenten. Na een aantal weken werd in medio maart wel duidelijk dat deze crisis een grote impact zou hebben en langer zou kunnen duren dan aanvankelijk werd verwacht. Ingrijpen in de economie werd noodzakelijk geacht. Met een dergelijke crisis was geen rekening gehouden. Er was derhalve geen sprake van een gecoördineerde strategie met doordachte beleidsinstrumenten om een dergelijke crisis te lijf te gaan. Duidelijk werd dat er beleid ontwikkeld moest worden gericht op het beschermen van de economie door het steunen van werkgevers en werknemers. De verschillende relevante departementen (SZW voor de werkgelegenheid en EZK voor de ondernemers) werkten instrumenten uit (NOW, TOZO, TOGS, TVL) om werkgevers en werknemers te steunen. Met name de steunmaatregel NOW zorgde ervoor dat het personeel doorbetaald kon krijgen, waardoor er op economisch gebied relatieve rust ontstond. Omdat de betreffende grote regelingen generiek moesten zijn om de uitvoerbaarheid te garanderen, zijn er uiteindelijk 234 financiële steunmaatregelen beschikbaar gesteld voor een begroot bedrag van € 82,1 miljard (2020-2022).⁹

2.4 Analyse impact corona op de luchtvaart

Inleiding Luchtvaart

De luchtvaart heeft een belangrijke rol gespeeld in de coronacrisis en vice-versa. Ten eerste vanwege de snelle verspreiding van het virus mondiaal. Ten tweede vanwege het vrijwel stilvallen van passagiersvluchten ten tijden van de initiële- en volgende grote uitbraken. Dit heeft op de Nederlandse toeristische markt, waar in het volgende hoofdstuk op wordt ingezoomd, een grote impact gehad. Ook financieel gezien heeft dit een grote impact gehad vanwege de grote steun die is opgezet. KLM is bijvoorbeeld de organisatie die het hoogste bedrag coronasteun heeft ontvangen. Ten derde heeft de luchtvaart een grote rol gehad in de aanlevering van beschermende producten en vaccinaties en daarmee in de essentiële infrastructuur. Normaal komt 50% van de cargo op Schiphol binnen via passagiersvliegtuigen. Dat veranderde tijdens de coronacrisis, veel meer kwam via vrachtluchten. In dit hoofdstuk analyseren we de bijdrage aan de economie van de luchtvaart, de impact van corona op de luchtvaart en de maatregelen die genomen zijn in de luchtvaart in het kader van corona.

Werkgelegenheid en economische bijdrage luchtvaart

In 2019 is door Decisio in opdracht van de Rijksoverheid onderzoek gedaan naar het belang van Schiphol voor de werkgelegenheid¹⁰. Uit dit onderzoek blijkt dat Schiphol zorgt voor ruim 68.000

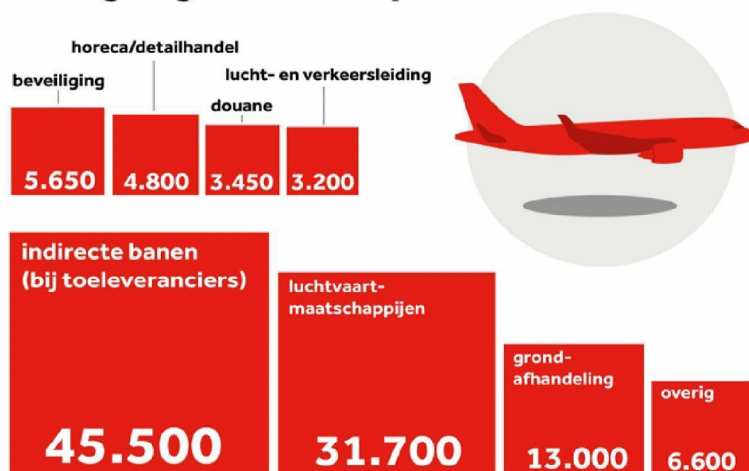
⁸ Minder faillissementen in 2020. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/02/minder-faillissementen-in-2020>.

⁹ Coronarekening – editie Prinsjesdag 2021. Geraadpleegd op 16 november 2021, <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/corona/nieuws/2021/09/30/coronarekening---editie-prinsjesdag-2021>.

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/10/bijlage-1-actualisatie-economische->

(57.000 fte) directe banen en voor ruim 45.000 indirecte banen of (36.000 fte). In totaal genereerde Schiphol voor corona daarmee ongeveer 114.000 banen. Luchthavens bieden met name werkgelegenheid voor lager en middelbaar opgeleid personeel. Verreweg het grootste gedeelte hangt samen met Schiphol. De toegevoegde waarde die met de totale luchtvaart samenhangt bedraagt circa € 10,5 miljard per jaar.

Werkgelegenheid Schiphol



Figuur 7: Werkgelegenheid Schiphol (onderzoek Decisio 2019)

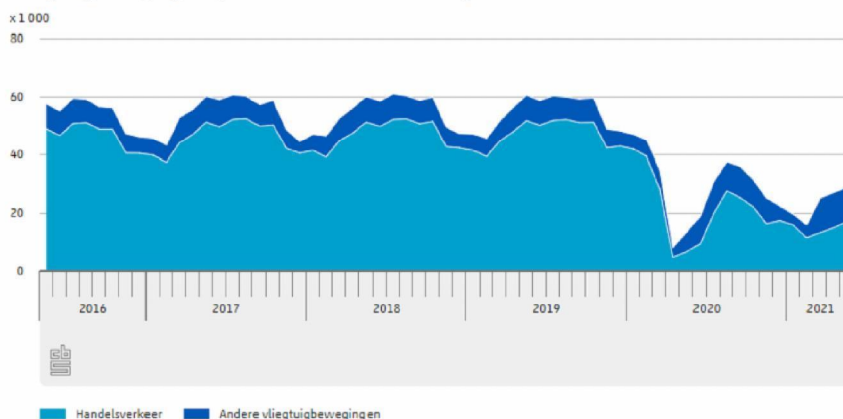
Impact corona op luchtvaart

2019 was een record jaar wat betreft luchtvaart. Dit maakt de verschillen met de coronajaren 2020 en 2021 des te pregnanter. In 2019 vlogen bijna 81,2 miljoen passagiers op Nederlandse luchthavens. Van en naar Schiphol vlogen bijna 72 miljoen passagiers, dat is 88 procent van alle passagiers. Het aantal passagiers via Schiphol groeide in 2019 met 1 procent ten opzichte van een jaar eerder. Uit gegevens van het CBS blijkt verder dat het passagiersaantal van Schiphol in 2020 met 70,9% daalde tot 20,9 miljoen. Volgens het CBS in oktober 2021 daalde aantal vliegbewegingen met 54,2% tot 227,304 vliegbewegingen¹¹. Het laagterecord viel medio april 2020, in week 16, met 24.600 passagiers. In dezelfde week een jaar eerder was er nog sprake van 1,6 miljoen passagiers. Dit alles tezamen maakt dat er sinds de Tweede Wereldoorlog geen grotere crisis was voor de luchtvaart. Tussen maart 2020 en juni 2021 is het aantal passagiers per maand nooit boven de 2 miljoen per maand uitgekomen op Schiphol. Terwijl dit normaal schommelt tussen de 4 en 7 miljoen passagiers per maand. Dit had ook effect op het luchtvrachtverkeer dat meereist in de ruimen van de passagiersvluchten. Sinds juli 2021 is er een herstel te zien waarbij er voor het eerst sinds de crisis meer dan 3 miljoen passagiers per maand waren. In oktober 2021 was er rond de herfstvakanties zelfs sprake van een inhaaleffect. Schiphol verwachtte 2 miljoen reizigers te vervoeren in enkele weken. Er waren volgens TUI en Sunweb zelfs meer herfstvakanties geboekt dan in 2019

betekenis-schiphol.

¹¹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/37478hvv>.

Vliegtuigbewegingen op de nationale luchthavens, per maand



* Voorlopige cijfers

Figuur 8: Vliegbevegingen op de nationale luchthavens per maand

Air France-KLM geeft aan dat iedere 10% lagere productie ongeveer 1500 banen kost.¹² Dit wordt grotendeels gecompenseerd door de steunmaatregelen. Air France-KLM heeft tot oktober 2021 1,7 miljard NOW steun aangevraagd en 3,5 miljard ontvangen aan leningen en garanties. Naar verwachting is de totale hoeveelheid NOW steun pas bekend in 2023 na de zevende NOW periode. Air France-KLM heeft de hoogste staatsteun van alle Nederlandse bedrijven ontvangen.

Wereldwijd is de omzet van luchtvaartmaatschappijen in 2020 gedaald tot 40% van de omzet in 2019. Hiermee zitten we op het niveau van 2000. De verwachting is dat niet voor 2024 een herstel naar het niveau van 2019 nog wordt gehaald. Toeristisch vliegverkeer trekt daarbij sneller aan dan zakelijk. Ook na 9/11 en de financiële crisis van 2009 herstelde zakelijk verkeer trager dan toeristisch vliegverkeer. Een brede verwachting is dat zakelijk luchtverkeer maar tot 80% terug komt ten opzichte van 2019, met name vanwege de transitie naar meer digitale communicatie. Al staat hier tegenover dat het ministerie van Buitenlandse Zaken verwacht dat het extra luchtverkeer van opkomende economieën dit zal compenseren, waardoor er vanaf 2030 toch weer sprake zal zijn van groei. Tevens wordt een blijvende toename van het luchtvrachtverkeer binnen de luchtvaartsector verwacht, onder meer door een structurele toename van de e-commerce.

De corona-gerelateerde uitdagingen voor de luchtvaartbranche stapelen zich op met de al voor de coronacrisis toenemende maatschappelijke druk op luchtvaart. Er was bijvoorbeeld al discussie over het ophogen van het vliegplafond van Schiphol in relatie tot overlast door geluid en (ultra)fijnstof en de besluitvorming met betrekking tot vliegveld Lelystad is in dit kader al herhaaldelijk uitgesteld. Ook wordt vanuit de stikstofcrisis en CO2-plannen nadrukkelijk door andere sectoren naar de luchtvaart gekeken naar wat die branche kan bijdragen. Dit komt onder andere tot uiting in de Luchtvaartnota 2020-2050. Concreet is de luchtvaart verantwoordelijk voor ongeveer 7% van de CO2 uitstoot. Er ontstaat steeds meer discussie over dat de luchtvaart baten heeft in de vorm van winst maar niet bijdraagt aan het terugbrengen van de verontreiniging en overlast die het veroorzaakt. Dit maakt dat deze kosten maatschappelijk gedragen worden (CE-Delft 2019). De verwachting is dat dit maatschappelijk niet langer houdbaar is. Dit tezamen maakt dat het van belang is de impact van corona in relatie tot de luchtvaart op te pakken met de urgente klimaatproblematiek.¹³

¹² <https://fd.nl/ondememen/1357618/klm-eeen-zombiebedrijf-natuurlijk-niet-maar-het-komt-niet-vanzelf-goed-kg11caVqd4Et>.

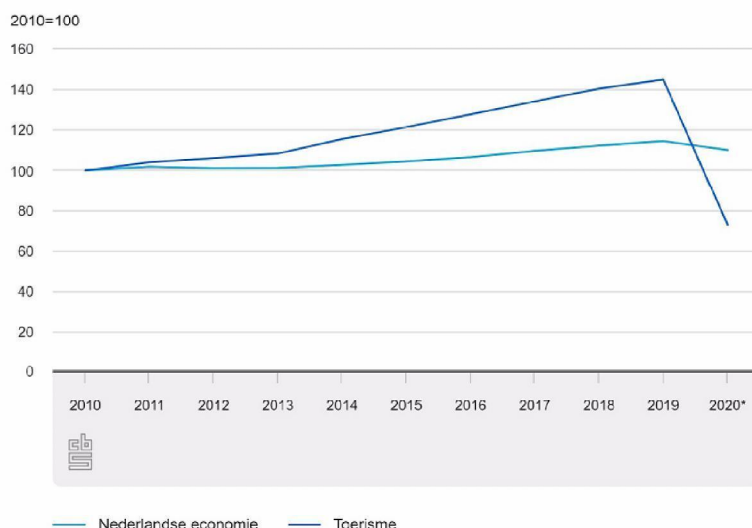
¹³ <https://ce.nl/publicaties/de-prijs-van-eeen-vliegreis-eeen-onderzoek-naar-de-kosten-van-en-voor-de-luchtvaart-in-nederland/>.

2.5 Analyse impact corona op de toeristische sector

Inleiding

De Nederlandse toeristische sector kreeg ook te maken met de gevolgen van corona. Onder deze sector verstaan we zowel zakelijk toerisme (reizen voor congressen, werkbezoeken, etc.) als het klassieke toerisme (uitjes, vakanties, etc.). Wat de analyse enigszins bemoeilijkt is dat toerisme geen bedrijfstak op zich is, maar betrekking heeft op een groot aantal producten en diensten die vanuit verschillende bedrijfstakken aan toeristen worden geleverd. Volgens het CBS zorgde deze sector in 2019 nog voor 811.000 banen.¹⁴ Het grootste deel daarvan was indirect gerelateerd aan de reissector, zoals musea, restaurants en pretparken, en 20.000 zat direct in de reissector. In 2020 was dit gedaald naar 690.000 banen. De bestedingen bedroegen voor de totale sector in Nederland daalden van 91 miljard euro in 2019 naar 52 miljard in 2020. Het aandeel van toerisme in de Nederlandse economie is daarmee van 4,4 in 2019 gedaald naar 2,4 procent van het bruto binnenlands product (bbp) in 2020. Dit is een daling van ruim 4 miljard euro.¹⁵

De maatregelen die de overheid heeft genomen om de coronacrisis tegen te gaan hadden grotendeels direct gevolgen voor deze sector. Dit heeft ertoe geleid dat de toeristische sector veel harder kromp dan de economie als geheel.¹⁶



1) Toegevoegde waarde tegen basisprijzen
* voorlopige cijfers

Figuur 9: Impact corona op toeristische sector en economie

Daarbij is wel relevant dat de daling in omzet verschillend was voor de verschillende onderdelen van de toeristische sector. Tevens valt op dat het totaal aantal banen, werkzame personen en arbeidsjaren in de toerismesector in 2020 rond de 14 en 15 procent daalde ten opzichte van 2019. De werkgelegenheid daalde daarmee minder dan de totale productie. Dit kwam onder meer omdat bedrijven coronasteun ontvingen van de overheid waardoor banen behouden kon blijven. Daarnaast kan gekeken worden naar het aantal uren dat daadwerkelijk gewerkt is. Dit nam in 2020 met ongeveer 20% af.¹⁷

¹⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/36/na-recordjaar-2019-keldert-toegevoegde-waarde-toerisme-in-eerste-helft-2020#:~:text=813%20duizend%20banen%20in%20toerismesector,arbeidsjaren%20in%20de%20Nederlandse%20economie.>

¹⁵ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/36/na-recordjaar-2019-keldert-toegevoegde-waarde-toerisme-in-eerste-helft-2020#:~:text=813%20duizend%20banen%20in%20toerismesector,arbeidsjaren%20in%20de%20Nederlandse%20economie.>

¹⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/35/toeristische-bestedingen-43-procent-lager-in-2020.>

¹⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/35/toeristische-bestedingen-43-procent-lager-in-2020.>

Ook is er sprake van regionale verschillen; niet elke provincies is in dezelfde mate afhankelijk van toeristische inkomensbronnen.¹⁸ Door de dichte grenzen was er sprake van een lichte toename van toerisme in eigen land. Het zakelijke toerisme vertoonde daarnaast zijn eigen trends. In de onderstaande paragrafen wordt op deze punten nader ingegaan.

Daling in de omzet sectoren

Relatief gezien incasseerden de luchtvaart, reisbureaus en reisbemiddelingsbranche de grootste klap met een omzetsdaling van 68 procent. Het aandeel van deze bedrijven in de toeristische toegevoegde waarde daalde van 24 procent in 2019 naar 14 procent in 2020. Het CBS heeft hierover de volgende trend gepubliceerd:¹⁹

Toeristische bestedingen



* voorlopige cijfers

Figuur 10: Toeristische bestedingen

In het dagtoerisme is vanaf maart 2020 tot de zomer van 2021 het omzetverlies opgelopen tot 70%, vanwege het grote aandeel van de bestedingen in de cultuursector en evenementenbranche hierin (waarvan vrijwel alle omzet in 2020 en 2021 is weggevallen). Bij verblijfstoerisme blijft dit 'beperkt' tot 30%-40%. Hotels, die normaal een omzet hebben van ruim € 8 miljard per jaar zijn in 2020 onderbezet gebleven. Ook de eerste helft van 2021 heeft hierin weinig stijging getoond, met name omdat de zakelijke en buitenlandse markt sterk achterblijft. Grootschalige congressen zijn voorlopig nog niet mogelijk.

Specifiek geldt voor de reissector, die 20.000 banen omvatte, dat deze in de eerste acht maanden van 2020 al een omzetverlies kende van meer dan 80%. In november 2020 was de tweede lockdown in Nederland. Hierbij werd ook meteen aangekondigd dat reizen naar het buitenland afgeraden werd. Dit betekende dat de reisbranche daarmee ook de omzet van wintervakanties 2020 heeft gemist. Ter ondersteuning werd eind 2020 voor de reissector een derde noodpakket beschikbaar gesteld voor het opzetten van een voucherbank. Uiteindelijk daalde de omzet van de reisbranche in 2020 met 63,2% ten opzichte van een jaar eerder.²⁰

In het eerste kwartaal 2020 daalde het aantal gasten in logiesaccommodaties in Nederland met 17 procent. In het tweede kwartaal liep dit op tot 72%. In het derde kwartaal ging het om 12%, hierbij viel op dat er wel een groei zichtbaar was voor kampeerterrinen en bungalowparken. Dit was met name te verklaren vanuit het feit dat een groter dan normaal gedeelte van de Nederlanders in eigen land op vakantie ging. Toch was deze groei niet genoeg om de verliezen

¹⁸ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/35/bijna-drie-kwart-minder-gasten-in-toeristische-accommodaties>.

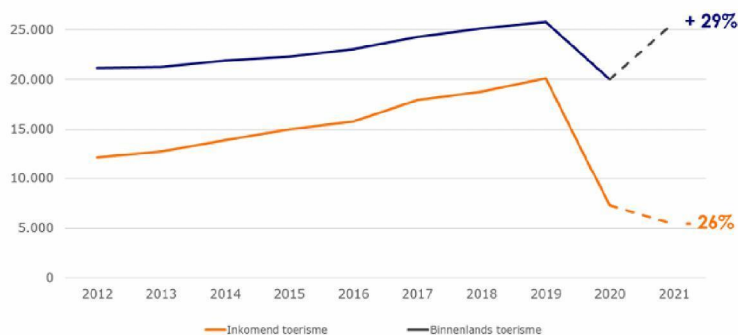
¹⁹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/36/na-recordjaar-2019-keldert-toegevoegde-waarde-toerisme-in-eerste-helft-2020>.

²⁰ <https://www.nbt.nl/nl/site/kennisbank/cijfers-statistieken/65-minder-internationale-bezoekers-in-2020.htm>.

uit het eerste en tweede kwartaal te compenseren. In het laatste kwartaal van 2020 was de afname van gasten in logiesaccommodaties 54%.

Volgens het NBTC zal in 2021 het binnenlandse verblijfstoerisme een groei en het inkomend toerisme een verdere daling laten zien ten opzichte van 2020.²¹

Nederland zal in 2021 naar schatting circa 5,4 miljoen (- 26% t.o.v. 2020) buitenlandse verblijfgasten ontvangen. Dit is slechts ruim een kwart van het niveau van het aantal internationale gasten in 2019. Vanwege het uitblijven van (georganiseerd) zakelijk bezoek en een veranderende bezoekersmix dalen de bestedingen van de buitenlandse toeristen nog harder dan de aantallen; de directe bezoekersbestedingen bedragen naar verwachting nog slechts een vijfde van het niveau van 2019.



Figuur 11: Inkomend en binnenlands toerisme

De binnenlandse markt komt in 2021 naar verwachting uit rond de 25,8 miljoen aankomsten van Nederlanders in de diverse logiesaccommodaties in eigen land. Dit is een stijging van 29% in vergelijking met voorgaand jaar. Met deze groei komt het binnenlands verblijfstoerisme in 2021 terug op het niveau van 2019. Qua samenstelling is het toerisme echter wezenlijk anders dan in 2019; er hebben zich veranderingen voorgedaan naar bestemmingen en accommodatietypen. Belangrijke redenen voor deze groeiverwachting zijn de grote aantallen Nederlanders die één of meerdere vakanties in eigen land doorbrachten, zowel in mei als gedurende de zomer. Perioden waarin de mogelijkheden om naar het buitenland te gaan beperkt en onzeker waren.²²

Opvallend is dat de impact van corona voor toerisme regionaal substantieel verschilt. In Noord-Holland werd de sector in 2020 het hardst geraakt. Het bezoekersaantal daalde met 57,7% ten opzichte van 2019. In Groningen was sprake van een daling van gasten van ruim 55%, met name in het tweede en vierde kwartaal. In de zomermaanden was sprake van een lichte stijging door het toegenomen binnenlands toerisme. Een zelfde beeld is zichtbaar in Limburg. In Zeeland en Drenthe was sprake van een grotere stijging vanwege binnenlands toerisme, maar ook daar is overall sprake van een daling van het aantal toeristen.²³

Gevolgen zakelijke reizen

In de eerste zeven maanden van 2020 daalde het aantal zakelijke hotelovernachtingen met 56 procent. Voor hotels in Amsterdam was de daling zelfs 69%. Verder blijkt uit cijfers van het CBS dat de bestedingen van het inkomend zakelijk toerisme in Nederland in het tweede kwartaal 2020 met 75% is gedaald vergeleken met een jaar eerder. Waar dit in 2019 nog 4,7 miljard euro was, was het in 2020 slechts € 1,2 miljard. De bestedingen van het uitgaand zakelijk toerisme is in 2020 met een daling van 90% nog harder achteruit gegaan naar zo'n € 467 miljoen.²⁴

Te verwachten herstel

De impact van corona op de reiswereld is groot en groter dan bij eerdere crisissituaties. Bij die eerdere crisissen was met name sprake van een lokale impact, mede vanwege een beperktere omvang van die crises. Vanwege het wereldwijde karakter van corona ligt dit nu anders. Er is daarmee ook meer onzekerheid over de herstelperiode. De verwachting is dat dat langer zal

²¹ <https://www.nbtc.nl/nl/site/kennisbank/cijfers-statistieken/65-minder-internationale-bezoekers-in-2020.htm>.

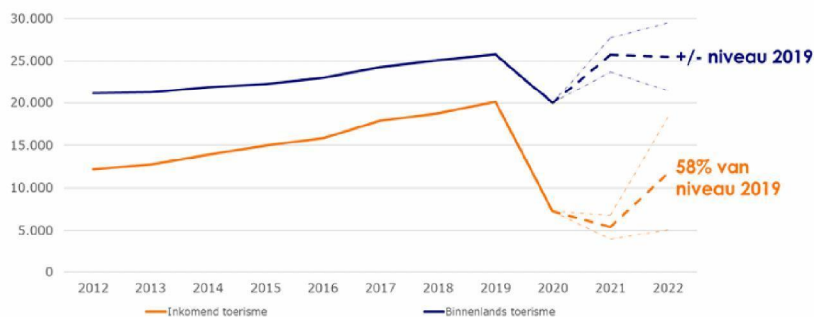
²² <https://www.nbtc.nl/nl/site/kennisbank/cijfers-statistieken/update-nbtc-vakantiemonitor-juli-2021.htm>.

²³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/35/bijna-drie-kwart-minder-gasten-in-toeristische-accommodaties>.

²⁴ CBS: Trendrapport toerisme, recreatie en vrije tijd 2020.

duren dan bij vorige crises. Ook is er onduidelijkheid over snelheid van het herstel en over de vraag wanneer het toerisme weer terug op het niveau van voor de crisis is. De duur van de herstelperiode is daarnaast afhankelijk van het type toerisme. De verwachting is dat de zakelijke markt langzamer zal herstellen dan het vakantietoerisme omdat het gebruik van digitaal overleg en congressen zal blijven.

Het NBTC heeft een eerste prognose voor 2022 gepubliceerd. Deze laat zien dat het binnenlands verblijfstoerisme naar verwachting stabiliseert en dat het inkomend verblijfstoerisme zal groeien ten opzichte van dit huidige jaar.



Figuur 12: prognose 2022 inkomend en binnenlands toerisme

Zoals bovenstaand figuur toont wordt verwacht dat het inkomend verblijfstoerisme zich in 2022 begint te herstellen, maar dat nog onduidelijk is in welke mate dit zal gebeuren. Dit leidt tot een geschat niveau van het inkomend verblijfstoerisme tussen 25% en 90% van het niveau van het aantal buitenlandse gasten in 2019. Ondanks deze vrij grote bandbreedte toont dit wel aan dat het inkomend toerisme van Nederland niet in 2022 volledig zal zijn hersteld. De bandbreedte waarbinnen het binnenlands verblijfstoerisme zich naar verwachting ontwikkeld is 83% tot 114% van het niveau in 2019.

Van belang voor deze analyse is ook nog dat de toeristische sector ook voor corona al de grenzen van het massatoerisme als business model in zicht zag komen: overlast van overtoerisme in steden als Amsterdam, Venetië en Giethoorn en in natuurgebieden als de Veluwe en de Himalaya. Er werd binnen de sector al voorzichtig gesproken over de houdbaarheid van dit businessmodel, gedachten over toerisme met meer waardetoevoeging (terug naar de authentieke ervaring) werden verkend en eerste overleggen tussen de sector, bewoners en natuurorganisaties begonnen op gang te komen.

De coronacrisis heeft de sectoren echter in de overlevingsstand gezet: duurzame innovatie en nadenken over toekomstige business modellen is mooi, maar nu is het oude verdienmodel van omzet draaien op 'sand, sea & sun', lage prijzen en schaalvoordelen het enige dat de sector het hoofd boven water houdt.²⁵ In oktober 2021 hebben vijftien bestemming-managementorganisaties echter ook een concept Nationaal Toerisme-transitieplan gepresenteerd, gericht op herstel, verduurzaming en spreiding.²⁶

2.6 Conclusie

De burgerluchtvaart- en toeristische markten hebben in de crisis grote klappen gekregen. De omzet en de werkgelegenheid daalden en werden onzeker. Het Rijksbeleid is gericht geweest op behoud van economie. Dat geldt ook in de luchtvaart en de toeristische sector. Dit is gebeurd met enkele nieuwe instrumenten, zoals de NOW subsidies. Dit was een breuk met het neoliberale beleid, de overheid is naar voren gestapt om de sectoren te redden. Dat redden was echter wel gericht op het handhaven van de status quo, niet op andere maatschappelijk opgaven. Terwijl uit de analyse blijkt dat beide sectoren stonden voor grote andere opgaven. Voor de luchtvaart gaat het om de afweging van de baten van de sector ten opzichte van de maatschappelijk kosten zoals op uitstoot van CO2 en stikstof en geluidsoverlast. Voor de toeristische sector gaat het over de waardetoevoeging van toerisme en het tegengaan van overtoerisme.

²⁵ Borg, J. van der (2021). Elk nadeel heeft een voordeel. *National Geographic Traveler*, 3/2021.

²⁶ <https://www.vvvnederland.nl/wp-content/uploads/2021/10/Conceptbeleid-Nationaal-Toerisme-Transitieplan.pdf>.

Daarbij is wel relevant dat zoals in de inleiding is beschreven, de crisis steeds is benaderd als primair een gezondheids crisis. De economische effecten kwamen later steeds meer op tafel, maar er was onvoldoende ruimte om andere maatschappelijke opgaven zoals hierboven beschreven te betrekken bij het Rijksbeleid. Het beeld is dat het Rijksbeleid - zeker in het begin - is bepaald door een smal deel van het kabinet. Dit betekende dat niet alle departementen én uitvoeringsorganisaties altijd de ruimte hadden om tijdig inbreng te leveren en dat integraal met anderen af te stemmen.

3. Theoretisch kader

3.1 Inleiding: beleidsverandering

Beleid en wetgeving veranderen niet zomaar. Iemand moet hiervoor een initiatief nemen en er moet sprake zijn van momentum om een verandering te bewerkstelligen. Er zijn veel verschillende theorieën die proberen te verklaren waarom er op bepaalde momenten sprake is van omstandigheden die leiden tot beleidsverandering. Daarbij zijn er ook verschillende typen van beleidsverandering. Er kan sprake zijn van beleidsvernieuwing, waarbij de overheid zich gaat begeven op een nieuw terrein, waarop ze zich nog niet eerder bewoog.²⁷ Er is dan nog geen bestaand wettelijk kader en de overheid heeft ook nog niet eerder het onderwerp gefinancierd.²⁸ Een andere vorm is beleidsopvolging, waarbij er sprake is van vervanging van bestaand beleid.²⁹ In tegenstelling tot beleidsvernieuwing is hier al een bestaand wettelijk kader aanwezig, met de daarbij behorende financiering.³⁰ Van beleidsaanpassing is sprake wanneer het bestaande beleid met dezelfde doelstellingen wordt voortgezet en er slechts sprake is van bijvoorbeeld een veranderde instroom.³¹ Beleidsbeëindiging is volledige beëindiging van beleid; de overheid trekt zich terug en laat een onderwerp hierna bijvoorbeeld aan de private markt over, zonder hiervoor nog langer regels te stellen.³²

Het doel van ons onderzoek is om te komen tot beleidsstrategieën voor de overheid op het terrein van economie en in het bijzonder luchtvaart en toerisme. Hierbij is in ieder geval geen sprake van beleidsvernieuwing, omdat het onderwerpen betreft waarin de overheid reeds kaders heeft gesteld. De andere drie vormen zijn wel mogelijk, afhankelijk van de hierop volgende aanbevelingen voor het te ontwikkelen beleid.

3.2 Punctuated equilibrium theory (PET)

Voor deze opdracht hebben wij met name gekeken naar één van de theorieën over beleidsverandering: de punctuated equilibrium theory (PET). Deze theorie probeert een verklaring te geven van het fenomeen dat beleidsagenda's meestal stabiel zijn, waarbij de status quo periodiek onderbrekingen kent waarin abrupte veranderingen in het beleid plaatsvinden.³³ We hebben gekozen voor deze theorie omdat op de beleidsterreinen luchtvaart en toerisme sprake is van langjarig stabiel beleid gebaseerd op het uitgangspunt dat economische groei de belangrijkste doelstelling is. Verder is sprake van grote gevestigde belangen door de investeringen die gedaan zijn op basis van dit beleid en het daaraan ten grondslag liggende uitgangspunt. De coronacrisis heeft op beide terreinen gezorgd voor veranderingen, zonder dat hierbij sprake was van een bewuste beleidsverandering; de overheid werd hiertoe gedwongen. Om die redenen is deze theorie relevant voor de voorliggende casus.

PET gaat uit van de veronderstelling dat de aandacht van de overheid schaars is. Hoewel er voortdurend maatschappelijke processen 'daarbuiten' zijn die politieke aandacht vragen, hebben regeringen een beperkte capaciteit om alle beleidsproblemen op te lossen. Cognitieve beperkingen aan informatieverwerking en "institutionele wrijving" bij de besluitvorming beperken het vermogen van regeringen om soepel te reageren op voortdurend veranderende sociale processen.³⁴ In de loop van de tijd zullen agenda's daarom het patroon van periodieke abrupte veranderingen gaan vertonen. Dit komt omdat beleidsmakers op onregelmatige momenten reageren op nieuwe informatie en het in veel gevallen niet lukt om institutionele hindernissen te overkomen. Lange perioden van weinig aandacht voor een bepaald onderwerp wisselen af met korte perioden van grote aandacht in een patroon van onregelmatige en onevenredige reactie op

²⁷ Korsten, A.F.A. & Ringeling, A.B.(1994). Beëindiging van beleid en strategische beleidsverandering, in: Handboek Strategie en beleid in de publieke sector. Alphen: Samsom.

²⁸ Hogwood, B.W. & Peters, B.G. (1983). Policy Dynamics. Brighton: Wheatsheaf Books.

²⁹ Korsten, A.F.A. & Ringeling, A.B.(1994). Beëindiging van beleid en strategische beleidsverandering, in: Handboek Strategie en beleid in de publieke sector. Alphen: Samsom.

³⁰ Hogwood, B.W. & Peters, B.G. (1983). Policy Dynamics. Brighton: Wheatsheaf Books.

³¹ Korsten, A.F.A. & Ringeling, A.B.(1994). Beëindiging van beleid en strategische beleidsverandering, in: Handboek Strategie en beleid in de publieke sector. Alphen: Samsom.

³² Hogwood, B.W. & Peters, B.G. (1983). Policy Dynamics. Brighton: Wheatsheaf Books.

³³ Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). Agendas and instability in American politics. Chicago: University of Chicago Press.

³⁴ Jones, B. D. & Baumgartner, F. R. (2005). The politics of attention: How government prioritizes problems. Chicago: Chicago University Press.

informatie en gebeurtenissen.³⁵

Dit patroon van onderbroken evenwichten contrasteert met het beeld van een soepel functionerende organisatie waarin de beleidsagenda efficiënt verandert op grond van nieuwe informatie over de toestand van de wereld, die daarin steeds naadloos wordt geïntegreerd. Uit onderzoek blijkt dat als een organisatie op een dergelijke soepele manier kan reageren op meerdere onafhankelijke sociale processen, de verdeling van beleidsveranderingen de normaalverdeling benaderd.³⁶ Maatschappelijke problemen die om beleid vragen, zullen niet allemaal tegelijk optreden en evenmin vereisen ze allemaal dezelfde mate van beleidsverandering. In plaats daarvan zullen de timing en mate van vereiste verandering willekeurig en divers zijn. Veel problemen zullen kleine aanpassingen van het beleid vergen, terwijl sommigen leiden tot grote aanpassingen. Daarom zou in theorie een organisatie die beleid soepel kan aanpassen aan de dynamiek van diverse en meervoudige problemen in de echte wereld, hier gelijkmatig op reageren.³⁷

In dit patroon van gelijkmatige beleidsveranderingen kunnen individuele onderbrekingen ontstaan, bijvoorbeeld als gevolg van exogene gebeurtenissen (bijv. de ingrijpende beleidswijzigingen die volgden op de aanslagen van 11 september in de Verenigde Staten). Dergelijke gebeurtenissen kunnen echter niet het totale patroon van langetermijnveranderingen in organisaties die worden blootgesteld aan meerdere en onafhankelijke problemen verklaren. Historisch bewijs toont aan dat er geen één-op-één relatie is tussen exogene gebeurtenissen en beleidsreacties: zelfs sterke externe krachten op zichzelf leiden vaak niet tot onmiddellijke reacties (bijvoorbeeld de vertraagde reactie op klimaatverandering) en dramatisch beleid veranderingen kunnen het gevolg zijn van endogene mobilisatie die plaatsvindt zonder duidelijke externe gebeurtenissen (bijvoorbeeld het besluit van de Britse regering om een referendum te houden over het EU-lidmaatschap). Omdat externe gebeurtenissen op zichzelf het patroon van beleidsonderbrekingen niet kunnen verklaren, probeert PET te verklaren hoe de interne kenmerken van een organisatie bijdragen aan het kenmerkende patroon van onderreactie vermengd met incidentele overreactie.³⁸ Zoals hierna nader wordt toegelicht kan bijvoorbeeld het samenspel tussen regering en parlement hierbij een rol spelen.

Daarbij doet de theorie de suggestie dat interne hindernissen binnen een organisatie centraal staat bij het verklaren van verschillende niveaus van interpunctie in verschillende instellingen.³⁹ In abstracte termen kunnen deze hindernissen worden opgevat als de kosten die gemoeid zijn met de vertaling van beleidsinputs naar beleidsoutputs.⁴⁰ Concreet gaat het om hindernissen die in de beleidsvorming zijn ingebouwd, bijvoorbeeld vanwege verdeling van macht (denk aan de verhouding tussen kabinet en de Staten-Generaal) en procedurele drempels voor beleidswijziging (bijvoorbeeld overleg met het veld, invoeringskosten etc.). De hoeveelheid hindernissen in een systeem is van belang omdat deze ervoor zorgen dat de koppeling tussen inputs en outputs van het systeem onevenredig is - onderrespons vanwege hindernissen en vervolgens overrespons als reactie op opgebouwde druk op het beleid.⁴¹ Als gevolg hiervan worden organisaties met hogere institutionele hindernissen, zelfs onder vergelijkbare complexe sociale druk en beleidsproblemen, geassocieerd met meer momenten van punctuele beleidsvorming dan organisaties met een lagere institutionele hindernissen.

³⁵ Baumgartner, F. R., Breunig, C., Green-Pedersen, C., Jones, B. D., Mortensen, P. B., Nuytemans, M., & Walgrave, S. (2009). Punctuated equilibrium in comparative perspective. *American Journal of Political Science*, 53(3), 603–620.

³⁶ Jones, B. D. & Baumgartner, F. R. (2005). *The politics of attention: How government prioritizes problems*. Chicago: Chicago University Press.

³⁷ Jones, B. D. & Baumgartner, F. R. (2005). *The politics of attention: How government prioritizes problems*. Chicago: Chicago University Press en Padgett, J. (1980). Bounded rationality in budget research. *American Political Science Review*, 74, 354–372.

³⁸ Jones, B. D. & Baumgartner, F. R. (2005). *The politics of attention: How government prioritizes problems*. Chicago: Chicago University Press.

³⁹ Baumgartner, F. R., Breunig, C., Green-Pedersen, C., Jones, B. D., Mortensen, P. B., Nuytemans, M., & Walgrave, S. (2009). Punctuated equilibrium in comparative perspective. *American Journal of Political Science*, 53(3), 603–620 en Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2005). *The politics of attention: How government prioritizes problems*. Chicago: Chicago University Press.

⁴⁰ Jones, B. D. Sulkin, T., & Larsen, H. A. (2003). Policy punctuations in American political institutions. *American Political Science Review*, 97(1), 151–169.

⁴¹ Baumgartner, F. R., Breunig, C., Green-Pedersen, C., Jones, B. D., Mortensen, P. B., Nuytemans, M., & Walgrave, S. (2009). Punctuated equilibrium in comparative perspective. *American Journal of Political Science*, 53(3), 603–620.

3.3 De coronacrisis als exogene factor

Het ontstaan van de coronacrisis kan worden beschouwd als een exogene factor die de mogelijkheid geeft om het bestaande stabiele beleid op het terrein van bijvoorbeeld de luchtvaart te doorbreken. Zoals de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur opmerkte, neemt de luchtvaart nog een uitzonderingspositie in. Verschillende milieubeginselen worden niet of nauwelijks toegepast in het luchtvaartbeleid. In dit beleid ligt de nadruk op het versterken van de concurrentiekracht van met name Schiphol.⁴² De crisis had een hoog disruptief gehalte waarbij wijzigingen niet via de gebruikelijke processen liepen, maar afgedwongen werden door de omstandigheden. Zo zorgde het sluiten van diverse luchtruimen van verschillende landen automatisch voor een afname van het luchtverkeer en werd ook het buitenlandse toerisme zeer bemoeilijkt. Mede daardoor werden Nederlanders gedwongen om de voordelen van vakantie in eigen land te 'herontdekken'. Ook kwam naar voren dat veel meer bijeenkomsten waarvoor mensen voor de crisis naar het buitenland reisden ook digitaal konden. Al deze factoren zouden volgens de theorie kunnen leiden tot ruimte om (ingrijpende) beleidswijzigingen door te voeren.

3.4 Tijdsfactor en hindernissen

Nu het hoogtepunt van de crisis voorbij lijkt te zijn, is het echter de vraag of er naast deze exogene factor genoeg momentum is gecreëerd voor ingrijpende beleidsveranderingen, met name waar het gaat om verduurzaming. Dit zou onder meer betekenen dat het hiervoor geschetste beleid inzake luchtvaart omgevormd moet worden van een beleid, met name gericht op groei, naar een beleid van het sturen op milieugrenswaarden en het daarop afstemmen van het aantal luchtvaartbewegingen. Voor toerisme geldt dat niet langer met name de economische bijdrage van de sector voorop staat, maar de leefbaarheid van Nederland, voor inwoners en toeristen. Gelet op de grote hindernissen die in Nederland genomen moeten worden voordat beleid en wetgeving op het terrein van economie, luchtvaart en toerisme kan worden veranderd valt dit te betwijfelen. Het feit dat er gedurende de crisis voornamelijk sprake was van een demissionair kabinet heeft daarbij niet geholpen. De demissionaire status betekent in de praktijk immers dat het kabinet niet geacht wordt grote, maatschappelijk ingrijpende, beleidswijzigingen in te zetten. Ook zijn er behoorlijke inhoudelijke verschillen van inzicht tussen de politieke partijen die na lange onderhandelingen gekomen zijn tot een nieuw kabinet, juist op de onderwerpen die wij onderzoeken. Zo is de VVD van oudsher meer geneigd om de economische belangen op de voorgrond te zetten en maakt een partij als D66 zich juist hard voor de klimaatdoelstellingen. De haalbaarheid van de verschillende beleidsstrategieën en de mogelijkheid die er bestaat om te komen tot een daadwerkelijke beleidswijziging hangen daarmee ook af van de lengte en de uitkomsten van dit formatieproces. Ten slotte is het feit dat het kabinet een zeer kleine meerderheid heeft in de Tweede Kamer, maar een minderheid van de zetels in de Eerste Kamer ook een mogelijke hindernis. Dit betekent immers dat het kabinet bij voorgenomen wijzigingen van beleid die wetgeving behoeven afhankelijk is van de medewerking van andere partijen.

Hiermee bestaat het risico dat ondanks de aanwezigheid van een punctuated equilibrium er onvoldoende gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheid om te komen tot (noodzakelijke) fundamentele aanpassingen van het beleid.

⁴² Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegroute, Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, april 2019.

4. Strategieën

4.1 Op weg naar een Rijkstrategie in tijden van een gezondheids crisis

In dit hoofdstuk worden drie beleidsstrategieën gepresenteerd voor de Rijksoverheid om tijdens gezondheids crises zoals corona de economische effecten op de Nederlandse toeristische sector en de burgerluchtvaart te beperken.

De beleidsstrategieën zijn gebaseerd op de uitgangspunten 'terug naar normaal', 'schade en schande' en 'never waste a good crisis', gericht op innovatie en economische effecten op de luchtvaart vanuit en naar Nederland en de toeristische sector. De formulering van de strategie met het uitgangspunt 'never waste a good crisis' is gebaseerd op de punctuated equilibrium theory. Bij elke strategie komen de missie en visie en de bijbehorende maatregelen aan de orde. Na de beschrijving van de drie strategieën wordt ingegaan op de uitvoerbaarheid van elke strategie waarbij achtereenvolgens het speelveld, de spelers, het maatschappelijke en politieke draagvlak en de uitvoerbaarheid aan bod komen.

Dit hoofdstuk geeft tevens antwoord op de laatste twee deelvragen:

4. Welke maatregelen zijn nodig om de luchtvaart en toeristische sector in de toekomst duurzaam en financieel gezond te houden?

5. Welke gezondheidsregels moeten van kracht blijven in de verschillende strategieën en wat zijn daarvan de effecten op de luchtvaart en de toeristische sector vanuit en naar Nederland?

4.2 Beleidsstrategie 1: 'Terug naar normaal; de groei-economie in 2019'

Missie en visie van de Rijksoverheid

Terug naar de situatie op het gebied van economie, luchtvaart en toerisme zoals die was van voor een gezondheids crisis met als peiljaar 2019. Dat is de missie in deze beleidsstrategie. Deze sluit het meest aan met de aanpak van het huidige demissionaire kabinet.

De Rijksoverheid voert een economisch georiënteerde strategie in de veronderstelling dat als het goed gaat met de economie, het goed gaat met iedereen. Beleidsinterventies worden doorgevoerd tot dat een gezondheids crisis geen nadelige impact meer heeft op de economie in algemene zin. In de visie van de Rijksoverheid ontwikkelt deze strategie maatregelen voor de economie, luchtvaart en toerisme gericht op verantwoorde groei in dezelfde omstandigheden en met dezelfde vraagstukken zoals voorafgaand aan een gezondheids crisis. Maatschappelijke economische vraagstukken zoals de arbeidsmarkt, groei aantal vluchten en de dilemma's die toerisme met zich meebrengt in grote steden, et cetera veranderen niet. Voor de luchtvaart geldt daarbij dat men blijft steunen op de Luchtvaartnota 2020-2050⁴³ en het akkoord 'Duurzame Luchtvaart'⁴⁴. Voor toerisme geldt dat gestreefd wordt naar de bezoekersaantallen van voor de crisis.

Deze beleidsstrategie is gericht op een terugkeer naar de situatie van vóór een gezondheids crisis. De vraagstukken die toen speelden moeten met spoed weer worden opgepakt. Een gezondheids crisis doet daar niet aan af in de zin dat beleid, doelen en maatregelen worden aangepast. De weg naar terug naar normaal wordt gefaciliteerd door allerlei maatregelen, maar eenmaal op de bestemming aangekomen worden alle maatregelen losgelaten.

Maatregelen:

1. Het invoeren van financiële steunpakketten voor bedrijven totdat een gezondheids crisis geen nadelige impact meer heeft op de economie in algemene zin. Dit betekent dezelfde groeipositie zoals in 2019 op het gebied van de bbp ontwikkeling en de werkgelegenheid. Voor luchtvaart betekent dit een economisch toegevoegde waarde van minimaal 10,5 miljard euro per jaar en voor de toeristische sector een economisch toegevoegde waarde van 32 miljard euro per jaar.

⁴³ [Verantwoord vliegen naar 2050 Luchtvaartnota 2020-2050 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

⁴⁴ [Akkoord-Duurzame-Luchtvaart.pdf \(duurzaam-vliegen.nl\)](#).

2. Het ontwikkelen en vasthouden van gezondheidsmaatregelen tot dat een gezondheidsvirus geen nadelige impact meer heeft op de economie, luchtvaart en toerisme in algemene zin. Dit betekent dat er 2G (gevaccineerd of genezen) en/of 3G-maatregelen (getest, gevaccineerd, genezen) worden aangekondigd, doorgevoerd en gehandhaafd op basis van een adviserend orgaan bestaande uit experts op het gebied van gezondheid, gedrag en economie.
3. De overheid en de samenleving moeten alles in het werk zetten om zo snel als mogelijk terug te gaan naar de situatie van 2019. Dit maakt dat vaccineren tegen een nieuwe gezondheidsvirus wordt verplicht. Hierbij geldt de overtuiging dat de samenleving vervolgens weer snel 'open' en daarmee terug naar normaal kan.

4.3 Beleidsstrategie 2: 'Schade en schande'

Missie en visie van de Rijksoverheid

Lessen uit de coronacrisis gebruiken om nadelige effecten in de economie, luchtvaart en toerisme te beperken en herhaling te voorkomen. Dat is de missie in deze beleidsstrategie.

De Rijksoverheid heeft tijdens de coronacrisis de economisch goede situatie geprobeerd te behouden. Dat deed zij met steunpakketten gericht op het in stand houden van bedrijven en het behouden van werkgelegenheid. Uit onze analyse blijkt dat de Rijksoverheid tijdens de coronacrisis deels bestaande instrumenten heeft ingezet en deels nieuwe, generieke steunpakketten heeft samengesteld. Er werden geen andere maatschappelijk economische doelen nagestreefd. De coördinatie was in beginsel niet sterk georganiseerd en betrokkenheid van uitvoeringsorganisaties en externe stakeholders was niet direct vanzelfsprekend. De strategie was voor luchtvaart en toerisme met name vanuit gezondheidsperspectief gedreven, waarbij ziekenhuis- en IC opnamen leidend waren.

Deze beleidsstrategie steunt op de visie van leren en ontwikkelen. Het moet ruimte bieden voor beleidsinterventies die zijn doorontwikkeld op basis van lessen uit de coronacrisis. Beleidsinterventies die in samenhang de economie herstellen, maar niet generiek en dus niet voor alle doelgroepen hetzelfde hoeven te zijn. Het is een strategie die alle betrokken departementen, uitvoeringsorganisaties en stakeholders uit de luchtvaart en toerisme motiveert lessen te trekken uit de crises en herhaling bij soortgelijke situatie te voorkomen. Een andere manier van werken, kortom, tussen alle betrokken partijen onderling en binnen het economische stelsel, geworteld in een lerende cultuur. Hier gaat de vergelijking op met de watersnoodramp van 1953. Naast herstel, werd ingezet op het voorkomen van dergelijke rampen op een manier waarvoor de ramp geen draagvlak voor was: het Deltaplan.

Maatregelen:

1. Wendbare financiële steunpakketten voor bedrijven én werknemers: flexibel inspelen op de veranderende omgeving en de veranderende omstandigheden voor bedrijven en werknemers. Zo moet de groeipositie worden hersteld naar die van 2019 op het gebied van bbp en werkgelegenheid, én moet er structurele regelgeving komen gericht op het bestrijden van de effecten van grote calamiteiten, zoals gezondheidscrisis of overstromingen. Daarbij verschuift de focus van steun aan bedrijven naar eveneens steun voor werknemers. Gedurende majeure crises vinden namelijk verschuivingen plaats in de economie. Dat betekent dat de overheid naast het ondersteunen van essentiële bedrijfstakken, ook medewerkers moet stimuleren en ondersteunen om zich waar nodig om te scholen naar meer rendabele bedrijfstakken, beroepen en processen. Dit, in plaats van dat de overheid bedrijven in leven blijft houden die niet meer levensvatbaar zijn.
2. Rijksoverheid stimuleert methodes om de kritische infrastructuur technologisch bestendig te maken tegen schokken zoals gezondheidscrisis en op die manier afschaling te voorkomen. Bijvoorbeeld technologie die thuiswerken, digitale bijeenkomsten/congressen ondersteunt. Dit vergt verdere verbetering van de digitale bereikbaarheid in heel Nederland, door snel internet aan te merken als basisvoorziening en overal aan te leggen. Dit draagt tevens bij aan het afnemen van de reisbewegingen van grenswerkers werkzaam in de dienstensector en zakelijke internationale reisbewegingen.
3. Het ontwikkelen van een duidelijk, consistent en uitvoerbare pakket van gezondheidsmaatregelen waarmee noodzakelijk luchtverkeer tijdens gezondheidscrisis gecontroleerd doorgang kan vinden. Door gericht op te schalen in deze maatregelen worden de gezondheidswaarborgen voor de luchtvaart gecreëerd waarmee het vrijwel stilvallen van de

luchtvaart kan worden voorkomen. Luchtvaart maakt deel uit van de kritische infrastructuur, zeker op langere afstanden is er geen alternatief voor handen. Luchtvaartvervoer en grenzen aan luchthavens zijn beter te controleren dan andere (land)grenzen.

4. Kritische infrastructuur voor vrachtvervoer zekerstellen. Burgerluchtvaarttoestellen vervoeren in de buik van het toestel veel vracht naast bagage van passagiers. Door het stilvallen van de burgerluchtvaart ontstonden er *bottle necks* in luchtvrachtvervoer terwijl die *essentieel* kan zijn in tijden van crisis. IATA meldt over 2020 wereldwijd 50% minder vrachtvervoer in het ruim van passagierstoestellen. Tijdens corona was dit van belang voor het vervoeren met beschermende middelen en vaccins, maar bij andere crises kan dit ook voor andere producten opgaan. Specifiek voor de luchtvaart betekent dit dat bij een stilvallen van de burgerluchtvaart, het noodzakelijke vrachtvervoer kan doorgaan en mogelijk zelfs kan opschalen. Overigens wordt verwacht dat de sector hier overigens zelf ook op gaat inspelen, in antwoord op de gegroeide vraag naar vrachtvervoer en de dalende omzetten op passagiersvervoer doordat zakelijk vliegen afneemt.⁴⁵
5. Toerisme wordt als topsector gekwalificeerd die bijdraagt aan een klimaatbestendig, duurzaam, gezond en veilig Nederland. In het topsectorenbeleid is werken aan de toekomst mensenwerk. Met praktische en menselijke oplossingen wordt het binnenlands en Europees toerisme gestimuleerd, meer dan intercontinentaal. Binnenlandse en Europese toeristen vallen immers onder dezelfde maatregelen en hebben als voordeel dat de kans dat ze terugkomen groter is. Deze maatregel past bovendien binnen het oplossen van wereldwijde maatschappelijke uitdagingen op het gebied van klimaat en overtoerisme.

4.4 Beleidsstrategie 3: 'Never waste a good crisis'

Missie en visie van de Rijksoverheid

Het momentum van de corona gezondheids crisis gebruiken; van pompen in de polder, naar de Groene Eeuw. Dat is de missie in deze beleidsstrategie.

Uitgangspunt bij deze strategie is om bewust gebruik te maken van het moment (punctuated equilibrium) om beleid te ontwikkelen om toekomstgericht maatschappelijk economische vraagstukken aan te pakken en dan in het bijzonder gericht op luchtvaart en toerisme. Deze strategie gaat ervan uit dat er door de crisis ruimte is gekomen binnen de politiek, maar ook de samenleving om fundamentele aanpassingen te maken in deze sectoren. Een periode van crisis is daarmee nog altijd niet prettig, maar kan wel leiden tot innovatie en nieuwe kansen. Dit is al tijdens de coronacrisis zichtbaar. Zo heeft het thuiswerken een vlucht naar voren genomen en zijn veel bedrijven ingesprongen op de vraag naar nieuwe producten zoals mondkapjes en handdesinfectiemiddelen. Op vergelijkbare wijze kan deze crisis een boost geven aan innovatie en verduurzaming van de Nederlandse economie, in het bijzonder luchtvaart en toerisme om onder meer de CO2 doelstellingen te halen en leefbaarheid te verbeteren.

Maatregelen:

1. Verdere innovatie op de arbeidsmarkt op het gebied van arbeidsrecht, digitalisering en mobiliteit. De coronacrisis heeft een fundamenteel probleem goed blootgelegd. Met name de flexibele arbeid werd getroffen. ZZP-ers, tijdelijke arbeidsovereenkomsten en 0-uren contracten bleken het meest kwetsbaar tijdens deze crisis. Deze maatregel is gericht op het terugdringen van flexibele arbeid door ZZP-ers die langer dan een jaar voor dezelfde werkgever werken te beschouwen als een vaste werknemer en de duur van een tijdelijke arbeidsovereenkomst te beperken tot maximaal één jaar. Daarnaast heeft de crisis een positieve invloed gehad op de digitale economie, veel bedrijven hebben de omslag gemaakt naar digitale dienstverlening. Het Nederlandse bedrijfsleven heeft laten zien zich snel aan te passen. Banen zijn er anders uit gaan zien, werknemers hebben zich door middel van de ontstane praktijk of door (om)scholing aangepast. De maatregel is erop gericht om deze ontwikkelingen op de arbeidsmarkt verder te stimuleren door middel van onder andere scholing.
2. Geen generieke financiële steunpakketten meer, maar het ontwikkelen van financiële steunpakketten voor volgende crisissen, waarin verduurzaming en innovatie voorwaardelijk zijn. Bedrijven die aantonen aan deze voorwaarden te voldoen krijgen steun. Bedrijven en

⁴⁵ Jaap Bouwer, Steve Saxon, and Nina Wittkamp (2021, 2 april). Back to the future? Airline sector poised for change post-COVID-19. <https://www.mckinsey.com/industries/travel-logistics-and-infrastructure/our-insights/back-to-the-future-airline-sector-poised-for-change-post-covid-19>.

bedrijfstakingen die niet verduurzamen en innoveren worden hiervan uitgesloten. Steun wordt ook ingezet om werknemers die zich willen laten omscholen ten behoeve van verduurzaming en innovatie te stimuleren. Hiermee wordt de noodzakelijke verandering van de bedrijfstakingen versneld. Het Rijk kan bijvoorbeeld het plannen van minder korte afstandsvluchten voorwaardelijk maken aan verdere steun aan KLM.

3. Inzetten op flexibeler en innovatiever luchtvaartverkeer. Schakelen tussen vervoer van passagiers en goederen moet makkelijker worden, al naar gelang datgene wat nodig is. Dit betekent een andere inrichting van vliegtuigen, bijvoorbeeld door inzet van speciale 'pods' voor ofwel passagiers ofwel vracht die in een lege huls van een vliegtuig kunnen worden geplaatst. De overheid moet onderzoek hiernaar stimuleren.
4. Optimaliseren van andere infrastructures dan vliegverkeer (trein/autoVliegtickets moeten worden belast op basis van de werkelijke maatschappelijke kosten die ze met zich meebrengen wat betreft uitstoot, overlast en druk op de infrastructuur.). Maatregelen zoals de begin 2022 door KLM en Transavia aangekondigde verhoging van 1 tot 12 euro van de vliegtickets voor een standaard bijmenging van 0,5% Sustainable Aviation Fuel⁴⁶ zijn in dat opzicht onvoldoende. Conform het in hoofdstuk 2 genoemde advies van CE Delft 2019 zou de ticketprijs tussen de 20- en 45% moeten stijgen. Met name korte vluchten zullen zwaar belast worden vanuit de relatief hoge uitstoot en de reële alternatieven die voorhanden zijn. De hogere belasting zal overige reisopties stimuleren. Opbrengsten van kerosine-accijns en vliegtax kunnen worden geïnvesteerd in verduurzaming, zoals goedkoper en efficiënter treinverkeer binnen Europese hoofdsteden en waterstof dat naast gebruik voor schonere luchtvaart een bredere toepasbaarheid kent. Daarnaast wordt geïnvesteerd in de ontwikkeling van nieuwe technologieën zoals een hyperloop op Europees niveau of het creëren van essentiële verkeersaders waar auto's gecontroleerd in treinvorm rijden.
5. Minder massa, meer spreiding van toerisme: de huidige politieke en beleidsmatige aandacht voor toerisme is nog vooral gericht op het vergroten van inkomsten. Hierbij wordt vooral de nadruk gelegd op het economisch belang van toerisme. Het heeft echter ook gevolgen voor bereikbaarheid en voor het gebruik van de openbare ruimte, vastgoed, natuur en milieu. De overheid zou daarom samen met de sector en de samenleving moeten anticiperen op manieren om deze negatieve effecten tegen te gaan. Het behouden en verder inzetten van reserveringsystemen op gemeenschappelijke goederen, zoals musea, bergen en stranden kan helpen om de bezoekersstromen en -aantallen te reguleren. Dit verbetert de leefomgeving voor bewoners, maar ook voor bezoekers en leidt tot een duurzamer gebruik van de openbare ruimte.
6. Beter spreiding vakanties en (lucht)verkeer: door kinderen vallend onder leerplicht toe te staan om maximaal 2 weken per jaar buiten de vakanties om vrij te nemen kan een grote spreiding van het piek vakantieverkeer en het beroep op vakantievoorzieningen worden gerealiseerd.
7. Minder fysieke attracties en bijeenkomsten, meer inzetten op digitale mogelijkheden. De overheid blijft digitaal werken waar mogelijk stimuleren. Daarnaast wordt ook hier ingezet op innovatie, voor zowel de toeristische bezoekers als voor zakelijk toerisme. Voorbeelden zijn musea die collecties digitaal ter beschikking stellen, maar ook het organiseren van digitale/hybride congressen. In Europees verband is het advies in te zetten op het ontwikkelen van veilige technologieën die dit ondersteunen voor de eigen Europese markt gezien de vitale belang hiervan en het risico voor nationale- en Europese veiligheid.

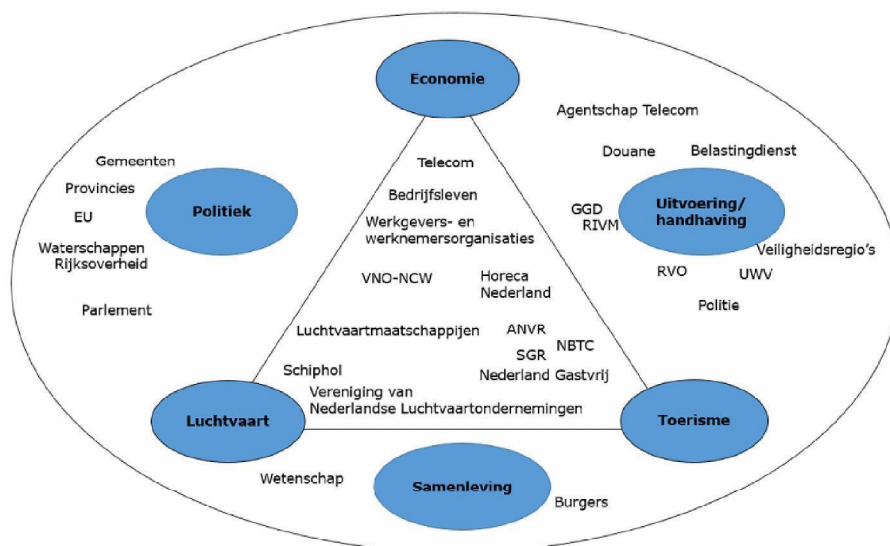
⁴⁶ <https://nieuws.klm.com/klm-breedt-aanpak-voor-sustainable-aviation-fuel-verder-uit/>.

5. Uitvoerbaarheid: speelveld, spelers, draagvlak en effecten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de uitvoerbaarheid van de strategieën aan bod. Daarvoor wordt nader ingegaan op het speelveld, haar spelers, politiek en maatschappelijk draagvlak en effecten van de strategieën.

5.2 Speelveld



5.3 Spelers

Bij de ontwikkeling en uitvoering van de drie beleidsstrategieën dient rekening gehouden te worden met de belangen van de verschillende spelers in termen van uitvoerbaarheid en draagvlak. Met name daar waar er sprake is van tegengestelde belangen, zoals tussen bepaalde bedrijfstakken en belangenorganisaties enerzijds en de Rijksoverheid en gemeenten anderzijds, is niet alleen sprake van een rationele afweging maar kunnen ook emoties een rol spelen. Deze zijn eveneens van invloed op het draagvlak voor het beleid en de maatregelen. De verschillende spelers zijn:

- **Europese Commissie**
Nederland is lid van de Europese Unie en is daarom niet geheel autonoom als het gaat om het implementeren van maatregelen. Zo zijn er bijvoorbeeld regels over ongeoorloofde staatssteun waarin Nederland zich dient te houden. Initiatieven op het terrein van luchtvaart en toerisme, maar ook het verbeteren van het treinnetwerk binnen Europa, kan Nederland niet alleen op zich nemen. Daarom zal voor een succesvolle uitvoering van de strategieën binnen de EU gezocht moeten worden naar gelijkgezinde lidstaten om samen beleid en wetgeving daarvoor te bepleiten.
- **Rijksoverheid**
Het Rijk is initiator van de strategieën en verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan. Het Rijksbeleid wordt echter vanuit verschillende ministeries gevormd, die uiteenlopende belangen kunnen hebben en daarbij rekening moeten houden met de verschillende politieke opvattingen die door de fracties van het parlement worden verwoord. Dit vraagt om een wendbare

Rijksoverheid die in staat is om alle relevante belangen zorgvuldig tegen elkaar af te wegen bij de totstandkoming van beleid en wetgeving.

- **Uitvoering- en handhavingsorganisaties**
Beleid en wetgeving kan alleen maar slagen als het op een goede manier wordt uitgevoerd en waar nodig gehandhaafd. Daarom is voor een succesvolle implementatie van de strategieën van belang dat de relevante uitvoerings- en handhavingsorganisaties tijdig betrokken worden. Daarnaast moet worden gezorgd voor voldoende middelen en ruimte om een goede uitvoering van de maatregelen te kunnen garanderen. Het gaat hierbij onder meer om het UWV, de RVO en de Belastingdienst voor de steunmaatregelen, de Douane voor het reguleren en de beperkende maatregelen van inkomende reizigers, de politie voor de handhaving, de GGD en het Agentschap Telecom.
- **Provincies, gemeenten, waterschappen**
Het Rijk is weliswaar initiator van de strategieën, maar kan deze niet uitvoeren zonder draagvlak onder en medewerking van de decentrale overheden. Als het gaat om bijvoorbeeld de spreiding van toeristen ligt dit veel meer op het terrein van provincies, gemeenten en soms ook waterschappen. Dit geldt ook voor het aanleggen van snelle internetverbindingen. Deze decentrale overheden zijn daarom belangrijke spelers.
- **Werkgevers- en werknemers**
De strategieën die zien op een herindeling van de samenstelling van de economie, hebben gevolgen voor werkgevers en werknemers. Zij zullen zich hieraan moeten aanpassen, waarbij onrendabele en niet duurzame bedrijfstakken moeten worden omgevormd en werknemers zich zullen moeten omscholen. Bij takken waarvan de directe belangen hierdoor worden geraakt, kunnen de emoties oplopen. Van belang is werkgevers en werknemers hierbij vanuit de overheid te faciliteren om deze transitie op zo danige wijze te laten verlopen dat deze geen grote schokgolven in de economie veroorzaken. Meer specifiek geldt op de terreinen luchtvaart en toerisme voor bedrijven zoals de luchthavens, met name Schiphol, luchtvaartmaatschappijen en de toerismebranche dat de strategieën van hen vragen dat zij verduurzamen en innoveren. Het versneld uitrollen van snel internet vraagt bijzondere inzet van bedrijven in de telecomsector zoals KPN, Ziggo en anderen.
- **Belangenorganisaties**
Op de terreinen waar de strategieën op zien is er een aantal belangrijke belangenorganisaties. Deze zijn belangrijk omdat de overheid over het algemeen niet de afzonderlijke bedrijven en werknemers consulteert en betreft bij de totstandkoming van beleid en wetgeving, maar hiervoor vaart op de opvattingen van deze belangenorganisaties. Het gaat hierbij onder meer om VNO-NCW voor de werkgevers, de Vereniging van Nederlandse Luchtvaartondernemingen voor de luchtvaart, en de NBTC, ANVR, SGR, Nederland Gastvrij voor de toerismebranche. Bij de uitwerking van de verschillende strategieën is het van belang om deze in nauwe samenwerking met de sectoren en bedrijven verdere invulling te geven. Hiervoor is het noodzakelijk om samenwerkingsverbanden op te zetten met een gedeelde verantwoordelijkheid om de betreffende beleidsdoelstellingen te realiseren.
- **Wetenschap**
De strategieën vragen op veel terreinen nieuwe wetenschappelijke inzichten, met name daar waar het gaat om nieuwe technologieën in de luchtvaart (waterstof) maar ook op het gebied van mobiliteit (hyperloop). De overheid moet dit in publiek-private samenwerking stimuleren, onder meer door middelen beschikbaar te stellen.

Burgers

Het doorvoeren van maatregelen vraagt veel van burgers. Als werknemers worden zij ondersteund, maar er is meer dan dat. Maatregelen hebben impact op de sociale relaties die burgers hebben, hetgeen over een breed front ook tot emotionele reacties kan leiden. Daarbij is het gedrag van burgers bepalend voor het effect van de maatregelen. Draagvlak onder de bevolking is daarom cruciaal voor de slaagkans van de strategieën. De drie beleidsstrategieën hebben grote maatschappelijke impact op de samenleving, waarbij met name bij de derde strategie goed rekening gehouden moet worden met de beperktere toegankelijkheid van luchtverkeer en toerisme voor de midden- en lage inkomens. Vakantie en luchtvaart zal immers steeds meer een luxeproduct worden (zie ook: tabel effecten).

5.4 Draagvlak

In het kader van de haalbaarheid houden we ook goed oog op zowel verwachte en onverwachte, als op gewenste en ongewenste effecten. We zullen rekening houden met adaptiviteit van sectoren en samenleving, en van reflectiviteit in onze beleidsvorming. We denken dan aan welke knoppen er zijn, aan welke we als Rijksoverheid echt kunnen draaien, wat het effect daar dan van is, maar ook wat het maatschappelijke draagvlak daarvoor is.

5.4.1 Politiek Rijksniveau

Het draagvlak voor de maatregelen moet er ook op politiek niveau zijn. Veel van de voorstellen die gedaan worden bij de verschillende strategieën vergen immers aanpassing van beleid en wetgeving. Vanwege het Nederlandse stelsel van coalities is de samenstelling van de beide Kamers en de regering hierbij van invloed op de vraag of dit draagvlak aanwezig is. Omdat er gedurende het schrijven van deze opdracht tot het laatste moment sprake was van onderhandelingen voor een nieuwe coalitie is uitgegaan van de verkiezingsprogramma's van de grotere partijen. Deze vormen immers de basis voor het regeerakkoord. Hieronder wordt kort ingegaan op de belangrijkste bevindingen; ook zijn de relevante passages uit het regeerakkoord opgenomen. In bijlage I zijn de letterlijke passages uit de verschillende programma's opgenomen.

In zijn algemeenheid noemen bijna alle partijen verduurzaming en innovatie als doelstellingen voor de komende jaren. Wel verschillen de beleidsterreinen waarop dit zou moeten plaatsvinden. Daarbij valt op dat veel partijen (VVD, CDA, D66, ChristenUnie, PvdA, SP, SGP, Volt, GroenLinks en de Partij voor de Dieren) expliciet noemen dat het vliegverkeer moet worden verduurzaamd en beperkt. Hierbij moeten de kosten voor vliegen omhoog, met name voor veelgebruikers. Ook moeten fiscale voordelen voor vliegtuigmaatschappijen worden afgeschaft. Een van de middelen om het vliegen te verminderen die deze partijen noemen is het inzetten op betere treinverbindingen binnen Europa. De afstand waarbinnen dit zou moeten gebeuren verschilt van 700 km tot 1250, maar er is brede consensus. Wel geven veel van deze partijen aan dat deze maatregelen met name in Europees verband tot stand zouden moeten komen. Duidelijke tegenstanders van het verduurzamen van het vliegen, met de bijbehorende kosten, zijn de PVV en Forum voor Democratie. Forum noemt wel het verbeteren van treinverbindingen en innovaties zoals de hyperloop.

Toerisme wordt in veel partijprogramma's niet specifiek genoemd. Waar dat wel gebeurt geven partijen aan dat ingezet moet worden op tegengaan van massatoerisme en spreiding van toerisme over heel Nederland. Hoe dit zou moeten gebeuren blijft veelal onbenoemd. Het betreft hier de volgende partijen: VVD, CDA, D66 en PvdA.

Flexibel onderwijs dat aansluit bij de wensen van ouders en daarom kan leiden tot meer spreiding van vakanties komt alleen in de partijprogramma's van VVD en D66 voor. Daarmee is voorsnog onbekend of er politiek draagvlak zou zijn voor een dergelijke maatregel.

Het merendeel van de partijen noemt wel de noodzaak tot het verbeteren van het digitale netwerk. Veel partijen merken internet aan als basisvoorziening, waarbij de overheid de taak krijgt dit uit te rollen. Ook wordt opgeroepen tot het verder uitbouwen van de leidende positie die Nederland heeft als het gaat om digitale innovatie. Partijen die dit benoemen zijn de VVD, D66, PvdA, SP, SGP, Volt en GroenLinks.

In het regeerakkoord worden de volgende relevante maatregelen aangekondigd:

- We zetten de voorstellen voor verduurzaming uit de Luchtvaartnota 2020-2050 "Verantwoord vliegen naar 2050" (2020) door, waaronder emissie plafonds per luchthaven. We verhogen de vliegticketbelasting waarbij de opbrengst deels gebruikt wordt voor de verduurzaming van de luchtvaart en vermindering van leefomgevingseffecten.
- Ook de luchtvaart moet een bijdrage leveren aan het terugdringen van de CO₂-emissies. We ontmoedigen het vliegen over korte afstanden, hetgeen leidt tot een daling van de CO₂-emissies naast de emissiereducties die voortkomen uit het 'Fit For 55'-beleidspakket.
- Tegelijkertijd moet er aandacht zijn voor het verminderen van de negatieve effecten van luchtvaart op mens, milieu en natuur. Er spelen rond de luchthaven diverse uitdagingen op het gebied van stikstof, (ultra)fijnstof, geluidsoverlast, leefomgevingskwaliteit, veiligheid en woningbouw. Dit vraagt om een integrale oplossing die zekerheid en perspectief biedt voor zowel de hub functie van Schiphol als de omgeving van de

luchthaven. Het kabinet zal hierover in 2022 besluiten en hierbij de opening van vliegveld Lelystad betrekken en hierbij ook de laagvliegroutes in ogenschouw nemen.

- Europese afspraken over het rechtvaardig belasten van de luchtvaart worden actief ondersteund. Het gelijke speelveld binnen de EU en van de EU ten opzichte van derde landen staat hierbij centraal. We willen dat in Europa vervoer per trein zo snel mogelijk, zowel qua tijd als qua kosten, een goed alternatief wordt voor vliegen.
- Een bruisende winkelstraat is cruciaal voor de leefbaarheid in dorpen en steden. Het kabinet gaat samen met lokale overheden aan de slag om leegstand tegen te gaan en de samenwerking tussen retail, horeca en cultuur te stimuleren. Toerisme krijgt een volwaardige plek in het economisch beleid, waarbij ingezet wordt op spreiding.
- Nederland wordt het digitale knooppunt van Europa en krijgt robuust, supersnel en veilig internet in alle delen van het land.

5.4.2. *Lokaal en regionaal niveau*

Daarnaast vergt een aantal maatregelen ook draagvlak op lokaal en provinciaal niveau. Dit kan per gemeente of provincie anders liggen, ook weer afhankelijk van de samenstelling van het vertegenwoordigend orgaan en bestuur. Hierbij dient ook rekening te worden gehouden met waterbedeffecten en het probleem van de 'common goods'. Als immers één gemeente in bijvoorbeeld het Groene Hart beperkingen stelt aan het aantal toeristen, kan het gebeuren dat hierdoor het toerisme in de aanpalende gemeenten toeneemt. Dit vereist daarom lokaal, regionaal en landelijk overleg om te zorgen dat de maatregelen ook daadwerkelijk doeltreffend zijn.

5.4.3. *Maatschappelijk: wat speelt er bij burgers.*

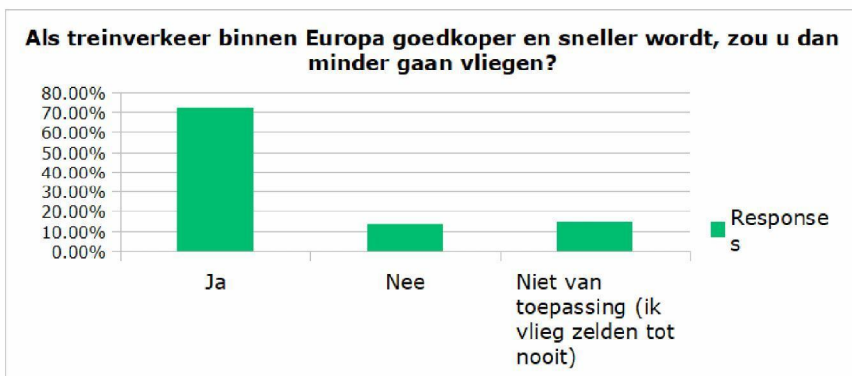
Met het oog op het draagvlak binnen de samenleving hebben we een enquête uitgezet waarin we een aantal van maatregelen uit de beleidsstrategieën aan de deelnemers hebben voorgelegd. In totaal hebben 448 personen van 18 jaar en ouder deze enquête ingevuld. Opgemerkt moet worden dat de samenstelling van de respondenten niet representatief is voor de totale Nederlandse bevolking, vooral op het gebied van de hoogst genoten opleiding. Dat was ook niet onze ambitie. We waren vooral op zoek naar een maatschappelijke toets. Uit de enquête komen de volgende resultaten naar voren.

De meeste respondenten (77%) verwachten na de crisis even vaak op vakantie te gaan als daarvoor. Wel geeft 24% aan dat gezondheidsrisico's zoals corona aanleiding zijn om minder te gaan vliegen. 54% geeft aan minder te gaan vliegen vanwege het klimaat. 20% is niet van plan om minder te gaan vliegen.



Figuur 13: redenen om minder te vliegen

Als het treinverkeer binnen Europa goedkoper en sneller zou zijn, verwacht zelfs 72% van de respondenten minder te gaan vliegen.



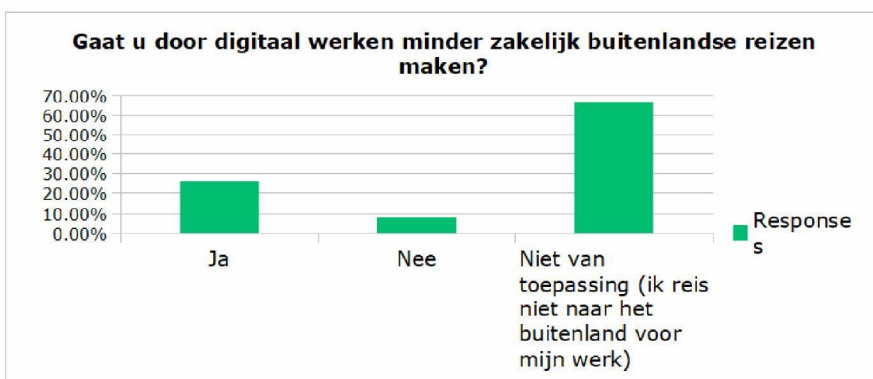
Figuur 14: treingebruik versus vliegen

Uit de enquête is ook gebleken dat veel van de respondenten openstaan voor een zogenaamde vliegtax (belasting om te vliegen) van 5% (26% van de respons), 10% (28% respons) en zelfs meer dan 20% (19% respons) op de huidige ticketprijs voor duurzaamheidsdoelen.



Figuur 15: hoogte vliegtax

48% geeft aan voorstander te zijn van het flexibeler maken van de vakantieperiode van schoolgaande kinderen en 68% vindt het reserveren voor toeristische plekken een goed idee. Ten slotte denkt 26% van de respondenten dat ze door het digitaal werken minder zakelijke buitenlandse reizen gaan maken. 8% denkt van niet en 66% geeft aan niet naar het buitenland te reizen voor het werk.⁴⁷



⁴⁷ Een aantal van deze punten komt ook voor in de derde meting 2020 van een draagvlakonderzoek onder het Nederlands publiek voor de Luchtvaartnota 2020-2050 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/11/20/bijlage-6-rapport-motivation-luchtvaart-in-nederland-draagvlakonderzoek-meting-2020>) door Motivation. De uitkomsten van onze enquête op het gebied van meer draagvlak voor verduurzaming van de luchtvaart, vliegtaks en meer treinen in plaats van vliegen en post-corona minder zakelijk vliegen vertonen op hoofdlijnen ook overeenkomsten met deze meting. Motivation gaat echter niet in op hoeveel procent de prijs voor een vliegticket mag stijgen door vliegtax en heeft geen vraag over flexibele vakantieperiodes gesteld.

Figuur 16: minder zakelijke buitenlandse reizen door digitalisering

5.5 Effecten van de strategieën

Om de impact van de strategieën zichtbaar te maken zijn de effecten in beeld gebracht op de volgende pagina's. Daaruit blijkt dat de strategieën de bedoelde en gewenste beleidseffecten behalen. Tevens blijkt dat de strategieën ook leiden tot onbedoelde en ongewenste effecten waarmee rekening moet worden gehouden bij het opvolgen van de strategieën en de uitvoering daarvan. De betekenis van de verschillende kwadranten wordt onderstaand toegelicht:

1. Kwadrant 1: Bedoeld/ Gewenst: De beschreven maatregel leidt tot het bedoelde effect van de maatregel en levert het gewenste effect op.
2. Kwadrant 2: Bedoeld/Ongewenst: De beschreven maatregel heeft het bedoelde effect, maar levert bewust ongewenste effecten waarvan gesteld wordt dat het nadeel niet opweegt ten opzichte van het voordeel van de ingezette maatregel.
3. Kwadrant 3: Onbedoeld/Gewenst: De beschreven maatregel heeft naast het bedoelde effect ook een onbedoeld positief effect. De positieve bijvangst van de voorgestelde maatregel.
4. Kwadrant 4: Onbedoeld/ Ongewenst: De beschreven maatregel levert effecten op die niet bedoeld zijn en daarnaast ook ongewenst zijn.

Effecten beleidsstrategie "Terug naar normaal"

Beleidsstrategie 1 "terug naar normaal"	Effecten	
	Bedoeld	Ongewenst
Het invoeren van financiële steunpakketten	Bedoeld	Behouden werkgelegenheid en economisch verkeer
	Onbedoeld	Misbruik en oneigenlijk gebruik van de middelen
Het ontwikkelen en vasthouden van gezondheidsmaatregelen tot dat een gezondheidsvirus geen nadelige impact meer heeft.	Bedoeld	Het virus uitdoven
	Onbedoeld	Minder sociale bewegingen en mobiliteit met positieve effecten voor het milieu en knelpunten op het gebied van mobiliteit
Het invoeren van vaccinatieplicht	Bedoeld	Snelle weerbaarheid voor het virus en dus minder druk op de zorg en snel herstel van de economie
	Onbedoeld	Sociaal verkeer weer snel mogelijk en daarmee het voorkomen van grotere sociaal maatschappelijke problemen

Effecten beleidsstrategie "Schade en schande"

Beleidsstrategie 2 "schade en schande"	Effecten	
	Bedoeld	Ongewenst
Wendbare financiële steunpakketten voor bedrijven én werknemers: flexibel inspelen op de veranderende omgeving en de veranderende omstandigheden voor bedrijven en werknemers.	Bedoeld	Het gericht inzetten van steun voor het behoud van werkgelegenheid en economisch verkeer daar waar dat noodzakelijk is.
	Onbedoeld	Doelmatig en doeltreffende inzet van rijksmiddelen.
Rijksoverheid stimuleert methodes om de kritische infrastructuur technologisch bestendig te maken tegen schokken zoals gezondheids crises en op die manier afschaling te voorkomen.	Bedoeld	Verzekeren van de stabiliteit van de kritische infrastructuur.
	Onbedoeld	De stimulans voor het tijd- en plaatsafhankelijk werken en daarmee meer ruimte voor ombouw
Het ontwikkelen van een duidelijk, consistent en uitvoerbare pakket van gezondheidsmaatregelen waarmee noodzakelijk luchtverkeer tijdens gezondheids crises gecontroleerd	Bedoeld	Stabiliteit van het luchtverkeer en daarmee ook de bijdrage aan economische stabiliteit.
	Onbedoeld	Minder vliegbewegingen en daarmee een lagere uitstoot van CO2.
Kritische infrastructuur voor vrachtovervoer zekerstellen.	Bedoeld	Verzekeren van de stabiliteit van de kritische infrastructuur.
	Onbedoeld	Betere benutting van de beschikbare capaciteit
Toerisme wordt als topsector gekwalificeerd die bijdraagt aan een klimaatbestendig, duurzaam, gezond en veilig Nederland.	Bedoeld	Economische impuls voor de sector en het ontstaan van innovatie binnen de sector. Nederland wordt aantrekkelijker als toeristisch land.
	Onbedoeld	Nederland gaat er mooier uitzien. De fysieke leefbaarheid van Nederland krijgt een impuls.

Effecten beleidstrategie "Never waste a good crisis"

Beleidstrategie 3 "never waste a good crisis"		Gewenst	Ongewenst
Verdere innovatie op de arbeidsmarkt op het gebied van arbeidsrecht, digitalisering en mobiliteit.	Bedoeld	Wendbare toekomstige arbeidsmarkt.	Toernemende onzekerheid werknemers als het gaat om rechtspositie en arbeidsmarktpositie.
	Onbedoeld	Het ontstaan van meer innovatie en ondernemerschap.	Onrust voor een deel van de beroepsbevolking door stelselverandering.
Geen generieke financiële steunpakketten meer, maar het ontwikkelen van financiële steunpakketten voor volgende crisissen, waarin verduurzaming en innovatie voorwaardelijk zijn.	Bedoeld	Het gericht inzetten van steun voor het behoud van werkgelegenheid en economisch verkeer daar waar dat noodzakelijk is en waar een bijdrage wordt geleverd aan de verduurzaming.	Werkloosheid en faillissementen kunnen stijgen omdat niet levensvatbare ondernemingen en bedrijven die niet bijdragen aan de verduurzaming geen steun krijgen.
	Onbedoeld	Doelmatig en doeltreffende inzet van rijksmiddelen.	Onzekerheid bij werkgevers en werknemers, met als gevolg minder economisch vertrouwen.
Inzetten op flexibeler en innovatiever luchtvaartverkeer.	Bedoeld	De luchtvaart wordt duurzamer en draagt bij aan maatschappelijke opgaven, in het bijzonder de doelstellingen op het gebied van duurzaamheid.	Hoge investeringen en het verlies van ondernemingen die zich niet kunnen aanpassen. Gevolg is dat consumenten dit zullen moeten betalen en de toegankelijkheid van luchtverkeer vermindert wordt.
	Onbedoeld	Verbetering van de concurrentiepositie door de nieuwe impulsen die deze beweging op gang brengt.	Andere vervoerssystemen staan onder druk, met ongewenste gevolgen voor de werkgelegenheid en de economie.
Optimaliseren van andere infrastructuur dan vliegverkeer (trein/auto). Vliegtickets worden belast op basis van de werkelijke maatschappelijke kosten die ze met zich meebrengen wat betreft uitstoot, overlast en druk op de infrastructuur. Conform advies van CE Delft 2019 zal de ticketprijs	Bedoeld	Eerlijke vliegprijzen, Minder vliegverkeer en dus beter voor het milieu. Innovatie in andere vervoerssectoren wordt gestimuleerd.	Vliegen wordt een luxe product voor de rijken.
	Onbedoeld	Door investeringen in andere vervoerssectoren ontstaat daar meer werkgelegenheid.	Een deel van de bevolking valt terug op milieuvriendelijk vervoer.
Minder massa, meer spreiding van toerisme	Bedoeld	Minder verkeer, meer duurzaamheid.	Niet alle ondernemers kunnen de transitie van massatoerisme naar kleinschaligheid financieren en organiseren. Dit kan negatieve economische effecten
	Onbedoeld	Een betere leefomgeving.	De economische bijdrage van de toeristische sector op de gehele economie kan verminderen. Omdat er niet meer wordt ingezet op massatoerisme.
Betere spreiding vakanties en (lucht)verkeer worden gerealiseerd.	Bedoeld	Minder verkeer, meer duurzaamheid.	Een bedreiging van de kwaliteit van het onderwijs doordat het onderwijs zich niet kan aanpassen aan spreiding van vakanties.
	Onbedoeld	Het kan een positief effect hebben op de gezondheid van gezinnen.	Mogelijk zorgt dit voor een grotere tweedeling in de samenleving tussen arm en rijk met sociale instabiliteit tot gevolg.
Minder fysieke attracties en bijeenkomsten, meer inzetten op digitale mogelijkheden.	Bedoeld	Minder uitstoot en dus een positieve bijdrage aan de duurzaamheidsdoelstellingen.	Bedrijven die afhankelijk zijn van fysieke werkplekken en attracties komen onder druk te staan. Dit kan zorgen voor faillissementen en werkloosheid.
	Onbedoeld	De afname van digitaal analfabetisme en de toename van digitale vaardigheden.	Toename van cybercrime.

6. Conclusies en aanbeveling

Wij wilden onderzoeken hoe de Rijksoverheid kan handelen bij de coronacrisis en eventuele toekomstige gezondheids crises, om de maatschappelijke en economische effecten daarvan op de luchtvaart vanuit en naar Nederland en de toeristische sector te beperken en te benutten. We hebben hiervoor drie beleidsstrategieën geformuleerd gebaseerd op de uitgangspunten 'terug naar normaal', 'schade en schande' en 'never waste a good crisis'.

Vanuit het oogpunt de bevindingen in hoofdstuk 5 over de gewenste en ongewenste effecten van de verschillende strategieën en kijkend naar het theoretisch kader uit hoofdstuk 3 zou volgens ons het *punctuated equilibrium* van de coronacrisis moeten worden gebruikt om de broodnodige innovatie en nieuwe kansen te creëren om toekomstgericht maatschappelijk economische vraagstukken aan te pakken, in het bijzonder in de luchtvaart en het toerisme. Hoewel veel van de voorgestelde maatregelen elkaar aanvullen en zeker niet uitsluiten, is het vooral van belang het momentum voor de maatregelen in beleidsstrategie 3 'never waste a good crisis' niet te verliezen.

Komen tot deze strategie is echter niet zonder uitdagingen. De hoop van de NSOB, ons en waarschijnlijk iedereen, was dat de coronacrisis afgelopen zou zijn op het moment dat wij deze opdracht zouden afronden. Helaas is dat niet waar gebleken; we zitten nog midden in de crisis. Daarnaast is dit rapport voor het grootste deel tot stand gekomen in een periode waarin het nog niet zeker was of en wanneer de onderhandelende partijen tot een regeerakkoord zouden gaan komen. En, in dat geval, wat daar dan in zou staan dat betrekking heeft op de in hoofdstuk 4 voorgestelde beleidsstrategieën en maatregelen. Daar komt bij dat het Nederlandse politieke stelsel, gebaseerd op evenredige vertegenwoordiging, coalitievorming, besluitvorming op basis van draagvlak en consensus en een Eerste Kamer die een vetorecht heeft, in zichzelf een aantal hindernissen kent die radicale koerswijzigingen bemoelijken, ook in die gevallen waarin er door externe omstandigheden wel sprake kan zijn van een opportuun moment.

Vanwege het voortduren van de coronacrisis is de Rijksoverheid daarnaast vooralsnog met name bezig met het beheersen van de nog lopende crisis en lijkt daarmee vooral ingezet te worden op strategie 1. De steeds veranderende maatregelen die daarmee samenhangen maken het voor de betrokken bedrijfstakken ook niet eenvoudig om in te zetten op lange termijn beleid en de daarbij behorende investeringen. De vraag of het gaat lukken om daadwerkelijk gebruik te maken van deze crisis hangt daarom nauw samen met de vraag of het de Rijksoverheid lukt om de benodigde veranderprocessen effectief te organiseren en besturen.

Hierbij is een factor dat, zoals uit het overzicht van het speelveld en de spelers blijkt, de Rijksoverheid niet alleen aan de knoppen zit, maar te maken heeft met meerdere, vaak onafhankelijke partijen. Hierbij kunnen belangentegenstellingen, gedragsrisico's en conflicten zand in de motor strooien. Echter, het is ook mogelijk dat juist op lokaal of internationaal niveau al initiatieven worden ontplooid die door de Rijksoverheid kunnen worden aangegrepen bij de eigen veranderstrategie. Zo voert Amsterdam al een actief beleid inzake het terugdringen van overlastgevend toerisme, dat mogelijk ook geschikt is voor andere gemeenten. Het is dan de taak van de Rijksoverheid om te zorgen voor een gezamenlijke koers om die vervolgens ook te handhaven tijdens het proces naar de gezamenlijk overeengekomen doelen. Daarnaast moet de Rijksoverheid ervoor zorgen dat alle betrokkenen er vertrouwen in houden dat de juiste inspanningen worden geleverd en geld goed wordt besteed. Het gebruik van simulaties en andere methoden voor de ondersteuning van groepsbesluitvorming zou hierbij mogelijk een nuttige rol kunnen spelen.

Het vormgeven van dit proces kan in dit licht bezien niet uitsluitend 'top-down' door de Rijksoverheid worden opgelegd door middel van regelgeving, maar hierbij moeten ook andere instrumenten worden ingezet, zoals organisatorische en financiële ondersteuning, het goed beleggen van bevoegdheden, het inrichten van een overlegstructuur die het benodigde draagvlak ondersteunt en publiek-private samenwerkingsmechanisme.

Omdat een deel van de maatregelen niet uitsluitend door Nederland autonoom kan worden opgelegd en gehandhaafd, dient de Rijksoverheid ook in internationaal en Europees verband te zorgen voor bondgenoten en draagvlak. Hierbij is het zaak om niet af te wachten tot andere landen in actie komen, maar ook niet te ver voor de muziek uit te lopen omdat dit schade zou kunnen doen aan de Nederlandse economie ten opzichte van die van andere landen. Een flexibele aanpak is hierbij dus van groot belang. Een voorbeeld van een strategische

beleidsontwikkeling op Europees niveau op een van de door ons onderzochte sectoren is de volgende:

Het Europees parlement heeft op 25 maart 2021 een resolutie aangenomen over een EU-strategie voor duurzaam toerisme (2020/2038(INI)). Hierbij wordt onder meer opgeroepen om een Europees Agentschap voor toerisme op te richten, dat het toerisme-ecosysteem zal ondersteunen, het Europese merk zal promoten, de EU de nieuwste gegevens over toerisme zal verstrekken, kleine bedrijven zal helpen toegang te krijgen tot EU-financiering en de toerismesector zal helpen ter voorbereiding op toekomstige crises. Ook moet de Europese Commissie snel een stappenplan voor duurzaam toerisme opstellen dat innovatieve maatregelen bevat om de klimaat- en ecologische voetafdruk van de sector te verkleinen door duurzamere vormen van toerisme te ontwikkelen, het aanbod te diversifiëren, nieuwe initiatieven voor samenwerkingsinitiatieven te stimuleren en nieuwe digitale diensten te ontwikkelen.

Deze ontwikkelingen op Europees niveau, de vierde laag van het huis van Thorbecke, hebben daarmee direct invloed op de beleidsruimte die Nederland nog heeft om op dit onderwerp zelfstandig maatregelen te nemen.

Van belang is ook dat de gevolgen van de in dit rapport voorgestelde maatregelen voor bedrijven, burgers, maar ook voor uitvoeringsorganisaties steeds worden afgewogen ten opzichte van andere gewenste verandertrajecten. Uitvoeringsorganisaties hebben de afgelopen jaren aangegeven te zeer te worden overspoeld met elkaar in hoog tempo opvolgende wensen en aanpassingen vanuit de politiek, waardoor het bij deze organisaties knel komt te zitten. Een gefaseerde aanpak die is afgestemd op andere lopende trajecten is daarom noodzakelijk.

Evenmin moet worden genegeerd dat de bevolking de afgelopen jaren is geconfronteerd met zeer veel maatregelen vanwege de coronacrisis. Ook om die reden moet weliswaar tempo worden gemaakt met de implementatie van de gekozen maatregelen, maar is hierbij goede communicatie en een oog voor het draagvlak onder en de effecten voor verschillende bevolkingsgroepen onmisbaar.

Ondanks deze uitdagingen hopen wij dat de coronacrisis voldoende momentum biedt voor het daadwerkelijk doorvoeren van structurele wijzigingen in de door ons onderzochte sectoren. De noodzaak van verduurzaming van deze sectoren is immers ondertussen wel overtuigend gebleken. Twintig jaar geleden was uiteraard beter geweest, maar laten we nu die boom planten. Van pompen in de polder, naar de Groene Eeuw.

Bijlage I citaten verkiezingsprogramma's.

VVD: Afschaffen van de vrijstelling voor accijns op kerosine in internationaal verband. De vliegbelasting voor vluchten vanaf Nederlandse luchthavens blijft tot dat geregeld is in stand. We beschermen de hubfunctie van Schiphol, ook bij toekomstige ontwikkelingen. Bijvoorbeeld door overstappers uit te zonderen. Wanneer er goede internationale afspraken zijn gemaakt, vervalt de nationale vliegbelasting. Een Europese bijmengverplichting voor duurzame luchtvaartbrandstoffen. Indien deze bijmengverplichting op Europees niveau niet haalbaar blijkt, volgen er nationale maatregelen, zoals de mogelijkheid om op Nederlandse luchthavens bio- of synthetische kerosine te tanken. Investeren in het elektrisch taxiën van vliegtuigen op Nederlandse luchthavens, het schaalbaar maken van synthetische kerosine en andere innovaties om de uitstoot van CO₂ en andere schadelijke stoffen te verminderen. Ook wordt onderzocht of glijvluchtlandingen vaker kunnen worden toegepast. De internationale trein en (langeafstand)bus als duurzaam alternatief voor korte afstandsreizen per vliegtuig. Hiervoor verbeteren we de reistijden, frequentie en het reiscomfort van deze verbindingen.

Verstevigen van het vestigingsklimaat door voorrang te geven aan vluchten die het (inter-) continentale netwerk en de hubfunctie van Schiphol versterken. De regionale luchthavens zijn de belangrijkste luchthavens voor vakantievluchten. We stimuleren samenwerking tussen Schiphol en de regionale luchthavens waardoor deze versterkt worden en extra capaciteit voor Schiphol zelf ontstaat. Milieuwinst door schonere en stillere vliegtuigen kan Schiphol inzetten voor groei van het aantal vliegbewegingen. Op dezelfde manier kan ook de luchtvaart op Rotterdam-The Hague, Eindhoven en Lelystad Airport gecontroleerd groeien. Creëren van één Europees luchtruim waardoor efficiëntere vliegroutes en kortere vliegtijden ontstaan, de luchtruimcapaciteit wordt vergroot, de veiligheid wordt bevorderd en de CO₂-uitstoot afneemt.

Versterking van de vrijetijdseconomie en de horeca. Deze sectoren vormen een belangrijk onderdeel van de Nederlandse economie en hebben effecten op veel andere sectoren in de economie. Ook zetten we in op verspreiding van toerisme over het land heen. De overheid zet zich in om te zorgen voor snel(ler) en toegankelijk internet door het hele land. Ook digitale verbindingen hebben onze aandacht, zoals Digital Mainport. De mogelijkheid voor goed presterende basisscholen om onderwijstijden aan te passen. Ook basisscholen die aantoonbaar hebben bewezen deze extra verantwoordelijkheid aan te kunnen komen hiervoor in aanmerking. Dit biedt meer flexibiliteit aan scholen en ouders.

CDA: Voor Nederland is een concurrerende en duurzame luchtvaart op Schiphol en de regionale luchthavens van groot belang voor de economie en werkgelegenheid. Ons uitgangspunt is het vinden van een nieuw evenwicht tussen mens, milieu en economie. Stillere, schonere en zuinigere vliegtuigen moeten een bijdrage leveren aan het terugdringen van de overlast voor de directe omgeving en in een volgende kabinetsperiode zullen hiervoor technologische projecten worden gestimuleerd. Een eerlijk speelveld vraagt ook om Europese afspraken over gelijke beprijzing van de CO₂-uitstoot door bedrijven en gelijke tarieven voor een vliegbelasting. Zodra Europa haar reductiedoelstelling verhoogt naar 55%, kunnen we de Nederlandse CO₂-heffing schrappen. Ook moeten we in Europa afspraken maken over de verdere verduurzaming van de luchtvaart. De beperking van de uitstoot van CO₂ en stikstof vraagt in eigen land om een evenredige bijdrage van alle sectoren. De overheid maakt met grote bedrijven die een hoge CO₂-uitstoot hebben afspraken over reductiedoelstellingen en de hulp die we hierbij bieden, met het oog op het behoud van de grote bedrijven. Toerisme en de gastvrijheidseconomie zijn belangrijke factoren voor de regionale economie in ons land. Wij willen na de coronacrisis inzetten op een betere spreiding van binnen- en buitenlands toerisme over de verschillende toeristische regio's om te grote concentratie en schadelijke neveneffecten te voorkomen en de diverse regio's te versterken.

D66: We stellen tot doel dat reizen met het openbaar vervoer voor afstanden tot minstens 700 kilometer goedkoper moeten zijn dan met de auto en het vliegtuig. Snelle Europese treinverbindingen zijn tot 700 kilometer een goed alternatief voor vliegen. We willen betere verbindingen en maken overstappen tussen vliegtuig en trein gemakkelijker. Bovendien investeren we in de ontwikkeling van een Hyperloop, als duurzaam, snel en geluidsarm alternatief voor Europese vliegreizen. We verbeteren de aansluiting van Nederland op het Europese hogesnelheidsnetwerk. Het aantal dagelijkse treinen richting Parijs en Londen moet fors omhoog. Ook een snelle en frequente

treinverbinding naar onze belangrijkste handelspartner Duitsland ontbreekt nog. We willen in 2025 bindende afspraken met Duitsland, zodat de reistijd tussen Amsterdam en Berlijn voor 2035 een uur korter gemaakt is. Voor korte vluchten introduceren we een hogere vliegbelasting. Zo wordt de trein het logische alternatief. Deze belasting daalt naar gelang vliegtuigen hun emissie reduceren. Ook vraagt de staat als aandeelhouder aan KLM om niet meer op deze bestemmingen te vliegen. We pleiten voor een Europese Spoorautoriteit die zorgt voor een Europese dienstregeling, treinreizen naar populaire vakantiebestemmingen en aantrekkelijke nachttreinen met lagere

tracékosten. Bovendien moet je één kaartje kunnen boeken voor internationale reizen met zowel het vliegtuig als de trein, met een eerlijke vergelijking van de klimaatimpact. De overheid als werkgever geeft voor dienstreizen binnen Europa het goede voorbeeld met de trein. D66 wil een einde maken aan de massaconsumptie van vliegen ten koste van de leefomgeving. We willen daarom duidelijke en handhaafbare klimaat- en milieugrenzen, een eerlijke prijs voor vliegen en investeringen in duurzame innovaties. Voor de korte afstand krijgt de vliegtaks een verhoging, vanuit het idee dat schonere alternatieven een betere kans moeten krijgen. Daarna geldt het normale tarief, dat oploopt op basis van afstand, zodat de vluchten met de hoogste CO2-uitstoot ook de hoogste vliegtaks

kennen. We laten het gebruik van schone brandstoffen in vliegtuigen mee groeien met de productie. In 2030 moet de uitstoot van vluchten van en naar Nederlandse luchthavens tenminste met 20% zijn gereduceerd. Met onderzoeksinstellingen, luchtvaartindustrie en luchthavens investeren we in het vliegen op waterstof en/of e-fuels (bijv. synthetische kerosine), zodat er versneld een basis wordt gelegd voor duurzame luchtvaart en de Nederlandse luchtvaart internationaal een voortrekkersrol kan vervullen.

We investeren in een robuuste digitale infrastructuur. Nederland bouwt haar positie als internetknooppunt verder uit. Goede toegang tot het internet is een basisbehoefte. We zorgen er daarom voor dat elke consument of organisatie toegang heeft tot betaalbaar vast en mobiel internet van voldoende kwaliteit en snelheid, op elke locatie waar dat nodig is. Dat betekent een snelle uitrol van 5G en glasvezel. En we ondersteunen de komst van klimaatneutrale datacenters. Zo kunnen mensen en bedrijven rekenen op een snelle en stabiele verbinding. Toerisme krijgt een volwaardige plaats binnen het economisch beleid. Om problemen met massatoerisme in stadscentra en kustplaatsen te verhelpen, moet toerisme meer over Nederland worden gespreid. Een landelijke aanpak is nodig omdat gemeenten en provincies beperkte middelen hebben om hierop te sturen.

Scholen mogen in samenspraak met ouders en leerlingen hun eigen onderwijs inrichten. Daarmee gaan scholen ook over de invulling van vakanties en vrije dagen.

CU: De vliegbelasting gaat fors de lucht in. Mobiliteit wordt sowieso eerlijker geprijsd. We maken het fiscaal minder aantrekkelijk om het klimaat en de leefomgeving te belasten. Het aantal vliegbewegingen wordt daarom gemaximeerd op het huidige maximale aantal van 500.000 vluchten. Er komt binnen twee jaar een voorstel om dit aantal uiterlijk in 2030 te verlagen met tenminste 10%. In dit voorstel worden maatschappijen verplicht slots voor korte afstandsvluchten in te leveren en investeert het Rijk in betere spoorverbindingen naar Duitsland. Wij willen meer duurzame mobiliteit. Voor elke reisafstand moet het duurzaamste alternatief ook het aantrekkelijkst zijn. Voor korte afstanden: meer lopen en (elektrisch) fietsen. Voor langere afstanden: openbaar vervoer. We beprijzen het gebruik in plaats van het bezit van een auto en stimuleren duurzame deelmobiliteit. Vrachtvervoer gaat zoveel mogelijk over water of spoor. Vliegverkeer richt zich op internationale reizen die niet over spoor gemaakt kunnen worden. Negatieve externe effecten als overlast en milieuschade moeten in de prijs van vliegtickets worden verdisconteerd. In Europees en internationaal verband maken we meer ambitieuze afspraken over een CO2-prijs voor de luchtvaart, invoering van een kerosineaccijns en btw op vliegtickets. De vliegbelasting wordt enerzijds meer gebaseerd op de daadwerkelijke CO2-belasting, anderzijds komt er een significante opslag voor vluchten tot 1250 km om duurzamer vervoer per trein te stimuleren. Europa met de trein. Wat betreft bereikbaarheid en betaalbaarheid moet het reizen per trein binnen Europa een concurrerend alternatief worden voor het vliegvervoer tot minstens 1000 kilometer. Om dit te bereiken moeten Europese fondsen zoals het TEN-T programma gebruikt worden voor het verbeteren van grensoverschrijdende treinverbindingen.

PvdA: De regionale treinverbindingen trekken we ook door naar onze buurlanden. Zo maken we van de trein een goed alternatief voor de auto en het vliegtuig. Verder trekken we deze treinverbindingen door naar onze buurlanden. Zo maken we van de trein een goed alternatief

voor de auto en het vliegtuig. Er komen meer internationale treinverbindingen, zoals de Berlijntrein via Apeldoorn en Arnhem. Er komen betere grensoverschrijdende verbindingen tussen Venlo en Düsseldorf, Heerlen en Aken, Groningen en Bremen en Hengelo en Münster. Amsterdam, Rotterdam en Utrecht krijgen snelle verbindingen met Brussel, Parijs, Londen, Berlijn, Hamburg en Kopenhagen. Het OV is daarmee een reëel en betaalbaar alternatief voor vliegen. Zodra er snelle treinverbindingen zijn, schrappen we meer vluchten binnen Europa. We schaffen de vrijstelling van vliegtickets voor BTW af. Zo geven we vliegen een eerlijkere prijs.

Internet is een basisbehoefte. In een welvarend land als Nederland heeft iedereen op een gelijke wijze recht op toegang tot internet. Zeker nu onderwijs, het vinden van werk, overheidsvoorzieningen en sociaal contact steeds meer digitaal worden aangeboden en de coronacrisis dit proces, maar ook de digitale tweedeling, heeft versneld. Ieder Nederlands huishouden krijgt het (afdwingbaar) recht op een betaalbare en snelle internetverbinding van ten minste 50mb/s. Ook beschikt ieder huishouden binnen tien jaar over een glasvezelverbinding, met ten minste 1 GB uploaden downloadsnelheid. De natuurgebieden aan de Nederlandse kusten gaan we beter beschermen. Onnodige bebouwing zoals woningen gaan we tegen. Aan de kust zetten we in op kwaliteitsverbetering en onderscheidend toerisme. Verdere groei van massatoerisme en toeristisch bebouwing is onwenselijk.

SP: Vliegen moet voortaan schoner, door vervuilende en lawaaierige vliegtuigen te weren. Vliegen moet ook eerlijker, door mensen die veel vliegen meer te laten betalen voor de CO₂-uitstoot, zonder vliegen voor anderen onbetaalbaar te maken. Vliegen binnen 750 kilometer maken we minder aantrekkelijk. De KLM is afhankelijk geworden van publieke steun en moet daarom een publiek bedrijf worden. We willen niet méér, maar minder vliegverkeer, ook op Schiphol. We zetten in op méér en betere treinverbindingen (inclusief een nachtnet) vanuit Nederland met de grote Europese steden. Internet en sociale media moeten voor iedereen beschikbaar en betaalbaar zijn.

PVV: Klimaatbeleid kost vele, vele miljarden en stort huishoudens de financiële afgrond in. Klimaatbeleid is nergens goed voor, maar perkt onze vrije manier van leven des te ingrijpender in: we worden geregeerd door klimaathippies die willen dat we onze woningen voor vele tienduizenden euro's van het gas af halen, terwijl gas de schoonste fossiele brandstof is. Ze willen dat we in onbetaalbare elektrische auto's gaan rijden. Ze willen dat we minder vliegen, minder vlees eten. Het wordt ons allemaal opgedrongen, en dat moet stoppen. Alle klimaat- en duurzaamheidssubsidies schaffen we direct af.

SGP: De vele goedkope vakantievluchten hebben weinig economische toegevoegde waarde, maar belasten wel het milieu. Het aantal vliegbewegingen moet daarom omlaag. Zolang serieuze internationale afspraken over vliegheffingen achterwege blijven, moet de nationale vliegbelasting omhoog. Dan is die ook meer in lijn met de heffingen in andere Europese landen. Bij de invoering moet rekening gehouden worden met de economische gevolgen van de coronacrisis voor Nederlandse vliegmaatschappijen. De SGP wil dat reizigers naar omliggende landen niet het vliegtuig, maar de trein pakken. De vliegbelasting wordt fors verhoogd voor bestemmingen in Europa die op een goede manier en binnen redelijke tijd met de trein te bereiken zijn. Nederland moet investeren in betere internationale treinverbindingen. Er komt een actieplan, met bijbehorend budget, voor een toegankelijk en betaalbaar Europees spoorwegensysteem. Dit zal het aantal vliegbewegingen verminderen.

Nederland moet de kansen pakken die digitale technologie biedt. Maar weerbaarheid tegen digitale ontwrichting en bescherming van de publieke kern van het internet is even belangrijk. Dat vereist miljoeneninvesteringen. Nederland moet (inter)nationale afspraken bevorderen over (transparantie van) dataverwerking, -gebruik en -bescherming, en over het beschermen van de rechtsstaat. Elke burger heeft recht op privacy en data-eigenaarschap. Een speciaal, interdepartementaal instituut moet overheid, onderwijs, organisaties en ondernemers bij elkaar brengen en de binnenlandse en buitenlandse inzet op digitaal terrein coördineren.

Volt: Stoppen met staatssteun voor fossiele brandstoffen; kerosine voor vliegen belasten. Vliegen op waterstof. Inzetten op alternatieven voor vliegen binnen Europa, door aanleg volwaardig hogesnelheidsnet. Invoeren van een vliegtax. Oprichting van een Ministerie voor Digitale Zaken.

GroenLinks: Snelle treinen gaan Nederland verbinden met meer Europese landen. De trein naar Brussel, Londen en Parijs gaat straks ieder uur. Ook zetten we in Europees verband in op directe en waar mogelijk snellere (nacht) treinverbindingen op langere trajecten, onder andere naar Berlijn, Wenen, Madrid, Rome en Stockholm. Om snel internationaal treinverkeer in Europa te stimuleren, streven we naar de oprichting van een Europees Spoorwegagentschap. We stoppen korte vluchten binnen 750 kilometer waarvoor de trein een alternatief is en vullen de vrijkomende ruimte niet op met andere bestemmingen. Lelystad Airport gaat niet open. Rotterdam The Hague Airport gaat dicht. Schiphol en de regionale vliegvelden worden kleiner en concentreren zich op de luchtvaart die voor Nederland belangrijk is. We gaan niet met subsidies en belastingvoordelen onrendabele vliegvelden overeind houden. Met een Nederlandse tickettax ontmoedigen we veelvliegers. De opbrengsten van deze tax gebruiken we onder andere voor het goedkoper maken van (internationale) treinkaartjes. Daarnaast zetten we ons in Europa in voor het heffen van accijns op kerosine en btw op een vliegticket. Commerciële nachtvluchten zijn niet meer toegestaan. De luchtvaart moet verplicht en wettelijk afdwingbaar geluidsoverlast en uitstoot van stikstof en (ultra) fijnstof verminderen en voldoen aan de doelstellingen van het Klimaatakkoord van Parijs. De luchtvaart kan en mag niet terug naar het niveau van voor corona. Het topsectorenbeleid wordt uitsluitend ingezet voor maatschappelijk verantwoorde, groene en digitale innovaties. Innovatieve ondernemingen zijn aanjagers van de nieuwe economie. Innovaties voor circulaire economie, (bio)medische technologie, digitale technologie, games, platforms en 3D-printing zijn niet meer weg te denken uit onze samenleving. We stimuleren ondernemingen die bijdragen aan een groene en eerlijke economie. Dat doen we door het Klimaatfonds voor hen open te stellen en (Europese) netwerken tussen innovatieve ondernemingen, kennisinstellingen en grotere bedrijven te versterken.

FvD: Nieuwe luchthaven in de Noordzee aanleggen, geen belastingen op vliegwezen. Subsidie voor innovatie, zoals hyperloops. Goede verbindingen met buitenland via hogesnelheidstreinen. Supersnel glasvezelinternet door het gehele land.

PvdD: Het vliegverkeer is niet alleen één van de grote veroorzakers van klimaatverandering, maar zorgt ook voor veel luchtvervuiling en geluidsoverlast, waardoor de gezondheid van omwonenden van vliegvelden wordt bedreigd. Bovendien veroorzaken veel vluchten over dichtbevolkte gebieden veiligheidsrisico's voor omwonenden. De luchtvaart krimpt daarom fors. Teruggaan naar business-as-usual is een doodlopende weg. De Partij voor de Dieren zet daarom in op een radicale verschuiving in de manier waarop we ons vervoeren (een modal-shift): minder wegverkeer, minder vliegen, sneller en comfortabel openbaar vervoer en voorrang voor voetgangers en fietsers. Nederland zet in op een stevige krimp van de luchtvaart op alle Nederlandse vliegvelden. Dit is nodig om de luchtvaart binnen de grenzen van klimaat, leefomgeving en veiligheid voor mens en dier te krijgen. Korte vluchten worden vervangen door snelle, comfortabele en betaalbare treinverbindingen. De trein wordt de aantrekkelijkste manier van internationaal reizen onder de 1200 kilometer. Nederland zet in op betaalbare, duurzame en snelle treinverbindingen binnen Europa, met directe verbindingen tussen belangrijke steden. Er komen meer internationale nachttreinen. De autotrein wordt geïntroduceerd. Er komt een forse CO2-belasting die gaat gelden voor alle vervuilende sectoren. De lucht- en scheepvaart verliezen hun uitzonderingspositie. Belastingvoordelen voor het vliegverkeer, zoals vrijstellingen van btw en accijnzen, worden afgeschaft. We voeren een vliegtaks in die hoger is naarmate je vaker vliegt. Er komt een extra vliegbelasting op privéjets. De maatregelen leveren minstens 2,3 miljard euro op, die we ten goede laten komen aan duurzaam vervoer. Steunmaatregelen voor de luchtvaart komen ten goede aan de transitie naar duurzame vervoerssectoren, onder andere de omscholing van personeel.

Bijlage II Verantwoording enquête

Uitnodigingsbericht enquête

Beste ,

Dit jaar volg ik de interdepartementale managementleergang van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Voor onze eindopdracht schrijf ik met vier collega's drie post-corona beleidsstrategieën voor de economie, luchtvaart en toerisme. Om die strategieën te toetsen hebben we een enquête met meerkeuzevragen opgesteld:

<https://nl.surveymonkey.com/r/RF28X3S>.

Zou je die willen invullen? Het kost maximaal 3 minuten van je tijd en je zou ons er enorm mee helpen. Als je de enquête ook wilt doorsturen zou dat nog mooier zijn, want hoe meer mensen 'm invullen, hoe beter natuurlijk.

Alvast bedankt en hartelijke groet,

enquête Impact corona op toerisme en luchtvaart

1. In welke leeftijdscategorie valt u?

- 17 of jonger
- 18-29
- 30-44
- 45-59
- 60-74
- 75 of ouder

2. Wat is uw hoogst genoten opleiding?

- Basisschool of middelbare school
- MBO
- HBO of universiteit

3. Verwacht u na de coronacrisis vaker of minder vaak op vakantie te gaan dan voor de coronacrisis?

- Vaker
- Minder vaak
- Even vaak

4. Met welk vervoersmiddel gaat u meestal op vakantie?

- Vliegtuig
- Auto
- Trein
- Bus
- Anders

5. Wat zouden voor u redenen zijn om minder te gaan vliegen? (Meerdere antwoorden mogelijk)

- Gezondheidsrisico's, zoals corona
- Klimaat
- Kosten
- Veiligheid
- Niet van toepassing (ik vlieg al zelden of nooit)
- Ik ben niet van plan minder te gaan vliegen

6. Als treinverkeer binnen Europa goedkoper en sneller wordt, zou u dan minder gaan vliegen?

- Ja
 Nee
 Niet van toepassing (ik vlieg zelden tot nooit)
7. Stel er komt een 'vliegtax' die wordt ingezet voor duurzaamheidsdoelen, met hoeveel procent mag uw vliegticket in prijs stijgen?
- 0%
 5%
 10%
 15%
 20%
 Hoger dan 20%
8. Indien u thuiswonende en schoolgaande kinderen heeft en u zelf de vakantieperiode zou mogen bepalen, ook tijdens gewone schoolweken, zou u dat dan doen?
- Ja
 Nee
 Niet van toepassing (ik heb geen thuiswonende schoolgaande kinderen)
9. Vindt u het reserveren voor toeristische plekken om drukte te voorkomen een goed idee?
- Ja
 Nee
 Geen mening
10. Gaat u door digitaal werken minder zakelijk buitenlandse reizen maken?
- Ja
 Nee
 Niet van toepassing (ik reis niet naar het buitenland voor mijn werk)

Representatie en betrouwbaarheid

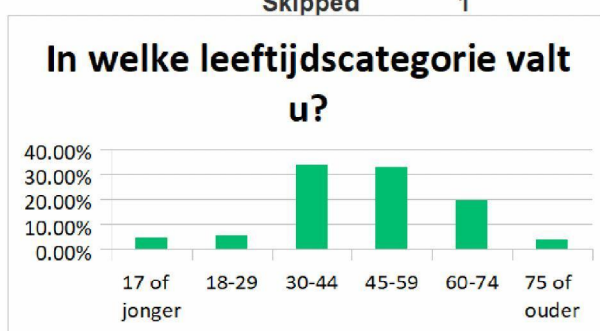
Voor het bepalen van de steekproefgrootte is uitgegaan van de volgende waarden:

- Betrouwbaarheidsniveau van 95%
- Onderzoekspopulatie: alle Nederlanders vanaf 18 jaar: 14.164.193 (bron [Jongeren \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl))
- Mate van spreiding van 50%
- Benodigde steekproef 385
- Werkelijke steekproef 469 – 21 (aantal 17 jarigen of jonger)= 448

Bijlage III: uitkomsten enquête

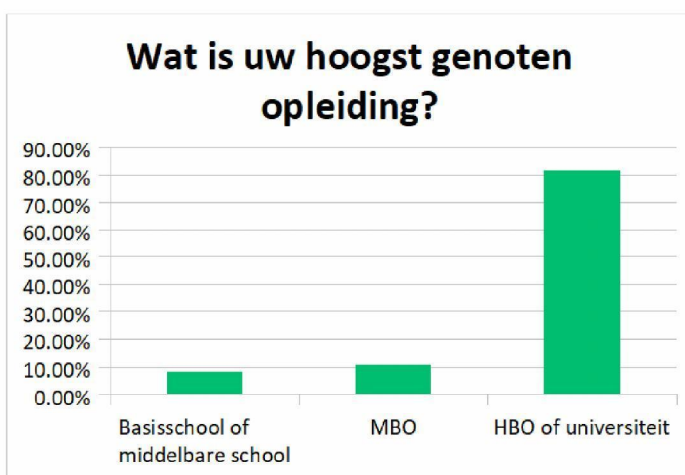
In welke leeftijdscategorie valt u?

Answer Choices	Responses	
17 of jonger	4,49%	21
18-29	5,56%	26
30-44	33,55%	157
45-59	32,91%	154
60-74	19,66%	92
75 of ouder	3,85%	18
Answered		468
Skipped		1



Wat is uw hoogst genoten opleiding?

Answer Choices	Responses	
Basisschool of middelbare school	8,12%	38
MBO	10,47%	49
HBO of universiteit	81,41%	381
Answered		468
Skipped		1



Verwacht u na de coronacrisis vaker of minder vaak op vakantie te gaan dan voor de coronacrisis?

Answer Choices	Responses	
Vaker	7,89%	37
Minder vaak	14,93%	70
Even vaak	77,19%	362
Answered	469	
Skipped	0	



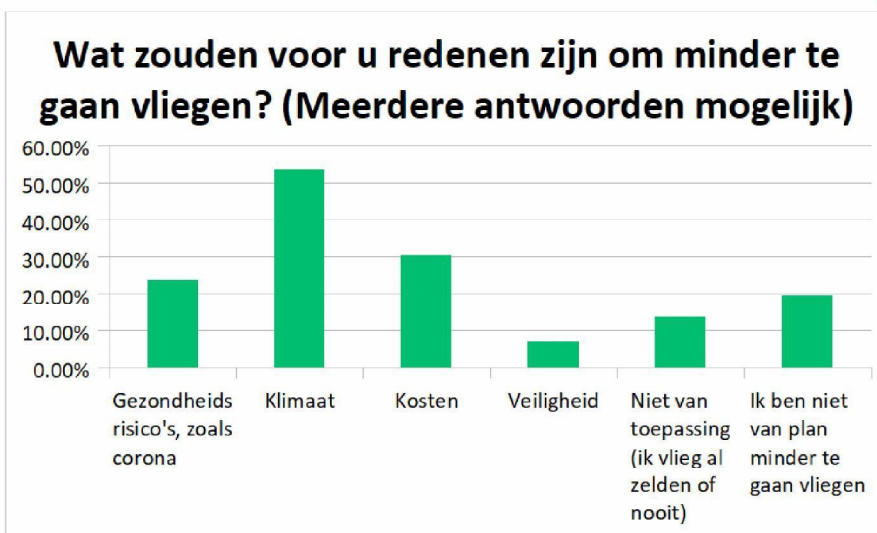
Met welk vervoersmiddel gaat u meestal op vakantie?

Answer Choices	Responses	
Vliegtuig	36,89%	173
Auto	60,34%	283
Trein	1,71%	8
Bus	0,21%	1
Anders	0,85%	4
Answered	469	
Skipped	0	



Wat zouden voor u redenen zijn om minder te gaan vliegen? (Meerdere antwoorden mogelijk)

Answer Choices	Responses	
Gezondheidsrisico's, zoals corona	23,67%	111
Klimaat	53,52%	251
Kosten	30,49%	143
Veiligheid	6,82%	32
Niet van toepassing (ik vlieg al zelden of nooit)	13,65%	64
Ik ben niet van plan minder te gaan vliegen	19,62%	92
Answered	469	
Skipped	0	



Als treinverkeer binnen Europa goedkoper en sneller wordt, zou u dan minder gaan vliegen?

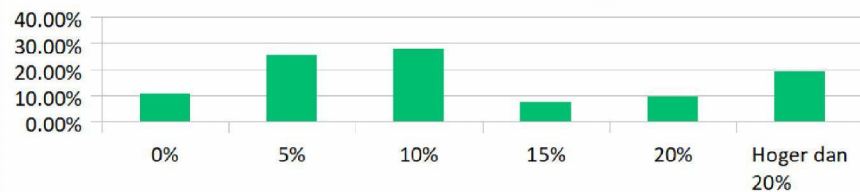
Answer Choices	Responses	
Ja	72,28%	339
Nee	13,43%	63
Niet van toepassing (ik vlieg zelden tot nooit)	14,29%	67
Answered	469	
Skipped	0	



Stel er komt een 'vliegtax' die wordt ingezet voor duurzaamheidsdoelen, met hoeveel procent mag uw vliegticket in prijs stijgen?

Answer Choices	Responses	
0%	10,52%	49
5%	25,54%	119
10%	27,68%	129
15%	7,51%	35
20%	9,66%	45
Hoger dan 20%	19,10%	89
	Answered	466
	Skipped	3

Stel er komt een 'vliegtax' die wordt ingezet voor duurzaamheidsdoelen, met hoeveel procent mag uw vliegticket in prijs stijgen?

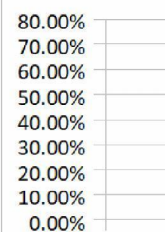


Indien u thuiswonende en schoolgaande kinderen heeft en u zelf de vakantieperiode zou mogen bepalen, ook tijdens gewone schoolweken, zou u dat dan doen?

Answer Choices	Responses	
Ja	47,86%	224
Nee	8,12%	38
Niet van toepassing (ik heb geen thuiswonende schoolgaande kinderen)	44,02%	206
	Answered	468
	Skipped	1



Vindt u l



Vindt u het reserveren voor toeristische plekken om drukte te voorkomen een goed idee?

Answer Choices	Responses	
Ja	68,23%	320
Nee	18,55%	87

Definitief | Toepassingsopdracht IML 35 Groep B | 23 januari 2022

Geen mening	13,22%	62
Answered		469
Skipped		0

Gaat u door digitaal werken minder zakelijk buitenlandse reizen maken?

