

Aanleiding/proces

- De afgelopen maanden hebben EZK, SZW en FIN iedere besluitvormingscyclus ambtelijk input aan de NCTV gegeven voor de maatschappelijke en economische toets van de coronamaatregelen die worden besproken in het Catshuis. EZK, SZW en FIN brengen deze effecten in kaart aan de hand van een referentiekader.
- In het Catshuis van 21 februari en in de MCC is gesproken over de vraag hoe maatschappelijke effecten beter in de besluitvorming kunnen worden meegewogen. Hierover is, wat betreft de besluitvorming, het volgende in de Kamerbrief van de minister van VWS beland¹:
 - Dat de planbureaus voorafgaand aan de OMT-adviesaanvraag gevraagd wordt om een maatschappelijk beeld op te leveren.
 - Dat het conceptmaatregelenpakket wordt voorgelegd aan de planbureaus, parallel aan de adviesaanvraag aan het OMT.
- Er zijn momenteel gesprekken gaande over hoe de integrale afweging precies wordt vormgegeven. Wij betwijfelen of bovenstaande stappen genoeg houvast bieden. De specifieke invulling van de rol van de planbureaus is bovendien nog aan discussie onderhevig. Het CPB heeft al aangegeven niet aan bovenstaand verzoek te kunnen en willen voldoen. Het SCP geeft aan een beeld te kunnen geven van de sociaalmaatschappelijke effecten, maar niet de effecten van individuele maatregelen te kunnen schatten.
- Deze discussienota schetst drie sporen waarlangs integrale afweging kan worden bevorderd. Het doel is nadrukkelijk niet om parallelle besluitvormingsprocessen op te tuigen, maar veeleer om te faciliteren dat alle belangen (gezondheid, maatschappij en economie) integraal en interdepartementaal gedragen af kunnen worden gewogen.

Kernvragen

In algemene zin is het een positieve ontwikkeling dat er wordt gesproken over integrale afweging. Onderstaand wordt een aantal kernvragen geschetst, met een indicatieve richting hoe dit vorm kan worden gegeven.

1. Is het noodzakelijk om doelen van de bestrijding van de epidemie bij te stellen?

- Momenteel zijn de formele doelen waar het kabinet over communiceert in de aanpak van de pandemie en de contactbeperkende maatregelen enkel gerelateerd aan de volksgezondheid.
- Voor een integrale afweging kan het raadzaam zijn het **minimaliseren van de schadelijke gevolgen van de coronacrisis in brede zin** (volksgezondheid, economie en maatschappij) als **leidende doel** te formuleren in de aanpak van de coronacrisis.
- De huidige doelen die worden genoemd in Kamercommunicatie (controleren virus, bescherming van kwetsbare personen en belasting van het zorgstelsel) blijven daarbij relevant, zij het dus niet meer als enige doelen.

2. Hoe maken we de effecten van maatregelen op een consistente wijze inzichtelijk?

- **Voor integrale afweging moeten alle effecten van de maatregelen breed in kaart worden gebracht en worden afgewogen.** EZK, SZW en FIN gebruiken nu een referentiekader om de effecten van maatregelen op maatschappij en economie te schatten. Dit is geen exacte wetenschap, en het beoogt ook niet de effecten te kwantificeren. Het referentiekader biedt ook de mogelijkheid om het effect op de virusverspreiding rudimentair in beeld te brengen.
- **Bij besluitvorming over maatregelen kan het referentiekader interdepartementaal breder worden toegepast.** De effecten op maatschappij, economie en virusverspreiding worden dan door FIN, EZK en SZW, samen met VWS en eventueel DGSC-19 en de NCTV,

¹ Zie de integrale tekst in bijlage 1.

met het referentiekader in kaart gebracht. In de wetenschap dat het RIVM de effectiviteit van individuele maatregelen niet kan toetsen, wordt ook het effect op virusverspreiding geschat, om de proportionaliteit van maatregelen te kunnen beoordelen.

3. Hoe zorgen we voor een evenwichtige informatievoorziening voor besluitvorming?

- **Er gaat bij besluitvormingsmomenten in het Catshuis en de MCC terecht veel aandacht uit naar ontwikkelingen op het vlak van de epidemie.** Tegelijkertijd is de afgelopen maanden hierdoor relatief weinig aandacht geweest voor de neveneffecten van de maatregelen voor maatschappij en economie. Wij constateren wel dat de aandacht in het publieke debat de afgelopen maand is toegenomen.
- Het beeld van het effect van de pandemie en maatregelen op maatschappij en economie (**"stand in het land"**) kan, net zoals de epidemiologische stand, een **vast onderdeel worden van de besluitvorming**. *[PM: check op actualiteit: Dit kan bijvoorbeeld in kaart worden gebracht door de **planbureaus** als dit voor hen praktisch uitvoerbaar is.]* Tijdens de MCC en Catshuissessies zou ook standaard stil kunnen worden gestaan bij de "stand in het land".
- **Het effect van de pandemie en maatregelen op maatschappij en economie zou aan de hand van nader te bepalen indicatoren ook een plek kunnen krijgen op het coronadashboard van de Rijksoverheid.**
- **Voor een evenwichtige besluitvorming kan het zinvol zijn als bij het BWO Corona, naast AZ, VWS en JenV, ook Trojkadepartementen aansluiten.** Nu de ingewonnen adviezen worden verbreed met maatschappelijke en economische adviezen is het logisch dat dit ook resulteert in een breder spectrum van direct aangesloten departementen.

Toelichting

1: Is het noodzakelijk om doelen van de bestrijding van de epidemie bij te stellen?

- **De formele kabinetsdoelen waarover in Kamerstukken wordt gecommuniceerd zijn gericht op medische uitkomsten:**
 - Een acceptabele belastbaarheid van de zorg
 - Het beschermen van kwetsbare mensen in de samenleving
 - Het zicht houden op en het inzicht hebben in de verspreiding van het virus.
- **Dat impliceert dat er geen maatschappelijke en economische doelen zijn waaraan het beleid moet voldoen.** Deze doelen worden daarmee ook niet of niet volwaardig meegenomen in de voorbereiding van besluitvorming door NCTV en VWS. Ook het RIVM baseert adviezen op basis van modellering ook op 3 bovenstaande beleidsdoelen.
- **Nu de situatie langer voortduurt, neemt de druk op economie en maatschappij steeds verder toe.** Daarmee neemt ook het belang om expliciet te sturen op het beperken van economische en maatschappelijke schade toe.
- **Het minimaliseren van de schadelijke gevolgen van de coronacrisis in brede zin (volksgezondheid, economie en maatschappij) kan daarom het leidende doel in de aanpak van de coronacrisis worden.** De huidige doelen die worden genoemd in Kamercommunicatie (controleren virus, bescherming van kwetsbare personen en belasting van het zorgstelsel) blijven daarbij relevant, zij het dus niet meer als enige doelen.

2: Hoe maken we de effecten van maatregelen op een consistente wijze inzichtelijk?

- **Tot op heden ontbreekt het aan inzicht in effecten van maatregelen op de virusverspreiding.** Het OMT en het RIVM hebben meermaals laten weten de effectiviteit van individuele maatregelen niet te kunnen modelleren. Ook een ordegrrootte of rangschikking van effectiviteit van maatregelen kan niet worden gegeven. We weten dus niet in hoeverre de maatregelen die we nemen effectief en proportioneel zijn. Tegelijk is de schade die de maatregelen veroorzaken aan economie en maatschappij evident groot.
- **Om effecten van maatregelen op economie en maatschappij te kunnen duiden, benutten FIN, EZK en SZW een referentiekader (zie bijlage 2).** Dit is geen exacte wetenschap, en het beoogt ook niet de effecten te kwantificeren. Ook zijn de effecten uiteraard afhankelijk van de context (economisch effect van een avondklok is kleiner als de horeca reeds gesloten is). Wél is het een consistente manier om de ordegrrootte van effecten te kunnen inschatten, en de effecten van verschillende maatregelen tegen elkaar af te kunnen zetten.
- **Het referentiekader kan ook worden gebruikt om de effectiviteit van maatregelen op de virusverspreiding te duiden.** In de besluitvorming wordt dit tot op heden niet gebruikt. Om beleidsadvies over een integrale weging van maatregelen te dienen, kan worden gekozen dit kader te benutten om ruwe effecten van maatregelen in te schatten. FIN, EZK en SZW kunnen dit samen met VWS doen. Voordeel van deze benadering is dat de informatie over alle effecten van de maatregelen gelijksoortig wordt gepresenteerd.
- **Door het referentiekader te benutten om effecten op economie, samenleving en virusverspreiding naast elkaar in beeld te brengen, wordt een integrale weging gefaciliteerd.** Dat geeft geen perfecte sturingsinformatie, maar kan wel een verbetering zijn ten opzichte van de huidige situatie, waarbij maatregelen ad hoc tot stand komen.

3: Hoe zorgen we voor een evenwichtige informatievoorziening voor besluitvorming?

- **Om integraal te kunnen wegen, is nodig dat de verschillende perspectieven bij besluitvorming ook integraal ter tafel worden gedeeld.** Onevenwichtige informatievoorziening werkt onevenwichtige besluitvorming in de hand.
- **De huidige informatievoorziening is sterk gericht op de laatste stand van zaken ten aanzien van de epidemiologie en de druk op de zorg:**
 - **Ieder besluitvormingsmoment wordt geopend met een toelichting op het epidemiologische beeld.** Maatschappelijke en economische perspectieven worden niet standaard geagendeerd. Of dit perspectief meeweegt is daarmee afhankelijk van actieve inbreng.

- **Dit wordt versterkt doordat cijfers over aantallen besmettingen, aantallen ziekenhuis- en IC-opnames en mortaliteit dagelijks worden gecommuniceerd.** Daarmee is en blijft dit perspectief *top of mind*, en krijgt het perspectief veel aandacht in de media. Het risico is dat de nevenschade van de maatregelen onvoldoende aandacht krijgen. Dit wordt versterkt doordat veel nevenschade pas op de lange termijn tot uiting komt (denk aan onderwijsprestaties of verslechtering van levensstijl).
- **In aanvulling op gebruik van het referentiekader zoals toegelicht onder punt 2 zien wij verschillende opties om tot evenwichtiger informatievoorziening te komen.**
 - **Maak het maatschappelijk en economisch perspectief een vast agendapunt bij besluitvormingsmomenten en ambtelijke voorportalen.** [PM: check op actualiteit: De planbureaus kunnen inzichten presenteren over het effect van de pandemie en maatregelen op economie en maatschappij.] Er kan hierbij bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van vaste, nader te bepalen, indicatoren op het gebied van welzijn en economie.
 - **Bij het BWO Corona sluiten, naast AZ, VWS en JenV, ook Trojkadepartementen aan teneinde evenwichtige besluitvorming te bewerkstelligen.** Binnen het BWO wordt vaak voorgesorteerd op besluitvorming in de MCC. Zolang dit het geval is, lijkt het noodzakelijk om in dit gremium een bredere spectrum aan departementen aan te laten sluiten.
 - **Het OMT wordt enkel om advies gevraagd omwille van hun expertise op het gebied van epidemie.** Hoewel het OMT uiteraard gaat over haar eigen adviezen, kan het kabinet het OMT oproepen tot minder conclusieve advisering, enkel vanuit epidemiologisch perspectief. Een zwart-wit advies om bepaalde maatregelen al dan niet te nemen, ingegeven door een eigen risico-inschatting en zonder duiding van die risico's, biedt het kabinet beperkte ruimte om daar van af te wijken.
- **Evenwichtiger informatievoorziening is een noodzakelijke maar nog geen voldoende voorwaarde voor meer integrale afweging.** Dit vergt ook dat er in het besluitvormingsproces voldoende ruimte wordt genomen om die wegging met elkaar te maken. Het zou daarom behulpzaam zijn hierover ook met elkaar te spreken: hoe is de MCC - maar zeker ook het ambtelijk proces daarnaartoe - vorm te geven zodat er iets meer rust en ruimte is voor het integrale gesprek en de integrale wegging en wisseling van argumenten?

Bijlage 1: Passage Kamerbrief (23/2/2021) over advies planbureaus pp 40-41

“Planbureaus worden voorafgaand aan de OMT-adviesaanvraag gevraagd om een maatschappelijk beeld (‘stand van het land’) op te leveren vanuit het sociaalmaatschappelijk en economisch perspectief. Daarin kunnen kernindicatoren over de Nederlandse samenleving en economie terugkomen, te denken valt aan werk, economie, gezondheid, psychisch welbevinden en leefomgeving. Ook wordt het concept maatregelenpakket in dit voorstel ter advisering voorgelegd aan de planbureaus, parallel aan het OMT-advies, waarbij het samen kijken is naar het abstractieniveau dat geleverd kan worden. Bijvoorbeeld op doelgroep- en sectorniveau (‘wat doet dit voor jongeren’ en ‘hoe ontziet dit een sector’ etc.). Dit zullen geen doorrekeningen zijn, maar op basis van onderzoek geformuleerde aandachtspunten om mee te wegen in de beleid- en besluitvorming. De overige onderdelen van de brede maatschappelijke toets zoals uitvoering en handhaving zullen, overeenkomstig huidige praktijk, uitgevraagd worden bij relevante partners. Daarnaast worden de planbureaus ook gevraagd om binnen de respectievelijke expertises te adviseren over de middellange en lange termijn in het kader van perspectief. Hierbij kunnen indien de thematiek hiertoe aanleiding geeft de inzichten van de Coronadenktank van de SER, de KNAW, en de Nationale Jeugdraad bij worden betrokken. Op basis van een rollende agenda worden inhoudelijke vragen geïdentificeerd en belegd bij een of meerdere van deze partijen. Op deze manier kan optimaal gebruik worden gemaakt van alle aanwezige kennis.

De precieze processtappen worden nog met de planbureaus besproken. Belangrijk hierbij is dat het aan de onafhankelijke planbureaus is en blijft om te bepalen wat zij kunnen leveren. Bij besluitvorming worden zoals reeds bestaande praktijk relevante adviezen en toetsen gewogen. Dit geldt zowel voor de besluitvorming over de maatregelen ter bestrijding van het virus, als voor de nodige flankerende maatregelen. Eventueel advies van de planbureaus zal, naast het OMT-advies, de uitvoeringstoets en de Catshuisstukken, meegezonden worden met de Kamerbrief op de dag van besluitvorming en persconferentie.”

Bijlage 2: Scoringssystematiek referentiekader

Effecten van de maatregelen zijn ingeschaald aan de hand van onderstaande (sub)indicatoren op een schaal van -3 tot 3. Omdat de maatregelen vooral beperkend van aard zijn, zijn de effecten hebben op maatschappij en economie in de regel negatief. Het effect op contactmomenten voor de samenleving is derhalve negatief gescoord (namelijk afname welbevinden). Omdat het aantal subindicatoren onder 'samenleving' groter is dan onder 'economie' weegt 'samenleving' in feite zwaarder.

Effect virus		
Aantal besmettingen	Mogelijke besmettingsmomenten	Leidt de maatregel tot een toename van het aantal momenten waarbij besmetting kan plaatsvinden? Leidt de maatregel tot grote samenscholingen?
	Binnen of buiten	Zorgt de maatregel potentieel voor samenscholing in (kleine) afgesloten ruimtes? Of heeft het betrekking op activiteiten in de buitenlucht?
	Traceerbaarheid contacten	Zorgt de maatregel voor moeilijk traceerbare contacten? Leidt de maatregel tot contact tussen Nederlanders uit verschillende windstreken of tot internationale contacten?
	Waterbedeffect	Leidt de maatregel naar verwachting tot plaatselijke verschuiving van activiteiten met besmettingen in andere regio's als gevolg?
Gevaar na besmetting	Leeftijd	Heeft de maatregel invloed op besmettingen bij Nederlanders met een hoge leeftijd?
	Onderliggende aandoeningen	Heeft de maatregel invloed op besmettingen bij Nederlanders met onderliggende aandoeningen die het risico op ernstig ziekteverloop vergroten?
Beslag op schaarse ruimte	Beslag op OV	Heeft de maatregel tot gevolg dat de drukte in het ov toeneemt? Gaat het om piekbelasting tijdens de spits? Gaat het om regionale bewegingen of alleen lokaal?
	Piekbeslag op publieke ruimte	Heeft de maatregel tot gevolg dat de druk op de publieke ruimte toeneemt (denk aan parken, pleinen en stadscentra)? Neemt als gevolg van de maatregel de druk op het stedelijk verkeer toe? Denk daarbij ook aan het effect op autoverkeer en parkeren; fietsverkeer en gebruik van stallingen.
Beslag op persoonlijke beschermingsmiddelen	Vraag naar persoonlijke beschermingsmiddelen	Heeft de maatregel tot gevolg dat de vraag naar persoonlijke beschermingsmiddelen, zoals medische mondkapjes, toeneemt? Heeft de maatregel effect op de testcapaciteit? Is er effect op de BCO-capaciteit?
Verwachte naleving	Draagvlak samenleving	Is er draagvlak voor de maatregel in de samenleving? Wat is de inschatting van de bereidwilligheid om de maatregel na te leven?
	Handhaafbaarheid	Is de maatregel handhaafbaar?
	Handhaving	Legt de maatregel een grootbeslag op handhaving?
	Begrijpbaarheid	Is de maatregel eenvoudig uit te leggen en te begrijpen? Zijn mensen in staat om de maatregel na te leven? (denk ook aan effect op inkomen, mogelijkheid tot het bewaren van afstand etc.)
Totaal		

Effect samenleving		
Fysiek en mentaal welbevinden	Zorgverlening	Wat is het effect van de maatregel op het reguliere zorgaanbod, curatieve zorg, WMO, langedurende zorg etc. Werkt de maatregel zorgmijding in de hand?
	Levensstijl	Wat is het effect van de maatregel op levensstijl (denk aan: weinig beweging, alcohol, roken etc.)?

	Sociale contacten	Wat is het effect van de maatregel op het gemiddeld aantal dagelijkse sociale contacten?
	Psychische effecten (o.a. eenzaamheid, isolement en stress)	
Leefomgeving	Kwaliteit woonomgeving	Heeft de maatregelen effecten op de kwaliteit van de woonomgeving. Wordt gebruik of toegang van de woonomgeving beperkt of gehinderd door de maatregel (denk aan thuiswerk, bereikbaarheid/gebruik groen, voorzieningen, onderwijs of huisvesting arbeidsmigranten)
	Veiligheidseffecten	Heeft de maatregel effecten op de veiligheid in de leefomgeving. (denk aan jongeren die nergens naar toe kunnen, beperkte inzet handhavers/ politie of paniek reacties zoals hamsteren, ondergronds gaan van gesloten sectoren zoals coffeeshops of sekswerkers) Wat is het effect op familierelaties (denk aan opvoedproblemen, scheidingen, huiselijk geweld)?
Sociale cohesie	Milieueffecten	Heeft de maatregel effect op het milieu (zoals verminderde uitstoot van Co2 en NoX ,of juist een toename door verplaatsingen om het OV te vermijden. Denk ook aan geluidsoverlast
	Polarisatie in de samenleving	Leidt de maatregel tot tegenstellingen (of zelfs scheidslijnen) tussen (groepen) mensen? Leiden deze tegenstellingen ook tot verstoringen in de openbare orde?
		Leidt de maatregel tot meer of minder politieke participatie (burgerparticipatie, petitie's, insprekers)? Leidt de maatregel tot meer of minder vrijwilligerswerk? Leidt de maatregel tot meer/minder mantelzorg?
	Participatie	Leidt de maatregel tot meer/minder participatie (politiek, maar ook bedrijven, media etc)?
	Institutioneel vertrouwen	Leidt de maatregel tot meer/minder institutioneel vertrouwen (politiek, maar ook bedrijven, media etc)? Leidt de maatregel tot meer of minder vertrouwen in de crisisaanpak?
Totaal		
Effect Economie		
Economie korte termijn	Werkgelegenheid	Wat is het effect op het gewerkt aantal uren? Wat is de impact op de activiteit van sectoren (en in hoeverre is daar thuiswerk mogelijk)? Is er een verschil in effect tussen bepaalde groepen?
	Faillissementen	Wat is het effect op een sector? Hoe staat het per sector met de verwachtingen, en liquiditeit/solvabiliteit?
	Beschikbaar inkomen	Wat is het effect op het besteedbaar inkomen? In hoeverre is er substitutie tussen sociale maatregelen en het loon? Is er een verschil in effect tussen bepaalde groepen?
	Ongelijkheid	Heeft de maatregel een effect op inkomensverdeling? Worden kwetsbare groepen (buitensporig) geraakt? Leidt de maatregel potentieel tot extra schuldenproblematiek?
	Overheidsfinanciën	Wat is het (eerste orde) effect op de overheidsuitgaven en -inkomsten? Wat zijn geschatte secundaire effecten?
	BBP	Wat is het verwachte effect op het BBP? Wat is het effect per sector?
Economie lange termijn	Waardenketens	Wat is het effect van de maatregel op waardeketens? Heeft het een effect op bedrijven die een grote mate van centraliteit kennen? Is

		dit permanent?
	Menselijk kapitaal	Vergroot de maatregel menselijk kapitaal? In hoeverre is er sprake van langdurige inactiviteit? In hoeverre is training mogelijk/nuttig? Is er een verschil in effect tussen bepaalde groepen?
Totaal		