

20201215 Outline nota deelproject 2

Dit is een outline van de beoogde output van **deelopdracht 2 in LT-2**, onder voorbehoud van gesprek met Minister van Financiën over het algehele aanpak van LT-2¹. Deze brengt in kaart wat we willen produceren, welke vragen daaronder liggen, welke tussenproducten we hopen op te leveren, en wie en wat we daarvoor nodig hebben uit het interdepartementale team. Wij adviseren u in te stemmen met dit plan van aanpak zoals voorgesteld in deze nota in samenhang met het deelproduct van VWS.

Status nota

Ter beslissing

Inleiding

De MCC-19 heeft in oktober de opdracht voor het lange termijn-team 2 "voorbereid de crisis door" vastgesteld. De opdracht omvat het mitigeren van de gevolgen van de Covid-19-crisis (door de maatregelen die genomen worden om het virus onder controle te krijgen) voor de samenleving en de economie. We brengen in kaart wat deze gevolgen zijn en doen voorstellen voor flankerend beleid. Het gaat niet over het beoordelen van de maatregelen ter bestrijding van het virus. De opdracht geeft als werkzaamheden aan: ontwikkelen van concrete scenario's met handelingsperspectieven ten behoeve van de acute fase, doorontwikkelen van een referentiekader, doordenken van acties dat mensen elkaar door de crisis helpen en ontwikkelen flankerend beleid in het kader van verdere tweedeling.

Doel deelproject 2

Het doel van dit deelproject is het mitigeren van de impact van de coronacrisis en overheidsmaatregelen door aan de voorkant aan de hand van scenario's die in samenwerking met VWS worden opgesteld mogelijke handelingsperspectieven in beeld te brengen. Dit alles moet toewerken naar perspectief/verwachtingenmanagement en moet besluitvorming over aanpalend beleid, zoals het invullen van de bewegingsruimte en afbouw van financiële steunmaatregelen voorbereiden. Om dit te faciliteren, worden alle scenario's en mogelijke maatregelpakketten doorgerekend of getoetst door externe instanties aan de hand van het referentiekader COVID-19.

Ruimte voor economie en maatschappij

Voor deze opdracht gaan wij ervan uit dat beperking van gezondheidsschade door het coronavirus prioriteit blijft voor het Kabinet. De ruimte voor acties die positieve effecten hebben op economie en maatschappij zijn daarom direct verbonden aan virologische factoren. Concreet gaan deze over de monitoring van het virus (BCO en testen) en over mitigeren van de gezondheidseffecten van het virus (vaccins en behandeling). Het beleid hiervoor wordt gemaakt door VWS, dat scenario's zal ontwikkelen waarin de ruimte voor acties gewogen zal worden (zie onder, *kader 1*). Omdat de bewegingsruimte beperkt blijft tot er een structurele oplossing voor de crisis geïmplementeerd is, moet vervolgens een politieke afweging gemaakt worden over het ontzien van bepaalde groepen of sectoren. Op basis van de scenario's van VWS kunnen wij een advies opstellen over welke groepen of sectoren we de vrijgekomen ruimte toedelen en wat de afwegingen daarbij zijn. Onze adviezen laten we zoveel mogelijk doorrekeningen door het RIVM/virusverspreiding, het CPB/economie en het SCP/samenleving, zodat de effecten op virusverspreiding, economie, maatschappij en gedrag zo goed mogelijk in beeld gebracht zijn.

Kader 1: Samenwerking met VWS en andere departementen (uit 201204 Nota MFIN PvA LT2)

Voor actielijn 2 ontwikkelt VWS scenario's voor het test- en vaccinbeleid dat in 2021 door VWS vorm zal krijgen. De invulling van dit beleid is nog onzeker en hangt mede af van externe factoren (zoals ontwikkeling vaccins en goedkeuring EMA). Elk scenario heeft een bepaalde bewegingsruimte, waarvan de omvang doorgerekend moet worden door RIVM. Vanuit het programma-DG werken we met departementen denkbare varianten uit hoe de beperkte bewegingsruimte verdeeld zou kunnen worden, redenerend vanuit samenleving en economie.

¹ De onderdelen uit het PvA zijn, zoals afgestemd met VWS en FIN en via eerder concept afgestemd in DOC en ACC:

1. Opstellen van een beschrijving van de effecten (van de maatregelen die) als gevolg van de Coronacrisis ingesteld zijn op samenleving, economie en gezondheid en formuleren van lessen voor de toekomst.
2. Opstellen van scenario's voor bewegingsruimte en voorstellen voor invulling daarvan en voor afbouw van financiële steunmaatregelen.
3. In beeld brengen van welke groepen en sectoren met verdere doorloop van maatregelen naar verwachting kwetsbaar(der) worden en welke maatschappelijke en economische effecten we op langere termijn kunnen verwachten.

We kunnen dit goed koppelen aan bijv. de maatschappelijke impact analyse (om groepen en sectoren die al enorm zijn geraakt ruimte te geven) en ontwikkelingen op andere variabelen (zoals gedrag en naleving). De impact van deze varianten op volksgezondheid, samenleving en economie zouden we (zover mogelijk) moeten (laten) doorrekenen. Dit alles moet toewerken naar perspectief/verwachtingenmanagement en moet besluitvorming over aanpalend beleid, zoals het invullen van de bewegingsruimte en afbouw van financiële steunmaatregelen voorbereiden.

Mogelijkheden voor sturing

Ruimte voor acties komt primair voort uit beheersing van het virus en het mitigeren van de gezondheidseffecten. Zoals gezegd wordt het beleid daarvoor gemaakt bij VWS. Wij beschouwen dat beleid als gegeven en baseren ons op de berekeningen van VWS bij het opstellen van maatregelpakketten t.b.v. economie en samenleving. Naast beheersing van het virus en het mitigeren zijn er ten minste nog twee andere factoren waarop gestuurd kan worden om de impact van overheidsmaatregelen te mitigeren; deze willen we meenemen in de maatregelpakketten. Een factor die ook een rol speelt bij de beschikbaarheid van ruimte voor acties is gedrag, wat beïnvloed wordt door handhaving, communicatie, gedragsbeïnvloeding en ondersteunend beleid. Niet schadelijke overheidsacties en -ingrepen, zoals venstertijden, zijn de laatste factor van betekenis. Bij het formuleren van scenario's wordt in interdepartementale setting nog verder nagedacht over mogelijk andere factoren die nu nog niet zijn meegenomen.

Kader 2: Factoren voor sturing

<i>Beheersing van het virus</i> <ul style="list-style-type: none"> • BCO (VWS) • Testen (VWS) 	<i>Mitigeren van de gezondheidseffecten</i> <ul style="list-style-type: none"> • Vaccins (VWS) • Behandeling (VWS)
<i>Gedrag</i> <ul style="list-style-type: none"> • Handhaving (J&V/VNG) • Communicatie (NKC) • Gedragsbeïnvloeding (RRT) • Ondersteunend beleid (DGSC-19) 	<i>Overheidsingrijpen</i> <ul style="list-style-type: none"> • Gezondheidsmaatregelen (VWS) • Acute maatregelen (NCTV) • Overige acties en ingrepen (DGSC-19/trojka FIN/EZK/SZW)

Deze vier zaken zijn de belangrijkste factoren waarop gestuurd kan worden om de ruimte voor acties ten gunste van economie en maatschappij mogelijk te maken. Hieronder leggen we kort uit waarom dit het geval is.

- *Monitoring van het virus:* door de verspreiding van het virus te monitoren, kunnen besmettingen opgespoord worden en kunnen besmette personen geïsoleerd worden. Als gevolg hiervan zal de verspreiding van het virus minder snel verlopen. Des te sneller en efficiënter besmette personen opgespoord kunnen worden, des te minder tijd zij hebben om anderen te besmetten. Monitoring van het virus is daarom van groot belang om de verspreiding te controleren en daarmee ruimte voor economie en maatschappij te waarborgen. De trojka FIN, EZK en SZW wil ook de optie verkennen hoe in de toekomst (snel)testen gebruikt kunnen worden om bepaalde sectoren te heropenen. De verantwoordelijkheid voor dit beleid blijft bij VWS liggen.
- *Mitigeren van de gezondheidseffecten van het virus:* door de gezondheidseffecten van het virus in te perken met vaccinatie of betere behandelmethoden, zal naar verwachting het aantal ziekenhuis- of IC-opnames afnemen. Ook zullen minder mensen aan het virus overlijden. Dit biedt naar verwachting mogelijkheden om de samenleving stukje bij beetje te heropenen. De verantwoordelijkheid voor dit beleid blijft bij VWS liggen.
- *Gedrag:* de effectiviteit van het beleid is voor een groot deel afhankelijk van het gedrag van besmette personen. Wie besmettelijk is en zich niet laat testen en niet in quarantaine gaat, maar zich wel buitenshuis begeeft en wel sociale contacten ontvangt thuis, zorgt daarmee dat het virus zich kan verspreiden. Daarom is het belangrijk om het gedrag dat de overheid van burgers verlangt zoveel mogelijk gestimuleerd en gefaciliteerd wordt. Des te meer het beleid gesteund, begrepen en nageleefd wordt, des te minder besmettingen zullen plaatsvinden en des te minder (aanvullende) maatregelen nodig zullen zijn. Mogelijkheden voor sturing zijn handhaving (sancties voor overtreders), communicatie (uitleggen van het beleid), gedragsbeïnvloeding (naleving makkelijker en wenselijker maken) en ondersteunend beleid (compensatie en beloning voor naleving van het beleid). Succesvolle sturing van het gedrag van burgers leidt naar verwachting tot minder virusverspreiding, met als gevolg dat er meer ruimte is voor acties ten gunste van economie en maatschappij.
- *Overheidsingrijpen:* maatregelen hebben een negatief effect op economie en maatschappij.

Daarom is het belangrijk deze effecten zoveel mogelijk te mitigeren, bijvoorbeeld door niet of weinig schadelijke interventies voor te stellen die leiden tot een minder grote verspreiding van het virus. Denk hierbij aan venstertijden in supermarkten, placering in restaurants of tijdsloten bij musea en sportlocaties. Succesvolle sturing leidt naar verwachting tot minder virusverspreiding, met als gevolg dat er meer ruimte is voor acties ten gunste van economie en maatschappij. In samenwerking met de trojka, partijen als VNO-NCW en maatschappelijke initiatieven kunnen oplossingen verzonnen worden die het mogelijk maken om de ruimte zo efficiënt mogelijk in te zetten dan wel te verruimen doordat virusverspreiding ingeperkt wordt op manieren die geen of weinig schadelijke neveneffecten voor economie en maatschappij hebben.

Met gericht beleid voor elk van deze factoren kan de beschikbare ruimte voor acties gewaarborgd en gemaximeerd worden, zonder dat de verspreiding van het virus daarbij ondergeschikt raakt. Welke acties ten gunste van economie en maatschappij genomen moeten worden, komen wij hieronder op terug. Het is eerst belangrijk op te merken dat het beleid over deze factoren niet alleen beled is bij DG SC-19. Daarom moet deelproject 2 zoveel mogelijk de samenwerking met relevante partners zoals aangegeven in *kader 2* opzoeken. Met de Minister van VWS zijn hierover specifieke afspraken gemaakt, zoals besproken in *201204 Nota MFIN PvA LT2*. Met andere partners moeten nog afspraken gemaakt worden.

Acties ten gunste van economie en maatschappij

Indien er door sturing ruimte ontstaat, dan kan die ruimte ingezet worden voor acties ten gunste van economie en maatschappij. Hoeveel ruimte er wanneer is, wordt bepaald in overleg met VWS. Vervolgens kunnen wij in overleg met departementen voorstellen doen voor hoe die ruimte het beste ingezet kan worden. Op basis van verschillende soorten input kunnen wij maatregelpakketten opstellen waarin beschreven wordt welke acties nodig zijn, welke sectoren open kunnen en welke groepen of sectoren ondersteuning nodig hebben. Allereerst kunnen we de input van de maatschappelijke kosten-baten analyse van deelproject 1 gebruiken om aandachtspunten te formuleren. Deze aandachtspunten worden meegenomen bij de weging van toekomstige handelingsperspectieven. Ook kunnen wij MLT-teams van DGSC-19 en departementen vragen wat zij op middel lange (Q1 2021) en lange termijn (Q2 en volgend 2021) wenselijke acties vinden en acties prioriteit moeten krijgen. Ten slotte benutten we ook bestaande notities over afschalingsstrategieën bij de formulering van dit advies. Nadat een groslijst is opgesteld, dient te worden berekend wat de effecten van deze acties zijn door ze (zo mogelijk) te laten doorrekenen door het RIVM, het CPB of het SCP, of anders door ze te toetsen aan het referentiekader COVID-19. Op basis van deze doorrekening komen we met een advies over de crisisaanpak en doen we voorstellen voor flankerend beleid om de noodzakelijke schade te compenseren en de bereidwilligheid van burgers om zich te houden aan het beleid te vergroten.

Producten en planning

De planning voor de producten die door VWS worden opgesteld wordt nog afgestemd. De volgende (tussen)producten willen wij opleveren volgens de volgende voorlopige planning:

- (Actie: commitment partners op PvA regelen)
- PvA scenario's (VWS) en maatregelpakketten (DGS&C19) met partners inclusief afstemming met RIVM, CPB en SCP (december 2020) te bespreken in DOC
- (Actie: Uitvraag prioriteiten voor beleid bij departementen)
- Groslijst prioriteiten voor beleid (begin januari 2021) te bespreken in DOC/ACC
- (Actie: Opstellen scenario's op basis van input van partners en samenwerking met VWS)
- Eerste versie maatregelpakketten (te starten in december; op te leveren medio januari 2021) te bespreken in DOC/ACC
- (Actie: Toetsing groslijst op basis van referentiekader COVID-19)
- Notitie over toetsing en doorrekening groslijst (eind januari 2021) te bespreken in MCC
- (Actie: Formuleren advies en suggesties voor flankerend beleid)
- Notitie over advies maatregelpakketten en flankerend beleid (eind januari 2021) te bespreken in DOC
- (Actie: Opstellen definitieve scenario's, inclusief advies en flankerend beleid)
- Eindproduct (februari 2021) te bespreken in MCC

De planning van de toetsing van de groslijst op basis van het referentiekader COVID-19 is onzeker. Maar indien de toetsing vertraging oploopt, zal het eindproduct naar alle waarschijnlijkheid nog steeds in februari 2021 opgeleverd kunnen worden omdat we capaciteit die vrijkomt tijdens deze toetsing inzetten op het formuleren van het advies en voor het schrijven van suggesties voor flankerend beleid.

Inzet van departementen en andere partners

- ██████████ (EZK)
- ██████████ (BZ)
- ██████████ (LNV)
- ██████████ (SZW)
- ██████████ (DEF)
- ██████████ (BZK)
- ██████████ (OCW)
- ██████████ (pDirectie COVID-19 VWS)
- ██████████ (FIN)
- ██████████ (J&V)
- ██████████ (AZ/NKC)
- ██████████ (VNG)
- I&W nog niet bekend
- RRT nog niet bekend
- NCTV nog niet bekend

5.1.2e

Omdenken van de crisisaanpak

In plaats van de hier voorgestelde aanpak, kan er ook voor gekozen worden om er niet van uit te gaan dat de beperking van gezondheidsschade door het Kabinet prioriteit krijgt, of om met andere voorstellen te komen die de crisisaanpak significant zouden veranderen, zoals wordt voorgesteld door kritische denkers in de maatschappij (denk hierbij bijvoorbeeld aan ██████████). Wij raden deze aanpak af, omdat er naar verwachting geen politiek draagvlak voor is en dit tot onnodige spanningen tussen bestuurders en bewindspersonen kan leiden. Het is ook mogelijk om een klankbordgroep in te richten waar kritische denkers kunnen meedenken over de crisisaanpak en waar ideeën en initiatieven kunnen worden ingebracht die in de scenario's geïncorporeerd kunnen worden. Wij raden dit aan, omdat dit een no-regret actie is die mogelijk wel kan uitstralen dat het Rijk in zijn aanpak van de crisis bereid is alle perspectieven mee te nemen. Wij vragen het DOC om hier een oordeel over te vellen. Een eventuele lijst met deelnemers voor deze klankbordgroep wordt dan later opgesteld.

5.1.2e