

Memo - Afwegingskader Covid19

Inleiding

De programmadirectie wil consistente advisering waarborgen door gebruik van een afwegingskader waarin de effecten van diverse maatregelen op een systematische manier in kaart worden gebracht.

De uitbraakfase van de epidemie is achter de rug. De epidemie bevindt zich momenteel in de overgangsfase. Voorkomen dat de gezondheidszorg overbelast raakt en het beschermen van kwetsbare groepen blijven onverkort van belang. In de overgangsfase zal de maatschappelijke impact van maatregelen daarnaast meer op de voorgrond treden. Het advies/verslag van de tijdelijke Werkgroep Sociale Impact van de Coronacrisis (werkgroep-Halsema) en het briefadvies van de gezamenlijke planbureaus (CPB, SCP en PBL) zullen daarbij richtinggevend zijn. Het afwegingskader bouwt daarnaast in belangrijke mate voort op de systematiek die eerder is gehanteerd in de crisisstructuur.

Doel

Het doel van het afwegingskader is om de maatschappelijke impact van (potentiële) maatregelen breed in kaart te brengen, met aandacht voor welzijn in de brede zin, maatschappij, economie en het gebruik en de inrichting van de openbare ruimte door de effecten van potentiële maatregelen in kaart te brengen, te vergelijken met andere maatregelen en te signaleren waar mitigerend beleid nodig is om de impact van een maatregel te verbeteren. Zowel voor een scenario van op en afschalen. Op deze manier komen verspreidingsrisico's en de maatschappelijke impact samen. In lijn met het briefadvies van de planbureaus wordt er zodoende nadrukkelijk oog gehouden voor andere welvaartsaspecten. Voor sommige maatregelen geldt dat dit effect tegenovergesteld zal zijn aan het effect op de verspreiding van het virus; voor andere niet.

Afwegingskader

Door de effecten van maatregelen systematisch in kaart te brengen met een afwegingskader kan besluitvorming worden ondersteund. Het afwegingskader is niet bedoeld als harde leidraad voor beleid, maar biedt een handvat om verschillende maatregelen of pakketten van maatregelen met elkaar te vergelijken. Ook maatregelen die een gedifferentieerde aanpak tussen leeftijdsgroepen of regio's omvatten kunnen met behulp van het afwegingskader worden gewogen. Het afwegingskader kan tot slot helpen bij de vormgeving van een routekaart voor op- en afschaling van maatregelen. Onderstaand zijn de tabellen weergegeven. Er wordt onderscheid gemaakt tussen indicatoren die betrekking hebben op (1) het effect op het verspreidingsrisico en (2) de maatschappelijke impact waar zowel brede maatschappelijke effecten als economische indicatoren in zitten. De effecten van de maatregelen zullen aan de hand van de verschillende (sub)indicatoren worden gewogen op een schaal van -2 (negatief) tot 2 (positief). Inschaling aan de hand van dergelijke categorisering van effecten is nodig om verschillende grootheden te kunnen vergelijken. De subindicatoren worden op basis van dezelfde systematiek gewogen.

De weging van de verschillende indicatoren tezamen biedt een benadering of weerspiegeling van de totale effecten van een maatregel. Er is hierbij aangesloten bij indicatoren op het gebied van brede welvaart waarvan het voor de hand ligt dat zij betrekking hebben op coronamaatregelen. Vanzelfsprekend kunnen niet alle effecten in indicatoren worden meegenomen. Voor sommige indicatoren kan gebruik worden gemaakt van empirische onderbouwing. Voor veel indicatoren geldt echter dat enkel een kwalitatieve onderbouwing mogelijk is en dat de inschatting voor discussie vatbaar is. Het afwegingskader is geen exacte wetenschap: het dient ter ondersteuning van besluitvorming; niet als harde leidraad.

Omdat het schatten van effecten in belangrijke mate een subjectieve weging betreft is het van belang dat altijd een toelichting wordt gegeven waarom voor een bepaalde weging is gekozen. In de kolom "toelichting" kunnen additionele overwegingen worden weergegeven. Voor nu is in de toelichting een uitleg bij de verschillende indicatoren opgenomen. Bij de weging van de effecten

van een maatregel op verschillende indicatoren zal zoveel mogelijk gebruik moeten worden gemaakt van de expertise die aanwezig is bij departementen en planbureaus.

Tabel 1 – Weging

Groot negatief effect	- 2
Beperkt negatief effect	- 1
Geen of verwaarloosbaar effect	0
Beperkt positief effect	1
Groot positief effect	2

Indicatoren

Verspreiding van het virus

Om het effect van een maatregel op de beheersing van het virus te schatten, wordt onderscheid gemaakt naar vijf indicatoren: (1) het besmettingseffect, (2) de verwachte naleving, (3) het gevaar na besmetting, (4) het beslag op publieke ruimte en (5) het beslag op persoonlijke beschermingsmiddelen. Dit sluit aan bij het overkoepelende doel om het virus te controleren teneinde de zorg niet over te belasten en kwetsbare mensen te beschermen.

Met deze vijf indicatoren worden vier facetten van de virusbeheersing gedekt, alsmede een belangrijke randvoorwaarde om het virus te controleren.

Maatschappelijke impact

Economie

De economische impact van maatregelen wordt onderverdeeld in het effect op de korte en de lange termijn. De korte termijn betreft het effect van een maatregel binnen enkele maanden, waar het effect op de lange termijn gaat over de invloed op de structuur van de economie

Bij de factoren op de korte termijn is zowel aandacht voor de invloed op burgers (werkgelegenheid, beschikbaar inkomen, ongelijkheid), bedrijven (faillissementen) als voor het overkoepelende beeld van de overheidsfinanciën. In het geval van werkgelegenheid is ervoor gekozen om met name te kijken naar het aantal gewerkte uren, omdat dit een betere graadmeter

Welbevinden

Om de impact van een maatregel op fysiek en mentaal welbevinden te schatten, wordt onderscheid gemaakt tussen drie indicatoren: (1) zorgverlening, (2) levensstijl en (3) psychische effecten. Deze drie indicatoren corresponderen samen grofweg met de categorieën 'welzijn' en 'gezondheid' uit de Monitor Brede Welvaart.

Leefomgeving

Het duiden van de impact op de maatregelen gaat ook om de geografische specificering van de impact op schaal waarop mensen de gevolgen ervaren: de dagelijkse leefomgeving. Zoals de woon- en werkomgeving. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen drie indicatoren: (1) kwaliteit van wonen, (2) veiligheidseffecten en (3) milieueffecten.

Sociale cohesie

Tot slot is bij het beoordelen van de maatschappelijke impact oog voor het effect van een maatregel op sociale cohesie. Maatregelen pakken niet voor groep mensen hetzelfde uit. Als bepaalde groepen excessief worden geraakt door een bepaalde maatregel kan dit polariserend werken en het vertrouwen in medemens en instituties schaden. De vragen die gesteld worden in de toelichting bij de subindicatoren zijn bedoeld als leidraad bij het invullen van de scores in de tabel.

Tabel 2 – Beheersing van het virus

Indicator	Sub-indicator	Score	Toelichting
Aantal besmettingen	Mogelijke besmettings-momenten		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?
	Totaal		
Gevaar na besmetting	Leeftijd		Leidt de maatregel tot besmettingen bij Nederlanders met een hoge leeftijd?
	Onderliggende aandoeningen		Leidt de maatregel tot besmettingen bij Nederlanders met onderliggende aandoeningen die het risico op ernstig ziekteverloop vergroten?
	Totaal		
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?
	Beslag op publieke ruimte		Heeft de maatregel tot gevolg dat de druk op de publieke ruimte toeneemt (denk aan parken, pleinen en stadscentra)?
	Totaal		
Beslag op persoonlijke beschermingsmiddelen	Vraag naar persoonlijke beschermingsmiddelen		Heeft de maatregel tot gevolg dat de vraag naar persoonlijke beschermingsmiddelen, zoals medische mondkapjes, toeneemt?
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? Legt de maatregel een grootbeslag op handhavers?
	Uitlegbaarheid		Is de maatregel eenvoudig uit te leggen en te begrijpen?
	Totaal		
Totaal			

Tabel 3 - Maatschappelijke impact

Indicator	Sub-indicator	Score	Toelichting
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? ¹
	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? ² Leidt de maatregel potentieel tot 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?
	Totaal		
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? ³
	Totaal		
Fysiek en mentaal welbevinden	Zorgverlening		Wat is het effect van de maatregel op het reguliere zorgaanbod? Werkt de maatregel zorgmijding in de hand? ⁴
	Levensstijl		Wat is het effect van de maatregel op levensstijl (denk aan: weinig beweging, alcohol, roken etc.)? Wat is het effect op familierelaties (denk aan opvoedproblemen, scheldingen, huiselijk geweld)? ⁵
	Psychische effecten (o.a. eenzaamheid en stress)		Heeft de maatregel nadelige psychische effecten (denk aan: angst- en stemmingsstoornissen, eenzaamheid, stress, verloren regie op leven)? ⁶ Heeft de maatregel een effect op geestelijk/spiritueel welbevinden (denk hierbij aan (on)mogelijkheid van kerk- moskee- of synagogebezoek)?
	Totaal		
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

Wat is met name het effect voor mensen met een (arbeids-)beperking met een tijdelijke garantiebaan, flexwerkers en mensen zonder vast contract?

² Denk hierbij met name aan flexwerkers, lage inkomens, kleine ondernemers/zzp'ers/mensen met een middeninkomen.

³ Wat is met name het effect op jongeren (scholieren/studenten) die problemen ondervinden bij het vinden van stageplaatsen en leerbanen en dus bij het vervolgen/afmaken van hun beroepsopleiding.

⁴ Met name van ouderen en hulpvragers die ambulante zorg nodig hebben.

⁵ Denk hierbij in het bijzonder aan multiprobleemgezinnen.

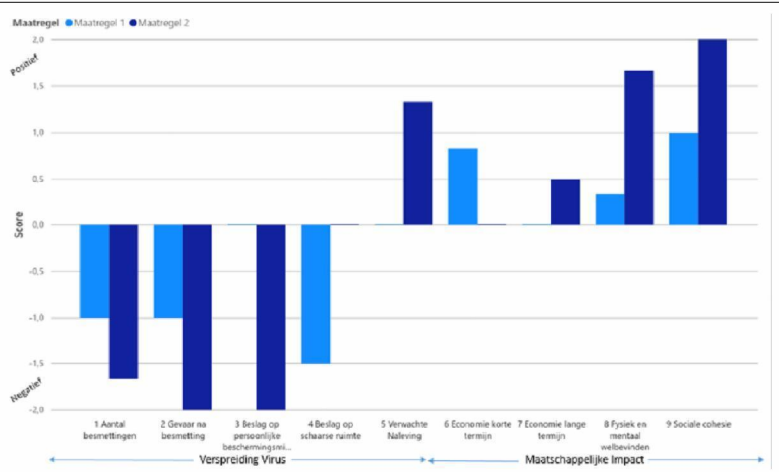
⁶ Denk hierbij met name aan ouderen, mensen met psychische aandoeningen, alleenstaanden van alle leeftijden, bewoners van ggz-instellingen, instellingen in gehandicaptenzorg/jeugdhulp en beschermde woonvormen, verpleeg- en verzorgingstehuizen.

	Milieueffecten		Heeft de maatregel effect op het milieu (zoals verminder uitstoot Co2 en NoX ,of juist toename door verplaatsingen om bij OV te vermijden, of het verminderen van geluidsoverlast
Sociale cohesie	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?
	Participatie		Leidt de maatregel tot meer of minder politieke participatie (burgerparticipatie, WOB-verzoeken, petities, insprekers)? Leidt de maatregel tot meer of minder vrijwilligerswerk? Leidt de maatregel tot meer/minder mantelzorg?
	Insitutioneel vertrouwen		Leidt de maatregel tot meer/minder institutioneel vertrouwen (politiek, maar ook bedrijven, media etc)? Neemt het veiligheidsgevoel toe of af?
	Totaal		
Totaal			

Staafdiagram

De scores van de verschillende maatregelen kunnen in kaart worden gebracht met behulp van staafdiagrammen. Ervaring leert dat staafdiagrammen voor veel mensen relatief gemakkelijk te interpreteren zijn. Voor positieve effecten wijst de staaf naar boven; voor negatieve effecten naar beneden. Als het effect verwaarloosbaar is, is dit weergegeven door een streepje.

Figuur 1 – Impactdiagram



Toepassing op concrete maatregelen

Om de kracht van het afwegingskader inzichtelijk te maken is het toegepast op twee concrete maatregelen. Bij de voorbereiding van besluitvorming van maatregelen ten aanzien van toerisme zijn de volgende maatregelen overwogen (voor dit voorbeeld enigszins vereenvoudigd)
 Variant 1: Alle landen in Europa gaan op geel (u mag op reis, maar let op); en ook reizigers uit alle landen zijn welkom in Nederland

Variant 2: Alle landen in Europa gaan op geel tenzij er 1) verhoogde gezondheidsrisico's zijn 2) we niet welkom zijn 3) er sprake is van een advies tot thuisquarantaine in dat land. Met vergelijkbare restricties voor inkomende toeristen. Uit de analyse van BZ bleek dat er uiteindelijk 17 landen op geel konden.

In de excel bijlagen is het afwegingskader ingevuld, en is een zeer beknopte toelichting gegeven op de scores.

Als het afwegingskader gebruikt zou zijn bij de keuze dan zouden onderstaande figuren ter ondersteuning gebruikt zijn.

Uit de figuren blijkt dat de restricties bij de tweede variant de gezondheidsnadelen van het onbeperkt openen van de grenzen voor toerisme mitigeren, terwijl de positieve maatschappelijke impact (grotendeels) bewaard blijft.

