



Review Referentiekader Covid-19

Het is van belang om een breed afwegingskader te hanteren bij het overwegen van maatregelen. Het Referentiekader Covid-19 in de huidige vorm is nog onvoldoende geschikt om besluitvorming te ondersteunen. De algemene leidraad mkba kan tot inspiratie leiden om tot betere afwegingen te komen. Het gebruik van het referentiekader verdient meer aandacht.

Deze notitie bevat op verzoek van programma DG Covid-19 een review van het Referentiekader Covid-19.

CPB Notitie

Ton Manders, Gerbert Romijn

augustus 2020

1 Inleiding

Deze notitie bevat op verzoek van programma DG Covid-19 een review van het Referentiekader Covid-19. Het doel van het Referentiekader is om de maatschappelijke impact en (neven)effecten van (potentiële) maatregelen breed in kaart te brengen. Het wordt gebruikt voor maatregelen die getroffen worden tijdens de overgangsfase, in deze fase is het virus beheersbaar door (gedrags-)maatregelen.

Het is van belang om een breed afwegingskader te hanteren bij het overwegen van maatregelen. Welvaart gaat immers niet alleen over gezondheid. Ook andere aspecten, zoals inkomen, milieu en sociale cohesie spelen een rol. Uiteindelijk gaat het om de mix van maatregelen die de hoogste welvaart in brede zin genereren. Het referentiekader brengt een aantal belangrijke dimensies van brede welvaart bij elkaar.

Het Referentiekader Covid-19 in de huidige vorm is nog onvoldoende geschikt om besluitvorming te ondersteunen. Enkele belangrijke dimensies van brede welvaart ontbreken: de effecten op lange termijn blijven onderbelicht en er is weinig aandacht voor de spillover effecten van maatregelen. De keuze van de gebruikte indicatoren moet beter worden onderbouwd en meer transparantie is nodig over hoe de scores op de verschillende indicatoren tot stand komen of hoe deze te wegen.

De algemene leidraad MKBA kan tot inspiratie leiden om tot betere afwegingen te komen. In het beleid moeten keuzes worden gemaakt. Beleidsmaatregelen hebben veelal verschillende effecten. Om over een beleidsmaatregel te kunnen besluiten moeten ongelijksoortige voor- en nadelen tegen elkaar worden afgewogen. De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is een instrument dat een overzicht kan bieden. In de algemene leidraad MKBA, zoals die door het CPB en PBL is ontwikkeld, is brede welvaart het uitgangspunt.¹ Alles wat mensen belangrijk vinden hoort daar in principe in thuis. Om pragmatische redenen is een MKBA van maatregelen in het kader van Covid-19 niet opportuun, omdat vaak alleen een kwalitatief beeld van effecten bekend is en de tijd te beperkt is voor een volledige MKBA (hoewel er ook lichtere en snellere vormen van MKBA mogelijk zijn). De methodiek kan wel worden gebruikt om de beleidsvoorbereiding te structureren. Vragen als ‘Wat is het probleem?’, ‘Hoe ontwikkelt het probleem zich als we niets doen?’, ‘Wat zijn de mogelijke oplossingen?’ helpen de discussie over de maatregelen te verzakelijken. De MKBA methodiek is ook nuttig bij het afbakenen van de relevante effecten en dus bij de keuze van de relevante indicatoren.

Het gebruik van het Referentiekader verdient meer aandacht. Het Referentiekader richt zich op ‘gedragsmaatregelen in de overgangsfase’, maar het is niet duidelijk om wat voor maatregelen dat gaat (en welke niet). Het lijkt echter niet verstandig om maatregelcategorieën bij voorbaat uit te sluiten. De maatregelen die kansrijk zijn, hangen immers samen met het probleem dat we willen adresseren. Als het voornaamste probleem is om te voorkomen dat de zorg niet overstroomt, geeft dat een andere set oplossingsrichtingen dan bij de vraag wat een goede afruil is tussen gezondheid, economische en maatschappelijke impact. Verder kunnen maatregelen ook effect hebben op de langere termijn (na de overgangsfase) en het lijkt onverstandig om deze buiten beschouwing te laten. Om het effect van maatregelen te kunnen beoordelen is het ten slotte cruciaal om het nulalternatief in beeld te brengen: wat gebeurt er als we niets doen?

In het onderstaande worden een aantal punten met betrekking tot de opzet (paragraaf 2) en het gebruik van het Referentiekader (paragraaf 3) onder de aandacht gebracht.

¹ Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse, CPB&PBL, 2013 ([link](#))

2 Aandachtspunten voor een betere opzet

2.1 Gebruik een breed welvaartsbegrip

Geef meer aandacht aan de impact op lange termijn en de impact elders. Het Referentiekader brengt de impact van maatregelen op gezondheid, maatschappij en economie samen. Dit zijn belangrijke dimensies van brede welvaart. Dit is in lijn met het briefadvies van de planbureaus om oog te houden voor andere welvaartsaspecten.² Belangrijke andere dimensies van brede welvaart blijven echter buiten beschouwing. Er wordt slechts beperkt aandacht gegeven aan de effecten van maatregelen voor de lange termijn. Weliswaar zijn er enkele indicatoren die iets zeggen over de economische ontwikkeling op lange termijn, maar andere langetermijneffecten blijven buiten beschouwing. Zo is het denkbaar dat bepaalde maatregelen die op korte termijn het virus indammen, op termijn grote effecten hebben op de gezondheidszorg vanwege uitgestelde zorg. Ook besteedt het kader geen aandacht aan de impact elders. Als het Referentiekader de ambitie wil waarmaken om *maatregelen die een gedifferentieerde aanpak tussen leeftijdsgroepen of regio's omvatten* te kunnen wegen, dan is het belangrijk om de spillovereffecten naar andere groepen en regio's in beeld te brengen.

2.2 Kies de indicatoren zorgvuldig

Een betere onderbouwing voor de indicatoren is nodig. In het huidige Referentiekader wordt niet uitgelegd waarom bepaalde indicatoren worden gekozen. Zo is het onduidelijk waarom voor de conjuncturele effecten (economie op korte termijn) zeven subindicatoren worden gekozen en voor de structurele effecten (economie op lange termijn) maar twee. De subindicator *waardeketens* voor Economie op lange termijn is onvoldoende uitgewerkt. De huidige toelichting: *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?* roept meer vragen op dan deze beantwoordt. Een eenduidige score wordt daarmee lastig. Wel is het denkbaar dat er langetermijneffecten optreden ('scarring' of hysteresis). Bbp-verlies of factorproductiviteit lijken daarvoor geschikte indicatoren.

Het is belangrijk om indicatoren te kiezen die onafhankelijk van elkaar zijn. Bij de gebruikte subindicatoren is dat niet het geval. Ze liggen soms in elkaars verlengde. Zo zijn werkgelegenheid, faillissementen en beschikbaar inkomen sterk gecorreleerd. Een negatief effect op de ene indicator heeft ook een negatief effect op de andere. Zo ontstaat het gevaar van dubbelstellingen.

Differentieer indien nodig naar regio en leeftijdsgroep. In de herstelfase ligt het voor de hand om ook regionale of leeftijdsspecifieke maatregelen te overwegen. Het huidige kader houdt daar geen rekening mee. Worden bij regionale maatregelen dezelfde indicatoren gebruikt? Bij een regionale maatregel lijkt een macrovariabele als bbp minder voor de hand te liggen. Niet alleen de directe effecten van een specifieke maatregel op een regio of leeftijdsgroep moeten in kaart worden gebracht, maar ook mogelijke spillovereffecten in andere regio's en voor andere leeftijdsgroepen.

² Briefadvies Covid-19 Overleg Planbureaus: Aandachtspunten voor een herstelbeleid, mei 2020 ([link](#))

Een aanpak met niet dekkende en deels overlappende indicatoren leidt tot onzuivere beslisinformatie. Er ontstaat dan het gevaar van de bias van meetbaarheid. Kansrijke maatregelen die op ongemeten dimensies goed scoren, vallen mogelijk buiten de boot. Ongunstige maatregelen worden mogelijk wel meegenomen, omdat ze toevallig goed scoren op de gekozen indicatoren en grote negatieve effecten op niet meegenomen dimensies buiten beeld blijven. Overlappende indicatoren kunnen bovendien leiden tot een te sterk aangezet positief of negatief effect als gevolg van dubbeltellingen.

Bij de keuze van de indicatoren biedt het MKBA-denkkader houvast. Indicatoren moeten een relatie hebben met het probleem en met de oplossing. Voor een goed beeld moeten ze bovendien geen grote gaten laten vallen en niet te veel overlappen. De MKBA-methodiek bakent de relevante effecten van een maatregel zodat een dekkend beeld ontstaat zonder dubbeltellingen. Twee vragen zijn daarbij relevant: (i) Waar grijpt de maatregel in (om welk probleem op te lossen) en welke directe effecten heeft dat?; (ii) Kunnen we nog indirecte effecten verwachten die tot additionele welvaartseffecten leiden?

2.3 Aandachtspunten bij de vaststelling van de scores

Wees voorzichtig met het scoren van maatregelen. Het gebruik van een vijfpuntsschaal voor het beoordelen van effecten, zoals in het Referentiekader, geeft schijnzekerheid. Het is niet gemakkelijk om de impact van een maatregel te bepalen. De kennis over het causale verband tussen een maatregel en de impact op bijvoorbeeld de economie is vaak nog beperkt. Het is al lastig genoeg om met enige zekerheid de richting van een effect aan te geven, laat staan de grootte van een effect. Dit vraagt om maatwerk. Vaak zal een plus of min het hoogst haalbare zijn. Maar, als het mogelijk is om een effect te kwantificeren, verdient dat de voorkeur boven een kwalitatieve score.

Voorkom het wege van scores en presenteer de afzonderlijke subindicatoren. In het Referentiekader worden de scores op subindicatoren 'opgeteld' tot een waarde voor een kernindicator. Daarbij wordt gekozen voor een naïeve weging van scores: elke indicator telt even zwaar. Daarmee overspeelt het kader zijn hand. Er zijn sterke analytische en normatieve redenen om af te zien van het maken van zo'n samengestelde index, zie bijvoorbeeld de toelichting van het CBS op de Monitor Brede Welvaart.³ Een onoverkomelijk bezwaar is dat er geen objectieve manier is om de 'juiste' gewichten af te leiden waarmee een index kan worden samengesteld. In een dergelijke index zit impliciet de veronderstelling dat de subindicatoren onderling substitueerbaar zijn. Zo leiden steunmaatregelen als NOW en TOZO tot behoud van werkgelegenheid, maar ze gaan ten koste van de overheidsfinanciën. Bij de geaggregeerde indicator voor economie op korte termijn zal de ene subindicator (werkgelegenheid) de andere (overheidsfinanciën) neutraliseren. Hierdoor ontstaat een vertekend beeld van het effect van die maatregel. Aanbeveling is dan ook om de afzonderlijke subindicatoren zichtbaar te maken en niet op te tellen of anderszins te wegen. Laat de weging aan de politiek.

Gebruik *expert judgement* om tot scores te komen. Het is de bedoeling om aan de hand van een *ambtelijke inschatting* het Referentiekader te 'vullen'. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een empirische onderbouwing als die voorhanden is. De verwachting is dat die empirische onderbouwing in veel gevallen niet beschikbaar is. Voor die deelaspecten lijkt het beter om deze voor te leggen aan (meerdere) experts en op basis daarvan tot een onderbouwde score te komen.

³ Monitor brede welvaart & SDG's 2019 – een toelichting, CBS, 2019 ([link](#))

3 Aandachtspunten voor een beter gebruik

3.1 Hanteer een nulalternatief

Wat gebeurt er als de maatregel niet wordt genomen? Wat is het nulalternatief? Dat nulalternatief (basispad of referentiescenario) schetst de ontwikkelingen op het gebied van gezondheid, maatschappij en economie zonder nieuwe maatregelen. Het wordt vooral bepaald door de ontwikkeling van omgevingsvariabelen, bijvoorbeeld de ontwikkeling van het virus, de maatregelen in het buitenland en het staande Nederlandse beleid. Alleen met een helder nulalternatief kan het effect van een maatregel in beeld worden gebracht. Zo zijn er aanwijzingen dat negatieve effecten op de economie ook optreden zonder dat de overheid maatregelen treft; mensen passen zich vanzelf aan. Het nulalternatief houdt hiermee rekening. De analyse moet dan vooral gericht zijn op het in kaart brengen van het *additionele* effect van een maatregel. Gezien de grote onzekerheden over zowel het verloop van het virus als over de maatregelen die om ons heen worden genomen, kan het verstandig zijn om meerdere referentiescenario's te gebruiken.

3.2 Verhelder de maatregelen

Maak duidelijk om wat voor maatregelen het gaat. Het kader zegt bedoeld te zijn voor gedragsmaatregelen die het virus tijdens de overgangsfase beheersbaar moeten houden en de op- en afschaling daarvan. In de beschrijving van het kader wordt echter niet duidelijk om welke maatregelen het gaat en welke maatregelen er buiten vallen. Gaat het uitsluitend om maatregelen die primair bedoeld zijn om de gezondheidseffecten te beteugelen met *social distancing*, of gaat het om een breder palet aan maatregelen, zoals test- en traceerbeleid en economische steunmaatregelen?

Beperk het kader niet alleen tot gedragsmaatregelen. Het lijkt niet verstandig om maatregelcategorieën bij voorbaat uit te sluiten. Een goede afweging is immers gebaat bij het systematisch in kaart brengen van een veel breder palet aan maatregelen, afhankelijk van het voorliggende probleem. Alleen dan kan vanuit een breed welvaartsperspectief een keuze worden gemaakt.

Beperk het kader niet tot de overgangsfase. Door het kader te beperken tot de overgangsfase blijven mogelijk belangrijke langeretermijneffecten buiten beeld. Het lijkt daarmee zinvol om de effecten van maatregelen breed in kaart te brengen, ook na de overgangsfase. Overigens is het lastig om te bepalen wanneer we in welke fase zitten.

Concretiseer maatregelen. Om de effecten van maatregelen te kunnen beoordelen is het van belang dat maatregelen voldoende concreet uitgewerkt en afdwingbaar zijn. Instrument, intensiteit, fasering en afdwingbaarheid moeten helder zijn. Een papieren tijger heeft weinig impact. Maak duidelijk of het om een tijdelijke of een structurele maatregel gaat.

Breng waar nodig ook de synergie tussen maatregelen in beeld. Het kader lijkt vooral afzonderlijke maatregelen te willen analyseren. In de praktijk worden maatregelen niet in isolatie genomen. Maatregelen kunnen elkaar versterken of juist afzwakken. Een partiële analyse gaat daaraan voorbij. Dit pleit ervoor om ook naar pakketten van maatregelen te kijken.

3.3 Illustreer het kader aan de hand van voorbeelden

Het gebruikte voorbeeld roept veel vragen op. Om de kracht van het referentiekader inzichtelijk te maken is het toegepast op twee concrete toerismemaatregelen: *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; en Variant 2: Alle landen in Europa gaan op geel tenzij er (1) verhoogde gezondheidsrisico's zijn, (2) Nederlanders niet welkom zijn, of (3) er sprake is van een advies tot thuisquarantaine in dat land. Voor inkomende toeristen gelden vergelijkbare restricties. Uit de analyse van BZ bleek dat er uiteindelijk 17 landen op geel konden.*

- In het voorbeeld wordt met geen woord gerept over het nulalternatief. Is de referentie een scenario met geen enkele restrictie op reizen naar het buitenland? Is de veronderstelde gezondheidssituatie in het buitenland bij beide maatregelen identiek?
- De onderliggende scores en de bijbehorende motivatie ontbreken. Dit in tegenstelling tot wat het Referentiekader voorschrijft. Voor een buitenstaander is het onmogelijk om de scores te begrijpen. Zo heeft de restrictie op reizen naar het buitenland volgens het staafdiagram een positief effect op de economie op korte termijn ten opzicht van geen maatregel (vrij reizen). Waarom?
- Het is onduidelijk hoe de scores op de verschillende indicatoren worden gewogen in het staafdiagram. Wegen de vijf subindicatoren van 'economie op korte termijn' even zwaar?