

ACC 29/10



Nationaal Coördinator
Terrorismebestrijding en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

ACC201029F

Maatregelenpakket November

~~Departementaal vertr~~ ~~i~~

NCTV



Scenario's

1. Continuering van het **huidige maatregelenpakket**;
2. Continuering van het **huidige maatregelenpakket**, aangevuld met een **avondklok**;
3. **Maatregelenpakket Maart**, exclusief sluiting onderwijs, detailhandel en contactberoepen;
4. Continuering van het **huidige maatregelenpakket**, aangevuld met een **volledige lockdown** voor **twee weken of ze weken**.



Overwegingen: epidemiologisch – Alle scenario's

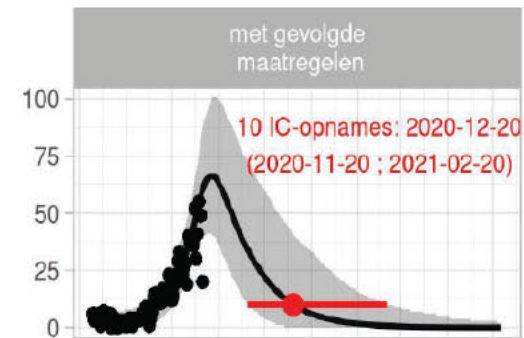
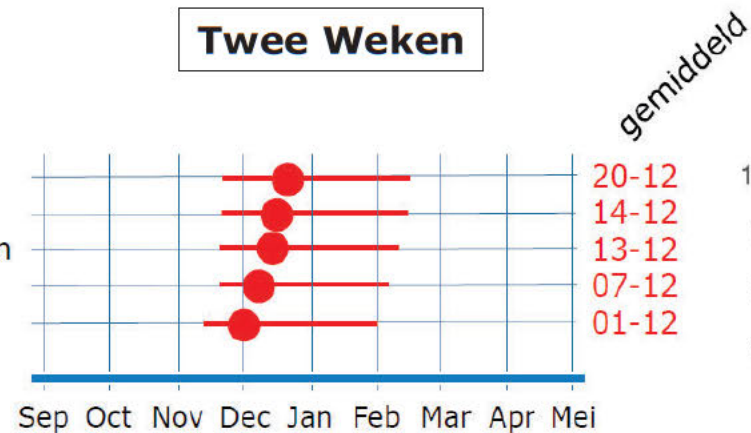
Scenario		Rt-waarde
Scenario 1 + 2	geen aanscherping in sept/oktober	1.25 (1.11 – 1.40)
	met gevolgde maatregelen	0.88 (0.75 – 0.99)
	maartpakket, alle scholen open	0.83 (0.72 – 0.91)
Scenario 3	maartpakket, basisscholen open	0.79 (0.71 – 0.90)
	maartpakket, scholen dicht	0.74 (0.66 – 0.82)
Scenario 4	maartpakket, 10% extra streng	0.67 (0.60 – 0.74)
	maartpakket, 20% extra streng	0.59 (0.53 – 0.66)



Overwegingen: epidemiologisch – Alle scenario's

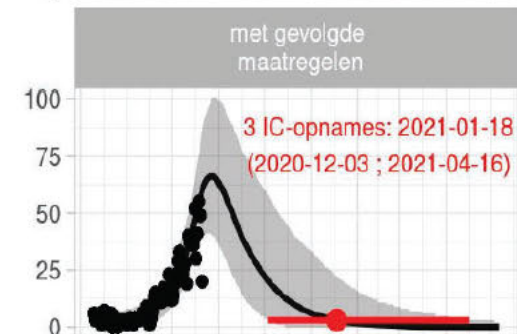
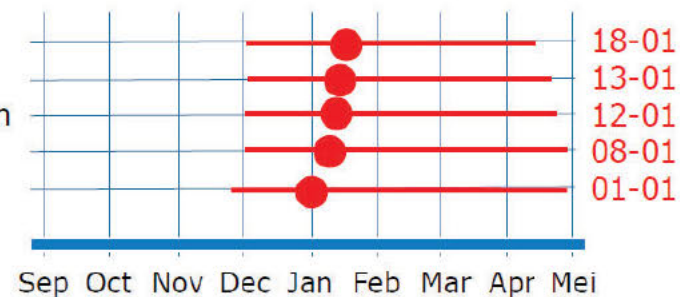
10 IC-opnames/dg

Octoberpakket
Maartpakken scholen open
Maartpakket basisschool open
Maartpakket scholen dicht
 R_t -10% 'Circuit breaker'



3 IC-opnames/dg^{*)}

Octoberpakket
Maartpakken scholen open
Maartpakket basisschool open
Maartpakket scholen dicht
 R_t -10% 'Circuit breaker'



^{*)} ~7/100.000
~1200/dg

CONCEPT



Overwegingen: effect op reguliere zorg – Alle scenario's

PM - VWS



Overwegingen: juridisch – scenario 1 & 2

PM - Volgt



Overwegingen: juridisch – Scenario 2 & 4

Algemeen

- Het beboetbaar maken van het verder reizen dan de grenzen van de eigen gemeente houdt in dat het **verboden zou worden om te vertoeven in de buitenlucht** tussen de uren waarop de avondklok geldt (scenario 3) of op andere plaatsen dan de gemeente waar tijdens de twee weken lockdown wordt verbleven (scenario 4).
- Dat is een zeer ingrijpende maatregel in de persoonlijke levenssfeer, waarvoor een voldoende specifiek **doel** moet zijn, op basis waarvan de **subsidiariteit** en **proportionaliteit** moeten worden beantwoord.
- Voor bepaalde beroepsbeoefenaren en activiteiten zullen **uitzonderingen** nodig zijn. Eerdere inventarisaties laten zien dat dit een complex geheel oplevert.
- De maatregel vergt het bepalen van een adequate **strafmaat**.
- De opties voor invoering zijn:
 - Bij een **afzonderlijke wet**;
 - Met gebruik van de **Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg)** buiten noodtoestand (afkondigen van noodtoestand blijft buiten beschouwing).

Noodzakelijke processen voor route via Wbbg:

1. **Inwerkingstellings-KB (art. 1 lid 1 Wbbbg)**: in werking stellen van art. 8 lid 1 en 2 Wbbbg
 - Maakt MJenV – en de cdK – bevoegd tot het beperken van het vertoeven in de buitenlucht
 - Biedt grondslag voor een ministeriële regeling
2. **Verlengingswet**: onverwijld na inwerkingstellings-KB bij Tweede Kamer in te dienen
3. **Ministeriële regeling**: regeling van het verbod zelf.

Geschatte doorlooptijd

- Benodigde tijd voor inwerkingtreding wordt vooral bepaald door (het overleg over) de te beantwoorden vragen inzake **subsidiariteit, proportionaliteit, uitvoerbaarheid** en de noodzakelijk te maken uitzonderingen.
- Als de drie noodzakelijke processen gelijktijdig starten, en iedereen in de 'meewerk'-stand staat, dan moet een doorlooptijd van **drie weken** haalbaar zijn.



Overwegingen: economische en maatschappelijke – Scenario 1 & 2

Scenario 1

Maatschappij

- Sociale effect maatregelen lastig meetbaar;
 - Lagere meetfrequentie + alleen grote veranderingen komen tot uitdrukking in de cijfers
- Effecten treden soms pas na lange tijd op
 - Eenzaamheid of werkloosheid leidt pas op lange termijn tot depressies en suïdepogingen
- Impact op maatschappij neemt toe naarmate maatregelen strikter worden
- Kwetsbare groepen worden harder geraakt (dus meer ongelijkheid)
 - Vb. scholen: thuisonderwijs is lastiger voor wie klein behuist is, minder (digitale) leermiddelen heeft en/of lager opgeleide ouders heeft. Onderzoek wijst uit dat met name wiskundeprestaties aanzienlijk verslechteren.

Economie

- Bij gelijke impact + duur van maatregelen als afgelopen voorjaar, voorziet CPB bij 2e golf:
 - Bbp: -6,1% in 2020, -2,8% in 2021
 - Structurele bbp-krimp: 9%
 - Werkloosheid naar 8,5% in 2021
- Vooralsnog is de economische impact kleiner dan afgelopen voorjaar:
 - Maatregelen zijn nu minder vergaand;
 - We hebben geleerd beter om te gaan met beperkingen;
- Hoe langer maatregelen van kracht zijn, hoe realistischer het tweede golfscenario van het CPB wordt.

Scenario 2

Maatschappij

- Sociale impact kan groot zijn;
- Impact vooral op vrije tijdsbesteding:
 - Tijdsbesteding aan vrije tijd (waarvoor een avondklok mogelijk hinderlijk is) op doordeweekse dag ca. 30% rond 20.00 / ca. 20% rond 22.00;
 - Op vrijdag/zaterdag wellicht hoger.
- Impact groter naarmate avondklok eerder ingaat (dus liever 22.00 dan 20.00);
- Meeste mensen niet hard geraakt door avondklok, maar wel zeer grote inbreuk op principe van individuele vrijheid
- Zorg dat vormgeving aansluit bij doel:
 - Doel = bereiken van groepen die zich 's avonds onttrekken aan coronamaatregelen;
 - Bied maatwerk voor zover mogelijk.

Economie

- Economische impact avondklok groot op sectoraal niveau, klein op macroniveau;
- Impact met name in sectoren die veel omzet behalen buiten kantooruren: bioscopen, theaters, sportscholen, maaltijdbezorging, OV, vervoer, etc.
- Impact op macroniveau beperkt:
 - Aandeel vrije tijdssectoren in bbp is klein (5-10%);
 - Tijdsbesteding aan betaald werk op doordeweekse dag is ca. 7% rond 20.00 / ca. 4% rond 22.00.
- Impact groter naarmate avondklok eerder ingaat (dus liever 22.00 dan 20.00);
- Impact kleiner naarmate meer maatwerk mogelijk is: uitzonderingen maken voor vitale sectoren + economische activiteit die niet gerelateerd is aan vrije tijd (transport/logistiek, maaltijdbezorgers).



Overwegingen: economische en maatschappelijke – Scenario 3 & 4

Scenario 3

- In economische zin vergelijkbaar met een volledige lockdown;
- Samenkomstverbod zeer beperkend voor economische activiteit
- Verwachte impact op economie groter dan in het voorjaar:
 - Bedrijven hebben minder buffers;
 - Overheidssteun is minder genereus;
 - Effect mogelijk groter dan tweede golfscenario CPB (zie scenario 1) als maatregelen ingrijpender zijn.
- Benut mogelijkheden om te differentiëren (voor zover virusbestrijding dat toelaat);
- Voorkom sluiting detailhandel:
 - Leidt tot grote omzetsdaling; online aankopen aankopen compenseren dit niet (vgl. België);
 - Leidt tot grote keteneffecten; toegevoegde waarde sector handel = € 25 mrd. p/kwartaal (15% van totaal) / # werkenden = 1,5 mln. (16% van totaal);
 - Op dit moment al minder winkelpubliek.
- Voorkom verdere beperkingen fysiek onderwijs:
 - Sterke negatieve effecten op maatschappij (sociale contacten, eenzaamheid, ongelijkheid) en op lange termijn voor de economie (menselijk kapitaal).
- Voorkom volledige sluiting van locaties:
 - Sterke negatieve effecten op maatschappij (sociale contacten, eenzaamheid) en economie (perspectief voor lange termijn).

Scenario 4

- Economische kosten lockdown zijn hoog. Effect op bbp bij harde lockdown tot 2,5x zo groot vergeleken met minder vergaande restricties;
- Binnen Europa is bbp-krimp groter bij landen die hardere lockdown hadden. Ruim de helft van het verschil in bbp-krimp tussen de 'zuinige vier' (NL, Oostenrijk, Zweden, Denemarken) en de 'zuidelijke vier' (Italië, Spanje, Portugal, Griekenland) kan worden verklaard door striktheid van maatregelen;
- Risico op permanente kosten neemt toe (o.a. verlies menselijk kapitaal door sluiting scholen)
- Opbrengsten lockdown zijn onzeker:
 - Lockdown kan effectief zijn als de periode waarin beperkende maatregelen nodig zijn door een lockdown aanzienlijk wordt verkort;
 - Economisch herstel snel inzet zodra lockdown wordt opgeheven.
- Belangrijke randvoorwaarden voor effectiviteit:
 - Bron- en contactonderzoek op orde;
 - Strak beleid op inkomende reizigers (is lastig in NL vanwege open economie en economische schade);
 - Randvoorwaarden lijken nu niet op orde.
- Succesvolle lockdown geen garantie voor lange termijn
 - Landen die in het voorjaar een strenge lockdown hadden (vgl. Zuid-Europa), zitten nu in hetzelfde schuitje als NL
- Sociale impact naar verwachting groot
 - Aantal sociale contacten gaat drastisch omlaag. Dit leidt tot eenzaamheid bij specifieke groepen;
 - Impact van beperkingen op maatschappij neemt exponentieel toe (zie scenario 1);
 - Grotere impact op kwetsbare groepen. Leidt tot meer ongelijkheid, armoede, vergroot scheidslijnen



Overwegingen: sociaal en gedrag – Alle scenario's

Goed onderbouwd en uitlegbaar beleid en krachtig communicatie

- Maatregelen moeten concreet en eenduidig zijn, vermijd tegenstrijdigheden (waarom mag X wel en Y niet);
- Waarom deze maatregelen? Hoe effectief zijn de maatregelen in de bestrijding van het virus? Is dit wetenschappelijk onderbouwd?
- Zijn de maatregelen tijdelijk en proportioneel?
- Dragen de sterkste schouders de zwaarste lasten?
- Zorg voor heldere en krachtige communicatie aan alle lagen van de bevolking;
- Zorg voor alternatieve communicatie naast de persconferentie en houd rekening met een lager opgeleide doelgroep;
- Erken de negatieve effecten van de voorstellen en geef aan wat mensen wel kunnen doen om hun mentale, fysieke, sociale en financiële gezondheid te behouden.

Proportionaliteit

- Zet in op mensen met klachten die nu nog niet goed thuisblijven door goede communicatie, financiële steun en praktische steun vanuit gemeente, buurt, werkgever en supermarkten. Als het thuisblijfadvis bij klachten, quarantaine en isolatie strenger wordt aangetrokken zal dit veel effect hebben op de verspreiding en ook maatschappelijke onvrede en gevoel van 'wat maakt het uit' wegnemen. Belangrijk om mensen tegemoet te komen die nu toch om praktische redenen naar buiten gaan als ze ziek zijn of positief getest zijn. 8/10 mensen gaat nog naar buiten met klachten, 5/10 mensen die gewaarschuwd zijn in een BCO ook.
- Denk aan manieren waarop je als overheid kan faciliteren in de verplichte isolatie. In het buitenland worden strategieën getest waar positieve geteste personen goed verzorgd in een hotel in isolatie kunnen.

- Zet in op een oproep om te laten testen, nu is dat slechts 40% van de mensen met klachten.

Impact van maatregelen op gedrag

- Het is lastig te zeggen hoe mensen op strengere maatregelen zullen reageren. De verschillen tussen de voor en tegenstanders groeien wellicht. Uit onderzoek vanuit het RIVM staat zo'n 80-90 % wel achter de maatregelen.
- Een lockdown zal waarschijnlijk een negatieve impact hebben op de sociale en mentale gezondheid van de bevolking en ongelijkheden (*inequalities*) in mentale gezondheid vergroten (dus mensen die het al zwaar hebben). Er zijn aanwijzingen dat de negatieve effecten daarnaast met name ook groter zijn voor jongeren/jong-volwassenen. Let op: we weten niet wat de effecten zijn van het virus rond laten waren op grote schaal en de (lange)termijn effecten daarvan op mentale en sociale gezondheid.



Overwegingen: handhavings- en uitvoeringseffecten – Scenario 1 & 3

Politie

- Voor scenario 1 is de aanname is dat vigerende noodverordening ongewijzigd blijft;
- Daarmee blijft handhavingskader politie ongewijzigd;
- De strafrechtelijk handhaving van de bepalingen uit de noodverordening richt zich vooral op verbod groepsvorming, veilige afstand en verbod alcohol (en daarnaast Illegale feesten, coffeeshops, eet- en drinkgelegenheden, afhaalfunctie eet- en drinkgelegenheden, sluitingstijd detailhandel);
- Het optreden is gericht op het doen stoppen van de overtreding;
- Scenario 3 grijpt terug naar de situatie van maart jl. Dat leidt ertoe dat de vigerende noodverordening moet worden aangepast;
- Handhavingskader politie zal vervolgens in lijn moeten worden gebracht met de nieuwe noodverordening;
- Aan de lijn die is ingezet, zoals verwoord in het huidig handhavingskader (d.d. 15 oktober jl.), wordt vastgehouden.



Overwegingen: handhavings- en uitvoeringseffecten – Scenario 2 & 4

Politie

- De maatregel “thuisblijven tussen de uren waarop de avondklok geldt / blijf binnen de gemeente” moet controleerbaar zijn via een authentieke toestemming met weinig bureaucratie. (bijvoorbeeld met digiD eenmalig downloaden en printen document);
- Thuisblijfgebod (gebiedsgebod) in absolute termen juridisch legaliseren maar ten aanzien van handhaving ervan de plicht op een proportionaliteitstoets opleggen. Daarmee wordt een context-gebonden afweging en discretionaire bevoegdheid bij de handhaver gelegd die een situatie op merites kan beoordelen;
- Maatschappelijke onrust is reëel. Indien verzet gepaard gaat met openbare orde verstoringen, zal er een omslag plaatsvinden van inzet handhaving lockdown naar ordehandhaving;
- Naarmate het scenario zich ontwikkelt van *best-realistic-worst* zal dat ertoe leiden dat alle capaciteit moet worden ingezet op handhaving van de maatregelen en processen moeten afschalen (positie in de wijk, opsporingsonderzoeken vertragen, etc.). Daarnaast leidt dit tot uitputting van de organisatie en medewerkers.
- Kwantificering KMar volgt binnenkort, geen grote aantallen medewerkers beschikbaar;
- Voorwaarde is toestemming van NCTV voor beschikbaar stellen van de gegarandeerde defensiecapaciteit CTER t.b.v. Handhavingstaak;
- Capacitaire consequenties KMar voor grensbewaking bij landelijke lockdown en/of avondklok in heel Nederland;
- Road blocks zijn geen onderdeel van de Handhavingstaak door Defensie.

Inzet KMAR:

- Inzet op uitbreiding van taken die KMAR al doet om politiecapaciteit vrij te spelen;
- Eventuele inzet van zgn. kwaliteitsgroepen;
- Geen grote aantallen medewerkers beschikbaar.

Inzet Defensie:

- Delen van Bewaking en Beveiligingstaken overnemen van politie;
- Inzet van drones ter ondersteuning voor inlichtingen (geen heli's).
- Handhaving in beperkte vorm. 9x peloton: (totaal 270).

Bijstand Defensie/Kmar

- De minister van Defensie en de CDS Defensie hebben ingestemd met de voorgestelde inzetplannen;
- Onder de directe operationele aansturing en verantwoordelijkheid van Politie en KMar is Defensie bevoegd handhavend op te treden. Juridisch kader is: aanspreken, vorderen ID/controleren, aanhouden;
- Verschijningsvorm Defensie overeenkomstig Handhavingstaak: ongewapend optreden;
- Bij toestemming: 9 pelotons beschikbaar (totaal 270), in eerste instantie max. 72 uur in te zetten op bewaken en beveiligen en handhaving (beperkt);



Overwegingen: communicatie- en uitlegbaarheid – Alle Scenario's

- Pers en publiek gebruiken de routekaart als perspectief en toetskader: in publiekscommunicatie hier gebruik van maken of extra uitleggen waarom niet (consequentie: complexe boodschap, alternatief perspectief);
- Licht tussen routekaart en scenario's is onwenselijk voor eenduidigheid en uitlegbaarheid van communicatie;
- Ontbreken van lange termijn boodschap in NL (o.a. ontbreken looptijd scenario) vs. duidelijke termijn in andere landen voor noodtoestand of andere maatregelen, maakt het moeilijker om planning te maken voor gewenst gedrag en consequenties;
- In communicatie goede balans tussen communicatie over maatregelen (consequenties en handhaving) en communicatie over gedrag (volhouden): in speech, persconferentie en middelen;
- Wildgroei aan terminologie voor verschillende (vormen van) scenario's: intelligente lockdown, lockdown uit routekaart, lockdown maart, gedeeltelijke lockdown, zeer ernstig, acuut;
- Communiceer bij de aankondiging van een scenario hoe de afbouw wordt ingericht en resultaten bestendigd (we gaan niet ineens van scenario 3 naar 'waakzaam');
- Geef ruimte aan (maatschappelijke) partners om tijdig rol te nemen in communicatie over scenario.