

Appreciatie ESB-themanummer over de baten en kosten van de coronamaatregelen

Aanleiding

Het novembertijdschrift van het ESB bevat twee maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) naar de coronamaatregelen. De vraag die centraal staat is of de baten van de maatregelen opwegen tegen de kosten. Daarnaast is ook een viertal bespiegelingen op deze analyses in het ESB te vinden.

Structuur

Deze notitie vat de twee MKBA's en de vier bijbehorende bespiegelingen kort samen. Vervolgens wordt een appreciatie gegeven van de sterke en minder sterke punten in de analyses.

Definitie MKBA

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) zet de positieve en negatieve effecten van een project, beleids optie of maatregel op de Nederlandse welvaart naast elkaar. Door de kosten en baten in dezelfde eenheid (bijvoorbeeld euro's) uit te drukken, wordt het maken van een goede afweging gefaciliteerd.

Samenvatting MKBA's lockdown en bespiegelingen , inclusief algemene appreciatie

MKBA's	
5.1.2e	Paul Frijters Vanuit geluk bezien zijn de kosten van een lockdown veel hoger dan de baten
Een eerste kwantitatieve analyse van de Nederlandse coronamaatregelen	
5.1.2e	<i>Paul Frijters is gasthoogleraar aan de London School of Economics.</i>
<i>is onderzoeker aan de TU Delft.</i>	
<ul style="list-style-type: none"> De auteur richt zich op de besluitvorming over de lockdown zoals die op 23 maart jl. werd ingesteld. Daartoe werkt de auteur twee analyses uit; op basis van de kennis die toen beschikbaar was (ex ante) en op basis van de kennis van nu (ex post). Het meetpunt van de MKBA is 1 juli (het beoogde einde van de lockdown). De baten van een maatregel worden geschat door de reductie van het aantal (directe en indirecte) slachtoffers door Covid-19 ten opzichte van het 'niets doen'-scenario. De auteur gebruikt de voor kwaliteit gecorrigeerde waarde van een extra levensjaar (QALY). De kosten bestaan uit de economische schade van de maatregelen. Met betrekking tot de ex ante MKBA concludeert de auteur dat de lockdown zoals die in eerste instantie is ingevoerd op 1 juli meer baten dan kosten kent. Met oog op de Nederlandse welvaart was het dus verstandig om de lockdown op 23 maart jl. in te stellen. Als de 	<ul style="list-style-type: none"> De auteur neemt een welzijnsperspectief voor Nederland in de periode van maart tot september 2020. De auteur kijkt – naast de fysieke gezondheid en de economie – ook naar het leed van werkloosheid, eenzaamheid en de mentale gezondheid. Als referentie gebruikt de auteur de Tanzania-aanpak waarbij er (vrijwel) geen verplichtingen aan de bevolking werden opgelegd. De auteur maakt gebruik van 'geluksjaren', aan de hand van de vraag: 'in welke mate bent u tevreden met het leven dat u momenteel leidt?'. Economische en gezondheidsschade kan worden omgerekend naar deze 'geluksjaren', ook wel WELLBY's (Wellbeing-Adjusted Life Years) genoemd. De auteur verwacht dat het gevoerde beleid ten opzichte van het Tanzania-scenario 220.000 WELLBY's oplevert. Daar staat echter (extra) mentale schade (290.000 WELLBY's), economische schade

<p>lockdown langer duurt, nemen de economische kosten van de lockdown toe en komt er een moment dat de baten niet meer opwegen tegen de kosten.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ook op basis van ex-post informatie blijkt dat het terugdringen van de besmettingen middels de lockdown voor de korte termijn een logische keuze was. Wel blijken de baten in eerste instantie te hoog ingeschat. Dit komt met name door de overschatting van de mortaliteit. • De resultaten zijn sterk afhankelijk van de aannames over de directe en indirecte mortaliteit van het virus in het 'niets doen'-scenario. Tegelijkertijd benoemt de auteur dat het 'niets-doen'-scenario erg onzeker is, zoals het aantal besmettingen, het effect van de overbelaste zorg, de verloren levensverwachting en de gevolgen voor de economie. • Voor een nieuwe lockdown (zoals de lockdown waar we nu in zitten) is het van belang te realiseren dat de baten gelijk zullen zijn aan die in de eerdere lockdown maar dat de kosten hoger zijn. De economische schade zal nu groter zijn, bijvoorbeeld door een sterkere toename van de werkloosheid (de auteur noemt dit 'knikpunten'). • De auteur pleit voor het invoeren van een partiële lockdown. Deze lockdown is alleen gericht op de ouderen, kwetsbaren en hun verzorgers. Het voordeel is dat een dergelijke lockdown een positievere baten-kostenratio kent. 	<p>(4.835.000 WELLBY's) en werkloosheidsschade (183.000 WELLBY's) tegenover. Hieruit volgt dat de kosten veel hoger zijn dan de baten: kosten-baten ratio van 24,1.</p> <ul style="list-style-type: none"> • In een scenario dat de mortaliteit in het Tanzania-scenario 0,2% van de bevolking (i.t.t. 0,1%) bedraagt de kosten-baten ratio nog maar 7,1. • Er zijn enkele kanttekeningen bij de analyse te plaatsen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Rouwende familieleden worden niet meegenomen in de analyse. ○ Lange termijn effecten van Covid-19 worden niet meegenomen, zoals lange termijn gezondheidsschade, onderwijsachterstanden en ongeboren ivf-kinderen. • De auteur concludeert dat zware lockdowns erg duur zijn: per week gaat er meer verloren aan mentale gezondheid en ineenstorting van de economie dan men mogelijk zou kunnen winnen door coronadoden voorkomen. De auteur betoogt de Tanzania-aanpak (i.e. de normale aanpak bij een griepvirus) ook in Nederland te hanteren. 		
Bespiegelingen			
<p>Bas Haring Maatschappelijke kosten-batenanalyse als spiegel</p>	<p>5.1.2e Kosten en baten van lockdowns blijven onzeker</p>	<p>5.1.2e, Sander Boxebeld en 5.1.2e Analyse vormen startpunt van inhoudelijke discussie over coronabeleid</p>	<p>5.1.2e Bij corona is de rule of rescue aan het werk</p>
<p><i>Bas Haring is hoogleraar aan de Universiteit Leiden en Academic partner bij het CPB.</i></p>	<p>5.1.2e is onderzoeksdirecteur SEO Economische Onderzoek en hoogleraar Beleidsevaluaties aan de VU.</p>	<p>5.1.2e is universitair docent aan de TU Delft. Sander Boxebeld is PhD-student aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR). 5.1.2e is hoogleraar aan de EUR.</p>	<p>5.1.2e is universitair hoofddocent aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Volgens de auteur dient een MKBA niet als leidraad maar als spiegel te worden gebruikt. In zijn betoog haalt hij diverse 	<p>De auteur neemt het Kolen en Frijters kwalijk dat ze onvoldoende gebruik hebben gemaakt van belangrijk</p>	<p>De auteurs wijzen op recent onderzoek waaruit blijkt dat de voorkeuren van huishoudens in coronatijd zijn veranderd.</p>	<p>De auteur geeft aan dat het voor Nederland lastig is om een heel andere koers te varen dan het coronabeleid in</p>

<p>bezwaren aan van een MKBA:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Het is lastig om gezonde levensjaren en de ervaring van ziekte te kwantificeren. Dat geldt al helemaal voor indirecte kosten en baten. o Een MKBA houdt geen rekening met verdelingskwesties. Sommige bevolkingsgroepen kunnen meer last hebben van de kosten (jongeren) of hebben meer nut van de baten (ouderen). De verdeling hiervan komt niet naar voren in een MKBA. o Principiële en rechtvaardigheidsargumenten zijn ook van belang bij het bepalen van juist beleid (niet alleen een positieve of negatieve MKBA). • Een MKBA hoort beleidsmakers te confronteren met de keuzes die we (impliciet) maken. 	<p>leidraden en werkwijzers voor het uitvoeren van een MKBA. Daarnaast worden gevoeligheidsanalyse niet uitgevoerd of niet geanalyseerd.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De auteur gaat nader in op de tekortkomingen bij Frijters: <ul style="list-style-type: none"> o Frijters neemt de gunstige effecten van een lockdown op de zorg niet mee. Frijters betoogt juist dat de helft van het aantal patiënten geen IC-behandeling nodig heeft gehad zonder daar een goede onderbouwing van te geven. Ook zou zorguitstel al in de 'geluksjaren' zitten, terwijl toekomstige kankerpatiënten dat nu nog niet kunnen weten. o In reguliere MKBA's wordt vaak gebruik gemaakt van geld als maatstaf. Dit maakt het soms mogelijk om de betalingsbereidheid af te leiden uit feitelijk gedrag in plaats van subjectieve antwoorden in enquêtes. • Zowel Kolen als Frijters nemen de economische effecten van de maatregelen niet goed meenemen. Kolen neemt het effect van werkloosheid niet 	<p>Huishoudens zouden meer belang hechten aan het voorkomen van sterfgevallen – met name voor mensen jonger dan 70 jaar – en het verlichten van de werkdruk in de zorg.</p> <p>Dergelijke inzichten nemen beide auteurs niet mee.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Frijters is te optimistisch over het Tanzania-scenario: (1) groepsimmunitieit kan slechts van beperkte duur zijn, (2) het is lastig kwetsbaren van de rest van de Nederland te isoleren en (3) houdt geen rekening met de mogelijkheid dat ook in Tanzania het geluk onder druk kan komen te staan. • De auteurs geven aan dat er nog steeds onduidelijkheid bestaat over de mortaliteit en de langetermijngevolgen van het virus. Verder kan de vraag gesteld worden of de daling in het geluk door de pandemie komt of door de maatregelen die zijn genomen. 	<p>andere landen met het oog op het draagvlak, de economische gevolgen en diplomatieke redenen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Een tweede punt van kritiek is dat niet ieder gezond levensjaar hetzelfde wordt gewaardeerd. De auteur wijst op de 'rule of rescue' als een betere benadering. We lijken het onmenselijk te vinden om mensen in acute nood (mensen met corona op een IC) niet te helpen, ongeacht de kosten daarvan.
---	--	---	--

	<p>mee en Frijters hoopt een groot gedeelte van de economische effecten terug te zien in de WELLBY's.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ook de langetermijngevolgen voor de samenleving worden niet meegenomen, zoals langdurige werkloosheid en minder goed onderwijs. • Op basis van beide analyses kan niet geconcludeerd worden of de baten opwegen tegen de kosten. 		
Appreciatie			
<ul style="list-style-type: none"> • MKBA's kunnen een goede methode vormen om de baten en kosten van beleid op de Nederlandse welvaart tegenover elkaar te zetten. Doordat baten en kosten met een MKBA in eenzelfde meeteenheid worden omgezet, wordt voorkomen dat appels met peren worden vergeleken en is het maken van een afweging makkelijker. Het stelt beleidsmakers in staat een evenwichtige beslissing te maken met een optimale welvaart als uitgangspunt. • MKBA's zijn over het algemeen uitvoerige exercities waarbij tal van effecten op een juiste manier verdisconteerd moeten worden naar dezelfde meeteenheid. Alleen al vanuit dat oogpunt is het prijzenswaardig dat Kolen en Frijters zich gewaagd hebben aan het in kaart brengen van de baten en kosten van de lockdown. Zoals ook Mouter, Boxebeld en Van Exel betogen, vormen deze MKBA's een goed uitgangspunt voor een inhoudelijk debat over de effecten van het coronabeleid. • Alhoewel MKBA's in theorie een perfecte methode lijken om beleid te evalueren, kennen MKBA's echter ook een aantal belangrijke beperkingen.¹ Deze krijgen in de analyse van Kolen en Frijter weinig aandacht. Hieronder volgt een beknopt overzicht van een aantal van deze beperkingen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Het is vaak niet mogelijk om alle effecten van een project of maatregelen mee te nemen die direct of indirect invloed hebben op de welvaart in Nederland. ○ Het maken van een vertaalslag vraagt vaak sterke aannames, bijvoorbeeld over de waarde van een extra levensjaar. De uitkomsten zijn gevoelig voor deze aannames. ○ Sommige effecten zijn makkelijker te kwantificeren dan andere terwijl deze onevenwichtigheden niet worden meegenomen in de resultaten. ○ De zwakke punten uit de MKBA kunnen strategisch gebruikt worden, bijvoorbeeld door ze te overdrijven of te bagatelliseren afhankelijk van de gewenste uitkomst. ○ Opgepast moet worden dat zaken niet dubbel geteld worden in de MKBA, bijvoorbeeld bij de vraag of werkloosheidsschade al in het begrip WELLBY's zit of apart moet worden meegenomen. • Een van de belangrijkste beperkingen van de MKBA's van Kolen en Frijters is dat zij geen of nauwelijks gevoeligheidsanalyses uitvoeren of deze vervolgens ook analyseren. Kolen gaf in zijn analyse al aan dat de gevolgen van het 'niets-doen' scenario onzeker zijn. De resultaten zijn 			

¹ Mouter, N. (2012). Voordelen en nadelen van de Maatschappelijke Kosten en Baten analyse nader uitgewerkt.

- sterk afhankelijk van de aannames over de directe en indirecte mortaliteit van het virus. Ook Fijters werkt met sterke aannames. Zo zou het verdubbelen van de mortaliteit de kosten-baten ratio met zo'n 71% verminderen. Dat zijn forse effecten. Het tonen van gevoeligheidsanalyses en het daadwerkelijk meenemen daarvan in de resultaten en conclusie zou de MKBA's sterker maken.
- Een argument dat met name in de MKBA van Frijters minder tot uiting komt, is dat **risicooversie** ook een rol kan spelen in het gevoerde beleid. De onzekerheid omtrent het virus maakt dat een prudente aanpak in eerste instantie gerechtvaardigd is.
 - De vier bespiegelingen benoemen verschillende kritiekpunten op de MKBA's van Kolen en Frijters. Er vallen ook overeenkomsten te onderscheiden. Zo benoemen verschillende auteurs – weliswaar met andere bewoordingen – dat er ook sprake is van een **rechtvaardigheidsoverwegingen** die niet tot uiting komen in de MKBA. We vinden het belangrijk dat iedereen geholpen kan worden. Verder worden de **langetermijngevolgen** van Covid-19 aangehaald als een belangrijk ontbrekend element.
 - Gegeven de beperkingen en onzekerheden van de MKBA's van Kolen en Frijters is opvallend dat beide auteurs een vrij stellige conclusie aan de analyse koppelen (Kolen weliswaar in mindere mate dan Frijters).
 - Kolen oppert voor het verkennen van een partiële lockdown (i.e. lockdown voor de kwetsbaren). Een dergelijke oproep werd eerder in ESB ook al gedaan door Vlieger, Fransman en Sipkema. Belangrijk nadeel van een partiële lockdown is dat dit praktisch niet of zeer lastig vorm te geven is. Ook gaat een dergelijke lockdown voorbij aan de vraag wie daadwerkelijk kwetsbaar is en potentieel druk op de zorg kan leggen.
 - Frijters gaat verder in zijn aanbevelingen en noemt de Tanzania-aanpak als optimaal beleid. In een dergelijk scenario worden geen verplichtingen aan de bevolking opgelegd en probeert men er het beste van te maken (zoals in iedere griepgolf). Dit is zeer vergaande conclusie op basis van een door onzekerheden omgeven analyse.
- **Conclusie:** op basis van twee MKBA's en vier bespiegelingen kan geconcludeerd worden dat het uitvoeren van MKBA's ten aanzien van de kosten en baten van de coronamaatregelen waardevol kan zijn, maar dat voorliggende MKBA's in te grote mate beperkingen en onzekerheden kennen om de conclusie te trekken dat een lockdown vanuit welvaartsoogpunt niet optimaal is.