

Memo effect maatregelenscenario's economie - SZW, EZK & FIN

Hoofdboodschap

Algemeen

De economische effecten van de drie scenario's zijn niet te kwantificeren. Wel is het mogelijk om een kwalitatieve inschatting te maken. De langetermijneffecten van het continueren van eenzelfde, lichter maatregelenpakket zijn veel kleiner dan van een harde lockdown. Maatschappelijke en economische kosten van extra maatregelen nemen exponentieel toe:

- Resterende maatregelen uit scenario 2 en 3 zijn vaak nog maatschappelijk en economisch ontwrichtender dan eerdere maatregelen die zijn getroffen.
- Bestedingen van huishoudens en bedrijven zullen bij verdergaande maatregelen nog sterker terugvallen.
- Lockdowns vergroten scheidslijnen, raken kwetsbaren in de samenleving extra hard en vergroten armoede (WHO).

Een lockdown is enkel economisch effectief indien kortstondig en oplevingen van het virus snel de kop in kunnen worden gedrukt. Een volledige lockdown is nu economisch gezien desastreus. Onderzoek voor ontwikkelde economieën wijst uit dat de impact van een harde lockdown meer dan 2.5 keer zo grote negatieve effecten heeft op de economie dan een minder zware lockdown (zie onderstaande tabel).¹ Daarnaast volstaat het testbeleid op dit moment niet, waardoor de kans groot is dat na een volledige lockdown het virus weer opleeft en opnieuw maatregelen nodig zijn.

	Harde lockdown	Minder vergaande restricties
BBP	-22%	-8%
Werkgelegenheid	-24%	-9%

Timing

- Het is te vroeg om additionele maatregelen te kunnen onderbouwen met data over de verspreiding van het virus: (1) de effecten van de maatregelen van 14 oktober zijn nog niet zichtbaar en (2) de routekaart is net uitgerold.
- Nu een lockdown aankondigen, zonder uitzicht op wat daarna komt, zal het economisch vertrouwen ernstig ondermijnen. Het is zaak om standvastig te zijn en vast te houden aan het huidige maatregelenpakket.

Scenario 1: aanhouden huidige maatregelen tot 31 december

- Pinbetalingen en geldopnames in Nederland lagen maandag 19 oktober 10% lager dan normaal (verslechtering van 5%-punt ten opzichte van een week eerder). Bij verlenging is de verwachting dat dit enigszins verder toeneemt, vanwege een daling van het economisch vertrouwen.
- Horeca, recreatie en vervoer worden hard geraakt door maatregelen van 13 oktober. Daling van pin-omzet van 'café en restaurants (ruim) 65%. Meer dan 5% van de Nederlanders is werkzaam in de horeca. Bij langere sluiting van de horeca bestaat het risico dat een grote groep mensen werkloos raakt.

Scenario 2: scenario 1 + sluiten detailhandel tot 31 november

- Het CPB voorziet een economische krimp van 6,1% in 2020, en een verdere krimp van 2,8% in 2021 bij een tweede golf. De werkloosheid loopt op tot 8,5% in 2021. Structureel komt het bbp op een 9% lager groeipad.
- In het tweedegolfscenario van het CPB is geen rekening gehouden met een sluiting van de detailhandel. Als de impact van de 2^e golf verder even hard is als de 1^e zal de economie nog verder terugvallen dan in dit scenario.
- Het sluiten van de detailhandel zal de omzet van bedrijven sterk negatief beïnvloeden en de toename van online inkopen zal hier slechts ten dele voor compenseren. In België zijn de omzetten van bedrijven door de sluiting van detailhandel in het voorjaar relatief sterker gedaald (meer dan 12%-punt t.o.v. Nederland). De totale omzet van de detailhandel bedroeg in 2018 bijna 110 miljard euro. Bij omzetverlies neemt het risico op faillissementen en daaruit

¹ <https://voxeu.org/article/lockdown-accounting>

voortvloeiend werkloosheid neemt toe. In 2017 telde de detailhandel circa 883 duizend banen. Qua werknemers is de detailhandel een van de grootste sectoren in de werkgelegenheid (ruim 9%).

Scenario 3: full lockdown

- Strenge lockdowns in het VK, Frankrijk, Italië en Spanje leidden tot een economische krimp van 12,4% tot 20,4% in Q2. "Intelligente" lockdown in Nederland leidde tot een krimp van 8,5%.
- Een analyse van Bruegel laat zien dat ruim de helft van het verschil in economische neergang tussen de 'zuinige vier' (Nederland, Oostenrijk, Zweden, Denemarken) en de zuidelijke vier (Italië, Spanje, Portugal en Griekenland) kan worden verklaard door de strengere lockdownmaatregelen.
- Een volledige lockdown zal een desastreus effect hebben op de economie. Het ligt voor de hand dat het effect op faillissementen en werkgelegenheid groter zal zijn dan in het voorjaar, omdat bedrijven het afgelopen half jaar hun buffers al hebben moeten aanwenden.
- Bij een lockdown neem bovendien het risico op permanente kosten toe. Sluiting van scholen heeft op de korte termijn een nadelig effect op de productiviteit van werkende ouders. Op de lange termijn vergroot een sluiting van scholen scheidslijnen samenleving en leidt tot een verminderd groeipotentieel.

Toelichting

Kwalitatieve, geen kwantitatieve beoordeling van de scenario's

Het is niet mogelijk om de economische effecten van de drie scenario's te kwantificeren. In eerder contact gaf het CPB bijvoorbeeld aan niet te ramen op sectorbasis en te weinig zicht te hebben op de interactie tussen de maatregelen en de verspreiding van het virus.

Kwalitatief kunnen we wel iets zeggen over wat de maatschappelijke en economische effecten zijn van twee verschillende strategieën: eerst hard ingrijpen om daarna te kunnen versoepelen of eenzelfde niveau van ingrijpen langer volhouden. Door de ooghalen kijkend lijkt het langer continueren van eenzelfde, lichter maatregelenpakket verstandiger. Een voorwaarde daarbij is wel dat de R significant onder de 1 belandt. Zie onderstaand de daarbij behorende overwegingen.

Algemeen

Voor extra aanscherpingen geldt dat de impact op maatschappij en economie exponentieel toeneemt. Aanvullende maatregelen leiden tot steeds hogere kosten, omdat de minst ingrijpende maatregelen (met het grootste gezondheidseffect) al genomen zijn en omdat mensen steeds minder ruimte overhouden om te leven en dus ook om economische vraag op peil te houden. Deze logica geldt ook op sectoraal niveau. Het volledig sluiten van sectoren is ingrijpender dan het laten functioneren op een lager bezettingsniveau. Bij volledige sluiting komen mensen hele weken thuis te zitten. Het volledig sluiten kan ook het laatste zetje betekenen voor bedrijven. Landen met een hardere lockdown (o.a. in Zuid-Europa) lieten tijdens de eerdere golf ook een hardere BBP-krimp zien. De economieën van landen die in het voorjaar onderhevig zijn geweest aan strenge lockdown, zoals het VK, Frankrijk, Spanje en Italië, zijn in het tweede kwartaal veel sterker gekrompen (t.o.v. eerste kwartaal respectievelijk -20,%; -13,8%; -18,5% en -12,4%) dan de Nederlandse economie (-8,5%). Er liggen veel oorzaken ten grondslag aan de verschillen, maar een aanzienlijk gedeelte wordt waarschijnlijk verklaard door het niveau van restricties.

Een volledige lockdown kan enkel aantrekkelijk zijn als deze kortstondig is en kleine oplevingen van het virus daarna snel de kop in kunnen worden gedrukt ("hamer"). Dit vergt onder andere (preventief) testbeleid en bron- en contactonderzoek, dat daarvoor momenteel niet voldoende geëquipeerd lijkt ("dans"). Ook zal dan een strakker beleid gevoerd moeten worden voor inkomende reizigers, wat in een verbonden land als Nederland lastig is en economische schade oplevert (voorbeeld: Nieuw-Zeeland kon dit wel).

Veelvuldige wijzigingen van maatregelenpakketten zorgen maatschappelijk en economisch gezien voor onrust, onzekerheid en kosten, ook t.a.v. de virusverspreiding (denk aan: eerste en laatste avondjes in de kroeg). Veelvuldige wijzigingen komen daarmee ook niet ten goede aan de naleving: het veelvoud aan steeds veranderende regels, maxima en uitzonderingen is steeds

minder goed bij te houden en lastig uitlegbaar. Bovendien sluiten veelvuldige wijzigingen niet aan bij de filosofie van "leven met het virus".

Onderwijs is de sector waarvan sluiting de grootste negatieve maatschappelijke en economische effecten met zich meebrengt. Op korte termijn, omdat ouders beperkt thuis kunnen werken. Op langere termijn, omdat er minder opbouw van *human capital* plaatsvindt, en de ongelijkheid toeneemt. Een sluiting van scholen nu betekent zeer waarschijnlijk dat er op zijn vroegst in januari wordt heropend, gezien de naderende kerstvakantie.

Timing

Het is ons inziens nu te vroeg om additionele maatregelen te kunnen onderbouwen met data over de verspreiding van het virus (de effecten van de maatregelen van 14 oktober zijn nog niet zichtbaar, de routekaart is net uitgerold en ook gezien recente informatie van het RIVM over de R-waarde die mogelijk onder de 1 zou liggen). Nu een lockdown aankondigen, zonder uitzicht op wat daarna komt, zal de resulterende onrust en onzekerheid verder vergroten.

Politiek gezien zal het lastig zijn om verdergaande maatregelen snel weer af te bouwen, waardoor de zwaardere lockdown waarschijnlijk ook tot de kerst zal duren.

Als er na twee weken nieuwe maatregelen worden genomen, schept dit de verwachting dat dit ritme in de toekomst volgehouden wordt. Dit is een onwenselijk ritme, omdat de relevante beslisinformatie er nog niet is en vanwege de onrust en onzekerheid die dit veroorzaakt.

Scenario's

Scenario 1: verlenging huidige maatregelen tot 31 december

Het CPB heeft in de MEV twee scenario's geschetst. De basisraming is inmiddels achterhaald. Hoewel duidelijk is dat we epidemiologisch in de tweede golf zitten, zitten we economisch nog niet per se in het tweedegolfscenario omdat de coronamaatregelen vooralsnog milder zijn, zowel in Nederland als in de rest van de wereld. Des te langer de huidige maatregelen aanhouden, des te meer we in de richting van dit scenario opschuiven. Het is nu nog lastig om aan te geven in hoeverre we tenderen naar het tweedegolfscenario.

Het continueren van de huidige steunmaatregelen tot het einde van het jaar zal een sterke negatieve impact zal hebben op het economisch vertrouwen. Het ligt in de rede dat huishoudens en bedrijven consumptie en investeringen meer uitstellen dan tot op heden het geval is, omdat de huidige restricties voor geruimere tijd aanhouden.

De eerste tekenen wijzen op een afname van de bestedingen, maar vooralsnog niet zo heftig als in het voorjaar. Volgens de cijfers van ING lag de totale waarde van pinbetalingen en geldopnames in Nederland (7 daags-gemiddelde) maandag 19 oktober 10% lager dan normaal voor de tijd van het jaar. Dit is een verslechtering van 5%-punt ten opzichte van een week eerder. Ter vergelijking, in maart vielen de bestedingen via ING terug met 20%-punt (het vertrekpunt is wel anders, in maart was alles eerst nog open).

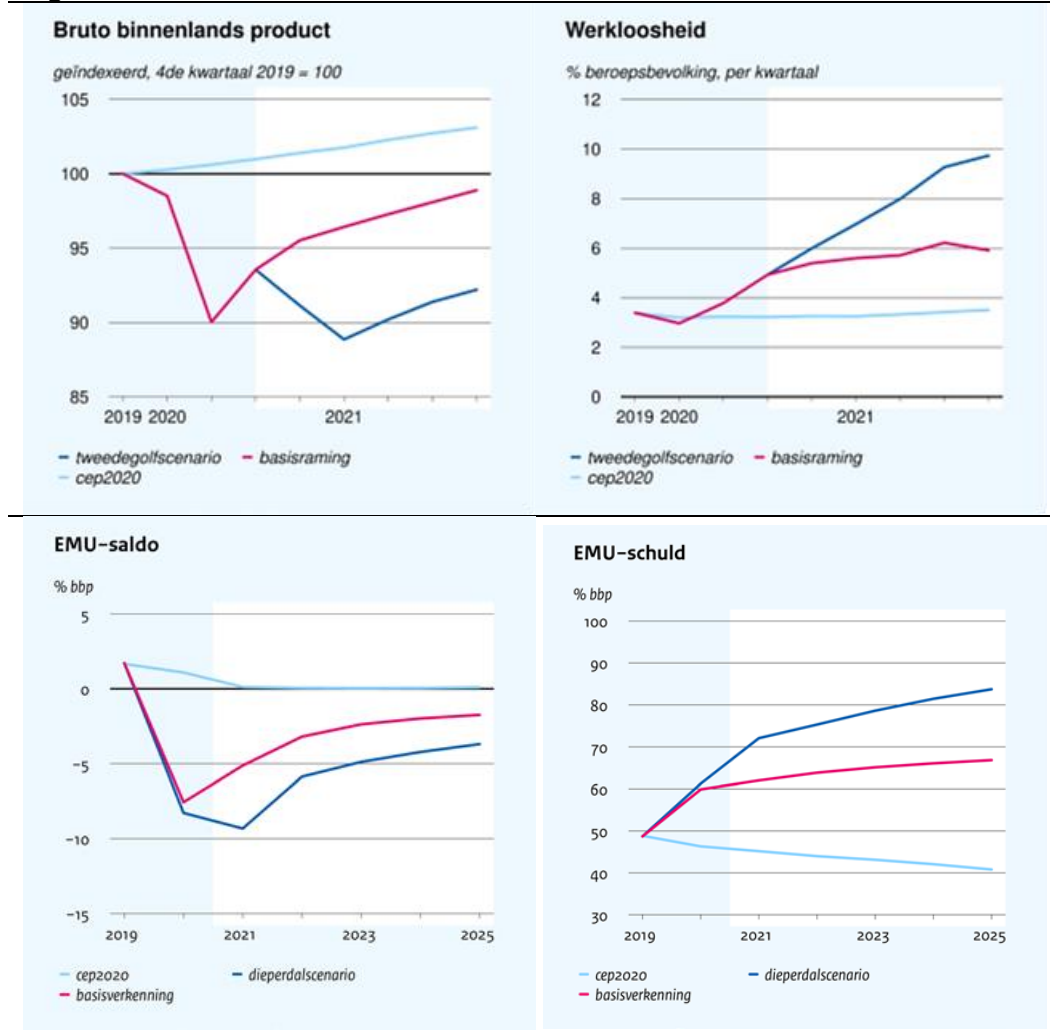
Volgens de cijfers van ING zijn worden vooral de sectoren horeca, recreatie & cultuur en vervoer geraakt door de maatregelen van 13 oktober. In de periode sinds de nieuwe maatregelen (donderdag 15 oktober t/m maandag 19 oktober) is de daling van de pin-omzet in de categorie 'café & restaurants' het grootst. Deze is gezakt naar (ruim) 65% onder normaal. 'Recreatie & cultuur' is een andere categorie waar de pin-omzet vorige week flink is afgenomen, met ongeveer 15%-punt (van -28% op ma 12 okt naar -44% op ma 19 okt). Minder hard daalde de pinomzet vorige week in de non-food retail. Woonwinkels en fashion zagen allebei een daling van een kleine 10%-punt. De pin-omzet in bouwmarkten bleef stabiel hoog. In de 'foodretail' steeg de pin-omzet in de week tot en met maandag 19 oktober licht (+3%-punt).

CPB basisraming: Een krimp van -5,0% in 2020, en een gedeeltelijk herstel in 2021 met 3,5% groei. De werkloosheid loopt op tot 5,9% in 2021. Structureel komt het bbp op een 4% lager groeipad. Het begrotingssaldo blijft negatief, maar het tekort loopt vanaf volgend jaar terug. De schuld komt uit 62% in 2021, en 66% in 2025.

CPB tweede golf: Een krimp van 6,1% in 2020, en een verdere krimp van 2,8% in 2021. De werkloosheid loopt op tot 8,5% inkomt het bbp om een 9% lager groeipad. Structureel komt het

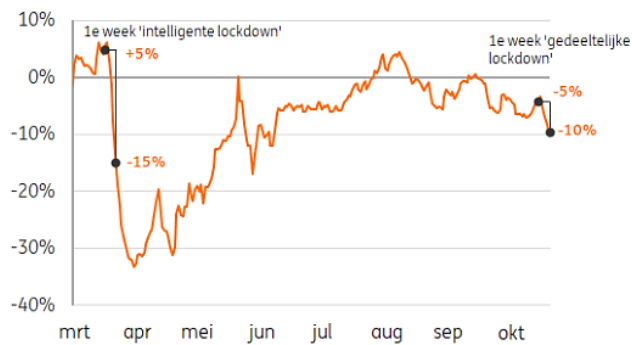
bbp om een 9% lager groeipad. Het begrotingstekort loopt in 2021 verder op, tot boven de 9% bbp. De schuld ligt in 2021 op 72%, en blijft doorstijgen tot bijna 84% in 2025.

Figuur – Scenario's CPB



Figuur – Pintransacties

Pintransacties en geldopnames in NL in NL 10% onder normaal
Waarde van transacties, 7-daags gemid, afwijking van gem. 2016-2019*

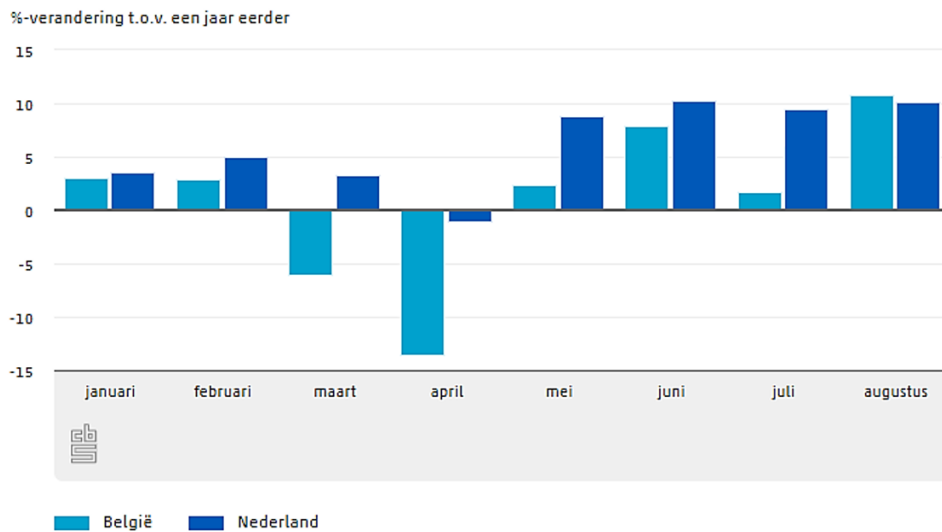


Laatste datapunt: maandag 19 oktober * gecorrigeerd voor trend
Bron: ING

Scenario 2: Aanscherping lockdown (scenario 1+sluiten detailhandel)

Er is geen raming beschikbaar voor dit scenario. Maar het dichtgooien van sectoren of aanscherpen van richtlijnen voor bedrijven heeft een duidelijk effect op de economisch activiteit. Het sluiten van de detailhandel zal de omzet sterk beïnvloeden, de toename van online inkopen zal hier slechts ten dele voor compenseren. Dit blijkt ook uit een vergelijkende analyse van België en Nederland ten tijde van de eerste golf. België nam toen strengere maatregelen met de sluiting van alle niet essentiële winkels wat resulteerde in een relatief sterke omzetzdaling ten opzichte van Nederland. Opvallend is ook dat bedrijfstakken die niet dicht moesten in België toch sloten vanwege het dwingende voorschrift om afstand te houden met vooral grote gevolgen voor de industrie en de bouw. In Nederland was afstand houden slechts een advies.

Figuur – Omzetzdaling detailhandel (inclusief webshops)



Volgens RMC (retailadviesbureau) zijn in week 41 2,6% minder passanten geteld dan in week 40. Als de tellingen van de huidige week vergelijken met dezelfde week van vorig jaar, dan zien we nog steeds een grote daling van 56,5%. Aanvullend winkels sluiten op een stevige lockdown levert virologisch waarschijnlijk weinig winst op. Als de boodschap wordt: blijf thuis, dan is winkelsluiting niet nodig voor het indammen van verkeer, maar de sluiting heeft wel stevig effect op de omzet in de sector, en heeft ook maatschappelijk veel impact.

Scenario 3 – Volledige lockdown

Het is onduidelijk wat het scenario van een volledige lockdown precies inhoudt. In Spanje en Italië was het tijdens de lockdown in het voorjaar enkel mogelijk om noodzakelijke levensmiddelen te kopen. Bovendien is onduidelijk hoe lang een volledige lockdown aan zou moeten houden. Een kortstondige kan op aantrekkelijk lijken, maar in Spanje en Italië duurde de lockdown in het voorjaar aanmerkelijk langer.

Het economisch verkeer bij een dergelijke lockdown komt vrijwel volledig tot stilstand. Als Nederland een vergelijkbare lockdown zou invoeren dan zijn de economische effecten desastreus. De economische krimp komt waarschijnlijk ver boven het niveau van de eerste golf omdat destijds onder andere de detailhandel wel open bleef.

Sluiting van het onderwijs gaat gepaard met aanzienlijke kosten op zowel de korte en de lange termijn. Op de korte termijn betekent sluiting van de scholen verminderde productiviteit en additionele stress voor thuiswerkende ouders. Op de lange termijn heeft een lockdown verstrekkende gevolgen voor de aanwas van menselijk kapitaal. Een verminderde aanwas van menselijk kapitaal verlaagd de productiviteit op de lange termijn en daarmee ook het groeipad van de economie als geheel. Daarnaast wordt de verdeling van menselijk kapitaal schever omdat

ouders van lagere sociaaleconomische klasse minder in staat blijken om in thuisonderwijs te voorzien. Dit draagt bij aan een (verdere) tweedeling in de samenleving.

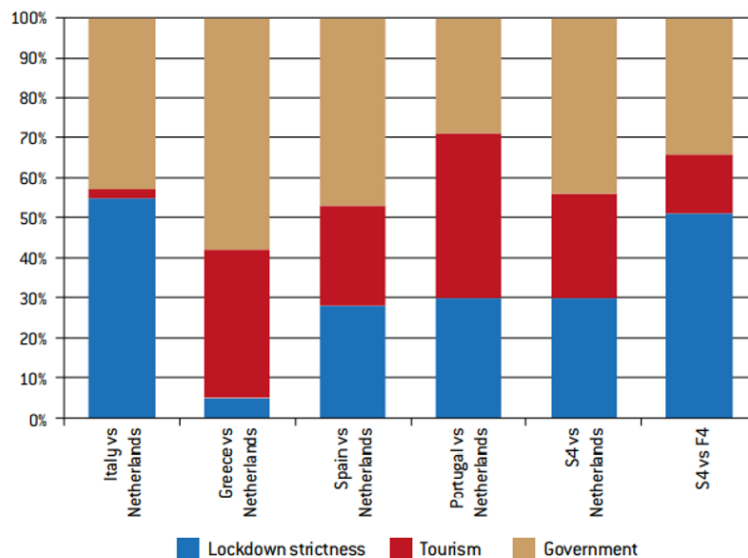
Landen die kozen voor een lockdown lieten tijdens de eerdere golf ook een hardere bbp-krimp zien dan landen die kozen voor minder vergaande restricties (zie tabel onderstaand). Volgens het IMF nemen de kosten van een lockdown toe naarmate de restricties langer voortduren. Het is waarschijnlijk dat de economische gevolgen van een lockdown in Nederland nu fors hoger liggen. Waar bedrijven in het voorjaar nog beschikten over financiële buffers, zal dit nu waarschijnlijk veel minder het geval zijn.

Tabel – Economische krimp Q2 (t.o.v. Q1)

Lockdown		Gedeeltelijke sluitingen	
Land	Vershil bbp (%)	Land	Vershil bbp (%)
Verenigd Koninkrijk	20,4	Nederland	-8,5
Spanje	-18,5	Duitsland	-10,1
Italië	-12,4	Zweden	-8,3
Frankrijk	-13,8		

Bruegel heeft een vergelijking gemaakt tussen Nederland (en de andere 'frugal four') en de 'zuidelijke vier'. Tussen het noorden en het zuiden kan de helft van het verschil in economische neergang worden verklaard door de lockdown, de rest komt grotendeels door de betere governance van de overheid en het belang van toerisme.

Figuur – Factoren achter verschillende economische effecten covid



Het is niet de verwachting dat de economische schade zich beperkt tot het "uitzingen" van de lockdown. Ook na de lockdown bestaat het risico dat het virus weer opleeft. Het (preventief) testbeleid en bron- en contactonderzoek is momenteel niet voldoende geëquipeerd om het virus weer snel de kop in te drukken. Ook zal dan een strakker beleid gevoerd moeten worden voor inkomende reizigers, wat in een open economie als Nederland (met vrij verkeer van personen) lastig is en economische schade oplevert (voorbeeld: Nieuw-Zeeland kon dit wel).