



TER INFORMATIE

Aan

de minister

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

AFEP, BFB, IRF

Inlichtingen

10.2.e

T 10.2.e

10.2.e@minfin.nl
www.minfin.nl

Direct contact

10.2.e

M 10.2.e

notitie

Economische afweging lockdown

Datum

29 oktober 2020

Notitienummer

2020-0000210029

Auteur

10.2.e

10.2.e

Aanleiding

Naar verwachting duurt het nog een tijd voordat er (bijv. met een vaccin) terug kan worden gegaan naar een meer normale samenleving en economie. De samenleving zal nog geruime tijd kampen met het virus. Onder economen is er discussie ontstaan wat de beste strategie is: relatief soepelere maatregelen of juist een forsere (en hopelijk kortere) ingreep in de economie. Deze notitie schetst de afweging tussen beide strategieën.

Kern

- Het is evident dat een harde lockdown leidt tot forse economische schade. Economische analyses tonen echter overtuigend aan dat ook een te soepel coronabeleid economische kosten met zich meebrengt, bijvoorbeeld doordat er langer beperkingen nodig zijn, huishoudens vrijwillig thuisblijven en er meer uitval/quarantaine van personeel zal zijn. Dat betekent dat het soms verstandiger is om te kiezen voor wat strenger beleid, of dat het – nadat de huidige piek voorbij is – ook voor het economisch herstel verstandig is om niet te snel en drastisch maatregelen te versoepelen. Bij een lager besmettingsniveau is ook beter testen en bron- en contactonderzoek (BCO) mogelijk wat leidt tot betere beheersing van het virus.
- Het pleidooi voor een korte, harde lockdown, gevolgd door een duurzame versoepeling, is echter niet overtuigend. In theorie is het een erg aantrekkelijk idee, want het biedt perspectief tot (relatief snel) terugkeren naar een enigszins normale maatschappij en economie.
- In de praktijk zitten er echter forse haken en ogen aan. Randvoorwaarde is in ieder geval dat zo'n harde lockdown kort en eenmalig is, en dat is erg twijfelachtig: in bijna geen enkel westers land lukt het de afgelopen tijd om besmettingen in de hand te houden en te voorkomen dat er een nieuwe (gedeeltelijke) lockdown nodig is. Het is dus onwaarschijnlijk dat NL dit wel duurzaam zou kunnen. Het huidige beleid in NL lijkt daarom grosso modo gepast qua strengheid.
- Om na de huidige gedeeltelijke lockdown niet snel in een volgende (gedeeltelijke) lockdown terecht te komen, is het in ieder geval zaak om in te zetten op een uitgebreider en beter werkend test- en BCO-beleid. Ook dat is echter geen structureel substituut voor contactbeperkende maatregelen, zoals bijvoorbeeld Denemarken laat zien.

Toelichting

Het afgelopen half jaar werd de keuze tussen strengere of juist soepelere contactbeperkende maatregelen vaak geschetst als een afruil tussen gezondheid en economie. De laatste tijd pleiten niet alleen artsen, maar ook sommige economen en organisaties als het IMF voor een relatief streng coronabeleid, of

Van

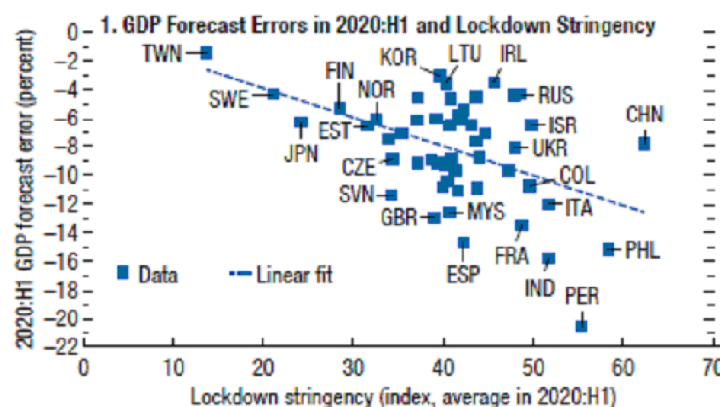
Kopie aan

zelfs strenger dan de huidige maatregelen in NL. Dit zou kunnen leiden tot én minder gezondheidsschade én minder economische kosten. Uiteraard zijn zulke analyses omgeven door onzekerheid, want er is nog veel onbekend (zoals het precieze effect van beperkingen op de R (het reproductiegetal) en de economie, laat staan de interactie tussen verschillende maatregelen). Deze notitie schetst de (economische) afweging tussen een strenger of soepeler beleid: wat is de logica erachter, wat zegt de economische empirie en van welke randvoorwaarden/parameters is die keuze afhankelijk? Uitgangspunt daarbij is dat we de zorgcapaciteit niet willen overbelasten, en daarom het aantal besmettingen/ziekenhuisopnames willen beperken tot een houdbaar niveau. Om het virus te beheersen, is daarom (i.i.g. gemiddeld over de tijd) een R van 1 of lager nodig tot er een vaccin is.

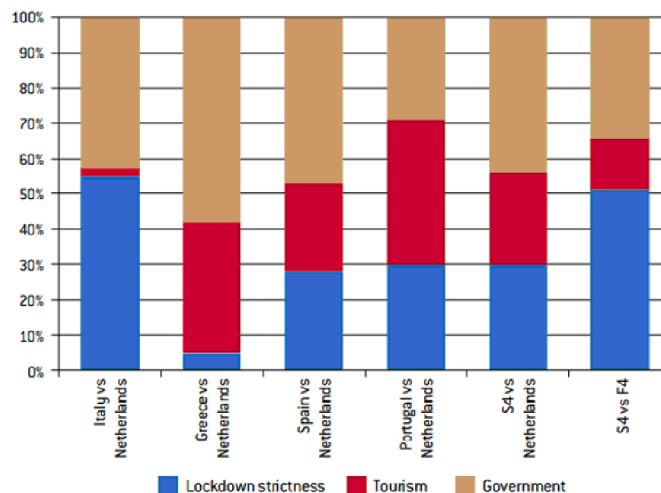
Strengere coronamaatregelen leiden op korte termijn tot meer economische schade...

- In de kern geldt: hoe minder contactbeperkingen er zijn, hoe beter de economie kan blijven functioneren. Immers, zowel de vraag- als aanbodkant van de economie blijft dan nog enigszins draaien, al zal (totdat het aantal besmettingen/ziekenhuisopnames substantieel daalt) de noodzaak blijven tot het sluiten of beperken van sommige sectoren.
- Er is een duidelijke correlatie tussen de **strengheid van een lockdown** en de **terugval in bbp**, zoals onderstaande IMF-figuur laat zien met de strengheid van de lockdown (X-as) en economische terugval (Y-as) in landen. Dat zien we ook op andere economische indicatoren (consumptie, werkloosheid, investeringen, producentenvertrouwen).

More stringent lockdowns are correlated with sharper economic contractions.



- Het effect van een lockdown verschilt per land. Dit heeft onder meer te maken met de structuur van de economie. Voor sommige sectoren geldt dat thuiswerken gemakkelijker is dan voor andere sectoren. Zo zullen bijvoorbeeld landen die afhankelijk zijn van toerisme of een relatief grote horecasector hebben relatief hard geraakt worden. Zeer ruw geschat leidde een 2 keer zo harde lockdown (gemeten in de *lockdown stringency index*) tot een 2 à 2,5 keer zo grote bbp-terugval in de eerste helft van 2020.
- Dat verschil zien we ook in de EU. Lockdowns in het VK, Frankrijk, Italië en Spanje leidden tot een economische krimp van 12,4% tot 20,4% in Q2. De "intelligente" lockdown in Nederland leidde tot een krimp van 8,5%. Denktank Bruegel schat 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) in Q2 kan worden verklaard door de strengere lockdownmaatregelen (zie figuur onder). De rest wordt verklaard door toerisme en de kwaliteit van openbaar bestuur.



- Een harde lockdown heeft niet alleen via directe bestedingen een duidelijk negatief effect, maar ook via **scholing**. Als scholen worden gesloten zet dat druk op de onderwijskwaliteit en daarmee het toekomstige menselijk kapitaal in Nederland, want digitaal onderwijs en thuisonderwijs kan zeker niet in alle omstandigheden een goede vervanger zijn voor fysiek onderwijs.
- Onderzoek wijst uit dat zowel lesuren als de kwaliteit van de docent belangrijk zijn voor onderwijsresultaten. Ter illustratie: middelbare scholieren die 1 uur per week (voor bijv. wiskunde) extra lestijd kregen, scoorden 0,05 à 0,06 SD hoger in hun PISA-prestaties (op dat vak).¹ Dat verschil staat ongeveer gelijk aan 20% van wat ze in een jaar leren. Het risico van forse leerachterstanden is dus reëel bij een periode met (veel) thuisonderwijs.
- Vanwege het verschil in de thuisomgeving is dit effect groter bij lage inkomens, bijvoorbeeld door slechtere leermiddelen en minder didactische vaardigheden bij de ouders. De kloof tussen hoog- en laagpresterende kinderen wordt daarmee groter. Daarnaast leidt thuisonderwijs (zeker bij kinderen in het primair onderwijs) tot een lagere arbeidsproductiviteit bij ouders.
- Zeker bij langer digitaal/thuisonderwijs kunnen zulke effecten langdurig of structureel worden. Er is uitgebreid bewijs dat opleidingsniveau/menselijk kapitaal belangrijk is voor toekomstig welzijn en welvaart (inkomen, werkzekerheid, gezondheid etc.), wat dit extra urgent maakt.

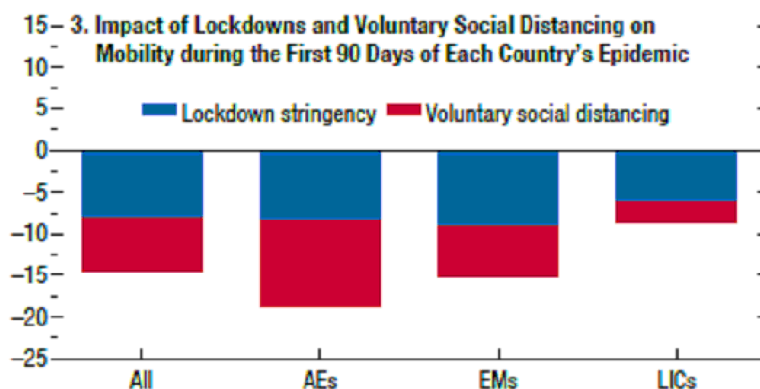
Maar: te soepel beleid kan leiden tot langzamere daling van het virus waardoor beperkingen langer nodig zijn en consumptie langer terugvalt

- Ten eerste is een relatief soepel beleid in principe minder effectief in de **virusbestrijding**, waardoor beperkingen **langer kunnen duren**. Bij een relatief hoge R (vlak onder de 1) duurt het langer (dan bij een lagere R) tot de druk op de zorg en de besmettingsgraad weer op acceptabel niveau zijn, en dus ook dat de maatregelen langer in stand moeten blijven, met **langere economische schade** als gevolg. Ook is bij een lager besmettingsniveau beter testen/BCO mogelijk, waardoor het virus beter onder controle blijft.
- Voor elke sector zal dat effect anders uitpakken, maar een lange gedeeltelijke lockdown zal op termijn minstens zo schadelijk zijn als een korte harde lockdown. Denk aan de horeca en evenementen: een lange periode met forse beperkingen (1,5 meter, kleine groepjes, max. capaciteit van 30, vroege sluitingstijden etc.) en vraaguital (zie hieronder) zal op den duur ook tot forse schade en faillissementen leiden.
- Daarnaast ontstaat economische schade niet alleen door de directe maatregelen die het **aanbod beperken** (bijv. sluiten van horeca). Bij een hoge besmettingsgraad zullen sommige huishoudens uit onzekerheid of angst voor besmetting/verspreiding namelijk vrijwillig thuisblijven (dit noemt het IMF 'voluntary social distancing'). Als de horeca, winkels etc. open zijn,

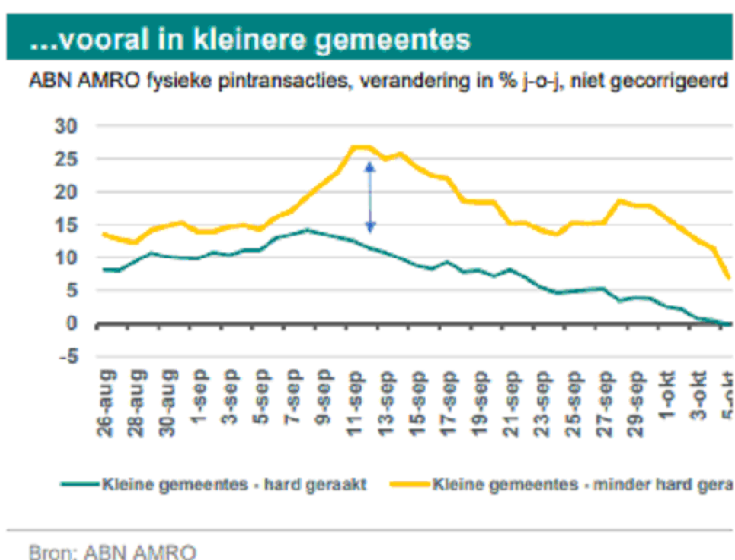
¹ Cattaneo, M.A., Oggenfuss, C. & Wolter, S.C. (2016). The More, the Better? The Impact of Instructional Time on Student Performance, IZADP No. 9797

maar huishoudens alsnog thuisblijven ontstaat er op deze manier dus **vraaguitval**.

- Economische analyses laten zien dat dit een substantieel negatief effect heeft op de economie. Zo schat het IMF dat in rijke landen (Advanced Economies/AEs in de figuur hieronder) dit *voluntary social distancing*-effect verantwoordelijk was voor de helft van de daling in **mobiliteit** in het voorjaar, wat het IMF ziet als benadering van economische activiteit. Ook andere studies tonen dat aan. Een vergelijkbaar effect ziet het IMF bij **vacatures**.



- Ook in Nederland is dit effect zichtbaar, zoals onderzocht door ABN Amro-economen op basis van **pintransacties**. Nederlandse gemeenten worden daarbij ingedeeld in 4 bakjes: grote/kleine gemeenten en zwaar/minder zwaar getroffen door corona. Met name in kleine gemeenten is dit vrijwillige effect zichtbaar (zie figuur onder): in gemeenten met minder besmettingen namen de transacties toe, terwijl ze in zwaar getroffen gemeenten afnamen (zie figuur onder). Dit was vóór de maatregelen van 28 september, dus dit verschil wordt niet of beperkt beïnvloed door aanbodbeperkingen. Ook hier zien we dus vraaguitval als gevolg van verspreiding van het virus. Dit is ook te zien in **sectoren** die voor 28 september nog geen extra beperkingen kenden, maar al wel geconfronteerd werden met minder bestedingen (zoals OV, horeca en musea).



- Tot slot heeft een hoog niveau van besmettingen economische kosten via **uitval van medewerkers door ziekte en quarantaine**.
- Deze kosten leiden tot de conclusie dat het **niet of te laat indammen van het virus** ook economische schade met zich meebrengt, net als het **vroegtijdig versoepelen** van maatregelen. Als het aantal besmettingen nog

hoog is, zullen veel huishoudens aarzelend zijn om weer fysiek te gaan winkelen/reizen/horeca te bezoeken, en worden sectoren geraakt door uitval van personeel (bijv. gedwongen thuisonderwijs doordat leraren ziek zijn). Dat maakt het economisch herstel moeilijker.

Is een strenge lockdown dan economisch wenselijker of toch niet?

- Grote vraag is dan: welke strategie (soepeler beleid of een strenge lockdown) is onder de streep wenselijker? Dat hangt af van een aantal zaken:

1. Mogelijkheid om het virus onder controle te houden

- Een strenge lockdown is alleen wenselijk als het daadwerkelijk lukt om **daarna het virus onder controle te houden**. Als het virus na een strenge lockdown weer toeneemt, waardoor een nieuwe (gedeeltelijke) lockdown nodig is, gaat het positieve effect verloren en neemt de onzekerheid voor huishoudens en bedrijven niet af.
- Het onder controle houden van het virus vraagt onder ten eerste om **uitstekend testen en BCO**. Daarmee worden besmettingen snel opgepikt en kunnen brandhaarden in principe snel en met gerichte maatregelen (i.p.v. generieke en schadelijkere beperkingen) worden aangepakt. Als deze basis niet op orde is, zal beheersen van het virus altijd moeizaam verlopen.
- De huidige testcapaciteit in NL blijft achter bij het gewenste ambitieniveau om het virus snel onder controle te krijgen als het weer opleeft na een volledige lockdown. Dat vraagt ook om **asymptotisch testen**, wat vraagt om fors meer testen dan nu plaatsvinden (iedere Nederlander een keer per maand testen vereist 590 duizend tests per dag). Alternatief is het niveau van Denemarken; dat zou voor NL ca. **250 duizend tests per dag** vragen. In november is de testcapaciteit volgens VWS circa 70 duizend tests en in december circa 90 duizend tests. Daarbovenop bouwt VWS in samenwerking met werkgevers meer toegankelijke testmogelijkheden (10.000 – 50.000 additionele tests). In januari moet de testcapaciteit nog verder zijn toegenomen (150.000-230.000 tests).
- Ook een veel uitgebreider **BCO** zou nodig zijn om alle besmettingen de kop in te drukken. Het BCO schaalte in NL op, maar slechts tot een niveau van ca. 2700 volledige BCO's in december. Om op besmettingsniveau 'zorgelijk' volledig BCO te kunnen doen zijn (bovenop het basispad) meer dan **13.000 extra fte nodig**. En om op dat niveau te komen moet het aantal besmettingen meer dan halveren t.o.v. het huidige niveau. Overigens kan capaciteit ook efficiënter worden ingezet, bijv. door steekproefsgewijs asymptotisch te testen of de GGD-systeematiek te harmoniseren.
- Maar zelfs met een forse opschaling van testen en BCO (bovenop de voorziene opschaling) is het **twijfelachtig of het virus zonder (beperkte/gedeeltelijke) lockdown onder controle blijft**. We zien namelijk niet alleen in Nederland, maar in **(vrijwel) alle westerse landen** dat de besmettingen de laatste tijd hard oplopen, en er weer (forse) contactbeperkende maatregelen zijn genomen of worden aangekondigd. Dat is zelfs zo in Duitsland en Denemarken, die in NL vaak bewonderend worden aangekeken vanwege de goede naleving en BCO resp. het uitgebreide testbeleid. Maar dat is ook zichtbaar in Zuid-Europese landen die dit voorjaar een harde lockdown kenden. Ongeacht verschillen in cultuur, soepelere/strengere contactbeperkende maatregelen in het voorjaar, inrichting gezondheidszorg etc. lijkt het dus moeilijk om de R langdurig op een laag niveau te houden (zonder substantiële nieuwe maatregelen).
- Uitzonderingen hierop zijn eigenlijk alleen **Aziatische landen** (bijv. Taiwan, China, Korea, Singapore) waar de besmettingen nog steeds zeer laag zijn, na een harde lockdown in het voorjaar. Het is echter lastig om het beleid daar volledig naar NL te kopiëren: denk aan de inzet van massaal testen (waarbij miljoenensteden in China tegelijk worden getest), drastische lockdowns, een strenge quarantaineplicht (Korea) en veel uitgebreider gebruik van technologie/apps.
- Extra aandachtspunt is dat NL een open economie is met in principe **open grenzen** met de buurlanden. Dat maakt het structureel beheersen van het virus in feite alleen werkbaar als dit als Europese gezamenlijke strategie wordt gekozen, of Nederland deels zijn grenzen sluit. Een andere optie is dat

Nederland alle inkomende personen/reizigers gaat testen of om een gezondheidsverklaring vraagt. Dit is echter praktisch onuitvoerbaar.

- Tenzij er dus een radicaal nieuwe strategie verzonden kan worden en/of de Nederlandse bevolking de gedragsregels veel beter gaat naleven, is het onwaarschijnlijk dat er na een harde lockdown niet weer vanzelf een opleving van het virus ontstaat, waardoor op termijn een nieuwe (gedeeltelijke) lockdown nodig zal zijn.

2. Precieze effect (extra) lockdownmaatregelen op virus en economie

- Macro-economische analyses zijn bruikbaar voor een algemeen beeld, maar de vraag is wat het **precieze marginale effect** van extra maatregelen (bijv. sluiten detailhandel of scholen) is op zowel de **virusbestrijding/R** als op de **economie**. Als extra strenge maatregelen maar een beperkt effect hebben op de R, bieden ze ook weinig perspectief om de economie eerder weer te kunnen openen.
- Als er maatregelen zijn met een relatief fors effect op de R en relatief beperkt effect op de economie (en maatschappij), pleit dat ervoor om zulke maatregelen te nemen (en vice versa).
- Er is geen consensus over wat aan de marge beter werkt. Het RIVM-model impliceert dat relatief lichte maatregelen vaak een groot effect hebben op het terugdringen van het virus, zoals het verbieden van superspreading events als festivals. Zulke maatregelen hebben relatief beperkte economische en maatschappelijke schade. Het IMF schat op basis van mobiliteitscijfers dat iets strengere maatregelen relatief effectief zijn in het virus terugdringen maar leiden tot beperkte extra economische schade. Dat is een erg globale methode, op basis van de internationale lockdowns in het voorjaar, en de conclusie kan dus niet 1-op-1 toegepast worden op de specifieke (huidige) situatie in NL.
- Ter illustratie: het RIVM schat dat het **huidige pakket** de R met 0,37 verlaagt naar 0,88. Het pakket van maart, inclusief het sluiten van scholen, zou de R verder verlagen met 0,14. Er zijn dus forse extra maatregelen nodig effect om de R substantieel te verlagen. Streven naar een R van 0,7, zoals het Red Team voorstaat, vraagt om een nog wat zwaardere lockdown dan in maart.
- Dat betekent niet dat elke strengere maatregel meteen dramatisch is: ook binnen het pakket van een zware lockdown zijn er meer en minder schadelijke beleidsopties. Basisscholen een tijd sluiten is bijvoorbeeld een stuk schadelijker dan ingrijpen in delen van de private sector, zeker als dat gedifferentieerd kan. Maar in het algemeen geldt: naarmate de R verder omlaag moet, worden de marginale economische kosten hoger.
- Bovendien blijkt uit de RIVM-ramingen dat een lockdown van twee weken ertoe leidt dat de dagelijkse IC-opnames minder dan twee weken eerder de kritieke waarde van 10 opnames per dag bereiken. Na de lockdown van twee weken zou het huidige maatregelenpakket minder dan twee weken korter kunnen worden aangehouden. Er is zelfs geen effect op de piekbezetting op de IC's. De voorzichtige conclusie op basis van deze ramingen is dus dat een strengere lockdown in Nederland niet betekent dat het economisch verkeer veel eerder kan worden opgepakt.
- NB. Het RIVM heeft de afgelopen tijd de R-waarde soms onderschat en dus later opwaarts bijgesteld. Ook huidige schattingen rond de R moeten dus voorzichtig worden behandeld; het is geen garantie dat de R nu op/rond de 0,9 zit.

3. Duur tot vaccin

- Hoe langer het duurt om tot een vaccin te komen, hoe schadelijker het niet (genoeg) indammen van het virus is. Immers, het lange tijd leven met een gedeeltelijke lockdown en/of vraaguitval zal leiden tot flinke kosten voor bedrijven. Dat maakt het idee van een korte, harde lockdown weer aantrekkelijker. Waarbij natuurlijk punt 1 essentieel is: lukt het om die lockdown dan echt kort en eenmalig te houden?

- Momenteel is het beeld dat er stevige vooruitgang wordt geboekt bij de ontwikkeling van vaccins, maar dat het nog minstens tot de eerste maanden van 2021 duurt voordat een vaccin in de EU op de markt is, en vervolgens op zijn vroegst in de loop van 2021 een vaccin op grote schaal uitgerold kan worden.

4. Naleving/draagvlak

- Voor punt 1 (onder controle houden virus), en daarmee ook voor de totale afweging, is het draagvlak essentieel. Het mogelijk positieve effect van een harde lockdown is weg als men de regels niet naleeft, of als men na de lockdown zich niet aan de basisregels houdt waardoor het virus weer uit controle raakt.
- Hier kan het argument 2 kanten op slaan. Een harde lockdown heeft een enorm effect op het dagelijks leven, en kan daardoor het draagvlak ondermijnen. Anderzijds kan een langdurige gedeeltelijke lockdown ook negatief zijn, omdat mensen het perspectief op de terugkeer naar een normaal leven kwijtraken.
- Vermoedelijk geeft hier de doorslag of het kabinet concreet perspectief en vertrouwen kan bieden op de terugkeer naar een normaal leven. Maar gegeven bovenstaande punten zou een harde lockdown niet gevolgd worden tot een periode met lichte beperkingen, wat onder de streep een harde lockdown ook vanuit het maatschappelijke draagvlak minder aantrekkelijk maakt.

Conclusie

- Het is evident dat een harde lockdown leidt tot forse economische schade. Economische analyses tonen echter overtuigend aan dat ook een te soepel coronabeleid economische kosten met zich meebrengt, bijvoorbeeld doordat er langer beperkingen nodig zijn, huishoudens vrijwillig thuisblijven en er meer uitval/quarantaine van personeel zal zijn. Dat betekent dat het soms verstandiger is om te kiezen voor wat strenger beleid, of om terughoudend te zijn met snelle versoepeling van maatregelen. Bij een lager besmettingsniveau is ook beter testen/BCO mogelijk, wat leidt tot betere beheersing van het virus.
- Het pleidooi voor een korte, harde lockdown, gevolgd door een duurzame versoepeling, is echter niet overtuigend. In theorie is het een erg aantrekkelijk idee, want het zou betekenen dat er weer perspectief is (en zelfs een vrij snel) op terugkeer naar een enigszins normale maatschappij en economisch herstel.
- In de praktijk zitten er echter forse haken en ogen aan. Randvoorwaarde is in ieder geval dat zo'n harde lockdown kort en eenmalig is, en dat is erg twijfelachtig. Het meest ontnuchterende feit is dat er in ongeveer alle westerse landen weer sprake is van forse toename van besmettingen en dus ook een (verwachte) gedeeltelijke lockdown. Ook bij ander testbeleid, BCO, communicatie, naleving etc. is de kans dus klein dat NL na de huidige lockdown weer lange tijd fors kan versoepelen zonder dat de besmettingen oplopen. Alleen sommige Aziatische landen weten hier tot nu toe aan te ontsnappen.
- Concrete knelpunten zijn in ieder geval testbeleid en BCO: na de lockdown dienen die hoe dan ook op orde te zijn om te voorkomen dat besmettingen weer snel escaleren. De capaciteit voor testen en BCO wordt in NL fors opgeschaald, maar daarmee komen we nog niet in de buurt van een land als Denemarken (voor testen) of om ook op 'zorgelijk' niveau een volledig BCO te kunnen doen. Het blijft dus belangrijk om in te zetten op verdere opschaling en betere organisatie hiervan.