

Lessen uit de coronacrisis voor huidig steunbeleid

Notitie DNB-CPB

Dit stuk is op verzoek van de ambtelijke vierhoek opgesteld door CPB en DNB. Het schetst een aantal lessen uit de coronacrisis die gebruikt kunnen worden als leidraad bij de exitstrategie die de komende tijd zal worden uitgewerkt.

Een korte terugblik op de coronacrisis

De overheid vreesde bij het uitbreken van de pandemie dat die niet alleen zou leiden tot gezondheidsschade maar ook tot langdurige economische schade. In maart 2020 reageerde de overheid daarom snel, met inkomenssteun, loonsubsidies en belastinguitstel, waarmee een uitzondering gemaakt werd op de begrotingsregels. De veronderstelling was dat de pandemie relatief kort zou duren en daarom werd het steunpakket aangekondigd voor drie maanden. Al snel kwam de roep om meer steun, bijvoorbeeld voor ondernemers die (deels) buiten de boot vielen bij de bestaande maatregelen. De complexiteit van het steunpakket nam hierdoor toe. Daarnaast werd in de loop van 2020 steeds duidelijker dat de pandemie langer zou aanhouden, terwijl er ook zorgen waren over de versturende werking van langdurige overheidssteun op de allocatie van arbeid en kapitaal in de economie en de houdbaarheid van overheidsfinanciën. In de zomer van dat jaar werd daarom geconstateerd dat een exitstrategie nodig was. Het nieuwe steunpakket zou geleidelijk steeds minder genereus worden.

In het najaar van 2020 moesten echter door een nieuwe besmettingsgolf opnieuw contactbeperkende restricties ingesteld worden. Hierbij werd ook de steun verlengd. Dit patroon zette zich voort tot begin 2022. Tegelijkertijd toonde de economie veerkracht en daalde de economische schade bij nieuwe besmettingsgolven. De steun werd in toenemende mate vanuit rechtvaardigheidsoverwegingen verleend (bedrijven moesten op last van de overheid dicht), en in afnemende mate vanuit economische overwegingen. Tegen deze achtergrond stelde het nieuwe kabinet in april 2022 dat in de toekomst alleen nog gerichte steun gegeven zal worden in een 'worst-case-scenario'. Aan AEF en SEO werd gevraagd om te verkennen hoe steunmaatregelen gericht kunnen worden ingezet, aangezien dit voorheen telkens onuitvoerbaar bleek.

Door plotselinge en onvoorziene stijging van de vraag naar allerlei producten, van mondkapjes tot toiletpapier, liepen prijzen op of ontstonden leveringsproblemen. De schaarste werd verzacht via coördinatie, gezamenlijke inkoop of rantsoenering. In het geval van vaccins werd het schaarsteprobleem ook verlicht door Europese coördinatie, up-front financieringsovereenkomsten met aanbieders en versnelde toelating van de nieuwe vaccins.

Steunmaatregelen tijdens de coronacrisis

De eerste kwantitatieve analyses van coronasteunmaatregelen laten zien dat de steun ontslagen heeft voorkomen, in Nederland tussen de 65 duizend en 180 duizend in 2020 volgens een studie van het CPB ([Adema et al.](#)). Uit analyses van DNB ([Pruijt en De Winter](#)) blijkt dat de steunpakketten succesvol zijn geweest in het dempen van de economische schok op de financiële positie van bedrijven. Samen met de betere kapitalisatie van banken heeft dat het risico verkleind op een bankencrisis en daarmee een verdieping van de coronarecessie voorkomen. De steun kwam echter ook deels terecht bij bedrijven die het niet nodig hadden; zo had meer dan vijftig procent van de ondernemingen met belastinguitstel geen of beperkt omzetverlies ([Schellekens et al.](#)).

De steunmaatregelen waren vooral in de beginfase van de coronacrisis doelmatig maar de doelmatigheid nam af naarmate de tijd vorderde. Bij een kortdurende eenmalige schok, zoals de perceptie was in de beginfase, is steunbeleid aan bedrijven economisch legitiem. Met financiële steun werd een negatieve macro-economische spiraal en verlies van kennis en kapitaal voorkomen. De economische argumentatie is minder sterk wanneer een schok persistenter is (bijv. een regelmatig terugkerend virus). In geval van een permanente schok zijn sommige bedrijfsmodellen niet meer levensvatbaar of vereisen een bijstelling. Economische steun helpt om tijd te kopen voor deze aanpassingen, maar wanneer de steun te lang aanhoudt, vertraagt het noodzakelijke aanpassingen en tast het het verdienvermogen op de langere termijn aan.

Zes lessen uit de coronacrisis voor de huidige situatie

Niet alle lessen uit de coronacrisis zijn direct van toepassing in de huidige context. Daarvoor verschillen de economische omstandigheden te veel; aan het begin van de pandemie waren er zorgen over een historisch sterke bbp-daling en hoge werkloosheid, terwijl de oorlog in Oekraïne en de gestegen energieprijzen maar een beperkte impact lijken te hebben op de economische groei en de inflatie veel hoger is dan in 2020. Hierdoor moet de ECB dit keer verkrappen, wat de speelruimte van de overheid sterk inperkt. Ook raken beide crises verschillende groepen: nu worden vooral energie-intensieve bedrijven en huishoudens met lage inkomens en slecht geïsoleerde woningen geraakt, tijdens de pandemie waren dit bedrijven en werknemers waarvoor contactbeperkingen het meest restrictief waren. Verder is de economische schade nu niet deels het gevolg van overheidsbeleid maar vooral van externe factoren. Ook zijn hogere prijzen voor fossiele energiebronnen bevorderlijk voor de gewenste transitie naar een meer duurzame economie. Ten slotte was de verwachting dat de contactbeperkende maatregelen tijdens de coronapandemie tijdelijk zouden zijn door het beschikbaar komen van vaccins. Een terugkeer van energieprijzen naar oude niveaus wordt daarentegen voorlopig niet verwacht. Elke crisis is in feite anders. Desalniettemin zijn er een aantal lessen te trekken uit de coronacrisis die toepasbaar zijn op de huidige situatie.

1. **Communiceer vanaf het begin duidelijk over de tijdelijkheid van de steun.** Tijdens de coronacrisis ontstond bij nieuwe lockdowns grote maatschappelijke druk om de steunmaatregelen te verlengen. Dure energie is voorlopig de nieuwe werkelijkheid en de economie zal zich hieraan moeten aanpassen. Langdurige prijsondersteuning stelt aanpassingen uit en maakt deze mogelijk kostbaarder. Tijdelijkheid moet daarom vanaf het begin onderdeel zijn van de communicatie van het kabinet over steun, zodat huishoudens en bedrijven de 'gekochte tijd' benutten om hun verbruik te verminderen. Het gebruiken van verschillende (prijs)scenario's kan ook bijdragen aan geloofwaardige communicatie.
2. **Richt nu al de aandacht op het oplossen van het onderliggende probleem.** Tijdens de coronacrisis was de oplossing dat de samenleving weerbaar moest worden tegen het virus. Nu moet de Nederlandse economie onafhankelijk worden van Russisch gas en olie en zich aanpassen aan hogere energieprijzen. Steun moet nu al gepaard gaan met beleid dat de verduurzaming faciliteert en het aanbod van duurzame en strategisch betrouwbare energie vergroot. Dit betekent ook dat reallocatie van bedrijven en werknemers naar kansrijke(re) sectoren belangrijk is.
3. **Onderzoek mogelijkheden om de steun gericht te maken.** Tijdens de coronacrisis is vaak geprobeerd om de steun gericht te maken, maar stuitten oplossingen op uitvoeringsbeperkingen. Daarom is het belangrijk dat wordt onderzocht hoe de steun gericht kan worden op de hardst getroffen huishoudens. Dit kan – in het geval van een nieuwe schok – de nadelige effecten en het budgettaire beslag van eventuele nieuwe steun sterk verminderen.
4. **Weeg in de besluitvorming de langetermijneffecten van het steunbeleid mee.** Het langdurige steunbeleid tijdens de coronacrisis heeft bijgedragen aan de historische krapte op de arbeidsmarkt en inflatie. Steun kan dus op korte termijn verlichting bieden, maar op de lange termijn andere belangrijke doelen van het kabinet juist tegenwerken. In de huidige situatie zorgt steun voor een vertraging van de groene transitie van de Nederlandse economie, door het afzwakken van de prikkel om efficiënter om te gaan met energie en extra investeringsonzekerheid voor aanbieders van (duurzame) alternatieven. Langdurige steun kan verder leiden tot hogere inflatie en lagere economische groei door minder reallocatie.
5. **Streef naar een ordentelijk begrotingsproces.** Sinds de coronacrisis worden steeds uitzonderingen gemaakt op de begrotingsregels. In een crisissituatie is dat begrijpelijk, maar het gevolg hiervan is dat beleidsmakers het overzicht verliezen van alle maatregelen. Een integrale afweging, beheersing van overheidsuitgaven en een doelmatige allocatie van overheidsuitgaven wordt zo bemoeilijkt. Uitzonderingen op de begrotingsregels moeten daarom duidelijk gemotiveerd worden.
6. **Zet in op een goede coördinatie tussen Europese lidstaten.** De coronacrisis heeft aangetoond dat Europese samenwerking effectief kan zijn en coördinatieproblemen kan voorkomen. Ook in deze situatie kunnen op de korte termijn schaarsteproblemen ontstaan door plotselinge prijsstijgingen en inkomensschokken. Coördinatie via bijvoorbeeld gezamenlijke inkoop of gedragsbeïnvloeding kunnen de schaarste verlichten. Voorkomen moet worden dat vraagstimulering door compensatiemaatregelen in een lidstaat andere lidstaten ook aanzet tot ruimer steunbeleid, omdat het energieaanbod hiermee niet toeneemt maar de prijs wel.