



Van coronasteun naar generiek beleid

Inzichten voor een langetermijnstrategie

De economie reageerde veerkrachtig op de schokken tijdens de pandemie. Bedrijven, werknemers en consumenten wisten zich aan te passen.

Corona kan weer een normaal ondernemingsrisico worden. Coronaschokken kan de overheid opvangen met regulier beleid.

Bedrijven kunnen de veerkracht van het verdienmodel verder vergroten.

Met overgangsbeleid voor bedrijven en werknemers kan de overheid de reallocatie ondersteunen.



Coronapublicatie

In deze reeks publicaties belicht het CPB de economische gevolgen van de coronacrisis

Inleiding en hoofdpunten

Het huidige coronasteunbeleid voor bedrijven en werkenden stopt per 1 april 2022.¹ Sinds de start van de coronacrisis twee jaar geleden ontvingen bedrijven en werkenden economische steun via de NOW, TVL, Tozo en uitstel van belastingbetalingen. Eerder stelde het kabinet al dat het steunbeleid niet houdbaar is op de langere termijn, corona zal goeddeels een onderdeel moeten worden van het gewone ondernemersrisico.²

De vraag is nu hoe toekomstige coronaschokken opgevangen moeten worden. In deze coronapublicatie bespreken we aan de hand van scenario's een aantal economische inzichten voor het beantwoorden van deze beleidsvraag. We baseren ons hierbij vooral op een aantal eerdere CPB-publicaties over het steunbeleid, waaronder Jongen en Koning (2020), Overvest en Smid (2021) en Adema e.a. (2021). Hoe het coronavirus zich verder ontwikkelt en welke economische gevolgen epidemiologische ontwikkelingen met zich meebrengen is onzeker. Daarom maken we een kwalitatieve inschatting van de economische doorwerking van verschillende epidemiologische scenario's. De scenario's sluiten aan bij die van de WRR en de KNAW (2021).

In scenario's waarin het coronavirus een blijvende economische impact heeft is steun ondoelmatig. Het coronavirus kan een blijvende impact hebben op bedrijven via onder andere de kosten van publieke gezondheidsmaatregelen en vraagveranderingen. Deze langdurige impact vraagt om structurele aanpassingen van de verdienmodellen van bedrijven. Steun vertraagt deze aanpassingen en is daarom vanuit economisch perspectief inefficiënt.

Nieuwe coronaschokken kunnen opgevangen worden met regulier beleid. Eventuele toekomstige omzetschokken door corona kan de overheid opvangen met regulier begrotingsbeleid, waaronder de zogeheten automatische stabilisatoren waarbij het begrotingstekort tijdelijk oploopt door een tijdelijke toename van hogere werkloosheidsuitkeringen en lagere belastinginkomsten. Risico's op het overslaan van coronaschokken naar het financiële systeem kunnen beperkt worden door het bestaande prudentieel toezicht op banken en verzekeraars.

De overheid kan de aanpassing aan de nieuwe situatie ondersteunen met overgangsbeleid. Sommige bedrijven zullen met een solvabiliteitsprobleem uit de coronacrisis komen, omdat ze schulden hebben opgebouwd die ze niet of alleen met grote moeite kunnen aflossen. Andere bedrijven hebben mogelijk geen levensvatbaar verdienmodel meer en zullen stoppen of structurele aanpassingen moeten doen, met gevolgen voor hun werknemers. Met overgangsbeleid zoals slimme schuldsanering en omscholing van werknemers kan de overheid de nadelige gevolgen van de coronacrisis beperken en de aanpassing aan de nieuwe situatie ondersteunen. Daarnaast kan de overheid de aanpassing ook versnellen door tijdig zoveel mogelijk duidelijkheid te geven over toekomstig steunbeleid. Hierdoor weten bedrijven en werknemers beter waar ze rekening mee moeten houden.

De inzichten in dit stuk zijn economische beschouwingen en argumenten. In deze coronapublicatie richten we ons op de gevolgen van steun voor bedrijven, voor de economie en de overheidsfinanciën. Overwegingen die niet direct economisch zijn spelen ook een rol in de discussie over het steunbeleid, zoals percepties van rechtvaardigheid of de samenhang tussen het steunbeleid en publieke gezondheidsmaatregelen. Hoe deze argumenten dienen mee te wegen in de discussie over steunbeleid voor de langere termijn is een maatschappelijke en uiteindelijk politieke afweging.

¹ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/02/25/corona-steunpakket-voor-banen-en-economie-stopt-per-tweede-kwartaal-2022>.

² Zie de Kamerbrief van 8 februari 2022 over kortetermijnaanpak COVID-19 en doorkijk lange termijn.

1 Scenario's

1.1 Epidemiologie

Scenario's helpen om te komen tot robuuster beleid. In de afgelopen twee jaar heeft het coronavirus de samenleving een aantal keren verrast. Ook in de toekomst zullen nieuwe varianten ontstaan, die mogelijk tot een ernstig ziektebeeld leiden. Het is ook denkbaar dat de dreiging vanuit het coronavirus vrijwel wegvalt, bijvoorbeeld door nieuwe vaccins. Steun kan in het ene scenario noodzakelijk zijn, maar schadelijk in een ander scenario. Daarom bespreken we kwalitatief de mogelijke economische doorwerking van verschillende epidemiologische scenario's en hoe steunbeleid in elk scenario kan uitpakken. De scenario's sluiten aan bij die van de WRR en de KNAW (2021).

De doorwerking van het coronavirus SARS-CoV-2 in de toekomst is onzeker. Waarschijnlijk kan het virus niet geëlimineerd worden, omdat mensen geen blijvende immuniteit blijken op te bouwen door vaccinaties en/of een doorgemaakte besmetting (Morens e.a., 2021). Ook kunnen nieuwe – mogelijk levensbedreigende – varianten van SARS-CoV-2 ontstaan. Om deze onzekerheid te kanaliseren, benoemen de WRR en KNAW vijf scenario's³:

- 1) *Terug naar normaal.* In dit scenario is de dreiging van het virus vrijwel volledig verdwenen. Bijvoorbeeld door de ontwikkeling van een universeel toepasbaar en zeer effectief coronavaccin.
- 2) *Griep+.* COVID-19 is hierin endemisch en kent jaarlijkse golven.
- 3) *Externe dreiging.* In Nederland en andere hoge-inkomenslanden is het virus beheersbaar, maar dreigt herintroductie vanuit andere landen.
- 4) *Continue strijd.* Door mutaties worden vaccins steeds weer ineffectief.
- 5) *Worst case.* Een langdurig epidemisch scenario met maatschappelijke en economische ontwrichting. Bijvoorbeeld wanneer herhaaldelijk een nieuwe gevaarlijke variant opduikt.

Samengevat komen deze scenario's neer op drie uitkomsten. Voor de inschatting van de economische gevolgen is het handig om deze scenario's in te verdelen tot drie varianten. Het virus kan praktisch verdwijnen (het gunstige scenario 1), het virus kan endemisch worden (scenario's 2, 3 en 4) of het virus kan tot nog veel meer schade leiden (het 'worst case' of slechte scenario 5). Een virus is endemisch wanneer het binnen een bepaald gebied en bepaalde periode een relatief onveranderd aantal mensen infecteert.⁴ Het R-getal ligt dan gemiddeld rond 1. Bij een endemisch scenario kunnen de gezondheidsuitkomsten zowel beperkt als ernstig zijn. Een endemische ziekte komt simpelweg met voorspelbare regelmaat voor, zoals in Nederland koorstslip, het griep- en rs-virus en (vroeger) cholera en malaria.

Het vervolg van de coronacrisis zal niet precies passen in één van deze scenario's. Na een periode van een laag endemisch niveau kan bijvoorbeeld een ernstige besmettingsgolf opkomen, waarna weer een periode van relatieve rust aanbreekt. Een zeer gunstig scenario doet zich voor als een universeel en zeer werkzaam coronavaccin beschikbaar komt. In dat geval keert de samenleving, mogelijk na een periode van nieuwe besmettingsgolven, definitief terug naar normaal (scenario 1).

Keuzes zijn mede bepalend voor het verdere verloop van de coronacrisis. Publieke gezondheidsmaatregelen, en andere keuzes van de samenleving, hebben invloed op de mate waarin SARS-CoV-2 nog voorkomt (zie bijvoorbeeld Juraneck en Zoutman, 2021). Indirect kunnen voorzorgsmaatregelen de

³ Behalve die van de WRR en KNAW zijn er ook andere scenario's, zoals SAGE (2022). Ook SAGE gaat ervan uit dat het coronavirus voorlopig nog zal circuleren en dat daarbij nieuwe varianten ontstaan.

⁴ Zie bijvoorbeeld de definitie in het handboek 'Gordis Epidemiology': "the habitual presence of a disease within a given geographic area."

financiële gevolgen van besmettingsgolven voor bedrijven dempen. Als de samenleving ervoor kiest om corona met relatief lichte wapens te bestrijden, zoals nu bij de griep via monitoring en vaccinaties voor risicogroepen, zal dat leiden tot meer zorgvraag en sterfte dan wanneer steviger maatregelen getroffen worden. Dit is net als bij cholera: door het investeren in riolering, schone watervoorzieningen en hygiënemaatregelen kon het endemische niveau verlaagd worden. Het wel of niet nemen van een gezondheidsmaatregel zal moeten afhangen van de brede maatschappelijke kosten en baten.

1.2 Economie

De economie was opvallend veerkrachtig in de eerste twee jaar van de coronacrisis. De Nederlandse economie kromp in het tweede kwartaal van 2020 met 8,5%⁵. Door virusangst en de lockdown waren er minder contacten tussen mensen en daalde dus ook consumptie (Elbourne, 2021). Opvallend is dat de krimp van de economie veel minder groot was dan de afname van werknemers op de gebruikelijke werkplek; door onder andere thuiswerken bleef de economie draaien (Eberly, Hasker en Mizen, 2021; CPB, 2021a). Na de eerste lockdown veerde de economie snel terug met 6,9% kwartaal-op-kwartaalgroei, deels door inhaalconsumptie en deels doordat de krimp geen economische oorzaak had. Tijdens de latere besmettingsgolven was de bbp-daling nog kleiner, mogelijk doordat mensen en bedrijven beter konden omgaan met gezondheidsmaatregelen en -risico's (Elbourne en Overvest, 2021).

De directe macro-economische impact bleef deels beperkt door de genereuze steunpakketten. In totaal bedroegen in 2020 de uitgaven aan NOW, TVL en Tozo zo'n 2,6% van het bbp (Adema e.a. 2021). Volgens modelschattingen van het CPB was hierdoor de bbp-daling in Nederland 0,6%-punt kleiner en zouden zonder het steunpakket er 65 tot 180 duizend meer werklozen zijn geweest. Dit is vergelijkbaar met schattingen van het Congressional Budget Office voor Amerikaanse steunpakketten (Autor e.a. 2022).

Desondanks zijn de economische kosten van de coronacrisis tot nu toe hoog. De economische krimp over heel 2020 kwam uit op 3,8%, wat neerkomt op 28,8 miljard euro. Maar de directe economische kosten zijn hoger: zonder de pandemie waren er in 2020 en 2021 meer transacties en was de staatsschuld minder hard opgelopen of zelfs gedaald.⁶ Ook oversterfte en verlies van fysieke of mentale gezondheid leiden tot 'kosten' maar deze zijn niet objectief in geld uit te drukken.

De afgelopen coronajaren zullen doorwerken in de economie, ongeacht het scenario waarin we terechtkomen. Epidemieën en pandemieën kunnen langdurig economische schade veroorzaken, blijkt uit de geschiedenis.⁷ Op dit moment verwachten economen echter niet dat de coronacrisis op de lange termijn een netto negatief effect zal hebben op de economische groei.⁸ Via verschillende kanalen zullen de afgelopen twee jaar wel impact hebben op de economie, risico's vormen en gevolgen hebben voor individuele bedrijven en mensen. Leerachterstanden in het onderwijs, individuele blijvende gezondheidseffecten van COVID-19 en de verslechtering van bedrijfsbalansen zullen negatieve effecten sorteren. Mogelijk positieve effecten op de lange termijn kunnen komen door de versnelling van digitalisering in verschillende sectoren en de versnelling van innovatie in de farmaceutische sector. Ook het verloop van de pandemie in het buitenland zal gevolgen hebben voor de Nederlandse economie, zoals via een opleving van het virus bij een belangrijke handelspartner.

Gezondheidsmaatregelen hebben gevolgen voor ondernemingen. Zowel door de overheid opgelegde maatregelen als gezondheidsmaatregelen waar mensen zelf voor kiezen hebben gevolgen voor bedrijven. Deze gevolgen kunnen negatief uitwerken op de verwachte winstgevendheid, bijvoorbeeld wanneer deze leiden tot hogere kosten of een lagere bereidheid om te betalen door consumenten die niet besmet willen raken. Het is

⁵ CBS.

⁶ In de Macro Economische Verkenning voor 2020, van september 2019, ging het CPB uit van een economische groei in 2020 van 1,5% en een begrotingsoverschot van 0,3% bbp. De staatsschuld (EMU-schuld) ging van 48,5% bbp in 2019 naar 57,5% bbp in 2021.

⁷ Zie de bespreking van de economische impact van recessies en pandemieën in Elbourne e.a. (2020).

⁸ Zie bijvoorbeeld <https://www.oecd.org/economic-outlook/>.

ook mogelijk dat maatregelen de winstgevendheid verhogen, ten opzichte van de situatie waarin de maatregelen niet genomen worden. Vaccinaties verkleinen bijvoorbeeld de risico's op een (ernstige) besmetting en vergroten zo de bereidheid om winkels of evenementen te bezoeken en thuiswerkvoorzieningen kunnen de noodzaak van een tijdelijke bedrijfssluiting voorkomen. De gezondheidsmaatregelen leiden uiteindelijk tot aanpassingen van bijvoorbeeld prijzen, verdienmodellen en de marktstructuur.

In het gunstige scenario is er geen negatieve impact van corona op de groei. Indien de dreiging van SARS-CoV-2 is weggenomen, zijn economisch restrictieve gezondheidsmaatregelen hiertegen niet meer nodig en kan de economie functioneren als voor de uitbraak van het virus. Mogelijk zijn er wel eenmalige of herhaaldelijke vaccinaties nodig.

De macro-economische impact van een endemisch scenario lijkt beperkt. De ervaring van de afgelopen twee jaar is dat het bbp steeds minder reageert op gezondheidsmaatregelen en daarna snel terugveert. Op een aantal punten verschilt dit scenario van het gunstige scenario. Ten eerste kunnen veranderingen in consumentenvoorkeuren persistenter worden en kunnen blijvende gezondheidsmaatregelen genomen worden, waardoor bedrijven hun verdienmodellen moeten aanpassen. Dit proces zal ook gepaard gaan met extra bedrijvendynamiek, waarbij mogelijk tijdelijk de werkloosheid toeneemt. Ten tweede kunnen nieuwe besmettingen zowel op de korte termijn als daarna gevolgen hebben voor het ziekteverzuim, arbeidsaanbod en -productiviteit. Ten derde kunnen (tijdelijke) maatregelen opnieuw tot omzetverlies, liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen en beperkt bbp-verlies leiden. De mate waarin deze effecten optreden hangt samen met de prevalentie van het coronavirus en met de vormgeving van het steunbeleid.

In een slecht scenario zal de maatschappelijke impact in belangrijke mate afhangen van de beschikbaarheid, effectiviteit, snelheid en adoptie van (aangepaste) vaccins. Wanneer de samenleving langere tijd kampt met ernstig ziekmakende virussen zullen bedrijven en consumenten steeds beter in staat zijn om met de risico's om te gaan, door de overstap op robuustere bedrijfsmodellen en passende gezondheidsmaatregelen zoals vaccinaties of contactbeperkende maatregelen. Dit kan wel betekenen dat sommige activiteiten verdwijnen, omdat ze economisch of vanuit het oogpunt van gezondheid niet meer goed mogelijk zijn. Zonder tijdige publieke gezondheidsmaatregelen zal de humanitaire impact groter zijn dan de economische impact.

2 Economische steun

2.1 Introductie

Voor het geven van economische steun zijn verschillende argumenten. Ten eerste kan steun negatieve externe effecten voorkomen; na een onverwachte en grote omzetschok kunnen bedrijven failliet gaan of werknemers ontslaan. Dit kan tot nieuwe omzetschokken bij toeleveranciers leiden (keteneffecten), risico's op financiële instabiliteit of macro-economische vraaguitval. Deze negatieve effecten kunnen blijvende gevolgen voor bedrijven en werknemers hebben, met name wanneer de recessie langer duurt (scarring). Ten tweede heeft economische steun een private verzekeringswaarde doordat die bedrijven helpt om een omzetschok op te vangen en ervoor zorgt dat het bedrijfsspecifiek (menselijk) kapitaal niet verloren gaat. Een derde reden voor steun is rechtvaardigheid. Voor bedrijven en werknemers in getroffen sectoren kunnen de gevolgen van de coronacrisis als onrechtvaardig worden ervaren. Een laatste reden voor steun was dat, met name aan het begin van de coronacrisis, de onzekerheid over de aard, duur en gevolgen van de pandemie enorm groot was. Door steun te geven kochten overheden in feite tijd om daarover meer te weten te komen.

De economische rationale van steun verandert naarmate de coronacrisis langer duurt. Bij een onvoorziene en grote schok zijn de vier argumenten hierboven valide, maar dit verandert wanneer het

coronavirus langer circuleert en blijvende gevolgen heeft voor de economie. Om de externe effecten op financiële stabiliteit en vraaguitval te beperken, zijn op de langere termijn het prudentiële beleid van DNB en ECB en gebruik van automatische stabilisatoren gerichtere instrumenten. In een endemisch scenario worden risico's voorspelbaarder zodat bedrijven daar zelf meer rekening mee kunnen houden. Ten slotte verandert de beleving van rechtvaardigheid over bedrijfssteun wellicht wanneer andere bedrijven in staat blijken om het bedrijfsmodel aan te passen en geen steun nodig hebben.

Voor bedrijven en werknemers werkt economische steun in feite als een verzekering achteraf. De premie wordt daarbij door de samenleving betaald. Net als bij een normale schadeverzekering speelt het probleem van averechte selectie (*adverse selection*), wanneer de 'slechte risico's' worden verzekerd of niet-coronagerelateerde schade vergoed wordt.⁹ Ook moreel risico (*moral hazard*) doet zich bij economische steun voor wanneer bedrijven, omdat ze achteraf verzekerd zijn, niet hun verdienmodel of schokbestendigheid aanpassen. Overigens kunnen schades en liquiditeitsschokken door correlatie en omvang onverzekerbaar zijn voor private verzekeraars. In die gevallen kan het wenselijk zijn dat de overheid de kosten deels vergoedt.

2.2 Het huidige steunbeleid

De steunmaatregelen waren een effectief antwoord bij het uitbreken van de pandemie. Toen in maart 2020 de volle omvang van de pandemie duidelijk werd en forse maatregelen nodig waren om het aantal besmettingen in te perken, ontstonden ook zorgen over de potentiële economische schade. Bedrijven kampten met grotere onzekerheid over de toekomstige levensvatbaarheid en, met name in de contact-intensieve sectoren, met directe omzetverliezen. Potentiële economische gevolgen van deze schok waren welvaartsverlagende faillissementen, zoals het verlies van bedrijfsspecifiek kapitaal, verlies van specifieke matches tussen werknemers en bedrijven bij ontslag, en een overslaan van problemen naar de financiële sector.

Het steunbeleid hield bedrijven en banen overeind. De maatregelen, met name de NOW, TVL en de mogelijkheid van belastinguitstel, verzachtten de omzetschok en beperkten de stijging van de werkloosheid. Het gebruik van de NOW was het grootste in de horeca, cultuur & recreatie en overige zakelijke diensten. Op basis van modelsimulaties ligt het effect van het steunbeleid op werkloosheid tussen de 0,7- en 2%-punt (Adema e.a., 2021). Mede doordat het aantal faillissementen laag is gebleven, is de impact van de coronacrisis voor de financiële sector beperkt.

De baten van het steunbeleid zijn sterk afgenomen. Het aantal bedrijven dat nog steun ontvangt, is nu veel lager dan aan het begin van de coronacrisis. Voor de zevende aanvraagperiode (vanaf 13 december 2021) hebben 23 duizend bedrijven NOW gekregen, tegen 148 duizend bedrijven in de eerste aanvraagperiode (vanaf 6 april 2020).¹⁰ Eind 2021 lag de werkloosheid op 3,8% – het laagste niveau in twintig jaar – en stonden meer dan 371 duizend vacatures open in met name het onderwijs, ICT, de gezondheidszorg en de technische beroepen. Werknemers van bedrijven die door het stoppen van steun gedwongen worden om ander werk te vinden, kunnen eigenlijk niet op een gunstiger arbeidsmarkt dan de huidige terecht komen. Door de beperkt gebleven macro-economische impact en adequate kapitaalbuffers is er geen besmettingsgevaar voor de financiële sector (CPB, 2021b). Een aantal landen (waaronder de Verenigde Staten, Zweden, Denemarken en België) is eind 2021 al gestopt met coronaloonsubsidies.¹¹

De economische kosten van het steunbeleid worden steeds duidelijker zichtbaar. In 2020 en 2021 waren er aanzienlijk minder faillissementen dan in de voorgaande jaren. In 2020 zijn er 2703 faillissementen geweest en

⁹ Een deel van de steun is terechtgekomen bij niet-levensvatbare bedrijven, bedrijven die de schok zelf konden opvangen (Adema e.a., 2021) of bedrijven met reguliere (niet door corona veroorzaakte) omzetverliezen (Schellekens e.a., 2021).

¹⁰ Factsheets UWW.

¹¹ Zie <https://ourworldindata.org/covid-income-support-debt-relief>.

in 2020 maar 1536, het laagste aantal in 31 jaar.¹² Freeman e.a. (2021) laten zien dat verminderde bedrijfsdynamiek één van de oorzaken is van de recente vertraging van de productiviteitsgroei in de dienstensector van de Nederlandse economie. Wanneer bedrijven geen economische steun meer ontvangen bij coronagerelateerde omzetzakkingen herstelt dat het proces van creatieve vernietiging in de getroffen sectoren. Ondernemingen krijgen een grotere prikkel om het verdienmodel aan te passen en/of andere oplossingen te vinden voor toekomstige omzetschokken. Ook werknemers die indirect gesteund werden, hebben een grotere prikkel om ander werk te vinden, wat de groei van levensvatbare bedrijven ondersteunt.

2.3 Steunbeleid in verschillende scenario's

In het gunstige scenario mist het op omzetverlies gebaseerde steun voor loonkosten en vaste lasten een economische rationale. Als het virus geen praktische bedreiging meer vormt, zijn gezondheidsmaatregelen met impact op bedrijfsvoering niet nodig. De argumenten voor economische steun vervallen daarmee. Omzetschokken of vraagveranderingen vallen weer volledig onder het ondernemersrisico en risico's voor werknemers worden, zoals voor 2020, deels opgevangen via het bestaande sociale vangnet.

Het op omzetverlies gebaseerde steunbeleid past ook niet bij een langdurige endemische fase. In een endemisch scenario kan corona, via publieke gezondheidsmaatregelen of gedragsveranderingen, een blijvende impact hebben op de bedrijfsvoering. Het inzetten van het op omzetverlies gebaseerde steunpakket in dat scenario heeft echter geen duidelijke economische rationale. De externe effecten van een besmettingsgolf lijken beperkt en kunnen met regulier beleid (automatische stabilisatoren en prudentieel toezicht) opgevangen worden. Het in standhouden van bedrijfsspecifiek kapitaal is niet zinnig, omdat ondernemingen die niet meer levensvatbaar zijn moeten aanpassen of verdwijnen. Het geven van steun vertraagt juist dit proces.

In een slecht scenario is het op omzetverlies gebaseerde steunbeleid zeer kostbaar en stelt het aanpassingen uit. Wanneer de gezondheidsrisico's van een nieuwe virusmutatie groot zijn, betekent dat dat langdurige en ingrijpende publieke gezondheidsmaatregelen nodig zijn. Tezamen heeft dat grote gevolgen voor ondernemingen (kostenstijging), consumptie (vraagverandering) en arbeid (lager aanbod kwantitatief en/of kwalitatief). Een groot aantal bedrijven in met name contactintensieve sectoren wordt geraakt. Bij inzet van het op omzetverlies gebaseerde steunpakket in dat scenario worden oude structuren kunstmatig overeind gehouden. De externe effecten die gepaard gaan met aanpassingen zijn mogelijk groot, als veel bedrijven failliet gaan en de consumptie sterk daalt. Inkomenssteun, via het bestaande sociale vangnet, kan deze externe effecten waarschijnlijk doelmatiger verminderen. De economische krimp en terugloop van belastinginkomsten zal relatief groot zijn, waardoor het genereuze op omzetverlies gebaseerde steunbeleid niet houdbaar zal zijn.

In een endemisch scenario kunnen bedrijven de eigen schokbestendigheid vergroten. Wanneer de overheid bij toekomstige besmettingsgolven niet meer zal steunen, en dat tijdig kenbaar maakt, kunnen bedrijven zich daarop voorbereiden. Bedrijven kunnen het bedrijfsmodel minder schokgevoelig maken door investeringen in digitale verkoopkanalen en/of robuuster inkoopbeleid (niet 'just-in-time' maar 'just-in-case'). Daarnaast kunnen bedrijven omzetschokken opvangen via financiële buffers, tijdelijke kredieten, versterking van het eigen vermogen of een private omzetverzekering. Deels bestaat al een markt voor het verzekeren van omzetschokken, zoals een evenementenverzekering of een machinebreukverzekering en deels kan deze markt nog verder groeien wanneer de overheid minder risico's afdekt. Zeer zware en gecorreleerde schokken zullen waarschijnlijk onverzekerd blijven. Ten slotte kan getracht worden leveranciers of afnemers meer te laten delen in de risico's, door bijvoorbeeld een huurcontract af te sluiten waarvan de huur afhankelijk is van publieke gezondheidsmaatregelen en festivaltickets zonder terugbetaling bij annulering door een sectorsluiting.

¹² CBS.

Niet alle bedrijven zullen in een endemisch scenario beperkte schokken kunnen opvangen. De mate waarin bedrijven minder schokgevoelig kunnen worden, zal afhangen van factoren als het type bedrijf en de kwaliteit van het management.¹³ Sommige bedrijven hebben mogelijk onvoldoende investeringsruimte om aanpassingen te doen en zullen financiering moeten aantrekken. Het is ook mogelijk dat de aanpassingen op het endemische scenario niet rendabel zijn, omdat met een ander bedrijfsmodel de onderneming simpelweg niet levensvatbaar is. Een alternatieve oplossing is een regeling voor een tijdelijke omzetsdaling (een ‘calamiteiten-WW’), die vooraf door bedrijven gefinancierd wordt (Jongen en Koning, 2020). De overheid kan ook besluiten om bedrijven of sectoren die niet meer levensvatbaar zijn blijvend te subsidiëren, bijvoorbeeld omdat die bedrijven of sectoren als essentieel worden gezien.

In een slecht scenario is generieke steun contraproductief. Wanneer een nieuwe virusvariant tot een langdurige en/of frequente sluiting van bedrijven leidt, zijn veel bedrijven niet meer levensvatbaar en zijn aanpassingen nodig. Generieke steun zoals dat vanaf maart 2020 tot begin 2022 is gevoerd vertraagt die aanpassingen. Wel kan de overheid in een slecht scenario *tijdelijke* en *gerichte* noodsteun overwegen. Steun gericht op plausibel levensvatbare bedrijven of bedrijven met een groot publiek belang kan zinvol zijn omdat de private oplossingen om de schok te dempen onvoldoende zijn. Met noodleningen, garanties of subsidies kan de overheid een ‘ex post’-verzekering bieden. Door steun zoveel mogelijk te beperken tot een noodlening hebben bedrijven vooraf een prikkel om de schokgevoeligheid te beperken en is de kans kleiner dat niet-levensvatbare bedrijven overleefd worden. Twee aandachtspunten bij noodleningen zijn: het risico dat niet-levensvatbare bedrijven een lening krijgen (*adverse selection*) en uitvoeringskosten. Tussen uitvoeringskosten en het inperken van *adverse selection* zit een uitruil. Via samenwerking met banken of andere private kredietverleners kunnen deze punten wellicht efficiënt aangepakt worden. Een voorwaarde dat banken een deel van het risico dragen kan misbruik inperken en bij uitvoering door banken kan de overheid leunen op bestaande bank-bedrijfsrelaties.

Sectorspecifieke steun stuit op uitvoeringsproblemen, en kent grotendeels dezelfde doelmatigheidsproblemen als generieke steun. De voordelen van het generieke karakter van het steunbeleid waren dat de uitvoeringskosten laag bleven en dat steun snel bij bedrijven kwam. Een nadeel van generieke steun was dat subsidies ook terecht kwamen bij bedrijven die niet of beperkt geraakt werden door corona of ook zonder steun overleefd waren gebleven, waardoor de budgettaire kosten hoog waren. Dit nadeel is er in theorie niet bij sectorspecifieke of een andere vorm van gerichtere steun. In de praktijk zal de groep bedrijven die *door* corona een omzetschok heeft, levensvatbaar is én geen andere mogelijkheden heeft om de schok op te vangen moeilijk af te bakenen zijn. Tellen bijvoorbeeld toeleveranciers van getroffen sectoren mee? Deze afbakeningsvragen kunnen ook leiden tot vragen over de rechtvaardigheid van het (niet) ontvangen van steun. Ten slotte is de doelmatigheid van gerichte steun twijfelachtig omdat ook bij deze vorm van steun de prikkel wordt verlaagd om het verdienmodel aan te passen of het bedrijf op een andere manier minder schokgevoelig te maken.

Bijzondere situaties vragen om bijzonder beleid. In deze analyse gaan we uit van scenario’s, maar de werkelijkheid zal anders uitpakken. Steun is niet doelmatig wanneer de kans en impact van epidemieën bekend zijn. Echter, bij een nieuwe onverwachte en grote schok – zoals de coronacrisis – kan een vorm van steunbeleid toch doelmatig zijn, net zoals steun bij het begin van de pandemie.

2.4 De transitie naar de langere termijn

Bedrijven zullen tijd nodig hebben om zich aan te passen. In de afgelopen twee jaar hadden bedrijven een verminderde prikkel om het bedrijfsmodel aan te passen. Dit kwam doordat ze steun ontvingen en door de verwachting dat na de coronacrisis de economie weer terug naar ‘normaal’ kon gaan. Inmiddels lijkt het

¹³ Groenewegen e.a. (2021) vinden bijvoorbeeld dat beter gerunde bedrijven ook beter in staat waren om hun verdienmodel aan te passen.

waarschijnlijk dat het coronavirus een risicofactor blijft, maar rekenen bedrijven mogelijk nog wel op steun tijdens een nieuwe golf. Door tijdig en duidelijk aan te kondigen dat de overheid niet meer zal steunen via subsidies, kunnen bedrijven hun verwachtingen bijstellen en ontstaat een grotere prikkel voor eventuele aanpassingen.

Na het stoppen van steun is het mogelijk dat er tijdelijk meer faillissementen plaatsvinden. Wanneer de coronasteun stopt en bedrijven aan de uitgestelde belastingverplichtingen moeten gaan voldoen, zullen sommige bedrijven in de problemen komen. Het is aannemelijk dat er een inhaalslag van faillissementen en bedrijfs-sluitingen zal plaatsvinden – in 2021 waren meer dan 50% minder faillissementen dan in 2019 en het aantal bedrijfsopheffingen in de eerste drie kwartalen lag in 2021 65% lager dan in dezelfde periode in 2019. Daarnaast hebben veel bedrijven ingeteerd op hun eigen vermogen en zijn ze zo gevoeliger geworden voor nieuwe tegenslagen. Voor een deel van de bedrijven is door vraag- en aanbodveranderingen het bedrijfsmodel niet meer levensvatbaar. Bedrijfsopheffingen kunnen de levensvatbaarheid van andere bedrijven verhogen, via groter aanbod van werknemers en een afname van concurrentiedruk.

In deze transitiefase past beleid dat gericht is op het aanpassen aan de langere termijn. Werknemers van niet-levensvatbare bedrijven zullen op zoek moeten naar ander werk. Dit geldt ook voor werknemers van levensvatbare bedrijven die het personeelsbestand moeten inkrimpen. De overheid kan zich richten op het ondersteunen van deze reallocatie. Dit kan bijvoorbeeld door omscholing, werk-naar-werkbegeleiding en/of mobiliteitssubsidies (Jongen en Koning, 2020). Voor zelfstandige ondernemers die geen levensvatbare onderneming meer hebben, kan een tijdelijke stoppersregeling met een kortere of gunstiger schuldsaneringsperiode helpen om de knoop door te hakken. Voor bedrijven met 'balansschade', die niet meer solvabel zijn maar mogelijk nog wel levensvatbaar, is balansherstel nodig. Een snelle en gerichte aanpak hiervan vraagt om samenwerking tussen de publieke en private schuldeisers. Private schuldeisers, vaak banken, kunnen de levensvatbaarheid van bedrijven beter inschatten dan de overheid. Wanneer private schuldeisers een deel van de schuld van een onderneming afschrijven, kan de overheid zichzelf verplichten om automatisch hetzelfde deel, of zelfs iets meer, van de uitstaande publieke schuld ook kwijt te schelden. Deze aanpak is snel en gericht en heeft relatief beperkte uitvoeringskosten (Overvest en Smid, 2021).

3 Ten slotte

Economische steun is nu en in voorzienbare scenario's niet doelmatig. Met de huidige arbeidsmarktkrapte en de gunstige economische vooruitzichten zijn de kosten van nu stoppen relatief laag. Via het proces van creatieve vernietiging kunnen productieve bedrijven sneller groeien en de schokbestendigheid versterken. Met overgangsbeleid voor levensvatbare bedrijven met solvabiliteitsproblemen, niet-levensvatbare ondernemingen en hun werknemers kan de overheid deze kosten beperken.

De overheid kan zich voorbereiden op het onverwachte. Los van voorbereiding op rampen, zoals maatregelen op het terrein van pandemievoorbereiding, zijn er ook op het economische vlak opties voor beleid. Bij het uitbreken van de coronacrisis lagen geen scenario's of maatregelen klaar om bedrijven te steunen. Hierdoor is min of meer noodgedwongen gekozen voor een generiek en kostbaar steunbeleid. Als vooraf al gerichte en uitvoerbare maatregelen klaarliggen, die snel ingezet kunnen worden, kunnen de economische kosten van toekomstige exogene schokken verlaagd worden.

Referenties

Adema, Y., L. Bettendorf, C. Deijl, D. Freeman, L. Versteegen en E. van der Wal, 2021, “Economische analyse steunpakket 2020”, *CPB Notitie*, [link](#).

Autor, D., D. Cho, L. Crane, M. Goldar, B. Lutz, J. Montes, W. Peterman, D. Ratner, D. Villar Vallenias en A. Yildirmaz, 2022, “The \$800 billion paycheck protection program: where did the money go and why did it go there?”, *NBER Working Paper*, 29669, [link](#).

CPB, 2021a, “Macro Economische Verkenning 2022”, [link](#).

CPB, 2021b, “Risicorapportage financiële markten 2021”, [link](#).

CPB, 2022, “Analyse economische en budgettaire effecten coalitieakkoord”, [link](#).

Eberly, J.C., J. Haskel en P. Mizen, 2021, ““Potential capital”, working from home, and economic resilience”, *NBER Working Paper*, 29431, [link](#).

Elbourne, A., 2021, “The effect of the pandemic and non-pharmaceutical interventions on household consumption”, *CPB Background Document*, [link](#).

Elbourne, A., Y. Adema, L. Bettendorf, B. Kramer, R. Luginbuhl en A. Zulkarnain, 2020, “Blijvende economische schade van de coronacrisis”, *CPB Coronapublicatie*, [link](#).

Elbourne, A. en B. Overvest, 2021, “Tweede golf had economisch veel minder impact”, *ESB*, [link](#).

Freeman, D., L. Bettendorf, G. H. van Heuvelen en G. Meijerink, 2021, The contribution of business dynamics to productivity growth in the Netherlands, *CPB Discussion Paper*, [link](#).

Groenewegen, J., S. Hardeman en E. Stam, 2021, “Goed gerunde bedrijven wendbaarder tijdens corona”, *ESB*, [link](#).

Jongen, E. en P. Koning, 2020, “Lessen voor de NOW”, *CPB Coronapublicatie*, [link](#).

Juraneck, S. en F. Zoutman, 2021, “The effect of non-pharmaceutical interventions on the demand for health care and on mortality: evidence from COVID-19 in Scandinavia”, *Journal of Population Economics*, 34, pp. 1299-1320, [link](#).

Morens, D.M., J.K. Taubenberg en A.S. Fauci, 2021, “Universal Coronavirus Vaccines – An Urgent Need”, *New England Journal of Medicine*, [link](#).

Murray, C.J.L., 2022, “COVID-19 will continue but the end of the pandemic is near”, *The Lancet*, [link](#).

Overvest, B. en B. Smid, 2021, “Balansherstel bedrijven na corona”, *CPB Coronapublicatie*, [link](#).

SAGE, 2022, “Covid-19 medium-term scenarios – February 2022”, [link](#).

Schellekens, M., J. Wijnen en A. Cnossen, 2021, “Coronasteun compenseerde flink deel reguliere omzetverliezen”, *ESB*, [link](#).

SCP, PBL en CPB, 2020, “Aandachtspunten voor een herstelbeleid”, [link](#).

WRR en KNAW, 2021, “Navigeren en anticiperen in onzekere tijden”, [link](#).