

Risicostrategie voor als de Coronacrisis economisch verdiept

Inhoud

Hoofdboodschappen.....	2
1. Risico's per fase.....	4
1.1 Intro.....	4
1.2 Macrorisico's.....	4
1.3 Sectorrisico's.....	6
2. Maatregelen per risico.....	10
2.1 Solvabiliteitsproblemen en faillissementen.....	10
2.2 Misallocatie van productiefactoren.....	12
2.3 Verstoorde internationale waardeketens.....	14
2.4 Discontinuïteit vitale/cruciale processen.....	15
2.5 Brede vraaguitval.....	17
2.6 Een Europese schulden crisis.....	18
3. De samenhang tussen risico's.....	20
Bijlage 1. De drie scenario's waarmee we werken.....	22
Bijlage 2. De samenhang tussen risico's in beeld.....	23

Hoofdboodschappen

- Het is onzeker hoe lang en diep de Coronacrisis zal zijn. Om voorbereid te zijn op nieuwe risico's in nieuwe fases van de crisis – en een eventueel **noodpakket 2.0** daarvoor – hebben we een risicostrategie opgesteld: welke economische risico's doen zich over de volle breedte van de economie mettertijd voor, welke maatregelen kunnen we voor dringende risico's nemen en wat leert de samenhang tussen de risico's over te tijd?
- Een beeld van de relevante risico's de komende 3, 6 en 12 maanden leert dat we mogelijk slechts aan het begin staan van de economische crisis: er zijn voorbij liquiditeitsnood en inkomensval (waarvoor we noodpakket 1.0 hebben met voortdurende bijsturing) verschillende nieuwe fases en risico's waarop we ons moeten voorbereiden.
- Daarbij is van belang dat we ons baseren op scenario's waarin Coronamaatregelen en economische tegenspoed langere tijd aanhouden. Er zijn meer optimistische scenario's denkbaar waarin de noodmaatregelen zijn afgebouwd of de recessie meevalt, en de aandacht snel uit kan gaan naar herstel.
- De komende 3 tot 6 maanden lijkt vooral **solvabiliteitsproblemen** een dringend nieuw risico waarvoor we veel aandacht moeten hebben. Dit risico groeit naarmate de crisis langer aanhoudt en liquiditeitsproblemen verdiepen. Ook verstoorde internationale waardeketens, brede indirecte vraaguitval, misallocatie van productiefactoren en een Europese schulden crisis zijn reële risico's die al nu beleidsaandacht behoeven.
- De wenselijkheid van maatregelen (al dan niet in een noodpakket 2.0) hangt sterk af van de fase van de Coronacrisis en de aard van de economische risico's die aan de orde zijn. In de huidige eerste fase richten maatregelen zich vooral op de liquiditeitsnood in bepaalde sectoren (aanbodkant) en inkomensval bij bepaalde huishoudens (vraagkant). In een volgende fase kunnen zowel nieuwe vraagproblemen (bredere vraaguitval) als nieuwe aanbodproblemen (diepere financiële problemen bedrijven). In een nieuwe fase gaat ook de vraag meer spelen of bestaande noodmaatregelen nog wenselijk zijn en verlenging of afbouw behoeven.
- Om voorbereid te zijn op nieuwe fases en risico's heeft een eerste, voorlopige inventarisatie plaatsgevonden van mogelijke maatregelen voor verdere risico's. Zie daarvoor bijlage 3. Belangrijke kanttekening daarbij: het zijn maatregelen die *mogelijk* behulpzaam kunnen zijn als risico's reëler zouden worden en verdere analyse behoeven – zowel risico's als maatregelen behoeven nadere analyse en uitwerking voordat maatregelen daadwerkelijk bruikbaar zijn. Ook is niet gezegd dat er aanvullend voor de verschillende risico's geen andere maatregelen mogelijk zijn dan de genoemde.
- Van belang bij beschouwing van de risico's die zich van fase tot fase kunnen voordoen is dat ze sterk met elkaar samenhangen. Zo kunnen solvabiliteitsproblemen risico's als verstoorde waardeketens, instabiele financiële markten, een Europese schulden crisis en hysteresis

vergroten (terwijl solvabiliteitssteun misallocatie kan veroorzaken en productiviteitsgroei kan verstoren). En gerichte inkomenssteun nu kan bredere vraagproblemen later mogelijk helpen beperken.

- Ten behoeve van goed management van de Coronacrisis adviseren we vanwege de risicosamenhang:
 - Wees scherp op het einddoel – beperking van blijvende economische schade. Ga niet elk risico koste wat kost beperken, omdat het andere risico's weer kan vergroten – zoals het voorbeeld van misallocatie door solvabiliteitssteun laat zien.
 - Wees scherp op de aard van het probleem – vraag of aanbod? Generiek of specifiek? Zo ontstaan er na deze eerste fase van de Coronacrisis mogelijk meer vraagproblemen in de economie, bijvoorbeeld als huishoudens en bedrijven grote aankopen gaan uitstellen of de export blijft dalen.
 - Wees scherp op de fasering – wanneer is het juiste moment voor opbouw en afbouw van maatregelen? Zie agendapunt 6c voor een afwegingskader ten aanzien van uitfasering van maatregelen.
- EZK zet i.s.m. andere departementen waaronder in elk geval FIN en SZW een werkgroep op om specifiek en gericht te adviseren over solvabiliteitsproblemen. De werkgroep zal meer kwantitatief zicht ontwikkelen op solvabiliteitsproblemen, adviseren wanneer verlichting ervan door de overheid wel en niet redelijk kan zijn en gedetailleerd maatregelen aanreiken voor een eventueel noodpakket 2.0. De werkgroep zal gebruik maken van de geïnventariseerde maatregelen in deze notitie, met oog voor de geschetste samenhang met andere economische risico's. Ook zal ze in lijn zijn met het afwegingskader steunverzoeken bedrijfsleven.
- Er zal interdepartementaal meer aandacht komen voor de impact op waardeketens. Op korte termijn zijn dit de knelpunten opgenomen in de Actieagenda Internationaal Ondernemen van VNO-NCW waarbij bedrijven vooral gediend zijn bij het herstel van waardeketens en het ongestoorde verkeer met leveranciers en afnemers in het buitenland. Voor de langere termijn komen structurele dilemma's zoals die tussen het grote belang van open waardeketens en een zekere onafhankelijkheid voor wat betreft essentiële goederen aan bod.

1. Risico's per fase

1.1 Intro

Deze notitie dient ter voorbereiding van een eventueel noodpakket 2.0. Het huidige noodpakket is gericht op specifieke risico's op de korte termijn, in het bijzonder liquiditeitsnood en inkomensval (gekoppeld aan arbeidsdeelname en ondernemersinkomsten). *Mogelijk* houden de Coronapandemie en verwachte recessie echter langer aan dan de 3 maanden van het gunstigste CPB-scenario. De nabije toekomst is zoals het CPB aangeeft erg onzeker omdat we nog niet weten hoe de pandemie en pandemiemaatregelen precies ontwikkelen, hoe ze uitwerken in de economie en welke gevolgen het huidige noodpakket precies heeft. Maar *als* de Coronarecessie langer aanhoudt, dan kunnen zich nieuwe economische risico's voordoen, waarop we eveneens voorbereid moeten zijn met mogelijke maatregelen.

Deze notitie levert verschillende bouwstenen voor een eventueel noodpakket 2.0. Allereerst door economische risico's de komende 3, 6 en 12 maanden inzichtelijk te maken en hierbij prioriteiten te benoemen (zie bijlage 1 voor de scenario's waarop we ons in de analyse baseren en die grotendeels aan het CPB zijn ontleend en waarbij in alle gevallen contactbeperkende maatregelen zijn aangenomen). Ten tweede door bij een aantal prioritaire risico's een eerste, voorlopige inventarisatie van mogelijke maatregelen te presenteren. Ten derde door ook de samenhang tussen risico's te benoemen, die van belang is voor een verstandige samenstelling en timing van een eventueel noodpakket 2.0.

We nemen in onze analyse de pandemie en contactbeperkende maatregelen als gegeven aan. Naarmate deze in zwaarte afnemen, nemen ook economische risico's af. Maar ook: hoe langer deze aanhouden, hoe langer en dieper de recessie zal duren. Daarop moeten we voorbereid zijn, maar we kunnen de kans erop ook verminderen, door te bouwen aan de 1,5-meter-economie met bijvoorbeeld praktische protocollen en normalisering waar mogelijk. In de voorliggende notitie richten we ons echter nadrukkelijk op nieuwe risico's die zich van fase tot fase van de crisis zouden kunnen voordoen – ook voor de economie geldt hier in belangrijke mate *better safe than sorry*.

1.2 Macrorisico's

We laten de risico's zien die van fase tot fase van de Coronacrisis in de economie kunnen optreden (tabel 1). Het gaat in dit traject nadrukkelijk om *negatieve* risico's. De risico's accumuleren over de tijd: de risico's na 6 maanden omvatten die na 3 maanden, de risico's na 12 maanden omvatten die na 3 en 6 maanden. Hoe eerder het risico aan de orde is, des te dringender we ons nu moeten voorbereiden. Een risico is bijvoorbeeld eerder aan de orde als de lockdown nog strenger zou worden. Van belang is te beseffen dat de inschattingen van de risico's rudimentair zijn en niet altijd kwantitatief te onderbouwen. Ook zijn er optimistischere scenario's denkbaar, die bijvoorbeeld ten grondslag liggen aan het zogeheten hersteltraject.

Tabel 1. Risico's economie als geheel van fase tot fase

Risico ¹	Toelichting	Grootte kans ²	Voorbereid?
< 3 mnd			
1. Liquiditeitsnood bedrijven ³	Bedrijven kunnen niet aan hun (kort-)lopende betalingsverplichtingen voldoen.	Groot	Op korte termijn via noodpakket en aanvullende lijst (AEP), wel oog nodig voor keteneffecten
2. Directe uitval van inkomens en vraag van huishoudens	Mensen werken, verdienen of besteden minder door aanbodrestricties en uitval van arbeid en inkomen als gevolg van Coronamaatregelen	Groot	Op korte termijn via noodpakket, er is lijst klaar met aanvullende maatregelen (AEP)
3. Misallocatie productiefactoren ⁴	Er kunnen fricties zijn waardoor overtollige arbeid en kapitaal in de ene sector (zeg horeca) niet perse naar een andere sector of activiteit stroomt (zeg zorg)	Groot	Afhankelijk van sector en noodpakket ⁵ en in algemene zin nog weinig zicht op
4. Verstoorde internationale waardeketens ⁶	Er kan sprake zijn van fricties in waardeketens door bijvoorbeeld aanbodrestricties, piekvraag, exportrestricties en bedrijfsfaillissementen ⁷ .	Groot in bepaalde sectoren	Sectorafhankelijk, voor langere termijn maatregelen klaar in rapport BMH-16 mbt internationale speelveld
< 6 mnd			
5. Discontinuïteit vitale infrastructuur ⁸	Vitale processen (elektra, voedsel, OV, internet etc) kunnen in gevaar komen door goederentekorten, personeelsuitval of financiële nood	Sectorafhankelijk	Goed voorbereid
6. Solvabiliteitsproblemen en faillissementen	In het verlengde van liquiditeitsnood kunnen problemen ontstaan waarbij organisaties minder aan hun langlopende verplichtingen kunnen voldoen.	Groot	Beperkt, anders dan via de preventieve noodmaatregelen die solvabiliteitsproblemen helpen voorkomen
7. Brede indirecte vraaguitval	De vraag kan ook los van de Coronamaatregelen uitvallen door dalende export en dalend vertrouwen	Middelgroot	Deels, via automatische stabilisatoren en huidige maatregelen
8. Een Europese schulden crisis	Door hogere overheidsuitgaven kunnen landen in de problemen geraken doordat ze hun schulden niet meer zelfstandig kunnen financieren	Afhankelijk van duur en diepte recessie en effectiviteit noodmaatregelen	Sinds financiële crisis is het raamwerk voor omgang met problemen fors aangescherpt (aangevuld met recente maatregelen)
12 mnd <			
9. Onhoudbare overheidsfinanciën	Betreft de situatie dat de Nederlandse overheidsfinanciën onhoudbaar raken door een hoge schuldquote en hoge obligatierente.	Kans acute financieringsproblemen beperkt, kans forse schuld stijging groot	Ja, goede uitgangspositie
10. Een instabiel financieel	Banken kunnen ook in problemen raken door	Sterk afhankelijk van	Sinds financiële crisis is het

¹ Het betreft economische en operationele risico's. Buiten beschouwing blijven sociale risico's zoals sociale isolatie, onveilige thuissituaties, kansengelijkheid en leerachterstanden in het onderwijs, en extreme armoede (kan uiteraard wel in het verlengde van de onderscheiden economische risico's liggen). De risico's kunnen zich ook op andere termijnen manifesteren; het betreft zeer grove inschattingen en de risico's behoeven ook op zichzelf aandacht. Merk verder ook op dat er sterke wisselwerking is tussen de risico's; demping van de inkomensval in de eerste drie maanden is bijvoorbeeld van invloed op alle drie de risico's die hier zijn vermeld vanaf twaalf maanden (onhoudbare overheidsfinanciën, een instabiel financieel stelsel, langdurige en hardnekkige werkloosheid).

² De kans dat er schade zal ontstaan, gegeven de uitgangspunten voor de betreffende termijn (zie bijlage 1 voor de gehanteerde scenario's met uitgangspunten voor elk van de drie termijnen).

³ Liquiditeitsnood van bedrijven, inkomensval van huishoudens en arbeidsuitval zijn de speerpunten van het huidige noodbeleid. Hiervoor zijn ook al aanvullende maatregelen geïnventariseerd, die we in ons document zullen onderbrengen. Maar als deze risico's langer aanhouden kunnen mogelijk andere maatregelen passend zijn en kan de afweging om ze toe te passen veranderen.

⁴ In sommige sectoren neemt de vraag naar kapitaal en arbeid sterk af (bijv. horeca); in andere neemt deze juist toe (bijv. zorg).

⁵ Zo zal iemand makkelijker in een andere sector of baan aan de slag gaan als hij of zij al over de benodigde vaardigheden beschikt. En het zal ook mettertijd makkelijker gaan, bijvoorbeeld na (bij)scholing.

⁶ Dit is anders dan het risico 'verstoorde en verbroken internationale waardeketens', omdat de tekorten al direct kunnen spelen door overvraag waarvoor de productiecapaciteit op korte termijn ontoereikend is.

⁷ Overheden zouden (per 21 maart) 54 exportrestricties met betrekking tot medische goederen hebben ingesteld. Zie <https://www.wita.org/atp-research/tackling-covid-19-together-the-trade-policy-dimension/>.

⁸ Hierbij laten we die van de gezondheidszorg buiten beschouwing vanwege de bijzondere aandacht hiervoor en de plek ervan in de scenario's zelf. De continuïteit van gepaste zorgverlening staat in de ziekenhuizen reeds onder druk.

⁹ Inclusief grote tekorten bij pensioenfondsen en verzekeraars.

stelsel ⁹	verliezen op portefeuilles	mitigatie door overheid problemen reële economie	raamwerk voor omgang met problemen fors aangescherpt
11. Hysteresis-effecten met bijvoorbeeld hardnekkige werkloosheid en/of structureel lagere arbeidsproductiviteit	De aanbodkant van de economie kan als gevolg van tijdelijke problemen structureel verzwakken door bijvoorbeeld verschromende vaardigheden of afnemende investeringen in kapitaal en technologie ¹⁰	Onduidelijk, afhankelijk van andere risico's	Ja, goede uitgangspositie maar sterk afhankelijk van realisatie van en omgang met andere risico's de komende maanden

De tabel leert dat we voor veel risico's inzet plegen of voorbereid zijn. Voor liquiditeitsnood van bedrijven en directe uitval van inkomen en vraag bij huishoudens bestaat een noodpakket. Dit betekent geenszins dat hiervoor geen verdere aandacht hoeft te zijn¹¹, maar wij richten ons hier op *nieuwe* risico's. Dat lijken voorlopig vooral: misallocatie van productiefactoren, verstoorde internationale waardeketens, een Europese schulden crisis, brede indirecte vraaguitval en solvabiliteitsproblemen. Deze vijf risico's behoeven versterkte aandacht, door het zicht erop te vergroten en ons zo goed mogelijk erop voor te bereiden.

Het risico dat het meest acuut om aandacht vraagt is solvabiliteitsproblemen en faillissementen. De kans hierop is groot. De schade zou immens kunnen zijn, te meer omdat het risico aan de basis ligt van vele andere risico's (problemen in de financiële sector, schulden crisis, verstoorde waardeketens, indirecte brede vraaguitval). Het huidige pakket bevat weliswaar forse maatregelen om liquiditeitsnood tegen te gaan en daarmee solvabiliteitsproblemen te voorkomen, maar bij een aanhoudende crisis zal de liquiditeitsproblematiek onvermijdelijk verdiepen en zullen solvabiliteitsproblemen toenemen.

We adviseren dan ook nadrukkelijk de aandacht te richten op het solvabiliteitsrisico de komende tijd. Dit betekent niet zonder meer dat bedrijven (grootschalig) gered moeten worden. Enerzijds kan productiecapaciteit verloren gaan als bedrijven verdwijnen, zeker als er golven faillissementen op gang komen en productiecapaciteit zich moeilijker kan aanpassen aan hernieuwde vraag. Anderzijds kan het toekomstperspectief van bedrijven beperkt zijn of door de crisis verslechteren – het is niet verstandig afbreuk te doen aan productieve en noodzakelijke herstructurering en herallocatie in de economie (je wilt geen zombiebedrijven). Ook vanuit de overheidsfinanciën is brede solvabiliteitssteun problematisch: dat betekent forse financiële steun aan veel bedrijven, waardoor de schuld sterk kan oplopen. Solvabiliteitssteun vraagt dus om een goede afweging (zie §2.1). Van belang hierbij is een goede informatiepositie over feitelijke en verwachte solvabiliteitsproblemen naar gelang verschillende scenario's over de ontwikkeling van Corona(maatregelen) en de economie (zie bijlage 1 voor mogelijke scenario's).

1.3 Sectorrisico's

De risico's in de economie als geheel werken ongelijkmatig door in sectoren. Dit geldt met name voor liquiditeitsnood van bedrijven (en in het verlengde daarvan het risico van solvabiliteitsproblemen en faillissementen), misallocatie van productiemiddelen (zeg arbeidstekorten zorg en tegelijk arbeidsoverschotten in de horeca) en discontinuïteit van vitale infrastructuur (zeg uitval internet). Daarom laten we ook het beeld zien voor een aantal specifieke sectoren waar risico's groot kunnen zijn (tabel 2). Het overzicht is verre van uitputtend en een momentopname. Het is moeilijk te voorzien hoe risico's in specifieke sectoren zich zullen ontwikkelen over de verschillende fases. Het is vooral zaak van sector tot sector risico's over de tijd scherp te blijven monitoren.

⁹ Het CPB constateert bijvoorbeeld hysteresis-effecten in de bouwsector na de Grote Recessie, doordat de bouwcapaciteit zich moeilijk kon aanpassen aan de hernieuwde vraag. Zie <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-mrt2020-Beweging-op-de-woningmarkt-prijzen-en-volumes.pdf>.

¹¹ Dit is uiteraard geenszins reden om deze risico's verder geen aandacht meer te geven als overheid: er kunnen onderbelichte kwetsbare groepen zijn en de vraag is wat te doen als deze risico's langer aanhouden. We maken hier simpelweg het punt dat er al een noodpakket voor bestaat, waarvoor ook in andere trajecten al aandacht is. Wij richten hier ons op *nieuwe* risico's die nog minder aandacht krijgen.

De grootste risico's en noodzaak tot maatregelen op in elk geval de korte termijn zijn rood gekleurd. Van belang is ook dat vitale processen en sectoren afhankelijk zijn van andere sectoren. Als in de bouw en industrie problemen ontstaan kan dit bijvoorbeeld ook effect op de continuïteit van vitale digitale en energie-infrastructuur hebben. Ook gelden bepaalde sectoren als centrale sectoren waarvan schokken sterk doorwerken in de rest van de economie. Dit geldt voor bijvoorbeeld de levensmiddelenindustrie, de bouw en de landbouw¹².

¹² Zie <https://esb.nu/esb/20059101/centrale-sectoren-schokgevoeliger-dan-grootte-doet-vermoeden>

Tabel 2. Risicobeeld per sector

Onderwerp	Belangrijkste risico's	Toelichting	Voorbereid? (stand van zaken maatregelen)
Vitale en cruciale sectoren			
Digitaal <i>Algemeen beeld: op dit moment onder controle</i>	• Continuïteit digitale infrastructuur en cruciale processen afhankelijk daarvan • Continuïteit bouwondernemingen ivm onderhoud, verhelpen storingen en uitrol nieuwe infra	• Risico uitval internet en telecommunicatie door financiële problemen, beperkingen in toelevering hardware, beperkingen in personeelsinzet en/of continuïteit bouwondernemingen	• Voor voorkomen congestie en discontinuïteit dienstverlening zijn maatregelen genomen/voor handen. • Risico's groter als maatregelen lang voortduren.
Zorg <i>Algemeen beeld: Situatie is nog steeds nijpend</i>	• Continuïteit vitale processen (waaronder planbare zorg, incl. financiële gevolgen van uitstel/afstel) • Tekorten essentiële goederen • Verstoorte waardeketens	• Eerste en tweede risico speelt al mbt IC-capaciteit en medische hulpmiddelen; • Derde risico kan zich voordoen als overheden zich protectionistisch gaan mengen in waardeketens	• Wordt met man en macht aan gewerkt. • Risico's blijven aanzienlijk.
Voeding <i>Algemeen beeld: op dit moment redelijk onder controle</i>	• Tekorten essentiële goederen • Starre herallocatie productiemiddelen	• Mogelijke voedselschaarste (zie ook bespreking sector 'agro en tuinbouw')	• Vooralsnog lukt alles nog door goede coördinatie. • Uitvoering Hamster, distributie, voedschuwet voorbereid (last resort) •
Logistiek & Openbaar Vervoer <i>Algemeen beeld: Liquiditeitsproblemen OV groot. Luchtvaart in grote problemen</i>	• Liquiditeitsnood • Faillissementen	• Goederenvervoer blijft redelijk op pijl. LT wel risico's. • OV en luchtvaart ligt grotendeels plat (vraaguitval 90%).	• Kijken naar concessies openbaar vervoer • Ondersteunen KLM
Energie <i>Algemeen beeld: op dit moment onder controle</i>	• Continuïteit vitale processen. • Tekorten aan essentiële goederen	• Elektriciteitsnetwerk plat door uitval gespecialiseerde arbeid • Uitval internationale handel kolen, gas en olie	• Vooralsnog goed geregeld
Overige sectoren			
MKB / starters/scale ups <i>Algemene beeld: Starters lopen stevig risico</i>	• Liquiditeitsrisico's • Vernietiging productief vermogen	• Zwakkere positie t.o.v. banken • Niet bancaire financiering	• Wordt bovenop noodpakket gewerkt aan maatregelen voor niet-bancaire financiering starters/scale ups.
	•		•
Agro en Tuinbouw (excl voeding) <i>Deelsectoren in problemen.</i>	• Liquiditeitsrisico's • Starre herallocatie productiemiddelen	• Met name in sierteeltsector • Wegval arbeid Oost-Europa, tekorten arbeiders oogst • Mogelijke onderinvesteringen in toekomstige oogst door risicoaversie	• Export op gang brengen (hoe?) • Openstellen grenzen voor personen in Europa? • Maatregelen voor oogst zoals mobilisatie arbeidskrachten (bijv.

			- studenten, asielzoekers)? - Grensbeperingen op IM minimaliseren en zo snel mogelijk openstellen voor alle seizoensarbeiders en gedetacheerden?
<i>Industrie (incl chemie)</i> <i>Specifieke deelsectoren in problemen</i>	- Verstoorde internationale waardeketens - Liquiditeitsrisico's	- Is industriebreed aandachtspunt. - Industrie draait nog redelijk door, verwachting is wel dat terugval in omzet nog gaat komen. - Specifieke sectoren zoals auto industrie liggen stil	- Open houden grenzen voor goederenvervoer. - LT: heroriëntatie op afhankelijkheden in ketens.
<i>Bouw</i> <i>Algemene beeld: nu nog redelijk, maar terugloop dreigt</i>	- Vernietiging productief vermogen - Liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen	- De bouw draait nog redelijk op basis van de bestaande orderportefeuille, maar verwachting is wel dat omzet terug gaat lopen - Levert risico van faillissementen en schadeclaims op	- Opdrachtverlening (semi) overheid op gang houden/aanjagen (bij vraagproblemen, niet bij aanbodrestricties) - Stikstofprobleem oplossen. - Eventueel tussenbeide komen als het gaat om schadeclaims door bouwstop
<i>Retail</i> <i>Algemeen beeld:</i> <i>Non-food in zwaar weer</i>	- Liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen - Vernietiging productief vermogen	- Zware klappen in non-food. - Groot risico op faillissementen	1,5 meter protocollen veilig werken - Afspraken over betalingen huur - Noodpakket in weekend uitgebreid. - LT herstellepakket nodig
<i>Horeca – toerisme – recreatie - cultuur</i> <i>Algemeen beeld</i> <i>Sector zit in zwaar weer</i>	- Liquiditeitsnood - Vernietiging productief vermogen	- Compleet wegvallen vraag - Groot risico op faillissementen - Heeft ook effecten in andere sectoren zoals zakelijke diensten.	- Zo snel mogelijk weer open via 1,5 meter protocollen. - Afspraken over betalingen huur, leveringen. - LT herstellepakket
<i>Nederlandse Defensie</i> <i>Technologische en Industriële basis (NLDITB)</i> <i>Algemeen beeld: op dit moment onder controle</i>	Discontinuïteit vitale proces inzet Defensie i.c.m. eventuele liquiditeits-/solvabiliteitsproblemen (met eventuele opbouw strategische afhankelijkheid)	Risico voor bijvoorbeeld logistieke ondersteuning voor de uitoefening van de grondwettelijke hoofdtaken krijgsmacht, en in termen van ongewenste overnames/investeringen	Door Defensie en EZK worden uitdagingen NLDITB in kaart gebracht. Maatwerk door Defensie waar mogelijk.

2. Maatregelen per risico

Per risico is het van belang tijdig maatregelen paraat te hebben voor het geval er behoefte aan ontstaat. We brengen deze in beeld voor de vijf risico's tot en met 6 maanden, de periode waarvoor de risico's urgent zijn en de behoefte aan een overzicht van mogelijke nieuwe maatregelen het grootst (liquiditeitsnood en inkomensval laten we achterwege vanwege de ruime aandacht hiervoor elders).

2.1 Solvabiliteitsproblemen en faillissementen

Aard risico

In het verlengde van liquiditeitsnood¹³ kunnen solvabiliteitsproblemen ontstaan: problemen waarbij organisaties hun langere-termijnschulden niet kunnen voldoen en failliet kunnen gaan. Enerzijds kan er reden zijn om als overheid in te grijpen, omdat er productief vermogen verloren kan gaan, bijvoorbeeld bedrijfsspecifieke vaardigheden, software of machines. Anderzijds wordt het belangrijker dan bij enkel liquiditeitsnood te overzien hoezeer de verwachting is dat er in de toekomst economisch herstel voor de sector zal optreden of dat misallocatie van productiemiddelen tussen en binnen sectoren meer voor de hand gaat liggen en markten te zeer verstoord raken door overheidsingrijpen.

Solvabiliteitsproblemen hebben externe effecten. Zo kunnen ze solvabiliteitsproblemen in andere bedrijven en sectoren veroorzaken en onzekerheid op de financiële markt vergroten (daardoor kan economisch herstel na de Coronacrisis ook moeilijker worden). Dit kan eraan bijdragen dat ook ondernemers met een goed bedrijfsplan moeilijker aan passende financiering zullen komen. Ook kan ontwikkeling en valorisatie van kennis in de knel raken, bijvoorbeeld doordat start-ups niet aan de benodigde middelen kunnen komen. Het ontwikkelen en toepassen van kennis is van invloed op het productief vermogen van de toekomst. Sommige sectoren en bedrijven zullen meer last ondervinden van de 1,5-meter economie dan anderen. Hierdoor zal bij een faillissementsgolf de werkloosheid stijgen, en bestaat er bij een langdurige recessie het gevaar dat productieve vaardigheden afnemen.

Zoals gezegd is er een sterk verband tussen solvabiliteitsproblemen en liquiditeitsproblemen. Er is sprake van een dilemma. Enerzijds liggen solvabiliteitsproblemen in het verlengde van liquiditeitsproblemen. Zolang de liquiditeitspositie van bedrijven verslechtert, wat waarschijnlijk is zolang inkomsten laag zijn en vaste lasten doorlopen. Bestaande regelingen zoals de NOW, TOGS en uitstel belastingplichten helpen in die zin niet alleen problemen met liquiditeit maar ook met solvabiliteit. Anderzijds kunnen solvabiliteitsproblemen juist ook verslechteren door liquiditeitssteun. Er zal verhoudingsgewijs meer vreemd vermogen op de balans komen te staan als bedrijven gesteund door de staat meer gaan lenen en hier geen toekomstige inkomsten via inhaalgroei tegenover staan. Het is dus zoeken naar balans in de vormgeving en timing van liquiditeitsmaatregelen: hoe en hoelang blijven baten van liquiditeitssteun groter dan de kosten

¹³ Dit blijft op zichzelf voorlopig een onverminderd risico en de overheid moet dit met zorg blijven beperken.

ervan in termen van verslechterde solvabiliteit? Waarbij het ook nog eens uitdagend is dat het niet eenvoudig is om te onderscheiden hoezeer maatregelen beide type problemen beïnvloeden.

Verder heeft solvabiliteitssteun door de overheid grotere nadelen en risico's dan liquiditeitssteun. Ze kan economisch verstorerder zijn, omdat het creatieve destructie kan verstoren en misallocatie kan vergroten, met als gevaar van improductieve zombiebedrijven. Ook brengt het al gauw grote budgettaire kosten en risico's mee. Dit vraagt dus om een geïnformeerde, bewuste aanpak. Van belang bij beschouwing van dit risico op vernietiging van productief vermogen is ten eerste het bredere belang van een bedrijf: in hoeverre is het een essentieel of strategisch bedrijf, bijvoorbeeld qua werkgelegenheid of unieke technologie/innovatievermogen? Ook de kans op keteneffecten dient mee te wegen: een faillissement kan de kans vergroten dat ook andere bedrijven failliet gaan en dus de totale productiecapaciteit als een sneeuwbal naar beneden rolt (zeker als ook financiële bedrijven zoals schadeverzekeraars onder druk komen te staan).

Actueel beeld risico

Het actuele beeld van het risico is nog niet goed in kaart gebracht¹⁴. Er zijn verschillende indicatoren tegelijk nodig om een beter beeld te krijgen. Elke indicator is op zichzelf imperfect en kent eigen nadelen. Tezamen kunnen ze echter wel een globaal beeld bieden van de solvabiliteitsproblemen:

- Ontwikkeling schuldenlast bedrijfsleven
 - De schuldenlast is al vrij hoog; 172% in 2018 voor het Nederlandse bedrijfsleven.
 - Imperfekte indicator, laat niks zien over de vermogenspositie van het bedrijfsleven. De indicator: netto investeringspositie is door de aanwezigheid van pensioenfondsen sterk vertekend. Tegelijkertijd zal deze indicator niet tijdig beschikbaar zijn om beleid op te voeren (mogelijk liggen er mogelijkheden in contacten met banken).
- Aantal aangevraagde faillissementen
 - Er is in het aantal faillissementen nog geen duidelijke toename te zien als gevolg van Corona.
 - Imperfekte indicator, wordt nu wekelijks bijgehouden door het CBS maar zal enige vertraging bevatten. Het is wel nuttig om bij te houden. Bij een golf aan faillissementen zou verwacht kunnen worden dat deze op enige moment kan toenemen. Een kritieke waarde zou zich kunnen baseren op de waarde van het aantal faillissementen 8 weken voor de piek tijdens de euro- en financiële crisis.
- Ontwikkeling van risicofinanciering en kredietverlening
 - Er zijn signalen uit de sector dat zowel de risicofinanciering als de kredietverlening op lijken te drogen. Dit is echter gebaseerd op krantenartikelen en niet op data.
 - Tezamen geven deze indicatoren een beeld over hoe het gesteld is met nieuwe bedrijvigheid. Bij een schok die langer aanhoudt zullen faillissementen ook leiden tot nieuwe bedrijvigheid. Voormalige werknemers en ondernemers, en voormalige kapitaalgoederen kunnen tezamen tot nieuwe initiatieven leiden. Het is belangrijk dat deze in de kern gezonde bedrijfsinitiatieven toegang blijven behouden tot kapitaal. Hiermee voorkom je verval op vaardigheden en kan de overtollige capaciteit binnen de economie sneller ingezet worden.
 - De stand van zaken omtrent kredietverlening van banken is (per 16 april) dat ongeveer 99.000 ondernemingen voor een half jaar uitstel van aflossing hebben gekregen. Hiermee is in totaal €2,4 miljard gemoeid. Daarnaast hebben ruim 5.000 bedrijven een

¹⁴ Bovendien dempen de tijdelijke liquiditeitsmaatregelen als TOGO, TOZO, BMKB en GO al liquiditeitsnood en dus ook enigszins solvabiliteitsproblemen. Deze maatregelen zijn nog niet of nauwelijks in werking, er moet enige tijd zijn om de effectiviteit ervan te kunnen inschatten, voordat volgende stappen aan de orde zijn.

lening of een grotere kredietruimte gekregen. Daarmee is bijna €3 miljard euro gemoeid. Verder hebben de banken via de verruimde Borgstelling mkb-kredieten (BMKB-C) circa 800 tot 1000 ondernemingen voorzien van extra krediet, voor een totaalbedrag van 250-350 miljoen euro. Naar verwachting zal het gebruik van de BMKB de komende weken met enkele duizenden bedrijven oplopen. Na het doen van een kredietaanvraag bij de bank is de gemiddelde doorlooptijd tien tot veertien dagen voordat de lening verstrekt wordt.

- Signalen uit het bedrijfsleven (bijv over buffers/financieringstoegang) en de liquiditeitsanalyses van de financiële sector
 - Er zijn vooralsnog geen analyses beschikbaar. De laatste studie van het CPB uit 2017 laat zien dat het Nederlands bedrijven over relatief meer reserves bevat dan bedrijven in het buitenland die tot dezelfde sector behoren.
 - Imperfekte indicator, er worden namelijk vaak met enorm grote bedragen gecommuniceerd die niet overeenkomen met CBS-cijfers. Tegelijkertijd kan informatie uit het bedrijfsleven wel goed duiden welke kant het op gaat. Liquiditeits- en solvabiliteitsanalyses naar bedrijfsgrootte, sectoren en regio's zijn ook behulpzame bronnen van informatie.

Handelingsperspectieven en maatregelen

- Inzetten op méér kredietverlening of beperking vaste lasten zoals huur: dit perspectief is alleen geschikt om tijdelijke liquiditeitsproblemen op te lossen, maar kan daarmee wel solvabiliteitsproblemen helpen voorkomen. Een verruiming of verlenging van het bestaande generieke instrumentarium kan worden ingezet. Ook kan ingezet worden op het direct verstrekken van leningen. Er kan over een periode van 3 tot 12 maanden nog steeds een situatie bestaan dat tijdelijke liquiditeitshulp noodzakelijk is voor bepaalde bedrijven.
- Generiek fonds: een mogelijkheid om via een generiek fonds aan bepaalde essentiële of strategische bedrijven solvabiliteitssteun te verlenen. Essentieel hiervoor zijn goede voorwaarden en criteria (en strikte toepassing daarvan) in lijn met het 'afwegingskader steunverzoeken', anders is precedentwerking en politisering van steunverzoeken een groot risico.
- Bail-in, schuldherstructurering: de overheid kan optreden om schuldherstructurering te verplichten. Zo kunnen aandelen verplicht verwaterd worden of kunnen aandeelhouders deze verplicht verkopen. Als deze optie wordt nagestreefd moet er aandacht zijn voor de verdeling van lasten tussen aandeelhouders, crediteuren en de Staat.
- Verbeteren van faillissementsrecht: op dit moment ligt er de wetsvoorstel WHOA (Wet homologatie onderhands akkoord) in de kamer. Deze wordt echter nog niet behandeld. Tegelijkertijd biedt de wet ruimte om faillissement van in essentie gezonde ondernemingen met een te hoge schuldenlast te voorkomen. Binnen de wet is er ruimte om een onderhandsakkoord te bereiken met crediteuren als er sprake is van een meerderheid. Nu is instemming benodigd van alle betrokken crediteuren voordat er sneller overgegaan kan worden tot een doorstart met gezonde bedrijfsonderdelen.
- Risicofinanciering voor innovatieve bedrijven: golven van faillissementen gaan veelal gepaard met onzekerheid bij financiers en ondernemers. Hierdoor kan een situatie ontstaan dat kennisontwikkeling en -toepassing stagneert door teruglopende investeringen in kennis, kapitaal en innovatie. Blijvend inzetten of intensiveren van financiering voor innovatieve bedrijven is ook bij onzekere toekomstperspectieven van groot belang voor de potentiële groei. Aandachtspunt hierbij is dat veel bedrijven geen toegang tot bancaire financiering hebben.

- EZK zet i.s.m. andere departementen waaronder in elk geval FIN en SZW een werkgroep op om specifiek en gericht te adviseren over solvabiliteitsproblemen. De werkgroep zal meer kwantitatief zicht ontwikkelen op solvabiliteitsproblemen, adviseren wanneer verlichting ervan door de overheid wel en niet redelijk kan zijn en gedetailleerd maatregelen aanreiken voor een eventueel noodpakket 2.0. De werkgroep zal gebruik maken van de geïnventariseerde maatregelen in deze notitie, met oog voor de geschetste samenhang met andere economische risico's. Ook zal ze in lijn zijn met het afwegingskader steunverzoeken bedrijfsleven.

2.2 Misallocatie van productiefactoren

Aard risico

Omdat de pandemie(bestrijding) sommige sectoren van het land platleggen en de vraag naar goederen in andere sectoren enorm doen toenemen, ontstaat het risico op mismatches op de arbeids- en kapitaalmarkt. Zo neemt de vraag naar arbeid en kapitaal in de horeca, sierteelt en toerisme sterk af terwijl die in de zorg, bepaalde ICT-dienstverlening en levensmiddelenindustrie juist sterk toeneemt. Ook kunnen er binnen sectoren misallocaties zijn, bijvoorbeeld omdat leveranciers van supermarkten een toename in vraag zien (bijvoorbeeld naar kaas) en leveranciers van horeca een grote afname in vraag zien (eveneens naar kaas). Grotendeels lukt herallocatie zonder overheidsingrijpen, maar er kunnen zeker op korte termijn fricties zijn. Op de arbeidsmarkt kan er sprake zijn van mismatch in vaardigheden (iemand die in de horeca werkt kan niet zomaar aan de slag in de zorg), informatiemismatch (mensen weten niet waar banen te vinden zijn), geografische mismatch (in Noord-Brabant was aanvankelijk meer zorgpersoneel nodig dan in Friesland), of een mismatch in voorkeuren (iemand uit de horeca wil helemaal niet in de zorg werken). Ook kunnen wettelijke of contractuele belemmeringen ervoor zorgen dat werkenden in vaste contracten niet tijdelijk elders kunnen werken. Naast mismatch op de arbeidsmarkt kunnen ook fricties ontstaan als noodmaatregelen insolvable bedrijven langer dan nodig steunen, ten koste van herallocatie naar productievare bedrijven of sectoren. En het arbeidsaanbod kan simpelweg groter zijn dan de arbeidsvraag. Misallocatie is in beginsel tijdelijk, maar wordt structureler van aard naarmate er meer structurele belemmeringen voor herallocatie ontstaan. Denk aan staatssteun of -opkoping van bedrijven, wat bepaalde bedrijven of sectoren permanent bevoordeelt of denk aan publiek onderwijsaanbod dat voor bepaalde beroepen en sectoren niet meebeweegt met arbeidsvraag.

Actuele beeld risico

Dit risico is momenteel actueel. Horeca, sierteelt, vervoer en toerisme zijn sterk stilgevallen. Terwijl in de zorg, bepaalde ICT-dienstverlening en levensmiddelen juist veel meer menskracht en kapitaal nodig is. We hebben echter beperkt kwantitatief zicht op de ontwikkeling van sectorale overschotten en tekorten aan arbeid en kapitaal. En in belangrijke mate zijn de problemen ook op te lossen door aanpassingen van marktpartijen zelf, via bijvoorbeeld uitzendbureaus. Voor langere termijn is het risico enigszins onduidelijk en afhankelijk van economische structuren en vooruitzichten waarvan het nog onbekend is of die gaan veranderen.

Handelingsperspectieven en maatregelen

Je kunt dit risico op een aantal manieren adresseren:

- a. Niets extra's doen, huidig instrumentarium is voldoende voor lange termijn. De economie zal vanzelf naar een nieuw evenwicht gaan. Bijv. mensen die te lang geen werk hebben in de horeca, gaan wat anders doen, geholpen door het UWV (sollicitatieplicht etc.) Daarnaast zijn er op de korte termijn nog de noodregelingen NOW, TOGS, TOZO, GO en BMKB.
- b. Uitbreiding of verlenging huidige crisisregelingen zodat mensen in dienst kunnen blijven, uitgaande dat als de crisis voorbij is de vraag weer voldoende aantrekt en er weer omzetten worden gedraaid zoals voor de crisis. Genoemde regelingen zijn belangrijk voor die sectoren/bedrijven die hun business model binnen genoemd termijn niet zodanig kunnen aanpassen in een 1,5 meter economie dat ze redelijkerwijs weer dezelfde omzet als voor de coronacrisis kunnen bereiken (bijvoorbeeld horeca en evenementenindustrie).
- c. Het risico van mismatch op de arbeidsmarkt kan op de volgende manieren worden geadresseerd:
 - Mismatch in vaardigheden: Op korte termijn kunnen kwalificatie-eisen tijdelijk worden versoepeld. Zo kan een tijdelijke versoepeling van de BIG-registratieregels bijvoorbeeld studenten, migranten of werkenden in overschotsectoren in staat stellen om tijdelijk een bijdrage te leveren aan de huidige arbeidsmarkttekorten in de zorg. Op middellange en langere termijn kunnen om- of bijscholing een oplossing bieden. Om- of opscholing kan worden gestimuleerd via bedrijven of rechtstreeks aan mensen door goedkope leningen of subsidies beschikbaar te stellen voor omscholing van mensen die aan het (af)studeren zijn in beroepen in sectoren die nu zijn stilgevallen (zoals horeca, kappers, etc.).
 - Informatiemismatch: Investeren in werving en matching om de koppeling van arbeidsvraag- en aanbod te verbeteren.
 - Geografische mismatch: Mobiliteit verhogen (bijvoorbeeld door een hogere vergoeding voor reiskosten en/of verblijf), of door de mogelijkheden voor werken op afstand (of vanuit huis) te verbeteren.
 - Mismatch in voorkeuren: De relatieve aantrekkelijkheid van werk in krapteberoepen verbeteren, bijv. door een hoger uurloon, prettigere arbeidsvoorwaarden of betere arbeidsomstandigheden.
 - Groter arbeidsaanbod dan arbeidsvraag: Op korte termijn kunnen de mogelijkheden voor flexibele inzet van personeel worden vergroot, bijv. als het gaat om aantal gewerkte uren, werklocatie, aard van de werkzaamheden, etc. Hierbij is vaak wel sprake van een afweging, omdat meer flexibiliteit voor werkgevers vaak gepaard gaat met meer onzekerheid voor werknemers. Op langere termijn moet werkloosheid worden opgelost door economische groei te stimuleren, zodat de arbeidsvraag weer op peil komt.
- d. Arbeidstekorten monitoren. Het is nog te vroeg om arbeidsmarktontwikkelingen waar te nemen in reguliere CBS-cijfers. Er zijn wel indicatoren beschikbaar zoals 'aanvragen NOW-regeling' bij UWV (beschikbaar bij SZW).

2.3 Verstoorde internationale waardeketens

Aard risico

De pandemie en de contactbeperkende maatregelen leiden tot verstoring van internationale leverings- en waardeketens: aanbod van goederen dat niet of niet efficiënt aan de vraag kan voldoen door aanbodrestricties (zoals stopzetten werk in fabrieken), capaciteitsproblemen (zoals bij levering van medische apparatuur), financieringsproblemen (duurdere financiering), wegvallende buitenlandse vraag (bijv. internationaal naar bloemen en planten) of transportproblemen (het wegvallen van vliegverkeer/verbod grensoverschrijdend transport). Waardeketenfricties kunnen ook de levering van (essentiële) goederen en de continuïteit van vitale processen bemoeilijken. Er is onderscheid te maken in operationele risico's (logistieke knelpunten) en economische risico's (bv faillissementen van (transport) bedrijven die geraakt worden door de operationele problemen. Deze zijn onderling verbonden (tweerichtingsverkeer). Bovenop voornoemde fricties op korte termijn kunnen overheden zowel op korte als lange termijn protectionistisch beleid voeren die waardeketens verstoren, bijvoorbeeld met export- of transportrestricties¹⁵. Protectionistisch beleid speelt al op korte termijn bij medische goederen, maar kan structureel een belangrijk risico zijn, zeker tegen de achtergrond van de economische spanningen die er al waren tussen de VS en China.

Actueel beeld risico

Het algemene beeld is dat er in tal van sectoren al nu sprake is van verstoringen van de waardeketens. Het effect verschilt per sector:

- **Medisch:** grootste probleem is hier de piekvraag met beperkte capaciteit. Het lijkt erop dat de waardeketen hier redelijk werkt, wel tegen hogere kosten
- **Agro:** de export is vooral Europees, de import komt ook uit andere werelddelen, bijvoorbeeld soja als bron van natuurlijke eiwitten uit Zuid-Amerika. Er zijn nog geen grote verstoringen in voedingsmiddelen, al kunnen oogsten bedreigd worden door uitval personeel of onderinvestering in toekomstige oogsten.
- **Industrie:** hickups in breedte van industrie vanwege leveringsproblemen uit Azië. Komt wel weer op gang door verbetering gezondheidssituatie in met name China. Binnen industrie wel verschillen. B.v. toeleveranciers van auto-industrie in grote problemen doordat zowel vraag wegvalt als doordat productie stil ligt door verstoring supply chain.
- **Bouw:** beperkte leveringsproblemen van aantal grondstoffen zoals verpakkingsmaterialen. Hoe langer de crisis duurt, hoe groter de kans dat er veel bedrijven in zwaar weer zullen komen, zeker bij een dreigende verdere lockdown met discussie over welke ketens we/niet vitaal zijn, waarvoor bedrijven zich op voorhand al gemeld hebben.
- **Mainports:** luchtvaart in zwaar weer en havens laten een teruggang zien, mede afhankelijk van type goederen.

Handelingsperspectieven en maatregelen

De maatregelen die we op de korte termijn kunnen nemen zijn gericht op problemen die zich momenteel daadwerkelijk voltrekken. Dit betreft bijvoorbeeld beperking van:

- Transport- en grensbelemmeringen. Denk aan handhaving vrij goederenverkeer via *green lanes*, economische steun voor de logistieke sector op basis van het bestaande afwegingskader steunmaatregelen bedrijfsleven, aanpassing generieke maatregelen aan specifieke gevallen en alertheid op restricties voor dienstenverkeer (die goederenverkeer kunnen belemmeren, denk aan installatie en onderhoud machines).

¹⁵ Overheden zouden (per 21 maart) 54 exportrestricties met betrekking tot medische goederen hebben ingesteld. Zie <https://www.wita.org/atp-research/tackling-covid-19-together-the-trade-policy-dimension/>.

- Productiebelemmeringen. Denk aan onderzoek toekomstige tekorten inputs, activering overheidsopdrachten en noodfondsen.
- Protectionistisch handelen buitenland. Denk aan evenwichtige afbouw tijdelijke staatssteun en inzet diplomatie.
- Dreiging van bedrijfsovernames door Chinese staatsbedrijven. Door de huidige ontwikkelingen worden sommige bedrijven tot wankelen gebracht waardoor het goedkoper wordt om ze over te nemen. Denk aan investmentscreening.

Voor de lange termijn is het vooral zaak balans te zoeken tussen open waardeketens en onafhankelijkheid van levering en voorziening van essentiële goederen. Denk bij deze zoektocht aan analyse van mogelijkheden tot risicobeperking en -diversificatie strategische afhankelijkheden in de keten, risicopooling van essentiële producten, stimulering datadeling voor optimalisering van ketenmanagement, prudentieel reëel toezicht (bijv. via verplichte voorraden, flexibel aanwendbare productiecapaciteit, pool van noodmedewerkers) en blijvende inzet op een gelijk speelveld via internationale verbanden als EU en WTO.

Er zal interdepartementaal meer aandacht komen voor de impact op waardeketens. Op korte termijn zijn dit de knelpunten opgenomen in de Actieagenda Internationaal Ondernemen van VNO-NCW waarbij bedrijven vooral gediend zijn bij het herstel van waardeketens en het ongestoorde verkeer met leveranciers en afnemers in het buitenland. Voor de langere termijn komen structurele dilemma's zoals die tussen het grote belang van open waardeketens en een zekere onafhankelijkheid voor wat betreft essentiële goederen aan bod.

2.4 Discontinuïteit vitale/cruciale processen

Aard risico

Op de lange termijn kan de continuïteit van vitale processen in het geding komen. Denk hierbij aan processen voor productie en levering van essentiële goederen en diensten zoals Rijksbreed aangemerkt als internet, energie, transport, inzet defensie en betalingsverkeer. Van belang bij dit risico is dat vitale processen niet op zichzelf staan: ze ondersteunen vaak een groot deel van de economie en zijn zelf doorgaans afhankelijk van levering uit niet-vitale sectoren. Centraal bij dit risico is waarvan het vitale proces afhankelijk is voor het leveren van de dienst/productie en wie (welke 'niet-vitale'/cruciale-processen) afhankelijk is van de continuïteit van het vitale proces. Dit spoor richt zich niet op de korte termijn risico's als gevolg van lockdown-maatregelen (daar loopt een apart spoor voor o.l.v. NCTV en de uitwerking is erop gericht om de continuïteit van deze processen te borgen in het geval van zware maatregelen).

Discontinuïteit kan verschillende oorzaken hebben. Verlies van omzet / wanbetaling kan voor financiële problemen zorgen. Ook kunnen risico's ontstaan als door voortdurende maatregelen noodzakelijke werkzaamheden of investering voor de lange termijn in het geding komen. In de toelevering en aflevering kunnen zich ook continuïteitrisico's voordoen tav personeel en grondstoffen/materiaal als hiervoor weinig tot geen alternatieven voorhanden zijn. Tot slot kunnen problemen optreden bij een significant afgenomen vraag (bijv. internationale handel) de solvabiliteit van bedrijven in het geding komt of ongewenste overnames in het vizier komen.

Actuele beeld risico

ICT/Telecom: er zijn geen signalen van de operators over eigen discontinuïteit. KPN heeft aandacht gevraagd voor de continuïteit van bouwbedrijven die de uitrol van glasvezel uitvoeren (van belang voor de lange termijn). Het economische pakket heeft de kans van dit risico verlaagd en de zorg van KPN weggenomen.

Energie: Er zijn geen signalen voor acute problemen rondom de continuïteit van energieleveranciers en netbeheerders. Personeelsuitval bij deze partijen en randpartijen die onderhoud verzorgen kan leiden tot een toename van storingen op de middellange termijn; hier wordt voor gemonitord.

De Nederlandse defensie technologische en industriële basis (NLDITB)²⁶: sommige van deze bedrijven met een mix kennen van civiele en militaire/veiligheidsproductie ervaren nu een terugval in de civiele productie en inkomsten. In combinatie met de zeer lange investerings- en terugbetalingstermijnen ontstaat hiermee een risico voor de discontinuïteit van het vitale proces 'inzet Defensie', bijvoorbeeld via uitstel van investeringen of ongewenste overnames.

Handelingsperspectieven en maatregelen

Om het risico op discontinuïteit van vitale processen op het vlak van bijvoorbeeld telecom, defensie en digitaal te beperken geldt dat vitale bedrijven in de eerste plaats hun eigen middelen dienen aan te spreken. Pas vervolgens kunnen eventuele financiële steunmaatregelen aan de orde zijn voor hen of hun toeleveranciers. De eventuele steunvorm moet afhangen van wat er nodig is voor de continuïteit van het vitale proces/dienst. Niet elk bedrijf dat cruciale dienstverlening doet, is onvervangbaar. Soms kan een ander bedrijf dat hetzelfde levert inspringen en is het niet nodig een bedrijf te redden van faillissement. Verder kan de verwachte duur en de omvang van de financiële problemen een rol spelen. Als het probleem niet heel groot is dan is bijvoorbeeld een bail-in en/of schuldhervorming misschien veel ingewikkelder dan een lening/garantstelling. Verder valt te denken aan randvoorwaarden met betrekking tot bijvoorbeeld dividenduitkering. En het zal er ook vanaf afhangen of de overheid al eigenaar is, zoals bij defensie en het energienetwerk. Hoe dan ook zal steun tegen het licht moeten worden gehouden van het al ontwikkelde afwegingskader voor steun aan grote bedrijven tijdens de Coronacrisis (is het niet dwingend dan in elk geval om de afwegingen die in algemene zin aan de orde zijn bij overheidssteun voor bedrijven tijdens de Coronacrisis voldoende onder de aandacht te hebben).

2.5 Brede vraaguitval

Aard risico

Voorbij de heel korte termijn – zeg na 6 maanden – is er bij een aanhoudende crisis een risico op brede vraaguitval. Mensen die bang zijn om terug te vallen in inkomen of waarbij daadwerkelijk het inkomen is weggevalen, gaan of blijven dan minder consumeren. Een algeheel dalend vertrouwen in de economie kan dit versterken. Het negatieve vertrouwenseffect neemt toe naarmate de beperkingen langer aanhouden en het effect op de economie (en dus werkloosheid) groter wordt. Als de buitenlandse crisis aanhoudt zal Nederland bovendien lange tijd minder exporteren, en bedrijven zullen in hun zoektocht naar besparingen minder investeren. Daarnaast kunnen grote uitgaven (van huishoudens) en investeringen (van bedrijven) afnemen naarmate hun vertrouwen afneemt of als ze een groter deel van hun middelen moeten gebruiken voor kortlopende verplichtingen.

²⁶ Dit zijn de bedrijven en instellingen, zoals beschreven in de Defensie Industrie Strategie, die cruciaal zijn voor de uitoefening van de grondwettelijke hoofdtaken van de krijgsmacht t.b.v. nationale veiligheid. De effecten van de crisis voor ook andere bedrijven en instellingen binnen NLDITB worden in nauw overleg tussen EZK, Defensie en de NIDV in kaart gebracht.

Actueel beeld risico

Op dit moment is het nog moeilijk te voorzien hoezeer de vraag breed zal uitvallen. Dit heeft met de grote onzekerheid te maken over de ontwikkeling van de Coronapandemie en -maatregelen, de uitwerking ervan op de economie wereldwijd en de effectiviteit van de economische steunmaatregelen. Er is echter consensus dat een recessie volgt en de wereldhandel sterk zal dalen. Ook is het aannemelijk dat vertrouwen van consumenten en bedrijven mettertijd sterk kan dalen.

Handelingsperspectieven en maatregelen

Het handelingsperspectief voor de overheid bestaat in algemene zin uit stimulering van de vraag middels automatische stabilisatoren of/een discretionaire maatregelen. Zolang de contactbeperkingen gelden zal vraagstimulering echter weinig effectief zijn, doordat mensen simpelweg het geld niet uit kunnen geven. Los van de noodmaatregelen wordt dit vraagstuk dus op zijn vroegst relevant later dit jaar of voor de begroting van 2021.

Wanneer de contactbeperkingen over zijn kunnen er maatregelen geïmplementeerd worden die de vraagkant van de economie effectief stimuleren. Vanuit de economische literatuur weten we dat effectieve vraagstimulering moet voldoen aan twee belangrijke voorwaarden: de maatregel moet snel in werking kunnen treden en de maatregel moet gericht zijn; daarnaast is wenselijk dat maatregelen ook tijdig kunnen worden afgebouwd na een crisis. De ervaring leert dat in de praktijk veel maatregelen niet eenvoudig aan beide voorwaarden voldoen.

Zo kan lastenverlichting snel worden geïmplementeerd, maar zijn dergelijke maatregelen vaak ongericht. Generieke lastenverlichting is weinig effectief doordat huishoudens het extra geld voor een groot deel gebruiken voor besparingen i.p.v. consumptie. Een generieke lastenverlichting kan via het vertrouwenskanaal overigens wel een positief effect hebben op de consumptie.

Gerichte lastenverlichting kan het best gericht worden op huishoudens die *budget constrained* zijn, waardoor ze het geld ook daadwerkelijk gaan uitgeven. Dit zijn huishoudens met een laag inkomen, of die te maken hebben met een inkomensterugval als gevolg van werkloosheid. Tijdelijk uitkeringen verhogen is dan een mogelijkheid.

Naast lastenverlichting kan de overheid ook discretionaire maatregelen nemen aan de uitgavenkant. Volgens de literatuur is het vertrouwenseffect van meer overheidsuitgaven groter dan dat van een lastenverlichting, in tijden van laagconjunctuur. Uitgavenmaatregelen kunnen bovendien gericht worden vormgeven, zodat het geld ook daadwerkelijk in de economie belandt. Het nadeel van uitgaven is dat dit vaak minder snel kan worden geïmplementeerd dan maatregelen aan de lastenkant (denk bijvoorbeeld aan infrastructuur, kost tijd om dat van start te laten gaan).

2.6 Een Europese schuldencrisis

Aard risico

In alle Europese landen stijgen de overheidsuitgaven fors, om inkomensval bij personen en liquiditeitsproblemen bij bedrijven te beperken, en omdat economieën krimpen. Hierdoor groeien de overheidsschulden en stijgen in veel landen de rentes op staatsobligaties. Als de rentes te hoog oplopen kan het zijn dat sommige landen niet meer in staat zijn de schulden zelfstandig te financieren. Dit kan bovendien de overheidsfinanciën van andere perifere EU-landen besmetten via verminderd vertrouwen en via directe financiële kanalen. Daarbovenop komen indirecte gevolgen. Instabiliteit kan de handel verminderen omdat een (groot) deel van de interne markt wordt geraakt. Ook kan dit gevolgen hebben voor de stabiliteit van bankensectoren.

Daarbovenop komen indirecte gevolgen. Wanneer een land failliet dreigt te gaan kan dit leiden tot het uittreding uit de Eurozone. Dit vermindert handel omdat een (groot) deel van de interne markt wordt onderbroken. Er kunnen forse wisselkoersfluctuaties optreden waardoor handel verder wordt bemoeilijkt. Kredietverlening kan aanzienlijk worden beperkt door de belangen van banken in de betreffende landen en een algehele herwaardering van risico's. Rentes op staatschuld van andere EMU-landen zullen stijgen door een vertrouwenscrisis. Afhankelijk van de landen die uittreden kan dit leiden tot de desintegratie van de Eurozone met langdurige economische en politieke onzekerheid en instabiliteit. Een ander indirect gevolg van een (dreigende) Europese schulden crisis kan zijn Europese verdeeldheid en strategische afhankelijkheid als China zich strategisch nadrukkelijker manifesteert in perifere EU-economieën.

Actueel beeld risico

De meest kwetsbare landen zijn de landen met hoge schuld niveaus voor aanvang van de Coronapandemie. Dit zijn (met schuldquote in 2019 tussen haakjes): Griekenland (175%), Italië (136%), Portugal (120%), Spanje (99%) en Cyprus (94%). De kans op wanbetaling, en daarmee de rente, liep voor deze landen flink op na de uitbraak. Sinds de aankondiging van het Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) door de ECB namen ze echter weer af. Het opschorten van de limieten en de flexibele aankopen zullen de rentes op korte termijn beheersbaar houden. Dit is echter geen oplossing voor de lange termijn omdat het opkopen van staatschuld kan schuren met de inflatiedoelstelling en omdat de legaliteit van PEPP niet onomstreden is.

Handelingsperspectieven en maatregelen

Het handelingsperspectief voor beperking van het risico van een eurocrisis is financiële steun voor de meest kwetsbare landen. De voornaamste manier is via leningen met soepele voorwaarden (lage rente, lange looptijden, eventueel met aflossingsvrije periode). Belangrijke overwegingen zijn hoezeer macro-economische hervormingsvoorwaarden aan de steun te koppelen en wanneer toegang van landen tot kapitaal onvoldoende is. Op de (zeer) lange termijn zou structurele en reële convergentie binnen de eurozone het risico op een eurocrisis beperken.

Mogelijke maatregelen om steun te organiseren: ESM –enhanced conditional credit line (ECCL) i.c.m. Outright Monetary Transactions (OMT), ESM leningenprogramma (waar nodig mogelijk gemaakt met ophoging leencapaciteit via ophoging door lidstaten ingelegd kapitaal), Financiële steun door de EU onder artikel 122(2) zoals nu met SURE, Eurobonds, Sovereign Bond-Backed Securities (SBSS), monetaire financiering, eventueel in combinatie met herstructurering van de schuld, Risk weights verbinden aan overheidschuld (banken).

3. De samenhang tussen risico's

Met een beeld van risico's en maatregelen hebben we twee belangrijke bouwstenen van een risicostrategie. Op heel korte termijn zijn we daarmee goed af: kortstondige liquiditeitsnood en inkomensval zijn overzichtelijke risico's, die de overheid relatief eenvoudig kan adresseren. Maar **essentieel**: mettertijd neemt het aantal risico's toe en de samenhang tussen risico's (zie bijlage 4). Wat is dan de juiste risicostrategie? We geven hier drie adviezen die tijdens de gehele Coronacrisis relevant blijven.

Advies 1: wees scherp op het einddoel

Essentieel voor effectief risicomanagement is dat de overheid voortdurend het (economische²⁷) einddoel voor ogen houdt: beperking van blijvende economische schade. Daarvan is sprake als het productief vermogen van de Nederlandse economie²⁸ aangetast raakt. De overheid dient Coronaverwante economische risico's dus niet koste wat kost te verminderen, maar enkel als daarmee de algehele economische schade op lange termijn afneemt. *Eyes on the prize*.

Liquiditeits- en inkomenssteun is daarom óók als de Coronapandemie(bestrijding) zelf aanhoudt eindig: liquiditeitsproblemen worden mettertijd tot solvabiliteitsproblemen, structurele herallocatie van arbeid en kapitaal neemt in belang toe, de overheid krijgt minder financiële speelruimte – je wilt geen duur gefinancierde zombie-economie om het plat te zeggen. Mettertijd is preventie van blijvende economische schade meer gebaat bij andersoortige oplossingen voor andere economische risico's.

Advies 2: wees scherp op de aard van het probleem (vraag of aanbod)

De gelijktijdigheid van vraag- en aanbodschokken veroorzaakt tijdens de Coronacrisis een uitdagende puzzel voor beleidsmakers. Het kan bijvoorbeeld verleidelijk zijn om vraag te stimuleren via publieke investeringen, maar voor zover het aanbod hieraan niet kan voldoen door Coronarestricties, ontstaat er geen nieuwe economische activiteit maar inflatie. Omgekeerd kan instandhouding van bestaand aanbod blijvende schade veroorzaken als de vraag ernaar structureel is gedaald. De overheid moet daarom zeer goed opletten welk type probleem ze hoofdzakelijk wil oplossen: vraag of aanbod.

Aanvullend adviseren we maatwerk²⁹. Beperk stimulering van vraag en aanbod zoveel mogelijk tot specifieke sectoren en activiteiten: stimuleer vraag waar dat tekort schiet en het aanbod niet, stimuleer aanbod waar niet vraag maar aanbod te kort schiet. En pas nationaal vooral gerichte fiscale maatregelen toe gericht op specifieke soorten problemen op vlakken als solvabiliteit, om waterbedeften te voorkomen. Het belang van weloverwogen stimulans van vraag dan wel aanbod

²⁷ Er kunnen ook sociale doelen zijn zoals bijvoorbeeld inkomenssmoothing, gericht op de koopkracht van afzonderlijke huishoudens, maar niet direct op de kracht van de economie. Dat is uiteraard nog los van de gezondheidsdoelen bij de Coronacrisis.

²⁸ Het geheel en de samenstelling van arbeid en kapitaal en de onderliggende netwerken, infrastructuur en organisatieverbanden.

²⁹ Zie <https://voxeu.org/article/covid-19-europe-needs-catastrophe-relief-plan>

geldt in het bijzonder voor sectoren met centrale posities in de economie zoals de voedingsmiddelenindustrie, de landbouw en de bouw²⁰.

Advies 3: Wees scherp op de fasering van maatregelen (tijdig opbouwen, tijdig afbouwen)

Preventie van blijvende economische schade vergt tijdigheid van maatregelen. Tijdige *opbouw* van maatregelen is nodig zowel de schade als de kans van een bepaald risico te beperken. Zo was de financiële nood van bedrijven vele malen groter geweest als de liquiditeitssteun enkele weken later was ingezet. Tijdige *afbouw* van maatregelen is eveneens essentieel. Dezelfde liquiditeitssteun kan op termijn ook processen van creatieve destructie en herallocatie belemmeren, met het al genoemde gevaar van zombificering van de economie²¹.

Hoe weten we wat het juiste moment van opbouw en afbouw van maatregelen is? Een sluitend antwoord is op die vraag niet te geven, wel een begin van een antwoord. Opbouw van maatregelen wordt een optie als een risico 'groot' wordt (via kans dan wel schade), mits die maatregelen niet andere risico's onevenredig sterk vergroten. Afbouw van maatregelen wordt een optie als een risico 'kleiner' wordt of als de maatregelen andere risico's onevenredig vergroten. De risicomonitor zal zicht gaan bieden op de 'groottes' van risico's, als bouwstenen voor de complexe vraag over opbouw en afbouw.

²⁰ Centrale sectoren zijn sectoren waarvan andere sectoren relatief sterk afhankelijk zijn. Ze veroorzaken dus in grotere mate domino-effecten in de economie. Zie <https://esb.nu/esb/20059101/centrale-sectoren-schokgevoeliger-dan-grootte-doet-vermoeden>

²¹ De verwachte schade van te vroege afbouw van de huidige noodmaatregelen met betrekking tot liquiditeitsnood en inkomensval zou overigens weleens groter kunnen zijn dan de verwachte schade van de late afbouw ervan. Maar naarmate de tijd verstrekt, zal de balans vroeg of laat in het voordeel van afbouw uitslaan.

Bijlage 1. De drie scenario's waarmee we werken

De risicostrategie bij verdere verdieping Coronacrisis wordt uitgewerkt langs de volgende scenario's²²:

- I. In het eerste scenario duren de contactbeperkingen drie maanden. Hierdoor wordt vooral een deel van de dienstensector geraakt en treedt herstel in het derde kwartaal van 2020 direct op. Al in 2020 vindt een flink deel van de inhaalgroei plaats.
- II. In het tweede scenario houden beperkende maatregelen zes maanden aan de economische crisis verdiept. Binnen dit scenario gaan we van de volgende omstandigheden uit:
 - a. Naast de industrie worden ook andere sectoren hard getroffen
 - b. Direct herstel blijft uit na het opheffen van de contactbeperkingen
 - c. Er kunnen problemen optreden in de financiële sector
 - d. Andere landen kunnen nog steeds grote problemen ervaren wat zijn weerslag heeft op Nederland
- III. In het derde scenario houden de beperkende maatregelen een jaar aan. Bedrijven en huishoudens vinden manieren om ondanks de maatregelen te produceren, werken en te consumeren. Maar de recessie houdt langer aan en herstel treedt pas later op. Door de lengte van de crisis komt de financiële sector in de problemen en worden de problemen vanuit het buitenland ook groter.

Tabel: Uitgangspunten over onzekerheden in de drie scenario's

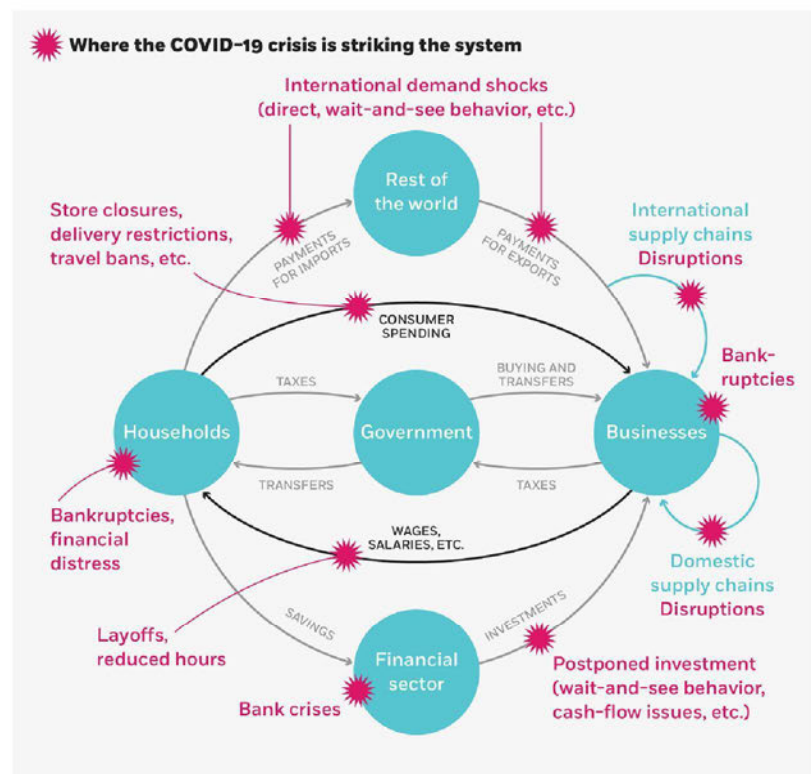
Scenario	I	II	III
Duur contactbeperkingen	3 maanden	6 maanden	12 maanden
Impact contactbeperkingen op de economie ²³	Matig, vooral diensten	Zwaar tot heel zwaar. Naast de industrie worden ook veel andere sectoren geraakt	Heel zwaar, in veel sectoren sprake van grote impact. Er is wel sprake van enige aanpassing door bedrijven en mensen
Direct herstel na opheffen contactbeperkingen	Ja	A. Ja B. Nee	nee
Problemen in de financiële sector	Nee	A. Ja B. Nee	Ja
Grotere problemen in andere landen	Nee	A. Nee B. Matig	Zwaar

We nemen contactbeperkingen in onze analyse van risico's en maatregelen als een gegeven. Contactbeperkingen kent echter allerlei vormen en gradaties. Naarmate ze heviger zijn – en men meer in de buurt komt van wat sommigen een totale lock-down noemen – worden economische risico's reëler: de kans wordt groter, de mogelijke schade wordt groter en ze kunnen zich eerder voordoen.

²² Deze volgen het CPB, waarbij scenario's 2 en 3 van het CPB zijn samengevoegd in een enkel scenario voor over 6 maanden, dat evengoed varieert in zwaarte.

²³ De contactbeperkende maatregelen verschillen door de tijd heen. Er wordt aangenomen dat de mate van contactbeperkingen het eerste half jaar wordt vastgesteld rond het niveau medio maart/april. Vanaf 6 maanden wordt teruggevalen op de 1,5-meter-afstand-strategie.

Bijlage 2. De samenhang tussen risico's in beeld



Bron: Baldwin, R. (2020) To treat COVID-19's economic impact, start by keeping the lights on. Zie <https://review.chicagobooth.edu/economics/2020/article/treat-covid-19-s-economic-impact-start-keeping-lights>²⁴

²⁴ De genoemde risico's en actoren komen allemaal expliciet of impliciet als risico's terug in onze eigen analyse.

Bijlage 3. De mogelijke maatregelen per risico

Misallocatie van productiefactoren					
Maatregel	Doel	Trigger	Budget	Uitvoerbaarheid	Appreciatie
Niets extra's doen				Eenvoudig	Belangrijk hierbij is dat men op tijd laat weten wanneer de huidige regelingen (TOGO, TOZO, NWO, BMKB en GO) aflopen. Men heeft tijd nodig om zich aan te passen.
Uitbreiding/Verlenging huidige TOGO, TOZO, NWO, BMKB en GO regelingen	Ondersteuning bieden aan bedrijven en personen zolang de crisis aanhoudt (uitgaande dat misallocatie tijdelijk is en na afloop crisis misallocatie als vanzelf wordt opgeheven)			Uitvoerbaarheid relatief snel	Als nodig, is dit een aantrekkelijke optie. Het geeft mensen, naast ondersteuning, extra tijd om nog eens na te denken of en hoe ze verder moeten in huidige sector/baan.
Goedkope lening of subsidie voor omscholing van huidige studenten in sectoren die nu platliggen (MBO studenten horeca, evenementen, toerisme, sierteelt, etc.)	Werkloosheid agv mismatch op arbeidsmarkt voorkomen. Studenten die nu in opleiding zitten, hebben obv andere informatie (namelijk niet rekening houdend met pandemie) hun keuze gemaakt.			Uitvoerbaarheid relatief snel	Mits gericht, kan dit op microniveau leed verzachten. Op macroniveau wordt werkloosheid ietsje minder maar niet veel minder. Hoeft ook niet heel veel te kosten.
Versoepeling Wet BIG (of versoepeling handhaving BIG)	Personeelstekorten in zorg op korte			Uitvoerbaarheid eenvoudig	Kan wel ten koste gaan van kwaliteit zorg

	termijn wegwerken				
Grote bedrijven van niet-essentiële goederen verplichten hun productie 'switchbaar/omschakelbaar' te maken, zodat ze in crisistijd ook essentiële goederen kunnen produceren	In crisistijd zorgen voor voldoende essentiële goederen.			Uitvoerbaarheid: niet snel gerealiseerd, heeft tijd nodig.	Interessante optie, maar mogelijk kostbaar.
Omscholing met behulp van pps-constructies	Relevante vaardigheidsniveau van werklozen verbeteren	- hoge werkloosheid, >5%		Uitvoering kan via het UWV verlopen	De afgelopen jaren is er veel ervaring opgedaan met omscholing. Succesvolle initiatieven kunnen opgeschaald worden.
Matching arbeidsmarkt	Matching tussen tijdelijk werklozen en bedrijven met arbeidstekorten verbeteren	- arbeidstekorten bij voldoende aantal sectoren en bedrijven		- UWV in samenwerking met werkgeversorganisaties.	Bij de NOW conditionaliteit inbouwen voor sectoren waarvoor voorzien wordt dat deze langer gesloten blijven dan andere (bijv. Horeca, of Evenementenbranche). Dit kan de arbeidsmobiliteit verbeteren.

Verstoorde internationale waardeketens					
Maatregel	Doel	Trigger	Budget	Uitvoerbaarheid	Appreciatie
Beperken belemmeringen interne markt (generiek en green lanes specifiek transport) Denk aan: green lanes transport, intensiveren handhaving bestaande interne-marktregels, werken aan (herstel) onderling vertrouwen tussen lidstaten, noodzaak duidelijke info voor ondernemers over geldende beperkingen	Voorkomen verstoring waardeketens	Signalen uit sector over belemmeringen en tekorten	Uit reguliere budgetten	Juridisch/operationeel makkelijk. Vergt vooral gedegen risicoafweging en internationale afstemming.	Economisch goed. Vertraagt mogelijk bestrijding pandemie, dus voorzichtigheid geboden.
Ondersteuning logistieke sector	Voorkomen dat logistieke ketens blijvend verstoord raken door faillissement.	Signalen uit logistieke sector + gesprek met sector.			Regulier instrumentarium dat voor andere hard getroffen sectoren geldt zou moeten volstaan om faillissement van gezonde bedrijven te voorkomen. Zo niet, middels 'afwegingskader steunaanvragen bedrijfsleven' bezien.

Verruiming en/of garanties bij exportkredietverzekeringen (is al contact over goedkeuring verruiming met EC)	Zorgen dat export op gang blijft				Heeft geen zin als er operationele belemmeringen zijn. Ander instrumentarium volstaat in principe om gezonde bedrijven overheid te houden.
Onderzoek toekomstige knelpunten in buitenlandse inputs (generiek en nu i.h.b. medisch)	Anticiperen op aanstaande tekorten		Uitvoeringskosten		Bij voorkeur doen bedrijven deze analyse zelf (gebeurt ook). Rol van overheid vooral in diplomatieke ondersteuning.
Activering overheidsopdrachten of noodwetgeving (generiek en nu i.h.b. medisch)	Bij ernstige tekorten van essentiële producten			Juridisch gemakkelijk te activeren.	Noodgreep, terughoudend mee omgaan, bij voorkeur vinden bedrijven zelf oplossingen.
Diplomatie	Voorkomen van verstoring door protectionistisch handelen en kettingreacties. Bijdragen aan doelmatige en ethische verdeling van essentiële middelen		Uit reguliere budgetten		Hier is een rol voor overheid weggelegd en gebeurt al.

Discontinuïteit vitale processen (telecom/ICT en energie)					
Maatregel	Doel	Trigger	Budget	Uitvoerbaarheid	Appreciatie
financiële steunmaatregelen overheid (bevorderen kredietverlening; rechtstreekse financiering overheid zoals lening of aandelenbelang, staatssteun, goederen en diensten beschikbaar stellen tegen passende vergoeding)	Borgen bedrijfsmatige continuïteit	Voordurende maatregelen, significante economische neergang op de lange termijn			Risico voor continuïteit is voor ICT/Telecom klein. ICT houdt nu de economie draaiende. Op ongewenste overnames is op voorhand weinig zicht. Contact onderhouden met operators. Energie: [PM K&E]
uitrol/onderhoud doorgang laten vinden onder voorwaarden, zekerheid dat gebruik NOW en B-MKB tot gewenste continuïteit leidt.	Borgen bedrijfsmatige continuïteit leveranciers / bouwondernemingen	Huidige maatregelen		In uitvoering	Heeft zorgen KPN vooralsnog weggenomen
Oproep matigen dataslurpende diensten, congestiemanagement operator (op basis van verdringingsreeksen Internetdiensten;	Congestie Internetknooppunten	Bij waarnemen congestie		uitvoerbaar	Vooralsnog geen congestie

netneutraliteit is aandachtspunt), zo nodig met aanwijzing op basis van de Telecomwet	/telecomnetwerken voorkomen				
Personeel energieproductie en infrastructuur blijven aanmerken als vitaal; contact houden met netbeheerders	Borgen continuïteit bedrijfsvoering	Huidige maatregelen		In uitvoering	Momenteel goed geregeld.
Monitoren elektriciteitsproductie, energievoorraden en energienet.	Borgen continuïteit energieleveringen	Huidige maatregelen		In uitvoering	Momenteel goed geregeld
TenneT en Gasunie geven garanties voor energieleveringen	Borgen continuïteit energieproductie	Voortdurende financiële problemen bij energieproducenten door wanbetalingen		Te doen, maar bij grootschalige toepassing moeilijk.	De schaal waarop dit aan de orde is, lijkt bij andere sectorrisico's eerder aan bod te komen. Wordt daar dus waarschijnlijk al gedempt. Hierdoor kleine kans.
Verplicht afschakelen elektriciteitsvraag	Voorkomen schade apparatuur door brownouts op korte termijn	Huidige maatregelen		Uitvoerbaar	Momenteel goed geregeld.

Solvabiliteitsproblemen en faillissementen

Maatregel	Doel	Trigger	Budget	Uitvoerbaarheid	Appreciatie
<i>Maatregelen gericht op liquiditeitsnood</i>					
Generieke regeling (BMKB, GO, Qredits, Noodloket, NOW, Fiscale regelingen)	Maatregel dat dringende liquiditeitsbehoefte ondersteund.		Laag risico en relatief lage kosten voor de overheid bij kortdurende schok. Kosten worden groter naarmate de schok langer aanhoudt en meer bedrijven in de problemen komen.	RVO i.s.m. banken	- Grote groepen worden bereikt - Instrument geschikt om kleinere bedrijven snel te ondersteunen - Doordat de regeling generiek is worden ook bedrijven geholpen die dat niet nodig hebben.
Garantie (eisen aan marktconformiteit en invullen toetsingskader risicoregelingen)		Als generieke maatregelen onvoldoende blijken en signalen uit de sector nog steeds wijzen op problematiek kan een toetsingskader worden ontwikkeld om te verifiëren of extra steun nodig is. Je kan denken aan: - kern gezond bedrijf	Laag risico en relatief lage kosten voor de overheid bij kortdurende schok. Kosten worden groter naarmate de schok langer aanhoudt en meer bedrijven in de problemen komen.	RVO i.s.m. banken	- Kan relatief snel worden uitgewerkt - Geschikt om liquiditeitsproblemen (tijdelijk) op te lossen - Er is nog wel een bank nodig om de lening te verstrekken. - Tijdelijk staatssteunkader EC: generieke regelingen worden makkelijker geaccepteerd door EC dan garantie aan 1 specifieke onderneming.

		- systeemrelevantie of strategische economische belang			Tijdelijk staatssteunkader EC: Geen 100% garantie, ook andere stakeholders moeten bijdragen.
Lening (max. X jaar, eisen aan marktconformiteit) Plafondrelevante lening (strengere voorwaarden voor marktconformiteit, deelname andere aandeelhouders, basisrente plus opslag en invullen toetsingskader risicoregelingen) Niet-plafondrelevante lening			Hoog risico en relatief hoge kosten voor de overheid. Uitvoeringskosten zullen hoger liggen als er geen samenwerking is met de banken.	- Als het bedrijf al een kredietrelatie heeft met een bank, moet de bank eerst toestemming geven voordat er een nieuwe lening aangeaan moet worden. Samenwerking van de banken bij desbetreffende regeling is dus noodzakelijk. - Generiek inzetten van een dergelijke maatregel is onhaalbaar op de korte termijn.	- Geschikt om liquiditeitsproblemen (tijdelijk) op te lossen. - Kan soelaas bieden voor MKB-bedrijven. - Bankrelatie enkel nodig om risicodeling mogelijk te maken en kredietrisico te delen - Tijdelijk Staatssteunkader EC: generieke regelingen worden makkelijker geaccepteerd door EC dan garantie aan 1 onderneming. - Staatssteunkader EC: Geen 100 procent lening vanuit overheid, ook andere stakeholders moeten bijdragen. Staatssteunkader EC: verschil tussen (aandeelhouders)leningen aan staatsdeelneming en leningen aan ondernemingen waar overheid geen aandeelhouder is.
<i>Bail-out</i>					
Kapitaalstorting tot maximaal X	Solvabiliteitsproblemen ondervangen	Signalen opvangen van bedrijven/sectoren die voldoen aan toetsingscriteria, o.a.: - kern gezond bedrijf - systeemrelevantie of strategische economische belang	- Hoge kosten en hoog risico voor de staat. - Wenselijk om het niet generiek in te zetten.	- RVO in samenwerking met bestaande fondsen voor risicofinanciering die zich bezighouden met de Dutch Venture Initiative, of SEED-capital. Uitbreiding mandaat van deze fondsen zou wellicht een optie kunnen zijn. - INVESTNL	- Is geschikt om solvabiliteitsproblemen op te lossen. - Geeft potentie tot verzilvering <i>upside</i> - Er moet een mogelijkheid tot uitstappen zijn op middellange termijn. - Hoog risico voor staat: bij faillissement achteraan in de rij. - Staat wordt aandeelhouder in private bedrijven, werpt vragen op over rol overheid
Omvangrijke kapitaalstorting		Signalen opvangen van	Hoge kosten en	RVO in samenwerking met	Is geschikt om

a. Converteerbare lening b. Deelname met preferente aandelen		bedrijven/sectoren die voldoen aan toetsingscriteria, o.a.: - kern gezond bedrijf - systeemrelevantie of strategische economische belang	hoog risico voor de staat. Wenselijk om het niet generiek in te zetten.	bestaande fondsen voor risicofinanciering die zich bezighouden met de Dutch Venture Initiative, of SEED-capital. Uitbreiding mandaat van deze fondsen zou wellicht een optie kunnen zijn. INVESTNL	solvabiliteitsproblemen op te lossen. - Geeft potentie tot verzilvering <i>upside</i> - Er moet een mogelijkheid tot uitstappen zijn op middellange termijn. - Hoog risico voor staat: bij faillissement achteraan in de rij. - Staat wordt aandeelhouder in private bedrijven, werpt vragen op over rol overheid
Nationalisatie bedrijf X	Voorkomen van faillissement TBTF-bedrijven	- systeemrelevantie in kaart brengen (werkgelegenheid, positie innovatie-ecosysteem etc.)	Afhankelijk van marktwaarde bedrijf X	Loopt via Ministerie van Financiën	- Dit is een zeer vergaande maatregel en kan alleen in uiterste situaties worden ingezet. - Deze maatregel is op zichzelf geen oplossing voor een liquiditeits- of solvabiliteitsprobleem. Het bedrijf wordt gekocht van de eigenaren, maar krijgt geen extra liquiditeit/solvabiliteit.
<i>Bail-in</i>					
Schuldherstructurering - Bestaande garanties omzetten naar giften	Solvabiliteitsproblemen ondervangen	- signalen uit de sector	- Zeer hoge kosten	-Via RVO i.s.m. banken	- Bail-in is voornamelijk iets dat tussen crediteuren en aandeelhouders zelf tot stand komt. Zodoende is er beperkte ruimte om dit vanuit het Rijk aan te sporen. - Overheid loopt als crediteur vaak het meeste risico. Zij staat achter in de rij bij een faillissement.
WVOWA-faillissementswetgeving	Kapitaalvernietiging voorkomen	- n.v.t.	0	n.v.t.	- Zorgt ervoor dat crediteuren het niet unaniem eens hoeven te zijn over een doorstart. Er is enkel een meerderheid nodig. - Vergemakkelijkt het onnodig

					failliet laten gaan van bedrijven.
Risicofinanciering voor innovatieve bedrijven					
Verhogen vroege fase financiering	Risicofinanciering voor de pre-seed fase versterken	- kredietverlening en risicofinanciering monitoren	- afhankelijk van marktcondities	Uitvoerbaar via RVO	- In tijden van het opdrogen van kredietverlening is dit een no-regret maatregel. - Een belangrijke randvoorwaarde voor ondernemers om door te groeien en nieuwe producten aan te bieden is de toegang tot voldoende kapitaal.
Inzetten op intensivering SEED-capital regeling	Risicofinanciering voor innovatieve bedrijven met nieuwe producten vergroten	- kredietverlening en risicofinanciering monitoren	- afhankelijk van marktcondities	Uitvoerbaar via RVO	- In tijden van het opdrogen van kredietverlening is dit een no-regret maatregel. - Een belangrijke randvoorwaarde voor ondernemers om door te groeien en nieuwe producten aan te bieden is de toegang tot voldoende kapitaal.