EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 24.3.2022
COM(2022) 128 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET ECONOMISCH EN FINANCIEEL COMITÉ EN HET COMITÉ VOOR DE WERKGELEGENHEID

Verslag over het Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE) als gevolg van de COVID-19-uitbraak uit hoofde van artikel 14 van Verordening (EU) 2020/672 van de Raad

SURE na 18 maanden: derde halfjaarlijkse verslag

SAMENVATTING

Dit verslag is het derde halfjaarlijkse verslag over het Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE). In het verslag worden de in de eerdere verslagen beschreven bevindingen bevestigd, worden de activiteiten en het gebruik van het instrument tot op heden gepresenteerd en worden de sociaal-economische effecten ervan geëvalueerd. SURE is een crisisinstrument met een omvang van 100 miljard EUR dat door de Europese Unie (EU) is gecreëerd om de lidstaten te helpen banen en inkomens van werknemers te beschermen in de context van de COVID-19-pandemie. SURE vormt ook een sterke uiting van solidariteit tussen de lidstaten via de EU: alle lidstaten zijn overeengekomen om bilaterale garanties aan de EU te verstrekken, zodat de EU tegen zeer gunstige voorwaarden kan lenen op de markten voor de financiering van SURE-leningen.

Om snel te reageren op de sociaal-economische gevolgen van de pandemie, is een nieuw instrument ingevoerd

De uitvoering van het instrument verliep snel en soepel en bijna het volledige bedrag van de 94 miljard EUR toegekende financiële bijstand van SURE is intussen uitbetaald aan 19 lidstaten. In het kader van de eerste respons van de EU op de pandemie heeft de Commissie op 2 april 2020 de SURE-verordening voorgesteld, die op 19 mei 2020 door de Raad is goedgekeurd. De financiële middelen van 100 miljard EUR kwamen beschikbaar op 22 september 2020, nadat alle lidstaten de garantieovereenkomsten hadden ondertekend. De Commissie heeft in nauwe samenwerking met de lidstaten vaart gezet achter de uitvoering van het instrument. Het grootste deel van de toegekende financiële bijstand werd in slechts zeven maanden (in de periode oktober 2020 - mei 2021) uitbetaald.

Om de financiële bijstand in het kader van SURE aan lidstaten te financieren, heeft de EU voor het eerst sociale obligaties uitgegeven. In dit verslag wordt niet alleen ingegaan op de vereisten van de SURE-verordening, maar ook op de relevante rapportage uit hoofde van het EU-kader voor sociale obligaties van SURE. Daarnaast wordt bevestigd dat de SURE-uitgaven goed zijn afgestemd op de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling van de VN.

Het voortgezette gebruik van SURE door begunstigde lidstaten

Dit verslag bevestigt de eerdere schatting dat SURE in 2020 ongeveer 31 miljoen mensen en 2,5 miljoen ondernemingen heeft ondersteund. Dat is bijna 30 % van het totale aantal werkzame personen en een kwart van het totale aantal ondernemingen in begunstigde lidstaten. Kleine ondernemingen waren de belangrijkste begunstigden van SURE-steun. De sectoren die de meeste steun kregen waren de groot- en detailhandel, de horeca en de industrie, terwijl veel lidstaten nog andere sectoren ondersteunden met doelgerichte maatregelen.

SURE bleef de werkgelegenheid beschermen tijdens het ongelijke herstel in 2021 en ondersteunde ongeveer 3 miljoen mensen en meer dan 400 000 ondernemingen. De overheidsuitgaven voor maatregelen die voor SURE in aanmerking kwamen, bleven de epidemiologische toestand in grote lijnen weerspiegelen. De totale overheidsuitgaven in het

kader van SURE in 2021, die de opeenvolgende golven van de pandemie weerspiegelden, bleken uiteindelijk 3 miljard EUR hoger uit te vallen dan geschat in het vorige verslag in juni 2021. Hoewel het gebruik van werktijdverkortingsregelingen sinds de piek van 2020 is afgenomen, bleef dat gebruik in 2021 substantieel.

In januari 2022 kreeg één lidstaat aanvullende financiële bijstand, terwijl het uitvoeringsbesluit van de Raad voor een andere lidstaat werd gewijzigd zodat er aanvullende maatregelen in konden worden opgenomen. Hongarije kreeg extra steun ten belope van 147 miljoen EUR om bestaande maatregelen te verlengen en een nieuwe maatregel te financieren. Het oorspronkelijke uitvoeringsbesluit van de Raad voor Portugal werd gewijzigd zodat er drie aanvullende maatregelen in konden worden opgenomen, waardoor Portugal het volledige bedrag van de reeds in september 2020 toegekende financiële bijstand kon absorberen.

Bijna alle volledig geplande overheidsuitgaven in het kader van SURE zijn inmiddels uitgevoerd. De totale overheidsuitgaven voor maatregelen die voor SURE in aanmerking komen zullen nu naar verwachting 118 miljard EUR bedragen. Dat is veel meer dan de totale verleende financiële bijstand (94 miljard EUR), wat wordt verklaard door het feit dat een aantal lidstaten meer heeft uitgegeven aan subsidiabele maatregelen (of dat van plan is te doen) dan de gevraagde financiële bijstand. Hieruit blijkt de relevantie van de voor SURE in aanmerking komende maatregelen vanuit het oogpunt van de lidstaten. Meer dan de helft van de totale overheidsuitgaven voor maatregelen die voor SURE in aanmerking komen wordt besteed aan werktijdverkortingsregelingen. De aanvullende aard van de gezondheidsgerelateerde uitgaven — die slechts 5 % van de totale uitgaven vertegenwoordigen — is daarmee nog eens bevestigd.

Het absorptieniveau van de in het kader van SURE toegekende financiële bijstand is in de grote meerderheid van de lidstaten hoog. Slechts één lidstaat heeft een laag absorptieniveau, en in een andere staat het absorptieniveau onder nauw toezicht. In Roemenië is de grote absorptiekloof die in het eerste en tweede verslag werd vastgesteld — driekwart van het bedrag dat de Raad heeft toegekend — grosso modo ongewijzigd gebleven. In Polen is sprake van een gematigde absorptiekloof, doordat de uitgaven voor maatregelen die voor SURE in aanmerking komen lager waren dan verwacht, terwijl er in de nationale rapportage die in het tweede verslag is gebruikt geen kloof werd vastgesteld. De totale uitgaven in Polen liggen lager dan het bedrag dat door de Raad in het kader van SURE is toegekend, terwijl ze hoger liggen dan het reeds uitbetaalde bedrag. Het absorptierisico dat in Portugal en Cyprus in het tweede verslag is vastgesteld, is intussen weggewerkt.

Een geactualiseerde beoordeling van de impact van SURE

Dit verslag bevestigt de schatting van de vorige verslagen dat de ondersteuningsmaatregelen, waaronder SURE, hebben voorkomen dat 1,5 miljoen mensen in 2020 werkloos werden. De stijging van de werkloosheid in 2020 in de begunstigde lidstaten was gematigd, ondanks de grote daling van de economische output, en aanzienlijk lager dan verwacht. Dit werd bereikt door werknemers te behouden voor hun bedrijf en door activiteiten van zelfstandigen in stand te houden. Als aanvullende factor hielp SURE ook bij het verbeteren

van het algemene vertrouwen in de EU, wat is bevestigd door een recente Eurobarometer-enquête waarin SURE ruime steun van EU-burgers kreeg. Zoals in het tweede halfjaarlijks verslag is gemeld, hebben de lidstaten naar schatting in totaal ook 8,2 miljard EUR bespaard op rentebetalingen als gevolg van de ontvangst van financiële bijstand via SURE.

Met het oog op de toekomst heeft de bescherming van werkgelegenheid in de eerste twee jaren van de pandemie gezorgd voor een sneller herstel dan na eerdere crises. In 2022 zal het herstel het bbp-verlies dat tijdens de COVID-19-crisis is geleden naar verwachting meer dan compenseren, zodat het herstel aanzienlijk sneller verloopt dan na de wereldwijde financiële crisis en de crisis in de eurozone, toen het bbp na twee jaar nog aanzienlijk lager was dan voor de uitbraak ervan. SURE heeft daaraan bijgedragen door regelingen te financieren die ondernemingen in staat stelden om werknemers en vaardigheden te behouden en het voor zelfstandigen gemakkelijker te maken hun activiteiten te hervatten.

Het voortduren van de buitengewone gebeurtenissen die SURE rechtvaardigen

De onzekerheid omtrent de economische vooruitzichten blijft zeer groot, gezien de onvoorspelbare aard van de pandemie — waarvoor SURE in het leven is geroepen — en de evolutie van de geopolitieke toestand in Oekraïne. In de meeste EU-lidstaten werden in de winter en tijdens de omikrongolf geen nieuwe brede en strenge inperkingsmaatregelen ingevoerd, hoewel sommige sectoren last bleven houden van beperkingen. De onzekerheid over het virus en over mogelijke nieuwe varianten blijft groot. De groeidynamiek die zich in 2021 opbouwde, vertraagde tegen het einde van het jaar, en de invasie van Oekraïne heeft de economische onzekerheid doen toenemen.

Beleidsmaatregelen om de impact van de pandemie te beperken waren in toenemende mate gericht op herstel en werden ondersteund door de Faciliteit voor herstel en veerkracht. Aangezien SURE van kracht blijft tot 31 december 2022 en er momenteel nog 5,6 miljard EUR beschikbaar is, kan er financiële bijstand in het kader van het instrument blijven worden toegekend om ernstige economische verstoringen als gevolg van de COVID-19-pandemie aan te pakken.

Informatie over nationale audit- en controlesystemen

In dit verslag wordt voor het eerst ingegaan op de nationale controle- en auditsystemen die de lidstaten in het kader van de SURE-verordening hebben gerapporteerd om misbruik van de financiële bijstand van SURE te voorkomen. Los van de controlesystemen van de Commissie, moeten de lidstaten zorgen voor het passende gebruik van financiering op nationaal niveau, onregelmatigheden en fraude voorkomen en verkeerd gebruikte financiering terugvorderen, overeenkomstig de SURE-verordening en bilaterale leningsovereenkomsten. Om ervoor te zorgen dat de lidstaten over de nodige systemen beschikken om deze verplichting na te leven, vroeg de Commissie de lidstaten informatie te verstrekken over nationale controle- en auditsystemen die relevant zijn voor SURE. Dit verslag bevat een samenvatting van de informatie die alle begunstigde lidstaten hebben verstrekt.

De institutionele structuur van nationale controle- en auditsystemen varieert sterk tussen de lidstaten. In bijna alle lidstaten bestonden de instellingen die de controles en audits van de door SURE ondersteunde maatregelen uitvoeren al vóór de COVID-19-pandemie. In één lidstaat werden specifiek nieuwe instellingen in het leven geroepen voor de door SURE ondersteunde maatregelen. In een andere lidstaat werden naast de bestaande systemen nieuwe audit- en controlesystemen ingevoerd voor één bepaalde maatregel.

Alle begunstigde lidstaten hebben controles uitgevoerd om misbruik van de financiële bijstand van SURE te voorkomen. In alle lidstaten op één na werd bij controles en audits een aantal gevallen van onregelmatigheden of fraude vastgesteld. De lidstaten hebben dezelfde soorten onregelmatigheden of fraude gemeld, en alle lidstaten hebben hun werk gedocumenteerd. 13 lidstaten hebben onjuist gebruikte middelen teruggevorderd via juridische acties. In sommige lidstaten werden middelen teruggevorderd via niet-juridische acties.

INLEIDING

Dit verslag is het derde halfjaarlijkse verslag over het Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE). SURE is in mei 2020 door de Europese Unie (EU) gecreëerd om de lidstaten te helpen bij het beschermen van de werkgelegenheid en het inkomen van werknemers tijdens de COVID-19-pandemie[1]. SURE verstrekt verzoekende lidstaten financiële bijstand van de EU in de vorm van leningen tegen gunstige voorwaarden. In het kader van SURE is financiële bijstand van 100 miljard EUR beschikbaar voor de financiering van werktijdverkortingsregelingen van de lidstaten of soortgelijke maatregelen ter bescherming van werknemers en zelfstandigen en aanvullende, gezondheidsgerelateerde maatregelen, met name op de werkplek.

Dit halfjaarlijkse verslag is een wettelijke verplichting. Het halfjaarlijkse verslag wordt door de Europese Commissie (hierna "de Commissie" genoemd) vastgesteld overeenkomstig artikel 14 van Verordening (EU) 2020/672 van de Raad (SURE-verordening)[2] om te voldoen aan haar verplichting om verslag uit te brengen aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Financieel Comité (EFC) en het Comité voor de werkgelegenheid[3]. Het volgende verslag zal eind september 2022 worden ingediend. De tijdslimiet voor de opneming van informatie in dit verslag was 7 februari 2022 voor de rapportage door de lidstaten en 6 maart 2022 voor epidemiologische en economische gegevens[4].

Dit verslag herbevestigt per januari 2022 de positieve beoordeling van SURE die in de eerste twee halfjaarlijkse verslagen is gepresenteerd. De belangrijkste bevindingen kunnen als volgt worden samengevat:

- Via SURE hebben in 2020 naar schatting ongeveer 31 miljoen mensen en 2,5 miljoen ondernemingen steun ontvangen.
- Drie miljoen mensen en meer dan 400 000 ondernemingen in 13 lidstaten zijn in 2021 via SURE ondersteund.

[1] SURE vloeit voort uit de politieke richtsnoeren voor 2019-2024 van de Commissie, waarin een Europees systeem voor de herverzekering van werkloosheidsuitkeringen is voorgesteld om Europese burgers te beschermen en de druk op de overheidsfinanciën tijdens externe schokken te verminderen. Naar aanleiding van de uitbraak van het COVID-19-virus in Europa is SURE ingesteld op basis van het voorstel van de Commissie van 2 april 2020.

[2] Verordening (EU) 2020/672 van de Raad van 19 mei 2020 betreffende de instelling van een Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE) als gevolg van de COVID-19-uitbraak, PB L 159 van 20.5.2020, blz. 1 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672&from=nl).

[3] Op grond van artikel 14 van de verordening brengt de Commissie verslag uit over het gebruik van de financiële bijstand, met inbegrip van uitstaande bedragen en het toepasselijke terugbetalingsschema in het kader van SURE, en over het voortduren van de buitengewone gebeurtenissen die de toepassing van de SURE-verordening (de COVID-19-pandemie) rechtvaardigen.

[4] Alle rapportagetabellen werden oorspronkelijk ingediend voor 26 januari 2022, en de auditvragenlijsten voor 7 februari 2022 (behalve die van Letland, dat de vragenlijst op 15 februari 2022 indiende). Daarnaast werden na die datum nog enkele kleine verduidelijkingen bij gegevens verstrekt.

- De nationale arbeidsmarktmaatregelen die via SURE worden ondersteund hebben in 2020 waarschijnlijk geholpen om te voorkomen dat bijna 1,5 miljoen mensen werkloos zouden worden.
- 19 lidstaten hebben in het kader van SURE financiële bijstand aangevraagd en gekregen.
- Hiervan ontvingen zeven lidstaten aanvullende steun van de Raad, waarvan de laatste Hongarije was, in januari 2022.
- Er is meer dan 94 miljard EUR toegewezen en bijna 90 miljard EUR uitbetaald.
- Meer dan de helft van de financiële bijstand in het kader van SURE werd toegekend aan lidstaten om werktijdverkortingsregelingen te ondersteunen en meer dan 40 % diende ter ondersteuning van soortgelijke maatregelen, waaronder bijna een derde voor maatregelen ten behoeve van zelfstandigen.
- 5 % werd toegewezen aan gezondheidsgerelateerde maatregelen, die overeenkomstig de SURE-verordening "aanvullend" zijn.
- Het absorptieniveau van de in het kader van SURE toegekende financiële bijstand is hoog voor 17 van de 19 lidstaten.
- De absorptie is in één lidstaat nog steeds zeer laag en wordt in een andere lidstaat nauwlettend gevolgd[5]. De absorptie is niet langer een probleem in de twee andere lidstaten waarvoor dat in het vorige halfjaarlijkse verslag nog is vastgesteld.
- Alle lidstaten hebben controles uitgevoerd om misbruik van de financiële bijstand van SURE te voorkomen. In alle lidstaten op één na werden bij controles en audits gevallen van onregelmatigheden of fraude vastgesteld.
- Naast de sociale en de werkgelegenheidsvoordelen hebben de lidstaten naar schatting 8,2 miljard EUR aan rentebetalingen bespaard[6].
- In het kader van SURE is tot eind 2022 nog meer dan 5 miljard EUR beschikbaar, middelen die kunnen worden gebruikt om ernstige economische verstoringen als gevolg van de COVID-19-pandemie te blijven ondervangen.
- Naast deze bevindingen blijkt uit de in december 2021 bekendgemaakte Eurobarometer dat 82 % van de Europeanen van mening is dat de SURE-leningen een goed idee waren.

In dit verslag wordt de informatie uit de eerste twee halfjaarlijkse SURE-verslagen geactualiseerd en wordt de analyse op sommige gebieden uitgebreid. In het verslag wordt ingegaan op institutionele ontwikkelingen sinds de sluitingsdatum van het eerste verslag van september 2021, waaronder de toekenning van aanvullende financiële bijstand aan Hongarije en de wijziging van het uitvoeringsbesluit voor Portugal, zodat dat nu ook aanvullende subsidiabele maatregelen bevat terwijl het bedrag van de financiële bijstand ongewijzigd blijft. De analyse in de vorige verslagen is in dit verslag geactualiseerd, met name met betrekking tot de overheidsuitgaven van de lidstaten die door SURE worden bestreken — op basis van de

[5] Absorptie wordt hier gedefinieerd als de mate waarin een lidstaat de door de Raad toegekende middelen besteedt aan subsidiabele maatregelen. Roemenië heeft een zeer laag absorptieniveau, terwijl dat van Polen nauwlettend wordt gevolgd.

[6] Dit cijfer is gelijk aan dat in het tweede SURE-verslag, aangezien er intussen geen nieuwe terugbetalingen zijn geweest.

geactualiseerde rapportage die de lidstaten in januari 2022 hebben verstrekt — en tot de geschatte impact van SURE op basis van de meest recente macro-economische cijfers. Het verslag bouwt voort op de analyse van de dekking van SURE van werknemers, zelfstandigen en ondernemingen aan de hand van de ontwikkelingen in 2021. Belangrijk, en overeenkomstig de SURE-verordening en bilaterale leningsovereenkomsten, is dat in dit verslag voor het eerst wordt ingegaan op de nationale controle- en auditsystemen die in de lidstaten zijn ingevoerd om misbruik van financiële bijstand van SURE te voorkomen.

In dit verslag wordt het gebruik van het SURE-instrument tot nu toe beschreven en worden de sociaal-economische effecten ervan beoordeeld. Het verslag bestaat uit zes delen. In deel I wordt een overzicht gegeven van de aan de lidstaten verleende financiële bijstand, met inbegrip van de uitbetaalde en uitstaande bedragen en het bijbehorende terugbetalingsschema. In deel II wordt een overzicht gegeven van de totale overheidsuitgaven van de lidstaten voor nationale maatregelen die door SURE worden ondersteund[7]. In deel III wordt de in de vorige verslagen verstrekte initiële beoordeling van de impact van SURE geactualiseerd. In deel IV wordt ingezoomd op de uitzonderlijke gebeurtenissen die de voortzetting van SURE rechtvaardigen. Deel V bevat het verslag over de nationale controle- en auditsystemen. Deel VI, ten slotte, bevat de rapportage die is toegezegd op grond van deel 2.4 van het EU-kader voor sociale obligaties van SURE en die in dit verslag is geïntegreerd[8].

I. HET GEBRUIK VAN FINANCIËLE BIJSTAND IN HET KADER VAN SURE: TOEGEKENDE EN UITBETAALDE BEDRAGEN EN ANDERE FINANCIËLE ASPECTEN

1.1 Overzicht van begunstigde lidstaten en toegekende bedragen

Aan één lidstaat die al steun van SURE kreeg, Hongarije, is in januari 2022 aanvullende financiële bijstand toegekend. Hongarije vroeg in december 2021 om een verhoging van de steun met 147 miljoen EUR na de opleving van de pandemie eerder dat jaar. De Raad heeft de verhoging op 25 januari 2022 toegekend op basis van een voorstel van de Commissie van 21 december 2021[9]. Dit brengt het totale bedrag van de financiële bijstand van SURE op 94,4 miljard EUR (zie tabel 1).

[7] De delen I en II hebben betrekking op het gebruik van financiële bijstand in het kader van SURE overeenkomstig artikel 14, lid 1, van de SURE-verordening.

[8] https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower/eu-borrowing-activities/eu-sure-social-bond-framework_nl

[9] Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/98 van de Raad van 25 januari 2022 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/1561 tot toekenning van tijdelijke steun uit hoofde van Verordening (EU) 2020/672 aan Hongarije om het risico op werkloosheid in de noodtoestand als gevolg van de COVID-19-uitbraak te beperken, PB L 17 van 26.1.2022, blz. 42.

Tabel 1: overzicht van de in het kader van SURE verleende steun (EUR)

Lidstaat	*Totale toegekende bedrag**	*Waarvan verhoging*	*Uitbetaalde bedrag**	*Uitstaande bedrag*
België	8 197 530 000	394 150 000	8 197 000 000	0
Bulgarije	511 000 000	0	511 000 000	0
Cyprus	603 770 000	124 700 000	603 000 000	0
Tsjechië	2 000 000 000	0	2 000 000 000	0
Griekenland	5 265 000 000	2 537 000 000	5 265 000 000	0
Spanje	21 324 820 449	0	21 324 000 000	0
Kroatië	1 020 600 000	0	1 020 000 000	0
Italië	27 438 486 464	0	27 438 000 000	0
Litouwen	957 260 000	354 950 000	957 000 000	0
Letland	305 200 000	112 500 000	305 000 000	0
Malta	420 817 000	177 185 000	420 000 000	0
Polen	11 236 693 087	0	8 236 000 000	3 000 000 000
Portugal	5 934 462 488	0	5 411 000 000	523 000 000
Roemenië	4 099 244 587	0	3 000 000 000	1 099 000 000
Slovenië	1 113 670 000	0	1 113 000 000	0
Slowakije	630 883 600	0	630 000 000	0
Hongarije	651 470 000	147 140 000	504 000 000	147 000 000
Ierland	2 473 887 900	0	2 473 000 000	0
Estland	230 000 000	0	230 000 000	0
Totaal	**94 414 795 575**	**3 847 625 000**	**89 637 000 000**	**4 769 000 000**

*****Bij de uitvoering van de uitbetalingen zijn de toegekende bedragen naar beneden afgerond voor operationele doeleinden.

1.2 Uitbetalingen, openstaande bedragen en toepasselijk terugbetalingsschema

Tegen februari 2022 was bijna 90 miljard EUR aan financiële bijstand in het kader van SURE uitbetaald aan 19 lidstaten (zie tabel 1). Dat komt neer op 95 % van de totale financiële bijstand die de Raad uit hoofde van SURE heeft verleend aan lidstaten. Naast de recente verhoging die aan Hongarije is toegekend, is er nog een relatief klein bedrag aan middelen dat moet worden uitbetaald; de betaling is uitgesteld op verzoek van de betrokken lidstaten ofwel totdat de absorptie van financieringen is verzekerd. Het totale uitstaande bedrag voor uitbetaling is lager dan 5 miljard EUR. Zie tabel A1 in de bijlage voor meer informatie over de SURE-transacties en -uitbetalingen aan lidstaten.

Het geaggregeerde terugbetalingsschema van openstaande SURE-leningen is hieronder weergegeven. Tabel 2 geeft voor elk jaar het totaalbedrag voor terugbetaling van de hoofdsom en de rentebetalingen.

De gemiddelde looptijd van uitbetalingen aan de lidstaten bedraagt 14,5 jaar. Dit ligt dicht bij het maximum van 15 jaar waarin in de respectieve uitvoeringsbesluiten is voorzien.

Tabel 2: terugbetalingsschema van de openstaande SURE-leningen

Kalenderjaar	Hoofdsom	Rente	Totaalbedrag SURE
2021		35 480 000	35 480 000
2022		111 110 000	111 110 000
2023		122 500 000	122 500 000
2024		122 500 000	122 500 000
2025	8 000 000 000	122 500 000	8 122 500 000
2026	8 000 000 000	122 500 000	8 122 500 000
2027		122 500 000	122 500 000
2028	10 000 000 000	122 500 000	10 122 500 000
2029	8 137 000 000	122 500 000	8 259 500 000
2030	10 000 000 000	122 500 000	10 122 500 000
2031		122 500 000	122 500 000
2032		122 500 000	122 500 000
2033		122 500 000	122 500 000
2034		122 500 000	122 500 000
2035	8 500 000 000	122 500 000	8 622 500 000
2036	9 000 000 000	122 500 000	9 122 500 000
2037		104 500 000	104 500 000
2038		104 500 000	104 500 000
2039		104 500 000	104 500 000
2040	7 000 000 000	104 500 000	7 104 500 000
2041		97 500 000	97 500 000
2042		97 500 000	97 500 000
2043		97 500 000	97 500 000
2044		97 500 000	97 500 000
2045		97 500 000	97 500 000
2046	5 000 000 000	97 500 000	5 097 500 000
2047	6 000 000 000	75 000 000	6 075 000 000
2048		30 000 000	30 000 000
2049		30 000 000	30 000 000
2050	10 000 000 000	30 000 000	10 030 000 000
Totaal	**89 637 000 000**	**3 029 590 000**	**92 666 590 000**

II. HET GEBRUIK VAN HET SURE-INSTRUMENT: OVERHEIDSUITGAVEN EN NATIONALE MAATREGELEN DIE ONDER SURE VALLEN

In dit deel wordt ingegaan op het beleidsmatige gebruik van het instrument. Meer in het bijzonder wordt in dit deel een overzicht gegeven van de overheidsuitgaven van de lidstaten die onder SURE vallen of daarvoor in aanmerking komen, en van de aard van de nationale maatregelen. Verder wordt in dit deel ook gerapporteerd over het aantal werknemers en ondernemingen die door SURE zijn ondersteund.

2.1 Door SURE ondersteunde werkelijke en geplande overheidsuitgaven

2.1.1 Monitoring van overheidsuitgaven voor subsidiabele maatregelen

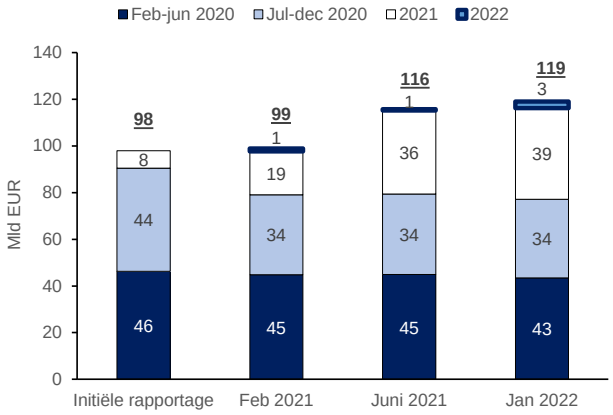
Met behulp van de halfjaarlijkse rapportage door de begunstigde lidstaten wordt het geplande en feitelijke gebruik van de in het kader van SURE toegekende financiële bijstand gemonitord[10]**.** De vereiste rapportage omvat de verdeling van overheidsuitgaven over de door SURE ondersteunde maatregelen (en de werknemers en ondernemingen die onder deze maatregelen vallen, zoals gerapporteerd in deel 2.3). Tot nu toe zijn er vier rapportageronden geweest: in augustus 2020 ("initiële rapportage"), in januari-februari 2021 ("eerste rapportage"), in juni 2021 ("tweede rapportage") en in januari 2022 ("meest recente rapportage"). De informatie over voor SURE in aanmerking komende maatregelen wordt gepresenteerd *zoals gerapporteerd door de lidstaten*. Sommige lidstaten hebben de SURE-steun aangevuld met nationale financiering of middelen uit de EU-structuurfondsen, zodat de uitgaven het door SURE ondersteunde bedrag kunnen overschrijden. Dankzij de rapportage kan de absorptie van de financiële bijstand in het kader van SURE in verhouding tot het door de Raad toegekende bedrag gemakkelijker worden gemeten.

Bijna alle volledig geplande overheidsuitgaven in het kader van SURE zijn intussen uitgevoerd. Op grond van de SURE-verordening kan financiële bijstand worden gebruikt voor geplande verhogingen van de overheidsuitgaven voor maatregelen die onder SURE vallen. Eind 2021 had reeds 98 % van de totale geplande overheidsuitgaven voor subsidiabele maatregelen plaatsgevonden[11]. In juni 2020 bedroeg het aandeel van de geplande uitgaven 54 % (volgens de initiële rapportage); in juni 2021 (toen het tweede verslag werd opgesteld) was dit aandeel gedaald tot 10 %. De overblijvende geplande uitgaven bedragen nu nog slechts 2 % (zie grafiek 2), omdat veel maatregelen inmiddels zijn uitgevoerd.

[10] Ierland en Estland hebben alleen SURE-ondersteuning aangevraagd voor reeds verrichte overheidsuitgaven; de rapportage is sinds maart 2021 ongewijzigd gebleven.

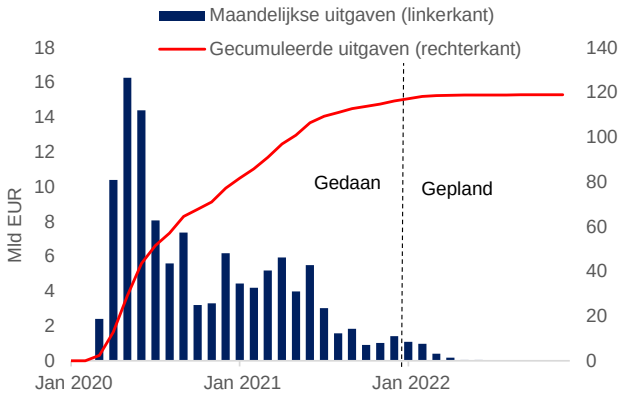
[11] De subsidiabele maatregelen zijn die welke worden beschreven in artikel 3, lid 2, van de verordening: nationale werktijdverkortingsregelingen of soortgelijke maatregelen, en aanvullende maatregelen op gezondheidsgebied. Sommige lidstaten (Estland, Slovenië) brengen niet langer verslag uit over maatregelen die voor SURE in aanmerking komen, aangezien zij niet langer gebruikmaken van financiële bijstand van SURE om deze maatregelen te financieren nadat ze het toegekende bedrag hebben overschreden. De totale uitgaven voor maatregelen die voor SURE in aanmerking komen is dan ook hoger dan wat hier is gerapporteerd.

Grafiek 1: gerapporteerde overheidsuitgaven



Bron: *rapportage door de lidstaten (januari 2022).*
Noot: Estland heeft in februari 2021 SURE-steun aangevraagd en is als zodanig opgenomen in de rapportage vanaf juni 2021.

Grafiek 2: maandelijkse ontwikkeling van de gedane en geplande overheidsuitgaven in het kader van SURE



Bron: *rapportage door de lidstaten (januari 2022).*

De totale overheidsuitgaven voor maatregelen die voor SURE in aanmerking komen zullen nu naar verwachting 118 miljard EUR bedragen, meer dan de totale financiële bijstand die door SURE is toegekend. Dit bedrag is relatief stabiel gebleven sinds het vorige verslag, waarin nog een bedrag van 115 miljard EUR werd verwacht (grafiek 1). Dit is meer dan het totale bedrag dat in het kader van SURE is toegekend (94 miljard EUR), wat wordt verklaard door het feit dat een aantal lidstaten van plan is om meer uit te geven aan subsidiabele maatregelen dan de financiële bijstand waar ze om hebben gevraagd en die is toegekend[12]. Dit vormt extra bewijs voor de blijvende relevantie van de reikwijdte van SURE voor de lidstaten.

De totale overheidsuitgaven in het kader van SURE in 2021 bleken uiteindelijk 3 miljard EUR hoger te liggen dan geschat in het vorige verslag van juni 2021. Er waren evenwel grote verschillen tussen landen, aangezien zeven lidstaten voor 2021 lagere bedragen dan verwacht hebben gerapporteerd. Negen lidstaten, waar dat er eerder drie waren, plannen nu uitgaven in 2022 voor een totaal van 2,6 miljard EUR.

De overheidsuitgaven voor maatregelen die voor SURE in aanmerking kwamen, bleven de epidemiologische toestand in ruime mate weerspiegelen. Na de strikte maatregelen in de eerste helft van 2021 in heel Europa daalden de uitgaven tot laagste maandelijkse niveaus tegen het einde van de zomer 2021 naarmate de vaccinatiecampagnes vorderden en de lidstaten niet langer algemene beperkingen toepasten om de pandemie te beheersen (zie grafiek 2). Eind 2021, toen een aantal maatregelen opnieuw werd ingevoerd door de impact van de omikronvariant, vond er een kleine stijging van de overheidsuitgaven plaats.

[12] Voor Spanje, Italië en Polen is dit ook het gevolg van de concentratielimiet (van 60 % van het maximumbedrag van 100 miljard EUR) dat op de drie grootste begunstigde lidstaten van toepassing is.

2.1.2 Absorptie van de middelen

Het absorptieniveau van de in het kader van SURE toegekende financiële bijstand is in de grote meerderheid van de lidstaten hoog. Nu bijna alle overheidsuitgaven zijn uitgevoerd, hebben *17 van de 19* lidstaten al *ten minste* de totale aan hen toegekende financiële bijstand uitgegeven aan subsidiabele maatregelen (zie grafiek 3). 13 daarvan hebben *meer* uitgegeven dan het toegekende bedrag of zijn dit van plan, onder meer door het resterende bedrag op nationaal niveau te financieren.

In één lidstaat is het absorptieniveau potentieel lager dan werd vermeld in het tweede verslag. In tegenstelling tot wat in het vorige verslag van 22 september 2021 werd verklaard, rapporteert Polen nu lagere overheidsuitgaven voor maatregelen waarin is voorzien in het uitvoeringsbesluit dan het door de Raad toegekende bedrag. Deze kloof is aan het licht gekomen bij gegevenscontroles (vanwege een vertraging bij de rapportage van uitvoeringsgegevens) voor bepaalde maatregelen en kan worden toegeschreven aan de sterkere dan verwachte heropleving van de economie. Het reeds uitbetaalde bedrag (8,2 miljard EUR) blijft echter lager dan de totale overheidsuitgaven die Polen heeft gerapporteerd (10,3 miljard EUR). De Commissie overlegt met de nationale autoriteiten over mogelijke oplossingen, zoals uitstel van de uitbetaling van de overblijvende middelen.

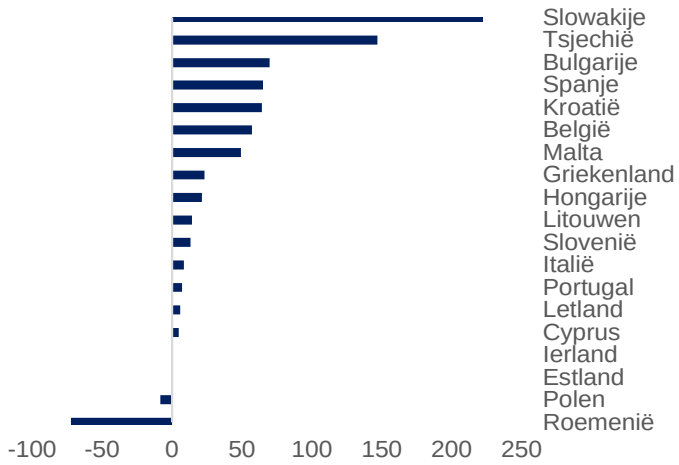
In Roemenië blijft de in het eerste en tweede verslag vastgestelde absorptiekloof groot (bijna twee derde van het uitbetaalde bedrag). Deze kloof is toe te schrijven aan een zwakkere dan verwachte impact van de pandemie op de Roemeense economie en een sterker dan verwacht herstel. De nationale autoriteiten hebben voorgesteld om aanvullende maatregelen (die in aanmerking komen voor SURE) op te nemen teneinde deze kloof te dichten. De technische dialoog met de Commissie loopt momenteel.

Absorptie zal niet langer een probleem zijn in twee lidstaten waar in het tweede halfjaarlijkse verslag een absorptiekloof is vastgesteld. In het vorige verslag werd voor Portugal en Cyprus melding gemaakt van respectievelijk een gematigde en een milde kloof tussen de kostprijs van de maatregelen die in het uitvoeringsbesluit waren opgenomen en het totale in het kader van SURE toegekende bedrag. Beide landen melden nu werkelijke uitgaven die hoger liggen dan het toegekende bedrag, door de vaststelling van nieuwe subsidiabele maatregelen in Portugal en de uitbreiding van maatregelen in Cyprus.

Het oorspronkelijke uitvoeringsbesluit van Portugal is in januari 2022 gewijzigd zodat het nu ook aanvullende subsidiabele maatregelen bevat. Om het volledige in 2020 toegekende bedrag te absorberen, zijn in het gewijzigde uitvoeringsbesluit drie subsidiabele maatregelen toegevoegd die al zijn uitgevoerd en die in aanmerking komen voor financiering in het kader van SURE[13]. Het gewijzigde uitvoeringsbesluit is op 25 januari 2022 goedgekeurd door de Raad, op basis van een voorstel van de Commissie van 4 januari 2022[14].

[13] De aanvullende maatregelen omvatten: een steunregeling voor zelfstandigen, werkenden die geen toegang hebben tot andere socialebeschermingsmechanismen en managers van wie het inkomen sterk is gedaald door de COVID-19-

Grafiek 3: overschrijding van geplande en gedane overheidsuitgaven ten opzichte van het leningbedrag (% van het leningbedrag)



Bron: *rapportage door de lidstaten*
Noot: onder overheidsuitgaven worden uitgaven verstaan die, zonder aanpassing voor de concentratielimiet, zijn gerapporteerd voor de in de uitvoeringsbesluiten van de Raad voorziene maatregelen, exclusief de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF). Sommige lidstaten (Estland, Slovenië) brengen niet langer verslag uit over maatregelen die voor SURE in aanmerking komen, aangezien zij niet langer gebruikmaken van financiële bijstand van SURE om deze maatregelen te financieren nadat ze het toegekende bedrag hebben overschreden.

2.2 Nationale maatregelen: werktijdverkortingsregelingen of soortgelijke maatregelen die door SURE worden ondersteund

Meer dan de helft van de totale overheidsuitgaven voor maatregelen die voor SURE in aanmerking komen is toegewezen aan werktijdverkortingsregelingen. 52 % van de totale overheidsuitgaven voor maatregelen die voor SURE in aanmerking komen is toegewezen aan werktijdverkortingsregelingen, die zijn gefinancierd door 16 van de 19 lidstaten die van SURE profiteren. Nog eens 32 % is toegewezen aan "soortgelijke maatregelen" voor zelfstandigen[15]. 9 % is toegewezen aan loonsubsidieregelingen, terwijl 2 % van de totale uitgaven is toegewezen aan "andere" soortgelijke maatregelen ter ondersteuning van het behoud van banen en het

pandemie; een socialesteunregeling voor kunstenaars, auteurs, technici en andere professionals uit de creatieve sector; de aanwerving van aanvullende gezondheidszorgprofessionals en het maken van overuren bij de nationale gezondheidsdienst.

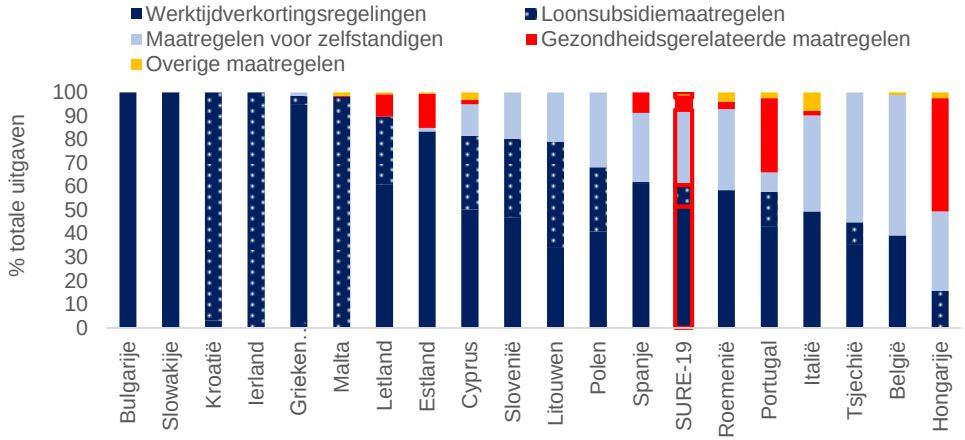
[14] Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/99 van de Raad van 25 januari 2022 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/1354 tot toekenning van tijdelijke steun uit hoofde van Verordening (EU) 2020/672 aan Portugal om het risico op werkloosheid in de noodtoestand als gevolg van de COVID-19-uitbraak te beperken, PB L 17 van 26.1.2022, blz. 47.

[15] Dit is gebaseerd op een analyse van de Commissie waarin de door de lidstaten gerapporteerde maatregelen zijn gecategoriseerd naar type.

inkomen van werknemers[16]. Negen lidstaten gebruikten de financiële bijstand in het kader van SURE alleen voor arbeidsmarktmaatregelen (zie grafiek 4).

De aanvullende aard van de gezondheidsgerelateerde uitgaven is bevestigd. Slechts 5 % van de totale uitgaven is toegewezen aan gezondheidsgerelateerde maatregelen. Tien van de 19 lidstaten hebben geen SURE-steun gebruikt voor de financiering van gezondheidsgerelateerde maatregelen.

Grafiek 4: overheidsuitgaven voor maatregelen die voor SURE in aanmerking komen per type uitgave



Bron: *rapportage door de lidstaten*
Noot: zie het SURE-verslag van maart 2021 voor meer informatie over de gezondheidsgerelateerde uitgaven van Hongarije.

Hongarije heeft verzocht om een verhoging van de steun om bestaande maatregelen uit te breiden en één nieuwe maatregel te financieren. De lening zal Hongarije helpen bij het dekken van de kosten van een nieuw inkomenssteunregeling voor zelfstandigen en een uitbreiding van belastingverminderingen voor ondernemingen om mensen aan het werk te houden, die zijn ingevoerd als reactie op de COVID-19-pandemie. De nieuwe tijdelijke regeling is gericht op ondernemers zonder werknemers die niet in aanmerking komen voor loonsubsidies in het kader van de sectorale loonregeling en die actief zijn in door lockdownmaatregelen getroffen sectoren. Zij kunnen een eenmalige betaling krijgen die gelijk is aan het maandelijks gewaarborgde minimumloon, op voorwaarde dat zij hun activiteiten gedurende ten minste twee maanden na het vermoedelijke einde van de noodtoestand voortzetten. Het overige deel van de steun is toegewezen aan de uitbreiding van belastingverminderingen (van de socialezekerheidsbijdragen van de werkgever, de opleidingsheffing, de belasting voor kleine ondernemingen en de forfaitaire belasting voor kleine belastingbetalers) voor de sectoren die het meest door de pandemie zijn getroffen.

[16] Loonsubsidieregelingen zijn regelingen voor het behoud van banen die vergelijkbaar zijn met werktijdverkorting, maar daarvan verschillen in die zin dat de betalingen niet worden berekend op basis van (niet-gewerkte) uren, maar veeleer overeenkomen met een forfaitair bedrag of een deel van het totale loon.

2.3 SURE-dekking van werkgelegenheid en ondernemingen

Via SURE zijn in 2020 naar schatting ongeveer 31 miljoen mensen en 2,5 miljoen ondernemingen ondersteund. De rapportage door de lidstaten van januari 2021 bevestigt de cijfers in het tweede verslag over SURE. Deze cijfers vertegenwoordigen bijna 30 % van het totale aantal werkzame personen en een kwart van de ondernemingen in de begunstigde lidstaten[17]. Het geschatte aantal werkzame personen kan worden onderverdeeld in ongeveer 22,25 miljoen werknemers en 8,75 miljoen zelfstandigen. De grafieken 5 en 6 tonen een uitsplitsing van de SURE-dekking naar lidstaat. Deze ramingen omvatten geen personen die door gezondheidsgerelateerde maatregelen worden ondersteund en kunnen dan ook als conservatief worden beschouwd[18].

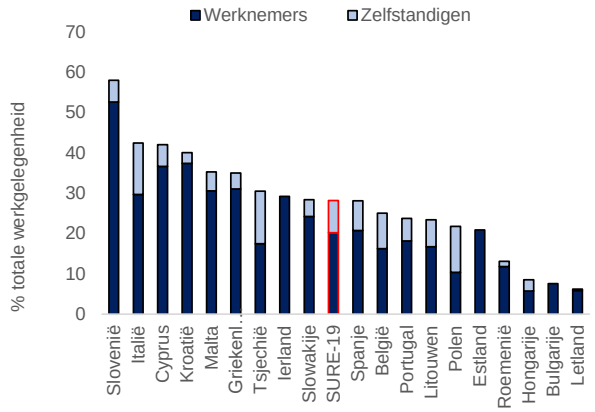
Kleine ondernemingen waren de belangrijkste begunstigden van SURE-steun. De pandemie heeft een verschuiving van het gebruik van werktijdverkortingsregelingen door hoofdzakelijk grote ondernemingen vóór COVID naar hoofdzakelijk kleine ondernemingen tijdens de pandemie teweeggebracht, aangezien de regelingen hoofdzakelijk zijn ingevoerd door de dienstensector (vooral hotels en restaurants) en de detailhandel en niet zozeer door de industrie[19]. Het overgrote deel van de SURE-dekking van ondernemingen was toegespitst op kleine ondernemingen (grafiek 6). De steun ging vooral naar ondernemingen in de dienstensector, hoewel ook de industrie nog aanzienlijke steun ontving (geschat op circa een derde van de SURE-uitgaven). De sectoren met het grootste aandeel uitgaven waren i) groot- en detailhandel, ii) horeca en iii) industrie (zie grafiek 7). Veel lidstaten voorzagen in hun uitvoeringsbesluit ook in steun aan andere sectoren, zoals de culturele sector, met doelgerichte maatregelen.

[17] Dit komt overeen met het aantal personen en ondernemingen dat op enig moment een beroep kon doen op werktijdverkortingsregelingen of soortgelijke maatregelen die door SURE werden ondersteund. De noemers zijn gebaseerd op de rapportagetabellen die de lidstaten hebben ingediend. Het totale aantal ondernemingen bestaat uit ondernemingen met ten minste één werknemer.

[18] Verder was er in sommige lidstaten sprake van een aanzienlijke overlapping tussen de ontvangers van steun uit verschillende maatregelen, waarvoor geen passende correctie kon worden toegepast. In dergelijke gevallen werden de lidstaten, om dubbeltellingen te voorkomen, verzocht om alleen te rapporteren over de dekking van de grootste maatregel(en). Daardoor kan de werkelijke dekking zelfs nog groter zijn.

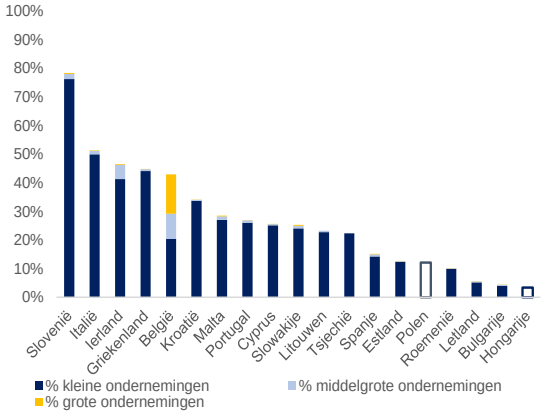
[19] Europese Commissie (2020): Labour Market and Wage Developments in 2020, Chapter 3, Policy developments. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en Meer informatie is te vinden in het tweede SURE-verslag.

Grafiek 5: werkenden die in 2020 onder SURE vielen (% van totale werkgelegenheid)



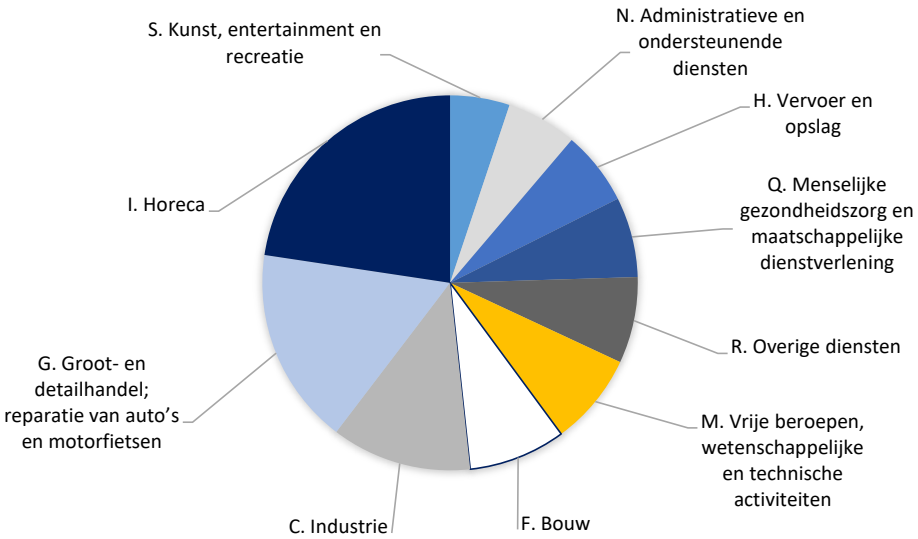
Bron: *rapportage door de lidstaten*
Noot: dit zijn de dekkings- en totalewerkgelegenheidscijfers zoals gerapporteerd door de lidstaten.

Grafiek 6: ondernemingen die in 2020 onder SURE vielen naar grootte (% van het totale aantal ondernemingen)



Bron: *rapportage door de lidstaten*
Noot: het totale aantal ondernemingen omvat geen ondernemingen zonder werknemers. De verdeling van ondernemingen wordt geacht van toepassing te zijn op de dekking van 2020. Polen en Hongarije hebben geen verslag uitgebracht over de grootte van de ondernemingen. Kleine ondernemingen hebben minder dan 50 werknemers, middelgrote ondernemingen hebben 50-250 werknemers en grote ondernemingen hebben meer dan 250 werknemers.

Grafiek 7: sectorale dekking van SURE

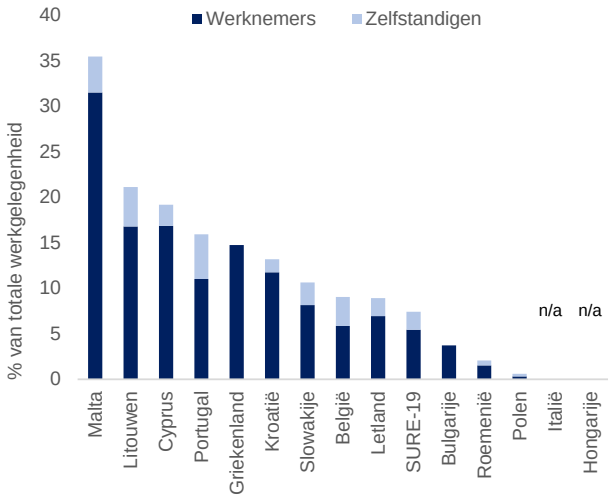


Bron: *rapportage door de lidstaten*
Noot: de lidstaten rapporteren de drie sectoren die het meest van SURE hebben geprofiteerd, evenals de percentages uitgaven die naar die sectoren gingen. Deze grafiek geeft het gemiddelde percentage uitgaven van alle lidstaten in elke sector weer. Wanneer een sector niet wordt vermeld, gaan we ervan uit dat deze een gelijk percentage de overblijvende uitgaven ontvangt. Zes lidstaten brengen geen verslag uit over de percentages uitgaven die naar de top drie van sectoren gaan: wij gaan ervan uit dat de grootste sector 50 %, de op een na grootste 30 % en de op twee na grootste 20 % van de totale uitgaven ontvangt. Deze cijfers stemmen overeen met de gemiddelden in de lidstaten die percentages uitgaven hebben gerapporteerd.

SURE bleef werkgelegenheid beschermen tijdens het ongelijke herstel in 2021 en ondersteunde ongeveer 3 miljoen mensen en meer dan 400 000 ondernemingen. Dit omvat bijna 2,5 miljoen werknemers en meer dan 600 000 zelfstandigen, wat overeenstemt met meer dan 6 % van de totale werkgelegenheid en meer dan 10 % van de ondernemingen in de 13 begunstigde lidstaten in 2021 gebruik bleven maken van SURE (grafieken 8 en 9)[20]. Door latere golven van de pandemie moesten veel lidstaten in verschillende fasen tijdens het hele jaar 2021 opnieuw economische steunmaatregelen invoeren. Hoewel de economische impact van deze golven kleiner was dan bij de eerste golf, werden sommige lidstaten en sectoren harder getroffen dan andere. De impact op werkgelegenheid werd gemitigeerd door maatregelen die door SURE werden ondersteund, waaronder de verhoogde toewijzingen om begin 2021 het hoofd te bieden aan de tweede golf.

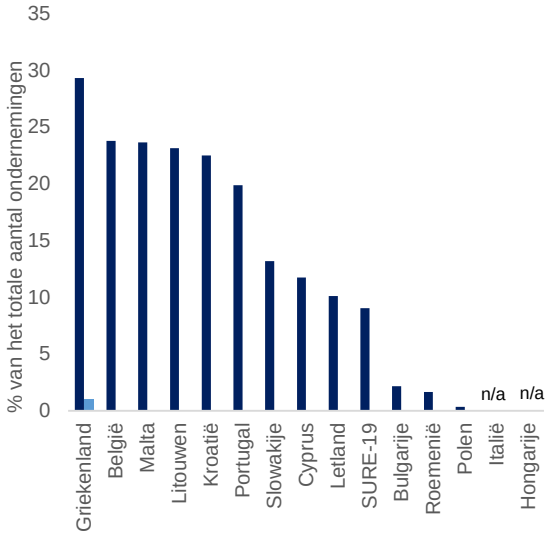
[20] De lidstaten die al hun financiële bijstand in het kader van SURE in 2020 hadden opgebruikt zijn hier niet opgenomen: Tsjechië, Estland, Spanje, Ierland, Kroatië en Slovenië. Veel van deze lidstaten hebben hun relevante maatregelen echter voortgezet of aangepast en gefinancierd uit andere bronnen. De schatting is gebaseerd op onvolledige rapportage, aangezien enkele lidstaten (Italië, Hongarije) geen dekkingsgegevens voor 2021 hebben gerapporteerd.

Grafiek 8: werkenden die in 2021 onder SURE vielen (% van totale werkgelegenheid)



Bron: *rapportage door de lidstaten*
Noot: de lidstaten die de financiële bijstand in het kader van SURE tegen eind 2020 hadden uitgegeven, zijn niet weergegeven. Niet van toepassing (n.v.t.) verwijst naar lidstaten (Italië en Hongarije) die geen dekking voor 2021 hebben gerapporteerd.

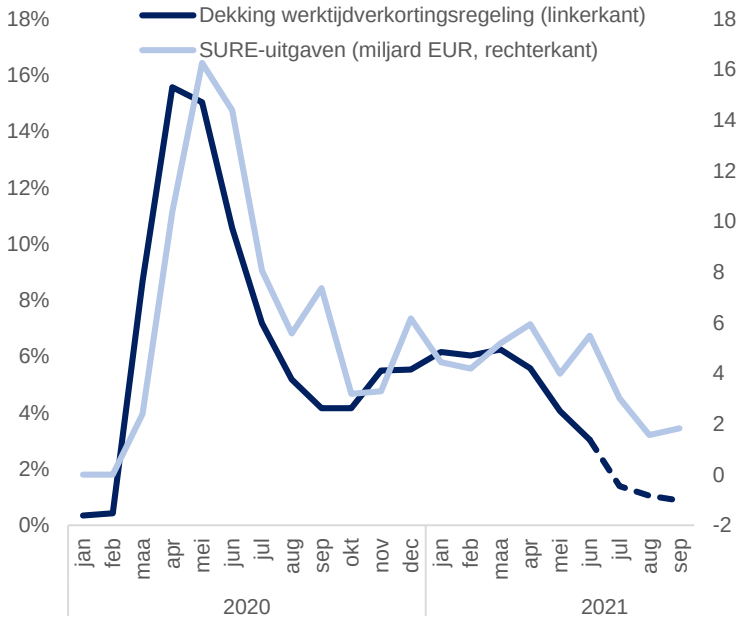
Grafiek 9: ondernemingen die in 2021 onder SURE vielen (% van het totale aantal ondernemingen)



Bron: *rapportage door de lidstaten*
Noot: het totale aantal ondernemingen omvat geen ondernemingen zonder werknemers. Niet van toepassing (n.v.t.) verwijst naar lidstaten (Italië en Hongarije) die geen dekking voor 2021 hebben gerapporteerd.

De steun voor werktijdverkorting nam mettertijd af, maar bleef in 2021 aanzienlijk. Hoewel de piek van de werktijdverkorting die tijdens de eerste golf van de pandemie in maart-april 2020 werd bereikt, ongekend was, bleef een aanzienlijk aantal werknemers profiteren van steun voor werktijdverkorting (of soortgelijke regelingen voor het behoud van banen), met name in de eerste helft van 2021. De SURE-uitgaven houden gelijke tred met het aandeel werknemers dat onder werktijdverkortingsregelingen valt (grafiek 10). De gestage afname van het gebruik van steun voor werktijdverkorting weerspiegelt het voortschrijdende economische herstel, dat mede te danken is aan de succesvolle uitrol van de vaccinatiecampagnes. Helaas is het door de onbeschikbaarheid van gegevens na september 2021 voor een grote meerderheid van landen nog niet mogelijk om de mogelijke impact van de opkomst van de omikronvariant van het SARS-CoV-2 virus op werktijdverkortingsregelingen in beeld te brengen.

Grafiek 10: aandeel werknemers dat profiteert van werktijdverkortingsregelingen en gelijkgestelde regelingen



Bron: *EMCO-SPC, monitoringverslag over werkgelegenheid en sociale toestand na de COVID-19-uitbraak (winter 2022).*

Noot: gegevens over het aantal gedekte werknemers zijn niet beschikbaar voor Tsjechië. Gedeeltelijke informatie beschikbaar na juni 2021: gegevens over gedekte werknemers zijn niet beschikbaar voor Italië na juni en voor België na augustus.

De deelname van vrouwen en jongeren aan werktijdverkorting is tijdens de COVID-19-crisis toegenomen. Deze constatering is gebaseerd op het tweede verslag (dat in september 2021 is gepubliceerd), zonder dat er actualiseringen beschikbaar zijn. Dit is voornamelijk het gevolg van de verschuiving in de sectorale samenstelling van de steun, van de industrie en de bouwsector naar de dienstensector en de detailhandel, d.w.z. sectoren waar het aandeel vrouwen en jongeren relatief groter is[21]. Hoewel het aandeel vrouwen toenam tot ongeveer de helft van de werkgelegenheid met werktijdverkorting, was het aandeel jongeren nog steeds beperkt.

III. VOORLOPIGE ANALYSE VAN DE IMPACT VAN SURE

In dit deel wordt de analyse in het vorige halfjaarlijkse SURE-verslag over de impact van SURE op de werkgelegenheid en de overheidsfinanciën geactualiseerd.

3.1 Schatting van de impact van SURE op de werkloosheid

[21] Europese Commissie (2020): Labour Market and Wage Developments in 2020, Chapter 3, Policy developments. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en. In Italië en België is het aandeel vrouwen dat van de regelingen heeft geprofiteerd na maart 2020 verdubbeld, terwijl dat van de jonge werknemers in Italië is gestegen van 1,6 % naar 5,7 % en in België van 6,7 % naar 7,6 %. Ook in Letland, Roemenië, Portugal en Estland was het aandeel vrouwen en jonge werknemers in werktijdverkortingsregelingen hoog.

Dit deel bevat een geactualiseerde beoordeling van de impact van SURE op de werkloosheid in de begunstigde lidstaten. Het doel van SURE is om de lidstaten te helpen bij het behoud van werkgelegenheid van werknemers en zelfstandigen tijdens de COVID-19-pandemie en op die manier arbeidsinkomens te beschermen (effect van "behoud van banen" bij de schok). SURE bevordert ook een snel herstel bij een afname van de pandemie, aangezien ondernemingen hun werknemers en vaardigheden hebben behouden en zelfstandigen klaar zijn om hun activiteiten te hervatten ("hersteleffect" na de schok). De hier gepresenteerde beoordeling is gericht op het verband tussen de output en de werkloosheid sinds het begin van de pandemie. De resultaten zijn informatief, maar moeten om methodologische redenen met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Ten eerste is het lastig om een "nulscenario" van de arbeidsmarktprestaties zonder SURE te berekenen. Ten tweede wordt de relatie tussen arbeidsprestaties en werkgelegenheid beïnvloed door een breed scala aan factoren, waaronder SURE. Andere factoren houden verband met het feit dat mensen als gevolg van de sluiting van grote delen van de economie niet in staat waren of werden ontmoedigd om actief werk te zoeken.

De stijging van de werkloosheid in 2020 in de begunstigde lidstaten was aanzienlijk lager dan verwacht. De snelle en omvangrijke beleidsmaatregelen die in 2020 zijn genomen om de COVID-crisis aan te pakken, hebben het effect van de daling van de output op de werkloosheid verzacht in vergelijking met de verwachte reactie van de werkloosheid in verhouding tot het bbp die in het verleden is waargenomen (zie grafiek 11)[22]. In de meeste landen was de stijging van de werkloosheidscijfers lager dan verwacht[23]. Deze bevindingen bevestigen de eerdere resultaten zoals gepresenteerd in het eerste en tweede halfjaarlijkse SURE-verslag[24].

De vastgestelde ondersteuningsmaatregelen, waaronder SURE, hebben in 2020 1,5 miljoen mensen doeltreffend beschermd tegen werkloosheid[25]**.** Dit cijfer in het tweede verslag wordt hier bevestigd. Zoals vermeld in dat verslag, kan de lager dan verwachte stijging van de werkloosheid deels worden toegeschreven aan het wijdverbreide gebruik van werktijdverkortingsregelingen en soortgelijke maatregelen, met name in de lidstaten die van het SURE-instrument hebben geprofiteerd. Op landniveau is te zien dat de stijging van de werkloosheid gematigder was naarmate het in 2020 via SURE ontvangen bedrag hoger was, terwijl sommige niet-begunstigde lidstaten erin slaagden hun uitstekende financieringsvoorwaarden te gebruiken om uitgebreide werktijdverkortingsregelingen in te

[22] Het effect van veranderingen in de economische groei op de werkloosheid is in de economische literatuur bekend als "de wet van Okun". De wet van Okun, meer een empirische "vuistregel" dan een theoretisch gefundeerd verband, houdt in dat een daling van de outputgroei met 2 % à 3 % gepaard gaat met een stijging van het werkloosheidscijfer met één procentpunt (zie Okun, A.M., "Potential GNP: Its measurement and significance", Proceedings of the Business and Economic Statistics Section, American Statistical Association, 1962).

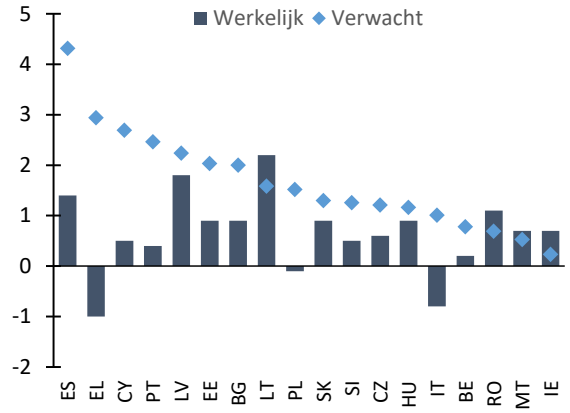
[23] In Italië, Griekenland en Polen is het werkloosheidscijfer in 2020 zelfs gedaald.

[24] Ook wanneer we de verandering in het werkloosheidscijfer vervangen door de verandering in het werkgelegenheidscijfer (d.w.z. de arbeidsparticipatie van de bevolking in de werkende leeftijd), houden onze belangrijkste bevindingen stand. Met behulp van deze specificatie kunnen correcties worden toegepast voor veranderingen in de beroepsbevolking die van invloed zijn op de werkloosheidsindicatoren. Zie Europese Commissie (2021), *Quarterly Report on the Euro Area, Section III, Vol. 20, No 2* voor meer informatie. *Kroatië is niet opgenomen bij gebrek aan beschikbare gegevens.*

[25] Dit impliceert dat terwijl 31 miljoen mensen door SURE werden bestreken, naar schatting 1,5 miljoen mensen werkloos zouden zijn geworden zonder ondersteuningsmaatregelen.

voeren (grafiek 12). Deze arbeidsmarktmaatregelen, met name werktijdverkortingsregelingen, hebben in combinatie met andere beleidsmaatregelen die naar aanleiding van de pandemie zijn genomen het werkloosheidscijfer in de SURE-begunstigde lidstaten met naar schatting ongeveer 1 procentpunt verminderd ten opzichte van de verwachte stijging. Dit komt overeen met ongeveer 1,5 miljoen mensen die tijdens de uitbraak van COVID-19 niet werkloos zijn geworden in de SURE-begunstigde lidstaten[26].

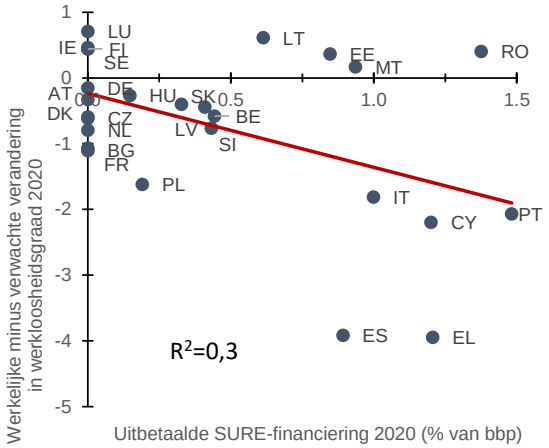
Grafiek 11: werkelijke versus verwachte veranderingen in het werkloosheidscijfer per SURE-begunstigde lidstaat in 2020



Bron: *Ameco en eigen berekeningen.*

Noot: y-as: de verwachte verandering in de werkloosheid komt overeen met de voorspelling die voortvloeit uit een landspecifiek regressiemodel voor de periode 1999-2019. De analyse is gebaseerd op de wet van Okun, waarbij de afhankelijke variabele staat voor de verandering in de werkloosheid en de onafhankelijke variabele verwijst naar het groeipercentage van het reële bbp. De werkelijke verandering in het werkloosheidscijfer is afkomstig van COM AF 2021.

Grafiek 12: verband tussen de verandering in het werkloosheidscijfer en de uitbetaalde SURE-financiering in 2020



Bron: *Ameco en eigen berekeningen.*

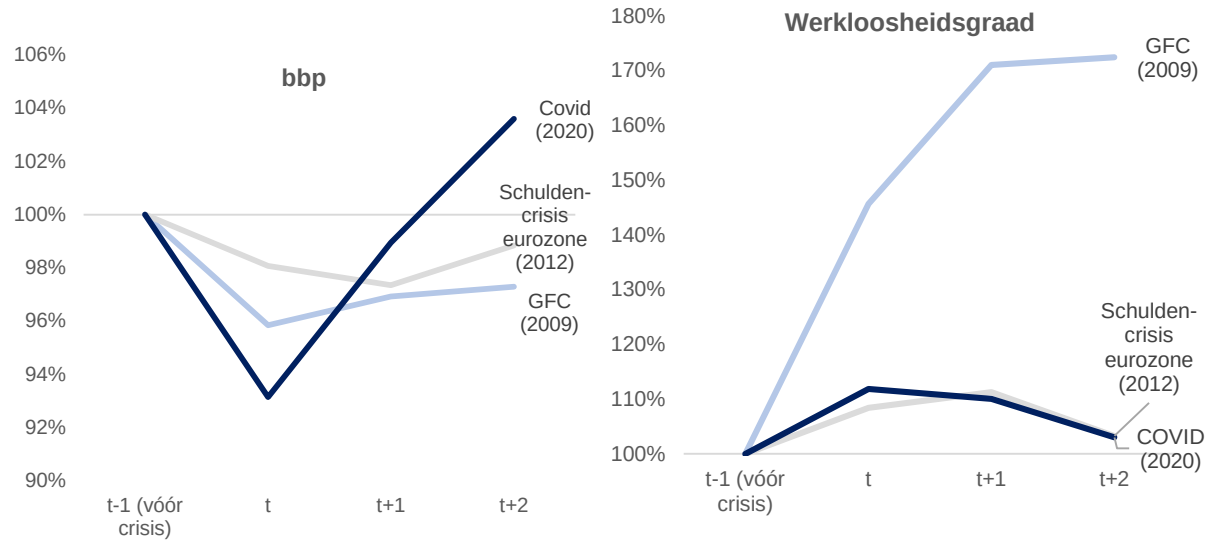
Noot: y-as: de verwachte verandering in de werkloosheidscijfers vloeit voort uit het landspecifieke regressiemodel dat in de toelichting bij grafiek 11 is uitgelegd.

De bescherming van de werkgelegenheid heeft in de eerste twee jaren van de pandemie gezorgd voor een sneller herstel dan bij eerdere crises. In de eerste plaats herstelden zowel het bbp als het werkloosheidscijfer zich in 2021 in de SURE-begunstigde lidstaten tot dichter bij de niveaus van vóór de crisis dan na de wereldwijde financiële crisis en de crisis in de eurozone na diezelfde periode (zie grafiek 13). Dit ondanks de opeenvolgende golven van de pandemie waardoor tijdens het jaar opnieuw beperkingen moesten worden ingevoerd. Dankzij het voortgezette herstel van de werkgelegenheid daalde de werkloosheid in de EU tot onder het niveau van vóór de pandemie, tot een recordlaagte van 6,4 %. Het totale aantal gewerkte uren is

[26] De bevinding is afgeleid van het in grafiek 11 gepresenteerde regressiemodel. In dat model wordt ervan uitgegaan dat de werkelijke en verwachte beroepsbevolking aan elkaar gelijk zijn.

toegenomen, wat in grote lijnen een afspiegeling vormt van de verdere daling van het gebruik van regelingen voor het behoud van banen, hoewel het 1 % lager blijft dan vóór de pandemie. In de tweede plaats zal de economische groei, op basis van de winterprognose[27], in 2022 doorzetten en aanzienlijk hoger zijn dan het herstel dat werd gezien na eerdere crises, toen het bbp ver onder het niveau van vóór de crisis bleef[28]. Dit duidt erop dat het vasthouden van beschikbare arbeidskrachten door ondernemingen door middel van werktijdverkortingsregelingen en soortgelijke maatregelen ook heeft bijgedragen tot een snel herstel, ondanks de uitdagende epidemiologische toestand.

Grafiek 13: historische vergelijking van het bbp-herstel en de werkloosheid na een crisis



Bron: *Ameco (aan de hand van de najaarsprognose 2021 van de Commissie), Eurostat*

Noot: in deze grafiek worden een geaggregeerd bbp- en een gemiddeld werkloosheidscijfer voor SURE-begunstigde landen weergegeven. Tijdsperiode t-1 verwijst naar het jaar vóór de respectieve crises, d.w.z. dat t+2 voor de coronacrisis verwijst naar 2022. t=2009 voor de wereldwijde financiële crisis (global financial crisis – GFC); t=2012 voor de schuldencrisis in de eurozone (EA).

De kanalen waarlangs SURE voor een mildere stijging van de werkloosheid in 2020 en voor een sneller herstel heeft gezorgd, zijn uitvoerig besproken in het eerste halfjaarlijkse verslag over SURE. Dat zijn onder meer een verbetering van het algemene vertrouwen in de EU, de steun en stimulansen voor het gebruik van werktijdverkortingsregelingen, en het in staat stellen van lidstaten om meer middelen aan werkgelegenheidsondersteuning en andere pandemiegerelateerde beleidsmaatregelen uit te geven. Uit de gegevens van het ad-hoconderzoek in het eerste verslag bleek dat SURE een rol heeft gespeeld bij het besluit van een meerderheid

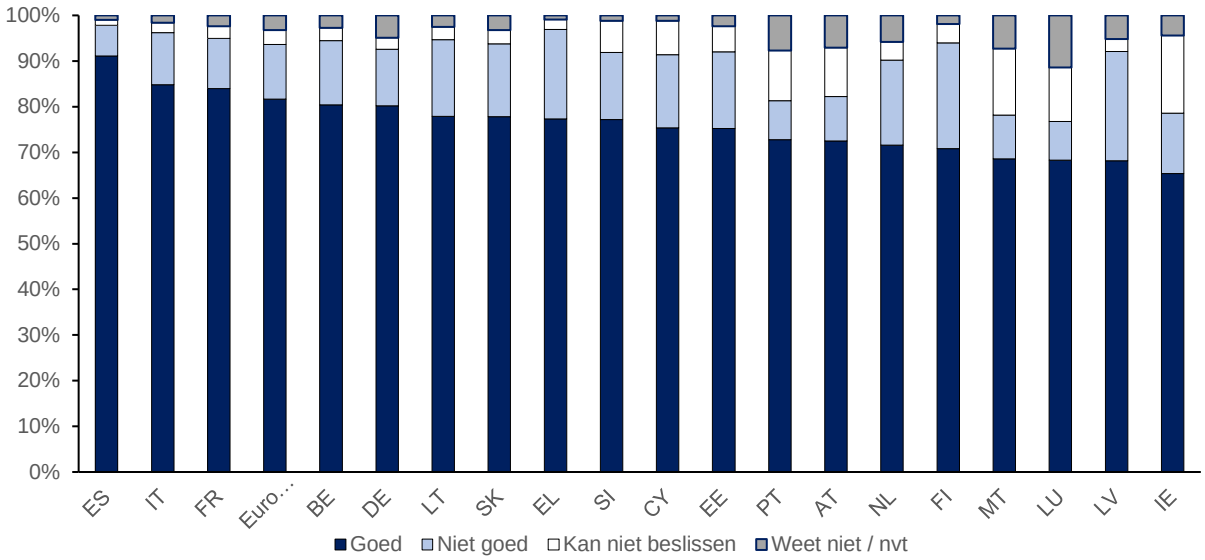
[27] Deze analyse is gebaseerd op de winterprognose 2022 van de Commissie, waarvan de afsluitdatum 1 februari was. De ontwikkelingen met betrekking tot de invasie van Oekraïne door Rusland zijn dan ook niet in de prognose opgenomen.

[28] Het herstel was evenwel ongelijk. De werkgelegenheid in contactintensieve sectoren vertoonde de hoogste groei, terwijl de werkgelegenheid in de industrie is gestagneerd. De werkgelegenheidsniveaus voor laaggeschoolde werknemers blijven achter, wat de ongelijkheid van het herstel weerspiegelt.

van de begunstigde lidstaten om een nieuwe werktijdverkortingsregeling vast te stellen of een bestaande regeling te wijzigen en sommige lidstaten in staat heeft gesteld om ambitieuzere met werktijdverkortingsregelingen vergelijkbare maatregelen te nemen. SURE heeft er ook toe bijgedragen dat de lidstaten de ruimhartigheid van hun regelingen voor het behoud van werkgelegenheid hebben vergroot of de looptijd ervan hebben verlengd, namelijk door het vertrouwen van de lidstaten te versterken, zodat die meer hebben durven te lenen en uitgeven dan ze anders gedaan zouden hebben doordat zij ondanks hun lagere kredietrating konden profiteren van de rentebesparingen die de EU kon bewerkstelligen. Het vertrouwenseffect wordt verder aangetoond door de recente resultaten van de Eurobarometer-enquête hieronder.

SURE kreeg ruime steun van EU-burgers. In de in december 2021 gepubliceerde Eurobarometer-enquête werd aan respondenten in de eurozone gevraagd of de SURE-leningen om mensen aan het werk te houden een goed idee waren, waarop 82 % van de respondenten bevestigend antwoordde[29]. Deze positieve visie op SURE is terug te vinden in zowel begunstigde als borgstellende landen (zie grafiek 14), wat nogmaals het succes van het instrument bevestigt, zowel bij het ondersteunen van banen als bij het verbeteren van het vertrouwen in de EU.

Grafiek 14: Meningen van EU-burgers over de vraag of SURE-leningen een goed idee waren (% van totale antwoorden)



Bron: *Eurobarometer-enquête, publicatie december 2021, uitgevoerd in landen in de eurozone in oktober en november 2021. Zie voetnoot 25.*

3.2 De directe financiële gevolgen: geschatte rentebesparingen

De lidstaten hebben naar schatting in totaal 8,2 miljard EUR bespaard op rentebetalingen als gevolg van de ontvangst van financiële bijstand via SURE. Dit bedrag is gebaseerd op de

[29] Meer specifiek werd aan respondenten gevraagd: "Wat is uw mening over de recentste financiële steun van de EU voor EU-lidstaten om de COVID-19-crisis te boven te komen? Vond u het een goed idee of niet om… *leningen te verstrekken zodat geïnteresseerde lidstaten mensen aan het werk konden houden?"* Zie: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2289

eerste zeven uitgiften van SURE, tot en met de uitbetaling op 25 mei 2021, de laatste uitbetaling vóór de afsluitdatum van dit verslag[30]. Daarom zullen de geschatte rentebesparingen bij de laatste uitbetalingen waarschijnlijk nog verder toenemen[31]. Deze besparingen konden worden gerealiseerd doordat de SURE-leningen de lidstaten een lagere rente boden dan zij zouden hebben betaald indien zij zelf overheidsschuld zouden hebben uitgegeven, en dit over een gemiddelde looptijd van bijna 15 jaar. Dat is het gevolg van de AAA-rating van de EU en de liquiditeit van de SURE-obligaties[32]. De grootste besparingen werden opgetekend in lidstaten met lagere kredietratings.

IV. HET VOORTDUREN VAN DE BUITENGEWONE GEBEURTENISSEN DIE DE TOEPASSING VAN DE SURE-VERORDENING RECHTVAARDIGEN

In dit deel wordt verslag uitgebracht over het voortduren van de buitengewone gebeurtenissen die de toepassing van het SURE-instrument rechtvaardigen, zoals vereist door de SURE-verordening[33].

De meeste EU-lidstaten vermeden de herinvoering van wijdverbreide en strikte beperkingsmaatregelen in de winter, maar de onzekerheid omtrent het virus blijft groot. De snelle verspreiding van de omikronvariant tijdens de winter heeft aangetoond hoe snel het verloop van de pandemie kan veranderen. Ondanks een lager risico op ernstige ziekte en overlijden dan bij eerdere varianten van SARS-CoV-2 heeft de grotere besmettelijkheid van omikron geleid tot meer ziekenhuisopnames en druk op gezondheidszorgstelsels wereldwijd. Dit zou kunnen leiden tot significante sterfte, vooral onder kwetsbare personen[34]. Hoewel de meeste lidstaten geen volledige lockdowns meer hebben ingevoerd, werden bepaalde sectoren hard getroffen door beperkingen die eind 2021 en begin 2022 werden ingesteld. Sinds 6 maart 2022 wordt de algemene epidemiologische toestand in de EU/EER gekenmerkt door een hoog, maar dalend aantal bij het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC) gemelde gevallen[35]. Hoewel de omikrongolf in de meeste landen over zijn piek heen is, blijft het aantal

[30] Dit cijfer is hetzelfde als in het tweede SURE-verslag, aangezien er geen nieuwe terugbetalingen hebben plaatsgevonden tussen de publicatie van het tweede verslag en dit verslag.

[31] In deze ramingen is geen rekening gehouden met eventuele aanvullende vertrouwenseffecten die nieuwe noodinstrumenten, waaronder SURE, kunnen hebben gehad op het vertrouwen van economische actoren en de rentespread voor staatsleningen van de lidstaten.

[32] Een uitsplitsing van rentebesparingen naar lidstaat is te vinden in tabel 4 van het tweede halfjaarlijkse verslag over SURE. Meer informatie over de methodologie is te vinden in Section III van het Quarterly Report on the Euro Area, Vol. 20, No. 2 (2021).

[33] Artikel 14, lid 1, van de SURE-verordening. De periode van beschikbaarheid van het instrument waarin een uitvoeringsbesluit kan worden vastgesteld loopt in ieder geval af op 31 december 2022, overeenkomstig artikel 12, lid 3, van de SURE-verordening. Na deze datum kan de Raad deze steun om de zes maanden verlengen (indien er nog financiële middelen beschikbaar zijn) overeenkomstig artikel 12, lid 4.

[34] Zie Wereldgezondheidsorganisatie: https://www.who.int/publications/m/item/enhancing-readiness-for-omicron-(b.1.1.529)-technical-brief-and-priority-actions-for-member-states

[35] Zie overzichtsverslag per land, week 9, 2022, van het ECDC: https://covid19-country-overviews.ecdc.europa.eu/index.html

besmettingen onder ouderen toenemen, en in tien landen worden per 6 maart stijgende trends in het aantal sterfgevallen voorspeld. Het ECDC heeft opgemerkt dat de epidemiologische toestand in 15 EU-/EER-landen een grote of zeer grote zorg was. Er blijven verschillen bestaan tussen landen, en de interpretatie van trends in toezichtsgegevens is nu uitdagend als gevolg van afwijkende en snel veranderende testregimes tussen de lidstaten.

De groeidynamiek die in 2021 was opgebouwd, vertraagde tegen het einde van het jaar. Nadat het outputniveau van vóór de pandemie in de zomer van 2021 opnieuw was bereikt, vertraagde de Europese economie enigszins door de opleving van COVID-19-besmettingen met de omikronvariant, hoge energieprijzen en voortdurende verstoringen aan de aanbodzijde. Hoewel een aantal beperkingen opnieuw is ingevoerd, waren deze over het algemeen lichter of doelgerichter van aard dan in eerdere golven. Volgens de winterprognose van de Commissie (die is bekendgemaakt vóór de invasie van Oekraïne) zou de groei in het tweede kwartaal toenemen en robuust blijven over de prognosehorizon, waardoor het bbp van de EU in 2022 met 4,0 % zou stijgen en in 2023 met 2,8 %. De inflatieprognose voor de EU werd herzien tot 3,9 % in 2022, wat ruim boven het streefcijfer van de ECB van 2 % ligt.

Door de geopolitieke toestand in Oekraïne hangt er nu een uitzonderlijke onzekerheid rond de economische vooruitzichten. De invasie van Oekraïne en de gevolgen ervan voor de veiligheid en stabiliteit zal waarschijnlijk een negatieve impact hebben op de groei, onder meer via effecten op financiële markten, verdere druk op de energieprijzen, blijvende knelpunten in de toeleveringsketen en vertrouwenseffecten. Daarnaast zou de impact van de huidige COVID-19-golf langer kunnen aanhouden dan verwacht en de toeleveringsketens verder kunnen verstoren. Beide factoren zouden kunnen leiden tot een hoger dan verwachte inflatie indien de aanvullende kosten worden afgewenteld op de consument. Daar staat tegenover dat de vraag van huishoudens zou kunnen toenemen door grotere spaartegoeden, terwijl de Faciliteit voor herstel en veerkracht een nog sterkere stimulans kan geven voor investeringen, hoewel de risico's inmiddels neerwaarts van aard zijn.

Beleidsmaatregelen zijn steeds doelgerichter, ondersteund door de Faciliteit voor herstel en veerkracht om het herstel te vergemakkelijken. Dit vereist dat de verlening van tijdelijke noodhulp zoals SURE wordt afgebouwd. De Faciliteit voor herstel en veerkracht bevordert het herstel door middel van investeringen en groeibevorderende hervormingen, onder meer om te helpen de ongelijke impact van de pandemie op huishoudens en ondernemingen aan te pakken. Om- en bijscholing is hiervan een belangrijk element, in de context van de verbintenis van de EU aan de Europese pijler van sociale rechten, digitalisering en de groene transitie[36].

Aangezien het instrument tot 31 december 2022 beschikbaar blijft, kan de financiële bijstand in het kader van SURE verder worden toegekend om ernstige economische verstoringen als gevolg van de COVID-19-pandemie aan te pakken. Er blijft nog ongeveer 5,6 miljard EUR beschikbaar in het kader van SURE, wat meer is dan het bedrag van de totale

[36] Zie de Verklaring van Porto van 8 mei 2021 en de aanbeveling van de Commissie over doeltreffende actieve steun voor werkgelegenheid na de COVID-19-crisis (EASE).

verhogingsaanvragen die zeven lidstaten tot nu toe hebben ingediend (3,8 miljard EUR) in de context van een tweede aanvraagronde.

V. INFORMATIE OVER NATIONALE AUDIT- EN CONTROLESYSTEMEN

5.1 De rapportageverplichting over audit- en controlesystemen

De controlesystemen van de Commissie zorgen ervoor dat er geen fraude plaatsvindt tussen de Unie als leninggever en de lidstaten als leningnemers. De Commissie beschikt met name over controles om onregelmatigheden of fraude in verband met *de rapportage van gegevens door de lidstaten* te voorkomen, hetzij bij de aanvraag van een lening, hetzij later bij het gebruik van een lening. Bij vermoedens van onregelmatigheden of fraude kan de Commissie de bepalingen in de leningsovereenkomst inroepen om op te treden en onderzoeken te verrichten. De Commissie voert deze taak uit met volledige naleving van de bevoegdheden van de lidstaten en heeft geen mandaat om het gebruik van SURE-leningen door eindontvangers in de lidstaten te beoordelen en te controleren. SURE en de uitvoering ervan mogen meer specifiek op geen enkele wijze inbreuk maken op het ontwerp van nationale socialezekerheidsstelsels, niet in algemene zin en ook niet met betrekking tot werktijdverkortingen, die het voorrecht van de lidstaten blijven[37,38].

Los van de controlesystemen van de Commissie moeten de lidstaten als leningnemer toezien op het juiste gebruik van middelen op nationaal niveau, onregelmatigheden en fraude voorkomen en verkeerd gebruikte financieringen terugvorderen. Deze verplichting vloeit voort uit artikel 13, lid 1, van de SURE-verordening en uit artikel 220, lid 5, van het Financieel Reglement. Meer bepaald moet elke SURE-begunstigde lidstaat krachtens de leningsovereenkomst regelmatig controleren of bedragen die uit hoofde van de faciliteit zijn geleend worden gebruikt overeenkomstig de SURE-verordening, het uitvoeringsbesluit en de leningsovereenkomst, en ervoor zorgen dat er passende maatregelen zijn genomen om onregelmatigheden en fraude te voorkomen. Bij onregelmatig of onjuist gebruik van de geleende bedragen moet de lidstaat juridische acties kunnen nemen om die bedragen terug te vorderen. Dit wordt aangevuld met de verplichting voor de lidstaat om, in het kader van het beheer van de lening, gevallen van fraude, corruptie of andere illegale activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden te onderzoeken en in behandeling te nemen.

De lidstaten moeten de Commissie informatie verstrekken over nationale controle- en auditsystemen die relevant zijn voor SURE om ervoor te zorgen dat zij hun verplichtingen in het kader van de leningsovereenkomst naleven. Hiertoe heeft de Commissie op 18 januari 2022 een ad-hoconderzoek van begunstigde lidstaten uitgevoerd. Alle lidstaten hebben deze vragenlijst beantwoord. De samenvatting van de door de lidstaten gerapporteerde resultaten is te vinden in deel 5.2.

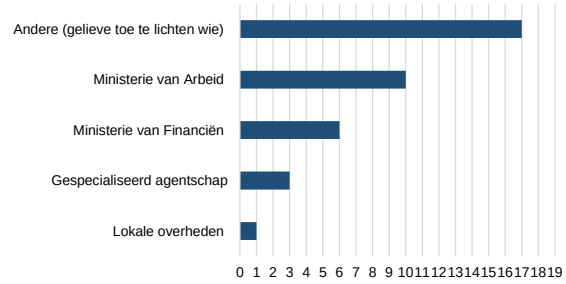
[37] Volgens overweging 13 van de SURE-verordening moet de Raad, wanneer hij een besluit neemt over het bedrag van een lening, de bevoegdheid van de lidstaten volledig in acht nemen.
[38] Zie punt 17 van het verslag van de Eurogroep van 9 april 2020 over de omvangrijke economische beleidsreactie op de COVID-19-pandemie.

5.2 Belangrijkste resultaten van de vragenlijst

5.2.1 Instellingen die verantwoordelijk zijn voor controle en audit

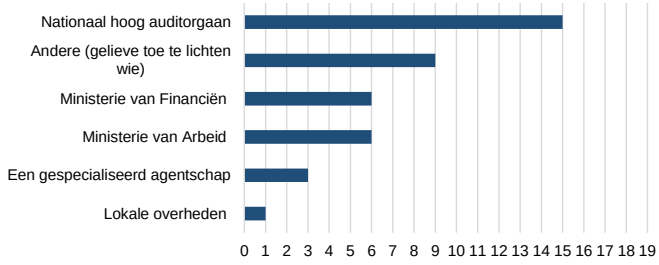
De institutionele structuur van nationale controle- en auditsystemen varieert sterk tussen de lidstaten. In ongeveer de helft van de lidstaten zijn de instellingen die verantwoordelijk zijn voor controles niet verantwoordelijk voor audits. In de andere helft van de lidstaten voeren sommige instellingen zowel controles als audits uit, terwijl de andere instellingen ofwel alleen controles, ofwel alleen audits verrichten. Controles worden vaak uitgevoerd door het ministerie van Arbeid (tien lidstaten), een ander ministerie (bv. het ministerie van Financiën, het ministerie van Sociale Zekerheid, het ministerie van Gezins- en Sociaal beleid, het ministerie van Cultuur), openbare diensten voor arbeidsvoorziening, arbeidsinspecteurs, socialezekerheidsfondsen of belastingdiensten (grafiek 15). Audits worden meestal uitgevoerd door een nationaal hoog auditorgaan of door een ministerie (bv. ministerie van Financiën en ministerie van Arbeid) (grafiek 16).

Grafiek 15: instellingen verantwoordelijk voor controle (aantal lidstaten)



Bron: *Vragenlijsten voor de lidstaten*

Grafiek 16: instellingen verantwoordelijk voor audit
(aantal lidstaten)



Bron: *Vragenlijsten voor de lidstaten*

In bijna alle lidstaten bestonden de instellingen die controles en audits van de door SURE ondersteunde maatregelen uitvoeren al vóór de COVID-19-pandemie. In één lidstaat werden specifiek nieuwe instellingen in het leven geroepen voor de door SURE ondersteunde maatregelen. In twee lidstaten werden nieuwe audit- en controlesystemen ingevoerd voor één bepaalde maatregel of een onderdeel ervan, naast de bestaande systemen.

5.2.2 Uitvoering van controle- en auditsystemen

Alle lidstaten hebben controles uitgevoerd van de in het kader van SURE ondersteunde maatregelen. Alle lidstaten hebben ten minste administratieve verificaties/onderzoeken van documenten uitgevoerd van de aanvragen tot betaling om na te gaan of SURE-financieringen werden gebruikt overeenkomstig hun doel (grafiek 17). Daarnaast voerde bijna 85 % van de lidstaten controles achteraf en ongeveer de helft controles ter plaatse uit om fraude en onregelmatigheden te voorkomen.

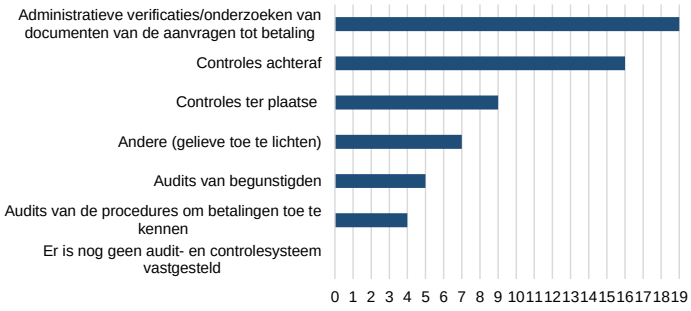
Alle lidstaten controleerden of aan de subsidiabiliteitscriteria was voldaan (grafiek 18). Daarnaast controleerde meer dan driekwart van de lidstaten of werknemers die van de steun profiteerden hun baan behielden en of de steun door de begunstigden werd gebruikt voor het beoogde doel.

Op basis van de antwoorden op het onderzoek moeten de lidstaten meer duidelijkheid verschaffen over het bestaan en het toepassingsgebied van de audit. Meer dan de helft van de lidstaten meldde dat zij een audit hebben uitgevoerd van de procedure voor toekenning van betalingen en/of de begunstigden ofwel andersoortige audits hebben uitgevoerd. Hoewel alle lidstaten beschikken over controles van SURE, meldde één lidstaat dat er geen audits werden uitgevoerd voor de door SURE ondersteunde maatregelen. Een andere lidstaat rapporteerde dat er audits werden uitgevoerd, behalve voor een aantal maatregelen die een relatief klein aandeel van de totale middelen vertegenwoordigen.

Alle lidstaten voerden stelselmatig controles en audits uit, in de meeste gevallen op basis van risico en/of statistische bemonstering. In sommige gevallen waren er automatische controles voor alle begunstigden via specifieke IT-systemen. Acht lidstaten meldden dat zij ook ad-hoccontroles en -audits hadden uitgevoerd.

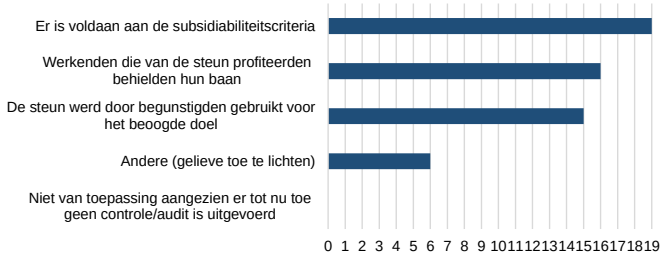
De meeste lidstaten zijn niet van plan om in de toekomst andere controles en audits uit te voeren dan die welke reeds zijn of worden uitgevoerd. Slechts twee lidstaten zijn van plan om in de tweede helft van 2022 aanvullende controles en audits van specifieke maatregelen uit te voeren.

Grafiek 17: type controles en audits (aantal lidstaten)



Bron: *Vragenlijsten voor de lidstaten*

Grafiek 18: de focus van de controles en/of audits (aantal lidstaten)



Bron: *Vragenlijsten voor de lidstaten*

5.2.3 Incidentie van onregelmatigheden of fraude en de reactie hierop

In alle lidstaten op één na zijn bij controles en audits gevallen van onregelmatigheden of fraude vastgesteld. Daarnaast werden in bijna alle lidstaten vermoedens van onregelmatigheden of fraude gemeld aan de autoriteiten. In al die gevallen zijn onderzoeken uitgevoerd. Bij bevestigde onregelmatigheden of fraude hebben 13 lidstaten onjuist gebruikte middelen teruggevorderd via juridische acties. In sommige lidstaten werden middelen teruggevorderd via

niet-juridische acties. Eén lidstaat rapporteerde dat de vastgestelde onregelmatigheden of fraude nog niet zijn bevestigd.

De lidstaten rapporteerden soortgelijke onregelmatigheden of fraude. De vaakst gemelde onregelmatigheden hadden betrekking op een onvoldoende (of niet) gedaalde omzet om in aanmerking te komen voor steun, het ontslag van werknemers tijdens (of kort na) de periode waarin loonsubsidies werden ontvangen, de niet-betaling van het vereiste loonaandeel door de werkgever, het niet uitbetalen van het volledige toegekende bedrag aan werknemers, en de aanvraag van steun voor werknemers die weer aan het werk gingen en geen hindernissen ondervonden om te werken en voor werknemers die normaal bleven werken. In sommige gevallen vroegen ondernemingen steun voor arbeidsrelaties die niet bestonden of gebruikten zij steun voor pas aangeworven werknemers in plaats van voor bestaande werknemers. In andere gevallen dienden ondernemingen een aanvraag in voor meerdere maatregelen tegelijkertijd terwijl ze wettelijk recht hadden op slechts één maatregel. Ondernemingen gaven ook verkeerde activiteiten aan om in aanmerking te komen voor steun.

Alle lidstaten hebben hun werk met betrekking tot onregelmatigheden of fraude gedocumenteerd. De lidstaten documenteren onregelmatigheden onder meer in inspectie-/beoordelingsverslagen, nota's, controlelijsten, gedetailleerde spreadsheets, memo's, financieringsbestanden of auditbestanden.

VI. RAPPORTAGEVERPLICHTINGEN UIT HOOFDE VAN HET EU-KADER VOOR SOCIALE OBLIGATIES VAN SURE

Dit verslag gaat verder dan de rapportageverplichting van de SURE-verordening en voldoet ook aan de rapportageverplichting uit hoofde van het EU-kader voor sociale obligaties van SURE[39]. Dit laatste kader vereist rapportage over de toewijzing van SURE-opbrengsten, het soort uitgaven en de impact van SURE.

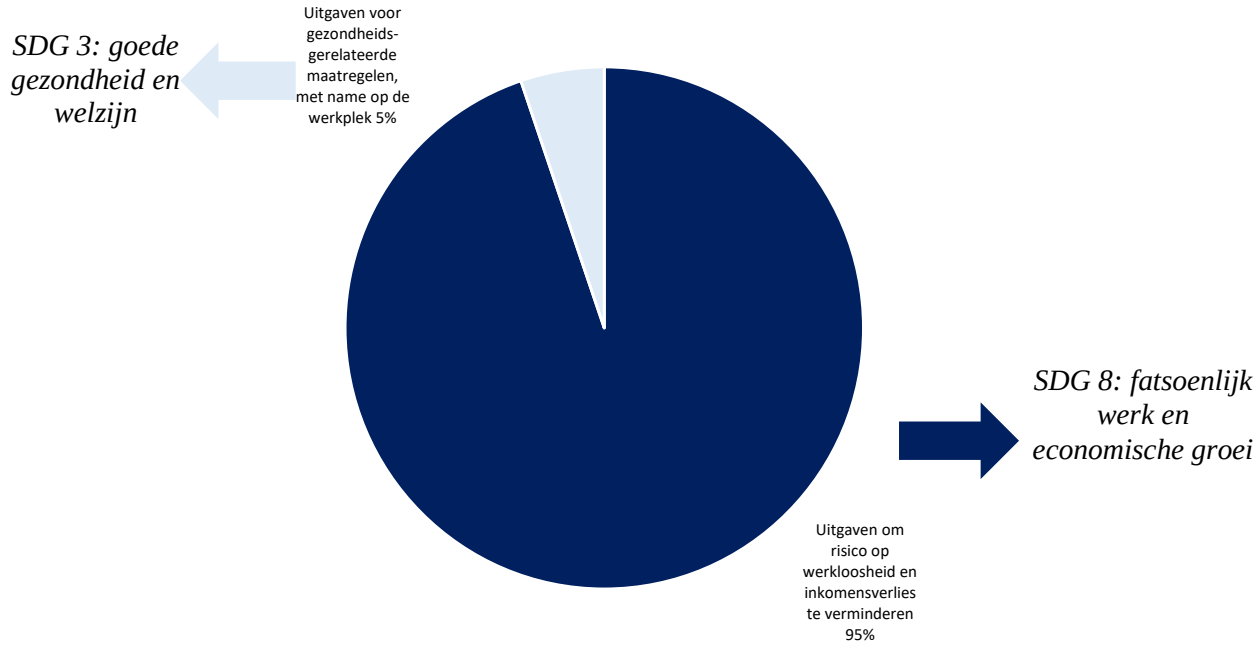
De uitsplitsing van SURE-opbrengsten naar begunstigde lidstaat en naar beoogd hoofdtype subsidiabele sociale uitgaven is opgenomen in respectievelijk deel 1.1 en deel 2.2. Vanaf februari 2022 was 95 % van de toegewezen 94 miljard EUR aan de lidstaten uitbetaald en was 98 % daarvan al uitgegeven.

De overheidsuitgaven in het kader van SURE blijven ook goed afgestemd op de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's) van de VN. Uit de uitsplitsing van de overheidsuitgaven in het kader van SURE-opbrengsten naar subsidiabele sociale uitgaven, zoals aangegeven in het kader voor sociale obligaties, blijkt dat 95 % is uitgegeven aan het beperken van het risico op werkloosheid en inkomensverlies. Zoals in grafiek 19 is weergegeven, wordt hiermee SDG 8 (goede werkgelegenheid en economische groei) ondersteund. De overige 5 % is uitgegeven aan gezondheidsgerelateerde maatregelen, waardoor SDG 3 (goede gezondheid en welzijn) wordt ondersteund.

De impact van SURE is gerapporteerd in deel 2.3 en deel 3. Daarin worden schattingen gegeven voor het aantal personen en ondernemingen dat zowel in 2020 als in 2021 door SURE is gesteund. SURE heeft bijgedragen aan de bescherming van de bijna 1,5 miljoen banen die in 2020 gered zijn, zoals blijkt uit deel 3.1. Zoals aangetoond in het tweede verslag, hebben de lidstaten in totaal naar schatting 8,2 miljard EUR aan rentebetalingen bespaard.

[39] In het EU-kader voor sociale obligaties van SURE is een norm gedefinieerd die beleggers de garantie biedt dat de in dit kader uitgegeven EU-obligaties betrekking hebben op projecten die een werkelijk sociaal doel dienen. Het kader is derhalve in overeenstemming met de beginselen inzake sociale obligaties van ICMA.

Grafiek 19: kader voor sociale obligaties en SDG-toewijzing



BIJLAGE: meer informatie over SURE-transacties en -uitbetalingen

Tabel A1: uitbetalingen aan lidstaten in het kader van SURE (in miljard EUR)

Land	Totaal bedrag van lening	1e EU-SURE-uitgifte Transactie: 20.10.2020 Uitbetaling: 27.10.2020			2e EU-SURE-uitgifte Transactie: 10.11.2020 Uitbetaling: 17.11.2020			3e EU-SURE-uitgifte Transactie: 24.11.2020 Uitbetaling: 01.12.2020	4e EU-SURE-uitgifte Transactie: 26.01.2021 Uitbetaling: 02.02.2021			5e EU-SURE-uitgifte Uitgifte: 09.03.2021 Uitbetaling: 16.03.2021	6e EU-SURE-uitgifte Uitgifte: 23.03.2021 Uitbetaling: 30.03.2021			7e EU-SURE-uitgifte Uitgifte: 18.05.2021 Uitbetaling: 25.05.2021			Totaal uitbetalingen	% van aangevraagd totaal	Gem. looptijd
		10j	20j	Totaal	5j	30j	Totaal	15j	7j	30j	Totaal	15j	5j	25j	Totaal	8j	25,6j	Totaal			
België	8,2							**2,0**	1,3	0,7	**2,0**		1,3	0,9	**2,2**	1,1	0,9	**2,0**	**8,2**	**100,0 %**	**14,7**
Bulgarije	0,5															0,3	0,2	**0,5**	**0,5**	**100,0 %**	**15,0**
Kroatië	1,0				0,3	0,2	**0,5**					**0,5**							**1,0**	**100,0 %**	**14,3**
Cyprus	0,6				0,2	0,1	**0,3**		0,2	0,1	**0,2**					0,1	0,0	**0,1**	**0,6**	**100,0 %**	**14,7**
Tsjechië	2,0											**1,0**	1,0		**1,0**				**2,0**	**100,0 %**	**10,1**
Estland	0,2															0,1	0,1	**0,2**	**0,2**	**100,0 %**	**15,0**
Griekenland	5,3				1,0	1,0	**2,0**		0,7		**0,7**					1,6	0,9	**2,5**	**5,3**	**100,0 %**	**14,5**
Hongarije	0,7							**0,2**	0,2	0,1	**0,3**								**0,5**	**77,4%**	**14,7**
Ierland	2,5												1,3	1,2	**2,5**				**2,5**	**100,0 %**	**14,7**
Italië	27,4	5,5	4,5	**10,0**	3,1	3,4	**6,5**		4,5		**4,5**	**3,9**	0,7	1,2	**1,9**		0,8	**0,8**	**27,4**	**100,0 %**	**14,8**
Letland	0,3				0,1	0,0	**0,1**		0,0	0,0	**0,1**					0,1	0,0	**0,1**	**0,3**	**100,0 %**	**14,6**
Litouwen	1,0				0,2	0,1	**0,3**					**0,3**				0,2	0,2	**0,4**	**1,0**	**100,0 %**	**14,7**
Malta	0,4				0,1	0,0	**0,1**					**0,1**				0,1	0,1	**0,2**	**0,4**	**100,0 %**	**14,6**
Polen	11,2	1,0	0,0	**1,0**					2,6	1,7	**4,3**		1,4		**1,4**	1,1	0,5	**1,6**	**8,2**	**73,3%**	**13,0**
Portugal	5,9							**3,0**								1,5	0,9	**2,4**	**5,4**	**91,2%**	**14,6**
Roemenië	4,1							**3,0**											**3,0**	**73,2%**	**14,6**
Slowakije	0,6							**0,3**				**0,3**							**0,6**	**100,0 %**	**14,9**
Slovenië	1,1				0,2	0,0	**0,2**		0,5	0,4	**0,9**								**1,1**	**100,0 %**	**14,8**
Spanje	21,3	3,5	2,5	**6,0**	2,9	1,2	**4,0**			1,0	**1,0**	**2,9**	2,4	1,7	**4,1**	1,9	1,4	**3,4**	**21,3**	**100,0 %**	**14,7**
Totaal	**94,4**	10,0	7,0	**17,0**	8,0	6,0	**14,0**	**8,5**	10,0	4,0	**14,0**	**9,0**	8,0	5,0	**13,0**	8,1	6,0	**14,1**	**89,6**	**94,9%**	**14,5**