EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 2.6.2023
COM(2023) 291 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPESE 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) naar aanleiding van de COVID-19-uitbraak op grond van artikel 14 van Verordening (EU) 2020/672 van de Raad

SURE na de beëindiging: laatste halfjaarlijkse verslag

SAMENVATTING

Dit verslag is het vijfde en laatste 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 bevindingen uit de vorige verslagen bevestigd, worden de activiteiten en het gebruik van het instrument gepresenteerd en worden de sociaal-economische effecten ervan geëvalueerd. SURE was een crisisinstrument met een omvang van 100 miljard EUR dat door de Europese Unie (EU) in het leven werd geroepen om de lidstaten te helpen banen en inkomens van werknemers te beschermen in de context van de COVID-19-pandemie. SURE eindigde op 31 december 2022, maar de monitoring van de uitvoering ervan werd na deze datum voortgezet en is samengevat in dit verslag. Met de publicatie van dit verslag wordt de monitoring beëindigd.

In dit verslag worden enkele van de aanvullende opmerkingen behandeld die de Europese Rekenkamer maakte in haar speciale verslag over SURE, dat in december 2022 bekend werd gemaakt. Belangrijk is dat dit verslag een nadere analyse van nationale controle- en auditsystemen, aanvullend bewijs ter bevestiging van de betrouwbaarheid van het aantal personen en bedrijven dat door SURE werd ondersteund en een nadere analyse van de maatregelen op gezondheidsgebied in het kader van SURE bevat.

Snel reageren op sociaal-economische gevolgen van de pandemie dankzij nieuw instrument

De uitvoering van het instrument verliep snel en soepel. In het kader van de eerste respons van de EU op de pandemie stelde de Commissie op 2 april 2020 de SURE-verordening voor, die op 19 mei 2020 door de Raad is goedgekeurd. SURE was een krachtige uiting van solidariteit tussen de lidstaten via de EU: alle lidstaten kwamen overeen om bilaterale garanties aan de EU te verstrekken, zodat de Unie onder zeer gunstige voorwaarden op de markten kon lenen om SURE-leningen te financieren. De financiële middelen van 100 miljard EUR kwamen op 22 september 2020 beschikbaar, nadat alle lidstaten de garantieovereenkomsten hadden ondertekend. De Commissie zette in nauwe samenwerking met de lidstaten vaart achter de uitvoering van het instrument en kende financiële bijstand toe aan België, Bulgarije, Cyprus, Estland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje en Tsjechië. Meer dan 90 % van de toegekende financiële bijstand werd in slechts zeven maanden tijd (in de periode oktober 2020-mei 2021) uitbetaald. In 2022 vonden verdere uitbetalingen plaats, om lidstaten tegemoet te komen die de middelen later wilden ontvangen of om aanvullende financiële bijstand verzochten.

In het najaar van 2022 werd aan acht lidstaten aanvullende financiële bijstand toegekend. Deze aanvullende bijstand was voor aanvullende uitgaven die in 2021 — en in sommige gevallen tot het begin van 2022 — werden gedaan voor de noodmaatregelen die reeds door SURE werden ondersteund. SURE-bijstand kon worden aangevraagd voor in aanmerking komende kosten in verband met COVID, op basis van geplande of gedane uitgaven, waarbij bij de laatstgenoemde per definitie geen sprake is van een absorptierisico. Voor Polen werd bovendien een uitvoeringsbesluit van de Raad goedgekeurd met wijzigingen om de absorptiekloof van het land aan te pakken.

Om de financiële bijstand in het kader van SURE aan lidstaten te financieren, gaf de EU voor het eerst sociale obligaties uit. 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. Ook deze keer blijkt uit het verslag dat de SURE-uitgaven goed zijn afgestemd op de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling van de VN.

De Commissie gaf in december 2022 met succes sociale SURE-obligaties uit ter waarde van 6,5 miljard EUR, waarmee bijna alle SURE-middelen werden opgebruikt. Dit was de laatste transactie van een succesvolle uitgiftecampagne die een sterke belangstelling onder beleggers wekte en gunstige financieringsvoorwaarden mogelijk maakte. In totaal werd 98,4 miljard EUR aan financiële bijstand van SURE uitbetaald aan 19 lidstaten, bijna het maximale bedrag van 100 miljard EUR. Om de resterende 1,6 miljard EUR kan niet voor een toekomstig gebruik worden verzocht, omdat het instrument is afgelopen.

Voortgezet gebruik van SURE door begunstigde lidstaten

Dit verslag bevestigt de eerdere schatting dat SURE in 2020, toen de pandemie uitbrak, ongeveer 31,5 miljoen mensen en 2,5 miljoen ondernemingen ondersteunde. Dat is bijna een derde van het totale aantal werkzame personen en meer dan een kwart van het totale aantal ondernemingen in de begunstigde lidstaten. De hoge betrouwbaarheid van deze dekkingscijfers, die hoofdzakelijk gebaseerd zijn op de administratieve gegevens van de lidstaten, in overeenstemming met de richtsnoeren van de Commissie, is bevestigd. De financiële bijstand in het kader van SURE kwam voornamelijk bij kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) terecht. De sectoren die de meeste steun kregen, waren de contactintensieve diensten (horeca, groot- en detailhandel) en de industrie.

In 2021, met name in het eerste halfjaar toen de pandemie verder om zich heen greep, werden met SURE naar schatting 9 miljoen mensen en meer dan 900 000 ondernemingen ondersteund. In de eerste helft van 2021 waren economische steunmaatregelen nog steeds nodig, maar zij werden vervolgens geleidelijk uitgefaseerd, omdat zowel de economische als de gezondheidsimpact van de pandemie kleiner werd. Deze geleidelijke afbouw vond plaats toen de vaccinaties begonnen en de EU-economieën zich verder aanpasten aan de pandemie.

In 2022 werden met SURE naar schatting bijna 350 000 mensen en meer dan 40 000 ondernemingen ondersteund, in overeenstemming met de daling van de SURE-gerelateerde uitgaven. De meeste SURE-begunstigde lidstaten hadden hun noodmaatregelen voor het behoud van banen medio 2022 uitgefaseerd. Slechts vier lidstaten gebruikten SURE in 2022 om maatregelen te financieren, waarbij zij slechts 5 miljard EUR uitgaven, omdat de gevolgen van de pandemie verder afnamen.

Alle geplande overheidsuitgaven in het kader van SURE zijn intussen uitgevoerd. De totale overheidsuitgaven voor maatregelen die voor SURE in aanmerking kwamen, bedroegen in de begunstigde lidstaten 122 miljard EUR. Dat is veel meer dan de totale verleende financiële bijstand (98 miljard EUR), omdat enkele lidstaten de SURE-financiering voor subsidiabele maatregelen aanvulden met nationale financiering, waaruit blijkt hoe relevant de door SURE ondersteunde maatregelen waren.

Bijna de helft van de totale overheidsuitgaven aan maatregelen die voor SURE in aanmerking kwamen, werd besteed aan werktijdverkortingsregelingen. Bijna een derde ging naar soortgelijke maatregelen voor zelfstandigen. Het overige deel van de

overheidsuitgaven werd toegewezen aan maatregelen voor loonsubsidies — die vergelijkbaar zijn met werktijdverkortingsregelingen, maar niet op uren gebaseerd zijn — en maatregelen op gezondheidsgebied. De deelname van vrouwen en jongeren aan werktijdverkorting nam tijdens de COVID-19-crisis ook toe.

De aanvullende aard van de uitgaven op gezondheidsgebied, die slechts twee vijfde van de SURE-begunstigde lidstaten besloegen en goed waren voor slechts 5 % van de totale uitgaven, werd bevestigd. 8 van de 19 lidstaten gebruikten SURE voor de financiering van maatregelen op gezondheidsgebied. Van deze maatregelen hield 22 % verband met de werkplek om een veilige terugkeer naar het werk te waarborgen.

SURE werd bovendien gebruikt voor de doeltreffende financiering van verschillende soorten maatregelen op gezondheidsgebied. Deze maatregelen betroffen in bijna gelijke mate i) preventieve maatregelen tegen COVID-19, ii) aanvullende arbeidskosten om zorgmedewerkers aan te werven en te ondersteunen en iii) de aankoop van apparatuur voor de gezondheidszorg en geneesmiddelen, waaronder vaccins. Deze maatregelen maakten een snellere terugkeer naar het werk gemakkelijker of boden noodzakelijke noodhulp voor de gezondheidszorg in de acht lidstaten die SURE gebruikten om uitgaven op gezondheidsgebied te ondersteunen.

Belangrijk is dat alle financiële bijstand van SURE inmiddels in alle lidstaten is geabsorbeerd. Het absorptieprobleem in twee lidstaten (Roemenië en Polen), dat nauwlettend in de gaten werd gehouden en waarover verslag werd uitgebracht in het vierde halfjaarlijkse verslag, is inmiddels volledig opgelost. In Roemenië is de absorptiekloof volledig gesloten dankzij de verlaging van het totale toegekende bedrag en de invoering van nieuwe subsidiabele maatregelen in juli 2022. Dit werd bevestigd door de definitieve gegevens over de begrotingsuitvoering. De absorptiekloof in Polen, die beperkt was in verhouding tot het toegekende bedrag, werd gedicht met de opname van twee nieuwe voor SURE in aanmerking komende maatregelen in een uitvoeringsbesluit van de Raad dat in november 2022 werd goedgekeurd.

Geactualiseerde beoordeling van de impact van SURE

Met de beleidsrespons op de COVID-19-crisis werd op doeltreffende wijze voorkomen dat in 2020 ongeveer 1,5 miljoen mensen hun baan verloren en de door SURE gefinancierde regelingen droegen mogelijk tot het grootste deel hiervan bij. De stijging van de werkloosheid in 2020 in de begunstigde lidstaten was zeer gematigd, ondanks de historisch 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. De aanvullende illustratieve simulaties die de Commissie met gebruik van het mondiale meerlandenmodel uitvoerde, duiden erop dat met de werktijdverkortingsregelingen en vergelijkbare maatregelen die rechtstreeks door SURE werden gefinancierd, alleen in de eurozone in 2020 mogelijk tot 1 miljoen banen werden gered (voor 14 van de 19 begunstigden). De door SURE gefinancierde werktijdverkortingsregelingen waren dus waarschijnlijk goed voor het grootste deel van de in totaal naar schatting 1,5 miljoen banen die werden gered met de algemene beleidsrespons op de COVID-19-crisis in de 19 SURE-begunstigde landen.

SURE heeft mogelijk ook verdere ongelijkheid op de arbeidsmarkt in de EU helpen voorkomen. Dit in tegenstelling tot de ontwikkelingen die we na de wereldwijde financiële crisis

zagen. In de periode 2020-2022 namen de verschillen in werkloosheidspercentages af, zowel tussen SURE-begunstigden en de andere lidstaten als onder SURE-begunstigden.

SURE zorgde in het bijzonder voor toegevoegde waarde door het vertrouwen in de economie te bevorderen en de lidstaten doeltreffend aan te moedigen om op nationaal niveau brede en ambitieuze werktijdverkortingsregelingen vast te stellen. Bewijs uit enquêtes, zoals verstrekt in eerdere verslagen, bevestigt de specifieke impact van SURE. Ten eerste hielp SURE — een van de eerste financiële instrumenten van de EU om te reageren op COVID-19 — het algemene economische vertrouwen te verbeteren door aan te tonen dat de EU in staat was om snel en doeltreffend te reageren op een ongekende crisis. Ten tweede voorzag de EU aan de hand van SURE in de ondersteuning en aanmoediging van het uitgebreide gebruik van werktijdverkortingsregelingen (de opzet van nieuwe regelingen of de uitbreiding van bestaande regelingen). Ten derde bood SURE de lidstaten vertrouwen om meer te lenen en uit te geven voor maatregelen voor banenbehoud dan zij anders zouden hebben gedaan. Onderzoek van het Centrum voor Europese Beleidsstudies bevestigt dat het gebruik van werktijdverkortingsregelingen tijdens de pandemie aanzienlijk toenam en dit voor een groot deel het gevolg was van de grote toename van de uitgaven van de overheid voor deze maatregelen.

Dankzij de bescherming van de werkgelegenheid in de eerste twee jaren van de pandemie kon het herstel in 2021 ook sneller verlopen dan bij eerdere crises. Uit enquêtegegevens blijkt dat de SURE-steun in 2021 gericht was op de sectoren die nog steeds zwaar te lijden hadden onder de pandemie. De uitgaven in het kader van SURE werden hoofdzakelijk ook in de eerste helft van het jaar gedaan, toen de beperkende maatregelen strenger waren. Dit wijst erop dat SURE aan de meest nijpende behoeften tegemoetkwam door de zwaarst getroffen sectoren te steunen.

Zeer concreet hebben de lidstaten nu naar schatting in totaal 9,0 miljard EUR op rentebetalingen bespaard dankzij de financiële bijstand via SURE. Dit cijfer wordt verklaard door de zeer gunstige financieringsvoorwaarden voor de EU en de lange gemiddelde duur van de aan de lidstaten verstrekte leningen. Met de negende en laatste SURE-transactie in december 2022 namen de geraamde rentebesparingen toe.

De door de lidstaten vastgestelde controle- en auditsystemen

In overeenstemming met hun wettelijke verplichtingen, meldden alle lidstaten dat zij de uitvoering van de door SURE ondersteunde maatregelen hadden geverifieerd, aan de hand van controles vooraf of achteraf, met inbegrip van audits (of beide). Bijna alle lidstaten meldden dat zij alle door SURE ondersteunde maatregelen vooraf (voordat de middelen aan de eindbegunstigden werden vrijgegeven) hadden gecontroleerd. Meer dan de helft van de lidstaten meldde dat zij alle of de meeste maatregelen achteraf (na het vrijgeven van de middelen) hadden gecontroleerd. Nog eens vijf lidstaten gaven aan dat zij de grootste maatregel of de maatregel ten aanzien waarvan het risico op fraude en onregelmatigheden het grootst was, achteraf hadden gecontroleerd. Om een goed gebruik van overheidsmiddelen te waarborgen, werden de maatregelen die niet vooraf werden gecontroleerd, achteraf gecontroleerd.

Geen enkele lidstaat acht het risico op onregelmatigheden of fraude voor door SURE ondersteunde maatregelen hoog. Dit wordt vaak verklaard door de wettelijke en duidelijk gedefinieerde subsidiabiliteitsvoorwaarden die vooraf werden vastgesteld en gecontroleerd.

In gevallen van bevestigde onregelmatigheden of fraude, vorderden alle lidstaten de onjuist bestede middelen terug of waren zij hiermee bezig. Meer specifiek hadden onregelmatigheden of fraude in verband met de grootste door SURE ondersteunde maatregel in elke lidstaat in de meeste gevallen betrekking op minder dan 2 % van de totale uitgaven. De meerderheid van de lidstaten heeft tot nu toe meer dan 75 % van het totale te betalen bedrag teruggevorderd. Daarnaast namen alle lidstaten in gevallen van fraude niet alleen maatregelen om de onjuist gebruikte middelen terug te vorderen, maar ook maatregelen zoals de kennisgeving aan de relevante onderzoeksorganen. Sommige lidstaten meldden dat zij preventieve maatregelen hadden genomen als antwoord op fraude of onregelmatigheden.

Het vervallen van het SURE-instrument aan het einde van 2022

De vervalbepaling van het SURE-instrument trad op 1 januari 2023 in werking. De SURE-verordening bevatte een "vervalbepaling", waarin werd gespecificeerd dat het instrument op 31 december 2022 zou aflopen, tenzij de Raad op voorstel van de Commissie zou besluiten dit te verlengen. Het vierde halfjaarlijkse verslag van september 2022 ging niet gepaard met een voorstel tot verlenging van het instrument. De COVID-19-noodmaatregelen waren tegen het einde van de zomer van 2022 bijna volledig uitgefaseerd en de epidemiologische en economische gevolgen van COVID-19 namen gedurende heel 2022 verder af. Op 5 mei 2023 kreeg COVID-19 van de Wereldgezondheidsorganisatie een nieuwe classificatie, dat wil zeggen die van gevestigd en aanhoudend probleem voor de volksgezondheid, in plaats van een noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid van internationaal belang. Hiermee wordt de beoordeling van de Commissie, dat de buitengewone gebeurtenissen die SURE rechtvaardigen niet langer bestaan, bevestigd. De zorgvuldige monitoring werd in de eerste maanden van 2023 voortgezet, teneinde te waarborgen dat alle financiële bijstand van SURE werd geabsorbeerd, wat inmiddels is bevestigd. De monitoring van het gebruik van de financiële bijstand van SURE wordt met dit verslag beëindigd.

INLEIDING

Dit verslag is het vijfde en laatste halfjaarlijkse verslag over het Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE). SURE werd in mei 2020 door de Europese Unie (EU) in het leven geroepen om de lidstaten te helpen bij het beschermen van de werkgelegenheid en het inkomen van werknemers tijdens de COVID-19-pandemie[1]. SURE verstrekte aanvragende lidstaten financiële bijstand van de EU (tot 100 miljard EUR) in de vorm van leningen tegen gunstige voorwaarden. De leningen waren bedoeld om lidstaten te helpen bij de financiering van werktijdverkortingsregelingen of soortgelijke maatregelen ter bescherming van werknemers en zelfstandigen en van aanvullende maatregelen op gezondheidsgebied, met name op de werkplek.

Het SURE-instrument eindigde op 31 december 2022. In de vervalbepaling voor de beschikbaarheid van de financiële bijstand in het kader van het SURE-instrument was gespecificeerd dat het instrument op 31 december 2022 zou eindigen, tenzij de Raad, op voorstel van de Commissie, besloot om het te verlengen op basis van het feit dat de buitengewone omstandigheden die SURE noodzakelijk maakten (dat wil zeggen de ernstige economische ontwrichting als gevolg van de COVID-19-pandemie) voortduurden. De Commissie stelde vast dat niet langer sprake was van deze omstandigheden, zodat de vervalbepaling van kracht werd. Sinds 1 januari 2023 konden daarom geen uitvoeringsbesluiten van de Raad tot toekenning van financiële bijstand van SURE aan de lidstaten worden vastgesteld. De monitoring werd in de eerste maanden van 2023 echter voortgezet, teneinde te waarborgen dat alle toegekende financiële bijstand van SURE werd geabsorbeerd, wat inmiddels is bevestigd. De monitoring van het gebruik van de financiële bijstand van SURE wordt met dit verslag beëindigd.

Dit halfjaarlijkse verslag is een wettelijke verplichting. Het wordt door de Europese Commissie (hierna "de Commissie" genoemd) vastgesteld overeenkomstig artikel 14 van Verordening (EU) 2020/672 van de Raad (de 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 (EMCO)[3]. Omdat alle toegekende financiële bijstand inmiddels is uitbetaald en uitgegeven en geen verdere financiële bijstand kan worden toegekend, is dit het laatste halfjaarlijkse verslag inzake SURE. De financiële monitoring van de terugbetaling van de leningen zal worden voortgezet door het directoraat-generaal Begroting van de Commissie totdat alle uitstaande leningen zijn terugbetaald. De tijdslimiet voor de opneming van informatie in dit verslag was 3 maart 2023

[1] SURE vloeide voort uit de politieke richtsnoeren voor 2019-2024 van de Commissie, waarin een Europees systeem voor de herverzekering van werkloosheidsuitkeringen werd voorgesteld om Europese burgers te beschermen en de druk op de overheidsfinanciën tijdens externe schokken te verminderen. Na de uitbraak van het COVID-19-virus in Europa werd 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 vermelding van de uitstaande bedragen en het toepasselijke terugbetalingsschema uit hoofde van SURE, en over het voortduren van de buitengewone gebeurtenissen die de toepassing van SURE rechtvaardigen (de COVID-19-pandemie).

voor de rapportage door de lidstaten, 17 maart 2023 voor controle- en auditinformatie en 15 mei 2023 voor economische en epidemiologische gegevens[4].

In dit verslag worden nieuwe of bijgewerkte gegevens gepresenteerd die, per februari 2023, de positieve beoordelingen van SURE uit de vorige halfjaarlijkse verslagen bevestigen. De belangrijkste bevindingen kunnen als volgt worden samengevat:

- Via SURE ontvingen in 2020 naar schatting ongeveer 31,5 miljoen mensen en 2,5 miljoen ondernemingen in 19 lidstaten steun.
- Via SURE ontvingen in 2021 9 miljoen mensen en meer dan 900 000 ondernemingen in 15 lidstaten steun, die duidelijk werd afgebouwd in 2022, toen 350 000 mensen en 40 000 bedrijven in vier lidstaten steun ontvingen.
- Met de vastgestelde beleidsondersteunende maatregelen werden op het hoogtepunt van de pandemie in 2020 naar schatting 1,5 miljoen mensen beschermd tegen werkloosheid. Aanvullende illustratieve simulaties duiden erop dat door SURE gefinancierde werktijdverkortingsregelingen waarschijnlijk goed waren voor het grootste deel van deze geschatte impact.
- Deze beleidsmaatregel heeft ook bijgedragen tot minder ongelijkheid op de arbeidsmarkt omdat de verschillen in werkloosheidscijfers kleiner werden, met name tussen begunstigden van SURE.
- Aan 19 lidstaten werd in het kader van SURE financiële bijstand toegekend, en aan 11 daarvan ook aanvullende steun[5].
- Meer dan 98 miljard EUR — bijna het maximale bedrag van 100 miljard EUR — werd toegewezen en uitbetaald, waaronder 6,5 miljard EUR die in december 2022 aan negen lidstaten werd toegewezen.
- De vervalbepaling trad op 1 januari 2023 in werking, wat betekent dat geen verdere financiële bijstand aan de lidstaten kan worden toegekend. De epidemiologische gegevens bevestigen de beoordeling van de Commissie, dat de buitengewone omstandigheden die SURE rechtvaardigen, niet langer bestaan.
- Alle financiële bijstand van SURE is inmiddels in alle 19 begunstigde lidstaten geabsorbeerd.
- Naast de positieve gevolgen voor de uitkomsten op sociaal en werkgelegenheidsgebied hebben de lidstaten naar schatting 9,0 miljard EUR aan rentebetalingen bespaard.
- Bijna de helft van de financiële bijstand in het kader van SURE werd door lidstaten toegekend om regelingen voor werktijdverkorting te ondersteunen, terwijl een derde werd toegekend voor soortgelijke maatregelen voor zelfstandigen.
- 5 % werd toegekend voor maatregelen op gezondheidsgebied, die overeenkomstig de SURE-verordening aanvullend zijn. Deze maatregelen omvatten preventieve maatregelen tegen COVID-19, apparatuur voor de gezondheidszorg en aanvullende arbeidskosten om

[4] Alle rapportagetabellen en controle- en auditvragenlijsten werden oorspronkelijk ingediend voor respectievelijk 3 maart 2023 en 17 maart 2023 (met uitzondering van Malta, die de rapportagetabel op 27 maart 2023 en de vragenlijst op 17 april 2023 indiende). Daarnaast werden na die datum nog enkele verduidelijkingen bij gegevens verstrekt.

[5] Deze 19 lidstaten zijn België, Bulgarije, Cyprus, Estland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje en Tsjechië.

zorgmedewerkers aan te werven en te ondersteunen, waarbij ongeveer een vijfde van het bedrag werd besteed voor maatregelen op de werkplek.

- Alle lidstaten meldden dat zij de door SURE ondersteunde maatregelen vooraf of achteraf (of beide) hadden gecontroleerd. Geen enkele lidstaat acht het risico op onregelmatigheden of fraude voor door SURE ondersteunde maatregelen hoog.
- Alle lidstaten namen corrigerende maatregelen in reactie op onregelmatigheden of fraude. De meerderheid van de lidstaten heeft tot nu toe meer dan 75 % van het totale terug te vorderen bedrag teruggevorderd.

Dit verslag bevat een actualisering van de informatie uit de eerste vier halfjaarlijkse SURE-verslagen, en daarnaast enige aanvullende analyse. Het beslaat institutionele ontwikkelingen sinds de sluitingsdatum voor het vierde verslag in augustus 2022, waaronder de aanvullende financiële bijstand die werd toegekend aan acht lidstaten, de wijziging van het uitvoeringsbesluit van de Raad voor Polen om de absorptiekloof aan te pakken en de uitbetaling van middelen in verband met de aanvullingen en aan Polen. Er wordt uitvoerig ingegaan op controle- en auditsystemen die waarborgen dat de verplichtingen van de leningsovereenkomst worden nagekomen, waarmee wordt voortgebouwd op de ad-hocvragenlijst die in het derde halfjaarlijkse verslag werd behandeld. De analyse uit de vorige verslagen wordt in dit verslag geactualiseerd, met name ten aanzien van de overheidsuitgaven van de lidstaten die SURE-steun ontvangen — op basis van de halfjaarlijkse rapportage die de lidstaten in februari 2023 hebben ingediend — en van de geschatte effecten van SURE — op basis van de meest recente macro-economische cijfers. Dit verslag omvat ook een aantal nieuwe elementen: een aanvullende analyse van het aantal door SURE geredde banen, op basis van een macro-economisch model van de Commissie, een gedetailleerdere analyse van door SURE gefinancierde maatregelen op gezondheidsgebied en het belang hiervan, informatie over de betrouwbaarheid van de gegevens over het aantal personen en ondernemingen die via SURE steun ontvingen, het bovengenoemde gedetailleerde onderzoek van nationale controle- en auditsystemen en een bespreking van de op basis van SURE geleerde lessen.

In dit verslag komen ook de suggesties van de Europese Rekenkamer tot uiting. Op 14 december 2022, na de publicatie van het vierde halfjaarlijkse verslag, publiceerde de Europese Rekenkamer (ERK) haar Speciaal verslag nr. 28/2022 over SURE, waarin zij een aantal opmerkingen over het instrument maakte[6]. In haar verslag is de ERK over het algemeen zeer goed te spreken over het instrument en erkent zij de snelle en efficiënte reactie van de Commissie op de uitdaging om de lidstaten te helpen bij het in stand houden van de werkgelegenheid in antwoord op de COVID-19-pandemie. In het verslag wordt slechts één

[6] De ERK merkte bijvoorbeeld op dat i) de Commissie door het gebrek aan alomvattende gegevens van de lidstaten, het aantal personen en bedrijven dat door SURE is ondersteund slechts in beperkte mate kan beoordelen, ii) er weinig monitoringsgegevens zijn over maatregelen op gezondheidsgebied, iii) de opzet van het instrument het niet mogelijk maakt om aan te geven wat de afzonderlijke impact van SURE, wat betreft de outputs en de resultaten, binnen de nationale regelingen was, iv) de Commissie niet controleerde of de door SURE ondersteunde nationale maatregelen kosteneffectief waren of een aanvulling vormden op andere regelingen, omdat SURE een crisisresponsinstrument was waarbij de snelle uitbetaling van middelen vooropstond, en v) het rechtskader niet vereist dat de Commissie de deugdelijkheid beoordeelt van de controlesystemen van de lidstaten die van toepassing zijn op de uitvoering van de nationale maatregelen die door de EU worden ondersteund. Zie https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_28/SR_SURE_NL.pdf

aanbeveling gedaan: SURE moet worden geëvalueerd. De Commissie heeft deze aanbeveling aanvaard en zal vóór het derde kwartaal van 2024 een evaluatie van SURE uitvoeren, die een aanvulling zal vormen op de analyses van de halfjaarlijkse verslagen.

Dit verslag bestaat uit zeven delen. Deel I betreft het institutionele gebruik van SURE: de financiële bijstand die aan de lidstaten is toegekend en uitbetaald, met een terugbetalingsschema. In deel II wordt een overzicht gegeven van het beleidsmatige gebruik van SURE, waarbij de totale overheidsuitgaven van de lidstaten voor door SURE ondersteunde nationale maatregelen worden samengevat[7]. In deel III wordt de in de vorige verslagen opgenomen beoordeling van de effecten van SURE geactualiseerd en aangevuld. In deel IV wordt de informatie over nationale systemen voor de controle voor- en achteraf, met inbegrip van audits, onderzocht. In deel V wordt het feit dat niet langer sprake is van de buitengewone gebeurtenissen die de voortzetting van SURE rechtvaardigden besproken en bevestigd. Deel VI 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 wordt geïntegreerd[8]. Deel VII biedt tot slot enkele conclusies met betrekking tot de toegevoegde waarde van SURE.

I. HET INSTITUTIONELE GEBRUIK VAN SURE: TOEGEKENDE EN UITBETAALDE BEDRAGEN EN ANDERE FINANCIËLE ASPECTEN

1.1 Overzicht van begunstigde lidstaten en toegekende bedragen

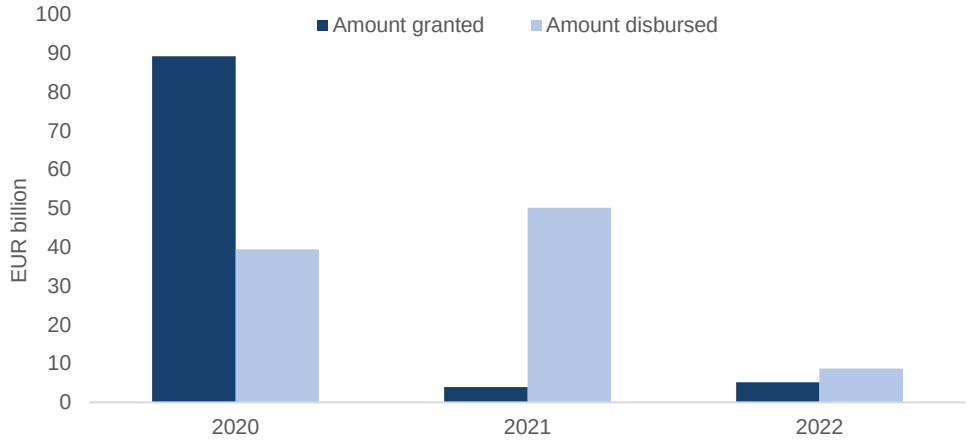
Meer dan 98 % van de SURE-begroting van 100 miljard EUR werd tijdens de looptijd van het instrument toegekend. De totale financiële bijstand van 98,4 miljard EUR werd in het kader van SURE aan 19 lidstaten toegekend: België, Bulgarije, Cyprus, Estland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje en Tsjechië. Het overgrote deel van de financiële bijstand werd in 2020 (zie grafiek 1) toegekend, vanaf september 2020, toen SURE beschikbaar werd. De laatste bedragen werden in november 2022 toegekend.

Tussen september en november 2022 werd aanvullende financiële bijstand toegekend aan acht lidstaten. Sinds het voorgaande halfjaarlijkse verslag van september 2022 kende de Raad aanvullende financiële bijstand ter waarde van 5,05 miljard EUR toe aan de volgende acht lidstaten, boven op de oorspronkelijke financiële bijstand die in 2020 aan deze lidstaten werd toegekend: Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Kroatië, Litouwen, Letland, Portugal en Tsjechië. De financiële bijstand werd toegekend voor kosten die hoofdzakelijk in 2020 en 2021 werden gemaakt, bij de verlenging van maatregelen die reeds door SURE waren gefinancierd. In het geval van Cyprus, Griekenland en Kroatië was dit een tweede aanvulling op de oorspronkelijke lening. In totaal werd aan 11 van de 19 lidstaten die SURE gebruikten uiteindelijk aanvullende financiële bijstand toegekend. Hierin komt het feit tot uiting dat SURE-bijstand kon worden aangevraagd voor in aanmerking komende kosten in verband met COVID, op basis van geplande

[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-investor-relations/legal-texts_nl

of gedane uitgaven, waarbij bij de laatstgenoemde per definitie geen sprake is van een absorptierisico.

Grafiek 1: per jaar toegekend en uitbetaald bedrag



Bron: *Europese Commissie*.

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

Lidstaat	***Totaal toegekend bedrag****	***Waarvan aanvullend***	***Uitbetaald bedrag****	***Uitstaand bedrag***
België	8 197 530 000	394 150 000	8 197 530 000	0
Bulgarije	971 170 000	460 170 000	971 170 000	0
Cyprus	632 970 000	153 900 000	632 970 000	0
Tsjechië	4 500 000 000	2 500 000 000	4 500 000 000	0
Griekenland	6 165 000 000	3 437 000 000	6 165 000 000	0
Spanje	21 324 820 449	0	21 324 820 449	0
Kroatië	1 570 600 000	550 000 000	1 570 600 000	0
Italië	27 438 486 464	0	27 438 486 464	0
Litouwen	1 099 060 000	496 750 000	1 099 060 000	0
Letland	472 807 000	280 107 000	472 807 000	0
Malta	420 817 000	177 185 000	420 817 000	0
Polen	11 236 693 087	0	11 236 693 087	0
Portugal	6 234 462 488	300 000 000	6 234 462 488	0
Roemenië	3 000 000 000	0	3 000 000 000	0
Slovenië	1 113 670 000	0	1 113 670 000	0
Slowakije	630 883 600	0	630 883 600	0
Hongarije	651 470 000	147 140 000	651 470 000	0
Ierland	2 473 887 900	0	2 473 887 900	0
Estland	230 000 000	0	230 000 000	0
Totaal	**98 364 327 988**	**8 896 402 000**	**98 364 327 988**	**0**

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

1.2 Uitbetalingen en toepasselijk terugbetalingsschema

De Commissie gaf namens de EU met succes een laatste 6,5 miljard EUR aan sociale SURE-obligaties uit. Op 7 december 2022 vond de negende en laatste uitgifte van de EU in het kader van het SURE-programma plaats. De obligatie op 15 jaar had een orderboek van 25,4 miljard EUR, en was daarmee vier keer overtekend tijdens dit financieringsvenster aan het einde van het jaar. De 6,548 miljard EUR werd op 14 december uitbetaald: 460 miljoen EUR aan

Bulgarije, 29 miljoen EUR aan Cyprus, 2 miljard EUR aan Tsjechië, 900 miljoen EUR aan Griekenland, 550 miljoen EUR aan Kroatië, 142 miljoen EUR aan Litouwen, 167 miljoen EUR aan Letland, 1,5 miljard EUR aan Polen en 300 miljoen EUR aan Portugal. Het aan Polen uitbetaalde bedrag werd uitgesteld tot het absorptieprobleem van het land was opgelost (zie deel 2.1.2), terwijl de overige bedragen aanvullingen vormden die in de herfst van 2022 aan de acht lidstaten werden toegekend.

Het uitgifteprogramma van SURE was over het algemeen erg succesvol en werd gekenmerkt door een grote vraag van beleggers en gunstige financiering. Voorafgaande aan de pandemie leende de Commissie weinig op de Europese kapitaalmarkten, maar SURE, waarop snel NextGenerationEU volgde, leidde ertoe dat de Commissie een belangrijke speler werd op het gebied van de uitgifte van staatsobligaties. Alle transacties waren meerdere keren overtekend en hadden een gunstige financiering, waarbij een aantal van de eerdere obligaties met negatieve rentevoeten werden uitgegeven (zie tabel A2). Uit dit succes bleek hoeveel vertrouwen beleggers hadden in zowel de financieringscapaciteit van de EU als het SURE-programma.

Tegen december 2022 was de volledige 98,4 miljard EUR aan financiële bijstand die in het kader van SURE was toegekend, uitbetaald (tabel 1)**.** Zie de tabellen A1 en A2 in de bijlage voor meer informatie over de SURE-transacties en -uitbetalingen aan lidstaten.

De gemiddelde looptijd van uitbetalingen aan de lidstaten blijft 14,5 jaar. Dit ligt dicht bij het in de respectieve uitvoeringsbesluiten van de Raad bepaalde maximum van 15 jaar. De rapportage over het schema voor terugbetaling van de hoofdsom en de rentebetalingen is opgenomen in tabel 2.

Tabel 2: terugbetalingsschema van de uitstaande SURE-leningen van de EU

Kalenderjaar	Hoofdsom	Rente	Totaalbedrag SURE
2023		326 563 400	326 563 400
2024		326 982 500	326 982 500
2025	8 000 000 000	326 982 500	8 326 982 500
2026	8 000 000 000	326 982 500	8 326 982 500
2027		326 982 500	326 982 500
2028	10 000 000 000	326 982 500	10 326 982 500
2029	8 137 000 000	326 982 500	8 463 982 500
2030	10 000 000 000	326 982 500	10 326 982 500
2031		326 982 500	326 982 500
2032		326 982 500	326 982 500
2033		326 982 500	326 982 500
2034		326 982 500	326 982 500
2035	8 500 000 000	326 982 500	8 826 982 500
2036	9 000 000 000	326 982 500	9 326 982 500
2037	8 718 000 000	308 982 500	9 026 982 500
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	**98 355 000 000**	**5 949 818 400**	**104 304 818 400**

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

In dit deel wordt ingegaan op het beleidsmatige gebruik van het SURE-instrument. In deel 2.1 wordt een overzicht gegeven van de overheidsuitgaven van de lidstaten die onder SURE vielen of daarvoor in aanmerking kwamen, met inbegrip van de absorptie van de middelen. In deel 2.2 wordt ingegaan op de werktijdverkortingsregelingen en soortgelijke maatregelen die door SURE werden ondersteund, terwijl in deel 2.3 wordt gekeken naar de aard van de ondersteunde maatregelen op gezondheidsgebied. In deel 2.4 worden de aantallen werknemers en ondernemingen vermeld waaraan de door SURE ondersteunde maatregelen ten goede kwamen.

2.1 Door SURE ondersteunde feitelijke 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. De vereiste rapportage omvat de overheidsuitgaven voor door SURE ondersteunde maatregelen (en de aantallen werknemers en ondernemingen die onder deze maatregelen vielen, zoals gerapporteerd in deel 3.3). Tot dusverre zijn er vijf rapportageronden geweest: in augustus 2020 ("initiële verslag"), in januari-februari 2021 ("eerste verslag"), in juni 2021 ("tweede verslag"), in januari 2022 ("derde verslag"), in juni 2022 ("vierde verslag") en in februari 2023 ("meest recente verslag"). Het meest recente verslag moet het laatste zijn, aangezien alle toegekende financiële bijstand inmiddels is uitgegeven en er niet langer geplande uitgaven zijn waarvan de uitvoering moet worden gemonitord. De informatie over voor SURE in aanmerking komende maatregelen wordt gepresenteerd *zoals gerapporteerd door de lidstaten*. Enkele lidstaten gaven meer uit dan zij aan financiële bijstand in het kader van SURE ontvingen en vulden SURE-steun aan met nationale financiering en/of middelen uit de structuurfondsen van de EU, waardoor de totale uitgaven hoger kunnen zijn dan het door SURE ondersteunde bedrag. Dankzij de rapportage kan de absorptie van de financiële bijstand in het kader van SURE in verhouding tot het door de Raad toegekende bedrag worden gemeten[9].

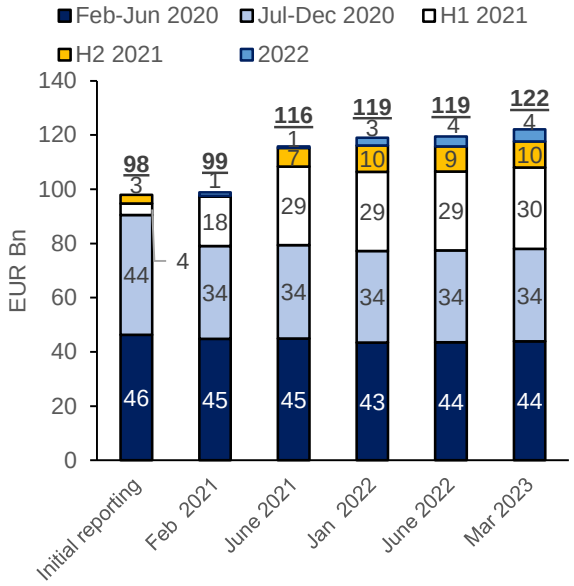
Alle geplande overheidsuitgaven in het kader van SURE hebben intussen plaatsgevonden. Op grond van de SURE-verordening kon financiële bijstand worden gebruikt voor zowel verrichte als geplande verhogingen van de overheidsuitgaven voor maatregelen die onder SURE vallen[10]. Bij het begin van SURE, toen beperkingen in verband met COVID-19 dringend waren, werd met het instrument een groot bedrag aan geplande uitgaven gefinancierd, die in juni 2020 64 % van de totale uitgaven uitmaakten. Het aandeel geplande uitgaven nam af tot 12 % in

[9] Van een absorptiekloof kan sprake zijn wanneer de verrichte of geplande uitgaven van een lidstaat aan maatregelen die voor SURE in aanmerking kwamen lager zijn dan het door de Raad toegekende bedrag. Een deel van de absorptiekloof kan ontstaan wanneer de lidstaat er niet in slaagt het reeds uitbetaalde bedrag uit te geven, wat een probleem kan worden als deze kloof blijft bestaan wanneer de geplande uitgaven hebben plaatsgevonden.

[10] Ierland en Estland vroegen SURE alleen aan voor reeds verrichte overheidsuitgaven. De rapportage van de uitgaven is dan ook sinds maart 2021 ongewijzigd. De rapportage van overheidsuitgaven voor 2020 en 2021 is sinds het vorige verslag ook ongewijzigd gebleven voor Hongarije en Litouwen.

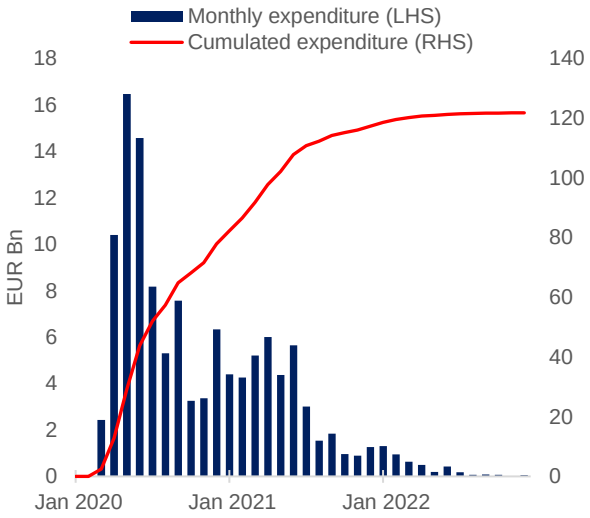
juni 2021 en bedroeg eind 2021 minder dan 4 %. Alle uitgaven aan maatregelen die voor SURE in aanmerking kwamen, waren tegen december 2022 afgerond, maar de SURE-financiering van maatregelen werd tegen juni 2022 door alle lidstaten uitgeput, waarna slechts nog nationale financiering beschikbaar was[11].

Grafiek 2: gerapporteerde overheidsuitgaven



Bron: *rapportage van de lidstaten (februari 2023).*
Opmerking: Estland is vanaf juni 2021 opgenomen, omdat dit land later SURE aanvroeg. H1 en H2 staan voor de eerste en tweede helft van 2021.

Grafiek 3: maandelijkse ontwikkeling van de gedane overheidsuitgaven in het kader van SURE



Bron: *rapportage van de lidstaten (februari 2023).*

De totale overheidsuitgaven voor maatregelen die voor SURE in aanmerking kwamen, bedroegen 122 miljard EUR, en dat is meer dan de totale financiële bijstand die door SURE werd toegekend. Dit bedrag steeg licht ten opzichte van het vierde verslag (zie grafiek 2), omdat sommige lidstaten de maatregelen in 2022 verlengden, zij het met minder uitgaven. In totaal meldden 13 lidstaten in 2022 uitgaven. De uitgaven voor het kleinere aantal regelingen dat in 2022 werd voortgezet, namen licht toe van de geplande 3,7 miljard EUR tot de uiteindelijke uitgevoerde 4,5 miljard EUR. De totale uitgaven (122 miljard EUR) waren hoger dan het totale bedrag dat in het kader van SURE werd toegekend (98,4 miljard EUR) omdat de meeste lidstaten meer aan subsidiabele maatregelen uitgaven dan de financiële bijstand die zij hadden aangevraagd en die werd toegekend[12]. Dit duidt erop dat de reikwijdte van SURE, na de eerste aanvragen ervan in 2020, nog steeds relevant was voor de lidstaten.

Toen de gevolgen van de pandemie in 2022 afnamen, daalden de maandelijkse uitgaven voor in het kader van SURE subsidiabele maatregelen tot verwaarloosbare bedragen. In grafiek 3 zien we dat de uitgaven voor 2022 in januari een (kleine) piek bereikten, om daarna

[11] Subsidiabel waren de maatregelen die zijn beschreven in artikel 3, lid 2, van de SURE-verordening: nationale werktijdverkortingsregelingen of soortgelijke maatregelen, en aanvullende maatregelen op gezondheidsgebied.
[12] Voor Spanje en Italië is dit ook het gevolg van de concentratielimiet (van 60 % van het maximumbedrag van 100 miljard EUR) die voor de drie grootste begunstigde lidstaten geldt.

snel af te nemen. De uitgaven in het begin van 2022 waren met name bedoeld voor maatregelen zoals de verlenging van de werktijdverkortingsregelingen, maatregelen op het gebied van quarantaine, COVID-19-tests en bijzondere compensatie voor zorgmedewerkers[13]. In de tweede helft van 2022 bedroegen de gemiddelde maandelijkse uitgaven slechts 83 miljoen EUR voor alle rapporterende lidstaten.

2.1.2 Absorptie van middelen

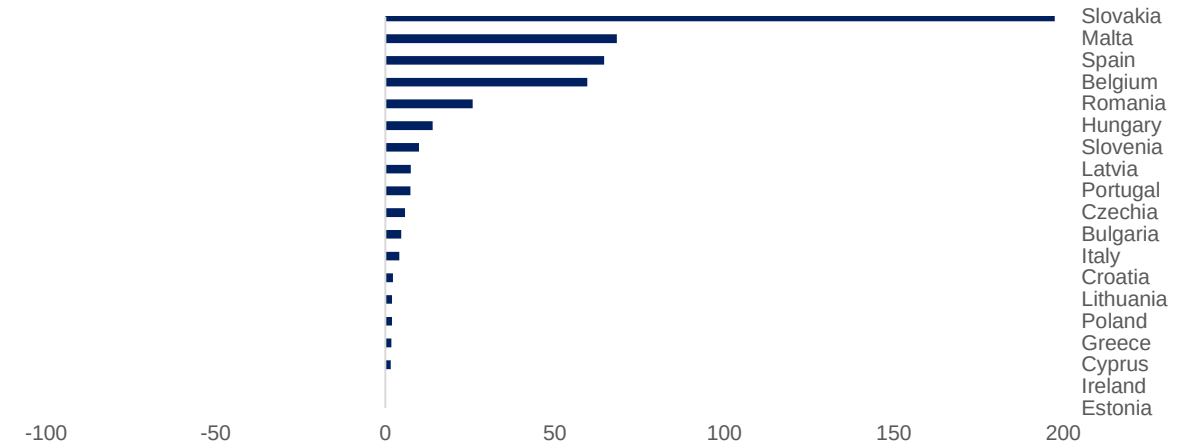
Alle financiële bijstand van SURE is inmiddels in alle lidstaten geabsorbeerd. Nu alle door SURE gefinancierde overheidsuitgaven zijn uitgevoerd, dat wil zeggen dat nu er geen sprake meer is van resterende geplande uitgaven, is de 98,4 miljard EUR aan financiële bijstand volledig geabsorbeerd. De in twee lidstaten geconstateerde absorptieproblemen die in het vierde halfjaarlijkse verslag werden behandeld, zijn inmiddels opgelost. Van de 19 lidstaten gaven er 17 juist *meer* uit dan het toegekende bedrag, onder meer door de rest nationaal te financieren (zie grafiek 4).

In Roemenië werd de absorptiekloof volledig gedicht, wat werd bevestigd aan de hand van definitieve gegevens over de begrotingsuitvoering. Ter herinnering: in het begin van 2022 had Roemenië een absorptiekloof van bijna 3 miljard EUR. Bij het gewijzigde uitvoeringsbesluit van de Raad, dat in juli 2022 werd goedgekeurd, werd het toegekende bedrag verlaagd van 4,1 miljard EUR tot 3 miljard EUR. Het besluit omvatte 21 aanvullende maatregelen die in het kader van SURE voor subsidie in aanmerking kwamen, naar aanleiding van een verzoek van de Roemeense autoriteiten. De nauwe dialoog tussen de Commissie en de Roemeense autoriteiten droeg bij tot de vaststelling van verdere in aanmerking komende uitgaven in de vorm van een verlaging van de indirecte arbeidskosten in verband met ondernemingen die deelnamen aan werktijdverkortingsregelingen[14]. De geschatte resterende kloof van 350 miljoen EUR, zoals geregistreerd in september 2022 en vermeld in het vierde verslag, is inmiddels volledig gedicht. Er is nu zelfs sprake van een extra marge die ruim boven de aan Roemenië toegekende 3 miljard EUR ligt. Met de definitieve gegevens over de begrotingsuitvoering voor 2022 met betrekking tot alle maatregelen van het gewijzigde uitvoeringsbesluit van de Raad werd alle onzekerheid weggenomen en tegen december 2022 lagen de totale gedane uitgaven boven de 3 miljard EUR en bleven de uitgaven op gezondheidsgebied aanvullende uitgaven (die minder dan 46 % van de totale uitgaven uitmaakten).

Grafiek 4: overschrijding van overheidsuitgaven aan in aanmerking komende maatregelen ten opzichte van het leningbedrag (% van het leningbedrag)

[13] Enkele uitgaven van 2022 hielden ook verband met het uitstel van betalingen in verband met eerdere perioden door lidstaten aan begunstigde werknemers en ondernemingen.

[14] Volledige of gedeeltelijke vrijstellingen voor socialezekerheidsbijdragen kwamen in aanmerking in het kader van SURE, mits zij verband hielden met de instandhouding van de werkgelegenheid. Werktijdverkortingsregelingen kunnen dergelijke vrijstellingen omvatten en zij zijn in het kader van SURE gefinancierd op verzoek van de lidstaten (zie bijvoorbeeld de situatie in Slovenië, Griekenland, Spanje en Portugal).



Bron: *rapportage van de lidstaten (februari 2023).*
Opmerking: Onder "overheidsuitgaven" worden maatregelen verstaan die zijn gerapporteerd voor de in de uitvoeringsbesluiten van de Raad voorziene maatregelen, exclusief de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF). Enkele lidstaten (Estland, Slovenië) brengen niet langer verslag uit over maatregelen die na 2020 voor SURE in aanmerking kwamen omdat zij niet langer van financiële bijstand van SURE gebruikmaakten om deze maatregelen te financieren nadat zij het toegekende bedrag hadden overschreden.

De absorptiekloof in Polen, die beperkt was in verhouding tot het toegekende bedrag, werd gedicht met de opname van twee nieuwe voor SURE in aanmerking komende maatregelen. Begin 2022 meldde Polen lagere totale uitgaven aan maatregelen die onder zijn uitvoeringsbesluit van de Raad vielen (9,9 miljard) dan het toegekende bedrag (11,2 miljard EUR). Als uitvloeisel van een technische dialoog tussen de Commissie en de Poolse autoriteiten wijzigde de Raad in november 2022, op voorstel van de Commissie, zijn oorspronkelijke uitvoeringsbesluit voor Polen en nam hij daarin aanvullende maatregelen op gezondheidsgebied op die in het kader van SURE voor subsidie in aanmerking kwamen. Deze bestonden uit een bonus voor zorgmedewerkers en PCR-testdiensten voor COVID-19. Het bedrag aan in aanmerking komende uitgaven op gezondheidsgebied nam toe van 0 tot 15 % van de totale uitgaven, waarmee deze aanvullend bleven. De resterende uitbetaling van middelen (1,5 miljard EUR), die oorspronkelijk werd uitgesteld tot het absorptieprobleem was opgelost, werd in december 2022 uitgevoerd.

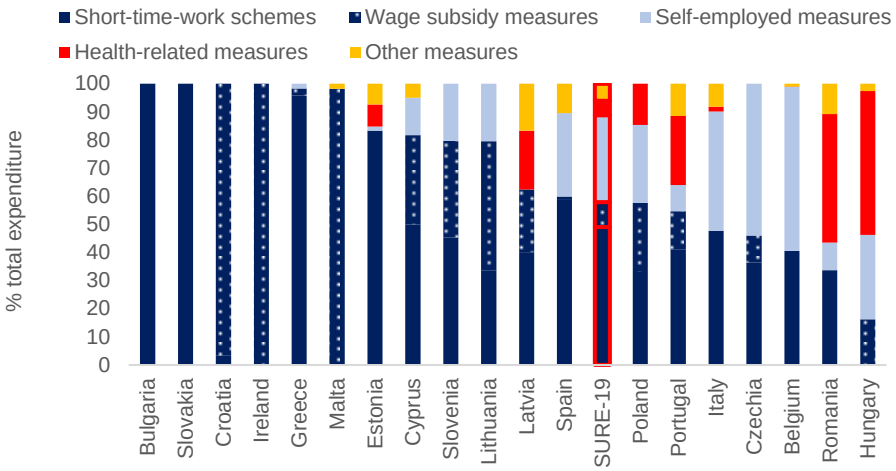
2.2 Nationale maatregelen: werktijdverkortingsregelingen of soortgelijke maatregelen die door SURE worden ondersteund

Veruit het grootste deel van de totale overheidsuitgaven voor maatregelen die voor SURE in aanmerking kwamen, werd toegewezen aan regelingen voor werktijdverkorting en "soortgelijke maatregelen", ook voor zelfstandigen. Bijna de helft (49 %) van de totale overheidsuitgaven voor maatregelen die voor SURE in aanmerking kwamen werd namelijk besteed aan werktijdverkortingsregelingen, die door 16 van de 19 lidstaten met gebruik van SURE werden gefinancierd. Nog eens 31 % werd toegewezen aan "soortgelijke maatregelen" voor zelfstandigen[15]. 9 % werd toegewezen aan loonsubsidieregelingen[16], terwijl 6 % van de

[15] Dit is gebaseerd op een analyse van de Commissie waarin de door de lidstaten gerapporteerde maatregelen zijn gecategoriseerd naar type.
[16] Loonsubsidieregelingen zijn regelingen voor het behoud van werkgelegenheid die vergelijkbaar zijn met werktijdverkorting, maar daarvan in die zin verschillen dat de betalingen niet worden berekend op basis van (niet-

totale uitgaven werd toegewezen aan “andere” soortgelijke maatregelen ter ondersteuning van het behoud van banen en het inkomen van werknemers[17]. Slechts 5 % werd uitgegeven voor maatregelen op gezondheidsgebied, wat de aanvullende aard hiervan bevestigt. Elf lidstaten gebruikten de financiële bijstand in het kader van SURE alleen voor werktijdverkortingsregelingen en soortgelijke maatregelen (zie grafiek 5).

Grafiek 5: overheidsuitgaven voor maatregelen die voor SURE in aanmerking kwamen per type uitgave



Bron: *rapportage van de lidstaten (februari 2023).*
Opmerking: zie het verslag van maart 2021 voor meer informatie over de gezondheidsgerelateerde uitgaven van Hongarije.

De deelname van vrouwen en jongeren aan werktijdverkorting nam tijdens de COVID-19-crisis toe. Dit was 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 (zie grafiek 6)[18].

In het najaar van 2022 werd aan acht lidstaten aanvullende financiële bijstand toegekend voor verschillende maatregelen. Deze aanvullende bijstand was voor de aanvullende uitgaven die in 2021 — en in sommige gevallen tot het begin van 2022 — werden gedaan voor de noodmaatregelen die reeds door SURE werden ondersteund. De aanvullende bijstand werd met name gebruikt voor:

---

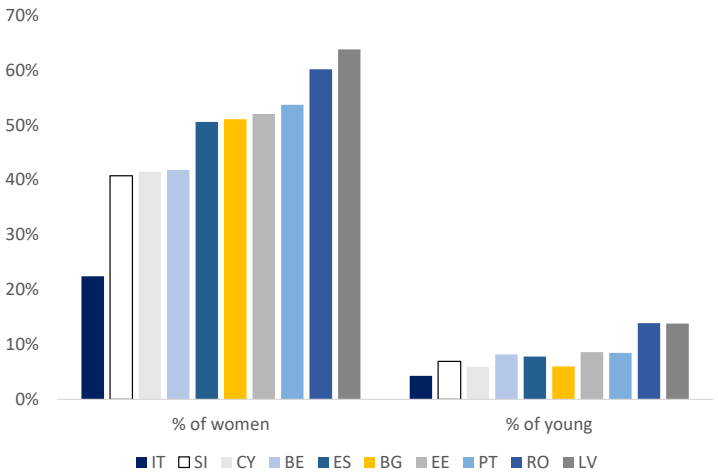
gewerkte) uren, maar veeleer overeenkomen met een vast bedrag of een deel van het totale loon. In totaal vertegenwoordigden met werktijdverkorting vergelijkbare maatregelen 46 % van de totale uitgaven die voor SURE in aanmerking kwamen.

[17] Andere soortgelijke maatregelen zijn bijvoorbeeld uitkeringen bij ziekte, ouderschapsverlof en beroepsopleidingen in verband met werktijdverkorting.

[18] Europese Commissie (2020): Labour Market and Wage Developments in 2020, hoofdstuk 3, Policy developments. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en In Italië en België verdubbelde het aandeel vrouwen dat van de regelingen profiteerde na maart 2020, terwijl dat van de jonge werknemers in Italië steeg 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.

- *Bulgarije:* de verlenging tot juni 2022 van een werktijdverkortingsregeling voor ondernemingen waarvan de omzet vanwege de pandemie met ten minste 30 % was afgenomen en die hun activiteiten tussen 13 maart 2020 en 31 december 2020 beperkten, terwijl zij hun werknemers behielden.
- *Cyprus*: de aanvullende uitgaven in verband met de verlenging (tot het derde kwartaal van 2021) van de loonsubsidieregeling ter ondersteuning van ondernemingen die hun activiteiten (gedeeltelijk) moesten opschorten, de speciale regelingen voor de horeca, een subsidieregeling voor zelfstandigen en een regeling voor ziekte-uitkeringen voor COVID-19.
- *Tsjechië*: de verlenging van de noodregeling voor werktijdverkorting in 2021 (het zogenaamde "Antivirusprogramma"), en van de noodsteun voor zelfstandigen.
- *Griekenland*: de verlenging van de noodregeling voor banenbehoud (een uitkering voor werknemers in de particuliere sector wier contract was opgeschort) in 2021 en 2022 en van de hieraan gerelateerde subsidie om de bijbehorende socialezekerheidsbijdragen te dekken.
- *Kroatië*: de verlenging van de twee bestaande steunmaatregelen, dat wil zeggen een loonsubsidieregeling voor ondernemingen die door de pandemie waren getroffen (tot juni 2022) en een werktijdverkortingsregeling om de tijdelijke werktijdverkorting te ondersteunen (tot december 2022).
- *Litouwen*: de verlenging tot juni 2021 van de regeling voor banenbehoud, waarmee de salariskosten werden gesubsidieerd van werknemers tijdens perioden waarin het werk werd stilgelegd, en subsidieregelingen voor zelfstandigen.
- *Letland*: de herinvoering van de noodsteunmaatregelen (compensatie voor inactiviteit van werknemers, loonsubsidies voor getroffen ondernemingen en aan COVID gerelateerde ziekte-uitkeringen) in de periode van november 2020 tot en met juni 2021, evenals enkele aanvullende uitgaven voor de verlenging van maatregelen op gezondheidsgebied.
- *Portugal:* de verlenging van een bestaande reeks arbeidsmarktmaatregelen en maatregelen op gezondheidsgebied (die in januari 2022 bij een uitvoeringsbesluit van de Raad waren uitgebreid) tot respectievelijk eind 2021 en maart 2022 (waarbij de laatstgenoemde uitkeringen voor preventieve isolatie en buitengewone steun voor het hervatten van de zakelijke activiteiten omvatten).

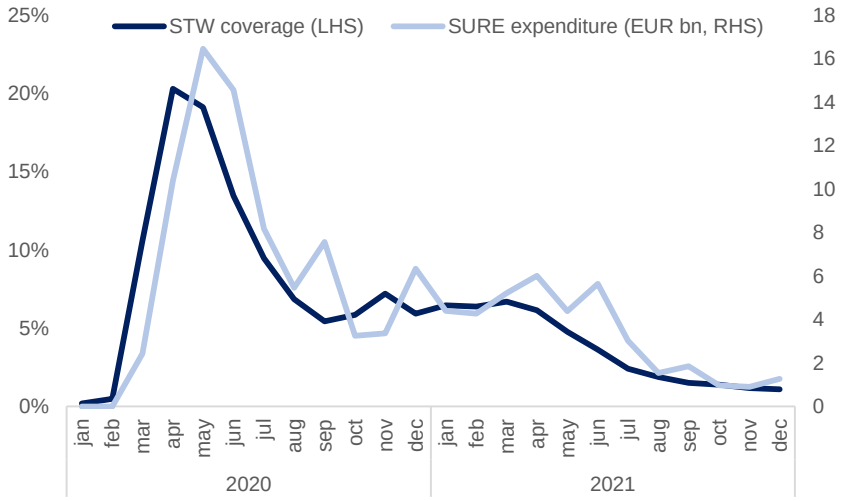
Grafiek 6: gemiddeld aandeel vrouwen en jonge begunstigden (15-24) in werktijdverkortingsregelingen (2020/2021)

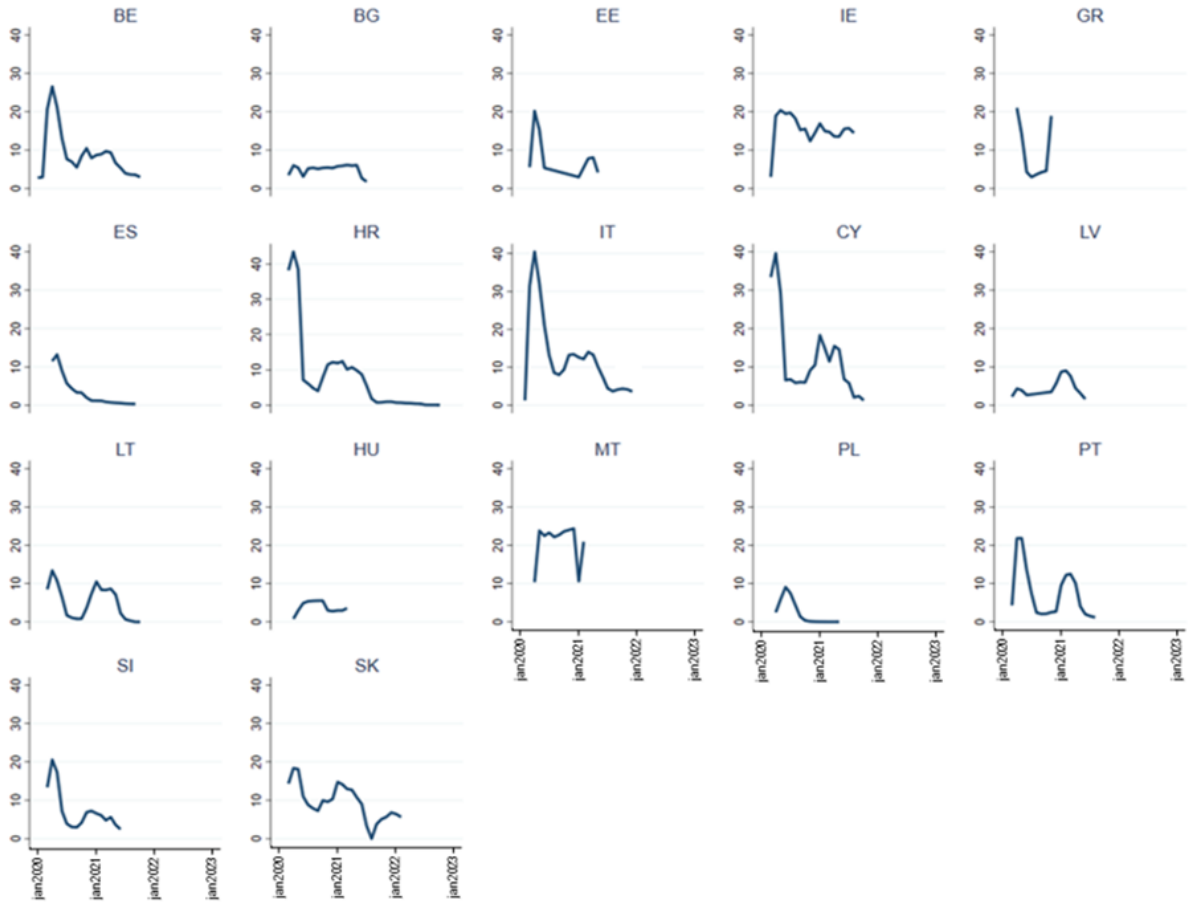


Bron: *databank voor het arbeidsmarktbeleid (LMP) 2020, Europese Commissie, directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie; gegevensverzameling van EMCO voor 2020 en 2021*.
Opmerking: De gegevens zijn niet beschikbaar voor alle landen die onder SURE vallen.

In de meeste lidstaten werd in 2021 gebruikgemaakt van werktijdverkortingsregelingen, maar het gebruik hiervan nam af. In de meeste lidstaten stabiliseerde het gebruik van werktijdverkortingsregelingen en soortgelijke maatregelen ter ondersteuning van het behoud van banen in de tweede helft van 2020, na de eerste piek tijdens de eerste golf van de pandemie in maart-april 2020. Het gebruik van de regelingen nam vervolgens in de loop van 2021 geleidelijk af, in lijn met het economische herstel en de succesvolle uitrol van de vaccinatiecampagnes. In sommige landen was eind 2020/begin 2021 sprake van een tweede piek.

Grafiek 7: aandeel behouden banen als gevolg van maatregelen ter ondersteuning van het behoud van banen (samengevoegd en per lidstaat)





Bron: Eurostat, *rapportage van de lidstaten (februari 2023).*
Opmerking: Voor Tsjechië en Roemenië zijn geen gegevens beschikbaar. De daling van het aandeel banen dat in de tweede helft van 2021 onder de maatregelen viel, is voor een deel het gevolg van het ontbreken van gegevens voor een aantal landen.

De meeste SURE-begunstigde lidstaten hadden hun noodmaatregelen voor het behoud van banen medio 2022 uitgefaseerd. Terwijl een paar landen (Estland en Slovenië) hun noodmaatregelen ter ondersteuning van het behoud van banen reeds in de tweede helft van 2020 hadden ingetrokken, verlengden de meeste lidstaten deze maatregelen tot 2021 en, in sommige gevallen, tot de eerste helft van 2022. Slechts in twee landen (Portugal en Kroatië) bleef de noodsteun tot het einde van 2022 beschikbaar.

Tabel 3: belangrijkste noodmaatregelen ter ondersteuning van het behoud van banen en duur hiervan

Lidstaat	Soort	Permanent/tijdelijk	Werktijdverkorting	Noodsteun verstrekt tot
BE	Werktijdverkorting	Permanent, met tijdelijke wijzigingen	0-100 %	Juni 2022
BG	Werktijdverkorting	Tijdelijk	50 % of 100 %	Juni 2022
CZ	Werktijdverkorting	Tijdelijk	0-100 %	Februari 2022
EE	Werktijdverkorting	Tijdelijk	0-100 %	Juni 2020

IE	Loonsubsidie	Tijdelijk	-	Augustus 2020
EL	Werktijdverkorting	Tijdelijk	50 % of 100 %	Januari 2022
ES	Werktijdverkorting	Permanent, met tijdelijke wijzigingen	0-100 %	Maart 2022
HR	Loonsubsidie + werktijdverkorting	Tijdelijk	0-100 %	December 2022
IT	Werktijdverkorting	Permanent, met tijdelijke wijzigingen	0-100 %	December 2021
CY	Werktijdverkorting	Tijdelijk	0-100 %	Augustus 2021
LV	Werktijdverkorting	Tijdelijk	0-100 %	Juni 2021
LT	Loonsubsidie + werktijdverkorting	Tijdelijk	0-100 %	Juni 2021/september 2021
HU	-	-	-	-
MT	Loonsubsidie	Tijdelijk	-	Mei 2022
PL	Loonsubsidie + werktijdverkorting	Tijdelijk	20-100 %	September 2021
PT	Werktijdverkorting	Permanent, met tijdelijke wijzigingen	0-100 %	September 2022
RO	Werktijdverkorting	Tijdelijk	0-100 %	Mei 2022
SI	Werktijdverkorting	Tijdelijk	50-100 %	December 2020
SK	Werktijdverkorting	Tijdelijk	0-100 %	Maart 2022

Opmerking: Deze tabel heeft slechts betrekking op de belangrijkste regelingen. Hongarije voorzag tijdens de pandemie in een noodregeling voor werktijdverkorting die werd gefinancierd uit de Europese structuurfondsen. Het land ontving hiervoor daarom geen financiële bijstand van SURE. Ierland verving zijn loonsubsidieregeling door een vergelijkbare aangepaste regeling die tot mei 2022 werd uitgevoerd, maar financierde deze regeling niet met financiële bijstand van SURE.

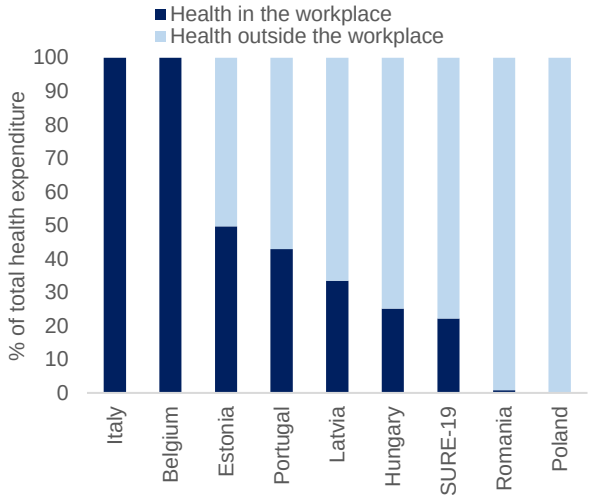
2.3 Nationale maatregelen: door SURE ondersteunde maatregelen op gezondheidsgebied

De aanvullende aard van de uitgaven op gezondheidsgebied is bevestigd. Slechts 5 % van de totale uitgaven was bestemd voor maatregelen op gezondheidsgebied. Slechts 8 van de 19 lidstaten gebruikten SURE-steun voor de financiering van maatregelen op gezondheidsgebied. Op grond van de SURE-verordening mocht *elke* aan COVID-19 gerelateerde gezondheidsmaatregel worden gefinancierd, maar ging het *met name* om maatregelen *op de werkplek*, die 22 % van alle uitgaven op gezondheidsgebied vertegenwoordigden (zie grafiek 8)[19]. Maatregelen op de werkplek worden voornamelijk beschouwd als maatregelen die

[19] Zie artikel 1 van Verordening (EU) 2020/672 van de Raad van 19 mei 2020. Deze voorwaarde wordt nader toegelicht in overweging 5: "*Teneinde de sterke focus van het bij deze verordening ingestelde instrument en daarmee de doeltreffendheid ervan te behouden, kunnen maatregelen op gezondheidsgebied voor de toepassing van dat instrument bestaan uit maatregelen die gericht zijn op het verminderen van beroepsrisico's en op het beschermen van werknemers en zelfstandigen op de werkplek, alsook waar passend sommige andere maatregelen op gezondheidsgebied*".

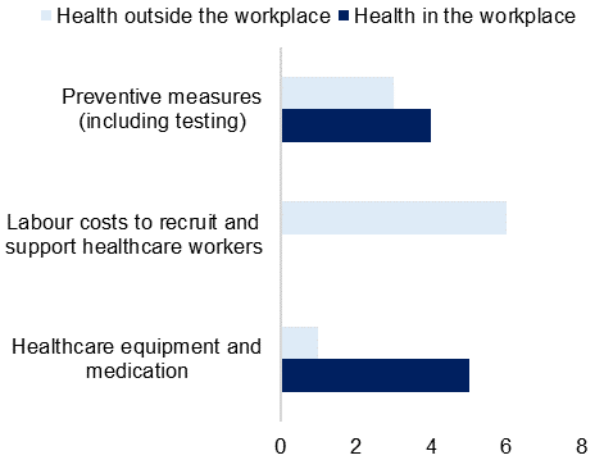
een veilige terugkeer naar het werk mogelijk maken door beroepsrisico's te verminderen, ook voor zorgmedewerkers.

Grafiek 8: aandeel van de uitgaven op gezondheidsgebied op de werkplek



Bron: *rapportage van de lidstaten (februari 2023).*

Grafiek 9: uitsplitsing van de soorten maatregelen op gezondheidsgebied (aantal betrokken lidstaten)



Bron: *rapportage van de lidstaten (februari 2023).*
Opmerking: Portugal en Roemenië worden dubbel geteld omdat zij respectievelijk preventieve maatregelen en maatregelen voor apparatuur voor de gezondheidszorg en geneesmiddelen op en buiten de werkplek hebben vastgesteld.

SURE werd gebruikt om verschillende soorten maatregelen op gezondheidsgebied te financieren, waarbij in verschillende lidstaten welkome noodhulp voor de gezondheidszorg werd verstrekt en een snellere terugkeer naar werkzaamheden mogelijk werd gemaakt. Op voorstel van de ERK hebben de diensten van de Commissie de gevolgen van de door SURE gefinancierde maatregelen op gezondheidsgebied nader onderzocht. De ondersteunde maatregelen op gezondheidsgebied kunnen over het algemeen in drie categorieën worden onderverdeeld: i) preventieve maatregelen tegen COVID-19, ii) aanvullende arbeidskosten voor het aanwerven en ondersteunen van zorgmedewerkers die in zeer lastige omstandigheden werken en iii) apparatuur voor de gezondheidszorg en geneesmiddelen. In grafiek 9 is te zien dat elke categorie maatregelen in de lidstaten ongeveer even populair was. Deze maatregelen, die hieronder nader uiteen worden gezet, kunnen zowel op als buiten de werkplek worden uitgevoerd.

- *Preventieve maatregelen:* Met deze maatregelen moeten de beroepsrisico's worden beperkt en moet een veilige terugkeer naar het werk worden gewaarborgd (op een andere wijze dan met persoonlijke beschermingsmiddelen). Voorbeelden van maatregelen *op de werkplek* zijn hygiënecursussen (België), het testen van werknemers van verpleeghuizen en kinderopvangfaciliteiten (Portugal) en belastingvoordelen voor kleine ondernemingen en non-profits voor het ontsmetten van werkplekken (Italië). Preventieve maatregelen *buiten de werkplek* hebben hoofdzakelijk betrekking op de financiering van uitgaven in verband met COVID-19-tests voor de hele bevolking. De uitbreiding van de capaciteiten van laboratoria voor tests tijdens de pandemie was ook essentieel om werkzaamheden in

klinieken in stand te houden en de lockdowns en maatregelen voor het beperken van sociale contacten af te schaffen. De genoomanalyse werd in 2021 in de EU vervijftienvoudigd ten opzichte van 2020, waardoor het percentage gesequencete positieve tests toenam van minder dan 1 % in 2020 tot een gemiddelde van 7 % in 2021[20].

- *Aanvullende arbeidskosten voor het aanwerven en ondersteunen van zorgmedewerkers:* Van alle *buiten de werkplek* genomen maatregelen waren aanvullende arbeidskosten voor zorgmedewerkers (hoofdzakelijk boni) het populairst. Estland, Hongarije, Letland, Polen, Portugal en Roemenië gebruikten in het kader van SURE beschikbare middelen bijvoorbeeld om boni te betalen aan zorgmedewerkers en/of om aanvullend personeel in dienst te nemen. Tijdens de pandemie was het uitbreiden van de capaciteiten van de intensive care, die arbeidsintensief is, van primair belang, aangezien een hogere bezetting van de bedden op de intensive care in verband is gebracht met een hoger sterftecijfer[21].
- *Apparatuur voor de gezondheidszorg en geneesmiddelen*: De middelen van SURE werden ook gebruikt voor persoonlijke beschermingsmiddelen en desinfectieapparatuur op werkplekken en in ziekenhuizen (Estland, Letland, Hongarije en Portugal) en de uitrol van vaccins (Roemenië), wat cruciaal was om ervoor te zorgen dat minder mensen overleden en om het normale leven te hervatten.

2.4 SURE-dekking van werkgelegenheid en ondernemingen

De Commissie heeft de hoge kwaliteit van de door de lidstaten gerapporteerde dekkingscijfers bevestigd. De Commissie voorzag in richtsnoeren en de lidstaten verrichtten inspanningen om de kwaliteit van de gerapporteerde dekkingsgegevens voor 2020, 2021 en 2022 te verbeteren aan de hand van vijf rapportagereeksen[22]. 9 van de 19 lidstaten hebben inmiddels bevestigd dat de informatie volledig gebaseerd is op administratieve gegevens en in overeenstemming is met de richtsnoeren van de Commissie[23]. De gegevens van nog eens acht lidstaten worden geacht voor het grootste deel te zijn gebaseerd op administratieve gegevens. Slechts twee lidstaten gaven aan dat hun gerapporteerde gegevens slechts als beste schattingen konden worden beschouwd totdat alle informatie bekend is. Dit betekent dat de schattingen van de dekking die hier worden gerapporteerd zeer betrouwbaar zijn, waarbij een van de opmerkingen van de ERK is aangepakt met betrekking tot het vertrouwen op schattingen in plaats van definitieve gegevens.

In 2020 werden via SURE naar schatting 31,5 miljoen mensen en 2,5 miljoen ondernemingen ondersteund. Deze cijfers vertegenwoordigen bijna een derde van het totale aantal werkzame personen en meer dan een kwart van de ondernemingen in de 19 begunstigde

[20] Zie OESO (2022), *Health at a glance.*

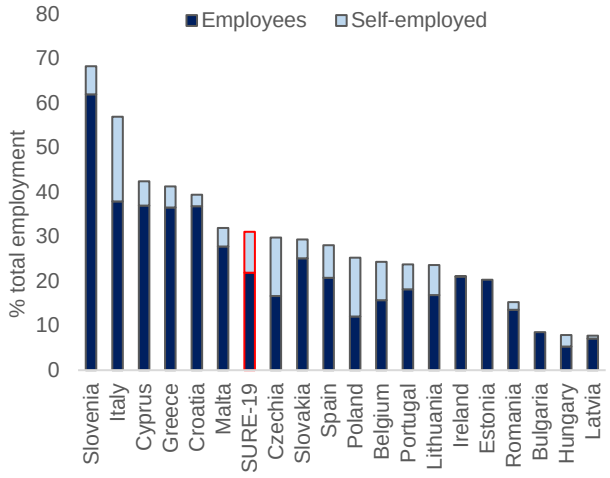
[21] Zie bijvoorbeeld Bravata e.a. (2021), "Impact of ICU transfers on the mortality rate of patients with COVID-19: insights from comprehensive national database in France".

[22] Vanwege de opzet hiervan moesten de lidstaten in verband met de informatie over het aantal werknemers en ondernemingen elke begunstigde van elke door SURE ondersteunde maatregel volgen in de administratieve databanken voor het socialezekerheidsstelsel, waarbij zij de informatie ook via arbeidsbureaus verzamelden. Dit proces omvatte het vergaren van een aanzienlijke hoeveelheid informatie en veel tijd voor verificaties om dubbel tellen te voorkomen: bijvoorbeeld wanneer dezelfde persoon begunstigde was van twee soorten door SURE ondersteunde maatregelen of een aanvraag voor een steunmaatregel meerdere keren in hetzelfde jaar afzonderlijk indiende.

[23] De registratie van zelfstandigen en werknemers van die zelfstandigen was niet volledig geharmoniseerd tussen de lidstaten als gevolg van verschillende statistische en wettelijke stelsels.

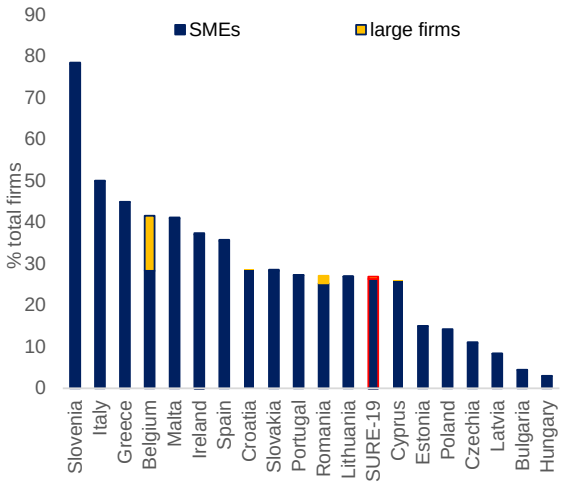
lidstaten[24]. Het geschatte aantal werkzame personen kan worden onderverdeeld in ongeveer 22,25 miljoen werknemers en 9,25 miljoen zelfstandigen. De grafieken 10 en 11 tonen een uitsplitsing van de SURE-dekking naar lidstaat. Deze schattingen omvatten geen personen die uitsluitend door maatregelen op gezondheidsgebied in het kader van SURE werden ondersteund en kunnen dan ook als conservatief worden beschouwd[25].

Grafiek 10: werkenden die in 2020 onder SURE vielen (% van de totale werkgelegenheid)



Bron: *rapportage van de lidstaten (februari 2023).*
Opmerking: dit zijn de dekkings- en totalewerkgelegenheidscijfers zoals gerapporteerd door de lidstaten.

Grafiek 11: ondernemingen die in 2020 onder SURE vielen naar grootte (% van het totale aantal ondernemingen)



Bron: *rapportage van de lidstaten (februari 2023).*
Opmerking: het totale aantal ondernemingen omvat geen ondernemingen zonder werknemers. Kmo's zijn ondernemingen met minder dan 250 werknemers; grote ondernemingen hebben er meer dan 250.

Kmo's waren de belangrijkste begunstigden van de bijstand van SURE. De pandemie heeft geleid tot een verschuiving in het gebruik van werktijdverkortingsregelingen, van voornamelijk grote ondernemingen vóór COVID naar kleine en middelgrote ondernemingen, die het gros van de onder SURE vallende ondernemingen uitmaken (zie grafiek 11)[26]. In het kader van SURE werd bijstand verleend aan gemiddeld 29 % van de kmo's in de begunstigde lidstaten (zie grafiek 12). De werktijdverkortingsregelingen werden meestal toegepast in de dienstensector en in de detailhandel. Niettemin kwam nog steeds ongeveer 14 % van de SURE-uitgaven terecht bij

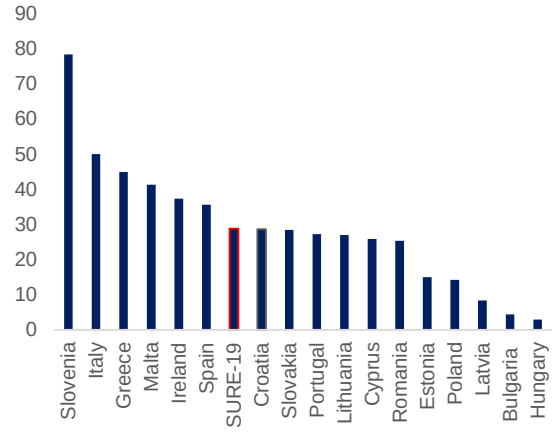
[24] De cijfers komen overeen met het aantal personen en ondernemingen dat op enig moment een beroep kon doen op werktijdverkortingsregelingen of soortgelijke maatregelen die door SURE werden ondersteund. De noemers zijn gebaseerd op de rapportagetabellen die de lidstaten hebben ingediend. Het totale aantal ondernemingen bestaat uit ondernemingen met ten minste één werknemer. Het aandeel begunstigde ondernemingen is afgenomen ten opzichte van het vierde verslag, met name omdat Polen definitieve administratieve gegevens heeft verstrekt.

[25]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.

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

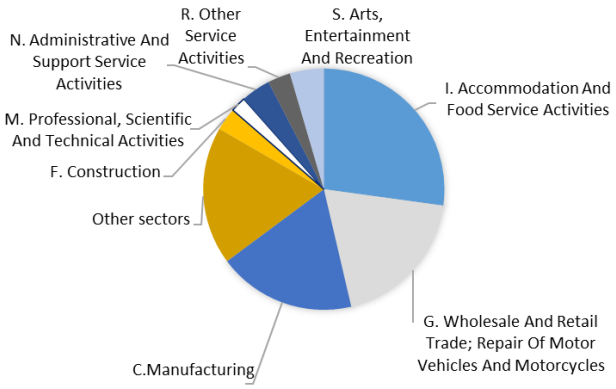
de industrie. Volgens de meest recente rapportage hadden de volgende sectoren het grootste aandeel in de uitgaven: i) horeca, ii) groot- en detailhandel, en iii) industrie (zie grafiek 13). Veel lidstaten ondersteunden ook andere sectoren, zoals de culturele sector, met doelgerichte maatregelen in hun uitvoeringsbesluit.

Grafiek 12: kmo's die in 2020 onder SURE vielen (% van het totale aantal kmo's)



Bron: *rapportage van de lidstaten (februari 2023).*
Opmerking: Polen heeft geen verslag uitgebracht over de grootte van de ondernemingen en België en Tsjechië hebben geen gegevens verstrekt over het totale aantal kmo's. Kmo's zijn ondernemingen met minder dan 250 werknemers.

Grafiek 13: sectorale dekking van SURE



Bron: *rapportage van de lidstaten (februari 2023).*
Opmerking: Deze grafiek geeft het gemiddelde percentage uitgaven van alle lidstaten weer in de drie sectoren die het sterkst profiteerden van SURE. Wanneer een sector niet wordt genoemd, nemen wij aan dat die een deel van de resterende uitgaven realiseert dat evenredig is aan de totale loonkosten van de sector op de gehele economie. Dit is ook het geval voor Portugal, dat geen sectorale dekking rapporteerde. Vier lidstaten brengen daarnaast 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 25 % en de op twee na grootste 15 % van de totale uitgaven ontvangt. Deze cijfers stemmen overeen met de gemiddelden in de lidstaten die percentages uitgaven hebben gerapporteerd.

In 2021, met name in het eerste halfjaar toen de pandemie verder om zich heen greep, werden met SURE naar schatting 9 miljoen mensen en meer dan 900 000 ondernemingen ondersteund. Dit omvat bijna 6,75 miljoen werknemers en 2,25 miljoen zelfstandigen, wat overeenstemt met bijna 15 % van de totale werkgelegenheid en van alle ondernemingen in de 15 begunstigde lidstaten die in 2021 gebruik bleven maken van SURE (zie de grafieken 14 en 15)[27]. Dit cijfer is sinds het laatste verslag gestegen, omdat Tsjechië en Kroatië SURE na de aanvullingen die in het najaar van 2022 werden toegekend, gebruikten om uitgaven van 2021 te financieren, nadat zij hun lening eerder, in 2020, hadden opgebruikt. Als gevolg van het ongelijke herstel in 2021 waren dat jaar op verschillende momenten nog steeds economische

[27] De lidstaten die al hun financiële bijstand in het kader van SURE in 2020 hadden opgebruikt, zijn hier niet opgenomen: Estland, Spanje, Ierland en Slovenië. Veel van deze lidstaten zetten hun relevante maatregelen echter voort of pasten deze aan en financierden deze uit andere bronnen.

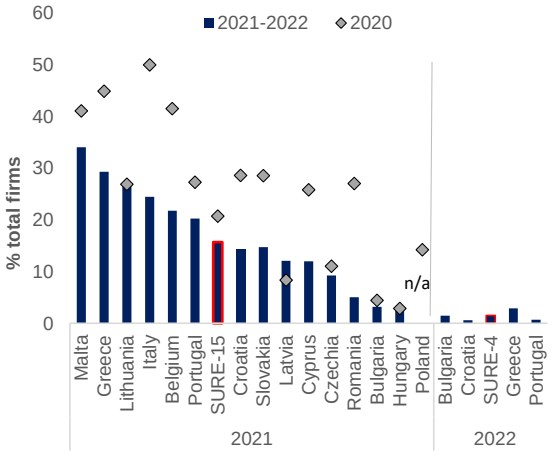
steunmaatregelen nodig. Zoals blijkt uit grafiek 1, lag het zwaartepunt daarvan in de eerste helft van 2021 en werden de maatregelen teruggeschroefd toen de gevolgen van de pandemie voor zowel de economie als de gezondheid later in het jaar afnamen dankzij vaccinaties en andere economische aanpassingen.

Grafiek 14: werkenden die in 2021 en 2022 onder SURE vielen (% van de totale werkgelegenheid)



Bron: *rapportage van de lidstaten (februari 2023).*
Opmerking: De lidstaten die al hun financiële bijstand in het kader van SURE in 2020 hadden opgebruikt, zijn hier niet getoond. De lidstaten die de bijstand in het kader van SURE tegen eind 2021 hadden uitgegeven, zijn niet opgenomen bij 2022. Niet van toepassing (n.v.t.) verwijst naar lidstaten die geen dekking voor dat jaar hebben gerapporteerd.

Grafiek 15: ondernemingen die in 2021 en 2022 onder SURE vielen (% van het totale aantal ondernemingen)



Bron: *rapportage van de lidstaten (februari 2023).*
Opmerking: het totale aantal ondernemingen omvat geen ondernemingen zonder werknemers. Niet van toepassing (n.v.t.) verwijst naar lidstaten die geen dekking voor 2021 of 2022 hebben gerapporteerd.

In 2022 werden met SURE naar schatting bijna 350 000 mensen en meer dan 40 000 ondernemingen ondersteund, in overeenstemming met de daling van de SURE-gerelateerde uitgaven. Dit omvat ongeveer 220 000 werknemers en 130 000 zelfstandigen. Het cijfer is sinds het vierde verslag gestegen, omdat Bulgarije, Portugal, Griekenland en Kroatië, naar aanleiding van hun aanvullende bijstand in het najaar van 2022, in 2022 financiële bijstand in het kader van SURE gebruikten, wat heeft geleid tot hogere dekkingscijfers voor 2022 (zie grafiek 14). De meeste lidstaten maakten in 2022 evenwel geen gebruik meer van SURE. Slechts vier lidstaten financierden in 2022 maatregelen via SURE, terwijl nog eens negen lidstaten SURE-subsidiabele maatregelen financierden uit andere bronnen.

III. ANALYSE VAN DE IMPACT VAN SURE

Dit deel bevat een geactualiseerde beoordeling van de impact van SURE op de werkloosheid, de reële economie en de rentebetalingen in de begunstigde lidstaten. Het doel van SURE bestond erin de lidstaten te helpen bij het behoud van werkgelegenheid van werknemers en zelfstandigen tijdens de COVID-19-pandemie en aldus arbeidsinkomens te beschermen. Hiermee moest vervolgens een snel economisch herstel mogelijk worden gemaakt zodra de beperkingen van de pandemie waren opgeheven. In dit deel wordt deze impact

beoordeeld, waarbij de analyse van de voorgaande halfjaarlijkse verslagen wordt geactualiseerd en aangevuld. De resultaten van een macro-economisch model van de Commissie, die de eerdere bevindingen bevestigen, zijn toegevoegd. De resultaten zijn over het algemeen informatief en duiden erop dat SURE een positieve impact had.

3.1 Schatting van de impact van SURE in 2020: de gevolgen van de pandemie op het moment van de uitbraak verzachten

De grote rol die SURE in 2020 speelde, niet in de laatste plaats bij het voorkomen van een toename van de werkloosheid, kan duidelijk worden aangetoond. Hoewel methodologische problemen gevolgen hebben voor de nauwkeurigheid van kwantitatieve schattingen, wijzen de diverse hieronder getoonde bewijsstukken, waarvoor verschillende methoden zijn gebruikt, allemaal in dezelfde richting. [28] Ten eerste hadden de nationale regelingen die door SURE werden ondersteund een materiële impact in de zin van een lagere werkloosheid op het hoogtepunt van de pandemie. Ten tweede bood SURE stimulansen voor het vaststellen van genereuze nationale regelingen voor het behoud van banen.

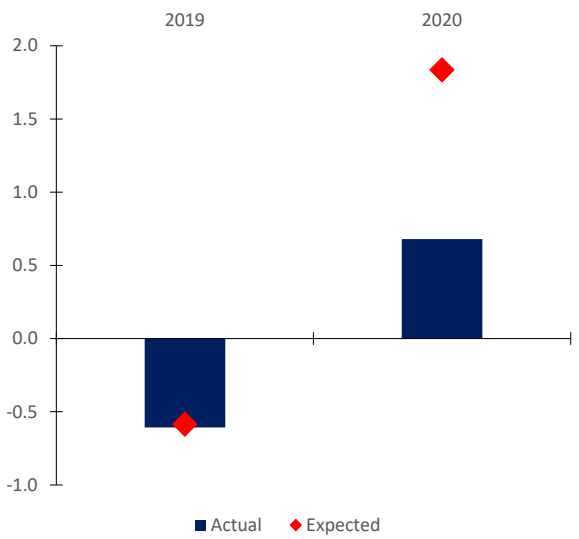
3.1.1 SURE droeg bij tot het behoud van banen, waarmee een sterke toename van de werkloosheid en ongelijkheid werd voorkomen

De stijging van de werkloosheid in 2020 in de begunstigde lidstaten was aanzienlijk lager dan verwacht. Een daling van het bbp ging in het verleden normaal gesproken gepaard met een aanzienlijke stijging van de werkloosheid. De snelle en omvangrijke beleidsmaatregelen die in 2020 werden genomen ter bestrijding van de COVID-19-crisis, waaronder SURE, verzachtten echter het effect van de productiedaling op de werkloosheid. In de meeste landen was de stijging van de werkloosheidscijfers daarom lager dan verwacht (zie de grafieken 16 en 17)[29].

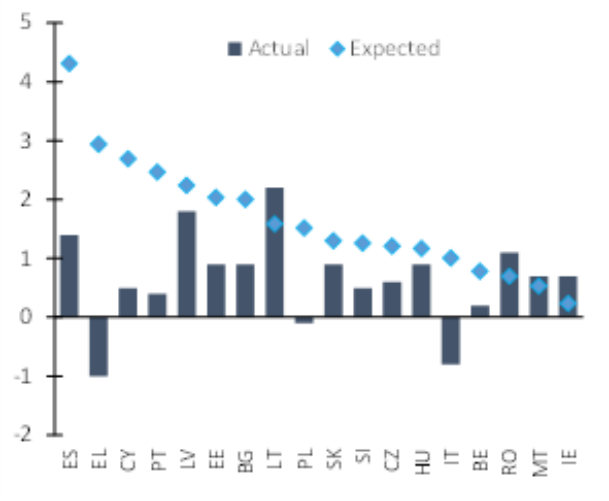
[28] Ten eerste is het lastig om een "nulscenario" van de arbeidsmarktprestaties zonder SURE te berekenen: omdat SURE slechts voorzag in een tweede verdedigingslinie tegen werkloosheid door nationale maatregelen te financieren, is het lastig om de impact van SURE zelf te scheiden van de impact van de nationale maatregelen. Ten tweede wordt de relatie tussen arbeidsprestaties en werkgelegenheid beïnvloed door een breed scala aan factoren, waaronder SURE. Tot de andere factoren behoorde onder meer 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. In het tekstvak over simulaties van het model worden nog verdere voorbehouden genoemd.

[29] Het effect van veranderingen in de economische groei op de werkloosheid staat in de economische literatuur bekend als "de wet van Okun". Zie Europese Commissie (2021), *Quarterly Report on the Euro Area*, deel III, *jaargang 20, nr. 2*, voor meer informatie.

Grafiek 16: werkelijke versus verwachte veranderingen in de werkloosheidscijfers in de SURE-19 in 2020 ten opzichte van 2019



Grafiek 17: werkelijke versus verwachte veranderingen in de werkloosheidscijfers per begunstigde lidstaat in 2020



Bron: *Ameco en eigen berekeningen.*

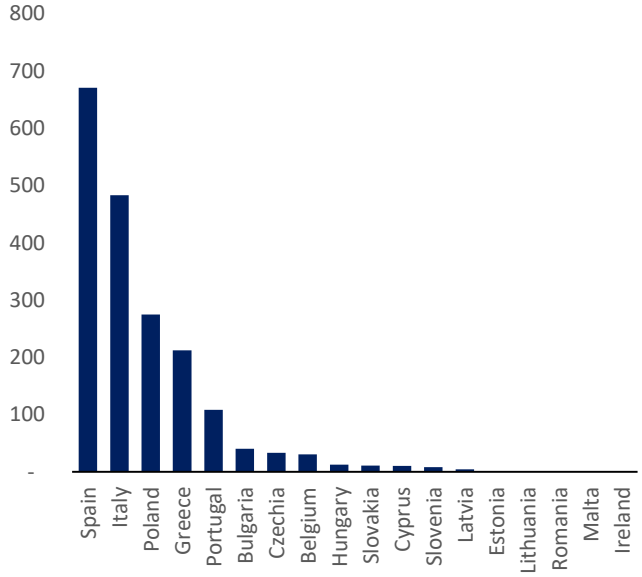
Opmerking: y-as: De verwachte verandering in de werkloosheidscijfers komt overeen met de voorspellingen op basis van een paneelregressiemodel voor de begunstigde lidstaten (zie grafiek 16) en een landspecifiek regressiemodel (zie grafiek 17) voor de periode 1999-2019. De analyse is gebaseerd op de wet 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 specificatie houdt rekening met (niet-tijdsafhankelijke) landspecifieke kenmerken van de arbeidsmarkt via vaste effecten per land en met veelvoorkomende factoren via tijdsgebonden effecten. De resultaten lijken robuust te zijn voor het gebruik van aanvullende onafhankelijke variabelen, zoals de wetgeving inzake arbeidsbescherming en de verandering in de arbeidsparticipatie. In de specificatie wordt rekening gehouden met de endogeniteit van de arbeidsprestatie door een "first-difference GMM-estimator" te gebruiken. Kroatië is niet opgenomen bij gebrek aan beschikbare gegevens.

Met de goedgekeurde beleidsondersteunende maatregelen, waaronder SURE, kon doeltreffend worden voorkomen dat naar schatting 1,5 miljoen mensen hun baan verloren. Het grootschalige gebruik van werktijdverkortingsregelingen en soortgelijke maatregelen verklaart ten dele de gematigde stijging van de werkloosheid ten opzichte van de daling van de productie. Omdat deze werkloosheid werd voorkomen, konden in 2020 naar schatting 1,5 miljoen mensen in de begunstigde lidstaten van SURE hun baan behouden[30]. In grafiek 18 zijn de naar schatting behouden banen uitgesplitst naar lidstaat. De aanvullende illustratieve simulaties die de Commissie uitvoerde (zie tekstvak 2), duiden erop dat met de nationale werktijdverkortingsregelingen die door SURE werden gefinancierd, alleen in de eurozone tot 1 miljoen banen werden gered. Dit doet vermoeden dat deze door SURE ondersteunde regelingen waarschijnlijk goed waren voor een aanzienlijk aandeel van de in totaal 1,5 miljoen behouden banen in de 19 begunstigde lidstaten van SURE. De positieve impact van SURE wordt nader geschraagd door het feit dat hoe hoger het bedrag was dat een lidstaat in 2020 via SURE ontving, hoe beperkter de stijging van de werkloosheid was naar historische maatstaven (zie

[30] 1,5 miljoen is het midden van de resultaten die zijn afgeleid uit de in de grafieken 16 en 17 gebruikte methoden. De in grafiek 16 getoonde paneelregressie en de landspecifieke regressie van grafiek 17 leiden tot resultaten van naar schatting respectievelijk 1,35 miljoen en 1,9 miljoen behouden banen.

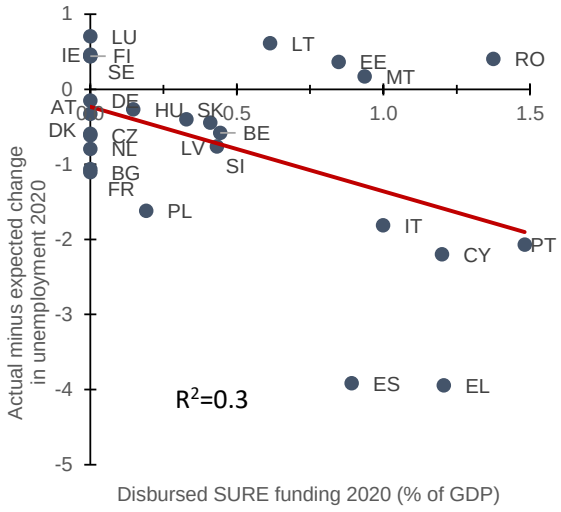
grafiek 19). Enkele niet-begunstigde lidstaten (bv. Frankrijk en Nederland) waren tegelijkertijd in staat om hun gunstige financiële positie en financieringsvoorwaarden te gebruiken om vergelijkbaar omvangrijke regelingen voor het behoud van banen uit te voeren.

Grafiek 18: geschat aantal behouden banen per lidstaat in 2020 (in duizenden)



Bron: *Ameco en eigen berekeningen.*
Opmerking: De schatting van het aantal behouden banen is ontleend aan het verschil tussen de werkelijke en de verwachte verandering van het werkloosheidspercentage, vermenigvuldigd met de beroepsbevolking in 2020. In dat model wordt ervan uitgegaan dat de werkelijke en verwachte beroepsbevolking gelijk zijn. Voor sommige landen komt de schatting uit op nul, aangezien de werkelijke verandering in het werkloosheidspercentage hoger was dan in het model werd voorspeld. De verwachte verandering in de werkloosheidscijfers komt overeen met de voorspellingen op basis van het landspecifieke regressiemodel zoals getoond in grafiek 17.

Grafiek 19: verband tussen de verandering in het werkloosheidscijfer en de uitbetaalde SURE-financiering in 2020

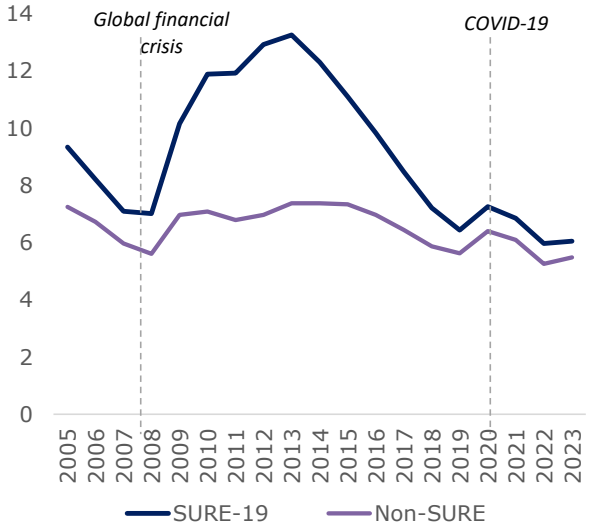


Bron: *Ameco en eigen berekeningen.*
Opmerking: y-as: de verwachte verandering in de werkloosheidscijfers vloeit voort uit het landspecifieke regressiemodel dat in de toelichting bij grafiek 17 is uitgelegd.

SURE heeft ook verdere ongelijkheid op de arbeidsmarkt in de lidstaten helpen voorkomen. SURE lijkt een sterke stijging van de werkloosheid te hebben voorkomen in de landen waar de arbeidsmarkt veel te lijden heeft gehad van de wereldwijde financiële crisis. Ten eerste is de stijging van de gemiddelde werkloosheid onder de SURE-begunstigden na de COVID-19-crisis nagenoeg gelijk aan de ontwikkeling in niet-begunstigde landen. Dat was anders in de nasleep van de wereldwijde financiële crisis, toen de gemiddelde werkloosheid onder de SURE-begunstigden aanzienlijk toenam in vergelijking met de niet-begunstigden (zie grafiek 20). Ten tweede is de spreiding van de werkloosheidspercentages onder de SURE-begunstigden aanzienlijk afgenomen sinds de COVID-19-pandemie, waarbij sprake is van geleidelijke convergentie in de richting van de lagere spreiding onder de niet-SURE-begunstigden (zie grafiek 21). Opmerkelijk is ook dat, hoewel de verbetering van de gemiddelde werkloosheid naar verwachting in 2023 zal eindigen, de spreiding ervan onder SURE-begunstigden naar verwachting verder zal afnemen. Deze vermindering van de ongelijkheid wat

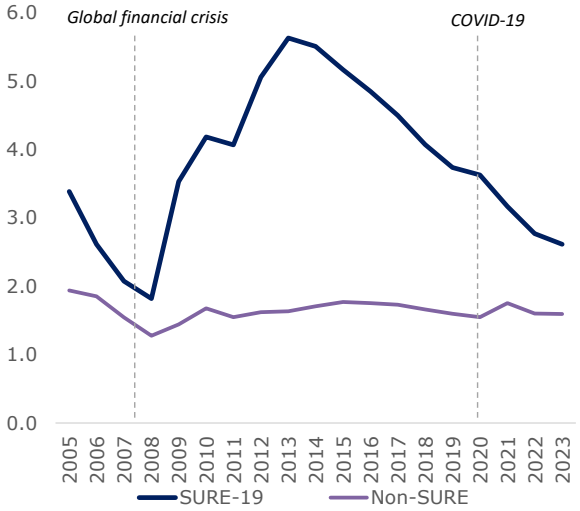
betreft de werkloosheid is het tegenovergestelde van wat tijdens de wereldwijde financiële crisis gebeurde. Dit resultaat laat ook zien dat de arbeidsmarkten van de SURE-begunstigden het instrument het hardst nodig hadden.

Grafiek 20: ontwikkeling van de gemiddelde werkloosheid tussen SURE- en niet-SURE-lidstaten



Bron: *Ameco (voorjaarsprognose 2023).*
Opmerking: "SURE-19" verwijst naar de 19 EU-lidstaten waaraan SURE-steun is toegekend. "Niet-SURE" verwijst naar de overige acht EU-lidstaten.

Grafiek 21: historische spreiding van de werkloosheidspercentages in SURE- en niet-SURE-lidstaten



Bron: *Ameco (voorjaarsprognose 2023).*
Opmerking: De spreiding verwijst naar de standaardafwijking van het werkloosheidspercentage van SURE-begunstigde en niet-SURE-begunstigde lidstaten, die voor elk jaar wordt berekend.

Het succes van de werktijdverkortingsregelingen tijdens de pandemie is ook bevestigd door externe studies. Onderzoek van CEPS inzake het gebruik van regelingen voor het behoud van banen toonde aan dat sprake was van een aanzienlijke stijging van het gebruik ten opzichte van de grote recessie[31]. Overheidsfinanciering van de volledige regeling heeft het positiefste effect op het gebruik ervan. Wanneer voor de crisis al een regeling bestond, droeg dit ook in aanzienlijke mate bij tot het gebruik van de regelingen. Er werd ook aangetoond dat een hoger loon en een uitgebreidere dekking (bv. van atypische werknemers) leidden tot een groter gebruik. De bevindingen leveren aanvullend bewijs dat werktijdverkortingsregelingen die door SURE werden gefinancierd de impact van COVID-19 op doeltreffende wijze beperkten. In tekstvak 1 worden nog wat voorbeelden gegeven van nationaal onderzoek naar de doeltreffendheid van de regelingen van de lidstaten.

Tekstvak 1: bestaand bewijs voor de doeltreffendheid van door SURE ondersteunde nationale regelingen

Het bestaande bewijs voor de doeltreffendheid van de noodmaatregelen die de lidstaten in antwoord op de

[31] Zie Corti, F., Ounnas, A. en Ruiz de la Ossa, T. (2023). Job retention schemes between the Great Recession and the COVID-19 crises - Does the institutional design affect the take up? An EU-27 cross-country comparison. *Diepgaande analyse van het CEPS.* Januari 2023 — 02. Voor dit onderzoek werd financiering ontvangen uit Horizon 2020, het programma voor onderzoek en innovatie van de EU.

COVID-19-crisis hebben genomen, is nog steeds vrij beperkt. Uit een recente studie van het Centrum voor Europese Beleidsstudies is gebleken dat het bij de uitvoering van beleid voor het behoud van banen voor de doeltreffendheid hiervan belangrijk kan zijn om grensoverschrijdende verschillen te begrijpen. Hieruit blijkt dat de uitbreiding en het toenemende gebruik van beleid voor het behoud van banen verband houdt met het ontwerp van dit beleid. Een bredere dekking, hogere vervangingspercentages voor lonen en een royalere overheidsfinanciering dragen positief bij tot het gebruik[32]. In dit tekstvak wordt een korte samenvatting gegeven van de beschikbare gegevens over nationale regelingen in sommige lidstaten die gebruik hebben gemaakt van SURE-bijstand.

In **Slovenië** waren er twee belangrijke nationale programma's die gericht waren op het voorkomen van werkloosheid: een "deeltijduitkering", die een deel van de loonkosten dekte van werknemers wier werkweek werd verkort; en een verlofregeling voor de betaling van looncompensatie en opleidingskosten voor werknemers wier contract tijdelijk was opgeschort. Tijdens de periode waarop de maatregel betrekking had, staakte slechts 3 % van de in totaal 1 850 ondersteunde werkgevers zijn activiteiten. Uit gegevens van het werkgelegenheidsregister van juni 2021 blijkt dat 7,3 % van de werknemers van de ondersteunde ondernemingen zijn baan had verloren nadat de maatregelen waren afgelopen, terwijl 92,7 % zijn baan had behouden[33].

In **Griekenland** werden verschillende maatregelen ingevoerd om de schokken voor de werkgelegenheid als gevolg van de pandemie te verzachten, met inbegrip van een ontslagverbod in de sectoren die het zwaarst getroffen waren en het afhankelijk maken van inkomenssteun van het behoud van banen. Uit de analyse van de gevolgen voor de werkgelegenheid van de COVID-19-pandemie en van de bijbehorende beleidsrespons van de overheid (op basis van een schatting van de verschillen tussen de verschillen) blijkt dat de werkgelegenheid niet in aanzienlijke mate toenam, wat voornamelijk te danken was aan de maatregelen voor het behoud van banen. Het seizoenwerk (voornamelijk in de toeristische sector) nam tegelijkertijd aanzienlijk af ten opzichte van de voorgaande jaren als gevolg van de lockdown. Dit leidde tot een beperkte toename van de werkgelegenheid die kon worden toegerekend aan een verstoorde seizoensgebonden dynamiek, aangezien de lockdown samenviel met de piek van de seizoensgebonden aanwerving. De tendensen ten aanzien van de aanwerving kwamen pas in het eerste kwartaal van 2021 weer op het niveau van vóór de pandemie uit[34].

Met een vergelijking van de werkgelegenheidseffecten van de door de pandemie veroorzaakte schok en het ingrijpen van de overheid in de **Baltische staten** wordt licht geworpen op de heterogene uitvoering en efficiëntie van de diverse maatregelen. Met de maatregelen voor het behoud van banen werd de toename van de werkloosheid aanzienlijk beperkt. Er is echter gebleken dat de verschillende soorten programma's voor het behoud van banen (werktijdverkortingsregelingen, verlofregelingen en loonsubsidies) in Estland, Letland en Litouwen niet even doeltreffend waren (Foresight Centre, 2020)[35].

3.1.2 Met SURE werd de arbeidsmarkt via verschillende kanalen ondersteund

SURE zorgde voor toegevoegde waarde door het vertrouwen in de economie te bevorderen en de lidstaten op doeltreffende wijze aan te moedigen om op nationaal niveau brede en ambitieuze werktijdverkortingsregelingen vast te stellen. De beoordeling van de "aanvullende impact" van SURE ten opzichte van nationale maatregelen is enigszins lastig. Het bewijs uit enquêtes, zoals verstrekt in eerdere verslagen, bevestigt de specifieke impact van SURE, dat wil zeggen het vergroten van het vertrouwen overal in de EU, de ondersteuning en aanmoediging van het gebruik van werktijdverkortingsregelingen door de EU in de specifieke

[32] Zie vorige voetnoot.

[33] Ministrstvo za delo, druzino, socialne zadeve in enake moznosti Republike Slovenije, S. za analize in razvoj. (2022). Analiticna podlaga za potrebe vzpostavitve stalne sheme skrajsanega delovnega casa v Sloveniji.

[34] Betcherman, G., Giannakopoulos, N., Laliotis, I., Pantelaiou, I., Testaverde, M., & Tzimas, G. (2023). The short-term impact of the 2020 pandemic lockdown on employment in Greece. Empirical Economics. https://doi.org/10.1007/s00181-023-02381-2

[35] Foresight Centre. (2020). A comparative review of socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19) in the Baltic States.

context van de COVID-19-pandemie, en de mogelijkheid voor de lidstaten om meer dan gewoonlijk uit te geven aan werkgelegenheidssteun in antwoord op de lockdowns en andere beperkingen van de economische activiteiten tijdens de pandemie.

Ten eerste droeg SURE bij tot een verbetering van het algemene vertrouwen in het vermogen van de EU om doeltreffend te reageren op een ongekende crisis. De beleidsrespons van de EU op COVID-19 was drieledig: i) een versoepeling van het regelgevingskader, met inbegrip van de corona-investeringsinitiatieven (CRII en CRII+), het staatssteunkader en het gebruik van de algemene ontsnappingsclausule voor het fiscale beleid; ii) een financieel vangnet (SURE en het pan-Europees Garantiefonds voor ondernemingen); en iii) de aankondiging van het instrument NextGenerationEU[36]. Deze respons vormde een aanvulling op de bijstand die was verstrekt uit de Europese structuur- en investeringsfondsen, en met name het Europees Sociaal Fonds. SURE vereiste dat de lidstaten zeer snel overeenstemming bereikten over de vaststelling van het instrument en dat zij vrijwillig begrotingsgaranties verstrekten, waarmee een sterk signaal werd gegeven wat betreft het vermogen van de EU om doeltreffend en snel te reageren op een crisis. Deze collectieve capaciteit om op de crisis te reageren met naar behoren afgestemde instrumenten droeg waarschijnlijk bij tot het vertrouwen van economische actoren in de EU, haar lidstaten en de kwaliteit van de specifieke beleidsrespons. Dit effect was zichtbaar in de resultaten van de Eurobarometer-enquête van december 2021, waaruit bleek dat 82 % van de burgers in de eurozone, in zowel begunstigde als borgstellende landen, van mening was dat de SURE-leningen een goed idee waren (zie grafiek 22)[37]. Dit vertrouwen wordt geacht te hebben bijgedragen tot een verlaging van de rentespread voor staatsleningen van de lidstaten en de verbetering van de vooruitzichten voor de groei in de EU. SURE droeg, ook dankzij het ontwerp ervan, dat was afgestemd op het soort schok dat door COVID-19 werd veroorzaakt, bij tot de doeltreffende mobilisatie van het fiscale beleid. Dit ondersteunende fiscale beleid waarborgde samen met het accomoderende monetaire beleid de economische activiteiten tijdens de pandemie.

Ten tweede zorgde de EU aan de hand van SURE voor de ondersteuning en aanmoediging van het gebruik van maatregelen voor het behoud van banen. Door te voorzien in financiële bijstand voor de financiering van werktijdverkortingsregelingen en soortgelijke maatregelen, moedigde SURE de lidstaten aan om dit soort beleid na te streven, ook in overeenstemming met de werkgelegenheidsrichtsnoeren van 2020. De Commissie voerde een ad-hocenquête van SURE-begunstigde lidstaten uit om beter te begrijpen hoe goed dit kanaal werkte[38]. Hieruit bleek dat SURE de lidstaten de mogelijkheid bood om ambitieuzer te zijn bij de invoering van beleid.

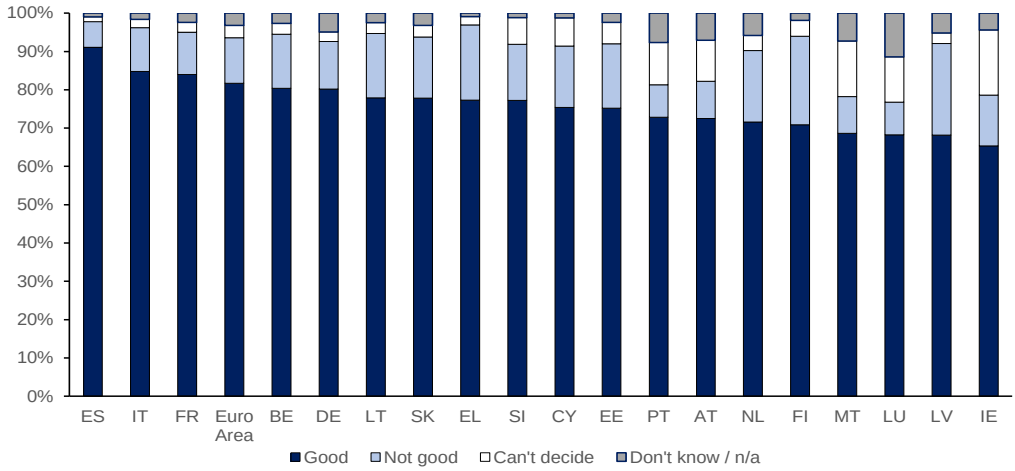
[36] Zie voor meer informatie over de EU-beleidsrespons op COVID-19 ook Europese Commissie (2021), *Report on Public Finances in EMU 2020*.

[37] 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

[38] Om beter inzicht te krijgen in de rol die SURE speelde bij het opzetten en toepassen van werktijdverkortingsregelingen en soortgelijke maatregelen op nationaal niveau tijdens de COVID-19-pandemie, verzocht de Commissie de autoriteiten van de lidstaten rechtstreeks hun standpunt te geven door middel van een vragenlijst die aan het Comité voor de werkgelegenheid werd voorgelegd. Van de 19 lidstaten die bijstand in het kader van SURE aanvroegen, vulden er 15 de vragenlijst in.

- *Een meerderheid van de begunstigde lidstaten heeft aangegeven dat SURE een rol heeft gespeeld bij hun besluit om een nieuwe werktijdverkortingsregeling vast te stellen of een bestaande regeling te wijzigen.* In reactie op de COVID-19-crisis hebben negen lidstaten[39] een nieuwe werktijdverkortingsregeling opgezet en hebben vier lidstaten een bestaande werktijdverkortingsregeling gewijzigd[40]. De meeste van deze regelingen werden in maart 2020 ingevoerd of gewijzigd, kort voordat de Commissie het SURE-instrument voorstelde. Nadat SURE werd voorgesteld, werden in Hongarije, Griekenland, Roemenië en Slovenië nieuwe regelingen ingevoerd, terwijl Italië en Spanje bestaande regelingen verder aanpasten.
- *SURE stelde sommige lidstaten ook in staat ambitieuzer te zijn ten aanzien van maatregelen die vergelijkbaar waren met werktijdverkortingsregelingen.* 17 lidstaten verzochten ook om financiële bijstand van SURE voor soortgelijke regelingen als werktijdverkorting. Sommige lidstaten hadden deze maatregelen al ingevoerd voordat SURE werd voorgesteld, en een aantal daarna[41]. Een meerderheid van de ondervraagde lidstaten voerde nieuwe regelingen in die vergelijkbaar waren met werktijdverkorting als reactie op de potentiële beschikbaarheid van financiering in het kader van SURE. Bovendien droeg de beschikbaarheid van SURE-financiering in drie lidstaten bij tot een verhoging van het aan deze regelingen toegewezen budget.

Grafiek 22: 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 37.*

Ten derde bood SURE de lidstaten vertrouwen om meer te lenen en uit te geven voor gerelateerde maatregelen dan zij anders zouden hebben gedaan. Dit was met name het geval

[39] Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Kroatië, Hongarije, Litouwen, Letland, Roemenië en Slovenië. Hongarije besloot voor de financiering van zijn nieuwe werktijdverkortingsregeling de voorkeur te geven aan de Europese structuur- en investeringsfondsen boven SURE.

[40] België, Spanje, Ierland en Italië.

[41] Deze "soortgelijke" regelingen werden vastgesteld vóór 2 april (in Cyprus, Griekenland, Ierland, Polen en Slovenië), na 2 april (in Spanje, Hongarije en Tsjechië), of op verschillende momenten naarmate de crisis verergerde, tussen maart en juli 2020 (in België, Italië, Litouwen, Letland, Malta en Roemenië).

omdat de financiering tegen zeer lage percentages en met een lange looptijd beschikbaar was, net zoals SURE, en omdat hiermee vroeg werd voorzien in een EU-beleidsrespons toen de onzekerheid nog groot was. Een meerderheid van de begunstigde lidstaten gaf aan dat de SURE-steun een rol speelde bij het tijdelijk verhogen van de dekking en het hogere bedrag van werktijdverkortingsregelingen en soortgelijke maatregelen, en bij de algemene financiering van het beleid om de COVID-19-crisis aan te pakken[42]. Zes lidstaten gaven aan het budget voor hun respectieve regelingen voor werktijdverkorting te hebben verhoogd nadat de Commissie de oprichting van SURE had voorgesteld. In twee gevallen werd SURE geacht een grote invloed te hebben gehad op de beslissing.

Tekstvak 2: illustratieve modelsimulaties van de impact van door SURE gefinancierde werktijdverkortingsregelingen

In dit tekstvak wordt het mondiale meerlandenmodel (GM) van de Commissie gebruikt om de impact van door SURE gefinancierde werktijdverkortingsregelingen tijdens de COVID-19-pandemie te modelleren[43].

(i) Methodologie

Het GM-model is een model op basis van de open economie dat door de Commissie wordt gebruikt om conjunctuurschommelingen en macro-economisch stabilisatiebeleid te analyseren. De gedragsparameters ervan worden geraamd aan de hand van Bayesiaanse technieken en het model wordt regelmatig gebruikt om bij te dragen tot de Europese economische prognoses van de Commissie.

Het GM-model wordt hier gebruikt om de impact van de door SURE gefinancierde werktijdverkortingsregelingen te bestuderen, die ook loonsubsidies en soortgelijke bijstand voor zelfstandigen omvatten (maar geen andere maatregelen zoals maatregelen op gezondheidsgebied). Omdat het model is opgesplitst in twee regio's — de eurozone (twintig lidstaten) en de rest van de wereld — wordt met de simulaties slechts de impact van de SURE-middelen onderzocht die zijn uitbetaald aan de 14 begunstigde lidstaten van de monetaire unie, met een waarde van in totaal ongeveer 72 miljard EUR (73 % van de totale SURE-bijstand). Het grootste bedrag werd in het tweede kwartaal van 2020 uitgegeven en kwam neer op ongeveer 1 % van het (driemaandelijkse) bbp van de eurozone.

(ii) Impactkanalen

Om een beter beeld te krijgen van de impact van de werktijdverkortingsregelingen, is het standaard GM-model aangepast met een uitgebreidere arbeidsmarktstructuur. Deze maakt het meer specifiek mogelijk om een onderscheid te maken tussen de extensieve marge (aantal werknemers) en de intensieve marge (uren per werknemer), evenals tussen de betaalde contracturen en het werkelijke aantal gewerkte uren. Door de niet-gewerkte uren tijdens tijdelijke negatieve schokken te subsidiëren, resulteren werktijdverkortingsregelingen in het behoud van banen wat het aantal werknemers betreft. Met andere woorden: werktijdverkortingsregelingen kunnen ondernemingen aanmoedigen om het personeelsbestand aan te passen door arbeidstijdverkorting in plaats van door ontslagen.

Werktijdverkortingsregelingen voorkomen niet alleen ontslagen, maar zorgen ook voor een sneller economisch herstel. Doordat werkgevers hun personeel kunnen behouden dankzij werktijdverkortingsregelingen, kunnen zij ook de dure processen in verband met het laten gaan, het opnieuw aannemen en het opleiden van personeel tijdens eventuele economische oplevingen vermijden. Deze manier om kosten te besparen is van bijzonder belang tijdens diepe recessies, wanneer liquiditeitsbeperkingen en zwakkere balansen afbreuk doen aan het vermogen van ondernemingen om ontslagrondes te vermijden.

[42] Volgens de enquête van EMCO.

[43] Het GM-model is een structureel macro-economisch model volgens de nieuw-Keynesiaanse traditie. Het werd gezamenlijk ontwikkeld door het directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken en het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Europese Commissie. Zie voor een nadere beschrijving van de kern van het GM-model A. Albonico, L. Calès, R. Cardani, O. Croitorov, F. Di Dio, F. Ferroni, M. Giovannini, S. Hohberger, B. Pataracchia, F. Pericoli, P. Pfeiffer, R. Raciborski, M. Ratto, W. Roeger en L. Vogel (2019). The Global Multi-Country Model (GM): an Estimated DSGE Model for the Euro Area Countries. *ECFIN-discussienota nr. 102. Europese* Commissie.

Daarnaast dragen werktijdverkortingsregelingen bij tot het stabiliseren van de inkomens van werknemers en de consumptievraag door de werkloosheid te beperken. Over het algemeen kunnen werktijdverkortingsregelingen de negatieve gevolgen van neerwaartse schokken voor de arbeidsmarkt verzachten en bijdragen tot een veerkrachtigere economie.

(iii) Simulatie en resultaten

Bij deze modelleringsoefening worden door SURE gefinancierde regelingen beschouwd als discretionair optreden van de overheid om niet-gewerkte uren te subsidiëren. Dit optreden van de overheid, op de schaal van SURE, maakt het mogelijk om op gestileerde wijze te schatten hoeveel banen niet verloren zijn gegaan.

Op basis van de hierboven beschreven kanalen, duiden de "standaard" modelsimulaties erop dat door SURE gefinancierde werktijdverkortingsregelingen een aanzienlijke positieve impact hadden op de werkgelegenheid en hiermee in de eurozone ongeveer 0,75 miljoen banen werden gered.

Met deze "standaard" simulatieresultaten kan de potentiële impact van het verlies van banen tijdens een diepe recessie, zoals de recessie die werd veroorzaakt door de COVID-19-pandemie, echter worden onderschat. Onderzoek duidt er met name op dat loonrigiditeit en liquiditeitsbeperkingen van ondernemingen de schommelingen in de werkgelegenheid aanzienlijk kunnen versterken[44]. Dit is ook in overeenstemming met empirisch bewijs waaruit blijkt dat het werkloosheidspercentage tijdens recessies sneller stijgt dan het tijdens perioden van groei daalt[45]. Om dit kenmerk mee te nemen, wordt in het scenario van een "diepe recessie" een hogere werkgelegenheid in aanmerking genomen ten opzichte van de outputelasticiteit[46]. Wanneer deze dynamiek in aanmerking wordt genomen ten aanzien van het werkloosheidspercentage, *zou het geschatte aantal geredde banen voor de eurozone nabij de 1 miljoen liggen*. Anders geformuleerd: zonder de door SURE gefinancierde werktijdverkortingsregelingen zou het werkloosheidspercentage in de eurozone in 2020 zijn uitgekomen op 8,6 % (in plaats van de waargenomen 8,0 %).

Deze gestileerde simulaties duiden over het algemeen gezien op een aanzienlijk aantal behouden banen, van een zelfde omvang als de schattingen op basis van de wet van Okun op bladzijde 23. In tegenstelling tot de in grafiek 16 weergegeven wet van Okun, is deze simulatie echter uitsluitend gericht op de gevolgen van door SURE gefinancierde werktijdverkortingsregelingen, in plaats van op de algemene beleidsrespons op COVID-19.

(iv) Voorbehouden

De simulaties tonen aan dat SURE dankzij werktijdverkortingsregelingen een grote impact had op de werkgelegenheid. Bij het interpreteren van de resultaten moeten echter enkele voorbehouden in aanmerking worden genomen, en met name de volgende voor- en nadelen:

- (+) Werktijdverkorting kan in principe verdere vraagtekorten in verband met zorgen om werkloosheid verzachten. In het model zijn deze aanvullende stabiliserende voordelen als gevolg van minder preventief

[44] Zie bijvoorbeeld Giroud, X. en Mueller, H. (2017). Firm Leverage, Consumer Demand, and Employment Losses During the Great Recession. *Quarterly Journal of Economics* 132 (1), blz. 271-316.

[45] Zie met betrekking tot asymmetrie in de conjunctuurcyclus in de OESO bijvoorbeeld Abbritti, M. en Fahr, S. (2013). Downward wage rigidity and business cycle asymmetries. *Journal of Monetary Economics*, 60(7), blz. 871-886.

[46] Om dit kenmerk in aanmerking te nemen, is de parameter voor de kosten in verband met de aanpassing van de werkgelegenheid door twee gedeeld. Hoewel zij gestileerd is, is deze parametrisering over het algemeen gezien in lijn met Gehrke en Hochmuth, die aantonen dat de gevolgen voor de werkgelegenheid na een discretionaire schok in verband met werktijdverkorting tijdens een diepere recessie kunnen verdubbelen. Zie Gehrke, B. en Hochmuth, B., (2021), Counteracting Unemployment in Crises: Non-Linear Effects of Short-Time Work Policy, *Scandinavian Journal of Economics*, 123, editie 1, blz. 144-183.

sparen niet opgenomen[47]. De voordelen van de werktijdverkortingsregelingen als automatische stabilisatoren zouden bovendien groter kunnen zijn dan die van het discretionaire optreden van de overheid met financiering van SURE[48].

- (+) Door de instandhouding van banen en werkgelegenheid kunnen werktijdverkortingsregelingen schadelijke gevolgen van werkloosheid, zoals een verlies van vaardigheden of ontmoediging om te participeren op de arbeidsmarkt, voorkomen.
- (-) Minder positief is echter dat de simulaties van het model mogelijke negatieve herverdelingseffecten op de arbeidsmarkt uitsluiten, aangezien werktijdverkorting werknemers kunnen doen afzien van een overstap naar productievere ondernemingen of sectoren. Het zeer sterke herstel van de economie van de eurozone in 2021 en de tijdelijke aard van SURE doen echter vermoeden dat dit effect minder belangrijk was.
- (-) Daarnaast wordt in het model geen rekening gehouden met potentiële problemen in verband met het moreel risico, zoals stimulansen voor ondernemingen om in het kader van de werktijdverkorting de uren verder te beperken dan noodzakelijk is. Empirisch bewijs duidt er echter op dat dit probleem relatief gezien binnen de perken blijft[49].

3.2 Schatting van de impact van SURE in 2021 en daarna: het economisch herstel bevorderen

De bescherming van de werkgelegenheid heeft in de eerste twee jaren van de pandemie gezorgd voor een sneller economisch herstel in 2021 dan bij eerdere crises. In de eerste plaats herstelden het bbp en het werkloosheidscijfer zich in de SURE-begunstigde lidstaten veel sneller tot de niveaus van vóór de crisis dan na de wereldwijde financiële crisis en de schuldencrisis in de eurozone (zie grafiek 23). Dit gebeurde ondanks de latere golven van de pandemie waardoor in 2021 opnieuw beperkingen moesten worden ingevoerd[50]. Bovendien zette de economische groei zich in 2022 voort, ondanks de Russische invasie van Oekraïne en de hieruit voortvloeiende humanitaire en energiecrisis, en zal deze groei zich, op basis van de voorjaarsprognose van de Commissie van 2023, in 2023 voortzetten, zij het langzamer[51]. Toch herstelt de economie zich nog altijd beter dan in hetzelfde stadium na de wereldwijde financiële crisis en de schuldencrisis in de eurozone, aangezien de EU-economie in 2021 weer op het productieniveau van vóór de pandemie uitkwam, terwijl zij in dezelfde fase van de twee eerdere crises ruim onder het niveau van vóór de crisis bleef. Dit duidt erop dat het vasthouden van beschikbare arbeidskrachten door ondernemingen door middel van werktijdverkortingsregelingen en soortgelijke maatregelen in het kader van de COVID-19-

[47] Dengler en Gehrke schatten dat het potentieel voor stabilisatie van werktijdverkorting met tot wel 55 % kan toenemen wanneer rekening wordt gehouden met preventief sparen. Zie Dengler, T. en Gehrke, B. (2021). Short-time work and precautionary savings, *IZA DP* nr. 14329.

[48] Zie bijvoorbeeld Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W., en Merkl, C. (2016). Does short-time work save jobs? A business cycle analysis. *European Economic Review*, *84*, blz. 99-122.

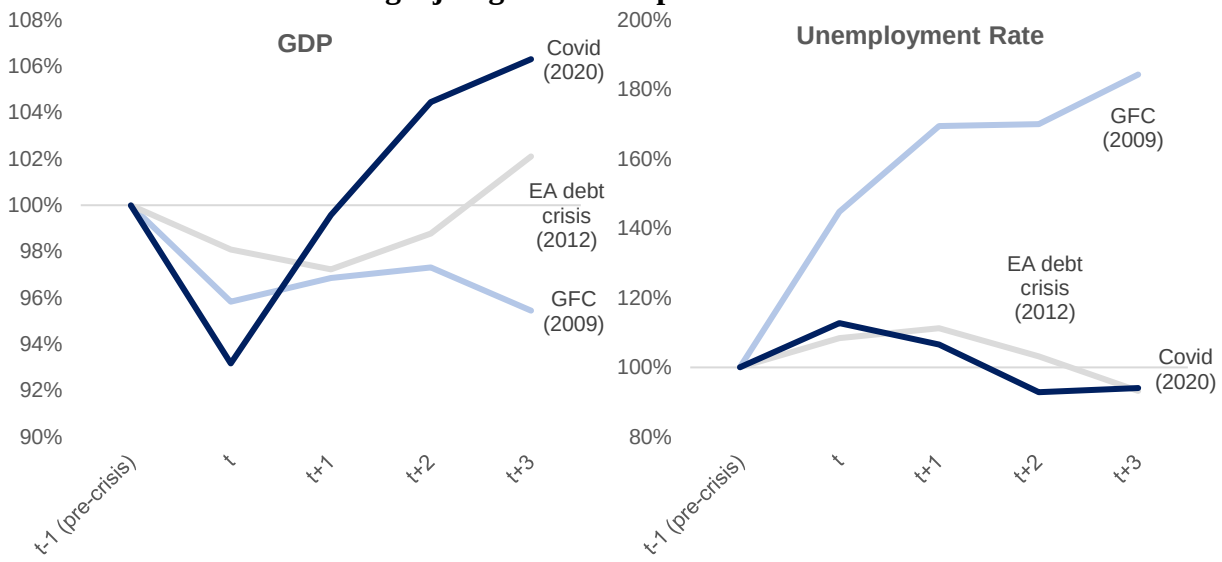
[49] Zie Giupponi G. en Landais C., Subsidizing Labour Hoarding in Recessions: The Employment and Welfare Effects of Short-time Work, The *Review of Economic Studies*, (2022); en Giupponi G, Landais, C. & Lapeyre, A. (2022). Should We Insure Workers or Jobs during Recessions? *Journal of Economic Perspectives*, 36 (2): blz. 29-54.

[50] Er zij evenwel op gewezen dat de aard van de wereldwijde financiële crisis, met name de abrupte schuldafbouw die zij teweeg heeft gebracht in de particuliere sector, bijzonder ernstige gevolgen heeft gehad voor de bedrijvigheid en de werkgelegenheid, ongeacht de maatregelen die konden worden genomen om de werkgelegenheid te ondersteunen.

[51] Europese Commissie, directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken (2023). *Europese economische prognose: voorjaar 2023*.

pandemie ook heeft bijgedragen tot een snel herstel, ondanks de moeilijke epidemiologische toestand in 2021[52].

Grafiek 23: historische vergelijking van het bbp-herstel en de werkloosheid na een crisis

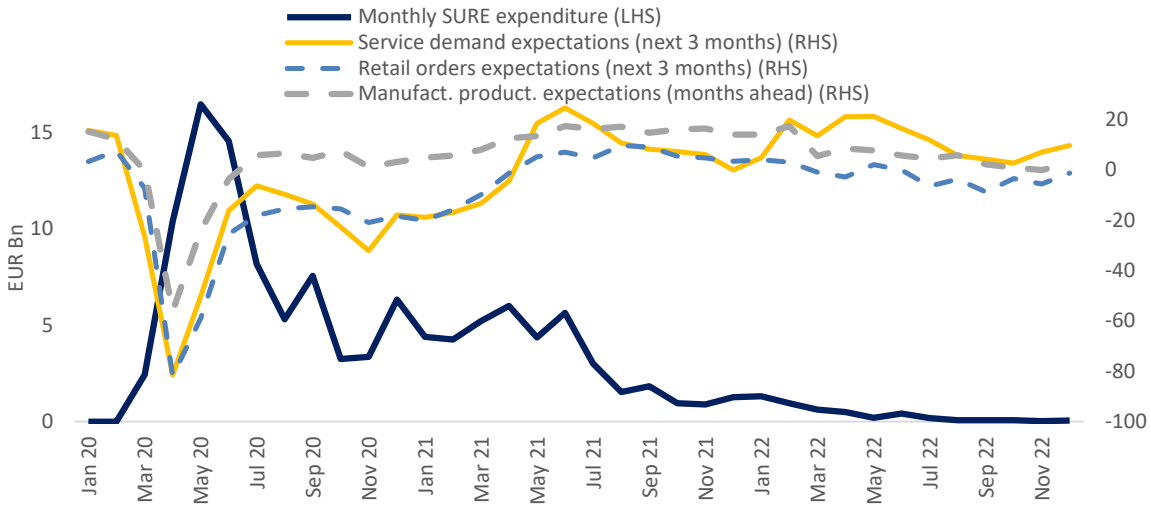


Bron: *Ameco (voorjaarsprognose 2023 van de Commissie), Eurostat.*
Opmerking: in deze grafiek worden een geaggregeerd bbp en een gemiddeld werkloosheidscijfer voor SURE-begunstigde landen weergegeven. Tijdsperiode t-1 verwijst naar het jaar vóór de respectieve crises. t = 2009 voor de wereldwijde financiële crisis (WFC); t = 2012 voor de schuldencrisis in de eurozone (EZ); t = 2020 voor de COVID-crisis. t+3 voor de COVID-crisis verwijst naar 2023.

De enquête wijst uit dat SURE de activiteiten heeft ondersteund van de economische sectoren die in 2021 het zwaarst door de pandemie werden getroffen. De EU-conjunctuurenquête heeft uitgewezen dat de dienstensectoren die het zwaarst door COVID-19 werden getroffen in de SURE-begunstigde lidstaten (horeca, reisbureaus, sportactiviteiten en andere persoonlijke diensten) met name in de eerste helft van 2021 nog steeds te lijden hadden onder een zwakke vraag en een zwak vertrouwen (zie grafiek 24). De industrie werd begin 2021 daarentegen minder getroffen door de beperkingen en presteerde beter. Zoals blijkt uit grafiek 12, namen de horeca en de groot- en detailhandel het grootste deel van de SURE-uitgaven voor hun rekening, wat erop wijst dat SURE in de meest dringende behoeften voorzag door de zwaarst getroffen sectoren te ondersteunen[53].

[52] Zie Europese Commissie (2022), *Quarterly Report on the Euro Area*, deel III, jaargang 21, nr. 2, voor meer informatie. Uit het artikel blijkt dat SURE geen afbreuk heeft gedaan aan de arbeidsmobiliteit, en dat is van belang voor een efficiënte herverdeling van middelen in het licht van de uitbraak van de pandemie en de structurele gevolgen ervan voor de EU-economie.
[53] Dit lijkt erop te wijzen dat SURE voornamelijk steun heeft geboden op gebieden waar die steun nodig was. Zie ook voetnoot 52.

Grafiek 24: sectorale vraag naar diensten en SURE-uitgaven



Bron: *EU-programma voor conjunctuurenquêtes, maart 2023; rapportage van de lidstaten (februari 2023).*
Opmerking: voor diensten wordt de gemiddelde index weergegeven voor horeca, reisbureaus, sportactiviteiten en andere persoonlijke diensten.

3.3 De directe financiële gevolgen: rentebesparingen

De lidstaten hebben naar schatting in totaal 9 miljard EUR bespaard op rentebetalingen als gevolg van de ontvangst van financiële bijstand via SURE. Dit bedrag is gebaseerd op alle negen SURE-uitgiften, tot en met de uitbetaling van 14 december 2022 (zie tabel 4)[54]. 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[55]. Dat was het gevolg van de sterke kredietrating van de EU en de liquiditeit van de SURE-obligaties[56]. De grootste besparingen werden opgetekend in lidstaten met lagere kredietratings.

Tabel 4: Rentebesparingen per lidstaat

Lidstaat	Uitbetaald bedrag (mld. EUR)	Gemiddelde spread	Gemiddelde looptijd	Rentebesparingen (mld. EUR)	Rentebesparingen (% uitbetaald bedrag)
België	8,2	0,06	14,7	0,14	1,7

[54] Meer informatie over de methodologie is te vinden in deel III van het Quarterly Report on the Euro Area, jaargang 20, nr. 2 (2021).
[55] 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. Voorts konden de lidstaten het volume van hun eigen emissies van staatsobligaties in die financieringsperioden verminderen, waardoor die uitgifte waarschijnlijk tegen betere voorwaarden kon plaatsvinden.
[56] De EU heeft een AAA-rating van Fitch, Moody's, DBRS en Scope, en een AA-rating (stabiel vooruitzicht) van Standard and Poor's.

Cyprus	0,6	0,64	14,7	0,06	9,7
Griekenland	6,2	0,84	14,6	0,65	10,6
Spanje	21,3	0,44	14,7	1,58	7,4
Kroatië	1,6	1,03	14,5	0,21	13,4
Hongarije*	0,7	1,80	14,8	0,15	22,5
Italië	27,4	0,96	14,8	3,76	13,7
Litouwen	1,1	0,13	14,8	0,02	1,5
Letland	0,5	0,34	14,8	0,02	4,1
Malta	0,4	0,56	14,6	0,04	8,4
Polen	11,2	0,55	13,6	0,80	7,2
Portugal	6,2	0,46	14,7	0,42	6,8
Roemenië	3,0	2,27	14,6	0,85	28,4
Slovenië	1,1	0,23	14,8	0,05	4,3
Slowakije	0,6	0,09	14,9	0,01	1,3
Bulgarije	1,0	1,76	15,0	0,18	18,3
Ierland	2,5	0,11	14,7	0,05	2,1
Tsjechië**	4,5	0,23	10,1	0,04	1,9
Estland***	0,2	0,00	15,0	0,00	0,0
Totaal	**98,4**	**0,67**	**14,5**	**9,03**	**9,42**

Opmerking: rentebesparingen worden per obligatielening berekend en opgeteld voor uitgiftedata en looptijden.

** Hongarije heeft sinds 2020 slechts twee in euro luidende obligatieleningen, van respectievelijk 10 jaar en 30 jaar, uitgegeven, beide in november 2020. Op basis van deze twee obligatieleningen is de spread tussen de rentecurve in de nationale valuta en die in euro geëxtrapoleerd naar andere looptijden en andere uitgiftedata.*

*** Er waren geen gegevens beschikbaar over in euro luidende obligatieleningen in Tsjechië in 2022. De rentebesparingen van Tsjechië zijn gebaseerd op de eerste uitbetaling van 2 miljard EUR aan Tsjechië in uitsluitend 2021.*

**** Estland heeft slechts één openstaande 10-jaars obligatielening uitgegeven; voor andere looptijden waren er geen gegevens beschikbaar. De spread met de sociale SURE-obligaties van de EU voor deze andere looptijden wordt geacht nabij nul te liggen.*

IV. INFORMATIE OVER NATIONALE CONTROLE- EN AUDITSYSTEMEN

4.1 Een tweede vragenlijst over nationale systemen voor controles voor- en achteraf, met inbegrip van audits

Begin 2022 verstuurde de Commissie de eerste vragenlijst over nationale controles en audits, om te begrijpen hoe de lidstaten hun verplichtingen uit hoofde van de leningsovereenkomst nakomen. De uitkomsten hiervan werden opgenomen in het derde halfjaarlijkse verslag over SURE[57]. De belangrijkste bevindingen hiervan waren dat in bijna alle lidstaten de instellingen die controles en audits van de door SURE ondersteunde maatregelen uitvoerden vóór de COVID-19-pandemie al bestonden. Alle lidstaten verrichtten controles van door SURE gesteunde maatregelen en controleerden of was voldaan aan de subsidiabiliteitscriteria. In alle lidstaten op één na zijn bij controles en audits gevallen van onregelmatigheden of fraude vastgesteld. In al die gevallen zijn onderzoeken uitgevoerd. In

[57] In het derde halfjaarlijkse verslag herinnerde de Commissie ook aan de verplichting van de Commissie, als leninggever, en van de lidstaten, als leningnemers, om te rapporteren over audit- en controlesystemen.

gevallen van bevestigde onregelmatigheden of fraude, vorderden alle lidstaten de onjuist bestede middelen terug of waren zij hiermee bezig, met of zonder gebruik van juridische procedures.

De follow-upvragenlijst had tot doel nadere informatie te verkrijgen over de manier waarop de lidstaten hun wettelijke minimumverplichtingen nakomen, met name met betrekking tot controles achteraf, met inbegrip van audits. Uit de eerste vragenlijst bleek dat een nadere uitleg van de lidstaten nodig was over het bestaan en de omvang van de controles achteraf, met inbegrip van audits. Met het oog op de duidelijkheid werd in de follow-upvragenlijst van begin 2023 een onderscheid gemaakt tussen controles vooraf (voordat de middelen worden vrijgegeven) en controles achteraf (nadat de middelen zijn vrijgegeven), met inbegrip van audits[58]. Hiermee moest de informatie over controles vooraf worden geactualiseerd en moest worden voorzien in een nadere toelichting op het bestaan en de omvang van controles achteraf, met inbegrip van audits.

Een aanvullende doelstelling bestond in het verzamelen van informatie die de Commissie zal helpen om de aanbeveling van de Europese Rekenkamer uit te voeren. In 2022 verrichte de Europese Rekenkamer een controle van de prestaties van SURE en deed zij één aanbeveling, ook over audits en controles[59]. De follow-upvragenlijst is een eerste stap op weg naar de uitvoering van de aanbeveling. Hierbij wordt informatie verzameld over: i) het risico op onregelmatigheden of fraude ten aanzien van door SURE ondersteunde maatregelen, op basis van de waarneming of beoordeling van de lidstaten; ii) de omvang van de controles voor- en achteraf van maatregelen waarbij volgens een beoordeling een hoger risico op onregelmatigheden of fraude bestaat; en iii) hoe vaak sprake is van onregelmatigheden of fraude.

De uitkomsten van de eerste en de follow-upvragenlijst zijn consistent en bevestigen dat de lidstaten hun wettelijke verplichtingen uit hoofde van hun leningsovereenkomsten nakwamen[60]. De geconsolideerde bevindingen van beide vragenlijsten, die begin 2022 en 2023 werden verstuurd, tonen aan dat alle lidstaten meldden dat zij alle door SURE ondersteunde maatregelen voor- of achteraf hadden gecontroleerd, met inbegrip van de maatregelen ten

[58] Controles vooraf zijn de controles die worden uitgevoerd *voordat* de middelen worden vrijgegeven. Deze worden normaliter verricht door de uitvoerende instanties, zoals organen die de middelen aan de eindbegunstigden verstrekken. Controles achteraf, met inbegrip van audits, zijn controles die worden uitgevoerd *nadat* de middelen zijn vrijgegeven. Dit kan controles en audits omvatten die worden verricht door afdelingen die niet vallen onder de uitvoerende afdelingen binnen de uitvoerende instanties (bv. interne audit binnen de ministeries), maar ook audits die bij de uitvoerende instanties worden uitgevoerd door een onafhankelijk orgaan (bv. auditorgaan of hoge controle-instelling).

[59] De Europese Rekenkamer beveelt de Commissie aan de met SURE opgedane ervaringen te evalueren en hierbij na te gaan of het SURE-kader doeltreffend was bij het minimaliseren van het risico op onregelmatigheden en fraude, gezien de door de lidstaten gemelde gevallen. Zie Speciaal verslag nr. 28/2022 over Steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE).

[60] Overeenkomstig artikel 13, lid 1, van de SURE-verordening en artikel 220, lid 5, van het Financieel Reglement en, meer bepaald, krachtens de leningsovereenkomst moet elke SURE-begunstigde lidstaat regelmatig controleren of bedragen die uit hoofde van de faciliteit zijn geleend worden gebruikt overeenkomstig de SURE-verordening, het uitvoeringsbesluit van de Raad 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.

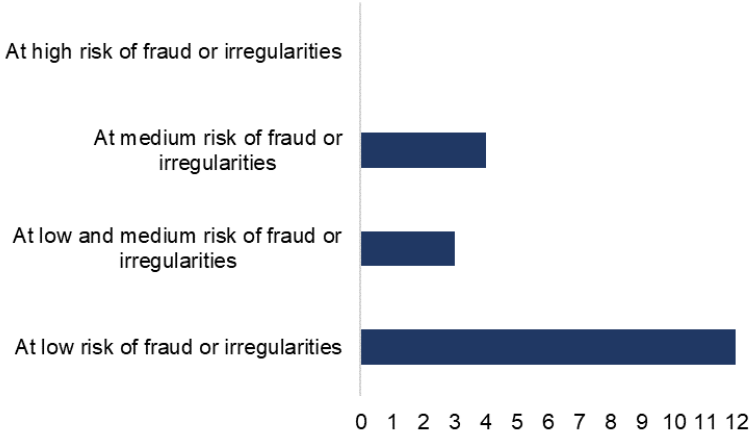
aanzien waarvan het hoogste risico op onregelmatigheden of fraude bestond, in overeenstemming met hun wettelijke verplichtingen. In gevallen van bevestigde onregelmatigheden of fraude, vorderden alle lidstaten de onjuist bestede middelen terug of waren zij hiermee bezig, met of zonder gebruik van juridische procedures. Daarnaast namen de lidstaten in gevallen van fraude maatregelen in aanvulling op de terugvordering van onjuist bestede middelen, zoals het inleiden van een strafrechtelijk onderzoek.

Een samenvatting van de door de lidstaten in de follow-upvragenlijst gerapporteerde resultaten is te vinden in dit deel. Meer specifiek wordt in deel 4.2 verslag uitgebracht over het risico op fraude of onregelmatigheden ten aanzien van door SURE ondersteunde maatregelen, met inbegrip van de drijvende krachten hierachter. Deel 4.3 betreft de omvang van de controles voor- en achteraf en bevat voorbeelden van controles. In deel 4.4 wordt gekeken naar door SURE ondersteunde maatregelen met het hoogste risico op fraude of onregelmatigheden en wordt verslag uitgebracht over de controles hiervan. In deel 4.5 wordt tot slot informatie verstrekt over de vraag hoe vaak onregelmatigheden of fraude voorkomen, de terugvorderingspercentages en andere maatregelen die in antwoord op onregelmatigheden of fraude werden genomen.

4.2 Risicogehalte van door SURE ondersteunde maatregelen in termen van onregelmatigheden of fraude

Geen enkele lidstaat acht het risico op onregelmatigheden of fraude voor door SURE ondersteunde maatregelen hoog (zie grafiek 25). Twaalf lidstaten achten het risico voor alle door SURE ondersteunde maatregelen laag en vier lidstaten achten dit middelhoog, terwijl drie lidstaten het risico voor sommige maatregelen laag achten en voor andere maatregelen middelhoog. Verschillende lidstaten hebben aangegeven dat bij hun controles achteraf, met inbegrip van audits, geen significant aantal gevallen van onregelmatigheden of fraude werd geconstateerd. Dit werd ook bevestigd door een empirische studie met betrekking tot de Italiaanse werktijdverkortingsregeling (Cassa Integrazione Guadagni — CIG), in de grootste begunstigde lidstaat.

Grafiek 25: risicobeoordeling van door SURE ondersteunde maatregelen (aantal lidstaten)



Bron: *vragenlijsten voor de lidstaten.*

Een laag risico op onregelmatigheden of fraude — zoals gemeld door een grote meerderheid van de lidstaten — kan vaak worden verklaard door de wettelijke en

duidelijk gedefinieerde subsidiabiliteitsvoorwaarden die vooraf werden gecontroleerd. Verschillende lidstaten gaven aan dat de uitvoering van automatische controles vooraf, zoals de kruiscontrole van de overeenstemming van de door de aanvragers verstrekte gegevens en de gegevens in verschillende administratieve of socialezekerheidsregisters, ertoe bijdroeg dat onrechtmatige betalingen werden vermeden en zodoende het risico op onregelmatigheden of fraude werd beperkt. Sommige lidstaten achtten het risico op onregelmatigheden of fraude voor door SURE ondersteunde maatregelen vanwege het ontwerp laag, omdat de bijstand werd berekend met gebruik van de informatie die reeds beschikbaar was in administratieve databanken, ook vóór de COVID-19-pandemie. In het geval van maatregelen op gezondheidsgebied gaven de lidstaten aan dat duidelijke aanbestedingscriteria het lage risico op onregelmatigheden of fraude verklaren.

In een paar lidstaten waar de controles vooraf beperkt waren, wordt een middelhoog risico op onregelmatigheden of fraude gemeld. Dit was met name het geval aan het begin van de pandemie, toen het aantal aanvragers in korte tijd snel toenam, terwijl zij zo snel mogelijk steun moesten ontvangen. Daarnaast konden de subsidiabiliteitscriteria in sommige gevallen niet vooraf worden geverifieerd, omdat de gegevens (bv. de omvang van de omzetdaling) nog niet beschikbaar waren. In deze gevallen werden betalingen gebaseerd op de verklaring op erewoord van de aanvrager, waarin hij stelde aan alle subsidiabiliteitscriteria te voldoen. De lidstaten voorzagen in controles achteraf om de juistheid van de eigen beoordeling van de aanvragers te verifiëren en versterkten ook geleidelijk — na de eerste aanvragengolf — hun controles vooraf.

4.3 De omvang en het soort controles voor- en achteraf, met inbegrip van audits

Bijna alle lidstaten gaven aan *alle* door SURE ondersteunde maatregelen vooraf te hebben gecontroleerd (zie grafiek 26). Drie begunstigde lidstaten meldden dat zij enkele van hun maatregelen om verschillende redenen, zoals een zeer hoog aantal aanvragers en een beperkte institutionele capaciteit om aanvragen in korte tijd te verwerken, niet vooraf hadden gecontroleerd. Er werd ook gemeld dat controles vooraf in sommige gevallen niet nodig waren, omdat de uitkeringen door de autoriteiten zelf werden berekend op basis van gegevens uit het verleden van begunstigden. De lidstaten compenseerden het gebrek aan controles vooraf met controles achteraf.

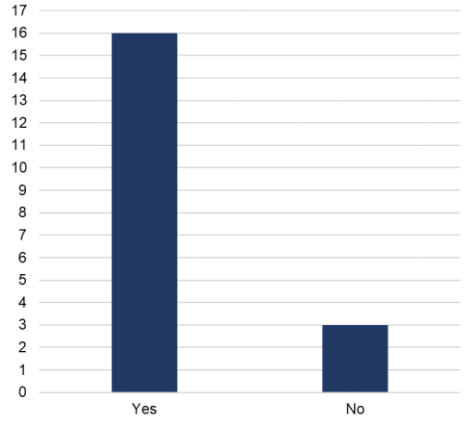
Voorbeelden van controles vooraf zijn[61]:

- Het controleren van de administratieve/socialezekerheidsregisters om de status van de werkgever (of de werkgever een subsidiabele economische activiteit verricht, de datum van registratie van de activiteit, informatie over de omzet), de status van de persoon (zoals de vraag of de persoon een werknemer is, of de arbeidsovereenkomst is opgeschort, of de werkuren zijn beperkt, of de persoon een andere uitkering ontvangt), de aangevraagde bedragen, de leeftijd van het kind (in het geval van een uitkering voor ouderschapsverlof) en de vraag of belastingschulden zijn betaald, te verifiëren.
- Ten aanzien van uitkeringen bij ziekte werd gemeld dat een certificaat van arbeidsongeschiktheid van een huisarts nodig was voor de uitbetaling van de uitkering.

[61] Instellingen die belast zijn met de controles vooraf in het kader van SURE zijn toegelicht in het derde halfjaarlijkse verslag over SURE.

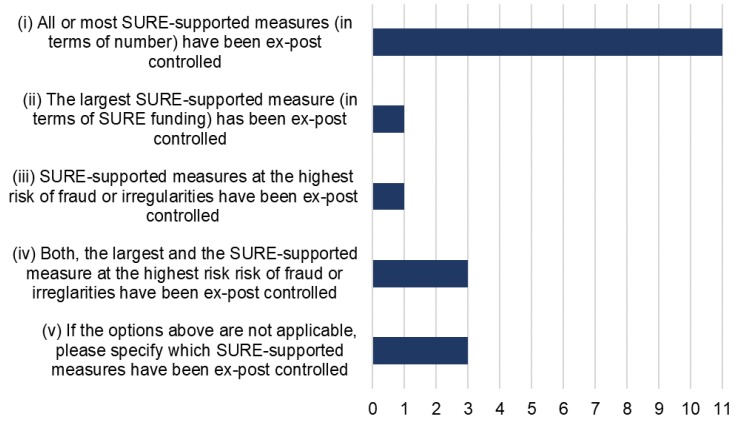
- Ten aanzien van maatregelen op gezondheidsgebied werd gemeld dat het bestuur en de ziektekostenverzekeraar de voorwaarden moesten goedkeuren voor de dekking van de extra uren en het hogere salaris voor medisch personeel.

Grafiek 26: bestaan van controles vooraf voor *alle* door SURE ondersteunde maatregelen (aantal lidstaten)



Bron: *vragenlijsten voor de lidstaten.*

Grafiek 27: omvang van de controles achteraf, met inbegrip van audits (aantal lidstaten)



Bron: *vragenlijsten voor de lidstaten.*

Meer dan de helft van de lidstaten gaf aan alle of de meeste door SURE ondersteunde maatregelen achteraf te hebben gecontroleerd en de meeste lidstaten plannen geen aanvullende controles achteraf (zie grafiek 27, punt i)). Nog eens vijf lidstaten gaven aan dat zij de grootste maatregel of de maatregel ten aanzien waarvan het risico op fraude en onregelmatigheden het grootst was, of beide, achteraf hadden gecontroleerd en dat zij nog steeds controles achteraf planden (zie grafiek 27, punten ii) tot en met iv)). Twee lidstaten hebben ten minste één door SURE ondersteunde maatregel achteraf gecontroleerd en plannen aanvullende controles achteraf, waaronder audits, in 2023. De resterende lidstaat wil in de eerste helft van 2023 een audit verrichten van alle door SURE ondersteunde maatregelen (zie grafiek 27, punt v)).

Voorbeelden van controles achteraf zijn[62]:

- Audit van de uitgaven van door SURE ondersteunde maatregelen door een onafhankelijk auditorgaan als onderdeel van de uitvoering van de begroting. Een onafhankelijk auditorgaan controleerde bijvoorbeeld of de wettelijke uitkeringen naar behoren waren toegewezen en uitbetaald aan de begunstigden.
- Financiële controles van de omzet/inkomsten van begunstigden om de subsidiabiliteit en het juiste bedrag van de betalingen te beoordelen, controles om vast te stellen of werkgevers het volledige loon aan werknemers betaalden en hun arbeidsovereenkomst

[62] Instellingen die belast zijn met de controles achteraf in het kader van SURE zijn toegelicht in het derde halfjaarlijkse verslag over SURE. De coördinatie tussen de verschillende instellingen (bv. kantoren op centraal, regionaal en perifeer niveau) werd belangrijk geacht om gevallen van vermeende of bevestigde onregelmatigheden te identificeren.

niet hadden opgezegd (bv. in de periode waarvoor de compensatie werd betaald), controles om te voorkomen dat begunstigden steun uit andere onverenigbare bronnen ontvingen (bv. werkloosheidsuitkeringen), controles door ministeries van de uitgaven van lokale arbeidsbureaus.

- Voor maatregelen op gezondheidsgebied werd gemeld dat de openbare aanbesteding was gecontroleerd, evenals het ziekenfonds dat bijstand verleende aan ziekenhuizen om de kosten van een aanvullende behoefte aan personeel te dekken.

Controles achteraf waren vaak gebaseerd op risico en werden verricht onder een steekproef van begunstigden. Controles achteraf waren meer specifiek gericht op begunstigden ten aanzien waarvan het grootste risico op misbruik van de verstrekte middelen was vastgesteld. Er werd bijvoorbeeld gemeld dat controles achteraf gericht waren op ondernemingen die bijvoorbeeld i) nieuwe mensen in dienst namen of beschikten over een hoog percentage mensen met taken die op afstand konden worden verricht, terwijl zij gebruikmaakten van uitkeringen op basis van werktijdverkortingsregelingen of soortgelijke maatregelen, ii) hun werkzaamheden hervatten of nieuw waren opgericht en vervolgens hun werkzaamheden staakten toen de steun werd stopgezet, iii) hun wettelijke status of de arbeidsovereenkomst van werknemers aanpasten om voor steun in aanmerking te komen of iv) zich in het verleden reeds schuldig hadden gemaakt aan onregelmatigheden of fraude. In sommige gevallen was het risico beoordeeld op basis van de uitkomst van controles achteraf van vergelijkbare uitgaven (die bijvoorbeeld waren gefinancierd door de Europese sociale fondsen). Er werd ook gemeld dat controles achteraf willekeurig waren of betrekking hadden op *alle* begunstigden, maar slechts gedurende een geselecteerde periode (bv. een aantal maanden).

Alle lidstaten meldden dat zij de door SURE ondersteunde maatregelen vooraf of achteraf (of beide) hadden gecontroleerd. De maatregelen die niet vooraf waren gecontroleerd, werden achteraf gecontroleerd om het juiste gebruik van de door SURE ondersteunde maatregelen te waarborgen[63].

4.4 Controles van maatregelen met het hoogste risico op onregelmatigheden of fraude

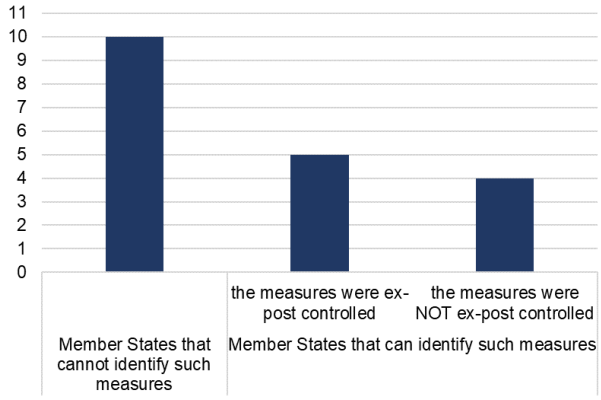
De meeste lidstaten konden geen door SURE ondersteunde maatregelen identificeren met het hoogste risico op onregelmatigheden of fraude (zie grafiek 28). De belangrijkste reden hiervoor is dat door SURE ondersteunde maatregelen geacht worden een laag risico op onregelmatigheden of fraude met zich mee te brengen. Vier lidstaten merkten de maatregelen in het kader waarvan steun aan zelfstandigen werd verleend aan als maatregelen met het hoogste risico op onregelmatigheden of fraude, vanwege de beperkte controles vooraf (omdat zij zo snel mogelijk steun wilden verlenen) of omdat achteraf onregelmatigheden werden vastgesteld.

Grafiek 28: door SURE ondersteunde maatregelen met het hoogste risico op onregelmatigheden of fraude (aantal lidstaten)

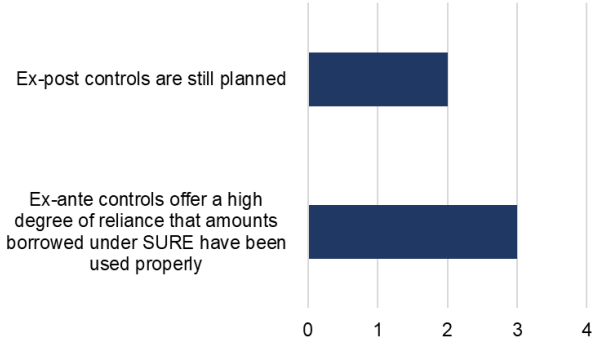
Grafiek 29: genomen of geplande maatregelen voor door SURE ondersteunde maatregelen met het hoogste risico op onregelmatigheden of fraude die niet achteraf werden gecontroleerd (aantal

[63] Eén lidstaat verstrekte alleen informatie over controles en audits voor arbeidsmarktmaatregelen.

lidstaten)



Bron: *vragenlijsten voor de lidstaten.*



Bron: *vragenlijsten voor de lidstaten.*

De lidstaten die door SURE ondersteunde maatregelen met het hoogste risico op onregelmatigheden en fraude identificeerden, namen stappen om het juiste gebruik van de middelen te waarborgen. Meer specifiek voerden alle (negen) lidstaten die door SURE ondersteunde maatregelen met het hoogste risico op onregelmatigheden en fraude hadden geïdentificeerd controles vooraf uit voor deze maatregelen[64]. Daarnaast meldden vijf lidstaten ook dat zij deze achteraf controleerden (zie grafiek 28). De vier lidstaten die dergelijke maatregelen niet achteraf controleerden, gaven aan dat zij nog controles achteraf wilden uitvoeren of dat de controles vooraf een hoge mate van zekerheid boden dat de uitgaven op de juiste wijze waren gebruikt (zie grafiek 29).

4.5 Voorvallen van onregelmatigheden of fraude en herstelmaatregelen

De bedragen die moeten worden teruggevorderd — als graadmeter voor het aantal gevallen van onregelmatigheden of fraude — lagen in de meeste gevallen onder de 2 % van de totale uitgaven voor de grootste door SURE ondersteunde maatregel (zie grafiek 30). Deze gegevens zijn echter slechts indicatief en niet vergelijkbaar tussen landen vanwege de heterogeniteit van de maatregelen[65]. Sommige lidstaten deelden mee dat de terug te vorderen bedragen boetes omvatten die vanwege fraude waren opgelegd.

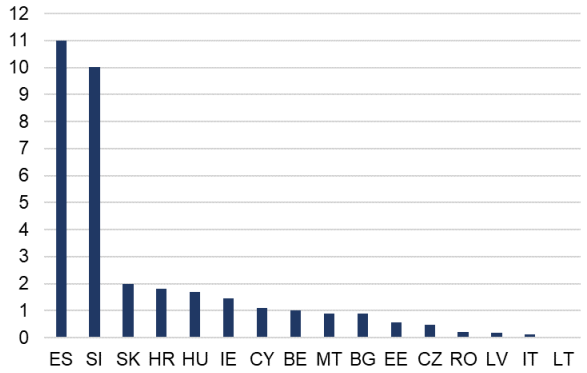
Elf van de vijftien lidstaten hebben tot nu toe meer dan 75 % van het totale te betalen bedrag teruggevorderd (zie grafiek 31). In sommige lidstaten zou het terugvorderingspercentage hoger zijn indien bijvoorbeeld minnelijke schikkingen zouden worden meegenomen die terugbetaling in (toekomstige) termijnen mogelijk maken.

[64] Twee lidstaten merkten de door SURE ondersteunde maatregel met het hoogste risico op onregelmatigheden en fraude aan op basis van de omvang hiervan en niet op basis van het risico.

[65] Slovenië meldde bijvoorbeeld dat in het geval van zijn grootste maatregel ("wachten op werk", een werktijdverkortingsregeling), de bijstand in 2020 werd verleend op basis van de subjectieve beoordeling van de verwachte inkomstendaling in 2020 van de aanvrager. Gezien de economische onzekerheid was het lastig om de exacte inkomstendaling te voorspellen, waardoor de meeste onregelmatigheden ten aanzien van deze maatregel verband hielden met het achteraf (niet) voldoen aan deze subsidiabiliteitsvoorwaarde. Dit verklaart ook een relatief hoog percentage onregelmatigheden of fraude (10 %, zie grafiek 30).

Terwijl alle lidstaten onregelmatigheden hebben geconstateerd, heeft ongeveer twee derde van de lidstaten ook fraude opgespoord. In gevallen van fraude namen de lidstaten maatregelen naast het terugvorderen van de onjuist gebruikte middelen, zoals het informeren van de relevante onderzoeksinstanties en het uitvoeren van de desbetreffende rechtshandhavingsprocedures. Sommige lidstaten gaven aan dat zij preventieve maatregelen hadden genomen in antwoord op fraude of onregelmatigheden, zoals het ontwikkelen van een nieuw systeem voor bedrijfsinlichtingen om risico's op fraude te voorspellen en de preventieve opsporing te optimaliseren of het creëren van een lijst van de entiteiten die niet voldeden aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden, zodat zij niet langer (met succes) een aanvraag konden indienen.

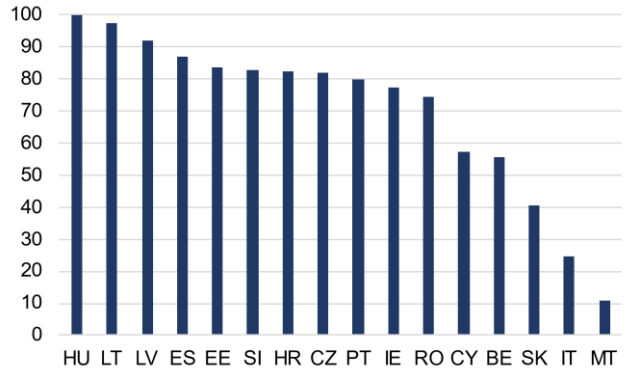
Grafiek 30: onregelmatigheden of fraude voor de grootste door SURE ondersteunde maatregel (als % van de totale uitgaven)



Bron: *vragenlijsten voor de lidstaten en eigen berekeningen.*

Opmerking: de incidentie van onregelmatigheden of fraude wordt berekend als het terug te vorderen bedrag ten opzichte van de totale uitgaven voor de grootste door SURE ondersteunde maatregel in elke lidstaat. De gegevens zijn echter slechts indicatief en niet vergelijkbaar tussen landen vanwege de heterogeniteit van de maatregelen (zie voetnoot 64). Voor Kroatië en Cyprus is de incidentie voor alle maatregelen gerapporteerd en in Tsjechië voor de op een na grootste maatregel. In deze gevallen wordt de incidentie berekend ten opzichte van de totale uitgaven voor alle of de op een na grootste maatregel, zoals van toepassing. Voor Bulgarije is de incidentie berekend op basis van het teruggevorderde bedrag en niet op basis van het terug te vorderen bedrag. Griekenland, Polen en Portugal verstrekten geen informatie over het terug te vorderen of teruggevorderde bedrag.

Grafiek 31: terugvorderingspercentages voor de grootste door SURE ondersteunde maatregel (teruggevorderde bedragen als % van het totale terug te vorderen bedrag)



Bron: *vragenlijsten voor de lidstaten.*

Opmerking: Voor Kroatië en Cyprus is het terugvorderingspercentage voor alle maatregelen gerapporteerd en in Tsjechië voor de op een na grootste maatregel. Bulgarije, Griekenland en Polen verstrekten geen terugvorderingspercentages.

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

De vervalbepaling van het SURE-instrument trad op 1 januari 2023 in werking. De Commissie moest tijdens de looptijd van het instrument verslag uitbrengen over het voortduren van de buitengewone gebeurtenissen die de toepassing van de SURE-verordening rechtvaardigden[66]. Het vierde halfjaarlijkse verslag van september 2022 ging niet gepaard met een voorstel tot verlenging van het instrument: in het verslag werd erkend dat de meeste beperkingen in verband met COVID-19 geleidelijk waren afgeschaft met de afname van de epidemiologische dreiging die van het virus uitging. Omdat niet langer sprake was van deze buitengewone gebeurtenissen, was vanaf 31 december 2022 geen financiële bijstand in het kader van het instrument meer beschikbaar. In dit deel wordt onderzocht of deze beoordeling nog steeds juist is.

De COVID-19-noodmaatregelen waren tegen het einde van de zomer van 2022 bijna volledig uitgefaseerd. Hoewel de besmettingen met de omikronvariant elke 2-3 maanden toenemen, neemt de totale epidemiologische en economische impact van COVID-19 steeds verder af. Volgens het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding was in de afgelopen twaalf maanden sprake van een algemene neerwaartse trend wat betreft de hoogte van de pieken voor het aantal gemelde gevallen, de opnames in het ziekenhuis, de opnames op de intensive care en het aantal doden[67]. De lidstaten hoefden de inperkings- of economische steunmaatregelen niet opnieuw in te voeren, zodat de uitgaven in verband met COVID-19 verder konden worden uitgefaseerd. Vanaf 7 mei 2023 daalden alle COVID-19-indicatoren voor de EU/EER of waren deze stabiel en in de paar lidstaten waar sommige indicatoren stegen, bleven de waarden relatief laag[68]. Op 5 mei 2023 kreeg COVID-19 van de Wereldgezondheidsorganisatie een nieuwe classificatie, dat wil zeggen die van gevestigd en aanhoudend probleem voor de volksgezondheid, in plaats van een noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid van internationaal belang.

Hiermee wordt de eerdere beoordeling van de Commissie, dat de buitengewone gebeurtenissen die SURE rechtvaardigden niet langer bestaan, bevestigd. De stabiele epidemiologische situatie komt ook tot uiting in de uitgaven van de lidstaten aan maatregelen die voor SURE in aanmerking kwamen, die tegen december 2022 in totaal slechts 66 miljoen EUR beliepen, ten opzichte van 1,3 miljard EUR in januari 2022. SURE was een tijdelijk noodinstrument en nu de noodfase van de pandemie over is, is ook dit instrument beëindigd.

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

[66] Artikel 14, lid 1, van de SURE-verordening. Overeenkomstig artikel 12, lid 3, van de SURE-verordening eindigt de beschikbaarheidsperiode van het instrument waarin een uitvoeringsbesluit van de Raad kan worden vastgesteld op 31 december 2022. Bij artikel 12, lid 4, is bepaald dat de Raad, indien de Commissie in haar verslag over de uitvoering tot de slotsom komt dat de door de COVID-19-uitbraak veroorzaakte ernstige economische ontwrichting voor de financiering van subsidiabele maatregelen voortduurt, op voorstel van de Commissie kan besluiten de beschikbaarheidsperiode van het instrument telkens met een aanvullende periode van zes maanden te verlengen.

[67] https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/country-overviews

[68] Zie vorige voetnoot.

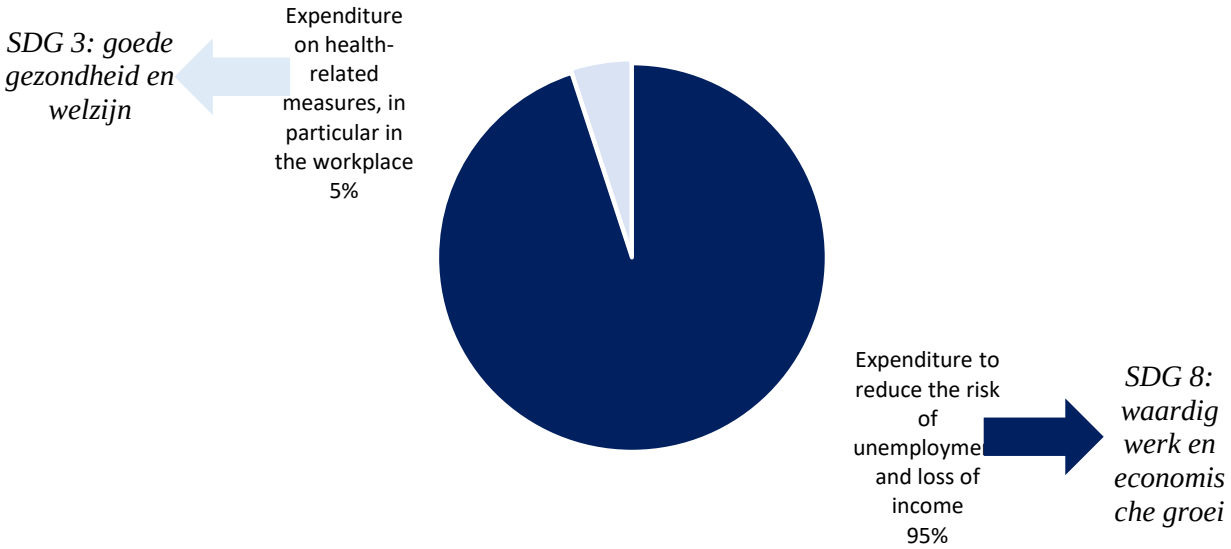
obligaties van SURE[69]. Dit laatste kader vereist rapportage over de toewijzing van SURE-opbrengsten, het soort uitgaven en de impact van SURE.

De uitsplitsing van SURE-opbrengsten naar begunstigde lidstaat en naar beoogd hoofdtype subsidiabele sociale uitgaven is opgenomen in respectievelijk deel 1.1 en deel 3.2. Tegen december 2022 was de volledige toegewezen 98,4 miljard EUR uitbetaald aan de 19 lidstaten en hadden de lidstaten al deze financiële bijstand 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 door SURE gefinancierde overheidsuitgaven 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 32 is weergegeven, wordt hiermee SDG 8 (eerlijk werk 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 2.4 en deel 3. Daarin worden schattingen gegeven voor het aantal mensen en ondernemingen dat in 2020, 2021 en 2022 door SURE is ondersteund. SURE heeft ertoe bijgedragen dat in 2020 naar schatting 1,5 miljoen banen behouden konden blijven, zoals blijkt uit deel 3.1. SURE bleek de opleving van de groei in 2021 en 2022 te hebben ondersteund, zoals blijkt uit punt 3.2. De lidstaten hebben nu naar schatting 9 miljard EUR aan rentebetalingen bespaard, zoals blijkt uit punt 3.3.

Grafiek 32: kader voor sociale obligaties en SDG-toewijzing



Bron: *rapportage van de lidstaten (februari 2023).*

[69] 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, namelijk: i) het gebruik van de opbrengsten; ii) de procedure voor de evaluatie en selectie van projecten; iii) het beheer van de opbrengsten; en iv) verslaglegging. Ga voor meer informatie naar: eu_sure_social_bond_framework.pdf (europa.eu).

VII. SLOTOVERWEGINGEN MET BETREKKING TOT DE ACHTERAF GEZIENE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN SURE

In dit deel worden de drie algemene beleidslessen besproken die kunnen worden getrokken uit het succes van SURE. Uit de voorlopige beoordeling van dit verslag blijkt dat SURE over het geheel genomen een succes was[70]. In juni 2021 won SURE bovendien de door de Europese Ombudsman toegekende Award for Good Administration (prijs voor goed bestuur) voor 2021 in de categorie citizen-focussed service delivery (burgergerichte dienstverlening). Drie belangrijke lessen die uit SURE kunnen worden getrokken, worden hier besproken, maar zullen nader worden beoordeeld in de evaluatie van SURE die de Commissie tegen het derde kwartaal van 2024 zal publiceren.

Ten eerste werd met SURE gereageerd op een specifieke noodbehoefte die was ontstaan in het kader van de pandemie en die van zowel sociale als economische aard was. In de tijden van onzekerheid aan het begin van de pandemie was het voor beleidsmakers cruciaal om concrete stappen te nemen ter voorkoming van sociale en economische schade op de lange termijn als gevolg van een schok die sterk deed vermoeden dat hij tijdelijk zou zijn (wat later inderdaad het geval bleek). Met het oog hierop had SURE een duidelijk en goed gedefinieerd doel bij het reageren op een specifieke en dringende behoefte die door zowel de lidstaten als de Commissie was vastgesteld. Dit doel bestond erin werknemers aan het werk te houden, om hun inkomen te beschermen en de negatieve economische en sociale gevolgen van de pandemie te verzachten. Met het instrument werd met name gereageerd op de stopzetting van de economische activiteiten in verband met de lockdowns en inperkingsmaatregelen die in de hele EU werden ingevoerd om de ernstige epidemiologische situatie het hoofd te bieden, de snelle verspreiding van het virus te beperken en levens te beschermen. De sociale aard van deze doelstelling werd benadrukt door het feit dat de EU voor het eerst sociale obligaties uitgaf, wat ook populair bleek onder beleggers.

De reikwijdte van SURE was bijzonder doeltreffend, omdat het instrument niet was gebaseerd op een rigide institutionele definitie, maar op een doel, dat wil zeggen het ondersteunen van het behoud van banen. SURE was geen smal soort instrument dat slechts een middel was. De nadruk ervan lag hoofdzakelijk op werktijdverkortingsregelingen (en soortgelijke maatregelen voor zelfstandigen) als efficiëntste soort arbeidsmarktmaatregel die tijdens een gereguleerde sluiting van de economie (d.w.z. de COVID-19-lockdown) kon worden uitgevoerd[71]. Hiermee werden de lidstaten ook voorzien van een duidelijke beleidsrichting. Een belangrijk doel van SURE was tegelijkertijd te voorzien in operationele speelruimte voor de lidstaten, zodat zij hun arbeidsmarktrespons konden afstemmen op hun behoeften in ongekende en dramatische omstandigheden. Met SURE werd daarom een reeks maatregelen gedekt die hetzelfde doel hadden als werktijdverkortingsregelingen, dat wil zeggen het behouden van banen bij ondernemingen, terwijl de inkomens van werknemers tijdens de pandemie werden beschermd. Deze maatregelen omvatten bijstand voor zelfstandigen en loonsubsidieregelingen

[70] De in dit deel besproken overwegingen zijn gebaseerd op Europese Commissie (2022), Quarterly Report on the Euro Area, deel III, jaargang 21, nr. 2.

[71] De bijzondere doeltreffendheid van werktijdverkortingsregelingen werd in de eerste fasen van de pandemie ook door academici erkend, zoals Laudais en Giupponi in VoxEU, april 2020: https://cepr.org/voxeu/columns/building-effective-short-time-work-schemes-covid-19-crisis

(waarbij de bijstand niet wordt toegekend op basis van niet-gewerkte uren, maar veeleer als forfaitair bedrag of een aandeel van de loonkosten). Andere maatregelen waren onder meer diverse verlagingen van de indirecte arbeidskosten (in verband met baanbehoud), ziekte-uitkeringen en speciale verlofuitkeringen en andere specifieke maatregelen om de activiteiten van atypische werknemers (zoals gelegenheidswerknemers of seizoensarbeiders) te verlengen.

Ten tweede werd in termen van governance met SURE de toegevoegde waarde aangetoond van de EU-methode in combinatie met op beleid gebaseerde conditionaliteit en een flexibele nationale uitvoering. SURE werd geïnitieerd door de Commissie, die hierbij de communautaire EU-methode volgde, in plaats van de intergouvernementele benadering. Hierdoor werden de verantwoording en de solidariteit onder de lidstaten gewaarborgd, terwijl ertoe werd bijgedragen dat eventuele mogelijke stigma's werden voorkomen. De Commissie stelde in het kader van SURE slechts op beleid gebaseerde conditionaliteit voor: de enige voorwaarde voor toegang tot de regeling was dat de uitgaven van de lidstaten aan werktijdverkortingsregelingen en soortgelijke maatregelen door de pandemie ernstig en plotseling waren toegenomen en dat de SURE-middelen voor hun beoogde doel werden gebruikt. Deze vorm van conditionaliteit stelde de lidstaten in staat om de zeggenschap te behouden over de op nationaal niveau uitgevoerde maatregelen, terwijl zij gebruikmaakten van de financiële bijstand en beleidsoriëntatie die in het kader van SURE beschikbaar werden gemaakt.

Ten derde had het SURE-instrument een robuuste financiële opbouw. SURE werd ontwikkeld op basis van een door de lidstaten beschikbaar gemaakt stelsel van garanties. Alle lidstaten, met inbegrip van de acht lidstaten die niet van SURE gebruikmaakten, verstrekten garanties met een totale waarde van 25 miljard EUR. Deze garanties werden vrijwillig verstrekt en waren vanaf het moment dat zij werden toegekend onherroepelijk, onvoorwaardelijk en afroepbaar. Dit stelsel van garanties is financieel robuust (en bovendien een duidelijke blijk van solidariteit via de EU-begroting). Dit stelsel zorgde ervoor dat SURE-obligaties zeer geloofwaardig waren voor markten en kredietbeoordelingsbureaus, wat de weg vrijmaakte voor een sterke vraag van beleggers die bij elke uitgifte werd verwezenlijkt. De populariteit van SURE, zowel onder de lidstaten als onder beleggers, beperkte ook het risico op een stigma in verband met het gebruik van financiële bijstand door een specifieke lidstaat.

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**	**Eerste EU-SURE-uitgifte** Transactie: 20.10.2020 Uitbetaling: 27.10.2020			**Tweede EU-SURE-uitgifte** Transactie: 10.11.2020 Uitbetaling: 17.11.2020			**Derde EU-SURE-uitgifte** Transactie: 24.11.2020 Uitbetaling: 1.12.2020	**Vierde EU-SURE-uitgifte** Transactie: 26.1.2021 Uitbetaling: 2.2.2021			**Vijfde EU-SURE-uitgifte** Transactie: 9.3.2021 Uitbetaling: 16.3.2021	**Zesde EU-SURE-uitgifte** Transactie: 23.3.2021 Uitbetaling: 30.3.2021			**Zevende EU-SURE-uitgifte** Transactie: 18.5.2021 Uitbetaling: 25.5.2021			**Achtste EU-SURE-uitgifte** Transactie: 22.3.2022 Uitbetaling: 29.3.2022	**Negende EU-SURE-uitgifte** Transactie: 7.12.2022 Uitbetaling: 14.12.2022	**Totaal Uitbetaald** (100 % van het leningbedrag)	**Gem. looptijd**
		10j	20j	**Totaal**	5j	30j	**Totaal**	15j	7j	30j	**Totaal**	15j	5j	25j	**Totaal**	8j	25,6j	**Totaal**	15j	15j		
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**	**14,7**
Bulgarije	1,0															0,3	0,2	**0,5**		**0,5**	**1,0**	**15,0**
Kroatië	1,6				0,3	0,2	**0,5**					**0,5**								**0,6**	**1,6**	**14,5**
Cyprus	0,6				0,2	0,1	**0,3**		0,2	0,1	**0,2**					0,1	0,0	**0,1**		**0,0**	**0,6**	**14,7**
Tsjechië	4,5											**1,0**	1,0		**1,0**					**2,5**	**4,5**	**12,8**
Estland	0,2															0,1	0,1	**0,2**			**0,2**	**15,0**
Griekenland	6,2				1,0	1,0	**2,0**		0,7		**0,7**					1,6	0,9	**2,5**		**0,9**	**6,2**	**14,6**
Hongarije	0,7							**0,2**	0,2	0,1	**0,3**								**0,1**		**0,7**	**14,8**
Ierland	2,5												1,3	1,2	**2,5**						**2,5**	**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**	**14,8**
Letland	0,5				0,1	0,0	**0,1**		0,0	0,0	**0,1**					0,1	0,0	**0,1**		**0,2**	**0,5**	**14,7**
Litouwen	1,1				0,2	0,1	**0,3**					**0,3**				0,2	0,2	**0,4**		**0,1**	**1,1**	**14,8**
Malta	0,4				0,1	0,0	**0,1**					**0,1**				0,1	0,1	**0,2**			**0,4**	**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**	**1,5**	**1,5**	**11,2**	**13,6**
Portugal	6,2							**3,0**								1,5	0,9	**2,4**	**0,5**	**0,3**	**6,2**	**14,7**
Roemenië	3,0							**3,0**													**3,0**	**14,6**
Slowakije	0,6							**0,3**				**0,3**									**0,6**	**14,9**
Slovenië	1,1				0,2	0,0	**0,2**		0,5	0,4	**0,9**										**1,1**	**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**	**14,7**
Totaal	**98,4**	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**	**2,2**	**6,5**	**98,4**	**14,5**

Tabel A2: kernstatistieken van de leentransacties van de EU in het kader van SURE (EUR)

	SURE #1		SURE #2		SURE #3	SURE #4		SURE #5	SURE #6		SURE #7		SURE #8	SURE #9
Tranche	10 jaar	20 jaar	5 jaar	30 jaar	15 jaar	7 jaar	30 jaar (doorlopende uitgifte)	15 jaar	5 jaar	25 jaar	8 jaar	25 jaar	15 jaar	15 jaar
Omvang van obligatieliening	10 mld.	7 mld.	8 mld.	6 mld.	8,5 mld.	10 mld.	4 mld.	9 mld.	8 mld.	5 mld.	8,137 mld.	6 mld.	2,17 mld.	6,548 mld.
Opbrengst	-0,238 %	0,131 %	-0,509 %	0,317 %	-0,102 %	-0,497 %	0,134 %	0,228 %	-0,488 %	0,476 %	0,019 %	0,757 %	1,199 %	2,767 %
Spread	MS +3 basis punten	MS +14 basis punten	MS -9 basispunten	MS +21 basis punten	MS -5 basispunten	MS -16 basispunten	MS +5 basis punten	MS -4 basispunten	MS -14 basispunten	MS +1 basispunt	MS -2 basispunten	MS +17 basis punten	MS -8 basispunten	MS +21 basis punten
Spread t.o.v. Bund (basispunten)	36,7	52,1	18,5	36,4	26,9	20	25,2	33,4	20	34,4	31,5	40,6	55,9	86,8
Spread t.o.v. OAT (basispunten)	9,2	3,2	7,7	-9,9	0,5	-1	-23,1	-2,6	3,1	-11	-1,2	-21	4,9	24
Concessie voor nieuwe uitgifte	+1 basispunt	+2 basispunten	+1,5 basis punten	+2,5 basispunten	+1 basis punt	1 basispunt	1 basispunt	2	1,5 basispunt	1,5 basispunt	2 basispunten	2,5 basispunt	1 basispunt	4 basispunten
Totale vraag beleggers	145 mld.	88 mld.	105 mld.	70 mld.	114 mld.	83 mld.	49 mld.	86 mld.	46,5 mld.	40 mld.	51,2 mld.	37,5 mld.	35 mld.	25 mld.

Opmerking: deze statistieken hebben betrekking op de leningen die de Commissie namens de EU is aangegaan. Concessie voor nieuwe uitgifte verwijst naar de premie die wordt betaald aan beleggers die een obligatie van de nieuwe uitgifte kopen, bovenop de spread waartegen overeenkomstige obligaties naar verwachting op de secundaire markt zouden worden verhandeld.