NL 2022

28

Speciaal verslag

Steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE)

SURE-financiering heeft bijgedragen aan behoud van banen tijdens de COVID-19-crisis, maar de volledige impact is niet bekend

CURIA RATIONUM

EUROPESE REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-IX
Inleiding	01-10
Achtergrond	01-03
Over SURE	04-07
Financiële middelen	08-10
Reikwijdte en aanpak van de controle	11-15
Opmerkingen	16-64
Het SURE-instrument was een tijdige reactie om het risico van werkloosheid tijdens de COVID-19-pandemie te beperken	16-26
De EU voerde SURE snel in	17-20
De vraag naar SURE-financiering bij de lidstaten kwam overeen met de raming van de Commissie	21-24
Volgens schattingen van de Commissie hebben de lidstaten dankzij SURE mogelijk zo'n 8 miljard EUR bespaard	25-26
Het SURE-instrument houdt een beperkt financieel risico voor de EU-begroting in	27-31
De lidstaten hebben zich garant gesteld voor 25 % van alle leningen in het kader van SURE	28-29
Aanvullende prudentiële regels beperken het financiële risico voor de EU-begroting verder	30-31
De Commissie zette voor SURE een flexibel kader op dat afweek van de standaardfinancieringsregelingen	32-47
Het SURE-kader weerspiegelt de context van de noodsituatie	33-34
De in de SURE-verordening vastgestelde voorwaarden waren ruim en de Commissie heeft deze in nauw overleg met de lidstaten beoordeeld	35-40
De Raad heeft de reikwijdte van het SURE-instrument uitgebreid tot de financiering van maatregelen op gezondheidsgebied, waardoor het accent minder op werkgelegenheid is komen te liggen	41-43
De Commissie betaalde middelen snel uit aan de lidstaten	44

De SURE-leningsovereenkomsten omvatten bepalingen inzake het risico van fraude en onregelmatigheden, maar het rechtskader vereiste geen beoordeling van de deugdelijkheid van de controlesystemen van de lidstaten 45-47

SURE-leningen hielpen bij de financiering van de nationale regelingen voor het behoud van banen teneinde de stijging van de werkloosheid tijdens de COVID-19-crisis binnen de perken te houden 48-51

De impact van SURE kan niet volledig worden ingeschat wegens beperkingen in de monitoringgegevens en het uitblijven van een evaluatie achteraf 52-64

De voorschriften voor monitoring en verslaglegging zijn gericht op het gebruik van financiële bijstand en niet zozeer op de behaalde resultaten 53-60

In haar halfjaarlijkse verslagen over het gebruik van de financiële bijstand in het kader van SURE kan de Commissie slechts globale schattingen van de resultaten geven 61-62

De Commissie heeft het SURE-instrument niet geëvalueerd 63-64

Conclusies en aanbeveling 65-70

Afkortingen

Woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Tijdlijn

Controleteam

Samenvatting

I De COVID-19-pandemie veroorzaakte een grote schok voor de Europese economie, met aanzienlijke verstoringen van de arbeidsmarkt tot gevolg, waardoor miljoenen banen op de tocht kwamen te staan. Tegen deze achtergrond voerde de EU een tijdelijk instrument, SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency — Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand), in om de lidstaten te helpen om de gevolgen van de pandemie voor hun arbeidsmarkten aan te pakken. Het instrument was met name bedoeld om de lidstaten te ondersteunen bij de uitvoering van nieuwe of de verlenging/uitbreiding van bestaande regelingen voor het behoud van banen. De Raad koos ervoor de reikwijdte van de oorspronkelijk door de Commissie voorgestelde regeling uit te breiden, zodat SURE ook kon worden gebruikt ter ondersteuning van maatregelen op gezondheidsgebied.

II Anders dan bij de traditionele steun voor sociaal beleid die uit de EU-begroting wordt gefinancierd, worden in het kader van SURE langlopende leningen aan de lidstaten verstrekt tegen gunstige financiële voorwaarden. De Commissie beheert het instrument en kan tot 100 miljard EUR lenen op de kapitaalmarkten. Tegen augustus 2022 had de Raad ruim 93,3 miljard EUR aan financiële bijstand goedgekeurd voor 19 lidstaten, waarvan bijna 92 miljard EUR (98 %) was uitbetaald. De beschikbaarheidsperiode loopt af op 31 december 2022, hoewel de Raad op voorstel van de Commissie kan besluiten deze periode te verlengen.

III Wij hebben een controle van SURE uitgevoerd vanwege het belang ervan voor het opvangen van de gevolgen van de COVID-19-pandemie. Bovendien is de financiële steun in het kader SURE voor ten hoogste 100 miljard EUR aanzienlijk. Wij zijn nagegaan of het instrument doelmatig en doeltreffend was in het beperken van het werkloosheidsrisico in de EU.

IV Al met al concluderen wij dat de Commissie snel en efficiënt heeft gereageerd op de uitdaging om de lidstaten te helpen bij het behoud van werkgelegenheid. Zij is erin geslaagd de lidstaten sneller van EU-steun te voorzien dan in het kader van de standaardfinancieringsprocedures. Het SURE-kader weerspiegelde de context van de noodsituatie en beperkte het financiële risico voor de EU-begroting. Hoewel er op geaggregeerd niveau enige aanwijzingen zijn dat de SURE-steun miljoenen mensen heeft bereikt, kan de Commissie door het gebrek aan alomvattende gegevens van de lidstaten slechts in beperkte mate de resultaten beoordelen die met SURE zijn behaald.

V De Commissie stelde een nieuwe, innovatieve verordening voor, die tijdig, slechts twee maanden nadat COVID-19 als pandemie werd aangemerkt, door de Raad werd goedgekeurd. De SURE-steun stelde lidstaten in staat bestaande regelingen voor het behoud van banen te verlengen/uit te breiden of nieuwe regelingen in het leven te roepen, maar de benaderingen die daarbij werden gevolgd liepen aanzienlijk uiteen in de EU, aangezien de toestand op de diverse arbeidsmarkten sterk verschilde.

VI Bij de SURE-financiering wordt geen gebruik gemaakt van subsidies maar van leningen. De vraag naar deze leningen in de lidstaten stemde overeen met de door de Commissie voorgestelde begroting van 100 miljard EUR. Een van de unieke kenmerken van SURE is dat alle lidstaten garanties hebben verstrekt, voor ten hoogste 25 % van alle in het kader van SURE uitbetaalde leningen, die alle uiterlijk in 2050 moeten worden terugbetaald. Deze garanties dienen als buffer om de EU-begroting te beschermen, aangezien deze garanties, in het geval van wanbetaling, kunnen worden aangesproken vóór de eigen middelen van de Commissie.

VII SURE is een instrument voor crisisrespons waarbij de snelle uitbetaling van middelen vooropstaat. De meeste lidstaten ontvingen hun eerste uitbetaling nog geen maand na hun verzoek. Aangezien regelingen voor het behoud van banen vatbaar zijn voor misbruik, vereist de SURE-verordening dat de leningsovereenkomsten met de lidstaten bepalingen omvatten over controles en audits, teneinde het risico van fraude en onregelmatigheden te minimaliseren. De Commissie organiseerde begin 2022 een ad-hocenquête over de nationale audit- en controlesystemen, toen het leeuwendeel van de financiering al aan de lidstaten was uitbetaald. Op één na hebben alle lidstaten onregelmatigheden en gevallen van vermeende fraude gemeld. De Commissie was zich in september 2022 echter niet bewust van grote onregelmatigheden of fraude met betrekking tot haar eigen verantwoordelijkheden op grond van de wetgeving en daarom had zij nog geen specifieke onderzoeken ter zake ingesteld.

VIII Er zijn op geaggregeerd niveau aanwijzingen dat SURE op het dieptepunt van de crisis miljoenen werknemers en zelfstandigen heeft bereikt en, samen met andere beleidsondersteunende maatregelen, heeft bijgedragen aan het beperken van het risico op werkloosheid. Door de opzet van het instrument is het echter niet mogelijk aan te geven wat de afzonderlijke impact van SURE, wat betreft de outputs en de resultaten, binnen deze nationale regelingen was. Als gevolg hiervan kan de Commissie de resultaten van SURE niet in elke lidstaat beoordelen. Door het gebrek aan alomvattende gegevens van de lidstaten kan bijvoorbeeld het aantal personen en bedrijven dat door SURE is ondersteund — de potentiële bijdrage van het instrument aan de beperking van het risico op werkloosheid — niet volledig worden beoordeeld. Aan de Commissie doorgegeven gegevens van de lidstaten over maatregelen op

gezondheidsgebied zijn schaarser. Op grond van de SURE-verordening is een evaluatie niet verplicht.

IX Wij bevelen aan dat de Commissie een uitgebreide evaluatie van SURE uitvoert teneinde daaruit lering te trekken met het oog op potentiële toekomstige crisisinstrumenten.

Inleiding

Achtergrond

01 Tijdens de COVID-19-pandemie troffen de EU-lidstaten een aantal volksgezondheidsmaatregelen om de verspreiding van het coronavirus te beperken. Deze maatregelen leidden, samen met de economische onzekerheid als gevolg van de pandemie en verstoringen van de toeleveringsketens door de sluiting van grenzen en fabrieken, tot een sterke afname van zowel de productie als de consumptie in de EU. In de beginfase van de pandemie omvatten deze maatregelen lockdowns die leidden tot de tijdelijke sluiting van diverse sectoren van de EU-economie, zoals het toerisme en de horeca[1].

02 De daaruit voortvloeiende economische krimp, die vooral in de zuidelijke lidstaten van de EU sterk werd gevoeld, bracht miljoenen banen in gevaar. Volgens schattingen van het Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding (Cedefop) liepen in 2020 ongeveer 45 miljoen banen, 23 % van de beroepsbevolking, op de arbeidsmarkt van de EU-27 een zeer hoog risico op verstoring als gevolg van COVID-19, terwijl nog eens 22 % van de EU-beroepsbevolking — overwegend werknemers in de dienstensector met een lagere of middelbare opleiding — een hoog risico liep[2].

03 Tegen deze achtergrond voerde de EU SURE (Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand) in om de lidstaten tijdelijk te helpen om de gevolgen van de pandemie voor hun arbeidsmarkten aan te pakken. Het instrument biedt de lidstaten ondersteuning bij het uitvoeren van nieuwe of verlengde/uitgebreide bestaande maatregelen voor het behoud van banen. Met deze regelingen wordt voorzien in inkomenssteun van de overheid voor de niet-gewerkte uren bij bedrijven die in economische moeilijkheden verkeren. Tot de instrumenten om banen te behouden behoren werktijdverkortings-, verlof- en loonsubsidieregelingen.

---

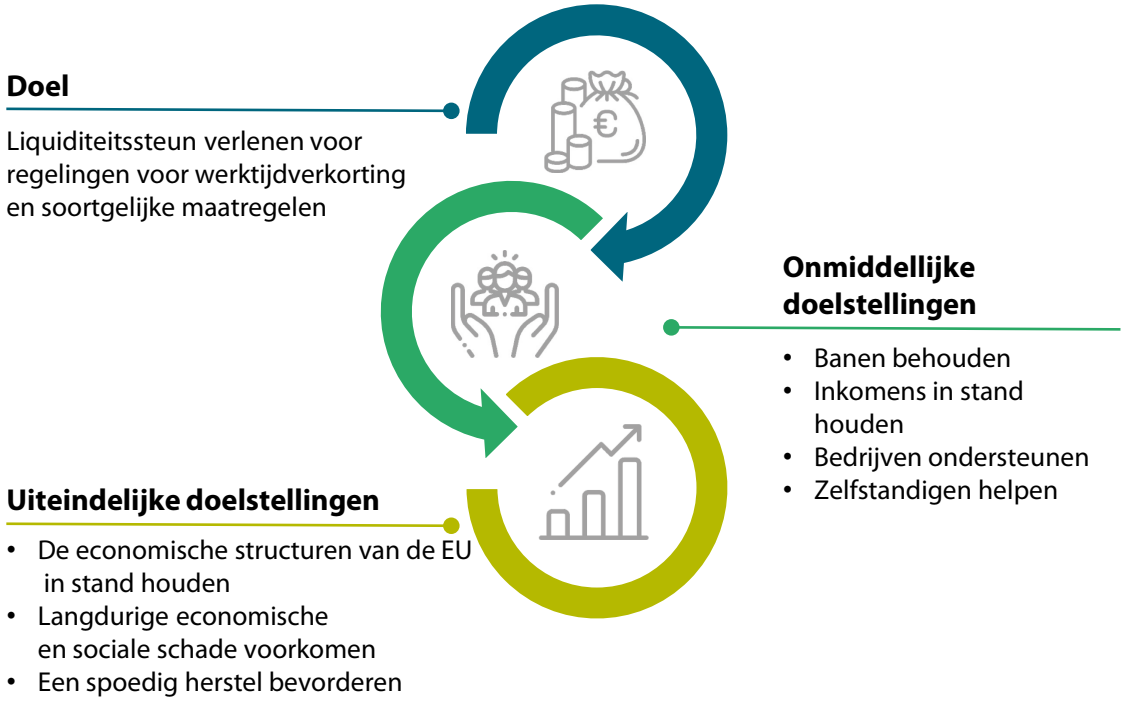
[1] Marcus, J. S. et al.: *The impact of COVID-19 on the Internal Market*, Europees Parlement, 2021.

[2] Pouliakas, K.; Branka, J.: *EU jobs at highest risk of COVID-19 social distancing: Is the pandemic exacerbating the labour market divide?,* Cedefop werkdocument nr. 1, 2020.

Over SURE

04 SURE is hoofdzakelijk bedoeld om financiële bijstand te verlenen aan lidstaten die een ernstige economische verstoring ondervinden of dreigen te ondervinden. Uiteindelijk wordt door middel van het financieren van regelingen voor het behoud van banen met SURE beoogd werkloosheid en inkomensverlies te verminderen (zie ***figuur 1***). SURE is bedoeld om bestaande arbeidsplaatsen te ondersteunen; er worden geen werkloosheidsregelingen mee gefinancierd.

Figuur 1 — Hoofddoelstellingen van SURE

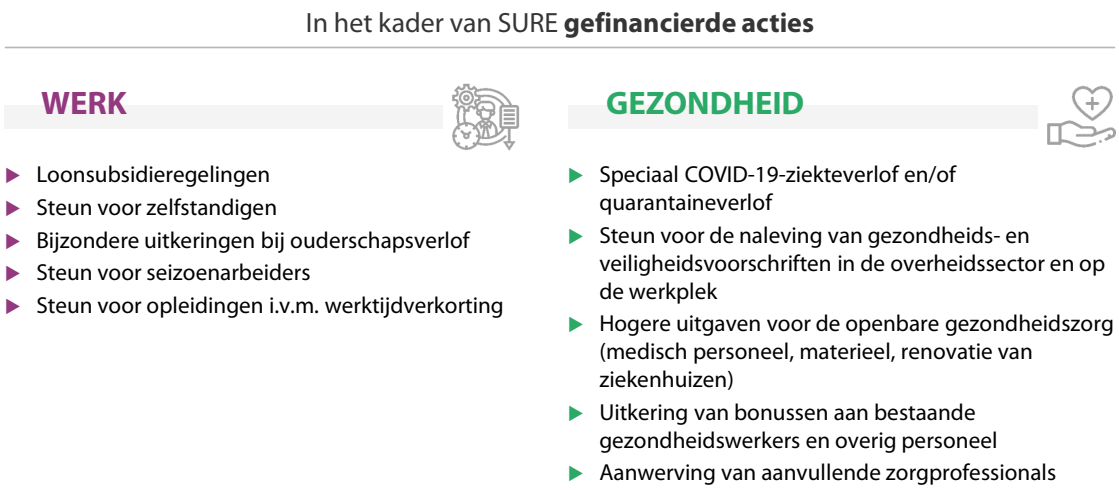


Bron: ERK, op basis van de Commissie.

05 Het oorspronkelijke wetsvoorstel van de Commissie voor SURE was beperkt tot de werkgelegenheidsdoelstelling[3]. Bij de vaststelling van de SURE-verordening in mei 2020 besloot de Raad de reikwijdte ervan uit te breiden tot ondersteuning van maatregelen op gezondheidsgebied (zie ***figuur 2***).

[3] Voorstel van de Commissie voor een verordening van de Raad voor SURE, COM(2020) 139.

Figuur 2 — Verschillende soorten in het kader van SURE gefinancierde acties



Bron: ERK, op basis van de Commissie.

06 In het kader van SURE worden leningen aan de lidstaten verstrekt; SURE wordt gefinancierd uit opgenomen leningen. Het instrument wordt beheerd door de Commissie en omvat het opnemen van leningen, en het beheer en de uitbetaling van de leningen. Het directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken (DG ECFIN) coördineerde als leidend DG het opzetten en het uitvoeren van het instrument, in nauwe samenwerking met het directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (DG EMPL) en het directoraat-generaal Begroting (DG BUDG) (zie ***tabel 1***).

Tabel 1 — Rollen en verantwoordelijkheden van de DG's

DG ECFIN	DG EMPL	DG BUDG
o Opstelling van richtsnoeren voor de soorten regelingen die in aanmerking komen voor SURE-steun en van modellen voor het aanvragen van SURE-financiering; o Beoordeling van de nationale maatregelen in het kader SURE (samen met DG EMPL); o Beoordeling van de naleving van de regels inzake plotse en sterke stijging van de overheidsuitgaven (activeringsvoorwaarden voor SURE-leningen); o Opstelling van het voorstel van de Commissie voor de uitvoeringsbesluiten van de Raad; o Monitoring van de financiële uitvoering en opstelling van halfjaarlijkse verslagen.	o Beoordeling van de nationale maatregelen in het kader van SURE (samen met DG ECFIN); o Controle op overlappingen met subsidies van het Europees Sociaal Fonds; o Monitoring van de financiële uitvoering: verstrekking van input voor de halfjaarlijkse verslagen (gecoördineerd door DG ECFIN).	o Opstelling van modellen voor garantie- en leningsovereenkomsten; o Vaststelling met de lidstaten van de kenmerken van de lening (bijv. looptijd); o Uitgifte van obligaties, beheer van leningen, afhandeling van uitbetalingen en terugbetalingen; o Monitoring van de financiële uitvoering door het opstellen van driemaandelijkse financiële verslagen.

Bron: ERK.

07 SURE is een tijdelijk instrument. Het is beschikbaar tot 31 december 2022, tenzij de Raad op voorstel van de Commissie besluit dit te verlengen.

Financiële middelen

08 Op grond van de verordening kan de Commissie tot 100 miljard EUR lenen op de kapitaalmarkten om de SURE-steun te financieren[4]. Elke lidstaat die gebruik wenst te maken van SURE-steun dient hiertoe een verzoek in bij de Commissie. De Commissie beoordeelt elk verzoek en stelt, indien het voldoet aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden van de verordening, de Raad voor de financiële bijstand in het kader van SURE goed te keuren. Dit geschiedt in de vorm van een uitvoeringsbesluit van de Raad voor een back-to-backlening (een lening tegen dezelfde voorwaarden als de Commissie op de kapitaalmarkten heeft bedongen) ten behoeve van de financiële bijstand aan de betrokken lidstaat.

09 De Commissie financiert het instrument door de uitgifte van obligaties op de kapitaalmarkten. De door de Commissie uitgegeven obligaties hebben verschillende looptijden, variërend van vijf tot dertig jaar. Onder beleggers was grote belangstelling voor de SURE-obligaties.

10 Bovendien heeft de Commissie de obligaties in het kader van het SURE-instrument voor het eerst uitgegeven als sociale obligaties (zie ***kader 1***).

Kader 1

Sociale obligaties en het kader voor sociale obligaties van SURE

Onder sociale obligaties worden instrumenten verstaan waarmee geld wordt opgehaald voor nieuwe en lopende projecten met positieve sociale resultaten.

Het kader voor sociale obligaties van SURE stemt overeen met de beginselen inzake sociale obligaties die zijn vastgesteld door de International Capital Markets Association, een zelfregulerende organisatie en handelsvereniging voor deelnemers aan de kapitaalmarkten. De Commissie is op grond van dit kader verplicht verslagen uit te brengen, gebaseerd op gegevens die worden verstrekt door de lidstaten, over de toewijzing van SURE-opbrengsten, het soort uitgaven en de impact van de in het kader van SURE toegekende financiële bijstand.

[4] Artikel 5 van Verordening (EU) 2020/672.

Reikwijdte en aanpak van de controle

11 Wij hebben beoordeeld of SURE een doelmatige en doeltreffende respons was om het werkloosheidsrisico als gevolg van de COVID-19-pandemie in de EU te beperken en of het doelmatig is uitgevoerd door de Commissie. We hebben in het bijzonder onderzocht of:

- het instrument tijdig werd opgezet;
- er passende maatregelen werden getroffen om het financiële risico voor de EU-begroting als gevolg van SURE te beperken;
- het rechtskader voor SURE en de toepassing daarvan de crisissituatie weerspiegelden en tegelijkertijd het risico van fraude en onregelmatigheden beperkten;
- de Commissie een robuust kader heeft ontwikkeld voor de monitoring van de uitvoering van door SURE gefinancierde nationale regelingen voor het behoud van banen en voor de evaluatie van de impact daarvan, en
- SURE doeltreffend was in het helpen van de lidstaten bij het beschermen van de werkgelegenheid.

12 De bestreken periode loopt van april 2020, toen de Commissie de SURE-verordening voorstelde, tot en met het einde van de controle ter plaatse in september 2022. De controle was met name gericht op de Commissie. Beoordelingen van de uitvoering van SURE in de afzonderlijke lidstaten en van het beheer door de Commissie van opgenomen leningen vielen buiten de reikwijdte van de controle.

13 Wij verkregen gegevens en informatie van de belangrijkste voor SURE verantwoordelijke DG's van de Commissie en van Eurostat. Wij hebben Eurofound (de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden) en het Centrum voor Europese Beleidsstudies (CEPS, een EU-denktank) geraadpleegd.

14 In het kader van onze controlewerkzaamheden hebben wij:

- bestaande EU-wetgeving, richtsnoeren van de Commissie en de uitwisseling van informatie met de lidstaten en andere relevante documenten tegen het licht gehouden;
- vraaggesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de Commissie, CEPS en Eurofound;
- de processen voor het aanvragen van SURE-financiering en de verslaglegging over SURE geanalyseerd voor een steekproef van verzoeken om financiële bijstand, en
- de antwoorden onderzocht van de lidstaten op de aan het begin van 2022door de Commissie gehouden enquête om het risico van onregelmatigheden en fraude te beoordelen.

15 Wij hebben een controle van SURE uitgevoerd omdat aan dit instrument zo'n belangrijke rol wordt toegeschreven bij het verzachten van de gevolgen van de COVID-19-pandemie en het voorkomen van de sterke stijging van de werkloosheid waarvoor aanvankelijk werd gevreesd. Bovendien is de financiële steun in het kader SURE voor ten hoogste 100 miljard EUR aanzienlijk.

Opmerkingen

Het SURE-instrument was een tijdige reactie om het risico van werkloosheid tijdens de COVID-19-pandemie te beperken

16 Wij hebben onderzocht of het instrument een tijdige reactie was om het risico van werkloosheid tijdens de COVID-19-pandemie te beperken, en hebben daarbij met name gekeken naar de chronologie van de betrokken processen vanaf de datum waarop de pandemie werd afgekondigd. Tevens hebben we onderzocht of de Commissie de verwachte vraag naar SURE-leningen goed heeft ingeschat om de financiële middelen vast te stellen en om een schatting te maken van de hypothetische financiële besparingen voor de lidstaten door middel van SURE.

De EU voerde SURE snel in

17 Op 11 maart 2020 kondigde de Wereldgezondheidsorganisatie de pandemie af. Op 2 april, nog geen maand later, legde de Commissie haar voorstel voor een SURE-verordening voor aan de Raad. Op dat ogenblik was de Commissie al onderhandelingen met de lidstaten aangegaan over hun bereidheid om gezamenlijke garanties te verstrekken voor een gedeelte van de opgenomen leningen.

18 Op 19 mei 2020, twee maanden nadat COVID-19 als pandemie werd aangemerkt, stelde de Raad de verordening vast, met een aantal wijzigingen. Zo werd de reikwijdte van de financiële bijstand in het kader van SURE uitgebreid tot maatregelen op gezondheidsgebied (zie paragraaf ***05***).

19 SURE is enig in zijn soort, waardoor het instrument zich moeilijk met andere regelingen laat vergelijken. Maar terwijl er gemiddeld zes maanden verstreken tussen het voorstel van de Commissie en de vaststelling door de Raad van wijzigingen in de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen[5] naar aanleiding van eerdere crises, werd de SURE-verordening binnen twee maanden vastgesteld. Daardoor konden de eerste leningen vroeg in de COVID-19-crisis aan de lidstaten worden uitbetaald.

---

[5] Voor verordeningen houdende gemeenschappelijke bepalingen met betrekking tot de programmeringsperioden 2007-2013 en 2014-2020: Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad respectievelijk Verordening (EU) nr. 1303/2013.

20 Na de vaststelling van de verordening in mei 2020 verwierf de Commissie middelen op de kapitaalmarkten en in oktober van datzelfde jaar (zie ***figuur 3***) verstrekte zij de eerste leningen aan de lidstaten.

Figuur 3 — De tijd tussen de afkondiging van de pandemie en de eerste SURE-uitbetaling was kort

Bron: ERK, op basis van documenten van de Commissie.

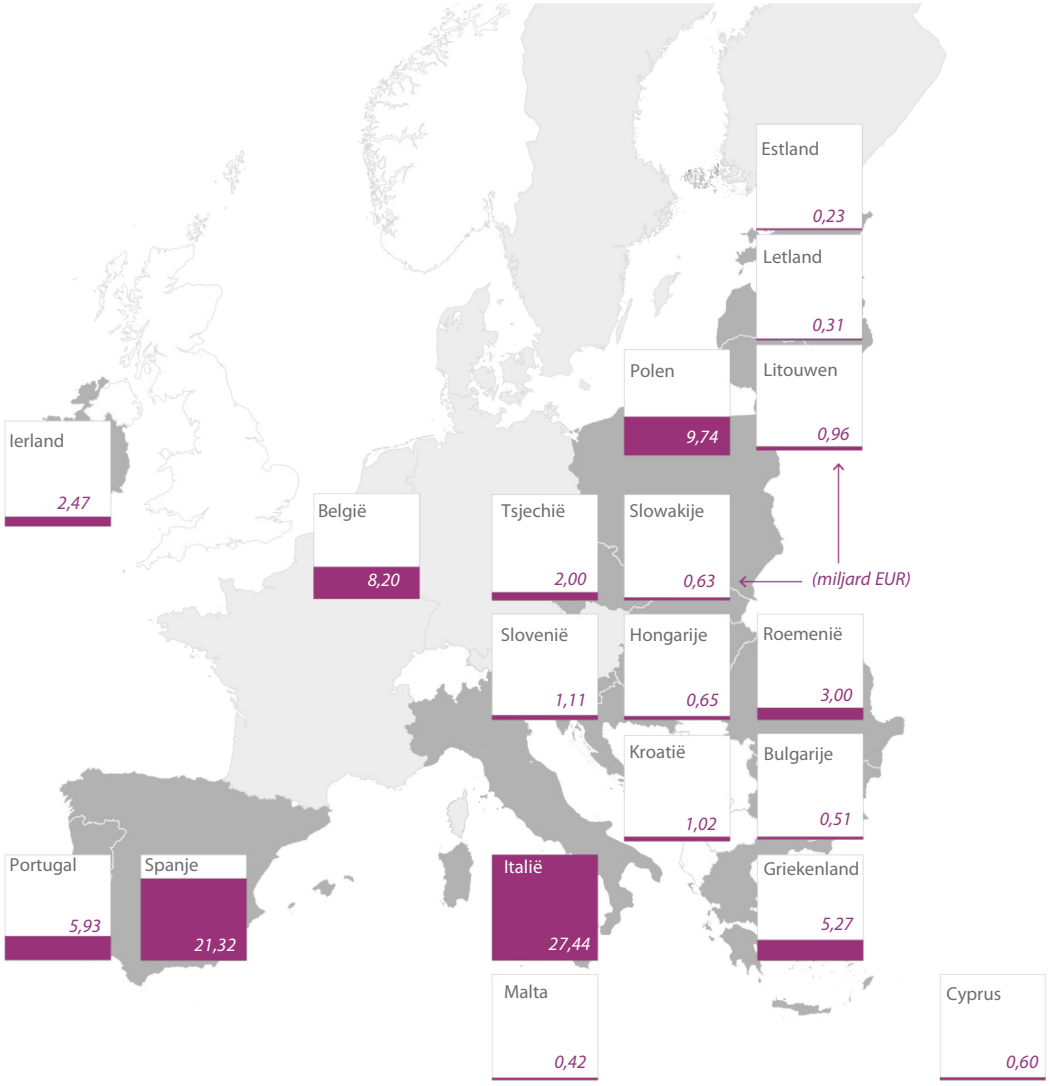
De vraag naar SURE-financiering bij de lidstaten kwam overeen met de raming van de Commissie

21 Met SURE wordt financiële bijstand geboden aan lidstaten die worden geconfronteerd met een verstoring van de arbeidsmarkt als gevolg van de COVID-19-pandemie. Teneinde de verwachte vraag naar SURE-leningen te ramen stelde de Commissie eind maart 2020 drie scenario's op. Daarbij hield zij rekening met de potentiële duur van de lockdowns, de reikwijdte daarvan en het aantal landen dat leningen zou aanvragen. Dit leidde tot geschatte financieringsbehoeften voor regelingen voor het behoud van banen van 50 tot 100 miljard EUR. De Commissie besloot uit te gaan van het scenario met de hoogste financieringsbehoefte (100 miljard EUR), gezien de onzekerheid over de volledige impact van de COVID-19-pandemie die op dat ogenblik heerste.

22 De raming van de Commissie was voldoende om te voldoen aan de EU-brede vraag om financiële bijstand in het kader van SURE, hoewel de Raad maatregelen op gezondheidsgebied had opgenomen in het toepassingsgebied van de verordening. Acht lidstaten (Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Finland en Zweden) besloten geen gebruik te maken van SURE. In al deze lidstaten bestonden reeds nationaal gefinancierde regelingen voor het behoud van banen.

23 Tegen augustus 2022 had de Raad in totaal 93,3 miljard EUR aan financiële bijstand voor 19 lidstaten goedgekeurd. Hiervan was tegen augustus 2022 bijna 92 miljard EUR (98 %) uitbetaald (zie ***figuur 4***).

Figuur 4 — In het kader van SURE uitbetaalde bedragen (91,8 miljard EUR, augustus 2022)



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie over SURE-uitbetalingen.

24 Bijna de helft van de steun ging naar twee lidstaten, te weten Italië en Spanje. Slechts twee lidstaten, Polen en Roemenië, waar de uitgaven voor maatregelen die in aanmerking kwamen voor SURE-steun lager uitvielen dan voorspeld, vroegen niet om de uitbetaling van alle beschikbare leningen.

Volgens schattingen van de Commissie hebben de lidstaten dankzij SURE mogelijk zo'n 8 miljard EUR bespaard

25 De grote vraag naar SURE-steun bij de lidstaten is onder meer toe te schrijven aan de mogelijkheid tegen betrekkelijk lage kosten financiering te verkrijgen. Volgens schattingen van de Commissie heeft de in het kader van SURE toegekende financiële bijstand, dankzij de AAA-rating van de EU, de lidstaten een besparing ter hoogte van 8,5 miljard EUR aan rentebetalingen opgeleverd in vergelijking met wat zij hadden moeten betalen als zij hetzelfde bedrag zelf hadden geleend op de kapitaalmarkt[6].

26 Wij hebben bevestigd dat de geschatte rentebesparingen overeenkomen met de omvang van de leningen en het verschil tussen de kredietrating van de EU en die van de afzonderlijke lidstaten. Daarvan hebben met name vijf lidstaten geprofiteerd (Italië, Spanje, Roemenië, Polen en Griekenland), met besparingen van 0,5 tot 3,8 miljard EUR, die samen goed zijn voor bijna 86 % van de totale geraamde besparingen.

Het SURE-instrument houdt een beperkt financieel risico voor de EU-begroting in

27 Aan de hand van de bepalingen en voorschriften in de SURE-verordening en garantieovereenkomsten met de lidstaten hebben wij onderzocht of er maatregelen werden getroffen om het financiële risico voor de EU-begroting te beperken.

De lidstaten hebben zich garant gesteld voor 25 % van alle leningen in het kader van SURE

28 Hoewel de SURE-financiering is gebaseerd op leningen en niet op subsidies, blijft er een risico voor de EU-begroting bestaan als een of meer lidstaten hun leningen niet terugbetalen. Daarom was een zeer belangrijk element van SURE de instemming van alle lidstaten met het verstrekken van onherroepelijke, op afroep beschikbare garanties, die in verhouding staan tot hun relatieve aandeel in het totale bruto nationaal inkomen van de EU, ten belope van 25 % van de financiële middelen van SURE. De rest wordt gegarandeerd door de EU-begroting.

---

[6] SURE: twee jaar later: vierde halfjaarlijkse verslag, COM(2022) 483.

29 De garanties van de lidstaten zijn bedoeld als buffer om de EU-begroting te beschermen. Mochten lidstaten een terugbetaling niet op tijd verrichten, dan kan de Commissie alle andere lidstaten aansprakelijk stellen. In het geval van wanbetaling wordt van de Commissie op grond van de wetgeving "verwacht" dat zij "de mogelijkheid bestudeert om" de EU-begroting te gebruiken om de uitstaande schulden af te lossen[7]. Zij kan echter ook eerst de garanties van de lidstaten aanspreken. De Commissie deelde ons mee dat de laatste benadering waarschijnlijk haar voorkeur genoot. Mocht de hele buffer van 25 miljard EUR aan door de lidstaten verstrekte garanties zijn opgebruikt, dan wordt de overblijvende schuld terugbetaald uit de EU-begroting. Deze regeling biedt beleggers de garantie dat het risico van wanbetaling door de EU zeer klein is dankzij de AAA-rating van de EU (zie paragraaf ***25***).

Aanvullende prudentiële regels beperken het financiële risico voor de EU-begroting verder

30 Daarnaast omvat de SURE-verordening twee belangrijke mechanismen ("prudentiële regels") om de maximale jaarlijkse blootstelling en de blootstelling per lidstaat te beperken[8]:

- het totale jaarlijks terug te betalen bedrag blijft beperkt tot 10 miljard EUR, 10 % van de totale financiering die in het kader van SURE beschikbaar is. De Commissie heeft obligaties uitgegeven met verschillende looptijden om deze doelstelling te bereiken, en

- niet meer dan 60 % van de in totaal beschikbare financiering kan aan drie willekeurige lidstaten worden toegekend.

Naar onze mening beperken deze prudentiële regels het financiële risico voor de EU-begroting verder in het geval van wanbetaling door een lidstaat.

31 Met SURE worden financiële middelen verstrekt aan de lidstaten door middel van leningen. Deze moeten tussen 2025 en 2050 worden terugbetaald en de gemiddelde looptijd bedraagt 14,5 jaar[9]. In ***figuur 5*** wordt een overzicht gegeven van de verschillende looptijden uitgesplitst naar land en wordt zo de werking van de prudentiële regels geïllustreerd. Zo zijn er tussen 2025 en 2050 drie jaren waarin het

---

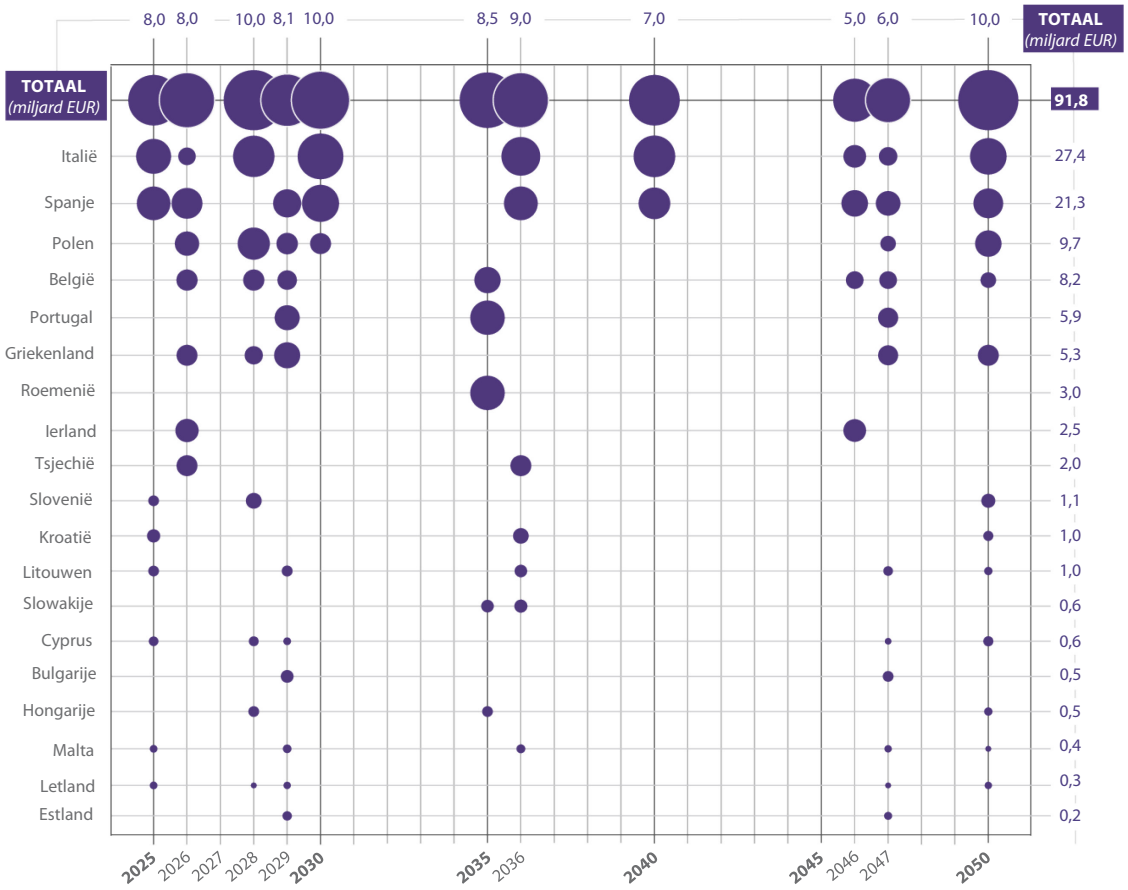
[7] Artikel 11, lid 5, van Verordening (EU) 2020/672.

[8] Artikel 9 van Verordening (EU) 2020/672.

[9] SURE: twee jaar later: vierde halfjaarlijkse verslag, COM(2022) 483.

maximumbedrag van 10 miljard EUR aan leningen moet worden terugbetaald. Anders dan bij bepaalde eerdere crises hadden meerdere lidstaten tegelijk behoefte aan steun. De lidstaten dienden hun verzoeken om financiering, in totaal en met de geprefereerde looptijd van de leningen, in. De Commissie programmeerde dienovereenkomstig verschillende SURE-leningen met verschillende looptijden.

Figuur 5 — Looptijden van SURE-leningen en terugbetalingsschema per lidstaat



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie over de looptijden van SURE-leningen en terugbetalingsschema's.

De Commissie zette voor SURE een flexibel kader op dat afweek van de standaardfinancieringsregelingen

32 Wij hebben beoordeeld of het governancekader voor SURE de context van de noodsituatie weerspiegelde. Daarnaast hebben wij de procedures geanalyseerd die de Commissie heeft ingevoerd voor het aanvragen en toekennen van financiële bijstand in het kader van SURE, tot aan de uitbetaling aan de lidstaten, en onze analyse gestaafd aan de hand van een steekproef van gevallen. Tot slot hebben wij beoordeeld of de Commissie de eerste stappen heeft gezet om het risico te beoordelen van fraude en

onregelmatigheden bij de uitvoering van de regelingen voor het behoud van banen die via SURE worden gefinancierd op het niveau van de lidstaten.

Het SURE-kader weerspiegelt de context van de noodsituatie

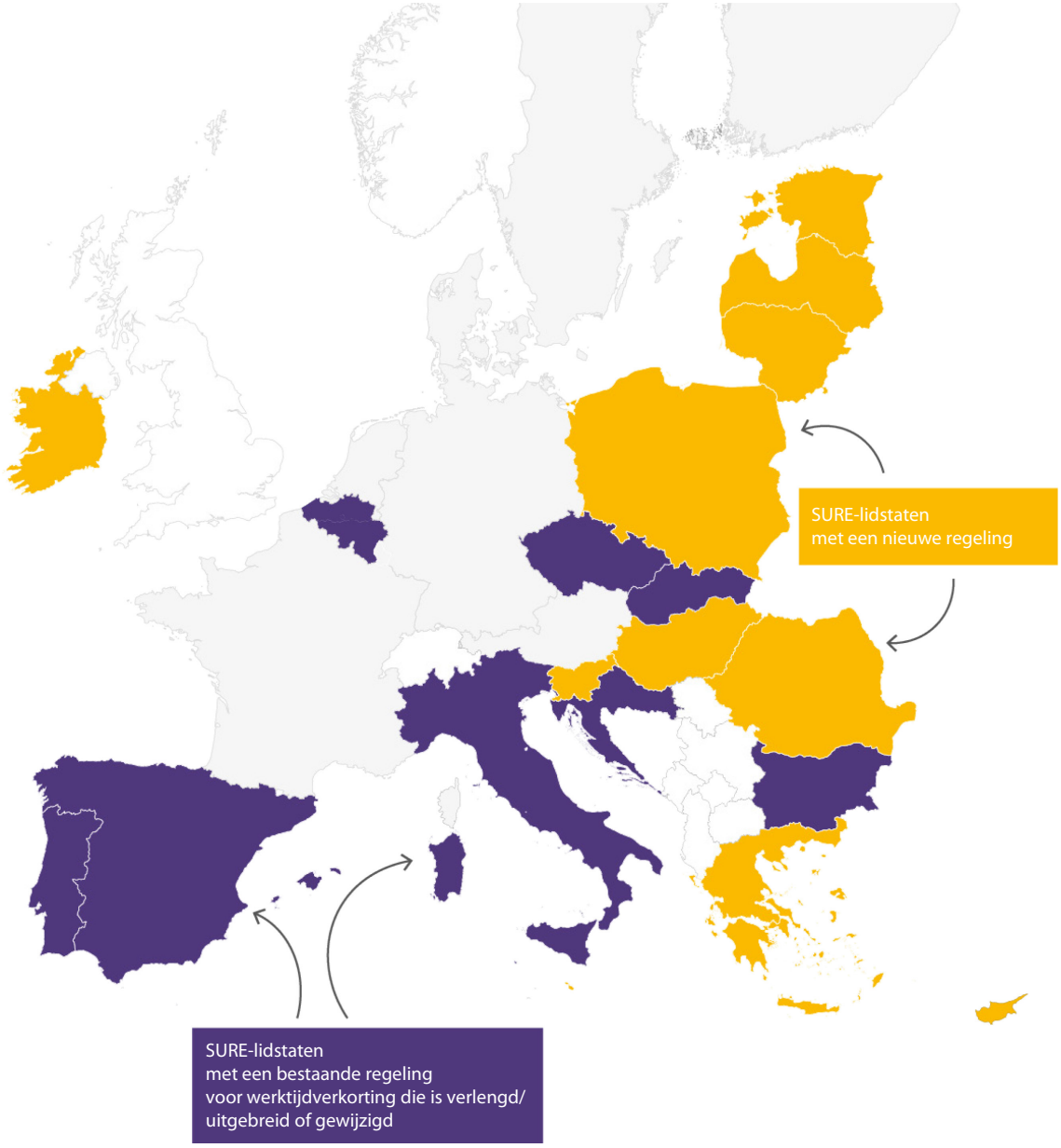
33 SURE is een crisisresponsinstrument dat bedoeld is om tijdelijke en terug te betalen financiële bijstand te verstrekken aan de lidstaten. Het SURE-kader, dat bestaat uit de verordening zelf en de bij de uitvoering ervan door de Commissie gemaakte keuzen, is dan ook welbewust eenvoudiger gehouden dan de standaardfinancieringsprocedures van de Commissie.

34 Zo vereiste de SURE-verordening niet dat de Commissie een analyse van de reikwijdte en de opzet van bestaande of beoogde nationale regelingen voor het behoud van banen uitvoerde bij het beoordelen van verzoeken om financiële bijstand door de lidstaten. Aangezien deze regelingen aanzienlijk van elkaar verschilden (met betrekking tot de grootte, de sector en de omzet van de gesteunde bedrijven, de groepen in aanmerking komende werknemers, de omvang en de looptijd van de regeling, alsook de aan- of afwezigheid van een ontslagverbod) in de verschillende lidstaten, zou een dergelijke analyse de uitbetaling van leningen aanzienlijk hebben vertraagd.

De in de SURE-verordening vastgestelde voorwaarden waren ruim en de Commissie heeft deze in nauw overleg met de lidstaten beoordeeld

35 Elf van de 19 lidstaten hebben de uit SURE ontvangen middelen aangewend om nieuwe regelingen voor het behoud van banen op te zetten, en 8 om bestaande regelingen te verlengen/uit te breiden of aan te passen (zie ***figuur 6***).

Figuur 6 — Door SURE gefinancierde nieuwe regelingen voor werktijdverkorting en verlenging/uitbreiding van bestaande regelingen



Bron: ERK, op basis van Eurofound.

36 In de SURE-verordening[10] worden twee belangrijke voorwaarden gesteld aan het gebruik van het instrument:

- een plotse en sterke stijging van de overheidsuitgaven die direct verband houden met regelingen voor het behoud van banen (de voorwaarde voor activering);
- SURE-steun moet worden gebruikt voor regelingen voor het behoud van banen (d.w.z. regelingen voor werktijdverkorting of soortgelijke maatregelen) of voor maatregelen op gezondheidsgebied (de subsidiabiliteitsvoorwaarde).

37 Wij hebben op basis van een steekproef van 31 gevallen (waaronder maatregelen op gezondheidsgebied) vastgesteld dat de Commissie adequaat heeft beoordeeld of aan deze twee voorwaarden voor het gebruik van SURE werd voldaan.

38 De in de verordening vastgestelde subsidiabiliteitsvoorwaarden waren ruim, waardoor de lidstaten een grote beoordelingsvrijheid hadden bij het bepalen waarop zij de EU-financiering richten. Daardoor was het de Commissie ook minder moeilijk om de verzoeken om steun te beoordelen. De controles van de Commissie beperkten zich derhalve tot de bevestiging dat de maatregelen waarvoor de middelen werden aangevraagd, zouden bijdragen aan het behoud van banen in de context van COVID-19. De wetgeving verlangde evenwel niet van de Commissie dat zij de kosteneffectiviteit van maatregelen zou beoordelen. In de wetgeving staat dat "*[h]et [SURE-]instrument […] de nationale maatregelen van de getroffen lidstaten [aanvult] met financiële bijstand*"[11]. De Commissie was van oordeel dat dit vereiste werd gewaarborgd door de voorwaarden verbonden aan het instrument en dat het niet nodig was de complementariteit van SURE-ondersteuning met andere nationale maatregelen in de lidstaten te beoordelen.

39 Voorts onderhield de Commissie, met het oog op een snelle uitbetaling van de middelen, tijdens de beoordeling van de voorgestelde regelingen nauwe bilaterale contacten met de lidstaten teneinde bijvoorbeeld:

- de voorwaarden voor het gebruik van het instrument toe te lichten (in het bijzonder door middel van bilaterale bijeenkomsten op technisch niveau vóór de indiening door de lidstaat van het formele verzoek om bijstand). Het kwam bijvoorbeeld voor dat de Commissie aan lidstaten moest verduidelijken dat

---

[10] Artikel 3 van Verordening (EU) 2020/672.

[11] Artikel 2 van Verordening (EU) 2020/672.

bepaalde nationale maatregelen niet in aanmerking kwamen voor steun in het kader van SURE (zie ***kader 2***);

- indien noodzakelijk, nadere inlichtingen in te winnen over de door de lidstaten verstrekte informatie.

Kader 2

Nationale maatregelen die niet in aanmerking komen voor SURE

- Steun aan werklozen (bijv. uitkeringen of actief arbeidsmarktbeleid);
- steun aan mensen die niet actief zijn op de arbeidsmarkt (bijv. studenten, gepensioneerden);
- liquiditeitssteun en subsidies voor bedrijven die geen verband houden met werkgelegenheid (bijv. de kosten van elektriciteit en water, huursubsidies, eenmalige maatregelen ten behoeve van kleine en middelgrote ondernemingen om faillissementen te voorkomen);
- vermindering van de indirecte arbeidskosten van bedrijven zonder dat daar een verplichting tot behoud van arbeidsplaatsen tegenover staat (bijv. algehele verlaging van de sociale lasten);
- rechtstreekse inkomenssteun aan werknemers (bijv. vermindering van belastingverplichtingen van werknemers aangezien deze maatregelen niet direct banen beschermen en banenverlies voorkomen);
- uitstel van belastingverplichtingen van bedrijven (bijv. van de betaling van socialezekerheidsbijdragen, aangezien deze maatregelen geen overheidsuitgaven zijn).

Bron: ERK, op basis van documenten van de Commissie.

40 In gevallen waarin de Commissie vaststelde dat het gebruik van de SURE-middelen achterbleef bij de planning, ging zij actief het gesprek aan met de nationale autoriteiten om hen te helpen gebruik te maken van de beschikbare financiering, bijvoorbeeld door vaststelling van aanvullende subsidiabele maatregelen of verlenging/uitbreiding van bestaande maatregelen.

De Raad heeft de reikwijdte van het SURE-instrument uitgebreid tot de financiering van maatregelen op gezondheidsgebied, waardoor het accent minder op werkgelegenheid is komen te liggen

41 In de SURE-verordening wordt (behoud van de) werkgelegenheid als hoofddoel aangemerkt. Door ook de financiering van maatregelen op gezondheidsgebied op te nemen (zie de voorbeelden in ***figuur 2***), is het accent minder op het behoud van banen komen te liggen. Maatregelen op gezondheidsgebied zijn weliswaar subsidiabel, maar ze moeten aanvullend blijven[12].

42 Volgens informele richtsnoeren van de Commissie, die werden besproken en waarmee werd ingestemd tijdens een werkgroep van de Raad in augustus 2020, mocht het aandeel in de totale SURE-uitgaven voor maatregelen op gezondheidsgebied in een lidstaat niet hoger zijn dan 15 %. In het algemeen werd dit maximum in acht genomen, aangezien de uitgaven in de lidstaten voor maatregelen op gezondheidsgebied goed waren voor ongeveer 5 % van de totale SURE-begroting.

43 Uiteindelijk legde de Commissie het begrip “aanvulling” in de verordening, met steun van de Raad, echter zo uit dat het aandeel van de SURE-uitgaven voor maatregelen op gezondheidsgebied in elke lidstaat niet hoger mocht zijn dan 50 %. In vier van de zeven lidstaten die SURE-middelen toewezen voor maatregelen op gezondheidsgebied, werd het aandeel van deze uitgaven op minder dan 15 % gehouden. Portugal gebruikte 23 % van zijn SURE-leningen voor maatregelen op gezondheidsgebied en Hongarije en Roemenië bijna 50 %. De overige twaalf lidstaten maakten geen gebruik van deze mogelijkheid.

De Commissie betaalde middelen snel uit aan de lidstaten

44 De Commissie ging snel te werk bij het beoordelen van de verzoeken van de lidstaten. Daardoor ontvingen 13 van de 19 lidstaten die om SURE-financiering verzochten de eerste uitbetaling minder dan één maand na indiening van het verzoek om middelen, en vijf lidstaten in de maand daarop. De overgebleven lidstaat verzocht om latere uitbetaling van de middelen, vijf maanden na het verzoek.

---

[12] Artikel 1, lid 2, van Verordening (EU) 2020/672.

De SURE-leningsovereenkomsten omvatten bepalingen inzake het risico van fraude en onregelmatigheden, maar het rechtskader vereiste geen beoordeling van de deugdelijkheid van de controlesystemen van de lidstaten

45 Crisisresponsmaatregelen, zoals de door SURE gefinancierde regelingen voor het behoud van banen, zijn bijzonder vatbaar voor potentiële onregelmatigheden en misbruik, iets waarop is gewezen door het door de Commissie gefinancierde Europees platform tegen zwartwerk[13] alsmede in verscheidene verslagen van hoge controle-instanties[14].

46 De SURE-verordening vereist dat de leningsovereenkomst met elke lidstaat bepalingen omvat over controles en audits, teneinde het risico van fraude en onregelmatigheden te minimaliseren, zoals het Financieel Reglement voorschrijft[15]. De Commissie beschikt over systemen die gericht zijn op de afwezigheid van fraude en onregelmatigheden tussen de EU en de lidstaten. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het juiste gebruik van de middelen op nationaal niveau, moeten onregelmatigheden en fraude voorkomen en, in voorkomend geval, verkeerd gebruikte middelen terugvorderen van de ontvangers. Het rechtskader vereist niet 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. De Commissie heeft zich in overeenstemming met het rechtskader voor het aangaan van leningen geconcentreerd op de verantwoordelijkheden van de EU als leninggever en de lidstaten als leningnemers. Zo toetst de Commissie bij de controle achteraf of de door SURE ondersteunde maatregelen van de lidstaten in overeenstemming zijn met die in de uitvoeringsbesluiten van de Raad. Wij merken op dat het gebruik van leningen als mechanisme om middelen te verstrekken betekent dat de wettelijke verantwoordelijkheden van de Commissie met betrekking tot fraude en onregelmatigheden minder uitgebreid zijn dan wanneer zij subsidiemiddelen toekent in het kader van het cohesiebeleid.

---

[13] COVID-19: combating fraud in short-term financial support schemes, *Europees platform tegen zwartwerk*, mei 2021.

[14] De hoge controle-instanties van Kroatië (2021), Ierland (2021) en Letland (2020).

[15] Artikel 13, lid 1, van Verordening (EU) 2020/672, als vereist door artikel 220, lid 5, van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046.

47 In januari 2022 organiseerde de Commissie, naar aanleiding van onze controle en teneinde meer informatie in te winnen over de uitvoering van de leningsovereenkomsten in de praktijk, een ad-hocenquête over de audit- en controlesystemen van de lidstaten die SURE-steun ontvangen. Op dat moment was ongeveer 95 % van de leningen al uitbetaald. In hun antwoorden op de enquête stelden de lidstaten dat zij, voor de maatregelen die door SURE werden ondersteund, gebruikmaakten van de audit- en controlesystemen die vóór de pandemie werden gebruikt. Op één lidstaat na hebben alle lidstaten gemeld dat zij gevallen van onregelmatigheden of fraude hebben ontdekt. In al die gevallen heeft de betrokken lidstaat een onderzoek ingesteld. Dit leidde in 13 lidstaten tot juridische stappen om de verkeerd gebruikte middelen terug te vorderen[16]. Als de Commissie ernstige twijfels heeft over het gebruik van SURE-middelen door een lidstaat, kan zij een onderzoek instellen. In september 2022 had de Commissie nog geen onderzoek ingesteld omdat zij zich niet bewust was van grote onregelmatigheden of fraude met betrekking tot haar eigen verantwoordelijkheden op grond van de wetgeving als omschreven in de voorgaande paragraaf. Het gebruik van leningen zorgt ervoor dat het financiële risico voor de EU-begroting beperkt blijft, zelfs bij potentiële onregelmatigheden in nationale regelingen. Toch blijft de EU een reputatierisico lopen als de met de EU-begroting financieel ondersteunde maatregelen als fraudegevoelig worden gezien.

SURE-leningen hielpen bij de financiering van de nationale regelingen voor het behoud van banen teneinde de stijging van de werkloosheid tijdens de COVID-19-crisis binnen de perken te houden

48 Wij hebben onderzocht of aan de algehele doelstelling van SURE is voldaan, namelijk het financieren van nationale regelingen ter ondersteuning van werknemers in de lidstaten tijdens de crisis en tot vermindering van het risico van werkloosheid. De opzet van het instrument maakt het niet mogelijk aan te geven wat de afzonderlijke impact van SURE binnen deze regelingen was. Wij hebben gegevens van Eurostat en Eurofound alsook informatie van de Commissie en een vergelijkende studie van het IMF geanalyseerd.

[16] SURE na 18 maanden: derde halfjaarlijkse verslag, COM(2022) 128.

49 Een van de belangrijkste manieren waarop de nationale regeringen een mogelijke stijging van de werkloosheid probeerden te bestrijden was door middel van regelingen voor het behoud van banen, die in aanmerking kwamen voor SURE-steun (zie ***kader 3***). Op grond van deze regelingen en soortgelijke maatregelen konden werkgevers die te maken hadden met een tijdelijke daling van de vraag of de productie (met name tijdens de fasen van de pandemie waarin lockdowns golden) het aantal door hun werknemers gewerkte uren verminderen, in plaats van hen te ontslaan. Op die manier konden werknemers hun baan behouden en hun inkomensniveau in stand houden

Kader 3

Het gebruik van regelingen voor het behoud van banen tijdens de pandemie

De budgetten van regelingen voor het behoud van banen in de EU tijdens de pandemie waren ongekend hoog. Volgens gegevens van Eurofound maakten tussen maart en september 2020 meer dan veertig miljoen werknemers en bijna vier miljoen werkgevers in de EU gebruik van regelingen en maatregelen ter bescherming van de werkgelegenheid. Dit betekent dat meer dan 20 % van de EU-beroepsbevolking profiteerde van werktijdverkorting of tijdelijke werkloosheidsuitkeringen. Op het dieptepunt van de financiële en economische crisis in 2009 vielen minder dan 1,8 miljoen werknemers onder regelingen ter bescherming van de werkgelegenheid. De uitgaven voor deze nationale regelingen waren tijdens de eerste golf van de pandemie bijna tien keer zo hoog als tijdens de hele financiële crisis van 2008-2010[17].

50 In 2021 publiceerde Eurofound[18] een studie waarin het effect op de werkloosheid wordt vergeleken na de financiële crisis van 2008 en de COVID-19-crisis. Uit deze studie bleek dat de werkloosheidspercentages tijdens het eerste jaar van COVID-19-crisis in de lidstaten die gebruikmaakten van SURE, minder waren gestegen dan tijdens de financiële crisis van 2008-2010. De pandemie leidde weliswaar tot een aanzienlijke daling van de economische activiteit, maar deze ging niet gepaard met een overeenkomstige vermindering van de arbeidsparticipatie, die slechts licht daalde. Hoewel de daling van de bruto binnenlandse productie hand in hand ging met een

[17] COVID-19: Implications for employment and working life, COVID-19 series, Eurofound, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg, 2021.

[18] Monitoring convergence in the European Union: Looking backwards to move forward — Upward convergence through crises, Eurofound, Challenges and prospects in the EU series, 2021.

aanzienlijke vermindering van het aantal gewerkte uren, was er geen sprake van een overeenkomstige grote toename van de werkloosheid[19]. Volgens Eurofound daalde de werkgelegenheid in de EU tussen het tweede kwartaal van 2019 en het tweede kwartaal van 2020 met slechts 2,4 %, terwijl het aandeel werknemers met een baan die niet werkten meer dan verdubbelde tot 17 %.

51 De door de EU gevolgde benadering kan worden vergeleken met die van de Verenigde Staten. Volgens een studie van het IMF uit 2022[20] was de scherpe stijging van de werkloosheid in de VS als gevolg van COVID-19 hoofdzakelijk te wijten aan tijdelijk ontslagen werknemers: in het tweede kwartaal van 2020 waren de tijdelijk ontslagen werknemers goed voor meer dan 70 % van de nieuwe werklozen. Over heel 2020 daalde de werkgelegenheid in de VS met 6,2 % en steeg de werkloosheid met 4,4 procentpunten, tegenover respectievelijk 1,4 % en 0,4 procentpunten in de EU.

De impact van SURE kan niet volledig worden ingeschat wegens beperkingen in de monitoringgegevens en het uitblijven van een evaluatie achteraf

52 Wij hebben beoordeeld of de Commissie een robuust kader heeft ontwikkeld voor de monitoring van en de verslaglegging over de uitvoering van SURE. Daartoe hebben wij de monitoringprocessen van de Commissie geanalyseerd, van het verzamelen van gegevens van de lidstaten tot het uitbrengen van de halfjaarlijkse verslagen over het gebruik van de financiële bijstand. We hebben tevens beoordeeld of de Commissie overeenkomstig haar interne regels een evaluatie van het instrument heeft voorzien.

De voorschriften voor monitoring en verslaglegging zijn gericht op het gebruik van financiële bijstand en niet zozeer op de behaalde resultaten

53 De voorschriften voor monitoring en verslaglegging voor de Commissie en de lidstaten in de SURE-verordening zijn voornamelijk gericht op het gebruik van de financiële bijstand en de outputs, en niet zozeer op de resultaten die door middel van

---

[19] Verslag van de Commissie over de arbeidsmarkt en de loonontwikkelingen in Europa, december 2021, blz. 45.

[20] *European Labor Markets and the COVID-19 Pandemic: Fallout and the Path Ahead*, International Monetary Fund, maart 2022.

de door SURE ondersteunde nationale regelingen voor het behoud van banen zijn behaald.

54 De financiële monitoring door de Commissie was gericht op de manier waarop de lening werd gebruikt en de totale uitgaven voor de in het kader van SURE gefinancierde maatregelen. Daarnaast werd gecontroleerd of de gerapporteerde maatregelen in overeenstemming waren met de in het uitvoeringsbesluit van de Raad vastgestelde maatregelen. Zodoende kon de Commissie proactief het gesprek aangaan met de nationale autoriteiten wanneer het gebruik van de SURE-middelen achterbleef bij de planning (zie paragraaf ***40***).

55 Volgens schattingen van de Commissie profiteerden ongeveer 31,5 miljoen mensen en 2,5 miljoen bedrijven in 2020 van SURE-steun in de 19 lidstaten die van het instrument gebruikmaakten. De lidstaten waar de meeste mensen steun ontvingen, waren Italië (10,8 miljoen), Spanje (5,7 miljoen) en Polen (3,6 miljoen). Daarnaast werden meer dan een miljoen mensen gesteund in vijf andere lidstaten: Griekenland, Tsjechië, België, Portugal en Roemenië. Volgens schattingen van de Commissie van augustus 2022 maakten in 2021 ongeveer negen miljoen mensen gebruik van door SURE gefinancierde regelingen voor het behoud van banen[21].

56 De door de lidstaten gerapporteerde gegevens over de outputs, zoals het aantal werknemers en bedrijven, waren in het algemeen echter gebaseerd op schattingen, waren niet altijd volledig, zoals blijkt uit de halfjaarlijkse verslagen van SURE, en vertoonden soms aanzienlijke verschillen. Deze gegevens vormden de basis voor de verslagen die de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad heeft voorgelegd (zie ***kader 4***).

Kader 4

Voorbeelden van beperkingen in de monitoringgegevens

Wat de door de lidstaten gerapporteerde gegevens betreft, hebben wij, op basis van de informatie in de halfjaarlijkse verslagen over SURE, geconstateerd dat:

— er in de loop van de tijd variaties optraden in de door verscheidene lidstaten gerapporteerde gegevens;

[21] SURE: twee jaar later: vierde halfjaarlijkse verslag, COM(2022) 483.

— er sprake was van overlappingen tussen het aantal ontvangers van steun uit verschillende maatregelen;

— vier lidstaten voor 2020 geen verslag uitbrachten over de sectorale dekking van SURE, en twee niet over de grootte van de bedrijven die steun ontvingen;

— één lidstaat voor 2021 geen verslag uitbracht over de werknemers die onder SURE vielen of over de gesteunde bedrijven.

57 Gaandeweg verstrekten de lidstaten meer gegevens. Deze toegenomen beschikbaarheid van gegevens leidde echter ook tot aanzienlijke variaties tussen de in de verschillende halfjaarlijkse verslagen gerapporteerde gegevens. Ter illustratie: het aantal mensen dat in 2021 van de steun profiteerde, bedroeg in het tweede, derde en vierde halfjaarverslag respectievelijk vijf miljoen, drie miljoen en negen miljoen.

58 De controles door de Commissie van de door de lidstaten verstrekte outputgegevens waren beperkt en richtten zich voornamelijk op de algemene consistentie met eerder ingediende gegevens, alsook op de kosten van de maatregelen, waarbij gebruik werd gemaakt van verschillende beschikbare bronnen van arbeidsmarktgegevens (bijv. Eurostat). Daarbij werd alleen gekeken of de door de lidstaat verstrekte informatie over het aantal begunstigden van SURE-middelen (wat betreft werknemers, zelfstandigen of bedrijven, en per sector) “geloofwaardig” leek.

59 Daarnaast verstrekten de lidstaten de informatie in het algemeen op geaggregeerd niveau. Door het gebrek aan gedetailleerde gegevens over de outputs en de resultaten van de nationale regelingen voor het behoud van banen is het niet mogelijk de hoofdbegunstigden van de door SURE gefinancierde nationale maatregelen vast te stellen[22]. De COVID-19-pandemie veroorzaakte weliswaar een grote schok op de arbeidsmarkt, maar niet alle sectoren, bedrijven en groepen werknemers werden op dezelfde manier geraakt. Werknemers met minder zekere banen, zelfstandigen en kwetsbare groepen werknemers (zoals vrouwen, oudere werknemers, allochtonen, personen met een handicap en lageropgeleiden) hadden vaker last van maatregelen op het gebied van social distancing en andere beperkingen, wat hun kansen op werk ernstig verstoorde[23].

[22] COVID-19: Implications for employment and working life, COVID-19 series, Eurofound, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg, 2021.

[23] EU jobs at highest risk of COVID-19 social distancing, Cedefop, 2020.

60 De Commissie vroeg de lidstaten niet om gegevens over de met behulp van maatregelen op gezondheidsgebied behaalde resultaten, aangezien de reikwijdte en doelstellingen daarvan aanzienlijk uiteenliepen (zie de paragrafen ***41***-***43***). Deze maatregelen kunnen worden gefinancierd met een aantal verschillende EU- en nationale financieringsinstrumenten en worden doorgaans op een gedecentraliseerde manier uitgevoerd door een groot aantal verschillende autoriteiten en instanties, waardoor het risico van dubbele financiering dreigt. In totaal zijn maatregelen op gezondheidsgebied goed voor ongeveer 3,2 miljard EUR van de totale financiële middelen van SURE; zij verschillen aanzienlijk qua aard en reikwijdte.

In haar halfjaarlijkse verslagen over het gebruik van de financiële bijstand in het kader van SURE kan de Commissie slechts globale schattingen van de resultaten geven

61 Eind september 2022 had de Commissie, overeenkomstig de verordening[24], vier halfjaarlijkse verslagen uitgebracht over het gebruik van de financiële bijstand in het kader van SURE. Deze verslagen vormen de basis voor het op de hoogte houden van het Europees Parlement, de Raad en andere belanghebbenden. Ze bevatten informatie over de uitvoering van de financiële bijstand (bijv. de nog te betalen bedragen, terugbetalingsschema's) en over de mate waarin de buitengewone gebeurtenissen die de toepassing van SURE rechtvaardigen, nog steeds voortduren.

62 Op grond van de SURE-verordening hoeft de Commissie geen verslag uit te brengen over de resultaten of de doeltreffendheid van het instrument, maar het kader voor sociale obligaties vereist effectrapportage (zie ***kader 1***). Om aan dit vereiste te voldoen bevatten de halfjaarlijkse verslagen ook informatie over de resultaten die zijn behaald met de door SURE gefinancierde regelingen voor het behoud van banen (zie ***kader 5***).

[24] Artikel 14, lid 1, van Verordening (EU) 2020/672.

Kader 5

Verslaglegging over de resultaten van SURE

Volgens de Commissie hebben beleidsondersteunende maatregelen, waaronder door SURE ondersteunde maatregelen, in 2020 doeltreffend voorkomen dat ongeveer 1,5 miljoen mensen werkloos werden in de SURE-begunstigde lidstaten[25].

Deze schatting is gebaseerd op een standaard econometrisch model waarin historische arbeidsmarktgegevens worden vergeleken met huidige gegevens van de lidstaten. Net als alle modellen is dit model een simulatie.

Volgens de Commissie dient dit cijfer met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd aangezien zich moeilijk laat beoordelen wat er op de arbeidsmarkt zou zijn gebeurd als SURE er niet was geweest, en aangezien de arbeidsparticipatie door tal van uiteenlopende factoren wordt beïnvloed.

[25] SURE: twee jaar later: vierde halfjaarlijkse verslag, COM(2022) 483.

De Commissie heeft het SURE-instrument niet geëvalueerd

63 Op grond van het Financieel Reglement, het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven en de richtsnoeren voor betere regelgeving wordt de Commissie geacht de prestaties van EU-programma's te evalueren ten aanzien van hun doeltreffendheid, efficiëntie, relevantie, samenhang en EU-meerwaarde[26]. In deze evaluaties moet kritisch en objectief worden gekeken of een EU-instrument geschikt was voor het beoogde doel en of het de beoogde doelstellingen heeft verwezenlijkt tegen zo laag mogelijke kosten, op basis van degelijk bewijs van zowel successen als tekortkomingen[27]. Verder heeft de Commissie in het kader van het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten toegezegd de met SURE opgedane ervaringen te zullen evalueren[28]. De SURE-verordening verplicht de Commissie echter niet specifiek de prestaties van het instrument te evalueren.

64 Voor gedurende de COVID-19-pandemie met spoed voorgestelde initiatieven waarvoor geen openbare raadpleging en effectbeoordeling werden uitgevoerd, had de Commissie in april 2021 aangegeven dat zij uiterlijk drie maanden na het wetgevingsvoorstel een werkdocument zou uitbrengen waarin duidelijk zou worden gemaakt "hoe en wanneer de handeling te zijner tijd [zou] worden geëvalueerd"[29]. Aangezien de SURE-verordening in mei 2020 werd vastgesteld, was er voor SURE geen werkdocument uitgebracht.

---

[26] Artikel 34 van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046. Deel I, punt 3, van het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven, 12.5.2016, blz. 1. SWD(2021) 305, Better Regulation Guidelines, 3.11.2021, blz. 23.

[27] Mededeling van de Commissie, getiteld: "Samen zorgen voor betere regelgeving", COM(2021) 219 final, blz. 16-17. SWD(2021) 305, Better Regulation Guidelines, 3.11.2021, blz. 23.

[28] Het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten, 2021, blz. 18.

[29] Mededeling van de Commissie, getiteld: "Samen zorgen voor betere regelgeving", COM(2021) 219, blz. 13-14.

Conclusies en aanbeveling

65 De COVID-19-pandemie veroorzaakte een grote schok voor de Europese economie, met aanzienlijke verstoringen van de arbeidsmarkt tot gevolg, waardoor miljoenen banen op de tocht kwamen te staan. Al met al concluderen wij dat de Commissie snel heeft gereageerd op de uitdaging om de lidstaten te helpen bij het behoud van werkgelegenheid, door zeven maanden na de afkondiging van de pandemie EU-steun aan de lidstaten te verstrekken, sneller dan bij de standaardfinancieringsprocedures het geval is. Het governancekader weerspiegelde de context van de noodsituatie en de tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE) werd zodanig opgezet dat het financiële risico voor de EU-begroting beperkt bleef. Hoewel er op geaggregeerd niveau enige aanwijzingen zijn dat de SURE-steun miljoenen mensen heeft bereikt, kan de Commissie door de opzet van het instrument, waarbij de EU leningen verstrekte ter ondersteuning van nationale regelingen, en door het gebrek aan alomvattende gegevens van de lidstaten slechts in beperkte mate de resultaten beoordelen die met SURE zijn behaald.

66 SURE werd in het leven geroepen in de context van een noodsituatie, toen er beperkende maatregelen werden getroffen om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan en toen de lidstaten het hoofd moesten bieden aan een plotse en sterke stijging van de overheidsuitgaven. Tegen deze achtergrond stelde de Commissie een nieuwe, innovatieve verordening voor, die tijdig, slechts twee maanden nadat COVID-19 als pandemie werd aangemerkt, door de Raad werd goedgekeurd. De meeste lidstaten, 19, besloten van het instrument gebruik te maken, waarbij bijna de helft van de totale steun (100 miljard EUR) naar Italië en Spanje ging. De SURE-steun stelde lidstaten in staat bestaande regelingen voor het behoud van banen te verlengen /uit te breiden of nieuwe regelingen in het leven te roepen. In het algemeen werden er nieuwe regelingen voor het behoud van banen in het leven geroepen in de oostelijke lidstaten van de EU, maar de benaderingen die daarbij werden gevolgd liepen aanzienlijk uiteen in de EU, aangezien de toestand op de diverse arbeidsmarkten sterk verschilde. Volgens schattingen van de Commissie hebben de lidstaten met een lagere kredietrating dan de EU samen ongeveer 8,5 miljard EUR aan rente bespaard in vergelijking met wat zij zouden hebben betaald wanneer zij de leningen zelf waren aangegaan (zie de paragrafen ***17***-***26***).

67 De structuur van de SURE-steun was nieuw en beperkte het risico voor de EU-begroting. De financiering is gebaseerd op leningen en niet op subsidies, en alle lidstaten (ook degene die besloten geen gebruik te maken van SURE) hebben onherroepelijke, op afroep beschikbare garanties verstrekt, voor ten hoogste 25 % van alle in het kader van het instrument verstrekte leningen, die alle uiterlijk in 2050 moeten worden terugbetaald. Deze garanties dienen als buffer om de EU-begroting te beschermen, aangezien deze, in het geval van wanbetaling, kunnen worden aangesproken vóór de eigen middelen van de Commissie. Verder zijn er prudentiële regels vastgesteld om de blootstelling per jaar en per lidstaat te beperken. Al met al was de vraag naar SURE-leningen hoog, waarbij tegen augustus 2022 bijna 92 miljard EUR was uitbetaald (zie de paragrafen ***27***-***31***).

68 SURE is een crisisresponsinstrument waarbij de snelle uitbetaling van middelen vooropstaat. De door de Commissie gehanteerde procedures voor SURE waren eenvoudiger dan de reguliere interventies van de Commissie. Zo is de SURE-verordening beknopt, maar zijn de voorwaarden voor activering en subsidiabiliteit ruim, waardoor de lidstaten een grote beoordelingsvrijheid hadden bij het bepalen waarop ze de EU-financiering richten. Als gevolg daarvan controleerde de Commissie niet of de door SURE ondersteunde nationale maatregelen kosteneffectief waren of een aanvulling vormden op andere regelingen. Door de uitbreiding van de reikwijdte van het SURE-instrument tot de financiering van maatregelen op gezondheidsgebied is het accent minder op werkgelegenheid komen te liggen. Uiteindelijk aanvaardde de Commissie, daarin gesteund door de Raad, dat 3 van de 19 lidstaten meer dan 15 % van hun SURE-leningen gebruikten voor maatregelen op gezondheidsgebied (zie de paragrafen ***32***-***43***).

69 De Commissie betaalde de financiering snel uit aan de lidstaten: de meeste ontvingen hun eerste uitbetaling nog geen maand na hun verzoek. Regelingen voor het behoud van banen zijn vatbaar voor misbruik, en de SURE-verordening vereist dat de leningsovereenkomsten met de lidstaten bepalingen omvatten over controle- en auditsystemen, teneinde het risico van fraude en onregelmatigheden te minimaliseren. De Commissie organiseerde begin 2022 een ad-hocenquête over de audit- en controlesystemen in de lidstaten, toen het leeuwendeel van de financiering al was uitbetaald. Alle lidstaten op één na meldden onregelmatigheden en gevallen van vermeende fraude, en in 13 lidstaten leidde dit tot de terugvordering van verkeerd gebruikte middelen. De Commissie was zich in september 2022 niet bewust van grote onregelmatigheden of fraude met betrekking tot haar eigen verantwoordelijkheden op grond van de wetgeving en daarom had zij nog geen specifieke onderzoeken ter zake ingesteld (zie de paragrafen ***44***-***47***).

70 Er zijn op geaggregeerd niveau aanwijzingen dat SURE op het dieptepunt van de crisis miljoenen werknemers en zelfstandigen heeft bereikt en, samen met andere beleidsondersteunende maatregelen, heeft bijgedragen aan het beperken van het risico op werkloosheid. Door de opzet van het instrument is het echter niet mogelijk aan te geven wat de afzonderlijke impact van SURE, wat betreft de outputs en de resultaten, binnen deze nationale regelingen was. Als gevolg hiervan kan de Commissie de resultaten van SURE niet in elke lidstaat beoordelen. Door het gebrek aan alomvattende gegevens van de lidstaten kan bijvoorbeeld het aantal personen en bedrijven dat door SURE is ondersteund — de potentiële bijdrage van het instrument aan de beperking van het risico op werkloosheid — niet volledig worden beoordeeld. Er zijn ook weinig monitoringgegevens over maatregelen op gezondheidsgebied, aangezien de reikwijdte en doelstellingen daarvan aanzienlijk uiteenliepen. Op grond van de SURE-verordening is een evaluatie niet verplicht (zie de paragrafen ***48***-***64***).

Aanbeveling — Evalueer SURE

Teneinde lering te trekken met het oog op potentiële toekomstige noodinstrumenten en in overeenstemming met haar toezegging in het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten doet de Commissie er verstandig aan de met SURE opgedane ervaringen te evalueren. Deze evaluatie dient het volgende te behelzen: de meerwaarde van SURE en de daardoor ondersteunde nationale maatregelen (voor alle doelstellingen van SURE, waaronder maatregelen op gezondheidsgebied); of en hoe SURE een aanvulling vormde op nationale maatregelen; en of het SURE-kader doeltreffend was bij het minimaliseren van het risico van onregelmatigheden en fraude, gezien de door de lidstaten gemelde gevallen.

Streefdatum voor uitvoering: eind derde kwartaal van 2024.

Dit verslag werd door kamer II, onder leiding van mevrouw Annemie Turtelboom, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 9 november 2022.

Voor de Rekenkamer

Tony Murphy
President

Afkortingen

CEPS: Centrum voor Europese Beleidsstudies (Centre for European Policy Studies)

DG BUDG: directoraat-generaal Begroting

DG ECFIN: directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken

DG EMPL: directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie

Eurofound: Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden

SURE: steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand

Woordenlijst

Eurofound: Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden, een EU-agentschap dat informatie, advies en kennis verstrekt op het gebied van het sociaal beleid van de EU op basis van vergelijkende informatie, onderzoek en analyse.

Maatregelen op gezondheidsgebied: maatregelen die gericht zijn op het verminderen van beroepsrisico's en op het beschermen van werknemers en zelfstandigen op de werkplek, en, in voorkomend geval, bepaalde andere maatregelen op gezondheidsgebied.

Met regelingen voor werktijdverkorting vergelijkbare maatregelen: andere arbeidsmarktmaatregelen dan regelingen voor werktijdverkorting waarmee banen worden beschermd door inkomenssteun voor werknemers en zelfstandigen te subsidiëren.

Regeling voor werktijdverkorting: een overheidsprogramma dat bedrijven die economische moeilijkheden ondervinden in bepaalde omstandigheden in staat stelt de door hun werknemers gewerkte uren tijdelijk te verminderen, waarbij die werknemers inkomenssteun van de overheid krijgen voor de niet-gewerkte uren

Antwoorden van de Commissie

https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=62745

Tijdlijn

https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=62745

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheersthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer II "Investeringen ten behoeve van cohesie, groei en inclusie", die onder leiding staat van ERK-lid Annemie Turtelboom. De controle werd geleid door Iliana Ivanova, ondersteund door James Verity, kabinetschef en Ivan Genchev, kabinetsattaché; Pietro Puricella, hoofdmanager; Jussi Bright, taakleider; Fernando Pascual Gil, Andras Augustin Feher, Zeljko Mimica en Cristina Jianu, auditors.

Van links naar rechts: Fernando Pascual Gil, James Verity, Jussi Bright, Iliana Ivanova, Ivan Genchev, Pietro Puricella, Zeljko Mimica.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2022

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in Besluit nr. 6-2019 van de ERK over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)-licentie. Als algemene regel geldt derhalve dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Iconen figuren 1 en 2: Voor deze figuren zijn middelen van Flaticon.com gebruikt.
© Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

PDF	ISBN 978-92-847-9183-5	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/31294	QJ-AB-22-026-NL-N
HTML	ISBN 978-92-847-9154-5	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/30573	QJ-AB-22-026-NL-Q

Door de economische impact van de COVID-19-pandemie kwamen miljoenen banen op de tocht te staan. Tegen deze achtergrond voerde de EU een tijdelijk instrument in, SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency, steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand). In het kader van SURE was maximaal 100 miljard EUR beschikbaar om als leningen aan lidstaten te worden verstrekt onder gunstige voorwaarden voor nieuwe, of de verlenging of uitbreiding van bestaande regelingen voor het behoud van banen. Wij concluderen dat de Commissie snel heeft gereageerd op de uitdaging, hetgeen de context van de noodsituatie weerspiegelt. Hoewel er aanwijzingen zijn dat de SURE-middelen miljoenen mensen hebben bereikt, kan de Commissie door het gebrek aan alomvattende gegevens van de lidstaten slechts in beperkte mate beoordelen hoeveel banen er behouden zijn. Wij bevelen aan dat de Commissie de met SURE opgedane ervaring evalueert, zodat daaruit lering kan worden getrokken met het oog op toekomstige crises.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.

CURIA RATIONUM
EUROPESE REKENKAMER

Bureau voor publicaties van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors