

Brussel, 13 oktober 2025
(OR. en)

13918/25

COH 189
SOC 659
CADREFIN 252
POLGEN 159

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	10 oktober 2025
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over de evaluatie van React-EU
----------	--

De delegaties vinden hierbij document COM(2025) 634 final.

Bijlage: COM(2025) 634 final



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 10.10.2025
COM(2025) 634 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

over de evaluatie van React-EU

Inhoudsopgave

1.	INLEIDING	1
2.	ACHTERGROND	1
3.	AANPAK VAN AAN DE CRISIS GERELATEERDE BEHOEFTE	2
4.	DOELTREFFENDE EN SNELLE CRISISRESPONS.....	3
5.	EEN GECOÖRDINEERDE CRISISRESPONS.....	7
6.	TOEGEVOEGDE WAARDE VAN HET OPTREDEN VAN DE EU.....	9
7.	CONCLUSIES	10
	LIJST VAN VERWIJZINGEN	12
	BIJLAGE I: BEVINDINGEN OP BASIS VAN DE STEEKPROEF VAN NATIONALE EVALUATIES VAN REACT-EU.....	
	BIJLAGE II: METHODOLOGIE EN AANVULLENDE GEGEVENS	
	Methodologie	
	Aanvullende gegevens	

1. INLEIDING

De herstelbijstand voor cohesie en de regio's van Europa (React-EU)¹ is in 2020 ingevoerd als onderdeel van het initiatief **NextGenerationEU**. **Hiermee werden extra middelen geboden aan de lidstaten en regio's, bedoeld om de economische en sociale gevolgen van de pandemie te verzachten en tegelijkertijd de doelstellingen van de groene en digitale transitie van de EU te ondersteunen.** In 2022 werd het toepassingsgebied van React-EU uitgebreid om de respons op de Oekraïense vluchtelingencrisis te ondersteunen, en in 2023 werd het verder uitgebreid om de gevolgen van de energiecrisis het hoofd te bieden.

React-EU zorgde voor 50,6 miljard EUR aan extra middelen en vormde een aanvulling op de reeds lopende cohesiebeidsprogramma's voor de periode 2014-2020 die werden ondersteund door het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Fonds voor hulp aan de meest behoeftigen (FEAD) en het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (YEI). Door deze aanpak konden de extra middelen snel worden geprogrammeerd en uitgevoerd. Deze konden tot eind 2023 worden gebruikt, wat ook gold voor de oorspronkelijke toewijzingen. Deze financiering vormde het op een na grootste deel van NextGenerationEU.

Op grond van de React-EU-verordening² moet de Europese Commissie het Europees Parlement en de Raad een evaluatie van het instrument voorleggen. Dit verslag bouwt voort op een ondersteunende studie over de crisisrespons met behulp van het EFRO ("ondersteunende studie inzake crisisrespons") en de ondersteunende studie voor de ex-postevaluatie van het ESF. Het bevat ook de belangrijkste bevindingen van een steekproef van analyses die de lidstaten hebben uitgevoerd in het kader van hun verplichting om de uitvoering van React-EU te evalueren.

2. ACHTERGROND

Tussen 2020 en 2023 werd de EU getroffen door een reeks ongekende crises. De COVID-19-pandemie, die begin 2020 begon, **vormde een plotselinge en ernstige schok voor economieën, samenlevingen en gezondheidszorgstelsels.** De gezondheidscrisis heeft levens gekost, de veiligheid van gezondheidswerkers in gevaar gebracht en de kosten en de duurzaamheid van gezondheidszorgstelsels op de proef gesteld. **De beperkende maatregelen die zijn ingevoerd om de verspreiding van het virus tot staan te brengen,** hebben geleid tot een economische crisis, waarvan de gevolgen per sector en geografisch gebied uiteenliepen, en die de kwetsbaarheid van regio's en sociale groepen duidelijk maakte. De crisis dreigde ook de bestaande ongelijkheden te verergeren.

De EU heeft op de crisis gereageerd met een reeks gecoördineerde en gezamenlijke acties. De maatregelen in respons op de COVID-19-pandemie omvatten gezondheidscoördinatie, gecentraliseerde aankoop van vaccins, financiële steun voor regelingen voor het behoud van banen, en bepalingen inzake tijdelijke fiscale en staatssteun ter ondersteuning van de lidstaten. Maar vooral belangrijk was de instelling van NextGenerationEU, het grootste budgettaire stimuleringspakket dat de EU tot op heden heeft ingevoerd. De herstel- en veerkrachtfaciliteit was de hoeksteen van NextGenerationEU; het

¹ Verordening (EU) 2020/2221.

² Artikel 2 van Verordening (EU) 2020/2221.

pakket voorzag ook in aanvullende middelen voor het cohesiebeleid die via React-EU konden worden verstrekt.

De militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne op 24 februari 2022 leidde tot een reeks nieuwe crises met verreikende gevolgen. **Een van de meest onmiddellijke crises was de ontheemding van een aanzienlijk deel van de Oekraïense bevolking en hun verplaatsing naar de EU.** Eind 2023 waren in heel Europa bijna 6 miljoen ontheemde Oekraïners geregistreerd, waarvan 4,2 miljoen binnen de EU tijdelijke bescherming genoten³. De invasie verergerde ook een reeds bestaande energiecrisis, aangezien de invoer van aardgas uit Rusland werd stopgezet. Dit had bijzonder negatieve gevolgen voor de EU, die sterk afhankelijk was van externe energiebronnen. Hoewel de energiecrisis in heel Europa voelbaar was, verschilden de effecten ervan aanzienlijk per land en per regio. Deze opeenvolgende crises zijn tot op zekere hoogte verzacht door de maatregelen die als gevolg van React-EU werden gepland. In dit verslag wordt React-EU getoetst aan de oorspronkelijke doelstellingen ervan.

3. AANPAK VAN AAN DE CRISIS GERELATEERDE BEHOEFTE

De pandemie leidde tot een aanzienlijke behoefte aan overheidsinvesteringen in de gezondheidsstelsels van de lidstaten en in verschillende economische sectoren, waardoor de nationale begrotingen onder druk kwamen te staan. De crises leidden ook tot uitdagingen voor programma-autoriteiten bij de uitvoering van het cohesiebeleid, alsook voor begunstigden. De volksgezondheidsmaatregelen die werden ingevoerd om de verspreiding van het virus tegen te gaan, maakten het bijzonder lastig om bepaalde doelgroepen te bereiken, zoals kwetsbare groepen en begunstigden in afgelegen plattelandsgebieden. Daarnaast leidde de opschorting van werkzaamheden die fysieke aanwezigheid vergen, tot vertragingen en de tijdelijke stopzetting van verschillende infrastructuurprojecten. Grensoverschrijdende initiatieven werden nog verder bemoeilijkt door de verstoring van toeleveringsketens en de sluiting van grenzen. Het onzekere macro-economische klimaat temperde waarschijnlijk ook het animo om deel te nemen aan langetermijnprojecten, waaronder projecten die door het cohesiebeleid worden gefinancierd, wat verdere gevolgen had voor de uitvoering.

Het kader voor het cohesiebeleid werd aangepast om de lidstaten te ondersteunen bij hun respons op de crises, knelpunten aan te pakken en de druk op nationale overheidsdiensten en begrotingen te verlichten. React-EU zorgde voor extra middelen voor het cohesiebeleid, ter aanvulling van de reeds lopende programma's voor de periode 2014-2020⁴. Dit instrument is bedoeld om de economische en sociale gevolgen van de pandemie te verzachten en tegelijkertijd de doelstellingen van de dubbele transitie te ondersteunen. De financiering vond geconcentreerd plaats: drie landen (Italië, Spanje en Frankrijk) ontvingen nagenoeg twee derde van de totale toegewezen bedragen.

Figuur 1 Reconstructie van de interventielogica van React-EU

³ Eurostat (2024), [hier](#) beschikbaar.

⁴ De op React-EU toegepaste toewijzingsformule verschilde van de gebruikelijke methode voor het cohesiebeleid. Hoewel minder ontwikkelde landen sterker werden begunstigd, werd ook rekening gehouden met het verlies aan bbp en (jeugd)werkgelegenheid.

Behoeften	Doelstellingen	Inputs	Outputs	Resultaten	Impact
Liquiditeit om tekorten te verhelpen die het gevolg zijn van een plotselinge en aanzienlijke toename van de behoefte aan overheids-middelen voor de gezondheidszorg en andere economische sectoren, met name voor kmo's	Bevorderen van crisisherstel en voorbereiden van een groen, digitaal en veerkrachtig herstel door investeringen in: - Gezondheidszorg - Ondersteuning ondernemingen - Dubbele transitie - Investeringen in werkgelegenheid, onderwijs en sociale diensten	- Liquiditeit en financiële maatregelen - Uitbreiding <u>subsidiabiliteit</u> - Flexibiliteit om middelen over te dragen of te <u>herprogrammeren</u> - Administratieve vereenvoudiging	- Nieuwe/aangepaste acties - Toewijzing/herverdeling van middelen om de crises te bestrijden - Snellere inzet van middelen en minder administratieve lasten	- Liquiditeits-tekorten aangepakt - Meer overheids-<u>uitgaven</u> voor gezondheidszorg - Meer overheids-<u>uitgaven</u> voor sectoren die door de volksgezond-<u>heidscrisis</u> zijn getroffen, en voor kmo's	- Gevolgen op economisch, sociaal en volksgezondheids-gebied verzacht - Sneller herstel - Aan de crisis gerelateerde risico's op langere termijn beperkt, ook die voor de cohesie - Versnelling van de groene en digitale transitie

Bron: Europese Commissie

De overgrote meerderheid van de geraadpleegde belanghebbenden vond dat React-EU goed aansloot bij de nieuw ontstane behoeften van landen en regio's. De feedback was met name positief over het nut van het instrument voor het aanpakken van de economische gevolgen van de pandemie. Het was van kritiek belang om het banenverlies als gevolg van de sterk teruglopende economische vraag een halt toe te roepen. Het grootste deel van de ESF-steun was bedoeld voor ondernemingen en werknemers om hen te helpen bij het behoud van de werkgelegenheid via werktijdverkortingsregelingen. Gezondheidsgerelateerde steun was een relatief nieuw aspect van het cohesiebeleid en werd voornamelijk gefinancierd via initiatieven van de lidstaten. Toch vond twee derde van de respondenten van een enquête⁵ dat React-EU aansloot op de behoeften op het gebied van gezondheid.

4. DOELTREFFENDE EN SNELLE CRISISRESPONS

React-EU bood een doeltreffend antwoord op de gezondheids- en economische gevolgen van de COVID-19-crisis, met name door investeringen in gezondheidsinfrastructuur en steun aan kmo's⁶, stelde uitvoeringsorganen in staat om bij te dragen aan het scheppen van banen en zorgde voor hoogwaardige werkgelegenheid⁷. De lidstaten gebruikten de extra middelen in nagenoeg de helft van de programma's⁸ en financierden hiermee essentiële maatregelen om de meest behoeftige sectoren te ondersteunen, waardoor zij de middelen die aan de oorspronkelijk geplande acties van het programma waren toegewezen, niet hoefden aan te spreken⁹.

Een belangrijk onderdeel van de steun aan ondernemingen waren onder meer subsidies voor werkkapitaal aan kmo's om hun activiteiten tijdens de door de pandemie veroorzaakte economische neergang te ondersteunen. In Italië bijvoorbeeld werd uit hoofde van React-EU steun verleend aan 91 218 ondernemingen voor een bedrag van 1,2 miljard EUR, waarmee in totaal meer dan 12 miljard EUR aan financiering voor ondernemingen werd gegarandeerd. De steun bood een onmiddellijk antwoord op de liquiditeitsbehoeften van ondernemingen en

⁵ Met betrekking tot de React-EU-steun die via het EFRO werd verleend.

⁶ Deze bevinding werd bevestigd door twee specifieke casestudy's uitgevoerd in het kader van de ondersteunende studie over de crisisrespons via het EFRO ten behoeve van kmo's en de gezondheidssector, en wordt onderschreven door 88 % van de belanghebbenden die over het EFRO zijn geraadpleegd.

⁷ Ondersteunende studie voor de ex-postevaluatie van het ESF.

⁸ 45 %.

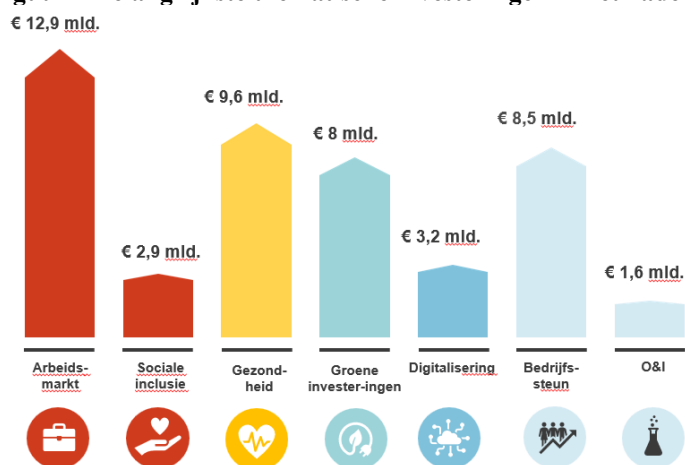
⁹ Zie bijlage VI bij de ex-postevaluatie van het EFRO en het Cohesiefonds, de ondersteunende studie inzake crisisrespons en de bijbehorende specifieke casestudy's betreffende kmo's en de gezondheidssector.

ondersteunde hen bij de groene en digitale transitie. Meer dan 50 % van de middelen werd toegewezen aan minder ontwikkelde regio's. Bedrijven kregen ook doeltreffende steun om banen in belangrijke sectoren van de economie te beschermen. Zo hield het Kroatische programma voor banenbehoud 115 000 werknemers (6 % van de beroepsbevolking) aan het werk¹⁰. Soortgelijke regelingen voor het behoud van banen en andere arbeidsmarktmaatregelen maakten meer dan een kwart van het initiatief uit (zie figuur 2). React-EU voorzag niet alleen in dringende behoeften die het gevolg waren van de crisis, maar fungeerde ook als katalysator voor strategische investeringen. Sommige daarvan waren gericht op dringende problemen, zoals de uitbreiding van de ziekenhuiscapaciteit, maar andere waren bestemd voor versterking van het gezondheidszorgstelsel op lange termijn, onder meer door investeringen in onderzoek, ontwikkeling en geavanceerde apparatuur. In Frankrijk bijvoorbeeld werden met React-EU acht projecten in het Besançon-ziekenhuis gefinancierd voor een totaalbedrag van 12 miljoen EUR, terwijl het universitair gezondheidscentrum op La Réunion een PET-scanner kon aanschaffen, waardoor de diagnostische capaciteit nagenoeg werd verdubbeld. De gefinancierde modernisering zorgden niet alleen voor meer capaciteit om de onmiddellijke gevolgen van de COVID-19-pandemie op te vangen, maar bleken ook nuttig in daaropvolgende crisissituaties. Zo was tijdens de pandemie aangekochte uitrusting van groot belang voor de aanpak van de vluchtelingencrisis, zoals bleek in Tsjechië, waar 300 000 vluchtelingen uit Oekraïne werden opgevangen, van wie velen medische zorg nodig hadden.

Bulgarije — voorbeeld van steun voor de integratie op de arbeidsmarkt van ontheemde Oekraïners

In Bulgarije was het project “Solidariteit” van het nationale arbeidsbureau gericht op de integratie van meer dan 9 000 ontheemden uit Oekraïne op de arbeidsmarkt door middel van psychologische ondersteuning, loopbaanbegeleiding en deskundig advies op maat. De maatregelen bestonden uit gesubsidieerde werkgelegenheid, integratiesubsidies voor huisvesting, stimulansen voor werkgevers om banen te behouden en steun voor mentoren, met als doel 4 785 mensen aan het werk te krijgen. Het project omvatte ook communicatie- en beheeractiviteiten die aansloten op de aanvraagvereisten.

Figuur 2 Belangrijkste thematische investeringen in het kader van React-EU



Bron: Europese Commissie. Opmerking: sommige interventiegebieden vallen onder meerdere thema's.

React-EU heeft een essentiële rol gespeeld bij de ondersteuning van initiatieven voor de dubbele transitie door investeringen in energie-efficiëntie, digitalisering en andere duurzame

¹⁰ Studie voor de ex-postevaluatie van het ESF.

projecten te financieren¹¹. Deze steun was van cruciaal belang om te zorgen voor samenhang met de bredere doelstellingen van het cohesiebeleid, met name de nadruk op herstel op lange termijn en regionale ontwikkeling¹². In Denemarken werd aanvullende financiering verstrekt om bestaande programmamaatregelen te versterken, met name op het gebied van de groene transitie en de circulaire economie. Aangezien de initiële toewijzingen voor de periode 2014-2020 al waren vastgelegd, maakten de extra middelen verdere investeringen mogelijk. Italië heeft de groene transitie van het lokale openbaar vervoer bevorderd door de aankoop van nieuwe volledig elektrische bussen, bijvoorbeeld in Bologna (20 miljoen EUR) en in Catania (8 miljoen EUR). **In sommige gevallen hebben de veranderingen de focus op de lange termijn versterkt.** De kmo's die steun kregen, konden niet alleen de gevolgen van de crises beter opvangen, maar boekten ook vorderingen op het gebied van digitale oplossingen en de ontwikkeling van infrastructuur, de invoering van nieuwe technologieën en lagere kosten. Ondernemingen in de horeca gebruikten deze middelen bijvoorbeeld om renovaties uit te voeren en geavanceerde software te installeren om de orderverwerking en het klantenbeheer te optimaliseren.

De lidstaten gebruikten de React-EU-middelen op verschillende manieren en pasten hun crisisrespons aan de veranderende behoeften¹³ aan. Belangrijk is dat de lidstaten dankzij de geboden flexibiliteit ook grotere hoeveelheden middelen konden toewijzen aan de meest behoeftige gebieden. Zo leidde de toegewezen financiering tot aanzienlijke veranderingen in de initiële verdeling van middelen in Finland, waarbij de middelen bestemd werden voor Zuid- en West-Finland, die zwaarder door de pandemie waren getroffen. In Italië en Tsjechië waren de meeste directe begunstigden van React-EU-middelen overheidsinstanties¹⁴.

Dankzij een specifieke thematische doelstelling kon de gerapporteerde vooruitgang worden gevolgd. Hieronder volgt een selectie van de indicatoren. Over het algemeen verschilt de vooruitgang sterk per indicator en per lidstaat.

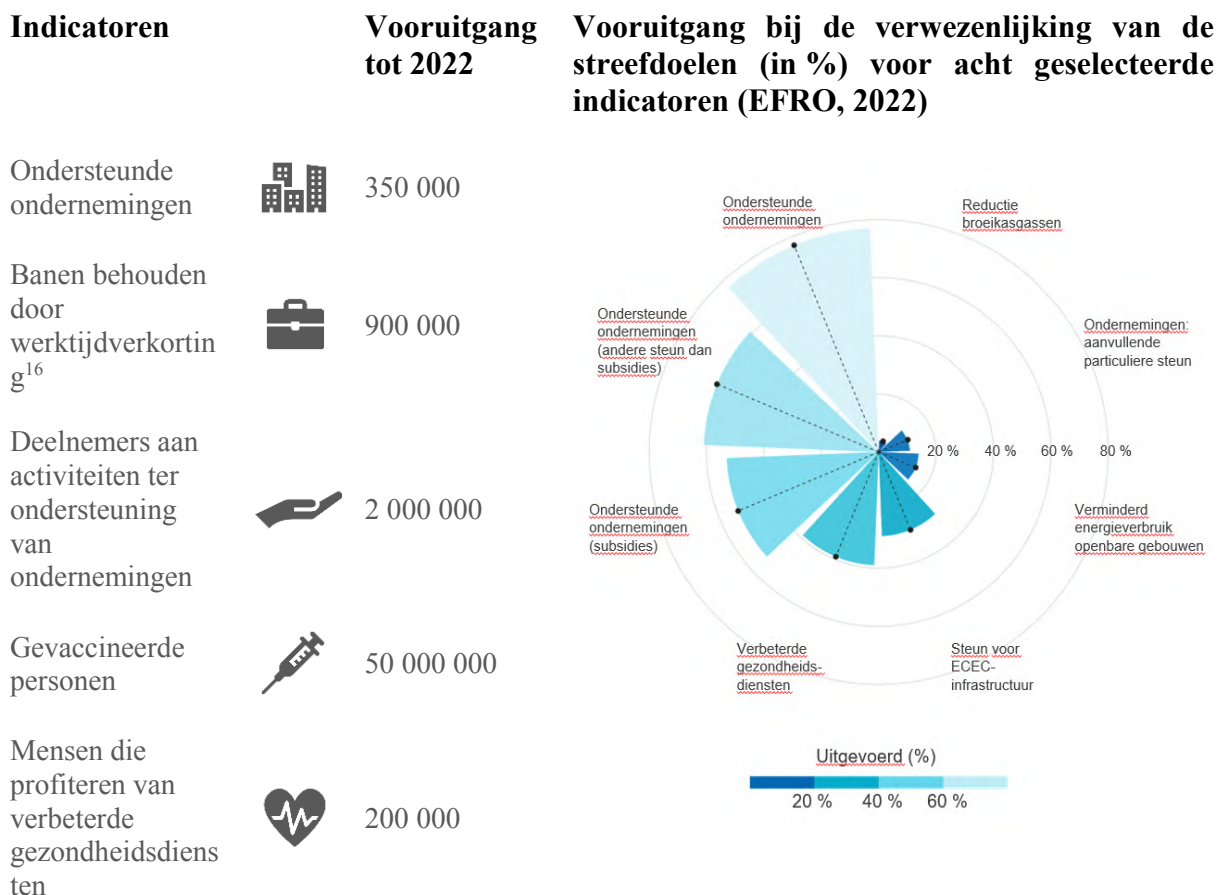
¹¹ Zie ondersteunende studie inzake crisisrespons; Nyman et al. (2024); Spule en Toptsidou (2024).

¹² Zoals bevestigd door de meerderheid van de ondervraagde belanghebbenden en de nationale evaluaties in de steekproef (bijlage I).

¹³ Ondersteunende studie inzake crisisrespons en Speciaal verslag 02/2023 van de Europese Rekenkamer.

¹⁴ Twee derde in Italië. Dergelijke gegevens per categorie zijn niet in geaggregeerd formaat beschikbaar. Voor Tsjechië, zie EY (2023).

Figuur 3 Vooruitgang op basis van de React-EU-indicatoren tot 2022¹⁵



Bron: Europese Commissie.

React-EU verstrekke niet alleen aanvullende financiering, maar introduceerde ook belangrijke vormen van flexibiliteit. Een daarvan was subsidiabiliteit met terugwerkende kracht, die betrekking had op uitgaven die waren gedaan voordat de programma's werden aangepast. De programma-autoriteiten waren van mening dat de optie van 100 % medefinanciering door de EU de druk op de nationale begrotingen hielp te verlichten en het mogelijk maakte extra middelen uit de overheidsbegroting te gebruiken voor andere noodzakelijke activiteiten. Het doel van medefinanciering is evenwel om een gevoel van verantwoordelijkheid te creëren op nationaal niveau. Hoewel het risico hierop door de crisissituatie werd beperkt, zou deze aanpak kunnen leiden tot minder controles door de lidstaten, waardoor er meer risico op inefficiënte uitgaven bestaat, aangezien volledig door de EU gefinancierde projecten een minimaal risico inhouden voor de nationale autoriteiten¹⁷. Er werden ook voorfinancieringsmaatregelen ingevoerd om landen zoals Polen en Roemenië te helpen het hoofd te bieden aan de vluchtelingen crisis, waardoor zij een beroep konden doen op React-EU-middelen om onmiddellijk bijstand te verlenen aan mensen die uit Oekraïne kwamen.

¹⁵ Het jaar waarvoor ten tijde van de opstelling de meest recente gegevens beschikbaar waren. Zie de methodologische toelichting in bijlage II.

¹⁶ Zes maanden na afloop van de steun.

¹⁷ ERK (2023); Europees Parlement, Kiss-Gálfalvi et al. (2024).

Hoewel de aanvullende financiering en flexibiliteit van cruciaal belang waren voor een snelle respons, werden sommige regio's geconfronteerd met administratieve uitdagingen bij de herprogrammering van middelen. Voor de aanpassing van de prioriteiten en de verdeling van de extra middelen was een aanzienlijke administratieve capaciteit nodig, wat in sommige gevallen tot vertragingen leidde. Deze last werd nog verzaamd doordat zij zich tegelijkertijd op de nieuwe programma's moesten voorbereiden en concrete acties uit de programmeringsperiode 2014-2020 moesten verplaatsen naar de programmeringsperiode 2021-2027.

Bovendien was de uitvoeringsperiode kort, wat een uitdaging vormde voor een doeltreffende uitvoering. Begunstigden van projecten moesten snel de oprichting van verschillende projectorganisaties voorbereiden, contact opnemen met doelgroepen, nieuwe infrastructuur voor onderzoek en innovatie of andere noodzakelijke infrastructuur opzetten, en verdere noodzakelijke maatregelen treffen¹⁸. Dit wordt bevestigd door gegevens op operationeel niveau, waaruit blijkt dat React-EU-projecten in de periode 2014-2020 doorgaans korter duurden dan andere projecten. Dit houdt uiteraard deels ook verband met de vereisten voor bepaalde interventies, zoals medische uitrusting of werkkapitaal voor kmo's. Uit de resultaten van de enquête bleek dat de korte uitvoeringstermijn heeft bijgedragen tot vertragingen bij veel projecten, waarvan sommige uiteindelijk werden geannuleerd als gevolg van opeenvolgende crises. De respondenten wezen ook op moeilijkheden bij het snel selecteren van projecten die voldeden aan de door React-EU bepaalde voorwaarden en investeringscategorieën, waardoor er nog meer vertraging optrad.

In de context van een zich snel ontwikkelende gezondheidscrisis en constante beleidsveranderingen was een snelle en doeltreffende respons op de COVID-19-pandemie van cruciaal belang. Hoewel het cohesiebeleid naar zijn aard gericht is op de lange termijn, slaagde React-EU erin de middelen snel in te zetten. Hoewel er nieuwe middelen beschikbaar werden gesteld, hadden de medewetgevers minder tijd om te onderhandelen dan gebruikelijk bij vergelijkbare wijzigingen¹⁹. De programmawijzigingen naar aanleiding van React-EU werden zelfs verwerkt in een derde van de tijd die daarvoor vóór februari 2020 (d.w.z. vóór de crisis) werd ingeruimd. Dankzij React-EU werden snel aanzienlijke middelen vrijgemaakt om de negatieve gevolgen van de pandemie tegen te gaan²⁰.

5. EEN GECOÖRDINEERDE CRISISRESPONS

De invoering van React-EU maakte deel uit van een reeks gecoördineerde initiatieven voor crisisbeheersing. Het Investeringsinitiatief Coronavirusrespons (CRII/CRII+) werd in de beginfase van de pandemie gebruikt voor de herverdeling van middelen voor structurele langetermijninvesteringen om in dringende, uit de crisis voortvloeiende behoeften te voorzien²¹. React-EU was een voortzetting en uitbreiding van de bij CRII en CRII+ ingevoerde crisisbestrijdingsmaatregelen, maar met een aanzienlijk breder toepassingsgebied

¹⁸ Nyman et al., 2024.

¹⁹ 209 dagen vergeleken met 220 (in 2007-2013 en 2014-2020). Cijfers gebaseerd op Speciaal verslag 02/2023 van de Europese Rekenkamer.

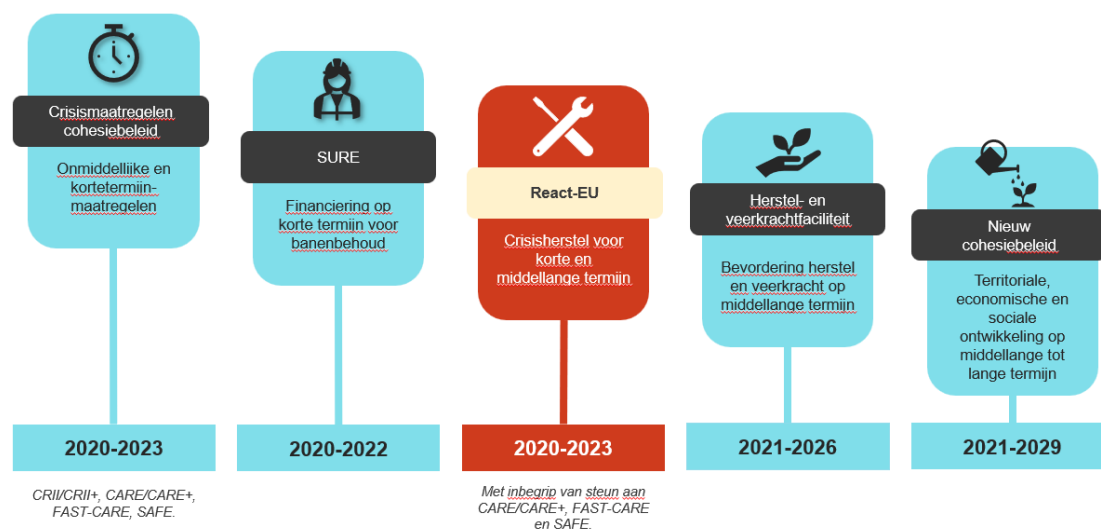
²⁰ Eveneens bevestigd door het verslag van de Europese Rekenkamer van 2023.

²¹ Nadere bijzonderheden over alle crisismechanismen die werden toegepast in het kader van het cohesiebeleid, zijn te vinden in de ex-postevaluatie van het EFRO en het Cohesiefonds en de ex-postevaluatie van het ESF. Zie voor het CRII ook de voorlopige evaluatie van de steun die door het ESF en het FEAD werd verleend in het kader van de corona-investeringsinitiatieven (CRII en CRII+), SWD(2023) 249 final.

en een aanzienlijk bredere ambitie. Het bood aanvullende financiering ter ondersteuning van herstelmaatregelen op langere termijn, met inbegrip van steun voor kmo's, de gezondheidszorg en de werkgelegenheid. Sommige structurele langetermijninvesteringen werden als gevolg van de pandemie uitgesteld. Dankzij de aanvullende financiering uit React-EU konden er echter meer acties worden ondernomen zonder de oorspronkelijke logica van de programma's te veranderen, gebruikmakend van de bestaande programma's en structuren.

React-EU heeft ook gefungeerd als brug tussen programmeringsperioden en heeft een cruciale rol gespeeld bij het revitaliseren van investeringsactiviteiten, met name door deze af te stemmen op de doelstellingen van de digitale en groene transitie. Zo diende React-EU in het operationele programma "Investerings in groei en werkgelegenheid" van Oostenrijk, dat bedoeld was voor de inzet van EFRO-middelen gedurende de periode 2014-2020, als overgangsmechanisme dat de financiering van initiatieven voor de groene en de digitale transitie mogelijk maakte.

Figuur 4 Tijdlijn van de budgettaire anti-crisismaatregelen van de EU



Bron: Europese Commissie.

De middelen hebben, in combinatie met het instrument voor steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE), bijgedragen tot het behoud van de werkgelegenheid tijdens de pandemie door middel van gerichte maatregelen om banen te behouden en aanpassing van de arbeidsmarkt te ondersteunen²². In sommige landen werden SURE en React-EU doeltreffend gecombineerd om regelingen voor het behoud van banen te financieren. In Spanje bijvoorbeeld werd 2,7 miljard EUR aan React-EU-middelen bestemd voor werktijdverkorting²³.

²² De studie ter ondersteuning van de ex-postevaluatie van het ESF leverde duidelijk bewijs van de bijdrage van aan de pandemie gerelateerde werkgelegenheidsmaatregelen door het ESF in het kader van het CRII. Hoewel de gegevens over React-EU beperkter zijn, wijst het bewijsmateriaal uit de casestudy erop dat het samen met CRII ook positief heeft bijgedragen aan het herstel van de werkgelegenheid tijdens en na de pandemie, wat verder wordt bevestigd door primaire gegevens die via interviews en enquêtes zijn verzameld.

²³ ICF (2024).

Het snelle ontwerp en de snelle uitvoering van React-EU maakten het ook lastig de samenhang met andere EU-instrumenten te waarborgen. Zowel React-EU als de herstel- en veerkrachtfaciliteit waren gericht op vergelijkbare gebieden, zoals het ondernemingsklimaat en onderzoek, waardoor er overlapping kon ontstaan. Hoewel het onderscheid tussen de twee instrumenten over het algemeen duidelijk was, werden zij niet altijd formeel gecoördineerd, waardoor de administratieve lasten voor de programma-autoriteiten werden vergroot. De urgentie van de besluitvorming had ook gevolgen voor de interne samenhang, aangezien de snelheid van de uitvoering soms leidde tot een slechte afstemming tussen geherprogrammeerde doelstellingen en concrete acties. Zo wezen sommige regio's aanvankelijk middelen toe aan gezondheidsgerelateerde projecten, maar ontdekten zij later dat er dringendere behoeften bestonden op gebieden als onderwijs en werkgelegenheid, die om hernieuwde herprogrammering vroegen, wat tot vertragingen leidde.

Uit de evaluatie bleek dat de nationale respons en de activiteiten in het kader van React-EU goed op elkaar aansloten en dat het instrument een belangrijke aanvullende rol vervulde. Tijdens de pandemie waren de steunmaatregelen gericht op investeringen en verbetering van de infrastructuur vanuit een langetermijnperspectief, terwijl in verschillende landen nationale en regionale middelen werden bestemd voor dringende en minder complexe behoeften (bv. vaccins in Tsjechië). Op regionaal niveau waren de instrumenten van het cohesiebeleid van cruciaal belang om liquiditeit en flexibiliteit te kunnen bieden, met name voor steun aan kmo's en noodmaatregelen, waardoor de nationale inspanningen werden versterkt. De evaluatie bevatte geen aanwijzingen van verdringing van nationale middelen of dubbele financiering.

6. TOEGEVOEGDE WAARDE VAN HET OPTREDEN VAN DE EU

Uit het verzamelde bewijsmateriaal blijkt dat de steun via React-EU daadwerkelijk heeft bijgedragen tot het herstel na de pandemie. De middelen die werden vrijgemaakt voor crisisbestrijdingsmaatregelen in het kader van het cohesiebeleid, waaronder die van React-EU, vormden desalniettemin een relatief klein deel van de totale crisisrespons van de lidstaten²⁴. De aanvullende financiering bleek echter voor veel regio's en sectoren van cruciaal belang.

Een belangrijke toegevoegde waarde van React-EU was dat het steun verstrekke aan regio's met beperkte financiële middelen, waar de nationale middelen alleen niet voldoende waren om op dezelfde schaal maatregelen tegen de crisis te nemen. Door vast te houden aan de territoriale focus van het cohesiebeleid, werd bij de uitvoering van React-EU prioriteit gegeven aan steun voor minder ontwikkelde regio's. De feedback van belanghebbenden en nationale evaluaties hebben bevestigd dat zonder de financiering van React-EU de totale omvang van de steun en de uitgaven voor langetermijninvesteringen in de groene en de digitale transitie kleiner zouden zijn geweest²⁵. Dankzij React-EU konden de programma's toekomstgerichte investeringen blijven ondersteunen in plaats van de middelen volledig te concentreren op noodmaatregelen.

²⁴ Tegenover de 50,6 miljard EUR van React-EU werd in het kader van de nationale respons op de kmo-crisis in de gezamenlijke lidstaten 2,3 biljoen EUR vrijgemaakt, elf keer de hoeveelheid middelen die voor de gezondheidscrisis werd vrijgemaakt (202 miljard EUR) en vier keer de hoeveelheid die voor de energiecrisis werd vrijgemaakt (539 miljard EUR).

²⁵ Zie de ondersteunende studie inzake crisisrespons en de bevindingen van de nationale evaluaties in bijlage II.

Bovendien hadden React-EU-middelen wijdverbreide positieve effecten op de duurzaamheid van projecten, nationale begrotingen, nieuwe doelgroepen (bv. gezondheidswerkers) en de snelheid van de uitvoering, met name op gebieden die verband houden met de groene transitie, de ontwikkeling van competenties, digitalisering en medische zorg. Bovendien heeft React-EU, in een tijd waarin crisisbestrijdingsmaatregelen grotendeels werden gecentraliseerd, geholpen om ervoor te zorgen dat de lokale en regionale overheden betrokken bleven bij het crisisbeheer.

7. CONCLUSIES

React-EU werd snel en — gezien de totale omvang ervan — doeltreffend ingezet om de gevolgen van de COVID-19-crisis voor de volksgezondheid en de economie aan te pakken en de twee programmeringsperioden te overbruggen. De inzet ervan heeft de uitvoering van het volgende kader vervroegd, met name de herstelmaatregelen die de basis vormen voor de programma's voor de periode 2021-2027 die de veerkracht van de lidstaten en regio's moeten vergroten. Bovendien heeft React-EU geholpen om ervoor te zorgen dat lokale en regionale overheden bij de respons werden betrokken, terwijl de uitvoering van veel andere crisisresponsmechanismen (zowel op EU- als op nationaal niveau) meer gecentraliseerd plaatsvond.

De veranderingen en maatregelen die werden doorgevoerd in het kader van de crisisresponsmechanismen en React-EU, waren nodig om tegemoet te komen aan nieuwe behoeften en uitdagingen, met name de investeringen in gezondheidsinfrastructuur en de steun aan kmo's. React-EU heeft 9,6 miljard EUR vrijgemaakt om gezondheidsmaatregelen te ondersteunen, waaronder het opzetten van infrastructuur voor de koeling van vaccins, die van cruciaal belang was voor de inentingscampagnes. Daarnaast heeft React-EU subsidies in de vorm van werkkapitaal aan kmo's verstrekt, evenals loonsubsidies aan werknemers, om hen te helpen tijdens de door de pandemie veroorzaakte economische neergang hun activiteiten voort te zetten en hun baan te behouden, en om het herstel te bevorderen door de economische vraag te stimuleren. React-EU vervulde als onderdeel van het pakket aan crisisresponsmaatregelen een belangrijke rol bij het opvangen van de negatieve economische gevolgen voor kmo's; naar schatting 1,5 % van de kmo's in de EU profiteerde daarbij rechtstreeks van React-EU-steun. Ter vergelijking: React-EU was goed voor ongeveer 2 % van de totale budgettaire respons op de pandemie.

Door de medefinanciering van 100 % door de EU was nationale medefinanciering niet langer nodig, wat met name belangrijk was in regio's met een krappe begroting, waardoor snel maatregelen konden worden genomen.

React-EU versnelde de uitvoering, aangezien de lidstaten dankzij de aanvullende financiering snel middelen konden vrijmaken zonder middelen aan andere prioriteiten te hoeven onttrekken. Tegelijkertijd bracht de korte uitvoeringsperiode waarbinnen de financiering moest worden gebruikt, een aantal uitdagingen voor de doeltreffendheid van React-EU met zich mee. Begunstigden van projecten moesten snel de oprichting van verschillende projectorganisaties voorbereiden, contact opnemen met doelgroepen, en nieuwe onderzoeks- en innovatieactiviteiten uitvoeren. Hoewel de aanvullende financiering en flexibiliteit van cruciaal belang waren voor een snelle respons, werden sommige regio's geconfronteerd met administratieve uitdagingen bij de programmering van de middelen. Voor het aanpassen van de prioriteiten en het verdelen van de aanvullende middelen was aanzienlijke capaciteit nodig, wat in sommige gevallen tot vertragingen heeft geleid. Door gebruik te maken van een specifieke thematische doelstelling konden de

uitgaven en prestaties worden gevolgd, waardoor de transparantie ondanks de crisissituatie werd vergroot.

Hoewel React-EU een crisisinstrument is, werden de bredere doelstellingen van het cohesiebeleid in acht genomen, met name door de nadruk op herstel op lange termijn en regionale ontwikkeling. Het bood een kans om gezondheidsinfrastructuur, sociale diensten en ondernemerschap te ondersteunen en zorgde ervoor dat regio's beter voorbereid waren op toekomstige uitdagingen. React-EU-maatregelen hebben ook een rol gespeeld bij de **ondersteuning van initiatieven voor de dubbele transitie door investeringen in energie-efficiëntie, digitalisering en andere duurzame projecten te financieren**.

React-EU bleek grotendeels in overeenstemming te zijn met de crisisbeheersingsaanpak van de EU, aangezien de doelstellingen duidelijk op elkaar aansloten, met name in de beginfase wat betreft de gezondheidszorg en de steun aan kmo's. In sommige gevallen was er echter sprake van overlappingen en coördinatieproblemen, met name wat betreft de betrokkenheid van programma-autoriteiten voor het cohesiebeleid bij de voorbereiding van herstel- en veerkrachtplannen.

Zowel in de ex-postevaluaties voor de periode 2014-2020 als in de tussentijdse evaluatie voor de periode 2021-2027 wordt geconcludeerd dat bij het cohesiebeleid nog steeds oplossingen moeten worden gezocht voor bepaalde problemen met de administratieve capaciteit en complexe procedures. Het voorbeeld van React-EU laat echter zien **dat het uitvoeringssysteem zelfs in tijden van crisis een doeltreffend instrument kan zijn voor de uitbetaling van middelen en projectbeheer**.

LIJST VAN VERWIJZINGEN

Europese Rekenkamer (2025), Speciaal verslag 05/2025: Cohesiebeleid ten behoeve van vluchtelingen in Europa — Meer flexibiliteit, maar gebrek aan gegevens belemmert toekomstige beoordeling van doeltreffendheid.

Spatial Foresight, ÖIR, t33 en wiiw (2025 — verschijnt binnenkort), “WP12: Crisis response — Ex post evaluation of the 2014-2020 programming period” — in de tekst aangeduid als “ondersteunende studie inzake crisisrespons”.

Europese Rekenkamer, Speciaal verslag 05/2025: Cohesiebeleid ten behoeve van vluchtelingen in Europa.

Europese Rekenkamer, Speciaal verslag 02/2023: De aanpassing van de voorschriften van het cohesiebeleid in antwoord op COVID-19.

Ecorys, Ismeri Europa en 3s (2025 — verschijnt binnenkort): “Study supporting the ex-post evaluation of the 2014-2020 European Social Fund and Youth Employment Initiative” — in de tekst aangeduid als “ondersteunende studie voor de ex-postevaluatie van het ESF”.

Kiss-Gálfalvi, T., Alcidi, C., Ounnas, A., Rubio, E., Crichton-Miller, H., Gojsic, D. (2024), “Lessons learned from the implementation of crisis response tools at EU level”, deel I: “Assessing implementation and implications”.

Dozhdeva, V. en Jabri, E. (2023), “Reconciling crisis response and long-term objectives: Dealing with multiple pressures in Cohesion Policy programmes”, Report to the 53rd IQ-Net Conference.

Dozhdeva, V. en Fonseca, L. (2021), “Chain REACTion: Shifting Cohesion Policy Priorities in a New Reality”.

Böhme, K., Mäder Furtado, M., Toptsidou, M., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A., Mori, A. (2022a), “The impact of the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine on EU cohesion”, deel II: “Overview and outlook”, onderzoek voor de Commissie REGI. Europees Parlement, beleidsondersteunende afdeling Structuur- en Cohesiebeleid, Brussel.

Böhme, K., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A., Mori, A. (2022b) “The impacts of the COVID-19 pandemic on EU cohesion and EU cohesion policy”, deel I: “Overview and first analysis”. Beleidsondersteunende afdeling Structuur- en Cohesiebeleid, Brussel.

Nyman, J., Heikkinen, B., Pitkänen, S., Ranta, T. (2024), “REACT-EU-LISÄRAHOITUKSEN ARVIOINTI”, MDI, Helsinki.

Spule, S., Toptsidou, M. (2024), “Évaluation des projets REACT-EU au Luxembourg”, Spatial Foresight, Heisdorf.

ICF (2024), “Evaluation of the European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency”.

EY (2023), “Vyhodnocení využití dodatečné alokace REACT-EU”.