

Vergaderjaar 2018–2019

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1613

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2019

Tijdens de jaarvergadering van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) op 13 juni jongstleden heeft de Raad van gouverneurs de jaarverslagen van de instelling en van het auditcomité van het ESM over 2018 besproken. De Raad van gouverneurs heeft vervolgens het jaarverslag van het ESM, inclusief de jaarrekening 2018, goedgekeurd. Met deze brief stel ik u – zoals gebruikelijk – op de hoogte van de inhoud van deze documenten, die onlangs gepubliceerd zijn op de website van het ESM.^{1 2} Naast de goedkeuring van het jaarverslag heeft de Raad van gouverneurs ook een *terms of reference* goedgekeurd voor een onafhankelijke evaluatie van de steun aan Griekenland. In deze brief kom ik tot slot nog graag terug op mijn eerdere brieven aan uw Kamer over de publieke externe controle op het ESM en de rol van de Europese Rekenkamer daarin.

Jaarverslag 2018 ESM

Het jaarverslag van het ESM bevat een beschrijving van de activiteiten van de instelling in 2018 en de jaarrekening van het betreffende jaar. Tevens is er een analyse opgenomen over de economische situatie in het eurogebied, met speciale aandacht voor de voormalig programmalanden. Omdat de uitkomsten van de Eurotop van december 2018 betrekking hadden op het ESM-verdrag en de gemeenschappelijke achtervang voor het gemeenschappelijke afwikkelingsfonds, is hier ook een overzicht van opgenomen in het jaarverslag.

¹ ESM Annual Report 2018, <https://www.esm.europa.eu/publications/esm-annual-report-2018>
Board of Auditors» Annual Report to the Board of Governors, https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/2019-06-13_boa_annual_report.pdf
ESM management comments on the Board of Auditors» Annual Report to the Board of Governors, https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/2019-06-13_management_comments.pdf

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De uitstaande leningen van het ESM aan eurolanden zijn in 2018 toegenomen met 13,7 miljard euro tot een totaal van 89,9 miljard euro. Een groot aandeel hierin hebben de uitbetalingen van leningdelen aan Griekenland van 21,7 miljard euro. Spanje heeft de lijn van vervroegde afbetalingen voorgezet. In 2018 heeft Spanje vervroegde afbetalingen gedaan van 8 miljard euro en heeft als een gevolg daarvan nog een resterende schuld van 23,7 miljard euro van de oorspronkelijke 41,3 miljard euro.

Het ESM heeft in 2018 een positief resultaat behaald van 283,4 miljoen euro, tegenover een winst van 69 miljoen euro in 2017. Dit is een aanzienlijke stijging, die voornamelijk is te verklaren door de teruggave van de door het ESM aan de Franse en Duitse centrale bank betaalde negatieve deposito-rente door de Franse en Duitse staat. Dit betreft een bedrag van 215,6 miljoen euro.

Het door de lidstaten ingelegde eigen vermogen van het ESM dient conform de daarvoor opgestelde richtlijnen risicovrij te worden belegd. Risicovrije beleggingen kennen echter reeds geruime tijd voor een groot deel een negatieve rente. Het ESM dient op deposito's die aangehouden worden bij centrale banken sinds februari 2017 de negatieve deposito-rente van 0,4% te betalen. Bij de toezending van de jaarverslagen van het ESM over de jaren 2016 en 2017 hebben mijn voorganger en ik reeds gemeld dat bij het voortduren van de huidige negatieve rente op risicovrije beleggingen het genereren van een positief netto resultaat moeilijker zou worden.³ In 2017 was sprake van een forse daling van het netto resultaat, naar 69 miljoen euro ten opzichte van 596 miljoen euro in 2016. Door de teruggave van de in 2017 betaalde depositorente gedurende boekjaar 2018 is het netto resultaat in 2018 weer fors toegenomen.

Daarnaast nam het netto resultaat toe met 26,8 miljoen euro als gevolg van een boete die werd opgelegd aan Oostenrijk wegens manipulatie van gegevens over schulden in de deelstaat Salzburg. Conform artikel 8(1) van Verordening (EU) No. 1173/2011 wordt een dergelijke boete geïnd door de Europese Commissie en overgedragen aan het ESM.

De Raad van gouverneurs heeft tijdens de jaarvergadering besloten om de winst over 2018 toe te voegen aan het reservefonds, in lijn met artikel 24(2) van het ESM-Verdrag. Daarmee neemt het reservefonds toe tot circa 2,3 miljard euro.

Evaluatie Griekse steunprogramma's

Tijdens haar jaarvergadering heeft de Raad van gouverneurs ingestemd met *terms of reference* voor een onafhankelijke evaluatie naar de steun aan Griekenland.⁴ De evaluatie zal plaatsvinden door een onafhankelijke evaluator, voormalig vicePresident van de Europese Commissie Joaquín Almunia.

In 2016/2017 heeft reeds een eerste evaluatie plaatsgevonden. Deze zag met name op steunprogramma's aan andere landen en in beperkte mate op de destijds reeds afgeronde Griekse programma's. In het eerste evaluatierapport werd daarom de aanbeveling gedaan dat ten aanzien van Griekenland een nadere evaluatie vereist is wanneer het ESM-programma is afgelopen.

³ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1448

⁴ ESM nieuwsbericht, <https://www.esm.europa.eu/press-releases/terms-reference-evaluation-greek-programmes>

Deze tweede evaluatie zal tot doel hebben om de financiële steun aan Griekenland wat betreft relevantie, effectiviteit, duurzaamheid, efficiëntie en samenwerking te analyseren. De focus van de evaluatie zal liggen op de steun die is verleend door het EFSF en het ESM, alsmede de betrokkenheid van de private sector in 2012 en de huidige post-programmasurveillance tot met het derde kwartaal van 2019.

De rol van de noodfondsen zal aan de hand van vijf thema's worden geëvalueerd:

- De bijdrage van de Griekse programma's aan de stabiliteit van de eurozone en het crisisraamwerk;
- De relevantie van de programma's wat betreft duurzame en inclusieve groei in Griekenland;
- Risicowegingen en de manier waarop programma's werden aangepast bij tegenvallende uitkomsten;
- Schuldhoudbaarheidanalyses in het licht van programmadoelen;
- Samenwerking van het ESM met nationale en internationale partners.

De evaluatie zal in de tweede helft van 2019 en begin 2020 plaatsvinden.

Jaarverslag 2018 ESM-auditcomité

Het auditcomité van het ESM formuleert jaarlijks voor de Raad van gouverneurs een verslag over de werkzaamheden. Het comité voert onafhankelijke audits uit en bestaat uit vijf onafhankelijke leden, die door de Raad van gouverneurs zijn benoemd vanwege hun competentie in financiële en auditzaken.

Naast de reguliere controle van de financiële rekeningen en het werk van de externe accountant, heeft het auditcomité in het afgelopen jaar audits verricht. Dit jaar bevat het verslag een hoger detailniveau over de audits en de aanbevelingen die het auditcomité heeft gedaan richting het ESM dan in de afgelopen jaren. Deze stap verwelkom ik zeer.

De eerste audit die is verricht betreft het gebruik van externe consultants. Deze audit is ondersteund door experts van de Franse rekenkamer. De audit heeft de manier waarop aanbestedingen en de selectie van externe diensten plaatsvonden onderzocht. Tevens is gekeken naar de manier waarop het ESM de prestaties van die diensten monitorde. Uit de audit kwamen geen grote gebreken naar voren. Wel is aanbevolen dat het ESM zijn documentatie met betrekking tot de selectie en het monitoren van externe diensten moet verbeteren. Daarnaast dienen de ESM systemen te worden verbeterd om meer inzage te verschaffen in de kosten van externe diensten.

De tweede audit die in 2018 heeft plaatsgevonden had betrekking op de interne auditfunctie. Deze audit is ondersteund door experts van de Europese Rekenkamer. Ten behoeve van zijn interne controle past het ESM de principes toe die zijn opgesteld door het Bazels Comité⁵, voor zover deze binnen het mandaat en het juridisch raamwerk van het ESM passen. De audit bevestigde het gebruik van de principes en liet zien dat het ESM zijn activiteiten conform de interne regels vastlegt. Wel werd door het auditcomité de aanbeveling gedaan om ten aanzien van een aantal activiteiten de manier van vastlegging te verbeteren, en om een benchmarking te doen van hoe het ESM verschillende internationale standaarden toepast.

⁵ Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations, <https://www.bis.org/publ/bcbs40.pdf>

In zijn reactie op het jaarverslag van het auditcomité verwelkomt het ESM de aanbevelingen. Tevens geeft het aan dat actie is ondernomen om de aanbevelingen om te zetten in concrete maatregelen. Tenslotte beschrijft het ESM hoe de interne en externe auditfuncties het afgelopen jaar hun controle hebben uitgeoefend.

Het jaarverslag van het auditcomité wordt conform Artikel 24(6) van de organisatievoorschriften van het ESM ter informatie aan de nationale parlementen, de nationale rekenkamers, de Europese Rekenkamer en het Europees Parlement gestuurd.

De auditfunctie binnen het ESM en de Europese Rekenkamer

In mijn brieven aan de Tweede Kamer van 6 december 2018 en 6 februari 2019⁶ ben ik ingegaan op de manier waarop de publieke externe controle op het ESM is georganiseerd, de rol van de Europese Rekenkamer (ERK) daarbij en de aanbevelingen die de ERK heeft gedaan met betrekking tot de auditfunctie binnen het ESM. In die brieven heb ik aangegeven dat de publieke externe controle op het ESM goed is georganiseerd inclusief de betrokkenheid van de ERK en dat een grotere rol voor de ERK mijns inziens niet nodig is. Daarbij heb ik aangegeven om, ook met oog op de op de gesprekken over de wijzigingen van het ESM-verdrag, op een aantal punten na te gaan of er verbeteringen mogelijk zijn in de controle op het ESM. Als vervolg op die brieven heeft Nederland in de afgelopen periode op verschillende niveaus binnen het ESM hiervoor aandacht gevraagd.

Ten eerste heeft Nederland aandacht gevraagd voor de benoemings-termijn van de leden van het auditcomité. Deze is met drie jaar relatief kort ten opzichte van zittingstermijnen van vergelijkbare auditcomités. Een langere zittingstermijn komt de kennis van de leden, en daarmee de kwaliteit van de audit, ten goede. In reactie hebben het ESM en het auditcomité aangegeven het belang hiervan te onderkennen en mogelijkheden te zien deze verlengingen in 2020 te kunnen realiseren voor de meerderheid van de leden in het auditcomité, namelijk drie van de vijf leden. Gezien het feit dat de twee overige plekken roteren onder de lidstaten van het ESM, zou het verlengen van deze termijn de rotatie nadelig beïnvloeden.

Ten tweede heeft Nederland gevraagd om de rapportage over de werkzaamheden van het comité te vergroten. Zoals hierboven aangegeven heeft het auditcomité op dit vlak ook stappen gezet door een hoger detailniveau toe te passen in zijn rapport aan de Raad van Gouverneurs over de verrichte audits en de gedane aanbevelingen.

Ten derde heeft Nederland gevraagd of er – in het licht van de nieuwe taken – mogelijkheden zijn om de ERK meer te betrekken bij het ESM. In hun reactie wijzen het ESM en het auditcomité er op dat experts van de ERK en van nationale rekenkamers al regulier worden betrokken bij de uitvoering van de verschillende taken van het comité. Zo heeft de ERK het afgelopen jaar meegeholpen aan de audit gericht op het *internal control framework* van het ESM. Het ESM en het auditcomité wijzen er op dat er momenteel geen sprake is van een lacune wat betreft het mandaat van het auditcomité. Om die reden benadrukt de voorzitter van het auditcomité in zijn officiële reactie op de aanbevelingen van de ERK dat een onnodige duplicatie van taken moet worden voorkomen.⁷

⁶ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1411 en Kamerstuk 21 501-07, nr. 1575

⁷ Reactie ESM BoA op ECA rapport, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP18_02/OP18_02_EN.pdf, Annex III

Ten slotte heeft Nederland geïnformeerd of het auditcomité over voldoende middelen beschikt om zijn taak uit te oefenen en of het een rol voor zichzelf ziet bij het uitvoeren van evaluaties. Het ESM heeft daarop aangegeven de verplichting te hebben het auditcomité alle middelen te verschaffen die nodig zijn om zijn taak te kunnen uitoefenen. Deze verplichting is reeds vastgelegd in artikel 24 van de *by-laws* van het ESM.⁸ Het auditcomité heeft dit bevestigd, en geeft in aanvulling daarop aan dat zij een breed en flexibel mandaat heeft. Ten aanzien van een eventuele rol bij evaluaties heeft het auditcomité aangegeven dit overwogen te hebben, maar gelet op het feit dat er reeds een onafhankelijke evaluator is, hier geen rol voor zichzelf te zien, mede om overlap van werkzaamheden te voorkomen.

Op basis van de antwoorden die ik heb ontvangen constateer ik dat het auditcomité aangeeft de publieke externe controle op het ESM goed te kunnen uitoefenen, en dit jaar in het jaarverslag meer informatie heeft verstrekt over de aanbevelingen die zijn gedaan aan het ESM. De ERK heeft een rol bij de ESM auditactiviteiten, door de permanente aanwezigheid van een door de ERK aangedragen lid in het auditcomité en daarnaast met de staande praktijk om ERK-experts (en experts van nationale rekenkamers van lidstaten) te betrekken bij de uitvoering van audits. Zowel het ESM als het auditcomité geven aan dat geen sprake is van een gat in het auditmandaat en dat het auditcomité over voldoende middelen beschikt om zijn taak te kunnen uitoefenen. Ik vind goede controle op het ESM van groot belang en heb daarom mijn waardering uitgesproken voor de activiteiten van het auditcomité. Met bovengenoemde antwoorden en verbeteringen heb ik vertrouwen dat de controle op het ESM op een adequate wijze is geregeld.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

⁸ ESM by laws, https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/esm_by-laws.pdf