

2017Z15872

Vragen van het lid Leijten (SP) aan de minister van Financiën over de mislukte Griekse steunprogramma's (ingezonden 21 november 2017)

1

Kent u het vernietigende rapport van de Europese Rekenkamer (ERK) over de falende rol van de Europese Commissie inzake de crisis in Griekenland? 1)

Ja, ik ben bekend met het rapport "Het optreden van de Commissie in de financiële crisis in Griekenland" dat op 16 november jongstleden is uitgebracht door de Europese Rekenkamer (ERK).

2

Vindt u het ook schokkend dat de steunprogramma's aan Griekenland het economisch herstel in Griekenland niet bevorderd maar eerder belemmerd en ondermijnd hebben?

3

Wat is uw reactie op de conclusies van de ERK, dat de Europese Commissie onvoorbereid en onzorgvuldig gehandeld heeft, dat de macro-economische indicatoren onvoldoende onderbouwd waren, dat de doelen van de steunprogramma's slechts zeer ten dele behaald zijn en dat Griekenland nog altijd niet op eigen benen kan staan? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord op vraag 2 en 3. Met het antwoord op deze vragen zal ik ook ingaan op het verzoek van de Kamer om een reactie op het ERK-rapport, zoals verzocht in het ordedebat van 16 november jongstleden (kenmerk 2017Z15575).

De ERK gaat in zijn rapport in op de rol van de Europese Commissie bij de drie macro-economische aanpassingsprogramma's voor Griekenland. De ERK onderzoekt of passende procedures voor het beheer van de programma's aanwezig waren, of het ontwerp en de implementatie van de conditionaliteiten passend en doeltreffend was, en of de programma's voldaan hebben aan de belangrijkste doelstellingen. Op basis van zijn analyse doet de ERK aanbevelingen aan de Europese Commissie. Hierbij geeft de ERK aan zich te richten op de rol van de Europese Commissie. De ERK geeft aan dat in het rapport geen onderzoek is gedaan naar bijvoorbeeld de handelswijze en het *ownership* van de Griekse autoriteiten, en dat het rapport geen nulsce­nario bevat van een situatie zonder aanpassingsprogramma's.

Ik verwelkom het rapport van de ERK. De financiële steunprogramma's die tijdens de financiële crisis zijn uitgevoerd bestaan uit omvangrijke financieringspakketten en bevatten ingrijpende beleidsconditionaliteiten. Het is van groot belang dat deze financiering goed besteed wordt, en dat de bijbehorende hervormingen effectief zijn. Onafhankelijke evaluaties kunnen hier een belangrijke bijdrage aan leveren.

Het rapport van de ERK is een nuttige toevoeging aan de eerdere evaluaties van steunprogramma's voor lidstaten in de eurozone tijdens de financiële crisis. De Kamer is eerder geïnformeerd over de evaluaties die uitgevoerd zijn door het Independent Evaluation Office van het IMF over de rol van het IMF bij de aanpak van de eurocrisis¹, het rapport van de Algemene Rekenkamer over inzet van Europese noodfondsen tussen 2010 en 2015², en de onafhankelijke evaluatie van de steunprogramma's die het EFSF en het ESM sinds hun oprichting uitgevoerd hebben.³ Daarnaast heeft de ERK in 2015 een onderzoek gepubliceerd naar de rol van de Europese Commissie bij de

¹ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2016Z15605&did=2016D31975

² <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D33029&did=2015D33029>

³ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2017Z09005&did=2017D18761

steunprogramma's voor Hongarije, Letland, Roemenië, Ierland en Portugal.⁴ Tenslotte heeft de Europese Commissie zelf ex-post evaluaties gedaan van de steunprogramma's in Ierland, Portugal en Spanje.⁵

Het eerste deel van het rapport richt zich op de vraag of de procedures voor het beheer van de programma's passend waren. Zo beveelt de ERK de Commissie aan om conditionaliteiten te prioriteren, om programmadoelstellingen in te bedden in een groeistrategie, en om procedures voor het opstellen van programma's te verbeteren. Ik onderschrijf deze aanbevelingen van de ERK. Daarbij merk ik op dat de Commissie in zijn reactie op het rapport terecht stelt dat het eerste Griekse programma moest worden opgesteld in de context van acute risico's voor de financiële stabiliteit. Er bestond destijds binnen de eurozone geen raamwerk voor financiële steun voor lidstaten. In dit kader is het ook goed om op te merken dat een aantal van de aanbevelingen van de ERK, zoals het opstellen van een groeistrategie, het beter onderbouwen van aannames en het adresseren van ontbrekende gegevens reeds deels onderdeel uitmaken van de huidige ESM-praxis bij programma's.

Het tweede deel van het rapport onderzoekt of de conditionaliteiten op passende wijze ontworpen waren en of de uitvoering doeltreffend was. De ERK beveelt de Commissie aan om systematischer rekening te houden met de bestuurlijke capaciteit van lidstaten om hervormingen uit te voeren, en om de analyses over het ontwerp van hervormingen, zoals geschiktheid en tijdigheid, te verbeteren. De Commissie neemt deze aanbevelingen over. Daarbij merkt de Commissie op dat technische assistentie bij de implementatie van hervormingen al een belangrijk onderdeel vormt van het huidige ESM-programma voor Griekenland. Daarnaast is de Commissie voornemens om een raamwerk voor het ontwerp van conditionaliteiten op te stellen. Ik verwelkom deze aanbevelingen van de ERK en de opvolging die de Commissie hieraan geeft. Daarbij is het goed om te benoemen dat de Griekse autoriteiten de ruimte hadden om hun eigen beleidsvoorstellen te presenteren. Voor het begrotingsbeleid stelden de instellingen namelijk de kaders vast, maar hadden de Griekse autoriteiten ook keuzevrijheid om conform hun politieke prioriteiten te bepalen met welke maatregelen zij aan deze begrotingsdoelstellingen wilden voldoen. Daarnaast merk ik op dat het succes van de implementatie van hervormingen ook in grote mate afhankelijk was van het *ownership* en *commitment* van de Griekse autoriteiten. De ERK suggereert bijvoorbeeld dat de deadlines voor hervormingen soms te ambitieus waren, maar de Commissie merkt hierbij terecht op dat het tweede programma feitelijk stil lag vanaf eind 2014 tot de start van het ESM-programma in augustus 2015, waardoor niet vast valt te stellen of het missen van de deadlines het gevolg is van ambitieuze deadlines of gebrek aan politieke *commitment*.

Het derde deel van het rapport gaat in op de vraag of de programmadoelstellingen behaald zijn. De ERK merkt op dat de programmadoelstellingen van groei, houdbare overheidsfinanciën en financiële stabiliteit slechts in beperkte mate behaald zijn. Daarnaast stelt de ERK dat de programma's in beperkte mate hebben bijgedragen tot herstel in Griekenland, en dat Griekenland nog niet op de markten in zijn financieringsbehoeften kan voorzien. De conclusie dat de programma's in beperkte mate hebben bijgedragen aan het herstel in Griekenland lijkt niet direct te volgen uit de inhoud van het rapport. Aangezien de ERK geen nulscenario analyseert, is niet duidelijk hoe de Griekse economie zich ontwikkeld zou hebben als er geen programma was geweest. Daarnaast was de implementatie van de programmadoelstellingen verschillende malen vertraagd door politieke instabiliteit. Hierbij is in het bijzonder op te merken dat de Griekse economie in 2014 aantrok, en de Griekse overheid terugkeerde naar de kapitaalmarkt. In de hierboven beschreven periode vanaf eind 2014 tot augustus 2015 vielen groeicijfers vervolgens terug en verloor Griekenland markttoegang. Dergelijke ontwikkelingen in de Griekse economie houden geen direct verband met de effectiviteit van de programma's.

⁴ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_18/SR_CRISIS_SUPPORT_NL.pdf

⁵ De evaluatie voor Ierland: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip004_en_2.pdf, de evaluatie voor Portugal: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip040_en_2.pdf, de evaluatie voor Spanje: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip019_en_2.pdf.

In het algemeen ben ik van mening dat Griekenland de afgelopen jaren een indrukwekkende hoeveelheid hervormingen heeft doorgevoerd, die in eerste instantie de stabiliteit in de Griekse economie en het Griekse financiële systeem hersteld hebben, en ook het functioneren van de Griekse economie hebben verbeterd. De maatregelen binnen het huidige ESM-programma richten zich op vier pijlers, te weten 1) herstel van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, 2) bewaken van financiële stabiliteit, 3) groei, concurrentiekracht en investeringen, en 4) een moderne publieke sector. De hervormingsmaatregelen binnen deze pijlers grijpen aan bij de structurele uitdagingen in de Griekse economie. Te denken valt aan een duurzame aanpassing van het begrotingstekort, het herkapitaliseren van de bankensector, het verbeteren van het ondernemingsklimaat, en hervorming van het ambtenarenapparaat. Het is verstandig geweest dat deze maatregelen genomen zijn. Daarbij merk ik op dat het positieve effect van deze maatregelen op het groeipotentieel van de Griekse economie pas op termijn en bij duurzame implementatie van de overeengekomen hervormingen volledig zichtbaar zal zijn. Vooruitkijkend ben ik van mening dat de lessen uit deze evaluatie, alsmede de lessen uit eerdere evaluaties, moeten worden gebruikt om de effectiviteit van programmasteun in de toekomst verder te vergroten.

4

Klopt het, dat er 45 miljard euro aan belastinggeld is besteed aan steun aan banken, waarvan slechts een klein deel kan worden teruggehaald? Zo ja, kunt u een overzicht geven van banken die deze gelden ontvangen hebben, met de precieze bedragen erbij? Hoe verhoudt dit feit zich tot de uitspraak van uw voorganger De Jager, die zei dat elke euro terug zou keren naar de staatskas, met rente?

In het kader van de herkapitalisatie van de Griekse bankensector heeft het Hellenic Financial Stability Fund (HFSF) een deelneming in vier Griekse banken. Het gaat hier om een blootstelling van het HFSF, en niet om een blootstelling van het ESM of het EFSF. In lijn met het ERK-rapport bedragen de verwachte verliezen voor HFSF op deze kapitaalinjectie 36,4 miljard euro, op basis van het jaarverslag van het HFSF voor 2016.⁶ Deze verliezen op de deelneming van het HFSF in de Griekse banken zijn voor rekening van het HFSF. Deze verliezen hebben geen invloed op de financiële verplichting van het HFSF op het ESM en het EFSF. De verwachte verliezen van 36,4 miljard euro die in het rapport worden genoemd, betreffen daarmee dus geen verliezen voor de Nederlandse overheid als aandeelhouder van het ESM en het EFSF.

Tabel 1 in bijlage IX, deel B van het ERK-rapport geeft een overzicht van de overheidssteun aan de bankherkapitalisaties in het kader van de programma's, inclusief een geanonimiseerde uitsplitsing van bedragen per bank en het aandeel van het HFSF in de herkapitalisatie. De cijfers voor het HFSF-aandeelhouderschap in de onderste rij van deze tabel corresponderen met de cijfers in het jaarverslag van het HFSF voor het jaar 2016.⁷ Uit het jaarverslag volgt dat het aandelenbezit van HFSF in Alpha Bank, Piraeus Bank, NBG en Eurobank respectievelijk 11,01%, 26,42%, 40,39% en 2,38% bedraagt. Op basis van deze cijfers zijn de geanonimiseerde kolommen in Tabel 1 terug te herleiden naar deze vier banken.

⁶ http://www.hfsf.gr/files/hfsf_annual_report_2016_en.pdf

⁷ Zie bladzijde 20 van het jaarverslag van het HFSF voor 2016, waarnaar in voetnoot 8 wordt verwezen.

5

Hoe is het mogelijk dat er pas na bijna een jaar procedures werden afgesproken? Was Nederland hiervan op de hoogte? Welke stappen zijn er in de tussentijd genomen teneinde te voorkomen dat er in de toekomst nogmaals zonder procedures aan een steunprogramma wordt begonnen?

De ERK merkt op dat de procedures voor het beheer van steunprogramma's in april 2011, elf maanden na de start van het eerste programma, werden opgesteld. Het betreft hier de interne procedures voor informatie en goedkeuringsstromen binnen de Commissie, en samenwerking met de Raad en de programmapartners. In haar reactie op het rapport stelt de Commissie dat het eerste Griekse programma moest worden opgesteld in de context van acute risico's voor de financiële stabiliteit. Er bestond destijds binnen de eurozone geen raamwerk voor financiële steun voor lidstaten. De Commissie en de Eurogroep hebben daarom in eerste instantie gebruik gemaakt van het raamwerk en de methodologie van het IMF. De afwezigheid van een vaststaand raamwerk vormde de aanleiding voor de oprichting van een het EFSF in juni 2010, en het ESM in oktober 2012. De Kamer is hierover destijds uitgebreid geïnformeerd.

6

In hoeverre zijn de hervormingen in Griekenland tussentijds getoetst op hun effecten? Deelt u de mening dat dergelijk ingrijpende maatregelen vragen om degelijke impact assessments? Bent u bereid zich hiervoor in te zetten en kunt u uw antwoord toelichten?

Het is van belang dat zorgvuldig wordt beoordeeld of de hervormingen die aan het begin van het programma in het zogenaamde *Memorandum of Understanding* beschreven worden de gewenste effecten hebben en of deze waar nodig bijgestuurd moeten worden. Als onderdeel van de steunprogramma's vindt in de reguliere monitoringsmissies van de betrokken instellingen continue monitoring plaats van de effectiviteit van de maatregelen die onderdeel uitmaken van de programma's. De ERK concludeert dat de beoordelingen die voortvloeiden uit deze monitoring over het algemeen een solide grondslag kenden, maar beveelt de Commissie aan om procedures te verbeteren voor het identificeren van administratieve of andere belemmeringen, en voor de documentatie van de monitoring. Het is goed dat de Commissie in haar reactie op het rapport aangeeft deze aanbeveling te onderschrijven.

7

Hoe reageert u op de conclusie van de ERK dat de operationele details van de samenwerking tussen de Europese Commissie en de programmapartners, met name het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Europese Centrale Bank (ECB), nooit geformaliseerd zijn? Kunt u uw antwoord toelichten?

Het ERK-rapport stelt dat de programmateams van de deelnemende instellingen regelmatig contact hadden en informele samenwerkingsregelingen vaststelden. De Commissie en het IMF deelden programmadocumenten om te waarborgen dat conditionaliteit consistent werd toegepast. Wel merkt de ERK op dat er geen specifieke procedures voor samenwerking tussen de instellingen bestonden, en dat dit van invloed was op de transparantie van het proces. De ERK beveelt de Commissie aan om ernaar te streven met de programmapartners een akkoord te bereiken waarin hun rollen en samenwerkingsmethoden worden verduidelijkt. In haar reactie op het ERK-rapport onderstreept de Europese Commissie dat alle *Memorandums of Understanding* gebaseerd waren op gedeelde voorwaarden waarmee de deelnemende instellingen hebben ingestemd, en die zijn overeengekomen met de Griekse autoriteiten. De Commissie onderschrijft de aanbeveling van de ERK, maar stelt dat opvolging van de aanbeveling ook afhankelijk is van de bereidheid van de andere instellingen. Ik ben van mening dat het hoofdzakelijk van belang is dat er op technisch niveau goede samenwerking is tussen de verschillende instellingen, en dat er overeenstemming bestaat over de inhoud van de *Memorandums of Understanding*. Tegelijk verwelkom ik het feit dat de Commissie de aanbeveling van de ERK overneemt.

8

Op welke wijze kunnen de parlementen van de EU-lidstaten toezien op de besluitvorming en hun democratische bevoegdheden inzetten als noch de samenwerking noch de procedures geformaliseerd waren? Kunt u uw antwoord toelichten?

Bij beantwoording van deze vraag wil ik graag aansluiten bij de reactie van mijn voorganger op het rapport van de Algemene Rekenkamer over de inzet van Europese noodfondsen. In zijn reactie stelt mijn voorganger over de besluitvorming van de eurogroep en de betrokken instituties dat parlementen - zowel op Europees als nationaal niveau - zicht moeten kunnen hebben op de besluitvorming en de onderbouwing ervan. Het Nederlandse parlement wordt altijd vooraf geïnformeerd over de agenda van de Eurogroep en de Nederlandse inzet in de geannoteerde agenda. Vervolgens is er in een Algemeen Overleg Eurogroep en Ecofinraad gelegenheid voor het parlement om met de minister de Nederlandse inzet te bespreken. Na afloop van de Eurogroep en Ecofin ontvangt het parlement altijd een verslag. Ik ben van mening dat middels deze procedure het parlement goed betrokken is bij de besluitvormingsprocessen in de Eurogroep.

Daarnaast is het een politiek besluit geweest om de noodfondsen EFSF en ESM een intergouvermenteel karakter te geven. Het EFSF en het ESM vallen daardoor niet onder het EU Werkingsverdrag en daardoor heeft het Europees parlement geen rol in de besluitvorming. Nationale parlementen hebben wel een rol in de besluitvorming rondom de noodfondsen. Zo hebben alle nationale parlementen van de eurozone het ESM-Verdrag geratificeerd. In Nederland hebben we daarnaast in het informatieprotocol afspraken gemaakt hoe het kabinet de Tweede Kamer informeert over ESM en EFSF-besluiten.⁸ Het Nederlandse parlement ontvangt van het kabinet (al dan niet op vertrouwelijke basis) de documenten waarop besluitvorming in de Eurogroep of ESM Raad van Gouverneurs plaats vindt over de steunprogramma's.

⁸ Zie Kamerstukken 2014-2015, 21501-07, nr 1217

9

Hoe is het mogelijk dat klaarblijkelijk geen enkele EU-lidstaat of internationale instelling gevraagd heeft naar een evaluatie van de eerste twee steunprogramma's, gegeven het verbazingwekkende feit dat de Europese Commissie deze zelf niet uitgevoerd heeft? Gaat de Europese Commissie voortaan standaard evalueren?

10

Waarom vroeg Nederland niet om een evaluatie? Speelt het feit dat de Nederlandse minister van Financiën een dubbelrol had als voorzitter van de Eurogroep hierbij mee? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord op vraag 9 en 10.

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag twee en drie zijn er verschillende evaluaties van steunprogramma's in de eurozone, waaronder de steunprogramma's voor Griekenland, uitgevoerd door onafhankelijke evaluatiecommissies van de IMF en het ESM, en door de Europese Commissie, de Algemene Rekenkamer en de Europese Rekenkamer. De Europese Commissie heeft eind 2014 een onafhankelijke stuurgroep opgericht om een ex-post evaluatie uit te voeren naar het leningenprogramma van Ierland. De evaluatie was in lijn met evaluatiestandaarden van de Commissie en conform internationale best practices. De stuurgroep bestond uit medewerkers van de Commissie die niets te maken hebben gehad met het Ierse leningenprogramma. In juli 2015 is dit onderzoek gepubliceerd. Mijn voorganger heeft in zijn reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer over de inzet van Europese noodfondsen toegezegd bij de Commissie te zullen aangeven dat het van belang is dat zij ook evaluaties opstelt van de andere afgeronde leningprogramma's. Inmiddels zijn dergelijke rapporten verschenen voor Spanje en Portugal.

Daarnaast riep de Algemene Rekenkamer in zijn rapport over de inzet van Europese noodfondsen op om onafhankelijke externe controle op het noodfonds EFSF onder te brengen bij het auditcomité van het ESM. In zijn reactie op dit rapport geeft mijn voorganger aan dat de Board of Directors van het EFSF op aandringen van Nederland in 2013 formeel besloten heeft tot instelling van een EFSF-auditcomité. Dit auditcomité bestaat uit een aantal leden van de Board of Directors van het EFSF. Daarnaast beval de Algemene Rekenkamer in zijn rapport aan dat het ESM-auditcomité de mogelijkheden voor onderzoek die het ESF-Verdrag en de by-laws bieden moet gaan gebruiken, inclusief onderzoek naar de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de bestedingen. Hiervoor is het volgens de Algemene Rekenkamer van belang dat het ESM-auditcomité over voldoende mensen en middelen kan beschikken. Mijn voorganger geeft in zijn reactie aan dat het kabinet zich vanaf het begin sterk gemaakt heeft voor een onafhankelijk en publiek Auditcomité voor het ESM met verreikende bevoegdheden (Kamerstukken II 2011-2012, 33 221, nr. 6).

In zijn rol als voorzitter van de Board of Governors van het ESM heeft mijn voorganger daarnaast een onafhankelijke evaluator aangesteld om de steunprogramma's die het EFSF en het ESM sinds hun oprichting uitgevoerd hebben te evalueren. De Kamer is door mijn voorganger geïnformeerd over de uitkomsten van deze evaluatie.⁹

⁹ Zie Kamerstukken 2016-2017, 21 501-07, nr 1448

11

Hoe oordeelt u over het feit dat de ECB een zeer politieke rol heeft gespeeld tijdens de eurocrisis, maar toch informatie heeft weggehouden bij de Europese Commissie?

Ik lees in het rapport van de Rekenkamer niet dat de ECB een zeer politieke rol zou hebben gespeeld tijdens de eurozonecrisis of informatie zou hebben weggehouden bij de Europese Commissie.

Het rekenkamer rapport geeft wel aan dat een aantal instrumenten, zoals het securities markets programme (SMP), de verstrekking van noodliquiditeit aan banken (ELA) en de mogelijkheid Griekse staatsobligaties te gebruiken als onderpand voor leningen door de ECB en de Nationale Bank van Griekenland zijn afgestemd op het economisch beleid in de programma's, maar dat de programma's niet expliciet aangaven in welke mate ter beschikking stelling van liquide middelen gekoppeld was aan naleving van programmavooraanwaarden alsook hoe deze steun in aanmerking moest worden genomen voor de raming van de macro-economische prognoses en financieringskosten.

Het is aan de ECB om in onafhankelijkheid een afweging te maken over zijn risicobeleid en de voorwaarden die gepaard gaan met inzet van het monetaire instrumentarium. Bij de mogelijkheid voor banken om Griekse kortlopende staatsobligaties als onderpand te blijven gebruiken ondanks de beperkte kredietwaardigheid van de Griekse overheid is bijv. een koppeling met de Griekse programma's gemaakt omdat conform het statuut van het Stelsel van Europese Centrale banken de ECB alleen liquiditeit tegen adequaat onderpand mag verschaffen.

12

Verbindt u hieraan de conclusie dat de ECB onrechtmatig op de stoel van de politiek is gaan zitten, meer transparant en gedemocratiseerd moet worden en geen rol zou moeten spelen in steunprogramma's? Kunt u uw antwoord op alle onderdelen onderbouwen?

13

Hoe verhoudt de politieke rol zich tot de herhaaldelijk gedane uitspraak dat de ECB onafhankelijk is? (3) Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord op vraag 12 en 13

De ECB heeft een mandaat voor prijsstabiliteit. In de uitvoering hiervan opereert de ECB onafhankelijk. Het gebrek aan een expliciete koppeling van programma's aan diverse instrumenten van monetair beleid waar de Europese Rekenkamer aan refereert is een reflectie van deze onafhankelijkheid.

Bij uitvoering van het mandaat voor prijsstabiliteit moet de ECB zich houden aan de door het verdrag gestelde grenzen. Wat betreft het kabinet is er geen aanleiding te concluderen dat er sprake is van een evidente overschrijding van deze grenzen.

14

Hoe oordeelt u over het feit dat de ECB onvoldoende heeft willen meewerken aan dit onderzoek omdat zij het mandaat van de ERK op dit punt in twijfel zou hebben getrokken? Bent u bereid de ECB hierop aan te spreken, bij voorkeur in Europees verband met andere EU-lidstaten? Zo nee, waarom niet?

Uit onderhavig rapport van de ERK begrijp ik dat de ERK heeft getracht de betrokkenheid van de ECB bij het Griekse macro-economische aanpassingsprogramma's te onderzoeken, maar de ECB vraagtekens zette bij het mandaat van de ERK in dit opzicht. De ERK meent dat de ECB haar onvoldoende bewijsstukken heeft verstrekt om controlewerkzaamheden uit te voeren en zij als gevolg daarvan geen verslag heeft kunnen uitbrengen over de betrokkenheid van de ECB bij de macro-economische aanpassingsprogramma's voor Griekenland. De ERK maakt daarbij een vergelijking met een soortgelijke discussie die zij heeft met de ECB over onderzoek naar het *Single Supervisory Mechanism* (SSM).¹⁰ Hierbij is het goed om het volgende in ogenschouw te nemen.

De bevoegdheden van de ERK zijn opgenomen in artikel 287 van het *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie* (onderhavig verslag van de ERK is opgesteld op grond van artikel 287, vierde lid, tweede alinea, van genoemd verdrag). Ten aanzien van de ECB geldt dat de bepalingen van 287 van genoemd verdrag uitsluitend van toepassing zijn op een doelmatigheidscontrole van de ECB.¹¹ Dit houdt verband met de onafhankelijkheid van de ECB. De ECB maakt, net als De Nederlandsche Bank (DNB), onderdeel uit van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB). Bij de uitvoering van de ESCB-taken zijn zij onafhankelijk; het *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie* en de ESCB-statuten waarborgen deze onafhankelijkheid. In verband met die onafhankelijkheid zijn de bevoegdheden van de ERK ten aanzien van de ECB alsmede de bevoegdheden ten aanzien van DNB als centrale bank, beperkt.

Nu heeft DNB ook andere (nationale) taken waaronder toezichttaken (bijv. toezicht op banken). Ten aanzien van die andere taken heeft de Algemene Rekenkamer wel de bevoegdheid onderzoek te verrichten naar DNB; sinds 2014 is de Algemene Rekenkamer daarbij zelf bevoegd toezichtvertrouwelijke informatie te verkrijgen (artikel 1:93d van de Wet op het financieel toezicht). Hier doet zich een verschil voor met de bevoegdheden die de ERK heeft ten aanzien van de ECB als toezichthouder. Op grond van de SSM-verordening¹² geldt een dergelijke beperking tot het verrichten van een doelmatigheidscontrole ook ten aanzien van de toezichttaken die aan de ECB zijn opgedragen (banktoezicht).¹³ Tegen deze beperking heeft de ERK, maar ook de Algemene Rekenkamer, eerder bezwaar gemaakt. In dat kader heeft mijn voorganger zich eerder zowel op nationaal als op internationaal niveau ingezet voor goed georganiseerde, sluitende publieke controle op de toezichttaken van de ECB. En dat zal ik blijven doen.¹⁴

¹⁰ Zie voetnoot 23 op pagina 27 van het ERK rapport.

¹¹ Artikel 27, tweede lid, van *Protocol nr. 4 betreffende de statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken en van de Europese Centrale Bank*.

¹² Verordening (EU) Nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (PbEU 2013, L 287).

¹³ Artikel 20, zevende lid, SSM-verordening: "Bij het verrichten van een doelmatigheidscontrole van het bestuur bij de ECB krachtens artikel 27, lid 2, van de statuten van de ESCB en van de ECB houdt de Europese Rekenkamer tevens rekening met de bij deze verordening aan de ECB opgedragen toezichttaken."

¹⁴ *Toezicht op banken in Nederland: Uitvoering prudentieel toezicht op middelgrote en kleine banken door DNB*, Algemene Rekenkamer, september 2017. *Kamerstukken II 2017/18*, 32013, nr. 147.

15

Erkent u dat de Europese Commissie, die deels handelde namens de eurolanden en het Europees Systeem voor financieel toezicht (ESFS) en Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) het verkeerde pad op is gestuurd door landen die koste wat het kost wilden vasthouden aan hardvochtige bezuinigingen, waaronder Duitsland en Nederland? Kunt u uw antwoord onderbouwen?

Toen de Griekse overheid in 2010 markttoegang verloor, bleek dat de hoge economische groei in voorgaande jaren schuldgedreven en onhoudbaar was. Ondanks de hoogconjunctuur en het financieringsvoordeel van lage en dalende rentes lag het Griekse overheidstekort op basis van huidige data tussen 2001 en 2010 elk jaar hoger dan 5% bbp. In 2009 bedroeg het overheidstekort maar liefst 15% bbp. Deze situatie was niet houdbaar en een structurele aanpassing van de overheidsfinanciën was onontbeerlijk. Toen Griekenland in 2010 noodsteun aanvraag bij andere lidstaten in het eurogebied, was herstel van de overheidsfinanciën dan ook een belangrijke pijler onder de programmasteun.

De Griekse overheid heeft inmiddels een breed pakket aan maatregelen doorgevoerd, zowel aan de uitgaven- en inkomstzijde van de begroting, alsmede een verbetering van de belastinginning, waarmee het begrotingstekort inmiddels is teruggebracht naar 1,2% bbp in 2017. Voor de compositie van deze maatregelen is ook ruimte geboden aan de Griekse regeringen om hun eigen voorstellen te presenteren. De instellingen stelden de kaders van de begrotingsdoelstellingen binnen de programma's, maar de Griekse autoriteiten hadden ook keuzevrijheid om te bepalen met welke maatregelen zij aan deze doelstellingen wilden voldoen. Hierbij merk ik op dat in het nulscenario zonder steunprogramma, de Griekse overheid niet in staat zou zijn geweest om tekorten en herfinanciering van aflopende schuld op de kapitaalmarkt te financieren, waardoor een onmiddellijke en veel meer acute en pijnlijke aanpassing van het begrotingstekort zou hebben moeten plaatsvinden.

16

Hoe gaat u erop toezien dat de Europese Commissie ook daadwerkelijk alle aanbevelingen overneemt en implementeert, zoals toegezegd? Bent u bereid de Kamer op de hoogte te houden van de vorderingen?

De Europese Commissie geeft in zijn reactie op het rapport aan in te stemmen met alle aanbevelingen van de ERK. Daarbij merkt de Commissie op dat een aantal van de aanbevelingen al deels staand beleid zijn, zoals het uitvoeren van ex-post evaluaties na afloop van programma's en een grotere nadruk op administratieve capaciteit door middel van technische assistentie bij hervormingen. Ik ben bereid om de Commissie te vragen om in de voorziene ex-post evaluatie van het Griekse programma ook in te gaan op de opvolging van de aanbevelingen door de ERK.

17

Erkent u dat de euro gered is over de ruggen van de Grieken heen? Kunt u uw antwoord onderbouwen?

18

Deelt u de mening dat de trojka, of een vergelijkbaar samenwerkingsverband, nooit meer op een dergelijke wijze mag opereren in tijden van crisis, namelijk ten koste van burgers in programmalanden en tevens van alle burgers die via de belasting bijdragen aan de steunprogramma's? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord op vraag 17 en 18.

Zoals in het antwoord op vraag 15 is aangegeven was de Griekse overheid in 2010 niet in staat zich op de markt te financieren. Op verzoek van de Griekse autoriteiten hebben de lidstaten van de eurozone toen leningen verstrekt aan de Griekse overheid, waarna in latere programma's leningen zijn verstrekt door het EFSF en het ESM. Doel van deze steunoperaties was in eerste instantie het adresseren van acute financiële en budgettaire kwetsbaarheden in de Griekse economie, waarna vervolgens in latere programma's een grotere aandacht is komen te liggen op het structureel versterken van de Griekse economie. Het is verstandig geweest dat deze maatregelen genomen zijn. Daarnaast merk ik op dat het positieve effect van deze maatregelen op het groeipotentieel van de Griekse economie pas op termijn en bij duurzame implementatie volledig zichtbaar zal zijn. Vooruitkijkend ben ik van mening dat de lessen uit deze evaluatie, alsmede de lessen uit eerdere evaluaties, moeten worden gebruikt om de effectiviteit van programmasteun in de toekomst te vergroten.

19

Op welke wijze bereid de EU zich momenteel voor op een volgende crisis?

In reactie op de crisis zijn verschillende noodzakelijk maatregelen doorgevoerd. Naast Griekenland hebben ook veel andere lidstaten bezuinigingen en hervormingen doorgevoerd. Ook op EU-niveau hebben grote veranderingen plaatsgevonden. De budgettaire regels zijn aangescherpt, als ook de aanpak van macro-economische onevenwichtigheden. De bankenunie is in zeer korte tijd tot stand gebracht en heeft banktoezicht en bankenresolutie op Europees niveau gebracht. En er is een permanent stabiliteitsmechanisme, het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), opgericht om lidstaten die desondanks in de problemen komen te ondersteunen met financiering en strikte hervormingsprogramma's. Al deze maatregelen hebben bijgedragen aan het vergroten van stabiliteit binnen de eurozone en de veerkracht van de unie en de lidstaten. De eurozone kampt momenteel nog wel met erfenissen uit het verleden, zoals de hoge overheidsschuld en een hoog aantal problemleningen. Om deze zorgen te adresseren moeten lidstaten in de ogen van het kabinet hun verantwoordelijkheden nemen, dienen regels te worden nageleefd, en dient de architectuur van de EMU op punten te worden versterkt.

20

Kunt u deze vragen beantwoorden voor het volgende algemeen overleg over de Ecofin, of, indien dat eerder ingepland wordt, het debat dat over dit rapport is aangevraagd?

Ja.

1) https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_17/SR_GREECE_EN.pdf

2) Kamerdebat 4 oktober over Rapport CPB over gevolgen opkoopbeleid Europese Centrale Bank