

Vergaderjaar 2011–2012

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 886

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 februari 2012

Op 15 augustus 2011 hebben wij de Tweede Kamer geïnformeerd (Kamerstuk 21 501-07, nr. 824) over het ontbreken van een regeling voor publieke externe controle bij het nieuwe Europese noodfonds, het European Stability Mechanism (ESM). De eerste versie van dit verdrag werd ondertekend op 11 juli 2011. Op 2 februari 2012 is de definitieve versie van het ESM-verdrag ondertekend in Brussel. Dit is een intergouvernementeel verdrag, dat geen onderdeel vormt van bestaande EU-verdragen. De «normale» kaders voor controle en toezicht, alsmede parlementaire controle op EU-niveau, gelden hiervoor derhalve niet. Met deze brief informeren wij u over wat wij in de tussentijd hebben ondernomen op dit vlak, en over de huidige stand van zaken omtrent de mogelijkheden voor publieke externe controle van het ESM. Indien gewenst zijn wij graag bereid uw Kamer in een technische briefing van meer gedetailleerde informatie te voorzien.

In de versie van 11 juli 2011 van het ESM-verdrag tussen de zeventien eurolanden was er alleen sprake van een regeling voor de accountantscontrole van de rekeningen van het ESM. Het verdrag voorzag niet in een regeling voor externe publieke controle, waarmee op basis van internationale controlestandaarden onderzoek verricht kan worden naar de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van ESM-gelden. Dit terwijl juist dergelijk onderzoek inzicht kan geven in de vraag of de steunverlening bijdraagt aan een oplossing voor de financiële crisis in Europa. Gezien het zeer grote financiële belang van het ESM voor de eurolanden is dit een belangrijke kwestie.

Op 27 september 2011 organiseerde onze Duitse zusterorganisatie, het Bundesrechnungshof, een bijeenkomst van nationale rekenkamers van de landen die deelnemen aan het ESM-verdrag over de publieke externe controle van het ESM. Vervolgens hebben de rekenkamers van de eurolanden hierover gesproken op 14 oktober 2011 tijdens de bijeenkomst van het Contact Comité van Presidenten van rekenkamers in de EU. Zij

hebben een gezamenlijk voorstel opgesteld voor een amendement op het ESM-verdrag.

Het voorstel behelst het instellen van een onafhankelijke Board of Auditors, bestaande uit vijf leden (vier van rekenkamers van ESM-landen, en één van de Europese Rekenkamer). De beoogde Board zou zelfstandig onderzoeken uitvoeren op basis van internationale controlestandaarden op het terrein van rechtmatigheid, naleving, doeltreffendheid en risicomanagement. Daarbij is tevens voorgesteld dat de Board of Auditors die bevindingen en aanbevelingen rapporteert die nodig worden geacht. Deze rapportages zouden openbaar zijn, en de Board of Auditors zou de rapporten sturen naar de nationale parlementen, nationale rekenkamers en de Europese Rekenkamer.

Op 2 februari 2012 is de definitieve versie van het ESM-verdrag getekend in Brussel. Hoewel het verdrag voorziet in een Board of Auditors, wordt aan de mogelijkheden voor publieke externe controle van het ESM en aan het openbaar maken van de resultaten daarvan maar beperkt invulling gegeven. Dit blijkt onder andere uit het volgende:

- Het is onduidelijk of de Board of Auditors elk gewenst soort onderzoek op het terrein van rechtmatigheid, naleving, doeltreffendheid en risicomanagement kan uitvoeren;
- De rapportagemogelijkheden van de Board of Auditors zijn beperkt tot een jaarverslag, dat slechts via de Board of Governors, dat wil zeggen de ministers van Financiën van de eurolanden, openbaar gemaakt kan worden. Tussentijds kan alleen worden gerapporteerd aan de Board of Directors, niet openbaar;
- In tegenstelling tot de interne audit van het ESM wordt voor het werk van de Board of Auditors niet aangegeven dat deze aan internationale controlestandaarden dient te voldoen.

Naar onze opvatting is door het ontbreken van een expliciete regeling van bovengenoemde onderwerpen in de verdragstekst sprake van een belangrijke lacune in het ESM-verdrag. Beperkte externe controlemogelijkheden en een weinig transparante informatievoorziening over de resultaten daarvan naar buiten raken direct aan de legitimiteit van overheidshandelen in het algemeen en het draagvlak in de samenleving voor de uitvoering van het ESM in het bijzonder.

Wij merken hierbij op dat we een parallel zien met een ander onderwerp waarop sprake is van gebrekkige publieke verantwoording over gemeenschapsgelden, namelijk de besteding van EU-gelden in de EU-lidstaten. Voor het zeventiende jaar op rij heeft de Europese Rekenkamer in 2011 geen positief oordeel gegeven over de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de EU. Het onderzoek van de Europese Rekenkamer laat niet zien waar precies de problemen zich voordoen, en dus waar verbeteringen nodig zijn. Dit kan alleen met medewerking van de lidstaten zelf opgelost worden. Mede tegen deze achtergrond verantwoordt het Nederlandse kabinet zich nu alweer enige jaren in zijn jaarlijkse lidstaatverklaring over de besteding van EU-gelden in ons land. Deze wordt voorzien van een onafhankelijk oordeel van de Algemene Rekenkamer. Van de overige EU-lidstaten doen voornamelijk alleen Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Zweden hetzelfde.

In de nu lopende onderhandelingen tussen de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement over het nieuwe financieel reglement van de EU is dit een twistpunt. De Raad heeft tot nu toe geweigerd akkoord te gaan met voorstellen van het Europees Parlement om een (verplichte) lidstaatverklaring in te voeren. Sterker nog, de Raad gaat voornamelijk niet akkoord met openbaarheid van elke vorm van verantwoordingsinformatie die op lidstaten terug te voeren is.

Wij achten het onwenselijk dat ook bij het ESM een situatie zou kunnen ontstaan waarbij er sprake is van gebrekkige externe controle, en gelimiteerde transparantie en verantwoording over de rechtmatige en doeltreffende besteding van de middelen die door de eurolanden wordt opgebracht.

Wij bevelen uw Kamer daarom aan een effectieve publieke externe controle van het ESM – met daarin begrepen onder andere een correctie van de lacunes zoals hierboven geschetst – nadrukkelijk te betrekken bij de goedkeuring van het ESM-verdrag. De ratificatie van het verdrag voor het ESM hoeft hierdoor niet te worden opgehouden. Voorafgaand aan de inwerkingtreding in juli 2012 kunnen de bovengenoemde punten worden hersteld bij de uitwerking van de zogenaamde «by-laws» bij artikel 30 («board of auditors») van het ESM-verdrag. Hierin kunnen gedetailleerde bepalingen worden opgenomen die voor de uitvoering van het ESM-verdrag van belang zijn. Deze «by-laws» dienen uiteindelijk goedgekeurd te worden door de Board of Governors van het ESM, dus door de ministers van Financiën van de eurolanden. Hierbij heeft uw Kamer de mogelijkheid zich hierover uit te spreken.

Op 14 maart 2012 organiseert de Duitse Bundesrechnungshof een tweede bijeenkomst over het ESM voor de rekenkamers van eurolanden. Wij werken nauw met hen samen om een gezamenlijk standpunt van nationale rekenkamers te ontwikkelen.

De Algemene Rekenkamer beveelt uw Kamer tenslotte aan om aandacht te vragen voor de in deze brief geschetste problematiek in uw overleggen met de nationale parlementen van de overige eurolanden.

De voorzitter van de Eerste Kamer ontvangt eveneens deze brief. Bovendien is een afschrift verzonden aan de minister van Financiën en de vice-president van de Raad van State.

Algemene Rekenkamer

President,
Saskia J. Stuiveling,

Secretaris,
Ellen M. A. van Schoten RA,