

Vergaderjaar 2015–2016

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1332

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 4 december 2015

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over de brief van 7 juli 2015 over de eerder vertrouwelijke bijlagen bij het Jaarverslag van het ESM over het jaar 2014, het jaarverslag van het auditcomité van het ESM en de reactie van het ESM management op de aanbevelingen van het auditcomité van het ESM (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1279).

De vragen en opmerkingen zijn op 16 oktober 2015 aan de Minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 3 december 2015 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Duisenberg

De waarnemend griffier van de commissie,
Van den Eeden

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de heer Harbers (VVD)

Namens de VVD-fractie heb ik met belangstelling kennisgenomen van de vertrouwelijke stukken behorend bij het jaarverslag van het ESM over 2014. Naar aanleiding hiervan heb ik nog een aantal vragen.

In de eerste plaats betreft dat de vertrouwelijkheid van de stukken. Kan de Minister precies aangeven op grond van welke informatie in het rapport van de Board of Auditors en de reactie van het management van het ESM tot vertrouwelijke verzending is overgegaan? Heeft de Minister zich in de vergadering van de Raad van Gouverneurs van het ESM verzet tegen vertrouwelijke verzending? Zo ja, welke lidstaten blokkeerden dan opheffing van de vertrouwelijkheid? Zo nee, waarom niet? Is hier überhaupt discussie over geweest of hebben lidstaten dit als fait accompli geaccepteerd?

Welke consequenties trekt de Minister uit het feit dat tenminste één ESM-lidstaat het rapport wel op een openbaar toegankelijke website heeft gepubliceerd?

Is de Minister bereid om zich voortaan altijd te verzetten tegen het als vertrouwelijk aanmerken van het rapport van de Board of Auditors? Zo nee, waarom niet?

De board of auditors heeft in het verslagjaar geen audits uitgevoerd op doeltreffendheid en doelmatigheid? Wat is het oordeel van de Minister daarover? Aant de Minister dat toelaatbaar? Heeft hierover discussie plaatsgevonden in de Raad van Gouverneurs en zo ja, wat was de strekking en uitkomst daarvan?

De board of auditors constateert dat het intern beheer van het ESM zich ten goede heeft ontwikkeld in het verslagjaar, maar dat er nog steeds risico's zijn. Hoe beoordeelt de Minister dit onderdeel van het verslag? Heeft hij er vertrouwen in dat de genoemde verbeterpunten op korte termijn zijn of worden opgepakt? Hetzelfde geldt voor het risico beheersingssysteem en de kritiek van de board of auditors daarop.

Ten aanzien van het Early Warning System is de vraag of dit in de ogen van de Minister functioneert naar behoren en op tijd. Zijn de conclusies hierover besproken in de Raad van Gouverneurs en zo ja wat was de strekking en uitkomst daarvan? Op welk moment zouden in de ogen van de Minister nationale parlementen moeten worden betrokken bij early warnings vanuit het ESM, bijvoorbeeld het dreigen te missen van een terugbetaling aan het ESM.

Vragen en opmerkingen van de heer Nijboer (PvdA)

Ik heb namens de leden van de PvdA-fractie kennisgenomen van de vertrouwelijk ter inzage gelegde stukken. Wat zijn de afwegingen geweest om deze stukken als vertrouwelijk te bestempelen? Waarom wordt er – ook in Europees verband – niet voor gekozen meer transparantie te betrachten? Is de Minister bereid om in de toekomst te bevorderen dat dergelijke documenten die verhandelen over het beheer van de omgang met publieke middelen en risico's gewoon openbaar te maken?

Vragen en opmerkingen van de heer Omtzigt (CDA)

De leden van de CDA fractie maken zich ernstig zorgen over de controle op de miljardensteun uit het EFSF en het ESM. Zij wijzen de regering hierbij ook op het Rekenkamerrapport in deze (<http://www.rekenkamer.nl/>)

Voor de controle op het EFSF is er geen board of auditors. De leden van de CDA-fractie zijn teleurgesteld dat het kabinet niet akkoord ging met het voorstel om de board of auditors van het ESM ook voor het EFSF van toepassing te laten zijn.

Uit de Miljoenennota blijkt een garantstelling van € 49 miljard aan het EFSF en een garantstelling van € 35 miljard aan het ESM. Het EFSF/ESM, dat gezamenlijk gerund wordt, is dus de grootste garantstelling van de Nederlandse overheid en op die garantstelling dient een fatsoenlijke controle te zijn met een board of auditors en een antwoord.

Tot grote ergernis van de leden van de CDA-fractie heeft de Minister dit jaar besloten om het rapport van het court of auditors vertrouwelijk aan de Tweede Kamer te verschaffen. Dit betekent dat Kamerleden er kennis van kunnen nemen, maar zelfs tijdens het lezen geen aantekeningen mogen maken.

De commissie Financiën heeft op initiatief van deze leden besloten een vertrouwelijk overleg te voeren, waarbij zowel de vragen als de antwoorden vertrouwelijk blijven. Maar dit werkt zeer belemmerend in de controlefunctie en is een grote stap terug. Vorig jaar kreeg de Tweede Kamer het rapport van de court of auditors (21 501-07, nr. 1158) gewoon als openbaar stuk in de Tweede Kamer. Nu is het in een keer supergeheim. Nou ja, supergeheim, supergeheim. Het Vlaams parlement publiceert deze documenten gewoon openlijk op haar website (http://docs.vlaamsparlement.be/docs/biblio/opendigibib/id/jv_esmbg/jv_esmbg_2014_mc.pdf).

Het parlement van Malta publiceert de brief van het management (<http://www.parlament.mt/file.aspx?f=52824>).

Na lezing van de stukken kunnen de leden van de CDA-fractie echt geen enkele reden bedenken waarom dit stuk geheel of slechts voor een deel vertrouwelijk zou moeten zijn. Kan de Minister die redenen wel geven? En wil de Minister, die tevens voorzitter is van de board of governors van het ESM ervoor zorgen dat deze stukken standaard openbaar worden, evenals het schriftelijk overleg dat de Tweede Kamer met hem erover voert?

Dit jaar waren eerst zowel de leningvoorwaarden aan Griekenland geheim als de controle. Voor het CDA is dat een onacceptabele gang van zaken. Gelukkig werden de leningvoorwaarden openbaar voor het parlementaire debat. Deze leden roepen de Minister op hetzelfde te doen met het verslag van de court of auditors en de reactie van het ESM daarop. Is de Minister daartoe bereid? En is hij bereid om de by laws van het ESM tegen het licht te houden?

Nu deze leden toch vertrouwelijk vragen moeten stellen over de inhoud, hebben zij verder nog deze vragen voor de Minister:

De vertrouwelijke stukken zijn toegestuurd aan de Eerste en Tweede Kamer (en de parlementen van de overige lidstaten), aan de president van de Algemene Rekenkamer (en de nationale Rekenkamers van de overige lidstaten), aan de Europese Rekenkamer en aan het Europees Parlement. Kunt u toelichten wat de Algemene Rekenkamer, de Europese Rekenkamer en het Europees Parlement hebben gedaan naar aanleiding van de bevindingen in de vertrouwelijke stukken?

Heeft u zicht op de wijze waarop andere lidstaten hebben gereageerd op de bevindingen in de vertrouwelijke stukken? Zo ja, kunt u aangeven wat de reacties waren?

De informatie in de stukken lijkt puur gericht op de bedrijfsvoering en verdere versterking van de ESM-organisatie. Er lijkt geen sprake van beursgevoelige of bedrijfsgevoelige informatie.
Kunt u toelichten wat de argumenten zijn om het rapport van het auditcomité en de reactie van het ESM management daarop vertrouwelijk aan te bieden?
Welke informatie uit deze stukken is, naar uw mening, dermate vertrouwelijk dat dit niet in de openbaarheid kan?
Wat zijn de gevolgen voor het ESM, lidstaten of andere partijen indien deze stukken openbaar worden?

Zoals hierboven reeds vermeld, heeft één lidstaat de reactie van het ESM management op het rapport van het auditcomité 2014 niet vertrouwelijk gehouden?
Welk scenario zou naar uw mening moeten worden gevolgd indien andere lidstaten vertrouwelijke stukken niet vertrouwelijk behandelen? Volledige openbaarmaking, per direct verwijderen van het vertrouwelijk stuk of andere opties?
Wat zijn de gevolgen voor het ESM, lidstaten of andere partijen indien deze stukken openbaar worden?

Enkele vragen over het auditcomité.
Heeft het auditcomité ook onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het ESM? Zo ja, wat zijn hun bevindingen hierbij? Zo nee, waarom hebben zij dat in 2014 niet gedaan?
Zo nee, kan er van uit worden gegaan dat het auditcomité wel rapporteert over de doelmatigheid en doeltreffendheid?
Bent u van mening dat het auditcomité onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid zou dienen uit te voeren? Zo ja, bent u bereid u zich in te zetten om onafhankelijke evaluaties naar de doeltreffendheid van noodsteun via het ESM uit te laten voeren in 2016? Zo ja, kunt u zich inzetten om het auditcomité voldoende mensen en middelen toe te kennen om dergelijke onderzoeken uit te voeren?
Waarom hamert het auditcomité erop dat het ESM binnen het Europees wettelijk kader zou moeten opereren en bijvoorbeeld de EU-aanbestedingsregels moet volgen? Wat zijn hier de voor- en nadelen van volgens u?
Welk samenhangend wettelijk kader is momenteel van toepassing voor het ESM?
Wat zijn de belangrijkste verschillen in het verslaggevingsraamwerk dat het auditcomité adviseert (IFRS) voor het ESM en het huidige verslaggevingsraamwerk dat het ESM gebruikt?
Klopt het dat het auditcomité inmiddels wel akkoord is met het door het ESM sinds 2012 gehanteerde verslaggevingsraamwerk, omdat uit een evaluatie blijkt dat deze «fit-for-purpose» is?

Het auditcomité vindt het belangrijk dat de externe accountant (i.c. PwC) niet alleen een short form report (alleen het eindoordeel van de accountant), maar ook een long form report (uitgebreide rapportage over de bevindingen en uitgevoerde audits) presenteert.
Voor wie en waarom zou een long form report nuttig kunnen zijn?
Waarom is een long form report bij een internationale financiële instelling niet gebruikelijk?
Waar zal het additionele rapport dat naast het special topic report in 2015 zal worden opgesteld, op gericht zijn? Wie stelt dit additionele rapport op?

De interne auditfunctie werd voorheen bekleed door één medewerker. In 2014 is een extra medewerker aangetrokken.
Acht u twee interne auditmedewerkers bij het ESM voldoende? Zo ja, kunt u dit toelichten?

Wat verklaart de verhouding tussen het aantal leden in het auditcomité (vijf leden + twee tijdelijke extra aangestelde leden van de Duitse Algemene Rekenkamer) en de medewerkers in de interne auditfunctie (twee)? Is dit een gangbare verhouding bij vergelijkbare organisaties? Zo niet, waarom is hier bij het ESM voor gekozen?

Het auditcomité constateert verbetering in het implementeren van risicomanagement binnen de ESM-organisatie. Het auditcomité beveelt aan om de *Chief Risk Officer* verantwoordelijk te maken voor alle risicomanagementprocessen, ook voor juridische en reputatierisico's. Die laatste risico's vallen namelijk nog niet onder zijn verantwoordelijkheid. Het ESM management geeft aan dat het interne risicocomité hierop toezicht houdt.

Waarom kiest het ESM management er niet voor om ook de juridische en reputatierisico's onder te brengen bij de Chief Risk Officer? Wat zijn hun bezwaren hierbij?

Wanneer is er een volledige dekking van de risicomanagementactiviteiten, waarbij onder andere ook de operationele risico's, marktrisico's en liquiditeitsrisico's worden meegenomen?

Welke aandachtspunten zijn naar voren gekomen uit de eerste jaarlijkse zelfevaluatie van het risicomanagement in 2014?

Het ESM heeft het verplichte Early Warning System (EWS) ingevoerd, zodat goed gevolgd kan worden of een ontvangende lidstaat aan zijn betaalverplichtingen kan voldoen.»

Is de risicocommissie reeds geraadpleegd inzake de aanbevelingen van het auditcomité over de horizon (lange termijn) en frequentie (per kwartaal) van EWS-rapportages? Zo ja, wat is het resultaat hier van? Op welke wijze worden de nationale parlementen betrokken bij het Early Warning System?

Zijn er richtlijnen wanneer nationale parlementen betrokken moeten worden bij signalen uit het EWS? Zo ja, welke?

II. Reactie van de Minister

Vertrouwelijkheid documenten

De leden van de fracties van de VVD, het CDA en de PvdA hebben gevraagd naar de reden voor de vertrouwelijkheid van het Board of Auditors rapport en hoe in de toekomst met vertrouwelijkheid van stukken om moeten gaan. Ook hebben de leden van de VVD-fractie gevraagd of de Minister zich nu altijd gaat verzetten tegen het vertrouwelijk ter beschikking stellen van het Board of Auditors rapport. De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of de Minister bereid is de by-laws tegen het licht te houden.

Voor het antwoord op deze vragen verwijs ik u naar het antwoord in Kamerstuk 21 501-07, nr. 1331.

De leden van de VVD-fractie vragen verder of ik me in de Raad van Gouverneurs heb verzet tegen vertrouwelijkheid toen het Board of Auditors rapport besproken werd.

Dit is niet het geval, omdat deze vraag niet op tafel lag. Volgens de by-laws van het ESM-Verdrag moeten gouverneurs binnen 30 dagen na de jaarvergadering van de Raad van gouverneurs het nationale parlement en de nationale Rekenkamer het rapport toesturen. In de by-laws staat niet of dit vertrouwelijk of niet moet gebeuren. Na de vergadering van de Raad van Gouverneurs zijn de betreffende twee documenten als vertrouwelijk

bestempeld, omdat deze conform de by-laws in principe bedoeld zijn voor de nationale parlementen, het Europees Parlement, de Europese Rekenkamer en de nationale Rekenkamers. Omdat de twee rapporten vertrouwelijk bestempeld waren door de auteurs heb ik deze ook vertrouwelijk aan de Algemene Rekenkamer en de Eerste en Tweede Kamer gestuurd (vertrouwelijk meegestuurd bij Kamerstuk 21 501-07, nr. 1279). Na de zomer heb ik echter aangedrongen bij het ESM om het rapport van de Board of Auditors en van het ESM Management openbaar te maken.

De leden van de VVD- en CDA-fractie hebben gevraagd welke consequenties de Minister trekt uit het feit dat ten minste één lidstaat het rapport wel openbaar heeft gemaakt en op een openbare website heeft gepubliceerd. De leden van de CDA-fractie vragen verder welk scenario er gevolgd moet worden bij schending van de vertrouwelijkheid door andere lidstaten.

Mijn conclusie hieruit is dat het belangrijk is dat de Raad van gouverneurs duidelijke afspraken moet opstellen over de publicatie van documenten, o.a. de documenten van de Board of Auditors. Net zo belangrijk is het dat vervolgens alle lidstaten hetzelfde beleid richting de nationale parlementen en nationale Rekenkamers hanteren. Een situatie waarbij één of meerdere lidstaten zich niet aan de vertrouwelijkheid houden, leidt tot een onwenselijke en moeilijk uit te leggen situatie in andere lidstaten, voor het ESM en voor de Board of Auditors. Ik ben van mening dat het feit dat een lidstaat bewust of onbewust afwijkt van de vertrouwelijkheid, niet betekent dat de vertrouwelijkheid direct wordt opgeheven. Dit om te voorkomen dat één lidstaat eenzijdig voor het ESM of de Board of Auditors kan beslissen om de vertrouwelijkheid van een bepaald document op te heffen. Als er dus zwaarwegende redenen voor vertrouwelijkheid zijn dan moet de vertrouwelijkheid van stukken ook door iedereen gerespecteerd worden. In dit geval heb ik, nadat duidelijk werd dat een andere lidstaat wel het rapport van de Board of Auditors openbaar gepubliceerd had, nogmaals aangedrongen bij het ESM om de vertrouwelijkheid van de betreffende documenten alsnog op te heffen (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1330).

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd wat de Algemene Rekenkamer, de Europese Rekenkamer en het Europees Parlement hebben gedaan naar aanleiding van de bevindingen in de vertrouwelijke stukken. Ook hebben de leden van de CDA-fractie gevraagd of ik zicht heb op de wijze waarop andere lidstaten hebben gereageerd op de bevindingen in de vertrouwelijke stukken en wat de reactie waren.

Als Nederlandse gouverneur stuur ik, conform de by-laws van het ESM-Verdrag de documenten aan de Eerste en Tweede Kamer en de nationale Rekenkamer. Het ESM stuurt de documenten aan de Europese Rekenkamer en het Europees Parlement. Ik heb geen reacties ontvangen van de Algemene Rekenkamer naar aanleiding van de bevindingen van de vertrouwelijke stukken. Het ESM heeft ook geen reacties ontvangen van de Europese Rekenkamer, het Europees Parlement, nationale parlementen of van andere lidstaten op de (vertrouwelijke) stukken.

Controle op EFSF

De leden van de CDA-fractie zijn teleurgesteld dat het kabinet niet akkoord ging met het voorstel om de Board of Auditors van het ESM ook voor het EFSF van toepassing te laten zijn. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat er fatsoenlijke controle

moet zijn op het EFSF en het ESM met een Board of Auditors gezien de omvang van de garantie aan het EFSF en ESM.

Ik verwijs u graag naar Kamerstuk 21 501-07, nr. 1331 voor het antwoord op deze vraag van de leden van de CDA-fractie.

Onderzoek Board of Auditors naar doelmatigheid en doeltreffendheid

De leden van de fracties van de VVD en CDA hebben gevraagd of de Board in 2014 onderzoek heeft gedaan op doeltreffendheid en doelmatigheid van het ESM en wat de bevindingen van de Board of Auditors zijn. Als dit niet het geval is, vragen de leden van de CDA-fractie waarom dit niet is gedaan. De leden van de VVD-fractie vragen naar het oordeel van de Minister hierover en of er discussie heeft plaatsgevonden in de Raad van gouverneurs. Ook vragen de leden van de CDA-fractie of ik bereid ben me in te zetten om onafhankelijke evaluaties naar de doeltreffendheid van noodsteun via het ESM uit te laten voeren in 2016 en me kan inzetten om het auditcomité voldoende mensen en middelen toe te kennen om dergelijke onderzoeken uit te voeren.

Het ESM ondervindt het hele jaar door onafhankelijke audits, naast de gebruikelijke audit door de externe accountant over een boekjaar. De Board of Auditors voert audits uit op de regelmatigheid, naleving, prestatie en risicomanagement van het ESM volgens internationale accountancy standaarden. De Board of Auditors kan hiervoor per onderwerp een beroep doen op experts. De belangrijkste aanbevelingen en bevindingen die de Board of Auditors doet schrijft de Board of Auditors op in het jaarlijkse rapport bij het jaarverslag. Zo heeft de Board of Auditors in januari 2014 een audit uitgevoerd naar het risicomanagement van het ESM en in november een audit naar de kredietverlening van het ESM (Lending Operations). In februari 2015 is een vervolgonderzoek gedaan naar het risicomanagement van het ESM en voor november 2015 staat een audit gepland voor de financieringsoperaties (Funding Operations) van het ESM. Ik ben van mening dat het ESM de afgelopen jaren de interne en externe controlefunctie heeft ontwikkeld en verbeterd. De werkzaamheden van de Board of Auditors hebben substantieel bijgedragen aan het verbeteren hiervan. Ik ben het eens met de leden van de CDA-fractie dat de Board of Auditors over voldoende mensen en middelen moet kunnen beschikken. Mijns insziens is het budget voor de Board of Auditors voldoende om de werkzaamheden uit te kunnen voeren. In 2014 was er nog sprake van onderuitputting van het budget. Onlangs heb ik met de voorzitter van de Board of Auditors gesproken en ik heb niet de indruk dat de Board of Auditors te weinig middelen en mensen tot hun beschikking hebben om hun taken goed uit te voeren. In de bestuurlijke reactie op het onderzoeksrapport van de Algemene Rekenkamer naar de noodfondsen¹ heb ik aangegeven dat ik een onderzoek door de Board of Auditors naar de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de bestedingen van de noodleningen zou verwelkomen. Het is echter aan de Board of Auditors om hierover te besluiten. Dit heb ik ook aangegeven in bovengenoemd gesprek met de voorzitter van de Board of Auditors. De voorzitter van de Board of Auditors gaf aan hier welwillend tegenover te staan en na zullen gaan hoe dit past binnen het mandaat van de Board of Auditors, zoals is voorgeschreven in de by-laws.

¹ Dit rapport van de Algemene Rekenkamer, inclusief de bestuurlijke reactie is beschikbaar op de website van de Algemene Rekenkamer http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2015/09/Noodsteun_voor_eurolanden_tijdens_de_crisis

Aanbestedingsraamwerk

De leden van de CDA-fractie vragen waarom het auditcomité erop hamert dat het ESM binnen het Europees wettelijk kader zou moeten opereren en bijvoorbeeld de EU-aanbestedingsregels moet volgen. Ook vragen de leden van de CDA-fractie aan de Minister wat hiervan de voor- en nadelen zijn. De leden van de CDA-fractie welk samenhangend wettelijk kader momenteel van toepassing is voor het ESM.

Het ESM is een intergouvernementele organisatie onder internationaal publiekrecht. Dit wil zeggen dat het ESM, als intergouvernementele organisatie, niet aan EU-regelgeving gebonden is. De verordening 2014/24/EU over publieke aanbesteding is van toepassing op aanbestedingen uitgevoerd door publieke instellingen in EU-lidstaten. Artikel 9 van de verordening schrijft voor dat dit niet van toepassing is op aanbestedingen uitgevoerd door internationale organisaties. De Board of Auditors heeft echter aanbevolen dat het ESM de EU-aanbestedingsregels moet volgen of zo veel mogelijk zou moeten aansluiten bij de EU-aanbestedingsregels. De reden van de Board of Auditors hiervoor is dat zij van mening zijn dat, ondanks dat het ESM een intergouvernementele organisatie is, het ESM in het hart van de Europese besluitvorming opereert en daarom zoveel mogelijk zou moeten aansluiten bij de Europese regelgeving. De wens van de Board of Auditors is aan de orde geweest in een vergadering van de Raad van Bewind van het ESM in mei 2015. De Raad van Bewind heeft besloten om zoveel mogelijk aan te sluiten bij belangrijke elementen uit de EU-verordening voor publieke aanbesteding, binnen de mogelijkheden van een kleine organisatie met een speciaal mandaat. Het voordeel hiervan is dat, conform de wens van de Board of Auditors, de regelgeving voor het ESM beter aansluit bij de Europese regelgeving. Het nadeel van aanbesteden volgens de EU-aanbestedingsregels is dat dit voor het ESM leidt tot minder efficiency in de besluitvorming, omdat processen meer tijd in beslag nemen. Het ESM is een relatief kleine organisatie en door het speciale mandaat komen weinig posten op de begroting in aanmerking voor aanbesteding. Daarnaast moet het ESM extra mensen in dienst nemen om de aanbestedingen te organiseren.

Verslaggeving

De leden van de CDA-fractie vragen wat de belangrijkste verschillen zijn in het verslaggevingsraamwerk IFRS en het huidige verslaggevingsraamwerk dat het ESM gebruikt. Ook vragen de leden van de CDA-fractie of het auditcomité inmiddels wel akkoord is met het door het ESM sinds 2012 gehanteerde verslaggevingsraamwerk, omdat uit een evaluatie blijkt dat deze «fit-for-purpose» is.

Er zijn veel overeenkomsten in de verslaggevingsraamwerken, maar de belangrijkste verschillen tussen het IFRS en de EU-Accounting Directive liggen in de waarderingsgrondslagen en de eisen voor openbaarmaking. Het IFRS wordt gekenmerkt door het fair value principe met name gerelateerd aan de waardering van financiële activa met als doel het verstekken van informatie aan beleggers en aandeelhouders. De EU-Accounting Directive is van oudsher gebaseerd op het voorzichtigheidsbeginsel voor de bescherming van de crediteuren op de lange termijn en de bepaling van de bestemming voor de winst. In december 2012 heeft de Raad van Bewind ingestemd met het gebruik van de EU Accounting Directive (Fourth Council Directive 78/660/EEC of 25 July 1978) en de EU Banking Directive (Council Directive 86/635/EEC of 8 December

1986) als het verslaggevingsraamwerk voor het ESM. In januari 2013 heeft de Board of Auditors ingestemd met het gebruik van dit verslaggevingsraamwerk door het ESM, onder voorbehoud van de uitvoering van een fit-for-purpose analyse van het gekozen verslaggevingsraamwerk. In mei 2014 is de fit for purpose analyse door het ESM uitgevoerd met medewerking van externe expert. Uit de analyse kwam naar voren dat het gekozen verslaggevingsraamwerk goed aansloot bij het specifieke doel van het ESM, het politieke mandaat en de strategie voor het verstrekken van financiële steun op de lange termijn. Het ESM en de Board of Auditors hebben de uitkomsten van de analyse besproken en de Board of Auditors is akkoord gegaan met het gekozen verslaggevingsraamwerk, onder voorbehoud dat het ESM het verslaggevingsraamwerk continue blijft monitoren en beoordelen of het nog steeds het juiste raamwerk is in geval van wijzigingen in de activiteiten van het ESM. Het ESM blijft het gekozen verslaggevingsraamwerk monitoren, alsook de ontwikkelingen van het IFRS raamwerk. Vooralsnog is er geen reden voor het ESM om op korte termijn het verslaggevingsraamwerk aan te passen.

De Board of Auditors vindt het belangrijk dat de externe accountant niet alleen een short form report, maar ook een long form report presenteert. De leden van de CDA-fractie vragen voor wie en waarom een long form report nuttig zou kunnen zijn en waarom een long form report voor een internationale financiële instelling niet gebruikelijk is. Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie waar het additionele rapport dat naast het speciale topic report in 2015 wordt opgesteld op gericht zal zijn en wie dit additionele rapport opstelt.

Nationale financiële toezichthouders stellen in het algemeen als voorwaarde aan financiële instellingen dat de externe accountant een long form report opstelt. In een long term rapport rapporteert de accountant over het naleven door de instelling van de nationale regelgeving, zoals risicobeheer, toezichtrapportage, toereikendheid van kapitaal en witwassen van geld. Op internationaal niveau bestaat dergelijke regelgeving niet en voor internationale financiële instellingen is het dan ook niet vereist dat de externe accountant een long form report opstelt. In de by-laws van het ESM-Verdrag is het mandaat van de externe accountant van het ESM vastgelegd. Een long form report en de bijbehorende extra controlewerkzaamheden vallen niet binnen de reikwijdte van het mandaat van de externe auditor volgens de by-laws en het ESM-Verdrag. De externe auditor heeft sinds 2013 een speciale topic rapport opgesteld. Het ESM, in overleg met de Board of Auditors, geeft de externe auditor hier opdracht toe en bepaald het onderwerp. De externe auditor zal ook het additionele rapport opstellen over het jaarverslag van 2015. Het rapport zal zich richten op specifieke voorwaarden van statutaire audits van publieke instellingen.

Interne auditfunctie

De leden van de VVD-fractie geven aan dat de Board of Auditors constateert dat het intern beheer van het ESM zich ten goede heeft ontwikkeld in het verslagjaar, maar dat er nog steeds risico's zijn. De leden vragen hoe de Minister dit onderdeel van het verslag beoordeelt en vragen of de Minister er vertrouwen in heeft dat de genoemde verbeterpunten op korte termijn zijn of worden opgepakt. Dezelfde vraag stellen de leden van de VVD-fractie over het risico beheersingssysteem en de kritiek van de Board of Auditors daarop.

Naar mijn mening heeft het ESM het interne controle raamwerk de afgelopen jaren sterk ontwikkeld. De aanbevelingen van de Board of Auditors en de opvolging daarvan door het ESM hebben daar naar mijn mening aan bijgedragen. Ik heb er vertrouwen in dat het ESM de aanbevelingen van de Board of Auditors verder oppakt en in continu overleg blijft met de Board of Auditors hoe de interne controlefunctie van het ESM verder te verbeteren. Hierover zal de Board of Auditors rapporteren in het rapport bij het jaarverslag over 2015.

De leden van de CDA-fractie vragen of twee interne auditmedewerkers bij het ESM voldoende zijn. Ook vragen de leden wat de verhouding verklaart tussen het aantal leden in het auditcomité en de interne auditmedewerkers en of dit een gangbare verhouding is ten opzichte van vergelijkbare organisaties. Als dit niet het geval is vragen de leden van het CDA waarom er dan bij het ESM wel voor gekozen is.

Artikel 28 van het ESM-Verdrag schrijft voor dat het ESM een permanent interne audit functie opzet in lijn met internationale standaarden. Deze functie is een essentiële component in het Three Lines of Defence model², waarin de interne audit functie de derde controlelaag vormt in de organisatie. Naar mijn mening heeft het ESM het interne controle raamwerk de afgelopen jaren sterk ontwikkeld. De aanbevelingen van de Board of Auditors en de opvolging daarvan door het ESM hebben daar naar mijn mening aan bijgedragen. Een van de aanbevelingen was om een extra medewerker aan te nemen om de interne audit functie nog beter te vervullen. Deze medewerkers kunnen gebruik maken van externe expertise als dat nodig is. Het gekozen model met twee interne auditmedewerkers en de mogelijkheid om externe specialisten in te huren bij specifieke audits werkt volgens het ESM goed voor een kleine internationale organisatie zoals het ESM. Ook andere internationale financiële instellingen kennen een soortgelijke opzet voor de controle: een interne auditfunctie, een audit Board of audit comité en een externe auditor. De omvang van de Board of Auditors van het ESM is op politiek niveau bepaald, er is gezocht naar een goede balans van afgevaardigden van nationale en Europese Rekenkamers en onafhankelijke leden. De omvang van de Board of Auditors en de interne auditfunctie hangt af van de omvang van de organisatie. Het ESM-model is, in relatie tot de grootte van de instelling, in verhouding met andere internationale financiële instellingen.

Risicobeleid

De leden van de CDA-fractie vragen waarom het ESM Management er niet voor kiest om de juridische en reputatierisico's onder te brengen bij de Chief Risk Officer. Ook vragen de leden van de CDA-fractie wanneer er een volledige dekking van de risicomanagementactiviteiten is, waarbij onder andere ook de operationele risico's, marktrisico's en liquiditeitsrisico's worden meegenomen. Tenslotte vragen de leden van de CDA-fractie nog

² Het Three Lines of Defence Model is omschreven en vastgelegd in de richtsnoer High Level Principles for Risk Management (gepubliceerd op de website van het ESM). Dit model moet de juiste scheiding van bevoegdheden en taken waarborgen, duidelijke lijnen trekken tussen uitvoerende directies en onderscheid maken in de rollen en verantwoordelijkheden voor het beheer en de controle van risico's. De eerste lijn wordt ingevuld door alle medewerkers die de day-to-day business van het ESM uitvoeren. De tweede lijn is een onafhankelijke risicobeheer functie, oftewel de afdeling risicomanagement o.l.v de Head of Risk. De derde lijn is de onafhankelijke audit functie die direct rapporteert aan de Management Director van het ESM en toegang heeft tot de Board of Auditors omtrent audits rondom het risicobeleid van het ESM.

welke aandachtspunten naar voren zijn gekomen uit de eerste jaarlijkse zelfevaluatie van het risicomanagement in 2014.

Het ESM kent een Three Lines of Defense model (zie voetnoot 2) voor het beheersen van de risico's. De eerste lijn wordt ingevuld door alle medewerkers die de day-to-day business van het ESM uitvoeren. Voor juridische en reputatierisico's geldt dat de verantwoordelijke afdelingen, Legal en Communicatie, zelf de risico's monitoren. Deze afdelingen informeren op ad-hoc basis het interne risicocomité van het ESM over de risico's, dat wordt voorgezeten door de Chief Risk Officer (second line of defense). Daarnaast rapporteert de afdeling Legal op kwartaalbasis over de risico's aan het interne risicocomité. Hierdoor is de Chief Risk Officer betrokken bij alle risicomanagementactiviteiten van het ESM.

De evaluatie van het risicomanagement van het ESM van 2014 heeft diverse risico's gesignaleerd, namelijk financieel risico verbonden aan leningen, investeringen en financieren van activiteiten rekening houdend met de huidige trend in de markt; concentratierisico verbonden aan de beleggingsportefeuille en kredietrisico door rating van lidstaten (met name relevant voor het EFSF). Daarnaast zijn er aanbevelingen gedaan die te maken hebben met het feit dat het ESM nog een relatief nieuwe institutie is. De aanbevelingen zijn de verplichting om het gehele beleid met betrekking tot de controle verder af te ronden en de introductie van nieuwe methodes om nieuwe risico's te beoordelen en risicobeheer te laten voldoen aan de vereiste standaarden. Over het algemeen is uit de evaluatie naar voren gekomen dat het ESM in staat is gebleken om al deze risico's te identificeren, monitoren en beheersen. Het subcomité van de Raad van Bewind, de Board Risk Committee is in september jl. geïnformeerd over de evaluatie.

Early Warning System

De leden van de CDA-fractie vragen of de risicocommissie geraadpleegd is inzake de aanbevelingen van het auditcomité over de horizon (lange termijn) en frequentie (per kwartaal) van EWS-rapportages en wat het resultaat hiervan is.

Het interne risicocomité van het ESM werkt samen met de afdeling Economische Analyse van het ESM aan de aanbeveling van de Board of Auditors om te bezien of het EWS gebruikt kan worden voor een langere termijn en of er op kwartaalbasis gerapporteerd kan worden. Het ESM is voornemens deze review voor het eind van het jaar af te ronden.

De leden van de VVD-fractie vragen of het Early Warning System in de ogen van de Minister naar behoren en op tijd functioneert. Ook vragen de leden of de conclusies hierover besproken zijn in de Raad van Gouverneurs en waar de strekking en uitkomst daarvan was. Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie op welke wijze en welk moment nationale parlementen betrokken zouden moeten worden bij een early warning vanuit het ESM. De leden van het CDA vragen nog of er richtlijnen zijn wanneer nationale parlementen betrokken moeten worden bij signalen uit het EWS.

Het Early Warning System van het ESM functioneert naar behoren. Het Early Warning proces van het ESM werkt als volgt: het ESM monitort lidstaten die financiële steun hebben ontvangen uit het EFSF en ESM en beoordeelt de terugbetaalcapaciteit. In eerste instantie zal het interne risico comité van het ESM een EWS-rapport opstellen en dit bespreken. Wanneer er risico is dat er een betaling gemist wordt, zal het rapport in de

ESM Board Risk Committee (subcomité van de Raad van Bewind) worden behandeld. Als het interne risico comité van het ESM concludeert dat er onzekerheid is over tijdige betaling en het mogelijk missen van de betaling aan het ESM, zullen de Europese Commissie en de ECB uitgenodigd worden bij het ESM om hun visie op de terugbetaalcapaciteit en eventuele correctieve maatregelen te geven. Als er een significant risico gesignaleerd wordt, dan zal de Managing Director van het ESM de Raad van Bewind, de observers in de Raad van Bewind (Commissie, ECB) en de leden van de Eurogroup Working Group op vertrouwelijke basis informeren. Als het nodig is, dan zal de Managing Director van het ESM ook voorstellen presenteren hoe om te gaan bij het missen van een betaling. De uiteindelijke beslissing om actie te ondernemen is aan de Raad van Bewind van het ESM. Conclusies over een early warning en voorstellen voor actie te ondernemen worden in principe niet besproken in de Raad van gouverneurs.

Het is aan de lidstaten zelf om te bepalen hoe zij omgaan met nationale parlementen, afhankelijk van de nationale parlementaire procedures. Er bestaan geen richtlijnen hoe lidstaten om moeten gaan met nationale parlementen in relatie met het Early Warning System van het ESM. In het informatieprotocol ESM/EFSF-besluiten is niet vastgelegd hoe om te gaan met early warnings vanuit het ESM. Naar mijn mening functioneert het EWS van het ESM naar behoren. Tot op heden hebben lidstaten die steun hebben ontvangen van het ESM of het EFSF altijd aan de betalingsverplichtingen van het ESM voldaan. Mocht er in de toekomst sprake zijn van het missen van een betaling door een steunontvangende lidstaat aan het ESM en er aan de Raad van bewind een besluit voor actie voorligt, dan zal ik de Tweede Kamer hierover informeren. Afhankelijk van de situatie, zal ik dit al dan niet op vertrouwelijke basis moeten doen.