

## Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

### 3349

Vragen van het lid **Merkies** (SP) aan de Minister van Financiën over *de aanpak van de Griekse schulden crisis door het IMF naar aanleiding van het evaluatierapport van het IEO (Independent Evaluation Office)* (ingezonden 9 augustus 2016).

Antwoord van Minister **Dijsselbloem** (Financiën) (ontvangen 30 augustus 2016).

#### Vraag 1

Wat is uw reactie op de bevindingen in het rapport: «The IMF and the crises in Greece, Ireland, and Portugal: an evaluation by the Independent Evaluation Office»<sup>1</sup>, waarin het IEO zeer kritisch is over het handelen van het IMF rond het verstrekken van leningen aan diverse Europese landen in de periode 2010 tot en met 2013?

#### Antwoord 1

De onafhankelijke evaluatiedienst van het IMF – het Independent Evaluation Office (IEO) – heeft op 29 juli j.l. een evaluatierapport openbaar gemaakt over de rol van het IMF bij de aanpak van de eurocrisis. De Managing Director Lagarde heeft in een separate verklaring gereageerd op de aanbevelingen van de evaluatiedienst. Ik ben van mening dat het IMF uit de verschillende evaluaties van programma's en beleidsherzieningen lessen heeft getrokken over haar rol bij de aanpak van de eurocrisis. Het is tegelijkertijd van belang dat het IMF haar rol continu blijft evalueren en waar nodig haar beleid bijstelt. Het werk van de IEO draagt hier in belangrijke mate aan bij. Voor een appreciatie van het rapport en de aanbevelingen verwijs ik u ook naar mijn brief aan de Tweede Kamer van 29 augustus over de evaluatie van het IEO over de rol van het IMF bij de aanpak van de eurocrisis (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1391).

#### Vraag 2

Kunt u zich vinden in de kritiek uit het IEO-rapport dat het IMF met betrekking tot de Griekse crisis mogelijk al in een vroeg stadium haar oren heeft laten hangen naar politieke druk vanuit de Europese Commissie, die handelde namens de Eurogroep? Zo nee, waarom niet?

<sup>1</sup> [http://www.ieo-imf.org/ieo/files/completedevaluations/EAC\\_REPORT%20v5.PDF](http://www.ieo-imf.org/ieo/files/completedevaluations/EAC_REPORT%20v5.PDF)

## Antwoord 2

Het rapport van het IEO stelt in algemene zin dat de samenwerking in Trojka-verband de technische beoordelingen van het IMF mogelijk blootstelde aan politieke druk. Het rapport geeft echter ook aan dat het IMF op technisch niveau in de trojka doorgaans niet vatbaar was voor druk vanuit de Europese instellingen (zie ook het antwoord op vraag 8). De Managing Director van het IMF heeft in haar reactie op het evaluatierapport van het IEO gewezen op de uitzonderlijk lastige en ongeëvenaarde omstandigheden van de eurocrisis. Volgens de Managing Director heeft het IMF in een zeer korte periode programma's verstrekt aan landen in een muntunie, terwijl de ervaring hiermee beperkt was. Deze beginjaren waren volgens de Managing Director een leerproces voor zowel het IMF als de Europese instellingen. Ondanks de grote systeemrisico's is het gelukt om het marktvertrouwen te herstellen. Volgens de Managing Director heeft het IEO in haar rapport onvoldoende onderbouwd dat er sprake was van politieke interventie in de technische analyses van het IMF, waardoor er geen noodzaak is voor nieuwe procedures. Tegelijkertijd heeft ze onderstreept dat de technische analyses van het IMF onafhankelijk moeten blijven. Ik kan mij ook niet vinden in de stelling dat het IMF in een vroeg stadium haar oren heeft laten hangen naar politieke druk vanuit de Europese Commissie, dan wel de Eurogroep. Mijn indruk is dat het IMF altijd zelfstandig tot een besluit is gekomen over betrokkenheid van het IMF bij het eerste, maar ook de latere Griekse programma's. Dit was juist voor Nederland ook een belangrijke reden om het IMF te betrekken bij de steunprogramma's. Het antwoord op vraag 7 gaat verder in op het besluit van het IMF om in 2010 in te stemmen met een steunprogramma voor Griekenland zonder schuldhervorming.

## Vraag 3

Kunt u ontkennen, dan wel bevestigen dat de Europese Commissie het IMF daadwerkelijk politiek heeft willen beïnvloeden?

## Antwoord 3

Nee, dit is een vraag die de Europese Commissie zelf zou moeten beantwoorden.

## Vraag 4, 5

Kunt u bevestigen dat de optie van herstructurering van de Griekse schulden al van tafel was op het moment dat het IMF in maart 2010 werd uitgenodigd? Was de beslissing om niet te herstructureren al genomen op het moment dat het IMF in maart 2010 aanschoof? Zo nee, welke informatie had er van het IMF moeten zijn gekomen om tot een ander besluit te komen?

## Antwoord 4, 5

Schuldherstructurering is bij de besluitvorming omtrent het eerste Griekse leningenprogramma door de landen van de eurozone niet als voorwaarde gesteld voor steun aan Griekenland. Tijdens de informele Europese Raad van 11 februari 2010 hebben de eurolanden zich bereid verklaard om indien nodig actie te nemen om de stabiliteit van het eurogebied als geheel te waarborgen.<sup>2</sup> In een verklaring van 25 maart 2010 hebben de regeringsleiders van de eurozone aangegeven bereid te zijn om samen met het IMF bilaterale leningen te verschaffen aan Griekenland.<sup>3</sup> Op 11 april heeft de Eurogroep een mandaat aan de Commissie gegeven om samen met het IMF en de ECB te bepalen hoe een eventueel steunprogramma eruit zou moeten zien. Hierbij is ook overeenstemming bereikt over de voorwaarden waartegen steun verleend zou kunnen worden.<sup>4</sup> Schuldherstructurering behoorde niet tot deze voorwaarden die door de Trojka werden geformuleerd en dit was dus ook geen onderdeel van de inzet van de lidstaten van de eurozone. Op 2 mei 2010<sup>5</sup> besloten de Eurogroep en het IMF uiteindelijk om respectievelijk bilaterale leningen en een Stand-by arrangement aan Griekenland

<sup>2</sup> Zie ook verslag informele Europese Raad van 11 februari 2010, Kamerstuk 21 501-20, nr. 468

<sup>3</sup> Zie ook verslag Europese Raad van 25 en 26 maart 2010, Kamerstuk 21 501-20, nr. 472

<sup>4</sup> Zie ook verslag Eurogroep van 11 april 2010, Kamerstuk 21 501-07, nr. 707

<sup>5</sup> Zie ook Kamerbrief van 3 mei 2010, Kamerstuk 21 501-07, nr. 709

#### Vraag 6

In hoeverre was het de Nederlandse overheid bekend dat er binnen het IMF verschil van mening heerste over schuldenherstructurering voor Griekenland en de mate waarin er sprake was van een houdbare schuld?

#### Antwoord 6

Het IEO-rapport beschrijft dat er verschil van mening was onder «senior IMF officials» over de noodzaak tot schuldenherstructurering. Het is vanzelfsprekend dat binnen een organisatie in de aanloop naar besluitvorming over steunprogramma's verschillende meningen bestaan en worden onderzocht. Uiteindelijk presenteert de Managing Director een voorstel aan de raad van bewindvoerders waarin de verschillende leden van het IMF vertegenwoordigd zijn. Het IEO-rapport geeft aan dat het ook (qua stemgewicht) de voorkeur had van een meerderheid van de leden van de raad van bewindvoerders van het IMF om geen schuldenherstructurering na te streven. Het uitgangspunt van de besluitvorming in de IMF raad van bewindvoerders is unanimititeit. Waar dit niet mogelijk is dient minimaal een meerderheid akkoord te gaan met een besluit.

#### Vraag 7

Hoe belangrijk is de schuldhoudbaarheidsanalyse van het IMF geweest voor de beslissing om al dan niet over te gaan op een herstructurering van de Griekse schulden? Hoe heeft het ministerie zich er van vergewist dat deze op juiste manier tot stand is gekomen?

#### Antwoord 7

De schuldhoudbaarheidsanalyse staat altijd centraal in beslissingen van het IMF om schuldenherstructurering als voorwaarde te stellen voor programma's. Het is een onafhankelijke technische analyse van het IMF zelf, waar de raad van bewindvoerders niet bij betrokken is. Het IMF constateerde in de schuldhoudbaarheidsanalyse voor aanvang van het eerste Griekse programma dat de Griekse schuld onder het basisscenario houdbaar was, maar dat er door onzekerheid en neerwaartse risico's geen sprake was van een houdbare schuld op de middellange termijn. Deze analyse werd destijds door het Nederlandse kabinet gedeeld. Het besluit van het IMF om geen herstructurering te bepleiten voor aanvang van het eerste Griekse leningenprogramma was gebaseerd op de aanvullende analyse dat er een groot risico was op spillovers naar andere landen bij gebrek aan een vangnet in Europa en dat een schuldenherstructurering door de grote mate van onzekerheid het besmettingsgevaar kon vergroten. Het IMF heeft de raad van bewindvoerders hierover geraadpleegd bij de besluitvorming over het eerste Griekse programma. De raad van bewindvoerders van het IMF heeft vervolgens unaniem ingestemd met goedkeuring van het eerste Griekse leningenprogramma.

#### Vraag 8

Bent u het met de uitspraak in het rapport eens dat het handelen van het IMF in ieder geval de illusie heeft gewekt dat het IMF Europese landen anders behandelt dan niet-Europese landen? Zo ja, denkt u dat deze andere behandeling komt door de politieke interventie van de Europese Commissie/Eurogroep? Zo nee, waarom niet?

#### Antwoord 8

Het IEO stelt in haar rapport dat de wijze waarop het IMF handelde, en met name de wijze waarop besluiten tot stand kwamen, de illusie wekte dat Europa anders behandeld werd. Het IEO constateert echter niet dat Europese landen ook daadwerkelijk anders behandeld werden dan niet-Europese landen. De Managing Director van het IMF heeft in haar reactie op het evaluatierapport van het IEO gewezen op de uitzonderlijk lastige en ongeëvenaarde omstandigheden van de eurocrisis. Volgens de Managing Director heeft het IMF in een zeer korte periode programma's verstrekt aan landen in een muntunie, terwijl de ervaring hiermee beperkt was. Deze beginjaren waren volgens de Managing Director een leerproces voor zowel het IMF als de Europese instellingen. Ondanks de grote systeemrisico's is het gelukt om het marktvertrouwen te herstellen.

Uniek was daarnaast ook de grote financiële betrokkenheid van Europa bij de financiële steunprogramma's. Het IEO stelt in haar evaluatierapport dat het IMF in financieel opzicht een junior partner was ten opzichte van de Europese instellingen, doordat de financiering grotendeels uit Europa kwam. Deze grote financiële betrokkenheid van Europa leidde tot de nauwe samenwerking van het IMF met de Europese Commissie en de ECB in de Trojka. Het IEO concludeert in haar rapport dat het IMF in beleidsopzicht geen junior partner was ten opzichte van de Europese instellingen. Ook stelt het IEO dat het IMF op technisch niveau in de Trojka doorgaans niet vatbaar was voor druk vanuit de Europese instellingen. Beide conclusies, die mijns inziens van groot belang zijn, onderschrijven dat het IMF de Europese landen niet anders behandeld heeft.

#### Vraag 9

Bent u van mening dat het IMF, zeker gezien de ferme kritiek in het IEO-rapport, onafhankelijk genoeg heeft kunnen optreden, en ook daadwerkelijk heeft opgetreden in de Europese crises tussen 2010 en 2013? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

#### Antwoord 9

Ja. Managing Director Lagarde heeft in haar reactie op het IEO rapport aangegeven dat ze de aanname van de IEO dat er ruimte was voor politieke interventie in de technische analyses van het IMF niet deelt. Ik deel deze opvatting en ben van mening dat het IMF voldoende onafhankelijk heeft kunnen optreden (zie ook mijn brief van 29 augustus hierover, Kamerstuk 21 501-07, nr. 1391). Het IEO rapport constateert dat er soms interne verschillen van mening waren over de rol van het IMF, maar stelt tegelijkertijd dat het IMF management tot eigen conclusies kwam en de raad van bewindvoerders raadpleegde voorafgaand aan besluiten. Ook de conclusie dat het IMF op beleidsvlak geen junior partner was in de samenwerking met de Europese instellingen onderschrijft dit beeld.

#### Vraag 10

Wat vindt u er van dat voorheen het IMF steeds miljarden euro's bij droeg aan de steunplannen voor Griekenland, zonder dat daar kwijtschelding van Griekse schulden tegenover hoefde te staan, maar dat bij het derde steunplan voor Griekenland het IMF wél kwijtschelding van Griekse schulden eist?

#### Antwoord 10

Het is aan het IMF om te beoordelen of een steunprogramma binnen het hiervoor opgestelde leningenbeleid past of dat schuldhervorming noodzakelijk is. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 7 was het besluit van het IMF om geen hervorming te bepleiten voor aanvang van het eerste Griekse leningenprogramma gebaseerd op de aanvullende analyse dat er een groot risico was op spillovers naar andere landen bij gebrek aan een vangnet in Europa en dat een schuldhervorming door de grote mate van onzekerheid het besmettingsgevaar kon vergroten. Toen in de loop van het eerste Griekse leningenprogramma bleek dat de schuld niet langer houdbaar was, is bij de totstandkoming van het tweede Griekse leningenprogramma besloten tot een vrijwillige schuldhervorming door de private sector. Hier had Nederland overigens al in een relatief vroeg stadium voor gepleit. Met betrekking tot het huidige programma heeft Managing Director Lagarde in augustus 2015 aangegeven dat het bereiken van een akkoord over mogelijke schuldmaatregelen een voorwaarde voor het IMF is om deel te nemen aan het programma. De Eurogroep is op 24 mei 2016 een voorlopig pakket aan schuldmaatregelen overeengekomen. Deze zullen gefaseerd worden geïmplementeerd, als dit nodig is om te voldoen aan de afgesproken benchmark voor de jaarlijkse financieringsbehoefte en op voorwaarde van naleving van de afspraken uit het ESM-programma. De Eurogroep heeft op 24 mei jl. tevens de intentie verwelkomd van het IMF Management om de IMF Board te adviseren een IMF-leningenprogramma voor Griekenland voor het einde van 2016 goed te keuren. Het is uiteindelijk aan de IMF Board om een beslissing te nemen over deelname aan het programma. Conform IMF-beleid, zal goedkeuring door de Board geschieden op basis van een update van de schuldhoudbaarheidsanalyse en een beoordeling van de schuldmaatregelen overeengekomen in de Eurogroep.

#### Vraag 11

Bemoeilijkt het IEO-rapport volgens u een verdere betrokkenheid van het IMF aan het derde steunplan voor Griekenland? Zo nee, waarom niet?

#### Antwoord 11

Het IEO-rapport staat los van het derde leningenprogramma voor Griekenland. Zoals deels ook uiteen gezet in het rapport van het IEO en in de reactie van Managing Director Lagarde op het rapport, heeft het IMF de afgelopen jaren verschillende lessen getrokken uit de beginjaren van de eurocrisis. Zo heeft het IMF onder andere de wijze waarop macro-economische voorspellingen voor programma's tot stand zijn gekomen geëvalueerd, zoals bijvoorbeeld aannames over toekomstige groei of inflatie. Ook heeft het IMF het leenraamwerk voor programma's met exceptionele toegang aangepast om de schuldhoudbaarheid van programma's beter te borgen. Daarnaast heeft het IMF de informatie uitwisseling met de raad van bewindvoerders en het bredere publiek verbeterd. De aanpassingen die het IMF heeft doorgevoerd zijn generiek van toepassing op alle IMF leden.

#### Vraag 12

Bent u het eens met de aanbevelingen uit het IEO-rapport? Zo ja, gaat u er op aandringen bij het IMF dat de aanbevelingen worden overgenomen en uitgewerkt? Zo nee, waarom niet?

#### Antwoord 12

Ik verwelkom het IEO-rapport van de eurocrisis en de aanbevelingen die de evaluatiedienst geformuleerd heeft. Deze aanbevelingen kunnen ervoor zorgen dat het IMF in de toekomst effectiever kan optreden bij een crisis in een muntunie. Ik ben het met de Managing Director eens dat de eerste aanbeveling van het IEO, waarin gesteld wordt dat het IMF procedures moet ontwikkelen om ervoor te zorgen dat de technische analyse van het Fonds zo min mogelijk beïnvloed wordt door politieke overwegingen, onvoldoende onderbouwd wordt en dat er geen noodzaak is voor nieuwe procedures. De onafhankelijkheid van de technische analyses van het IMF kan mijns inziens ook geborgd worden door bestaande procedures nauwkeurig te volgen. De raad van bewindvoerders heeft een belangrijke taak om hiervoor zorg te dragen. Net als de Managing Director steun ik daarnaast de overige aanbevelingen.

Ik verwijs u ook naar mijn brief aan de Tweede Kamer van 29 augustus over de evaluatie van de IEO over rol van het IMF bij de aanpak van de eurocrisis (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1391).

#### Vraag 13

Bent u bereid een onafhankelijke analyse te laten uitvoeren naar de rol die de Nederlandse overheid heeft gehad in de Griekse schuldencrisis?

#### Antwoord 13

Nee. Op nationaal niveau heeft de Algemene Rekenkamer in 2015 reeds een grondige onafhankelijke analyse gedaan naar de noodsteun aan eurolanden tussen 2010 en 2015. Daarnaast is er in 2015–2016 een beleidsdoorlichting geweest van artikel 4, Internationale Financiële Betrekkingen, van de Begroting van het Ministerie van Financiën. In de beleidsdoorlichting wordt gekeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid in de periode 2010–2014<sup>6</sup>. Zoals ik ook eerder heb aangegeven in de bestuurlijke reactie<sup>7</sup> op het rapport «Noodsteun voor eurolanden tijdens de crisis» van de Algemene Rekenkamer ben ik van mening dat het belangrijk is om te evalueren en lessen te trekken uit de afgesloten steunprogramma's. De afgelopen jaren zijn er diverse evaluaties uitgevoerd naar de leningenprogramma's die aan de lidstaten van de eurozone zijn versterkt door o.a. het

<sup>6</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/regering/inhoud/bewindspersonen/jeroen-dijsselbloem/documenten/kamerstukken/2016/04/01/kamerbrief-beleidsdoorlichting-art-4-internationale-financiële-betrekkingen>

<sup>7</sup> De bestuurlijke reactie is te vinden in het rapport zelf en op de website van de Algemene Rekenkamer: [http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2015/09/Noodsteun\\_voor\\_eurolanden\\_tijdens\\_de\\_crisis](http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2015/09/Noodsteun_voor_eurolanden_tijdens_de_crisis)

IMF en de Europese Commissie. Ook zal het ESM onafhankelijke evaluaties gaan uitvoeren<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> U bent hierover geïnformeerd in de Geannoteerde agenda en het verslag van de Eurogroep en Ecofinraad van 16 en 17 juni en de jaarvergadering van de ESM Raad van gouverneurs. (Kamerstuk 21 501-07, nrs. 1374 en 1384)