

Vergaderjaar 2010–2011

28 676

NAVO

Nr. 115

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2010

Met deze brief informeren wij de Tweede Kamer over de onderwerpen die in de vergadering van de *International Board of Auditors for NATO* (IBAN) in mei 2010 aan de orde zijn gesteld naar aanleiding van het IBAN-verslag 2009. De Tweede Kamer kan deze informatie gebruiken bij de voorbereiding op overleggen over:

- de NAVO-bijeenkomst van ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken op 14 oktober in Brussel;
- de NAVO-top van regeringsleiders op 19 en 20 november in Lissabon.

IBAN, bestaande uit zes onafhankelijke leden uit even zoveel NAVO-lidstaten, controleert jaarlijks de NAVO-uitgaven.¹ Het controleorgaan brengt jaarlijks een verslag uit over zijn controlewerkzaamheden. Over dit verslag organiseert IBAN ieder jaar in mei een consulterende vergadering met vertegenwoordigers van de nationale rekenkamers van de NAVO-lidstaten.

In eerdere brieven aan uw Kamer over de controle van NAVO-uitgaven stonden wij onder meer stil bij het belang van de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële verantwoordingen van de diverse onderdelen van de NAVO.²

Hierna gaan we in op de vier belangrijkste punten die tijdens de IBAN-bijeenkomst van 18 mei 2010 aan de orde zijn gekomen.

1. IBAN-bijeenkomst mei 2010

Financieel beheer

In juni 2009 heeft de Nederlandse minister van Defensie de noodzaak tot hervormingen van het financieel beheer geagendeerd tijdens de NAVO-bijeenkomst van ministers van Defensie. Op 21 april 2010 heeft de minister van Defensie, samen met zijn Amerikaanse, Deense, Duitse, Engelse, Franse, Italiaanse, Noorse en Tsjechische collega's, een brief geschreven aan de secretaris-generaal van de NAVO. Met deze brief werd

¹ IBAN controleerde in 2009 circa € 11,5 miljard aan NAVO-gelden. Dit betrof de totale NAVO-uitgaven over 2008 van circa € 11,1 miljard en circa € 0,4 miljard aan *NATO Security and Investment Programme (NSIP)* projecten die IBAN in 2009 controleerde.

² Op 29 augustus 2007 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, bijlage bij RU07000022) en 8 oktober 2009 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 28 676, nr. 91) berichtten wij u eerder over ontwikkelingen in het financieel beheer van de NAVO en over onze activiteiten in dit verband.

een eerder mondeling verzoek van de ministers van Defensie aan de secretaris-generaal, om voorstellen te doen voor ingrijpende structurele en organisatorische hervormingen van de NAVO, geconcretiseerd.¹

Door de wereldwijde financiële crisis moet de NAVO rekening houden met bezuinigingen. Om ambities toch waar te kunnen maken is de NAVO genoodzaakt tot hervormingen. Secretaris-generaal Rasmussen van de NAVO verwoordde het in april 2010 als volgt: «*All Allies face a severe financial crisis and [...] it would therefore be foolish to expect defence budgets to increase. So if we want to enhance the Alliance's ability to anticipate the emerging security challenges, if we want to adapt its capabilities accordingly, we need to do this by making more effective and efficient use of the resources we currently have. Put simply, transformation and reform can help us to get «more bang for the buck», or «Euro» – and to ensure that tax-payers' money is spent most effectively.*»²

Uit het *Annual Activities Report 2009* van IBAN blijkt dat het financieel beheer bij de NAVO nog steeds een belangrijk punt van zorg is. Tijdens de vergadering op 18 mei 2010 is IBAN ingegaan op twee oorzaken van de buitengewoon zorgelijke financiële situatie van de NAVO. De Noord Atlantische Raad (de Raad) gaat verplichtingen aan zonder dat er op voorhand sprake is van een budgettaire dekking. Bovendien werd de NAVO verrast door oplopende exploitatie-uitgaven van projecten die door het *NATO Security Investment Programme* (NSIP) worden gefinancierd. Dit komt vooral doordat de *Financial Concern Controllers* binnen de *Military Commands* geen sterke en onafhankelijke positie hebben.³ Evenals in voorgaande jaren hebben de vertegenwoordigers van de nationale rekenkamers van NAVO-lidstaten tijdens de IBAN-vergadering in mei 2010 nadrukkelijk hun bezorgdheid uitgesproken over de zwakke positie van de *Financial Concern Controllers*.

Samen met de Amerikaanse Rekenkamer hebben wij IBAN ook aangeraden om aan de Raad voor te stellen een onafhankelijke *Chief Financial Officer* (CFO) aan te stellen. Deze CFO zou rechtstreeks verslag moeten kunnen doen aan de Raad over financiële aangelegenheden. Dit zal leiden tot een grotere bewustwording van het belang van goed financieel management binnen de NAVO.

NATO Security Investment Programme

Verschillende nationale rekenkamers van de NAVO-lidstaten hebben ook dit jaar hun zorg geuit over de traagheid waarmee verantwoording wordt afgelegd over NSIP-projecten. IBAN deelt deze zorg. Er moet nog verantwoording worden afgelegd over ruim 1 200 infrastructurale projecten in de NAVO-lidstaten (zoals vliegvelden, pijplijnen, raketbases, marinebases en waarschuwings- en communicatiesystemen). Eind 2009 betrof de achterstand ongeveer 500 projecten uit de periode 1979–1994. Eind 2008 waren dit er 580 en eind 2007 700. Voor de na 1994 tot stand gekomen projecten was er per september 2009 een achterstand van 792 projecten. In 2007 en 2008 bedroeg die achterstand 888 projecten. Het wegwerken van de achterstanden vergt, ondanks het lage tempo, veel van de NAVO-lidstaten en van IBAN. Dit gaat ten koste van IBAN-capaciteit voor onderzoeken naar actuele onderwerpen. De nationale rekenkamers hebben IBAN tijdens de consultatiebijeenkomst in mei 2010 opnieuw aangespoord om bij de Raad te pleiten voor verbetering van het beheer van NSIP. IBAN voerde in 2008 en 2009 een doelmatigheidsonderzoek uit naar het management van NSIP. De resultaten van dat onderzoek zijn momenteel nog niet vastgesteld door IBAN. Gezien de aanzienlijke consequenties voor de NAVO van de NSIP-achterstanden hebben de nationale reken-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 28 676, nr. 103.

² Address by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Belgian Royal High Institute for Defence, 26th April 2010: http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_62923.htm.

³ IBAN is verantwoordelijk voor de controle op meer dan 80 verschillende agentschappen en *Military Commands* binnen de NAVO.

kamers er op voorhand bij IBAN op aangedrongen om de opvolging van aanbevelingen uit het onderzoek nauwlettend in de gaten te houden.

Capaciteit doelmatigheidsonderzoeken

De nationale rekenkamers hebben tijdens de IBAN-bijeenkomst in mei 2010 wederom aangedrongen op vergroting van de capaciteit voor doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. In 2009 werd 13% van de totale IBAN-capaciteit besteed aan *performance audits* ten opzichte van 11% in 2008. De rekenkamers gaven aan dat zij de doelstelling van IBAN om dit voor 2014 naar 20% te brengen ondersteunen. Dit type onderzoek is van belang omdat het de NAVO-lidstaten inzicht kan geven in vraag of de NSIP projecten op een economische wijze worden uitgevoerd en in welke mate de projecten in de praktijk bijdragen aan de doelstellingen van het bondgenootschap. Uit dit doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek zouden concrete aanbevelingen kunnen voortvloeien. IBAN gaat niet na in hoeverre aanbevelingen uit onderzoeken van IBAN worden opgevolgd door de NAVO-onderdelen. De nationale rekenkamers hebben IBAN verzocht in het vervolg wel te rapporteren over de implementatie van haar rapporten.

Zoals de secretaris-generaal van de NAVO in juni 2010 aangaf in een rapport aan de Raad, lijkt de relatie tussen IBAN en de Raad nogal afstandelijk te zijn. Zo wordt er onvoldoende gecommuniceerd over hoe IBAN en de Raad elkaar in de praktijk kunnen versterken. Aan de ene kant moet IBAN ervoor zorgen zichtbaarder te worden voor de Raad, aan de andere kant zou de Raad IBAN kunnen uitnodigen onderzoek te doen naar specifieke onderwerpen. IBAN gaf in mei 2010 aan overleg te willen met de Raad over mogelijke onderzoeksonderwerpen.

Openbaarmaking IBAN-rapporten

Zoals wij in 2007 en in 2009 opmerkten in brieven aan de Tweede Kamer, hoort bij een goede controlestructuur ook een transparante verslaglegging. In 2007 heeft de NAVO besloten dat de jaarverslagen van IBAN (vanaf 2005) en de rapporten over het NSIP (vanaf 2006) openbaar zijn. De jaarverslagen en NSIP rapporten zijn sindsdien te vinden op www.nato.int/issues/iban/.

In de nieuwe IBAN-strategie (2010–2014) kondigt IBAN aan zichtbaarder te willen zijn door het vijfjaarlijks strategisch plan en het jaarlijkse werkprogramma te publiceren. Dit goede voornemen is tot op heden nog niet in de praktijk gebracht.

Bovendien worden de meeste IBAN-rapporten niet openbaar gemaakt. De Algemene Rekenkamer en andere nationale rekenkamers pleiten al een aantal jaren voor openbaarmaking van de strategie, het jaarlijkse werkprogramma en de doelmatigheidsrapporten.¹

Ook tijdens de IBAN-vergadering van afgelopen mei is hierop aangedrongen. De voorzitter van IBAN gaf daarop aan dat IBAN niet bevoegd is om te beslissen over publicatie van rapporten; dat vereist toestemming van de Raad. De nationale rekenkamers benadrukten dat het voor de transparantie en voor het afleggen van publieke verantwoording van belang is dat de Raad toestemming geeft voor de openbaarmaking van IBAN-rapporten.

De Tweede Kamer zou de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken kunnen uitnodigen openbaarmaking van IBAN-rapporten aan de orde te stellen in de Raad.

¹ Uit het *Annual Activities Report 2009* blijkt dat er een aantal interessante doelmatigheidsonderzoeken door IBAN zijn of worden uitgevoerd, zoals: *NATO Logistics for Deployed Operations*, *NATO Early Warning System and Control system*, *Allied Command Operations Financial Management*, *Prevention of Corruption and Fraud in NATO*, *Objective Based Budgeting in NATO* en *Real Life Support at Kandahar*.

2. NAVO-bijeenkomsten in oktober en november 2010

De NAVO dient zich nu, meer dan ooit, bewust te zijn van het belang van goed financieel beheer voor het kunnen blijven voortzetten van NAVO-operaties en voor het voortbestaan van de organisatie. Door de huidige wereldwijde financiële crisis zal de NAVO de ambities opnieuw in balans moeten brengen met de beschikbare mensen, middelen en tijd.

Tijdens de NAVO-bijeenkomst op 14 oktober 2010 in Brussel zal verder gesproken worden over reorganisatievoorstellen, waarna tijdens de NAVO-top van regeringsleiders op 19 en 20 november 2010 in Lissabon onder meer besloten zal worden over maatregelen die van invloed zijn op het financieel beheer. Deze bijeenkomsten bieden volgens de Algemene Rekenkamer een uitgelezen mogelijkheid om structurele verbeteringen in het financieel beheer van de NAVO af te dwingen.

Essentieel voor het verbeteren van het financieel beheer van de NAVO is een betere samenwerking tussen de interne *Audit Committees* en *Financial Controllers* van de NAVO, de externe onafhankelijke IBAN, en de Raad en de secretaris-generaal van de NAVO. De interne auditors en controllers en de IBAN kunnen de Raad en de secretaris-generaal helpen om huidige en toekomstige problemen in het financieel beheer te identificeren. Met voldoende steun en interesse vanuit de Raad voor bevindingen uit de interne en externe audits kunnen zowel de interne en externe auditors als de Raad een bijdrage leveren aan een effectievere en efficiëntere NAVO-organisatie.

De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkelingen in het beheer bij de NAVO en de uitkomsten van de NAVO-top in Lissabon blijven volgen. Wij zullen u nader informeren wanneer daartoe aanleiding is.

Een afschrift van deze brief sturen wij aan de minister van Buitenlandse Zaken en aan de minister van Defensie.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris