

# NAVO-uitgaven in het zoeklicht

Internationale organisaties mogen zich in een permanente belangstelling verheugen. De media volgen internationale diplomatieke initiatieven en risicovolle crisisoperaties terecht op de voet. Veel minder in het oog loopt hun financiële reilen en zeilen. Hoe staat het daar mee? Die vraag wordt beantwoord voor de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO).

**D**e NAVO werd in 1949 opgericht als militair bondgenootschap van een aantal Europese landen, de Verenigde Staten en Canada. Het voorbereiden van actie tegen een mogelijke aanvaller – de toenmalige Sovjet-Unie – was het hoofddoel. Na het einde van de Koude Oorlog werd de doelstelling verbreed naar militaire crisisoperaties in internationaal verband (denk aan de Balkan, Afghanistan). De vereiste middelen (militairen, materieel) werden en worden door de aan operaties deelnemende landen grotendeels in natura ter beschikking gesteld aan de NAVO. Dat betekent dat het overgrote deel van de kosten van NAVO-operaties rechtstreeks door de lidstaten wordt gedragen. Slechts een klein deel van die kosten, zoals voor het internationale hoofdkwartier in Brussel, de militaire commandostructuur (*Allied Command Operations*), defensieplanning (*Allied Command Transformation*) en bepaalde gedeelde voorzieningen (zoals gemeenschappelijk ontwikkelde software voor luchtverdediging en de vloot AWACS-radarvliegtuigen) wordt collectief gefinancierd uit bijdragen van de leden. Daarnaast is er een subsidieprogramma, het NATO Security Investment Programme (NSIP), van door lidstaten uitgevoerde militaire investeringsprojecten (bijvoorbeeld aanpassing van vliegvelden, radarstations, infrastructuur in crisisgebieden). In de meeste gevallen is daarbij sprake van honderd procent financiering door de NAVO. Het is de som van die collectief gefinancierde voorzieningen die niet aan nationale controle is onderworpen, maar door de eigen rekenkamer van de NAVO, de International Board of Auditors for NATO (IBAN), wordt onderzocht.

Tabel 1 geeft een beeld van de structuur van de uitgaven, in totaal jaarlijks zo'n tien miljard euro. Opvallend is het grote aandeel (circa 85 procent) van de NATO Production and Logistics Organizations (NPLO's) in de totale uitgaven. Hierbij gaat het om ondersteunende agentschappen voor ondermeer software-ontwikkeling, beheer van pijpleidingen en reserveonderdelen, maar ook ontwikkeling van militaire vliegtuigen. Bij dat laatste zijn overigens slechts enkele NAVO-landen betrokken. Het omvangrijkste pro-

gramma (ruim vijf miljard euro per jaar) bij de NPLO's is de ontwikkeling en productie van de Eurofighter, waaraan Duitsland, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk deelnemen. De collectieve NAVO-middelen worden verdeeld via civiele en militaire budgetten, goedgekeurd door de Noord-Atlantische Raad. Dat is het hoogste orgaan binnen de NAVO, bestaande uit de 26 ambassadeurs van de lidstaten. Voor de NPLO's besluiten aparte multinationale besturen over de uitgaven. In alle gevallen controleert IBAN de jaarrekeningen van de betrokken organisaties. Het is goed om te bedenken dat de genoemde ruim tien miljard euro niet alle met NAVO-activiteiten gemoeide uitgaven omvat. De in natura geleverde goederen en diensten door de lidstaten vallen er immers niet onder en worden gecontroleerd door nationale instanties. Zo besteedt Nederland aan de ISAF operatie in Afghanistan in 2007 circa 230 miljoen euro rechtstreeks via het Nederlandse defensiebudget (Tweede Kamer, 2007). De bijdrage van Nederland aan de gemeenschappelijk gefinancierde uitgaven van de NAVO is aanzienlijk minder: 91 miljoen euro in datzelfde jaar. Die contributie is op zijn beurt slechts iets meer dan een procent van het Nederlandse defensiebudget. Dat laatste illustreert – en dat geldt ook voor andere landen – de beperkte betekenis van de collectieve NAVO-uitgaven in vergelijking met de nationale defensie-uitgaven. Niettemin is de ruim tien miljard euro aan gemeenschappelijke NAVO-uitgaven een respectabel bedrag waarover vanzelfsprekend verantwoording aan de belastingbetalers in de lidstaten moet worden afgelegd.

## Rekenkamer van de NAVO

De rekenkamer van de NAVO, IBAN, is drie jaar na de oprichting van de NAVO ingesteld. Zij bestaat uit zes steeds voor vier jaar benoemde bestuursleden uit de lidstaten – direct gefinancierd door die lidstaten – met een tot de Internationale Staf van de NAVO behorende groep van circa twintig auditors en ondersteunend personeel. IBAN heeft een onafhankelijke status en rapporteert krachtens haar Charter aan de Noord-Atlantische Raad over de uitkomsten van de jaarlijkse controle van de collectieve NAVO-uitgaven. Dat geldt ook voor de doelmatigheidsonderzoeken (*performance audits*) die IBAN uitvoert. In rechtstreekse rapportage aan de lidstaten en hun instituties is niet voorzien. Begin 2007 heeft de Noord-Atlantische Raad besloten om de jaarverslagen van IBAN openbaar te maken. Nederland en enkele andere lidstaten hadden zich daar sterk voor gemaakt, mede onder druk van de nationale rekenkamers die jaarlijks in Brussel bijeen komen om het

---

**HANS DE GROOT**  
Raadadviseur bij de  
Algemene Rekenkamer en  
voormalig lid van de Inter-  
national Board of Auditors  
for NATO

IBAN jaarrapport te bespreken. De jaarverslagen over 2005 en 2006 zijn inmiddels beschikbaar op de website van de NAVO (NATO, 2007). Daarmee is voor een breed publiek de mogelijkheid ontstaan om kennis te nemen van de uitkomsten van de financiële (en andere) audits van de NAVO-uitgaven.

### Zorgen van de auditors

IBAN gaf in 2005 en 2006 voor het overgrote deel van de NAVO-instellingen een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening af. Een belangrijke uitzondering vormen de militaire commando's ACO en ACT. ACO heeft al sinds 1989 een verklaring waarbij een voorbehoud gemaakt wordt; niet alle transacties zijn voldoende verifieerbaar. Voor ACT is dat sinds een paar jaar eveneens het geval. Niet onbegrijpelijk kenschetst IBAN deze situatie als zorgelijk; het betreft hier immers de militaire hoofdstructuur van de NAVO en kennelijk voor ACO een hardnekkig probleem. In het geval van ACO is het recente voorbehoud voor een belangrijk deel het gevolg van onvoldoende interne controle op de financiële transacties bij de snel in omvang toegenomen ISAF-operatie in Afghanistan. De invoering van een nieuw boekhoudsysteem heeft in eerdere jaren voor problemen gezorgd. Het militaire budgetcomité van de NAVO deelt de zorgen van IBAN en volgt de situatie op de voet. Inmiddels zijn verbeteracties in gang gezet, zoals versterking van de interne controle, mede door de inzet van extra personeel. De personeelssituatie bij het financieel management is door IBAN bovendien doorgelicht in een aparte performance audit (zie het jaarrapport 2005). Ook de Nederlandse Algemene Rekenkamer heeft zich actief opgesteld en in 2006 bij de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie een versterking van de centrale regie over het financieel beheer binnen de NAVO bepleit. De ministers reageerden daar positief op. De toekomst zal leren in hoeverre de genomen maatregelen voldoende effect sorteren.

### Nieuwe uitdagingen

Een extra uitdaging voor de NAVO in financieel-technisch opzicht wordt gevormd door de introductie in 2006 van International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Daartoe was in 2002 door de Noord-Atlantische Raad besloten. Een belangrijke reden was het tot dan toe ontbreken van gedetailleerde voorschriften voor de inrichting van de boekhouding van de verschillende NATO-onderdelen. Dat leidde tot een grote variatie in de wijze van rapporteren van financiële cijfers en daarmee slechte vergelijkbaarheid en vaak gebrekkig inzicht in het financiële reilen en zeilen. De enkele jaren geleden door de International Federation of Accountants (IFAC) speciaal voor de publieke sector gepubliceerde standaarden waren voor de NAVO – en een aantal andere internationale organisaties, zoals de OECD – een voor de hand liggende keuze. Inmiddels is die keuze – in aangepaste vorm – ook door de Europese Commissie gemaakt (vanaf de jaarrekening 2005) en hebben de Verenigde Naties vorig jaar eveneens besloten tot

tabel 1

Collectief gefinancierde NAVO-uitgaven in 2005 (in miljoen euro)

NATO-onderdeel	Budget
Allied Command Operations (ACO)	725
Allied Command Transformation (ACT)	112
Overige militaire onderdelen	45
Internationaal hoofdkwartier	164
Overige civiele onderdelen (incl. pensioenfondsen)	174
NATO Production and Logistics Organisations (NPLOs)	8.450
Subtotaal	9.670
NATO Security Investment Programme	circa 700
Totaal	10.370

Bron: IBAN, *Annual Activities Report 2006*

gefaseerde invoering van IPSAS. In al deze gevallen is de keus gemaakt voor een stelsel dat erg veel lijkt op wat in het bedrijfsleven al veel langer gebruikelijk is. In dat stelsel is de feitelijke levering van een goed of dienst bepalend voor het moment van boeking van geldelijke baten of lasten, en dus niet de kasontvangst of uitgave. Dat impliceert ook afschrijven op investeringen. De invoering is niet altijd eenvoudig en is arbeidsintensief, zeker waar een financiële waardering van kapitaalgoederen in de publieke sector nodig is (denk aan defensiematerieel). Doorgaans dienen boekhoudsystemen te worden aangepast. Door de vaak sterk gedecentraliseerde financiële administraties binnen de complexe NAVO-structuur ontbrak in feite een centrale regisseur voor de invoering van IPSAS (anders dan bij de Europese Commissie bijvoorbeeld). In de afgelopen jaren vervulde een ad hoc werkgroep van financiële controllers van de verschillende NAVO-onderdelen die rol, bijgestaan door IBAN. Veel werk werd verzet om definities af te stemmen, systemen aan te passen en personeel op te leiden. Op voorhand was duidelijk dat de correcte behandeling van voorraden en kapitaalgoederen een lastige klus is. Voor vaste activa kennen de standaarden overigens een invoeringstermijn van vijf jaar. Eind 2007 zal bij de afronding van de financiële audits over het boekjaar 2006 blijken in hoeverre NAVO-onderdelen er in zijn geslaagd hun rekeningen in overeenstemming met de IPSAS-standaards te presenteren.

### Conclusie

Over de financiële handel en wandel van internationale organisaties is vaak weinig bekend. Specifieke arrangementen voor die instellingen bepalen de aard en omvang van externe controles. Dat kan een goede en efficiënte keuze zijn, zolang de externe auditors aan professionele eisen van onafhankelijkheid en kwaliteit voldoen. Daarvan is bij de grotere internationale organisaties, inclusief de NAVO, gelukkig sprake. De zichtbaarheid van de uitkomsten van die controles laat echter vaak te wensen over, met een beperkt of geheel ontbrekend publiek debat als gevolg. Op zijn beurt kan dat ervoor zorgen dat verbetermaatregelen niet of te laat worden genomen. Het voorbeeld van de NAVO laat zien dat uiteindelijk de terechte keuze is gemaakt voor transparantie in het publieke domein. Dat is een keus die door de meeste nationale overheden, inclusief de ministeries van defensie, al veel eerder is gemaakt. Nationale auditors en de instellingen die zij controleren hebben daarbij geleerd, hoe met soms onvermijdelijk vertrouwelijke gegevens om te gaan. Dat kan bijvoorbeeld door over de laatste apart te rapporteren aan een speciale commissie van het parlement. Bij de NAVO zou een volgende stap kunnen zijn het publiceren van de afzonderlijke auditrapporten, die aan het nu publieke jaarverslag ten grondslag liggen. Dat zou een goede zaak zijn met name voor het publieke debat over de uitkomsten van de steeds vaker uitgevoerde performance audits, waarin de doelmatigheid en effectiviteit van operaties en andere uitgavenprogramma's worden getoetst.

#### LITERATUUR

NATO (2007) *International Board of Auditors for NATO, Annual Activities Report 2005 & 2006*, [www.nato.int/issues/IBAN](http://www.nato.int/issues/IBAN).

Tweede Kamer (2007) *vergaderjaar 2007-2008*, 31200 hoofdstuk X, nr.2.