

Vergaderjaar 2016–2017

28 676

NAVO

Nr. 256

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 november 2016

Met deze brief informeren wij u over enkele ontwikkelingen inzake de transparantie en verantwoording van NAVO-uitgaven. Wij beogen u hiermee van informatie te voorzien voor de deelname van uw Kamer aan de Parlementaire Assemblee van de NAVO, vanaf 18 november aanstaande.

In deze brief gaan we kort in op het belang van publieke verantwoording van publiek geld bij internationale samenwerkingsverbanden. Vervolgens behandelen we recente ontwikkelingen en het jaarlijkse rapport van de International Board of Auditors for NATO (IBAN), het orgaan dat jaarlijks de uitgaven van de NAVO controleert. Tot slot brengen we in deze brief tevens een onderzoek onder uw aandacht dat we hebben verricht bij een van de NAVO-entiteiten: MILMED.

Publieke uitgaven vragen publieke verantwoording

Besteding van publiek geld vraagt om publieke verantwoording. De burger moet erop kunnen vertrouwen dat de overheid geld zinnig en zuinig uitgeeft, en dat deze waar voor zijn geld krijgt. Dit betreft ook de uitgaven van internationale samenwerkingsverbanden als de NAVO.

Vanwege het bijzondere karakter van de NAVO kan van dit principe worden afgeweken; ook voor de NAVO geldt het uitgangspunt van publieke verantwoording, tenzij militaire geheimhouding aan de orde is. Met deze brief vragen we uw aandacht voor de transparantie van die uitgaven van de NAVO die niet door die militaire geheimhouding geraakt worden.

Meer transparantie NAVO-uitgaven sinds 2014

In 2014 spraken de NAVO-Ministers af om de transparantie in de verantwoording te bevorderen.¹ We zien sindsdien de eerste resultaten hiervan zichtbaar worden; de transparantie in de NAVO-uitgaven is toegenomen. Zo heeft de NAVO een aantal documenten openbaar gemaakt over financiën en bedrijfsvoering, waaronder:

- de interne financiële regelgeving en de financiële procedures;
- samenvattingen van het militaire budget en het civiele budget voor 2016;
- de statistieken van het NATO Security Investment Program (NSIP) over 2015.

Daarnaast heeft IBAN in 2015 en 2016 een groot aantal auditrapporten met bijbehorende jaarrekeningen (over 2014) openbaar gemaakt. Verder zien we dat IBAN zich in zijn onderzoek steeds meer richt op de doelmatigheid. Hiermee beoogt IBAN meer inzicht te geven in de doelmatige en doeltreffende besteding van publieke middelen. Ook deze audits maakt IBAN openbaar.

Wij zien dit als verbeteringen op het gebied van transparantie en als stappen in de goede richting. We verwachten dat de NAVO de ingeslagen weg blijft volgen en de mogelijkheden voor verbetering die er nog zijn, aangrijpt.

Ruimte voor verbetering in transparantie en verantwoording

De IBAN concludeerde in april van dit jaar² dat de transparantie van en verantwoording over de besteding van publieke middelen door de NAVO verder verbeterd kan worden door het opstellen van een geconsolideerd financieel jaarverslag. Wij onderschrijven die conclusie. De verantwoording van de tientallen NAVO-entiteiten is gefragmenteerd. Met een geconsolideerd jaarverslag kan de NAVO voor de organisatie als geheel haar financiële transparantie vergroten en geleverde prestaties inzichtelijk maken. Zoals we hiervoor stelden spreekt het voor zich dat geheimhouding geboden is voor bepaalde operationele uitgaven. Voor andere (bedrijfsvoerings)uitgaven is transparantie en publieke verantwoording echter wel op zijn plaats.

Met een geconsolideerd jaarverslag en meer inzicht in (bedrijfsvoerings-)uitgaven zou het voor de NAVO-lidstaten meer inzichtelijk maken of de bijdrage die zij leveren aan de NAVO rechtmatig, doeltreffend en doelmatig wordt uitgegeven.

De resultaten van het meest recente IBAN-jaarverslag

De ruimte voor verbetering blijkt ook uit de resultaten van het meest recente IBAN-jaarverslag. Ieder voorjaar maakt de IBAN een jaarverslag op over haar controleactiviteiten bij de NAVO dat besproken wordt in de Noord-Atlantische Raad. Daaraan voorafgaand bespreekt IBAN dit verslag met de bevoegde auditinstanties van de NAVO-lidstaten, meestal nationale rekenkamers. In mei 2016 was de Algemene Rekenkamer aanwezig bij de bespreking van het jaarverslag 2015. Bij de publicatie van deze brief had IBAN dit verslag nog niet openbaar gemaakt.

¹ NAVO (2014) *Wales Summit Declaration*.

² Zie ook http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_131544.htm

Het laatste openbaar gemaakte IBAN-verslag betreft het jaarverslag 2014.³ Uit dit jaarverslag blijkt dat IBAN circa € 9 miljard aan jaarrekeningen heeft gecontroleerd.⁴ Dit resulteerde in 35 oordelen, waarvan er 26 goedkeurend waren. De overige 9 waren niet goedkeurend en betreffen voornamelijk oordelen met beperkingen (7 maal). In twee gevallen ging het om onthouding van een oordeel. Dit is procentueel ongeveer dezelfde score als het daaraan voorafgaande jaar.

	2014	2013
Oordelen	35	47
Goedkeurende verklaring	26	35
Met beperking	7	8
Onthouding van oordeel	2	4

Veelgenoemde oorzaken voor het krijgen van een niet-goedkeurende verklaring waren een zwakke interne controle of een onvoldoende naleving van de NAVO-regelgeving.

IBAN geeft in het jaarverslag niet aan wat het financieel belang is van de niet-goedkeurende verklaringen. Wel is duidelijk dat een aantal NAVO-entiteiten langjarig geen goedkeurend oordeel krijgen. Een voorbeeld is de Allied Command Operations, waarbij dat al sinds 1989 het geval is.⁵

Eigen onderzoek bij MILMED

Om meer duidelijkheid te verkrijgen over de financiële verantwoording en de doeltreffendheid van NAVO-entiteiten hebben wij dit jaar een onderzoek verricht bij het NATO Centre of Excellence for Military Medicine (MILMED). MILMED is een jointfunded-entiteit van de NAVO. Deze entiteiten zijn opgericht door een aantal NAVO-lidstaten met een specifieke taak en met eigen financiering. De entiteiten staan grotendeels los van de NAVO-structuur en verantwoorden zich alleen aan de lidstaten die financieel bijdragen.

MILMED bestaat sinds 2009 en telt tien deelnemende landen, waaronder Nederland. MILMED deelt kennis en ervaring op het gebied van militaire geneeskunde met de deelnemende landen. Ons onderzoek richtte zich op de effectiviteit, de strategische planning, de organisatorische structuur en de efficiëntie van de bedrijfsvoering van MILMED. Onze rapportage is niet openbaar omdat het bedrijfsvoeringsinformatie bevat die de deelnemende landen aan MILMED geïnclassificeerd hebben als niet-openbare informatie. Dit gebrek aan openbaarheid geldt voor alle bedrijfsvoeringsinformatie van MILMED, inclusief de bijdragen van de deelnemende landen, het jaarlijkse budget en het aantal personeelsleden. Dit probleem bij MILMED is illustratief voor de hele NAVO-alliantie, want het is gebruikelijk dat NAVO-entiteiten bedrijfsvoeringsinformatie classificeren als niet-openbare informatie.⁶ Het is daardoor moeilijk te beoordelen of de NAVO publiek geld effectief en efficiënt besteedt.

Aansluitend aan deze brief gaan we met de Minister van Defensie in overleg hoe Nederland kan bijdragen aan flexibelere NAVO classificatie-

³ IBAN 2014 ANNUAL ACTIVITIES REPORT, 24 November 2015 DOCUMENT, C-M(2015)0077-AS1.

⁴ Het bedrag dat alle NAVO-entiteiten samen jaarlijks uitgeven is niet openbaar.

⁵ Deze organisatie is verantwoordelijk voor de planning en uitvoering van NAVO-missies en kent jaarlijks een omvang van uitgaven van circa € 1 miljard.

⁶ De rubricering is «NATO unclassified» en dat betekent dat de informatie alleen gedeeld mag worden binnen de NAVO-alliantie tenzij de eigenaar van de informatie hierover anders beslist.

regels voor bedrijfsvoeringsinformatie bij de verschillende onderdelen van de NAVO die aansluit bij de gedachte dat openbaar is wat openbaar kan en niet-openbaar is wat niet-openbaar moet.

Dit onderzoek was een eerste onderzoek bij een NAVO jointfunded-entiteit. Wij verwachten hiermee een model te ontwikkelen voor bedrijfsvoeringsonderzoek bij jointfunded-entiteiten. Deze onderzoeken kunnen wij in overleg of gezamenlijk met andere rekenkamers van NAVO-lidstaten uitvoeren.

Ten slotte

Een afschrift van deze brief sturen we naar de voorzitter van de Eerste Kamer en de Ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken. Verder verwijzen we u naar ons webdossier www.rekenkamer.nl/navo, waar u een overzicht vindt van onze publicaties over de transparantie en verantwoording van NAVO-uitgaven.

We blijven de ontwikkelingen op dit terrein volgen en hopen dat de thema's transparantie en verantwoording uw aandacht krijgen tijdens de bijeenkomst van de NAVO Parlementaire Assemblee. Indien gewenst gaan wij hierover graag met u in gesprek.

Algemene Rekenkamer

drs. C.C.M. (Kees) Vendrik,
wnd. president

dr. E.M.A. (Ellen) van Schoten RA,
secretaris