

Hervorming van de NATO resources

DIRK DERWAEEL

Luitenant-kolonel Stafbrevethouder Dirk Derwael is raadgever van de Belgische Militaire Vertegenwoordiger bij het Militair Comité van de NAVO, bevoegd voor de *follow-up* van de dossiers in de domeinen *resources*, personeel en logistiek

35

Fin 2009, l'OTAN fut confrontée à un sérieux problème de liquidités et dut prendre des mesures correctives tant à court terme que structurelles.

Dans un premier temps, tous les besoins ont été réévalués et « priorisés » selon une nouvelle méthodologie appelée « stratification ». Ensuite, la structure de commandement a vu son envergure sérieusement réduite et un processus de restructuration des agences a été amorcé. En outre, les systèmes de gestion devront être adaptés pour s'assurer qu'à chaque moment, l'Alliance dispose d'une synthèse complète et correcte de sa situation financière. Enfin, la nouvelle politique relative au soutien fourni par le pays hôte (Host Nation Support) permettra de transférer certaines charges financières de l'OTAN vers les États membres qui hébergent les composantes de l'alliance.

In oktober 2009 werden de ministers van Defensie in Bratislava geïnformeerd over het acute liquiditeitsprobleem waarmee de NAVO werd geconfronteerd door haar gemeenschappelijk gefinancierde activiteiten. Er werd ook een groeiend structureel onevenwicht vastgesteld tussen enerzijds de behoeften en anderzijds de middelen die de naties ter beschikking willen stellen. Dit noopte de NAVO ertoe de nodige hervormingen door te voeren om deze situatie snel om te buigen.

In dit artikel zullen we na een theoretische inleiding een beschrijving geven van het probleem en de oorzaken ervan, alsook maatregelen aanreiken die tot een ommekeer moeten leiden. Vervolgens belichten we even de nieuwe me-

thode die werd toegepast om de talrijke behoeften opnieuw te evalueren en te 'prioritiseren'. Tot slot gaan we ook even na waar we vandaag staan met deze hervormingen.

36

EEN BEETJE THEORIE

De NAVO, die een Internationale Gouvernementele Organisatie (IGO) is, krijgt haar middelen van de lidstaten. Er bestaan meerdere financieringsmechanismen. De middelen die niet door één lidstaat kunnen worden bijgedragen, worden gemeenschappelijk gefinancierd (*Common Funding* – CF) via drie hoofdrekeningen. Het Civiele Budget neemt de kosten verbonden aan het NAVO- Hoofdkwartier voor zijn rekening. Deze kost wordt in België door Buitenlandse Zaken gedragen. De twee andere hoofdrekeningen bestaan in het Militaire Budget (MB) en het NAVO-investeringsprogramma (*NATO Security Investment Programme* – NSIP). Het MB en het NSIP worden bij ons door Defensie gefinancierd.

Het MB dekt alle uitgaven voor de werking en het onderhoud van de gebouwen van de NAVO- Commandostructuur (NCSEP – *NATO Command Structure Entities and Programs*), de NAVO- *Early Warning-luchtvloot* (AWACS), de pensioenen van het burgerpersoneel en de uitgaven voor de *'Allied Operations and Missions'* (AOM). Het NSIP is strictu sensu geen budget, maar een financiële regeling tussen de lidstaten, die hun investeringen ten voordele van veiligheidsinstallaties die de NAVO ten goede komen, terugbetaald krijgen van de anderen. Het dient ook om de infrastructuurprojecten van de ontplooibare systemen van de NAVO te financieren. De investeringen ten voordele van de NAVO-operaties zoals deze in Kosovo, Afghanistan en Libië worden eveneens door het NSIP gedragen.

WAT IS HET PROBLEEM?

Jarenlang heeft de NAVO haar budgetten op een niet zo overzichtelijke manier beheerd. Het stijgend aantal NAVO-operaties, waaronder vooral ISAF (Afghanistan), heeft, onder andere, gezorgd voor een explosie van de AOM-kosten zonder dat men zicht had op de reële omvang ervan.

Recent werd vastgesteld dat er voor het NSIP een tekort was van 545 miljoen euro voor de periode 2010-2014. Voor het MB bedroeg het tekort voor 2010 ongeveer 52 miljoen euro en dit zou zelfs nog sterker toenemen de jaren nadien.

Het NAVO-budget voor gemeenschappelijke financiering vertegenwoordigt slechts 0,34% van de totale defensie-uitgaven van de NAVO-lidstaten. Dit betekent niettemin zo'n 1,9 miljard euro op een totaal van 650 miljard euro dat door alle lidstaten aan Defensie wordt uitgegeven. Ondanks het feit dat dit slechts een fractie uitmaakt van de totale uitgaven, is de impact ervan op de NAVO-werking, integratie en interoperabiliteit zeer groot.

HOE IS HET ZOVER KUNNEN KOMEN?

De oorzaken van dit nijpende tekort aan financiële middelen zijn niet terug te brengen tot één feit. Zo heeft men, vooral in het domein van de C4ISR (*Command, Control, Communication, Computers, Intelligence Surveillance and Reconnaissance*), dat een zeer grote budgettaire slokop vormt, een fundamenteel principe van goed beheer in de publieke sector uit het oog verloren: het 'NAVO-Consultatie – Commando – Controleagentschap' (NC3A) dekt in dit domein niet alleen de behoeften, maar helpt ze tegelijkertijd ook mee te bepalen.

Een ander pijnpunt is de moeilijkheid om de betalingsbehoeften te voorspellen. Dit komt, ondermeer, door de lange implementatie van de investeringsprojecten. Verder zijn de door de *host nation* (gastland of agentschap) opgemaakte kostprijstramingen en uitgavenkalenders vaak fout. Dit probleem stelt zich vooral wanneer de Agentschappen van de NAVO optreden als *host nation*. Verder werd bij de kostprijstramingen te weinig aandacht geschonken aan de werkingskosten die blijkbaar plots behoorlijk kunnen oplopen nadat de aanschaf werd gerealiseerd.

Eigenlijk ontbrak het de NAVO ook aan een rendabel, geïntegreerd en geautomatiseerd kostenbeheersysteem.

WAT WERD ERAAN GEDAAN?

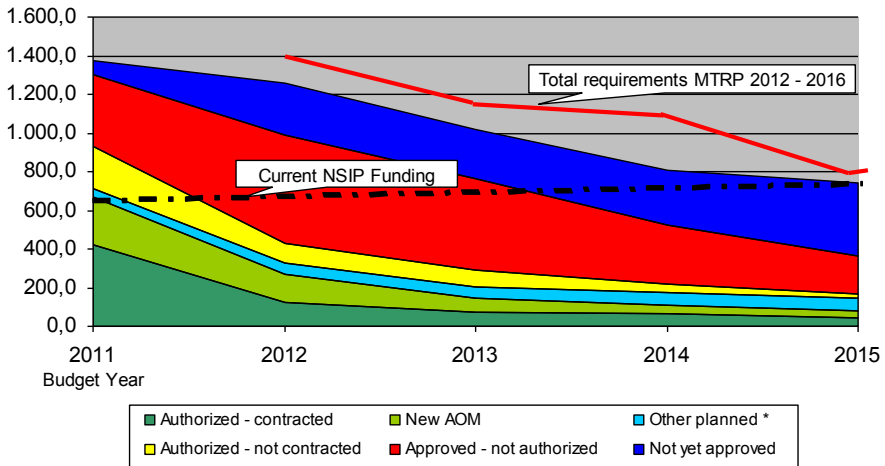
De maatregelen om deze nefaste evolutie te doen keren, dienden te worden genomen op verschillende vlakken en op een zo snel mogelijke manier. Enkele maanden na Bratislava, in februari 2010, tijdens de informele ministeriële vergadering in Istanboel, werd een pakket aan maatregelen afgekondigd, dat zowel het korte-termijntekort viseerde als het structurele onevenwicht. Een '*Senior Officials Group*' (SOG) werd belast met het in goede banen leiden van deze complexe operatie. Tegelijkertijd herbevestigden de ministers hun engagement om de nodige fondsen ter beschikking te stellen om de operationele en strategi-

sche behoeften van de Alliantie te vrijwaren. De nood aan continue hervorming en aan prioritisering van de behoeften werd opnieuw onderstreept tijdens de NAVO-top te Lissabon.

Eerst heeft men de behoeften, die zijn uitgedrukt in capaciteitspakketten en – projecten (CP&Ps), volledig herzien en opnieuw geprioritiseerd. De uitkomst van deze analyse heeft geleid tot het uitstellen, gedeeltelijk uitvoeren of zelfs schrappen van behoeften.

De *Medium Term Resource Plan* (MTRP)-cyclus wordt herzien en er wordt gestreefd naar een betere, geïntegreerde aanpak. Het MTRP moet in zijn cyclus ook met meer en betere informatie gevoed en aangepast worden. Daartoe heeft men, onder andere, het *AOM Requirement and Resource Plan* (ARRP) in het leven geroepen. Deze ARRP's worden één keer per jaar en per operatie (voor ISAF zelfs tweemaal per jaar) opgemaakt en moeten de ruggengraat vormen van de behoefteplanning voor steun aan de opdrachten en operaties van de Alliantie.

In de grafiek hieronder vindt men het resultaat van het 5-jarenplan 2011 tot 2015. Het is duidelijk dat de behoeften de mogelijkheden (stippellijn) sterk overstijgen. Het nieuwe 5-jarenplan vertoont weliswaar een nog ongedekte behoefte, maar het voorziene NSIP-budget blijft op ongeveer hetzelfde peil. Men ziet ook het grote aantal behoeften dat nog niet werd goedgekeurd of nog niet werd toegelaten voor uitvoering.



MTRP 2011 – 2015 – NATO security investment programme
Expenditure profiles per level of commitment – global (in Million Euro)

Er moet ook een rationeler beheer van de infrastructuur komen. Dit is eigenlijk al gestart door de transformatie die de NAVO ondergaat ten gevolge van het Nieuw Strategisch Concept. Deze transformatie moet leiden tot een efficiënter geheel in het beheer, de structuren en de werking van de NAVO. De financiële crisis heeft dit proces versneld en nog meer geaccentueerd. Zo wordt de NAVO-Commandostructuur, die al aan het slinken was van 15.000 mensen naar 13.000, gevoelig verder afgeslankt naar een structuur van 6.800 posten¹. Hierdoor zullen in de komende jaren een aantal hoofdkwartieren worden gesloten en zullen er andere verhuizen of samensmelten met andere hoofdkwartieren. Aanvankelijk zal deze afslanking leiden tot meer investeringen. Op termijn zullen de besparingen echter wel zichtbaar moeten worden. Vandaag weten we echter nog niet hoe en wanneer ze zullen worden verwezenlijkt. Evenmin weten we hoe groot ze zullen zijn.

De Agentschappen worden ook hervormd. Van de 14 bestaande instanties, die diensten leveren of grote projecten beheren, gaat men over naar 3 Agentschappen. Dit lijkt op het eerste gezicht een serieuze inspanning, maar bij nader inzien worden de bestaande agentschappen gewoon ondergebracht in de 3 nieuwe agentschappen. De verwachte besparing zal er moeten komen door een aantal gemeenschappelijke taken, bijvoorbeeld *human resources*, gecentraliseerd te coördineren. Verder moet men streven naar meer competitie bij nieuwe aankopen en naar meer besparingen in de toepassing van *outsourcing*, vooral door de Agentschappen.

Een ander element van de hervorming heeft te maken met de *Host Nation Support* (HNS). Het ontbreken van een eenvormige politiek bracht met zich dat HNS zowat in elk land en op elke plaats verschillend was. Sommige landen deden veel moeite en andere minder. Een nieuw beleid en de eis van de NAVO tot meer inspanningen van de *host nations* moesten ook hier tot aanzienlijke besparingen voor de NAVO leiden.

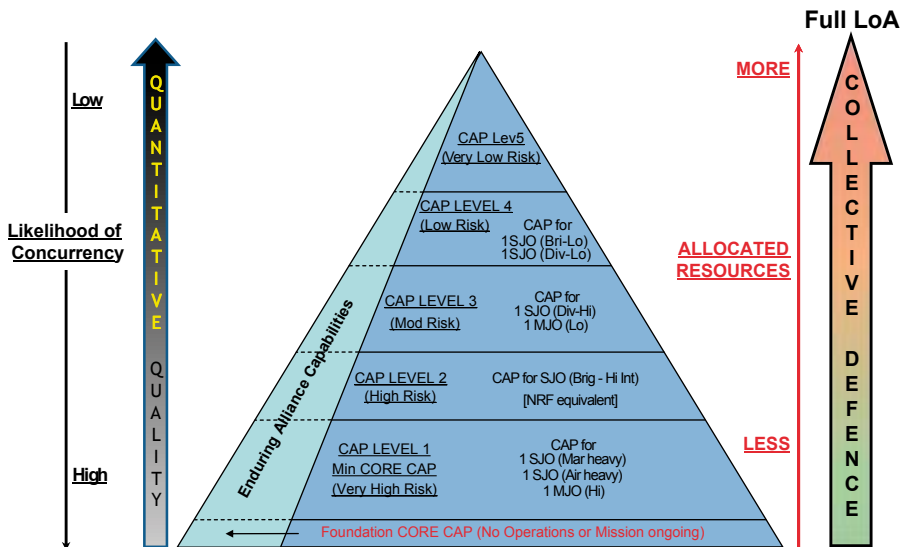
Met betrekking tot het Hoofdkwartier van SHAPE te Casteau (Bergen) zijn de gevolgen van deze nieuwe politiek voor ons land niet te onderschatten. Op nationaal vlak is het Interdepartementaal Comité van het Zetelbeleid (ICZ) nu belast met het uitwerken van een nieuwe MOU met SHAPE, dat heel wat domeinen zal belichten zoals o.a. bewaking en beveiliging, infrastructuur, onderhoud, welzijn, brandweer, transport en medische steun. De uitkomst van de onderhandelingen zal bepalen hoe groot de nieuwe investering door ons land in geld en personeel zal zijn, aangezien van zowel het lokale beleidsniveau als van de departementen Defensie, Binnenlandse Zaken en Financiën een grotere inspanning gevergd zal

worden. Momenteel beperkt de politiek zich tot de Commandostructuur van de NAVO, waardoor in ons land het Hoofdkwartier van de NAVO en de Agentschappen (nog) niet onder deze maatregel vallen.

Dit volledige besparings- en hervormingsproces verloopt uiteraard niet zonder slag of stoot. Een zo ingrijpende verandering, in zeer verschillende domeinen, zorgde en zorgt immers nog steeds voor deining bij de lidstaten, die alle ook hun nationale belangen trachten te verdedigen. Waardoor men te maken krijgt met veel achterhoedegevechten. Deze nationale belangen zijn niet steeds rationeel te vatten en dus moet men erover waken dat zij het hoofddoel van de hervorming niet dwarsbomen.

DE STRATIFICATIEMETHODE

De herziening van de behoeften werd ten aanzien van het Militair Comité uitgevoerd door toepassing van de stratificatiemethode. Deze methode, waardoor alle capaciteiten opnieuw worden beoordeeld en gradueel worden toegewezen, is volledig nieuw en innovatief. In dit piramidemodel zijn capaciteitsniveaus bepaald, die gebaseerd zijn op de waarschijnlijkheid dat operaties van verschillende omvang en intensiteit samenvallen, met bepaling van het daaraan gekoppelde risico indien de middelen niet of niet helemaal voorhanden zijn.



CAP : Capability; SJO : Smaller Joint Operation; MJO : Major Joint Operation

Vandaag kunnen we stellen dat door het werk van het Militair Comité er al snel een besparing werd bereikt voor een totaal van 1,5 miljard euro door het herzien, uitstellen of schrappen van bestaande projecten. Men wil deze operatie verder aanhouden aangezien de herziening van de behoeften aan de hand van de stratificatiemethode met succes werd uitgevoerd op alle voorstellen om capaciteiten te verwerven (CP&Ps).

Deze stratificatie van behoeften, op basis van hun relevantie, om de NAVO's ambitieniveaus op een budgettaire verantwoorde wijze te verwezenlijken, wordt dan ook stilaan het standaardinstrument om de middelen te plannen, om capaciteitspakketten te programmeren en om de implementatie te prioriteren.

Door zeer vele voorziene uitgaven een halt toe te roepen kwam men al gauw onder het gewenste budgettaire niveau en wel op zo'n drastische manier dat er enorme vertragingen kwamen in de investeringen. Dat leidde dan weer tot een ondergebruik van het voorziene budget. In 2010 werd eerst nog een extrabedrag van 300 miljoen euro voorzien omdat men dacht over onvoldoende middelen te kunnen beschikken voor het lenigen van de meest dringende noden. Het overgrote deel van dat bedrag, 220 miljoen, werd noodgedwongen overgedragen naar 2011, juist omdat de 'uitgaventrein' wel degelijk was stilgevallen. Dit vertraagde uitgavenritme laat zich ook dit jaar voelen. Men zal het geplande bedrag niet volledig kunnen uitgeven en men hoopt dat men het restant, indien nodig, zal kunnen overdragen naar 2012. Indien men dit blijft doen, zal men uiteraard het plafond van het NSIP in twijfel beginnen trekken. Toch is het niet zozeer het plafond dat in twijfel moet worden getrokken want de behoeften bestaan wel degelijk. Het zijn eerder de *follow-up* en de aansturing van de investeringsprojecten die in uitvoering zijn, die drastisch moeten verbeteren. De *host nations* (lidstaten en vooral Agentschappen) zullen ook op een rigoureuzer manier tewerk moeten gaan.

Op dit moment worden de budgetten nog steeds beheerd mits toepassing van – zoals men het zelf zegt – een tikkeltje *black magic*. We kunnen maar hopen dat we die periode zo snel mogelijk achter ons kunnen laten en raden een geïntegreerd en geautomatiseerd beheerssysteem ten stelligste aan.

Met betrekking tot de nieuwe commandostructuur en haar geografische inplanting is niet iedereen onverdeeld gelukkig, maar dat is dan vooral vanuit het perspectief van de nationale belangen bekeken. Belangrijker is de vraag of deze gevoelige personeelsvermindering de slagvaardigheid van de NAVO niet zal aantasten. De NAVO-commandostructuur was immers de ruggengraat van

de NAVO. Nu zal men echter sneller een beroep moeten doen op de middelen eigen aan de lidstaten en het is nog maar de vraag of dit een voordeel dan wel een nadeel zal zijn.

De hervorming van de diverse agentschappen van de NAVO lijkt nog vóór de implementatie ervan niet echt te kunnen voldoen aan de hoge (besparings-) verwachtingen. De opgemaakte business cases roepen veel vragen op en de voorspelde besparingen lijken helemaal niet te kunnen worden bereikt. Een voortgezette kritische analyse dringt zich dan ook op.

De besparingen aan personeel in de nieuwe Commandostructuur worden bovendien gerealiseerd door een groot aantal militairen door te schuiven naar het Communicatie – en Informatieagentschap. Dit lijkt meer op een vestzakbroekzakoperatie. En indien de lidstaten het nut er niet meer van inzien om deze posten met militairen te bezetten, zal men noodgedwongen naar andere oplossingen moeten zoeken, zoals het aanwerven van (duurder) burgerpersoneel of moeten overgaan tot een nog duurdere *outsourcing*.

Zowel voor de Commandostructuur als voor de Agentschappen komt er een belangrijke transitieperiode aan. Het doel is om zo snel mogelijk over te stappen naar de nieuwe structuur maar dit moet gebeuren met behoud van de capaciteiten op alle momenten. De lidstaten zullen zich moeten engageren om in die periode de oude structuur te blijven bemannen met personeel tot de nieuwe structuren volledig operationeel zijn. De praktijk toont dat dit nu al een uitdaging vormt.

CONCLUSIE

Door de geschetste financiële situatie was het vijf vóór twaalf voor de NAVO en dit heeft geleid tot een ingrijpende hervorming van het financiële beleid en de structuren. Weliswaar worden niet alle maatregelen door de lidstaten op handgeklap onthaald.

De ingrepen om het budget onder controle te krijgen hebben alvast op korte termijn belangrijke resultaten opgeleverd en een liquiditeitsprobleem afgewend. De stratificatiemethode die voortaan aangewend zal worden om capaciteiten te verwerven, zal alvast leiden tot een rationele en geleidelijke verwezenlijking van het ambitieniveau binnen de voorziene budgettaire enveloppe. Maar het zal zonder twijfel nog steeds tijd, moeite en toezicht vergen om alle gewenste

structurele verbeteringen in te voeren. Zo moet men, onder andere, dringend afstappen van de zogeheten *black magic*-methodes en resoluut kiezen voor krachtige geautomatiseerde beheersmethodes.

Binnen Defensie beschikken we over een zeer goed budgetbeheer en een gestructureerde aankooppolitiek en op dat vlak hebben we dan ook geen lessen te trekken uit deze hervorming. Anderzijds is het zeker de moeite waard om de stratificatiemethode van nabij te bekijken en om na te gaan hoe we deze methode kunnen toepassen bij het bepalen en prioriteren van onze eigen behoeften ten aanzien van het Belgische ambitieniveau.

De grondige hervorming van de NAVO-Commandostructuur zal wel het langste nazinderen en het is nog maar de vraag of deze ingreep de slagkracht van de NAVO niet zal aantasten. De herstructurering van de Agentschappen lijkt op het eerste gezicht het minst beloftevol. Voor beide zal de toekomst moeten uitwijzen of de beoogde besparingen kunnen worden gerealiseerd en aangehouden.

De zoektocht naar besparingen binnen de NAVO betekent ook dat men van de lidstaten een grotere inspanning vraagt en in het kader van de HNS zal dat zeker merkbaar zijn voor Defensie. Hopelijk beperken de inspanningen die men van de *host nation* verlangt, zich tot de NAVO-Commandostructuur. Een uitbreiding naar de Agentschappen of zelfs het Hoofdkwartier van de NAVO, zou het kostenplaatje voor ons land gevoelig de hoogte indrijven.

Ten slotte zullen alle voorgestelde hervormingen pas een reële oplossing vormen indien de eensgezindheid onder de 28 lidstaten wordt behouden en indien ze allemaal overtuigd zijn van de dwingende noodzaak van deze vernieuwingen.

□

Trefwoorden: NAVO, Hervorming, Stratificatie, HNS

¹ Hierbij dienen wel 2000 posten gerekend voor de AWACS en AGS-componenten, die evenwel niet meer formeel deel zullen uitmaken van de NAVO-Commandostructuur.