



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017

Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)

Rapport bij het jaarverslag

2018





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)

Rapport bij het jaarverslag





Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bedrijfsvoering, hun bestedingen en hun beleid.

Onze centrale vragen in dit jaarlijkse ‘verantwoordingsonderzoek’ zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten gehad?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de kwaliteit van de financiële informatie en de totstandkoming van de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2017 vindt u op www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek2017.

Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2017*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2017.



Inhoud

1	Onze conclusies	5
2	Feiten en cijfers	7
3	Financiële informatie	8
	3.1 Oordeel over de financiële informatie	8
4	Bedrijfsvoering	10
	4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	10
	4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering	10
	4.3 Onvolkomenheden	11
	4.4 Opgeloste onvolkomenheden	13
	4.5 Aandachtspunten bedrijfsvoering	14
	4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	20
5	Beleidsresultaten	21
	5.1 Gedetineerdenbegeleiding buitenland	21
	5.2 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie	28
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	29
	6.1 Reactie minister van Buitenlandse Zaken	29
	6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	31
	Bijlage 1	
	Over het verantwoordingsonderzoek	32
	Bijlage 2	
	Literatuur	34
	Bijlage 3	
	Eindnoten	35

1 Onze conclusies

Voor de minister van Buitenlandse Zaken is er in 2017 veel veranderd. Het ministerie is verhuisd naar een nieuw gebouw en er is een nieuw financieel systeem in gebruik genomen. Ook bij de ambassades is de digitalisering voortgeschreden, het ministerie heeft in 2017 met E-kassa het elektronisch betalen voor consulaire dienstverlening geïmplementeerd.

Onvolkomenheden

We zien een duidelijke verbetering bij de digitale archivering, waardoor deze onvolkomenheid in 2017 is opgelost. Onze aanbevelingen uit ons vorige verantwoordingsonderzoek zijn namelijk grotendeels opgevolgd, waardoor het gebruik van het digitale archiverings-systeem in 2017 op een aanvaardbaar niveau is gekomen. Op andere terreinen die we bij het ministerie hebben onderzocht zien we een zekere stagnatie. Dit geldt in het bijzonder voor informatiebeveiliging, waarbij wij een onvolkomenheid hebben geconstateerd. De minister heeft bij informatiebeveiliging nog geen sluitend managementsysteem en mist op centraal niveau inzicht in de naleving van de informatiebeveiliging bij de directies en posten.

Aandachtspunten

Bij vastgoed zien we weliswaar beperkte verbeteringen, maar stellen we ook vast dat de uitvoering van de projecten opnieuw achterblijft bij de planning en dat de management-informatie beter kan. Vastgoed blijft daarom voor ons een aandachtspunt. Het beheer van het nieuwe financiële systeem (SAP) is in 2017 voor ons ook een aandachtspunt geworden. Het financiële systeem is eigendom van de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Daar hebben we geconstateerd dat het beheer van het financiële systeem door de minister van Infrastructuur en Waterstaat onvoldoende is. Zonder extra compenserende maatregelen loopt ook de minister van Buitenlandse Zaken daardoor risico's.

Beleidsresultaten

Verder hebben we gekeken naar de huidige stand van zaken bij het beleid gedetineerden-begeleiding in het buitenland. We hebben de gegevens van 2017 toegevoegd en gekeken naar de opvolging van onze aanbevelingen van vorig jaar. Na actualisatie van de gegevens constateren we dat de situatie vergelijkbaar is met die van vorig jaar. Wij blijven daarom bij onze constatering van vorig jaar, dat de beleidswijziging niet heeft geleid tot de voorgenomen reallocatie van middelen, tot uitdrukking komend in een hoger aantal bezoeken in zorglanden.

Verder zijn er maatregelen genomen om de kwetsbaarheid van gedetineerden in niet-zorglanden beter te monitoren. Of deze maatregelen in de praktijk het gewenste resultaat hebben, hebben we niet kunnen onderzoeken.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken wij bovenstaande conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Wij hebben vastgesteld dat de weergegeven informatie op totaalniveau rechtmatig is en deugdelijk is weergegeven. Op artikelniveau is ons oordeel dat de informatie rechtmatig en deugdelijk is weergegeven.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In 2017 is er één onvolkomenheid geconstateerd.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek naar gedetineerdenbegeleiding in het buitenland. Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten wij de reactie samen die wij op 25 april 2018 ontvingen van de minister van Buitenlandse Zaken.

2 Feiten en cijfers

De minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor het behartigen van de belangen van Nederland en Nederlanders in het buitenland. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken behartigt die belangen, zowel vanuit het departement in Den Haag als via een netwerk van ambassades en consulaten in veel landen (het postennet). Het postennet vormt de ogen en oren van Nederland in het buitenland. Het ministerie helpt Nederlanders in het buitenland en onderhandelt en werkt samen op veel terreinen in de Europese Unie en binnen organisaties als de NAVO en de Verenigde Naties.

De uitgaven van het Ministerie van Buitenlandse Zaken beslaan 3,66% van de totale rijksuitgaven over 2017. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in 2017 uitgaven gedaan voor € 8,4 miljard. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 8,1 miljard. De ontvangsten bedroegen € 3,9 miljard.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) in cijfers (in miljoenen €)

	2015	2016	2017
Verplichtingen	10.080	9.917	8.142
Uitgaven	10.232	10.106	8.364
Ontvangsten	813	1.239	3.866
Fte's	2.695	2.763	2.762

Het grootste deel van de uitgaven van het Ministerie van Buitenlandse Zaken betreft de afdrachten aan de Europese Unie (EU) op artikelonderdeel 3.1: € 6.991 miljoen. Dit bedrag omvat tevens de 'perceptiekostenvergoeding' van € 617 miljoen die Nederland in dat jaar heeft ontvangen voor de kosten van de inning van invoerrechten. De afdracht is in 2017 verlaagd als gevolg van het Eigen Middelen Besluit dat per 1 oktober 2016 in werking is getreden (Kamerstuknr. 21 501-03, nr. 99, 19 oktober 2016). Dit besluit zorgde tevens voor een nettokorting van € 2.724 miljoen. Dit bedrag is in januari 2017 teruggestort door de Europese Commissie (EC) waardoor de ontvangsten ten opzichte van voorgaande jaren zijn gestegen. Door deze korting zijn ook de verplichtingen gedaald. In onze onderzoeken hebben we al geconstateerd dat met betrekking tot de EU-afdrachten de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de ministers van Financiën en Buitenlandse Zaken diffuus is en niet aansluit op de begrotingsverantwoordelijkheid. Daarom is het te overwegen - gezien de huidige inrichting van het stelsel, waarbij de taken zijn belegd bij de minister van Financiën - om de EU-afdrachten te begroten en te verantwoorden via begrotingshoofdstuk IX Financiën (zie hiervoor ook: Algemene Rekenkamer 2016a; 2016b en ons rapport bij de Nationale verklaring 2018).

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

We geven in § 3.1 een oordeel over:

- de rechtmatigheid en deugdelijke weergave van de financiële informatie op totaalniveau;
- de rechtmatigheid en deugdelijke weergave van de financiële informatie op artikelniveau.

3.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen. Daarnaast hebben wij ook geen fouten gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is opgenomen omvat in totaal € 30,2 miljoen aan overschrijdingen op de begrotings artikelen 1 en 7. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 18,5 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1 en 7. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften, met uitzondering van een fout in de deugdelijke weergave voor een bedrag van € 116,0 miljoen in de post '5a Begrotingsreserves' in de saldibalans.

Ondeugdelijke weergave begrotingsreserve in saldibalans

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de saldibalans met betrekking tot de deugdelijke weergave van de posten in de saldibalans is overschreden. De post Begrotingsreserves valt beleidsmatig toe te rekenen aan de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en dient dan ook in de saldibalans van dat begrotingshoofdstuk te worden verantwoord. Het 'Overzicht risico-regelingen' staat nu in het jaarverslag Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de bijbehorende begrotingsreserves in de saldibalans van Buitenlandse Zaken.

3.1.2 Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie.

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is op artikelniveau rechtmatig en deugdelijk weergegeven.



4 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. We beschrijven de ontwikkelingen op het gebied van de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen bespreken we de (opgeloste) onvolkomenheden in meer detail (§ 4.3 en § 4.4) en staan we stil bij de aandachtspunten (§ 4.5). We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van Buitenlandse Zaken in zijn jaarverslag verstrekt (§ 4.6).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is in 2017 verhuisd naar een ander pand. Een deel van de medewerkers kon vanwege capaciteitsgebrek echter niet meeverhuizen en is nog gehuisvest in het voormalige gebouw van het ministerie. Voor hen is nog geen alternatieve huisvesting gevonden. Ook is het ministerie overgegaan op een nieuw financieel systeem (SAP), waarbij is aangesloten bij het financiële systeem dat al in gebruik was bij de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Verder zijn in 2017 de voorbereidingen afgerond voor de overdracht van de consulaire, financiële en bedrijfsvoeringsdiensten van de sinds 2014 bestaande Regionale Service Organisaties (RSO's) naar Nederland. Vanaf 1 januari 2018 is deze dienstverlening voor het postnet overgenomen door drie gespecialiseerde serviceorganisaties, de Financiële Service Organisatie (FSO), de Consulaire Service Organisatie en Wereldwijd Werken (3W).

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldeden in 2017 aan de gestelde eisen, met uitzondering van één onvolkomenheid.

Onderwerp	2015	2016	2017
Digitale archivering	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	
Informatiebeveiliging			Onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Informatiebeveiliging

De ICT bij de rijksoverheid bestaat zowel uit systemen voor primaire processen (belastingen, uitkeringen, subsidies) als voor ondersteunende processen (zoals kantoorautomatisering en financiële systemen).

Toenemend belang informatiebeveiliging

Door een steeds groter gebruik van ICT ontstaan er ook meer potentiële kwetsbaarheden. De hacks van Cozy Bear op de Democratische Partij in de Verenigde Staten, de WannaCry ransomware die wereldwijd spoorwegen, bedrijven en ziekenhuizen trof en de DDoS-aanvallen op banken en de Belastingdienst zijn zomaar drie recente voorbeelden waarbij democratische processen zijn beïnvloed, burgers en instellingen zijn gehanteerd en de dienstverlening werd ontregeld. Met de toegenomen digitale mogelijkheden doen zich ook nieuwe bedreigingen voor en daardoor is het belang van informatiebeveiliging nu nog duidelijker. Doordat de samenleving in hoge mate afhankelijk is van diensten van de rijksoverheid en de rijksoverheid daarnaast een kaderstellende functie heeft, heeft zij een uitzonderlijke positie. Deze positie vereist dat de rijksoverheid haar informatiebeveiliging zelf goed op orde heeft en daarmee het goede voorbeeld geeft.

Gegeven het toenemende belang van een goede informatiebeveiliging doen wij hier jaarlijks onderzoek naar. Dit jaar hebben we daarbij vooral gekeken naar de voortgang op de bevindingen van vorig jaar, met name de versterking van de centrale sturing. Die is belangrijk omdat wij vinden dat informatiebeveiliging een zaak is van de departementale top; daar zou zicht moeten zijn op de maatregelen, risico's, incidenten et cetera die decentraal spelen.

Gedateerd beleid en beperkt zicht op decentrale verbeterplannen

We constateren op basis van ons onderzoek dat bij de minister van Buitenlandse Zaken een aantal zaken in de sturing op informatiebeveiliging niet op orde is. Zo is er weliswaar sprake van formeel vastgesteld beleid maar dateert dit uit 2011. Het ministerie heeft de afgelopen jaren gewerkt aan de totstandkoming van de *Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR) 2017* waarin de dreiging van statelijke actoren (landen) een plek zou moeten krijgen. Hiermee wordt de BIR geschikt voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken en kan dit in het beleid worden aangepast. De BIR is een gemeenschappelijk normenkader voor de beveiliging van de informatie(systemen). Het concretiseert een aantal normen tot verplichte operationele afspraken, om een eenduidig minimumniveau van

informatiebeveiliging te garanderen. Doordat dit proces vertraging heeft opgelopen is het beleid uit 2011 nog niet geactualiseerd. Het ministerie erkent verder dat er op centraal niveau geen inzicht is in de verbetermaatregelen bij posten en directies aangaande informatiebeveiliging. Het ministerie heeft lokaal wel inzicht in de tekortkomingen maar geen centraal inzicht in de status en voortgang van de verbeterplannen.

De status van de opvolging van verbetermaatregelen op de vorig jaar onderzochte kritieke systemen is onbekend. De minister geeft aan voor beide systemen afhankelijk te zijn van het zogenoemde Shared Service Center ICT (SSC-ICT), een onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De eerste onderdelen van de plannen rond cybersecurity zijn uitgewerkt. De visie en strategie voor informatiebeveiliging, risicomanagement, privacy-bescherming en compliance zijn uitgewerkt in vier thema's: technische basis op orde, continuïteit gewaarborgd, i-bewustzijn en digivaardigheden bij medewerkers en compliance met verplichtingen vanuit regelgeving. Daarnaast heeft de minister van Buitenlandse Zaken, in lijn met integraal beveiligingsbeleid, de beoogde organisatie en sturing van de informatiebeveiliging beschreven.

Conclusie en aanbeveling

Voor de minister van Buitenlandse Zaken is het bijzonder van belang dat de informatiebeveiliging op orde is gezien de actualiteit, het internationale netwerk en de gesignaleerde toenemende dreigingen. Wij constateren dat de minister nog geen sluitend managementstelsel heeft voor de informatiebeveiliging. De minister heeft op centraal niveau wel een overzicht met kritieke systemen, accreditaties (doet het systeem wat het moet doen), quickscans, risicoanalyses en Privacy Impact Assessment (PIA's). De minister mist op centraal niveau echter inzicht bij directies en posten in de naleving van informatiebeveiliging, tekortkomingen van kritieke systemen en de status van verbeterplannen. Verder is het beeld op belangrijke onderdelen niet gewijzigd ten opzichte van een jaar geleden: niet alle vereiste BIR-maatregelen zijn geïmplementeerd en de aantoonbaarheid van de wel getroffen maatregelen is nog steeds een aandachtspunt. Vooral het ontbreken van centraal zicht op de verbetermaatregelen bij directies en posten achten wij risicovol. Daarnaast dient het beleid uit 2011 geactualiseerd te worden. Immers met gedateerd beleid bestrijdt men gevaren en risico's die mogelijk gedateerd zijn. Om deze redenen beoordelen wij de informatiebeveiliging bij het ministerie als een onvolkomenheid.

We bevelen de minister aan prioriteit te geven aan het actualiseren van het beleid uit 2011. Verder is het, gegeven het internationale postennetwerk, van belang te starten met een centrale monitoring op verbeterplannen bij posten en directies en de interne controle op informatiebeveiliging te implementeren.

4.4 Opgeloste onvolkomenheden

4.4.1 Digitale archivering op aanvaardbaar niveau gebracht

In 2012 is de minister van Buitenlandse Zaken begonnen met de omschakeling van papieren dossiers naar digitale dossiers. Als digitale documenten niet of niet juist (op de goede plek en met goede naamgeving) worden vastgelegd, loopt het ministerie risico's in alle fasen van het primair proces. Zeker bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken waar medewerkers regelmatig worden overgeplaatst, is het van belang dat uit het archief blijkt welke afspraken zijn gemaakt en welke regels gelden.

De minister van Buitenlandse Zaken heeft de aanbevelingen over digitale archivering uit ons verantwoordingsonderzoek 2016 grotendeels opgevolgd. Deze maatregelen hebben ervoor gezorgd dat het gebruik van het digitale archiveringssysteem Sophia in 2017 op een aanvaardbaar niveau is gekomen. Wij beschouwen daarom de onvolkomenheid bij de digitale archivering als opgelost.

De volgende organisatorische en technische maatregelen zijn in 2017 afgerond:

- Met uitzondering van de nieuw geopende posten beschikken alle posten en dienstonderdelen over een vastgesteld archiefplan. Een archiefplan geeft richting aan archivering en is daarmee een sturings- en monitoringinstrument. De posten en dienstonderdelen ontvangen rapportages op basis van dit archiefplan. Met deze rapportages krijgen de posten en dienstonderdelen onder meer inzicht in de kwantiteit van het archiefbeheer, het archiefgedrag van de medewerkers en de risicodossiers met betrekking tot het eigen deelarchief.
- Indien uit de rapportages blijkt dat een dienstonderdeel structureel blijft onderpresteren worden dienstonderdelen daarop daadwerkelijk aangesproken. De dienstonderdelen die achterbleven met archiveren zijn door de secretaris-generaal daarop persoonlijk aangeschreven. Het resultaat hiervan is positief, het aanspreken van leidinggevenden blijkt in de praktijk goed te werken.
- In 2017 is tevens een aantal technische maatregelen gerealiseerd. Zo is begin 2017 de koppeling tussen het financiële systeem SAP en Sophia gerealiseerd, waardoor documenten uit het financiële systeem nu automatisch worden opgeslagen in Sophia. Daarnaast is een koppeling tot stand gebracht tussen Sophia en het personeelsmanagementsysteem van Buitenlandse Zaken. Verder zijn de printers in de nieuwe locatie in de Rijnstraat voorzien van software waardoor een gescand stuk automatisch voldoet aan de eisen van het digitale archiefsysteem. Alle medewerkers van het ministerie kunnen hierdoor nu zelf hun stukken scannen en archiveren.



Door deze maatregelen is het gebruik van het archiefsysteem aanzienlijk verbeterd. Dat het gebruik van Sophia ten opzichte van 2016 verder is toegenomen, blijkt uit de al eerder genoemde rapportages. In 2017 werd meer dan twee keer zoveel gearhiveerd als in 2016.

4.5 Aandachtspunten bedrijfsvoering

4.5.1 Vastgoed

De afgelopen jaren zijn bij diverse onderdelen van het Rijk huisvestingsplannen opgesteld om te komen tot een compactere huisvesting en daarmee te kunnen bezuinigen op de huisvestingslasten. Voorbeelden hiervan zijn de afstoot van rijkskantoren, kazernes, politiebureaus en ook ambassades.

Masterplan Huisvesting en Vastgoed Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het kabinet heeft in 2013 besloten om een bedrag van in totaal € 20 miljoen te bezuinigen op de structurele (exploitatie) kosten van het rijksvastgoed in het buitenland. Bij de omvorming van de vastgoedportefeuille van de minister van Buitenlandse Zaken moest het vastgoed ook bijdragen aan de doelstellingen van het eveneens in 2013 gelanceerde programma *Modernisering Diplomatie*.

Om dit te realiseren stelt het ministerie sinds 2015 jaarlijks een masterplan op om beter te kunnen sturen op de doelstelling voor de vastgoedportefeuille: meer lange termijn, minder ad hoc. Het jaarlijkse masterplan geeft bijvoorbeeld de ambities, normen en uitgangspunten voor het vastgoedmanagement weer en daarnaast een planning en financiering van projecten. Het masterplan gaat echter niet in op hoe de voorgenomen besparing van structureel € 20 miljoen tot en met 2021 gerealiseerd moet worden. Ook is onvoldoende uitgewerkt wat de consequenties zijn van nieuwe huisvestingsdoelstellingen, zoals verduurzaming, voor de extra kosten binnen de vastgoedportefeuille van de minister van Buitenlandse Zaken.

Volume en waarde van het vastgoed in het buitenland

Wij hebben de afgelopen jaren de ontwikkelingen rond het vastgoed en de huisvesting van de minister van Buitenlandse Zaken in het buitenland gevolgd en hierover sinds 2014 gerapporteerd in ons verantwoordingsonderzoek. De vastgoedportefeuille van ambassades en residenties in het buitenland heeft volgens het ministerie een volume van circa 306.000 m² bruto vloeroppervlak, de geschatte waarde van de panden in eigendom bedraagt volgens het ministerie circa € 1.160 miljoen. Deze waardering bestaat uit taxaties en grove schattingen. Ook het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) heeft hier geen inzicht in. In de volgende tabel geven we een overzicht van de vastgoedportefeuille van de minister van Buitenlandse Zaken. Opvallend is dat het aantal panden in de verschillende categorieën in

2016 en 2017 weer is gestegen. Het aantal panden is nu met 1.220 panden bijna op het zelfde niveau als in 2012 met 1.233 panden (het laatste jaar voor de bezuinigingen), maar daar binnen is de verhouding eigendom-huur wel veranderd.

Tabel 1 Vastgoedportefeuille Ministerie van Buitenlandse Zaken (aantallen panden; bron: opgave Ministerie van Buitenlandse Zaken in 2017)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kantoren in eigendom	45	44	43	41	40	46
Residenties in eigendom	64	58	56	56	57	61
Dienstwoningen in eigendom	74	73	73	72	70	69
Kantoren huur	85	86	85	87	88	94
Residenties huur	65	66	67	67	70	70
Dienstwoningen huur	900	835	800	765	769	880
<i>Totaal</i>	1.233	1.162	1.124	1.088	1.094	1.220

Buitenlandse Zaken valt buiten het rijkshuisvestingsstelsel

De minister van Buitenlandse Zaken neemt voor het beheer van het rijksvastgoed een bijzondere positie in. De vastgoedportefeuille van de minister van Buitenlandse Zaken in het buitenland valt niet onder het rijkshuisvestingsstelsel van het RVB. De minister mag in het buitenland zelfstandig panden kopen en verkopen en het ministerie werkt niet met een baten-en-lastenstelsel voor het vastgoedbeheer, in tegenstelling tot het RVB. Vanwege deze bijzondere positie heeft de minister een volmacht nodig van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De minister van Buitenlandse Zaken heeft de volmacht, nodig om bijvoorbeeld panden zelfstandig te mogen verkopen, echter niet kunnen overleggen. Hierdoor hebben wij niet kunnen vaststellen of de minister bevoegd was deze vastgoedtransacties namens de staat te verrichten. Dit betekent dat er onzekerheid bestaat over de rechtmatigheid van deze transacties.

Realisatie van het masterplan

In ons verantwoordingsonderzoek over 2016 gaven we aan dat de minister het huisvestings- en vastgoedbeleid verder had ontwikkeld. De beoogde verandering van de vastgoedportefeuille bleef echter achter bij de planning voor 2016. Verder bleek dat de informatievoorziening aan het parlement over de inzet van het huisvestingsfonds onvoldoende was (zie 'Informatie Tweede Kamer over inzet huisvestingsfonds verbeterd').

We stellen in dit onderzoek over 2017 vast dat er vooruitgang is geboekt, maar dat de uitvoering van de projecten opnieuw achterblijft bij de planning voor 2017. Circa de helft van de projecten kent een vertraging in de uitvoering en van de 8 geplande verkopen in 2017 is slechts 1 pand verkocht voor een bedrag van € 0,3 miljoen.

De minister benoemt verschillende oorzaken voor de achterblijvende realisatie van het masterplan. De minister heeft te maken met projectspecifieke omstandigheden, onvoldoende capaciteit, de prioritering van projecten en de voorrang van ad-hoc projecten gericht op veiligheid en ten slotte de interne besluitvorming. Het ministerie neemt in 2018 verschillende maatregelen om de doelen te halen, zoals de versterking van de interne besluitvorming en de inzet van extra capaciteit voor de uitvoering van de vastgoedprojecten.

Verder constateren wij dat de koppeling tussen het masterplan van de minister van Buitenlandse Zaken en de managementinformatie over de uitvoering en realisatie van de projecten kan worden verbeterd, bijvoorbeeld als het gaat om de bezuinigingen. Wij vinden dat met betere managementinformatie gedurende de uitvoering van het huisvestingsplan beter kan worden gestuurd op de realisatie van de doelen in het huisvestingsplan. Ook op het gebied van inzicht in de vastgoedportefeuille zijn volgens ons verbeteringen mogelijk, bijvoorbeeld door de waarde van de panden in eigendom te taxeren en de onderhoudstoestand van de gebouwen te bepalen. Goede informatie biedt de minister handvatten om een proactief strategisch vastgoedbeleid te voeren.

In 2014 is de bezuiniging van structureel € 20 miljoen in de begroting van Buitenlandse Zaken verwerkt. Omdat vastgoed ongeschikt is voor snelle bezuinigingen heeft de minister destijds besloten om de structurele bezuiniging intern gefaseerd te realiseren tot en met 2021. Het jaarlijkse tekort dat hierdoor op de begroting van Buitenlandse Zaken ontstaat moet het ministerie binnen het apparaatsbudget compenseren.

Door de eerdergenoemde vertraging bij de verandering van de portefeuille loopt het ministerie het risico dat het de geplande gefaseerde bezuiniging op de vastgoedgeuitgaven in 2021 niet realiseert. Om dit te compenseren heeft het ministerie gekozen voor tijdelijke bezuinigingen, bijvoorbeeld op de onderhoudsuitgaven. Uit de cijfers in de volgende tabel blijkt dat het onderhoudsbudget tot en met 2016 is gedaald. In 2017 is echter weer een lichte stijging op onderhoud te zien van € 2,3 miljoen. Achterstallig onderhoud kan ertoe leiden dat de toekomstige onderhoudslasten juist weer sterk gaan stijgen. De gevolgde aanpak is dus risicovol en kan in de nabije toekomst ongunstige financiële consequenties hebben.

In het baten-lastenstelsel zouden deze extra kosten beter in beeld komen. Zo kan een baten-lastenstelsel informatie leveren over bijvoorbeeld de ontwikkeling van de waarde van vaste activa (zoals vastgoed) en toekomstige verplichtingen en financiële risico's. Daardoor kan een baten-lastenstelsel – in tegenstelling tot het kasstelsel – het parlement beter inzicht geven in kosten en de verwachte kostenontwikkelingen, zoals kosten van onderhoud en informatie over vervangingsinvesteringen. Met informatie over kostenontwikkelingen kunnen uitgaven beter worden beheerst en kan het parlement ten behoeve van de besluitvorming goed worden geïnformeerd. Overigens is het alleen op basis van aannames nog mogelijk om achteraf vast te stellen in hoeverre de onderliggende structurele besparingen op de exploitatiekosten zijn gerealiseerd.

Tabel 2 Uitgaven huisvesting 2012-2017 (in miljoenen €; bron: opgave Ministerie van Buitenlandse Zaken)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Huren	48,3	50,4	45,5	44,4	49,3	49,5
Onderhoud	21,3	18,0	15,8	17,4	12,9	15,2
Beveiliging	13,5	15,2	16,1	15,6	15,6	13,4
Exploitatie overig	12,7	10,7	7,7	8,2	11	12,8
Investeringen	37,8	11,7	5,9	12,5	11	17,5
<i>Totaal</i>	133,6	106	91,0	98,1	99,8	108,4

Informatie Tweede Kamer over inzet huisvestingsfonds verbeterd

Het “huisvestingsfonds” is een middelenafpraak die de minister van Buitenlandse Zaken met de minister van Financiën in 2013 heeft gemaakt en is bedoeld om de beoogde verandering van de vastgoedportefeuille budgettair te ondersteunen. Afgesproken is dat de opbrengsten van verkopen van de minister van Buitenlandse Zaken tot en met 2021 beschikbaar blijven voor het doen van investeringen in de vastgoedportefeuille van de minister van Buitenlandse Zaken. De minister heeft bij het overleg in juni 2017 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 725 V, nr. 8) met de Tweede Kamer toegezegd de informatievoorziening over het huisvestingsfonds te verbeteren door de investeringen en ontvangsten uit verkopen toe te lichten. Wij constateren dat de minister de informatievoorziening in de budgettaire stukken heeft uitgebreid.

Aanbevelingen

We bevelen de minister van Buitenlandse Zaken aan om:

- De komende beleidsnota over het postennetwerk te vertalen naar de gevolgen voor het masterplan, bijvoorbeeld dat er minder posten worden gesloten dan wel nieuwe posten worden geopend. Verder ook de financiële gevolgen van bijvoorbeeld de aangescherpte eisen voor de duurzaamheid van rijksgebouwen in het masterplan beter uit te werken in maatregelen inclusief hun financiële gevolgen.
- Verder te werken aan het verbeteren van de informatiepositie van de minister van Buitenlandse Zaken over de vastgoedportefeuille zoals de waarde van het vastgoed in eigendom en verder te werken aan de optimalisering van de verhouding tussen panden in eigendom en huur ten behoeve van doelmatige exploitatie.
- De koppeling tussen het centrale masterplan van de minister van Buitenlandse Zaken en de managementinformatie over de realisatie van de huisvestingsprojecten te verbeteren zodat hierop beter gestuurd kan worden.
- Zeker te stellen dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een volmacht geeft voor de aan- en verkoop van panden in het buitenland.

4.5.2 SAP Beheer Buitenlandse Zaken

In 2017 heeft de minister van Buitenlandse Zaken het financiële ICT-systeem (SAP) van de minister van Infrastructuur en Waterstaat (voor 26 oktober 2017: Infrastructuur en Milieu) geïmplementeerd. De minister van Buitenlandse Zaken is hierdoor medegebruiker geworden van het financiële systeem waarvan de minister van Infrastructuur en Waterstaat eigenaar is. Voor het medegebruik van het financiële systeem zijn in oktober 2014 afspraken vastgelegd tussen de beide ministeries met de waarborg dat met wijzigingen van het financiële systeem (functionaliteit) de verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken voor het financieel beheer hierdoor geen gevaar loopt. Verder is in december 2016 tussen beide ministeries een bewerkersprotocol gesloten. Hierin is de verantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Waterstaat als bewerk voor de beveiliging van de gegevens van de minister van Buitenlandse Zaken expliciet vastgelegd.

Het medegebruik van het financiële systeem en het feit dat het beheer van het systeem is uitbesteed aan een ander departement ontslaat de minister van Buitenlandse Zaken niet van de verantwoordelijkheid voor het financieel beheer.

De migratie naar het nieuwe financiële systeem is zonder noemenswaardige problemen verlopen, maar het ministerie loopt wel risico's. Uit ons onderzoek bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat blijkt namelijk dat het beheer van het financiële systeem door dit ministerie in 2017 onvoldoende was. Al sinds 2014 kwalificeren wij het beheer van het financiële systeem bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat als onvolkomenheid.

Met name het wijzigingen- en autorisatiebeheer waren onvoldoende beheerst. Dit zijn de belangrijkste IT beheerprocessen die moeten waarborgen dat alleen gebruikers en beheerders de bevoegdheden krijgen die ze nodig hebben voor hun functie, dat ongeautoriseerden geen toegang kunnen krijgen en dat wijzigingen in het financiële systeem geen invloed hebben op de beheersingsmaatregelen. Door de minister van Infrastructuur en Waterstaat is toegezegd dat het beheer verbeterd zou worden. Voordat het nieuwe financiële systeem in gebruik werd genomen door de minister van Buitenlandse Zaken is niet aantoonbaar getoetst of de beheersmaatregelen ook daadwerkelijk verbeterd waren.

In 2017 is op verzoek van de minister van Infrastructuur en Waterstaat door de Auditdienst Rijk wederom een onderzoek uitgevoerd naar het door de minister van Infrastructuur en Waterstaat gevoerde beheer van het financiële systeem. Hierover is door de Auditdienst Rijk een rapport uitgebracht met een afkeurend oordeel. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat in 2017 met name het wachtwoordbeheer en beveiliging van componenten onvoldoende beheerst waren. Gebleken is dat het financiële systeem eenvoudig te hacken was door misbruik te maken van de in het financiële systeem standaard aanwezige accounts met standaard wachtwoorden. Deze waren niet in alle omgevingen van het financiële systeem verwijderd. Hierdoor hebben beide ministers risico's gelopen op inbreuken; dit betekent onder meer dat de betrouwbaarheid van het betaalproces en de integriteit van data waaronder crediteurengegevens niet gegarandeerd waren.

De minister van Buitenlandse Zaken heeft aangegeven dat de informatie over de tekortkomingen, risico's en de te treffen beheersmaatregelen pas in een laat stadium in 2017 met het ministerie zijn gedeeld. Daardoor was het te laat om voor 2017 nog compenserende beheersmaatregelen te treffen. Wel heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken vanaf het moment dat de bevindingen van de audit bekend werden, tweewekelijks overleg gehad met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en hen aangesproken op het treffen van verbetermaatregelen.

Conclusie en aanbevelingen

Wij zijn van oordeel dat de minister van Buitenlandse Zaken uitgegaan is van de toezegging en mededelingen van de minister van Infrastructuur en Waterstaat zonder bijkomende zekerstelling of verificatie.

We bevelen de minister van Buitenlandse Zaken aan om:

- Als opdrachtgever te bewerkstelligen dat de opdrachtnemende minister van Infrastructuur en Waterstaat de tekortkomingen in het financiële systeem oplost en dit aantoonbaar op basis van een assurance onderzoek laat vaststellen.

4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Naast een meer inhoudelijke beoordeling van de bedrijfsvoering, beoordelen wij ook de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het Jaarverslag.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van Buitenlandse Zaken. In ons verantwoordingsonderzoek 2016 hebben we gekeken naar de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Dit jaar hebben we de gegevens van 2017 toegevoegd en gekeken naar de huidige stand van zaken (§ 5.1). Wij ronden dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (§ 5.2).

5.1 Gedetineerdenbegeleiding buitenland

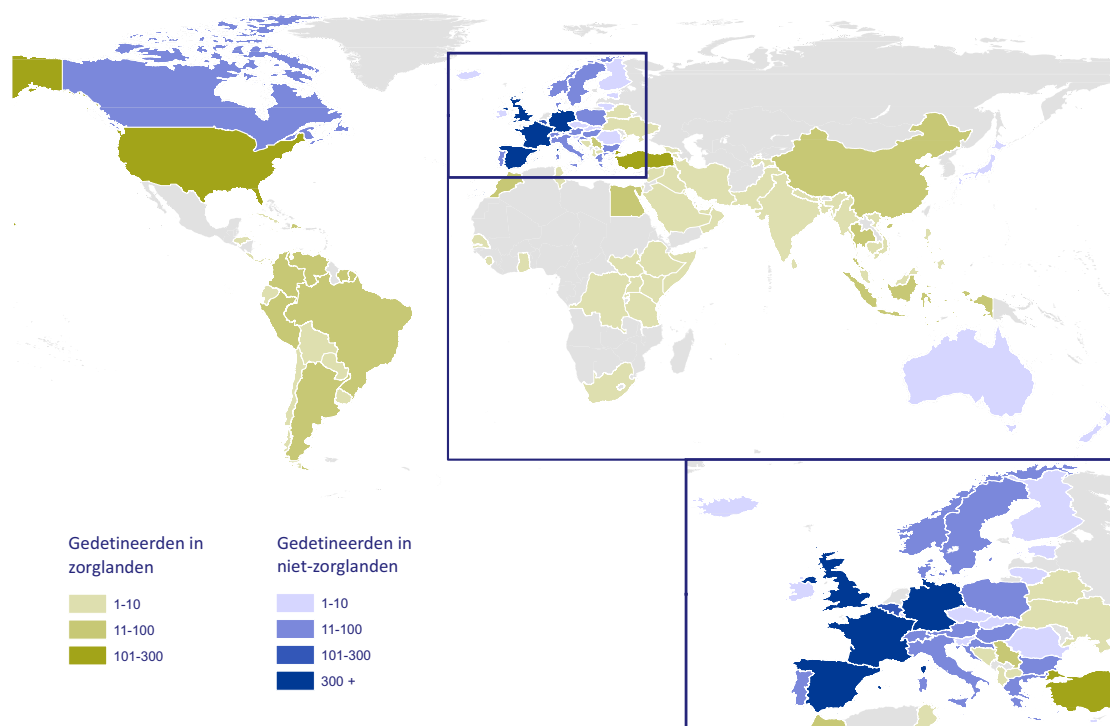
Per 1 januari 2015 is het beleid voor de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland gewijzigd. De wijziging omvat een differentiatie in de begeleiding van gedetineerden op basis van het land waarin zij zich bevinden. De minister heeft een lijst opgesteld van landen die behoorlijke detentieomstandigheden kennen, de zogenoemde niet-zorglanden. In een niet-zorgland beperkt de inzet van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zich tot een eerste persoonlijk bezoek door een consulaire medewerker, het verstrekken van een informatiepakket, juridisch advies en voorbereiding op de resocialisatie na terugkeer in Nederland. In de zorglanden, waar de detentieomstandigheden tekortschieten, kunnen de gedetineerden juist op extra zorg rekenen. In alle landen is een aanvullend maatwerkpakket mogelijk voor gedetineerden die uitgebreidere consulaire bijstand nodig hebben. Volgens de minister van Buitenlandse Zaken beoogt het gewijzigde beleid voor de begeleiding van gedetineerden een reallocatie van de middelen en instrumenten, om deze zo doelmatig mogelijk in te zetten. Er is volgens de minister geen sprake van een bezuiniging op de begeleiding van gedetineerden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 30 010, nr. 21).

Wij constateerden in ons vorige verantwoordingsonderzoek dat zowel in zorglanden als in niet-zorglanden het gemiddeld aantal bezoeken sinds 2015 is afgenomen. We concludeerden dat de voorgenomen reallocatie van middelen daardoor niet was gerealiseerd. De totale inzet van personele middelen voor de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland door het Ministerie van Buitenlandse Zaken was namelijk teruggelopen. Er was daarom volgens ons feitelijk geen sprake van een reallocatie van middelen, maar van een bezuiniging. Volgens de minister duidt een daling van het aantal bezoeken niet op een bezuiniging. Hij gaf aan dat de afgelegde bezoeken met meer maatwerk en een hogere kwaliteit, en in de zorglanden in sommige gevallen juist met een hogere frequentie, dan voorheen worden uitgevoerd.

5.1.1 Nederlandse gedetineerden in het buitenland

Was het totaal aantal gedetineerden in 2016 ongeveer 2.033, in 2017 is dit aantal gedaald tot 1.997. Ook in 2017 is ongeveer twee-derde van de Nederlandse gedetineerden in het buitenland gedetineerd in een niet-zorgland. Het ministerie telt daarbij alle gedetineerden die gedetineerd zijn op de peildatum 1 april. Bij het gebruik van deze methode worden bijvoorbeeld gedetineerden die na de peildatum en korter dan een jaar gedetineerd zijn, niet meegeteld. Als we kijken hoeveel gedetineerden er totaal vastzaten in 2017 blijken dat er 3.514 te zijn. De verdeling van dit aantal gedetineerden per land en de spreiding over de wereld in zorglanden en niet-zorglanden is zichtbaar op de wereldkaart in figuur 1.

Spreiding van Nederlandse gedetineerden over de wereld in zorg- en niet-zorglanden, totaal 2017



Figuur 1 Spreiding van Nederlandse gedetineerden over de wereld

5.1.2 Uitgaven aan gedetineerden in het buitenland

De begeleiding van gedetineerden valt onder begrotingsartikel 4.1, 'Op basis van eigen verantwoordelijkheid consulaire dienstverlening bieden aan Nederlanders in het buitenland'. Gedetineerdenbegeleiding staat als sub-artikel apart vermeld, de afgelopen jaren ging het om de volgende uitgaven (*Jaarverslag 2017*):

Tabel 3 Overgenomen uit artikel 4.1 ‘Op basis van eigen verantwoordelijkheid consulaire dienstverlening bieden aan Nederlanders in het buitenland’, sub-artikel ‘Gedetineerdenbegeleiding’ (bedragen x € 1.000)

	2014	2015	2016	2017
Begroting	1.200	2.000	1.800	1.800
Verantwoording (subsidies)	1.200	2.241	2.073	1.686
Verantwoording (opdrachten)				232

Als we kijken naar de totale uitgaven in tabel 3 (verantwoording subsidies en opdrachten) zien we, na een aanvankelijke verhoging in 2015, de totale uitgaven daarna dalen van € 2,2 miljoen in 2015 tot € 1,9 miljoen in 2017.

Vanaf 2015 bestaan de uitgaven niet alleen uit subsidies voor de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland door partnerorganisaties als Stichting Reclassering Nederland en PrisonLAW, maar ook uit de uitgaven van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zelf. De uitgaven van het ministerie zelf zijn bedoeld voor bijvoorbeeld maandelijkse giften voor gedetineerden, uitgaven voor extra medische zorg et cetera.

5.1.3 Bezoeken in zorg- en niet-zorglanden

Zoals in ons verantwoordingsonderzoek 2016 al werd geconstateerd is het gemiddeld aantal bezoeken per gedetineerde per jaar in zowel de zorglanden als de niet-zorglanden gedaald. In de zorglanden ligt het gemiddeld aantal bezoeken in 2017 ruim eenderde lager dan in 2011. Onderstaande tabel 4 vermeldt het gemiddeld aantal bezoeken per gedetineerde per jaar, die worden afgelegd door alle subsidiepartners en de ambassades.

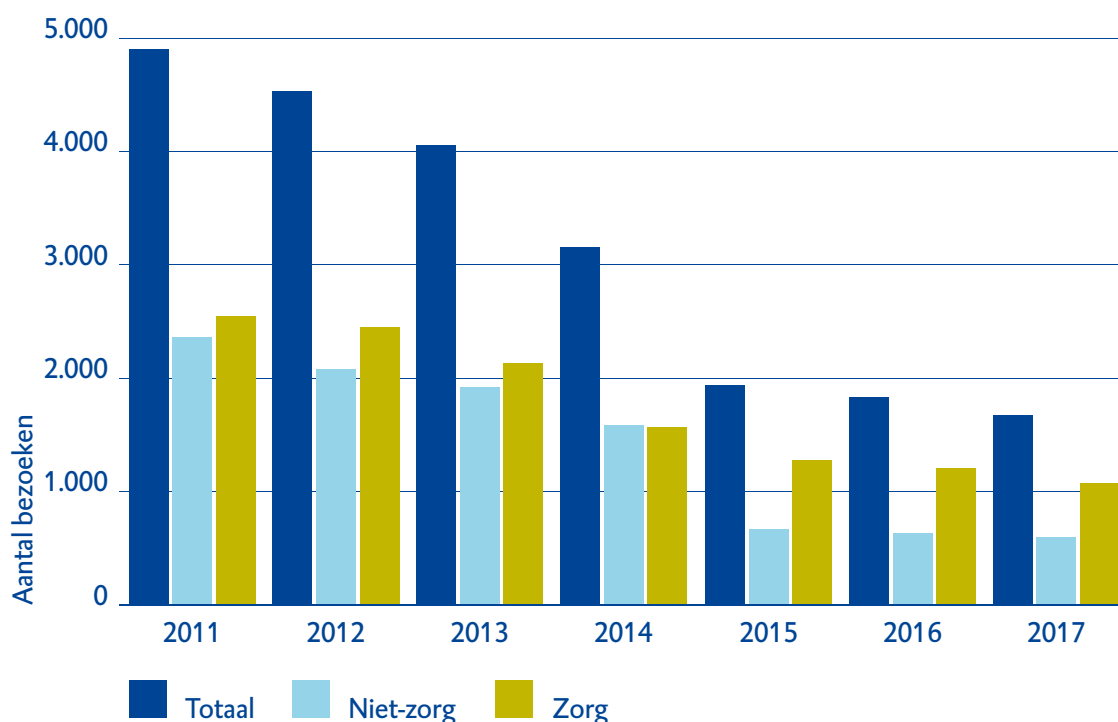
Tabel 4 Gemiddeld aantal bezoeken per gedetineerde per jaar, dat wordt afgelegd door alle subsidiepartners en de ambassades.

Jaar	Niet-zorgland	Zorgland
2011	3,6	4,4
2012	3,1	4,2
2013	3,3	3,8
2014	3,1	3,3
2015	2,4	2,7
2016	2,4	2,8
2017	2,2	2,8

Het beeld in 2017 komt overeen met het beeld uit 2016 en 2015, de jaren na de beleidswijziging. De bezoeken van de subsidiepartners worden gefinancierd uit de al eerder genoemde subsidies.

Als we alleen kijken naar de bezoeken die de medewerkers van ambassades afleggen zien we ook daar het zelfde beeld terug, een scherpe daling bij de niet-zorglanden na de beleidswijziging in 2015, een geleidelijke daling bij de zorglanden.

Totaal aantal bezoeken door ambassadepersoneel in de jaren 2011-2017



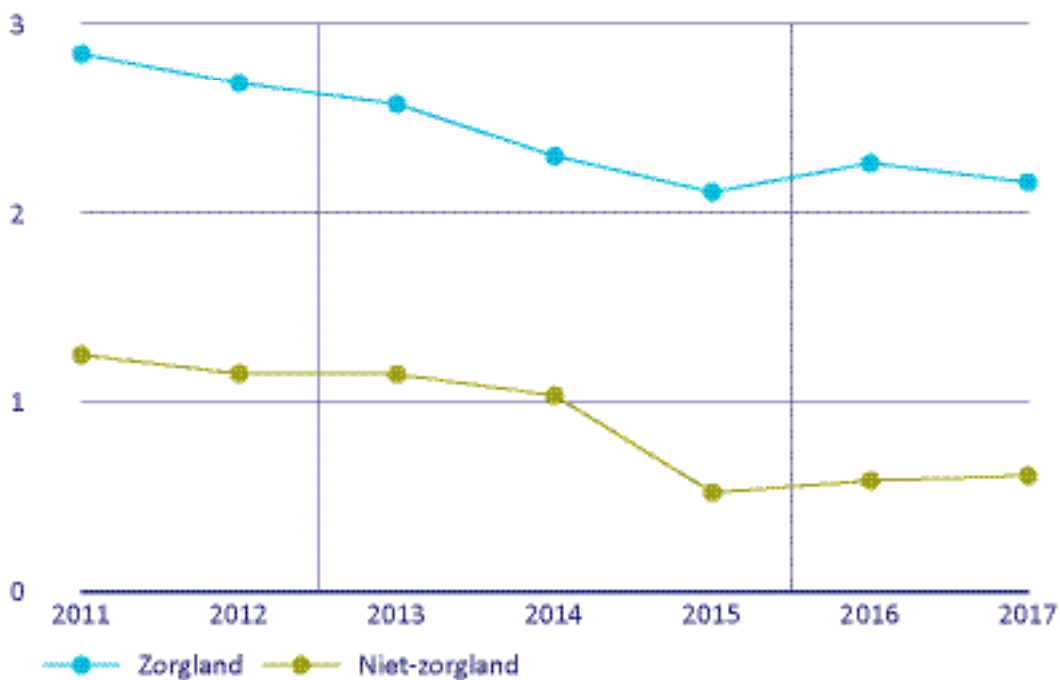
Figuur 2 Totaal aantal bezoeken afgelegd door het ambassadepersoneel vanaf 2011 tot en met 2017

In figuur 2 zien we dat het totaal aantal bezoeken dat door ambassadepersoneel werd afgelegd is gedaald, in 2014 was dit nog 3.152, in 2017 is het gedaald tot 1.673. In zijn reactie op ons onderzoek van vorig jaar wees de minister er op dat de afgelegde bezoeken met meer maatwerk en een hogere kwaliteit, en in de zorglanden in sommige gevallen juist met een hogere frequentie, dan voorheen worden uitgevoerd.

Bij de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken gaf de minister op 12 juni 2017 (Tweede Kamer, 2017) aan dat er in zorglanden zelfs meer bezoeken worden afgelegd. Dat laatste wordt door de gegevens niet bevestigd, het totaal aantal bezoeken in de zorglanden is gedaald van 1.563 in 2014 tot 1.073 in 2017. Of de bezoeken daadwerkelijk een hogere kwaliteit hebben, hebben we niet kunnen vaststellen.

Omdat de daling ook veroorzaakt kan zijn door een daling van het totaal aantal gedetineerden hebben we ook gekeken naar het gemiddelde aantal bezoeken per gedetineerde die het ambassadepersoneel elk jaar aflegt:

Gemiddeld aantal bezoeken per gedetineerde door ambassadepersoneel

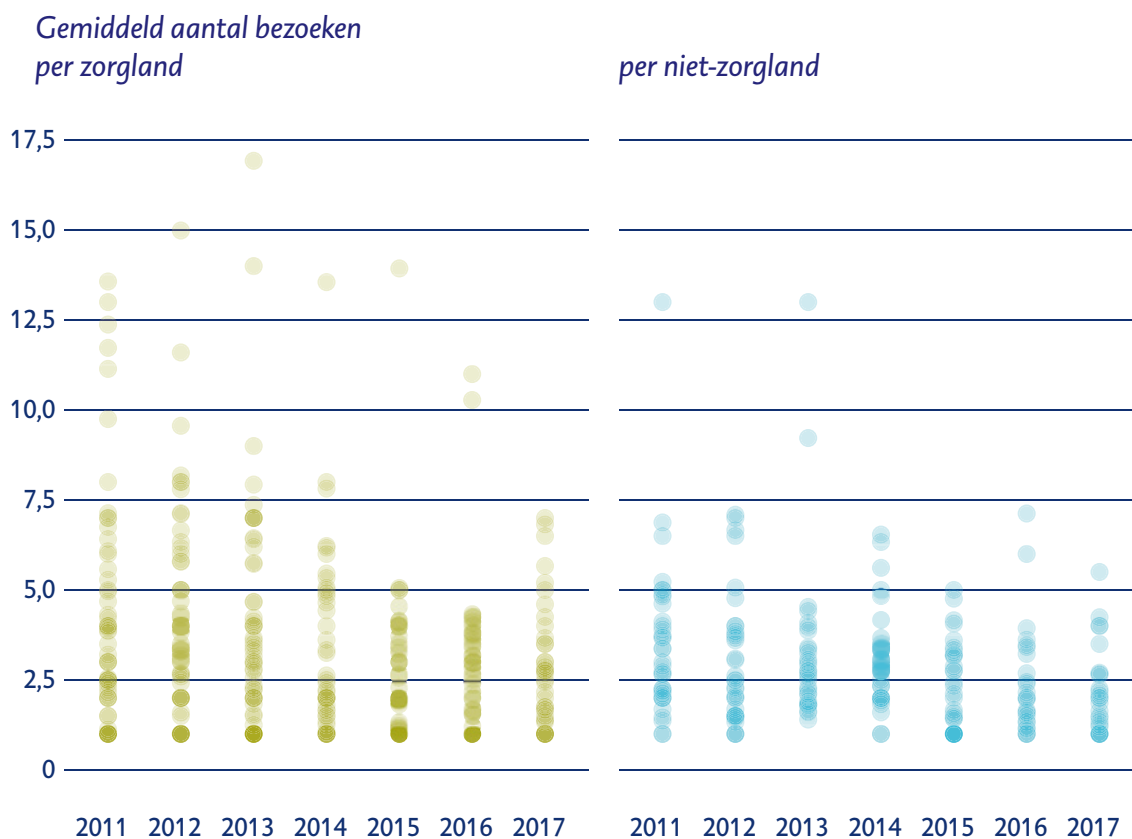


Figuur 3 Het gemiddelde aantal bezoeken per gedetineerde afgelegd door ambassadepersoneel

Hieruit blijkt dat de daling van het gemiddeld aantal bezoeken bij de zorglanden al voor de beleidswijziging is ingezet, na de beleidswijziging is deze redelijk constant gebleven. Bij de niet-zorglanden is wel een scherpe daling te signaleren.

Tenslotte hebben we nog gekeken naar de spreiding in het aantal bezoeken in zowel zorglanden als niet-zorglanden. Deze is voor de jaren 2011 tot en met 2017 weergegeven in figuur 4:

In zowel zorg- als niet-zorglanden nam de spreiding van het gemiddelde aantal bezoeken af



Figuur 4 Spreiding gedetineerdenbezoek Buitenlandse Zaken inclusief partnerorganisaties

Figuur 4 laat zien in hoeverre het gemiddelde aantal bezoeken per land uiteenloopt, elke stip staat voor het gemiddelde aantal bezoeken in één bepaald land. Vorig jaar constateerden we dat de spreiding van bezoekaantallen bij zorglanden vele malen groter was dan bij niet-zorglanden, maar ook dat is in 2017 verder afgenomen. Er waren grote verschillen tussen de hoeveelheid bezoeken die de medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de vrijwilligers van partnerorganisaties in zorglanden afleggen, maar de gemiddelden lopen naar elkaar toe en de verschillen worden kleiner.

Wij blijven daarom bij onze constatering van vorig jaar dat de beleidswijziging niet heeft geleid tot de voorgenomen reallocatie van middelen, tot uitdrukking komend in een hoger aantal bezoeken in zorglanden. Wij constateren dat het bezoek in niet-zorglanden is afgenomen, maar dat het bezoek in zorglanden, na een aanvankelijke daling, constant is gebleven.

5.1.4 Risico's voor maatwerk door minder monitoring kwetsbaarheid gedetineerden

We constateerden dat het beginsel van één bezoek per gedetineerde, zeker als dit aan het begin van de detentieperiode plaatsvindt, het voor de posten moeilijker maakte om de kwetsbaarheid van een gedetineerde in beeld te krijgen én te houden. Dit vormde vooral in niet-zorglanden een risico voor het leveren van maatwerk.

Om de kwetsbaarheid van gevangenen in niet-zorglanden beter te signaleren heeft het ministerie een checklist ontwikkeld als leidraad voor het ambassadepersoneel om te hanteren bij hun eerste bezoek. In deze checklist zijn factoren opgenomen waarop gelet moet worden om de eventuele kwetsbaarheid beter te kunnen signaleren.

Verder heeft de minister van Buitenlandse Zaken met het bureau van Reclassering Nederland (RN) afspraken gemaakt over de inhoud van de verslagen van de vrijwilligers. Daarbij is met het bureau afgesproken dat de RN-vrijwilligers specifiek op het aspect kwetsbaarheid letten bij de bezoeken die deze vrijwilligers aan de gedetineerden afleggen en daarover ook te rapporteren. Het ministerie kan dan op basis van deze verslagen eventueel gericht actie ondernemen.

5.1.5 Knelpunten bij strafoverdracht op grond van WETS en WOTS

Onder voorwaarden is het mogelijk dat een persoon die in het buitenland veroordeeld is, in Nederland zijn straf uitzit. Deze mogelijkheid bestaat om te bevorderen dat gedetineerden beter resocialiseren in de Nederlandse maatschappij nadat ze hun straf hebben uitgezeten. De basis voor deze zogeheten 'strafoverdracht' ligt in twee wetten, afhankelijk van het land waar de gedetineerde zich bevindt: de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (WETS, voor landen in de Europese Unie) en de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (WOTS, voor andere landen). Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft een leidende rol in de overbrenging van gedetineerden naar Nederland op basis van deze wetten. De minister van Buitenlandse Zaken speelt een faciliterende rol. Om in aanmerking te komen voor strafoverdracht op grond van WETS en WOTS moet een gedetineerde onder meer voldoende binding met Nederland hebben en dient er voldoende strafrestant te zijn op het moment dat de gedetineerde in Nederland aankomt, om een goede terugkeer in de Nederlandse maatschappij te waarborgen. In het beleidskader voor de WOTS wordt als maat voor 'voldoende strafrestant' zes maanden gehanteerd. De termijn van zes maanden is afgeleid uit het Verdrag inzake de Overbrenging van Gevonniste Personen (VOGP) van de Raad van Europa. De termijn van zes maanden is niet absoluut, in het zelfde verdrag staat aangegeven dat in uitzonderingsgevallen van de termijn kan worden afgeweken.

In ons onderzoek van vorig jaar constateerden we bij de uitvoering van de WETS en WOTS een aantal knelpunten. Zo duurde de aanvraagprocedure voor strafoverdracht in het kader

van vooral de WOTS vaak lang in het land van detentie. Als de minister in Nederland de aanvraag vervolgens ging beoordelen, leidde de toepassing van de omzettingsprocedure van de strafmaat regelmatig tot het oordeel dat er na de overbrenging naar Nederland te weinig strafrestant over was om de gedetineerde zijn straf verder in Nederland te laten uitzitten. Bij de WETS waren er in sommige Europese landen grote achterstanden bij rechtbanken waardoor de kans op strafoverdracht klein werd als de gedetineerde een straf had die korter dan twee à drie jaar duurt.

De ministers van Buitenlandse Zaken en van Justitie en Veiligheid zijn in overleg over deze problematiek. Zo is men in samenspraak aan het onderzoeken hoe Nederlandse gedetineerden zo vroeg mogelijk geïnformeerd kunnen worden, zodat aanvragen voor de WOTS zo vroeg mogelijk kunnen worden ingediend.

Omdat het de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid is, heeft de minister van Buitenlandse Zaken na ons vorige onderzoek niet gereageerd op de problemen die ontstaan doordat er regelmatig te weinig strafrestant overblijft.

Voor de eis dat het minimale strafrestant, na omzetting, zes maanden moet zijn blijkt in de praktijk een strafmaat van vier maanden te worden gehanteerd. Maar ook hiervan kan het gevolg zijn dat een gedetineerde nog jaren in het buitenland blijft vastzitten. Daarbij geeft de minister van Justitie en Veiligheid aan dat “het naar Nederland overbrengen van gedetineerden om hen uit een benarde situatie te halen dan ook geen doelstelling is van de wet. Re-integratie in de Nederlandse samenleving is dat wel. Hiermee hangt samen dat er een strafrestant dient te bestaan om te kunnen werken aan re-integratie voordat feitelijke terugkeer in de maatschappij mogelijk is.”

Voor een gedetineerde die zijn hele straf uitzit in het buitenland, is het echter nog moeilijker om uiteindelijk te resocialiseren in Nederland. De Nationale ombudsman concludeerde dit al in 2013 (Nationale ombudsman, 5 november 2013).

5.2 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Naast een meer inhoudelijke beoordeling van de beleidsresultaten, beoordelen wij de totstandkoming van de beleidsinformatie in het Jaarverslag. Wij gaan daarbij na of de beleidsinformatie in het jaarverslag ordelijk en controleerbaar tot stand komt.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Buitenlandse Zaken heeft op 25 april 2018 gereageerd op ons concept-rapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van Buitenlandse Zaken

Vastgoed

De minister geeft in zijn reactie aan dat hij onze aanbevelingen ter harte neemt. Hij gaat onroerende zaken in het buitenland verkopen, aankopen en verbouwen op basis van een op functionaliteit gericht rationaliseringsplan waarbij expliciet rekening wordt gehouden met de duurzaamheidsdoelstellingen die voortvloeien uit het Akkoord van Parijs van 22 april 2016. In het meerjarig bestedingsplan is een schatting gemaakt van de te verwachte financiële gevolgen hiervan voor de vastgoedportefeuille van het ministerie. Dit bestedingsplan en het inmiddels vastgestelde onderhoudsbeleid zullen tevens managementinformatie opleveren met betrekking tot de ontwikkeling in het aantal panden, het volume, de bezetting, het onderhoudsniveau en de waarde van de vastgoedportefeuille.

De minister is niet overtuigd van het vereiste van een volmacht voor het verrichten van transacties met betrekking tot onroerende zaken in het buitenland. Hij vindt dat een en ander voldoende blijkt uit de brief van de minister van Financiën van 26 februari 1997, de Regeling beheer onroerende zaken Rijk en het daarop gebaseerde Besluit taak RVB. Teneinde hierover definitief uitsluitsel te verkrijgen zal de minister in overleg treden met zijn ambtsgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Beheer nieuwe financiële systeem

De minister wijst er op dat het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de eigenaar is van het SAP-systeem. Daarbij geeft hij aan dat er heldere afspraken zijn gemaakt over de governance ten aanzien van het medegebruik. Zo is overeengekomen dat het ministerie jaarlijks de rapportages ontvangt van de onderzoeken die met betrekking tot het SAP-systeem worden uitgevoerd, zoals de zogeheten ISAE 3000 controle met betrekking tot de General IT Controls van het systeem, die met ingang van 2017 jaarlijks door de Auditdienst Rijk wordt uitgevoerd. De *assurance* over de maatregelen die de eigenaar van het SAP-systeem heeft getroffen en nog aan het treffen is om de tekortkomingen in de beveiliging ervan op te lossen, zal worden verkregen met ISAE 3000 onderzoek dat ook in 2018 zal worden uitgevoerd. De minister is verder een aanpassing van het *Convenant IenW - BZ* overeengekomen betreffende afspraken

over de SAP-dienstverlening, in die zin dat daarin expliciet wordt opgenomen dat het ministerie tijdig in kennis dient te worden gesteld van gebleken beveiligingsrisico's. De minister is hierdoor van mening onze aanbevelingen te hebben uitgevoerd.

Gedetineerdenbegeleiding buitenland

De minister geeft aan dat het gemiddelde aantal bezoeken per gedetineerde sec geen compleet beeld geeft van de ontwikkelingen die uit dit nieuwe beleid voortvloeien. Dit omdat de gedetineerdenpopulatie in het buitenland en de aard en samenstelling daarvan continu veranderen. Ook geeft hij aan dat het afleggen van bezoeken slechts een onderdeel is van het gehele pakket aan consulaire bijstand aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Het gehele proces houdt daarmee veel meer in dan alleen bezoeken. Verder geeft hij aan dat de knelpunten bij de uitvoering van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties en de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnisen behoren tot het domein van zijn ambtsgenoot van Justitie en Veiligheid.

Informatiebeveiliging

De minister onderschrijft onze aanbeveling en geeft aan dat de nieuwe *Baseline Informatiebeveiliging BZ 2018* naar verwachting in het tweede kwartaal van 2018 kan worden geformaliseerd. Ook is er inmiddels een 'chief information security officer' aangesteld. Verder is besloten dat het centraal verzamelen van statusinformatie over de verbeterplannen zal plaatsvinden via de reguliere IC-cyclus van het ministerie. Tot slot merkt de minister op dat, hoewel er in 2017 op centraal niveau inderdaad nog geen compleet inzicht bestond in de status en voortgang van de verbeterplannen van directies en posten, het security centre van de directie Bedrijfsvoering wel inzicht heeft in de bestaande tekortkomingen op het gebied van de informatiebeveiliging.

Begrotingsreserve

De minister geeft aan dat ervoor gekozen is de begrotingsreserve op te nemen in de saldibalans van Buitenlandse Zaken omdat het hier enkel de liquide middelen van de begrotingsreserve betreft. Deze opzet van de saldibalans wordt reeds gehanteerd sinds de splitsing van de begroting in afzonderlijke begrotingen van Buitenlandse Zaken en van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, dat wil zeggen met ingang van de saldibalans van 31 december 2014.

Hij is wel voornemens deze opzet binnen afzienbare tijd nader te bezien in samenspraak met de Algemene Rekenkamer, de Auditdienst Rijk en zijn ambtsgenoot van Financiën.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Uit de reactie van de minister van Buitenlandse Zaken maken wij op dat hij zich grotendeels kan vinden in onze bevindingen over informatiebeveiliging en dat hij de aanbevelingen hierbij zal opvolgen. We zullen dit met belangstelling volgen.

De minister gaat daarnaast in op zijn bevoegdheid om in het buitenland transacties te verrichten met betrekking tot onroerende zaken. Hij geeft aan niet overtuigd te zijn dat hiertoe een volmacht is vereist naast hetgeen reeds is vastgelegd.

De door hem genoemde documenten verwijzen echter steeds naar een mandaat/volmacht en daarbij gestelde voorwaarden. Zolang de minister dit document niet kan overleggen, valt niet vast te stellen of dit daadwerkelijk is verleend en wat de gestelde voorwaarden behelzen. Het is van belang dat onbetwist duidelijk is – ook voor derden – welke minister in welke situatie namens de staat rechtshandelingen mag verrichten. Wij zijn van oordeel dat deze duidelijkheid op dit moment ontbreekt.

Verder neemt de minister onze aanbevelingen voor het masterplan ter harte. Daarbij willen we het belang onderstrepen van adequate informatie bij het opstellen van de verschillende huisvestingsplannen. Bovendien zal het parlement goed geïnformeerd moeten worden over de voornemens en realisatie van deze plannen.

Wij herkennen de acties die de minister aangeeft met betrekking tot het beheer van het nieuwe financiële systeem, maar wijzen er op dat de assurance rapportage (ISAE 3000) over 2017 een afkeurend oordeel betrof. De Algemene Rekenkamer kent reeds 4 jaar een onvolkomenheid toe aan het SAP-beheer van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Wachten op de volgende assurance rapportage zonder tussentijds vast te stellen dat het beheer daadwerkelijk verbeterd is en zonder aanvullende beheersingsmaatregelen te treffen, is een risico voor het financieel beheer van de minister van Buitenlandse Zaken. Dit kan voorkomen worden door een actievere aansturing op korte termijn, bijvoorbeeld door te vragen naar de getroffen maatregelen en hiernaar een audit te laten uitvoeren.

Uit onze actualisatie van de gegevens met betrekking tot gedetineerdenbegeleiding blijkt dat de situatie vergelijkbaar is met onze bevindingen van vorig jaar. De beleidswijziging heeft niet geleid tot de voorgenomen reallocatie van middelen, tot uitdrukking komend in een hoger aantal bezoeken in zorglanden. In zijn reactie geeft de minister aan dat gedetineerdenbegeleiding meer inhoudt dan alleen bezoeken. Wij nodigen de minister uit om het inzicht hierin volgend jaar te verbeteren.

Bijlage 1

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in het afgeven van onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het rijk, die in het Financieel jaarverslag van het Rijk zijn opgenomen. De taken en bevoegdheden voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is erop gericht om vast te stellen:

- of de weergegeven financiële informatie klopt en de weergegeven financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de weergegeven (niet-financiële) informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering op goede wijze tot stand gekomen is;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken wij gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij onderzoeken niet iedere geldstroom tot in detail, maar hanteren een werkwijze die is gebaseerd op risicoanalyse.

Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk die controleert ten behoeve van de minister. Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat wij over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken wij kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen. Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen we of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries beoordelen wij of het financieel beheer, het materieelbeheer en andere elementen van de bedrijfsvoering rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Alle essentiële beheersmaatregelen ('key controls') binnen het financieel beheer onderwerpen we ten minste eens in de drie jaar aan onderzoek.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' dan wel een 'ernstige onvolkomenheid'. Daarnaast vestigen wij de aandacht op zaken die beter kunnen worden georganiseerd.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema's. Centraal staat hierbij de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Om dit te kunnen beoordelen gaan wij per beleidsthema na:

- hoeveel geld aan het beoogde doel is besteed;
- of voor dat geld de beloofde prestaties zijn geleverd;
- in hoeverre het met het geld beoogde doel is gerealiseerd;
- of het parlement in begroting, jaarverslag en andere Kamerstukken voldoende wordt geïnformeerd.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek.

Bijlage 2

Literatuur

Buitenlandse Zaken (2017) Besluit van de minister van Buitenlandse Zaken van 3 augustus 2016, DCV/CA-133/2016, tot vaststelling van beleidsregels en een subsidieplafond voor subsidiëring op grond van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Gedetineerdenbegeleiding buitenland 2017–2019).

Buitenlandse Zaken (2018) Besluit van de minister van Buitenlandse Zaken van 13 juli 2017, DCV-461/2017, tot vaststelling van een subsidieplafond en beleidsregels voor subsidiëring op grond van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Gedetineerdenbegeleiding buitenland geestelijke zorg 2018–2019)

Tweede Kamer (2017) Verslag van een wetgevingsoverleg van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken d.d. 12 juni 2017

Algemene Rekenkamer (2016a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Buitenlandse Zaken (V); Rapport bij het jaarverslag, 18 mei 2016*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016b). Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2017 (hoofdstuk V) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en (hoofdstuk XVII) van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. 7 oktober 2016. Den Haag: eigen beheer.

Bijlage 3

Eindnoten

1. In het regeerakkoord staat hierover het volgende: Het postennetwerk wordt naar aanleiding van het AIV-advies 'De vertegenwoordiging van Nederland in de wereld' uitgebreid en versterkt. Nederland streeft ernaar koploper te worden in consulaire dienstverlening. Er komt een 24/7 Loket Buitenland waar Nederlanders in het buitenland 'one stop shop' terecht kunnen voor alle dienstverlening en producten van de rijksoverheid waarmee de binding met Nederland verstevigd wordt. Voor het diplomatieke netwerk is extra geld beschikbaar, oplopend tot 40 miljoen euro structureel. Bij de beantwoording van Kamervragen (7 maart 2018) geeft de minister hierover het volgende aan: Uiterlijk voor de zomer wordt uw Kamer nader geïnformeerd over de visie van het kabinet op het postennet en de wijze waarop de in het Regeerakkoord aangekondigde middelen voor de uitbreiding en versterking hiervan zullen worden besteed.
2. De cijfers betreffen alle in het registratiesysteem van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bekende gedetineerden.
3. Dat zijn Prisonlaw en Reclassering Nederland.
4. Verslag van een wetgevingsoverleg d.d. 12 juni 2017.

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2018

