

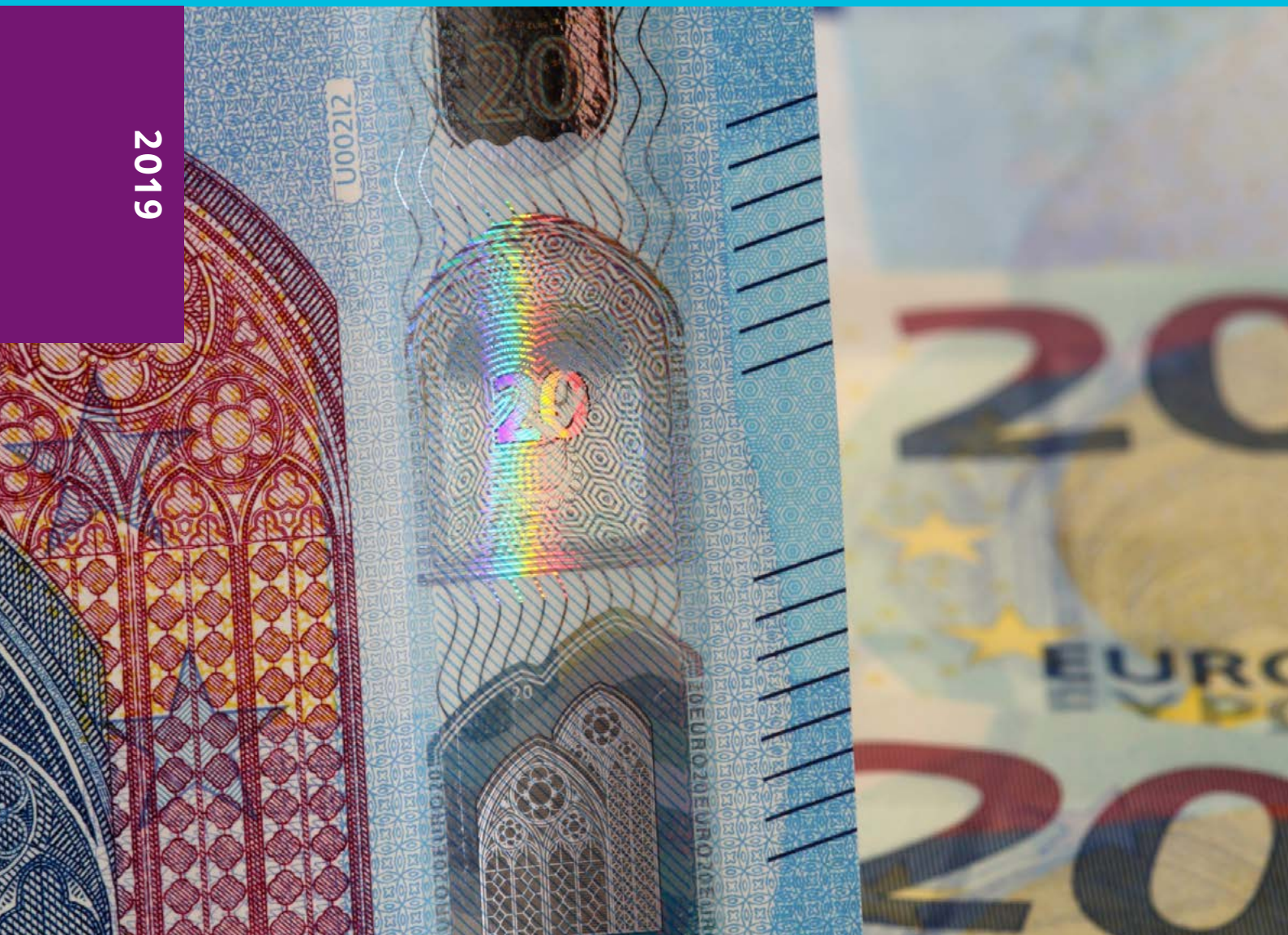


Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018

Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)

Rapport bij het jaarverslag

2019





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 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 bestedingen, hun bedrijfsvoering 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 opgeleverd?

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 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 2018* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2018 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018.

Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2018*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het Verantwoordingsonderzoek 2018.





Inhoud

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Onze conclusies | 5 |
| 2 | Feiten en cijfers | 7 |
| 3 | Financiële informatie | 9 |
| | 3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie | 9 |
| 4 | Bedrijfsvoering | 11 |
| | 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 11 |
| | 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 11 |
| | 4.3 Onvolkomenheden | 12 |
| | 4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering | 15 |
| | 4.5 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 16 |
| 5 | Beleidsresultaten | 17 |
| | 5.1 Het postennet | 17 |
| | 5.2 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie | 28 |
| 6 | Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 29 |
| | 6.1 Reactie minister van Buitenlandse Zaken | 29 |
| | 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 30 |
| | Bijlage 1 - Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Buitenlandse Zaken 2018 | 31 |
| | Bijlage 2 - Over het verantwoordingsonderzoek | 34 |
| | Bijlage 3 - Overzicht Matra- en Shiraka landen | 36 |
| | Bijlage 4 - Overzicht prioritaire regio's economische diplomatie | 37 |
| | Bijlage 5 - Overzicht gesloten posten periode 2004-2013 | 38 |
| | Bijlage 6 - Eindnoten | 39 |

1 Onze conclusies

In 2018 is het ministerie begonnen met het centraliseren van de dienstverlening aan de posten. De dienstverlening werd vanaf 2011 tot 2018 verzorgd door regionale serviceorganisaties (RSO's) waarvan er in 2018 nog 7 over waren. De dienstverlening wordt naar Nederland verplaatst en geconcentreerd in 3 gespecialiseerde serviceorganisaties, de Financiële Service Organisatie (FSO), de Consulaire Service Organisatie (CSO) en Wereldwijd Werken (3W). Verder zijn in 2018 de organisatieonderdelen die nog niet naar de Rijnstraat waren verhuisd geplaatst in het nabijgelegen kantoorgebouw Terminal Zuid.

Onvolkomenheden

In 2017 constateerden we een onvolkomenheid in de informatiebeveiliging. In 2018 waren de problemen in de informatiebeveiliging nog niet opgelost. We handhaven daarom onze onvolkomenheid waarbij we specifiek aandacht vragen voor het achterlopen van accreditaties van informatiesystemen (doet het systeem wat het moet doen). Deze accreditaties zijn onder meer nodig voor het digitaal uitwisselen van informatie met de Europese Unie en de NAVO. Het risico hierbij is dat de minister van Buitenlandse Zaken de noodzakelijke EU- en NAVO-informatie niet meer digitaal kan ontvangen.

Aandachtspunten

Vorig jaar is het beheer van het financiële systeem (SAP) voor ons een aandachtspunt geweest. Dit jaar hebben we geconstateerd dat de minister voldoende compenserende maatregelen heeft genomen om de tekortkomingen in het beheer op te vangen. Het beheer van het financiële systeem is voor ons daarom geen aandachtspunt meer.

Verder hebben we in 2018 gekeken naar de ontwikkelingen rondom de volmacht die het Ministerie van Buitenlandse Zaken nodig heeft om vastgoed in het buitenland te kunnen verkopen. Daaruit bleek dat het Rijksvastgoedbedrijf met het Ministerie van Buitenlandse Zaken de mogelijkheid gaat onderzoeken om te komen tot een nieuwe volmacht.

Beleidsresultaten

In 2018 hebben we onderzoek gedaan naar de ontwikkelingen in het postennetwerk van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in de periode van 2014 tot en met 2018. Ons onderzoek heeft zich specifiek gericht op de uitvoering van de motie-Sjoerdsma¹ en de motie-Van Ojik^{2,3}, die bedoeld waren om de bezuinigingen op het postennet te verzachten.



Ook hebben wij gekeken naar de bijdrage van € 10 miljoen, die via het regeerakkoord in 2018 extra voor het postennet is gereserveerd. Onze conclusie is dat de oorspronkelijk door de regering beoogde besparing in het postennet in belangrijke mate gecompenseerd is door de 2 moties en door de intensivering als gevolg van het regeerakkoord. Uiteindelijk zijn de totale kosten van het postennet uitgekomen boven het niveau van voor de bezuiniging. Als het gaat om de inzet van personeel, heeft de minister van Buitenlandse Zaken de uitvoering van de moties en de intensivering zorgvuldig gepland en uitgevoerd.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken we de conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 2, 'Feiten en cijfers': hierin geven we een korte beschrijving van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de omvang van het begrotingshoofdstuk waarover wij ons oordeel geven.
- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Wij hebben vastgesteld dat de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is. Op artikelniveau is ons oordeel dat de financiële verantwoordingsinformatie rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In 2018 is er 1 onvolkomenheid geconstateerd inzake informatiebeveiliging. Ten opzichte van 2017 is deze situatie ongewijzigd. In dit hoofdstuk staan ook belangrijke risico's en aandachtspunten over de bedrijfsvoering.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek naar het postennet van het ministerie. Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten we de reactie samen die we op 24 april 2019 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 3,89% van de totale rijksuitgaven over 2018.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in 2018 uitgaven gedaan voor €9.174 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor €8.956 miljoen. De ontvangsten bedroegen €1.201 miljoen.

Tabel 1 Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) in cijfers in miljoenen € en fte's in aantallen

| | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------|--------|-------|-------|
| Verplichtingen | 9.917 | 8.142 | 8.956 |
| Uitgaven | 10.106 | 8.364 | 9.174 |
| Ontvangsten | 1.239 | 3.866 | 1.201 |
| Fte's | 2.763 | 2.762 | 2.901 |

Het grootste deel van de uitgaven van het Ministerie van Buitenlandse Zaken betreft de afdrachten aan de Europese Unie (EU) op artikelonderdeel 3.1: €7.757 miljoen. De 'perceptie-kostenvergoeding' van €621 miljoen die Nederland in 2018 heeft ontvangen voor de kosten van de inning van invoerrechten wordt als onderdeel van de ontvangsten geboekt op artikel 3.10. De afdracht is in 2017 verlaagd als gevolg van het Eigen Middelen Besluit dat per 1 oktober 2016 in werking trad (Kamerstuknr. 21 501-03, nr. 99, 19 oktober 2016). Als gevolg van dit besluit is in 2017 een netto korting van €2.724 miljoen teruggestort door de Europese Commissie (EC) waardoor de ontvangsten in 2017 hoger waren dan in 2018. De stijging in de uitgaven in 2018 wordt voornamelijk veroorzaakt door een stijging van het bruto nationaal inkomen (bni) waarvan de afdrachten aan de EU afhankelijk zijn.

Naar schatting 60% van de uitgaven via de rijksbegroting (exclusief de aflossing van de nationale schuld) worden ter beschikking gesteld aan medeoverheden, instellingen en bedrijven. Voor elk begrotingshoofdstuk zijn de uitgaven geassocieerd naar vormen van sturing en toezicht.

In figuur 1 zijn de volgende typen uitgaven te onderscheiden voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken:

1. Directe departementale bestedingen:
hieronder vallen de uitgaven waarvoor de minister zelf verantwoordelijk is voor een rechtmatige en doelmatige besteding van de gelden. Denk hierbij aan de apparaats-uitgaven, zoals uitgaven aan personeel, maar ook subsidies, specifieke uitkeringen aan decentrale overheden, toeslagen en de rente op de staatsschuld;
2. EU-afrachten:
er is een afdracht gebaseerd op het bruto nationaal inkomen (bni), een btw-afdracht en een invoerrechtenafdracht.

De uitgaven van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn grotendeels afdrachten aan de EU (bedragen in miljard €)



Figuur 1 Uitgaven Ministerie van Buitenlandse Zaken in 2018

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

We geven in § 3.1 een oordeel over:

- de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau;
- de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

Op onze website (www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018) vindt u een totaaloverzicht van alle fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

- Verplichtingen;
- Uitgaven en ontvangsten;
- Saldibalans;
- Afgerekende voorschotten.

Fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven/ontvangsten staan in 2 afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* 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 Buitenlandse Zaken, begrotingshoofdstuk V in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.



Voorbehoud slotwetmutaties – nog door het parlement te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is opgenomen omvat in totaal € 9,5 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 3. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 1,0 miljoen aan overschrijdingen op begrotingsartikel 3. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.1.2 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is op artikelniveau rechtmatig.

3.1.4 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

4 Bedrijfsvoering

De minister van BZ is verantwoordelijk voor de integrale bedrijfsvoering, met uitzondering van de procesmatige beheersing van de projecten en programma's ontwikkelingssamenwerking. Hiervoor is de minister voor BHOS verantwoordelijk.

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd ten opzichte van vorig jaar en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de onvolkomenheid meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. 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 (§ 4.5).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De minister centraliseert met het project taakspecialisatie de dienstverlening aan de posten van de huidige 7 Regionale Service Organisaties (RSO's) in 3 gespecialiseerde serviceorganisaties in Nederland. De RSO's leveren consulaire, financiële en bedrijfsvoeringsdiensten aan het postennet. De minister van Buitenlandse Zaken is hiermee in 2018 begonnen. 3 gespecialiseerde serviceorganisaties nemen de dienstverlening over:

- Financiële Service Organisatie (FSO);
- Consulaire Service Organisatie (CSO);
- Wereldwijd Werken (3W).

De overdracht verliep in 2018 grotendeels volgens plan en duurt nog tot eind 2020. Deze operatie volgt op het besluit uit 2010 om via oorspronkelijk 9 regionale organisaties de dienstverlening te organiseren.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldeden in 2018 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 1 onvolkomenheid.

Tabel 2 Onvolkomenheden bij Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)

| Onderwerp | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------------|----------------|----------------|----------------|
| Digitale archivering | Onvolkomenheid | | |
| Informatiebeveiliging | | Onvolkomenheid | Onvolkomenheid |

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Informatiebeveiliging

Belang van informatiebeveiliging

Na een aantal grootschalige incidenten gerelateerd aan de informatiebeveiliging is het belang van informatiebeveiliging bij veel organisaties doorgedrongen. In juni 2018 waren er valse e-mails in omloop die afkomstig leken van MijnOverheid. Het doel van de afzenders was om DigiD-inloggegevens te bemachtigen. De gevolgen van het ontbreken van een goede informatiebeveiliging kunnen grote impact hebben op een organisatie. Landen en andere, niet-statelijke actoren voeren steeds meer digitale aanvallen uit. Te denken valt hierbij aan het lekken van informatie of diefstal van informatie. Ook kan het worden gebruikt als verstoring van het primaire proces. De belangen van de samenleving, van zowel burgers als bedrijven, kunnen rechtstreeks geraakt worden wanneer cruciale overheidsdiensten uitvallen. Dit soort sabotage en verstoring is op dit moment één van de grootste dreigingen voor de nationale veiligheid.

In januari 2018 kregen verschillende overheids- en financiële instellingen in Nederland te maken met DDoS-aanvallen (Distributed Denial of Service). Het gevolg was dat zij tijdelijk slecht bereikbaar waren voor klanten. Bij een DDoS-aanval worden er vanuit een netwerk van computers in 1 keer heel veel data naar een server gestuurd, veel meer dan normaal. Dit heeft als gevolg dat de servers tijdelijk offline gaan of slecht bereikbaar zijn.

Bij informatiebeveiliging gaat het naast het beschermen van persoonsgegevens ook bijvoorbeeld om het beschermen van informatie waarvan is vastgesteld dat deze een belangrijke waarde heeft voor de organisatie. Om dit soort incidenten te voorkomen heeft de rijksoverheid een aantal basismaatregelen opgesteld. Onveilige informatie(systemen) werken namelijk laagdrempelig voor aanvallers.

Aanpak onderzoek informatiebeveiliging

In het verantwoordingsonderzoek over 2017 hebben we bij verschillende ministeries en de Staten-Generaal tekortkomingen geconstateerd in de informatiebeveiliging. We hebben toen gekeken naar de sturing op informatiebeveiliging en naar de beveiligingsmaatregelen voor 2 kritieke systemen.

Dit jaar zijn wij, in navolging van de Auditdienst Rijk, gestart met het toepassen van het volwassenheidsmodel voor informatiebeveiliging van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA).⁴ Wij hebben evenals in eerdere jaren getoetst aan de BIR:2012 (Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst). Het volwassenheidsmodel is bedoeld als groeimodel. In dit model heeft de NBA een koppeling gemaakt tussen de 15 aandachtsgebieden uit het volwassenheidsmodel en de bijbehorende normen uit de BIR:2012. Voor ons onderzoek hebben wij een selectie gemaakt van 4 aandachtsgebieden met de daarbij behorende BIR:2012 normen.

De BIR: 2017 is in januari 2019 in werking getreden voor nieuwe systemen. De BIR: 2017 moet in januari 2021 geïmplementeerd zijn voor alle systemen.

Als een ministerie zijn informatievoorziening en IT inricht volgens de BIR:2012 (in opzet, bestaan en werking) dan moet dat voldoende garantie bieden dat het ministerie zijn eigen informatie en die van andere (op hun IT aangesloten) ministeries veilig (beschikbaar, integer en vertrouwelijk) behandelt.

Aanbevelingen 2017 deels opgevolgd

Vorig jaar merkten we de informatiebeveiliging bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan als een onvolkomenheid. Het informatiebeveiligingsbeleid dateerde nog uit 2011.

De minister had nog geen sluitend managementsysteem voor de informatiebeveiliging en miste op centraal niveau het inzicht in de naleving van de informatiebeveiliging bij de directies en posten. Ook had hij geen inzicht in de tekortkomingen van kritieke systemen en de status van verbeterplannen. We deden daarbij de volgende aanbeveling:

“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.”

De minister van Buitenlandse Zaken heeft in 2018 het beleid uit 2011 geactualiseerd en geformaliseerd. Verder is het Ministerie van Buitenlandse Zaken gestart met de centrale monitoring op verbeterplannen. Voor wat betreft de implementatie van de interne controle op informatiebeveiliging zien wij dat dit nog niet plaatsvindt. Dit laatste is van belang om op gestructureerde wijze geïnformeerd te worden of de getroffen maatregelen voldoende werken en om kwetsbaarheden op de informatiebeveiliging te voorkomen.



Accreditaties

In nationale en internationale regelgeving (EU en NAVO) is vastgesteld dat toestemming is vereist, voordat een informatiesysteem met gerubriceerde informatie in gebruik kan worden genomen (accreditatie). Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is het coördinerende ministerie voor alle gerubriceerde civiele informatie die Nederland met de EU en de NAVO digitaal uitwisselt.⁵ Indien er geen accreditatie kan worden verleend, kan en mag deze informatie niet via het netwerk van het ministerie gedistribueerd worden. Gevolg is dat niet alleen het ministerie zelf van noodzakelijke EU- en NAVO-informatie blijft verstoken, ook de andere ministeries krijgen deze informatie dan niet meer. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in lijn met de hiervoor geldende eisen een eigen accreditatieproces ingericht. In 2018 had het ministerie echter nog steeds een achterstand in de (her)accreditatie van systemen. Voor een aantal systemen zijn de accreditaties verlopen en nog niet verlengd, waaronder de Basis ICT-infrastructuur en EU/NAVO-systemen met hoog gerubriceerde informatie. Aangezien naar verwachting eind 2019 de EU- en NAVO-inspecties gaan plaatsvinden is het van belang om de verlopen accreditaties voor die tijd te verlengen.

Stand van zaken BIR

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft op 3 van de 4 onderzochte aandachtsgebieden (bestuur, organisatie en incidentmanagement) in onvoldoende mate de maatregelen uit de BIR:2012 geïmplementeerd. Alleen op het aandachtsgebied risicomangement is dit in voldoende mate gebeurd. Zo is er een centraal overzicht van de status van verbeterplannen. Door dit overzicht kan het Ministerie van Buitenlandse Zaken sturen op de status van de verbeteringen. Deze verbeterplannen worden niet gerapporteerd aan het senior management. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken beschikt wel over een overzicht van de kritieke en bedrijfskritieke informatiesystemen met hun relevante kenmerken. Kenmerken van de systemen betreffen de laatst uitgevoerde risicoanalyses en pentesten. De laatste audits zijn niet beschikbaar in dit overzicht, wat van belang is om inzicht te krijgen in de status van de informatiebeveiliging bij de (informatie)systemen. Op de 3 andere onderzochte aandachtsgebieden (bestuur, organisatie en incidentmanagement) zien we dat de BIR nog in onvoldoende mate geïmplementeerd is. De minister van Buitenlandse Zaken heeft een geactualiseerd en geformaliseerd informatiebeveiligingsbeleid. Er is nog geen transitieplan van de BIR:2012 naar de BIR:2017.

Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken is er een overzicht met functionarissen en vertegenwoordigers uit verschillende delen van de organisatie met relevante rollen en functies. Er ontbreken echter heldere afspraken over taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor het behalen van de informatiebeveiligingsdoelstellingen voor de lange termijn.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een centraal overzicht van incidenten. We hebben echter niet teruggezien dat informatiebeveiligingsgebeurtenissen zo snel mogelijk via de juiste leidinggevende worden gerapporteerd. Daarnaast ontbreekt een procedure rondom hoe om te gaan met incidenten. Tot slot is er geen procedure om elkaar op effectieve wijze te informeren over kritische incidenten binnen de organisatie.

Conclusie en aanbevelingen

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft op 3 van de 4 door ons onderzochte aandachtsgebieden de BIR:2012 in onvoldoende mate geïmplementeerd. Wij bevelen de minister aan om op deze aandachtsgebieden verbeteringen door te voeren.

Daarboven heeft het ministerie een achterstand bij het (her)accrediteren van systemen, waarbij het ministerie het risico loopt verstoken te blijven van noodzakelijke civiele EU- en NAVO-informatie. Wij bevelen de minister daarom aan om de achterstand in (her)accreditaties zo snel mogelijk op te lossen. Om deze redenen handhaven wij de onvolkomenheid bij informatiebeveiliging.

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering

4.4.1 Beheer financiële systeem Buitenlandse Zaken

In 2017 heeft de minister van Buitenlandse Zaken het financiële ICT-systeem (SAP) van de minister van Infrastructuur en Waterstaat in gebruik genomen. De minister van Buitenlandse Zaken is hierdoor gebruiker/opdrachtgever geworden van het financiële systeem waarvan de minister van Infrastructuur en Waterstaat eigenaar is. Al sinds 2014 kwalificeren wij het beheer van het financiële systeem bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat als een onvolkomenheid. Het is daarom van belang dat de minister van Buitenlandse Zaken bijkomende zekerstelling of verificatie verlangt.

Vorig jaar hebben wij de minister aanbevolen 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.



In 2018 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat een *assurance*-onderzoek laten uitvoeren en heeft zij gewerkt aan het oplossen van de tekortkomingen in het financiële systeem. Daarnaast is de informatie-uitwisseling tussen de beide ministers verbeterd en is het bestaande convenant hierop aangepast. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in 2018 regelmatig overleg gehad met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat over de verbeteracties en de stand van zaken. Dit overleg wordt in 2019 gecontinueerd. Wij zien het toezicht op het beheer van het financiële systeem door de minister van Buitenlandse Zaken daarom niet meer als een aandachtspunt.

4.4.2 Vastgoed

In het verantwoordingsonderzoek 2017 constateerden wij dat de minister van Buitenlandse Zaken een volmacht nodig had van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om panden in het buitenland zelfstandig te mogen verkopen. Deze volmacht kon de minister niet overleggen waardoor wij niet konden vaststellen of de minister bevoegd was deze vastgoedtransacties namens de Staat te verrichten. Onze aanbeveling aan de minister van Buitenlandse Zaken was om zeker te stellen dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een volmacht geeft voor de aan- en verkoop van panden in het buitenland.

In ons onderzoek over 2018 bleek dat de minister de volmacht nog steeds niet kon overleggen. Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) gaat nu met het Ministerie van Buitenlandse Zaken de mogelijkheid onderzoeken van een nieuwe volmacht. Wij blijven de ontwikkelingen volgen.

4.5 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht in aanvulling op ons oordeel over de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

Wij hebben een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de informatiewaarde van de bedrijfsvoeringsparagrafen zoals opgenomen in de departementale jaarverslagen. Daarbij hebben wij de focus gelegd op de teksten en paragrafen die een positieve bijdrage leveren aan de informatiewaarde en daarmee als ‘good practice’ kunnen worden beschouwd. In Staat van de Rijksverantwoording gaan wij nader in op de uitkomsten van het onderzoek naar de informatiewaarde van de bedrijfsvoeringsparagrafen.

5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van Buitenlandse Zaken. Dit jaar hebben we gekeken naar het postennet (§ 5.1). We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in § 5.2.

5.1 Het postennet

5.1.1 Inleiding

In het verantwoordingsonderzoek schenkt de Algemene Rekenkamer aandacht aan de maatschappelijke resultaten van door het Rijk gevoerd beleid en de ingezette publieke middelen zoals die blijken uit het jaarverslag. In 2018 heeft de Algemene Rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de ontwikkelingen in het postennetwerk van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) van 2014 tot en met 2018. De minister heeft vanaf 2014 de opdracht gekregen om structureel op het postennet te bezuinigen. Kort daarna heeft de Tweede Kamer door middel van 2 moties verzocht de bezuinigingen voor een deel terug te draaien.

Ons onderzoek richt zich specifiek op de uitvoering van deze 2 moties, te weten de motie-Sjoerdsma⁶ en de motie-Van Ojik^{7 8}. Ook hebben wij naar de bijdrage van € 10 miljoen gekeken, die de coalitiepartijen in het regeerakkoord in 2018 extra voor het postennet reserveerden en met het parlement toevoegden aan de begroting 2018. Onze vraag is telkens welk effect deze bijstellingen hebben op het postennetwerk en de resultaten voor Nederland van het postennet.

Leeswijzer

In dit hoofdstuk staan we eerst stil bij het geldende beleid voor het postennet, en de beleidskaders die gehanteerd zijn bij de invulling van de beide moties en de intensivering (§ 5.1.2). Dan lichten we de moties, de intensivering en de specifiek voor het postennet opgelegde bezuinigingen toe (§ 5.1.3). Vervolgens beschrijven we hoe de moties en intensivering in opzet zijn geïmplementeerd (§ 5.1.5) en wat het effect is geweest op het postennet (§ 5.1.7). We beschrijven ook de invloed van de moties op de totale bezuinigingen (§ 5.1.8). Ten slotte besteden we aandacht aan de beprijzing van de economische dienstverlening (§ 5.1.9), de stand van zaken bij digitale dienstverlening (§ 5.1.10) en de effectiviteit van het postennet (§ 5.1.11).

5.1.2 Het beleid voor het postennet

Het beleid voor het postennet beschrijven we in deze paragraaf.

Voorafgaand geven we aan wat de minister van Buitenlandse Zaken verstaat onder 'het postennet'.

Het postennet omvat alle Nederlandse diplomatieke posten in het buitenland. Dit zijn ambassades, gezantschappen, consulaten-generaal (CG's), consulaten en permanente en tijdelijke vertegenwoordigingen bij internationale organisaties. Daarnaast zijn in 19 regio's 'Netherlands Business Support Offices' (NBSO's) gevestigd⁹. In 2018 werkten meer dan 2.600 diplomaten en medewerkers op ambassades en consulaten verspreid over 114 landen. In 2018 werkten ook 290 attachés op Nederlandse posten. Attachés zijn door andere ministeries uitgezonden medewerkers, bijvoorbeeld door Defensie, maar ook Economische Zaken en Klimaat, Justitie en Veiligheid et cetera.

Modernisering Nederlandse diplomatie

Het huidige beleid voor het postennet is gebaseerd op de nota 'Modernisering Nederlandse diplomatie' (8 april 2011). Met de Kamerbrief 'Voor Nederland, wereldwijd' van 28 juni 2013 is dit beleid voor de jaren daarna nader ingevuld. Het uitgangspunt van de minister van Buitenlandse Zaken was de bezuiniging op het postennet van € 20 miljoen in 2014 en vanaf 2015 jaarlijks € 40 miljoen. De kernactiviteiten van de Nederlandse posten worden in algemene termen beschreven als:

- leveren van een actieve en moderne bijdrage aan veiligheid, stabiliteit, rechtsstatelijkheid en het bevorderen van mensenrechten;
- versterken van de positie van Nederland in Europa en Europa in de wereld;
- verbeteren van en ondersteuning aan onze economische motor, zijnde handel en investeringen;
- excellente dienstverlening aan bedrijven, kennisinstellingen en Nederlanders buiten ons land;
- bijdragen aan een eerlijke en duurzame wereld met kansen voor iedereen.

Deze activiteiten wil men uitvoeren op de plaatsen waar zij de grootste meerwaarde hebben. Op basis daarvan bepaalt het ministerie op welke posten personeel wordt ingezet.

Beleidskaders Veiligheid, stabiliteit en mensenrechten en Economische diplomatie

Bij de uitvoering van de moties Sjoerdsma en Van Ojik en voor de intensivering van het kabinet-Rutte III hanteert de minister van Buitenlandse Zaken hoofdzakelijk het beleid dat hoort bij de kaders: *Veiligheid, stabiliteit en mensenrechten* en *Economische diplomatie*. Het beleidskader *Veiligheid, stabiliteit en mensenrechten* richt zich daarbij op de zogenoemde 'ring van instabiliteit'. De minister beschrijft deze 'ring' als het gebied aan de grenzen van

Europa, dat zich uitstrekt van Oost-Europa en de Kaukasus tot het Midden-Oosten, en van de Hoorn van Afrika tot de Sahel en Noord-Afrika. Een concrete invulling van de ‘ring’ zijn de zogenoemde Matra- en Shiraka-landen. Matra staat voor een aantal landen in Oost-Europa en de regio oostelijk van Turkije. Shiraka staat voor een groot deel van Noord-Afrika en het Midden-Oosten. In ons onderzoek hebben we de Matra- en Shiraka-landen beschouwd als de ‘ring’.¹⁰

Het kader *Economische diplomatie* richt zich op een aantal regio’s met meer prioriteit. De minister heeft de regio’s bepaald op basis van een door het ministerie ontwikkeld economisch beleidskader. Hierin scoort het ministerie landen trendmatig op hun economische gewicht, relevantie voor handel en investeringen en toegevoegde waarde van economische diplomatie. Een overzicht van de prioritaire regio’s is opgenomen in bijlage 4.

5.1.3 Bezuinigingen, moties en intensivering

Bezuiniging en moties

Door eerdere bezuinigingen¹¹ was het postennet reeds verkleind, waren posten versoberd en posten gesloten (zie bijlage 5 voor een overzicht van de sinds 2004 gesloten posten). Vanaf 2014 kwamen daar de bezuinigingen van het kabinet-Rutte II bij, naast generieke bezuinigingen waren er bezuinigingen die specifiek bedoeld waren voor het postennet. Als reactie op deze nieuwe bezuinigingen werden door de Tweede Kamer 2 moties aangenomen, Sjoerdsma c.s. (eind 2013) en Van Ojik c.s. (eind 2014). Beide moties brengen de inzet van diplomatieke capaciteit in relatie tot de internationale rechtsorde, vrede en veiligheid en de economische positie van Nederland.

De motie-Sjoerdsma verzoekt de voorgenomen bezuiniging op het postennet structureel te halveren en geeft daarbij nog specifiek het volgende aan:

- samen met het bedrijfsleven te onderzoeken in hoeverre de economische dienstverlening door het Nederlandse postennet meer kostendekkend gemaakt kan worden;
- de consulaten in München, Chicago, Antwerpen en Milaan open te houden.

De motie-Van Ojik roept op middelen vrij te maken voor de *geïntegreerde inzet van diplomatieke capaciteit* en spreekt niet specifiek over het postennet.

Intensivering Rutte III

Het regeerakkoord geeft opdracht aan het kabinet-Rutte III om vanaf 2018 extra geld uit te trekken voor het postennet. De intensivering van het postennet loopt op van € 10 miljoen in 2018 tot € 40 miljoen structureel vanaf 2021. Een deel van de intensivering zou ten goede moeten komen aan de digitalisering van de consulaire dienstverlening. In tabel 3 staat wat de bezuinigingen, moties en de intensivering voor effect hebben op de begroting van het postennet.

Tabel 3 Gevolgen van de moties Sjoerdsma en Van Ojik en intensivering Rutte III op de begroting, in miljoenen euro's voor de periode 2014-2018.

| Effect op begroting van | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|
| Bezuiniging postennet | -20 | -40 | -40 | -40 | -40 |
| Motie Sjoerdsma | 10 | 20 | 20 | 20 | 20 |
| Motie Van Ojik | | 8 | 8 | 16 | 20 |
| Intensivering Rutte III | | | | | 10 |
| Saldo | -10 | -12 | -12 | -4 | 10 |

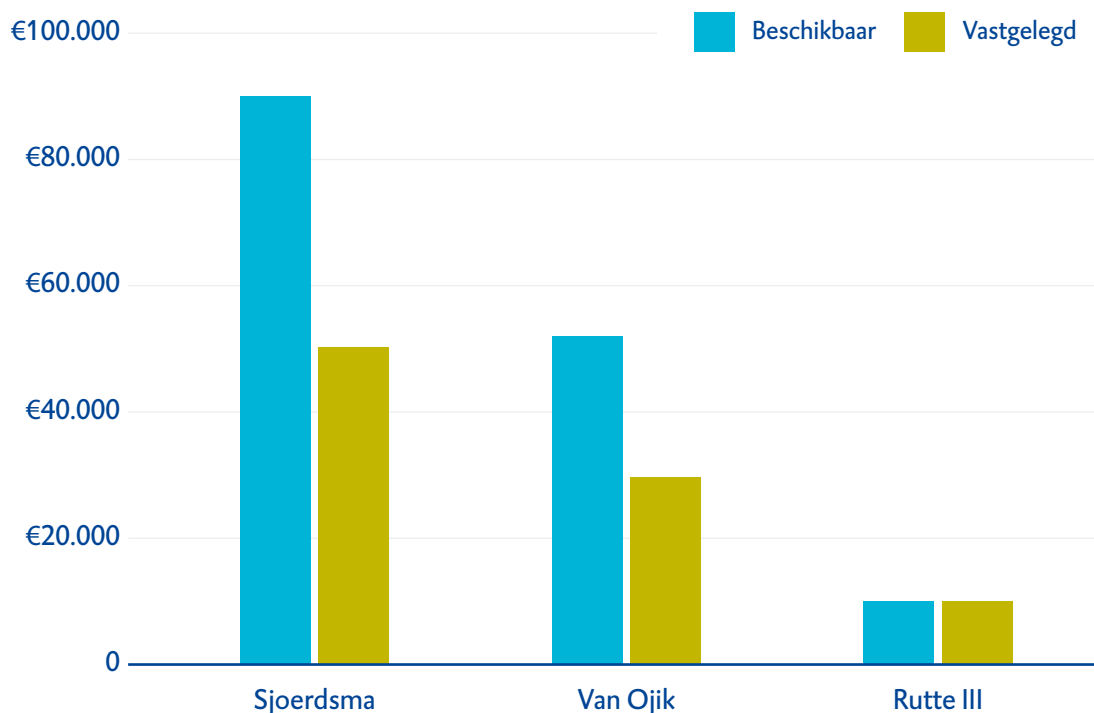
5.1.4 Financiële invulling moties en intensivering

Tijdens het onderzoek bleken van de opvolging van beide moties geen afzonderlijke financiële rapportages door de minister van Buitenlandse Zaken te zijn bijgehouden. Alle kosten van het postennet en het departement worden bekostigd uit artikel 7 Apparaat en binnen dit artikel worden de gevolgen van de moties niet afzonderlijk vastgelegd. Wel bleek het ministerie voor de posten te registreren uit welke bron, Sjoerdsma, Van Ojik of Rutte III, het uitgezonden en lokale personeel werd gefinancierd. Zo bleek achteraf toch dat meer dan de helft van de uitgaven als gevolg van deze moties was vastgelegd, zie figuur 2.

Bij de motie-Sjoerdsma is € 50,3 miljoen van de € 90 miljoen aan uitgaven vastgelegd, ofwel 56%. Een deel hiervan (€ 25 miljoen) is besteed aan het openhouden van de, in de motie-Sjoerdsma genoemde, 4 consulaten-generaal en het open houden van het consulaat-generaal in Osaka.

Bij de motie-Van Ojik is € 29,7 miljoen van de € 52 miljoen ofwel 57% vastgelegd. De helft hiervan is voor het financieren van 41,5 full-time-equivalent (fte) op het ministerie in Den Haag.

Meer dan de helft uitgaven vastgelegd



Figuur 2 Resultaat moties en intensivering (bedragen x € 1.000)

5.1.5 Inzet personeel goed onderbouwd en uitgevoerd

Als het gaat om de inzet van personeel, heeft de minister van Buitenlandse Zaken de uitgaven voortvloeiend uit de moties en de intensivering zorgvuldig gepland en gedaan.

De moties

Als gevolg van de motie-Sjoerdsma is besloten de middelen in te zetten voor veiligheid, economische diplomatie en het versterken van kleine posten. De inzet van elke medewerker is vervolgens op basis van deze beleidskaders verdeeld. 46 van de 54 medewerkers zijn volgens deze verdeling ingezet. Ook aan de uitvoering van de motie-Van Ojik heeft de minister veel aandacht besteed. Het personeel is vrijwel volledig verdeeld over de posten conform de opzet zoals te voren aan de Tweede Kamer is gecommuniceerd.^{12 13}



Daarnaast is een plan tot stand gekomen om 41,5 fte in te zetten op de directies in Den Haag. Dit gebeurde voornamelijk op de directie Veiligheidsbeleid (11,5 fte) en de regiodirectie Noord-Afrika en het Midden-Oosten (6 fte). Alle geplande 29 medewerkers zijn uitgezonden, daarnaast zijn 12 extra lokale medewerkers gefinancierd.

De intensivering

De minister heeft het parlement op 2 juli 2018 geïnformeerd over de voorgenomen invulling in 2018 van eerste tranche intensiveringen van het huidige kabinet van € 10 miljoen.¹⁴ Hij gaf daarbij aan waar 30 extra medewerkers geplaatst zouden worden en welke posten geopend of tot een consulaat-generaal omgevormd zouden worden. Van de 30 extra medewerkers zijn er in 2018 29 geplaatst: 15 vanuit Nederland en 14 lokaal. Verder is het openen van de consulaten-generaal in Bangalore en Tripoli in gang gezet, evenals de voorbereidingen voor het openen van de 2 ambassadekantoren N'Djamena (Tsjad) en Ouagadougou (Burkina Faso). Voor Atlanta wordt nog gekeken of het huidige pand geschikt is voor huisvesting van een consulaat-generaal. Ook gaf de minister aan dat een deel van de intensivering zou worden gebruikt voor het in het regeerakkoord aangekondigde 24/7 Loket Buitenland. Hierop komen wij terug in § 5.1.7.

5.1.6 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

De informatievoorziening aan de Tweede Kamer over wat de minister van Buitenlandse Zaken van plan was te gaan doen op basis van de 2 moties was zo volledig mogelijk. Bij de motie-Van Ojik gaat dit tot op fte-niveau. Over hoe de plannen daarna worden geïmplementeerd krijgt de Tweede Kamer echter nauwelijks informatie.

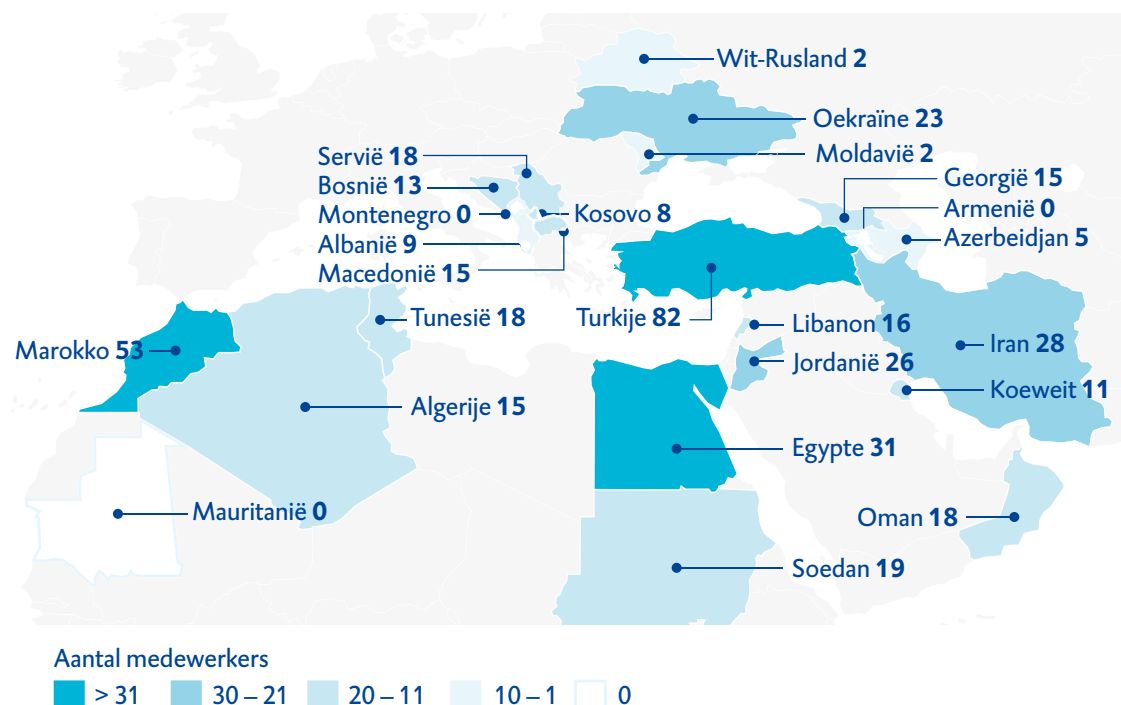
5.1.7 Realisatie inzet diplomatieke capaciteit conform verzoek moties

De 2 moties vragen specifiek om de inzet van diplomatieke capaciteit in relatie tot de internationale rechtsorde, vrede en veiligheid en de economische positie van Nederland. In het onderzoek hebben we daarom gekeken naar de ontwikkeling van de Nederlandse aanwezigheid van posten en diplomaten van 2014 tot en met 2018 in de posten die relevant zijn voor de beide hiermee samenhangende beleidskaders.

Kader veiligheid, stabiliteit en mensenrechten

De nadruk in het beleid op het kader veiligheid, stabiliteit en mensenrechten heeft in de jaren 2014 tot een met 2018 slechts een gering effect gehad op het aantal medewerkers dat in de ring van instabiliteit werkt (zie § 5.2). In 2014 werkte 15% van het totaal aantal medewerkers op posten in de ring, in 2018 is dat 16%. Het aantal medewerkers in de ring steeg vanaf 2014 met 25 naar een totaal van 427¹⁵. In figuur 3 is te zien dat het aantal medewerkers niet gelijk is verdeeld over de ring. De meeste medewerkers zijn geconcentreerd in Turkije (82 medewerkers in 2018) en Marokko (53 medewerkers in 2018).

Medewerkers niet gelijk verdeeld over de ring

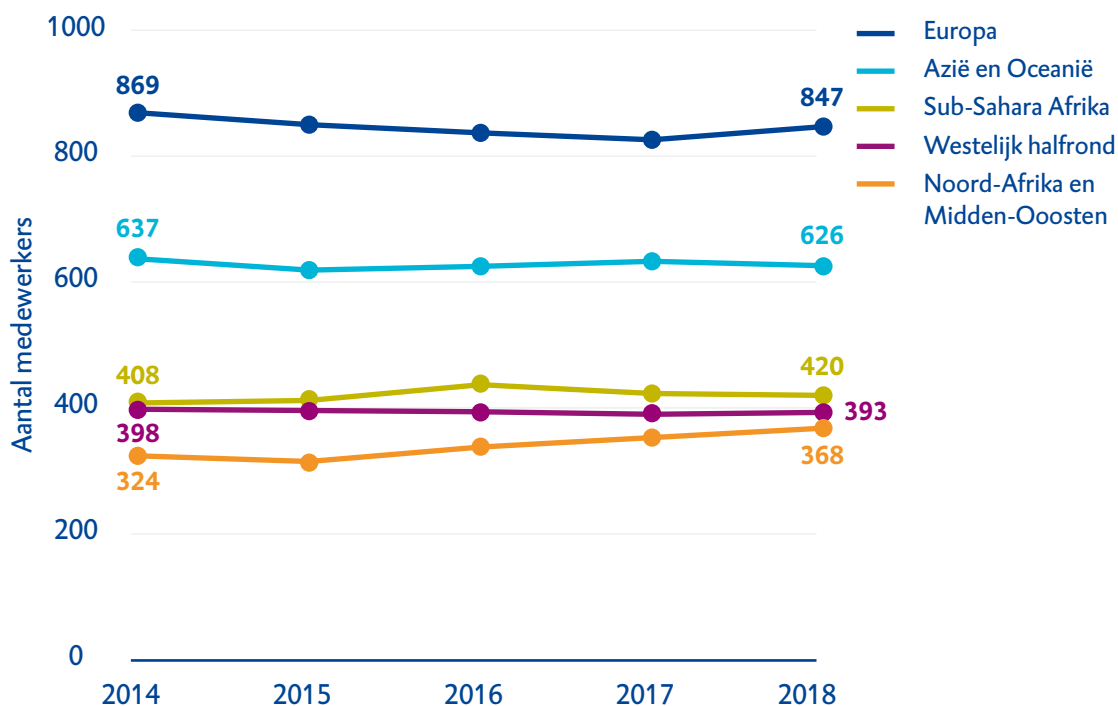


Figuur 3 overzicht verdeling medewerkers ring van instabiliteit

Kader economische diplomatie

Het beleidskader economische diplomatie heeft tot een groter zichtbaar effect op de personele omvang geleid dan het thema veiligheid. Het aantal medewerkers in de regio's met economische focus steeg met 56 op een totaal van 421. Net zoals bij het beleidskader veiligheid, is de grootste stijging ook hier te zien in het Midden-Oosten, de 'Golfregio'. De groei van het aantal medewerkers binnen beide beleidskaders samen vormt de belangrijkste verschuiving binnen het postennet in deze regio in de jaren 2014-2018, zie figuur 4.

Midden-Oosten: grootste stijging, kleinste aantal medewerkers

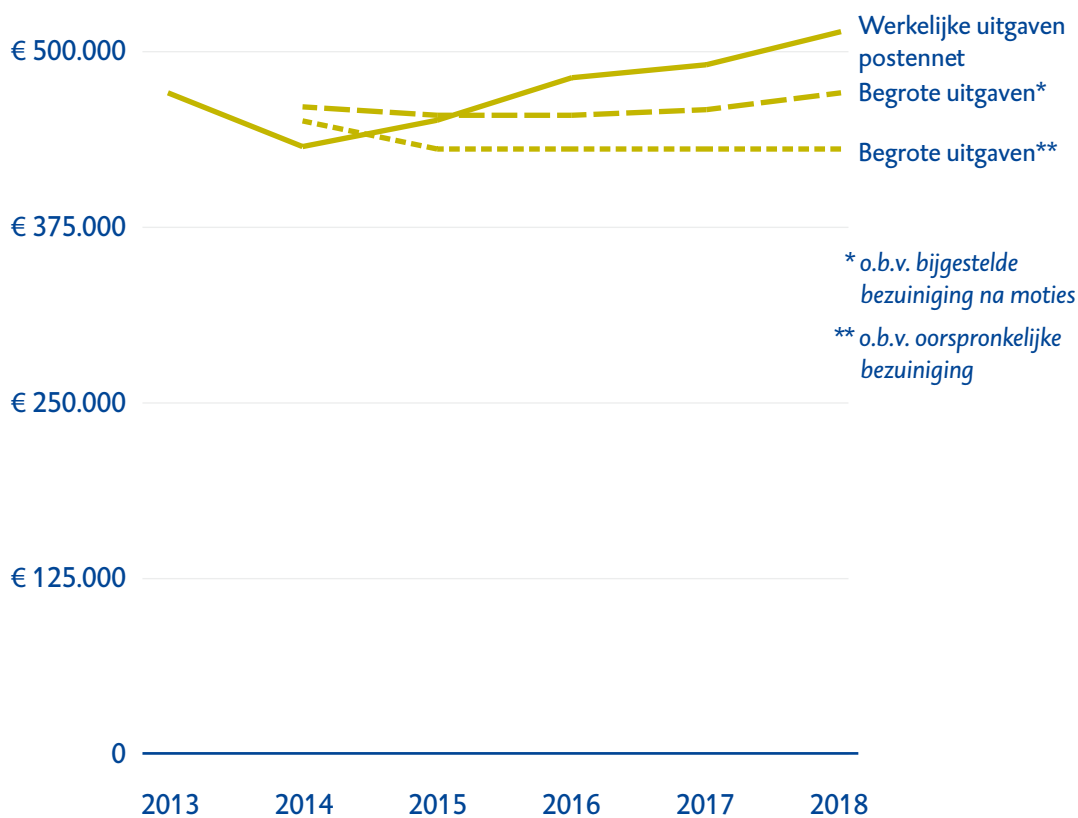


Figuur 4 Totaal aantal medewerkers in ambassades en consulaten per regio

5.1.8 Uitgaven aan het postennet stijgen

Ondanks de reductie van het budget stijgen de kosten van het postennet vanaf 2014. Uit onze analyse blijkt dat de minister van Buitenlandse Zaken in de jaren 2014 tot en met 2018 geen € 54 miljoen netto bezuinigt, maar ten opzichte van 2013 juist circa € 44 miljoen meer uitgeeft aan het postennet, een stijging van 9%. Figuur 5 laat het verloop van de werkelijke uitgaven aan het postennet zien in vergelijking met wat de uitgaven zouden zijn als de oorspronkelijke bezuiniging was doorgevoerd (Begrote uitgaven**) en de bijgestelde bezuiniging na verwerking van beide moties en de intensivering (Begrote uitgaven*).

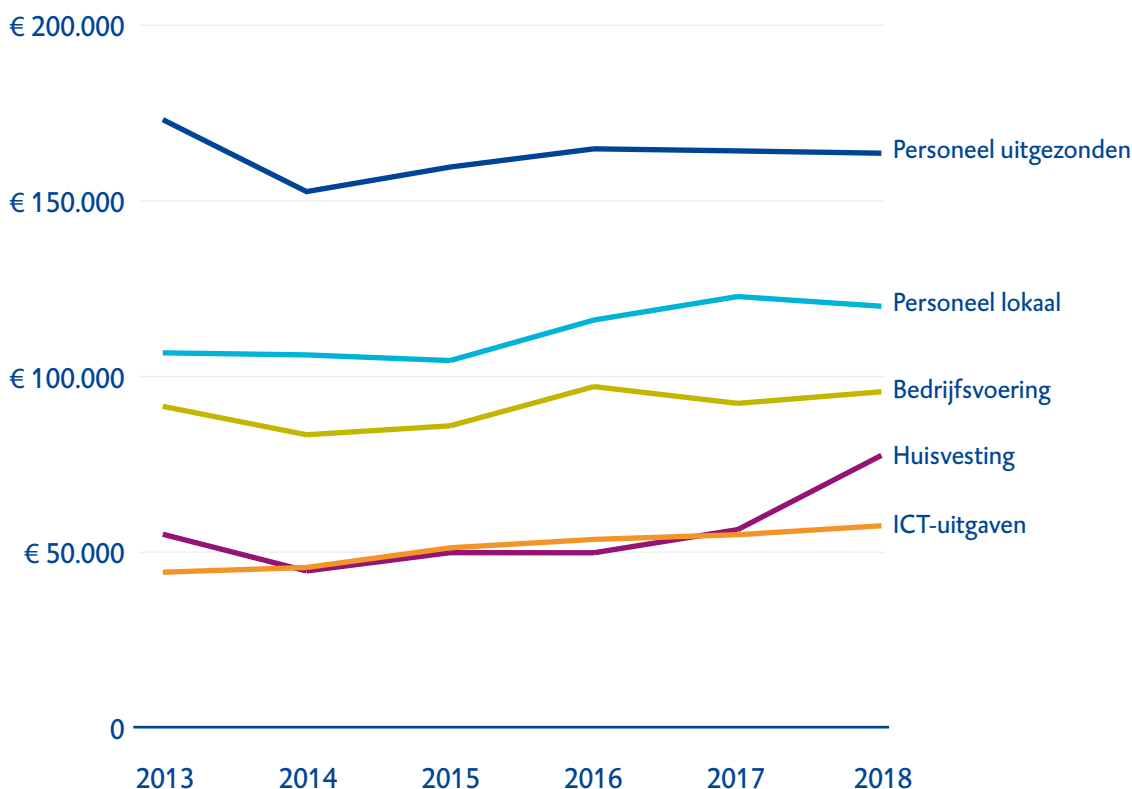
Ondanks reductie stijgen uitgaven postennet



Figuur 5 Kosten postennet vergeleken met bezuiniging (bedragen x € 1.000)

De figuur laat zien dat de minister in 2014 minder aan het postennet heeft uitgegeven dan was begroot op basis van de bezuiniging. Dat komt voornamelijk doordat er in dat jaar € 20 miljoen minder is uitgegeven aan uitgezonden medewerkers. Vanaf 2014 stijgen de kosten van het postennet weer en in 2016 komen ze uit boven het niveau van de bijgestelde bezuiniging. Dit komt ook doordat de maatregel om € 20 miljoen te bezuinigen op huisvesting nog niet is geëffectueerd. Wij constateerden in het verantwoordingsonderzoek 2017 hierover het volgende: ‘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.’ In figuur 6 zijn de uitgaven voor het postennet uitgesplitst naar soort.

Alle uitgaven op de verschillende kostenposten zijn in 2018 hoger dan in 2014



Figuur 6 Uitgaven postennet uitgesplitst naar soort uitgaven (bedragen x € 1.000)

5.1.9 Het bedrijfsleven hoeft niet mee te betalen

Pilot betaalde dienstverlening geslaagd

De motie-Sjoerdsma verzoekt de minister van Buitenlandse Zaken specifiek om, samen met het bedrijfsleven, te onderzoeken in hoeverre de economische dienstverlening door het Nederlandse postennet meer kostendekkend gemaakt kan worden. VNO-NCW heeft in samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse zaken deze mogelijkheid via een pilot onderzocht en geconcludeerd dat meebetalen mogelijk is. Ondernemers geven aan dat ze bereid zijn voor maatwerk te betalen en er geen aanwijzingen zijn dat betaalde dienstverlening in deze vorm het midden- en kleinbedrijf zou belemmeren in hun handelen. Ook zorgt beprijzing voor een kleine drempel waardoor minder concreet geïnteresseerde bedrijven afhaken, wat leidt tot een doelmatiger inzet van arbeidsuren op de posten.

Benchmark betaalde dienstverlening

Daarnaast heeft de minister van Buitenlandse Zaken, ter inspiratie voor het Nederlandse beleid, een benchmark laten uitvoeren op het gebied van internationaal ondernemen. De landen in de benchmark betroffen Duitsland, Finland, Frankrijk, Denemarken, Verenigd Koninkrijk, België/Vlaanderen en Zwitserland. Betaalde dienstverlening was een van de onderdelen van de benchmark. Nederland blijkt, naast België/Vlaanderen, het enige Europese land binnen de benchmark dat slechts beperkt de dienstverlening beprijsd. In de meeste andere landen vindt dienstverlening plaats in de vorm van maatwerk, waarbij op basis van de behoefte van het bedrijf een adviestraject in gang wordt gezet waarvoor kosten bij de klant in rekening worden gebracht.

Minister wil geen betaalde dienstverlening

Nederland is dus een uitzondering als het gaat om betaalde economische dienstverlening aan bedrijven door het internationale postennet. Desondanks heeft de minister van Buitenlandse Zaken in 2016 besloten niet tot invoering van betaalde dienstverlening over te gaan. Als reden voert de minister aan dat de financiële bijdragen van het bedrijfsleven er niet voor kunnen zorgen dat een post open kan blijven. Daarnaast geeft de minister aan dat Buitenlandse Zaken op het handelsterrein voor het grootste deel generieke dienstverlening levert aan bedrijven. Echter, de pilot van de minister van Buitenlandse Zaken wijst uit dat beprijzing ook belangrijke positieve effecten heeft. Uit de pilot blijkt dat met de inkomsten de kwaliteit van de economische dienstverlening kan worden verbeterd. Dat geldt ook voor het bereik van die dienstverlening. Uit de pilot komt ook dat uitbreiding van het pakket betaalde diensten naar verwachting geen negatieve gevolgen heeft voor de dienstverlening maar wel bijdraagt aan een effectievere besteding van het publiek geld. Wij constateren dat de minister heeft besloten, ondanks de belangrijke positieve effecten, de betaalde dienstverlening uiteindelijk toch niet in te voeren.

5.1.10 Digitalisering consulaire dienstverlening

“Nederland streeft ernaar koploper te worden in consulaire dienstverlening.” Hiertoe, zo is opgenomen in het regeerakkoord 2017-2021, komt er onder meer een 24/7 Loket Buitenland, waar Nederlanders in het buitenland als “one stop shop” terecht kunnen voor alle dienstverlening en producten van de rijksoverheid. Een deel van de intensivering zou worden gebruikt voor dit 24/7 Loket Buitenland. Voor 2018 was hiervoor € 1,5 miljoen beschikbaar, en is ongeveer € 0,4 miljoen uitgegeven. De minister geeft aan dat 2018 vooral in het teken heeft gestaan van onderzoek naar de huidige digitale dienstverlening en de beleving daarvan door Nederlandse klanten in het buitenland. Hierdoor waren de geraamde omvangrijke kosten voor onder meer systeem aanpassingen nog niet aan de orde.

Een van de conclusies uit dat onderzoek is dat Nederlanders in het buitenland de huidige digitale dienstverlening als ingewikkeld en soms zelfs als onmogelijk ervaren. Verbetering is derhalve noodzakelijk, geeft de minister aan.¹⁶ Vanaf 2019 wil hij de bestaande dienstverlening stap voor stap uitbreiden.

5.1.11 Effectiviteit van het postennet

Onder meer vanwege de bekostigingssystematiek is het moeilijk om goed inzicht te krijgen in de inzet en (kosten-)effectiviteit van het postennet. Wel is het mogelijk om op een andere manier inzicht te krijgen, dat kan door een aantal indicatoren te ontwikkelen. Voor de dienstverlening van het postennet als geheel bestaat tot nu toe 1 resultaatindicator, het *percentage visumaanvragen kort verblijf afgehandeld binnen 15 dagen*. De minister van Buitenlandse Zaken verkent op dit moment of er meer indicatoren ontwikkeld kunnen worden. Uit het uitgevoerde onderzoek naar de digitale dienstverlening blijkt dat Nederlanders in het buitenland vooral waarde hechten aan de snelheid van afhandeling. Andere aspecten die Nederlanders in het buitenland van belang vinden bij de dienstverlening zijn veiligheid van persoonsgegevens, persoonlijk contact en 24/7 bereikbaarheid¹⁷. Voor het ontwikkelen van nieuwe indicatoren kunnen deze aspecten als aanknopingspunt dienen. Ook houden posten van sommige prestaties hun output bij, denk aan de aantallen afgelegde gedetineerdenbezoeken¹⁸, afgegeven paspoorten, afgehandelde visumaanvragen en de snelheid van die afhandeling en het aantal uitgevoerde marktscans en Ontwikkelingssamenwerkings-projecten.

We bevelen de minister aan om aanvullende resultaatindicatoren te ontwikkelen ten behoeve van het beoordelen van de post. Daarnaast bevelen we aan de mogelijkheden te onderzoeken om het presteren en functioneren van het postennet inzichtelijk te maken.

5.2 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het Jaarverslag onderzocht in aanvulling op ons onderzoek naar de resultaten van specifieke beleidsterreinen.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Buitenlandse Zaken heeft op 24 april 2019 gereageerd op ons concept-rapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van Buitenlandse Zaken

Beheer van het financiële systeem (SAP)

De minister van Buitenlandse Zaken constateert met tevredenheid dat de Algemene Rekenkamer van oordeel is dat het ministerie voldoende compenserende maatregelen heeft genomen om de tekortkomingen in het beheer van het financiële systeem op te vangen, zodat het beheer van dit systeem thans geen aandachtspunt meer is.

Vastgoed

De minister van Buitenlandse Zaken geeft aan dat hij in overleg is getreden met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om een volmacht te krijgen voor het verrichten van transacties met betrekking tot onroerende zaken in het buitenland. Deze heeft te kennen gegeven op korte termijn een nieuwe volmacht ter vervanging van eerdere volmachten af te zullen geven.

Informatiebeveiliging

De minister onderschrijft onze aanbeveling met betrekking tot de accreditaties. De achterstand op dit gebied is volgens de minister in 2018 deels ingelopen en in de eerste maanden van 2019 zijn de nodige voorbereidingen getroffen met het oog op het verkrijgen van nieuwe accreditaties in de loop van dit jaar.

Wat betreft de aanbeveling met betrekking tot de implementatie van de maatregelen uit de BIR:2012 wijst de minister erop dat voor het ministerie de eigen Baseline 2018 leidend is op het gebied van de informatiebeveiliging.

Postennet

De minister waardeert het uitgebreide overzicht dat wij in ons rapport hebben gegeven van een groot aantal aspecten van het postennet in samenhang met de veranderende financiële kaders.

De minister kan de stelling van de Algemene Rekenkamer dat de Tweede Kamer nauwelijks informatie krijgt over de implementatie van de plannen niet volgen. Hij geeft aan dat juist



uitgebreide informatie over de voorgenomen bestedingen van de extra middelen is verstrekt. Daarbij zijn veel zaken op dit gebied niet statisch waardoor flexibiliteit veelal geboden is. Door nieuwe prioriteiten of om actuele redenen (bijvoorbeeld de ramp met de MH17 en de Brexit) kunnen functies worden verschoven.

Op onze aanbeveling om aanvullende resultaatindicatoren te ontwikkelen ten behoeve van het beoordelen van een post reageert de minister positief. Dergelijke indicatoren worden op dit moment door het ministerie ontwikkeld.

Ook is het ministerie voortdurend bezig de resultaatgerichte aansturing van het postennet te optimaliseren. Sinds 2017 worden interne werkdocumenten opgesteld om per land meerjarig aan te geven op welke wijze en met welke middelen het ministerie aldaar de beoogde doelstellingen tracht te behalen.

Als laatste geeft de minister aan dat hij geen betaalde dienstverlening heeft ingevoerd vanwege de Nederlandse visie op de verhouding tussen overheid en markt, waarbij de overheid met het oog op de toegankelijkheid kosteloos eerstelijns en generieke dienstverlening levert. De pilot liet weliswaar zien dat er bepaalde positieve effecten van het tegen betaling leveren van economische dienstverlening zijn te verwachten, maar dat deze niet voldoende substantieel zijn om de invoering ervan te rechtvaardigen.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

In ons nawoord gaan wij nader in op enkele onderdelen van de reactie van de minister.

Informatiebeveiliging

De minister wijst erop dat voor het ministerie de eigen Baseline 2018 leidend is op het gebied van de informatiebeveiliging. Wij stellen daar tegenover dat voor deze baseline geldt dat verbeteringen doorgevoerd moeten worden op 3 van 4 door ons onderzochte aandachtsgebieden (bestuur, organisatie en incidentmanagement). De opgave blijft hetzelfde aangezien ook het Ministerie van Buitenlandse Zaken gehouden is aan de BIR.

Postennet

De minister constateert terecht dat hij uitgebreide informatie verstrekt over de voorgenomen bestedingen van de extra middelen, zoals wij dat in ons rapport hebben aangegeven. Wij constateren evenwel dat over de implementatie van de plannen de Tweede Kamer nauwelijks informatie krijgt. Juist omdat bij het postennet om actuele redenen veelal zaken niet statisch zijn, is informatie over de implementatie voor de Tweede Kamer van belang.



Bijlage 1

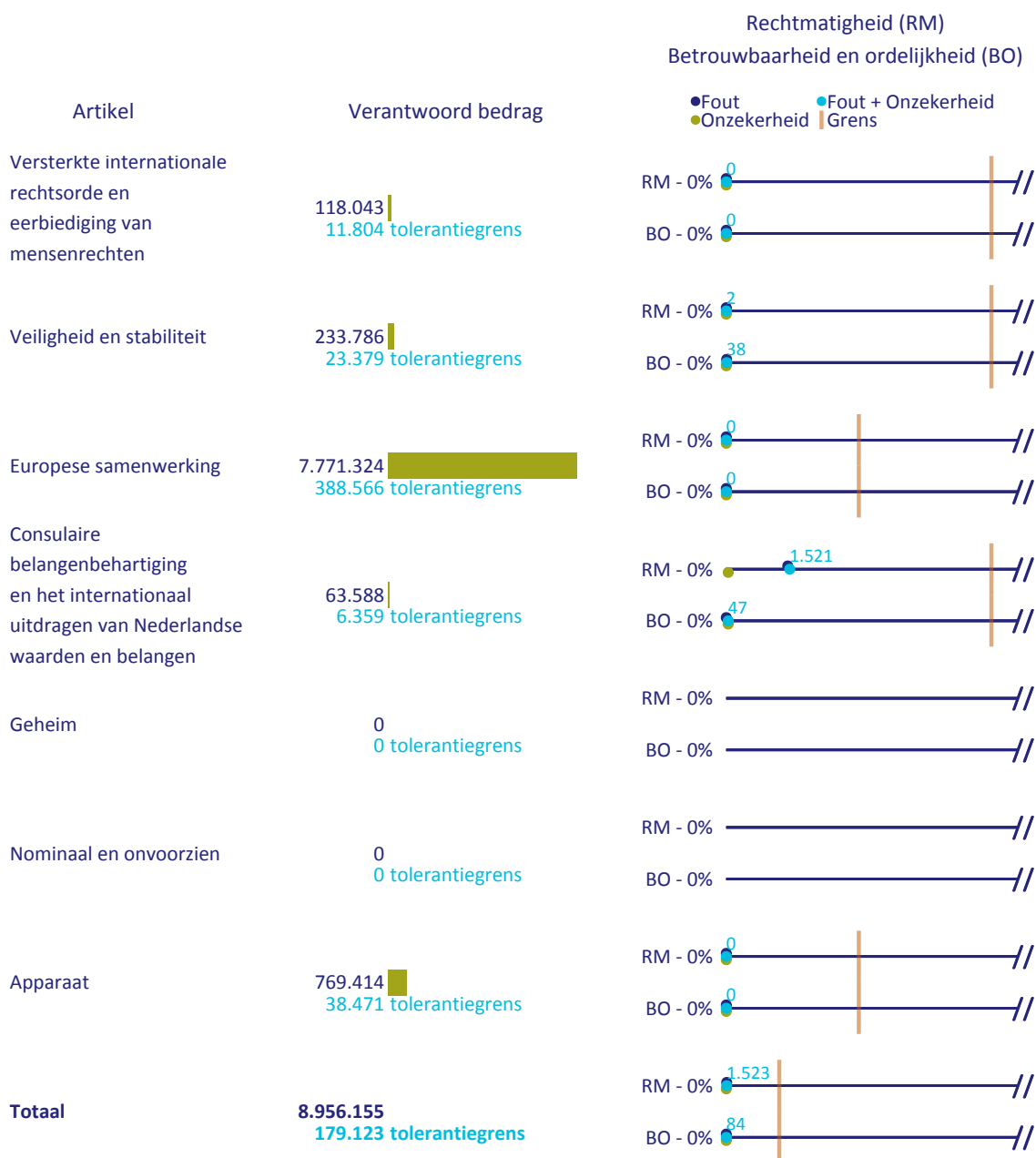
Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Buitenlandse Zaken 2018

In het overzicht 'fouten en onzekerheden' vermelden wij onze bevindingen op artikelniveau ten behoeve van ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.



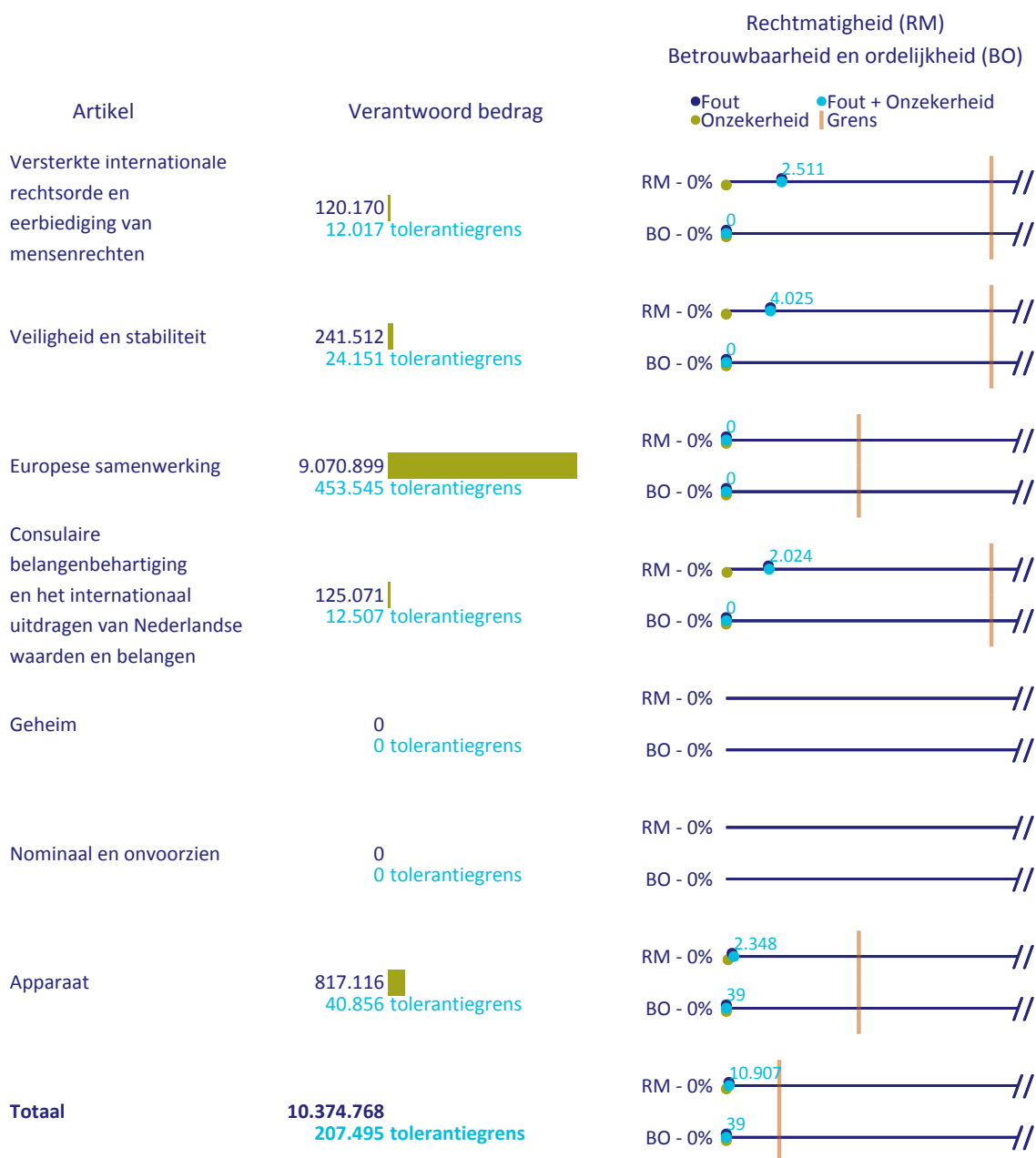
Buitenlandse Zaken (V)

Verplichtingen (bedragen x € 1.000)



Buitenlandse Zaken (V)

Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)





Bijlage 2

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij onderzoeken ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek resulteert in onze verklaring van goedkeuring bij de Rijksrekening en de saldibalans van het Rijk. Deze zijn opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is gericht op het vaststellen:

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

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken we gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Onze werkwijze is gebaseerd op risicoanalyse en we onderzoeken daarom niet iedere geldstroom tot in detail.

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 we 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 we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.

Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen wij of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de ministeries onderzoeken wij of het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk voldoen aan de normen van doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en betrouwbaarheid.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben we een meerjarige aanpak ontwikkeld. We richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Minstens eens in de 3 jaar onderzoeken we alle belangrijke beheersmaatregelen ('key controls') van het financieel beheer. Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' of een 'ernstige onvolkomenheid'. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar beleidsthema's. In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren, en of zij het parlement hierover voldoende informeren.

Wij onderzoeken:

- hoeveel geld er wordt besteed aan het beoogde doel;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het beoogde doel wordt bereikt met dit geld;
- of de Staten-Generaal in begroting, jaarverslag en andere kamerstukken voldoende informatie hebben gekregen.

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

Bijlage 3

Overzicht Matra- en Shiraka landen

Matra landen:

- Albanië;
- Bosnië-Herzegovina;
- Kosovo;
- Macedonië;
- Montenegro;
- Servië;
- Turkije;
- Armenië;
- Azerbeidzjan;
- Georgië;
- Moldavië;
- Oekraïne;
- Wit-Rusland.

Shiraka-landen:

- Egypte;
- Jordanië;
- Libanon;
- Marokko;
- Tunesië;
- Koeweit;
- Algerije;
- Oman;
- Iran;
- Mauritanië;
- Soedan;
- Irak;
- Libië;
- Syrië.



Bijlage 4

Overzicht prioritaire regio's economische diplomatie

- 'Nordics & Baltics' (Noorwegen, Finland, Zweden, Denemarken, Estland, Letland, Litouwen);
- 'Golf' (Saoedi Arabië, Irak, Koeweit, Qatar, Bahrein, VAE en Oman);
- ASEAN (Myanmar, Thailand, Vietnam, Singapore, Cambodja en Maleisië);
- De 'Pacific Alliance' (Chili, Colombia, Peru en Panama);
- West-Afrika (Benin, Ghana, Nigeria, Togo, Ivoorkust, Liberia en Kameroen).



Bijlage 5

Overzicht gesloten posten periode 2004-2013

| | Stad | Land | Wat | per |
|----|-------------|------------------------------|--------------------|------|
| 1 | Abidjan | Ivoorkust | ambassade | 2005 |
| 2 | Windhoek | Namibië | ambassade | 2006 |
| 3 | Asmara | Eritrea | ambassade | 2011 |
| 4 | Yaoundé | Kameroen | ambassade | 2011 |
| 5 | Montevideo | Uruguay | ambassade | 2012 |
| 6 | Quito | Ecuador | ambassade | 2012 |
| 7 | Ouagadougou | Burkina Faso | ambassade | 2013 |
| 8 | Lusaka | Zambia | ambassade | 2013 |
| 9 | Guatemala | Guatemala | ambassade | 2013 |
| 10 | La Paz | Bolivia | ambassade | 2013 |
| 11 | Managua | Nicaragua | ambassade | 2013 |
| 12 | Almaty | Kazachstan | ambassadekantoor | 2012 |
| 13 | Houston | Verenigde Staten van Amerika | consulaat-generaal | 2004 |
| 14 | Djedda | Saoedi-Arabië | consulaat-generaal | 2004 |
| 15 | Karachi | Pakistan | consulaat-generaal | 2004 |
| 16 | Lagos | Nigeria | consulaat-generaal | 2004 |
| 17 | Hamburg | Duitsland | consulaat-generaal | 2009 |
| 18 | Frankfurt | Duitsland | consulaat-generaal | 2009 |
| 19 | Montréal | Canada | consulaat-generaal | 2009 |
| 20 | Barcelona | Spanje | consulaat-generaal | 2012 |



Bijlage 6

Eindnoten

1. Kamerstuknr. 32 734 nr. 20, 25 november 2013
2. Kamerstuknr. 34 000 nr. 22, 18 september 2014
3. Kamerstuknr. 34 000 V nr. 15, 18 november 2014
4. NBA (2016) Handreiking Volwassenheidsmodel Informatiebeveiliging. www.nba.nl
5. De uitwisseling van militaire informatie van de EU en de NAVO is de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Defensie.
6. Kamerstuknr. 32 734 nr. 20, 25 november 2013
7. Kamerstuknr. 34 000 nr. 22, 18 september 2014
8. Kamerstuknr. 34 000 V nr. 15, 18 november 2014
9. In een aantal landen worden de algemene en economische belangen van Nederland ook gerepresenteerd door Honorair Consuls. Honorair Consuls zijn onbezoldigde ambtenaren en zijn daarom in het onderzoek buiten beschouwing gelaten.
10. Bron: Kamerstuk 34 960V Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2018 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota, nr. 2., pagina 11). Zie bijlage 3 voor een overzicht van de landen die behoren tot de Matra- en Shiraka-landen.
11. Opeenvolgende taakstellingen vanuit het kabinet-Balkenende IV, het kabinet-Rutte-Verhagen en het Lenteakkoord.
12. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 32 734 nr. 29
13. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 32 734 nr. 30
14. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 32 734 nr. 31
15. Dit aantal is inclusief lokale werknemers maar exclusief attachés.
16. Brief minister aan Tweede Kamer, d.d. 31 januari 2019
17. Brief minister aan Tweede Kamer, d.d. 31 januari 2019
18. Zie onze onderzoeken naar gedetineerdenbegeleiding in het verantwoordingsonderzoek 2016 en 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 2019