

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 V

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2022

Nr. 6

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2021

De begroting geeft budgettaire kaders voor de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen voor het komende jaar weer. Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. En die verantwoording is vervolgens weer de basis voor de begroting van het volgende jaar.

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2022 (begrotingshoofdstuk V) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) (Kamerstuk 35 925 V) die de Tweede Kamer kan gebruiken bij de begrotingsbehandeling. De begroting omvat € 11,8 miljard aan uitgaven, € 11,6 miljard aan verplichtingen en € 965,7 miljoen aan ontvangsten. Deze aandachtspunten zijn gebaseerd op ons onderzoek van de laatste jaren.

De belangrijkste financiële stromen van en naar de Europese Unie zijn nog aan verandering onderhevig, omdat nog niet duidelijk is welke invloed de huidige coronacrisis heeft op de toekomstige hoogte van de invoerheffingen, de btw-grondslag, plastic-grondslag en de relatieve omvang van het bruto nationaal inkomen (bni) van alle lidstaten.

Wij gaan in op enkele aandachtspunten voortkomend uit onze onderzoeken, die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

- Nettobetalingpositie Nederland in de Europese Unie;
- Informatiebeveiliging;
- Het belang van inzicht in de besteding van publiek geld door de EU en NAVO.

1. Nettobetalingpositie Nederland in de Europese Unie

In de ontwerpbegroting 2022 kunnen de afdrachtramingen voor de EU nog wijzigen. De Minister van BZ geeft aan dat nog niet duidelijk is hoe

snel en volledig lidstaten zullen herstellen van de huidige coronacrisis en dat daardoor de hoogte van de invoerheffingen, btw-grondslag, plastic-grondslag en de omvang van het bni met onzekerheid zijn omgeven. De bijdragen van de lidstaten aan de EU zijn op deze 4 aspecten gebaseerd, wat kan leiden tot relatief grote verschuivingen tussen de verschillende afdrachten van landen. Dit heeft vanzelfsprekend ook invloed op de Nederlandse begroting voor 2022. De Minister van BZ geeft in de ontwerpbegroting aan het parlement hierover te informeren wanneer dit mogelijk is.

Wat samenhangt met de afdrachtramingen naar de EU is de nettobetalingsspositie van de lidstaten. Op 14 oktober 2020 heeft de Algemene Rekenkamer een rapport¹ gepubliceerd over de nettobetalingsspositie van Nederland in de Europese Unie. In dit rapport vergelijken wij de nettobetalingsspositie volgens de definitie van de Europese Commissie (EC) en met die volgens de definitie van de Nederlandse overheid. De Europese Commissie en Nederland verschillen van mening over wat tot de afdrachten aan de EU moet worden gerekend en gebruiken derhalve voor de bepaling van de nettobetalingsspositie verschillende definities. Het belangrijkste verschil is dat Nederland de aan de EU afgedragen invoerheffingen bij de afdrachten meetelt en dat de Europese Commissie deze in de definitie die zij sinds 1999 hanteert, buiten beschouwing laat. De discussie hierover laaide in 2018 opnieuw op, omdat het meerjarig financieel kader (MFK) voor 2021–2027 vastgesteld moest worden. Het MFK geeft de randvoorwaarden aan voor de EU-begroting, waarin staat hoeveel geld lidstaten moeten afdragen en kunnen ontvangen. Volgens de Europese definitie is Nederland alleen in 2014 de grootste nettobetaler, maar in de jaren daarna niet. Dan zijn Duitsland en Zweden de grootste netto betalers. Volgens de Nederlandse definitie is Nederland de grootste nettobetaler sinds 2014 en alle jaren daarna.

2. Informatiebeveiliging

Cyberaanvallen en -dreigingen zijn het afgelopen jaar in volle vaart doorgedaan. Informatiebeveiliging blijft daarom een actueel en belangrijk onderwerp. In ons rapport bij Jaarverslag van het Ministerie van BZ over 2020 vroegen wij hier aandacht voor.² De Minister van BZ gaat in de ontwerpbegroting 2022 in op hoe hij de door ons gedane aanbevelingen opvolgt. Om informatie te kunnen beschermen wordt de standaard dat informatie open is, veranderd in «gesloten, tenzij», waarbij informatie gemerkt of gerubriceerd moet worden. Zo moet er een extra handeling verricht worden om informatie op de juiste manier te kunnen afschermen van de buitenwereld. Het is hierbij nog wel onduidelijk wanneer de implementatie van het «gesloten, tenzij»-beleid bij door de Minister van BZ wordt afgerond.

Tijdens onze onderzoeken stuitte wij op gevoelige informatie die voor alle BZ-medewerkers toegankelijk was, zoals persoonsgegevens en wachtwoorden. Daarom deden wij de aanbeveling om de bewustwording rondom informatiebeveiliging en persoonsgegevens bij medewerkers van het ministerie, ook op ambassades en consulaten, te vergroten. De Minister van BZ heeft deze aanbeveling overgenomen, maar het wordt in de ontwerpbegroting 2022 niet duidelijk hoe hij deze bewustwording gaat concretiseren.

Verder constateerden wij vorig jaar dat de toegangsbeveiliging aan Rijnstraat 8 niet voldoet aan de normen van de rijksoverheid. De Minister

¹ Kamerstuk 35 830 V, nr. 2

² Kamerstuk 21 501-03, nr. 150

van BZ geeft in de ontwerpbegroting aan om, samen met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), te werken aan een verbetering van de toegangsbeveiliging van het ministerie aan Rijnstraat 8.

3. Het belang van inzicht in de besteding van publiek geld door de EU en NAVO

Inzicht en transparantie in besteding van Nederlands publiek geld is belangrijk, ook als het internationaal wordt besteed via de EU of de NAVO. We wijzen u in dat verband op de Europese Vredesfaciliteit. Deze faciliteit is een buiten de EU-begroting geplaatst fonds onder het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie voor ondersteuning van militaire operaties, missies en capaciteitsopbouw. Zowel voor deze Vredesfaciliteit als voor de NAVO-financiering geldt dat er geen parlementair budgetrecht is, waardoor verantwoording en transparantie op andere wijzen zal moet worden gestimuleerd.

Deze herfst vindt de jaarlijkse NAVO-assemblee plaats, waaraan leden van de Eerste en de Tweede Kamer deelnemen in een gezamenlijke afvaardiging.³ Ter voorbereiding op uw deelname verwijzen wij u naar de eerdere onderzoeken die de Algemene Rekenkamer naar de NAVO-financiën deed.⁴

In de ontwerpbegrotingen van de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie 2022 (Kamerstukken 35 925 V en 35 925 X) staan de voornemens om in totaal € 24,3 miljoen bij te dragen aan de Europese Vredesfaciliteit en € 66,7 miljoen aan de NAVO.⁵ Door de afspraken op de NAVO-top in Wales (2014) is meer transparantie ontstaan over de interne financiële regelgeving en procedures. Er zijn nu samenvattingen van het militaire budget, het civiele budget en het NATO Security Investment Program (NSIP). Van het vierde financiële element – de agentschappen – ontbreken deze stukken. In de periode 2012–2014 constateerden wij dat in een derde tot een kwart van de gevallen er geen goedkeurende verklaring werd afgegeven.⁶ Dit is sinds die tijd niet substantieel verbeterd.

Deze financiële audits worden uitgevoerd door een onafhankelijke auditinstantie, de International Board of Auditors of NATO (IBAN).⁷ Het jaarverslag van de IBAN over haar controleactiviteiten wordt besproken in de Noord-Atlantische Raad, nadat de bevoegde auditinstanties van de lidstaten, waaronder de Algemene Rekenkamer, hierop hebben gereageerd. In 2021 hebben wij aandacht gevraagd voor het actiever openbaren van performance audits die nagaan in hoeverre het NAVO-beleid doeltreffend en doelmatig was. Bij publicatie van deze brief aan uw Kamer is het Jaarverslag over 2020 nog niet openbaar gemaakt. Wij vragen bij herhaling uw aandacht voor het versnellen van de openbaarheidstermijnen binnen de NAVO zodat u sneller inzicht krijgt in de jaarlijkse

³ https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/naa.

⁴ Algemene Rekenkamer, brieven aan de Tweede Kamer over *Transparantie van en verantwoording over NAVO-uitgaven*, Kamerstuk 28 676, nrs. 164, 188, 204, 214 en 256.

⁵ Het bedrag voor de Europese Vredesfaciliteit (artikel 3.5) en € 8,4 miljoen verplichte bijdrage aan de NAVO (artikel 2.1) zijn onderdeel van de ontwerpbegroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, voor de (militaire) contributie voor de NAVO-exploitatie is een bedrag van € 58,3 miljoen voorzien op de ontwerpbegroting van het Ministerie van Defensie.

⁶ Algemene Rekenkamer, brief van 18 juni 2014 over *Transparantie van en verantwoording over NAVO-uitgaven*, Kamerstuk 28 676, nr. 204.

Algemene Rekenkamer, brief van 19 november 2014 over *Transparantie van en verantwoording over NAVO-uitgaven*, Kamerstuk 28 676, nr. 214.

⁷ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_55937.htm

besteding van € 66,7 miljoen aan Nederlands publiek geld. Een soortgelijke aanpak zou ons inziens ook kunnen bij de Europese Vredesfaciliteit.

Blijvende zorgen over investeringsprogramma NATO Security Investment Programme

Het toezicht op het NATO Security Investment Programme (NSIP) is al bijna 10 jaar een bron van zorg. Dit NSIP is een investeringsprogramma met een waarde van circa € 7 miljard waaruit lidstaten door hen uitgevoerde projecten voor het bondgenootschap mogen declareren. Uit onderzoek van de IBAN naar opgeleverde projecten bleek dat deze projecten lang niet allemaal aan de vooraf gestelde eisen voldeden en in één geval zelfs niet in gebruik is genomen.⁸ Ook in eerdere audits vroeg de IBAN aandacht bij de NAVO voor de gebrekkige governance van het programma.⁹ In 2014 meldden wij u grote achterstanden in het controleren van deze uitgaven.¹⁰ Die achterstanden zien wij nog steeds. Uit de laatste openbare rapportage blijkt dat in 2019 5% van de openstaande NSIP-projecten met een gezamenlijke waarde van toen € 6,8 miljard was gecontroleerd.¹¹ Bij haar controles kwam de IBAN vaak tot een ander oordeel dan de indiener, met als vaak genoemde reden het ontbreken van financiële of projectgegevens. Hierdoor waren uitgaven niet navolgbaar. Bij uitzondering kan NSIP-geld worden omgezet in een lump sum-uitkering zonder accountantscontrole. Sinds 2015 gebeurt dit echter regelmatig. Hierdoor raakt de rechtmatigheidscontrole van publiek geld uit het zicht.

Vergroting van het inzicht en transparantie van NAVO blijft om aandacht vragen

Het inzicht bij de NAVO-lidstaten in de besteding van publiek geld door de NAVO blijft fragmentarisch doordat een geïntegreerd (financieel) jaarverslag over de vier verschillende geldstromen ontbreekt. Zo'n jaarverslag zou helpen om NAVO-lidstaten meer inzicht te geven of de bijdrage die zij leveren aan de NAVO rechtmatig, doeltreffend en doelmatig wordt uitgegeven. Dit is volgens ons een belangrijk punt van aandacht voor de gehele Parlementaire NAVO-Assemblee.

Opvolging aanbevelingen

Op 7 oktober 2021 heeft de Algemene Rekenkamer de Voortgangsmeter aanbevelingen gepubliceerd (www.rekenkamer.nl/voortgangsmeter). Hierin wordt een overzicht gegeven van alle aanbevelingen (590) die wij in de periode 2015–2020 hebben gedaan in ons doelmatigheidsonderzoek en in onze beleidsasussen in het verantwoordingsonderzoek. Ministeries hebben aangegeven welke maatregelen zij naar aanleiding van onze aanbevelingen hebben genomen.

De Algemene Rekenkamer heeft in deze periode 5 onderzoeken op het terrein van het Ministerie van BZ uitgevoerd. Dit leidde tot 20 aanbevelingen aan de Minister van BZ waarvan op 60% een toezegging is gedaan door de Minister. Dit percentage is ongeveer gelijk aan rijksbrede gemiddelde van 62%. Op 8 van onze aanbevelingen is geen toezegging

⁸ NAVO, *IBAN report to Council – Assessment of outcomes and benefits of NSIP projects* (2017).

⁹ NAVO, *IBAN report to Council – Special Report to Council on the Need to Reform Governance of the NATO Security Investment Programme (NSIP)* (2015).

¹⁰ Algemene Rekenkamer, brief van 18 juni 2014 over *Transparantie van en verantwoording over NAVO-uitgaven*, Kamerstuk 28 676, nr. 204.

Algemene Rekenkamer, brief van 19 november 2014 over *Transparantie van en verantwoording over NAVO-uitgaven*, Kamerstuk 28 676, nr. 214.

¹¹ NAVO, *IBAN Report to Council – Annual Activity Report 2019*, p. 27.

gedaan. Hierbij merken wij op dat wij zijn dat de Minister van BZ 2 van de aanbevelingen waarop geen toezegging is gedaan, wel degelijk uitvoert. Het gaat om ons onderzoek naar de effectiviteit van het postennet in 2019.¹² De 2 opgevolgde aanbevelingen hebben betrekking op een betere resultaatverantwoording door de Minister over de versteking van het postennet met resultaatindicatoren en over door de informatievoorziening van de Minister over implementatie van de intensiveringsplannen naar de Tweede Kamer. Wij zien dat dit het afgelopen jaar is verbeterd.

Tot slot

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2021 op 18 mei 2022 verwachten we op het beleidsterrein van de Minister van Buitenlandse Zaken, een rijksbreed onderzoek te publiceren naar zicht op de financiële informatie over rijksbezittingen.

Wij vertrouwen erop dat deze begrotingsbrief behulpzaam is bij de begrotingsbehandeling in uw Kamer.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf
secretaris

¹² Kamerstuk 35 830 V, nr. 2